

**IZVJEŠĆE O PROVEDENOJ POLITICI KONCESIJA
ZA 2018. GODINU**

SADRŽAJ:

1. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	4
2. REGISTAR KONCESIJA	7
3. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJE	11
4. OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA	18
5. DUGOVANJA EVIDENTIRANA U REGISTRU KONCESIJA	22
6. FINANCIJSKI NADZOR ZAKONITOSTI, PRAVILNOSTI I PRAVODOBNOSTI OBRAČUNA, PRIJAVA I UPLATA NAKNADA ZA KONCESIJE	24
7. AKTIVNOSTI U DEFINIRANJU POLITIKE KONCESIJA U 2018. GODINI I PODUZIMANJE MJERA TIJEKOM 2019. GODINE U SUSTAVU KONCESIJA	25

OPERATIVNI SAŽETAK

Ministarstvo financija kao nositelj politike koncesija u suradnji s ostalim sudionicima sustava gradi kontinuirano stabilan i učinkovit sustav koncesija. U tom smislu Ministarstvo financija dostavlja Vladi RH jedanput godišnje, za prethodnu godinu, izvješće o provedenoj politici koncesija.

Sukladno članku 74. stavku 1. Zakona o koncesijama (Narodne novine, broj 69/17) politika koncesija predstavlja sve mjere i aktivnosti usmjerene uspostavi i održanju učinkovitog sustava davanja koncesija, a osobito nadzor nad provedbom ugovora o koncesijama, vođenje registra koncesija, sudjelovanje predstavnika Ministarstva financija u postupcima davanja koncesija, praćenje provedbe ugovora o koncesijama s obilježjima javno-privatnog partnerstva, edukaciju, te praćenje međunarodne prakse iz područja koncesija.

Ministarstvo financija je, u okviru zakonskog okvira o koncesijama, određeno središnjim koordinativnim i nadzornim tijelom za koncesije u Republici Hrvatskoj. Poduzimanjem mjera iz nadležnosti Ministarstva financija i u suradnji s ostalim davateljima koncesija proveden je niz aktivnosti usmjerenih jačanju sustava koncesija i postizanju njegove veće efikasnosti.

Budući da je davanje koncesija složen proces koji zahtjeva adekvatna znanja i jasno određenje postupanja, kao glavnu poveznicu sustava dostupnu svim davateljima koncesija određuje se Registar koncesija (RK). Registar koncesija je glavna poveznica u sustavu koncesija između davatelja koncesija, koncesionara i Ministarstva financija, koji pruža uvid u stanje svakog Ugovora o koncesiji radi provođenja kontrole i nadzora nad svim koncesijama danima na području RH.

Tijekom 2018. godine poslovi iz područja politike koncesija bili su usmjereni prema stalnom nadzoru urednosti provedbe ugovora o koncesijama, te se u okviru istih oslanjalo na nekoliko važnih aktivnosti, a posebice:

- *kontinuirano praćenje rada koncesionara, uz redovite aktivnosti i mjere slanja obavijesti davateljima koncesija o svim dužnicima iz njihovih nadležnosti,*
- *unapređenje sustava Registra koncesija kroz aktivno sudjelovanje davatelja koncesija na unosu podataka u bazu Registra koncesija,*
- *provedbi mjera i aktivnosti usmjerenih jačanju okvira dodjele koncesija, postupaka davanja koncesija i određenja prikladnih modela u okviru posebnih/sektorskih zakona po pojedinačnim prijedlozima odluka.*

U okviru politike koncesija, naplata koncesija za koju pojedinačno odgovara svaki davatelj koncesija sukladno odredbama zakona o koncesijama, ali i sektorskih zakona koji uređuju pitanja pojedine vrste koncesija veliki naponi uloženi su u povećanje naplate prihoda od koncesija. Pojačana aktivnost u smislu urednog plaćanja obveza koncesionara i smanjenje pojavnosti nepoštivanja ugovora o koncesijama, te samog izbjegavanja plaćanja obveza koncesionara jedna je od mjera koja se provodi kontinuirano, a za koju postoji dosta prostora za još učinkovitije postupanje što prvenstveno ovisi o samim davateljima koncesija. Ministarstvo financija svojim mjerama i promjenama ustroja koji se odnosi na nadzor koncesija, dodatno ojačava ovaj segment u kojem se moraju uložiti dodatni naponi svakog davatelja koncesija.

Ministarstvo financija kao središnje tijelo državne uprave zaduženo za provedbu politike koncesija, ovim Izvješćem daje jasan pregled svih elemenata sustava koncesija u Republici Hrvatskoj, te u okviru istoga uz predmetne analize predlaže i određene mjere koje će utjecati na poboljšanje i jačanje sustava nadzora kako od strane Ministarstva financija, tako i od samih davatelja koncesija čija nadležnost nad koncesionarima treba biti veća i učinkovitija. Kako bi se postojeći sustav dodatno unaprijedio i poboljšao, usvajanjem Zaključka Vlade RH prihvaća se ovo Izvješće.

1. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Uvod

Sustav koncesija u Republici Hrvatskoj je složen i isprepleten zakonskim i podzakonskim aktima koji su usklađeni s krovnim Zakonom o koncesijama, s izuzetkom Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, koji nije usklađen s krovnim zakonom o koncesijama.

Zakonski okvir predstavlja temelj i osnovni preduvjet provedbi mjera za koje je odgovorno Ministarstvo financija, a uređeno je Zakonom o koncesijama koji je usmjeren ostvarivanju pozitivnih učinaka i prilagodbe sustava koncesija s međunarodnom praksom, pravnom stečevinom EU, provedbi složenijih koncesijskih ugovora uz istovremeno stvaranje uvjeta za učinkovitu provedbu politike koncesije u različitim područjima.

Zakonom o koncesijama jasno je postavljena uloga Ministarstva financija koje provodi politiku koncesija, što, u smislu Zakona, predstavlja sve mjere i aktivnosti usmjerene uspostavi i održanju učinkovitog sustava davanja koncesija, a osobito nadzor nad provedbom ugovora o koncesijama, vođenje Registra koncesija, praćenja provedbe ugovora o koncesijama s obilježjima javno-privatnog partnerstva, edukaciju te praćenje međunarodne prakse iz područja koncesija. Navedene mjere imaju za cilj stvoriti preduvjete učinkovitim davanju koncesija kojem prethodi i angažman davatelja koji mora prepoznati šanse i privatne inicijative što je karakteristično za velike i složenije koncesijske projekte. Isto je od iznimne važnosti i u narednom razdoblju potrebno je u što većoj mjeri provoditi aktivnosti kako bi se ostvarili ovi preduvjeti.

1.1. Zakon o koncesijama

U Republici Hrvatskoj je u srpnju 2017. godine stupio na snagu novi Zakon o koncesijama, prilagođen Direktivi 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji (SL L 94, 28. 3. 2014.) (u daljnjem tekstu: Direktiva). Direktiva po prvi puta u Europskoj uniji na potpun način uređuje sva ključna pitanja o koncesijama, a što je do sada bilo uređeno unutar direktiva o javnoj nabavi. Navedena Direktiva je jedna od tri direktive iz paketa direktiva o javnoj nabavi koje su stupile na snagu 17. travnja 2014. godine, čime su države članice Europske unije stekle obvezu implementirati ih u svoja nacionalna zakonodavstva u roku od dvije godine, dakle do 18. travnja 2016. godine.

Europska komisija izdvaja ugovore o koncesiji kao važne instrumente u dugoročnom strukturnom razvoju infrastrukture i strateških usluga, doprinoseći napretku tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu, omogućujući korist od stručnog znanja iz privatnog sektora i pomažući postizanje učinkovitosti i ostvarivanja inovacija.

Direktiva utvrđuje pravila o postupcima davanja koncesije koju provode davatelji koncesija, čija procijenjena vrijednost nije manja od praga navedenog u samoj direktivi. Kada je Direktiva donijeta u travnju 2014. godine vrijednosni prag je određen u iznosu od 5.186.000 eura. S obzirom da se člankom 9. direktive omogućuje revizija praga svake dvije godine, počevši od 30. lipnja 2013. godine, pri čemu Europska komisija provjerava odgovara li prag određen u direktivi pragu utvrđenom u Sporazumu Svjetske trgovinske organizacije o javnoj nabavi („GPA”) za koncesije radova. Izračun pragova se vrši na temelju srednje vrijednosti eura tijekom razdoblja od dvije godine, a izmijenjen prag objavljuje se u Službenom listu Europske unije početkom studenoga svake druge godine. Tako je Uredbom Komisije (EU) 2015/2172 od 24. studenoga 2015. godine o izmjeni Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s pragovima primjene za postupke dodjele ugovora (SL L 307, 25.11.2015.) vrijednosti prag izmijenjen i on iznosi 5.225.000 eura, te se primjenjuje od 1. siječnja 2016. godine. Uz tekst Uredbi objavljena je i Komunikacija Komisije u vezi odgovarajuće vrijednosti pragova iz direktiva 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća, te izračun europskog praga iznosi 39.842.193 kuna. Sukladno članku 288. stavku 3. Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije predmetna direktiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koji

je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima. Tako je Ministarstvo financija kao javnopravno tijelo nadležno za provođenje politike koncesija bilo nadležno za implementaciju Direktive.

Zakonom kojim su se transponirale odredbe predmetne Direktive dodatno je ojačalo postojeći okvir, te u tom smislu ovaj zakon ima cilj uspostavljanja još jasnijeg pravnog okvira primjenjivog na dodjelu koncesija, a kojima se osigurava najučinkovitije korištenje javnih sredstava.

Zakonom je propisana primjena pravila ispod i iznad vrijednosnog praga koje propisuje Direktiva 2014/EU/23 o dodjeli koncesija za koncesije procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 5.225.000 eura. Normativno rješenje predviđa različite postupke davanja koncesije za koncesije ispod i iznad vrijednosnog praga koji su sadržani u Glavi III i IV Dijela prvog Zakona, dok su ostale odredbe Zakona primjenjive na sve koncesije neovisno o njihovoj vrijednosti i vrsti.

Zakon obuhvaća uvodni dio, pripremne radnje za davanje koncesija, postupak davanja koncesija za radove i usluge procijenjene vrijednosti manje od vrijednosnog praga i za koncesije za gospodarsko korištenje, postupak davanja koncesija za radove i usluge procijenjene vrijednosti jednake ili veće od vrijednosnog praga, ugovor o koncesiji, prestanak koncesije, politiku koncesija, pravnu zaštitu i prekršajne odredbe.

Pored spomenutih inicijativa i promjena na razini Europske unije, niz rješenja koja se uvode ovim Zakonom o koncesijama za cilj imaju rješavanje nedostataka prijašnjih Zakona koje su uočene u redovitoj praksi davatelja koncesija u Republici Hrvatskoj, te se vezuju uz posebnosti hrvatskog sustava koncesija i određenih naslijeđenih modaliteta postupanja koji traže prilagodbu novim zakonskim rješenjima.

Dodatno su uređene obveze davatelja koncesije radi osiguranja kontinuiranog praćenja ispunjavanja ugovora o koncesiji od strane koncesionara, s jasno određenim obvezama davatelja koncesije za poduzimanje radnji u slučaju utvrđivanja nepravilnosti, koje nepravilnosti osobito uključuju nepoštivanje obveze plaćanja naknade za koncesiju u iznosu i na način kako je to uređeno ugovorom o koncesiji u skladu s odredbama posebnog zakona.

Uzimajući u obzir da naknade za koncesiju u bitnom predstavljaju oblik javnog davanja kao naknade za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, za pravo obavljanja djelatnosti od državnog interesa te za izgradnju i korištenje objekata i postrojenja potrebnih za obavljanje tih djelatnosti, u područjima i za djelatnosti propisane posebnim zakonima, Zakon o koncesijama je djelotvornije i učinkovitije propisao provođenje inspekcijskog nadzora od strane ministarstva nadležnog za financije. Navedeno je posebno važno ne samo u dijelu provedbe nadzora nad izvršenjem preuzetih obveza iz ugovora o koncesijama, već osobito i u dijelu obavljanja djelatnosti bez propisane koncesije, sve u cilju efikasnijeg suzbijanja svih oblika i modaliteta obavljanja aktivnosti na načine koji odstupaju od pozitivnih normi, poznate kao „siva ekonomija“ i s time povezane pojave evazije u plaćanjima javnih davanja. S tim u vezi u Zakonu o koncesijama su propisane upravne mjere i ovlasti inspekcijskog tijela ministarstva nadležnog za financije, kao instrument za provedbu učinkovitog i efikasnog obavljanja nadzora u sustavu koncesija.

Zakonom su dodatno uređene i odredbe o prekršajima, radi preciznijeg izričaja postojećih normi, s povećanim rasponom novčanih kazni, te je postojeći katalog prekršaja dodatno normiran uvođenjem novih prekršaja svih subjekata odgovornih za poštivanje i provođenje Zakona o koncesijama, što se odnosi i na davatelje koncesije i koncesionara, ali i na sve osobe koje obavljaju djelatnost bez propisane koncesije te sve osobe koje na bilo koji način sudjeluju u takvom protupravnom postupanju.

Prekršaji se sistematiziraju kroz tri stupnja (najteži, srednji i lakši) te se ovisno o kategorizaciji utvrđuju različite visine raspona novčane kazne za prekršaj pravne osobe, odnosno odgovorne osobe,

kao i fizičke osobe, fizičke osobe obrtnika i osobe koja obavlja drugu samostalnu djelatnost. Za najtežu kategoriju prekršaja, koji obuhvaćaju i obavljanje djelatnosti za koju je potrebna koncesija bez koncesije kao i obavljanje djelatnosti izvan opsega koncesije koji je određen ugovorom o koncesiji, predviđa se oduzimanje predmeta i sredstava koji su bili namijeni ili uporabljeni za počinjenje prekršaja.

Istovremeno se Zakonom uvodi jedinstveni model vođenja carinsko-prekršajnog postupka na temelju optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja, a u svrhu jačanja uloge ovlaštenog tužitelja i ujednačenosti prekršajnog postupanja državnih tijela sukladno Prekršajnom zakonu (Narodne novine, broj 107/07, 39/13, 157/13 i 110/15).

Stoga, a uzimajući u obzir ciljeve uređene odredbama krovnog zakona, nužno je težiti provedbi koncesioniranja uz znatno veći angažman davatelja koncesija bilo da se radi o državnoj ili lokalnoj razini.

Vezano uz politiku koncesija provođenje nadzora nad izvršavanjem ugovornih obveza važno je za istaknuti kako Zakon o koncesijama propisuje strožiji režim nadzora koje provodi Ministarstvo financija/Carinska uprava, a koja postupaju samostalno i/ili u suradnji s davateljima koncesija prema onim koncesionarima koji neuredno plaćaju koncesijske naknade ili obavljaju koncesiju izvan opsega uređenog ugovorom o koncesiji.

Zakon o koncesijama jasno propisuje obveze davatelja koncesija u izvršavanju ugovora o koncesiji koje posebice podrazumijevaju praćenje izvršenje ugovora o koncesiji kod plaćanja naknade za koncesiju, te obavljanja djelatnosti za koju je sklopljen ugovor o koncesiji. U onim slučajevima u kojima koncesionar ne izvršava redovitu uplatu naknade za koncesiju, davatelji koncesija dužni su poduzeti sve mjere kako bi se ista naplatila kao i pripadajuće zakonske zatezne kamate. Pritom, davatelji koncesija koriste mjere kojima opominju koncesionara, te u konačnici provode prisilnu naplatu koristeći se jamstvima za provedbu ugovora. U takvim slučajevima uobičajena je provedba dodatnog inspekcijskog nadzora i davatelji koncesija dužni su istu provesti samostalno i/ili u suradnji s drugim inspekcijskim tijelima, a poglavito Ministarstvom financija. Kada se uoče nepravilnosti koje imaju različitu narav kršenja prava, a koje podliježu i kaznenim odredbama davatelj koncesije dužan je o tome obavijestiti i nadležna državna odvjetništva.

Nadležne inspekcijske službe Ministarstva financija poduzimaju mjere i kontroliraju procese naplate, te su nadležni za postupanja nad davateljem koncesije, ali i nad koncesionarom, čime se jača praćenje koncesija i eventualnih neplaćanja naknada, te se provodi sankcioniranje kršenja ugovornog odnosa između davatelja koncesije i koncesionara.

Tijekom 2018. godine Ministarstvo financija poduzimalo je određene aktivnosti koje su prvenstveno bile usmjerene ka boljoj naplati koncesijskih naknada, a provedene su u suradnji s djelatnicima Carinske uprave, čime su postignuti određeni napreci i to prvenstveno u pogledu sankcioniranja nezakonitosti rada koncesionara, kao i djelatnosti koje su se obavljale bez ugovora o koncesiji.

2. REGISTAR KONCESIJA

Uvodno

Registar koncesija jedinstvena je elektronička evidencija svih ugovora o koncesijama na području Republike Hrvatske, a koju vodi Ministarstvo financija uz stalnu tehničku podršku Financijske agencije.

Registar koncesija kreira evidenciju svih danih koncesija u Republici Hrvatskoj u svrhu praćenja izvršavanja ugovora o koncesijama, prvenstveno radi praćenja izvršavanje obveza koncesionara. Baza podataka Registra koncesija kreirana je na način da omogući davateljima koncesija stalno praćenje izvršavanja obveza koncesionara.

Operativno funkcioniranje Registra koncesija započelo je u lipnju 2006. godine. U Registru koncesija evidentirani su svi ugovori od dana ustroja Registra koncesija, bez obzira što je nekima u međuvremenu istekao rok trajanja (takve ugovore nazivamo *neaktivnima*), a koji su u obuhvatu javnih podataka dostupni na internetskoj stranici Ministarstva financija (www.mfin.hr). Aktivni ugovori su ugovori o koncesiji kojima na dan uvida u Registar koncesija nije istekao rok trajanja.

Tablica 1. Prikaz broja ugovora o koncesiji u Registru koncesija

VRSTA KONCESIJE	na dan 31.12.2017.		na dan 31.12.2018.	
	broj aktivnih ugovora	udio u ukupnom broju	broj aktivnih ugovora	udio u ukupnom broju
Koncesija za komunalne djelatnosti	621	6,52	502	5,53
Koncesija na pomorskom dobru	943	9,90	1.001	11,03
Koncesija u području zdravstva	4.354	45,73	4.293	47,29
Koncesija u području energetike	75	0,79	75	0,83
Koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom	25	0,26	6	0,07
Koncesija za korištenje voda	526	5,52	440	4,85
Koncesija za pružanje medijskih usluga televizije i radija	183	1,92	182	2,00
Koncesija za obavljanje linijskog i obalnog pomorskog i riječenog prometa	18	0,19	17	0,19
Koncesija na kulturnim dobrima	5	0,05	6	0,07
Koncesija za pravo lova na državnim lovištima i uzgajalištima divljači	73	0,77	73	0,80
Koncesija za poljoprivredno zemljište	164	1,72	164	1,81
Koncesija za istraživanje i/ili eksploataciju mineralnih sirovina	1.377	14,46	1.348	14,85
Koncesija igre na sreću	17	0,18	7	0,08
Koncesija za slobodne zone	7	0,07	7	0,08
Koncesija za javne ceste	3	0,03	4	0,04
Koncesije za javni prijevoz	54	0,57	19	0,21
Koncesije lučkih uprava	1.074	11,28	932	10,27
Koncesija za zračne luke	1	0,01	1	0,01
Koncesija u području turizma	1	0,01	1	0,01
UKUPNO	9.521	100,00	9.078	100,00

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Na dan 31.12.2018. godine ukupno je bilo 9.078 aktivna ugovora u Registru koncesija, što je 443 ugovora manje u odnosu na isti dan prethodne godine.

Najveći broj ugovora odnosi se na ugovore za obavljanje zdravstvene djelatnosti (47,29 posto), te na područje rudarstva (14,85 posto). Kod rudarstva treba naglasiti kako koncesionar za jedno

eksploatacijsko polje ima dva ugovora o koncesiji, jedan za plaćanje naknade za zauzetu površinu i drugi za plaćanje naknade za eksploataciju mineralne sirovine. Ugovori o koncesiji za korištenje pomorskog dobra u ukupnom broju ugovora sudjeluju sa 11,03 posto, ugovori o koncesiji za obavljanje komunalnog gospodarstva (dimnjačari, pražnjenje septičkih jama) sudjeluju u ukupnom broju ugovora sa 5,53 posto, ugovori za korištenje voda sa 4,85 posto, a ugovori koje dodjeljuju lučke uprave sa 10,27 posto.

2.1. Funkcioniranje, ciljevi i sastavnice Registra koncesija

Osnovna funkcija Registra koncesija usmjerena je ka stvaranju uvjeta stalnog nadzora, praćenjem naplate i provođenjem kontrole nad koncesionarima, kako od strane Ministarstva financija, tako i svakog pojedinog davatelja, sukladno zakonskom okviru određenom Zakonom o koncesijama i posebnim/sektorskim zakonima.

Rad i postupanja u okviru Registra koncesija tijekom 2018. godine bilo je uređeno odredbama Pravilnika o Registru koncesija (Narodne novine, broj 1/18), (dalje u tekstu: Pravilnik), koji je bio u primjeni tijekom cijele 2018. godine.

Državni ured za reviziju je tijekom 2012. godine proveo redovnu reviziju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu, te sukladno tome izradio Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg Izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2011. godinu.

Sukladno tome, a vezano za praćenje prihoda od naknada za koncesiju, konstatirao je kako u skladu s odredbama Zakona o koncesijama, Registar koncesija treba biti središnji izvor informacija za provođenje koordinativne uloge Ministarstva financija u pogledu nadzora nad davateljima koncesija i koncesionarima, dok davatelji koncesija u skladu s posebnim zakonima i ugovorima o koncesijama trebaju preuzeti odgovornost za potpunost unesenih podataka u Registar iz svoje nadležnosti, redovito praćenje obveza po ugovorima o koncesijama i poduzimanje mjera u slučajevima neredovitog, odnosno nepotpunog podmirenja obveza.

Državni ured za reviziju je bio mišljenja kako radi uspostave učinkovitog i efikasnog sustava prikupljanja, evidentiranja, pohrane podatka, kao i upravljanja bazom podataka, davateljima koncesija treba omogućiti izravan unos podataka iz pojedinačnih ugovora o koncesiji u Registar, kao i uvid u analitičke podatke o svakoj pojedinačnoj uplati.

Zakonom o koncesijama propisana je obveza da su davatelji koncesija dužni u roku od 6 mjeseci od stupanja na snagu Zakona, u potpunosti preuzeti unos i ažuriranje podataka u web-aplikaciji Registra koncesija. Tako su davatelji koncesija od siječnja 2018. godine u obvezi sami unositi podatke u Registar koncesija.

Uključivanje davatelja koncesija, u proces unosa i ažuriranja podataka u aplikaciji Registra koncesija dovelo je do učinkovitijeg i efikasnijeg sustava prikupljanja i evidencije podataka u Registar koncesija, jer su isti direktno unešeni u Registar koncesija. Koristi koje se očekuju od primjene ovakvog unosa podataka prvenstveno se ogledaju u brzini cjelokupnog procesa evidentiranja podataka, a samim time i efikasnijem praćenju ispunjenja obveza koncesionara vezano za plaćanje naknade za koncesiju. To će omogućiti kako davatelju koncesija tako i Ministarstvu financija jasnije i efikasnije praćenje i nadzor koncesionara.

Svaki davatelj koncesije ima puni uvid u plaćanja svakog pojedinog koncesionara prema kojem, ovisno o potrebi, provodi različite vrste nadzora, inspekcijskih ili drugih mjera predviđenih Zakonom o koncesijama i posebnim zakonima.

2.2. Registar koncesija i utvrđivanje naknade za koncesiju

Naknada za koncesiju može biti ugovorena kao stalan jednak iznos (fiksni) i/ili kao varijabilni iznos:

- Ukoliko je naknada ugovorena u stalnom jednakom iznosu, davatelj koncesije je dužan istu prijaviti za cijelo vrijeme trajanja ugovora.
- Ukoliko je naknada utvrđena kao varijabilni iznos, osnova za utvrđivanje naknade za koncesiju jest prijava za upis naknade za koncesiju (Obrazac UPK), te se promjene evidentiraju u RK-a čime se u osnovi prate uplate pojedinih koncesionara i obračunavaju zatezne kamate, odnosno ista služi za druge radnje koje su uređene zakonskim okvirom u sustavu koncesija.

Za razliku od ugovora o koncesiji koji imaju varijabilnu naknadu za koncesiju koja ovisi o prihodima ostvarenim iz djelatnosti koja je predmet koncesije, ugovori o koncesiji koji imaju fiksnu naknadu za koncesiju prate se po stanju izvršenih uplata ukoliko je koncesionar uplaćuje sukladno Obavijestima o upisu u Registar koncesija.

U operativnom funkcioniranju Registra koncesija učestalo se događa da koncesionari ne uplaćuju naknade prema napucima Ministarstva financija na točne račune koji sadržavaju ID (identifikacijski broj za svaki pojedini ugovor o koncesiji). Suradnjom Ministarstva financija, FINA-e i davatelja koncesija ovi problemi se kontinuirano rješavaju preknjiženjem predmetnih uplata na ispravne brojeve računa i na ispravne PNB, uparujući ih sa ID brojem iz Registra koncesija.

Osim praćenja uplata, u okviru Registra koncesija prate se i podaci koji se odnose na status pojedinog ugovora o koncesiji od početka do njegova isteka (podaci o pokretanju stečajnog postupka, prisilne naplate, raskida ugovora). Registar koncesija sadržava podatke o ugovorima koji su istekli, te su tretirani kao javni podaci dostupni svim građanima Republike Hrvatske putem internetske stranice Ministarstva financija odnosno FINA-e.

Pravilnikom su obuhvaćena postupanja vezana uz financijski nadzor koji se provodi od strane davatelja koncesije i/li druge inspeksijske službe, tako da u svakom trenutku postoje informacije o postupanjima koja obuhvaćaju nadzornu funkciju.

Nadzor nad koncesijama podrazumijeva nadzor davatelja koncesije nad koncesionarima, dok prema odredbama Zakona o koncesijama, Ministarstvo financija ima mogućnost provedbe dodatnog nadzora i nad davateljima koncesija.

2.3. Dostupnost i pohranjivanje podataka u Registru koncesija

Davateljima koncesija i koncesionarima omogućen je uvid u podatke iz ugovora o koncesijama putem digitalnog certifikata FINA-e. Kao što je prethodno navedeno, javnosti je omogućen uvid u javne podatke putem internetskih stranica Ministarstva financija. Javnim podacima se smatraju: naziv davatelja koncesije, OIB davatelja koncesije, naziv koncesionara, OIB koncesionara, datum potpisivanja ugovora, odnosno stupanja na snagu ugovora o koncesiji, rok na koji je dana koncesija, datum isteka koncesije, vrsta koncesije, naziv koncesije, područje na kojem se koncesija obavlja, visina i/ili način obračuna naknade za koncesiju.

2.4. Unapređenje sustava Registra koncesija

Kako bi se unaprijedilo funkcioniranje Registra koncesija, Ministarstvo financija i FINA zajedničkim su naporima tražili najbolja rješenja u smislu izvještavanja, veće operativnosti, iznalaženja rješenja radi poboljšanja cjelokupnog sustava Registra koncesija.

Ministarstvo financija i FINA kontinuirano i u suradnji nastojali su unaprijediti rad Registra koncesija što se odnosi na poboljšanje sučelja i sastavnica Registra koncesija, kako bi podiglo njegovu efikasnost i kvalitetu, te olakšalo služenje istim od strane svih davatelja koncesija.

Sukladno uputama Državnog ureda za reviziju, Ministarstvo financija je u suradnji s FINA-om pristupilo promjenama aplikacije Registra koncesija kako bi davateljima koncesija omogućili izravan unos podataka o ugovorima o koncesiji što omogućava veću operativnost svih uključenih davatelja i djelatnika koji su dionici sustava Registra koncesija.

Unos i ažuriranje podatka u aplikaciji Registar koncesija znači da su davatelji koncesija dužni:

- svaki novi ugovor o koncesiji upisati u Registar koncesija
- obavijestiti koncesionara o upisu ugovora o koncesiji u Registar koncesija slanjem Obavijesti o upisu u Registar koncesija
- unijeti svako novo zaduženje za varijabilni dio naknade za koncesiju
- unijeti svaku promjenu podataka koje je sadržana u aplikaciji Registra koncesija (podaci koji se odnose na davatelja koncesije, koncesionara, primatelja prihoda, izmjene naknade, promjene ostalih podataka)
- unijeti podatke za svaki pojedini ugovor o koncesiji nakon obavljenog financijskog nadzora
- unijeti podatke o svakom ugovoru o koncesiji u slučaju pokretanja ili okončanja stečajnog postupka, kao i podatke o pokretanju prisilne naplate
- te su dužni kontinuirano pratiti izvršenje obveza iz ugovora o koncesiji a koji se prvenstveno odnose na plaćanje naknade za koncesiju.

Uključivanje davatelja koncesija u proces unosa i ažuriranja podataka u aplikaciji Registra koncesija ima za cilj učinkovitije, efikasnije prikupljanja i evidenciju podataka u Registru koncesija, jer će isti biti direktno unešeni u aplikaciju.

3. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJE

Analiza prihoda od naknada za koncesije u okviru ovog izvješća definira samu narav koncesijskih naknada, omjere raspodjele pri čemu se u samom prikazu i analitičkom pregledu daju podaci o prihodima od naknada za koncesije koje su dio državnog proračuna, ali i onih koji se odnose na prihode JLPRS-a. U ovom Izvješću za potrebe analize koncesijskih prihoda korišteni su podaci FINA-e.

3.1. Naknada za koncesiju – obuhvat i metodološko obrazloženje

Prihodi od koncesija u najvećem dijelu su prihodi državnog proračuna, no ovisno o pojedinoj vrsti koncesije prihodi se u određenim omjerima dijele između državnog proračuna ili proračuna JLPRS i/ili su izravni prihodi JLPRS koji se ne dijele s državom. Podjela prihoda uređena je podzakonskim aktima koji se referiraju na pojedinu vrstu koncesije, odnosno zakonski akt koji istu regulira.

Prihodi od koncesija uređeni su odredbama Zakona o koncesijama, a prema kojemu naknada za koncesiju jest naknada koju plaća koncesionar na temelju ugovora o koncesiji. Koncesionar je dužan plaćati novčanu naknadu za koncesiju u iznosu i na način kako je to uređeno ugovorom o koncesiji, osim ako plaćanje naknade za koncesiju nije ekonomski opravdano što je zasebno uređeno kako krovnim tako i posebnim/sektorskim zakonom koji uređuje područja određenih djelatnosti koje su dane u koncesiju.

Novčana naknada za koncesiju može biti ugovorena kao stalan, odnosno jednak iznos i/ili kao varijabilni iznos, ovisno o posebnostima pojedine vrste koncesije što se definira u okviru sektorskih zakona.

U okviru krovnog zakona o koncesijama određeno je da se visina naknade za koncesiju određuje ovisno o vrsti djelatnosti, roku trajanja koncesije, poslovnom riziku i očekivanoj dobiti, opremljenosti i površini općeg, odnosno javnog dobra.

Ugovorom o koncesiji, u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, može se odrediti mogućnost promjene visine naknade u određenom vremenskom razdoblju, a što ovisi o pojedinom obliku koncesioniranja, odnosno području na kojem se koncesija daje. Promjene koje su u tim slučajevima moguće ovise o samom davatelju koncesije, ali i odredbama koje su sastavni dio ugovora o koncesiji.

Kao što je prethodno navedeno naknade za koncesiju prihod su državnog proračuna i/ili proračuna JLPRS u omjeru koji je određen posebnim propisima kojima se uređuje pojedina vrsta koncesije.

Naplata koncesijskih naknada jasno je definirana u okviru odredbi Zakona o koncesijama pri čemu je obuhvaćen i način naplate dospjelih, a nepodmirenih koncesijskih naknada.

S gledišta proračunskog računovodstva, prihodi od naknada za koncesije u državnom se proračunu evidentiraju kao proračunski prihod od nefinancijske imovine. Prihodi od naknada za koncesije čine najveći udio u prihodima od nefinancijske imovine, te uvelike utječu na kretanje ove stavke u državnom proračunu.

Vezano uz prikaz podataka o prihodima od naknada za koncesiju važno je napomenuti kako Ministarstvo financija u prikazu prihoda naknade za koncesiju primjenjuje, odnosno prikazuje ukupne prihode od naknade za koncesiju, te je cilj dati jasniji prikaz ukupnih naknada za koncesije, a uzimajući u obzir sve proračune (državni, županijski, gradski/općinski) u koje se uplaćuju odnosno raspoređuju prihodi od naknada za koncesiju.

U Tablici 2. prikazani su ukupni prihodi od naknada za koncesije, a što se odnosi na ukupne prihode državnog proračuna, ukupne zajedničke prihode državnog, gradskih/općinskih proračuna, ukupne

prihode državnog, županijskih, gradskih/općinskih proračuna, ukupne zajedničke prihode državnog i županijskog proračuna, te ukupne direktne prihode JLPRS-a.

Tablica 3. daje prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju po vrstama koncesije, a što znači da su za svaku vrstu proračuna navedene vrste koncesiju koje ulaze u taj proračun a prikazani su u ukupnom iznosu.

Kako bi se do kraja analitički prikazali prihodi pojedinih proračuna, u Tablici 4. daje se prikaz prihoda Državnog proračuna (izravni i s osnova zajedničkih prihoda) od naknade za koncesiju po vrstama koncesije, a Tablica 5. prikazuje prihode JLPRS-a od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije.

3.2. Naknada za koncesiju – prikaz ukupnih prihoda i prihoda državnog proračuna

Ukupne prihode naknada za koncesiju čine izravni prihodi državnog proračuna, zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna, zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna, zajednički prihod državnog i županijskog proračunu i direktni prihodi JLPRS-a.

Ukupni prihodi naknada od koncesije ostvareni u 2018. godini iznose 1.321,4 mln kuna, dok su u 2017. godini iznosili 1.437,4 mln kuna.

Tablica 2. Prikaz iznos ukupnih prihoda od naknade za koncesiju

Prihodi	2017. (iznos u kunama)	2018. (iznos u kunama)
Izravni prihodi državnog proračuna	810.837.978,77	664.138.195,29
Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna	17.859.840,84	11.365.339,12
Zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna	494.582.151,85	523.538.558,48
Zajednički prihod državnog i županijskog proračuna	10.851.587,48	10.975.344,16
Direktni prihodi JLPRS-a	103.271.919,21	111.355.347,78
UKUPNI PRIHODI OD NAKNADA ZA KONCESIJE	1.437.403.478,15	1.321.372.784,83

Izvor: FINA, Državna riznica

Ističemo kako podaci prihoda od naknada za koncesiju obuhvaćaju sve uplaćene naknade za koncesiju koje su izvršene u razdoblju od 01.01.-31.12.2018. godine, bez obzira na koje zaduženje se iste odnose. Ovo se posebice odnosi na zaduženja koja dospijevaju početkom ili koncem kalendarske godine, a iste se uplate ili par dana prije pa ulaze u prikaz podataka prethodne godine, ili se uplate par dana kasnije pa ulaze u prikaz podataka za iduću godinu.

Upravo iz gore navedenog razloga kod određenih vrsta prihoda (naknada za koncesije (koje se odnose na naknadu za zauzetu površinu u epikontinentalnom pojasu) i naknada za izgradnju i upravljanje zračnom lukom)) evidentiraju se odstupanja (smanjenja/povećanja) u promatrane dvije godine, uzrok čega nije povećanje/smanjenje zaduženja ili obračuna naknade, bilo zakonskim/podzakonskim aktima ili smanjenim obujmom rada, već datumi plaćanja naknade. Tako je naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom (Tablica 3.), za 2017. godinu uvećana za jednu koncesijsku naknadu koja se odnosi na 2018. godinu, budući da je uplata izvršena 29.12.2017. godine, te se ista u Registru koncesija evidentira na ukupni prihod za 2017. godinu.

Tablica 3. Prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju po vrstama koncesije

Vrsta prihoda	2017. (iznos u kunama)	2018. (iznos u kunama)
Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru	10.488.700,38	16.004.719,28
Naknada za koncesije za igračnice	62.725.113,18	89.473.748,12
Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu	109.217.718,31	102.064.628,77
Naknada za konc. u javnim telekomunikacijama i za uporabu radio frekvencija	625.705.369,00	440.629.274,23
Naknada za koncesije	2.701.077,90	15.965.824,89
Izravni prihodi državnog proračuna	810.837.978,77	664.138.195,29
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode	11.502.751,23	6.082.484,33
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.	3.035.483,96	2.579.570,47
Naknada za konc.za osnivanje slobodne zone	621.364,29	634.918,64
Naknada za konc. za zahvaćanje pitke vode	1.200.241,36	568.365,68
Naknada za skladištenje ugljikovodika	1.500.000,00	1.500.000,00
Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna	17.859.840,84	11.365.339,12
Naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište	27.044.924,01	23.972.327,23
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru	122.704.021,51	118.408.939,79
Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina	24.991.410,39	25.762.090,79
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin	105.012.438,86	117.710.106,10
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat	168.974.041,13	209.553.126,01
Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom	45.855.315,95	28.131.968,56
Zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna	494.582.151,85	523.538.558,48
Naknada za koncesiju prava lova	7.961.396,16	8.111.455,68
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	2.890.191,32	2.863.888,48
Zajednički prihod državnog i županijskog proračuna	10.851.587,48	10.975.344,16
Direktni prihodi JLPRS-a	103.271.919,21	111.355.347,78
UKUPNI PRIHODI OD NAKNADA ZA KONCESIJE	1.437.403.478,15	1.321.372.784,83

Izvor: FINA, Državna riznica

Tablica 3. prikazuje prihode od naknada za koncesiju po vrstama prihoda u ukupnom iznosu. Prikazani podaci u tablici obuhvaćaju i odnose se na zajedničke prihode koji se dijele između državnog proračuna i/ili proračuna JLPRS-a, koji su u Tablici 2. prikazani u ukupnom iznosu, dok će se isti kasnije prikazati u iznosima koji su podijeljeni između državnog proračuna i/ili proračuna JLPRS-a.

Izravni prihodi državnog proračuna ostvareni su tijekom 2018. godini u iznosu od 664,1 mln kuna dok su u 2017. godine u ostvareni u iznosu od 810,8 mln kuna,. Najznačajniji utjecaj na smanjenje izravnih prihoda državnog proračuna ima smanjenje prihoda od naknade za koncesiju u javnim telekomunikacijama i za upotrebu radio frekvencija (smanjenje od 29,6 posto), a koji su u 2018. godini ostvareni u iznosu od 440,6 mln kuna. Prihodi od naknade za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu su u 2018. godini ostvareni u iznosu od 102,1 mln kuna i bilježe smanjenje od 6,5 posto u odnosu na iste ostvarene u 2017. godini kada su iznosili 109,2 mln kuna što je također imalo utjecaj na smanjenje prihoda od koncesijske naknade.

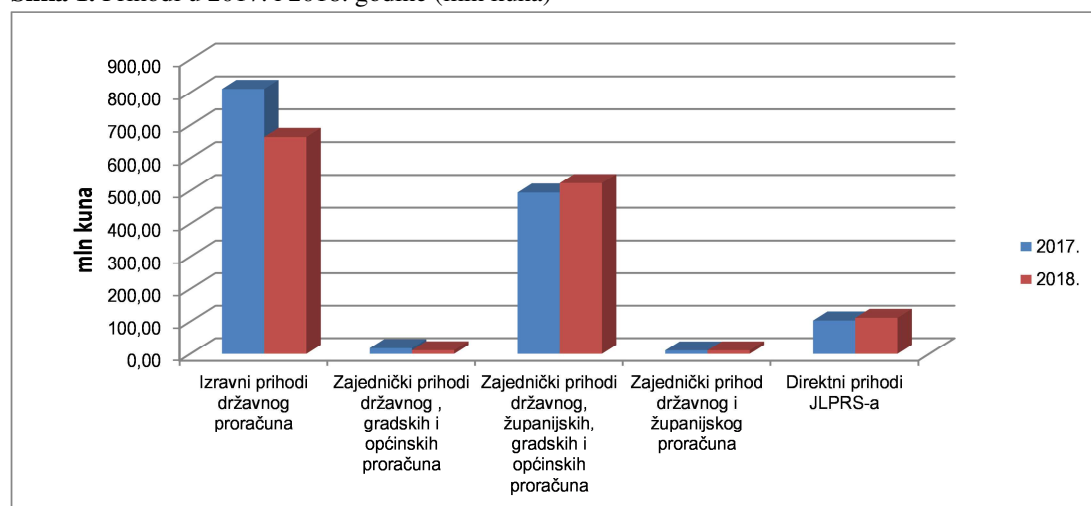
Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna ostvareni su u 2018. godini u iznosu od 11,4 mln kuna, a u 2017. godini u iznosu od 17,9 mln kuna, što predstavlja smanjenje u ostvarenju za 36,3 posto. Na ovakva kretanja prihoda utjecalo je smanjenje većeg broja vrste prihoda koji pripadaju ovoj vrsti zajedničkih prihoda. Naknada za osnivanje slobodne zone i naknada za skladištenje ugljikovodika ostvareni su istom iznosu kao i prethodne godine. Tako su prihodi od naknada za koncesiju za mineralne i termalne vode smanjeni za 47,1 posto, prihodi od naknade za koncesiju za javnu vodoopskrbu manji su za 15,1 posto, prihod od naknada za koncesiju za zahvaćanje pitke vode smanjeni su za 52,6 posto.

Zajednički prihodi državnog proračuna i županijskih i gradskih/općinskih proračuna ostvareni su u 2018. godini u iznosu od 523,5,6 mln kuna, dok su u 2017. godini ostvareni u iznosu od 494,6 mln kuna, što predstavlja povećanje od 5,9 posto. Tako su prihodi od naknada za koncesiju na pomorskom dobru u 2018. godini iznosili 118,4 mln kuna, a u 2017. godini 122,7 mln kuna (smanjenje za 3,5 posto), prihodi za koncesiju za poljoprivredno zemljište ostvareni su u 2018. godini u iznosu od 24,0 mln kuna, dok su u 2017. godini iznosili 27,0 mln kuna (smanjenje za 11,4 posto). Ostali prihod koji pripadaju ovoj vrsti zajedničkih prihoda bilježe povećanje u ostvarenju 2018. godine u odnosu na 2017. godinu. Prihodi od naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina ostvareni su u 2018. godini u iznosu od 2538 mln kuna, a u 2017. godini 25,0 mln kuna (povećanje za 3,1 posto), prihodi od naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin ostvareni su u 2018. godini iznosu od 117,7 mln kuna, a u 2017. godini u iznosu od 105,0 mln kuna (povećanje za 12,1 posto), prihodi od naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat iznose u 2018. godini 209,6 mln kuna, a u 2017. godini 169,0 mln kuna (povećanje od 24,0 posto). Prihodi ostvareni s osnova naknade za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom u 2018. godini iznosili su 28,1 mln kuna, dok su u 2017. godini iznosili 45,9 mln kuna (smanjenje od 38,7 posto).

Zajednički prihodi državnog proračuna i županijskog proračuna ostvareni su u iznosu od 11,0 mln kuna u 2018. godini, dok su u 2017. godini ostvareni u iznosu od 10,9 mln kuna (smanjenje od 1,9 posto). Tako su 2018. godine prihodi od naknada za koncesiju prava lova iznosili 8,1 mln kuna, te su ostali na istoj razini kao i tijekom 2017. godine, a prihodi od naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda iznosili su u 2018. godini 2,9 mln kuna kao i u 2017. godini.

Direktni prihodi JLPRS-a čine naknade za koncesije koje su sukladno zakonskim i podzakonskim aktima određene kao direktni prihod JLPRS-a, a uključuju naknade od koncesija (komunalne djelatnosti, koncesije za zdravstvo, naknade za zauzete površine odobrenih eksploatacijskih polja) i naknade od koncesijskih odobrenja, te u 2018. godini iznose 111,4 mln kuna, a u 2017. godini iznosili su 103,3 mln kuna. Prihodi gradova, općina i županija s osnova naknade za koncesije odnosi se na vlastite prihode koji se ne dijele sa državnim proračunom, te predstavljaju isključivo prihod JLPRS-a. Slika 1. prikazuje ukupne iznose prihoda od naknada za koncesiju prema vrstama proračuna .

Slika 1. Prihodi u 2017. i 2018. godine (mln kuna)



Izvor: FINA, Državna riznica

U Tablicama 4. i 5. prikazana je razrada ukupnih prihoda, odnosno zajednički prihodi proračuna, prikazani su po vrsti proračuna, što se može vidjeti iz podataka u tablici 4. u kojoj je dat prikaz prihoda državnom proračuna (izravni prihodi i udio državnog proračuna u zajedničkim proračunima),

dok se iz tablice 5. može vidjeti prikaz ostvarenja prihoda županijskih i općinskih/gradskih proračuna s osnova zajedničkih prihoda.

Tablica 4. Prikaz prihoda Državnog proračuna (izravni i s osnova zajedničkih prihoda) od naknade za koncesiju po vrstama koncesije

Vrsta prihoda	2017. (iznos u kunama)	2018. (iznos u kunama)
Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru	10.488.700,38	16.004.719,28
Naknada za koncesije za igračnice	62.725.113,18	89.473.748,12
Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu	109.217.718,31	102.064.628,77
Naknada za konc. u javnim telekomunikacijama i za uporabu radio frekvencija	625.705.369,00	440.629.274,23
Naknada za koncesije	2.701.077,90	15.965.824,89
Izravni prihodi državnog proračuna	810.837.978,77	664.138.195,29
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode	5.751.375,61	6.082.484,33
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.	2.124.839,18	2.579.570,47
Naknada za konc.za osnivanje slobodne zone	310.682,16	317.459,32
Naknada za konc. za zahvaćanje pitke vode	600.120,67	568.365,68
Naknada za skladištenje ugljikovodika	750.000,00	750.000,00
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i grade/općine	9.537.017,62	10.297.879,80
Naknada za konc. za poljop. zemlj. u vlasništvu RH	6.761.230,55	5.980.581,43
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru	40.889.968,28	39.469.596,83
Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina	12.489.060,74	12.881.049,55
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin	52.506.226,14	58.855.059,68
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat	84.487.027,48	104.766.569,87
Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom	25.220.423,87	15.472.582,73
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države, županije i grada/općine	222.353.937,06	237.425.440,09
Naknada za koncesiju prava lova	3.184.558,40	3.244.582,20
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	578.036,97	572.776,28
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i županije	3.762.595,37	3.817.358,48
UKUPNO PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA	1.046.491.528,82	915.678.873,66

Izvor: FINA, Državna riznica

Izravni prihodi državnog proračuna – pojašnjenje je isto kao i za Tablicu 3.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i grada i općine ostvareni su u 2018. godini u iznosu od 10,3 mln kuna, a u 2017. godini u iznosu od 9,5 mln kuna. Povećanje prihoda u ovoj kategoriji bilježe prihodi s osnova naknade za koncesiju za javnu vodoopskrbu (21,4 posto), prihodi s osnova naknade za koncesiju za mineralne i termalne vode (5,76 posto), kao i prihodi s osnova naknade za osnivanje slobodne zone (2,2 posto). Prihodi s osnova naknade za koncesiju za zahvaćanje pitke vode bilježe smanjenje (5,3 posto), dok su prihodi od naknade za skladištenje ugljikovodika ostali na istoj razini ostvarenja kao i u 2017. godini.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države, županije i grada/općine ostvareni su u 2018. godini u iznosu od 237,4 mln kuna, dok su u 2017. godini ostvareni u iznosu od 222,4 mln kuna. Smanjenje prihoda u ovoj kategoriji bilježe prihodi s osnova naknade za koncesiju na pomorskom dobru (3,47 posto), te su isti u 2018. godini ostvareni u iznosu od 39,5 mln kuna, a u 2017. godini isti su iznosili 40,9 mln kuna, prihodi od naknade za koncesiju za poljoprivredno zemljište smanjeni su za 11,6 posto, a prihodi od naknade za izgradnju i upravljanje zračnom lukom smanjeni su za 38,7 posto (za ovu vrstu naknade vidjeti obrazloženje na str. 13.).

Prihodi od naknade za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina su u 2018. godini ostvareni u iznosu od 12,9 mln kuna, a u 2017. godini 12,5 mln kuna (povećanje od 3,1 posto). Povećanje bilježe i prihodi s osnova naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin od 12,1 posto, prihodi s osnova naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat povećanje od 24,0 posto.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i županije ostvareni su u iznosu od 3,8 mln kuna u 2018. godini, te su ostali na istoj razini ostvarenja kao i u 2017. godini.

3.3. Prihodi od naknada za koncesiju JLPRS-a kao zajednički prihodi

Prihodi gradova, općina i županija s osnova naknade za koncesije mogu biti:

- vlastiti prihodi
- s osnova zajedničkih prihoda.
-

Vlastiti prihodi općina, gradova i županija s osnova koncesije odnose se na vlastite prihode koji se ne dijele s drugim razinama vlasti, te predstavljaju isključivo prihod JLPRS-a. Politika koncesija određena Zakonom o koncesijama, te koordiniranim naporima svih dionika ovog sustava rezultirali su rastom prihoda po ovoj osnovi.

Prihodi gradova, općina i županija s osnova zajedničkih prihoda predstavljaju prihode gradova/općina i županija u omjerima koji su određeni posebnim propisima kojima se uređuje pojedina vrsta koncesije. Sukladno tome, u Tablici 4. prikazujemo prihode od naknada za koncesiju koje su raspoređene županijama i općinama/gradovima, a sukladno podjeli prihoda koje je uređeno podzakonskim aktima koji se referiraju na pojedinu vrstu koncesije, odnosno zakonski akt koji istu regulira.

Prema podacima iz Tablice 5. razvidno je da su prihoda županija u zajedničkim prihodima u 2018. godini u odnosu na 2017. godinu povećani za 7,3 posto. Tako su prihodi županija u zajedničkim prihodima u 2018. godini iznosili 121,0 mln kuna, a u 2017. godini 112,8 mln kuna.

Prihodi općinskih i gradskih proračuna tijekom 2018. godine bilježe povećanje od 3,5 posto odnosu na prethodnu godinu, te su u 2018. godini ostvareni u iznosu od 181,0 mln kuna.

Struktura prihoda izravno je ovisna o intencijama zakonodavca, te različitim strateškim okvirima koji se odnose na pojedina područja tako da se kroz promjene u pojedinim zakonskim ili podzakonskim aktima izravno utječe na prihode kako državnog, tako i proračuna JLPRS.

Prihodi gradskih/općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, gradskih i općinskih proračuna - u ovu skupinu prihoda ulaze: naknade za koncesije za mineralne i termalne vode, naknada za koncesije za javnu vodoopskrbu, naknada za koncesije za osnivanje slobodnih zona i naknada za koncesije za zahvaćanje pitke vode i prodaja na tržištu u bocama i drugoj ambalaži.

U 2018. godini proračunima gradova/općina raspoređen je iznos od 8,8 mln kuna, a u 2017. godini raspoređen iznos od 8,3 mln kuna, što je povećanje za 6,0 posto.

Prihodi županijskih i gradskih/općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog proračuna, županijskih proračuna i proračuna grada/općine - u ovu skupinu prihoda ulaze: naknada za koncesije za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH po odlukama Vlade RH, naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države, naknada za koncesiju na pomorskom dobru, naknada za koncesiju za dugogodišnji zakup za ribnjake, naknada za koncesiju za otkopane količine neenergetskih mineralnih sirovina, naknada za koncesije za istraživanje mineralnih sirovina, naknada za pridobivene količine energetskih mineralnih sirovina (plin), naknada za

pridobivene energetske mineralne sirovine (nafta i kondenzati), naknada za koncesije za turističko zemljište u kampovima, naknada za koncesije za turističko zemljište za hotele i turistička naselja, naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom (za ovu vrstu naknade vidjeti obrazloženje na str. 13.) i naknada za koncesiju za korištenje vode za ribnjake.

U 2018. godini proračunima županija raspoređen je iznos od 113,9 mln kuna, a proračunima gradova/općina iznos od 172,2 mln kuna. Gradski/općinski proračuni ostvarili su povećanje od 3,4 posto, dok su županijski proračuni ostvarili povećanje od 7,7 posto.

Prihodi županijskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog i županijskih proračuna - u ovu skupinu prihoda spadaju naknada za koncesiju za pravo lova i naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda. U 2018. godini proračunima županija raspoređen je iznos od 7,2 mln kuna, a u 2017. godini iznos od 7,1 mln kuna.

Tablica 5. Prikaz prihoda JLPRS-a od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije

Vrsta prihoda	2017. (iznos u kunama)		2018. (iznos u kunama)	
	Županija	Općina/grad	Županija	Općina/grad
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode		5.751.375,62		6.082.484,33
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.		910.644,78		1.105.528,35
Naknada za koncesiju za osnivanje slobodne zone		310.682,13		317.459,32
Naknada za koncesiju za zahv. pitke vode i prod.na tržištu u bocama i dr. ambalaži		600.120,69		568.365,69
Naknada za skladištenje ugljikovodika		750.000,00		750.000,00
Prihodi gradskih i općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, gradskih i općinskih proračuna		8.322.823,22		8.823.837,69
Naknada za koncesiju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH	2.704.491,96	17.579.201,50	2.392.232,37	15.549.513,43
Naknada za koncesije na pomorskom dobru	40.889.968,28	40.890.122,74	39.469.596,83	39.469.746,13
Naknada za otkopane količine neenergetskih mineralnih sirovina	4.995.620,57	7.493.431,47	5.152.416,29	7.728.624,95
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina plin	21.002.484,60	31.503.728,12	23.542.018,11	35.313.028,31
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina nafte i kondenzata	33.794.805,00	50.692.208,65	41.893.273,58	62.873.282,56
Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom	2.292.765,77	18.342.126,31	1.406.598,42	11.252.787,41
Prihodi županijskih i općinskih prihoda u zajedničkim prihodima državnog, županijskih i općinskih/gradskih proračuna	105.680.136,18	166.500.818,79	113.856.135,60	172.186.982,79
Naknada za koncesiju prava lova	2.312.154,35		4.866.873,48	
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	4.776.837,76		2.291.112,20	
Prihodi županijskog proračuna u zajedničkim prihodima državnog i županijskog proračuna	7.088.992,11		7.157.985,68	
UKUPNI PRIHODI ŽUPANIJSKIH I GRADSKIH/OPĆINSKIH PRORAČUNA	112.769.128,29	174.823.642,01	121.014.121,28	181.010.820,48

Izvor: FINA, Državna riznica

4. OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA

Ostale aktivnosti obuhvaćene ovim izvješćem odnose se na podatke o postupcima davanja koncesija, a iste su definirane postupanjima u okviru stručnih povjerenstava, obavijestima o namjeri davanju koncesija, broju novih ugovora sklopljenih u 2018. godini i 2017. godini, te dodijeljenim koncesijama za zahtjev.

4.1. Osnivanje stručnih povjerenstava

Sukladno odredbama Zakona o koncesijama davatelj koncesije dužan je prije postupka davanja koncesije imenovati stručno povjerenstvo te o tome obavijestiti Ministarstvo financija. Prema podacima Ministarstva financija, najveći broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava odnosi se na davanje koncesija za obavljanje komunalnih djelatnosti, davanje koncesija na pomorskom dobru, te za obavljanje djelatnosti u lučkim upravama. Davatelj koncesije može osnovati jedno stručno povjerenstvo za veći broj koncesija koje planira dati, ali koncesije moraju biti iz istog područja odnosno djelatnosti što je čest slučaj u području davanja koncesija za obavljanje javne zdravstvene usluge.

Tablica 6: Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava

PODRUČJE/DJELATNOST	2017.	2018.
Komunalno gospodarstvo	87	86
Pomorsko dobro	18	16
Zdravstvena djelatnost	11	4
Energetika	3	4
Korištenje voda		1
Rudarstvo	18	9
Lučke uprave	10	18
Žičare	1	
UKUPNO	148	138

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

4.2. Obavijesti o namjeri davanja koncesija

Postupak davanja koncesije započinje objavom Obavijesti o namjeri davanja koncesije u Narodnim novinama, a nakon čega ista može biti objavljena i u ostalim sredstvima javnog priopćavanja i na internet stranici davatelja koncesije.

Davateljima koncesija omogućeno je elektroničko slanje obrazaca na objavu svaki radni dan te ispravci istih u propisanim rokovima. Primjenom standardiziranih obrazaca i Elektroničkog oglasnika javne nabave ubrzalo je i pojednostavilo postupke davanja koncesija, omogućilo neposredan uvid nad objavama od strane Ministarstva financija, te su stvoreni uvjeti za statističku obradu podataka, ali i smanjeni ukupni troškovi provođenja postupka davateljima koncesija.

Kako postupak dodjele koncesija započinje danom objave Obavijesti o namjeri davanja koncesije u Narodnim novinama, zakonom je propisano što ista mora sadržavati. Danom objave obavijesti o namjeri davanja koncesije počinje teći rok za dostavu ponuda koji iznosi najmanje 30 dana. Tablica 7. prikazuje broj objavljenih Obavijesti o namjeri davanja koncesija, razrađeno prema predmetu koncesije.

Tablica 7: Broj postupaka davanja koncesija prema obavijestima o namjeri davanja koncesija objavljenima u Narodnim novinama – Elektronički oglasnik javne nabave (EOJN)

PODRUČJE/DJELATNOST	2017.	2018.
Komunalno gospodarstvo	183	111
Pomorsko dobro	135	82
Zdravstvena djelatnost	28	10
Energetika	1	7
Gospodarenje otpadom	8	
Korištenje voda		2
Pomorski linijski prijevoz	36	
Rudarstvo	52	15
Lučke uprave	13	91
Kulturna dobra		1
UKUPNO	456	319

Izvor: Ministarstvo financija, Narodne novine

4.3. Broj sklopljenih ugovora i Plan davanja koncesija za 2018. godinu

Tijekom 2018. godine sklopljeno je ukupno 753 ugovor o koncesiji, od čega se najveći dio odnosi na ugovore za obavljanje lučkih djelatnosti (njih 400).

Tablica 8: Broj sklopljenih ugovora tijekom 2017. i 2018. godine

PODRUČJE/DJELATNOST	2017.	2018.
Komunalno gospodarstvo	74	79
Pomorsko dobro	93	117
Zdravstvena djelatnost	58	63
Energetika-plin	1	2
Korištenje voda	18	20
Radio i televizija	38	35
Pomorski linijski prijevoz	1	10
Kulturna dobra	1	1
Rudarstvo	18	25
Koncesije za javni prijevoz	3	1
Lučke uprave	489	400
UKUPNO	794	753

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Promatrajući broj sklopljenih ugovora može se konstatirati kao je veći dio danih koncesija obuhvatio područje pomorskog dobra, te komunalnog gospodarstva i zdravstvene djelatnosti. Sklapanje ugovora o koncesiji iz područja komunalnog gospodarstva i zdravstvene djelatnosti propisano je posebnim zakonima, a istima se osigurava nužna zaštita života i zaštite ljudi (koncesije za djelatnost dimnjačara, crpljenja septičkih jama, naplate parkiranja, odvoz otpada (smeća), pružanje primarne zdravstvene zaštite i dr.).

Sukladno obvezi odredbe Zakona, Ministarstvo financija ustrojilo je evidenciju Planova davanja koncesija za 2018. godinu, te je isto usporedilo s ugovorima evidentiranim u Registru koncesija.

Prema evidenciji Ministarstva financija od ukupnog broja davatelja koncesija zaprimljeno je očitovanje njih 202, odnosno 36,3%. Od 202 davatelja koncesija koji su dostavili očitovanja za 2018. godinu njih 79 (39,11 posto) je odgovorio kao nema u planu davanje novih koncesija u 2018. godini.

Uspoređujući podatke iz planova davanja koncesija s brojem sklopljenih govora o koncesijama iz Registra koncesija, utvrđeni su određeni nerazmjeri u ostvarivanju istih.

Svakako treba naglasiti da Plan davanja koncesija nužno ne mora značiti i izvršenje istoga. Stoga, davatelji koncesije i tijekom tekuće godine mogu donositi izmjene i dopune Plana.

Također bitno je napomenuti kako u broj ugovora koji su sklopljeni tijekom 2018. godine ulaze svi ugovori kojima je datum početka koncesije unutar promatrane godine, bez obzira kada je započeo sam postupak davanja koncesija za isti. Naime, davatelj koncesije je sukladno odredbi Zakona morao na vrijeme pokrenuti postupak davanja koncesije, a što se tiče javnih usluga, taj vremenski period je najmanje 9 mjeseci prije isteka roka postojećeg ugovora o koncesiji. Dakle, za pojedine ugovore koji su sklopljeni tijekom 2018. godine postupci su započeti ranije, tijekom prethodnih razdoblja.

Obzirom na gore rečeno, ugovori o koncesiji koje je davatelj koncesije planirao tijekom 2018. godine, nisu nužno i sklopljeni tijekom 2018. godine, uzimajući u obzir tijek postupka davanja koncesija, a što uključuje i eventualne tijekom žalbenih postupaka.

Tablica 9: Planirani broj koncesija u 2018. i broj sklopljenih ugovora tijekom 2018. godine

PODRUČJE/DJELATNOST	Broj planiranih koncesija u 2018. godini	Broj sklopljenih ugovora u 2018.
Komunalno gospodarstvo	108	79
Pomorsko dobro	173	117
Zdravstvena djelatnost	152	63
Distribucija plina	5	2
Korištenje voda	26	20
Energetika (nafta, ugljikovodici)	15	
Radio i televizija	4	35
Pomorski linijski prijevoz		10
Rudarstvo	43	25
Lučke uprave	133	400
UKUPNO	659	751

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Prema dostavljenim podacima od davatelja koncesije koji su prikazani u Tablici 9., najveći dio planiranih koncesija u 2018. godini odnosi se na koncesije na pomorskom dobru (173), na koncesije za obavljanje zdravstvene djelatnosti (152), te lučkih uprava (133). Nadalje, planirano je 108 koncesija iz područja komunalnog gospodarstva, 43 koncesije iz područja rudarstva, te 15 koncesija iz područja energetike.

Prema podacima iz Registra koncesija, a sukladno podacima dostavljenim od davatelja koncesija tijekom 2018. godine sklopljeno je 749 ugovora o koncesiji, odnosno 13,1 posto više od planiranog broja koncesija.

Obzirom na odstupanja plana u odnosu na ostvareni broj sklopljenih ugovora, mogu se posebno istaknuti najčešći razlozi odstupanja kao što su lokalni izbori, nezainteresiranost koncesionara, izmjena zakonskih propisa, nedovoljan broj stručnog osoblja koje bi pripremilo dokumentaciju za nadmetanje, dugotrajnost postupka davanja koncesija, žalbeni postupci, te osnivanje trgovačkih društva (u 100% vlasništvu) koja se bave komunalnom djelatnosti, ili suvlasništvo JLPRS-a u trgovačkim društvima i slično.

4.4. Koncesije na zahtjev

Zakonom o koncesijama propisano je da se koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra može iznimno dati **neposredno na zahtjev** gospodarskog subjekta:

- kada mu je to nužno radi provedbe ugovora o koncesiji za javne radove ili koncesije za javne usluge,

- kada je to gospodarskom subjektu, koji je već potpisao ugovor o koncesiji za istraživanje mineralnih sirovina, nužno radi sklapanja ugovora o koncesiji za eksploataciju mineralnih sirovina koje su bile predmet istraživanja, a u skladu s odredbama propisa koji uređuju istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina,
- ako postojeća i/ili planirana gospodarska aktivnost gospodarskog subjekta na određenoj lokaciji čini s predmetom koncesije za koju se zahtjev podnosi, neodvojivu tehnološku ili funkcionalnu cjelinu, te koncesija služi isključivo za obavljanje te gospodarske aktivnosti, a osobito kada je predmet koncesije korištenje voda za tehnološke potrebe i navodnjavanje,
- kad je to potrebno ovlašteniku prava na radove sanacije koji se obavljaju na pomorskom dobru, a na temelju posebnog propisa.

Važno je napomenuti kako se koncesija na zahtjev ne smije se dati s namjerom neopravdanog izbjegavanja primjene postupka davanja koncesije. Cilj ovoga modela je omogućiti davateljima koncesije (Ministarstvo zaštite okoliš i energetike, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta) brže i jednostavnije postupanje kod zahtjeva za davanjem koncesija za korištenje voda ili zemljišta za eksploataciju mineralnih sirovina kada je budući koncesionar vlasnik zemljišne čestice na kojoj želi obavljati djelatnost koncesije.

Zakonom o koncesijama (Narodne novine, broj 69/17) davatelji koncesija dužni su utvrditi ispunjavaju li podnositelji zahtjeva sve uvjete propisane zakonom, te o istome obavještavaju Ministarstvo financija. Ministarstvo financija predmetne zahtjeve za koncesiju prima na znanje, odnosno po istima ne postupa.

Tijekom 2018. godine, a sukladno odredbama Zakona o koncesijama iz 2012. godine zaprimljeno 55 obavijesti za koncesije na zahtjev, od čega se 36 obavijesti odnosi na područje rudarstva (tehničko-građevni i arhitektonsko-građevni kamen), 15 obavijesti koje se odnose na vodno gospodarstvo (zahtjev za crpljenje voda radi navodnjavanja poljoprivrednih površina, za potrebe poljoprivrednih farmi, te za tehnološke i slične potrebe), i 1 obavijest koje se odnose na područje energetike (ugljikovodici), 2 obavijesti za koncesije na pomorskom dobru.

4.5. Pravna zaštita u području koncesija tijekom 2018. godine

Zakonom o koncesijama propisano je da je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave nadležna za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima davanja koncesija.

U donjoj tablici navedeni su osnovni podaci o broju riješenih predmeta, a prema tome jesu li žalbe odbačene/odbijene ili su donesena rješenja o poništenju postupka/dokumentacije.

Predmetnom tablicom nisu prikazani podaci o žalbama, odnosno predmetima koji se odnose postupke davanja koncesija na pomorskom dobru, jer treba napomenuti kako zakon o pomorskom dobru i morskim lukama nije usklađen sa Zakonom o koncesijama što predstavlja nužnost u određenju novih zakonodavnih okvira za područje koncesija u dijelu samog pomorskog dobra.

Tablica 10: Pravna zaštita tijekom 2018. godine

PODRUČJE/DJELATNOST	Broj žalbi koje su odbačene/odbijene	Broj poništenja postupaka/dokumentacije
Komunalno gospodarstvo	4	3
Zdravstvena djelatnost	1	
Energetika - toplinska energija		1
Korištenje voda	1	
Rudarstvo		1
Lučke uprave	3	1
UKUPNO	9	6

Izvor: Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave

5. DUGOVANJA EVIDENTIRANA U REGISTRU KONCESIJA

Uvidom u Registar koncesija omogućeno je praćenje dužnika i stanje duga po dospjelim nepodmirenim obvezama za koncesije. Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2018. godine iznosio je 139,8 mln kuna i smanjen je za 7,3 mln kuna u odnosu na isti dan 2017. godine, odnosno za 5,0 posto.

5.1. Stanje na dan 31. prosinca 2018. godine

Tablica 11: Iznos dugovanja prema davateljima koncesija na dan 31. prosinca 2018. godine

Naziv davatelja	Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2018.
Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	23.246.457,76
Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	33.410.416,13
Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	24.331.996,80
Ministarstvo poljoprivrede	356.678,51
Agencija za poljoprivredno zemljište	20.532.049,23
Ostalo (agencije, županije, općine/gradovi)	37.923.609,09
UKUPNO	139.801.207,52

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Preustrojem državne uprave krajem 2016. godine došlo je do preraspodjele nadležnosti po resorima, dok je isto u Registru koncesija provedeno s početkom 2017. godine. Tako je praćenje ugovora o ugljikovodicima, nafti, plinu prešlo iz nadležnosti Ministarstva gospodarstva u Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, dok je vodno gospodarstvo prešlo iz nadležnosti Ministarstva poljoprivrede u Ministarstvo zaštite okoliša i energetike.

Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta na dan 31.12.2018. godine imalo je evidentirano dugovanje u iznosu od 33,4 mln kuna. Prema očitovanju resora predmetno dugovanje odnosi se uglavnom na dug trgovačkih društava koja su otišla u stečaj.

Bitno je napomenuti kako Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta bilježi smanjenje evidentiranog dugovanja u Registru koncesija, bez obzira na preuzimanje ugovora o koncesiji iz nadležnosti ureda državnih uprava.

Agencija za poljoprivredno zemljište (kao tadašnji davatelj koncesije) za ugovore o koncesiji za poljoprivredno zemljište, bilježi dugovanje u iznos od 20,5 mln kuna, dok su ista na dan 31.12.2017. godine iznosila 6,4 mln kuna. Prema informacijama davatelja koncesija koncesionari svoje redovne rate plaćaju sa zakašnjenjem, odnosu kada krene isplata poticaja za poljoprivredu.

Ministarstvo zaštite okoliša i energetike nadležno je za područje energetike i vodnoga gospodarstva i imaju evidentiran dug na dan 31.12.2018.godine 24,3 mln kuna, te se isto velikim dijelom odnosi na nadležnost vodnoga gospodarstva.

Tablica 12: Iznos duga prema vrsti koncesije na dan 31. prosinca 2018. godine

Vrsta koncesije	Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2018.
Pomorsko dobro	42.486.495,86
Rudarstvo	33.410.416,13
Korištenje voda	22.696.666,65
Energetika (plin, nafta)	1.651.153,72
Poljoprivredno zemljište	20.532.049,23
Komunalno gospodarstvo	11.941.078,07
Radio i televizija	2.135.446,06
Zdravstvena djelatnost	1.114.584,59
Pravo lova	356.678,51
Ostalo (slobodne zone, kulturna dobra, obalni linijski prijevoz, itd.)	3.476.639,32
UKUPNO	139.801.207,52

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Koncesije na pomorskom dobru imaju evidentiran dug u iznosu od 42,5 mln kuna, a odnose se na koncesije kojima je davatelj Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, te koncesije koje daju županije i općine/gradovi na pomorskom dobru, dok je za područje/vrstu koncesije rudarstva evidentiran dug u iznosu od 35,1 mln kuna, dok je iz područja energetike (nafta, plin) evidentirano dugovanje u iznosu od 1,7 mln kuna.

Naplate koncesijskih dugovanja uočenih tijekom 2018. godine, ali i ranijih godina ukazuje na činjenicu kako nerijetko davatelji koncesija ne provode adekvatna postupanja prisilnih naplata, ali i postupaka raskida ugovora o koncesiji. To je i obveza koja proizlazi iz Zakona o koncesijama, ali i posebnih zakona na osnovu kojih su dane koncesije.

Za napomenuti je kako Zakon o koncesijama propisuju strože prekršajne odredbe kako za davatelje koncesija tako i za koncesionare koji ne postupaju u skladu s ugovorenim obvezama, ali i u skladu s Zakonom o koncesijama.

Ukoliko se promatra iznos duga prema visini duga, (po razredima), što je sadržano u Tablici 13., 943 dužnika nalazi se u najnižem razredu iznosa duga (10-499,99 kuna). Kašnjenje u plaćanju naknade za koncesiju u ovom slučaju nije vremenski dugo. Broj dužnika smanjuje se sa visinom duga, što znači da manji broj dužnika kumulira značajne iznose dugovanja. Koncesionari čiji pojedinačni dug prelazi 1 mln kuna (njih 20), ukupno generiraju 63,3 mln kuna duga.

Tablica 13: Broj dužnika prema iznosu duga u kunama na dan 31. prosinca 2018. godine

Iznos duga u kunama	Broj dužnika na dan 31.12.2018.
10,00 - 499,99	947
500,00 - 999,99	232
1.000,00 - 4.999,99	615
5.000,00 - 9.999,99	213
10.000,00 - 29.999,99	241
30.000,00 - 49.999,99	105
50.000,00 - 99.999,99	97
100.000,00 - 299.999,99	97
300.000,00 - 499.999,99	30
500.000,00 - 999.999,99	41
1.000.000,00 - 4.999.999,99	16
5.000.000,00 i više	4
UKUPNO	2.638

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

6. FINANCIJSKI NADZOR ZAKONITOSTI, PRAVILNOSTI I PRAVODOBNOSTI OBRAČUNA, PRIJAVA I UPLATA NAKNADA ZA KONCESIJE

Zakonom o koncesijama propisane su prekršajne odredbe za koncesionara ako ne plati naknadu za koncesiju te za odgovornu osobu ako je koncesionar pravna osoba.

Važno je istaknuti da su propisane i prekršajne odredbe za davatelja koncesije i odgovornu osobu za taj prekršaj kod davatelja koncesije ako ne poduzima mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda od koncesija.

Također, zakonskim okvirom propisuju se i prekršajne odredbe za pravne osobe koje su posebnim propisima ovlaštene za davanje koncesija, ako protivno odredbama navedenoga Zakona kao i posebnih propisa kojima se uređuju pojedine koncesije Ministarstvu financija ne dostavi podatke potrebne radi upisa u Registar koncesija ili navedene podatke ne dostavi u roku.

Inspektori Ministarstva financija koji obavljaju financijski nadzor u području koncesija, mogu navedeni nadzor obavljati samostalno nad koncesionarom koji ne izvršava obveze u skladu s ugovorom o koncesiji i posebnim propisima, temeljem podataka iz Registra koncesija, prijava, zahtjeva nadležnih državnih odvjetništava, kao i na zahtjev davatelja koncesije. Postupak nadzora se može pokrenuti i kod onih fizičkih i pravnih osoba za koje se po prijavi ili na drugi način saznalo da postoji sumnja da obavljaju djelatnost za koje je potrebna koncesija, bez dodijeljene koncesije.

Po obavljenom financijskom nadzoru inspektor u konačnici donosi rješenje temeljem odredbi Zakona o koncesijama, Zakona o općem upravnom postupku i Općem poreznom zakonu kojim nalaže uplate iznosa neplaćene ili manje plaćene naknade za koncesiju u nadležni proračun/proračune ili na račun pravne osobe davatelja koncesije.

Ovlašteni službenici Carinske uprave su tijekom 2018. godine obavili ukupno 182 nadzora iz područja koncesija od toga su u 73 nadzora utvrđene nepravilnosti, novoutvrđene obveze iznosile su 36.051.071,38 kuna s kamatama, od čega je u tijeku nadzora naplaćeno 25.184.137,98 kune.

U 2018. godini doneseno je 41 rješenje, izrečeno je 27 prekršajnih naloga sa ukupnim iznosom prekršajne kazne od 257.800,00 kuna. Utvrđena je protupravno stečena imovinska korist u iznosu od 8.104.412,62 kuna. Državnim odvjetništvima dostavljene su obavijesti i zapisnici o obavljenim nadzorima u 14 predmeta.

U istom razdoblju protiv donesenih rješenja pokrenuta su 3 upravna spora, te 8 upravnih sporova protiv drugostupanjskih rješenja Samostalnog sektora za drugostupanjski upravni postupak, u postupcima koji su završeni po odredbama starog Zakona o koncesijama (Narodne novine, br. 143/12).

Svakako, a u pogledu dugovanja treba istaći kako je nemali broj koncesionara s iskazanim iznosima velikih dugovanja zapao u teškoće, te se sukladno zakonskim propisima pojavljuju i koncesionari koji se nalaze u predstečajnim nagodbama, odnosno samom postupku stečaja što utječe i na postupanja nadležnih inspekcijских službi. Uvažavajući navedene okolnosti, problematika ovakvih poduzetnika mora biti na pravilan način prepoznata, a u konačnici i kroz provedbu predstečajnih nagodbi i/li stečajnih postupaka može se očekivati kako će određeni broj koncesionara stvoriti uvjete daljnjem poslovanju koje neće pratiti potreba bilo kakve intervencije države. Ukoliko se isto ne ostvari, sami davatelji nužno moraju poduzimati mjere raskida ugovora o koncesijama, a u većoj mjeri negoli je to bio slučaj u dosadašnjoj praksi. Isto je posebice važno istaknuti, a polazeći od odgovornosti svakog davatelja pojedinačno.

7. AKTIVNOSTI U DEFINIRANJU POLITIKE KONCESIJA U 2018. GODINI I PODUZIMANJE MJERA TIJEKOM 2019. GODINE U SUSTAVU KONCESIJA

Politika koncesija u najvećoj mogućoj mjeri usmjerena je ka povezivanju i uspostavi veće suradnje svih sudionika u kreiranju i razvoju efikasnog sustava koncesija u Republici Hrvatskoj .

Davateljima koncesija omogućena je provedba adekvatnih analiza radi izrade okvira ka uspješnom davanju koncesija. Zakon o koncesijama propisao je jasan postupak za davanje koncesije, a davatelj koncesije je dužan kroz studije opravdanosti davanja koncesije predvidjeti uravnotežen sustav između naknada za koncesije i vrijednosti predmeta koncesije.

Aktivnosti Ministarstva financija biti će usmjerena na jačanje provedbe nadzora nad izvršenjem preuzetih obveza ugovorom o koncesijama, kao i sankcioniranje obavljanja djelatnosti koja se obavlja bez dodijeljene koncesije.

7.1. Poduzete mjere i aktivnosti

Ministarstvo financija u skladu s politikom koncesija nastoji poticati davatelje koncesija na poduzimanje mjera koje će omogućiti stvaranje uvjeta za stalno praćenje izvršavanja obveza koncesionara.

Naknadu za koncesiju koncesionar je dužan plaćati u iznosu i na način kako je to regulirano ugovorom o koncesiji uz primjenu pripadajućih zakonskih i podzakonskih akata. Sve uplate, a samim time i dugovanja po pojedinom ugovoru o koncesiji evidentiraju se u Registru koncesija, te se na iste obračunava zakonska zatezna kamata.

Ministarstvo financija provodeći politiku koncesija u skladu s odredbama Zakona o koncesijama i Pravilnikom o Registru koncesija, davateljima koncesija i koncesionarima šalje Obvijesti o dospjeloj, a nepodmirenoj naknadi za koncesiju, a radi podmirenja obveza od strane koncesionara u skladu s ugovorom o koncesiji.

Politikom koncesija Ministarstvo financija je obvezalo sve davatelje koncesija da vode brigu o dodijeljenim koncesijama, a što podrazumijeva aktivno praćenja rada koncesionara, te osiguranja uredne naplate koncesijskih naknada, te poduzimanje redovitih mjera u slučajevima neizvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama.

Obveza davatelja koncesija koja proizlazi iz samog Zakona o koncesijama jest voditi brigu o učincima dodijeljenih koncesija, te postupanjima koje provodi pojedini davatelj u okviru svoje nadležnosti ovisno o vrsti koncesije.

Tijekom 2018. godine Ministarstvo financija je poduzimalo određene aktivnosti koje su prvenstveno bile usmjerene ka boljoj naplati koncesijskih naknada, a provedene su u suradnji s djelatnicima Carinske uprave, čime su postignuti određeni napreci i to prvenstveno u pogledu sankcioniranja nezakonitosti rada koncesionara, kao i djelatnosti koje su se obavljale bez ugovora o koncesiji.

Obveza davatelja koncesije prvenstveno je praćenje rada koncesionara kao i izvršavanje njegovih obveza definiranih ugovornim odnosom sadržanim u ugovoru o koncesiji. Obzirom da naknade za koncesiju predstavljaju proračunske prihode kako u državnom proračunu tako i proračunu jedinica lokalne i regionalne samouprave, prema raspodjeli propisanoj posebnim zakonima, nužno je aktivnije postupanje davatelja koncesije u smislu propisane odgovornosti u dijelu koji se odnosi na nadzor nad koncesionarima u izvršavanju obveza preuzetih ugovorima o koncesiji.

Davatelji koncesija obvezni su pratiti je li naknada za koncesiju plaćena na vrijeme, odnosno je li plaćena pravilno, potpuno i pravodobno. Također, posebno je potrebno pratiti rad koncesionara u

izvršavanju svih obveza iz ugovora o koncesiji. Davatelji koncesija obavezni su poduzimati mjere nadzora nad koncesionarom ukoliko utvrde da se djelatnost obavlja izvan opsega koji je određen ugovorom o koncesiji, a za što su po novom Zakonu o koncesijama propisani određeni prekršaji.

7.2. Poduzimanje mjera i otklanjanje nedostataka

Najveća pažnja bila je usmjerena ka jačanju nadzora koji se dodatno unaprijedio unutar Ministarstva financija kroz nadležnost Carinske uprave koja je zadužena za nadzor koncesionarima koji ne izvršavaju svoje obveze u skladu s ugovorom o koncesiji, ali i također za sve nezakonite radnje koje se mogu dogoditi na dobru koje je predmet koncesije.

Ministarstvo financija je uspostavom stalnog nadzora na koncesionarima tijekom 2018. godine učinilo značajne pomake ka otklanjanu nedostataka i učenih nepravilnosti u radu koncesionara, a koje do sada nisu bile sankcionirane od strane davatelja koncesija. Za očekivati je da će tijekom budućeg razdoblja, a zbog aktivne uloge Ministarstva financija, doći do smanjenja nepravilnosti kao i neizvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama.

ZAKLJUČNO

Uzimajući u obzir značaj provođenja aktivne politike koncesija tijekom 2018. godine može se zaključiti kako je Ministarstvo financija postupalo u skladu sa svojim nadležnostima i djelokrugom, te je sukladno Zakonu o koncesijama provodilo sve mjere i aktivnosti s ciljem jačanja sustava nadzora i praćenja rada koncesionara i izvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama, ali i procedure koja se odnosi na učinkovitiju dodjelu koncesija u različitim sektorima gospodarstva.

Sukladno zacrtanim ciljevima ekonomske politike Vlade RH, kretanja prihoda državnog proračuna određena su očekivanim rastom gospodarske aktivnosti. Aktivna uloga Ministarstva financija ogledala se u poticanju djelovanja davatelja koncesija prema svakom pojedinom koncesionaru potičući financijsku disciplinu i poštivanje izvršenja obveza iz ugovora o koncesijama.

Tijekom 2018. godine u nadležnosti Ministarstva financija kontinuirano se upućivalo davatelje koncesija na stalno praćenje i pokretanje aktiviranja postojećih instrumenta osiguranja kao i aktiviranje prisilne naplate za evidentirana dugovanja koncesionara, te potom i provedbu raskida ugovora o koncesijama ukoliko su se stvorili svi preduvjeti za pokretanjem istoga. U tom smislu, može se konstatirati kako su u ovom segmentu učinjeni određeni pomaci gdje su u većoj mjeri angažirani davatelji koncesija, a prvenstveno kod reguliranja i naplate postojećih dugovanja.

Novim zakonskim okvirom koji je usvojen u srpnju 2017. godine stvoreni su preduvjeti za jačanje efikasnosti sustava i politike koncesija jačanjem uloge Carinske službe ministarstva nadležnog za financije, koja će osigurati provedbu učinkovitog i efikasnog obavljanja nadzora u sustavu koncesija. Tako su Zakonom o koncesijama jasno propisani postupci poduzimanja mjera naplate pokretanjem postupka prisilne naplate aktiviranjem instrumenata osiguranja i drugim inspekcijskim aktivnostima u slučaju uočavanja nelegalnog korištenja koncesijskog dobra ili korištenjem dobra izvan područja koncesije. Cjelokupni proces nadzora i kontrole postupka naplate naknade za koncesiju koji se obavlja u nadležnosti Carinske uprave rezultirat će povećanjem prihoda od naknada za koncesije kao i boljeg izvršavanja svih ugovorenih obveza.

Aktivnom politikom koncesija provedenom od strane Ministarstva financija rezultiralo je povećanjem učinkovitosti praćenja i izvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama, stalnim nadzorom nad poslovanjem koncesionara, što je također utjecalo na smanjenje eventualnih nepravilnosti i neurednosti izvršavanja ugovorenih obveza koncesionara.

Zadaća Ministarstva financija u budućem razdoblju prvenstveno će biti usmjerena na aktiviranje svih davatelja koncesija da u što većoj mjeri pristupe razvoju novih modela koncesija i predlože određena poboljšanja kako posebnom zakonskom regulativom tako i podzakonskim aktima, te smjernicama i planovima davanja koncesija u svrhu povećanja gospodarske aktivnosti putem koncesija. Za očekivati je razvitak i unapređenje budućih novih modela koncesija kroz razne prioritetne projekte zacrtane Vladinom politikom u smislu jačanja gospodarskog opravka i poticanja novih investicijskih ulaganja u RH. Ministarstvo financija u budućem razdoblju očekuje i rast prihoda s osnova koncesijskih naknada ali i drugih prihoda koji su usko vezani uz svaki novi realizirani investicijski projekt iz područja koncesija.

Za očekivati je kako će provedba novoga Zakona o koncesijama pozitivno utjecati na povećanje prihoda kako državnog tako i proračuna na lokalnoj razini, ali i povećanim aktivnostima davatelja koncesija u ovom području.

POPIS SLIKA I TABLICA:

Slika 1. Struktura ukupnih prihoda od naknada za koncesiju

Tablica 1. Prikaz broja ugovora o koncesiji u Registru koncesija

Tablica 2. Prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju

Tablica 3. Prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju po vrstama koncesije

Tablica 4. Prikaz prihoda Državnog proračuna (izravni i s osnova zajedničkih prihoda) od naknade za koncesiju po vrstama koncesije

Tablica 5. Prikaz prihoda JLPRS-a od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije

Tablica 6. Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava

Tablica 7. Broj postupaka davanja koncesija prema obavijestima o namjeri davanja koncesija objavljenima u Narodnim novinama – Elektronički oglasnik javne nabave (EOJN)

Tablica 8. Broj novosklopljenih sklopljenih ugovora tijekom 2017. i 2018. godine

Tablica 9. Planirani broj koncesija u 2019. godini i broj sklopljenih ugovora tijekom 2018. godine

Tablica 10. Pravna zaštita tijekom 2018. godine

Tablica 11: Iznos dugovanja prema davateljima koncesija na dan 31. prosinca 2018. godine

Tablica 12: Iznos duga prema vrsti koncesije na dan 31. prosinca 2018. godine

Tablica 13: Broj dužnika prema iznosu duga u kunama na dan 31. prosinca 2018. godine