



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/19-09/64

URBROJ: 65-19-02

Zagreb, 20. prosinca 2019.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti provedbe ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Jadranskom autocestom (Istarski epsilon)*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 16. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 25/19), dostavio Državni ured za reviziju, aktom od 20. prosinca 2019. godine.

U radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela u ime Državnog ureda za reviziju, sudjelovat će mr. Ivan Klešić, glavni državni revizor.


PREDSJEDNIK
Gordan Jandroković



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 003-05/19-05/1

URBROJ: 613-01-01-19-20

Zagreb, 20. prosinca 2019.



Hs**NP*021-12/19-09/64*613-19-01**Hs

REPUBLIKA HRVATSKA
65 – HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Priljeno: 20-12-2019		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-12/19-09/64	65	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
613-19-01	1	9

HRVATSKI SABOR
n/p Gordan Jandroković, predsjednik

Predmet: dostava izvješća

Poštovani,

u skladu s odredbom članka 16. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), u prilogu se dostavlja Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti provedbe ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Jadranskom autocestom (Istarski ipsilon).

U radu Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, u ime Državnog ureda za reviziju sudjelovat će mr. Ivan Klešić, dipl. oec., glavni državni revizor ili osoba koju ovlasti.

S poštovanjem

GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

mr. Ivan Klešić, dipl. oec.



Prilog: kao u dopisu



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

PROVEDBE UGOVORA O KONCESIJI ZA FINANCIRANJE, IZGRADNJU,
ODRŽAVANJE I UPRAVLJANJE JADRANSKOM AUTOCESTOM
(ISTARSKI IPSILON)

Rijeka, prosinac 2019.

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK	i
PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE REVIZIJE	2
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	3
PROVEDBA UGOVORA O KONCESIJI	5
Dodjela koncesije i ugovor	8
Financiranje izgradnje Istarskog ipsilona	11
Izgradnja Istarskog ipsilona	19
Upravljanje i održavanje Istarskog ipsilona	22
Praćenje i nadzor izvršenja ugovora o koncesiji	26
OSTVARENJE UGOVORENIH CILJEVA	29
OCJENA UČINKOVITOSTI PROVEDBE UGOVORA O KONCESIJI ZA FINANCIRANJE, IZGRADNJU, ODRŽAVANJE I UPRAVLJANJE ISTARSKIM IPSILONOM	31
OČITOVANJE KONCESIONARA	32
OČITOVANJE MINISTARSTVA	36
Prilog 1: Promet vozila na Istarskom ipsilonu, od 1995. do 2018.	37
Prilog 2: Ostvareni prihodi, rashodi i poslovni rezultat Koncesionara, od 2009. do 2018., prema financijskim izvještajima	38
Prilog 3: Izgradnja Istarskog ipsilona po fazama i dionicama koje je izgradio Koncesionar	39
Prilog 4: Plan i izvršenje plana upravljanja i održavanja te izvanrednog održavanja i obnavljanja, od 2009. do 2018.	40

SAŽETAK

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti provedbe ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Jadranskom autocestom (dalje u tekstu: Istarski ipsilon). Revizijom je obuhvaćeno razdoblje 1995. - 2018.

Predmet revizije bile su aktivnosti u vezi s dodjelom koncesije, financiranjem, izgradnjom, održavanjem i upravljanjem Istarskim ipsilonom te praćenjem i nadzorom izvršenja ugovora o koncesiji kao i rezultati ostvareni do konca 2018.

Subjekti revizije bili su Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (dalje u tekstu: Ministarstvo) i trgovačko društvo Bina Istra d.d., Lupoglav (dalje u tekstu: Koncesionar).

Ciljevi revizije bili su provjeriti postupak dodjele koncesije, provjeriti je li financiranje izgradnje te izgradnja Istarskog ipsilona realizirana prema modelu i uvjetima iz ugovora i u predviđenim rokovima, provjeriti pravilnost obračuna financijskog doprinosa i naknade za koncesiju, provjeriti primjenu propisa, planova i unutarnjih akata u vezi s upravljanjem i održavanjem Istarskog ipsilona, provjeriti prati li se i nadzire izvršenje ugovora o koncesiji te ocijeniti jesu li koncesijom za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Istarskog ipsilona postignuti ugovoreni ciljevi.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- Ministarstvo ne prati godišnje ostvarenje Plana izvanrednog održavanja i obnove Istarskog ipsilona
- Ministarstvo ne raspolaže podacima o upisu autoceste kao javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske i koncesije u zemljišne knjige na području Istarskog ipsilona
- u dostavljenoj dokumentaciji Ministarstvu za izračun dostupne gotovine, Koncesionar za 2017. i 2018. nije dostavio dokumentaciju o stvarno izvršenim radovima koji se odnose na troškove izvanrednog održavanja, kako bi se mogla obaviti cjelovita kontrola dokumentacije u cilju praćenja ispravnog izračuna dostupne gotovine
- prema ugovoru o potkoncesiji, objekti na odmorištima Bačva i Pula koriste se bez plaćanja naknade Koncesionaru, a Ministarstvo nije zatražilo od Koncesionara uvođenje naknade za obavljanje pratećih djelatnosti s potkoncesionarom u skladu s odredbama Pravilnika o korištenju cestovnog zemljišta i obavljanju pratećih djelatnosti na javnoj cesti
- Ministarstvo nije u poslovnim knjigama evidentiralo u cijelosti rashode za financijski doprinos, u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, primjenjujući utvrđene kriterije, Državni ured za reviziju ocjenjuje da je provedba ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Istarskim ipsilonom **učinkovita, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, jer su utvrđene nepravilnosti i propusti koji ne utječu bitno na provedbu ugovora i ostvarenje ciljeva zbog kojih je koncesija ugovorena.

Državni ured za reviziju dao je sljedeće preporuke:

- pratiti godišnje ostvarenje Plana izvanrednog održavanja i obnove Istarskog ipsilona
- zatražiti dostavu podataka od Hrvatskih autocesta d.o.o., u vezi upisa javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske i koncesije u zemljišne knjige na području Istarskog ipsilona
- zatražiti od Koncesionara pravodobno dostavljanje dokumentacije o stvarno izvršenim radovima (privremene i okončane situacije, primopredajni zapisnici i drugo), kako bi se mogla obaviti cjelovita kontrola dokumentacije u cilju praćenja ispravnog izračuna dostupne gotovine
- zatražiti od koncesionara uvođenje naknade za obavljanje pratećih djelatnosti s potkoncesionarom u skladu s odredbama Pravilnika o korištenju cestovnog zemljišta i obavljanju pratećih djelatnosti na javnoj cesti
- iskazivati rashode u poslovnim knjigama u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu.

Državni ured za reviziju je mišljenja da, iako se izgradnja, održavanje i upravljanje Istarskim ipsilonom najvećim dijelom provodi u skladu s ugovorom o koncesiji, čija provedba je predmet revizije, **nisu u cijelosti provedene zadovoljavajuće aktivnosti** u vezi s dodjelom koncesije, izgradnjom te financiranjem izgradnje Istarskog ipsilona, jer Ministarstvo ne posjeduje dokumentaciju na temelju koje je dodijeljena koncesija, do vremena obavljanja revizije autocesta nije izgrađena u cijelosti te se na 48,0 km ceste promet odvija dvosmjerno (izgrađen jedan kolnik), a otplata kredita se i nadalje najvećim dijelom obavlja iz financijskog doprinosa koji u posljednjih deset godina čini 57,0 % izvora financiranja Koncesionara.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih naloga i preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih nepravilnosti i propusta, čime bi se utjecalo na povećanje učinkovitosti provedbe ugovora o koncesiji i dodjele budućih koncesija.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Rijeka

KLASA: 041-01/18-10/103
URBROJ: 613-10-19-11

Rijeka, 3. prosinca 2019.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
PROVEDBE UGOVORA O KONCESIJI ZA FINANCIRANJE, IZGRADNJU,
ODRŽAVANJE I UPRAVLJANJE JADRANSKOM AUTOCESTOM (ISTARSKI IPSILON)

Na temelju odredaba članaka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je revizija učinkovitosti provedbe ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Jadranskom autocestom (Istarski ipsilon).

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 3. prosinca 2018. do 3. prosinca 2019.

PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije je provedba ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Istarskim ipsilonom.

Subjekti revizije bili su:

- Ministarstvo i
- Koncesionar.

Revizijom je obuhvaćena provedba aktivnosti u vezi s izvršenjem preuzetih obveza iz ugovora o koncesiji, financiranjem i izgradnjom Istarskog ipsilona, upravljanjem i održavanjem, dostavljanjem izvješća i programa nadležnim tijelima, nadzorom nad naplatom prihoda od cestarine te obračunom financijskog doprinosa i naknade za koncesiju.

U svrhu ocjene učinkovitosti provedbe ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Istarskim ipsilonom, utvrđeni su sljedeći ciljevi:

- provjeriti postupak dodjele koncesije
- provjeriti je li financiranje izgradnje te izgradnja Istarskog ipsilona realizirana prema modelu i uvjetima iz ugovora i u predviđenim rokovima
- provjeriti pravilnost obračuna financijskog doprinosa i naknade za koncesiju
- provjeriti primjenu propisa, planova i unutarnjih akata u vezi s upravljanjem i održavanjem Istarskog ipsilona
- provjeriti prati li se i nadzire izvršenje ugovora o koncesiji te
- ocijeniti jesu li koncesijom za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Istarskog ipsilona postignuti ugovoreni ciljevi.

METODE REVIZIJE

U skladu s prihvaćenim međunarodnim revizijskim standardima vrhovnih revizijskih institucija, revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne dokaze i pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i zaključke te ostvarenje revizijskih ciljeva.

U fazi planiranja i pripreme za obavljanje revizije, analizirana je pravna regulativa, podaci dostupni na Internetu, strateški dokumenti Vlade Republike Hrvatske u vezi s prometnim razvojem Republike Hrvatske, stručni članci te drugi dostupni podaci.

U postupku revizije:

- analizirani su podaci i provjerena dokumentacija u vezi s financiranjem i izgradnjom Istarskog ipsilona u predviđenim rokovima i prema modelu i uvjetima iz ugovora o koncesiji
- ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te unutarnjih akata u vezi s upravljanjem i održavanjem Istarskog ipsilona
- analizirani su podaci u vezi s naplatom i primicima od cestarine, obračunom i plaćanjem financijskog doprinosa te uvjeta za naplatu naknade za koncesiju
- obavljani su razgovori s odgovornim osobama
- pribavljena su obrazloženja o pojedinim aktivnostima u vezi s provedbom ugovora o koncesiji.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Za ocjenu učinkovitosti provedbe ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Istarskim ipsilonom utvrđeni su kriteriji koji proizlaze iz zakona, drugih propisa i ugovora o koncesiji.

Revizijom su prikupljeni dokazi kako bi se odgovorilo na sljedeća pitanja:

- Je li dodijeljena koncesija i zaključen ugovor o koncesiji u skladu s propisima?
- Jesu li pribavljena sredstva za financiranje izgradnje Istarskog ipsilona?
- Je li izgradnja Istarskog ipsilona realizirana u predviđenim rokovima i prema modelu i uvjetima iz ugovora?
- Upravlja li se i održava Istarski ipsilon u skladu s propisima i ugovorom o koncesiji?
- Kontrolira li se dostavljena dokumentacija Koncesionara, te prati i nadzire izvršenje ugovora o koncesiji?

U tablici broj 1 daju se kriteriji za ocjenu učinkovitosti provedbe ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Istarskim ipsilonom.

Tablica broj 1

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti, prema područjima revizije

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
	1	2
1.	Dodjela koncesije i ugovor	<ul style="list-style-type: none"> o donesena je odluka/uredba Vlade Republike Hrvatske o davanju autoceste u koncesiju o prije donošenja odluke/uredbe napravljena je prometna studija, izračunani financijski efekti ugovora i utvrđeni rizici za Republiku Hrvatsku o prije zaključivanja ugovora o koncesiji sastavljena je procjena izravnih i neizravnih koristi od navedenog načina financiranja i usporedba s drugim načinima financiranja o pri zaključivanju ugovora te izmjena i dodataka ugovoru u obzir su uzete odredbe važećeg zakona o koncesiji o ugovor o koncesiji te izmjene i dodaci ugovoru dostavljeni su ministarstvu nadležnom za financije o prije izmjena ugovora o koncesiji davatelj koncesije izradio je svu potrebnu dokumentaciju u skladu s propisima o Ministarstvo čuva svu dokumentaciju u vezi s ugovorom o koncesiji
2.	Financiranje izgradnje Istarskog ipsilona	<ul style="list-style-type: none"> o utvrđen je model financiranja o Koncesionar je pribavio financijska sredstva za financiranje projekta o predviđeni su ukupni troškovi gradnje novih dionica autoceste o Ministarstvo donosi odluku o visini cestarine o cijene cestarina utvrđuju se u skladu s propisima o financijski doprinos plaća se u skladu s ugovorom o koncesiji
3.	Izgradnja Istarskog ipsilona	<ul style="list-style-type: none"> o Ministarstvo je izradilo bilancu imovine (vrijednost izgrađenog dijela autoceste kao i opreme, strojeva, alata i drugo) koja su predana Koncesionaru na upravljanje o Ministarstvo je otkupilo zemljište, izmjestilo komunalnu infrastrukturu te ishodilo lokacijsku dozvolu za svaku fazu izgradnje i financiralo izradu idejnog projekta o Koncesionar je izradio glavni projekt za svaku fazu izgradnje te ishodio građevinsku dozvolu, a nakon izgradnje uporabnu dozvolu o poštivani su rokovi izgradnje dionica autoceste o izgrađene su dionice autoceste prema modelu i uvjetima utvrđenim ugovorom o koncesiji o utvrđeni su troškovi izgradnje po kilometru ceste

		<ul style="list-style-type: none"> o troškovi izgradnje po kilometru ceste su uspoređivani s drugim izgrađenim dionicama autocesta, te su analizirana odstupanja
4.	Upravljanje i održavanje Istarskog ipsilona	<ul style="list-style-type: none"> o Koncesionar obavlja upravljanje i održavanje Istarskim ipsilonom prema utvrđenim normama iz ugovora o koncesiji i važećim propisima o Koncesionar vodi brigu o sigurnosti prometa (vodi i analizira podatke o nezgodama) o Koncesionar sastavlja godišnje izvješće o upravljanju i održavanju Istarskim ipsilonom koje dostavlja Ministarstvu o Koncesionar je ustrojio sustav nadzora i statističke obrade prolaska vozila kroz naplatna mjesta i prihoda od naplate cestarina te o tome sastavlja godišnje izvješće, kao sastavni dio sveobuhvatnog izvješća o upravljanju o donesen je dugoročni, srednjoročni i godišnji program održavanja o doneseni su planovi izvanrednog održavanja o izvođači na izvanrednom održavanju izabrani su prema unaprijed utvrđenim kriterijima za izbor najpovoljnije ponude o analiziraju se troškovi izvanrednog održavanja Istarskog ipsilona
5.	Praćenje i nadzor izvršenja ugovora o koncesiji	<ul style="list-style-type: none"> o Ministarstvo kontinuirano nadzire rad Koncesionara i izvršavanje obveza iz ugovora o koncesiji o Ministarstvo koristi Registar koncesija u svrhu nadzora urednog plaćanja naknade za koncesiju i provedbe ugovora o koncesiji o obavlja se inspekcijski nadzor nad provedbom propisa iz područja javnih cesta (upravljanje i održavanje) o Ministarstvo provjerava ugovore o potkoncesiji/podzakupu o provodi se nadzor nad dostavom i kvalitetom podataka koji se odnose na obračun financijskog doprinosa i naknade za koncesiju u skladu s ugovorom o koncesiji o provjerava se naplata i prihod od cestarine o Koncesionar redovno dostavlja sve podatke koje zatraži Ministarstvo u skladu s ugovorom, te se oni provjeravaju o Ministarstvo prati ostvarenje koncesijskog ugovora i o tome izvještava Vladu Republike Hrvatske o Ministarstvo raspolaže podacima o ukupnim obvezama Republike Hrvatske po koncesijskom ugovoru o određeni su zaposlenici za praćenje koncesijskog ugovora

Provedba ugovora o koncesiji ocjenjuje se **učinkovito**, ako je koncesija dodijeljena na propisan način, pribavljeni su izvori financiranja i realizirana izgradnja prema ugovorenim uvjetima, upravljanje i održavanje se obavlja u skladu s propisima, planovima i unutarnjim aktima, obračun financijskog doprinosa, naknade za koncesiju i naplata cestarine se obavlja u skladu s ugovorom o koncesiji, prati se i nadzire izvršenje ugovora o koncesiji, te su koncesijom ostvareni ciljevi zbog kojih je ugovorena.

Provedba ugovora o koncesiji se ocjenjuje **učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, ako su utvrđene slabosti i propusti koji ne utječu bitno na ostvarenje ciljeva zbog kojih je koncesija ugovorena.

Provedba ugovora o koncesiji ocjenjuje se **djelomično učinkovito** ako su utvrđene nepravilnosti i propusti kod dodjele koncesije te koji utječu na realizaciju pribavljanja izvora financiranja, izgradnje, upravljanja i održavanja autocestom, obračun financijskog doprinosa, naknadu za koncesiju i naplatu cestarine, praćenje i nadzor izvršenja ugovora o koncesiji te na ostvarenjem ciljeva zbog kojih je koncesija ugovorena.

Provedba ugovora o koncesiji ocjenjuje se **neučinkovito**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti koje bitno utječu na dodjelu koncesije, realizaciju pribavljanja izvora financiranja, izgradnju, upravljanje i održavanja autocestom, obračun financijskog doprinosa, naknadu za koncesiju i naplatu cestarine, praćenje i nadzor izvršenja ugovora o koncesiji te na ostvarenje ciljeva zbog kojih je koncesija ugovorena.

PROVEDBA UGOVORA O KONCESIJI

Odredbama Zakona o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13 i 92/14) i Zakona o koncesijama (Narodne novine 69/17), uređen je način davanja javnih cesta u koncesiju.

Koncesijom se stječe pravo građenja i upravljanja autocestom i pojedinim cestovnim objektima na državnoj cesti (most, tunel i drugi) koje uključuje pravo gospodarskog korištenja autoceste ili objekta na državnoj cesti te pravo rekonstrukcije i održavanja autoceste i cestovnog objekta na državnoj cesti tijekom trajanja ugovora o koncesiji i/ili pravo korištenja cestovnog zemljišta radi izgradnje pratećih uslužnih objekata i obavljanja djelatnosti ugostiteljstva, trgovine, usluga opskrba gorivom, servisnih usluga i slično.

Javne ceste su javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske. Javne ceste se ne mogu otuđiti niti se na njima mogu stjecati stvarna prava, osim u slučajevima propisanim Zakonom o cestama. Na javnoj cesti može se osnovati pravo služnosti i pravo građenja radi izgradnje komunalnih, vodnih, energetskih građevina i građevina elektroničkih komunikacija i povezane opreme. Cestovno zemljište može se dati na korištenje radi obavljanja pratećih djelatnosti (ugostiteljstvo, trgovina, benzinske postaje i drugo). Javna cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole, odnosno izdavanjem drugog akta na temelju kojeg je dopuštena uporaba građevine u skladu s posebnim propisom. Javna cesta upisuje se u zemljišne knjige na temelju pravomoćne uporabne dozvole kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo Republike Hrvatske, uz upis Hrvatskih autocesta d.o.o. kao pravne osobe ovlaštene upravljati autocestama, Hrvatskih cesta d.o.o. kao pravne osobe ovlaštene upravljati državnim cestama i županijske uprave za ceste kao pravne osobe ovlaštene upravljati županijskim i lokalnim cestama. Pravo služnosti i pravo građenja na javnoj cesti te koncesija na javnoj cesti upisuju se u zemljišne knjige u skladu s propisima koji uređuju zemljišne knjige. Korištenje cestovnog zemljišta upisuje se u zemljišne knjige u skladu s odredbama o upisu zakupa prema propisima koji uređuju zemljišne knjige.

Javne ceste se ovisno o njihovom društvenom, prometnom i gospodarskom značaju razvrstavaju u skupinu autocesta, državnih cesta, županijskih cesta i lokalnih cesta. Autoceste i državne ceste čine jedinstvenu prometnu cjelinu i tehničko - tehnološko jedinstvo cestovne mreže. Za korištenje autocesta ili pojedinih cestovnih objekata (most, tunel, vijadukt i slično) na državnim cestama Vlada Republike Hrvatske može donijeti odluku o uvođenju naplate cestarine.

Odredbama Zakona o koncesijama uređuju se postupci davanja koncesije, ugovor o koncesiji, prestanak koncesije, pravna zaštita u postupcima davanja koncesije, politika koncesija te druga pitanja u vezi s koncesijama.

Davanje koncesije za radove ili koncesije za usluge uključuje i prijenos na koncesionara operativnog rizika u iskorištavanju tih radova ili usluga, koji obuhvaća rizik potražnje ili rizik ponude ili oboje. Prijenos dijela operativnog rizika podrazumijeva stvarno izlaganje promjenama na tržištu, tako da bilo kakav potencijalni procijenjeni gubitak koji je pretrpio koncesionar nije simboličan i zanemariv. Operativnim rizikom smatra se rizik izloženosti koncesionara tržišnim uvjetima na način da koncesionaru od strane davatelja koncesije nije zajamčeno da će, u normalnim uvjetima rada, posredno ili neposredno, ostvariti povrat uložених sredstava ili troškova nastalih u izvođenju radova ili pružanju usluga koje su predmet koncesije.

Ugovor o koncesiji upisuje se u Registar koncesija. Registar koncesija središnji je izvor informacija o svim koncesijama i jedinstvena elektronička evidencija svih ugovora o koncesijama danim na području Republike Hrvatske. U Registru koncesija prikupljaju se i evidentiraju podaci iz ugovora o koncesiji i iz ostale dokumentacije. Pomoću spomenutog Registra upravlja se bazom podataka, osigurava dostupnost podacima te njihova zaštita.

Javne ceste se razvrstavaju na temelju mjerila koje uredbom donosi Vlada Republike Hrvatske. Prema odredbama Uredbe o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta (Narodne novine 34/12), u autoceste se prema osnovnim mjerilima razvrstavaju ceste koje su namijenjene isključivo za promet motornih vozila, a izgrađene s tehničkim karakteristikama autoceste i brze ceste u skladu s propisima kojima se uređuje sigurnost prometa na cestama, a u funkciji su povezivanja Republike Hrvatske u europski prometni sustav, tranzitnog prometa prema posebnom propisu, ostvarivanja kontinuiteta E - ceste, koja je međunarodnim i međudržavnim sporazumima određena kao europska cesta, te prometnog povezivanja regija Republike Hrvatske. U autoceste se prema korektivnim mjerilima razvrstavaju ceste kojima se ostvaruje kontinuitet autoceste kroz grad, odnosno naselje.

Planiranje izgradnje i održavanja javnih cesta u Republici Hrvatskoj provodi se kroz tri razine, odnosno dugoročno, kroz Strategiju prometnog razvoja koju donosi Hrvatski sabor, srednjoročno kroz četverogodišnji program građenja i održavanja javnih cesta koji donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva te godišnje, kroz planove građenja i održavanja koje donose društva koja upravljaju dijelovima cestovne mreže.

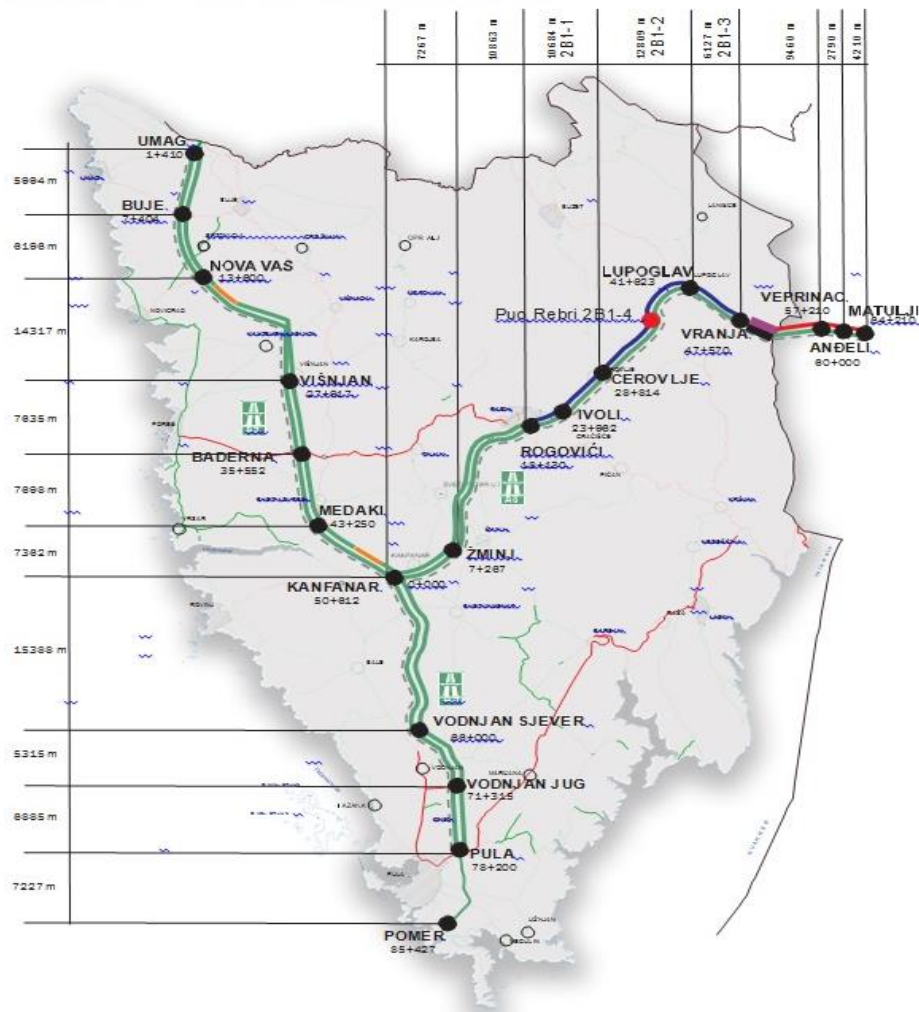
Temeljni dokument za donošenje prvih programa građenja i održavanja javnih cesta bila je Strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske iz 1999. Radi ostvarenja politike gospodarenja i razvoja cesta, u veljači 2001. donesen je Program građenja i održavanja javnih cesta za 2001. do 2004. Osnovni ciljevi bili su što brže podići razinu kvalitete postojeće mreže cesta (kroz kvalitetnije održavanje, modernizaciju i rekonstrukciju) i ostvariti bržu i skladniju izgradnju cesta visoke razine usluga, u skladu s prometnom potražnjom i razvojnim ciljevima. Vlada Republike Hrvatske je donijela programe građenja i održavanja javnih cesta za razdoblja 2005. do 2008., 2009. do 2012., 2013. do 2016. te 2017. do 2020. Navedeni planovi sadrže i izvršenje programa građenja i održavanja za prethodno razdoblje.

Vlada Republike Hrvatske je u kolovozu 2017. donijela Odluku o donošenju strategije prometnog razvoja Republike Hrvatske (2017. - 2030.). Navedenom Strategijom se ističe potreba daljnjeg razvoja cestovne mreže na konceptu funkcionalnih regija, te određivanjem prioriteta u smislu isplativosti pojedinih cestovnih dionica. Potrebno je usmjeriti se na postizanje visokog standarda redovitog održavanja cesta s postojećim normama, kao i dovršetak već planirane mreže autocesta i brzih cesta. Ukupna cestovna mreža u Republici Hrvatskoj duga je 26 953,00 km, a odnosi se na 1 419,50 km ili 5,3 % autocesta, 7 097,70 km ili 26,3 % državnih cesta, 9 498,50 km ili 35,2 % županijskih cesta i 8 937,30 km ili 33,2 % lokalnih cesta.

Prema Odluci o razvrstavanju javnih cesta (Narodne novine 103/18), Istarski ipsilon (oznake A9 na dionici Umag - Pula i oznake A8 na dionici Kanfanar - Matulji Istarskog ipsilona), razvrstan je kao autocesta u ukupnoj duljini 141 km.

Slika broj 1

Trasa Istarskog ipsilona



Izvor: Ministarstvo

Programom građenja i održavanja javnih cesta za 2017. do 2020. prikazana su planirana ulaganja u izgradnju prema trgovačkim društvima zaduženim za upravljanje, gradnju i održavanje cestovne mreže. Prema navedenom programu, Koncesionar je za četverogodišnje razdoblje planirao ulaganje u vrijednosti 1.223.286.000,00 kn u izgradnju autoceste. U tabličnom prikazu prema dionicama autocesta, ulaganja u Istarski ipsilon iznose 1.229.505.000,00 kn, odnosno za 6.219.000,00 kn više od iznosa ulaganja prema prikazu ulaganja po trgovačkim društvima zaduženim za upravljanje, gradnju i održavanje cestovne mreže. Prema usmenom obrazloženju Ministarstva, razlika se odnosi na planirana ulaganja Hrvatskih autocesta d.o.o. kao društva koje je ovlašteno u ime Republike Hrvatske izvršiti pripreme aktivnosti za ulaganja Koncesionara (otkup i izvlaštenje zemljišta, izmještanje komunalne infrastrukture i drugo).

Projekt izgradnje Istarskog ipsilona do vremena obavljanja revizije (lipanj 2019.) nije bio završen. Ugovorom o koncesiji predviđena je fazna izgradnja Istarskog ipsilona koja se, između ostalog, planira i programima građenja i održavanja javnih cesta. Izgradnja Istarskog ipsilona na dionici Rogovići - Vranja (faza 2B1) koja je započela u studenom 2018., predviđena je Programom građenja i održavanja javnih cesta od 2017. do 2020.

Dodjela koncesije i ugovor

Sabor Republike Hrvatske je u lipnju 1991. donio Plan održavanja i razvoja mreže javnih cesta u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 1991. do 1995. s osnovnim elementima razvoja do 2000. godine (Narodne novine 38/91 i 52/91). Planom je utvrđeno stanje cestovne mreže prema kojoj je 1991., bilo izgrađeno 249 km autocesta i 60 km brzih cesta. Kao preduvjet cjelokupnog gospodarskog razvoja zemlje predviđeno je unaprijediti postojeću cestovnu infrastrukturu.

Planom su postavljeni ciljevi i zadaci, a jedan od ciljeva je i izgradnja autocesta i brzih cesta (prvenstveno na komercijalnim osnovama) na razvojno najvažnijim i prometno najfrekventnijim magistralnim cestama. Planom se predviđa izgradnja i rekonstrukcija cesta kroz program (A) i program (B). Program (A) obuhvaća izgradnju autocesta i brzih cesta, a program (B) izgradnju i rekonstrukciju na magistralnim cestama. Programom (A) predviđena je izgradnja Istarskog ipsilona.

Vlada Republike Hrvatske je raspisala međunarodni natječaj za investiranje u izgradnju i eksploataciju autocesta u Republici Hrvatskoj u veljači 1991. (Narodne novine 5/91), između ostalog, i za dionicu autoceste Dragonja - Pula (zapadni krak Istarskog ipsilona). Prema natječaju, ponude investitora trebale su se dostaviti Agenciji Republike Hrvatske za restrukturiranje i razvoj. Navedena Agencija prestala je s djelovanjem u prosincu 1992. donošenjem Zakona o hrvatskom fondu za privatizaciju (Narodne novine 84/92), koji je preuzeo poslove navedene agencije. Ministarstvo ne posjeduje natječajnu dokumentaciju.

U lipnju 1994. Vlada Republike Hrvatske izdala je pismo namjere trgovačkom društvu Bouygues registriranom u Republici Francuskoj, kojim se izražava spremnost za vođenje pregovora u cilju zaključenja ugovora o davanju koncesije. Direkcija za javne investicije d.o.o., društvo koje je osnovano na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske u svibnju 1993., sudjelovalo je u postupku dodjele koncesije te izvještavalo Vladu Republike Hrvatske o obradi ponude za koncesiju koju je dostavilo spomenuto trgovačko društvo u suradnji s trgovačkim društvom Ina d.d.

Prema dopisima Direkcije za javne investicije d.o.o. Vladi Republike Hrvatske dostavljena je ponuda za dodjelu koncesije u kolovozu 1994. Osim navedenog, u dopisima Direkcije za javne investicije d.o.o. navodi se da je dostavljena ponuda u skladu s pismom namjere, te sadrži sažeti prikaz projekta, tehničku prezentaciju, prometne i ekonomske studije, aspekte upravljanja, financijski plan i pravnu dokumentaciju. Navodi se i potreba formiranja zajedničkog koncesijskog društva (Bina) između trgovačkog društva Bouygues i trgovačkog društva Ina d.d.

Ministarstvo ne posjeduje dokumentaciju na temelju koje je dodijeljena koncesija za izgradnju i korištenje Istarskog ipsilona. Zakonom o arhivskom gradivu i arhivima (Narodne novine 61/18) propisano je da je tijelo javne vlasti dužno osigurati da javno dokumentirano gradivo koje posjeduje bude primjereno zaštićeno, sređeno i opisano te dostupno ovlaštenim osobama u uređenom dokumentacijskom sustavu.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je natječajnu i drugu poslovnu dokumentaciju, koja se odnosi na dodjelu koncesije javnog dobra značajne imovinske vrijednosti u vlasništvu Republike Hrvatske, trebalo dostaviti nadležnom Ministarstvu i čuvati najmanje do isteka koncesije.

Vlada Republike Hrvatske donijela je u rujnu 1995. Uredbu o davanju koncesije za izgradnju i korištenje Istarskog ipsilona, dionica Dragonja - Pula i Kanfanar - Pazin - Matulji (Narodne novine 71/95), te je iste godine s Koncesionarom zaključen ugovor o koncesiji za financiranje, građenje, upravljanje i održavanje navedene autoceste. Ugovor o koncesiji izmijenjen je i dopunjen u rujnu 1997., kolovozu 1999., veljači 2003., kolovozu 2008. i listopadu 2018.

Koncesionar je u Sudskom registru upisan kao dioničko društvo. Prema Statutu, tijela Koncesionara su: Skupština, Nadzorni odbor i Uprava. Skupština može donositi valjane odluke ako u njenom radu sudjeluju dioničari ili njihovi punomoćnici koji zajedno imaju dionice koje daju najmanje 75,0 % svih glasova u skupštini. Nadzorni odbor sastavljen je od devet članova, te svoje odluke donosi većinom od šest glasova. Mandat članova je četiri godine. Upravu društva predstavlja generalni direktor. Koncem 2018. Koncesionar je imao 13 zaposlenika.

Struktura dioničara Koncesionara na dan 31. prosinca 2018. daje se u tablici broj 2.

Tablica broj 2

Struktura dioničara Koncesionara na dan 31. prosinca 2018.

Redni broj	Dioničari Koncesionara	Broj dionica	Udjel u %
	1	2	3
1.	Bina - Fincom d.d.	1 717 998	67,00
2.	Bouygues T.P.	410 267	16,00
3.	Hrvatske Autoceste d.o.o.	378 985	14,78
4.	Istarska Autocesta d.o.o.	56 922	2,22
	Ukupno	2 564 172	100,00

Koncem 2018. temeljni (upisani) kapital Koncesionara podijeljen je na 2 564 172 redovnih dionica, od kojih svaka ima nominalnu vrijednost 10,00 kn, odnosno ukupno iznosi 25.641.720,00 kn.

Ugovorom o koncesiji iz 1995., projekt izgradnje autoceste dijeli se na dvije faze izgradnje. Prva faza odnosila se na izgradnju jednog kolnika buduće autoceste koji se sastoji od dvije vozne trake na kojima se odvija dvosmjerni promet (dionica Dragonja - Pula i Pazin - Kanfanar). Druga faza projekta odnosi se na izgradnju drugog paralelnog kolnika na dionici Dragonja - Pula i Kanfanar - Matulji.

Prvim izmjenama i dopunama Ugovora o koncesiji iz 1997., prva faza projekta dijeli se na fazu 1A i fazu 1B. Faza 1A odnosi se na izgradnju ceste na dionici Kanfanar - Vodnjan i dionici Kanfanar - Rogovići kao i izgradnju čvora Kanfanar, dok se faza 1B odnosi na dionicu Medaki - Umag i dionicu Vodnjan - Pula.

Izmjenama i dopunama Ugovora o koncesiji iz 2008., druga faza projekta dijeli se na fazu 2A i fazu 2B, dok se zadnjim izmjenama i dopunama iz 2018., faza 2B dodatno dijeli na dvije faze (2B1 i 2B2).

Faza 2A odnosi se na izgradnju drugog paralelnog kolnika na dionici Umag - Pula i Kanfanar - Rogovići te na izgradnju pristupne ceste između čvora Pula i Pomer. Faza 2A odnosila se i na poboljšanje postojeće dionice tunel Učka - Matulji s dodatkom čvorišta Anđeli i izgradnjom treće trake za spora vozila.

Faza 2B1 odnosi se na izgradnju drugog paralelnog kolnika na dionici Rogovići - Vranja i izgradnju odmorišta Rebri istok. Dionica je duga 28 km, a izgradnja navedene dionice započela je u studenom 2018.

Razdoblje na koje je Vlada Republike Hrvatske dala koncesiju bilo je uvjetovano realizacijom projekta i puštanjem u promet po fazama projekta. Prema osnovnom ugovoru, koncesija prestaje onog dana kada se navrší 28 godina od puštanja u promet prve faze i/ili kada se navrší 14 godina od puštanja u promet druge faze, a najkasnije nakon 35 godina od puštanja u promet prve faze. Prvim izmjenama i dopunama Ugovora o koncesiji iz 1997., između ostalog, promijenjen je i rok trajanja koncesije. U slučaju realizacije samo faze 1A, koncesija traje 14 godina od dana puštanja navedene dionice u promet, 28 godina od dana zaključenja ugovora u slučaju realizacije faze 1A i 1B, a u slučaju realizacije druge faze projekta, koncesija traje 32 godine od dana zaključenja ugovora o koncesiji, odnosno do 2027.

Zadnjim izmjenama i dopunama iz 2018., produljen je rok koncesije, zbog izgradnje dionice Rogovići - Vranje (faza 2B1), te je trajanje koncesije predviđeno najkasnije do 15. lipnja 2034.

- Naknada za koncesiju

Prema ugovoru o koncesiji iz 1995., koncesijska naknada plaća se kada su ispunjeni uvjeti prema izračunu i ukoliko za to postoji dostupna gotovina, a sastoji se od dijela dobiti koji ostaje nakon odbijanja poreza i koji se izračunava kao postotak od dividendi koje Koncesionar plaća dioničarima.

Izmjenama i dopunama ugovora o koncesiji iz 2003. i 2008., plaćanje koncesijske naknade ovisi, između ostalog, o izračunu dostupne gotovine, odnosno uplaćenim te planiranim financijskim doprinosom. Koncesijska naknada plaća se ako je dostupna gotovina veća od nule i ne postoje planirani financijski doprinosi u sljedećem obračunskom razdoblju, odnosno kada je financijski doprinos smanjen na nulu.

Koncesionar od 1995. do 2018. nije obračunao ni uplatio koncesijsku naknadu u državni proračun, jer nisu bili zadovoljeni potrebni uvjeti u skladu s ugovorom o koncesiji te izmjenama i dopunama ugovoru.

- Porezi

Prema ugovoru o koncesiji te izmjenama i dopunama ugovora, Koncesionar za vrijeme koncesijskog razdoblja ima pravo na povrat poreza na dodanu vrijednost. Do vremena ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju, Koncesionar nije obračunavao porez na dodanu vrijednosti na cestarine. Od srpnja 2013. Koncesionar obračunava i naplaćuje porez na dodanu vrijednosti na cestarine koje u skladu s poreznim propisima, uplaćuje u državni proračun. Prema podacima Koncesionara od 2013. do 2018., u državni proračun uplaćeno je 276.912.858,00 kn poreza na dodanu vrijednost.

Prema ugovoru o koncesiji, Koncesionar do konca 2009., nije bio u obvezi obračunavati i plaćati porez na dobit. Nakon tog razdoblja sve do vremena obavljanja revizije (lipanj 2019.) Koncesionar nije platio porez na dobit. Prema obrazloženju Koncesionara, zbog prenesenih poreznih gubitaka, nisu ostvareni preduvjeti za plaćanje poreza na dobit u skladu s propisima koji uređuju navedeno područje.

- Dividende i subordinirani dug

Prema financijskim izvještajima, Koncesionar je od 2007. do 2010. iz zadržane dobiti isplatio dividendu dioničarima u ukupnom iznosu 256.101.000,00 kn. Koncesionar je od 2011. do 2018. dioničarima u okviru procjene predviđenih budućih dividendi isplaćivao iznose za smanjenje subordiniranog duga koji je nastao 2010. nakon odluke dioničara da se smanji temeljni kapital.

U prosincu 2010. zaključen je ugovor o subordiniranom dugu. Dioničari Koncesionara odlučili su smanjiti temeljni kapital koji je iznosio 256.417.200,00 kn za 230.775.480,00 kn na 25.641.720,00 kn, što predstavlja smanjenje za 90,0 % konverzijom iznosa od 230.775.480,00 kn u besamatni subordinirani dug. Prema ugovoru dioničari imaju tražbine prema Koncesionaru s osnova smanjenja temeljnog kapitala i to: Bina Fincom d.d. u iznosu 154.619.571,60 kn ili 67,0 %, trgovačko društvo Bouygues Travaux Publics u iznosu 36.924.076,80 kn ili 16,0 %, Hrvatske autoceste d.o.o. u iznosu 34.108.615,94 kn ili 14,8 % te Istarska autocesta d.o.o. u iznosu 5.123.215,66 kn ili 2,2 %.

Koncesionar otplaćuje subordinirani dug u godišnjim obrocima koji se izračunavaju prema formuli definiranoj Aneksom 4B Priloga 18. izmjena i dopuna Ugovora o koncesiji iz 2008. Godišnji obrok se plaća dioničarima razmjerno njihovim udjelima u temeljnom kapitalu Koncesionara. Od 2011. do 2018., subordinirani dug je smanjen za 28.527.206,00 kn, te je koncem 2018. iznosio 202.248.274,00 kn. Koncem 2018. subordinirani dug je evidentiran na računu kapitalnih rezervi u iznosu 169.918.773,00 kn i na računu dugoročnih obveza u iznosu 32.329.501,00 kn.

Financiranje izgradnje Istarskog ipsilona

Na temelju ugovora o koncesiji, obveza Koncesionara je financirati i izgraditi Istarski ipsilon. Za financiranje izgradnje Istarskog ipsilona najvećim dijelom korišteni su krediti inozemnih i domaćih banaka. Otplata kredita financira se iz financijskog doprinosa (državni proračun) i prihoda od cestarine. Osim toga, za izgradnju Istarskog ipsilona korištena su i sredstva temeljnog kapitala Koncesionara u iznosu 256.417.200,00 kn kao i predujam koji je Republika Hrvatska doznala Koncesionaru od 1996. do 1999. u iznosu 114.273.000,00 kn, prema podacima iz financijskih izvještaja Koncesionara. Prema izmjenama i dopunama ugovora o koncesiji iz 2003., Koncesionar nije bio u obvezi vratiti navedeni predujam.

Prema podacima Koncesionara, za izgradnju autoceste (faza 1A) korištena su tri kredita u ukupnom iznosu 116.242.579 EUR s kamatnom stopom od 7,0 % do 11,85 % i rokom dospijeaća do prosinca 2009. Navedeni krediti refinancirani su 2003., nakon izdavanja korporativnih obveznica na Zagrebačkoj i Luksemburškoj burzi u iznosu 210.000.000 EUR s kamatom 8,0 %. Dobivena sredstva izdavanjem obveznica osim za refinanciranje korištena su i za financiranje izgradnje Istarskog ipsilona (faza 1B).

Nadalje, Koncesionar je za izgradnju faze 1B zaključio ugovor o kreditu s poslovnim bankama u iznosu 72.000.000 EUR i kamatnom stopom 8,8 %.

Zbog povoljnijih uvjeta na tržištu, navedena zaduženja (kredit i obveznice) za prvu fazu izgradnje autoceste refinancirana su novim kreditom u 2007. Koncesionar je u studenom 2007. zaključio ugovor o kreditu s konzorcijem triju banaka u iznosu 693.500.000 EUR.

Dio kredita u iznosu 75.500.000 EUR odnosi se na rezervni kredit za servisiranje duga (Debt Service Reserve Facility - DSRF) koji označava kredit koji se može povlačiti i koristiti samo za otplatu glavnice financiranja i plaćanje troškova financiranja i bilo kojeg aranžmana radi zaštite od rizika koje je Koncesionar zaključio s poslovnim bankama radi financiranja izgradnje autoceste.

Prema obrazloženju odgovornih osoba Koncesionara, rezervni kredit za servisiranje duga do vremena obavljanja revizije (svibanj 2019.) nije se povlačio. Ostatak kredita iskorišten je za refinanciranje prve faze izgradnje autoceste te za troškove gradnje faze 2A. Rok otplate kredita je 20 godina, odnosno lipanj 2027. Kamatna stopa je promjenjiva i izračunava se na temelju EURIBOR-a plus marže za prvih osam godina korištenja u iznosu 0,85 %, od 8. do 14. godine u iznosu 0,95 % i nakon toga 1,05 % godišnje.

U studenom 2018. Koncesionar je zaključio novi ugovor o kreditu s konzorcijem od osam banaka za izgradnju faze 2B1 (Rogovići - Vranje) u ukupnom iznosu 245.310.704 EUR. Dio kredita u iznosu 19.042.426 EUR odnosi se na rezervni kredit za servisiranje duga. Ugovorena je promjenjiva kamatna stopa koja se izračunava na temelju EURIBOR-a plus marža koja za tranšu A (93.049.388 EUR) u prvih pet godina iznosi 3,60 %, do 12. godine 3,85 %, a nakon toga 4,10 %, odnosno za tranšu B (133.218.890 EUR) za prvih pet godina 3,50 %, te nakon toga 3,75 % godišnje. Rok otplate kredita je 2032.

Prema financijskim izvještajima, Koncesionar koristi derivatne financijske instrumente (kamatni SWAP) kako bi se smanjio kamatni rizik (rizik promjene kamatnih stopa). Na navedeni način Koncesionar za podignute kredite plaća fiksnu, umjesto varijabilne kamate. Za kredit iz 2007. Koncesionar plaća fiksnu kamatnu stopu 4,89 %, dok za kredit iz 2018. za tranšu A plaća 4,28 %, a za tranšu B 4,18 % fiksne kamatne stope godišnje.

Republika Hrvatska nije izdala državna jamstva za kredite koje koristi Koncesionar za izgradnju autoceste.

U nastavku se daje objašnjenje za dio računovodstvenih politika Koncesionara u vezi s evidentiranjem prihoda i rashoda te financijske imovine u financijskim izvještajima. Financijski izvještaji Koncesionara podliježu obvezi revidiranja komercijalne revizije te tijekom revizije nisu provjeravani fer i istinitost dostavljenih financijskih izvještaja Koncesionara. Prema godišnjim financijskim izvještajima Koncesionara, vrijednost koncesije je u skladu s Međunarodnim standardima financijskog izvještavanja iskazana kao financijska imovina. Vrijednost financijske imovine (koncesije) uvećana je za troškove izgradnje, troškove upravljanja i održavanja, izvanrednog održavanja, troškove za usluge savjetnika, plaće, administrativne troškove i druge standardne troškove te financijske prihode od efektivne kamatne stope na potraživanja, a umanjena je za primitke od cestarine, financijski doprinos, prihode od najma i kamata na depozite.

U financijskim izvještajima, vrijednost financijske imovine koncem 2018. iznosi 3.696.416.180,00 kn, a do isteka koncesije trebala bi biti jednaka nuli, odnosno amortizirana.

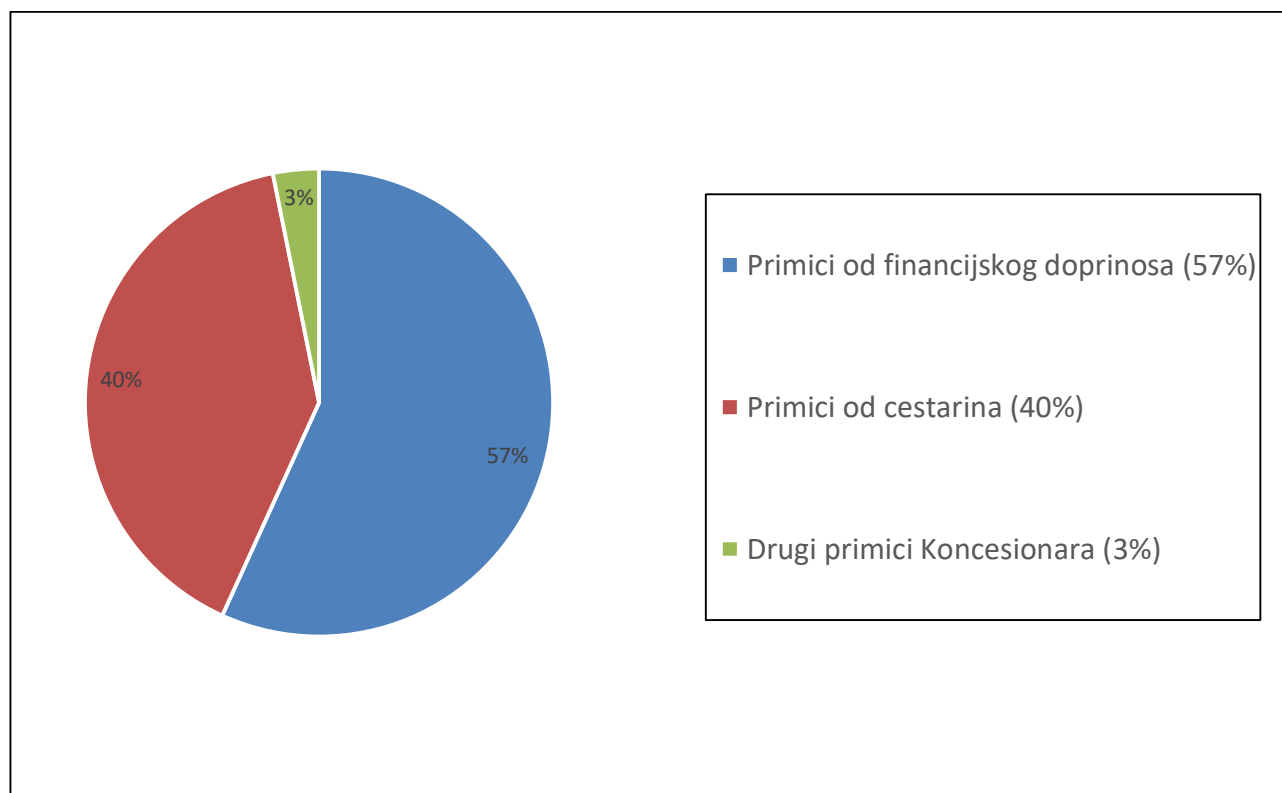
Koncesionar primitke od cestarine i financijskog doprinosa u svojim poslovnim knjigama ne priznaje kao prihod razdoblja nego umanjuje vrijednost financijske imovine, odnosno amortizira vrijednost autoceste u skladu s Međunarodnim standardima financijskog izvještavanja. S obzirom na to da se u financijskim izvještajima i poslovnim knjigama Koncesionara financijski doprinos i cestarine ne iskazuju kao prihod, u nastavku se daju podaci o izvorima financiranja Koncesionara (računovodstveni princip) koji uključuju primitke od financijskog doprinosa i cestarine te troškove koji se financiraju iz navedenih izvora.

Odredbama ugovora o koncesiji iz 2008., regulirano je plaćanje financijskog doprinosa i cestarine, a primjenjivao se od 2009. do 2018. te su dani podaci za navedeno desetogodišnje razdoblje. Spomenuti podaci koji su iskazani u grafičkom prikazu broj 1 i 2 dobiveni su od Koncesionara te su prikazani neovisno o iskazivanju prihoda i rashoda u financijskim izvještajima. U Prilogu 2 daju se podaci o ostvarenim приходima, rashodima i poslovnom rezultatu Koncesionara od 2009. do 2018., prema financijskim izvještajima.

U grafičkom prikazu broj 1 daju se izvori financiranja Koncesionara od 2009. do 2018., neovisno o iskazivanju prihoda u financijskim izvještajima.

Grafički prikaz broj 1

Izvori financiranja Koncesionara od 2009. do 2018.



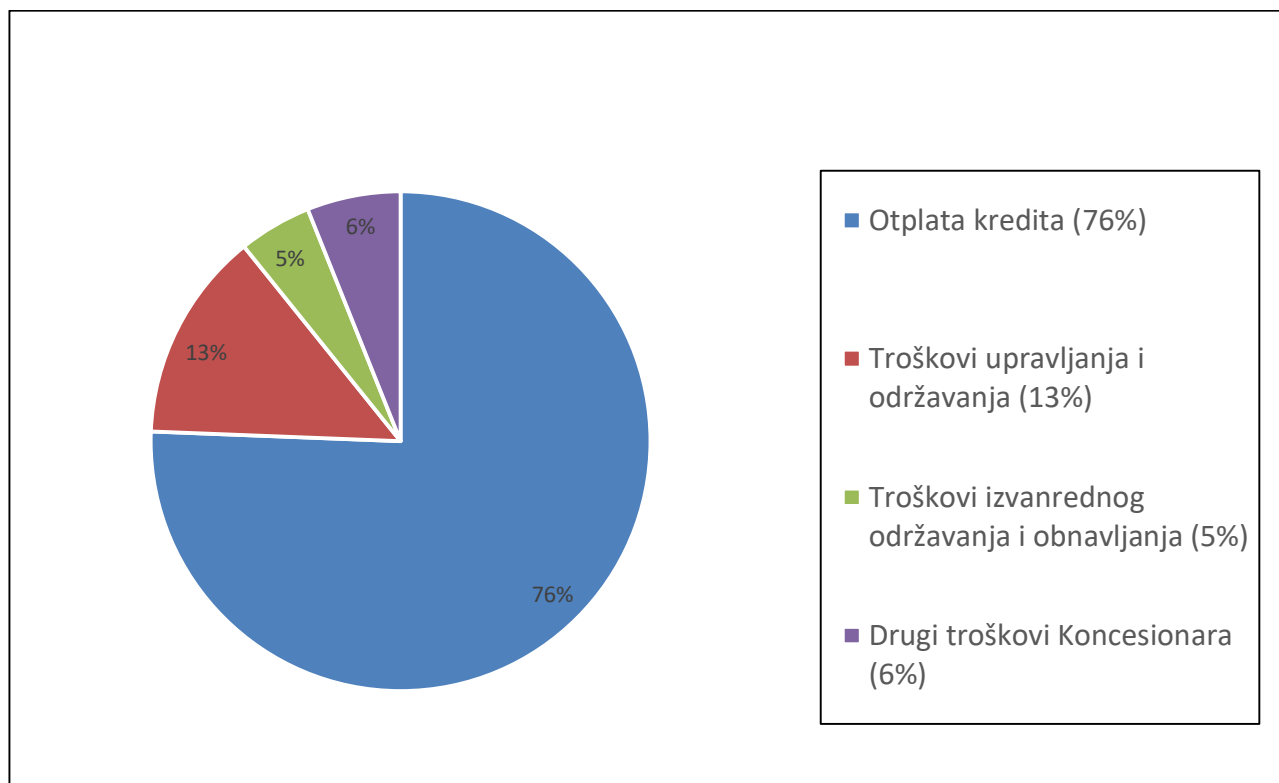
Koncesionar se najvećim dijelom financirao iz državnog proračuna putem financijskog doprinosa. Od 2009. do 2018., financijski doprinos iznosio je 2.561.823.247,00 kn ili 57,0 %, primici od naplate cestarine 1.806.249.530,00 ili 40,0 % te drugi primici Koncesionara 142.947.691,00 ili 3,0 % ukupnih primitaka Koncesionara.

Prema ugovoru o koncesiji, financijski doprinos plativ za svaki mjesec preračunava se u EUR te je Koncesionar obračunavao negativne i pozitivne tečajne razlike. Financijski doprinos evidentiran u poslovnim knjigama Ministarstva razlikuje se od navedenih podataka, jer je Ministarstvo rashode iskazivalo umanjene za iznos prijeboja.

U grafičkom prikazu broj 2 daju se podaci o troškovima Koncesionara od 2009. do 2018., neovisno o iskazivanju rashoda u financijskim izvještajima.

Grafički prikaz broj 2

Troškovi Koncesionara od 2009. do 2018.



Troškovi Koncesionara od 2009. do 2018. odnosili su se na otplatu kredita računajući otplatu glavnice i kamata u iznosu 3.218.910.550,00 kn ili 76,0 %, troškove upravljanja i održavanja 578.804.564,00 kn ili 13,0 %, troškove izvanrednog održavanja i obnavljanja 201.052.820,00 kn ili 5,0 % i druge troškove 257.895.072,00 kn ili 6,0 % ukupnih troškova razdoblja.

- Cestarine

Prema odredbama članaka 4. i 26. ugovora o koncesiji, Koncesionar ima pravo naplaćivati naknadu od korisnika autocesta. Drugim izmjenama i dopunama ugovora o koncesiji iz 1999., određeno je da Republika Hrvatska određuje iznose cestarina (što u ime Republike Hrvatske utvrđuje Ministarstvo), na temelju četiri prijedloga Koncesionara o mogućim iznosima cestarina koji se dostavljaju do 15. rujna svake godine. Koncesionar primjenjuje različite tarife na različitim dionicama autoceste te za različite kategorije vozila. Do 1. listopada tekuće godine, Ministarstvo je u obvezi izvijestiti o svojoj odluci o visini cestarine za slijedeću godinu. Za određene kategorije korisnika može se primijeniti politika pretplate. Prema odredbi članka 26.2. ugovora o koncesiji iz 2008., kad se tarife cestarine odrede u skladu s postupkom, Koncesionar će izvijestiti Ministarstvo pisanim putem o razini prometa i prihodima od cestarine koji se predviđaju za slijedeću godinu te o izračunu financijskog doprinosa koji se treba osigurati kao financijski doprinos Koncesionaru za slijedeću godinu. Razina predviđenog prometa i prihodi od cestarine te iznos financijskog doprinosa određuju se u skladu s Prilogom 18. ugovora o koncesiji.

Prema Prilogu 12. ugovora o koncesiji (Norme upravljanja i održavanja), Koncesionar može prenijeti svoje obveze putem ugovora na upravitelja. Koncesionar je u siječnju 1998. osnovao trgovačko društvo Bina Istra upravljanje i održavanje d.o.o. Lupoglav (dalje u tekstu: Upravitelj) u 100,0 % vlasništvu Koncesionara te u travnju 1998. zaključio ugovor o upravljanju i održavanju. Navedenim ugovorom određene su usluge koje će Upravitelj obavljati, kao što su: usluge naplate cestarine u ime i za račun Koncesionara, sigurnost i upravljanje prometom, tekuće održavanje, savjetovanje o popravcima, izvanrednom održavanju i obnovi te poboljšanju i proširenju, zatvaranje traka, pratnja za vozila koja prevoze opasne terete te organizacija zimske službe, ophodnja autoceste i postupanje u slučaju nesreće.

Do otvaranja Faze 2A, odnosno do ljeta 2011., ceste Istarskog ipsilona imale su otvoreni sustav naplate cestarine na naplatnim postajama tunel Učka, Umag i Pula, odnosno cestarina se naplaćivala korisnicima u istom iznosu, bez obzira na udaljenost koju su prešli. Naplata cestarine bila je na vijaduktu Mirna i tunelu Učka. Izgradnjom Faze 2A, Koncesionar primjenjuje zatvoreni sustav naplate cestarine prema kojem se korisnicima pri ulasku na autocestu bilježi prolaz kroz ulazne rampe, a korištenje dionice naplaćuje na izlaznim rampama, što znači da se naplaćuje prijeđena dionica korisnika.

Dio Istarskog ipsilona koji nije izgrađen kao autocesta (Rogovići - tunel Učka) se ne naplaćuje, isključujući tunel Učku. Cestarina se naplaćuje za pet kategorija vozila (I., IA., II., III. i IV.). Od siječnja 2015., Ministarstvo odobrava povećanje cijena cestarina u ljetnim mjesecima (od 1. lipnja do 30. rujna) za 10,0 %.

U Prilogu 1 daje se broj vozila od 1995. do 2018. Najmanji broj vozila zabilježen je 1996. ukupno 1 438 138, a najveći 2018. ukupno 10 294 667 vozila. Broj vozila ostvaren u 2018. na Istarskom ipsilonu je za 6,7 puta veći nego 1995.

Elektronička naplata cestarine (ENC) metoda je beskontaktna naplata bez posredovanja blagajnika, a proces naplate cestarine obavlja se pomoću ENC - uređaja smještenog ispod vjetrobranskog stakla vozila i antene na naplatnoj stazi. ENC - uređaji mogu koristiti korisnici svih skupina vozila. Ministarstvo odobrava cijene cestarina po povlaštenim cijenama, odnosno za upotrebu ENC - uređaja. Povlaštene cijene cestarina putem ENC - uređaja, ovisno o paketu niže su za 10,0 do 70,0 % od cijena cestarina u cjeniku. ENC paketi imaju rok važenja i minimalni iznos uplate na korisnički račun. Primjerice, za kupovinu paketa ENC plus za I., IA. i II. kategoriju vozila, ostvaruje se popust 50,0 % za tunel Učku, a druge dionice Istarskog ipsilona 30,0 %. Za III. i IV. kategoriju vozila 40,0 % za tunel Učku, a za druge dijelove Istarskog ipsilona 30,0 %. Prema obrazloženju Koncesionara, u ukupnim godišnjim prihodima od cestarine, udjel prihoda ostvaren po povlaštenim cijenama (ENC paketi) iznosi oko 30,0 % u odnosu na ostvarene prihode od naplate cestarine.

Prema podacima iz revizorskog izvještaja Upravitelja za 2016. i 2017., sustav naplate cestarine prema prijeđenim kilometrima i prema skupini vozila postoji na svih 17 čvorova Istarskog ipsilona sa 108 staza, od čega je 45 ulaznih i 63 izlazne staze. Prema istim podacima, promet u 2016. u odnosu na 2015. veći je za 6,76 %. Prema podacima iz navedenog revizorskog izvještaja za 2017., pokazatelji prometa za 2017. u odnosu na prethodnu godinu veći su za 5,84 %. S tim u vezi povećani su i primici od cestarine za 7,34 % u odnosu na prošlu godinu.

Ministarstvo svake godine do 1. listopada određuje iznose cestarina, na temelju prijedloga Koncesionara o mogućim iznosima cestarina za slijedeću godinu. Prema odredbama ugovora o koncesiji iz 2008. i 2018. cijene cestarina se svake godine mijenjaju, odnosno korigiraju u skladu s hrvatskim indeksom troškova života (Consumer Price Indeks - CPI) koji označava razinu indeksa troškova života kojeg na dan obračuna objavljuje Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske.

Uvidom u dostavljenu dokumentaciju prijedloga povećanja cestarina od Koncesionara i odobrenja povećanja cestarina Ministarstva za svaku godinu od 2012. do 2019., utvrđeno je da se povećanje cijena na temelju CPI-a ne obračunava u skladu s ugovorom. Primjerice, cijena cestarine za 2013. povećana je za stopu inflacije 4,0 % cestarine za prethodnu godinu, cijena cestarine za 2014. povećana je 2,6 %, cijena cestarine za 2015. povećana je za 2,2 % i cijena cestarine za 2016. povećana je 1,2 % cestarine za prethodnu godinu. Za 2017. cijene cestarine su povećane za stopu projicirane inflacije 1,2 %, za 2018. cijene cestarine su povećane 1,2 % te za 2019. cijene cestarine su povećane za stopu projicirane inflacije 1,2 % cestarine za prethodnu godinu.

Prema dopisu Koncesionara za prijedlog povećanja cestarina za 2018. i 2019., Koncesionar se poziva na publikaciju „Makroekonomska kretanja i prognoze“ Hrvatske narodne banke (broj 2 za 7/2017 i broj 4 za 7/2018) kao temelj za visinu projicirane inflacije. Navedeno nije u skladu sa zaključenim ugovorima o koncesiji iz 2008. i 2018. kojima je utvrđeno što je hrvatski indeks troškova života i da se podatak uzima od Državnog zavoda za statistiku na dan obračuna, a ne projiciranu inflaciju prema podacima Hrvatske narodne banke.

Državni ured za reviziju je mišljenja da Ministarstvo, treba voditi računa da se izračun prijedloga cijena cestarina temelji na uvjetima navedenim u ugovoru o koncesiji, a ako to iz tehničkih razloga nije moguće da se kod sljedećih izmjena ugovora predloži izmjena odredbi ugovora o koncesiji vezano za izračun prijedloga cijena cestarina.

U skladu s odredbama Pravilnika o ostvarivanju prava na nadoknadu iznosa godišnje naknade za uporabu javnih cesta i cestarine za uporabu autocesta i objekata s naplatom (Narodne novine 92/16), Ministarstvo osigurava sredstva za nadoknadu cestarine Koncesionaru za ostvarivanje prava na oslobođenje od plaćanja navedenih naknada osoba s invaliditetom. Koncesionar mjesečno za prethodni mjesec dostavlja Ministarstvu račun i izvješće o ostvarivanju oslobađanja od plaćanja cestarine koje sadrži sve propisane podatke. Prema podacima Koncesionara, od 2009. do 2018. nadoknada cestarine za osobe s invaliditetom iznosi 5.522.679,00 kn.

- Financijski doprinos

Prema izmjenama i dopunama ugovora o koncesiji iz 1999., Republika Hrvatska se obvezala plaćati financijski doprinos Koncesionaru. Ministarstvo je u listopadu 1998. naložilo Koncesionaru obustavu radova na naplatnim objektima koji su se trebali izgraditi u skladu s ugovorom o koncesiji te se naplata cestarine na autocesti s jednim prometnim kolnikom nije provodila. Zbog navedenog, Koncesionar nije bio u mogućnosti ostvarivati prihode od cestarina, što je dovelo do uvođenja mehanizma financijskog doprinosa. Financijski doprinos bespovratno se plaća Koncesionaru iz državnog proračuna na temelju izračuna kojeg Koncesionar dostavlja Ministarstvu. Izračuni financijskog doprinosa izraženi su u EUR.

Tijekom razdoblja koncesije izmjenama i dopunama ugovora o koncesiji mijenjali su se načini i uvjeti za izračun financijskog doprinosa.

Republika Hrvatska je od uvođenja financijskog doprinosa, od 1999. do 2019. u potpunosti preuzela rizik potražnje (rizik ostvarenja prihoda od naplate cestarine). Primici od naplate cestarine i drugi ostvareni primici nisu bili dostatni za pokriće svih troškova Koncesionara, nego su se pokrivali financijskim doprinosom.

Zadnjim izmjenama i dopunama ugovora o koncesiji iz 2018., rizik potražnje dijelom je preuzeo Koncesionar kroz doprinos Koncesionara koji se izračunava na temelju stvarnih i očekivanih prihoda od cestarina u jednom obračunskom razdoblju. Ukoliko su stvarni prihodi od cestarine manji od očekivanih, Koncesionar doprinosi s 50,0 % svojih sredstava. Isto tako, ukoliko su stvarni prihodi od cestarine veći od očekivanih prihoda od cestarine, Koncesionar ima pravo na bonus za višak u iznosu 50,0 % na ostvarenu razliku maksimalno do 250.000 EUR uvećano za inflaciju.

Doprinos Koncesionara i iznos viška bonusa ugrađeni su u novu formulu za izračun osnove financijskog doprinosa i usklađene osnove financijskog doprinosa koja će se za 2019. izračunavati u siječnju 2020.

U tablici broj 3 daju se podaci o rashodima za financijski doprinos prema dostavljenim podacima Ministarstva i Ministarstva financija od 1999. do 2018.

Tablica broj 3

Rashodi za financijski doprinos

u kn

Redni broj	Godina	Financijski doprinos
	1	2
1.	1999.	16.760.948,00
2.	2000.	180.205.146,00
3.	2001.	81.825.692,00
4.	2002.	107.302.909,00
5.	2003.	166.093.848,00
6.	2004.	120.613.178,00
7.	2005.	173.051.057,00
8.	2006.	180.614.765,00
9.	2007.	146.577.638,00
10.	2008.	124.165.831,00
11.	2009.	136.013.559,00
12.	2010.	132.054.699,00
13.	2011.	200.000.000,00
14.	2012.	165.000.000,00
15.	2013.	132.050.315,00
16.	2014.	299.728.007,00
17.	2015.	277.853.671,00
18.	2016.	280.032.886,00
19.	2017.	308.160.310,00
20.	2018.	318.939.088,00
	Ukupno	3.547.043.547,00

Rashodi za financijski doprinos od 1999. do 2009. evidentirani su u poslovnim knjigama Ministarstva financija, a od 2009. do 2018. u poslovnim knjigama Ministarstva. Ukupni rashod Republike Hrvatske za financijski doprinos do konca 2018. iznosio je 3.547.043.547,00 kn.

Tijekom obavljanja revizije pregledana je dokumentacija za izračun dostupne gotovine za 2017. i 2018. (dostavljeni ugovori, računi i druga dokumentacija).

Koncesionar je svake godine do 31. listopada dostavljao Ministarstvu izračun osnove financijskog doprinosa za sljedeću godinu. Navedeni izračun temelji se na projiciranim prihodima i rashodima Koncesionara za sljedeću godinu. Na temelju dostavljenog izračuna osnove financijskog doprinosa, Ministarstvo je u svojim financijskim planovima iskazivalo predviđene rashode za subvencije (financijski doprinos) te su rashodi bili predviđeni i državnim proračunom. Iz proračuna Republike Hrvatske financijski doprinos se u mjesečnim obrocima isplaćivao Koncesionaru.

Isto tako, u siječnju svake godine Koncesionar je dostavljao Ministarstvu izračun dostupne gotovine. Izračun se temelji na stvarnim prihodima i rashodima Koncesionara za prethodnu godinu te se izračunom utvrđivao višak ili manjak dostupne gotovine kao rezultat većih ili manjih stvarnih potreba za pokrićem troškova Koncesionara koji se pokrivaju financijskim doprinosom. Za izračun dostupne gotovine, Koncesionar je koristio podatke o primljenim prihodima i plaćenim rashodima (novčani tijek) te manjim dijelom podatke o obračunanim prihodima i rashodima koji se odnose na tu obračunsku godinu, a koji još nisu primljeni odnosno plaćeni. Prema ugovoru o koncesiji, ako je dostupna gotovina negativna, tada se smatra jednakom nuli, a ukoliko je pozitivna i postoji višak dostupne gotovine navedeni iznos viška se prebija s plaćanjima financijskog doprinosa u sljedećem obračunskom razdoblju.

Koncesionar je od 2009. do 2018. ugovorenim izračunom utvrđivao godišnje viškove dostupne gotovine koji su se za razdoblje od 2009. do 2016. vratili putem prijeba u državni proračun, dok je utvrđeni višak dostupne gotovine za 2017. i 2018. djelomično vraćen u državni proračun.

Prema izračunu Koncesionara i dostavljenoj dokumentaciji, ukupni višak dostupne gotovine za 2017. iznosio je 3.852.182 EUR. Navedeni višak dostupne gotovine Koncesionar je zadržao na svom žiro računu. Za dio viška dostupne gotovine u iznosu 2.500.000 EUR nije izvršen prijebaj sa subvencijom (financijskim doprinosom) koji je Republika Hrvatska uplatila Koncesionaru za 2018. Na temelju ugovora o koncesiji, sav utvrđeni višak dostupne gotovine se do konca 2018., putem prijeba, trebao vratiti u državni proračun.

Ukupni višak dostupne gotovine za 2018. je iznosio 4.026.655 EUR. Prema dostavljenoj dokumentaciji Koncesionara, na isti način kao i za višak iz 2017., za dio u iznosu 2.500.000 EUR nije planirano izvršiti prijebaj u 2019. Prema ugovoru o koncesiji, utvrđeni višak dostupne gotovine treba se vratiti u državni proračun u sljedećem obračunskom razdoblju odnosno do konca 2019. U skladu s izmjenama i dopunama ugovora o koncesiji iz 2018., financijski doprinos u 2019. plaća se u jedanaest jednakih obroka, dok je za višak dostupne gotovine iz 2018. planirano izvršiti prijebaj u deset jednakih iznosa počevši od veljače 2019. Do svibnja 2019. Koncesionar je dostavio četiri obračuna za financijski doprinos te je izvršen prijebaj u iznosu 457.997 EUR, a prema ugovoru o koncesiji trebao je biti izvršen u iznosu 1.207.997 EUR, što je manje za 750.000 EUR.

Prema odredbi članka 25.3. (c) (i) izmjena i dopuna ugovora o koncesiji iz 2008., Koncesionar zadržava dostupnu gotovinu ako je dostupna gotovina veća od nule i postoje planirani financijski doprinosi koje treba platiti Republika Hrvatska za sljedeće obračunsko razdoblje. Nadalje, iznos jednak iznosu dostupne gotovine bit će neopozivo i bezuvjetno prebijen s plaćanjima financijskog doprinosa za sljedeće obračunsko razdoblje, pod uvjetom da će se za dostupnu gotovinu koju je Koncesionar tako zadržao, kamate obračunavati od 31. siječnja po stopi koju objavljuje banka kod koje Koncesionar ima otvoren račun za pologe po viđenju. Iznos koji je jednak iznosu navedene kamate bit će neopozivo i bezuvjetno na isti način prebijen s plaćanjima financijskog doprinosa.

Također, prema odredbi članka 26.3.3. (A) zadnjih izmjena i dopuna ugovora o koncesiji iz 2018., Koncesionar zadržava dostupnu gotovinu koja će biti uključena u obračun usklađene osnove financijskog doprinosa za tu godinu u skladu s uvjetima navedenim u dodatku 19 ugovora o koncesiji, ako je dostupna gotovina veća od nule i postoje planirani financijski doprinosi koje Republika Hrvatska treba platiti za sljedeće obračunsko razdoblje. Iznos koji je jednak iznosu te dostupne gotovine se odbija od iznosa koji bi Republika Hrvatska platila kao financijski doprinos za sljedeće obračunsko razdoblje. Naknadno obračunsko razdoblje označava, u pogledu bilo kojeg obračunskog razdoblja, obračunsko razdoblje koje slijedi odmah nakon tog obračunskog razdoblja.

Ministarstvo je u poslovnim knjigama za 2018., evidentiralo potraživanje i obvezu za povrat u državni proračun prema Koncesionaru u iznosu jednakom zadržanom iznosu viška dostupne gotovine iz 2017. i 2018. odnosno 5.000.000 EUR u protuvrijednosti 37.131.198,00 kn. Novčana sredstva iz viška dostupne gotovine za 2017. i 2018., u vrijeme obavljanja revizije (lipanj 2019.), nalaze se na žiro računu Koncesionara. Prema dostavljenoj dokumentaciji Koncesionara, zadržana sredstva u iznosu 5.000.000 EUR namijenjena su za buduće troškove razvoja faze 2B2 (troškovi savjetnika i tehnički troškovi), koja nije ugovorena.

Prema izmjeni i dopuni ugovora o koncesiji iz 2018., odredbom članka 8.7. navedeno je da će se sredstva iz kredita koji je Koncesionar povukao ranijih godina u iznosu 6.900.000 EUR i koji je bio namijenjen za izradu glavnog projekta i plaćanje drugih troškova razvoja faze 2B, koristiti i za troškove razvoja i izradu glavnog projekta faze 2B2. Ugovorom se Republika Hrvatska nije obvezala snositi troškove razvoja faze 2B2 sredstvima iz državnog proračuna.

Sredstva iz viška dostupne gotovine za 2017. u iznosu 2.500.000 EUR, evidentirana su u poslovnim knjigama Ministarstva za 2018., na računu potraživanja kao i u obvezama za povrat u državni proračun u iznosu 18.591.823,00 kn. Uvidom u financijske planove Ministarstva za 2018. i 2019. nije razvidno da su navedena sredstva državnog proračuna odobrena kao predujam za korištenje Koncesionaru za pokriće troškova razvoja faze 2B2, za što nije dobivena suglasnost Ministarstva Financija, što nije u skladu s odredbom članka 53. Zakona o proračunu prema kojoj je plaćanje predujma moguće samo uz prethodnu suglasnost ministra financija. Vlada Republike Hrvatske je 13. rujna 2018. odobrila izmjene i dopune Ugovora o koncesiji u kojem je bankovnim financijskim planom (prilog 10. ugovoru) odnosno financijskim modelom predviđeno da dio od viška dostupne gotovine za 2017. u iznosu 2.500.000 EUR bude korišten za razvoj 2B2 faze izgradnje. Istom odlukom Vlada Republike Hrvatske je odobrila da se i sljedećih godina ažurira financijski model za sljedeće godine. Prema ažuriranom financijskom modelu početkom 2019. dio dostupne gotovine za 2018. u iznosu 2.500.000 EUR također je predviđen za razvoj 2B2 faze izgradnje, što na koncu 2019. ukupno iznosi 5.000.000 EUR odnosno 37.131.198,00 kn. Ministarstvo je dopisima odobrilo koncesionaru korištenje navedenih sredstava.

Izgradnja Istarskog ipsilona

Prema odredbama ugovora o koncesiji iz 1995., ukupna duljina koncesijskog područja planirane autoceste iznosi 144,0 km, od čega je Republika Hrvatska dala u koncesiju 48,2 km postojeće ceste (dionice Buje - Nova Vas, Medaki - Kanfanar i Matulji - Cerovlje uključujući tunel Učku), ceste u izgradnji 12,0 km (dionica Cerovići - Rogovići), a planirane ceste koje bi Koncesionar izgradio odnosno obnovio i proširio u pojedinim dijelovima za puni profil autoceste iznose 144,0 km. Osnovni ciljevi realizacije projekta bili su gospodarski razvoj područja, a posebno razvoj turizma te bolje povezivanje istarskog poluotoka s ostalim dijelovima Republike Hrvatske.

Prema odredbama ugovora o koncesiji, ishođenje lokacijske dozvole i izrada idejnog projekta, kojim se definiraju osnovne karakteristike projekta, u obvezi je Republike Hrvatske, a izrada glavnog projekta, ishođenje građevinske i uporabne dozvole u obvezi Koncesionara. Republika Hrvatska je u obvezi dati Koncesionaru zemljište na raspolaganje i premjestiti komunalnu infrastrukturu radi omogućavanja izvođenja građevinskih radova.

Ugovorom o koncesiji određeno je da će izvođač radova na izgradnji Istarskog ipsilona biti trgovačko društvo Bouygues Travaux Publics, s mogućnošću uzimanja podizvoditelja, a gradnja se ugovara po principu „ključ u ruke“. Ugovorena je fazna izgradnja, odnosno po dionicama.

Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2019.), Koncesionar je završio prvu fazu 1A, 1B te fazu 2A projekta, a u studenom 2018. potpisan je dodatak ugovoru za izgradnju faze 2B1 (izgradnja drugog kolnika na dionicama Rogovića i Vranje duljine 28,0 km).

Koncem 1999. završena je faza 1A koja obuhvaća izgradnju ceste (jedan kolnik na kojem se odvija dvosmjerni promet) i objekata nužnih za upravljanje i održavanje na dionici Rogovići - Kanfanar te Kanfanar - Bale - Vodnjan. Faza 1B odnosi se na izgradnju jednog kolnika u podfazama 1B1 (Medaki - Nova Vas), 1B2-1 (Nova Vas - Umag) te 1B3 (Vodnjan - Pula). Navedene dionice puštene su u promet u lipnju 2002. i prosincu 2006.

Faza 2A Istarskog ipsilona odnosi se uglavnom na izgradnju drugog paralelnog kolnika, a podijeljena je na četiri podfaze i mogućnost izgradnje pete podfaze koja se odnosi na pristupnu cestu Pula - Pomer. Podfaze 2A1, 2A2 i 2A3 uključuju izgradnju drugog kolnika i naplatnih stanica na dionicama Kanfanar - Pula, Umag - Buje - Kanfanar te Kanfanar - Rogovići (uključujući pristupnu cestu duljine 8,0 km Umag - Plovanija s naplatnim sustavom čvorova Rogovići i tunel Učka). Podfaza 2A4 odnosi se na poboljšanje postojeće dionice Učka - Matulji s poboljšanjem pristupnih cesta i čvorom Anđeli te treće trake za spora vozila (duljine 1,7 km). Podfaza 2A5 ugovorena je kao potencijalna faza, a odnosi se na izgradnju pristupne ceste Pula - Pomer. Faza 2A je, ovisno o završetku pojedine podfaze, puštena u promet od lipnja 2010. do srpnja 2012.

U listopadu 2018., izmjenama i dopunama ugovora o koncesiji, ugovorena je izgradnja faze 2B1 u podfazama 2B1-1, 2B1-2, 2B1-3 i 2B1-4. Odnosi se na izgradnju drugog kolnika na dionici Rogovići - Vranja duljine 28,0 km i izgradnju odmorišta i uslužnog objekta Rebristok. Planirani rok završetka gradnje je listopad 2021.

U ugovoru o koncesiji iz 2018. opisana je i faza 2B2 za koju nisu ugovoreni radovi, a odnosi se na izgradnju druge cijevi tunela Učka, izgradnju drugog kolnika na dionicama Vranja - tunel Učka i tunel Učka - Matulji, izgradnju drugog kolnika vijadukta Mirna i Limska Draga te izgradnju zaustavnih traka za dionice faze 1A i 1B koje nisu završene u fazi 2A. Izgradnja Istarskog ipsilona po fazama i dionicama, daje se u Prilogu 3.

Za izgradnju Istarskog ipsilona do lipnja 2019. zaključena su s izvoditeljima četiri ugovora po principu „ključ u ruke“. Prvi ugovor zaključen je u listopadu 1997. za izgradnju faze 1A u vrijednosti 108.291.620 EUR. U veljači 2003. zaključen je drugi ugovor za izgradnju faze 1B u vrijednosti 142.215.566 EUR te u rujnu 2008. ugovor o izgradnji faze 2A u vrijednosti 312.987.368 EUR. Za ugovor o izgradnji faze 2B1 iz listopada 2018. ugovorena vrijednost iznosi 156.500.000 EUR.

Prema odredbi ugovora o koncesiji iz 2008., Koncesionar je dužan Ministarstvu dostavljati sve izvještaje i podatke radi praćenja izgradnje i usklađenosti s propisima i normama. Prema obrazloženju Ministarstva, tijekom izgradnje Ministarstvo je primalo tromjesečne izvještaje o tijeku izgradnje te završne izvještaje o izgradnji pojedinih faza.

U tablici broj 4 daju se podaci o troškovima izgradnje Istarskog ipsilona, po fazama i dionicama, prema podacima Koncesionara.

Tablica broj 4

Troškovi izgradnje Istarskog ipsilona, po fazama i dionicama

u EUR

Redni broj	Faza izgradnje	Dionica izgradnje	Ukupno planirana i ugovorena vrijednost građevinskih radova	Trošak građevinskih radova	Trošak izrade glavnog projekta i drugo
	1	2	3	4	5
1.	Faza 1A	Rogovići - Kanfanar - Vodnjan	108.291.620	109.159.754	1.788.832
2.	Faza 1B	Umag - Medaki i Vodnjan - Pula	142.215.566***	162.161.697	3.421.682
3.	Faza 2A	Umag - Pula - Pomer, Kanfanar - Rogovići i Matulji - tunel Učka*	312.987.368	326.333.973	3.322.567
4.	Faza 2B1**	Rogovići - Vranja Odmorište Rebrri istok	156.500.000	0	3.691.553
Ukupno			719.994.554	597.655.424	12.224.634

*Rekonstrukcija izgrađene dionice Matulji - tunel Učka

**Faza 2B1 u izgradnji je od studenog 2018.

***Navedena ugovorena vrijednost osim građevinskih radova u iznosu 138.400.716 EUR sadrži i nabavu opreme u iznosu 3.814.850 EUR

Ukupni trošak građevinskih radova do zaključenja izmjena ugovora o koncesiji u listopadu 2018., iznosi 597.655.424 EUR te trošak izrade glavnog projekta i drugih povezanih troškova iznosi 12.224.634 EUR. Prema obrazloženju Koncesionara, ugovori o građenju su s fiksnim troškom gradnje koji se uvećava za godišnju inflaciju do kraja izgradnje. Kod podfaze 1B3 došlo je do odstupanja na više, odnosno kod podfaza 2A4 i 2A5 došlo je do odstupanja izvedenih radova na niže vrijednosti u odnosu na plan, zbog izmjene projekta koje su odobrili Ministarstvo, neovisni nadzor i tehnički savjetnik zajmodavaca.

U tablici broj 5 daju se podaci o broju i duljini objekata vijadukata, podvožnjaka, nadvožnjaka i mostova te o cijeni izgradnje Istarskog ipsilona, po fazama, na temelju dostavljenih podataka Koncesionara.

Tablica broj 5

Broj i duljina objekata vijadukata, podvožnjaka, nadvožnjaka i mostova te cijena izgradnje Istarskog ipsilona, po fazama (jedan kolnički trak)

u EUR

Redni broj	Faza izgradnje	Broj objekata (vijadukata, podvožnjaka, nadvožnjaka i mostova)	Duljina svih objekata u metrima	Cijena izgradnje (građevinski radovi i drugi povezani troškovi)	Ukupna duljina pojedine faze u km	Cijena izgradnje po kilometru
	1	2	3	4	5	6
1.	Faza 1A	36	1 681	110.948.586	34,7	3.197.366
2.	Faza 1B	48	3 321	165.583.379	48,9	3.386.163
3.	Faza 2A	6	552	329.656.540	100,6	3.276.904
4.	Faza 2B1*	31	2 500	160.191.553	28	5.680.552
Ukupno		121	8 054	766.380.058	212,2	3.611.593

*Odnosi se na ugovorenu vrijednost faze 2B1 koja je u izgradnji od studenog 2018.

Prosječna cijena izgradnje Istarskog ipsilona po kilometru (jedan kolnički trak) za fazu 1A iznosila je 3.197.366 EUR, za fazu 1B 3.386.163 EUR, za fazu 2A iznosila je 3.276.904 EUR, dok za fazu 2B1 cijena iznosi 5.680.552 EUR.

Prema usmenom obrazloženju odgovornih osoba Koncesionara, za fazu 2B1 ugovorena je viša cijena po kilometru ceste, jer je izgradnja izuzetno tehnički zahtjevna te se na malom broju kilometara mora izgraditi veliki broj vijadukata, podvožnjaka i nadvožnjaka.

Prema odredbi članka 2. Zakona o sigurnosti prometa na cestama (Narodne novine 67/08, 48/10 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 74/11, 80/13, 158/13 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 92/14, 64/15, 108/17 i 70/19), autocesta je javna cesta posebno izgrađena i namijenjena isključivo za promet motornih vozila, koja ima dvije fizički odvojene kolničke trake (zeleni pojas, zaštitnu ogradu i slično) za promet iz suprotnih smjerova sa po najmanje dvije prometne trake širine najmanje 3,5 m, a s obzirom na konfiguraciju terena i po jednu traku za zaustavljanje vozila u nuždi širine najmanje 2,5 m, bez raskrižja s poprečnim cestama i željezničkim i tramvajskim prugama u istoj razini, u čiji se promet može uključiti, odnosno isključiti samo određenim i posebno izgrađenim priključnim prometnim trakama za ubrzavanje ili usporavanje, odnosno priključnim rampama, kojom je omogućen siguran prometni tok vozila brzinom od najmanje 80 km/h i koja je kao autocesta označena prometnim znakom.

Ugovorom o koncesiji od listopada 2018. definirane su sve podfaze izgradnje autoceste. Osim ostvarenih i završenih faza te ugovorene faze izgradnje 2B1, definirana je faza 2B2 za koju nisu ugovoreni radovi. Faza 2B2 odnosi se na radove bušenja druge cijevi Tunela Učka, odnosno izgradnja dvije dodatne trake između čvorišta Vranja i tunela Učka (2B2-1), izgradnja dvije dodatne trake između Matulja i tunela Učka (2B2-2), udvostručenje vijadukta Mirna i Limska Draga (2B2-3) te izgradnja zaustavnih traka za one dionice Faze 1A i 1B koje nisu dovršene u sklopu faze 2A (2B2-4).

Na dionici Pula - Umag i Kanfanar - Rogovići (Pazin) izgrađena je autocesta u jednom smjeru sa zaustavnom trakom, a u drugom smjeru izgrađena su ugibaldišta svakih 2,0 km umjesto zaustavne trake. Prema obrazloženju Koncesionara, navedena izgradnja temeljila se na idejnom projektu Republike Hrvatske, radi uštede otplate zajma kroz mehanizam financijskog doprinosa. Također, dionica Rogovići - Matulji izgrađena s jednim kolnikom na kojem se odvija dvosmjerni promet, klasificirana je kao autocesta.

Upravljanje i održavanje Istarskog ipsilona

Prema odredbi članka 19. ugovora o koncesiji, Koncesionar je dužan o svom trošku održavati u dobrom stanju i upravljati autocestom s naplatom cestarine i to na način da uvijek u potpunosti služi svojoj namjeni, osim u slučaju izričitih odredbi iz ugovora kojima se nalaže drugačiji postupak. Za upravljanje i održavanje Istarskog ipsilona, Koncesionar je zaključio ugovor s Upraviteljem u travnju 1998. s izmjenama u prosincu 2007., rujnu 2008., lipnju 2010. te u listopadu 2018.

Upravitelj je, u svom sastavu, organizirao četiri operativne službe: službu sigurnosti i upravljanja, službu održavanja, službu naplate cestarine i službu administracije i financija. Koncem 2018. Upravitelj je imao 246 zaposlenika, a u ljetnim mjesecima 270.

Ugovor o upravljanju i održavanju koji je Koncesionar zaključio s Upraviteljem sastavljen je na engleskom jeziku i nije preveden na hrvatski jezik koji je službeni jezik Republike Hrvatske. Navedeno je predstavljalo ograničenje kod obavljanja revizije u razumijevanju pojedinih ugovorenih obveza i praćenja poslovnih aktivnosti.

U skladu s odredbom članka 18.1. ugovora o koncesiji iz 1995., Republika Hrvatska, odnosno pravna osoba za upravljanje državnim cestama (Hrvatska uprava za ceste) prenosi bez naknade svu opremu, alate, vozila i strojeve koji su potrebni za upravljanje i održavanje na dionici Cerovlje - Matulji uključujući tunel Učku.

U studenom 1998. Hrvatska uprava za ceste je s Koncesionarom zaključila ugovor o besplatnom prijenosu opreme, alata, strojeva i vozila procijenjene tržišne vrijednosti 273.067,00 kn, a u srpnju 1998. predala je Koncesionaru na upravljanje novoizgrađenu cestu Cerovlje - Rogovići.

Prema odredbi ugovora o koncesiji iz 1995., na dan početka upravljanja, Koncesionar se obvezuje primiti u radni odnos zaposlenike koji su bili zaposleni na održavanju tunela Učka. Prema odredbama ugovora Koncesionara i Upravitelja, Upravitelj je počeo održavati cestu faze 1A u prosincu 1999., ceste faze 1B u lipnju 2005., faze 2A u lipnju 2011., a fazu 2B1 će održavati nakon završetka izgradnje po fazama (od studenog 2021.).

Koncesionar je u obvezi pružati usluge upravljanja i održavanja Istarskog ipsilona, koje obuhvaćaju: naplatu cestarina i drugih prihoda, kontrolu cestovnog prometa, pružanje pomoći korisnicima autoceste s naplatom cestarine, pozivanje službi za pružanje pomoći korisnicima, svakodnevno održavanje autoceste s naplatom cestarine, kontrolu pristupa koncesijskom području, praćenje uvjeta u prometu, rješavanje pritužbi, izradu statističkih analiza, vođenje evidencije i podnošenje izvješća te provedbu mjera zaštite cesta.

Prema odredbama Priloga 18. izmjena i dopuna ugovora o koncesiji iz 2008., troškovi upravljanja i održavanja uključuju troškove upravljanja, administracije, zaposlenika, pravne i računovodstvene troškove, obveze prema bilo kojem ugovoru u vezi s upravljanjem i održavanjem Istarskog ipsilona, premije osiguranja, troškove redovnog i izvanrednog održavanja i obnavljanja, porez na dobit, ako postoji i druge poreze te sve druge troškove navedene u Prilogu 18.

Ugovorom o koncesiji iz 2008. (Aneks 1 Prilogu 18.) maksimalni fiksni mjesečni troškovi upravljanja i održavanja iznose 3.856.410,00 kn, uvećano za formulu koja sadrži indekse koje objavljuje Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske na dan obračuna (visina hrvatskog indeksa plaća, indeksa elektroprivrede, indeksa proizvodnje naftnih derivata te visinu indeksa troškova života). Dodatkom 1. Prilogu 19. izmjena i dopuna ugovora o koncesiji iz 2018., maksimalni mjesečni troškovi redovnog upravljanja i održavanja koji uključuju izgradnju faze 2B1, iznose 5.219.806,00 kn uvećano za indekse koje objavljuje Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske na dan izračuna.

Prema odredbama Aneksa 1 Priloga 18. ugovora o koncesiji iz 2008., u troškove upravljanja i održavanja uključeni su i troškovi za tehničke usluge u iznosu 150.000 EUR godišnje na temelju ugovora o uslugama upravljanja između Upravitelja i trgovačkog društva Bouygues Travaux Publics. Isto tako u standardne troškove Koncesionara uključeni su i troškovi u iznosu 347.000 EUR godišnje za tehničke usluge na temelju ugovora Koncesionara i trgovačkog društva Bouygues Travaux Publics koji je zaključen 1998.

Prema odredbi članka 19.2. i 19.5. izmjena i dopuna ugovora o koncesiji iz 2008. i izmjena i dopuna ugovora o koncesiji iz 2018., oprema i objekti uključeni u autoceste s naplatom cestarine trebaju se održavati i zamjenjivati u skladu s Planom održavanja i zamjene koji će podnijeti Koncesionar i prihvatiti Ministarstvo.

Upravitelj sastavlja godišnje planove održavanja, koji sadrže operativni program redovnog održavanja, izvedbeni program zimske službe i financijski plan Upravitelja. U financijskom planu troškova iskazani su troškovi za plaće, troškovi funkcioniranja (električna energija, voda, gorivo, zimska služba i drugo), troškovi održavanja, nabava opreme te opći troškovi (administrativni troškovi, vanjski suradnici i drugo).

Prema odredbama točke 3.2.7. Priloga 12. Norme upravljanja i održavanja iz ugovora o koncesiji za 2018., Koncesionar ustrojava sustav nadzora i statističke obrade prolaska vozila kroz naplatna mjesta i prihoda od naplate cestarine te o tome sastavlja godišnje izvješće, kao sastavni dio izvješća o upravljanju i održavanju. Podaci u navedenom izvješću pohranjuju se u odgovarajućoj bazi podataka Koncesionara, i to tijekom pet godina. Prema odredbama točke 3.10. Priloga 12. navedenog ugovora o koncesiji, Koncesionar sastavlja godišnje izvješće o upravljanju i održavanju koje sadržava sve bitnije statističke i pripadajuće napomene u vezi s prometnim tokovima uključujući pojedinosti o najvišim vrijednostima, приходima, prometnim nezgodama, uslugama pruženim korisnicima i pritužbama.

Osim navedenog, izvješće sadrži informacije o važnijim činjenicama i događajima, preporukama u pogledu predloženih preinaka ili proširivanja objekta, opreme ili sredstava koja se smatraju potrebnim radi poboljšanja usluga upravljanja, kako bi se podigla opća razina i kvaliteta usluga te najnovijim podacima dobivenim praćenjem prometa. Upravitelj je za 2017. i 2018. sastavio izvješća o aktivnosti koja sadrže ugovorene podatke.

- Izvanredno održavanje

Prema odredbama Zakona o cestama, izvanredno održavanje cesta odnosi se na povremene radove koji se obavljaju radi poboljšanja pojedinih dijelova ceste bez izmjene tehničkih elemenata ceste, osiguranja sigurnosti, stabilnosti i trajnosti ceste i cestovnih objekata i povećanja sigurnosti prometa. Poslovi redovitog i izvanrednog održavanja, opseg pojedinih radova, rokovi izvođenja radova i drugo, propisani su Pravilnikom o održavanju cesta.

U Prilogu 12. Norme upravljanja i održavanja ugovora o koncesiji iz 2008. i 2018., određeno je da Koncesionar utvrđuje program izvanrednog održavanja. Pri utvrđivanju programa, Koncesionar razmatra potrebu za provedbom određenih radnji te poduzima korake koje smatra nužnima za obavljanje izvanrednog održavanja. Izvanredno održavanje odnosi se na obnovu kolničke konstrukcije i rubnika na autocestama, obnovu dijelova inženjerskih objekata, obnovu opreme i sredstava koja se upotrebljavaju u okviru sustava upravljanja i drugo.

Prema odredbama Aneksa 1 Priloga 18. izmjena i dopuna ugovora o koncesiji iz 2008., troškovi izvanrednog održavanja i obnavljanja temelje se na četverogodišnjem Planu izvanrednog održavanja i obnavljanja, a prema Aneksu 3 Priloga 18., Koncesionar je obavezan do konca listopada prije isteka četverogodišnjeg razdoblja dati Ministarstvu na prihvaćanje revidiranu verziju Aneksa 3 za slijedeće četiri godine.

Ako Ministarstvo ne odobri navedeni plan u roku 15 dana, troškovi izvanrednog održavanja i obnavljanja za slijedeće četiri kalendarske godine temeljit će se na prosjeku iznosa troškova prethodnog četverogodišnjeg plana, uvećano za izračun prema formuli radi povećanja visine indeksa troškova života.

Koncesionar je u veljači 2010. donio unutarnje procedure za postupke nabave roba, usluga i radova. Za nabave procijenjene vrijednosti iznad 15.000,00 kn traže se najmanje tri ponude, a za nabave procijenjene vrijednosti iznad 500.000,00 kn, nabava se objavljuje u javnim glasilima.

Prema dokumentaciji Koncesionara, za 2017. zaključena su dva ugovora, i to za radove na zaštiti pokosa Vela Draga u vrijednosti 1.248.000,00 kn te obnovi vijadukata Zrinščak, Dolenja Vas i podvožnjaka Dolenja u vrijednosti 7.915.669,00 kn, za koje su objavljeni pozivi za podnošenje ponuda u Narodnim novinama u 2016. Za radove na obnovi kolnika i glavni pregled cestovnih objekata, kolnika i informatičkog rješenja za gospodarenje objektima objavljeni su pozivi za podnošenje ponuda u Narodnim novinama tijekom 2018. te su zaključeni ugovori s izabranim izvoditeljima.

Prema Planu izvanrednog održavanja i obnove od 2015. do 2018., radovi se odnose na obnovu sigurnosnih sustava objekata tunela Učka, zamjenu informatičke opreme sustava naplate cestarine, obnovu kolničke konstrukcije, obnovu pojedinih dijelova objekata u skladu s prioritetima, zaštitu usjeka, zasjeka i pokosa te obnovu opreme ceste te smanjenje potrošnje energenata u skladu s programom održivog razvoja. Navedeni Plan ne sadrži detaljan opis poslova, lokaciju i količinu.

Koncem rujna 2018. Ministarstvo je dalo suglasnost Koncesionaru za prijedlog Programa izvanrednog održavanja i obnove Istarskog ipsilona za 2019. do 2022. Navedenim planom planirana su sredstva za 2019., u iznosu 24.733.596,00 kn, za 2020., u iznosu 25.129.333,00 kn, za 2021. u iznosu 25.531.402,00 kn te za 2022. u iznosu 25.939.905,00 kn. Iako je ugovor o izmjenama i dopunama zaključen 15. listopada 2018., kao prilog ugovoru o koncesiji dan je Plan izvanrednog upravljanja i održavanja za 2015. do 2018., koji je vrijedio do konca 2018. U ugovoru o koncesiji iz listopada 2018. ugovorene su uštede na troškovima izvanrednog upravljanja i održavanja 50,0 %, a izračun uštede (ako postoji) izračunava se nakon datuma na koji završava razdoblje Plana izvanrednog održavanja 2019. - 2022.

U Prilogu 4 daju se podaci o planiranim i izvršenim rashodima upravljanja i održavanja te izvanrednog održavanja Istarskog ipsilona od 2009. do konca 2018., prema podacima iz Programa građenja i održavanja javnih cesta Republike Hrvatske, Ugovora o koncesiji i dostavljenih podataka Koncesionara. Podaci iz Planova izvanrednog održavanja i obnavljanja iskazani u ugovoru i izmjenama ugovora o koncesiji nisu istovjetni podacima iz Programa građenja i održavanja javnih cesta Republike Hrvatske. Podatke o izvršenju Plana upravljanja i održavanja te Plana izvanrednog održavanja i obnavljanja za potrebe revizije dao je Koncesionar.

U ugovoru i izmjenama ugovora o koncesiji nije određeno na koji način Ministarstvo prati izvršenje planiranih radova izvanrednog održavanja i obnavljanja niti je ugovorena obveza Koncesionara o dostavi izvještaja u cilju praćenja planiranih, ugovorenih i ostvarenih troškova za izvanredno održavanje i obnovu po godinama.

Ministarstvo je dostavilo evidencije koje se vode po vrstama ceste (autoceste, državne ceste, županijske i lokalne ceste), po upraviteljima i mjesečnim troškovima za izgradnju, izvanrednom i redovnom održavanju. U navedenoj dokumentaciji nema podataka o mjesečnom izvršenju, a iznosi godišnjih izvršenja nisu istovjetni podacima koje je dostavio Koncesionar za potrebe obavljanja revizije. Prema pisanom obrazloženju Ministarstva, Koncesionar obavještava Ministarstvo o izvršenju plana izvanrednog održavanja i obnove u siječnju tekuće godine putem dokumentacije koju Koncesionar dostavlja uz izračun dostupne gotovine.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu pratiti godišnje ostvarenje Plana izvanrednog održavanja i obnove Istarskog ipsilona.

Praćenje i nadzor izvršenja ugovora o koncesiji

Prema odredbama članaka 87. do 92. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (Narodne novine 76/17 i 116/17), Uprava za cestovnu i željezničku infrastrukturu, između ostalog, vodi postupak davanja ugovora o koncesijama za prometnu infrastrukturu i njegovo praćenje. Obavlja poslove financijske kontrole u vezi s namjenskim trošenjem sredstava doznačenih iz državnog proračuna te brine da svaki rashod bude opravdan stvarnom potrebom i potvrđen prethodnom kontrolom, sudjeluje u provedbi natječajnih postupaka za koncesijske projekte cestovne i željezničke infrastrukture te prati njihovu realizaciju. Sudjeluje u izradi i praćenju provedbe Strategije prometnog razvoja Republike Hrvatske i drugih strateških dokumenata od interesa za razvitak cestovne i željezničke infrastrukture u Republici Hrvatskoj. Prati provedbu programa i planova građenja i održavanja cestovne i željezničke infrastrukture. Za obavljanje poslova Uprave za cestovnu i željezničku infrastrukturu, ustrojen je sektor za strateške projekte i financije te sektor za razvoj i unaprjeđenje infrastrukture.

U skladu sa Zakonom o koncesijama, ugovor o koncesiji upisan je u registar koncesija u kojem su navedeni osnovni podaci o Koncesionaru, podaci o ugovoru, podaci o plaćenom financijskom doprinosu i drugi podaci. Od 1995. do 2018., za praćenje izvršenja obveza iz ugovora o koncesiji, bilo je zaduženo više državnih tijela: Direkcija za javne investicije d.o.o., Ministarstvo i Ministarstvo financija. Dokumentacija koja se odnosi na davanje koncesije, nije se sustavno prenosila s jednog nadležnog tijela na drugo.

Od početka koncesije više zaposlenika u spomenutim tijelima je bilo zaduženo za praćenje provedbe ugovora o koncesiji. Pri primopredaji dokumentacije nisu sastavljani zapisnici o primopredaji.

Dio dokumentacije, koji se odnosi na izvlaštenje zemljišta i upis u zemljišne knjige, premještanje komunalne infrastrukture i druge podatke, vodi se u Hrvatskim autocestama d.o.o. Prema odredbama članaka 5. i 6. ugovora o izmjenama i dopunama broj 4., iz kolovoza 2008., Republika Hrvatska je dužna ishoditi lokacijske dozvole za svaku fazu i prenijeti na Koncesionara, izraditi idejni projekt u skladu s važećim propisima te učiniti dostupnim područje projekta i premjestiti komunalnu infrastrukturu o svom trošku. Navedene odredbe provode Hrvatske autoceste d.o.o. u ime Republike Hrvatske. Ministarstvo ne raspolaže podacima o upisu autoceste kao javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske i koncesije u zemljišne knjige na području Istarskog ipsilona.

Prema podacima iz poslovnih knjiga Hrvatskih autocesta d.o.o., ulaganja u zemljište za Istarski ipsilon (potpuno izvlaštenje, trošak zaključka, nepotpuno izvlaštenje, pravo služnosti) od 2001. do konca 2018. iznose 233.581.257,00 kn, a za premještanje komunalne infrastrukture (pripremi radovi izmještanja instalacija, projektiranje, građenje i nadzor) 85.363.179,00 kn.

Tijekom obavljanja revizije (kolovoz 2019.), ministar je donio odluku o imenovanju odgovornih osoba za provedbu strateškog plana i prijenosu ovlasti i odgovornosti za upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu Ministarstva. Imenovana je osoba za provedbu načina ostvarenja posebnog cilja: Razvoj i održavanje cestovne infrastrukture te će u okviru navedenog posebnog cilja pratiti i provedbu Ugovora o koncesiji.

Državni ured za reviziju predlaže zatražiti dostavu podataka od Hrvatskih autocesta d.o.o., u vezi upisa javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske i koncesije u zemljišne knjige na području Istarskog ipsilona.

- Kontrola dostavljene dokumentacije za izračun dostupne gotovine

Prema obavljenom uvidu u dokumentaciju za izračun dostupne gotovine za 2017. i 2018. u dijelu koji se odnosi na troškove izvanrednog održavanja, priložena je tablica Plan obnove za 2017. koja sadrži djelomične podatke o vrsti radova, nazivu izvoditelja te ugovorenim i plaćenim vrijednostima radova. Prema navedenoj tablici, vrijednost ugovorenih i planiranih radova za 2017. iznosi 24.961.931,00 kn, a plaćeno je 1.051.634,00 kn. Vrijednost planiranih radova iznosi 23.910.297,00 kn za koja nisu navedeni izvoditelji radova niti je iz dokumentacije vidljivo na koje se ugovore odnose. Uz navedenu tablicu, Koncesionar nije Ministarstvu priložio dokumentaciju, odnosno račune kao dokaz obavljenih radova.

Za radove u iznosu 1.051.634,00 kn priloženi su dijelovi ugovora s izvoditeljima (naziv izvoditelja i vrijednost radova) te narudžbenice Koncesionara. Navedeno nije dokaz stvarno obavljenih radova. Iz navedene dokumentacije ne može se utvrditi koji radovi su ugovoreni i u kojem razdoblju izvršeni. Prema obrazloženju Koncesionara, dio troškova koji se odnosi na građevinske radove (obnova kolnika) prelazi iz jedne obračunske godine u drugu.

U priloženoj dokumentaciji za izračun dostupne gotovine za 2018., u dijelu koji se odnosi na izvanredne troškove održavanja, navedene su rezervacije za obnovu opreme za naplatu cestarine, obnovu kolnika, obnovu objekata i opreme ceste u iznosu 7.223.610,00 kn za koje nisu priloženi ugovori ni računi.

U dostavljenoj dokumentaciji Ministarstvu navedeni podaci koji se odnose na troškove izvanrednog održavanja za 2017. i 2018., opisani su kao knjiženi troškovi obnove Koncesionara. Zaposlenici Ministarstva obavljaju formalne i računске kontrole u vezi s isplatom subvencije (financijskog doprinosa) Koncesionaru. Ne obavlja se suštinska kontrola, primjerice stvarno ostvareni troškovi niti se uspoređuju s planom i ugovorom. Koncesionar dostavlja svake godine u siječnju dokumentaciju (ugovore, narudžbenice i drugo) koja se odnosi na izračun dostupne gotovine. Navedeni dokumenti nisu knjigovodstvene isprave, jer ne odražavaju nastale nego potencijalne poslovne događaje.

Tek kada se ugovor realizira, knjigovodstvene isprave predstavljaju dokumentaciju za knjiženje. U navedenom slučaju uobičajeno je da se obavljeni radovi obračunavaju putem privremenih obračuna (građevinskih situacija), kojima se specificira vrijednost izvršenih, ugovorenih i preostalih radova.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu zatražiti od Koncesionara pravodobno dostavljanje dokumentacije o stvarno izvršenim radovima (privremene i okončane situacije, primopredajni zapisnici i drugo), kako bi se mogla obaviti cjelovita kontrola dokumentacije u cilju praćenja ispravnog izračuna dostupne gotovine.

- Sekundarni sadržaji na autocesti

U veljači 2005., Koncesionar je zaključio ugovor o potkoncesiji za financiranje, projektiranje, građenje, upravljanje i održavanje benzinskih postaja i drugih sekundarnih sadržaja na autocesti. Prema dostavljenim podacima, prateći uslužni objekti izgrađeni su s benzinskim postajama na odmorištima Bačva i Pula u svakom smjeru. Prema ugovoru o potkoncesiji, potkoncesionar koristi objekte bez plaćanja naknade Koncesionaru. Pravilnikom o mjerilima za izračun naknade za korištenje cestovnog zemljišta i naknade za obavljanje pratećih djelatnosti (Narodne novine 135/99 i 126/03), koji je vrijedio u trenutku zaključenja ugovora, propisana je najniža visina naknade za obavljanje pratećih djelatnosti koja za benzinsku postaju mjesečno iznosi 1.800,00 kn, a za caffè bar 1.200,00 kn.

Također, prema Pravilniku o korištenju cestovnog zemljišta i obavljanju pratećih djelatnosti na javnoj cesti (Narodne novine 78/14), koji je na snazi od 2014., utvrđena je naknada za obavljanje pratećih djelatnosti na autocestama u istom mjesečnom iznosu kao i u vremenu zaključenja ugovora. Za izgrađene objekte (četiri benzinske postaje i četiri caffè bara), godišnja najniža naknada je trebala iznositi 144.000,00 kn. Prihod ostvaren od sekundarnih sadržaja ulazi u izračun za financijski doprinos, te bi na temelju navedenog Republika Hrvatska godišnje Koncesionaru plaćala manje financijskog doprinosa za navedeni iznos.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu zatražiti od Koncesionara uvođenje naknade za obavljanje pratećih djelatnosti s potkoncesionarom u skladu s odredbama Pravilnika o korištenju cestovnog zemljišta i obavljanju pratećih djelatnosti na javnoj cesti, koji je donijelo Ministarstvo.

- Iskazivanje rashoda za financijski doprinos

Prema poslovnim knjigama Ministarstva za 2016., 2017. i 2018., u vezi evidentiranja subvencije (financijskog doprinosa), utvrđeno je da su obveze i rashodi za financijski doprinos stornirani u ukupnom iznosu 36.704.760,00 kn, a odnose se na višak dostupne gotovine koji je zadržan kod Koncesionara, odnosno nije vraćen tijekom istog obračunskog razdoblja. Na navedeni način umanjuju se obveze i rashodi u poslovnim knjigama za iznos koji će se kompenzirati financijskim doprinosom u idućem obračunskom razdoblju.

Osim navedenog, u 2016. nije evidentiran dio računa koji je kompenziran s Koncesionarom u iznosu 24.696.849,00 kn. Kompenzacija je izvršena, jer Ministarstvo dijelom nije isplatio financijski doprinos po ispostavljenom računu Koncesionara iz prosinca 2016.

Zbog navedenog, od 2016. do 2018. manje je iskazan rashod za subvencije (financijski doprinos) u poslovnim knjigama Ministarstva u ukupnom iznosu 61.401.609,00 kn. Navedeno nije u skladu odredbom članka 20. stavaka 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18), prema kojoj se rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose, neovisno o plaćanju.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu iskazivati rashode u poslovnim knjigama u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu.

- Inspekcijski nadzor

Prema Zakonu o cestama, odjel inspekcije obavlja poslove inspekcijskog nadzora nad provedbom propisa iz područja javnih cesta, prijevoza izvanrednog tereta i utjecaja cestovnog prometa na okoliš, poduzima mjere za uklanjanje nepravilnosti i nedostataka uočenih inspekcijskim nadzorom i prati njihovo izvršenje za autoceste, objekte s naplatom i složene cestovne objekte.

Odjel inspekcije autocesta, složenih objekata i žičara, koji djeluje pri Ministarstvu, obavio je pet inspekcijskih nadzora u 2017. te 12 u 2018. U 2017. izvršeni su pregledi radova na sanaciji objekta Zrinščak i Dolenja Vas, kontrola sustava odvodnje na autocesti (A9) u vrijeme ekstremnih oborina, te je obavljena provjera priprema i izvršenja radova prema izvedbenom programu zimske službe.

U 2018. obavljena je provjera u vezi s donošenjem operativnog programa redovnog održavanja za 2018., plana izvanrednog održavanja od 2015. do 2018. te plana ophodnje za 2018.

Obavljeni su nadzori u vezi sanacije objekta Zrinščak i Dolenja Vas, pregled rada zimske službe, pregled i kontrola ventilacijskog sustava tunela Učka, pregled izvršenih radova na održavanju i godišnjem planu posebnih mjera zaštite od požara, pregled izlivanja oborinskih voda, nadzor održavanja i stanja na ugibalištima i odmorištima, pregled stanja i održavanja na autocesti, pregled izvođenja radova na sanaciji vijadukta Mrzlići, pregled izvođenja radova na sanaciji pokosa Vela Draga te pregled stanja i pripremljenosti za održavanje u zimskim uvjetima. Nakon izvršenih nadzora, inspekcija je sastavila zapisnike.

U vezi očuvanja okoliša, Koncesionar i Upravitelj kontinuirano unaprjeđuju poslovne procese očuvanja i zaštite okoliša te Upravitelj raspolaže ISO certifikatima, od čega se tri odnose na očuvanje i zaštitu okoliša: ISO 140001, ISO 9001, ISO 50001 i sustava za upravljanje energijom ISO 50001 (iz studenog 2018).

OSTVARENJE UGOVORENIH CILJEVA

U rujnu 1995. zaključen je ugovor o koncesiji za financiranje, izgradnju, upravljanje i održavanje Istarskog ipsilona koji je do vremena obavljanja revizije (lipanj 2019.) izmijenjen i dopunjen pet puta.

Ugovorom o koncesiji te izmjenama i dopunama ugovora, Republika Hrvatska se obvezala otkupiti zemljište na trasi Istarskog ipsilona, izmjestiti komunalnu infrastrukturu, financirati izradu idejnog projekta, ishoditi lokacijske dozvole, izgraditi 12 km jednog kolnika na dionici Rogovići - Cerovlje te dati na upravljanje i održavanje izgrađene dionice: Buje - Nova Vas, Medaki - Kanfanar (uključujući i vijadukt Limska Draga) te Cerovlje - Matulji s jednim kolnikom ukupne duljine 48,2 km uključujući i tunel Učku.

Nadalje, obvezala se bez naknade prenijeti opremu, alate, strojeve i vozila procijenjene tržišne vrijednosti 273.067,00 kn koje je Hrvatska uprava za ceste koristila do zaključenja ugovora o koncesiji.

Republika Hrvatska ispunila je ugovorne obveze, osim što Ministarstvo za izgrađeni dio Istarskog ipsilona nema podatke u vezi s upisom javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske i koncesije u zemljišne knjige.

Koncesionar se obvezao financirati, izgraditi, upravljati i održavati Istarski ipsilon, izraditi glavni projekt, pribaviti građevinsku i uporabnu dozvolu, te unutar koncesijskog područja o svom trošku spojiti komunalnu infrastrukturu. Prema odredbama ugovora o koncesiji iz 1995., ukupna duljina koncesijskog područja planirane autoceste iznosi 144,0 km, od čega je Republika Hrvatska dala u koncesiju 60,2 km ceste, a planirane ceste koje bi koncesionar izgradio odnosno obnovio i proširio u pojedinim dijelovima za puni profil autoceste iznose 144,0 km. Koncesionar se obvezao preuzeti zaposlenike Hrvatskih uprava za ceste koji su do zaključenja ugovora o koncesiji radili na održavanju tunela Učka. Ugovorena je izgradnja u fazama.

U listopadu 2018., izmjenama i dopunama ugovora o koncesiji ugovorena je gradnja drugog kolnika na jednoj dionici 28,0 km te odmorišta i uslužnog objekta.

Koncesionar je ispunio preuzete ugovorne obveze, a u studenom 2018. započela je izgradnja navedene dionice.

Autocesta Istarskog ipsilona nije izgrađena u cijelosti, te nema sve elemente punog profila autoceste. Dva kolnika s dvije vozne trake u svakom smjeru izgrađene su na dionici Umag - Pula, te na dionici Kanfanar - Rogovići (Pazin), osim dijela ceste preko vijadukta Mirna i Limske Drage. U dokumentaciji Ministarstva i Koncesionara kao i u Odluci o razvrstavanju javnih cesta navedeni su različiti podaci o duljini Istarskog ipsilona.

Kako bi projekt izgradnje punog profila autoceste u potpunosti bio završen, potrebno je izgraditi još jedan paralelni kolnik na dionici Matulji - Vranja (faza 2B2) i drugu cijev tunela Učka, vijadukta Mirna i Limske Drage te izgraditi zaustavne trake na postojećim dionicama na kojima zaustavne trake nedostaju. Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2019.), Republika Hrvatska i Koncesionar nisu zaključili ugovor o izgradnji posljednje dionice autoceste (faza 2B2).

Prema ugovoru o koncesiji, nakon završetka koncesije, cjelokupna izgrađena infrastruktura Istarskog ipsilona bit će bez naknade dana na upravljanje Republici Hrvatskoj.

U nastavku se daju osnovni podaci o provedbi ugovora:

- ukupna duljina izgrađene autoceste s dva kolnika i četiri vozna traka je 96,0 km, dok je preostalih 48,0 km izgrađeno s jednim kolnikom te se promet odvija dvosmjerno.
- ukupni troškovi izgradnje i drugi povezani troškovi za Koncesionara do konca 2018. iznosili su 609.880.058 EUR, odnosno 4.574.100.435,00 kn.
- izgradnja je financirana kreditima koji se otplaćuju iz financijskog doprinosa i prihoda od cestarine te temeljnog kapitala i predujma Republike Hrvatske.
- predujam Republike Hrvatske iznosi 114.273.000,00 kn, a Koncesionar nema obvezu vraćanja predujma.
- od 1999. do 2019. Republika Hrvatska je preuzela rizik potražnje (rizik ostvarenja prihoda od cestarine), a nakon toga rizik potražnje dijelom je prenesen i na Koncesionara.
- primici od financijskog doprinosa do konca 2018. iznose 3.547.043.547,00 kn, a posljednjih deset godina čine 57,0 % izvora financiranja Koncesionara.
- u 2010. temeljni kapital u iznosu 256.417.200,00 kn smanjen je za 230.775.480,00 kn i pretvoren u beskamatni subordinirani dug, nakon čega iznosi 25.641.720,00 kn.
- koncesijska naknada nije plaćena od 1995. do 2018., jer nisu ispunjeni ugovoreni uvjeti (dostupna gotovina veća od nule te ne postoje planirani financijski doprinosi u sljedećem obračunskom razdoblju i drugo).
- za upravljanje i održavanje Istarskog ipsilona, Koncesionar je zaključio ugovor s Upraviteljem koji obavlja usluge naplate cestarine u ime i za račun Koncesionara, poslove sigurnosti i upravljanja prometom, tekućeg održavanja, savjetovanja o popravcima, izvanrednom održavanju i obnovi te poboljšanju i proširenju, zatvaranje traka, pratnje za vozila koja prevoze opasna opterećenja te organizacije zimske službe, ophodnje autoceste i postupanje u slučaju nesreće.

OCJENA UČINKOVITOSTI PROVEDBE UGOVORA O KONCESIJI ZA FINANCIRANJE, IZGRADNJU, ODRŽAVANJE I UPRAVLJANJE ISTARSKIM IPSILONOM

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti provedbe ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Istarskim ipsilonom. Ciljevi revizije bili su provjeriti postupak dodjele koncesije, financiranje izgradnje te izgradnje Istarskog ipsilona u predviđenim rokovima i prema modelu i uvjetima iz ugovora, pravilnost obračuna financijskog doprinosa i naknade za koncesiju, provjeriti primjenu propisa, planova i unutarnjih akata u vezi s upravljanjem i održavanjem autoceste, prati li se i nadzire izvršenje ugovora o koncesiji te ocijeniti jesu li koncesijom za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Istarskog ipsilona postignuti ciljevi radi kojih je ugovorena.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, primjenjujući utvrđene kriterije, Državni ured za reviziju ocjenjuje da je provedba ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Istarskim ipsilonom **učinkovita, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, jer su utvrđene nepravilnosti i propusti koji ne utječu bitno na provedbu ugovora i ostvarenje ciljeva zbog kojih je koncesija ugovorena, te Ministarstvu daje sljedeće naloge i preporuke:

- pratiti godišnje ostvarenje Plana izvanrednog održavanja i obnove Istarskog ipsilona
- zatražiti dostavu podataka od Hrvatskih autocesta d.o.o., u vezi upisa javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske i koncesije u zemljišne knjige na području Istarskog ipsilona
- zatražiti od Koncesionara pravodobno dostavljanje dokumentacije o stvarno izvršenim radovima (privremene i okončane situacije, primopredajni zapisnici i drugo), kako bi se mogla obaviti cjelovita kontrola dokumentacije u cilju praćenja ispravnog izračuna dostupne gotovine
- zatražiti od koncesionara uvođenje naknade za obavljanje pratećih djelatnosti s potkoncesionarom u skladu s odredbama Pravilnika o korištenju cestovnog zemljišta i obavljanju pratećih djelatnosti na javnoj cesti
- iskazivati rashode u poslovnim knjigama u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu.

Državni ured za reviziju je mišljenja da, iako se izgradnja, održavanje i upravljanje Istarskim ipsilonom najvećim dijelom provodi u skladu s ugovorom o koncesiji, čija provedba je predmet revizije, **nisu u cijelosti provedene zadovoljavajuće aktivnosti** u vezi s dodjelom koncesije, izgradnjom te financiranjem izgradnje Istarskog ipsilona, jer Ministarstvo ne posjeduje dokumentaciju na temelju koje je dodijeljena koncesija, do vremena obavljanja revizije autoceste nije izgrađena u cijelosti, a otplata kredita se i nadalje najvećim dijelom obavlja iz financijskog doprinosa.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih naloga i preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih nepravilnosti i propusta, čime bi se utjecalo na povećanje učinkovitosti provedbe ugovora o koncesiji i dodjele budućih koncesija.

OČITOVANJE KONCESIONARA

Koncesionar se očitovao na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti provedbe ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Jadranskom autocestom (Istarski ipsilon).

U vezi izračuna prijedloga cijena cestarine Koncesionar obrazlaže da Državni zavod za statistiku ne objavljuje procjene indeksa troškova života. Navodi da su se pri izračunima prijedloga cijena cestarine koristili podacima o projekcijama troškova života dobivenih od Hrvatske narodne banke, a čiji izračuni kada se primjene daju zanemarive razlike. Nadalje, navodi da će u slučaju budućih izmjena i dopuna ugovora o koncesiji broj 6., predložiti uskladiti izračun tako da se primjenjuju projekcije Hrvatske narodne banke.

U vezi naknade za koncesiju Koncesionar obrazlaže kako ugovor o koncesiji predviđa i dodatni mehanizam putem kojeg davatelj koncesije ostvaruje financijsku korist od Koncesionara. Naime, iako nisu ostvareni uvjeti za isplatu koncesijske naknade, uslijed ušteda na troškovima i viškova na prihodovnoj strani zbog učinkovitog upravljanja i održavanja Istarskog ipsilona, Koncesionar je putem mehanizma viška dostupne gotovine prijebom umanjio iznose financijskog doprinosa kojeg Ministarstvo plaća Koncesionaru u ukupnom iznosu 69.224.891 EUR.

U vezi rizika potražnje (rizik ostvarenja prihoda od naplate cestarine) kako je to opisano u izvješću, kojim se navodi da je Republika Hrvatska u potpunosti preuzela navedeni rizik, Koncesionar ističe kako navedeno nije u potpunosti točno. Obrazlaže da je ugovorom o koncesiji predviđeno da isplata dividendi ovisi o stvarno realiziranom prometu (prihodu od cestarina), što dovodi do promjenjivih iznosa dividendi pa samim time rizik potražnje snose i dioničari Koncesionara. Primjerice, uslijed značajnog pada prometa (time i prihoda od cestarina na Istarskom ipsilonu, ne dolazi do isplate dividende te neisplaćeni iznosi tako umanjuju financijski doprinos i iznos koji se potražuje od Koncedenta.

U vezi financiranja faze 2B2 Koncesionar obrazlaže kako članak 17. (Provedbe faze 2B) izmjena i dopunama broj 4. ugovora o koncesiji iz 2008., predviđa da Koncedent neće imati obveza u pogledu faze 2B, a koja obuhvaća fazu 2B1 i fazu 2B2, sve dok Koncesionar i Koncedent ne ugovore zahtjeve u pogledu financiranja i troškova koji se odnose na fazu 2B. Sukladno navedenoj odredbi, Ministarstvo je dana 14. veljače 2018., nastavno na dopis Koncesionara od 22. siječnja 2018., te detaljan proračun razvoja faze 2B2 Istarskog ipsilona dostavljen dopisom Koncesionara 24. siječnja 2018., izvijestilo Koncesionara da je suglasno da se iz iznosa viška dostupne gotovine za 2017. zadrži iznos od 2.500.000 EUR za razvoj faze 2B2, dok njegovo korištenje može započeti isključivo uz naknadno dobivenu suglasnost Ministarstva.

Koncesionar nadalje navodi da je financiranje razvoja faze 2B2 Istarskog ipsilona jasno definirano izmjenama i dopunama broj 5. ugovora o koncesiji iz 2018. Prema prilogu 10., (str. 258.) koji čini sastavni dio ugovora o koncesiji, nalazi se printana verzija financijskog modela iz kojeg je razvidna stavka u iznosu 2.500.000 EUR, a koji je rezerviran od ukupnog iznosa viška dostupne gotovine za 2017. za potrebe razvoja faze 2B2. Navedeni prilog 10. kao dio ugovora o koncesiji odobrila je Vlada Republike Hrvatske svojom odlukom od 13. rujna 2018. o odobravanju izmjena i dopuna broj 5. ugovora o koncesiji. Nadalje navodi da iznos od 2.500.000 EUR koji je zadržan iz viška dostupne gotovine za 2018. nije mogao kao takav biti naveden u izmjenama i dopunama broj 5. ugovora o koncesiji budući da u trenutku zaključenja navedenog ugovora financijska godina Koncesionara nije bila završena. Stoga je navedeni iznos naveden u ažuriranom financijskom modelu za 2019. u skladu s procedurom iz Tripartitnog ugovora.

Tripartitni ugovor, koji je Prilog 21. izmjena i dopuna broj 5. Ugovora o koncesiji, također je odobrila Vlada Republike Hrvatske. Tripartitni ugovor je vezani ugovor uz ugovor o koncesiji prema članku 56. stavak 4. i 5. Zakona o koncesijama. Tripartitnim ugovorom je predviđeno da će se na periodičnoj razini raditi ažuriranje financijskog modela, a kako bi se upravo u obzir uzeli i potom u financijskom modelu reflektirali recentni mjerodavni podaci o poslovanju Koncesionara, te zadnje dostupne pretpostavke o projekciji poslovanja Koncesionara u budućnosti. Projekcije dobivene na taj način su konačne i obvezujuće kako za Koncesionara tako i za Koncedenta u skladu s člankom 5. Tripartitnog ugovora. S tim u skladu je tako u ažuriranom financijskom modelu razvidan i dodatan iznos od 2.500.000 EUR koji je zadržan iz viška dostupne gotovine za 2018. za potrebe razvoja faze 2B2. Ažuriranje financijskog modela povjereno je neovisnom savjetniku za računalni model.

Koncesionar navodi da je višak dostupne gotovine nastao uslijed dobrog upravljanja Istarskim ipsilonom od strane Koncesionara i cjelokupnog poslovanja Koncesionara. Također, navodi da je financiranje troška razvoja faze 2B2 kroz zadržavanje iznosa od viška dostupne gotovine upravo najpovoljniji modalitet financiranja koji najmanje opterećuje sam financijski doprinos u usporedbi sa situacijom da se navedeni trošak financirao primjerice iz zajma Koncesionara. Nadalje, cijeli ugovor o koncesiji je koncipiran na način da se Koncesionar i Koncedent trebaju pisano usuglasiti za sve odluke koje ne mogu biti u potpunosti poznate u trenutku potpisivanja izmjena i dopuna ugovora o koncesiji.

Nadalje, procedura odobravanja razvoja faze 2B (Matulji - Učka s drugom cijevi tunela), a u odnosu na tunel Učku nad kojim se trebaju provesti radovi zbog usklađenja sa zahtjevima Direktive 2004/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o minimalnim sigurnosnim zahtjevima za tunele u transeuropskoj cestovnoj mreži, predviđena je ugovorom o koncesiji. Navodi da je upravo smisao članka 16.2. izmjena i dopuna broj 5. ugovora o koncesiji predvidjeti mehanizam odnosno način kada i kako Koncedent i Koncesionar započnu razmatranje razvoja za buduće daljnje faze Istarskog ipsilona, a za koje će trošak razvoja tek biti poznat, te kako je područje faze 2B2 obuhvaćeno i inicijalnim ugovorom o koncesiji iz 1995.

Koncesionar smatra kako je zadržavanje 5.000.000 Eura iz viška dostupne gotovine za 2017. i 2018., u svemu u skladu s Ugovorom o koncesiji, te da je predložio Koncedentu najpovoljniji način financiranja razvoja faze 2B2 i dobio suglasnost Koncedenta na strategiju financiranja i detaljni proračun razvoja faze 2B2.

U vezi izgradnje Istarskog ipsilona i tablice broj 4. izvješća, Koncesionar upozorava na moguće pogrešne interpretacije s obzirom da su u tablici navedeni planirani iznosi u realnim iznosima bez inflacije dok su realizirani iznosi navedeni nominalno s inflacijom te ih je potrebno svesti na realne ili nominalne iznose s inflacijom u slučaju usporedbe.

Nadalje, navodi da je ugovaranje cijene koja se indeksira, praksa koja se primjenjuje kod ugovora o građenju, posebice kod onih gdje se rok završetka investicije mjeri u godinama i koji su ugovoreni po principu ključ u ruke, a koji osigurava da su svi nepredvidivi rizici prebačeni na izvođača radova te time dodatno štiti investitora (u ovom slučaju Koncesionara) te posredno Koncedenta. Radi potpunosti i uvida u pravo stanje stvari, Koncesionar ukazuje kako, kada se sagledaju glavni kriteriji kompleksnosti gradnje, a koji imaju direktan utjecaj na cijenu gradnje po kilometru, proizlazi da su dionice 1A, 1B i 2A Istarskog ipsilona svrstane u kategoriju srednje kompleksnosti gradnje. Dionica s najvećom cijenom po kilometru, faza 2B1 svrstava se u dionice visoke kompleksnosti gradnje. Ukoliko se ne bi uzela u obzir kompleksnost svake pojedine dionice, ne bi se niti mogla raditi komparacija cijene građenja po kilometru izgrađenih dionica.

Koncesionar navodi da su tijekom analize cijena građenja svake pojedine faze bile uključene tehničke službe nadležnih državnih tijela, a koje su svoje analize temeljile na četiri glavna kriterija: duljina objekata u odnosu na ukupnu duljinu dionica, kompleksnost izvođenja radova, širinu trase i konfiguraciju terena.

Za fazu 2B1, analiza trgovačkog društva Hrvatskih autocesta d.o.o., je popraćena analizom neovisnog tehničkog savjetnika kao i neovisnog nadzora te su potom dostavljene na odobrenje glavnoj upravi za tržišno natjecanje Europske komisije (DG COMP), koja je dala pozitivno mišljenje na usklađenost cijene gradnje s tržišnim cijenama građenja uzimajući u obzir tehničku kompleksnost gradnje i konfiguraciju terena (veliki broj objekata, flišni teren kao i brojne druge).

U vezi izvanrednog održavanja Koncesionar obrazlaže da je po pitanju usvajanja i provođenja Plana izvanrednog održavanja i obnove 2015. - 2018., pa i njegove kontrole od strane državnih tijela, potrebno istaknuti da prije usvajanja Plana izvanrednog održavanja Ministarstvo tehničkoj službi Hrvatskih autocesta d.o.o., kao relevantnom stručnom tijelu, nalaže detaljnu analizu prijedloga četverogodišnjeg plana izvanrednog održavanja 2015. - 2018. Koncesionara koji sadrži detaljan opis poslova, lokacije, količine, grafičke prikaze i dinamičke planove izvođenja. Na navedeni način, Plan izvanrednog održavanja, koji je predmet revizije, prethodno je verificiran prije samog usvajanja, od strane Hrvatskih autocesta d.o.o., koje su istog i pisanim putem pozitivno ocijenile dopisom iz listopada 2014. Naknadno je navedeni plan odobrilo i nadležno Ministarstvo u listopadu 2014., pritom navodeći da je plan izvanrednog održavanja (2015. - 2018.) napravljen tehnički i financijski korektno i u skladu s pravilima struke.

U vezi kontrole dostavljene dokumentacije za izračun dostupne gotovine Koncesionar obrazlaže kako se u proračun izvanrednog održavanja za određenu godinu unose i rezervacije za raspisane, a još uvijek neugovorene natječaje, te se u sklopu obračuna naredne godine Koncedenta obavještava o sklopljenim ugovorima, kao i o plaćenim iznosima po tim ugovorima. Nadalje se obrazlaže da su Ministarstvu dostavljene narudžbenice odnosno ugovori za ugovorene poslove kao dokumentirana podloga temeljem kojeg se prati realizacija proračuna izvanrednog održavanja s obzirom da Ugovorom o koncesiji nije propisana procedura i dokumentacija za dostavu. Navodi da prema članku 32. izmjena i dopuna broj 4. Ugovora o koncesiji, Koncedent ima pravo uvida u računovodstvenu dokumentaciju i poslovne spise Koncesionara na periodičnoj osnovi, te je u srpnju 2019. Ministarstvo obavilo kontrolu namjenske potrošnje sredstava iz državnog proračuna u 2018. i 2019.

U završnom izvješću o obavljenoj kontroli od kolovoza 2019. navodi se kako nisu uočeni nedostaci u poslovanju Koncesionara, te je utvrđeno da su proračunska sredstva utrošena namjenski, prema zakonskoj osnovi za isplatu sredstava i podzakonskim aktima koji su temelj predmetne isplate, te nisu dane preporuke Koncesionaru.

U vezi praćenja godišnjeg ostvarenja plana izvanrednog održavanja i obnove Istarskog ipsilona, Koncesionar i Upravitelj moraju u potpunosti primjenjivati zakonske propise Republike Hrvatske te se program izvanrednog održavanja kontrolira na redovnoj bazi od strane nadležnih inspekcija. Primjerice, stavke koje se odnose na obnovu cestovnih objekata su pod redovitim nadzorom inspekcija za ceste, dok su ostale stavke programa izvanrednog održavanja, koje se odnose na radove na obnovi tunelske opreme, pod nadzorom elektroenergetske inspekcije, protupožarne inspekcije i slično. Zbog navedenog Koncesionar smatra kako Ministarstvo vrši financijsko-računovodstvenu kontrolu izvršenja Ugovora o koncesiji, kao i operativnu kontrolu putem nadležnih tijela (inspekcije) prilikom provedbe radova pojačanog održavanja na Istarskom ipsilonu.

U vezi sekundarnih sadržaja na autocesti i korištenja objekata na odmorištima Bačva i Pula bez plaćanja naknade, Koncesionar obrazlaže kako sporazum dioničara zaključen 1994. predviđa navedene uvjete davanja potkoncesije trgovačkom društvu na navedenim odmorištima, a Ugovor o koncesiji su Republika Hrvatska i Koncesionar zaključili 1995. Odredbama sporazuma dioničara prema kojoj je potkoncesionaru pripalo pravo za postavljanje benzinskih crpki na Istarskom ipsilonu je bila jedna od preuvjeta za potpisivanje Ugovora o koncesiji od strane Republike Hrvatske, koja je u trenutku potpisivanja tih poslova bila jedini vlasnik navedenog potkoncesionara. Poštujući odredbe sporazuma, ali i propise koji su tada bili na snazi i koji nisu zahtijevali raspisivanje natječaja za potkoncesiju, Koncesionar i Koncedent, nisu provodili natječaj o davanju navedenih benzinskih postaja u potkoncesiju. Ugovorom o potkoncesiji navedeno je kako potkoncesionar za obavljanje djelatnosti benzinskih postaja uzima sadržaje koje čine tehničko tehnološku cjelinu sposobnu za funkcioniranje benzinske postaje. Navodi da je nepobitna činjenica da potkoncesionar ne može ostvarivati zadovoljavajući promet kojim bi se postigla razina profitabilnosti benzinskih postaja na Istarskom ipsilonu, a koja se može postići na pojedinim dionicama autocesta u Republici Hrvatskoj. Potkoncesionaru su bez plaćanja naknade dane navedene benzinske postaje, s obzirom na izrazitu sezonalnost prometa na autocesti kojom upravlja Koncesionar (gotovo 50,0 % prometa se ostvaruje u ljetnim mjesecima), a tijekom ostatka godine potkoncesionar ne ostvaruje dovoljan promet na benzinskim postajama za profitabilnost istih obzirom na visoke troškove hladnog pogona. Koncesionar posebice naglašava da benzinske postaje na Istarskom ipsilonu omogućuju usluge korisnicima (gorivo, odmor, osvježenje), a usluga korisnicima i njihova sigurnost su primarni kvalitativni ciljevi pri upravljanju Koncesijom.

OČITOVANJE MINISTARSTVA

Ministarstvo se očitovalo na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti provedbe ugovora o koncesiji za financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje Jadranskom autocestom (Istarski ipsilon). U vezi čuvanja natječajne i druge poslovne dokumentacije kod dodjele koncesije, Ministarstvo obrazlaže da nije sudjelovalo u postupcima koji su prethodili zaključenju Ugovora o koncesiji, već su iste provodila druga državna tijela u skladu sa svojim tadašnjim nadležnostima, kao što je između ostalog, u završnoj fazi postupak provodila Direkcija za javne investicije d.o.o. Naime, za potrebe Vlade Republike Hrvatske spomenuta Direkcija je izradila pripremnu dokumentaciju za zaključivanje ugovora o koncesiji. Nijedan od navedenih postupaka nije bio u nadležnosti Ministarstva. Budući da Ministarstvo nije sudjelovalo u izradi natječajne dokumentacije i druge poslovne dokumentacije koja se odnosi na dodjelu koncesije javnog dobra, prilikom zaključenja prvog ugovora o koncesiji, niti su joj isti primopredajom povjereni na čuvanje, iste nije niti u mogućnosti trajno čuvati. Nadalje, sva dokumentacija koja se odnosi na primjenu i praćenje Ugovora o koncesiji, uključujući sve izmjene i dopune do danas odnosno koji su nastali u nadležnosti ovog Ministarstva, čuvaju se trajno. Na navedeno postupanje obvezuje i interni akt ovog Ministarstva: Pravilnik o zaštiti arhivskog i registraturnog gradiva Ministarstva koji sadrži popis arhivskog i registraturnog gradiva te su propisani rokovi čuvanja koji obuhvaćaju cjelokupno arhivsko i registraturno gradivo, koje je nastalo, zaprimljeno ili se koristi u poslovanju Ministarstva i njegovih prednika.

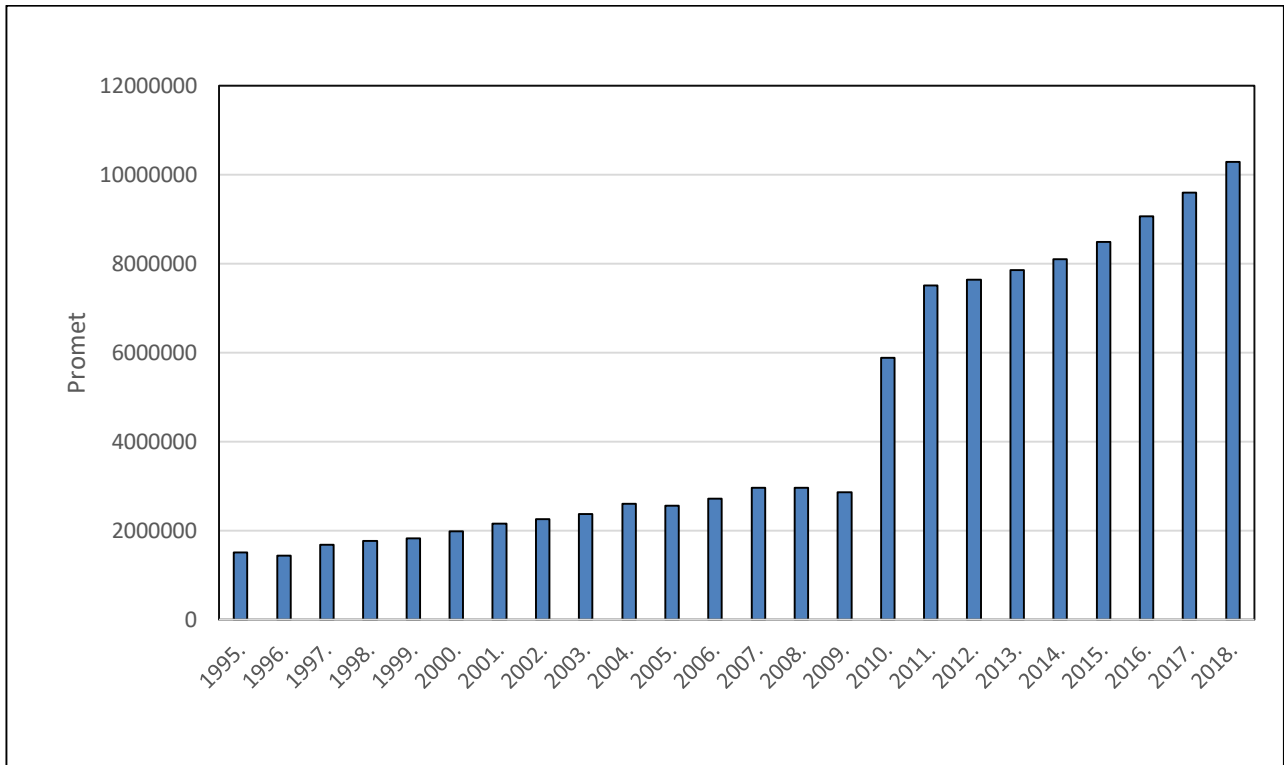
Ministarstvo u vezi izračuna prijedloga cijena cestarine, zadržavanje sredstava iz viška dostupne gotovine za 2017. i 2018. u ukupnom iznosu 5.000.000 EUR, izvanrednog održavanja, kontrole dostavljene dokumentacije za izračun dostupne gotovine, sekundarnih sadržaja na autocesti i korištenja objekata na odmorištima Bačva i Pula bez plaćanja naknade daje istu argumentaciju koju navodi i Koncesionar.

U vezi imenovanja odgovornih osoba te načina čuvanja i rukovanja dokumentacijom za cijelo razdoblje trajanja ugovora o koncesiji, Ministarstvo navodi da je odlukom o imenovanju odgovornih osoba za provedbu strateškog plana i prijenosu ovlasti i odgovornosti za upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu Ministarstva od kolovoza 2019. imenovana osoba za provedbu načina ostvarenja posebnog cilja „Razvoj i održavanje cestovne infrastrukture“. U okviru navedenog posebnog cilja prati se i provedba Ugovora o koncesiji, odnosno da je osoba za provedbu Ugovora o koncesiji definirana navedenim aktima koje je donijelo Ministarstvo, odnosno ministar.

U vezi upisa javnog dobra i koncesije u zemljišne knjige i dostave podataka od Hrvatskih autocesta d.o.o., Ministarstvo navodi da su svi podaci povjereni na čuvanje Hrvatskim autocestama d.o.o. i u svakom trenutku su dostupni i Ministarstvu budući da je navedeno trgovačko društvo u nadležnosti Ministarstva.

Prilog 1

Promet vozila na Istarskom ipsilonu, od 1995. do 2018.



Prilog 2

Ostvareni prihodi, rashodi i poslovni rezultat
Koncesionara, od 2009. do 2018., prema financijskim izvještajima

(u 000 kn)

Redni broj	Opis	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2009.-2018.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
I.	Poslovni prihodi	299.295	1.105.530	631.087	148.614	122.268	90.836	101.147	95.088	124.816	202.258	2.920.939
1.	Prihodi od prodaje	123.064	1.102.281	627.163	144.583	118.116	86.908	99.682	94.587	122.794	201.692	2.720.870
2.	Ostali poslovni prihodi	176.231	3.249	3.924	4.031	4.152	3.928	1.465	501	2.022	566	200.069
II.	Poslovni rashodi	175.578	1.097.733	617.312	153.288	124.610	94.311	106.225	98.596	125.841	205.393	2.798.886
1.	Materijalni troškovi	50.589	53.774	67.325	68.293	69.636	68.639	72.287	67.507	68.461	74.698	661.209
a)	Troškovi sirovina i materijala	35	38	218	255	269	305	563	502	492	1.690	4.367
b)	Ostali vanjski troškovi	50.554	53.736	67.107	68.038	69.367	68.334	71.724	67.005	67.969	73.008	656.842
2.	Troškovi osoblja	1.347	2.850	2.430	2.282	2.490	2.541	3.240	3.009	3.137	3.588	26.914
a)	Neto plaće	622	1.307	1.192	1.063	1.160	1.164	1.407	1.430	1.573	1.993	12.911
b)	Troškovi poreza i doprinosa iz plaće	527	1.125	898	907	1.016	1.033	1.392	1.161	1.123	1.140	10.322
c)	Doprinosi na plaće	198	418	340	312	314	344	441	418	441	455	3.681
3.	Amortizacija	119.770	7.017	6.949	8.241	7.909	8.244	8.016	6.412	6.148	5.315	184.021
4.	Ostali troškovi	3.872	4.259	8.629	6.262	5.426	5.268	4.619	4.280	9.236	6.798	58.649
5.	Ostali poslovni rashodi	0	1.029.832	531.979	68.210	39.149	9.619	18.063	17.388	38.859	114.994	1.868.093
III.	Financijski prihodi	60.937	224.833	305.865	241.772	291.372	246.638	220.168	243.042	215.768	278.497	2.328.892
IV.	Financijski rashodi	153.448	274.777	361.811	280.176	284.742	239.252	233.633	255.777	226.718	244.895	2.555.229
V.	Ukupni prihodi	360.232	1.330.363	936.952	390.386	413.640	337.474	321.315	338.130	340.584	480.755	5.249.831
VI.	Ukupni rashodi	329.026	1.372.509	979.123	433.464	409.352	333.563	339.858	354.373	352.559	450.288	5.354.115
VII.	Dobit prije poreza	31.206	0	0	0	4.288	3.911	0	0	0	30.467	69.872
VIII.	Gubitak prije poreza	0	42.146	42.171	43.078	0	0	18.543	16.243	11.975	0	174.156
IX.	Porez na dobit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
X.	Dobit/gubitak nakon oporezivanja	31.206	-42.146	-42.171	-43.078	4.288	3.911	-18.543	-16.243	-11.975	30.467	-104.284

Prilog 3

Izgradnja Istarskog ipsilona po fazama i dionicama
koje je izgradio Koncesionar

Faza izgradnje	Dionica izgradnje	Početak radova	Završetak radova	Izgrađeno u km*
1	2	3	4	5
Faza 1 (Izgradnja jednog dvosmjernog kolnika ceste)				
Faza 1A	Bale - Vodnjan	18.11.1997.	3.12.1999.	34,7
	Kanfancar - Bale	24. 4.1998.		
	Žminj - Kanfancar	12. 6.1998.		
	Rogovići - Žminj	12. 6.1998.		
	Čvor Kanfancar	24. 4.1998.		
Faza 1B	Medaki - Nova Vas (1B1)	10. 6.2003.	3. 6.2005.	48,9
	Nova Vas - Umag (1B2-1)	10. 6.2003.	3. 6.2005.	
	Vodnjan - Pula (1B3)	3. 8.2005.	28.12.2006.	
Faza 2 (Izgradnja drugog kolnika ceste - autocesta)				
Faza 2A	Kanfancar - Pula (2A1)	26. 9.2008.	14. 6.2010.	100,6
	Buje - Kanfancar (2A2)	2. 4.2009.	7. 6.2011.	
	Umag - Buje i Kanfancar - Rogovići (2A3)	2.10.2009.	25.10.2011.	
	Pula - Pomer, pristupna cesta (2A5)**	6. 9.2010.	28. 6.2011.	
	Matulji - tunel Učka (2A4)***	23. 3.2012.	30. 7.2012.	
Faza 2B1****	Rogovići Cerovlje (2B1-1)	9.11.2018.	31.10.2020.	28,0
	Cerovlje - Lupoglav (2B1-2)	9.11.2018.	31.10.2021.	
	Lupoglav - Vranja (2B1-3)	9.11.2018.	31.10.2021.	
	Odmorište Rebri istok (2B1-4)	1. 4.2019.	31.10.2021.	
Ukupno				212,2

* Odnosi se na ukupnu duljinu izgradnje jednog kolnika s dvije vozne trake

** Izgradnja pristupne ceste koja nije dio koncesijskog područja

*** Rekonstrukcija ceste Matulji – tunel Učka

**** Navedena dionica 2B1 je u izgradnji od studenog 2018.

Prilog 4

Plan i izvršenje plana upravljanja i održavanja te izvanrednog održavanja i obnavljanja, od 2009. do 2018.*

u kn

Redni broj	Godina	Plan upravljanja i održavanja	Izvršenje plana	Indeks (3/2)	Plan izvanrednog održavanja i obnavljanja	Izvršenje plana	Indeks (6/5)
	1	2	3	4	5	6	7
1.	2009.	41.857.000,00	39.617.632,00	94,6	24.615.000,00	11.317.126,00	46,0
2.	2010.	42.210.000,00	45.989.711,00	109,0	22.395.000,00	4.008.427,00	17,9
3.	2011.	45.750.000,00	56.545.337,00	123,6	23.925.000,00	24.669.387,00	103,1
4.	2012.	52.581.000,00	62.067.432,00	118,0	23.925.000,00	39.068.436,00	163,3
5.	2013.	59.179.000,00	62.278.421,00	105,2	23.925.000,00	38.486.226,00	160,9
6.	2014.	62.500.000,00	61.347.860,00	98,2	23.925.000,00	10.785.882,00	45,1
7.	2015.	63.813.000,00	60.981.518,00	95,6	24.039.742,00	6.658.907,00	27,7
8.	2016.	65.153.000,00	60.144.437,00	92,3	24.496.498,00	12.161.038,00	49,6
9.	2017.	58.737.000,00	63.229.231,00	107,6	24.951.931,00	26.240.470,00	105,2
10.	2018.	59.954.000,00	66.602.985,00	111,1	25.436.208,00	27.656.922,00	108,7
Ukupno		551.734.000,00	578.804.564,00	104,9	241.634.379,00	201.052.821,00	83,2

*Za prikaz planiranih vrijednosti upravljanja i održavanja Istarskog ipsilona korišteni su podaci iz Programa građenja i održavanja javnih cesta Republike Hrvatske po godinama, a za planirane vrijednosti izvanrednog održavanja i obnavljanja korišteni su podaci iz ugovora o koncesiji i izmjenama s obzirom da sadrže navedene Planove. Podatke o izvršenju Plana upravljanja i održavanja te Plana izvanrednog održavanja i obnavljanja za potrebe revizije dao je Koncesionar.