



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Zagreb, studeni 2022.

PREDLAGATELJ: Ministarstvo financija

PREDMET: Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2021. godinu

REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO FINACIJA

IZVJEŠĆE O PROVEDENOJ POLITICI KONCESIJA
ZA 2021. GODINU

Zagreb, studeni 2022.

SADRŽAJ:

1. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ	6
2. REGISTAR KONCESIJA	8
3. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJE.....	14
4. OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA	26
5. DUGOVANJA EVIDENTIRANA U REGISTRU KONCESIJA	33
6. FINANCIJSKI NADZOR ZAKONITOSTI, PRAVILNOSTI I PRAVODOBNOSTI OBRAČUNA, PRIJAVA I UPLATA NAKNADA ZA KONCESIJE	38
7. AKTIVNOSTI U DEFINIRANJU POLITIKE KONCESIJA I PODUZIMANJE MJERA TIJEKOM 2021. GODINE U SUSTAVU KONCESIJA.....	40
ZAKLJUČNO.....	42

SAŽETAK

Politika koncesija, propisana zakonskim odredbama, u najvećoj mogućoj mjeri usmjerena je ka povezivanju i učinkovitoj suradnji svih sudionika u kreiranju i razvoju učinkovitog 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, temeljem zakonodavnog okvira koji se odnosi na koncesije, određeno središnjim koordinativnim i nadzornim tijelom za koncesije u Republici Hrvatskoj. Poduzimanjem mjera iz nadležnosti Ministarstva financija u suradnji s davateljima koncesija provode se aktivnosti usmjerene ka jačanju sustava koncesija i postizanju njegove veće učinkovitosti.

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. 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 Republike Hrvatske.

Nakon što je pandemija bolesti COVID-19 u 2020. godini usporila rast gospodarstva, kako u svijetu tako i u Republici Hrvatskoj, i nakon dva potresa koja su pogodila središnji dio Republike Hrvatske te utjecala na smanjenje u ostvarenju prihoda, tijekom 2021. godini došlo je do oporavka koji je vidljiv kroz značajne ekonomske pokazatelje, u prvom redu po povećanju prihoda u odnosu na 2020. godinu.

U okviru svojih postupanja u području koncesija, a poglavito u dijelu politike koncesija, tijekom 2021. godine Ministarstvo financija je poduzimalo aktivnosti posebice prema tijelima jedinica lokalne samouprave o svim propuštenim radnjama i neispunjenju obveza u vezi s vođenjem Registra koncesija te ih upućivalo na obvezu poduzimanja mjera u odnosu na potrebu ispravnog i pravodobnog unosa i ažuriranja 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. Osim navedenih aktivnosti povezanih s jačanjem sustava i naplate koncesijskih naknada, Ministarstvo financija svojim postupanjima sudjeluje u nizu drugih mjera i odluka koje se odnose na koncesije od samog postupka davanja koncesija, analiza koncesijskih modela, te u procedurama koje se odnose na izmjene ugovora i određenja korištenja tzv. Privremenog okvira Europske komisije koji pokriva pitanja državnih potpora i s tim povezanih postupanja kod istih.

Naime, zbog specifičnih okolnosti poslovanja poduzetnika u uvjetima pandemije bolesti COVID-19 te dvaju potresa u 2020. godini, Ministarstvo financija je davalo stručnu podršku davateljima koncesija i tijekom 2021. godine prilikom donošenja specifičnih sektorskih odluka vezano za odgode plaćanja naknada za koncesiju odnosno umanjevanja naknada za koncesiju, kao nekih od mjera pomoći gospodarstvu.

U okviru svojih nadležnosti i djelokruga, Ministarstvo financija kao nositelj politike koncesija, u suradnji s ostalim sudionicima sustava, kontinuirano gradi stabilan i učinkovit sustav

koncesija. U tom smislu Ministarstvo financija jedanput godišnje, za prethodnu godinu, dostavlja Vladi Republike Hrvatske izvješće o provedenoj politici koncesija.

Ministarstvo financija kao tijelo državne uprave zaduženo za provedbu politike koncesija, ovim Izvješćem daje uvid i 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. Slijedom svega navedenog, a kako bi se postojeći sustav dodatno unaprijedio i poboljšao, predlaže se Vladi Republike Hrvatske zaključkom prihvatiti 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 Europske unije (u daljnjem tekstu: EU), provedbi složenijih koncesijskih ugovora uz istovremeno stvaranje uvjeta za učinkovitu provedbu politike koncesije u različitim područjima.

Zakonom o koncesijama¹ jasno je postavljena uloga Ministarstva financija kao tijela koje provodi politiku koncesija, što, u smislu toga Zakona, predstavlja sve mjere i aktivnosti usmjerene uspostavi i održanju učinkovitog sustava davanja koncesija, a osobito nadzor nad provedbom ugovora o koncesijama, vođenje Registra koncesija, praćenja provedbe ugovora o koncesijama s obilježjima javno-privatnog partnerstva, edukaciju te praćenje međunarodne prakse iz područja koncesija. Navedene mjere imaju za cilj stvoriti preduvjete učinkovitim davanju koncesija kojem prethodi i angažman davatelja koji mora prepoznati šanse i privatne inicijative što je karakteristično za velike i složenije koncesijske projekte. Isto je od iznimne važnosti i u narednom razdoblju potrebno je u što većoj mjeri pojačati angažman davatelja koncesija u provedbi svih mjera i aktivnosti usmjerenih ostvarenju ciljeva u području koncesioniranja.

Zakon o koncesijama

Zakon o koncesijama usklađen je s Direktivom 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) i sukladan je načelima zajedničkog tržišta EU: načelu tržišnog natjecanja, načelu jednakog tretmana, načelu zabrane diskriminacije, načelu uzajamnog priznavanja, te načelu razmjernosti i načelu transparentnosti.

Zakon o koncesijama predstavlja opći propis (lex generalis) kojim se uređuju postupci davanja koncesije, ugovor o koncesiji, prestanak koncesije, politika koncesija, pravna zaštita u postupcima davanja koncesije, prekršajne odredbe te druga pitanja u vezi s koncesijama dok se posebnim (sektorskim) zakonima uređuju posebna pitanja vezana za koncesije koje se daju za djelatnosti i u područjima uređenima tim zakonom.

Zakonom je propisana primjena pravila za postupke dodjele koncesija 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 o koncesijama primjenjive na sve koncesije neovisno o njihovoj vrijednosti i vrsti.

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

¹ Narodne novine, br. 69/17. i 107/20., u daljnjem tekstu: Zakon o koncesijama

te za izgradnju i korištenje građevina i postrojenja potrebnih za obavljanje tih djelatnosti, u područjima i za djelatnosti propisane posebnim zakonima, Zakon o koncesijama propisuje 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.

Obveze davatelja koncesija u izvršavanju ugovora o koncesiji detaljno su popisane odredbama Zakona o koncesijama, a 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 uređuje i odredbe o prekršajima, radi preciznijeg izričaja postojećih normi, s povećanim rasponom novčanih kazni u odnosu na ranije važeće zakonske odredbe, te je ranije važeći katalog prekršaja dodatno normiran uvođenjem dodatnih 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 djelokrug politike koncesija koje se odnosi na 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.

Nakon četverogodišnje prakse postupaka koncesioniranja sukladno odredbama Zakona o koncesijama iz 2017. godine, može se zaključiti kako je isti obuhvatio sve opće odredbe kojih su se pridržavati davatelji koncesije u provođenju svih sastavnica koncesioniranja: provođenje pripremnih radnji, postupka davanja koncesija, ocjenjivanje ponuda, sastavljanja ugovornih odredbi, propisivanja općih odredbi o obvezama davatelja koncesija i koncesionara. Međutim, mora se naglasiti kako posebni (sektorski zakoni) u velikoj mjeri nisu na najadekvatniji način propisali specifičnosti svojih područja koncesioniranja te detaljno propisali obveze i postupke koje moraju provoditi davatelji koncesija, te davateljima koncesija ostaju pravne praznine koje usporavaju postupke davanja koncesija, dovode davatelje koncesija do nedoumica, te u konačnici do pravne nesigurnosti.

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, što uključuje i ugovore kojima je u međuvremenu istekao rok trajanja (neaktivni ugovori). Isti su u obuhvatu javnih podataka, kao i ugovori o koncesiji kojima nije istekao rok trajanja na dan uvida u Registar koncesija (aktivni ugovori), na internetskoj stranici Ministarstva financija (www.mfin.hr).

Tablica 1. Prikaz broja aktivnih ugovora u Registru koncesija

VRSTA KONCESIJE	na dan 31.12.2020.		na dan 31.12.2021.	
	broj aktivnih ugovora	udio u ukupnom broju (%)	broj aktivnih ugovora	udio u ukupnom broju (%)
Koncesija za komunalne djelatnosti	431	6,67	427	9,12
Koncesija na pomorskom dobru	1.124	17,41	1.151	24,58
Koncesija u području zdravstva	1.658	25,68	28	0,60
Koncesija u području energetike	75	1,16	77	1,64
Koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom	6	0,09	6	0,13
Koncesija za korištenje voda	354	5,48	337	7,20
Koncesija za pružanje medijskih usluga televizije i radija	171	2,65	173	3,69
Koncesija za obavljanje linijskog i obalnog pomorskog i riječnog prometa	14	0,22	12	0,26
Koncesija na kulturnim dobrima	4	0,06	5	0,11
Koncesija za pravo lova na državnim lovištima i uzgajalištima divljači	73	1,13	72	1,54
Koncesija za poljoprivredno zemljište	160	2,48	159	3,40
Koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina-rudarstvo	685	10,61	699	14,93
Koncesija za ugljikovodike	800	12,39	683	14,58
Koncesija igre na sreću	3	0,05	0	0,00
Koncesija za slobodne zone	7	0,11	7	0,15
Koncesija za javne ceste	3	0,05	2	0,04
Koncesije za javni prijevoz	17	0,26	18	0,38
Koncesije lučkih uprava	869	13,46	824	17,60
Koncesija za zračne luke	1	0,02	1	0,02
Koncesija u području turizma	1	0,02	1	0,02
Koncesija za žičare	1	0,02	1	0,02
UKUPNO	6.457	100,00	4.683	100,00

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Na dan 31. prosinca 2021. godine ukupno je evidentirano 4.683 aktivnih ugovora u Registru koncesija, odnosno 1.747 ugovora manje u odnosu na isti dan prethodne godine. Smanjenje broja aktivnih ugovora u 2021. godini u odnosu na prethodnu godinu, očituje se poglavito u

smanjenju broja ugovora u području zdravstva gdje je evidentirano smanjenje od 1.630 ugovora ili 98% u odnosu na prethodnu godinu. Razlog navedenome je prestanak instituta koncesije za obavljanje zdravstvene zaštite na području Republike Hrvatske. Naime, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine, broj 100/18) propisano 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 navedenog Zakona. Zdravstvenim radnicima, koji su obavljali privatnu praksu na osnovi koncesije, pravo na obavljanje privatne prakse prestat će u cijelosti najkasnije 31. prosinca 2022. pa se posljedično u praksi institut koncesije u području zdravstva postupno smanjuje, a u konačnici će u cijelosti biti zamijenjen institutom zakupa što se očituje i u smanjenju broja aktivnih ugovora o koncesiji.

Najveći broj aktivnih ugovora odnosi se na ugovore u području rudarstva (29,51 posto). Pritom je važno naglasiti za ovu vrstu koncesije u takvim ugovorima koncesionar za jedno eksploatacijsko polje ima sklopljen jedan ugovor o koncesiji, ali za isti su otvorena dva ili više identifikacijska broja ugovora (ID). Razlog navedenome su različiti primatelji prihoda po pojedinim vrstama koncesija. Naime, kod koncesija u području rudarstva, jedna vrsta prihoda odnosi se na naknadu za zauzetu površinu na određenom eksploatacijskom polju, dok se za naknadu za eksploataciju mineralnih sirovina prihod dijeli na više primatelja prihoda, sukladno zakonskim propisima. Zbog navedenih razloga jedan sklopljeni ugovor za eksploataciju mineralnih sirovina, evidentira se u principu kao dva ugovora, odnosno dodijeljena su mu po dva ID broja.

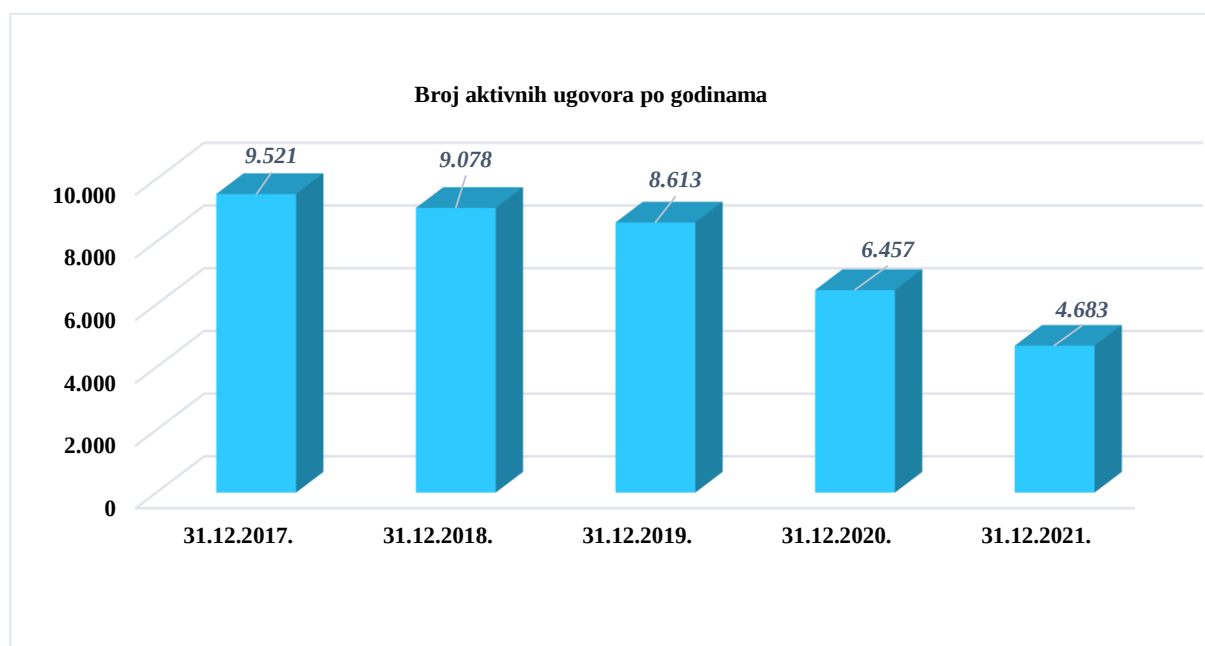
Nadalje, a u odnosu na strukturu ugovora o koncesijama, ugovori o koncesiji za korištenje pomorskog dobra u ukupnom broju ugovora sudjeluju sa 24,58 posto, dok ugovori o koncesiji koje dodjeljuju lučke uprave sudjeluju u ukupnom broju ugovora sa 17,60 posto, ugovori o koncesiji za obavljanje komunalnog gospodarstva sudjeluju sa 9,10 posto, a ugovori za korištenje voda sa 7,20 posto u ukupnom broju aktivnih ugovora.

Tablica 2. Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji po godinama

VRSTA KONCESIJE	31.12.2017.	31.12.2018.	31.12.2019.	31.12.2020.	31.12.2021.
Koncesija za komunalne djelatnosti	621	503	481	431	427
Koncesija na pomorskom dobru	943	1.001	1.054	1.124	1.151
Koncesija u području zdravstva	4.354	4.293	3.905	1.658	28
Koncesija u području energetike	75	75	98	75	77
Koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom	25	6	3	6	6
Koncesija za korištenje voda	526	440	390	354	337
Koncesija za pružanje medijskih usluga televizije i radija	183	182	176	171	173
Koncesija za obavljanje linijskog i obalnog pomorskog i riječnog prometa	18	17	7	14	12
Koncesija na kulturnim dobrima	5	6	5	4	5
Koncesija za pravo lova na državnim lovištima i uzgajalištima divljači	73	73	71	73	72
Koncesija za poljoprivredno zemljište	164	164	159	160	159
Koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina-rudarstvo	1.377	1.348	1.251	685	699
Koncesija za ugljikovodike				800	683
Koncesija igre na sreću	17	7	3	3	0
Koncesija za slobodne zone	7	7	7	7	7
Koncesija za javne ceste	3	3	3	3	2
Koncesije za javni prijevoz	54	19	24	17	18
Koncesije lučkih uprava	1.074	932	973	869	824
Koncesija za zračne luke	1	1	1	1	1
Koncesija u području turizma	1	1	1	1	1
Koncesija za žičare	0	0	1	1	1
UKUPNO	9.521	9.078	8.613	6.457	4.683

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Prema podacima iz Tablice 2. razvidno je kako se broj aktivnih ugovora od 2017. godine kontinuirano smanjuje, a što je u najvećoj mjeri posljedica promjena zakonskih okvira pri čemu zakonodavac donosi odluke o tome koristi li se u određenom području institut koncesije ili neki drugi pravni model. Navedeno se očituje u izmjeni zakonskih propisa kao što je spomenuto u području zdravstva gdje će institut koncesije u području zdravstva u potpunosti prestati krajem ove godine odnosno zamijenit će ga institut zakupa, a ugovori o koncesiji sklopljeni prije izmjene predmetnih zakonskih propisa više neće biti evidentirani u Registru koncesija kao aktivni ugovori.

Slika 1. Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji 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 koncesije, 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.), (u daljnjem tekstu: Pravilnik).

Uključivanje davatelja koncesija u proces unosa i ažuriranja podataka u aplikaciji Registra koncesija (što je zakonska obveza od siječnja 2018. godine) dovelo je do učinkovitijeg i učinkovitijeg 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. Navedeno omogućuje kako davatelju koncesija tako i Ministarstvu financija jasnije i učinkovitije praćenje i nadzor koncesionara u smislu postupanja sukladno ugovorenim obvezama. Svaki davatelj koncesije ima cjelovit uvid u plaćanja svakog pojedinog koncesionara iz svoje nadležnosti, prema kojem, ovisno o potrebi, provodi različite vrste nadzora, inspekcijskih ili drugih mjera predviđenih Zakonom o koncesijama i posebnim zakonima.

Međutim, unatoč ažurnijim i vjerodostojnijim podacima u Registru koncesija u odnosu na prethodna razdoblja kad davatelji nisu imali obvezu unosa podataka u Registar koncesija, još uvijek postoji prostor za unapređenje, budući da pojedini davatelji koncesija i dalje ne unose sami podatke u Registar koncesija, odnosno iste ne unose u propisanim rokovima.

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.

Ako je naknada ugovorena u stalnom jednakom iznosu, davatelj koncesije je dužan istu prijaviti u Registar koncesija za čitavo vrijeme trajanja ugovora.

Ako je naknada utvrđena kao varijabilni iznos, osnova za utvrđivanje naknade za koncesiju jest prijava za upis naknade za koncesiju (Obrazac UPK). Takve se promjene evidentiraju u Registru koncesija sukladno ugovorenom razdoblju dostave predmetnih podataka (mjesečno, kvartalno, polugodišnje, godišnje), čime se u osnovi prate uplate pojedinih koncesionara te obračunavaju zatezne kamate u slučaju nepravovremenog podmirivanja obveza, odnosno, ista služi i 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 brojeve računa koji sadržavaju ID (identifikacijski broj za svaki pojedini ugovor o koncesiji). Takve 'neregularne uplate' koje aplikativni sustav Registar koncesija ne prepoznaje, 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 tzv. 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 inspekcijske 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 i područne (regionalne) samouprave.

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 izravnih prihoda jedinica lokalne i područne (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 i područne (regionalne) samouprave koji se ne dijele s državom. Podjela prihoda uređena je zakonskim i podzakonskim aktima koji se odnose na pojedinu vrstu koncesije, odnosno koji istu regulira.

Prihodi od naknada za koncesija uređeni su odredbama Zakona o koncesijama 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.

U konačnici visina određene naknade za koncesiju ovisi o provedbi postupka davanja koncesije, ali i o kvaliteti pripremljenosti svih prethodnih radnji koje su dijelom procjene isplativosti i opravdanosti davanja koncesije, te o kvalitetnoj procjeni vrijednosti koncesije. Isto je također, osim o kvalitetnim radnjama davatelja koncesije u konačnici određeno i o potencijalnom interesu poduzetnika za pojedinu vrstu koncesioniranja.

Vezano uz određenje koncesijskih naknada treba napomenuti kako se ugovorom o koncesiji, u skladu s dokumentacijom o nabavi može 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.

U ovom Izvješću svrha je dati jasniji prikaz ukupnih naknada za koncesije, kao i prikaz njihove strukture po pojedinim vrstama koncesija, te pregled raspodjele prihoda koji se uplaćuju 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 izravne prihode jedinica lokalne i područne (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 koncesija 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 i područne (regionalne) samouprave od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije.

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

Ukupne prihode naknada za koncesiju čine izravni prihodi državnog proračuna, zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna, zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna, zajednički prihod državnog i županijskog proračuna i direktni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ukupni prihodi naknada od koncesije ostvareni u 2021. godini iznose 1,30 milijarde kuna, dok su u 2020. godini iznosili 827,38 milijuna kuna.

Tablica 3. Prikaz iznosa ukupnih prihoda od naknade za koncesiju

Prihodi	2020. (iznos u kunama)	2021. (iznos u kunama)
Izravni prihodi državnog proračuna	356.586.833,32	702.804.060,15
Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna	14.935.959,69	14.273.714,97
Zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna	350.879.890,27	489.788.851,71
Zajednički prihod državnog i županijskog proračuna	11.993.307,38	8.186.842,93
Zajednički prihodi županijskih i gradskih i općinskih proračuna	342.640,00	662.755,69
Direktni prihodi JLPRS-a	92.642.653,36	88.824.494,17
UKUPNI PRIHODI OD NAKNADA ZA KONCESIJE	827.381.284,02	1.304.540.719,62

Izvor: FINA, Državna riznica

Ističemo kako podaci o prihodima od naknada za koncesije obuhvaćaju sve uplaćene naknade za koncesije tijekom 2021. godine, bez obzira na koje zaduženje se iste odnose. Tu je potrebno posebice skrenuti pozornost na zaduženja/obveze koja dopijevaju početkom ili krajem

kalendarske godine, a iste se uplate ili par dana ranije pa ulaze u prikaz podataka prethodne godine, ili se uplate nakon isteka godine te ulaze u prikaz podataka za iduću godinu.

Povećanje ukupnih prihoda u 2021. godini u odnosu na prethodnu 2020. godinu, rezultat je velikim dijelom povećanja izravnih prihoda državnog proračuna temeljem naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije, odnosno, uvođenjem mreža pete generacije (5G), za što je postupak javnog nadmetanja proveden sredinom 2021. godine. Naime, prema obrazloženju Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (u daljnjem tekstu: HAKOM) na temelju dozvola za uporabu radiofrekvencijskog spektra za javne mreže pokretnih elektroničkih komunikacija na nacionalnoj i regionalnoj razini, dodijeljenih temeljem odluka donesenih u postupku javne dražbe od 12. kolovoza 2021. godine u državni proračun uplaćen je iznos od 252.021.677,40 kuna, a što predstavlja jednokratnu uplatu.

Međutim, uzevši u obzir posljedice pandemije COVID-19 tijekom 2020. godine odnosno provođenje mjera za pomoć gospodarstvu koje su imale za posljedicu utjecaj na ostvarenje prihoda tijekom 2020. godine, nužno je prilikom usporedbe 2020. i 2021. godine u pogledu ostvarenja prihoda od koncesija uzeti u obzir smanjenu aktivnost koncesionara te odredbe zakonskih i podzakonskih akata kojima je zakonodavac propisao odgodu ili oslobađanja od plaćanja koncesijske naknade u 2020. godini.

Slijedom navedenog, na kretanja ukupnih prihoda u 2021. godini najviše je utjecalo sljedeće:

- povećanje prihoda od naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije;
- uključivanje prihoda od lučkih uprava (njih 10) u izravne prihode državnog proračuna
- datumi plaćanja pojedinih vrsta koncesija;
- odgoda plaćanja obveze koja se odnosi na 2020. godinu (naknade koje su trebala biti uplaćene, ali zbog pandemije COVID-19 su odgođene);
- oslobođenje od plaćanja naknade koje je bilo propisano za naknade tijekom 2020. godine

Vezano za ostvarenje prihoda od naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije važno je za napomenuti kako se već nekoliko godina unazad donose podzakonski akti kojima se olakšava poslovanje poduzetnicima, a među kojima su npr. ukinute naknade operatorima javne mreže pokretnih komunikacija u pretplatničkom sustavu plaćanja te isti bilježe pad već nekoliko godina proteklih godina, izuzev 2021. godine, a slijedom jednokratne uplate radi uvođenja 5G mreže.

Ako se ukupno ostvareni prihodi od naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije u iznosu od 380,5 milijuna kuna umanje za jednokratnu uplatu radi uvođenja 5G mreže u iznosu od 252,0 milijuna kuna, ostvareni prihod na godišnjoj razini iznosio bi 128,5 milijuna kuna, te bi u odnosu na 2020. godinu bilježio smanjenje za 24,0 milijuna kuna odnosno 15,71 posto.

Novina u prikazivanju direktnih prihoda državnog proračuna su prihodi koje od koncesija ostvaruju lučke uprave koje su postale proračunski korisnici. Naime, u cilju povećanja sveobuhvatnosti državnog proračuna te fiskalne transparentnosti i fiskalne discipline, u državnom proračunu donesenom za razdoblje 2021. – 2023. u okviru razdjela Ministarstva mora, prometa i infrastrukture kao nadležnog ministarstva uključeni su i financijski planovi lučkih uprava kojima je osnivač Republika Hrvatska i to kako slijedi:

- Javna ustanova lučka uprava Osijek
- Javna ustanova lučka uprava Sisak
- Javna ustanova lučka uprava Slavonski Brod
- Javna ustanova lučka uprava Vukovar
- Lučka uprava Dubrovnik
- Lučka uprava Ploče
- Lučka uprava Rijeka
- Lučka uprava Split
- Lučka uprava Šibenik
- Lučka uprava Zadar

Navedene lučke uprave su sve do 2021. godine imale status neprofitnih organizacija te su bile upisane u Registar neprofitnih organizacija. Okvir financijskog poslovanja i računovodstveni sustav lučkih uprava bio je uređen Zakonom o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija². Lučke uprave kojima je osnivač Republika Hrvatska financiraju se iz prihoda od lučkih pristojbi, lučkih naknada, naknada od koncesija, sredstava državnog proračuna te ostalih prihoda. Odredbama Pravilnika o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika, kojeg ministar financija donosi temeljem Zakona o proračunu, utvrđeno je kako su proračunski korisnici državnog proračuna oni korisnici čiji je osnivač Republika Hrvatska, koji ostvaruju prihode iz državnog proračuna i/ili temeljem javnih ovlasti, zakona i drugih propisa, pri čemu ti prihodi iznose 50% ili više od ukupnih prihoda te koji su navedeni u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Primjenom metodologije ESA 2010, spomenute lučke uprave razvrstane su u sektorskoj klasifikaciji institucionalnih jedinica Republike Hrvatske, koju objavljuje Državni zavod za statistiku, u sektor opće države, odnosno podsektor središnje države. Razvrstavanje je izvršeno na temelju uvažavanja bitnih karakteristika lučkih uprava u pogledu upravljanja, financiranja i sl., a koje proizlaze iz prethodno spomenutih zakona.

Dakle za navedene je lučke uprave, i s obzirom na razvrstavanje prema metodologiji ESA 2010 i s obzirom na odredbe nacionalne metodologije za utvrđivanje proračunskog obuhvata, utvrđeno je da trebaju imati status proračunskih korisnika državnog proračuna.

Sukladno tome, kroz Registar koncesija provedene su izmjene, te su od 1. siječnja 2021. naknade za koncesiju koje ostvaruju te lučke uprave izravni prihod državnog proračuna, koji se evidentira na posebnim vrstama prihoda, a sukladno tome i praćenje dugovanja iz nadležnosti istih zahtijeva posebno prikazivanje.

Datumi plaćanja pojedinih vrsta prihoda od naknade za koncesiju mogu imati utjecaj na smanjenje/povećanje ostvarenja naknade u promatranom razdoblju. Navedeno je posebno uočeno kod određenih vrsta prihoda (naknada za koncesiju) koji 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 koncesijske naknade.

² Narodne novine, broj 121/14. i 114/22.

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

Vrsta prihoda	2020. (iznos u kunama)	2021. (iznos u kunama)
Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru	11.791.061,95	15.270.396,99
Naknada za koncesije za igračnice	133.715.596,77	190.502.349,97
Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu	33.083.959,12	48.516.252,29
Naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije	152.469.064,89	380.531.355,53
Naknada za koncesije	25.527.150,59	9.503.277,21
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru-lučke uprave		54.352.156,06
Koncesijske naknade temeljem Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda		4.128.272,10
Izravni prihodi državnog proračuna	356.586.833,32	702.804.060,15
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode	10.117.934,42	11.035.958,57
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.	1.691.930,79	432.512,30
Naknada za konc.za osnivanje slobodne zone	789.214,37	0,00
Naknada za konc. za zahvaćanje pitke vode	1.316.880,11	1.785.244,10
Naknada za skladištenje ugljikovodika	1.020.000,00	1.020.000,00
Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna	14.935.959,69	14.273.714,97
Naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište	31.053.294,55	35.349.793,96
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru	101.679.019,62	118.487.768,91
Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina	15.725.926,33	19.522.893,53
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin	64.691.210,93	137.022.816,76
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat	127.891.338,76	179.385.184,72
Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom	9.839.100,08	20.393,83
Zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna	350.879.890,27	489.788.851,71
Naknada za koncesiju prava lova	5.746.498,42	5.570.439,42
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	6.246.808,96	2.616.403,51
Zajednički prihod državnog i županijskog proračuna	11.993.307,38	8.186.842,93
Zajednički prihodi županijskih i gradskih i općinskih proračuna	342.640,00	662.775,69
Direktni prihodi JLP RS-a	92.642.653,36	88.824.494,17
UKUPNI PRIHODI OD NAKNADA ZA KONCESIJE	827.038.644,02	1.304.540.739,62

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 2021. godine u iznosu od 702,8 milijuna kuna, što predstavlja povećanje od 97,1 posto u odnosu na 2020. godinu, kad su izravni prihodi državnog proračuna iznosili 356,5 milijuna kuna. Najznačajniji utjecaj na povećanje izravnih prihoda državnog proračuna ima povećanje prihoda od naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije. Uvođenjem mreža pete generacije (5G), za što je postupak javnog nadmetanja proveden sredinom 2021. godine, evidentirani su prihodi od naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije za 2021. godinu u iznosu od 380,5 milijuna kuna što predstavlja povećanje od 149,6 posto u odnosu na 2020. godinu, kad su temeljem ove vrste koncesije ostvareni prihodi u iznosu od 152,4 milijuna kuna. Prihodi od naknada za koncesije za igračnice u 2021. godini ostvareni su u iznosu od 190,5 milijuna kuna, te bilježe porast od 42,5 posto u odnosu na prethodnu, 2020. godinu. Prihodi za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu

iznose 48,5 milijuna kuna što predstavlja povećanje od 46,7 posto u odnosu na 2020. godinu, kada su prihodi od ove vrste koncesija iznosili 33,1 milijuna. kuna.

Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna iznosili su u 2021. godini 14,3 milijuna kuna, što predstavlja smanjenje u ostvarenju za 4,4 posto (u 2020. godini iznosili su 14,9 milijuna kuna). Na ovakva kretanja prihoda utjecalo je smanjenje u ostvarenju naknade za javnu vodoopskrbu.

Zajednički prihodi državnog proračuna i županijskih i gradskih/općinskih proračuna iznosili su u 2021. godini 489,8 milijuna kuna, dok su 2020. godini iznosili 350,9 milijuna kuna, što predstavlja povećanje od 39,6 posto. U zajedničkim prihodima državnog proračuna i županijskih i gradskih/općinskih proračuna, najveće povećanje prihoda bilježi se u prihodima od naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin, gdje je evidentirano povećanje prihoda od 111,8 posto u odnosu na prethodnu, 2020. godinu. Prihod od naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom u 2021. godini iznosi 20,3 tisuća kuna što je smanjenje od 99,8 posto u odnosu na uplaćeni iznos od 9,8 milijuna kuna u 2020. godini. Ovakvo značajno smanjenje prihoda za predmetnu koncesiju posljedica je odgode plaćanja rata za 2021. godinu temeljem odobrenja i suglasnosti od strane davatelja koncesije, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture radi više sile koja se odnosi na pandemiju COVID-19. Povećanje prihoda od koncesija utvrđeno je i kod naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat (40,3 posto), naknade za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina (24,1 posto), naknadu za koncesiju na pomorskom dobru (16,5 posto) i naknadu za koncesiju za poljoprivredno zemljište (13,8 posto).

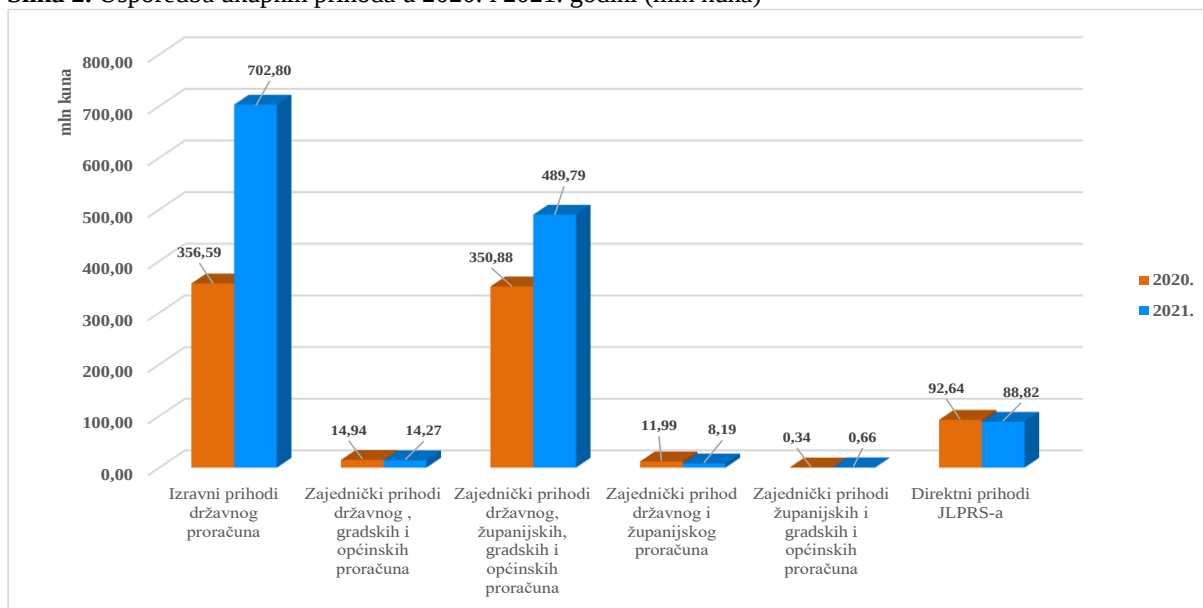
Zajednički prihodi državnog proračuna i županijskog proračuna ostvareni su u iznosu od 8,2 milijuna kuna u 2021. godini, dok su u 2020. godini ostvareni u iznosu od 12,0 milijuna kuna (smanjenje za 31,7 posto).

Zajednički prihodi županijskih i gradskih i općinskih proračuna odnosi se na koncesiju na pomorskom dobru u svrhu gradnje i gospodarskog korištenja luke posebne, odnosno industrijske luke za ukapljeni prirodni plin, te su u 2021. godini ostvareni u iznosu od 0,7 milijuna kuna dok su u 2020. godini iznosili 0,3 milijuna kuna.

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 2021. godini iznose 88,8 milijuna kuna, a u 2020. godini iznosili su 92,6 milijuna kuna.

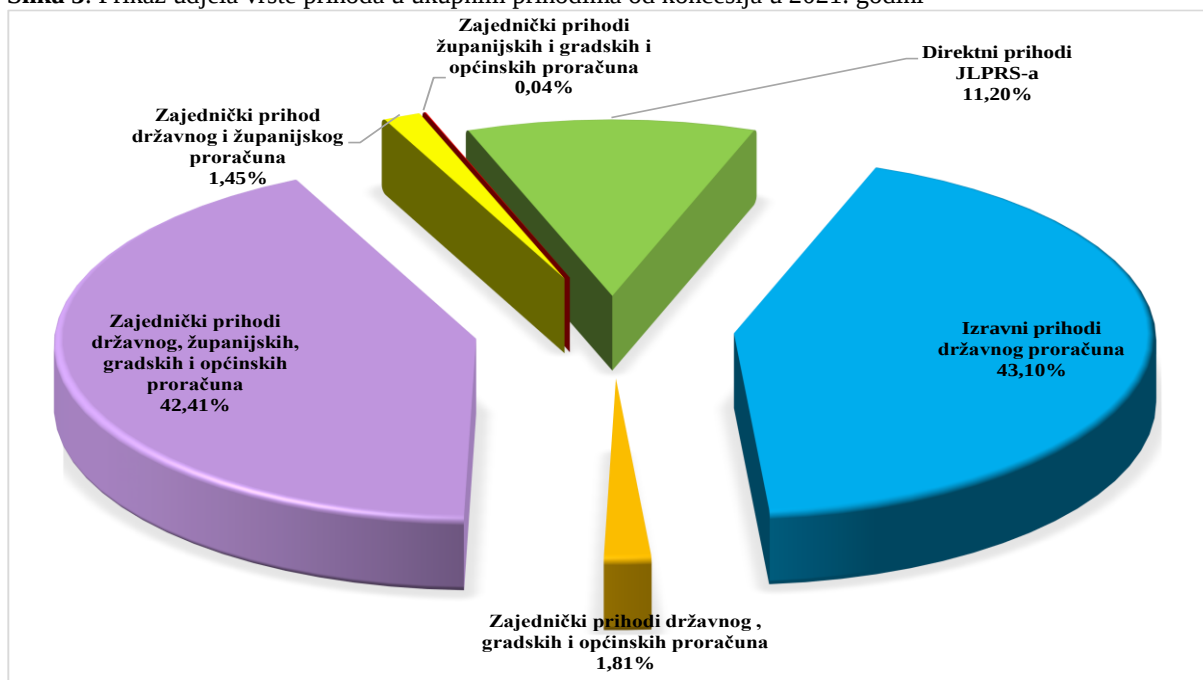
Prihodi s osnova naknade za zauzetu površinu (prihodi općina/gradova) iz područja rudarstva iznosili su 6,6 milijuna kuna u 2021. godini, u 2020. godini iznosili su 7,6 milijuna kuna, a u 2019. godini 10,0 milijuna kuna.

Slika 2. Usporedba ukupnih prihoda u 2020. i 2021. godini (mln kuna)



Izvor: FINA, Državna riznica

Slika 3. Prikaz udjela vrste prihoda u ukupnim prihodima od koncesija u 2021. godini

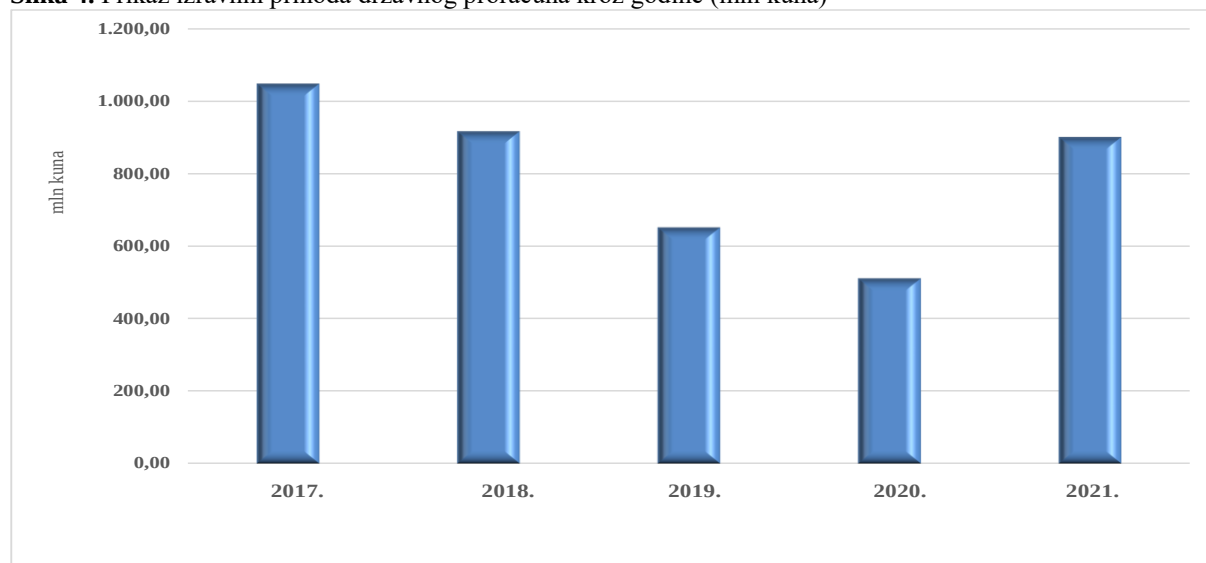


Izvor: FINA, Državna riznica

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

Vrsta prihoda	2020. (iznos u kunama)	2021. (iznos u kunama)
Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru	11.791.061,95	15.270.396,99
Naknada za koncesije za igračnice	133.715.596,77	190.502.349,97
Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu	33.083.959,12	48.516.252,29
Naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije	152.469.064,89	380.531.355,53
Naknada za koncesije	25.527.150,59	9.503.277,21
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru-lučke uprave		54.352.156,06
Koncesijske naknade temeljem Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih		4.128.272,10
Izravni prihodi državnog proračuna	356.586.833,32	702.804.060,15
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode	5.058.967,21	5.517.979,28
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.	1.184.352,45	302.758,77
Naknada za konc.za osnivanje slobodne zone	374.607,17	0,00
Naknada za konc. za zahvaćanje pitke vode	658.440,04	892.622,04
Naknada za skladištenje ugljikovodika	510.000,00	510.000,00
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i grada/općine	7.786.366,87	7.223.360,09
Naknada za konc. za poljop. zemlj. u vlasništvu RH	7.763.323,23	8.837.447,89
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru	33.892.964,56	39.487.359,10
Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina	7.862.965,70	9.761.449,39
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin	27.334.110,34	54.809.129,21
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat	54.595.135,58	71.754.076,27
Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom	5.411.505,06	11.216,64
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države, županije i grada/općine	136.860.004,47	184.660.678,50
Naknada za koncesiju prava lova	4.597.198,80	4.456.351,56
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	1.249.360,83	523.279,95
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i županije	5.846.559,63	4.979.631,51
UKUPNO PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA	507.079.764,29	899.667.730,25

Izvor: FINA, Državna riznica

Slika 4. Prikaz 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 2021. godini u iznosu od 7,2 milijuna kuna, a u 2020. godini u iznosu od 7,8 milijuna kuna. Smanjenje prihoda u ovoj kategoriji bilježe prihodi s osnova naknade za koncesiju za javnu vodoopskrbu (74,4 posto) dok prihodi s osnova naknade za mineralne i termalne vode bilježe povećanje od 9,1 posto, a prihodi s osnova naknade za koncesiju za zahvaćanje pitke vode bilježe povećanje od 35,6 posto.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države, županije i grada/općine ostvareni su u 2021. godini u iznosu od 184,7 milijuna kuna, dok su u 2020. godini ostvareni u iznosu od 136,9 milijuna kuna. Povećanje prihoda u ovoj kategoriji bilježe: prihodi od naknade za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina (24,1 posto), prihodi s osnova naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin (100,5 posto), prihodi s osnova naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat (31,4 posto), prihodi s osnova naknade za koncesiju na pomorskom dobru (16,5 posto) te prihodi od naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište (13,8 posto).

Prihodi od naknada za izgradnju i upravljanje zračnom lukom bilježe smanjenje od 99,8 posto, a razlog ovakvom kretanju opisan je u analizi podataka iz Tablice 4.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i županije ostvareni su u iznosu od 5,0 milijuna kuna u 2021. godini, te su smanjeni za 14,8 posto u odnosu na 2020. godinu, kada su iznosili 5,8 milijuna 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 ukupni prihodi županija u zajedničkim prihodima u 2021. godini u odnosu na 2020. godinu uvećani za 33 posto, odnosno, prihodi županija u zajedničkim prihodima u 2021. godini iznosili su 113,4 milijuna kuna, a u 2020. godini 85,3 milijuna kuna.

Ukupni prihodi općinskih i gradskih proračuna tijekom 2021. godine bilježe povećanje od 42,2 posto u odnosu na prethodnu godinu te su u 2021. godini ostvareni u iznosu od 202 milijuna kuna, a u 2020. godini 142 milijuna 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 i naknada za koncesije za zahvaćanje pitke vode i prodaja na tržištu u bocama i drugoj ambalaži.

U 2021. godini proračunima gradova/općina raspoređen je iznos od 7,1 milijuna kuna, te se nalazi na razini ostvarenja prihoda iz 2020. godine.

Prihodi županijskih i gradskih/općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog proračuna, županijskih proračuna i proračuna grada/općine - u ovu skupinu prihoda ubrajaju se: 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 koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom i naknada za koncesiju za korištenje vode za ribnjake.

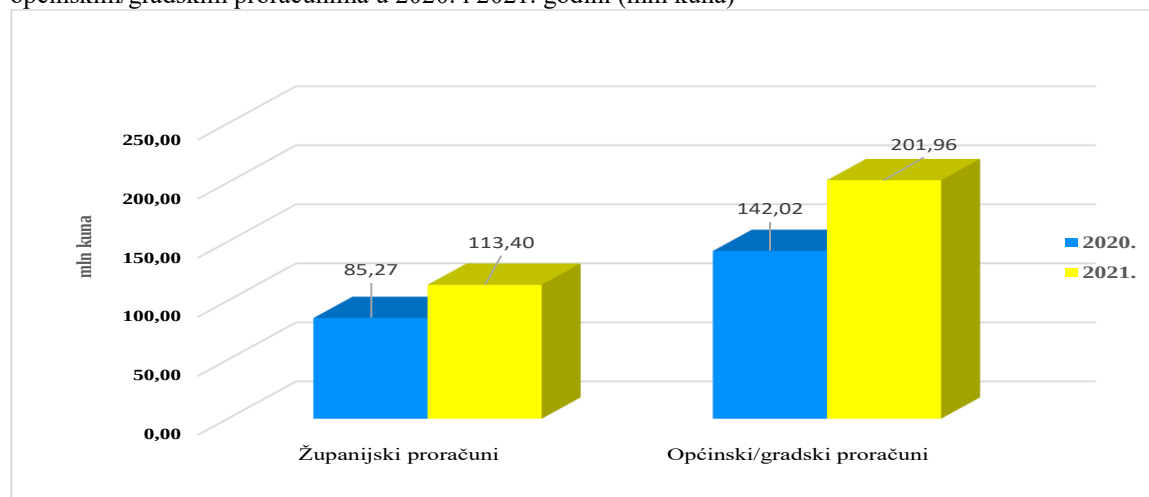
U 2021. godini proračunima županija raspoređen je iznos od 110,2 milijuna kuna, a proračunima gradova/općina iznos od 194,9 milijuna kuna. Gradski/općinski proračuni ostvarili su povećanje od 44,5 posto, dok su županijski proračuni ostvarili povećanje od 39,3 posto.

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 2021. godini proračunima županija raspoređen je iznos od 3,2 milijuna kuna, a u 2020. godini iznos od 6,1 milijuna kuna, što je smanjenje za 47,8 posto.

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

Vrsta prihoda	2020. (iznos u kunama)		2021. (iznos u kunama)	
	Županija	Općina/grad	Županija	Općina/grad
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode		5.058.967,21		5.517.979,29
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.		507.578,34		129.753,53
Naknada za koncesiju za osnivanje slobodne zone		394.607,20		0,00
Naknada za koncesiju za zahv. pitke vode i prod. na tržištu u bocama i dr. ambalaži		658.440,07		892.622,06
Naknada za skladištenje ugljikovodika		510.000,00		510.000,00
Prihodi gradskih i općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, gradskih i općinskih proračuna		7.129.592,82		7.050.354,88
Naknada za koncesiju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH	3.105.329,08	20.184.642,24	3.534.978,82	22.977.367,25
Naknada za koncesije na pomorskom dobru	33.892.964,56	33.893.090,50	39.487.359,10	39.487.509,45
Naknada za otkopane količine neenergetskih mineralnih sirovina	3.145.184,12	4.717.776,51	3.904.577,50	5.856.866,64
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina plin	12.934.238,80	24.418.861,79	27.404.559,65	54.809.127,90
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina nafte i kondenzata	25.551.710,16	47.744.493,02	35.864.503,85	71.766.604,60
Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom	491.955,00	3.935.640,02	1.019,68	8.157,51
Prihodi županijskih i općinskih prihoda u zajedničkim prihodima državnog, županijskih i općinskih/gradskih proračuna	79.121.381,72	134.894.504,08	110.196.998,60	194.905.633,35
Naknada za koncesiju prava lova	1.149.299,62		1.114.087,86	
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	4.997.448,13		2.093.123,56	
Prihodi županijskog proračuna u zajedničkim prihodima državnog i županijskog proračuna	6.146.747,75		3.207.211,42	
Naknada za koncesiju za pomorsko dobro-posebna upotreba	115.213,21	230.426,79	220.925,00	441.850,69
Prihodi županijskih i općinskih proračuna u zajedničkim prihodima županijskog i općinskih i gradskih proračuna	115.213,21	230.426,79	220.925,00	441.850,69
UKUPNI PRIHODI ŽUPANIJSKIH I GRADSKIH/OPĆINSKIH PRORAČUNA	85.268.129,47	142.024.096,90	113.404.210,02	201.955.988,23

Izvor: FINA, Državna riznica

Slika 5. Prihodi županijskih i općinskih/gradskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, županijskim i općinskim/gradskim proračunima u 2020. i 2021. godini (mln kuna)

Izvor: FINA, Državna riznica

3.5. Zaključak analize prihoda od koncesija

Utjecaj negativnih gospodarskih učinaka kao posljedica pandemije bolesti COVID-19 u značajnoj mjeri odrazile su se i na razvoj i kretanje gospodarstva kako u svijetu tako i u Republici Hrvatskoj, uključujući i područje koncesioniranja, što je bilo posljedica strukturnih i dubinskih promijenjenih okolnosti u kojima su poduzetnici poslovali za vrijeme vrhunca bolesti COVID-19. Oporavak koji je uslijedio tijekom 2021. godine upravo upućuje na okolnosti u kojima je došlo do stabilizacije gospodarstva i jačanja poslovnih aktivnosti koje su velikom mjerom izravna posljedica svih poduzetih politika Vlade Republike Hrvatske kojima je su značajno umanjene negativne gospodarske posljedice pandemije bolesti COVID-19.

Struktura prihoda izravno ovisi o propisima koji definiraju pitanja koncesija, ali i o aktivnoj ulozi davatelja koncesija koji se tijekom razdoblja od početka pandemije bolesti COVID-19 mijenjale i prilagođavala različitim sektorskim politikama. U takvim okolnostima i određenju strateškim okvirima koji se odnose na pojedina područja 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 samim time utječe i na usporedivost podataka, odnosno nije imati jednoznačno tumačenje oko svih elemenata i čimbenika koji su utjecali na kretanje, ali iz prikazanih podataka može se donijeti zaključak kako je poslovanje poduzetnika izravno pratilo i gospodarske uvjete koji su se događali u promatranom razdoblju.

Obzirom na specifičnost kretanja gospodarstva u 2020. godini, utjecaj pandemije COVID-19 na gospodarstvo te donošenje različitih mjera davatelja koncesija u smislu pomoći gospodarstvenicima (koncesionarima) u što su uključene i odgode plaćanja naknada, zaključuje se kako usporedbu podataka 2020. i 2021. godine treba promatrati uzimajući u obzir sve relevantne činjenice koje su bile dio poslovnog okružja hrvatskog gospodarstva u ovom razdoblju.

Iz navedenog kao što je prethodno istaknuto, a uz ostvareno povećanje prihoda od koncesija u 2021. godini, može se zamijetiti kako je zbog mjera Vlade Republike Hrvatske iz 2020. i 2021. godine kada je značajno umanjen gospodarski pad te financijske posljedice, gospodarstvo Republike Hrvatske i poslovanje svih subjekata pokazalo stabilnosti i kontinuitet.

Obzirom na posljedice pandemije COVID-19, a koje su se u značajnoj mjeri odrazile i na razvoj gospodarstva u 2021. godini, za očekivati je kako će se normalizacija stanja u gospodarstvu pozitivno odraziti i na poslovanje koncesionara u Republici Hrvatskoj u 2022. godini.

U odnosu na buduća kretanja važno je navesti kako će uspješnost poslovanja uvelike ovisiti o sposobnosti i proaktivnoj politici koncesioniranja iz nadležnosti svakog pojedinog davatelja koncesije koji bi trebao prepoznati primjenu modela koji će u konačnici donijeti pozitivne učinke na gospodarstvo i koristi za samog davatelja koncesije.

Iz navedenog, može se zaključiti kako samo aktivnom ulogom uz uvažavanje gospodarskih uvjeta dolazi do izražaja kvalitetno usmjerenje davatelja koncesije koji mora prepoznati interese potencijalnih investitora i u skladu s time razvijati održive i koncesijske modele koji će donijeti dodanu vrijednost. Recentna kretanja u okružju i na globalnoj razini pritom su sistemski rizik koji će u konačnici utjecati i na postupanja davatelja koncesije, no pritom isti, nužno ne mora biti ograničavajući čimbenik u takvom okružju.

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 2020. i 2021. 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, davanje 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	2020.	2021.
Komunalno gospodarstvo	83	73
Pomorsko dobro	14	19
Energetika	2	3
Korištenje voda		1
Javni prijevoz	6	5
Rudarstvo i ugljikovodici	15	15
Ugljikovodici i geotermalne vode		3
Lučke uprave	26	19
Kulturana dobra		2
UKUPNO	146	140

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

4.2. Obavijest o namjeri davanja koncesija

U postupku davanja koncesije, davatelj koncesije svoju namjeru davanja koncesije 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. Primjena standardnih obrazaca i Elektroničkog oglasnika javne nabave ubrzani su i pojednostavljeni postupci davanja koncesija, omogućen je neposredan uvid u objave od strane Ministarstva financija, te su stvoreni uvjeti za statističku obradu podataka, ali su i davateljima koncesija smanjeni ukupni troškovi provođenja postupka.

Postupak dodjele koncesija započinje danom objave Obavijesti o namjeri davanja koncesije, pri čemu je krovnim Zakonom o koncesijama 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.

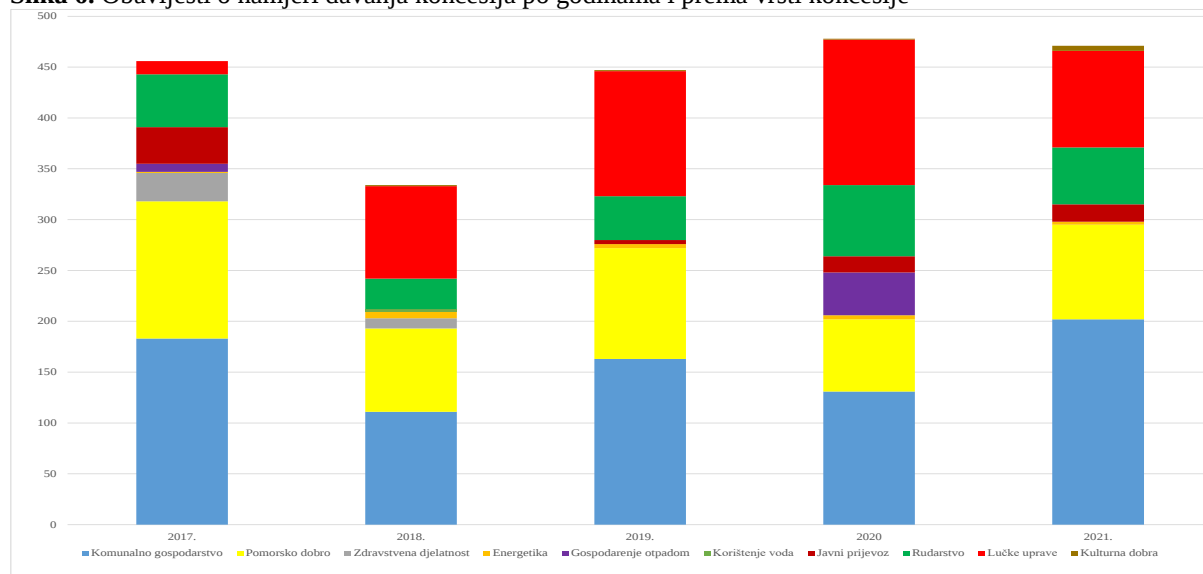
Tablica 8. Prikaz broja koncesija objavljenih u Obavijesti o namjeri davanja koncesije

PODRUČJE/DJELATNOST	2020.	2021.
Komunalno gospodarstvo	131	202
Pomorsko dobro	71	93
Gospodarenje otpadom	42	0
Javni prijevoz	16	17
Rudarstvo	70	56
Ugljikovodici	4	0
Lučke uprave	143	95
Kulturna dobra	1	5
Energetika	0	3
UKUPNO	478	471

Izvor: Narodne novine, Elektronički oglasnik javne nabave

Najveći broj Obavijesti o namjeri davanja koncesija u 2021. godini odnosi se na područje komunalnog gospodarstva (202), potom slijede koncesije iz područja lučkih uprava (95), koncesije na pomorskom dobru (93), koncesije iz područja rudarstva (56), koncesije za gospodarenje otpadom (53), koncesije za javni prijevoz (17), koncesije za kulturna dobra (5) te koncesije iz područja energetike (3).

Slika 6. Obavijesti o namjeri davanja koncesija po godinama i prema vrsti koncesije



Izvor: Narodne novine, Elektronički oglasnik javne nabave

Podaci o Obavijesti o namjeri davanja koncesija ukazuju na činjenicu kako područja koncesije kroz koje davatelji koncesija sukladno zakonskim odredbama moraju voditi brigu o zaštiti života i zdravlja stanovništva, a što se prvenstveno odnosi na koncesije iz područja komunalnih djelatnosti generiraju i najveći broj Obavijesti o namjeri davanja koncesija (komunalna

djelatnost 790), zatim slijede koncesije na pomorskom dobru (490), koncesije iz područja lučkih uprava (465) i koncesije iz područja rudarstva (251).

4.3. Broj sklopljenih ugovora i Plan davanja koncesija za 2021. godinu

Tijekom 2021. godine sklopljeno je ukupno 575 ugovora o koncesiji, a što predstavlja smanjenja od 14 ugovora, odnosno 2,3 posto manje u odnosu na 2020. godinu, kada je sklopljeno 626 ugovora o koncesiji.

Tablica 9. Broj sklopljenih ugovora tijekom 2020. i 2021. godine

PODRUČJE/DJELATNOST	2020.	2021.
Komunalno gospodarstvo	78	75
Pomorsko dobro	97	132
Energetika-plin	1	1
Korištenje voda	19	17
Radio i televizija	23	9
Kulturna dobra	0	1
Rudarstvo	62	94
Ugljikovodici	141	37
Lučke uprave	205	245
Poljoprivredno zemljište		1
UKUPNO	626	612

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Promatrajući broj sklopljenih ugovora u 2021. godini može se konstatirati da se najveći dio sklopljenih ugovora odnosi na ugovore koje sklapaju lučke uprave (245 sklopljenih ugovora), na ugovore iz područja pomorskog dobra (132 ugovora), rudarstva (94) te komunalnog gospodarstva (71 ugovor). Sklapanje ugovora o koncesiji iz područja komunalnog gospodarstva propisano je posebnim zakonima, a istima se osigurava nužna zaštita života i zdravlja ljudi (koncesije za dimnjačarskih poslova, naplate parkiranja, odvoza nepropisno parkiranih automobila, odvoz otpada, obavljanje linijskog prijevoza putnika).

Iz područja rudarstva su u 2021. godini otvorena 94 ID broja (podatak iz Tablice 9.) temeljem 43 sklopljena ugovora o koncesiji, dok je iz područja ugljikovodika otvoreno 37 ID brojeva temeljem pet sklopljenih ugovora, a radi praćenja plaćanja različite vrste prihoda i različitih primatelja prihoda, te s obzirom na područja koja će obuhvaćena eksploatacijskim poljem (eksploatacija i zauzeta površina).

Sukladno obvezi koja proizlazi iz Zakona o koncesijama, Ministarstvo financija ustrojilo je evidenciju Planova davanja koncesija za 2021. godinu, te je isto usporedilo s ugovorima evidentiranim u Registru koncesija.

Prema evidenciji Ministarstva financija zaprimljeno je očitovanje 187 davatelja koncesija. Od 187 davatelja koncesija koji su dostavili plan davanja koncesija za 2021. godinu njih 67 je odgovorilo da nema u planu davanje novih koncesija u 2021. 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 koncesije i tijekom tekuće godine mogu donositi izmjene i dopune Plana.

Također bitno je napomenuti kako u broj ugovora koji su sklopljeni tijekom 2021. 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 o koncesijama morao na vrijeme pokrenuti postupak davanja koncesije, a što se tiče javnih usluga, taj vremenski period je najmanje 12 mjeseci prije isteka roka postojećeg ugovora o koncesiji. Dakle, za pojedine ugovore koji su sklopljeni tijekom 2021. godine postupci su mogli započeti ranije, tijekom prethodnih razdoblja. Navedeno isključivo ovisi o aktivnostima i postupanjima davatelja koncesije koji je dužan pravovremeno odrediti se ka predviđenim aktivnostima i u najvećoj mjeri pokušati ostvariti predviđene planove ili započeti novi postupak davanja koncesije.

Obzirom na gore navedeno, ugovori o koncesiji koje je davatelj koncesije planirao tijekom 2021. godine, nisu nužno i sklopljeni tijekom 2021. godine, uzimajući u obzir tijek postupka davanja koncesija, a što uključuje i eventualne tijekom žalbenih postupaka. Spomenuto trajanje postupka davanja koncesije mora biti unaprijed prepoznato od strane davatelja ne bi li se izbjegle situacije u kojima dolazi do isteka ugovora što je posebice osjetljivo u pitanjima usluga koje imaju karakter općih usluga od gospodarskog interesa i predstavljaju javne usluge. Kvalitetna priprema i jasno određenje kriterija, te obuhvat dokumentacije za nadmetanje umnogome bi povećale učinkovitost, te smanjile uočena odstupanja od planiranih i realiziranih koncesija.

Tablica 10. Planirani broj koncesija i broj sklopljenih ugovora u 2021. godini

PODRUČJE/DJELATNOST	Broj planiranih koncesija u 2021. godini	Broj sklopljenih ugovora u 2021. godini
Komunalno gospodarstvo	95	70
Pomorsko dobro	195	132
Distribucija plina	6	1
Korištenje voda	28	17
Radio i televizija	7	9
Rudarstvo	38	94
Energetika	25	37
Kulturna dobra	2	1
Javni prijevoz	7	5
Poljoprivredno zemljište		1
Lučke uprave	185	245
UKUPNO	588	612

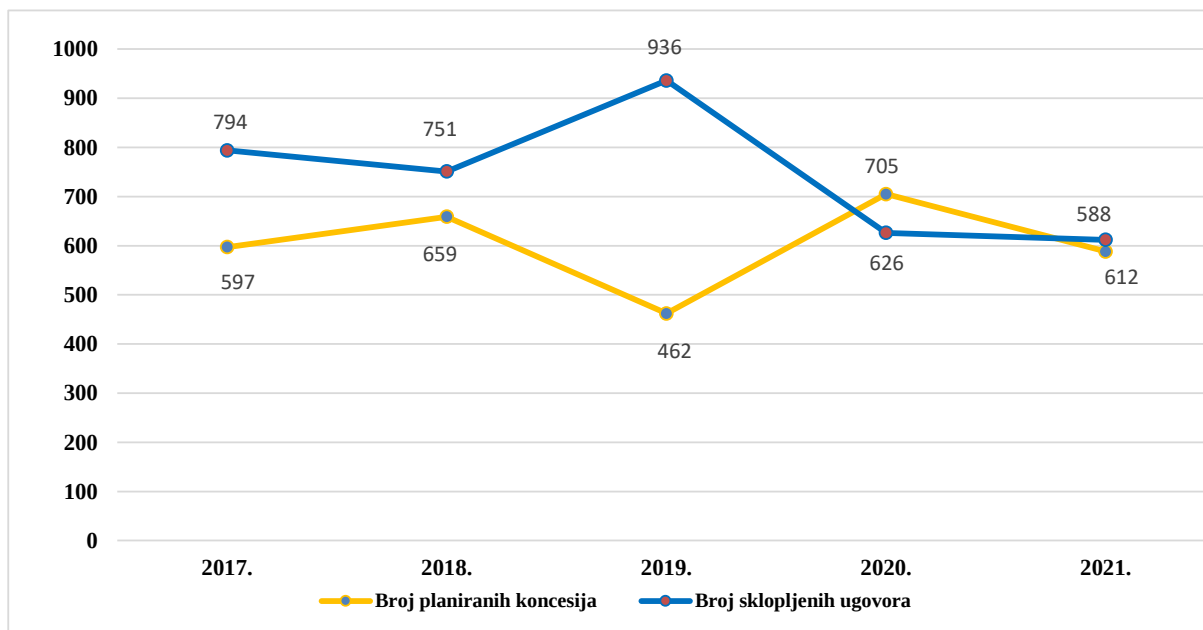
Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Prema dostavljenim podacima od strane davatelja koncesije koji su prikazani u Tablici 10. najveći dio planiranih koncesija u 2021. godini odnosi se na koncesije na pomorskom dobru (195) te na koncesije u području lučkih uprava (185). Nadalje, planirano je 95 koncesija za komunalne djelatnosti, 38 koncesije iz područja rudarstva, 25 iz područja ugljikovodika, 28 iz područja korištenja voda, sedam koncesija iz područja javnog prijevoza, šest koncesija za distribuciju plina, sedam koncesija za radio i televiziju te dvije koncesije iz područja kulture.

Slika 7. prikazuje broj planiranih koncesija i broj sklopljenih ugovora tijekom petogodišnjeg razdoblja tijekom kojeg je vidljivo postojanje jaza između planiranja i realizacije, a što se može tumačiti različitim utjecajima kao npr. nerealnim očekivanjima davatelja bez poduzimanja

odgovarajućih akata, dugi natječaji uz česte žalbene postupke, izrada planova bez adekvatnih saznanja o gospodarskim kretanjima, interesu gospodarskih subjekata te ostalim relevantnim činjenicama o kojima davatelji koncesija moraju voditi računa, kako bi postupak planiranja dodjeljivanja novih koncesija bio realan i ostvariv, a sam postupak bi rezultirao sklapanjem ugovora o koncesiji.

Slika 7. Prikaz broja planiranih i sklopljenih ugovora o koncesiji po godinama



Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

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. U okviru ovakvih vrsta koncesioniranja, nužno je u što većoj mjeri poštivati i poticati tržišno natjecanje, te u tom smjeru odrediti buduća postupanja, jer je to jedini način u kojem se ostvaruje vrijednost za novac, a potom i dodana vrijednost koja će imati svoje izravne i neizravne pozitivne učinke na gospodarstvo Republike Hrvatske.

Vezano uz prethodno iznijeto, a 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, a sama usklađenost izravno ovisi o postupanjima davatelja koncesija koji bi trebali voditi računa o modelima koncesioniranja i usmjeriti većinu modela ka ostvarenju dodane vrijednosti.

Tijekom 2021. godine zaprimljeno je ukupno 60 obavijesti za koncesije na zahtjev od čega se 34 obavijesti odnosi na područje rudarstva, 17 obavijesti koje se odnose na vodno gospodarstvo (14 obavijesti za zahvaćanje voda; tri obavijesti za korištenje vodne snage za proizvodnju električne energije), tri obavijesti na pomorskom dobru (dvije za usluge ugostiteljske djelatnosti na terasi ugostiteljskog objekta, jedna za posebnu upotrebu pomorskog dobra za polaganje elektroenergetskog kabela) i šest obavijesti za obavljanje lučkih djelatnosti (gospodarsko korištenje dijela lučkog područja i obavljanja ostalih gospodarskih djelatnosti u luci).

4.5. Pravna zaštita u području koncesija tijekom 2021. 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 2021. godine doneseno je 11 odluka o odbijanju žalbe (pet u području rudarstva i šest u području komunalnog gospodarstva), jedna odluka o odbacivanju žalbe iz područja komunalne djelatnosti, sedam odluka o odbijanju tužbi (dvije iz područja komunalnog gospodarstva i pet iz područja rudarstva), jedna privremena mjera zabrane nastavka postupka (rudarstvo), jedna odluka o odbijanju prijedloga za povrat u prijašnje stanje (komunalno gospodarstvo), četiri poništenja odluke o davanju koncesije (tri za komunalno gospodarstvo i jedna iz područja rudarstva), jedna odluka o odbacivanju prijedloga za obnovu postupka (komunalna djelatnost), dva poništenja dijela dokumentacije o nabavi (komunalna djelatnost) i jedno ustupanje u nadležnost (pomorsko dobro).

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 2021. godine nastavio se kontinuitet odnosno intencija kako koncesionara tako i davatelja koncesije, a vezano za pomorsko dobro, za realizacijom produljenja koncesijskih ugovora, 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, niti tijekom 2021. godine 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.

Izmjene ugovora o koncesiji predstavljaju složeno postupanje u kojem je nužno učiniti kvalitetnu analizu kako s pravnog stajališta, tako i u odnosu na financijske okvire koji čine moguću izmjenu ugovora. Pritom, a nemalo važno je i određenje budućih odredbi ugovornog odnosa na način u koje se nužno mora poštivati načela tržišnog natjecanja, jer izmjene ugovora, a poglavito produljenje, ne smiju dovesti u povoljniji položaj postojećeg koncesionara u odnosu na druge, što zahtjeva jasnu, jednakopravnu i transparentnu primjenu svih pravnih normi i ispravnog određenja financijskih uvjeta koji su obuhvaćeni izmjenama ugovora o koncesiji.

Sama izmjena koncesijskih ugovora stoga mora biti u većoj mjeri unaprijeđena od strane davatelja koncesije prilikom same pripreme, te stvaranja svih 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. U ovom dijelu postupanja davatelja koncesija nužno je imati podloge koje će osigurati kako pravnu, tako i financijsku sigurnost, a posebice izbjeći prekomjernu kompenzaciju i davanja koristi postojećim koncesionarima koji dostavljaju zahtjeve za produljenjem koncesije. Pritom, a što je od posebne važnosti, nikako se ne mogu izvršavati izmjene ugovora koje bi predstavljale bitne izmjene ugovora.

5. DUGOVANJA EVIDENTIRANA U REGISTRU KONCESIJA

Uvidom u Registar koncesija omogućeno je praćenje dužnika i stanje duga po dospelim nepodmirenim obvezama za koncesije. Ukupan iznos dugovanja na dan 31. prosinca 2021. iznosio je 126,3 milijuna kuna i smanjen je za 13,3 milijuna kuna u odnosu na isti dan 2020. godine, odnosno za 9,5 posto.

5.1. Stanje na dan 31. prosinca 2021. godine

Tablica 11. Iznos dugovanja prema davateljima koncesija na dan 31. prosinca 2021. godine

Naziv davatelja	Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2021.
Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	14.841.883,78
Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja	31.303.987,07
Ministarstvo poljoprivrede	311.359,60
Lučke uprave-proračunski korisnici	12.097.642,91
Ostalo (agencije, županije, općine/gradovi)	67.755.018,60
UKUPNO	126.290.891,96

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Na ukupno smanjenje dugovanja utjecalo je smanjenje dugovanja iz nadležnosti Ministarstva mora, prometa i infrastrukture i Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja.

Novina u promatranju i analiziranju dugovanja su lučke uprave koje su proračunski korisnici. Obzirom da su naknade za koncesiju koje ove lučke uprave ostvaruju od 1. siječnja 2021. prihod državnog proračuna, koji se evidentira na posebnim vrstama prihoda, sukladno tome i praćenje dugovanja iz nadležnosti istih zahtijeva posebno prikazivanje.

U odnosu na djelokrug i nadležnosti, primjetno je kako se nastavlja trend smanjena dugovanja iz nadležnosti Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja pa su tako potraživanja Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja na ime naknada za koncesiju u 2021. godini iznosila 31,3 milijuna kuna dok je prethodne godine iznosio 39,8 milijuna kuna.

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture na promatrani dan bilježi potraživanja na ime naknada za koncesiju u iznosu od 14,8 milijuna kuna, što je smanjenje za 10,0 milijuna kuna ili 40,3 posto u odnosu na prethodnu 2020. godinu.

Smanjenje dugovanja iz nadležnosti gore navedenih resora u značajnoj mjeri je utjecalo na ukupno smanjenje dugovanja, a detaljnijom analizom utvrđeno je kako se radi rješavanju duga dva koncesionara, od koji je jedan (iz nadležnosti Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja - rudarstvo) bio u dugotrajnom stečajnom postupku te je tijekom 2021. godine riješen stečajni postupak (dug cca 14,3 milijuna kuna), a dugovanje za drugog koncesionara (iz nadležnosti Ministarstva mora, prometa i infrastrukture) je davatelj koncesije brisao (cca 14,4 milijuna kuna) slijedom činjenice da se tijekom stečajnog postupka dug nije uspio naplatiti, a društvo je u 2021. godini brisano iz sudskog registra.

Potraživanja Ministarstva poljoprivrede na ime naknada za koncesiju iznosila su 310 tisuća kuna, te su smanjena za 33,11 postu u odnosu na isti dan 2020. godine kada su iznosila 470 tisuća kuna. Ova dugovanja u bitnome ne sudjeluju u ukupnom dugu po koncesijskim naknadama.

Tablica 12. Iznos duga prema vrsti koncesije na dan 31. prosinca 2021. godine

Vrsta koncesije	Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2021.
Pomorsko dobro	36.203.614,64
Rudarstvo	11.649.292,37
Geotermalne vode	2.059.326,13
Energetika	102.302,20
Korištenje voda	17.595.368,57
Poljoprivredno zemljište	20.993.726,63
Komunalno gospodarstvo	14.732.830,79
Radio i televizija	241.527,51
Zdravstvena djelatnost	3.904.742,17
Pravo lova	311.359,97
Lučke uprave-proračunski korisnici	12.097.642,91
Ostalo (slobodne zone, kulturna dobra, obalni linijski prijevoz, itd.)	8.458.484,20
UKUPNO	126.290.891,96

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Kako je već prethodno navedeno koncesije na pomorskom dobru najveći su generator porasta dugovanja s osnova koncesijske naknade u 2021. i u ovom je dijelu evidentiran dug u iznosu od 36,2 milijuna 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 11,7 milijuna kuna, korištenje voda 17,6 milijuna kuna, poljoprivrednog zemljišta 21,0 milijuna kuna te lučke uprave u iznosu od 12,1 milijuna kuna, geotermalnih voda 2,1 milijuna kuna, energetike od 140 tisuća kuna, što je ujedno i najveće smanjenje u odnosu na prethodnu 2019. godinu kada je dug bio 7,7 milijuna kuna, a iz područja korištenja voda 16,4 milijuna kuna što je također smanjenje za 3,7 milijuna kuna.

Dugovanja iz područja rudarstva možemo podijeliti na dugovanja za eksploatacije koja na dan 31. prosinca 2021. iznosi 4,1 milijuna kuna, te na dugovanja koja se odnose na naknadu za zauzetu površinu, a ista na promatrani dan iznose 7,6 milijuna kuna. Bitno je napomenuti kako naknada za zauzetu površinu dopijeva krajem godine, odnosno 31. prosinca svake godine, te je podataka o dugovanjima generiran iz Registra koncesija na dan 31. prosinca 2021., dok uplate nužno nisu evidentirane na taj dan jer obrada uplata ovisi o bankama, obradama naloga i ostalim čimbenicima koje proizlaze iz zakonskih odredbi koje reguliraju platni promet.

Od ukupnom iznosu duga na dan 31. prosinca 2021. (126,3 milijuna kuna) 56,3 milijuna kuna, odnosno 44,58 posto, se odnosi na istekle ugovore, odnosno ugovore koji su istekli tijekom 2021. godine i ranijih godina. Najveći udio u dugovanju među isteklim ugovorima proizlazi iz ugovora koji su u nadležnosti Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja (14,2 milijuna kuna), a odnosi se na ugovore iz područja rudarstva i korištenja voda. Svakako je važno za napomenuti kako među dugovanjima isteklih ugovora nema ugovora kojima je davatelj Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, a čiji ugovori bilježe udio od 11,75 posto u ukupnom iznosu dugovanja.

Naplate koncesijskih dugovanja uočenih tijekom 2021. 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.

Analizom raspoloživih podataka zaključuje se kako mali broj dužnika generira velike iznose dugovanja, a čije poteškoće u poslovanju značajno utječu na obvezu plaćanja naknade za koncesiju, te se radi o problemima koji traju niz godina, a samim time iznosi dugovanja postaju sve značajnija i veći.

Daljnje smanjenje, koje ovisi o provedbi insolventcijskih procedura, ovisi o niz drugih postupanja uključenih strana, pri čemu se vremenski isto provodi u rokovima koji nisu zadovoljavajući i na koje u velikoj mjeri davatelj koncesije nema veći upliv. Međutim, bez obzira nas sustavne zakonodavne okvire i uočene manjkavosti, dužnost i obveza davatelja koncesije, a što je regulirano i odredbama Zakona o koncesijama jest pravovremeno uočavanje poteškoća kroz praćenje poslovanja koncesionara te pravovremeno reagiranje prilikom kašnjenja u plaćanju dospjelih obveza što je i obveza utvrđena u Zakonu o proračunu kao krovnom aktu javnih financija. Na takav način se izbjegavaju okolnosti koje vode u povećanje gubitaka uslijed nepostupanja davatelja koncesija, a koje su mogle biti uočene da se na primjeren način pratilo poslovanje koncesionara.

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 ugovornim obvezama, ali i u skladu s Zakonom o koncesijama.

Ako se promatra iznos duga prema visini (po razredima), što je sadržano u Tablici 13., 902 dužnika nalaze 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 milijun kuna (njih 23), ukupno generiraju najveći dio duga (53,1 milijuna kuna).

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. Zbog sporosti u rješavanju problema iz područja insolventcijskih procesa, evidentira se dug po koncesijskim ugovorima.

Tablica 13. Broj dužnika prema iznosu duga u kunama na dan 31. prosinca 2021. godine

Iznos duga u kunama	Broj dužnika na dan 31.12.2021.
10,00 - 499,99	902
500,00 - 999,99	166
1.000,00 - 4.999,99	611
5.000,00 - 9.999,99	285
10.000,00 - 29.999,99	328
30.000,00 - 49.999,99	112
50.000,00 - 99.999,99	113
100.000,00 - 299.999,99	123
300.000,00 - 499.999,99	29
500.000,00 - 999.999,99	26
1.000.000,00 - 4.999.999,99	20
5.000.000,00 i više	3
UKUPNO	2.718

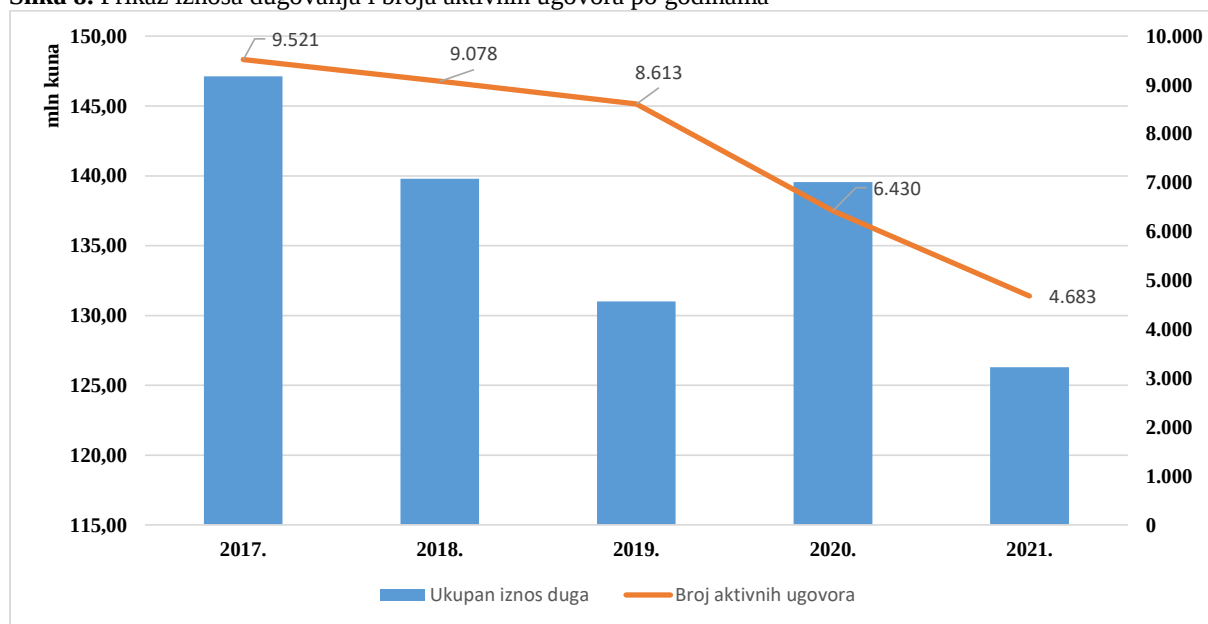
Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Kada se govori o dugovanjima koja nastaju neplaćanjem naknade za koncesiju, a koja nastaju kao posljedica zastoja u poslovanju, problema u izvršavanju novčanih obveza, što je isključivo problem koncesionara, kroz Registar koncesija vidljivo je i stanje koje se naziva „pretplate po ugovorima o koncesiji“. Riječ je o stanju kada koncesionar plaća naknadu za koncesiju, međutim davatelj koncesije u web aplikaciji Registra koncesija ne zadužuje koncesionara za obveze, čime se prividno stvara stanje pretplata. Do ove situacije dolazi zbog toga što davatelji koncesija ne izvršavaju svoje obveze tj. nisu ažurni u odnosu na unos podataka u Registar koncesija, što utječe na ispravnost podatka u Registru koncesija.

Davatelji koncesija, kao ugovorne strane u koncesijskim ugovorima i koji kao takvi sklapanjem ugovora o koncesiji daju na korištenje privatnim osobama dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, dužni su pažnjom dobrog gospodarstvenika o voditi računa o ažurnom unosu podataka u Registar koncesija, te isključivo praćenjem poslovanja koncesionara kao i redovitim praćenjem izvršenja ugovornih obveza od strane koncesionara i pravovremenim unosom i ažuriranjem podataka u web aplikaciji Registra koncesija, izvršiti sve svoje obveze propisane odredbama Zakona o koncesijama.

Odredbama Zakona o koncesijama detaljno su propisane obveze davatelja u provedbi politike koncesije, te u provedbi nadzora nad izvršavanjem ugovora o koncesiji

Slika 8. Prikaz iznosa dugovanja i broja aktivnih ugovora po godinama



Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

6. FINACIJSKI 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 2021. godine obavili ukupno 106 nadzora iz područja koncesija, od čega su u 77 nadzora utvrđene nepravilnosti i novoutvrđene obveze iznosile su 411.537.790,20 kuna s kamatama.

U 2021. godini doneseno je 79 rješenja, izdano je 69 prekršajnih naloga sa ukupnim iznosom prekršajne kazne od 980.450,00 kuna, od čega se jedan prekršajni nalog odnosio na prekršaj iz članka 100. Zakona o koncesijama (lakši prekršaji), 34 prekršajna naloga na prekršaje iz članka 98. Zakona o koncesijama (najteži prekršaji) i 34 prekršajan nalog na prekršaje iz članka 99. Zakona o koncesijama (teški prekršaji). U istom razdoblju protiv donesenih rješenja pokrenuto je 20 upravnih sporova.

Utvrđena je protupravno stečena imovinska korist u iznosu od 19.633.759,04 kuna. Isto tako u navedenom razdoblju u tijeku nadzora naplaćeno je 8.101.114,72 kuna obveza i imovinske koristi. Nadležnim Državnim odvjetništvima dostavljane su obavijesti i zapisnici o obavljenim nadzorima u 15 predmeta.

Carinska uprava svake godine donosi godišnji plan nadzora u kojem se definiraju brojevi pokazatelji koliko nadzora iz kojeg područja je potrebno obaviti. Pri odabiru obveznika za nadzor prednost se daje onim obveznicima kod kojih postoje evidentirana dugovanja u Registru koncesija, kod kojih nije bilo nadzora ili ih nije bilo u dužem vremenskom periodu, a određeni dio se ostavlja za provedbe nadzora po zahtjevima drugih tijela, a poglavito za nadzore kod osoba kod kojih se utvrdi da obavljaju djelatnost bez ugovora o koncesiji.

Primarni cilj nadzornih aktivnosti Carinske uprave u području koncesija je sprječavanje nezakonitog postupanja i oštećenja državnog proračuna od srane pravnih i fizičkih osoba koji

obavljaju samostalnu djelatnost na područjima za koje je potrebno ishoditi koncesiju, a isti je obavljaju bez ugovora o koncesiji. Takvi nadzori se u pravilu ne mogu planirati obzirom da se sve činjenice utvrđuju na terenu izlaskom inspektora samostalno ili po zaprimljenim prijavama bilo od fizičkih bilo od drugih osoba.

Budući da se radi o postupcima kojima se izravno nanosi šteta državnom proračunu isti su žurni i prioritetni za rješavanje kako bi se spriječile daljnje nezakonitosti i poduzele odgovarajuće sankcije protiv onih koji sudjeluju u takvim nezakonitim aktivnostima. Kod ovakvih nadzora se u rješenju nalaže uplata naknade s obilježjima naknade za koncesiju sukladno odredbama članka 89. Zakona o koncesijama pri čemu se iznos naknade s obilježjima naknade za koncesiju utvrđuje na temelju činjenica utvrđenih prema njihovoj gospodarskoj biti i pripadajućim najvišim iznosima koji se obračunavaju primjenom kriterija koji su posebnim zakonom propisani za određivanje visine naknade za koncesiju. Na iznos naknade s obilježjima naknade za koncesiju obračunavaju se i plaćaju kamate, tekuće od dana dospijeca koji odgovaraju isteku roka od osam dana od dana nastanka obveze do isplate. Također se u ovakvim rješenjima, ako posebnim propisom nije drugačije propisano oduzima i imovinska korist ostvarena nezakonitim obavljanjem djelatnosti. Na uvjete i način oduzimanja imovinske koristi primjenjuju se odredbe posebnih zakona i propisa donesenih na temelju posebnih zakona.

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 inspekcijskih 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 I PODUZIMANJE MJERA TIJEKOM 2021. GODINE U SUSTAVU KONCESIJA

Politika koncesija u najvećoj mogućoj mjeri usmjerena je ka povezivanju i učinkovitoj suradnji svih sudionika u kreiranju i razvoju učinkovitog 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.

Praćenje rada koncesionara, kao i izvršavanje njegovih obveza definiranih ugovornim odnosom sadržanim u ugovoru o koncesiji pravo je i obveza davatelja koncesija. Obzirom da naknade za koncesiju predstavljaju proračunske prihode kako u državnom proračunu, tako i proračunu jedinica lokalne i područne (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 kontinuirane aktivnosti u odnosu na usmjeravanje davatelja koncesija ka odgovornom i aktivnom praćenju provedbe sklopljenih ugovora, te svim mjerama usmjerenim ka jačanju provedbe nadzora nad izvršenjem preuzetih obveza sukladno ugovorima o koncesijama, na ukazivanje poboljšanja zakonodavnog okvira u odnosu na koncesije i daljnje usklađivanje 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.

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 2021. godine Ministarstvo financija je poduzimalo aktivnosti kojim se nadležnim tijelima jedinica lokalne samouprave skretala pozornost na sve propuštene radnje i neispunjenju

obveze u vezi s vođenjem Registra te ih se 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 potraživanja i obveza, te uplata u Registar koncesija. Dio aktivnosti Ministarstva financija provodio se 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 područne (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 ako 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 2021. godine, 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, ali i smanjenja neizvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama.

Poradi specifičnih okolnosti poslovanja poduzetnika u uvjetima pandemije bolesti COVID-19 u 2020. godini, a što se nastavilo i u 2021. godini Ministarstvo financija je bilo aktivna podrška davateljima prilikom donošenja specifičnih sektorskih odluka vezano za odgode odnosno umanjenja naknada za koncesiju kao nekih od mjera pomoći gospodarstvu.

ZAKLJUČNO

Sustav koncesija, kao važan izvor prihoda državnog proračuna te proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali i značajna poluga razvoja gospodarstva, važan je segment gospodarske politike, a posebice u odnosu na razvoj modela koji sadržavaju elemente javnih usluga, a uključujući i velike infrastrukturne projekte.

Iz iznijetog u okviru ovog Izvješća o provedbi politike koncesija za 2021. godinu razvidno je kako je na kretanja prihoda i razvoja koncesijskih modela utjecalo razdoblje pandemije bolesti COVID-19 koje je imalo posebno izražen utjecaj tijekom 2020. godine, što se prenijelo i na uvjete poslovanja koncesionara u 2021. godini.

Prikazani podaci tijekom 2021. godine upućuju na oporavak čemu su u znatnom pridonijele mjere pomoći Vlade Republike Hrvatske radi ublažavanja negativnih posljedica za gospodarstvo, a u dijelu koncesioniranja vezano uz provedbu ugovora o koncesijama posebice u sektorima poljoprivrede, turizma i prometa.

Nadalje, uzimajući u obzir značaj provođenja aktivne politike koncesija tijekom 2021. godine, Ministarstvo financija je 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 nadležnim resornim ministarstvima kako unaprijediti sektorski zakonodavni okvir koji se odnosi na koncesije.

Unatoč tome što je primjetan napredak vezano za stajališta davatelja koncesija u odnosu na vrednovanje doprinosa koncesijskih modela i dodanoj vrijednosti, posebice i okviru modela utvrđivanja naknade za koncesiju, Ministarstvo financija i nadalje poduzima značajne napore, kako bi ukazalo davateljima na nužnost postizanja uravnoteženog ugovornog odnosa između davatelja koncesije i koncesionara. Pritom, a vodeći računa i o poštivanju načela tržišnog natjecanja prilikom određenja strukture modela, načina provedbe, a posebice određenja visina koncesijske naknade ista bi trebala težiti uravnoteženim koncesijskim modelima i ugovorima kojima se ne narušava ekonomsku ravnotežu na štetu koncesionara ili davatelja koncesije. Koncesijske naknade prilikom njihova određenja i strukturiranja modela kroz postupke davanja koncesija trebale bi biti pažljivo sagledane 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.

Pritom, a kako je to i navedeno u ovom Izvješću, kvaliteta i uspješnost provedbe postupka, pa potom i realizacije ugovora o koncesiji ovisi isključivo o davatelju koji mora prepoznati sve potrebne elemente koji će jamčiti pravnu sigurnost, te ostvariti dodanu vrijednost, odnosno vrijednost za novac kod strukturiranja koncesijskih modela, a potom i ugovora. Ovoga trenutka, prepoznaje se kako u ovom području postoji prostora za napredak i u tom smjeru, a u okviru politike koncesija, Ministarstvo financija će ulagati dodatne napore ne bi li se ostvarili ciljevi i koristi koje čine koncesijski ugovori.

Sukladno tome, jedna od glavnih smjernica 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 zakonodavnim okvirom tako i podzakonskim aktima te smjernicama i planovima davanja koncesija u svrhu korištenja koncesija kako bi se povećala gospodarska aktivnost.

Ministarstvo financija je tijekom 2021. godine u svrhu unapređenja sustava koncesija provelo usklađenje podataka o prihodima u Registru koncesija i glavnoj knjizi državnog proračuna na dan 30. lipnja i 31. prosinca 2021. te je davatelje koncesija izvijestilo o propuštenim radnjama s ciljem usklađenosti podataka o naplaćenim naknadama. Nadalje, Ministarstvo financija je po isteku svakog prvog i trećeg tromjesečja, a počevši od rujna 2021. godine pribavilo 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 u razdoblju od 2021. do 2026. očekuje se unapređenje sustava koncesija u okviru mjera upravljanja i konsolidacije Državne informacijske infrastrukture kroz uvođenje e-koncesije i Registra ugovora. Nadalje, u svjetlu uvođenja eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj web aplikacije Registra koncesija će se pravodobno prilagoditi.

Uz to, 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 koncesija. 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 te posljedično uvođenja novina u koncesioniranje na području Republike Hrvatske.

Uzimajući u obzir recentna kretanja koja su uzrokovana ruskom agresijom na Ukrajinu, poremećajima u opskrbnim lancima, pa posljedično i značajnim poremećajima na energetsom tržištu i cijenama električne struje, nafte i plina, tijekom narednog razdoblja stabilizaciji će umnogome pridonijeti usvojene mjere Vlade Republike Hrvatske kojima se u najvećoj mogućoj mjeri nastoje ublažiti sistemski rizici u poslovanju poduzetnika, pa samim time i koncesionara. Razvoj koncesijskih modela u takvom okružju može biti prepoznat kao prilika koja će pridonijeti gospodarskoj stabilnosti i oporavku hrvatskog gospodarstva od posljedica pandemije, ali i u odnosu na druge izazove koje čine sadašnje uvjete poslovanja. S tim istim ciljem i u skladu sa sektorskim politikama, Ministarstvo financija će u području koncesija poduzimati dodatne napore i aktivno se angažirati u suradnji sa svim davateljima koncesija.

Slijedom svega navedenog, a uzimajući u obzir okolnosti i poslovno okružje tijekom 2021. godine, može se zaključiti kako su u području koncesioniranja tijekom 2021. godine ostvareni zadovoljavajući rezultati.

POPIS SLIKA I TABLICA:

Slika 1. Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji po godinama.....	11
Slika 2. Usporedba ukupnih prihoda u 2020. i 2021. godini (mln kuna).....	20
Slika 3. Prikaz udjela vrste prihoda u ukupnim prihodima od koncesija u 2021. godini.....	20
Slika 4. Prikaz izravnih prihoda državnog proračuna kroz godine (mln kuna).....	21
Slika 5. Prihodi županijskih i općinskih/gradskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, županijskim i općinskim/gradskim proračunima u 2020. i 2021. godini (mln kuna).....	24
Slika 6. Obavijesti o namjeri davanja koncesija po godinama i prema vrsti koncesije	27
Slika 7. Prikaz broja planiranih i sklopljenih ugovora o koncesiji po godinama.....	30
Slika 8. Prikaz iznosa dugovanja i broja aktivnih ugovora po godinama	37
Tablica 1. Prikaz broja aktivnih ugovora u Registru koncesija	8
Tablica 2. Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji po godinama	10
Tablica 3. Prikaz iznosa ukupnih prihoda od naknade za koncesiju	15
Tablica 4. Prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju po vrstama koncesije.....	18
Tablica 5. Prikaz prihoda Državnog proračuna (izravni i s osnova zajedničkih prihoda) od naknade za koncesiju po vrstama koncesije.....	21
Tablica 6. Prikaz prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije.....	24
Tablica 7. Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava	26
Tablica 8. Prikaz broja koncesija objavljenih u Obavijesti o namjeri davanja koncesije.....	27
Tablica 9. Broj sklopljenih ugovora tijekom 2020. i 2021. godine	28
Tablica 10. Planirani broj koncesija i broj sklopljenih ugovora u 2021. godini.....	29
Tablica 11. Iznos dugovanja prema davateljima koncesija na dan 31. prosinca 2021. godine	33
Tablica 12. Iznos duga prema vrsti koncesije na dan 31. prosinca 2021. godine.....	34
Tablica 13. Broj dužnika prema iznosu duga u kunama na dan 31. prosinca 2021. godine.....	36