



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Zagreb, rujan 2021.

PREDLAGATELJ: Ministarstvo financija

PREDMET: Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2020. godinu

**REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO FINACIJA**

**IZVJEŠĆE O PROVEDENOJ POLITICI KONCESIJA
ZA 2020. GODINU**

Zagreb, rujan 2021.

SADRŽAJ:

1. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ	6
2. REGISTAR KONCESIJA.....	11
3. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJE	16
4. OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA.	31
5. DUGOVANJA EVIDENTIRANA U REGISTRU KONCESIJA.....	34
6. FINANCIJSKI NADZOR ZAKONITOSTI, PRAVILNOSTI I PRAVODOBNOSTI OBRAČUNA, PRIJAVA I UPLATA NAKNADA ZA KONCESIJE	37
7. AKTIVNOSTI U DEFINIRANJU POLITIKE KONCESIJA U 2020. GODINI I PODUZIMANJE MJERA TIJEKOM 2021. GODINE U SUSTAVU KONCESIJA.....	38

OPERATIVNI SAŽETAK

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

Politika koncesija u najvećoj mogućoj mjeri usmjerena je ka povezivanju i učinkovitoj suradnji svih sudionika u kreiranju i razvoju efikasnog sustava koncesija u Republici Hrvatskoj, a polazeći od činjenice da se radi o javnom davanju u obliku naknade za korištenje određenog javnog dobra te istovremeno značajnoj poluzi razvoja gospodarstva.

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 određene 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.

Unatoč izazovnoj godini za gospodarstvo na svjetskoj razini, pa tako i u Republici Hrvatskoj radi pandemije bolesti COVID-19, ali i štetama nastalim uslijed potresa u Gradu Zagrebu te većem dijelu središnje Hrvatske, može se konstatirati da je pad prihoda od koncesija u 2020. godini u okviru prihvatljivog, a što ukazuje na učinkovitost i svrsishodnost mjera pomoći koje je Vlada Republike Hrvatske omogućila gospodarstvu.

U okolnostima pandemije, a zahvaljujući mjerama pomoći radi ublažavanja negativnih posljedica za gospodarstvo kroz izdvajanja za provedbu ugovora o koncesijama posebice u sektorima poljoprivrede, turizma, prometa i rudarstva, znatno je ublažen negativan učinak pandemije, kao što to proizlazi i iz Programa konvergencije Republike Hrvatske za 2020. i 2021. godinu.

Tijekom 2020. godine Ministarstvo financija je poduzimalo aktivnosti ukazivanja nadležnim tijelima lokalnih jedinica o svim propuštenim radnjama i neispunjenju obveza u vezi s vođenjem Registra te ih upućivalo na obvezu poduzimanja mjera za ispravan i pravodoban unos i ažuriranje podataka. Predmetne aktivnosti imale su za cilj povećati ažurnost i pravovremenu naplatu koncesijskih naknada, kao i ispravan i vjerodostojan prikaz stanja potraživanja i obveza. Dio aktivnosti Ministarstva financija provodio se u suradnji s djelatnicima Carinske uprave, koji provede nadzore nad radom koncesionara, kao i nad djelatnostima koje su se obavljale bez ugovora o koncesiji.

Poradi specifičnih okolnosti poslovanja poduzetnika u uvjetima pandemije bolesti COVID-19 u 2020. godini, Ministarstvo financija je bilo aktivna podrška davateljima prilikom donošenja

specifičnih sektorskih odluka vezano za odgode plaćanja naknada za koncesiju odnosno umanjenja naknada za koncesiju, kao nekih od mjera pomoći gospodarstvu.

Ministarstvo financija kao 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 ispunjenjem ugovornih obveza koncesionara treba biti učinkovita i pravovremena. Kako bi se postojeći sustav dodatno unaprijedio i poboljšao, usvajanjem Zaključka Vlade Republike Hrvatske prihvaća se ovo Izvješće.

1. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Uvod

Sustav koncesija u Republici Hrvatskoj utemeljen je na zakonskim i podzakonskim aktima koji čine Zakon o koncesijama, te posebni (sektorski) zakoni s pripadajućim podzakonskim aktima.

Zakonski okvir predstavlja temelj i osnovni je preduvjet provedbe mjera za koje je odgovorno Ministarstvo financija, te je usmjeren ostvarivanju pozitivnih učinaka i prilagodbi 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 učinkovitom 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 pojačati angažman davatelja koncesija u provedbi svih mjera i aktivnosti usmjerenih ostvarenju ciljeva u području koncesioniranja.

Zakon o koncesijama

Prvi hrvatski Zakon o koncesijama donesen je još u travnju 1990. godine. Njega je slijedio istoimeni Zakon o koncesijama iz 1992. godine, koji je uvelike odredio smjer razvoja sustava koncesija u narednom razdoblju u Republici Hrvatskoj. Navedeni Zakon sadržavao je samo osnovne odredbe i smjernice i bio je nedovoljan da bi se složeni postupak davanja koncesije uopće proveo sukladno njegovim odredbama. Posljedica toga bilo je da su mnogi posebni propisi („sektorski zakoni“) praktično samostalno regulirali sustave koncesija iz svoje nadležnosti.

Republika Hrvatska je stoga kroz izrade novih pravnih okvira koji se tiču sustava koncesija razvila vrlo različite koncesijske režime, ne samo oko definiranja pojma koncesije već i postupka davanja koncesije budući da su mnogi sektorski zakoni definirali vlastiti postupak kako se i pod kojim uvjetima daje koncesija.

Ključni poticaj u razvoju sustava koncesija u Republici Hrvatskoj uslijedio je početkom pregovora o pristupanju Europskoj uniji a što je rezultiralo donošenjem Zakona o koncesijama 2008. godine (Narodne novine, br. 125/08), a u kojem su uvedena pravila sukladna odredbama pravne stečevine Europske unije koja uređuje koncesije, a primarno one koje proizlaze iz Direktive 2004/18/EZ i Direktive 2004/17/EZ.

Brojne promjene, a koje su bile rezultat ekonomske krize nametnule su potrebu veće primjene modela javno-privatnog partnerstva, potom i jasnijih pravila vezano za promjene koncesijskog modela tijekom njegova trajanja. Donošenje novog okvira Europske unije, posebno Prijedloga direktive o koncesijama rezultirale su izradom Zakona o koncesijama u 2012. godini (Narodne novine, br. 143/12) gdje se, između ostalog, po prvi put koncesija

definira kao „pravo koje se steže ugovorom“ i u kojem se puno detaljnije normiraju i propisuju zakonske odredbe, vrsta i predmet koncesije te postupci davanja koncesije.

U srpnju 2017. godine stupio je na snagu novi Zakon o koncesijama (Narodne novine, br. 69/17), 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 koje provode davatelji koncesija, a 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 EUR. 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) od 31. listopada 2019. 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.) vrijednosni prag izmijenjen i on iznosi 5.350.000 EUR, te se primjenjuje od 1. siječnja 2020. 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 39.762.270 HRK. 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 se dodatno ojačao postojeći okvir te u tom smislu 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 5.350.000 EUR. 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 o koncesijama, dok su ostale odredbe Zakona primjenjive na sve koncesije neovisno o njihovoj vrijednosti i vrsti.

Zakon obuhvaća uvodni dio, pripreme 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 uvedena 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 građevina 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.

Vezano uz politiku koncesija provođenje nadzora nad izvršavanjem ugovornih obveza važno je za istaknuti kako Zakon o koncesijama propisuje stroži režim nadzora koje provodi Ministarstvo financija/Carinska uprava, a koja postupa 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.

Zakon je doživio svoje izmjene i dopune u 2020. godini budući je Europska komisija prilikom evaluacije prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo putem Službene opomene - povreda br. 2018/2269 obavijestila Republiku Hrvatsku o rezultatima evaluacije te izrazila svoje nedoumice i pitanja koja su se nametnula prilikom provjere usklađenosti. S tim u vezi, pristupilo se izradi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama (Narodne novine, broj 107/20) koji je stupio na snagu 10. listopada 2020. godine i kojim su ispravljene sve neusklađenosti.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama dorađene su određene odredbe na način da se definicija gospodarskog subjekta propisala detaljnije, nadalje se detaljnije propisuju odredbe o sukobu interesa osoba uključenih u postupak davanja koncesije te svih koji mogu utjecati na tijek postupka davanja koncesija.

Direktiva predviđa davanje koncesija između javnih subjekata (in-house) što Zakonom o koncesijama nije predviđeno. Opravdanost neprenošenja odredbi Direktive osigurano je kroz zakonsko propisivanje da davatelji koncesije ne daju koncesije međusobno.

S obzirom da Direktiva o koncesijama predviđa niz odredbi o davanju koncesija u području obrane i sigurnosti, a sustav koncesioniranja u Republici Hrvatskoj davanje koncesija u području obrane ne predviđa, opravdanost neprenošenja tih odredbi Direktive osigurano je kroz zakonsko propisivanje zabrane davanja koncesije u području obrane i sigurnosti.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama precizirane su mogućnosti za izmjenu ugovora o koncesiji na način da se briše mogućnost da Hrvatski sabor može zahtijevati izmjenu ugovora o koncesiji ako to zahtjeva interes Republike Hrvatske. Navedena odredba je brisana s obzirom da je kao takva preopćenita jer se ne definira što bi bio interes Republike Hrvatske, a da već nije propisan stavkom 1. istog članka koji propisuje da Hrvatski sabor može izmijeniti ugovor o koncesiji kada se utvrdi da je ugrožena nacionalna sigurnost i obrana države, okoliš ili ljudsko zdravlje. Ova odredba bila je sadržana i u Zakonu o koncesijama koji je donesen 2012. godine te 2017. godine i nikada nije konzumirana.

Nadalje se detaljnije propisao način izračuna nove procjene vrijednosti koncesije prilikom izmjene ugovora o koncesiji te se propisala mogućnost osnivanja založnog prava, uz suglasnost davatelja koncesije, samo na koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra.

Jasnije se odredilo postojanje mogućnosti podugovaranja koje je propisano liberalnije od odredbi važećeg Zakona na način da uvjeti za podugovaranje više nisu zakonski propisani već su prepušteni slobodnim tržišnim uvjetima dok se i dalje zakonski propisuju uvjeti za sklapanje ugovora o potkoncesiji. Mogućnost za sklapanje ugovora o potkoncesiji definira se u okviru dokumentacije za nadmetanje, tako da je budući koncesionar unaprijed upoznat s područjima u kojima je moguće sklopiti ugovor o potkoncesiji, pritom primjenjujući odredbe

Zakona o koncesijama i drugih posebnih zakona koji uređuju pojedino područje koncesioniranja.

2. REGISTAR KONCESIJA

Uvod

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

Baza podataka Registra koncesija kreirana je na način da omogući davateljima koncesija i Ministarstvu financija stalno praćenje izvršavanja obveza koncesionara.

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 31.12.2019.		na dan 31.12.2020.	
	broj aktivnih ugovora	udio u ukupnom broju	broj aktivnih ugovora	udio u ukupnom broju
Koncesija za komunalne djelatnosti	481	5,58	431	6,70
Koncesija na pomorskom dobru	1.054	12,24	1.124	17,48
Koncesija u području zdravstva	3.905	45,34	1.658	25,79
Koncesija u području energetike	98	1,14	75	1,17
Koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom	3	0,03	6	0,09
Koncesija za korištenje voda	390	4,53	354	5,51
Koncesija za pružanje medijskih usluga televizije i radija	176	2,04	171	2,66
Koncesija za obavljanje linijskog i obalnog pomorskog i riječenog prometa	7	0,08	14	0,22
Koncesija na kulturnim dobrima	5	0,06	4	0,06
Koncesija za pravo lova na državnim lovištima i uzgajalištima divljači	71	0,82	73	1,14
Koncesija za poljoprivredno zemljište	159	1,85	160	2,49
Koncesija za istraživanje i/ili eksploataciju mineralnih sirovina	1.251	14,52	1.458	22,67
Koncesija igre na sreću	3	0,03	3	0,05
Koncesija za slobodne zone	7	0,08	7	0,11
Koncesija za javne ceste	3	0,05	3	0,05
Koncesije za javni prijevoz	24	0,28	17	0,26
Koncesije lučkih uprava	973	11,30	869	13,51
Koncesija za zračne luke	1	0,01	1	0,02
Koncesija u području turizma	1	0,01	1	0,02
Koncesija za žičare	1	0,01	1	0,02
UKUPNO	8.613	100,00	6.430	100,00

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Na dan 31.12.2020. godine ukupno je bilo 6.430 aktivna ugovora u Registru koncesija, što je 2.183 ugovora manje u odnosu na isti dan prethodne godine. Na značajno smanjenje broja aktivnih ugovora najviše je utjecao smanjenje broja ugovora u području zdravstva (smanjenje za 2.247 ugovora), a razlog istome je prestanak instituta koncesije za obavljanje zdravstvene zaštite.

Najveći broj ugovora odnosi se na ugovore za obavljanje zdravstvene djelatnosti (25,79 posto), te na područje rudarstva (22,67 posto). Kod područja rudarstva treba naglasiti kako koncesionar za jedno eksploatacijsko polje ima jedan ugovor o koncesiji a za koji su otvorena dva ili više ID brojeva ugovora, jedan za plaćanje naknade za zauzetu površinu i drugi za plaćanje naknade za eksploataciju mineralne sirovine (radi različitih primatelja prihoda), te se u Registru koncesija vode kao dva ugovora. Ugovori o koncesiji za korištenje pomorskog dobra u ukupnom broju ugovora sudjeluju sa 17,48 posto, ugovori o koncesiji za obavljanje komunalnog gospodarstvo (dimnjačari, pražnjenje septičkih jama) sudjeluju u ukupnom broju ugovora sa 6,69 posto, ugovori za korištenje voda sa 5,51 posto, a ugovori koje dodjeljuju lučke uprave sa 13,51 posto.

Odredbama Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine, br. 150/08) bilo je propisano da jedinice područne (regionalne) samouprave ostvaruju svoja prava, obveze, zadaće i ciljeve na području zdravstvene zaštite tako da sukladno mreži javne zdravstvene službe daju koncesije za obavljanje javne zdravstvene službe na svom području. Sukladno tome, sve županije su dodijelile koncesije u području zdravstva. U tablici je vidljiv broj sklopljenih ugovora.

Međutim, novi Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine, br. 100/18) odredio je da koncesionari koji obavljaju privatnu praksu na osnovi koncesije mogu zdravstvenu djelatnost nastaviti obavljati u privatnoj praksi na osnovi zakupa prostora koji je u vlasništvu doma zdravlja odnosno u prostoru s kojim dom zdravlja raspolaže temeljem valjanog dokaza o raspolaganju prostorom, a u kojem su obavljali tu djelatnost do dana stupanja na snagu ovoga. Zdravstvenim radnicima, koji na dan stupanja na snagu ovoga Zakona obavljaju privatnu praksu na osnovi koncesije, pravo na obavljanje privatne prakse prestaje istekom roka od dvije godine od dana stupanja na snagu ovoga Zakona. To u praksi znači da institut koncesije u području zdravstva prestaju te postaje institut zakupa.

Tablica 2. Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji u Registru koncesija po godinama

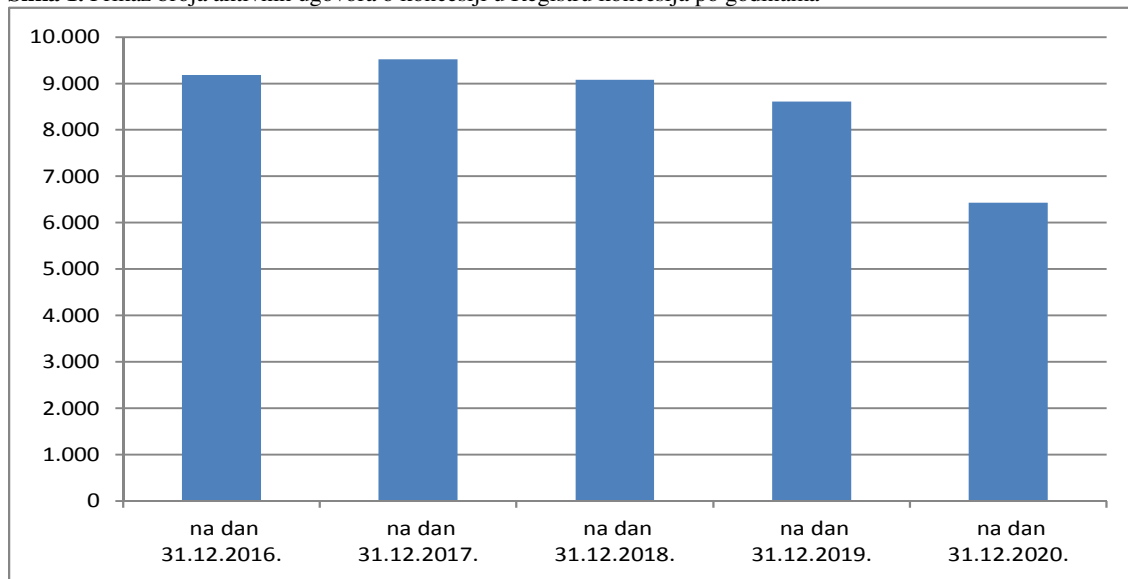
VRSTA KONCESIJE	na dan 31.12.2016.	na dan 31.12.2017.	na dan 31.12.2018.	na dan 31.12.2019.	na dan 31.12.2020.
Koncesija za komunalne djelatnosti	566	621	503	481	431
Koncesija na pomorskom dobru	852	943	1.001	1.054	1.124
Koncesija u području zdravstva	4.385	4.354	4.293	3.905	1.658
Koncesija u području energetike	74	75	75	98	75
Koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom	25	25	6	3	6
Koncesija za korištenje voda	516	526	440	390	354
Koncesija za pružanje medijskih usluga televizije i radija	169	183	182	176	171
Koncesija za obavljanje linijskog i obalnog pomorskog i riječenog prometa	48	18	17	7	14
Koncesija na kulturnim dobrima	5	5	6	5	4
Koncesija za pravo lova na državnim lovištima i uzgajalištima divljači	74	73	73	71	73
Koncesija za poljoprivredno zemljište	166	164	164	159	160
Koncesija za istraživanje i/ili eksploataciju mineralnih sirovina	1.380	1.377	1.348	1.251	1.458
Koncesija igre na sreću	17	17	7	3	3
Koncesija za slobodne zone	8	7	7	7	7
Koncesija za javne ceste	3	3	3	3	3
Koncesije za javni prijevoz	54	54	19	24	17
Koncesije lučkih uprava	838	1.074	932	973	869
Koncesija za zračne luke	1	1	1	1	1
Koncesija u području turizma	1	1	1	1	1
Koncesija za žičare				1	1
UKUPNO	9.182	9.521	9.078	8.613	6.430

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Prema podacima iz Tablice 2. razvidno je kako se broj aktivnih ugovora od 2017. godine kontinuirano smanjuje. Razlog tome su upravo ugovori o koncesiji u području zdravstva, te se može očekivati i smanjenje u idućoj godini. Radi velikog broj sklopljenih ugovora utjecaj smanjenja je značajan.

Smanjenje odnosno povećanje broja ugovora o koncesiji u veliko je mjeri pod izravnim utjecajem promjena zakonskih okvira, pri čemu zakonodavac donosi odluke o tome koristi li se u određenom području institut koncesije ili neki drugi pravni model.

Slika 1. Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji u Registru koncesija po godinama



Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

2.1. Funkcioniranje 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 2020. godine provedeno je sukladno odredbama Pravilnika o Registru koncesija (Narodne novine, broj 1/18), (dalje u tekstu: Pravilnik).

Uključivanje davatelja koncesija u proces unosa i ažuriranja podataka u aplikaciji Registra koncesija (zakonska obveza od siječnja 2018. godine) dovelo je do učinkovitijeg i efikasnijeg sustava prikupljanja i evidencije podataka u Registar koncesija. Korist od ovakvog postupanja ogleda se u brzini cjelokupnog procesa evidentiranja podataka, a samim time i efikasnijem praćenju ispunjenja obveza koncesionara vezano za plaćanje naknade za koncesiju. To omogućava 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, inspeksijskih ili drugih mjera predviđenih Zakonom o koncesijama i posebnim zakonima.

Međutim, unatoč ažurnijim i vjerodostojnijim podacima u Registru koncesija još uvijek postoji prostora za unapređenje, jer pojedini davatelji ne unose sami podatke u Registar koncesija, ili ne unose na vrijeme.

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 Registru koncesija 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 za koncesiju prema odredbi članka 9. stavka 2. Pravilnika odnosno na točne račune koji sadržavaju ID (identifikacijski broj za svaki pojedini ugovor o koncesiji). Takve 'ne regularne uplate' dovode do neusklađenosti podataka o uplatama koncesijskih naknada po vrstama prihoda između Registra koncesija i Glavne knjige Državnog proračuna.

Suradnjom Ministarstva financija, Financijske agencije i davatelja koncesija ovi problemi se rješavaju preknjiženjem uplata na ispravne brojeve računa i na ispravne pozive na broj (PNB), uparujući ih sa ID brojem iz Registra koncesija. Zahtjev i suglasnost za preknjiženje davatelji koncesija dužni su dostavljati Ministarstvu financija, Registru koncesija.

Davatelji koncesija dužni su svakodnevno koristiti web aplikaciju Registra koncesija u svrhu praćenja plaćanja naknada za koncesiju kako bi se pravovremeno uočile i ispravile neregularne uplate, a podaci o uplaćenim naknadama za koncesiju iz Registra koncesija bili što usklađeniji s podacima Glavne knjige Državnog proračuna.

Osim praćenja uplata, u okviru Registra koncesija prate se i podaci koji se odnose na status pojedinog ugovora o koncesiji od početka trajanja ugovora do njegova isteka (podaci o pokretanju stečajnog postupka, prisilne naplate, raskida ugovora). Registar koncesija sadržava sve ugovore (i istekle) te su isti dostupni svim građanima Republike Hrvatske kao javni podaci putem internetske stranice Ministarstva financija odnosno Financijske agencije.

Pravilnikom su obuhvaćena postupanja vezana uz financijski nadzor koji se provodi od strane davatelja koncesije i/ili 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 Financijske agencije. 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.

3. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJE

Analiza prihoda od naknada za koncesije u okviru ovog izvješća opisuje kretanje plaćanja koncesijskih naknada te daje uvid u pojedinu kategoriju odnosno 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 jedinica lokalne područne i regionalne samouprave. U ovom Izvješću za potrebe analize koncesijskih prihoda korišteni su podaci Financijske agencije.

3.1. Naknada za koncesiju – obuhvat i metodološko obrazloženje

Ukupni prihodi od naknada za koncesije sastoje se od izravnih prihoda državnog proračuna (prihodi koji se isključivo uplaćuju u državni proračun), zajedničkih prihoda državnog, gradskih i općinskih proračuna, zajedničkih prihoda državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna, zajednički prihod državnog i županijskih proračuna, te direktnih prihoda jedinica lokalne područne i regionalne samouprave.

Izravni prihodi državnog proračuna čine najveći udio u ukupnim prihodima, no ovisno o pojedinoj vrsti koncesije prihodi se u određenim omjerima dijele između državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne područne i regionalne samouprave i/ili su izravni prihodi jedinica lokalne područne i regionalne samouprave koji se ne dijele s državom. Podjela prihoda uređena je zakonskim podzakonskim aktima koji se referiraju na pojedinu vrstu koncesije, odnosno koji istu regulira.

Prihodi od naknada za 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.

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 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.

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

Ovim Izvješćem svrha je dati jasniji prikaz ukupnih naknada za koncesije, njihovu strukturu po pojedinim vrstama koncesija, te raspodjelu prihoda koja se uplaćuje u državni, županijske i gradske/općinske proračune.

U Tablici 3. 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 jedinica lokalne područne i regionalne samouprave.

Tablica 4. 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 5. daje se prikaz prihoda Državnog proračuna (izravni i s osnova zajedničkih prihoda) od naknade za koncesiju po vrstama koncesije, a Tablica 6. prikazuje prihode jedinica lokalne područne i regionalne samouprave od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije.

3.2. Obilježja i posebnosti koncesioniranja u 2020. godini

U prvom kvartalu 2020. godine hrvatsko, europsko i, općenito, svjetsko gospodarstvo suočilo se sa značajnom promjenom. Pojavio se do dotad nepoznat virus koji se ubrzano širio (koronavirus) te je zahvatio i zemlje Europske unije, što je uzrokovalo gospodarske i financijske teškoće država članica EU. U svrhu ograničenja širenja epidemije većina zemalja propisala je mjere koje su imale svrhu umanjiti gospodarske teškoće uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19. U takvim okolnostima koncesionari su bili suočeni s velikim izazovima u okviru svojeg poslovanja, a što je posljedično imalo i utjecaje na samo plaćanje koncesijskih naknada poradi otežanih uvjeta poslovanja koje se u jednom značajnom dijelu prelilo i u gospodarska kretanja u 2021. godini.

Smanjenje socijalnih kontakata i borba protiv ove pandemije praćeni su mjerama kojima je bio cilj umanjiti prijenos virusa i izbjeći preopterećenje zdravstvenog sustava kao dio ukupne zaštite zdravlja stanovništva Republike Hrvatske. Primjerice, jedna od mjera predstavljala je i kompletno zatvaranje nacionalnih gospodarstava, a u odnosu na poslovanje gospodarstvenog sektora u bitnome je isto određeno Odlukom o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja, Odlukom o privremenoj obustavi javnog prometa, itd. a što je za cilj imalo svesti socijalne kontakte na minimum kako bi se zaštitilo stanovništvo (preveliko i naglo širenje virusa dovelo bi do zagušenja zdravstvenog sustava i velike smrtnosti), a istovremeno je trebalo osigurati rad i funkcioniranje djelatnosti koje su nužne za održanje i opstojnost zemlje.

Pandemija bolesti COVID-19 ostavila je snažne negativne posljedice na gospodarstvo što je izravno utjecalo na poslovanje većine poduzetnika u Hrvatskoj.

Stoga je Vlada Republike Hrvatske razumijevajući i uvažavajući cjelokupnu problematiku i utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na gospodarstvo, donijela paket mjera za pomoć gospodarstvu. U prvoj fazi donijete su 63 mjere, a glavni cilj im je bilo očuvanje radnih mjesta i isplate plaća.

- Jedna od mjera za pomoć gospodarstvu uslijed pandemije bolesti COVID-19 bila je odgoda, obročna otplata ili oslobođenje od podmirenja poreznih obveza i ostalih javnih davanja (doprinosi, članarine i slično), što je propisano odredbama Zakona o dopuni općeg poreznog zakona (Narodne novine, br. 32/20 i 42/20) te Pravilnika

o izmjenama i dopunama pravilnika o provedbi Općeg poreznog zakona (Narodne novine, br. 151/16, 106/18, 121/19, 32/20 i 42/20). Za postupanje po odredbama Zakona o dopuni općeg poreznog zakona i Pravilnika o izmjenama i dopunama pravilnika o provedbi Općeg poreznog zakona, odnosno za donošenje Odluke o odgodi, obročnoj otplati ili oslobođenju od podmirenja poreznih obveza i ostalih javnih davanja, obzirom da se koncesije, sukladno Općem poreznom zakonu ubrajaju u druga javna davanja, nadležan je davatelj koncesije, odnosno tijelo koje je nadležno za utvrđivanje iznosa i načina plaćanja naknade za koncesiju. Ovu mjeru mogli su koristiti svi koncesionari, a ista se odobravala temeljem zahtjeva svakog pojedinog koncesionara koji su udovoljavali kriterijima.

- Nadalje, pojedini resori predlagali su Vladi Republike Hrvatske odluke ili podzakonske akte koje se mogu tumačiti kao horizontalne mjere u određenom području djelatnosti/koncesionaranja.
- Tako je Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva poljoprivrede donijela Odluku o odgodi plaćanja zakupnine, naknade za dugogodišnji zakup, naknade za dugogodišnji zakup za ribnjake, naknade za koncesiju i naknada za privremeno korištenje za poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 31/2020) kojom se odgađa obveza plaćanja ugovorene zakupnine, odnosno naknade za koncesiju za 2020. godinu, za tri mjeseca, u odnosu na ugovoreni rok plaćanja. U praksi to znači da koncesionari obvezu za 2020. godinu nisu bili u obvezi platiti do 31.12.2020., već do 31.03.2021. godine.
- Nadalje, na prijedlog Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o izmjenama i dopuni uredbe o naknadi za koncesiju za eksploataciju mineralnih sirovina (Narodne novine, br. 57/2020) kojom se rudarski gospodarski subjekti oslobađaju plaćanja varijabilnog dijela naknade za otkopanu/pridobivenu količinu mineralne sirovine za I., II. III. i IV. kvartal 2020. godine.
- Uredbom o naknadi za istraživanje i eksploataciju ugljikovodika koju je Vlada Republike Hrvatske donijela na prijedlog Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja (Narodne novine, br. 25/2020) promijenjen je omjer raspodjele prihoda, odnosno državni proračun ostao je zaknut u korist jedinica lokalne područne i regionalne samouprave, (smanjenje udjela državnog proračuna s 50% na 40%).
- Prijedlogom Zaključka Vlade Republike Hrvatske o mjerama za pomoć gospodarstvu uslijed epidemije koronavirusa mjerom 63 preporučilo se lučkim upravama odgoda plaćanja stalnog dijela koncesijske naknade i pristojbi za korištenje operativne obale u lukama otvorenim za javni promet. Predmetna mjera je predložena od strane Ministarstva mora, prometa i infrastrukture.
- Odlukom Vlade Republike Hrvatske usvojen je Program dodjele državnih potpora sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture i povezanih djelatnosti u aktualnoj pandemiji bolesti COVID-19 na prijedlog Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture .
- Zakonom o izmjenama zakona o slobodnim zonama (Narodne novine, br. 58/2020) propisno je oslobođenje plaćanja naknade za koncesiju za 2020. godinu i dalje.

Od ožujka 2020. godine na razini čitave Republike Hrvatske provode se epidemiološke mjere, uključujući i mjere socijalne izolacije, s vrlo nepovoljnim utjecajem na gospodarsku aktivnost koja je smanjena ili obustavljena na gotovo svim područjima, osim onim neophodnim za funkcioniranje društva. U prvoj fazi, ključni naponi bili su prvenstveno usmjereni na zaustavljanje širenja koronavirusa i sprječavanje neodrživih pritisaka na sustav javnog zdravstva.

Povrh svega navedenog, tijekom 2020. godine Republiku Hrvatsku, odnosno područje Zagreba, a šest mjeseci kasnije i područje Petrinje i Siska pogodili su izrazito snažni potresi. Zagreb je u ožujku 2020. godine pogodio snažan potres jačine 5,5 stupnjeva po Richteru, a koji je najjači potres u Zagrebu nakon potresa 1880. godine. Potres od 6,2 stupnja po Richteru pogodio je Petrinju i Sisak gdje je nanio velike materijalne štete a njegova snaga osjetila se i u Zagrebu, te u velikom dijelu Hrvatske. Potresi, kao jedan od oblika prirodne nepogode karakterizirane prirodnom katastrofom, utjecali su na kretanja u gospodarstvu i aktivnosti koncesionara koji svoju djelatnost obavljaju na potresima pogođenim područjima.

U okviru mjera ekonomske politike provodio se niz aktivnosti vezanih uz javna davanja sa svrhom rasterećenja tijekom trajanja pandemije bolesti COVID-19 ili radi posljedica razornih potresa. U slučajevima mogućih oslobađanja plaćanja ili odgoda plaćanja javnih davanja, koncesionari na području Republike Hrvatske mogli su koristiti niz mjera uređenih aktima Vlade Republike Hrvatske. Tako su prilikom dodjele javnih sredstava odnosno oslobađanja od plaćanja javnih davanja, davatelji koncesija bili dužni voditi računa o poštivanju pravila o državnim potporama odnosno potpora male vrijednosti u onim slučajevima kada se radilo o otpisima, odgodama plaćanja i slično. Pritom, davatelj/predlagatelj samostalno odlučuje o tome dodjeljuje li sredstva odnosno poduzima li mjere kao državne potpore ili potpore male vrijednosti (do primjene pravila o potporama dolazi kada se javne mjere poduzimaju u korist poduzetnika koji obavlja gospodarsku djelatnost).

Svaka od mjera za pomoć gospodarstvu imala je za posljedicu utjecaj na ostvarenje prihoda tijekom 2020. godine, te je u naravi vrlo teško uspoređivati podatke o prihodima za 2020. godinu s ranijim godinama, s obzirom na neaktivnosti koncesionara i na odredbe zakonskih i podzakonskih akta kojima je zakonodavac propisao odgodu ili oslobađanja od plaćanja koncesijske naknade. Navedeno je važno uzeti u obzir prilikom razmatranja prikaza i obrazloženja koja su sadržana u ovom Izvješću.

3.3. 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 proračuna i direktni prihodi JLPRS-a.

Ukupni prihodi naknada od koncesije ostvareni u 2020. godini iznose 827,2 mln kuna, dok su u 2019. godini iznosili 1.067,9 mln kuna.

Tablica 3. Prikaz iznos ukupnih prihoda od naknade za koncesiju

Prihodi	2019. (iznos u kunama)	2020. (iznos u kunama)
Izravni prihodi državnog proračuna	396.681.765,98	356.444.539,95
Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna	18.515.353,49	14.935.959,69
Zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna	523.054.174,22	350.879.890,27
Zajednički prihod državnog i županijskog proračuna	13.192.246,17	11.993.307,38
Direktni prihodi JLPRS-a	116.422.620,40	92.642.653,36
UKUPNI PRIHODI OD NAKNADA ZA KONCESIJE	1.067.866.160,26	827.192.914,14

Izvor: FINA, Državna riznica

Ističemo kako podaci prihoda od naknada za koncesiju obuhvaćaju sve uplaćene naknade za koncesiju tijekom 2020. godine, bez obzira na koje zaduženje se iste odnose. Ovo se posebice odnosi na zaduženja koja dopijevaju početkom ili koncem kalendarske godine, a iste se uplate ili par dana ranije pa ulaze u prikaz podataka prethodne godine, ili se uplate par dana kasnije i ulaze u prikaz podataka za iduću godinu.

Na smanjenje ukupnih prihoda u 2020. godini najviše je utjecalo sljedeće:

- izmjene zakonskih i podzakonskih odredbi koje se odnose na plaćanje naknade za koncesiju;
- smanjenje prihoda od naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije;
- smanjenje prihoda od naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu;
- odgoda plaćanja koncesijske naknade za izgradnju i upravljanje zračne luke;
- datumi plaćanja pojedinih vrsta koncesija.

Vezano za smanjenje prihoda od naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije - već nekoliko godina unazad donose se podzakonski akti kojima se olakšava poslovanje poduzetnicima, a među kojima su npr. ukinute naknade operatorima javne mreže pokretnih komunikacija u pretplatničkom sustavu plaćanja. Tako su **ovi prihodi u protekle četiri godine ukupno smanjeni za cca 750,9 mln kuna.**

Konkretno, radi se o sljedećim izmjenama:

- Pravilnik o izmjenama pravilnika o plaćanju naknada za pravo uporabe adresa, brojeva i radiofrekvencijskog spektra (Narodne novine, br. 126/17);
- Članak 2. – smanjenje faktora s 60 na 40 (koeficijent formule za godišnju naknadu za pravo uporabe RF spektra);
- Pravilnik o izmjenama i dopuni pravilnika o plaćanju naknada za pravo uporabe adresa, brojeva i radiofrekvencijskog spektra (Narodne novine, br. 55/18)
- Članak 3. – ukidanje naknade za radiofrekvencijski spektar 1900-1920 MHz;
- Članak 6. – preplata uplaćene naknade;
- Pravilnik o izmjenama pravilnika o plaćanju naknada za pravo uporabe adresa, brojeva i radiofrekvencijskog spektra (Narodne novine, br. 99/18)
- Članak 1. – smanjenje faktora s 40 na 20 (koeficijent formule za godišnju naknadu za pravo uporabe RF spektra);
- Članci 2. i 3. – preplata uplaćene naknade;
- Pravilnik o izmjeni i dopuni pravilnika o plaćanju naknada za pravo Uporabe adresa, brojeva i radiofrekvencijskog spektra (Narodne novine, br. 73/20)
- promjena obračuna - člankom 10. stavkom 2. kojim se izraz $\gg(20 \times a \times b \times c)\ll$ zamjenjuje izrazom $\gg(10 \times a \times b \times c)\ll$ čime se naknada za mreže pokretnih komunikacija umanjuje za 50%
- Pravo na povrat razlike između iznosa naknade uplaćene za zadnje obračunsko razdoblje iznosa te naknade utvrđene gore donesenim izmjenama pravilnika.

Razlozi navedenih izmjena od strane resornog ministarstva (Ministarstva mora, prometa i infrastrukture):

- Provedba rasterećenja investicijskog potencijala operatora javnih mreža pokretnih komunikacija, u sklopu ukupnoga administrativnog rasterećenja hrvatskog gospodarstva u cjelini, a u cilju uklanjanja postojećih prepreka i daljnjeg unaprjeđenja uvjeta za uvođenje i razvoj 5G tehnologija i usluga u Republici Hrvatskoj. Navedene mjere trebale bi pozitivno utjecati na osnaživanje poticajnog okruženja za daljnja ulaganja na tržištu elektroničkih komunikacija, a osobito na

poticanje ulaganja operatora u gigabitne mreže i infrastrukturu, kako bi Hrvatska ispunila ciljeve utvrđene Planom uvođenja 5G usluga do 2025. godine, koji je donijelo Vijeće Europske unije u prosincu 2017. godine.

- Propisivanje mehanizma kojim će se učinak ovoga smanjenja visine godišnje naknade za uporabu neuparenog radiofrekvencijskog spektra ravnomjerno primijeniti na sve operatore javnih mreža pokretnih komunikacija u Republici Hrvatskoj, na način da se operatorima priznaje pravo na povrat razlike između iznosa te naknade uplaćene za zadnje obračunsko razdoblje, prema ranije važećem pravilniku, i iznosa te naknade utvrđene Pravilnikom, a ta razlika smatrat će se preplatom uplaćene naknade i obračunati operatorima u skladu s Pravilnikom prigodom izdavanja računa za obračunska razdoblja u sljedećim godinama valjanosti dozvole za uporabu radiofrekvencijskog spektra, u tri jednaka obroka do povrata cjelokupnog preplaćenog iznosa.

Izmjene gore navedenog Pravilnika stupile su na snagu 1. srpnja 2020. godine, te su imale daljnji utjecaj na smanjenje prihoda državnog proračuna.

Nadalje, a vezano za smanjenje prihoda od naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu može se navesti kako se prema informacijama resornog ministarstva od 2016. godine kontinuirano smanjuje proizvodnja plina u epikontinentalnom pojasu jer polja daju sve manje plina, pa samim time dolazi do umanjenja vrijednosti plaćenih koncesijskih naknada.

Datumi plaćanja pojedinih vrsta prihoda naknade za koncesiju mogu imati utjecaj na smanjenje/povećanje ostvarenja naknade u promatranom razdoblju. Navedeno se posebno pojavljuje kod određenih vrsta prihoda (naknada za koncesiju) koje se odnose na naknadu za zauzetu površinu u epikontinentalnom pojasu i naknadu za izgradnju i upravljanje zračnom lukom gdje se evidentiraju 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.

Tablica 4. Prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju po vrstama koncesije

Vrsta prihoda	2019. (iznos u kunama)	2020. (iznos u kunama)
Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru	10.357.531,10	11.791.061,95
Naknada za koncesije za igračnice	119.937.146,43	133.715.596,77
Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu	64.210.842,54	33.238.229,24
Naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije	192.718.801,60	152.469.064,89
Naknada za koncesije	9.457.444,31	25.527.150,59
Izravni prihodi državnog proračuna	396.681.765,98	356.741.103,44
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode	11.083.740,00	10.117.934,42
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.	3.276.144,38	1.691.930,79
Naknada za konc.za osnivanje slobodne zone	650.689,71	789.214,37
Naknada za konc. za zahvaćanje pitke vode	2.004.779,40	1.316.880,11
Naknada za skladištenje ugljikovodika	1.500.000,00	1.020.000,00
Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna	18.515.353,49	14.935.959,69
Naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište	34.458.581,00	31.053.294,55
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru	109.305.772,37	101.679.019,62
Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina	29.980.403,46	15.725.926,33
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin	104.538.736,86	64.691.210,93
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat	205.748.107,22	127.891.338,76
Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom	39.022.573,31	9.839.100,08
Zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna	523.054.174,22	350.879.890,27
Naknada za koncesiju prava lova	8.038.823,70	5.746.498,42
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	5.153.422,47	6.246.808,96
Zajednički prihod državnog i županijskog proračuna	13.192.246,17	11.993.307,38
Direktni prihodi JLPRS-a	116.422.620,40	92.642.653,36
UKUPNI PRIHODI OD NAKNADA ZA KONCESIJE	1.067.866.160,26	827.192.914,14

Izvor: FINA, Državna riznica

Tablica 4. prikazuje prihode od naknada za koncesiju po vrstama prihoda u ukupnom iznosu.

Izravni prihodi državnog proračuna ostvareni su tijekom 2020. godini u iznosu od 356,7 mln kuna dok su u 2019. godine u ostvareni u iznosu od 396,7 mln kuna. Najznačajniji utjecaj na smanjenje izravnih prihoda državnog proračuna ima smanjenje prihoda od naknade za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije (naknada za frekvencije odnose se na naknade za pravo uporabe adrese, brojeva i radiofrekvencijskog spektra te naknade u području elektroničkih komunikacija). **Naknade za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije kontinuirano unazad par godina bilježe smanjenje te su isti u 2020. godine ostvareni u iznosu od 152,5 mln kuna (npr. u 2015. godini iznosili su 903,3 mln kuna). Za očekivati je da će i tijekom 2021. godine doći do daljnjeg smanjenja ove vrste prihoda.** Prihodi od naknade za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu u 2020. godini iznosili su 363,2 mln kuna i bilježe smanjenje od 48,2 posto u odnosu na iste ostvarene u 2019. godini kada su iznosili 64,2 mln kuna, što je također značajno utjecalo na smanjenje prihoda od koncesijske naknade.

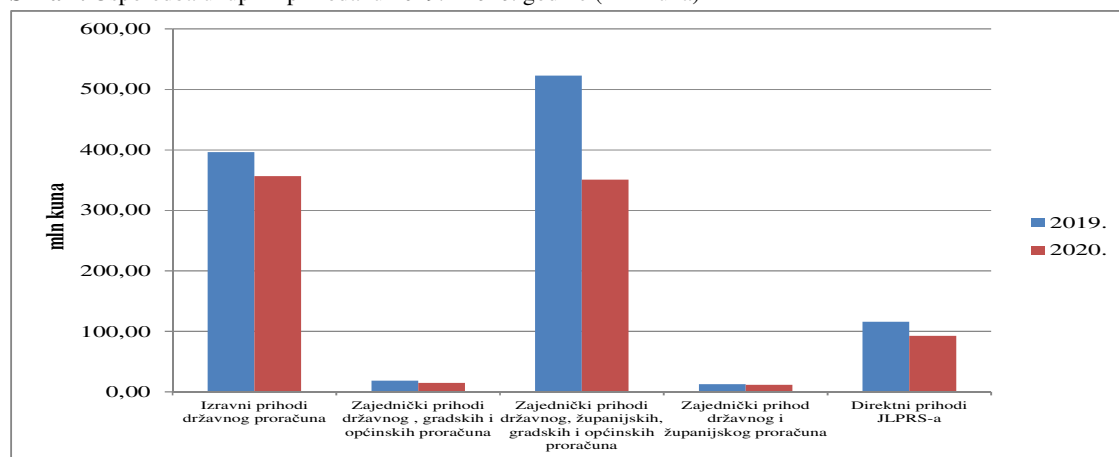
Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna iznosili su u 2020. godini 14,9 mln kuna, a u 2019. godini 18,5 mln kuna, što predstavlja smanjenje u ostvarenju za 19,3 posto. Na ovakva kretanja prihoda utjecalo je smanjenje u ostvarenju naknade za javnu vodoopskrbu i naknade za koncesiju za zahvaćanje pitke vode.

Zajednički prihodi državnog proračuna i županijskih i gradskih/općinskih proračuna iznosili su u 2020. godini 350,9 mln kuna, dok su 2019. godini iznosili 523,1 mln kuna, što predstavlja smanjenje od 32,9 posto, a na isto je najviše utjecalo smanjenje u ostvarenju naknade za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom (za 74,8 posto), naknade za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina (za 47,5 posto), naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin (za 38,1 posto) i naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat (37,8 posto). Za naknadu za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom u 2020. godini ukupno je uplaćeno 9,8 mln kuna (početkom 2020. godine) dok je u 2019. godini ukupno uplaćeno 39,0 mln kuna, što je smanjenje za 29,2 mln kuna. Koncesionar je za rate koje su dospijevale tijekom 2020. godine dobio odgodu plaćanja koju je odobrio davatelj koncesije, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture.

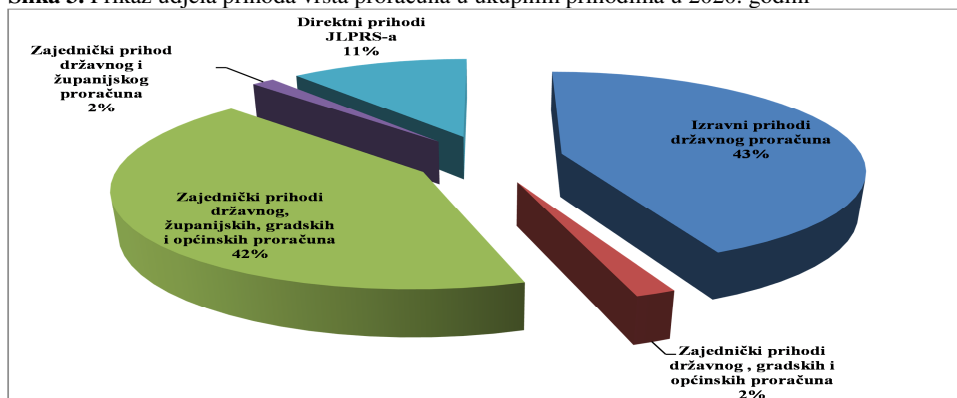
Zajednički prihodi državnog proračuna i županijskog proračuna ostvareni su u iznosu od 12,0 mln kuna u 2020. godini, dok su u 2019. godini ostvareni u iznosu od 13,2 mln kuna (smanjenje za 9,1 posto).

Direktni prihodi jedinica lokalne područne i regionalne samouprave 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 (ne dijele se sa državnim i/ili županijskim proračunom), te u 2020. godini iznose 92,6 mln kuna, a u 2019. godini iznosili su 116,4 mln kuna. Prihodi s osnova naknade za zauzetu površinu (prihodi općina/gradova) iz područja rudarstva iznosili su 7,6 mln kuna u 2020. godini, a u 2019. godini 10,0 mln kuna.

Slika 2. Usporedba ukupnih prihoda u 2019. i 2020. godine (mln kuna)



Izvor: FINA, Državna riznica

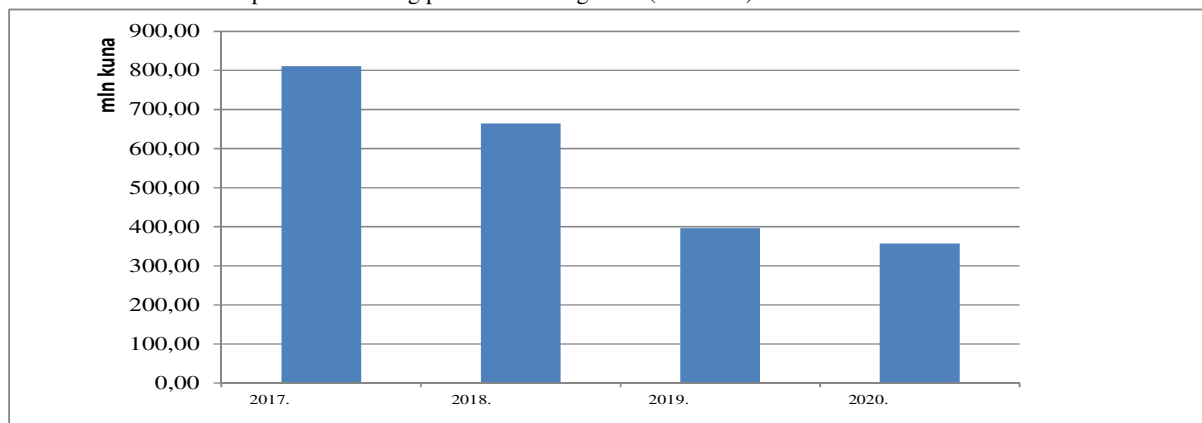
Slika 3. Prikaz udjela prihoda vrsta proračuna u ukupnim prihodima u 2020. godini


Izvor: FINA, Državna riznica

Tablica 5. Prikaz prihoda Državnog proračuna (izravni i s osnova zajedničkih prihoda) od naknade za koncesiju po vrstama koncesije

Vrsta prihoda	2019. (iznos u kunama)	2020. (iznos u kunama)
Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru	10.357.531,10	11.791.061,95
Naknada za koncesije za igračnice	119.937.146,43	133.715.596,77
Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu	64.210.842,54	33.083.959,12
Naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije	192.718.801,60	152.469.064,89
Naknada za koncesije	9.457.444,31	25.527.150,59
Izravni prihodi državnog proračuna	396.681.765,98	356.586.833,32
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode	5.541.870,00	5.058.967,21
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.	2.293.302,29	1.184.352,45
Naknada za konc.za osnivanje slobodne zone	325.344,87	374.607,17
Naknada za konc. za zahvaćanje pitke vode	1.002.389,70	658.440,04
Naknada za skladištenje ugljikovodika	750.000,00	510.000,00
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i grade/općine	9.912.906,86	7.786.366,87
Naknada za konc. za poljop. zemlj. u vlasništvu RH	8.614.644,82	7.763.323,23
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru	36.435.210,78	33.892.964,56
Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina	14.990.206,10	7.862.965,70
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin	52.269.376,05	27.334.110,34
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat	102.874.060,54	54.595.135,58
Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom	21.462.415,41	5.411.505,06
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države, županije i grada/općine	236.645.913,70	136.860.004,47
Naknada za koncesiju prava lova	6.431.059,01	4.597.198,80
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	1.030.687,14	1.249.360,83
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i županije	7.461.746,15	5.846.559,63
UKUPNO PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA	650.702.332,69	507.079.764,29

Izvor: FINA, Državna riznica

Slika 4. Prihodi izravnih prihoda državnog proračuna kroz godine (mln kuna)

Izvor: FINA, Državna riznica

Izravni prihodi državnog proračuna – pojašnjenje isto kao i za Tablicu 4.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i grada/općine ostvareni su u 2020. godini u iznosu od 7,8 mln kuna, a u 2019. godini u iznosu od 9,9 mln kuna. Smanjenje prihoda u ovoj kategoriji bilježe prihodi s osnova naknade za koncesiju za javnu vodoopskrbu (48,4 posto), prihodi s osnova nakane za koncesiju za mineralne i termalne vode (8,7 posto), naknade za koncesiju za zahvaćanje pitke vode (34,3 posto), naknade za skladištenje ugljikovodika (32 posto), dok prihodi s osnova naknade za osnivanje slobodne zone bilježe povećanje od 15,1 posto.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države, županije i grada/općine ostvareni su u 2020. godini u iznosu od 136,9 mln kuna, dok su u 2019. godini ostvareni u iznosu od 236,6 mln kuna. Smanjenje prihoda u ovoj kategoriji bilježe sve vrste prihoda u ovoj kategoriji, prihodi od naknade za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina (47,6 posto), prihodi s osnova naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin (47,7 posto), prihodi s osnova naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat (46,9 posto), naknada za izgradnju i upravljanje zračnom lukom (74,8 posto), prihodi s osnova naknade za koncesiju na pomorskom dobru (7 posto) te prihodi od naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište (9,9 posto).

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i županije ostvareni su u iznosu od 5,8 mln kuna u 2020. godini, te su smanjeni za 21,7 posto u odnosu na 2019. godinu, kada su iznosili 7,5 mln kuna.

3.4. Prihodi od naknada za koncesiju jedinica lokalne područne i regionalne samouprave kao zajednički prihodi

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

- vlastiti prihodi
- s osnova zajedničkih prihoda.

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 6. prikazani su prihodi od naknada za koncesije koji su raspoređeni proračunima županija i općina/gradova, a sukladno podjeli

prihoda koje je uređeno zakonskim/podzakonskim aktima koji se referiraju na pojedinu vrstu koncesije.

Prema podacima iz Tablice 6. razvidno je da su prihoda županija u zajedničkim prihodima u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu smanjeni za 28,1 posto. Tako su prihodi županija u zajedničkim prihodima u 2020. godini iznosili 85,3 mln kuna, a u 2019. godini 118,6 mln kuna.

Prihodi općinskih i gradskih proračuna tijekom 2020. godine bilježe smanjenje od 23,3 posto u odnosu na prethodnu godinu te su u 2020. godini ostvareni u iznosu od 142,0 mln kuna.

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 2020. godini proračunima gradova/općina raspoređen je iznos od 7,1 mln kuna, a u 2020. godini iznos od 8,6 mln kuna, što je smanjenje za 17,1 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 Republike Hrvatske po odlukama Vlade Republike Hrvatske, naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države, naknada za koncesiju na pomorskom dobru, naknada za koncesiju za otkopane količine neenergetskih 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 i naknada za koncesiju za korištenje vode za ribnjake.

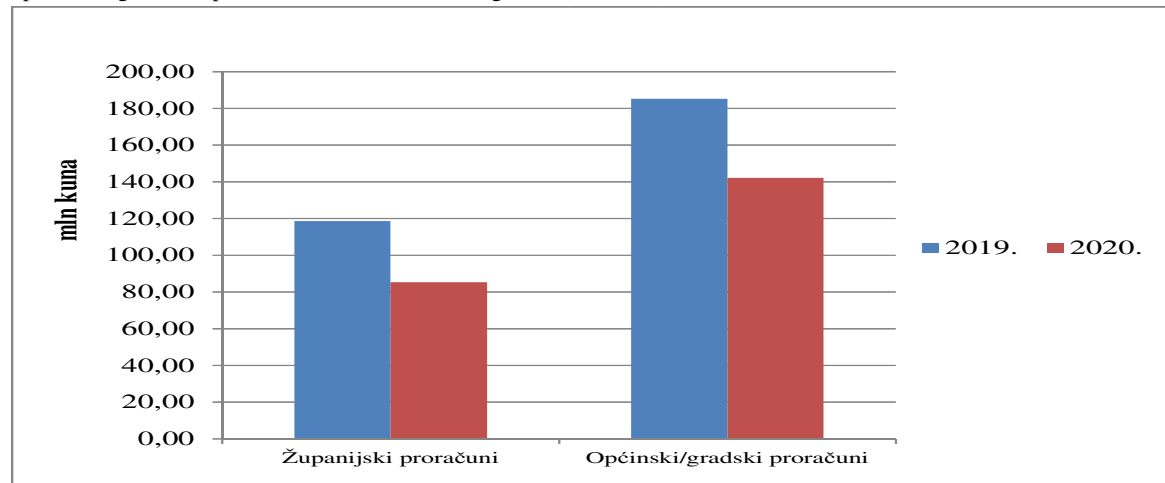
U 2020. godini proračunima županija raspoređen je iznos od 79,1 mln kuna, a proračunima gradova/općina iznos od 134,9 mln kuna. Gradski/općinski proračuni ostvarili su smanjenje od 23,6 posto, dok su županijski proračuni ostvarili smanjenje od 28,0 posto.

Prihodi županijskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog i županijskih proračuna - u ovu skupinu prihoda ubrajaju se prihodi od naknada za koncesiju za pravo lova i naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda. U 2020. godini proračunima županija raspoređen je iznos od 6,1 mln kuna, a u 2020. godini iznos od 8,7 mln kuna, što je smanjenje za 29,7 posto.

Tablica 6. Prikaz prihoda jedinica lokalne područne i regionalne samouprave od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije

Vrsta prihoda	2019. (iznos u kunama)		2020. (iznos u kunama)	
	Županija	Općina/grad	Županija	Općina/grad
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode		5.541.870,00		5.058.967,21
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.		982.842,09		507.578,34
Naknada za koncesiju za osnivanje slobodne zone		325.344,84		394.607,20
Naknada za koncesiju za zahv.pitke vode i prod.na tržištu u bocama i dr.ambalaži		1.002.389,70		658.440,07
Naknada za skladištenje ugljikovodika		750.000,00		510.000,00
Prihodi gradskih i općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, gradskih i općinskih proračuna		8.602.446,63		7.129.592,82
Naknada za koncesiju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH	3.445.857,62	22.398.078,56	3.105.329,08	20.184.642,24
Naknada za koncesije na pomorskom dobru	36.435.210,78	36.435.350,81	33.892.964,56	33.893.090,50
Naknada za otkopane količine neenergetskih mineralnih sirovina	5.996.078,75	8.994.118,61	3.145.184,12	4.717.776,51
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina plin	20.907.743,83	31.361.616,98	12.934.238,80	24.418.861,79
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina nafte i kondenzata	41.134.027,92	61.740.018,76	25.551.710,16	47.744.493,02
Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom	1.951.128,64	15.609.029,26	491.955,00	3.935.640,02
Prihodi županijskih i općinskih prihoda u zajedničkim prihodima državnog, županijskih i općinskih/gradskih proračuna	109.870.047,54	176.538.212,98	79.121.381,72	134.894.504,08
Naknada za koncesiju prava lova	4.122.754,84		1.149.299,62	
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	4.620.773,63		4.997.448,13	
Prihodi županijskog proračuna u zajedničkim prihodima državnog i županijskog proračuna	8.743.528,47		6.146.747,75	
UKUPNI PRIHODI ŽUPANIJSKIH I GRADSKIH/OPĆINSKIH PRORAČUNA	118.613.576,01	185.140.659,61	85.268.129,47	142.024.096,90

Izvor: FINA, Državna riznica

Slika 5. Prihodi županijskih i općinskih/gradskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, županijskih i općinskih/gradskih proračunima u 2019. i 2020. godine (mln kuna)

Izvor: FINA, Državna riznica

3.5. Zaključak analize prihoda od koncesija

Čitav svijet pa tako i Republika Hrvatska suočava se s posljedicama zdravstvene krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19. Gospodarski učinci vidljivi su u gubicima dohodaka i radnih mjesta, smanjenju likvidnosti, ali i solventnosti poduzeća, zadržavanju neizvjesnosti i narušenim očekivanjima potrošača i poslovnog sektora te nezabilježenom multiplikativnom efektu na gospodarski rast.

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 jedinica lokalne područne i regionalne samouprave. Izmjenama u omjerima raspodjele prihoda od naknada za koncesiju utječe se i na usporedivost podatka, odnosno ne može se točno zaključiti što je utjecalo na kretanje u ostvarenju prihoda (smanjenje/povećanje) te jesu li to kretanja u gospodarstvu ili je to utjecaj omjera raspodjele.

Također, a s obzirom na specifičnost kretanja gospodarstva u 2020. godini, utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na gospodarstvo i donošenje različitih mjera davatelja koncesija u smislu pomoći gospodarstvenicima (koncesionarima), podaci za 2020. i 2019. godinu su teško usporedivi.

Obustavljanje aktivnosti u velikom dijelu gospodarstva te činjenica da su svi sektori pogođeni, ali u različitoj mjeri, upućuje da je bilo za očekivati smanjenje u ostvarenju prihoda, ali s obzirom na mjere pomoći koje je Vlada Republike Hrvatske omogućavala gospodarstvenicima, isto je usporilo pad u ostvarenju prihoda, što ukazuje na uspješnost mjera.

Iz navedenog, a uz ostvareno smanjenje prihoda od koncesija može se zamijetiti kako je poradi mjera Vlade Republike Hrvatske značajno umanjen gospodarski pad, a što je umnogome utjecalo i na blaže smanjenje koncesijskih naknada u odnosu na moguće veće financijske posljedice koje su zahvatile hrvatsko i gospodarstva na globalnoj razini. Za očekivati je kako će s normalizacijom i završetkom pandemije bolesti COVID-19 doći do oporavka koji će pozitivno utjecati i na poslovanje koncesionara u Republici Hrvatskoj.

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 davanja koncesija, broju novih ugovora sklopljenih u 2019. i 2020. godini, broju sklopljenih ugovora u odnosu na plan davanja koncesija te dodijeljenim koncesijama na zahtjev.

4.1. Osnivanje stručnih povjerenstava

Sukladno odredbama Zakona o koncesijama prije postupka davanja koncesije davatelj koncesije odlukom imenuje stručno povjerenstvo za koncesiju o čemu je dužan obavijestiti Ministarstvo financija. Prema podacima Ministarstva financija, najveći broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava odnosi se na davanje koncesija za obavljanje komunalnih djelatnosti, davanja koncesija za gospodarenje mineralnim sirovinama i planiranje rudarske gospodarske djelatnosti, za obavljanje djelatnosti u lučkim upravama kao i davanje koncesija na pomorskom dobru. Davatelj koncesije može osnovati jedno stručno povjerenstvo za veći broj koncesija koje planira dati, ali koncesije moraju biti iz istog područja odnosno djelatnosti.

Tablica 7. Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava

PODRUČJE/DJELATNOST	2019.	2020.
Komunalno gospodarstvo	90	83
Pomorsko dobro	19	14
Korištenje voda	1	
Javni prijevoz	1	6
Rudarstvo	13	15
Ugljikovodici	8	2
Lučke uprave	11	26
Kulturana dobra	2	
UKUPNO	145	146

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

4.2. Obavijest o namjeri davanja koncesija

U postupku davanja koncesije, davatelj koncesije svoju namjeru davanja obznanjuje putem Obavijesti o namjeri davanja koncesije objavljenom u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, a nakon čega može biti objavljena na mrežnoj stranici davatelja koncesije te u ostalim sredstvima javnog priopćavanja s navedenim datumom objave u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske.

Davateljima koncesija omogućeno je elektroničko slanje obrazaca na objavu svaki radni dan te ispravci istih u propisanim rokovima. Primjenom standardnih 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.

Postupak dodjele koncesija započinje danom objave Obavijesti o namjeri davanja koncesije, te je zakonom propisano koje podatke ista mora sadržavati. Danom objave Obavijesti o

namjeri davanja koncesije u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske počinje teći rok za dostavu ponuda, a koji iznosi najmanje 30 dana od dana objave. U Tablici 8. prikazan je broj objavljenih Obavijesti o namjeri davanja koncesija, razrađen prema predmetu koncesije.

Tablica 8. Prikaz broja koncesija objavljenih u Obavijesti o namjeri davanja koncesije

PODRUČJE/DJELATNOST	2019.	2020.
Komunalno gospodarstvo	163	131
Pomorsko dobro	109	71
Energetika	4	4
Gospodarenje otpadom		42
Javni prijevoz	4	16
Rudarstvo	43	70
Lučke uprave	123	143
Kulturna dobra	1	1
UKUPNO	447	478

Izvor: Ministarstvo financija, Narodne novine

4.3. Broj sklopljenih ugovora i Plan davanja koncesija za 2020. godinu

Tijekom 2020. godine sklopljeno je ukupno 626 ugovora o koncesiji, od čega se najveći dio odnosi na obavljanje lučkih djelatnosti (njih 205).

Tablica 9. Broj sklopljenih ugovora tijekom 2019. i 2020. godine

PODRUČJE/DJELATNOST	2019.	2020.
Komunalno gospodarstvo	80	78
Pomorsko dobro	125	97
Energetika-plin	1	1
Korištenje voda	28	19
Radio i televizija	19	23
Kulturna dobra	1	
Rudarstvo	44	62
Ugljikvodici	2	141
Koncesije za javni prijevoz	3	
Lučke uprave	632	205
Koncesija za žičare	1	
UKUPNO	936	626

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Promatrajući broj sklopljenih ugovora u 2020. godini može se konstatirati da je veći dio ugovora pored lučkih djelatnosti obuhvatio područje rudarstva, pomorskog dobra te komunalnog gospodarstva. Sklapanje ugovora o koncesiji iz područja komunalnog gospodarstva propisano je posebnim zakonima, a istima se osigurava nužna zaštita života i zdravlja ljudi (koncesije za djelatnost dimnjačara, crpljenja septičkih jama, naplate parkiranja, odvoz otpada).

Broj sklopljenih ugovora tijekom 2020. godine bilježi pad (33,1 posto odnosno 310 ugovora) u odnosu na 2019. godinu. Isto se može tumačiti i smanjenjem gospodarske aktivnosti davatelja koncesija, ali i koncesionara, uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19.

Sukladno obvezi koja proizlazi iz Zakona, Ministarstvo financija ustrojilo je evidenciju Planova davanja koncesija za 2020. godinu, te je isto usporedilo s ugovorima evidentiranim u Registru koncesija.

Prema evidenciji Ministarstva financija zaprimljeno je očitovanje 197 davatelja koncesija. Od 197 davatelja koncesija koji su dostavili očitovanje za 2020. godinu njih 88 je odgovorilo da nema u planu davanje novih koncesija u 2020. godini.

Uspoređujući podatke iz planova davanja koncesija s brojem sklopljenih govora o koncesijama iz Registra koncesija, utvrđeno je određeno odstupanje.

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

Također bitno je napomenuti kako u broj ugovora koji su sklopljeni tijekom 2020. 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 2020. godine postupci su mogli započeti ranije, tijekom prethodnih razdoblja.

Obzirom na gore navedeno, ugovori o koncesiji koje je davatelj koncesije planirao tijekom 2020. godine, nisu nužno i sklopljeni tijekom 2020. godine, uzimajući u obzir tijek postupka davanja koncesija, a što uključuje i eventualne tijekom žalbenih postupaka.

Tablica 10: Planirani broj koncesija u 2020. i broj sklopljenih ugovora tijekom 2020. godine

PODRUČJE/DJELATNOST	Broj planiranih koncesija u 2020. godini	Broj sklopljenih ugovora u 2020. godini
Komunalno gospodarstvo	80	78
Pomorsko dobro	153	97
Distribucija plina	6	1
Korištenje voda	35	19
Radio i televizija		23
Rudarstvo	55	62
Ugljikovodici	28	141
Kulturna dobra	3	
Javni prijevoz	9	
Lučke uprave	336	205
UKUPNO	705	626

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Prema dostavljenim podacima od strane davatelja koncesije koji su prikazani u Tablici 10. najveći dio planiranih koncesija u 2020. godini odnosi se na koncesije u području lučkih uprava (336) te na koncesije na pomorskom dobru (153). Nadalje, planirano je 80 koncesija za komunalne djelatnosti, 55 koncesije iz područja rudarstva, 28 iz područja ugljikovodika, 35 iz područja korištenja voda, 9 koncesija iz područja javnog prijevoza, 6 koncesija za plin, 5 koncesija za korištenje voda te 3 koncesije iz područja kulture.

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 dati s namjerom neopravdanog izbjegavanja primjene postupka davanja koncesije. Cilj ovoga modela je omogućiti davateljima koncesija 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.

Temeljem odredbi Zakona o koncesijama 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 2020. godine, zaprimljeno je ukupno 70 obavijesti za koncesije na zahtjev, od čega se 49 obavijesti odnosi na područje rudarstva (neenergetske mineralne sirovine), 15 obavijesti koje se odnose na vodno gospodarstvo, 1 obavijest koje se odnose na područje energetike (ugljikovodici), 3 obavijesti za koncesije za lučke uprave i 2 na pomorskom dobru.

4.5. Pravna zaštita u području koncesija tijekom 2020. 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.

Prema podacima Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave tijekom 2020. godine doneseno je 11 Odluka o odbijanju žalbe u području komunalnog gospodarstva (djelatnosti odvoza otpada i obavljanja dimnjačarske djelatnosti), 4 Odluke o odbacivanju žalbi iz nadležnosti rudarstva, 1 Poništenje odluke o odabiru iz područja rudarstva, 1 Obustava postupka iz područja rudarstva, 1 ustupanje u nadležnost lučkoj upravi i 1 odbijanje žalbe iz nadležnosti lučke uprave.

4.6. Produljenje koncesijskih ugovora

Jedna od uočenih aktivnosti koja se prije svega odnosila na pitanja izmjena ugovora o koncesiji ukazala je kako nemali broj koncesionara i znatno prije isteka ugovora o koncesiji

želi produljiti koncesijska razdoblja što zahtjeva izmjenu ugovora o koncesiji. Izmjene ugovora o koncesiji su dozvoljene u slučajevima koje prepoznaje krovni Zakon o koncesijama (članak 62.), a u slučaju kada se radi o bitnim izmjenama, osim u opisanim slučajevima iz članka 62. i 63., zahtjeva se provedba novog postupka davanja koncesije.

Tijekom 2020. godine, ali i ranijih godina primjetan je veći interes koncesionara za realizacijom ove mogućnosti koja nije nedozvoljena, ali predstavlja složeniji postupak i ispunjavanje niza prethodnih uvjeta kako je to definirano i člankom 64. Zakona o koncesijama.

U većem dijelu, ovakve inicijative, nisu bile adekvatno obuhvaćene i sagledane u odnosu na Zakon o koncesijama.

Prilikom određenja ovakvih mogućnosti nužno je sagledati detaljno pravni i financijski okvir predloženog postupanja i težiti ostvarenju uravnoteženog koncesijskog odnosa u kojem davatelj koncesije neće biti u nepovoljnijem položaju u odnosu na koncesionara, a sve s ciljem zaštite interesa i imovine Republike Hrvatske.

Sama izmjena koncesijskih ugovora stoga mora biti u još većoj mjeri unapređena prilikom same pripreme, te stvaranja neophodnih uvjeta, te se osim prepoznavanja financijskih koristi mora uvelike voditi računa o pravnoj sigurnosti gdje se davatelj koncesije neće izlagati rizicima koji mogu dovesti do financijskih gubitaka, ali i postupanja koja bi bila karakterizirana suprotnim od onih uređenih u Direktivi 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine.

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 31.12.2020. godine iznosio je 139,6 mln kuna i povećan je za 8,5 mln kuna u odnosu na isti dan 2019. godine, odnosno porasla su za 6,5 posto.

5.1. Stanje na dan 31. prosinca 2020. godine

Tablica 11. Iznos dugovanja prema davateljima koncesija na dan 31. prosinca 2020. godine

Naziv davatelja	Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2020.
Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	24.841.321,33
Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja	39.784.738,05
Ministarstvo poljoprivrede	465.467,50
Ostalo (agencije, županije, općine/gradovi)	74.461.743,67
UKUPNO	139.553.270,56

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Tijekom 2020. godine došlo je do pripajanja Ministarstva zaštite okoliša i energetike Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta te je ustrojeno Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja. Podaci u tablici su iskazani za novoformirano ministarstvo. Bitno je napomenuti kako Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja nastavlja trend smanjena dugovanja iz prethodnih godina pa je tako dug u 2020. godini smanjen za 10,6 mln kuna kada usporedimo zbroj dugovanja Ministarstva zaštite okoliša i energetike i Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta u 2019. godini s dugovanjima Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja u 2020. godini. Također, smanjen je i dug s osnove korištenja voda (vodnog gospodarstva) koji je bio u nadležnosti bivšeg Ministarstva zaštite okoliša i energetike sa 20,0 mln kuna na 14,4 mln kuna.

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture na promatrani dan bilježi dugovanje u iznosu od 24,8 mln kuna što je smanjenje za 1,4 mln kuna ili 5,5 posto u odnosu na prethodnu 2019. godinu.

Navedeno je moguće tumačiti kroz lošiju turističku sezonu uzrokovanu pandemijom bolesti COVID-19 ali i uočenim slučajevima kada davatelji koncesija (jedinice lokalne područne i regionalne samouprave) ne provode adekvatna postupanja prisilne naplate ili primjene zakonskih i podzakonskih akata u odnosima s koncesionarima.

Dugovanja Ministarstva poljoprivrede povećana su sa 0,43 mln kuna na 0,47 mln kuna ali u bitnome ne sudjeluju u ukupnom dugu po koncesijskim naknadama.

Tablica 12: Iznos duga prema vrsti koncesije na dan 31. prosinca 2020. godine

Vrsta koncesije	Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2020.
Pomorsko dobro	70.981.217,67
Rudarstvo	23.210.535,21
Energetika	135.941,23
Korištenje voda	16.402.262,09
Poljoprivredno zemljiše	10.806.967,16
Komunalno gospodarstvo	14.881.442,65
Radio i televizija	427.113,42
Zdravstvena djelatnost	1.599.963,55
Pravo lova	184.688,24
Ostalo (slobodne zone, kulturna dobra, obalni linijski prijevoz, itd.)	923.139,30
UKUPNO	139.553.270,51

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Kako je već prethodno navedeno koncesije na pomorskom dobru najveći su generator porasta dugovanja s osnova koncesijske naknade u 2020. i imaju evidentiran dug u iznosu od 71,0 mln kuna a odnose se na koncesije koje daju županije i općine/gradovi na pomorskom dobru, dok je za područje/vrstu koncesije rudarstva evidentiran dug u iznosu od 23,2 mln kuna, energetike od 0,14 mln kuna što je najveće smanjenje u odnosu na prethodnu 2019. godinu kada je dug bio 7,7 mln kuna, a iz područja korištenja voda 16,4 mln kuna što je također smanjene za 3,7 mln kuna.

Naplate koncesijskih dugovanja uočenih tijekom 2020. godine, ali i ranijih godina ukazuju na činjenicu kako nerijetko davatelji koncesija ne provode adekvatna postupanja prisilnih naplata niti postupke 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 propisuje 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 (po razredima), što je sadržano u Tablici 13., 830 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 1,0 mln kuna (njih 22), ukupno generiraju najveći dio duga.

Najveći iznosi dugovanja iz nadležnosti pojedinog resora odnose se na dugovanja trgovačkih društava koja su otišla u stečaj, odnosno u predstečajeve a čiji postupci su još u tijeku. Poradi sporosti u rješavanju problema iz područja insolventijskih procesa, evidentira se dug po koncesijskim ugovorima.

Tablica 13. Broj dužnika prema iznosu duga u kunama na dan 31. prosinca 2020. godine

Iznos duga u kunama	Broj dužnika na dan 31.12.2020.
10,00 - 499,99	830
500,00 - 999,99	230
1.000,00 - 4.999,99	719
5.000,00 - 9.999,99	200
10.000,00 - 29.999,99	274
30.000,00 - 49.999,99	80
50.000,00 - 99.999,99	97
100.000,00 - 299.999,99	77
300.000,00 - 499.999,99	17
500.000,00 - 999.999,99	25
1.000.000,00 - 4.999.999,99	17
5.000.000,00 i više	5
UKUPNO	2.571

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 koju 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 2020. godine obavili ukupno 98 nadzora iz područja koncesija od toga su u 49 nadzora utvrđene nepravilnosti, novoutvrđene obveze iznosile su 4.058.227,63 kuna s kamatama.

U 2020. godini donesena su 72 rješenja, izrečena su 44 prekršajna naloga sa ukupnim iznosom prekršajne kazne od 272.900,00 kuna. U istom razdoblju protiv donesenih rješenja pokrenuto je 12 upravnih sporova.

Utvrđena je protupravno stečena imovinska korist u iznosu od 5.265.479,28 kuna. Isto tako u navedenom razdoblju naplaćeno je u tijeku nadzora 5.616.258,03 kuna obveza i imovinske koristi. Nadležnim Državnim odvjetništvima dostavljane su obavijesti i zapisnici o obavljenim nadzorima u 8 predmeta.

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 inspeksijskih 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 2020. GODINI I PODUZIMANJE MJERA TIJEKOM 2021. GODINE U SUSTAVU KONCESIJA

U području koncesija opći zakonodavni okvir čini Zakon o koncesijama kojim su uređeni postupci davanja koncesija, ugovor o koncesiji, prestanak koncesije, pravna zaštita u postupcima davanja koncesije, politika koncesija, te druga pitanja u vezi s koncesijama, dok se posebnim („sektorskim“) zakonima uređuju posebna pitanja vezana za koncesije za pojedine specifične djelatnosti i područja. Ministarstva financija sukladno odredbama Zakona o koncesijama provodi politiku koncesija, što 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 nadležnog za financije u postupcima davanja koncesija, praćenje provedbe ugovora o koncesijama s obilježjima javno-privatnog partnerstva, edukaciju te praćenje međunarodne prakse iz područja koncesija.

Politika koncesija u najvećoj mogućoj mjeri usmjerena je ka povezivanju i učinkovitoj suradnji svih sudionika u kreiranju i razvoju efikasnog sustava koncesija u Republici Hrvatskoj, a polazeći od činjenice da se radi o javnom davanju u obliku naknade za korištenje određenog javnog dobra te istovremeno značajnoj poluzi razvoja gospodarstva.

U svrhu uspostavljanja što efikasnijeg sustava koncesioniranja, 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.

Pravo je i obveza davatelja koncesija 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 koncesija u smislu propisane odgovornosti u dijelu koji se odnosi na nadzor nad koncesionarima u izvršavanju obveza koje su isti preuzeli ugovorima o koncesiji. Navedeno se prvenstveno odnosi na praćenje je li naknada za koncesiju naplaćena odnosno je li plaćena pravilno, potpuno i pravodobno te u praćenju obavlja li koncesionar u izvršavanju ugovora o koncesiji djelatnost izvan opsega koji je određen ugovorom o koncesiji.

Ministarstvo financija će i dalje provoditi aktivnosti u odnosu na usmjeravanje davatelja koncesija ka odgovornom i aktivnom praćenju provedbe sklopljenih ugovora, na jačanje provedbe nadzora nad izvršenjem preuzetih obveza sukladno ugovorima o koncesijama, na ukazivanje nadležnim resornim ministarstvima na eventualne pravne praznine radi neusklađenosti posebnog zakona s krovnim Zakonom o koncesijama, kao i na 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 Obavijesti o dospjeloj, a nepodmirenoj naknadi za koncesiju 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 praćenje rada koncesionara te osiguravanje uredne naplate koncesijskih naknada, kao i 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 2020. godine Ministarstvo financija je poduzimalo aktivnosti ukazivanja nadležnim tijelima lokalnih jedinica o svim propuštenim radnjama i neispunjenju obveza u vezi s vođenjem Registra te ih upućivalo na obvezu poduzimanja mjera za ispravan i pravodoban unos podataka o naplati naknada. Predmetne aktivnosti imale su za cilj ažurniju naplatu koncesijskih naknada, kao i ispravan i vjerodostojan prikaz stanja potvraživanja i obveza. Dio aktivnosti Ministarstva financija provodio se je u suradnji s djelatnicima Carinske uprave, čime je postignut određeni napredak i to prvenstveno u pogledu sankcioniranja nezakonitosti rada koncesionara, kao i u odnosu na 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 kako to proizlazi iz ugovora 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, te su obavezni 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

Ministarstvo financija je uspostavom stalnog nadzora na koncesionarima tijekom 2019. godine, a što je nastavljeno i u 2020. godini učinilo značajne pomake ka otklanjanju nedostataka i učenih nepravilnosti u radu koncesionara. Za očekivati je da će tijekom budućeg razdoblja, a zbog aktivne uloge Ministarstva financija, doći do smanjenja nepravilnosti te neizvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama.

Poradi specifičnih okolnosti poslovanja poduzetnika u uvjetima pandemije bolesti COVID-19 u 2020. godini, Ministarstvo financija je bilo aktivna podrška davateljima prilikom donošenja specifičnih sektorskih odluka vezano za odgode odnosno umanjevanje naknada za koncesiju kao nekih od mjera pomoći gospodarstvu.

ZAKLJUČNO

Unatoč izazovnoj godini za gospodarstvo na svjetskoj razini, pa tako i u Republici Hrvatskoj radi pandemije bolesti COVID-19, ali i štetama nastalim uslijed potresa u Gradu Zagrebu te većem dijelu središnje Hrvatske, može se zaključiti da je pad prihoda o koncesija u okviru prihvatljivog, a što ukazuje na učinkovitost i svrsishodnost mjera pomoći, koje je Vlada Republike Hrvatske omogućila gospodarstvu.

Sustav koncesija, kao važan izvor prihoda Državnog proračuna te proračuna jedinica lokalne (regionalne) samouprave, ali i značajna poluga razvoja gospodarstva, važan je segment gospodarske politike. U okolnostima pandemije bolesti COVID-19, a zahvaljujući mjerama pomoći radi ublažavanja negativnih posljedica za gospodarstvo kroz izdvajanja za provedbu ugovora o koncesijama posebice u sektorima poljoprivrede, turizma i prometa, znatno je ublažen negativan učinak pandemije bolesti COVID-19, kao što to proizlazi i iz Programa konvergencije Republike Hrvatske za 2020. i 2021. godinu.

Početkom 2020. godine donesene su i Izmjene i dopune Zakona o koncesijama, a nakon što je Europska komisija u pojedinim segmentima Zakona o koncesijama utvrdila nepotpuno prenošenje odredbi Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine.

Nadalje, uzimajući u obzir značaj provođenja aktivne politike koncesija tijekom 2020. 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, praćenja rada koncesionara i izvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama, ali i procedure koja se odnosi na učinkovitiju dodjelu koncesija u različitim sektorima gospodarstva. 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, ali i kroz preporuke i ukazivanja pojedinim resornim ministarstvima na nužnost potpunog usklađivanja sektorskih zakonskih odredbi s krovnim Zakonom o koncesijama, pri čemu posebice ističemo problematiku pomorskog dobra.

Unatoč tome što je primjetan napredak vezano za stajališta davatelja koncesija u odnosu na vrednovanje doprinosa koncesijskih modela ukupnom gospodarstvu, posebice i okviru modela utvrđivanja naknade za koncesiju, Ministarstvo financija i dalje poduzima značajne napore, kako bi ukazalo davateljima na nužnost postizanja uravnoteženog ugovornog odnosa između davatelja koncesije i koncesionara. Naime, visina koncesijske naknade ne bi trebala biti određena u iznosu koji bi narušavao ekonomsku ravnotežu na štetu koncesionara ili davatelja koncesije, odnosno ista bi trebala biti određena nakon detaljne i pomno izrađene studije gospodarske opravdanosti ne bi li se utvrdila prihvatljivost ulaganja, a što se posebno odnosi na slučajeve produljenja postojećih ugovora o koncesiji. U takvim slučajevima davatelji koncesije dužni su iznimno pažljivo postupiti vodeći računa o poštivanju odredbi Zakona o koncesijama, uzimajući u obzir očekivane povrate, realizaciju investicijskih planova, uz ostvarenje pune pravne sigurnost.

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.

Ministarstvo financija će tijekom 2021. godine u svrhu unapređenja sustava provesti usklađenje podataka o prihodima u Registru koncesija i Glavnoj knjizi državnog proračuna na dan 30. lipnja i 31. prosinca 2021. te će se davatelje koncesija izvijestiti o propuštenim radnjama s ciljem usklađenosti podataka o naplaćenim naknadama. Nadalje, Ministarstvo financija će po isteku svakog prvog i trećeg tromjesečja, a počevši od rujna 2021. godine pribavljati odgovarajuća izvješća o praćenju izvršavanja obveza koje proizlaze iz ugovora o koncesiji s obilježjem javno-privatnog partnerstva, sukladno propisanim odredbama Zakona o koncesijama.

U budućem razdoblju, a temeljem odrednica Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026., očekuje se unapređenje sustava koncesija u okviru mjera upravljanja i konsolidacije Državne informacijske infrastrukture kroz uvođenje e-koncesije i Registra ugovora. Nadalje, imajući na umu uvođenje eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, unutar sustava koncesija očekuje se potreba za pravodobnom prilagodbom odgovarajućih zakonskih i podzakonskih akata, kao i za doradom web aplikacije Registra koncesija, što će zahtijevati značajan angažman i doprinos Ministarstva financija.

Nadalje, a imajući na umu aktivnosti Europske komisije vezano za donošenje Uredbe o stranim subvencijama i Uredbe o izravnim stranim ulaganjima radi provođenja mjera zaštite tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu Europske unije, Ministarstvo financija će, sudjelovati u implementaciji primjenjivih odredbi iz spomenute europske regulative u području koncesioniranja. Navedena postupanja će biti uređena regulatornom uredbom koja će se izravno primjenjivati na sustav javne nabave, a samim time i na koncesije. U takvim okolnostima, ovisno o obuhvatu regulatorne uredbe doći će do promjena i u postupcima davanja koncesija što će biti jedan od zadataka uvođenja novina u koncesioniranje na području Republike Hrvatske.

Zaključno, a u skladu s iznijetim u okviru ovog Izvješća, a pored svih gospodarskih teškoća uslijed pandemije bolesti COVID-19 može se reći kako su u području koncesioniranja ostvareni zadovoljavajući rezultati tijekom 2020. godine.

POPIS SLIKA I TABLICA:

Slika 1. Prikaz broja aktivnih ugovora u Registru koncesija po godinama

Slika 2. Usporedba ukupnih prihoda u 2019. i 2020. godini

Slika 3. Prikaz udjela prihoda vrsta proračuna u ukupnim prihodima u 2020. godini

Slika 4. Prikaz ostvarenja ukupnih izravnih prihoda državnog proračuna po godinama

Slika 5. Prihodi županijskih i općinskih/gradskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, županijskim i općinskim/gradskim proračunima

Tablica 1. Prikaz broja ugovora o koncesiji u Registru koncesija

Tablica 2. Prikaz broja ugovora o koncesiji u Registru koncesija po godinama

Tablica 3. Prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju

Tablica 4. Prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju po vrstama koncesije

Tablica 5. Prikaz prihoda Državnog proračuna (izravni i s osnova zajedničkih prihoda) od naknade za koncesiju po vrstama koncesije

Tablica 6. Prikaz prihoda JLPRS-a od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije

Tablica 7. Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava

Tablica 8. Broj postupaka davanja koncesija prema obavijestima o namjeri davanja koncesija objavljenima u Narodnim novinama – Elektronički oglasnik javne nabave (EOJN)

Tablica 9. Broj novosklopljenih sklopljenih ugovora

Tablica 10. Planirani broj koncesija i broj sklopljenih ugovora

Tablica 11. Iznos dugovanja prema davateljima koncesija

Tablica 12. Iznos dugovanja prema vrstama koncesije

Tablica 13. Broj dužnika prema iznosu duga