

IZVJEŠĆE O KONCESIJAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

SADRŽAJ:

I. UVOD

II. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ DO KRAJA 2008. GODINE

II.I. Zakonodavni okvir za koncesije prije stupanja na snagu Zakona o koncesijama (Narodne novine, broj 125/2008)

II.II. Osnovni preduvjeti i izrada novog Zakona o koncesijama

III. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ OD DONOŠENJA ZAKONA O KONCESIJAMA 2008. GODINE

III.I. Osnovna obilježja sustava koncesija – novi zakonodavni okvir

III.II. Usklađenje sektorskih zakona i krovnog Zakona o koncesijama I - VI 2009. godine

IV. REGISTAR KONCESIJA

IV.I. Funkcioniranje, ciljevi i sastavnice Registra koncesija

V. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJE I OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA

V.I. Naknada za koncesiju – obuhvat i metodološko obrazloženje

V.II. Prikaz kretanja prihoda od koncesija u razdoblju 2001. - 2012. godine

V.III. Prihodi po vrstama koncesija (2005. - IX. 2012. godine)

V.IV. Prikaz ugovora o koncesijama – prema davateljima

V.V. Stručna povjerenstva i obavijesti o davanju koncesija

V.VI. Nadzor nad poštivanjem ugovora o koncesijama

VI. NOVI ZAKON O KONCESIJAMA

Popis slika i tablica

OPERATIVNI SAŽETAK

Koncesije u Republici Hrvatskoj bile su prisutne i prije njena osamostaljenja. Prvi Zakon o koncesijama (Narodne novine, broj 89/92) u Republici Hrvatskoj usvojen je 1992. godine. Ovaj iznimno sažet propis regulirao je kompleksno pitanje koncesija potpuno nepromijenjen sve do 2009. godine. Novi zakon koji je stupio na snagu 1. siječnja 2009. godine bio je jedan od ključnih mjerila u Poglavlju V. pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji.

Do 2009. godine zakonodavni okvir za koncesije, unatoč postojanju krovnog zakona iz 1992. godine, temeljio se na posebnim propisima (sektorski zakoni) koji uređuju koncesije te predviđaju davanje koncesija zasebno za svako pojedino područje. Obzirom da posebni propisi derogiraju odredbe općeg propisa, sustav koncesija u zakonodavnom ali i praktičnom smislu bio je neujednačen, rascjepkan, nedovoljno i neadekvatno nadziran i koordiniran, dobrim dijelom i neiskorišten te u konačnici neusklađen s pravnom stečevinom Europske unije. Po stupanju na snagu Zakona o koncesijama iz 2008. godine, uslijedilo je usklađenje svih posebnih propisa s krovnim zakonom, a čime je izvršena transpozicija pravnih rješenja i stečevine Europske unije na razini cjelokupnog sustava.

Ministarstvo financija je donošenjem spomenutog Zakona postalo središnje koordinativno i nadzorno tijelo za koncesije u Republici Hrvatskoj. I prije stupanja na snagu Zakona, u tu su svrhu utvrđene i implementirane mjere praktičnog unaprjeđenja svih elemenata sustava, pri čemu se posebno izdvaja Registar koncesija (RK). Registar koncesija je jedinstvena elektronička evidencija svih ugovora o koncesijama u Republici Hrvatskoj, u potpunosti organiziran 2006. godine.

Od tog trenutka do danas svi ključni statistički pokazatelji ukazuju na značajne pozitivne pomake u sustavu koncesija, počevši od broja dodijeljenih ugovora do prihoda od naknada za koncesije. U tom smislu u listopadu 2006. godine u Registru je bilo evidentirano 4.600 ugovora o koncesijama, dok podaci krajem listopada 2012. godine ukazuju na 14.008 ugovora o koncesijama koji se nalaze u evidenciji Registra. U razdoblju od 2001. do rujna 2012. godine ukupni prihodi državnog proračuna Republike Hrvatske od naknada za koncesiju iznose 6.815,2 milijuna kuna.

Zakonodavne promjene pratila je i reforma institucionalnog okvira, pri čemu je ključna odrednica bila uspostava jedinstvenog sustava koncesija, javne nabave i javno-privatnog partnerstva, na čelu s resorima nadležnima za svako od područja: Ministarstvo financija, Ministarstvo gospodarstva, Agencija za javno-privatno partnerstvo i Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, nadležna za pravnu zaštitu kod davanja svih ugovora iz sustava.

Početak 2012. godine započela je druga faza dodatnog jačanja sustava, a u cilju uvođenja novih rješenja prilagođenih promjenama na razini Europske unije i međunarodne prakse te u svrhu rješavanja "uskih grla" i nejasnoća koje su uočene u primjeni sviju zakona. Rezultat toga je Konačan prijedlog zakona o koncesijama koji se trenutno nalazi u procesu usvajanja Hrvatskog sabora, pri čemu je ranije ove godine stupio na snagu novi Zakon o javno-privatnom partnerstvu, a sredinom 2011. godine novi Zakon o javnoj nabavi.

I. UVOD

Ovim izvješćem daje se pregled svih ključnih elemenata sustava koncesija u Republici Hrvatskoj i njegova razvoja. Sustav koncesija do 2008. godine bio je utemeljen na Zakonu o koncesijama iz 1992. godine koji se nakon gotovo šesnaest godina mijenja krajem 2008. godine usvajanjem Zakona o koncesijama (Narodne novine, broj 125/2008). Novi izazovi i promjene u području koncesija zahtijevale su dodatne dorade postojećeg zakonskog okvira temeljem čega je izrađen Konačan prijedloga zakona o koncesijama 2012. godine, trenutno u fazi upućivanja u drugo čitanje Hrvatskom saboru.

Izvješće je izrađeno na osnovu traženja zastupnika u Hrvatskome saboru na raspravi o Nacrtu prijedloga zakona o koncesijama 25. rujna 2012. godine.

Pregled razvoja zakonodavnog i institucionalnog okvira sustava koncesija koji se daje u okviru ovoga Izvješća, obrazlaže razloge izmjena u trenutku njihova nastanka te se prezentiraju značajke sustava kroz statističke i druge pokazatelje, a posebice u odnosu na broj ugovora o koncesijama i ostvarene prihode od naknada za koncesiju temeljem sklopljenih ugovora u razdoblju od 2001. do 2012. godine.

Koncesije kao pravni institut bile su prisutne i prije stupanja na snagu Zakona o koncesijama iz 1992. godine pri čemu je važno istaknuti kako je spomenuti zakon prvi propis koji na općoj razini uređuje koncesije u samostalnoj Republici Hrvatskoj.

Jedna od ključnih prekretnica u razvoju sustava koncesija u Republici Hrvatskoj uslijedila je s početkom pregovora o pristupanju Europskoj uniji. Uvjeti preuzimanja pravne stečevine i uspostavljanja mehanizama za efikasnu i održivu implementaciju, određeni kroz mjerila u okviru Poglavlja V. (Javna nabava), rezultirali su donošenjem Zakona o koncesijama (Narodne novine, broj 125/2008).

Ovime je prvi put izmijenjen krovni propis kojim se uređuju koncesije u Republici Hrvatskoj, a što je za posljedicu imalo svojevrsnu reformu šireg zakonodavnog okvira za koncesije koji se do tada uvelike temeljio na posebnim propisima. Posebni propisi u ovom smislu podrazumijevaju sve one zakone koji uređuju određena područja ili djelatnosti u kojima se omogućuje davanje koncesija u svrhu pružanja javnih usluga ili pak gospodarskog korištenja općih, javnih i drugih dobara od posebnog državnog interesa (primjerice; Zakon o javnim cestama, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Zakon o komunalnom gospodarstvu, Zakon rudarstvu i niz drugih).

Obzirom da su navedeni posebni propisi, kao *lex specialis*, u dobroj mjeri i u pojedinim ključnim elementima derogirali Zakon koncesijama (Narodne novine, broj 89/92), krovni je Zakon protekom vremena polako zastarijevao i zaostajao za globalnim kretanjima i razvojem instituta koncesija na međunarodnoj razini.

Primarna primjena posebnih propisa koji su derogirali odredbe krovnog zakona, rezultirala je neujednačenom politikom koncesija u pojedinim sektorima gospodarstva. Pojedini sektorski propisi, većinom potaknuti sektorskim strategijama ili pak političkim usmjerenjem, učestalo su mijenjani i prilagođavani prirodnom tijeku razvoja instituta koncesija u međunarodnim okolnostima. Istovremeno, pojedini sektori u kojima se u istom međunarodnom okružju primjena koncesijskog modela pokazala uspješnom, relativnom zakonskom i institucionalnom

inertnošću ne vrše na vrijeme potrebne zakonodavne i vezane prilagodbe, a čime se propuštaju pozitivni učinci koji su na taj način mogli biti generirani.

Nesklad u razvoju koncesija po pojedinim sektorima vidljiv je i u samom broju sklopljenih ugovora o koncesijama u tom razdoblju. Iz navedenog može se zaključiti kako je nedostatak jasnog i snažnog krovnog zakona imao za posljedicu nedostatnu pravnu osnovu za centraliziranje mehanizama nadzora nad sustavom koncesija, kako postupaka davanja ugovora tako i praćenja njihova izvršenja.

Ugovori su se u to vrijeme evidentirali isključivo unutar resornih ministarstava nadležnih za područje ili sektor gospodarstva u kojem se ugovori o koncesijama iz njihove nadležnosti dodjeljuju. Ovi takozvani "upisnici koncesija" nisu se objedinjavali na središnjoj razini te nisu bili ažurirani niti praćeni u "realnom vremenu". Ujedno, tehnološka manjkavost nije omogućavala efikasno ujednačavanje podataka i praćenje naplate naknada za koncesiju.

U isto ovo vrijeme, početkom 90-tih godina, na međunarodnoj se razini sve češće spominje pojam *javno-privatno partnerstvo* (dalje u tekstu: JPP). Iako ni danas ne postoji potpuno ujednačena i općeprihvaćena definicija JPP-a, u tim godinama pa sve do danas, pravna i ekonomska teorija i praksa utvrdila je kako je JPP zapravo zajednički nazivnik za niz, uglavnom ugovorno temeljenih, modela realizacije javnih investicija i pružanja javnih usluga privatnim financiranjem. Jedan o osnovnih JPP modela, odnosno ugovornih temelja za realizaciju JPP projekata, jest upravo koncesija.

Spomenuto shvaćanje koncesije ubrzo je implementirano i u pravnu stečevinu Europske unije kroz Direktive kojima se uređuju javni ugovori. Tim slijedom utvrđena je definicija koncesije, odnosno razdvajanje koncesija na dvije temeljne vrste: *koncesije za javne radove i koncesije za javne usluge*. Promatranjem navedenih definicija razvidno je kako Europska unija koncesijama smatra primarno one ugovore koji za svrhu imaju izgradnju objekata javne infrastrukture i pružanje javnih usluga. Istovremeno, ugovori koji imaju oblik jednostranog akta vlasti kojim se daje, često ne-ekskluzivno, pravo pružanja određene usluge, koja može i ne mora biti od javnog interesa, odnosno pravo obavljanje određene isključivo komercijalne djelatnosti, uobičajeno se klasificiraju u kategoriju "*odobrenja*", odnosno "*licenci*".

Hrvatski zakonodavni sustav do donošenja Zakona o koncesijama iz 2008. godine u pravnom smislu nije prepoznavao ove razlike. Jedini sektor u kojem se u značajnijoj mjeri primjenjuje koncesijski model JPP-a jest transport, odnosno cestovna infrastruktura (javne ceste). Ne manje važan razlog tome je i prilagodba posebnog propisa kojim se uređuju javne ceste međunarodnim kretanjima.

Opsežan, otporan i harmoniziran zakonodavni okvir nužno ne jamči uvijek i uspješnu realizaciju zakonskih intencija i ciljeva u praksi. Problematika koncesija u tom smislu je posebno osjetljiva, razlozi čemu su: (i) dugoročnost koncesijskih ugovora, (ii) njihova velika vrijednost, (iii) pravna i ekonomska složenost, (iv) činjenica kako se nerijetko na osnovu ugovora o koncesiji pružaju javne usluge i realiziraju javne investicije od posebne važnosti i interesa, (v) pitanje cijene usluga koje plaćaju krajnji korisnici, odnosno građani.

U tom smislu vrlo česte su i polemike u kojima se razmatra "pojam i koncept" davanja općih dobara ili objekata na korištenje privatnom sektoru pri čemu se može raditi i objektima infrastrukture realiziranim proračunskim sredstvima, odnosno općim poreznim prihodima poreznih obveznika.

Prethodno navedeni razlozi i činjenice zahtijevaju oprezan i strateški promišljen pristup u zakonodavnom i institucionalnom uređenju sustava, posebice kada se radi o krovnoj razini sustava. Složenost zadatka izgradnje efikasnog sustava naročito postaje jasna kada se u obzir uime objedinjavanje obveza usklađenja zakonodavstva s pravnom stečevinom s potrebom rješavanja domicilnih prepreka i problema u sustavu.

U tom smislu, izmjene sustava reflektirane u Zakonu o koncesijama iz 2008. godine i one koje se nastoje ostvariti novim prijedlogom Zakona o koncesijama iz 2012. godine, temelje se na slijedećim odrednicama:

- Ujednačavanje zakonskih propisa kojima se uređuju koncesije
- Usklađivanje s pravnom stečevinom Europske unije kojom se uređuju javni ugovori i koncesije
- Implementacija međunarodne prakse u odnosu na primjenu koncesijskih modela kod realizacije javnih investicija i pružanja javnih usluga
- Uspostava mehanizama za ex-ante i ex-post evaluaciju koncesijskih projekata na načelima "vrijednosti za novac" i fiskalne odgovornosti
- Definiranje jedinstvenog postupka davanja koncesija uz naglašenu transparentnost kroz javne objave nadmetanja i jednoobraznost u postupanju davatelja koncesija
- Osiguranje unificirane pravne zaštite suspenzivnog karaktera
- Centralizacije i tehnološkog unaprjeđenja sustava evidencije i nadzora nad ugovorima o koncesiji
- Jačanja nadzorne i inspeksijske funkcije Ministarstva financija i drugih nadležnih tijela
- Suzbijanja koruptivnih aktivnosti i zlouporaba te uvođenja mehanizama prevencije
- Otvaranje međunarodnoj suradnji s članicama Europske unije i međunarodnim organizacijama (MMF, Svjetska banka, OECD, EIB itd.)
- Praćenje i analiziranje međunarodnih trendova i iskustava
- Unaprjeđenje suradnje dionika sustava prve (Ministarstvo gospodarstva, Agencija za JPP, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, resorna ministarstva, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, Državni inspektorat) i druge razine (davatelji koncesija, građani, strukovne i druge organizacije, znanstvena zajednica, mediji, financijske institucije itd.)
- Edukacija obveznika primjene zakona, te razvoj mehanizama podrške.

Sve navedeno rezultiralo je slijedećim ključnim prekretnicama i obilježjima današnjeg sustava:

- Postojanje krovnog Zakona o koncesijama, usklađenog s pravnom stečevinom Europske unije i povijesnim obilježjima pravnog instituta koncesije u Republici Hrvatskoj, kojim se na unificirano na razini sustava reguliraju sva pitanja vezana za koncesije u Republici Hrvatskoj.
- Operativno funkcioniranje Registra koncesija kao središnje elektroničke evidencije svih ugovora o koncesiji u Republici Hrvatskoj, a kao nezamjenjivog instrumenta evidencije i praćenja izvršenja obveza koncesija i davatelja koncesija

- Stabilan institucionalni okvir sustava s Ministarstvom financija kao nositeljem politike koncesija na čelu, te s efikasnom i jasnom suradnjom s ostalim sudionicima sustava
- Nezavisan mehanizam pravne zaštite osiguran pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave.

Svako od navedenih obilježja, popraćeno statističkim i drugim podacima i pokazateljima, detaljnije se obrađuje u nastavku teksta, a zaključno s posebnim obrazloženjem razloga za predlaganje novog Zakona o koncesijama 2012. godine te očekivanim učincima njegova usvajanja.

II. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ DO KRAJA 2008. GODINE

Uvodno

Do donošenja Zakona o koncesijama (Narodne novine, broj 125/98), odnosno njegova stupanja na snagu 1. siječnja 2009. godine, pravni okvir za koncesije u Republici Hrvatskoj zasnivao se na Zakonu o koncesijama (Narodne novine, broj 89/92) iz 1992. godine i nizu sektorskih (posebnih) zakona koji posredno uređuju pitanje koncesija u područjima i sektorima na koje se ti zakoni odnose.

Zakon o koncesijama (*lex generalis*) koji je usvojen je 23. prosinca 1992. godine predstavljao je opći zakon uz istovremeno postojanje sektorskih pravnih akata (*lex specialis*) koji su regulirali dodjelu koncesija u pojedinim sektorima gospodarstva. Sektorski zakoni su u tom smislu prevladavali nad Zakonom o koncesijama (*lex generalis*) što uz postojeću rascjepkanost unosi veliki nered u samom području koncesija koje nije bilo moguće razvijati, ali niti na pravi način kontrolirati u smislu davanja koncesija ili praćenja urednosti plaćanja naknada za koncesije.

Kako je i navedeno u samom uvodu, preduvjet sistematičnom razvoju sustava jest provođenje strateške analize stanja i utvrđivanje najefikasnijih opcija implementacije načela koja će omogućiti razvoj koncesija u Republici Hrvatskoj. U tu svrhu u razdoblju od 2005. do 2007. godine, kao podrška pripremi za početak pregovora o pristupanju Europskoj uniji, analize sustava koncesija, kako one interne od strane Ministarstva financija, tako i one od strane međunarodnih institucija (MMF, OECD), ukazale su na slijedeće:

- nedostatak središnje državne politike u odnosu na koncesije (i javno-privatno partnerstvo), a kao posljedica neusklađenosti strategija na sektorskoj razini i u odnosu na različite razine vlasti,
- neadekvatna definicija, odnosno primjena instrumenta koncesije, a kao posljedica neusklađenosti s međunarodnom praksom i propisima Europske unije te nekompatibilnost definicija na nacionalnoj razini,
- potreba prilagodbe sustava i razvoja sofisticiranog režima primjene instrumenta koncesije u svrhu realizacije kompleksnih javnih investicija u infrastrukturu i javne usluge,
- nekompatibilnost pravnog okvira za koncesije s onim kojim se uređuje javna nabava, a kao preduvjeta transparentnom i korisnički usmjerenom sustavu koji će biti usklađen s načelima i pravilima Europske unije i međunarodne prakse,
- nedostatak uvjeta za ravnomjeran razvoj institucionalnih i administrativnih kapaciteta i iskustva za efikasnu praktičnu primjenu koncesija, kako na manje složene tako i na one kompleksnije projekte,
- neodgovarajući mehanizam i kapacitet za planiranje, odabir i razvoj koncesijskih projekata, a posebice u odnosu na zahtjevnije elemente poput izrade studija opravdanosti projekata te tehničkih i financijskih analiza,
- neusklađenost ili pak izostanak ex-ante i ex-post analiza koncesija u fazama provedbe, te
- nedovoljne zakonske ovlasti Ministarstva financija za analizu i utvrđivanje fiskalnih učinaka i rizika.

II.I. Zakonodavni okvir za koncesije prije stupanja na snagu Zakona o koncesijama (Narodne novine, broj 125/2008)

Zakon o koncesijama iz 1992. godine relativno je sažet (10 članaka) i vrlo općenito uređuje ključna pitanja problematike koncesija u RH. Zakon ne daje eksplicitnu definiciju termina 'koncesija', međutim propisuje prava u okviru kojih se koncesija može dodijeliti, uključujući:

- **pravo gospodarskog korištenja prirodnih bogatstava, te drugih dobara za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku te**
- **pravo obavljanja djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku te izgradnje i korištenja objekata potrebnih za obavljanje tih djelatnosti.**

Osim postojanja ovoga zakonskog akta koji je definirao koncesije na nacionalnoj razini nije postojao niti jedan podzakonski akt koji bi dodatno regulirao ovo područje dok su usporedo s krovnim zakonom postojali sektorski zakoni (posebni zakoni) koji su svaki na svoj način definirali i regulirali pojedinu vrstu i predmet koncesije.

Tadašnji zakonski okvir u najvećoj mjeri i slijedom karakteristika ekonomskog okružja i razvoja instituta koncesije bio je prije svega, s iznimnom područja transportne infrastrukture, usmjeren na reguliranje područja gospodarskog korištenja općeg i drugog dobra te različitih vrsta dozvola i licenci što je velikim dijelom bio zastarjeli mehanizam razvoja koncesija u odnosu na dosege u međunarodnom okružju. Zakon je propisao mogućnost davanja koncesija na razdoblje do 99 godina.

Zakon je dijelom regulirao i financijska pitanja koja se prvenstveno odnose na jamstva u koncesijskom odnosu te karakter proračunskog prihoda koji proizlazi iz naknada za koncesiju. Naknada za koncesiju definirana je kao prihod proračuna Republike Hrvatske ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Dio ugovorene naknade za koncesije koji se iz državnog proračuna Republike Hrvatske izdvaja za potrebe općine, odnosno grada na čijem se području stječe pravo gospodarskog korištenja dobara, Vlada Republike Hrvatske određivala je sukladno odredbama posebnog zakona kojim je bilo regulirano financiranje općina, odnosno grada.

U cilju jasnog pregleda koncesijskih ugovora u Republici Hrvatskoj, te njihove jedinstvene evidencije, tadašnjim Zakonom određena je obveza uspostave Registra koncesija u nadležnosti Ministarstva financija, a što se u punom obuhvatu realiziralo tek 2006. godine.

Ključno pitanje samog postupka davanja koncesija, uslijed nedorečenosti krovnog zakona, bilo je neujednačeno regulirano kroz sektorske zakone. Pri tome se posebno izdvaja činjenica da je u pojedinim posebnim propisima postojala mogućnost neposrednog ugovaranja. Izostanak javnog nadmetanja za dobivanje koncesije umanjilo je potencijalne koristi od uspoređivanja ponuda, čime su u svojoj naravi propušteni potencijalni prihodi kao rezultat konkurentskih ponuda.

Pored spomenutih činjenica, uočen je i niz drugih pitanja koja je evidentno bilo potrebno urediti u okviru novog zakonodavnog okvira.

II.II. Osnovni preduvjeti i izrada novog Zakona o koncesijama

Uspostava Registra koncesija kao preduvjeta daljnjem razvoju sustava

Izgradnja zakonodavnog i institucionalnog okvira za koncesije u Republici Hrvatskoj predviđena je u nekoliko faza, od kojih je prva bila prikupljanje i objedinjavanje svih ugovora o koncesiji sklopljenih na području Republike Hrvatske i analiza istih.

Iako je postojala takva zakonska obveza, davatelji koncesija nisu uvijek dostavljali ugovore o koncesijama Ministarstvu financija. Prema podacima s kraja 2004. godine, u Ministarstvu financija bilo je evidentirano svega oko 500 ugovora o koncesijama, a koji su nerijetko bili nepotpuni (*detaljnije obrazloženo - Poglavlje IV. Registar koncesija*). Ovakva je situacija onemogućavala sistematičnu analizu sustava koncesija, praćenje provedbe koncesijskih ugovora te ažurnu naplatu naknada za koncesije.

Uspostavom Registra koncesija omogućilo se provođenje kontrole i stalnog nadzora ugovora o koncesijama od strane Ministarstva financija te postupak/mehanizam izvještavanja i upozoravanja davatelja koncesija i koncesionara o ispunjavanju obveza iz ugovora o koncesijama.

Pravilnik o ustroju i vođenju Registra koncesija (Narodne novine, broj 124/2004) definirao je Registar koncesija kao središnji izvor informacija o svim koncesijama danima na području Republike Hrvatske, te je utvrdio način i oblik dostave podataka za upis, kao i obveze davatelja koncesija i koncesionara u tom smislu. Aplikativno vođenje Registra koncesija provodi Financijska agencija (FINA) po ovlaštenju i u koordinaciji s Ministarstvom financija.

Operativni aspekti uspostave RK

Opsežan posao uspostave Registra koncesija od 2004. do 2006. godine sastojao se od:

- prikupljanja svih ugovora o koncesijama;
- prikupljanja dokumentacije o izvršenim uplatama po obvezama koje proizlaze iz ugovora o koncesijama;
- slanja obavijesti i traženja za dostavom podataka davateljima koncesija (oko 14.000 dopisa i 13 okružnica);
- upisa i evidencije svih ugovora;
- "rekonstruiranja" svih dotadašnjih uplata kroz obradu dokumentacije platnog prometa, te utvrđivanja iznosa i obračuna koncesijskih naknada i drugih novčanih obveza;
- razrade informatičkih rješenja prikupljanja i obrade podataka i komunikacijskih kanala sudionika (Ministarstvo financija, FINA, davatelji koncesija) te izrade intranet i extranet sučelja i pristupa podacima.

Tijekom 2005. godine prikupljeno je oko 5.000 ugovora o koncesijama s cijelog područja Republike Hrvatske. Nakon prikupljanja ugovora i popratne dokumentacije, operativno funkcioniranje Registra započinje u lipnju 2006. godine kada su svi prikupljeni ugovori evidentirani u Registru, uključujući i podatke o zaduženjima koncesionara i podatke o uplaćenim naknadama za koncesiju za predmetne ugovore od dana potpisa ugovora do dana upisa u Registar.

Ministarstvo financija bilo je suočeno s problemima izbjegavanja obveza i nesavjesnog postupanja velikog broja davatelja, a poglavito na razini jedinica lokalne, područje (regionalne) samouprave (JLPRS).

Po uspostavi Registra koncesija operativni dio rada podrazumijevao je omogućavanje uvida u Registar davateljima koncesija putem SMART kartica za pristup web-sučelju Registra. Time je davateljima koncesija omogućen svakodnevni uvid u Registar i sve podatke iz njihovih ugovora o koncesijama. Kako bi se povećala transparentnost samog Registra koncesija donošenjem Zakona o koncesijama iz 2008. godine omogućen je uvid u javne podatke Registra svim zainteresiranim osobama putem istog sučelja (internetska stranica www.mfin.hr), bez korištenja SMART kartice i bez naplate.

Strateške odluke i usmjerenja

Usporedno s aktivnostima koje se odnose na Registar koncesija, donijete su strateške odluke koje su u svojoj naravi definirale sustav koncesija i javno-privatnog partnerstva kakav danas poznajemo, usklađenog s pravnom stečevinom Europske unije i međunarodnom praksom.

Akcijski plan provedbe i strateške odluke Vlada Republike Hrvatske donijela je početkom 2007. godine, a odnose se na:

- (i) Izrada i usvajanje novog Zakona o koncesijama, usklađenog s propisima Europske unije i međunarodnom praksom;
- (ii) Usklađivanje svih posebnih propisa koji uređuju koncesije s novim krovnim Zakonom o koncesijama;
- (iii) Donošenje Zakona o javno-privatnom partnerstvu koji će zamijeniti dotadašnje propise koji uređuju ovo područje i ustrojiti dodatni mehanizam financijske, tehničke i pravne evaluacije JPP projekata (što uključuje i one po koncesijskom modelu);
- (iv) Uspostava jedinstvenog sustava javne nabave u širem smislu koji će se sastojati od Zakona o javnoj nabavi, Zakona o koncesijama i Zakona o javno-privatnom partnerstvu;
- (v) Ustrojavanje centraliziranog institucionalnog okvira (Ministarstvo gospodarstva – javna nabava i JPP, Ministarstvo financija – koncesije i JPP, Agencija za JPP – JPP, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave – pravna zaštita u postupcima davanja ugovora o javnoj nabavi, ugovora o koncesijama i ugovora o JPP-u);
- (vi) Utvrđivanje Ministarstva financija kao središnjeg koordinacijskog tijela sustava koncesija u suradnji s resornim ministarstvima (davateljima koncesija), Financijskom policijom, Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske i Državnim inspektoratom.

Ove su odluke i usmjerenja definirane i razrađene u nizu ključnih dokumenata; Strateški okvir za razvoj 2006.-2013., Pretpristupni ekonomski programi Vlade Republike Hrvatske (PEP), Antikorupcijska strategija iz lipnja 2008. godine, Nacionalni program za pristupanje Republike Hrvatske u Europsku uniju i Strategija razvoja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj.

Cilj jedinstvenog sustava javne nabave utvrđen Strategijom razvoja javne nabave jest koordinirana implementacija procedura i politike dodjele javnih ugovora, a što uključuje ugovore o javnoj nabavi, ugovore o koncesiji i ugovore o JPP-u, na transparentan način, pritom pružajući jednak tretman svim gospodarskim subjektima i potičući tržišno natjecanje te osiguravajući jedinstvenu pravnu zaštitu svakom zainteresiranom investitoru.

U okviru spomenutih strategija i odluke o stvaranju jedinstvenog sustava, a temeljem iskustva provedbe postojećeg Zakona o koncesijama, pristupilo se izmjenama i unaprjeđenju postojećeg sustava.

Kako bi se uklonili dotadašnji nedostaci sustava koncesija, izmjena postojećeg zakonskog okvira podrazumijevala je i preuzimanje glavne koordinativne uloge Ministarstva financija, a koja je upućivala na jasnu politiku Vlade Republike Hrvatske s ciljem uređenja i unaprjeđenja sustava koncesija u Republici Hrvatskoj.

Novi Zakon o koncesijama Hrvatski sabor usvojio je na sjednici 17. listopada 2008. godine, dok je samo stupanje na snagu bilo određeno za 1. siječnja 2009. godine.

III. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ OD DONOŠENJA ZAKONA O KONCESIJAMA 2008. GODINE

Uvodno

Zakon o koncesijama (Narodne novine, broj 125/2008) donesen je u svrhu adresiranja svih nedostataka dotadašnjeg sustava, usklađenja s pravnom stečevinom Europske unije te promicanja mogućnosti i prilika koje se ukazuju kroz investicije temeljene na koncesijama i javno-privatnom partnerstvu.

Novi Zakon u tu svrhu uvodi cjelovitu reformu pravila kojima se uređuju koncesije na krovnoj razini, pri čemu je važno izdvojiti:

- **Razdvajanje i definiranje tri vrste koncesija** (koncesija za javne radove, koncesija za javne usluge, koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku:
 - o u svrhu usklađenja s pravnom stečevinom Europske unije
 - o prilagodbe vrste koncesije svojstvima predmeta koncesije i cilju/svrhi projekta
- **Utvrđivanje ovlasti davanja koncesijama** prema razinama vlasti
- **Propisivanje područja i aktivnosti u kojima se koncesija može dati:**
 - o u skladu sa sektorskim i nacionalnim strategijama, te postojećim posebnim propisima
- **Uvođenje odredbi kojima se uređuju "pripremne radnje"** (ex-ante faza) kao preduvjeta pokretanju postupka davanja koncesije, a koje se sastoje od:
 - o obveze procjene vrijednosti koncesije (koja je u prijašnjem sustavu često izostajala)
 - o obveze izrade studije opravdanosti davanja koncesije (ex-ante analiza koncesije)
 - o imenovanja stručnog povjerenstva za davanje koncesija
 - o utvrđivanje poveznice sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu
 - o obveze izrade dokumentacije za nadmetanje na transparentnim i nediskriminirajućim osnovama
- **Određenje jedinstvenog postupka davanja koncesija kroz javno nadmetanje** i uz osiguranu pravnu zaštitu pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka jave nabave
- **Opsežno definiranje načela i aktivnosti politike koncesija** i uloge Ministarstva financija.

III.I. Osnovna obilježja sustava koncesija – novi zakonodavni okvir

Novi Zakon o koncesijama iz 2009. godine uvodi pravila i načela sukladna odredbama pravne stečevine Europske unije koja uređuje koncesije, a primarno one koje proizlaze iz *Direktive 2004/18/EZ* i *Direktive 2004/17/EZ*. Time je Republika Hrvatska ispunila jedno od ključnih mjerila za zatvaranje Poglavlja V . Neposredno po stupanju Zakona na snagu, započeo je proces usklađivanja posebnih (sektorskih) zakona s krovnim Zakonom, a u svrhu ujednačavanja pravne stečevine na razini cjelokupnog zakonodavnog okvira za koncesije u Republici Hrvatskoj.

Ovaj Zakon uređuje niz pitanja koja do tada nisu bila regulirana na općoj razini, a između ostalog i ulogu Ministarstva financija kao koordinatora sustava koncesija u Republici Hrvatskoj. Ministarstvo financija je ovime preuzelo vođenje politike koncesije u Republici Hrvatskoj, a što između ostalog podrazumijeva nadzor nad provedbom Zakona, nadzor nad naplatom

naknada za koncesiju, davanje tumačenja primjene Zakona i mišljenja na prijedloge koncesijskih projekata, te u konačnici međuresornu koordinaciju na svim razinama.

Kako bi se uklonili uočeni nedostaci u sustavu koncesija, izmjena postojećeg zakonskog okvira usmjerena je bila prije svega na:

- a) povećanje transparentnosti sustava koncesija i osiguravanje ravnopravnog tržišnog natjecanja, uz jedinstvenu pravnu zaštitu,
- b) jačanje efikasnosti u procesu nadzora i prikupljanja naknada za koncesije i smanjenje pojavnosti "sive zone" u sustavu koncesija.

Treba naglasiti kako je jedna od posebnih odlika Zakona iz 2009. godine, u usporedbi za sličnim zakonima o koncesijama u zemljama Europske unije, bila upravo koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, a koje u Republici Hrvatskoj čine između 60 i 70 posto svih sklopljenih ugovora. Iako pravna stečevina Europske unije zasebno ne uređuje problematiku spomenute vrste koncesija, Republika Hrvatska je ujedinjavanjem jedinstvenih pravila na razini svih vrsta koncesija stvorila korisnički usmjeren zakonodavni okvir jednostavno razumljiv i primjenjiv kako javnom, tako i privatnom sektoru.

Ono što se također uredilo ovim Zakonom jesu područja i djelatnosti za koje se koncesije mogu dati, a koje su prethodno utemeljene na posebnim propisima kojima se uređuju koncesije. Pravila za koncesije za javne usluge i koncesije za javne radove direktno su prenesena iz pravne stečevine, dok je ostalo uređenje definirano na temeljnim načelima Ustava Republike Hrvatske i Ugovora o osnivanju EZ (jednakopravnost, nediskriminacija, tržišno natjecanje, uzajamno priznavanje, jednakopravnost, transparentnost).

U tom smislu Zakon o koncesijama propisuje postupak davanja koncesija za javne radove uz podrednu primjenu Zakona o javnoj nabavi, dok se koncesije za gospodarsko korištenje i koncesije za javne usluge daju kroz Zakon o koncesijama i posebne propise koji uređuju koncesije.

Zakonom je također osigurana jedinstvena pravna zaštita pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave (u daljnjem tekstu: DKOM) za sve vrste koncesija. Ovako određena pravna zaštita iz ovog krovnog zakona prenijeta je na posebne sektorske zakonske i podzakonske akte.

Jedna od novina bila je i propisivanje obveznog sudjelovanja nadležnog državnog odvjetništva (DORH) u postupcima davanja koncesija (kada je Republika Hrvatska vlasnik nekretnine) i to u slučajevima davanja koncesija za gospodarsko korištenje, čime je postignuta jača zaštita interesa Republike Hrvatske. Ovo područje do donošenja novog Zakona o koncesijama nije bilo zakonski uređeno, a što je rezultiralo i problemima u provedbi Zakona o koncesijama u prošlosti. Kroz novi zakonski okvir dodatno se pojačao ovaj vid kontrole, ali i suradnje tijela državne uprave s državnim odvjetništvom.

Posebno poglavlje Zakona kojim se uređuje sadržaj ugovora o koncesiji utvrđuje obveznu usklađenost s dokumentacijom za nadmetanje i odlukom o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja, odredbe vezane uz naknadu za koncesiju, jasne kriterije utvrđivanja roka na koji se daje koncesija te odredbe vezane za podugovaranje i dodjeljivanje dodatnih radova.

U okviru nadležnosti politike koncesija propisane su obveze davatelja koncesija za kontrolu ispunjenja obveza koncesionara iz ugovora o koncesijama i nadzora njihova poslovanja. Novi zakonski okvir uspostavlja mogućnost inspekcijskog i upravnog nadzora nad davateljima koncesija, uz obvezu dostavljanja periodičkih izvještaja o poslovanju koncesionara. Iz odredbi Zakona također proizlazi obveza davatelja koncesija o obavještanju nadležnog državnog odvjetništva o nepoštivanju ugovora o koncesijama, te pokretanja postupaka prisilne naplate od koncesionara dužnika. Time se dodatno osnažila funkcija nadzora, stvoreni su preduvjeti za suzbijanje negativnih pojava poput izbjegavanja plaćanja naknada za koncesiju do niza drugih zlouporaba i općenitog nepoštivanja ugovornih odredbi.

Kako je Zakonom o koncesijama određena jasna koordinativna uloga Ministarstva financija spram nadzora nad davateljima koncesija i koncesionarima, 2009. godine proizašla je obveza unapređenja sustava evidencije i praćenja ugovora o koncesijama, a kroz donošenje novog Pravilnika o ustroju i vođenju Registra koncesija (Narodne novine, broj 9/2009). Kroz odredbe Pravilnika značajno su unaprijeđena postupanja i sustav Registra koncesija kojim se kreira efikasnija baza za nadzor Ministarstva financija nad ugovorima o koncesijama sklopljenima u Republici Hrvatskoj, ali i samim davateljima koncesija kojima je dana mogućnost praćenja ispunjavanja obveza iz ugovora o koncesijama od strane koncesionara. Ujedno, Pravilnikom su propisani javni podaci dostupni svakom zainteresiranom građaninu Republike Hrvatske, a kroz web sučelje na internetskoj stranici Ministarstva financija.

III.II. Usklađenje sektorskih zakona i krovnog zakona o koncesijama I. - VI. 2009. godine

S obzirom da se sustav koncesija sastojao od krovnog zakona o koncesijama i 18 sektorskih zakona koji reguliraju pojedina područja davanja koncesija, proces njihova usklađenja bio je preduvjet ujednačenom uređenju zakonodavnog okvira za koncesije u Republici Hrvatskoj, te transpozicije pravne stečevine Europske unije na sve razine sustava.

Svaki sektorski zakon, uz poštivanje obveznih postupanja i načela iz Zakona o koncesijama, uređuje posebna pitanja vezana za koncesije u svojem području. Time je postignuta ujednačenost postupanja u davanju svih vrsta koncesija, istovremeno poštujući posebnosti svakog od sektorskih područja. Na ovakav način je izbjegnuta neujednačena primjena pravila koja su do tada vrijedila u svakom zasebnom sektorskom zakonu. Ujedno je postignuta pravna sigurnost za investitore, ali i jedinstvena pravna zaštita koja jamči jednakopravnost svakog pojedinog sudionika nadmetanja za davanje koncesije.

Smjernice i hodogram usklađenja sektorskih (posebnih) zakona sa zakonom o koncesijama

Kako bi se ovako složen postupak proveo Ministarstvo financija je izradilo, a Vlada Republike Hrvatske 14. studenoga 2008. godine usvojila Hodogram usklađenja posebnih (sektorskih) propisa koji uređuju koncesije sa Zakonom o koncesijama.

Hodogram je strateški dokument koji postavlja pravnu i metodološku bazu za preuzimanje pravnih rješenja, terminologije i načela Zakona o koncesijama u posebne propise koji uređuju pitanja vezana za koncesije u pojedinim područjima i za pojedine djelatnosti. Hodogram usklađenja izrađen je na način da se u istome detaljno razrađuju sve odredbe Zakona o koncesijama, pojašnjava se njihova struktura, te utvrđuje način primjene načela iz Zakona o koncesijama u posebnim propisima. U skladu s time, dana su jasna načela postupanja koja utvrđuju odredbe, a koje se jedinstveno primjenjuju za sve posebne zakone.

Za provedbu Hodograma bilo je zaduženo Ministarstvo financija kao koordinator i voditelj posebne Vladine radne skupine sačinjene od predstavnika resornih ministarstava i drugih tijela. Konačna mišljenja na prijedloge posebnih zakona redovito je davalo Ministarstvo financija, nakon čega su se prijedlozi posebnih zakona upućivali na mišljenje Europskoj komisiji. Europska komisija, odnosno nadležna Uprava (DG MARKT), davala je svoje očitovanje uglavnom na elemente vezane za usklađenje s pravnom stečevinom i temeljnim načelima, čiju je daljnju koordinaciju Ministarstvo financija provodilo u odnosu na resorna ministarstva.

Tijekom ovoga procesa Ministarstvo financija u više je navrata bilo potpomognuto i podrškom stručnjaka iz OECD-a (SIGMA-e) i same Europske komisije kroz stručna tumačenja pojedinih specifičnih pitanja vezanih za pravnu stečevinu. Hodogramom usklađenja utvrđena je lista od 21 sektorskog zakona koji su imali obvezu biti usklađeni s Zakonom o koncesijama i to u razdoblju od 1. siječnja do 1. lipnja 2009. godine. Naknadnom analizom ovaj je broj smanjen na 18 zakona, a iz razloga što su pojedini propisi izašli iz sustava koncesija, isključivanjem mogućnosti davanja koncesija u svojim područjima.

Neki od posebnih zakona koji su bili predmet usklađenja su: *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Zakon o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu, Zakon o komunalnom gospodarstvu, Zakon o otpadu, Zakon o rudarstvu, Zakon o tržištu plina, Zakon o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom, Zakon o žičarama za prijevoz osoba, Zakon o javnim cestama, Zakon o prijevozu u cestovnom prometu, Zakon o elektroničkim medijima, Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, Zakon o vodama, Zakon o lovstvu, Zakon o poljoprivrednom zemljištu.*

Jedini zakon koji još uvijek nije usklađen sa Zakonom o koncesijama jest Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama. Postupak usklađenja ovog propisa provodi nadležno ministarstvo u suradnji s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske te se njegovo donošenje očekuje do kraja 2012. godine.

Pregovori u Poglavlju V. Javna nabava – aktivnosti Ministarstva financija i sustav koncesija

Pregovorima o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji u Poglavlju V. (javne nabave), Ministarstvo financija je, kao član pregovaračke skupine, preuzelo sve obveze iz mjerila za otvaranje i zatvaranje poglavlja iz svoje nadležnosti. Pored onih zakonodavnih koja su već navedena, mjerila su uključivala i jačanje administrativnih kapaciteta, utvrđivanje jasne nadzorne funkcije nad sustavom koncesija te borbu protiv korupcije i sive ekonomije u postupcima davanja koncesija i izvršenja ugovora o koncesijama.

Ministarstvo financija preuzelo je i obvezu dostavljanja redovitih i neovisnih izvješća o ispunjenju mjerila Europskoj komisiji i Delegaciji Europske komisije u Zagrebu, na

mjesečnoj i tromjesečnoj bazi. Sve navedene aktivnosti bile su dio procesa implementiranja pravne stečevine u kojoj je automatizmom bio ugrađen i monitoring na postupanja pojedinih državnih tijela koji čine sustav koncesija u Republici Hrvatskoj.

Zaključenjem većine obveza preuzetih u ovom poglavlju, te u cilju samog zatvaranja pregovora, Ministarstvo financija je izradilo tzv. „Master report“ koji navodi sve aktivnosti Ministarstva financija provedene tijekom 2009. godine, a u cilju ispunjenja preuzetih obveza i mjerila. Pored aktivnosti vezanih za pregovore u Poglavlju V., Ministarstvo financija je također u sklopu svojih nadležnosti vezanih za sustav koncesija izrađivalo i dostavljalo izvješća i za potrebe drugih dokumenata poput Progress report, Self-assesment, NPPEU-a, Vijeća SSP-a.

Time je zaokružen proces usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom, a kojeg je slijedila redovita komunikacija s nadležnim DG MARKT-om u odnosu na primjenu novog zakonodavnog okvira, koja još uvijek traje.

Institucionalno jačanje Ministarstva financija i poduzimanje mjera za jačanje kapaciteta dionika sustava koncesija

Preduvjet efikasnoj implementaciji novih zakonodavnih pravila jest jačanje administrativnih kapaciteta svih sudionika sustava. Ministarstvo financija je u tom smislu, sukladno uvjetima iz pregovora s Europskom unijom u Poglavlju V., preuzelo obvezu vlastitog administrativnog jačanja te stručne edukacije i osposobljavanja drugih tijela u sustavu koncesija, primarno resornih ministarstava i davatelja koncesija.

Ministarstvo financija je pored kontinuiranih tumačenja zakona, stručne podrške i operativne koordinacije s davateljima koncesija, pokrenulo i nekoliko posebnih projekata usmjerenih ka jačanju institucionalnih kapaciteta i izradi metodološke podrške davateljima koncesija.

Pojedini od navedenih vezani su i za činjenicu da je Ministarstvo financija prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine, broj 129/2008) postalo nadležno za analizu fiskalnih učinaka i rizika prijedloga projekata javno-privatnog partnerstva, te davanja suglasnosti na prijedloge JPP projekata u navedenom dijelu. Ovime je Ministarstvo financija uz Agenciju za JPP (AJPP) uspostavljeno kao jedno od ključnih tijela sustava JPP-a u Republici Hrvatskoj.

Neki od projekata pokrenutih u svrhu jačanja institucionalnih kapaciteta su:

- Twinning light projekt "Strengthening the administrative capacity of Ministry of Finance of the Republic of Croatia in relation to the implementation of the new concession and public-private partnership legislation"- 2011. godine.
- Svjetska banka "Developing Fiscal Risk Assesment Model for PPPs in Croatia"- 2010. godine.

U svrhu provođenja novoga zakonodavnog okvira za koncesije, Ministarstvo financija je pripremio i održalo niz seminara i radnih savjetovanja kojima su prisustvovali davatelji koncesija. Edukacija iz područja koncesija provodi se i u sklopu obvezne izobrazbe javnih naručitelja u sustavu javne nabave, a čime se zaokružuje proces koji ima za cilj jačanje kapaciteta dionika procesa – davatelja koncesija.

IV. REGISTAR KONCESIJA

Uvodno

Prvi korak u izgradnji učinkovitog sustava koncesija bila je izgradnja i ustrojstvo Registra koncesija koja je započela 2004. godine. Podaci koji su dio evidencije u Registru koncesija su sveobuhvatni i podrazumijevaju redovito praćenje svake pojedine promjene koja može nastati u ugovoru o koncesiji čime je stvorena kvalitetna podloga za nadzor, te učinkovitiju provedbu politike koncesija sukladno zakonodavnom okviru.

Operativno funkcioniranje Registra koncesija započelo je u lipnju 2006. godine. Trenutno je u Registru evidentirano 14.008 ugovora o koncesijama, a koji su u dijelu javnih podataka dostupni na internetskoj stranici Ministarstva financija (www.mfin.hr).

IV.I. Funkcioniranje, ciljevi i sastavnice Registra koncesija

Osnovna funkcija Registra koncesija usmjerena je stvaranju uvjeta stalnom nadzoru, praćenju naplate i provođenju kontrole nad koncesionarima, kako od strane Ministarstva financija, tako i svakog pojedinog davatelja.

Registar koncesija uređen je Pravilnikom o ustroju i vođenju Registra koncesija (Pravilnik). U početnom razdoblju, uslijed nedovoljnog iskustva, ali i vrlo nesređenog stanja u području koncesija, svi dionici ovog procesa susretali su se s nizom problema koji su s vremenom otklonjeni.

Evidentiranje pojedinih promjena u postojećim ili unosu novih ugovora provodi Ministarstvo financija u suradnji s davateljima i koncesionarima. Sukladno odredbama Pravilnika, Ministarstvo financija zaprima obrasce koje potom u operativnom funkcioniranju kontrolira i prosljeđuje FINA-i, nakon čega slijedi unos podataka u aplikaciju. Obrada obrazaca predstavlja podlogu za obračun naknada za koncesiju te praćenje plaćanja svakog pojedinog koncesionara. Svaki davatelj koncesije ima puni uvid u plaćanja svakog pojedinog koncesionara prema kojem, ovisno o potrebi, provodi različite vrste nadzora, inspekcija ili drugih mjera predviđenih Zakonom o koncesijama i posebnim zakonima.

Dokumentacija koja se koristi prilikom vođenja Registra koncesija jest prvenstveno Ugovor o koncesiji (u izvorniku i/li ovjerenoj preslici) koji se prilaže uz Prijavu za upis podataka iz ugovora o koncesiji te predstavlja prvi korak u praćenju pojedinog ugovora o koncesiji.

Osnovni dokumenti koji se koriste prilikom komunikacije i korespondencije s Registrom koncesija su:

1. Prijava za upis podataka iz ugovora o koncesiji-*Obrazac UK*
2. Obavijest o upisu u Registar koncesija
3. Prijava za upis naknade za koncesije-*Obrazac UPK*
4. Prijava za upis promjena podataka iz ugovora o koncesiji-*Obrazac UP*
5. Specifikacija ugovora o koncesiji
6. Prijava za upis podataka o prestanku ugovora o koncesiji-*Obrazac RU*

7. Prijava za upis obavljenog financijskog nadzora-*Obrazac FN*
8. Prijava za upis podataka o stečajnom postupku-*Obrazac SP*
9. Prijava za upis podataka o prisilnoj naplati-*Obrazac PN*.

Nakon dostave osnovnih dokumenata, FINA obavlja upis i izmjene u Registru koncesija. U slučajevima kada dostavljena dokumentacija nije dostatna za upis u Registar koncesija, a radi se o nepotpunoj i/ili netočnoj dokumentaciji, FINA o tome obavještava Ministarstvo financija. U tom trenutku Ministarstvo financija tiska *Obavijest o zaprimljenoj nepotpunoj i/ili netočnoj dokumentaciji*, ista se urudžbira te dostavlja davatelju koncesije i koncesionaru.

Na taj je način osigurana dvostruka kontrola između Ministarstva financija i FINA-e, Time se smanjuje mogućnost greške ili bilo koje druge manipulacije koja bi vodila prikazu netočnih podataka čime bi se možebitno oštetio proračun države, odnosno JLPRS.

Upravljanje procesom upisa ugovora u Registar

Tijekom izgradnje sustava RK, Ministarstvo financija se susrelo s problemima koji su posljedica nedovoljno ažurnog postupanja davatelja koncesija, ali i koncesionara. Posebice se mogu izdvojiti problemi suradnje s jedinicama lokalne, područje (regionalne) samouprave (JLPRS) koji su imali nesređene evidencije i nisu postupali po napucima Ministarstva financija. Ovakvi problemi najvećim dijelom su otklonjeni pri čemu Ministarstvo financija redovito s davateljima koncesija vrši prilagodbe u slučaju postojanja odstupanja od odredbi definiranih Pravilnikom.

Prilikom upisa u Registar koncesija provjerava se ispunjenost svih elemenata u prijavi za upis i prijavi za upis promjena za koje postoje podaci u ugovoru o koncesiji ili aneksu ugovora o koncesiji. Ukoliko se utvrdi da nedostaje neki podatak ili da neki od podataka ne odgovara podatku navedenom u ugovoru, davatelju koncesije se šalje ***Obavijest o zaprimljenoj nepotpunoj i/ili netočnoj dokumentaciji*** radi dopune podataka, odnosno dostave nove prijave za upis ili prijave za upis promjena. Informativno se ista obavijest šalje i koncesionaru.

Ukoliko davatelji koncesije dostave cjelokupnu dokumentaciju potrebnu za upis ugovora u Registar koncesija, njihovim koncesionarima dodjeljuje se Identifikacijski broj (ID broj) pod kojim će se voditi evidencija ugovora o koncesiji u Registru koncesija. Tablica 1. prikazuje stanje potpunih/nepotpunih ugovora u Registru koncesija sa početnim stanjem na dan 4. listopada 2006. godine.

Ministarstvo financija kontinuirano ulaže posebne napore u kontroli zaprimljene dokumentacije, te je u stalnoj komunikaciji s davateljima koncesija uspjelo smanjiti broj nepotpunih ugovora. Navedeni podaci koji se mogu vidjeti u Tablici 1. ukazuju na činjenicu kako je Ministarstvo financija postiglo značajne napretke u praćenju koncesija kroz Registar koncesija, a time je omogućilo i svim davateljima koncesija praćenje i nadzor nad izvršavanjem obveza koncesionara iz njihovih nadležnosti.

Tablica 1: Prikaz stanja ugovora o koncesiji u RK u razdoblju 4.10.2006. do 22.10.2012.

Datum	Nepotpuni ugovori	Potpuni ugovori	UKUPNO
04.10.2006.	2356	2244	4600
02.01.2007.	1533	3155	4688
28.12.2007.	307	5555	5862
03.01.2008.	309	5568	5877
13.02.2009.	223	6501	6724
28.01.2010.	131	7099	7230
30.05.2011.	122	11.849	11.971
22.10.2012.	0	14.008	14.008

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

U zaprimljenoj dokumentaciji od davatelja koncesija često se nailazilo na nepravilno popunjenu dokumentaciju prema kojima su odmah odaslane požurnice za dostavu točne i ispravne dokumentacije.

U razdoblju od 2004. do 2008. godine prosječno je godišnje iz Registra koncesija dostavljano oko 14.000 obavijesti koje se sastoje od: obavijesti o nepodmirenoj naknadi, obavijesti o upisu u RK, obavijesti o nepotpunoj/netočnoj dokumentaciji, obavijesti o kašnjenju u dostavi varijabilne osnovice - UPK i obavijesti iz potpunih ugovora. Navedene obavijesti tiskaju se i šalju u 3 primjerka što u praksi znači oko 42.000 tiskanih obavijesti godišnje od 2004. do 2008. godine.

Najviše je tiskano Obavijesti o upisu u Registar koncesija, a zatim Obavijesti o nepodmirenoj naknadi iz razloga što koncesionari naknade za koncesiju i dalje često ne uplaćuju sukladno brojevima uplatnih računa koji su im dodijeljeni od strane Registra koncesija. Takve uplate nisu bile vidljive u Registru koncesija te se na taj način stvaralo stalno dugovanje koncesionara, iako koncesionari podmire svoj dug, a o čemu su naknadno davatelji koncesije izvještavali Registar koncesija. Kako bi se uskladili podaci i evidencije, davatelji koncesija dužni su Registru koncesija dostavljati obrazac "specifikacija" na što je Ministarstvo financija redovito pismeno upozoravalo davatelje koncesija o potrebi izvještavanja Registra koncesija.

Kako bi se unaprijedilo funkcioniranje Registra koncesija, Ministarstvo financija i FINA zajedničkim su naporima tražili najbolja rješenja u smislu izvještavanja, veće operativnosti, iznalaženja rješenja radi poboljšanja cjelokupnog sustava Registra koncesija, a što je rezultiralo novinama u Konačnom prijedlogu Zakona o koncesijama 2012. godine.

Registar koncesija i utvrđivanje naknade za koncesiju

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

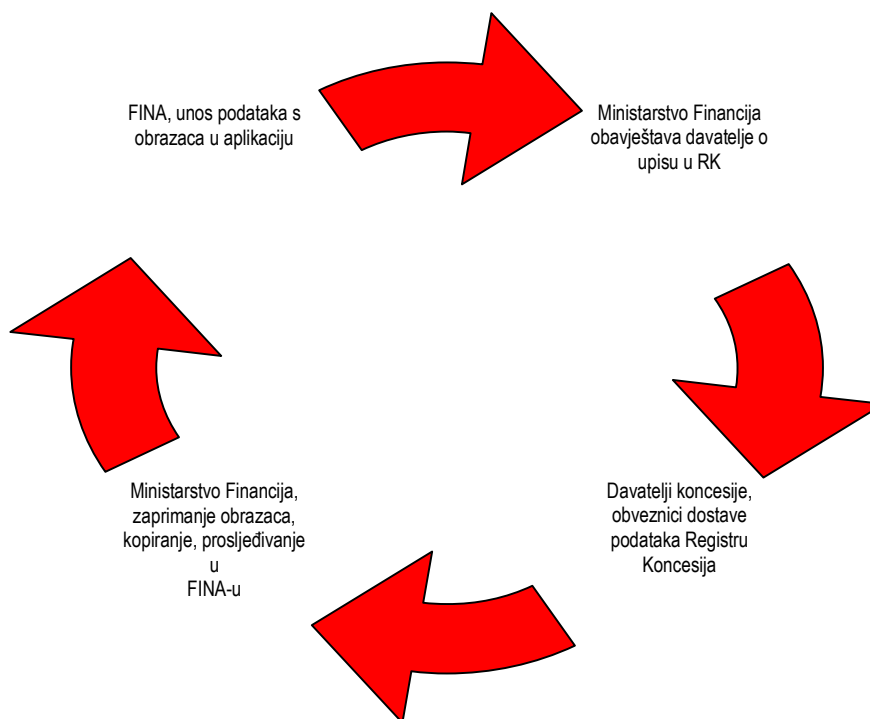
- **Ukoliko je naknada ugovorena u stalnom jednakom iznosu**, davatelj koncesije je dužan istu prijaviti za cijelo vrijeme trajanja ugovora,
- **Ukoliko je naknada utvrđena kao varijabilni iznos**, osnova za utvrđivanje naknade za koncesiju jest prijava za upis naknade za koncesiju (Obrazac UPK), te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

Za razliku od ugovora o koncesiji koji imaju varijabilnu naknadu 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 događalo da koncesionari ne uplaćuju naknade prema napucima Ministarstva financija na točne račune koji sadržavaju identifikacijske broj za svaki pojedini ugovor o koncesiji (ID broj). Suradnjom Ministarstva financija, FINA-e i davatelja koncesija ovi problemi velikim su dijelom otklonjen.

U takvim slučajevima davatelji koncesija dostavljaju obrazac „Specifikacija“ u kojem se iskazuje zbroj svih izvršenih uplata od dana sklapanja ugovora do dana zadnje uplate naknade za koncesiju po starom broju računa. Time se vrši usklađenje na operativnoj/knjigovodstvenoj razini stanja u pojedinim ugovorima i dobivaju se točni podaci.

Slika 1. Grafički prikaz tijeka dokumentacije (Davatelji koncesija→Ministarstvo financija→FINA)



Osim praćenja uplata, u okviru Registra koncesija prate se i podaci koji se odnose na status pojedinog ugovora o koncesiji od početka do isteka ugovora o koncesijama. Ovi podaci unose se u obrazac **Prijava za upis podataka o prestanku ugovora o koncesiji - Obrazac RU** koji je davatelj koncesije dužan dostaviti u roku 10 dana od dana prestanka Ugovora o koncesiji. Na temelju obrasca se upisuju podaci o prestanku ugovora u RK – a radi pravovaljane evidencije o poslovanju koncesionara. Registar koncesija sadržava podatke o ugovorima koji su istekli te su tretirani kao javni podaci dostupni svim građanima Republike Hrvatske putem internetske stranice Ministarstva financija odnosno FINA-e.

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

Pravilnik obuhvaća i slučajeve koji se odnose na pokretanje stečajeva pojedinih koncesionara, a isto se provodi putem **Prijave za upis podataka o stečajnom postupku -Obrazac SP**, koju davatelj koncesije dostavlja u roku od 10 dana od dana pokretanja stečajnog postupka radi pravovaljane evidencije o poslovanju koncesionara. U okviru ovog obrasca upisuju se podaci o početku, tijeku te rezultatima stečajnog postupka.

U slučajevima prisilne naplate davatelji dostavljaju **Prijavu za upis podataka o prisilnoj naplati - Obrazac PN** u roku 10 dana od dana pokretanja prisilne naplate radi upisa podataka o pokrenutoj prisilnoj naplati.

Nadzor nad koncesijama podrazumijeva nadzor davatelja koncesije nad koncesionarima, dok će prema Konačnom prijedlogu zakona o koncesijama, koji je u postupku usvajanja, Ministarstvo financija imati mogućnost provedbe dodatnog nadzora i nad davateljima koncesija te će ovi postupci nadzora također biti evidentirani u Registru koncesija.

V. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJE I OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA

Uvodno

U okviru ovoga poglavlja razmatraju se zasebno tri razdoblja, a to su (i) razdoblje prije ustroja Registra koncesija (2001. - 2004.), (ii) razdoblje od uvođenja Registra koncesija do stupanja na snagu novog Zakona o koncesijama 1. siječnja 2009. godine (Narodne novine, broj 125/2008), te (iii) učinci i analiza prihoda od koncesija nakon stupanja na snagu zakona iz 2009. do rujna 2012. godine. Kroz ovakvu raspodjelu lakše je razdvojiti učinke koji posljedica promjene zakonodavnog okvira, odnosno drugih mjera i aktivnosti koje su prethodile promjenama u zakonskim propisima nakon 2009. godine.

Uvodno se ističe kako su provedene mjere u području koncesija imale izravan utjecaj na kretanje prihoda državnog proračuna Republike Hrvatske. Iz analize podataka koja slijedi može se vrlo jasno zaključiti da je sam čin uvođenja Registra koncesija doveo do nominalnog povećanja prihoda državnog proračuna Republike Hrvatske od 1,8 milijardi kuna. **Ukupno su prihodi državnog proračuna Republike Hrvatske (od koncesijskih naknada) u razdoblju od 2005. do kraja 2008. godine iznosili 3,011 milijuna kuna, što predstavlja rast od 155,7 posto u odnosu razdoblje od 2001. do 2004. godine. Od početka 2009. godine, pa sve do kraja rujna 2012. godine ukupni prihodi državnog proračuna Republike Hrvatske po osnovi naknada za koncesije iznosili su 2.626,2 milijuna.**

V.I. Naknada za koncesiju – obuhvat i metodološko obrazloženje

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

Prema Zakonu o koncesijama, 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. Visina naknade za koncesiju određuje ovisno o vrsti djelatnosti, roku trajanja koncesije, poslovnom riziku i očekivanoj dobiti, opremljenosti i površini općeg, odnosno javnog dobra. Na spomenutim načelima, posebni propisi, odnosno njihovi podzakonski akti, uređuju točan iznos naknade za koncesiju u područjima koja uređuju te mehanizam njezina izračuna.

Ugovorom o koncesiji, u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, može se odrediti mogućnost promjene visine naknade u određenom vremenskom razdoblju. Promjene koje su u tim slučajevima moguće ovise o samom davatelju koncesije, ali i odredbama koje su sastavni dio ugovora o koncesiji.

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

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

V.II. Prikaz kretanja prihoda od koncesija u razdoblju 2001. - 2012.

Podaci o prihodima u ovom Izvješću temelje se na podacima FINA-e i Registra koncesija te Državne riznice Ministarstva financija. Potrebno je istaknuti kako radi nepostojanja pouzdanih podataka za razdoblje od prije 2001. godine radi potrebe analize u okviru ovog Izvješća obuhvaćeno razdoblje se uzima kao dovoljno reprezentativno.

U Tablici 2. prikazani su prihodi državnog proračuna Republike Hrvatske u razdoblju od 2001. godine do rujna 2012. godine. Iz prikazanih podataka, ukupna koncesijska naknada prikupljena u tom razdoblju iznosi 6.828,3 milijuna kuna. Od uspostave Registra koncesija, odnosno od 2005. godine do kraja 2008. godine, ukupno je prihodovano po osnovi naknada za koncesije 3.011,5 milijuna kuna. Prosječni godišnji prihod u navedenom razdoblju iznosio je 752,9 milijuna kuna. Prosječni godišnji prihod u navedenom razdoblju bio je za 155,7 posto veći nego prosječni prihod ostvaren u razdoblju od 2001. do 2004. godine. Potrebno je istaknuti kako je tijekom 2007. godine zamjetan izniman rast prihoda koji je bio prvenstveno posljedica jednokratne uplate koncesijske naknade za autoceste u iznosu od 1,4 milijardi kuna, te da je zbog ove uplate u državni proračun Republike Hrvatske došlo do iznimnog rasta prihoda od koncesija. Ukoliko bi se ista izdvojila razvidno je kako bi u tom slučaju prihod u odnosu na prethodno četverogodišnje razdoblje rastao za 36,9 posto te je u prosjeku na godišnjoj razini iznosio 402,9 milijuna kuna za razliku od prethodnog četverogodišnjeg razdoblja kada je iznosio 294,4 milijuna kuna.

Tablica 2. Ostvarenje prihoda od naknada za koncesiju (u kunama i postotcima)¹

Godine	Iznos (u kunama)	Godišnja stopa rasta (%)	Udio u ukupnim prihodima (%)
2001.-2004.	1.177.566.249	-	17,3
2005.	282.138.836	- 76,0	4,1
2006.	337.828.580	19,7	5,0
2007.	1.921.139.916	468,7	28,2
2008.	470.370.606	-75,5	6,9
2009.	689.526.066	46,6	10,1
2010.	645.125.920	-6,4	9,3
2011.	738.112.143	14,4	10,8
I.-IX. 2012.	566.484.577	-23,3	8,3
2005.-I.-IX. 2012.	6.815.206.335	-	100,00

Izvor: FINA, Ministarstvo financija

¹ Iznos u 2007. godini sadrži jednokratnu uplatu koncesijske naknade za autoceste u iznosu od 1,4 milijardi kuna

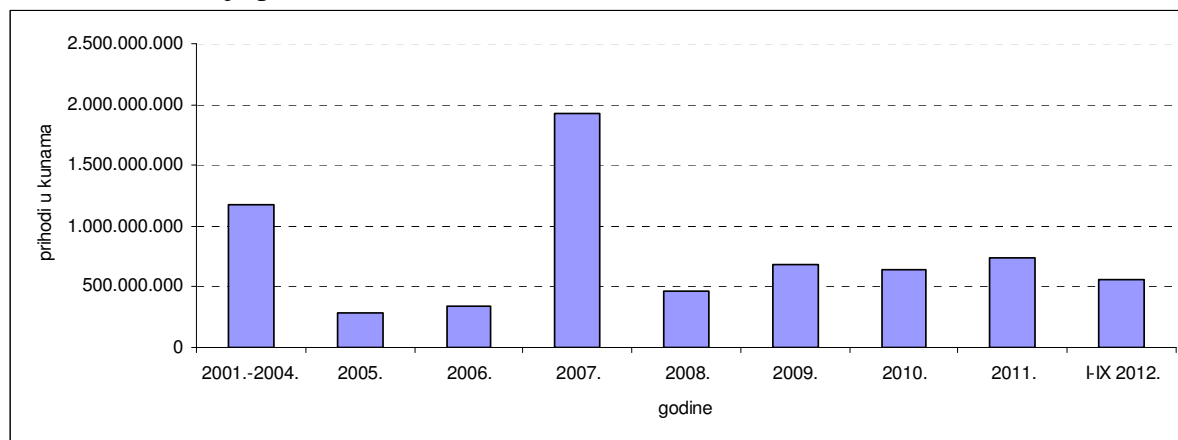
S trenutkom stupanja na snagu Zakona o koncesijama bilježi se dodatni rast prihoda od koncesija, tako da je 2009. godine ostvaren ukupni prihod u iznosu od 689,5 milijuna kuna. Time je u prvoj godini uvođenja novog krovnog zakona o koncesijama primjetan godišnji rast koncesijskih prihoda od 46,6 posto u odnosu na prethodnu godinu. Tijekom 2010. godine slijedi blago usporavanje prikupljenih prihoda od koncesijskih naknada što je dijelom bila posljedica i otežanih prilika u gospodarstvu koji su rezultirale smanjenjem ekonomske aktivnosti, pa time i smanjenjem koncesijskih naknada za 6,4 posto u odnosu na 2009. godinu. Tijekom 2011. godine zabilježen je godišnji rast od 14,4 posto u odnosu na 2010. godinu, tako da je u 2011. godini ukupno prihodovano 738,1 milijuna kuna što je najviše od uvođenja novog zakonodavnog okvira.

Ukoliko se sagleda razdoblje od dana stupanja na snagu Zakona o koncesijama u 2009. godini do rujna 2012. godine prihodi državnog proračuna Republike Hrvatske od naknada za koncesiju iznose 2.639,2 milijuna kuna. Prema podacima za prvih devet mjeseci 2012. godine, prihodi od naknada za koncesije iznosili su 566,5 milijuna kuna te se i u ovoj godini mogu očekivati prihodi koji su na razini 2011. godine ili blago povećani. Iskazani podatak ukazuje na smanjenje u odnosu na prethodno četverogodišnje razdoblje, ali ukoliko se pritom isključi jednokratno plaćanje koncesijske naknade za autocestu od 1,4 milijardi kuna razvidno je kako se u navedenom razdoblju nastavlja rast prihoda po osnovi koncesija uz rast u odnosu na prethodno četverogodišnje razdoblje za gotovo 63 posto. Ukoliko se promatra prosječni godišnji prihod razvidno je kako isti raste 70,4 posto.

V.III. Prihodi po vrstama koncesija (2005. - IX. 2012. godine)

Sukladno propisima kojima se uređuju koncesije, prihodi od naknada za koncesije mogu se podijeliti na: (a) **prihode od naknada za koncesije koje su isključivo prihod državnog proračuna Republike Hrvatske, (b) prihode od naknada za koncesije koje su zajednički prihodi države i općine/grada, (c) prihode od naknada za koncesije koje su zajednički prihod države i županije, (d) prihode od naknada za koncesije koje su zajednički prihodi države, županije i općine/grada te (e) prihode od naknada za koncesije koje su isključivo prihod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.**

Slika 2. Ostvarenje prihoda od 2001. - I - IX 2012. (u kunama)²



Izvor: FINA, Ministarstvo financija: Registar koncesija

² Iznos u 2007. godini sadrži jednokratnu uplatu koncesijske naknade za autoceste u iznosu od 1,4 milijardi kuna

Raspodjela prihoda i načini podjele naknada za koncesiju definirani su odredbama posebnih zakona, sukladno Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pripadajućoj Naredbi o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba.

U podjeli prema vrstama koncesija, prihodi koji su navedeni u Tablici 3. se sukladno prethodno navedenom dijele³ na:

- **Izravne prihode državnog proračuna Republike Hrvatske** u koje ulaze: naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru, naknada za koncesije za igračnice, naknada za eksploataciju plina, naknada za koncesije u javnim telekomunikacijama i za uporabu radio frekvencija, te naknada za koncesije na javnim cestama.
- **Zajednički prihodi** – države i grada/općine uključuju: naknadu za koncesije za mineralne i termalne vode (država: 50 posto, grad/općina: 50 posto), naknadu za koncesije za javnu vodoopskrbu (država: 70 posto, grad/općina: 30 posto), naknadu za koncesije za poljoprivredno zemljište u vlasništvu RH (država: 50 posto, grad/općina: 50 posto), te naknade za koncesiju za osnivanje slobodne zone.
- **Zajednički prihodi proračuna-države, županije i grada/općine** koje čine: naknada za koncesije na pomorskom dobru, naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina, naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin i naknadu za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat.
- **Zajednički prihodi proračuna-države i županije** čine: naknada za koncesije prava lova (država: 40 posto, županija: 60 posto) i naknada za koncesije za gospodarsko korištenje voda (država: 20 posto, županija: 80 posto).
- **Direktni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave** čine: naknada za koncesije koje su sukladno zakonskim i podzakonskim aktima određene kao direktni prihod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U razdoblju od 2005. do rujna 2012. godine ukupni prihodi po vrstama koncesije⁴ iznosili su ukupno 6.318,4 milijuna kuna što je prikazano u Tablici 3.

Ukoliko se sagleda odvojeno četverogodišnje razdoblje od 2005. do kraja 2008. godine, u odnosu na razdoblje od 2009. godine do kraja rujna 2012. godine, mogu se uočiti pozitivni trendovi koji su prisutni u samoj strukturi koncesija i ostvarenih prihoda po istima što se može vidjeti iz Tablica 3. i 4. Najviše prihoda od naknada za koncesiju predstavlja izravni prihod JLPRS-a iznosi ukupno 390,6 milijuna kuna od 2009. do rujna 2012. što predstavlja stopu rasta od 41 posto. Ostali prihodi, a kako je to prikazano u navedenoj tablici bilježe još više

³U samom obuhvatu koncesija koje postoje na području Republike Hrvatske, postoji veliki broj nazivlja koje se koristi za pojedine koncesije, a što je posljedica prijašnjih odredbi posebnih zakona koji su vrijedili prije određenja novog krovnog Zakona o koncesijama koji je u iste uskladio. Podaci o navedenome su dostupni u obliku javnih podataka na internetskoj stranici Ministarstva financija (vidi podrobnije dio – Registar koncesija).

⁴ Obuhvat od 2005. do 2012. godine uvjetovan je zbog nepostojanja pouzdanih podataka o raspodjelama prihoda koji su bili rezultat neuređenih odnosa i nepostojanja zakonskog okvira u kojem bi se definirale obveze kako koncesionara tako i davatelja u smislu izvještavanja i samog sveobuhvatnog praćenja naknada za koncesije. Razdoblje koje obuhvaća gotovo osam godina dovoljno je reprezentativno da ukaže na karakteristike kretanja koncesijskih naknada po strukturi koja je određena na način da obuhvaća više od 90 posto koncesijskih naknada.

stope rasta što je izravna posljedica promjena koje su nastale u zakonskim propisima, ali i odgovornijeg upravljanja i nadzora nad provođenjem ugovora o koncesijama.

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

V.III.a. Koncesije koje su isključivo prihodi državnog proračuna

U strukturi izravnih prihoda državnog proračuna Republike Hrvatske u razdoblju od 2005. do rujna 2012. godine najviše je ostvareno prihoda od naknada za koncesije u javnim telekomunikacijama i za uporabu radio frekvencija u iznosu od 2.687,3 milijuna kuna (52 posto) te naknada za koncesije na javnim cestama 1.482,2 milijuna kuna (29 posto). Najmanji udio u prihodima državnog proračuna Republike Hrvatske (2 posto) ostvaren je od naknada za koncesije na vodama i vodnom gospodarstvu te je u navedenom razdoblju iznosio 106,9 milijuna kuna.

Tablica 3. Pregled prihoda po vrstama koncesije (u kunama)

Vrsta koncesije	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	I- IX 2012.	2005.-I-IX 2012.
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru	24.722.544,62	22.908.546,70	14.161.913,87	11.226.049,16	9.730.256,92	11.206.889,91	9.198.324,75	3.695.534,02	106.850.059,95
Naknada za koncesije za igračnice	23.548.967,84	28.457.804,20	49.669.123,97	52.145.588,18	45.122.369,27	34.752.012,77	30.951.940,62	22.896.747,27	287.544.554,12
Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu	20.684.266,88	35.724.538,82	50.623.883,10	37.201.424,59	63.408.677,73	92.543.493,01	139.107.228,90	141.589.346,77	580.882.859,80
Naknada za konc. u javnim telekomunikacijama i za uporabu radio frekvencija	196.069.885,79	229.469.865,11	281.718.346,31	320.485.166,08	503.984.204,70	427.376.956,49	446.657.256,72	281.536.822,75	2.687.298.503,95
Naknada za konc. na javnim cestama	26.168,90	6.650,40	1.480.008.047,57	2.557,60	27.629,82	1.423.863,63	684.212,04		1.482.151.500,14
Izravni prihodi državnog proračuna	265.051.834,03	316.567.405,23	1.876.181.314,82	421.060.785,61	622.245.508,62	567.303.215,81	626.598.963,03	449.718.450,81	5.144.727.477,96
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode			8.003.897,35	7.162.728,19	14.191.634,63	6.992.357,67	6.187.989,63	3.920.660,08	46.459.267,55
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.			11.163.444,14	13.445.588,31	22.935.571,22	20.815.015,14	18.679.342,37	27.836.830,15	114.875.791,33
Naknada za konc. za poljop. zemlj. u vlasništvu RH	3.612.350,39	6.286.646,11	9.400.463,75	10.391.490,93	8.992.536,25	13.996.068,44	10.074.261,05	5.302.950,65	68.056.767,57
Naknada za konc.za osnivanje slobodne zone				200.980,90	264.090,95	167.561,02	197.205,51	218.363,94	1.048.202,32
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i gradova i općina	3.612.350,39	6.286.646,11	28.567.805,24	31.200.788,33	46.383.833,05	41.971.002,27	35.138.798,56	37.278.804,82	230.440.028,77
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru	9.941.265,57	11.832.896,75	13.349.062,60	14.810.483,83	17.461.535,38	19.376.051,93	22.025.421,38	21.484.290,93	130.281.008,37
Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina						10.603.818,49	9.698.450,04	4.442.229,76	14.140.679,80
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin						2.482.739,14	18.476.249,34	28.006.518,23	46.482.767,57
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat							22.014.242,36	22.240.374,89	44.254.617,25
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države, županije i grada/općine*	9.941.265,57	11.832.896,75	13.349.062,60	14.810.483,83	17.461.535,38	32.462.609,56	72.214.363,12	76.173.413,81	248.245.630,62
Naknada za koncesiju prava lova	3.533.385,83	3.141.631,68	3.041.733,06	3.298.548,08	3.435.189,19	3.389.091,99	3.337.551,19	2.703.038,27	25.880.169,29
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda							822.467,41	610.869,20	1.433.336,61
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i županije*	3.533.385,83	3.141.631,68	3.041.733,06	3.298.548,08	3.435.189,19	3.389.091,99	4.160.018,60	3.313.907,47	27.313.505,90
Direktni prihodi JLPRS-a	73.726.983,18	60.519.237,65	67.505.860,42	75.321.504,33	81.802.542,25	86.239.570,89	114.066.816,33	108.515.550,72	667.698.065,77
UKUPNO (DP+JLPRS)	355.865.819,00	398.347.817,42	1.988.645.776,14	545.692.110,18	771.328.608,49	731.365.490,52	852.178.959,64	675.000.127,63	6.318.424.709,02

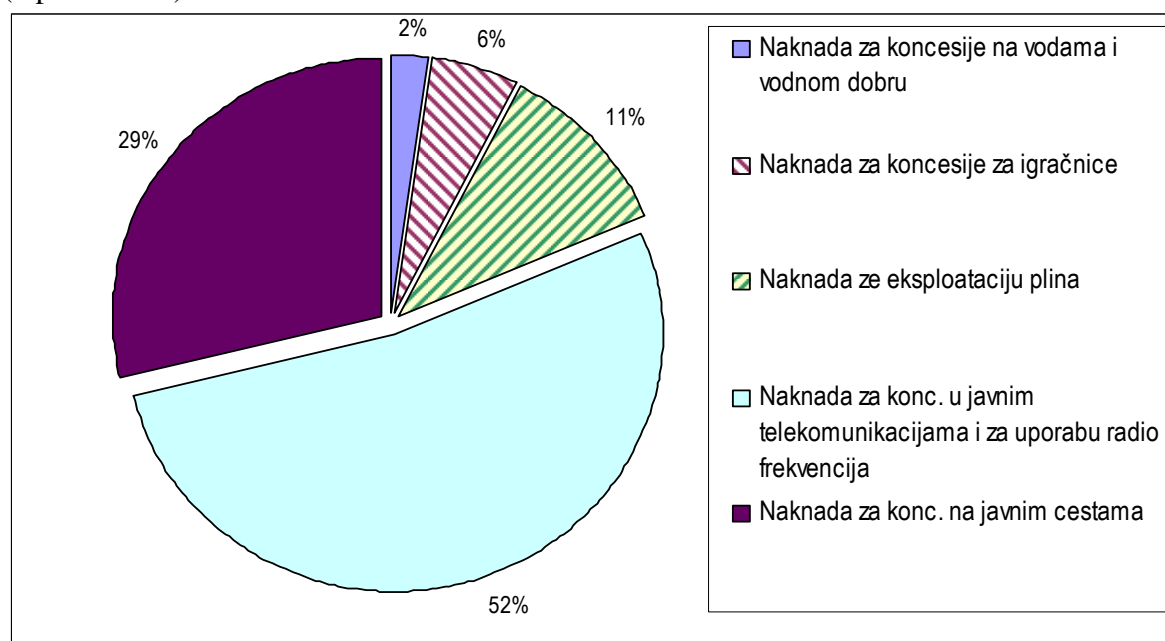
Izvor: Fina, Državna riznica

* Direktni prihodi JLPRS-a podaci na godišnjoj razini

Tablica 4: Prikaz strukture prihoda od koncesija (u kunama, postoci)

Vrsta prihoda	Ukupno	Prosjeak	Ukupno	Stopa rasta	Prosjeak	Stopa rasta
	2005-2008	2005-2008	2009-2012	2012/2008	2009-2012	2012-2008
0	1	2	3	4=3/1	5	6=5/2
Izravni prihodi državnog proračuna	2.878.861.339,69	719.715.334,92	2.265.866.138,27	-21,3	566.466.534,57	-21,3
Zajednički prihodi proračuna (države i grada/općine)*	69.667.590,1	17.416.897,5	160.772.438,7	130,8	40.193.109,7	130,8
Zajednički prihodi proračuna (države, županije i grada/općine)*	49.933.708,8	12.483.427,2	185.225.364,2	270,9	46.306.341,1	270,9
Zajednički prihodi proračuna (države, županije)*	13.015.298,7	3.253.824,7	14.298.207,3	9,9	3.574.551,8	9,9
Direktni prihodi JLPRS-a	277.073.585,6	69.268.396,4	390.624.480,2	41,0	97.656.120,0	41,0
UKUPNO (DP+JLPRS)	3.288.551.522,7	822.137.880,7	3.016.786.628,7	-8,3	754.196.657,2	-8,3

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

Slika 3: Udjeli po vrstama koncesije 2005. – I - IX 2012. izravnih prihoda državnog proračuna (u postotcima)

Izvor: FINA, Ministarstvo financija: Državna riznica

Ovakav omjer raspodjele prihoda uvjetovan je nadležnostima pojedinih davatelja koji donose zakonske propise u pojedinom području, a što velikim dijelom ukazuje na narav politike koncesija koja mora biti usmjerena očuvanju prirodnih bogatstava u Republici Hrvatskoj te s tim povezano učinkovitije upravljanje strateškim resursima. Iz navedenih podataka razvidna je potreba sagledavanja drugačijeg raspolaganja prirodnim resursima, te ubiranju znatno većih naknada u području koncesioniranja, a što je prije svega zadatak svakog pojedinog davatelja koncesije.

U Tablici 5. prikazane su vrste koncesija iz Tablice 2. prema nadležnosti pojedinih resora zaduženih za davanje koncesija, a sukladno posebnim propisima kojima se uređuju predmetna područja.

Tablica 5: Vrste koncesija prema nadležnosti resora

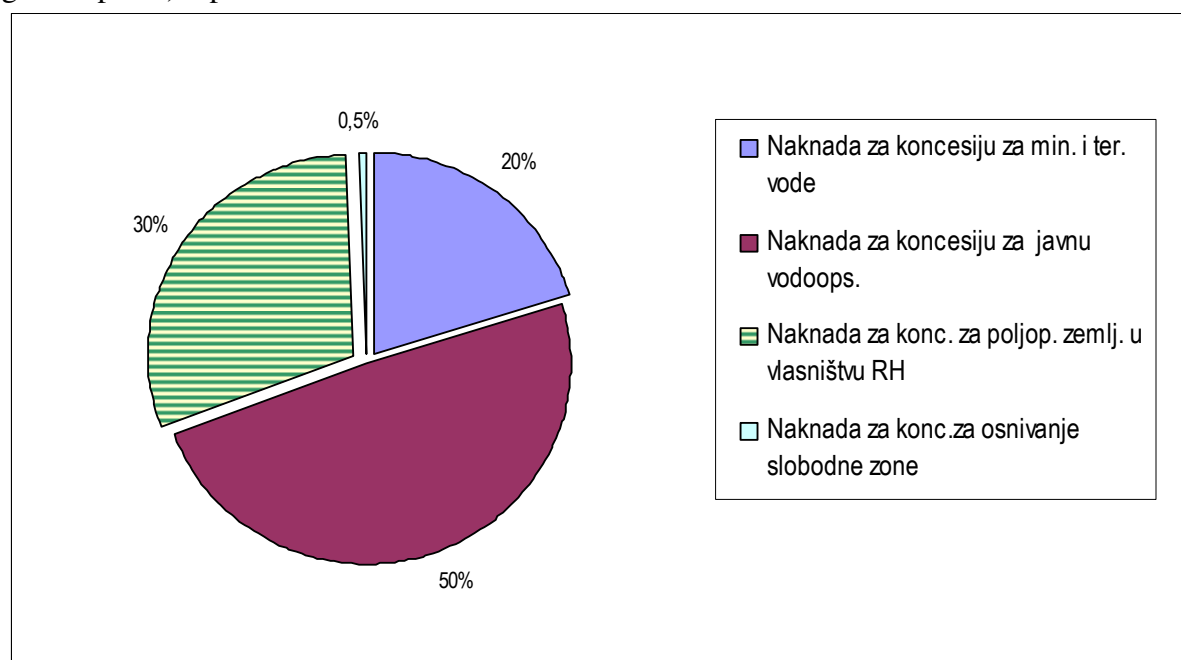
Ministarstvo gospodarstva	Naknada za eksploataciju plina
	Naknada za eksploataciju mineralnih sirovina
	Naknada za osnivanje slobodne zone
	Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina
	Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin
	Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat
Ministarstvo poljoprivrede	Naknada za koncesiju prava lova
	Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda
	Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru
	Naknada za koncesije za zahvaćanje vode
	Naknada za koncesiju za javnu vodoopskrbu
	Naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu RH
Ministarstvo financija	Naknada za koncesije za igračnice
Ministarstvo pomorstva	Naknada za koncesije na javnim cestama
	Naknada za koncesiju na pomorskom dobru
HAKOM (Hrvatska agencija za poštu i elektroničke medije)	Naknada za koncesije u javnim telekomunikacijama i za uporabu radio frekvencija

Izvor: Ministarstvo financija; Registar koncesija

V.III.b. Zajednički prihodi (države i općine/grada, države i županije, države, županije i općine/grada)

U razdoblju od 2005. do rujna 2012. godine **zajednički prihodi proračuna države i općine/grada** ostvareni su u iznosu od 230,4 milijuna kuna. U strukturi zajedničkih prihoda (države i grada/općine) u promatranom razdoblju najviše je ostvareno prihoda od naknada za koncesije za javnu vodoopskrbu u iznosu od 114,9 milijuna kuna (50 posto) te naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske u iznosu od 68,1 milijuna kuna (30 posto). Od siječnja 2009. pa sve do rujna 2012. godine ukupni zajednički prihodi proračuna države i općine/grada iznosio je 160,8 milijuna kuna što je 69,7 posto više nego u prethodnom četverogodišnjem razdoblju.

Slika 4: Udjeli po vrstama koncesije 2005.-I-IX 2012. zajedničkih prihoda (države i grada/općine) u postocima

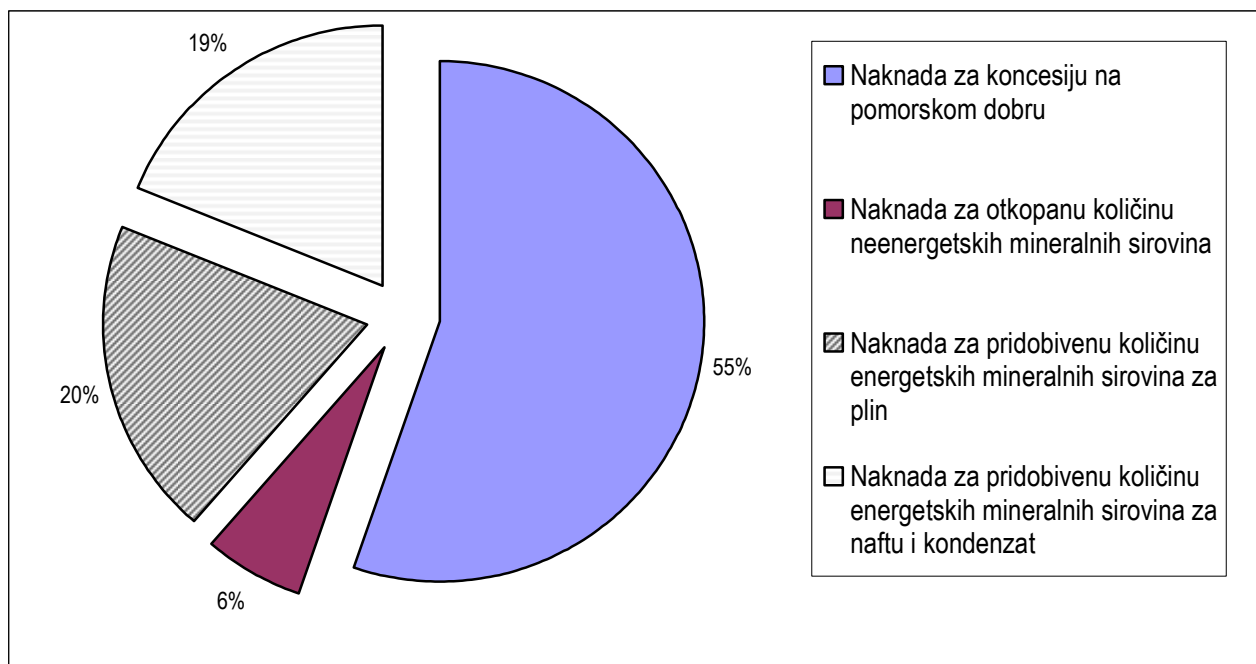


Izvor: FINA, Ministarstvo financija: Državna riznica

Zajednički prihodi proračuna države, županije i grada/općine u razdoblju od 2005. do rujna 2012. godine iznosili su 248,2 milijuna kuna. U istom razdoblju u strukturi zajedničkog prihoda (države, županije i grada/općine) najviše je ostvareno prihoda po osnovi naknada za koncesiju na pomorskom dobru, u iznosu od 130,3 milijuna kuna (55 posto). Prihodi od naknada za otkopanu količinu ne-energetskih mineralnih sirovina i naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin ostvaruju se tek od 2010. godine, stoga je njihov udio u zajedničkom prihodu relativno nizak u odnosu na prihod od naknada za koncesiju na pomorskom dobru. Prihodi od naknada za otkopanu količinu ne-energetskih mineralnih sirovina, naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin do 2010. godine bile su prihod JLPRS-a, osim na područjima od posebne državne skrbi gdje se naknada dijelila između grada/općine i županije. Naknada za pridobivenu količinu mineralnih sirovina za naftu i kondenzat ostvaruje se tek od 2011. godine. Sve navedeno rezultat je promjene posebnih propisa kojima se uređuju ove vrste koncesija.

Učinak uvođenja novoga Zakona o koncesijama djelovao je pozitivno na kretanja ovih vrsta prihoda, pri čemu su isti u razdoblju od 2009. do rujna 2012. godine porasli u odnosu na prethodno četverogodišnje razdoblje za iznimno velikih 270,9 posto, te su iznosili 185,2 milijuna kuna. Rast ove vrste prihoda očekuje se i u budućnosti, a temeljem zakonskih mjera i praktičnih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske.

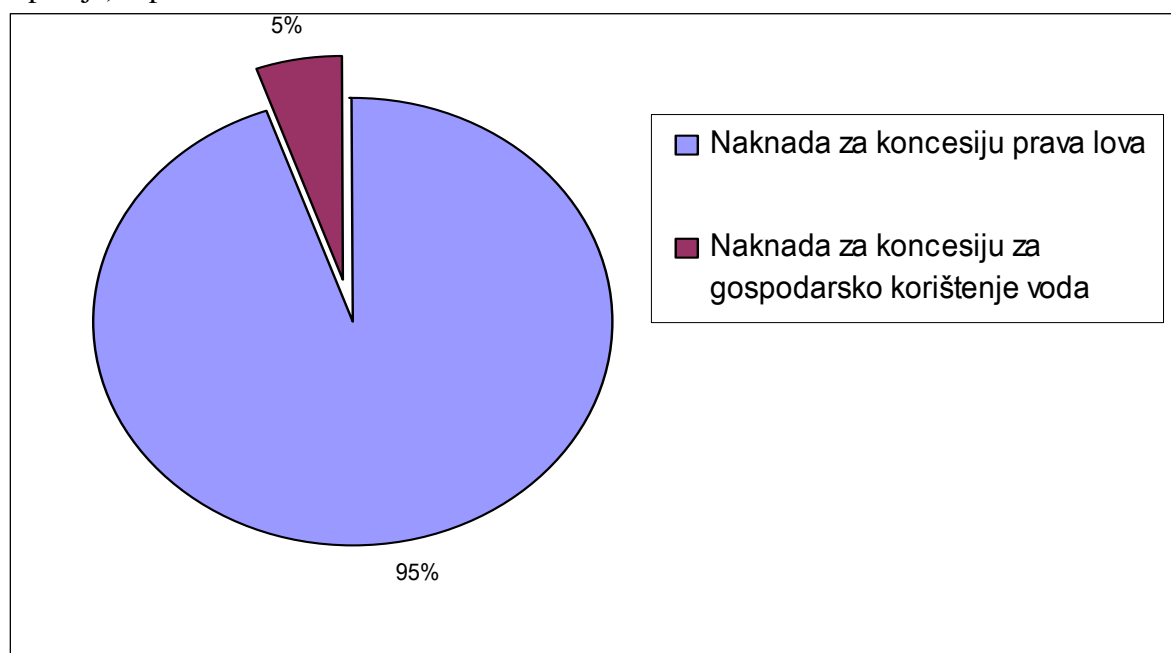
Slika 5: Udjeli po vrstama koncesije 2005.-I-IX 2012. zajedničkih prihoda proračuna (države, županije, grada/općine) u postocima



Izvor: FINA, Ministarstvo financija: Državna riznica

U razdoblju od 2005. do rujna 2012. godine **zajednički prihod proračuna države i županije** ostvaren je u iznosu od 27,3 milijuna kuna. U istom razdoblju u strukturi zajedničkog prihoda proračuna (države i županije) najviše je ostvareno prihoda od naknada za koncesiju prava lova u iznosu od 25,9 milijuna kuna (95 posto).

Slika 6: Udjeli po vrstama koncesije 2005. I-IX 2012. zajedničkih prihoda proračuna (države, županije) u postocima



Izvor: FINA, Ministarstvo financija: Državna riznica

Prihod od naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda ostvaren je u iznosu od 1,4 milijuna kuna, odnosno svega 5 posto ukupno ostvarenog zajedničkog prihoda države i županije. Promjene zakonodavnog okvira nakon 2009. godine nisu imale toliko značajan utjecaj na rast kao kod prethodno spomenutih vrsta prihoda, tako da su ovi prihodi zabilježili umjereni rast od 9,9 posto u odnosu na prethodno četverogodišnje razdoblje.

V.III.c. Prihodi od naknada za koncesiju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (2005. – I - IX. 2012. godine)

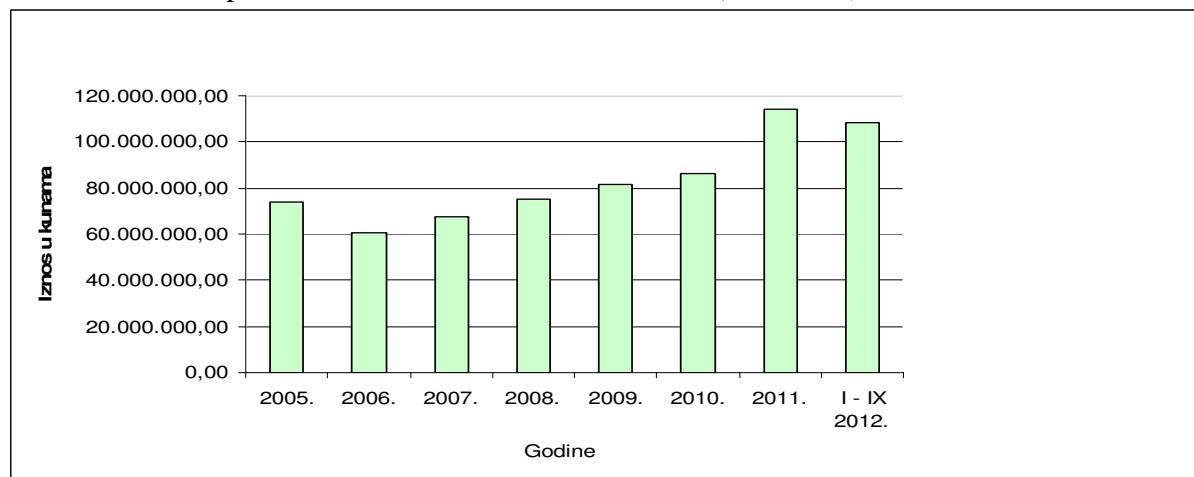
Prihodi gradova, općina i županija s osnova naknade za koncesije odnosi se na vlastite prihode koji se ne dijele s drugim razinama vlasti te predstavljaju isključivo prihod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Direktni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u promatranom razdoblju od siječnja 2005. godine do rujna 2012. godine uključuju naknade od koncesija i naknade od koncesijskih odobrenja. Koncesijska odobrenja ne smatraju se ugovorom o koncesiji u smislu Zakona o koncesijama. Tim više što taj krovni zakon ista ni ne uređuje. Koncesijska odobrenja su akti javne vlasti kojima se dodjeljuje određeno pravo obavljanja gospodarske aktivnosti, a kojim se dobro dano na korištenje ne isključuje od opće uporabe. Ovakva se odobrenja daju na rokove od nekoliko dana do maksimalno 5 godina. Koncesijska odobrenja su isključivo u nadležnosti jedinica lokalne samouprave (JLS), a izdaje ih vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja koje imenuje gradsko/općinsko vijeće⁵.

⁵Najviše koncesijskih odobrenja u ovom području daje se za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru, odnosno za obavljanje djelatnosti na morskoj obali, unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine, broj 158/2003). Uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode daje se koncesijsko odobrenje na posebno zaštićenim prirodnim vrijednostima koje se nalaze na pomorskom dobru.

U razdoblju od 2005. do rujna 2012. godine izravni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iznosili su 667,7 milijuna kuna. Pritom je potrebno istaknuti kako je nakon usvajanja novog zakonodavnog okvira u području koncesija došlo do pozitivnih kretanja tako da je ukupni prihod po ovoj osnovi u razdoblju od siječnja 2009. godine do rujna 2012. godine iznosio 390,6 milijuna kuna, a što predstavlja povećanje za 41 posto u odnosu na prethodno četverogodišnje razdoblje. Prosječni godišnji prihod s ove osnove u razdoblju od siječnja 2009. godine do rujna 2012. godine iznosi 97,7 milijuna kuna, što je 28,4 milijuna kuna više nego prosjek od 2005. do kraja 2008. godine.

Slika 7. Direktni prihodi JLPRS-a od 2005.-I-IX 2012. (u kunama)



Izvor: FINA, Ministarstvo financija: Državna riznica

Tijekom 2011. godine razvidan je značajniji porast promatranih prihoda, a koji se nastavlja i u 2012. godini. Pritom je najveći rast prihoda od koncesija za prvih devet mjeseci 2012. godine ostvaren od naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina (plina). Promjene u području energetske politike te očekivane promjene u području rudarstva zasigurno će u još većoj mjeri generirati rast ove vrste prihoda.

V.IV. Prikaz ugovora o koncesijama – prema davateljima

Broj ugovora o koncesijama koji su evidentirani u Registru koncesija u stalnom je rastu od njegova ustroja. Primjetan rast prihoda po osnovu koncesija, koji je pratio i bolji nadzor kroz Registar koncesija, odraz su pojačanih aktivnosti u području koncesija, ali i jačanja određene gospodarske aktivnosti koja se daje u koncesiju.

Tablica 6. Pregled broja ugovora po davateljima koncesije na dan 22.10.2012.

R.broj	Naziv davatelja	Broj ugovora			
		ukupno	struktura	aktivni	struktura
1.	Ministarstvo poljoprivrede	1.181	8,43	995	10,51
2.	Ministarstvo gospodarstva	816	5,83	679	7,17
3.	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture	297	2,12	228	2,41
4.	Ministarstvo financija	163	1,16	113	1,19
5.	Ministarstvo zaštite okoliša, i prirode	88	0,63	21	0,22
6.	Agencije	466	3,33	198	2,09
7.	Uredi državnih uprava	657	4,69	520	5,49
8.	Županije/gradovi/općine	10.367	74,01	6.711	70,90
UKUPNO		14.008	100,00	9.465	100,00

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

Ministarstvo poljoprivrede je kao davatelj koncesije sklopilo najviše ugovora o koncesiji, ukupno 1.181 na dan 22. listopada 2012. godine. Najviše je ugovora sklopljeno za koncesije na vodama i vodnom dobru, za javnu vodoopskrbu, za poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske te crpljenje mineralnih i termalnih voda. Zatim slijedi Ministarstvo gospodarstva i Uredi državne uprave s 816 sklopljenih ugovora o koncesiji; najviše za eksploataciju plina te za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin, naftu i kondenzat. Najveći udio sklopljenih ugovora (74,5 posto) odnosi se na županije/gradove/općine, pri čemu se najviše sklopljenih ugovora za koncesije odnosi na obavljanje zdravstvene djelatnosti i komunalnih djelatnosti.

Tablica 7. Pregled broja ugovora po vrsti koncesije na dan 22.10.2012.

R.broj	Vrste koncesije	Broj ugovora			
		ukupno	struktura u %	aktivni	struktura u %
1.	Koncesije na pomorskom dobru	1.083	7,73	716	7,56
2.	Koncesije za eksploataciju mineralnih sirovina	1.542	11,01	1.207	12,75
3.	Koncesije za zahvaćanje voda	709	5,06	673	7,11
4.	Koncesije za poljoprivredno zemljište	165	1,18	160	1,69
5.	koncesije za igre na sreću	136	0,97	113	1,19
6.	Koncesija za prava lova	91	0,65	79	0,83
7.	Koncesija za osnivanje slobodne zone	10	0,07	10	0,11
8.	Ostalo*	10.272	73,33	6.507	68,75
UKUPNO		14.008	100,00	9.465	100,00

*uključuje: koncesije za obavljanje javne zdravstvene službe, koncesije za komunalne djelatnosti

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

Navedeni broj ugovora o koncesijama ukazuje na dominaciju koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra. Boljim upravljanjem i korištenjem koncesije u investicijskim projektima dijelom će se mijenjati i struktura u korist koncesija za javne radove i javne usluge.

V.V. Stručna povjerenstva i obavijesti o davanju koncesija

Osnivanje stručnih povjerenstava

Obveza osnivanja stručnog povjerenstva za davanje koncesije jedna je od novina uvedenih Zakonom o koncesijama iz 2008. godine. Prema ovome Zakonu, davatelj koncesije dužan je prije postupka davanja koncesije imenovati stručno povjerenstvo te o tome obavijestiti Ministarstvo financija.

Prema podacima Ministarstva financija, najveći broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava odnosi se na davanje koncesija za obavljanje komunalnih djelatnosti, davanje koncesija na pomorskom dobru te za obavljanje zdravstvene djelatnosti. Tijekom 2012. godine povećan je i broj osnivanja stručnih povjerenstava za davanje koncesija za obavljanje rudarske djelatnosti.

Davatelj koncesije može osnovati jedno stručno povjerenstvo za veći broj koncesija koje planira dati, ali koncesije moraju biti iz istog područja, odnosno djelatnosti, što je čest slučaj u području davanja koncesija za obavljanje javne zdravstvene usluge.

Tablica 8: Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava

PODRUČJE/DJELATNOST	2009.	2010.	2011.	I-IX 2012
Komunalno gospodarstvo*	85	123	141	115
Pomorsko dobro	4	8	19	23
Zdravstvena djelatnost	20	4	12	13
Energetika - plin	2	2	1	0
Gospodarenje otpadom	1	0	0	0
Korištenje voda	1	0	0	2
Radio i televizija	0	0	0	0
Energetika - toplinska energija	0	3	1	1
Pomorski linijski prijevoz	0	1	1	0
Zaštita prirode - prirodna dobra	0	0	0	0
Pravo lova	0	0	0	0
Poljoprivredno zemljište	0	0	0	0
Rudarstvo	2	22	38	28
Kulturna dobra	0	0	1	2
UKUPNO	115	163	214	184

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

* U okviru stavke "komunalno gospodarstvo", sukladno propisu kojim se isto uređuje, nalaze se koncesije za djelatnost dimnjačara, pogrebnika, cvjećara, crpljenja septičkih jama, naplate parkiranja, odvoz otpada (smeća) i pojedine druge djelatnosti iz istog propisa.

Obavijesti o namjeri davanja koncesija

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

S obzirom da postupak dodjele koncesija započinje danom objave Obavijesti o namjeri davanja koncesije u Narodnim novinama, zakonom je propisano što ista mora sadržavati. Danom objave obavijesti o namjeri davanja koncesije počinje teći rok za dostavu ponuda koji iznosi najmanje 30 dana. Tablica 9. prikazuje broj objavljenih Obavijesti o namjeri davanja koncesija, razrađeno prema predmetu koncesije.

Tablica 9: Broj koncesija ponuđenih u javno nadmetanje (prema Obavijestima o namjeri davanja koncesija objavljenima u Narodnim novinama)

PODRUČJE/DJELATNOST	2009.	2010.	2011.	I-IX 2012
Komunalno gospodarstvo*	156	284	282	189
Pomorsko dobro	112	36	95	87
Zdravstvena djelatnost	463	5344	418	238
Energetika - plin	1	0	2	1
Gospodarenje otpadom	0	0	0	0
Korištenje voda	0	0	0	0
Radio i televizija	33	38	53	10
Energetika - toplinska energija	1	1	2	7
Pomorski linijski prijevoz	3	10	5	0
Zaštita prirode - prirodna dobra	1	0	1	2
Pravo lova	0	0	0	0

Poljoprivredno zemljište	0	0	0	0
Rudarstvo	1	17	72	31
Kulturna dobra	0	6	1	0
UKUPNO	771	5736	931	565

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

* U okviru stavke "komunalno gospodarstvo", sukladno propisu kojim se isto uređuje, nalaze se koncesije za djelatnost dimnjačara, pogrebnika, cvjećara, crpljenja septičkih jama, naplate parkiranja, odvoz otpada (smeća) i pojedine druge djelatnosti iz istog propisa.

Veliki broj Obavijesti o namjeri davanja koncesija vidljiv je u području zdravstvene djelatnosti, iz razloga što je Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisao da se djelatnost primarne zdravstvene zaštite daje u koncesiju.

Broj sklopljenih ugovora o koncesiji u razdoblju od siječnja 2009. godine do kolovoza 2012. godine

U razdoblju nakon stupanja na snagu novog Zakona o koncesijama (1. siječnja 2009. godine) do rujna 2012. godine prema evidenciji Ministarstva financija ukupno je sklopljeno 5.859 novih ugovora (Tablica 10.). Važno je istaknuti kako se najveći broj novih ugovora odnosi na područje zdravstva. Utoliko je od ukupnog broja novosklopljenih ugovora njih 4.787 ili 81,7 posto upravo iz područja zdravstvene djelatnosti.

Tablica 10: Novi ugovori o koncesijama sklopljeni po godinama

PODRUČJE/DJELATNOST	2009.	2010.	2011.	I-IX 2012
Komunalno gospodarstvo*	139	107	158	134
Pomorsko dobro	79	33	66	44
Zdravstvena djelatnost	0	1943	2670	174
Energetika - plin	11	2	10	0
Gospodarenje otpadom	1	0	5	0
Korištenje voda	23	17	6	6
Radio i televizija	4	31	37	10
Energetika - toplinska energija	1	0	3	3
Pomorski linijski prijevoz	0	0	0	1
Zaštita prirode - prirodna dobra	0	0	1	0
Pravo lova	4	0	0	0
Poljoprivredno zemljište	8	0	1	0
Rudarstvo	29	37	22	33
Kulturna dobra	0	1	4	1
UKUPNO	299	2171	2983	406

Izvor: Registar koncesija

* U okviru stavke "komunalno gospodarstvo", sukladno propisu kojim se isto uređuje, nalaze se koncesije za djelatnost dimnjačara, pogrebnika, cvjećara, crpljenja septičkih jama, naplate parkiranja, odvoz otpada (smeća) i pojedine druge djelatnosti iz istog propisa.

V.VI. Nadzor nad poštivanjem ugovora o koncesijama

S ciljem provođenja dodatnog nadzora nad koncesijama Vlada Republike Hrvatske donijela je 31. srpnja 2008. godine Odluku o osnivanju Radnog tijela za rješavanje problematike koncesija na području Republike Hrvatske, koje je bilo zaduženo provoditi usvojeni Plan aktivnosti i mjera kojima se doprinosi stvaranju efikasnog sustava koncesija.

U radno tijelo Vlada Republike Hrvatske imenovala je predstavnike svih nadležnih resornih ministarstava, davatelje koncesija te predstavnike Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, Državnog inspektorata i Financijske policije.

Ministarstvo financija bilo je zaduženo koordinirati sve aktivnosti u suradnji s nadležnim resorima, te predlagati Vladi Republike Hrvatske daljnje mjere u svrhu poboljšanja cjelokupnog sustava koncesija. Glavna zadaća Radnog tijela je provoditi usvojeni Plan aktivnosti i mjera kojima se doprinosi stvaranju efikasnog sustava koncesija u skladu sa Zaključkom Vlade Republike Hrvatske od 15. svibnja 2008. godine. Radno tijelo održalo je osam sastanaka od dana osnivanja, na kojima su usvojeni zaključci o poduzimanju nadzora nad koncesionarima koji imaju evidentiran dug s osnova naknade za koncesiju, prema podacima iz Registra koncesija.

Rezultat dobre suradnje nadležnih inspekcijskih službi s nadležnim resorima, davateljima koncesija, tijekom provođenja nadzora ispravnosti obračuna i uplate koncesijskih naknada, pozitivno se reflektirao i na ostvarene prihode od naknada za koncesiju, kao i izrečenih kazni.

Tijekom rada Radnog tijela otvoreno je ukupno 335 naloga, temeljem kojih je utvrđeno dospjelih, a neplaćenih obveza koncesionara, u iznosu od 177.491.629 kuna. Ukupno je izdano 192 rješenja, a naplaćeno je 101.281.029 kuna.

Stalnim aktivnostima Ministarstvo financija uspjelo je intenzivirati angažman i sudjelovanje davatelja koncesija, koji su bili zaduženi pratiti i izvještavati Ministarstvo financija o svim uočenim nepravilnostima i kršenjima odredaba iz ugovora o koncesiji. Svrha provođenja mjera Ministarstva financija podrazumijevala je stalno pokretanje pravovremenih financijskih nadzora i inspekcijskih kontrola nad koncesionarima radi sprječavanja moguće štete za državni proračun Republike Hrvatske.

Usporedno s koordiniranim postupanjima u okviru radnog tijela, Državni inspektorat je provodio samostalne postupke inspekcija koje se za područje koncesija mogu usmjeriti u područje rudarenja, odnosno rudarskih inspekcija.

Prioritetna zadaća rudarskih inspektora ogleda se na provođenju postupaka radi utvrđivanja legaliteta na istraživanju i eksploataciji mineralnih sirovina, odnosno na rješavanju predmeta usmjerenih eksploataciji mineralnih sirovina bez ishodne koncesije za eksploataciju mineralnih sirovina, s ciljem sprječavanja otuđenja rudnog blaga kao imovine Republike Hrvatske, te procesuiranja nelegalnih radnji sukladno zakonu.

Rudarski inspektori su u razdoblju od 2005. do 2011. godine obavili ukupno 3.069 inspekcijskih nadzora rudarskih subjekata u skladu Programa rada Državnog inspektorata.

Aktivnost rudarskih inspektora odvijala se prioritarno na utvrđivanju legaliteta na istraživanju i eksploataciji mineralnih sirovina, odnosno na rješavanju predmeta eksploatacije mineralnih sirovina bez ishođene rudarske koncesije za izvođenje rudarskih radova, postupajući po predstavkama o nelegalnoj eksploataciji i zahtjevima Državnog odvjetništva Republike Hrvatske te rješavanje predmeta puštanja u rad postrojenja bez ishođene uporabne dozvole.

Po utvrđenim nepravilnostima donošene su upravne mjere u vidu rješenja o zabrani izvođenja rudarskih radova ili korištenja postrojenja, provođeni su postupci kontrole izvršenja rješenja, te su sukladno kaznenim odredbama pokretani prekršajni i kazneni postupci, kao i zahtjevi za oduzimanje imovinske koristi stečene nelegalnom eksploatacijom mineralnih sirovina.

U razdoblju od 2005. do 2011. godine donijeto je 299 rješenja o zabrani eksploatacije mineralnih sirovina na području Republike Hrvatske, pri čemu su rudarski inspektori u postupku inspekcijskog nadzora utvrdili da je bez rudarske koncesije za izvođenje rudarskih radova ostvarena imovinska korist (stečena bespravnom eksploatacijom mineralnih sirovina) u iznosu preko 280,9 milijuna kuna. Istovremeno je putem Državnog odvjetništva Republike Hrvatske zbog nelegalne eksploatacije mineralnih sirovina zatraženo pokretanje postupaka radi naknade štete Republici Hrvatskoj u vrijednosti preko 350 milijuna kuna.

Naplata koncesijskih naknada i dugovanja koncesionara

Naknadu za koncesiju koncesionar je dužan plaćati u iznosu i na način kako je to utvrđeno 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. Evidencija iz Registra koncesija predstavlja podlogu za druge mjere koje poduzima Ministarstvo financija, a odnose se na prisilne naplate te inspekcije koje su tijekom 2012. godine nakon prestanka rada Financijske policije određene u ustrojstvenoj jedinici zaduženoj za nadzor proračunskih prihoda i prihoda od koncesija.

Na dan 17. listopada 2012. godine ukupan dug po dospjelim nepodmirenim obvezama za koncesije iznosi 133,6 milijuna kuna. U Tablici 11. prikazana je distribucija duga prema razredima koji sadržavaju broj dužnika prema i pripadajuću visinu duga koncesionara. Iz navedene tablice razvidno je kako se najveći broj dužnika nalazi u najnižem razredu iznosa duga (0-499,99 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.

Tablica 11: Prikaz broja dužnika prema visini duga na dan 17.10.2012. (u kunama)

Iznos duga u kunama	Broj dužnika
0-499,99	1.864
500,00-999,99	97
1.000,00-4.999,99	532
5.000,00-9.999,99	207
10.000,00-29.999,99	280
30.000,00-49.999,99	98
50.000,00-99.999,99	86
100.000,00-299.999,99	106
300.000,00-499.999,99	24
500.000,00-999.999,99	20
1.000.000,00-4.999.999,99	21
Više od 5.000.000,00	2
UKUPNO	3.337

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

Veliki iznos duga generiraju poduzeća za javnu vodoopskrbu. Potraživanja po ovoj osnovi, putem Uprave gospodarenja vodama Ministarstva poljoprivrede (davatelj koncesije), upućena su Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske radi sklapanja nagodbe. U većini slučajeva radi se o dugovanjima nastalima prije 2000. godine. Za sva društva je proveden nadležan inspekcijski nadzor, te je po istom utvrđeno dugovanje s kamatama, koje je davatelj koncesije prijavio u Registar koncesija.

U procesu nadzora, a sukladno odredbama Zakona o koncesijama, jasno se navodi kako je svaki davatelj zasebno dužan voditi brigu o poštivanju ugovora o koncesiji te na vrijeme reagirati kako bi se naplatile dospelje, a nepodmirene obveze.

Ostala dugovanja koja se odnose na različite davatelje nisu toliko značajna u smislu „starosti“ dugovanja, a ista će putem nadzora Ministarstva financija i suradnje s ostalim resorima i nadležnim inspekcijskim službama biti svedena na minimalnu razinu, te će se prema neodgovornim koncesionarima poduzeti dodatne mjere, uključujući i raskidanje ugovora o koncesiji. **Značajna dugovanja generiraju i koncesije na pomorskom dobru, kojima je davatelj Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture te koncesije za zauzetu površinu i eksploataciju mineralnih sirovina koje su u nadležnosti Ministarstva gospodarstva i Ureda državnih uprava.**

Ova je problematika predmet razmatranja u okviru Ministarstva gospodarstva, a vezano za donošenje novog posebnog zakona kojim se uređuje rudarstvo te pripadajućih podzakonskih akata, a koji će omogućiti eksploataciju uz postojanje minimalne mogućnosti zlouporaba ili krađe rudnog blaga čime se narušavaju interesi i ugrožava imovina Republike Hrvatske.

Tablica 12: Prikaz dugovanja prema vrstama prihoda, na dan 17.10.2012. (u kunama)

VRSTA PRIHODA	NAZIV VRSTE PRIHODA	UKUPAN DUG
2895	vodoopskrbu	17.821.089,86
2918	Naknada za koncesiju za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države	11.075.882,74
2920	Naknada za koncesiju na pomorskom dobru	42.021.889,15
2933	Naknada za koncesiju za osnivanje slobodne zone	234.690,69
2945	Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina	16.335.526,01
2948	Naknada za istraživanje mineralnih sirovina	329.987,04
2960	Naknada za koncesiju za zahvaćanje pitke vode i prodaje na tržištu u bocama i drugoj ambalaži	2.899.356,38
5150	Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	756.614,89
5193	Naknada za koncesiju prava lova	513.778,66
5207	Naknada za koncesiju u javnim telekomunikacijama i za uporabu radijskih frekvencija	2.730.965,13
5517	države	142.515,21
5533	Naknada za koncesiju na vodama i javnom vodnom dobru	955.835,93
5738	naknade za uporabu javnih gradskih/općinskih površina	251.983,62
5789	Ostale naknade utvrđene gradskom/općinskom odlukom	1.441,58
5819	Naknada za koncesije	5.870.422,36
5819	Naknada za koncesije -Grad Zagreb	74.339,24
5827	Naknada za eksploataciju mineralnih sirovina - zauzeta površina	20.238.849,96
7331	Prihodi od koncesija	7.575.831,59
7331	Prihodi od koncesija -Grad Zagreb	7.200,00
7749	Prihodi od koncesija	3.527.493,23
7749	Prihodi od koncesija -Grad Zagreb	206.895,75
UKUPNO:		133.572.589,04

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

Naredbom o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba, propisane su vrste prihoda s pripadajućim im šiframa, a koje su navedene u gornjoj tablici.

Radi lakšeg razumijevanja definicije pojedinih vrsta prihoda Vlada Republike Hrvatske naglašava kako se naknade za koncesije (vrsta prihoda 5819) te prihodi od koncesija (vrsta prihoda 7749) odnose na naknade za obavljanje komunalnih djelatnosti i u cijelosti su prihod gradova, odnosno općina. Prihodi od koncesija (vrsta prihoda 7331) odnose se na koncesije za obavljanje zdravstvene djelatnosti te su prihod županija.

Sukladno podacima iz gornje tablice, dugovanja koncesionara (za obavljanje komunalne djelatnosti i zdravstvene djelatnosti) prema proračunima županija, općina i gradovi iznosi 17,3 milijuna kuna.

Nadzor nad provedbom ugovora o koncesiji u razdoblju od 1. travnja do 30. rujna 2012. godine

Donošenjem Zakona o prestanku važenja Zakona o Financijskoj policiji (Narodne novine, broj 25/2012), koji je objavljen u Narodnim novinama 28. veljače 2012. godine, a

stupio na snagu osmoga dana od dana objave, Ministarstvo financija je preuzelo poslove koje je do tada obavljala Financijska policija.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine, broj 32/2012), koja je stupila na snagu danom objave u Narodnim novinama, 15. ožujka 2012. godine, uređeno je da u sastavu Ministarstva financija, financijski nadzor zakonitosti, pravilnosti i pravodobnosti obračuna, prijava i uplata naknada za koncesije provodi Uprava za financijsko upravljanje, unutarnju reviziju i nadzor u okviru Sektora za proračunski nadzor i nadzor koncesija.

Financijski nadzor naknada za koncesije u okviru Ministarstva financija, Sektora za proračunski nadzor i nadzor koncesija počeo je nakon uspostave potrebne zakonske regulative, otvaranjem naloga za nadzor, te su prvi nadzori kod proračunskih obveznika počeli 16. travnja 2012. godine.

Dakle, prema prethodno navedenom počevši od 16. travnja do kraja rujna 2012. godine, postupano je po 195 predmeta, od kojih je dio preuzet od Financijske policije. Izdana su 24 zapisnika o nadzoru u kojima je utvrđena obveza naknada za koncesije u iznosu od 28.958.181,67 kuna, te 10 rješenja kojima je utvrđena obveza i naložena uplata u iznosu od 23.262.223,39 kuna. Također je utvrđena protupravno stečena imovinska korist u iznosu od 3.866.769,16 kuna, izdan je jedan optužni prijedlog i izrečena novčana kazna od 6.000,00 kuna.

U navedenom razdoblju je poduzetim mjerama i aktivnostima ovoga nadzornog tijela od proračunskih obveznika naplaćeno ukupno 27.999.734,76 kuna.

U postupcima nadzora je također utvrđeno da izvršna rješenja donesena od strane Financijske policije velikim dijelom nisu naplaćena, jer nakon nastupa izvršnosti nisu pokrenute ovrhe. Ovo nadzorno tijelo je trenutno u postupku prikupljanja obavijesti i dokaza o plaćanju u 198 predmeta Financijske policije u kojima je ukupno utvrđeno 64.916.786,11 kuna, a za 25 predmeta u kojima je ukupno utvrđeno 7.719.541,45 kuna, utvrđeno je da obveze nisu plaćene te su izvršna rješenja poslana na ovrhu.

VI. NOVI ZAKON O KONCESIJAMA

Kako je razvidno iz ovoga Izvješća, unatoč nizu kontinuiranih i opsežnih mjera unaprjeđenja sustava koncesija i nastojanjima praćenja tempa razvoja instituta koncesije i njegove primjene na međunarodnom i EU nivou, kompleksnost ovoga područja je takva da traži stalnu re-evaluaciju postojećih rješenja i uvođenje novih, prilagođenijih stanju na tržištu i iskustvima u praksi.

Pored ishodišta izmjena sustava razmatranih na osnovu istraživanja i analize izvedbe Zakona o koncesijama iz 2008. godine, inicijativa za donošenjem novog Zakona potaknuta je i značajnim promjenama nastalima na razini Europske unije, a posebice u smislu prijedloga nove Direktive Europske komisije za koncesije, objavljene u prosincu 2011. godine.

Iako se možda promjene u odnosu na postojeći Zakon čine značajnima, iste zapravo u gotovo ni jednom dijelu ne mijenjaju suštinu, a posebno ne načela Zakona iz 2008. godine, već se isključivo radi o doradama postojećih odredbi i promjenama koje za cilj imaju pojašnjavanje i pojednostavljivanje primjene koncesijskog modela u praksi.

U obuhvatu ovoga Izvješća naglašava se kako su sva suštinska rješenja već prihvaćena u Hrvatskome saboru pri usvajanju trenutno važećeg Zakona. Novi prijedlog Zakona, jednako kao i važeći, predstavlja krovni Zakon koji regulira osnovna načela i pravila cjelokupnog sustava koncesija, pri čemu se sva posebna pitanja svojstvena pojedinim područjima i sektorima u kojima se koncesije daju, prepuštaju na rješavanje posebnim propisima koji uređuju koncesije (posebni ili sektorski zakoni).

U tom smislu novi Zakon o koncesijama uvodi unaprjeđenja u odnosu na postojeći propis iz 2008. godine u sljedećim područjima koje se navode u nastavku.

Zakon uvodi određene izmjene u donosu na definiciju svake od vrsta koncesija (koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koncesija za javne radove i koncesija za javne usluge), a čime se vrši dodatna prilagodba pravnoj stečevini, ali i rješavaju upiti obveznika zakona vezani za identifikaciju vrste koncesije u praksi.

Ujedno se u definicije koncesija uvodi pojam operativnog rizika, kao sastavnog elementa projektnog ugovornog odnosa, te obveza preuzimanja ovog rizika istog od strane koncesionara. Ovime se umanjuje mogućnost nastanka negativnih fiskalnih učinaka na proračun, te povećava dodana vrijednost koncesijskih projekata.

Neriješeni imovinsko-pravni odnosi na nekretninama koji se daju u koncesiju česta su prepreka uspješnoj realizaciji koncesija u Republici Hrvatskoj. Nedovoljna odgovornost davatelja koncesija u tom smislu, nespremnost na konkretan angažman davatelja, te pokretanje postupaka davanja koncesija bez "čiste situacije" dovodi u zabludu potencijalne investitore, otvara vrata riziku "odugovlačenja projekata", te povlači mogućnost obveze naknade štete. U cilju postizanja efikasnijeg i transparentnijeg procesa realizacije koncesijskih investicijskih projekata, novi Zakon uvodi odredbe kojima se uređuju imovinsko-pravni odnosi, pri čemu se uvodi obveza davatelja koncesije da imovinsko-prave odnose koji se vezuju uz projekt razriješi prije početka natječaja ili da pak s postojećim uvjetima upozna sve investitore koji iskazuju interes za sudjelovanje u nadmetanju.

Zakon proširuje i odredbe kojima se uređuju pripremne radnje za davanje koncesije, kao obveze davatelja koncesije, pri čemu se detaljnije razrađuje način izračuna vrijednosti koncesije u skladu s izmjenama pravne stečevine te na jasnim ekonomskim načelima koji osiguravaju pravednije i preciznije vrednovanje imovine i prava Republike Hrvatske. Istovremeno se posebnim propisima daje mogućnost slobode daljnje razrade ovih načelnih pravila (na primjer: u području voda, rudarstvu, pomorskom dobru itd.).

S obzirom na u praksi ukazanu potrebu davatelja koncesije za detaljnijom razradom načina izrade i sadržaja studije opravdanosti davanja koncesije, novi Zakon sada propisuje opći sadržaj studije u skladu s međunarodnom praksom, te se detaljnije utvrđuju tržišni uvjeti nadmetanja za koncesije, a čime se osigurava veća zainteresiranost investitora. Za koncesije manje vrijednosti Nacrt prijedloga zakona predviđa izradu skraćene analize davanja koncesije, a kako bi se smanjilo administrativno i financijsko opterećenje na javna tijela.

Naime i sam Hrvatski sabor je pri raspravi o Nacrtu prijedloga zakona o koncesija u prvom čitanju s pravom otvorio raspravu o pitanjima kao što su; "zašto se nešto daje u koncesiju; da li su uvjeti koncesije "namješteni"; tko odlučuje na koji će se rok dati koncesija; kako se utvrđuje naknada za koncesiju i zašto kod nekih koncesija naknada nije ugovorena; što se događa s objektom ako se ugovor raskine; da li je koncesijski projekt isplativ za javni sektor i građane; koji su instrumenti zaštite davatelja koncesije itd.". Upravo iz ovoga se razloga u novom Zakonu doraduju odredbe vezane za studiju opravdanosti davanja koncesije, a čime se uvodi jasna odgovornost davatelja koncesije da odgovori ovdje postavljena pitanja.

Također, dokumentacija za nadmetanje, koja se izrađuje na temelju Zakona i studije opravdanosti, objavljivat će se uz Obavijest o namjeri davanja koncesije u Elektroničkom oglasniku javne nabave što osigurava punu transparentnost. Također studija i dokumentacija sastavni su dio postupka, te se arhiviraju i uvijek su dostupni reviziji.

U odnosu na odredbe kojima se uređuje stručno povjerenstvo za davanje koncesije, a koje imenuje davatelj koncesije, novi Zakon ne uvodi nikakve promjene osim što se omogućuje imenovanje jednog povjerenstva za više postupaka, a kako bi se umanjilo administriranje, te financijsko opterećenje na javna tijela.

Novi Zakon, kao i trenutno važeći uređuje pitanje koncesija koje čine dio projekta javno-privatnog partnerstva. Naime, koncesija se u međunarodnoj praksi posljednjih dva desetljeća smatra jednim od osnovnih modela javno-privatnog partnerstva (JPP). S obzirom na usvojeni novi Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Narodne novine, broj 78/2008) novi prijedlog Zakona o koncesijama ne mijenja činjenicu da koncesija može biti ugovorna baza javno-privatnog partnerstva, već isključivo dodatno pojašnjava odnos spomenutih dvaju propisa kako bi se izbjegle eventualne nedoumice u praksi.

Novi će Zakon također podići efikasnost postupaka davanja koncesija na novu razinu kroz uvođenje standardiziranih obrazaca i primjenom Elektroničkog oglasnika za sve objave koncesija, a čime se cijeli sustav informatizira i pojednostavljuje, te približava potencijalnim investitorima što dodatno pojeftinjuje troškove davatelja kod objave nadmetanja.

Novi Zakon uvodi standardizirane obrasce Obavijesti namjeri davanja koncesije, Obavijesti o poništenju postupka i Obavijesti o Odluci davanja koncesije. Ovime se postiže ujednačenost izgleda i sadržaja svih objava javnih nadmetanja. Do sada su se Obavijesti o davanju

koncesija objavljivale u oglasnom dijelu Narodnih novina, a što je značilo relativno visoke troškove, te rjeđu mogućnost objave. Primjenom Elektroničkog oglasnika javne nabave omogućit će se elektronska objava svaki radni dan, te značajno umanjiti cijena svake objave.

Dodatno, Ministarstvo financija moći će neposredno putem elektronskog sučelja kontrolirati ispravnost istih i na vrijeme reagirati kod uočenih nepravilnosti. Ujedno će se povezati Odluke o davanju koncesija s potpisanim ugovorima o koncesiji koji se upisuju u Registar koncesija, a čime će se postići dvostruki mehanizam kontrole podataka koji se upisuju u Registar koncesija.

Jedna od većih novina Zakona jest mogućnost davanja koncesija na zahtjev, a koja se limitira na određene situacije, prvenstveno kod dodjela manjih koncesija kao sastavnog dijela većeg koncesijskog projekta. Ova je mogućnost uvedena i kod određenih koncesija kada su iste potrebne za realizaciju privatnih investicijskih projekata pri čemu je koncesija potrebna iz razloga što je tehnološki i funkcionalno vezana uz osnovni projekt, a ne može se iz praktičnih razloga nikome drugome dodijeliti kroz javno nadmetanje (na primjer: crpljenje voda za tehnološke potrebe i slično).

Posebno se naglašava uvođenje odredbi sukladnih najboljoj međunarodnoj praksi kod projektnog financiranja i politici razvojnih i komercijalnih banaka, a to su one kojima se uređuje mogućnost sklapanja sporazuma o financiranju projekata. Radi se o odredbama koje uvode značajna unaprjeđenja u odnosu s investitorima, te financijskim institucijama (poput EBRD-a, EIB-a i sl.). Novi Zakon uvodi potpuno nove odredbe kojima se uređuju izmjene ugovora o koncesiji, sukladno temeljnim načelima zakona i pravnoj stečevini. Raskid ugovora, uvjeti i načini, uređeni su zasebnom glavom također u skladu s pravnom stečevinom.

Odredbe kojima se mijenja dosadašnje uređenje problematike ugovora o koncesiji u najvećoj su mjeri rezultat preuzimanja nove pravne stečevine Europske unije, te usklađenja s međunarodnom praksom. Uvode se detaljne odredbe vezane za jamstvo za izvršenje ugovora, te se omogućuje izmjena i dopuna, te prijenos ugovora pod točno određenim uvjetima. Ovime se rješavaju situacije prilagodbe projekata za vrijeme njihova trajanja, a kada one iziskuju promjenu koncesionara, produljenje ugovora o koncesiji, te sudjelovanje (prava) zajmodavaca. Dodatno se uređuje pitanje naknade za koncesiju, te način plaćanja dospjele, a neplaćene naknade za koncesiju, te obračunate zatezne kamate.

Nadalje treba napomenuti kako se Zakonom o koncesijama omogućuje jedinstvena pravna zaštita svih investitora u postupcima davanja koncesija pred Državnom komisijom za kontrolu javne nabave. Nacrtom prijedloga zakona o koncesijama, a s ciljem dodatnog jačanja efikasnosti sustava i kontrole naplate naknada za koncesiju, kao proračunskog prihoda, Ministarstvu financija daje se još snažnija i jasnija uloga u okviru odredbi kojima se uređuje politika koncesija.

Zaključno, a u kontekstu iznijetih elemenata ovog Izvješća, usvajanjem ovog Nacrta prijedloga zakona o koncesijama omogućit će se još efikasnija i transparentnija primjena instrumenta koncesije u realizaciji javnih potreba i iskorištavanja općih i drugih dobara, a što će se odraziti na jačanje gospodarske aktivnosti, povećanje općih poreznih prihoda, prihoda od koncesija, te otvaranje dodatnih fiskalnih kapaciteta za druge javne potrebe.

POPIS SLIKA I TABLICA:

Slika 1. Grafički prikaz tijeka dokumentacije

Slika 2. Ostvarenje prihoda od 2001. - I - IX 2012. (u kunama)

Slika 3. Udjeli po vrstama koncesije 2005. – I - IX 2012. izravnih prihoda državnog proračuna

Slika 4: Udjeli po vrstama koncesije 2005. – I - IX 2012. zajedničkih prihoda (države i grada/općine) u postotcima

Slika 5: Udjeli po vrstama koncesije 2005. – I - IX 2012. zajedničkih prihoda proračuna (države, županije, grada/općine) u postotcima

Slika 6: Udjeli po vrstama koncesije 2005. – I - IX 2012. zajedničkih prihoda proračuna (države, županije) u postotcima

Slika 7. Direktni prihodi JLPRS-a od 2005. – I - IX 2012. (u kunama)

Tablica 1. Prikaz stanja ugovora o koncesiji u RK u razdoblju 4. 10. 2006. do 22.10.2012.

Tablica 2. Ostvarenje prihoda od naknada za koncesiju (u kunama i postotcima)

Tablica 3. Pregled prihoda po vrstama koncesije (u kunama)

Tablica 4: Prikaz strukture prihoda od koncesija (u kunama, postoci)

Tablica 5. Vrste koncesija prema nadležnosti resora

Tablica 6. Pregled broja ugovora po davateljima koncesije na dan 22.10.2012.

Tablica 7. Pregled broja ugovora po vrsti koncesije na dan 22.10.2012.

Tablica 8: Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava

Tablica 9: Broj koncesija ponuđenih u javno nadmetanje (prema Obavijestima o namjeri davanja koncesija objavljenima u Narodnim novinama)

Tablica 10: Novi ugovori o koncesijama sklopljeni po godinama

Tablica 11: Prikaz broja dužnika prema visini duga na dan 17.10.2012. (u kunama)

Tablica 12: Prikaz dugovanja prema vrstama prihoda, na dan 17.10.2012. (u kunama)