

Mr. sc Krešimir Dragić*

UGOVORI O KONCESIJI – ISKUSTVA I IZAZOVI

UDK / UDC: 351.078.6 (497.5)

DOI: 10.31141/zrpfj.2025.62.156.275

Izlaganje sa znanstvenog skupa / Conference paper

Primljeno / Received: 4.10.2024.

Odredbama Zakona o koncesijama (Narodne novine br. 69/17, 107/20; dalje: Zakon o koncesijama) ugovor o koncesiji definira se kao upravni ugovor koji u pisanom obliku i na određeno vrijeme sklapaju davatelj koncesije i koncesionar. Ugovor propisuje međusobna prava i obveze vezane uz danu koncesiju na temelju upravnog akta, odnosno odluke o davanju koncesije. S obzirom na to da je koncesija pravo koje se stječe ugovorom kojim javno tijelo daje određena prava na izvršenje ugovornih odnosa osobi privatnog prava, za koncesije je predviđeno da se sklapa upravni ugovor, a ne, kao do 2017. godine, ugovor privatnog prava na koji su se primjenjivale odredbe građanskog i trgovačkog prava. Između ostalog, to znači da je u slučaju spora između davatelja koncesije i koncesionara nadležan upravni sud, a ne kao do sada trgovački sud za sporove koji nastanu kada je ugovor potpisan. Određenje ugovora o koncesiji kao upravnog ugovora omogućava unapređenje dosadašnjih koncesijskih modela pri čemu je ključno postupanje davatelja koncesije i ispravno određenje svih financijskih učinaka prije i tijekom postupka davanja koncesije, a posljedično tome, i u razdoblju trajanja ugovora o koncesiji. U okviru ovog rada autor daje kratki pregled sadašnjeg sustava koncesioniranja u Republici Hrvatskoj s naglaskom na osnovne odrednice koje će jamčiti učinkovito i uspješno koncesioniranje i ostvarivanje vrijednosti za novac, ali i za uravnoteženi koncesijski ugovor između koncesionara i davatelja koncesije. U bitnome je, a kako proizlazi iz ovoga rada, prilikom koncesijskih modela na ispravan način prepoznati potrebu, te kroz detaljnu analizu odrediti buduće sadržajne elemente ugovora o koncesiji kojim će se ostvariti dodana vrijednost kako za koncesionara tako i za davatelja koncesije. Poglavitvo se to odnosi na koncesijske ugovore kojima se omogućava određena javna usluga. Razvoj sustava politike koncesija nudi niz mogućnosti javnom tijelu, no pritom traži dodatni angažman, administrativne kapacitete i jasno utvrđivanje sektorskih politika.

Ključne riječi: *koncesije, provedba koncesijskih ugovora, upravni ugovor, izmjene ugovora o koncesiji, prednosti korištenja modela koncesioniranja*

1. PROVEDBA KONCESIJSKIH UGOVORA

Uspješnost provedbe koncesijskih ugovora treba sagledavati cjelovito ne bi li se na ispravan način ostvarili ciljevi koji omogućavaju korištenje instituta koncesije.

* Mr. sc. Krešimir Dragić, Ministarstvo financija Republike Hrvatske. E-mail: kresimir.dragic@mfin.hr.

Autor je zaposlenik Ministarstva financija RH. Iznesena stajališta jesu stajališta autora i nužno ne moraju predstavljati službeno stajalište institucije u kojoj je zaposlen.

Posebice je to izraženo u većim infrastrukturnim investicijskim projektima kojima se ostvaruju potrebe za različitim javnim uslugama, ali i onim komercijalnim projektima u skladu s tržišnim uvjetima, a na osnovi načela ponude i potražnje zainteresiranih investitora. Pritom, a kada je riječ o koncesijskim ugovorima ne treba isključiti ni projekte javno-privatnog partnerstva (dalje: JPP) koji u svojoj osnovi imaju koncesijski ugovor kao temelj provedbe samog investicijskog projekta (tzv. ugovori JPP s obilježjem koncesije ili ugovori o koncesiji s obilježjem JPP-a).

U tom smislu prepoznaju se tri osnovne faze koje u konačnici određuju uspješnost provedbe koncesijskih ugovora:

- a) prepoznavanje potreba i priprema provedbe postupka davanja koncesije,
- b) provedba javnih nadmetanja u postupku davanja koncesije, te
- c) provedba ugovora o koncesiji.

Navedene faze u okviru zakonske regulative određene su krovnim zakonom o koncesijama, te posebnim/sektorskim propisima za pojedino područje koncesioniranja, uvažavajući ispravnu primjenu svih relevantnih propisa od strane davatelja koncesije. U slučaju složenih investicijskih infrastrukturnih projekata, uključujući JPP-ugovore s obilježjem koncesije, dodatno se usložnjavaju postupanja kako kod pripreme, tako i same provedbe koncesijskih ugovora. U nastavku se daju osnovni okviri koje je nužno primijeniti ne bi li se ostvarili svi neophodni prethodni uvjeti za uspješno koncesioniranje.

1.1. Prepoznavanje potreba i priprema provedbe postupka davanja koncesije

Ovisno o pojedinom području koncesioniranja, prije daljnjih postupanja i postupka davanja koncesije nužnim je prepoznati potrebu korištenja koncesije u različitim projektima. Isto uključuje sagledavanje potreba kojima će se ostvariti pojedina javna usluga ili ona područja u kojima postoji interes potencijalnih investitora za koncesioniranjem u svrhu ostvarenja komercijalnih interesa.

Prilikom određenja ovog dijela procesa, od bitnog je provesti ispravnu analizu tržišta, a isto uključuje neophodno ispitivanje tržišta kroz provedbu tzv. *soft market testinga* u kojem se na određenom uzorku ispituje potencijalni interes investitora na tržištu. Isto je posebice od važnosti u daljnjem određenju modela koncesije koja će se ostvariti.

Sastavni dio ovog dijela procesa uključuje pažljivo strukturiranje svih sadržajnih elemenata, a posebice financijskih kategorija koje će činiti budući odnos koncesionara i davatelja koncesije. Posebice se to odnosi na rezultate provedenog istraživanja u kojima će se za unaprijed određeno vremensko razdoblje omogućiti koncesionaru ostvarivanje razumne dobiti i povrata na uloženi kapital uz amortizaciju investicija koje bi obuhvaćao budući ugovor o koncesiji.

Navedene aktivnosti i mjere uključuju korištenje financijskih instrumenata i financijske projekcije, posebice one koje se odnose na projicirani IRR, WACC, EBITDA-u, novčani tijek, te očekivani financijski učinak na samog davatelja koncesije. Pojednostavljeno, davatelj koncesije provodi klasičnu financijsku analizu s projekcijama, na osnovi jasno prepoznatih odrednica i svrhe davanja koncesije. Cilj je davatelja koncesije ostvariti očekivani povrat na dio imovine koja se daje u koncesiju ili se realizira kroz modele JPP-a.

Na temelju ispitivanja tržišta, davatelj u konačnici donosi odluku o ispravnosti davanja koncesije, te ovisno o predviđanjima nakon obavljenih ispitivanja tržišta pristupa dizajniranju koncesijskog modela i pripreme cjelokupne dokumentacije za nadmetanje kroz koju će se na transparentan način provesti postupak davanja koncesije.

1.2. Provedba javnih nadmetanja u postupku davanja koncesije

Nakon provedbe prve faze, kako je to istaknuto u prethodnoj točki, davatelj koncesije provodi sve pripremne radnje koje posebice uključuju studiju opravdanosti kako je to uređeno Zakonom o koncesijama, ali i sve druge neophodne aktivnosti pri čemu se ističe izrada nacrtu ugovora o koncesiji, na osnovi prethodno provedenih aktivnosti. Time se stvaraju neophodni uvjeti provedbi davanja koncesije i transparentnog postupanja tijekom procesa javnog nadmetanja.

Proces samog javnog nadmetanja, kako je uređen Zakonom o koncesijama, oslanja se na supsidijarnu primjenu propisa kojima je uređena javna nabava, uz poštovanje načela slobode kretanja robe, načela slobode poslovnog nastana, načela slobode pružanja usluga, načela učinkovitosti, kao i ostalih temeljnih načela iz Ustava Republike Hrvatske te Ugovora o funkcioniranju Europske unije, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.

Ispravno i jasno određenje dokumentacije za nadmetanje, uz transparentnu provedbu postupka davanja koncesije ključna je faza koja određuje uspješnost postupka davanja koncesije. Jasnim određenjem dokumentacije za nadmetanje velikim dijelom se utječe na mogućnost žalbi koje bi nastale uslijed dvojbenih i upitnih odredbi ostvarenja uvjeta sudjelovanja u javnom nadmetanju. Time se ujedno skraćuju dulja vremenska razdoblja u kojima se odvija postupak davanja koncesije, te se ubrzava realizacija projekata koji uključuju koncesijski ugovor.

Pritom, od bitnog je utvrditi kriterije za odabir budućeg koncesionara, pri čemu se ponajviše preporuča korištenje tzv. ekonomski najpovoljnije ponude uz ispunjenje uvjeta razumnog povrata na uloženi kapital i amortizaciju investicije budućeg koncesionara prilikom određenja vremenskog trajanja koncesije. Isto ne bi smjelo biti dulje od optimalno određenoga kroz studiju opravdanosti, jer bi inače moglo doći do neravnoteže u budućem ugovoru o koncesiji. Isto jednim značajnim dijelom može biti okarakterizirano i kao potencijalna državna potpora,

jer koncesionar može ostvariti prekomjerne koristi ili uvećani povrat na ulaganje s obzirom na to da je koristio povoljniji položaj u odnosu na druge sudionike na tržištu (tzv. načelo selektivnosti).

Također, s gledišta davatelja koncesije nužno je ostvariti adekvatnu naknadu za koncesiju koja će biti plaćena kroz vrijeme koncesioniranja, i to na način da se ostvari prosječni povrat na uloženu imovinu davatelja koncesije koji se određuje na pojedinom dijelu tržišta, odnosno kroz adekvatnu analizu koja započinje s pripremnim radnjama, kako je to prethodno rečeno.

1.3. Provedba ugovora o koncesiji

Nakon provedbe postupka davanja koncesije i sklapanja ugovora o koncesiji, davatelj je dužan voditi brigu o svim postupanjima koncesionara i ispunjavanjima obveza koncesionara tijekom trajanja koncesijskog ugovora. Isto uključuje redovito praćenje izvršenja unaprijed određenih ugovornih obveza koje se odnose na investicije, ali i druge mjere na koje se koncesionar obvezao prilikom sklapanja ugovora o koncesiji.

Briga uključuje i nadzor nad poslovanjem koncesionara, a posebice u dijelu plaćanja koncesijske naknade pri čemu je davatelj koncesije, u skladu s odredbama Zakona o koncesijama, dužan promptno postupati ako se uoče odstupanja u izvršenju ugovornih obveza samog koncesionara, a u nekim slučajevima isto uključuje i raskid ugovora o koncesiji.

Kako je koncesija u naravi dugoročni ugovorni odnos, davatelj koncesije i koncesionar susreću se s različitim okolnostima koje utječu na provedbu koncesijskog ugovora, što uključuje, osim više sile, i druge okolnosti koje imaju utjecaja na poslovanje koncesionara. Recentni su primjeri teškoće u poslovanju uslijed pandemije bolesti COVID-19, ali i sve povezane posljedice koje su nastale uslijed ruske agresije na Ukrajinu. Osim toga, poradi tržišnih okolnosti može doći do bitnog narušavanja poslovanja koncesionara tijekom trajanja koncesije.

U takvim slučajevima davatelj koncesije može razmatrati različite mjere koje uključuju i izmjene ugovora o koncesiji kada je ono dopušteno.

Jasnoća postupanja u takvim okolnostima u bitnome se olakšava ako je ugovor o koncesiji sadržajno sastavljen na način u kojem se detaljno prepoznaju okolnosti i moguća postupanja ako nastane neki od uvjeta gdje je moguće pristupiti izmjenama ugovora o koncesiji.

Posebice je to izraženo u JPP-projektima s koncesijskim obilježjima gdje po svojoj naravi u određenim fazama javno tijelo, odnosno država dijeli rizike poslovanja s koncesionarom.

Iz prethodno istaknutoga za zaključiti je kako u suštini kvalitetno određen ugovor o koncesiji umnogome olakšava postupanja davatelja koncesije, ali i samog koncesionara.

2. ISKUSTVA, PRILIKE I KORIŠTENJE KONCESIJSKIH UGOVORA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Nastavno na prethodno izneseno, za potrebe ovoga rada, zasigurno je zanimljivo sagledati dosadašnja iskustva u okviru provedbe koncesijskih ugovora u Republici Hrvatskoj. Pritom, naravno, davanje kvalitativnih ocjena i na osnovi empirijskih podataka zahtijeva detaljnije i dublje analize tako da se izneseno može uzeti kao određenje i na osnovi istoga mogu se prepoznati glavni i najveći izazovi u provedbi koncesijskih ugovora.

U Republici je Hrvatskoj samo uređenje tržišta koncesija sve do 2005. godine bilo vrlo nekvalitetno, neujednačeno i pravno gledajući neuređeno područje kako za davatelja koncesija, tako i za same koncesionare. Svojevrsni nered koji je do tada bio prisutan, uz velika nastojanja i probleme uspješno pokreće pok. ministar financija Ivan Šuker, tako da se na inicijative Ministarstva financija uređuje jasan zakonodavni okvir, te sve druge sastavnice koncesioniranja, a posebice Registar koncesija.

Danas, može se zaključiti, sustav koncesija u Republici Hrvatskoj posložen je i jasno ustrojen za svako pojedino područje koncesioniranja kroz krovni zakon o koncesijama i posebne/sektorske zakone koji uređuju postupanja u različitim područjima koncesioniranja.

Naravno, kao i u svakom poslovnom procesu, prilikom davanja koncesije svaki davatelj susreće se s nizom okolnosti koje se mijenjaju ovisno o samom tržištu, zakonskoj regulativi, ali i drugim čimbenicima koje je nužno prepoznati i na adekvatan način unaprijediti kroz vrijeme, ne bi li se ostvarila vrijednost za novac, bilo da se radi o javnim uslugama/radovima ili „čistim“ komercijalnim interesima investitora na tržištu.

Ako bi se ukratko saželi glavni izazovi i prepoznavanje prostora za dodatno unapređenje sustava koncesija i politike koncesija u Republici Hrvatskoj, posebice se može izdvojiti nekoliko bitnih segmenata koji odražavaju sadašnje prilike na koncesijskom tržištu:

- a) Prepoznavanje koncesije kao učinkovitog modela provedbe projekata,
- b) Određenja i pripreme radnje prije provedbe postupka davanja koncesije,
- c) Provedba postupka davanja koncesije, te
- d) Provedba ugovora o koncesiji

2.1. Prepoznavanje koncesije kao učinkovitog modela provedbe projekata

Korištenje instituta koncesije predstavlja određenje ugovornog odnosa koji će na kvalitetan način uspjeti ostvariti pozitivne gospodarske učinke, pri čemu isti zahtijeva pojačani angažman u kreiranju pojedinih sektorskih politika uz snažnije određenje spram korištenja ugovora o koncesiji.

Ne vraćajući se u tako daleku prošlost, koncesijski su ugovori u mnogim područjima manje korišteni, jer se pribjegavalo različitim oblicima zakupa, prava građenja, različitih vrsta dozvola i sličnih prava kojima se jednostavnije državna imovina daje na korištenje kao ekskluzivno pravo poduzetnicima. Navedeni modeli sadržajno su i pravno jednostavnije uređeni od postupka davanja koncesija, a poglavito ugovora o koncesiji kojim se detaljnije propisuju obveze koncesionara i davatelja koncesije.

Pritom, primjerice, ne bi trebalo zanemariti ni činjenicu da bi korištenje koncesije, umjesto prodaje i privatizacije različitih hoteljersko-turističkih tvrtki, moglo biti dugoročno korisniji model za državu, ali poradi protoka vremena i završetka ovog procesa moglo bi se konstatirati kako je u ovom dijelu propuštena prilika za korištenje „alternativnih modela“. Naravno, navedeno bi bilo potrebno jasno i empirijski potvrditi, tako da se u ovom dijelu mora ograditi od toga s obzirom na učinke koji će se ostvarivati u budućnosti.

Razlozi za manje korištenje instituta koncesije najvjerojatnije leže u činjenici gdje se kod koncesijskih ugovora mora u značajnom angažirati i provesti detaljnije i sveobuhvatnije analize, pa potom i procedure koje će u konačnici rezultirati sklapanjem ugovora o koncesiji.

Naime, koncesijski model umnogome može donijeti višestruke koristi ako se definira kao investicijski projekt, a kroz samu provedbu ugovora u bitnome se jača pozicija države/davatelja koncesije negoli je to slučaj kod korištenja zakupa ili nekog drugog ugovornog odnosa.

Ovog trenutka, nepobitno je kako će se nakon završetka tzv. helikopterskog novca i manje raspoloživih EU-fondova pojaviti potreba za suradnjom na većim investicijskim i infrastrukturnim projektima između države i privatnih investitora. Isto je za očekivati u ne tako dalekoj budućnosti, te je stoga potrebno u budućim dizajniranjima investicijskih projekata u većoj mjeri razmotriti korištenje koncesijskih modela, ali i JPP-projekata.

Pritom, potonji, JPP-projekti zahtijevat će puno kvalitetnije određenje države, jer nerijetko ovakva vrsta ugovornog odnosa zapravo dovodi državu u područje gdje privatni partner uvelike alocira rizike na strani javnog partnera što u konačnici ne polučuje dobre financijske učinke. Ovakva praksa može se unaprijediti u korist države kroz pojačani angažman nadležnih tijela koja sudjeluju u JPP-projektima. Iako je ovog trenutka nezahvalno zaključivati, prema javnim informacijama, primjerice u područjima sporta razmatra se značajan projekt za sportsku infrastrukturu Grada Zagreba koji, prema dostupnim izjavama, upravo sadržava model koncesioniranja, a vrlo vjerojatno i elemente JPP-ugovora.

Slijedom kratkog prikaza, moglo bi se zaključiti kako bi se u budućnosti moglo u još većoj mjeri aktualizirati intenzivnije korištenje koncesijskog modela. Isto bi trebalo doći posebice do izradaja kod velikih infrastrukturnih projekata u različitim područjima. Time bi se u bitnom odredile smjernice po kojima bi se koristio model koncesioniranja vodeći računa o ciljevima različitih sektorskih politika.

2.2. Određenja i pripremne radnje prije provedbe postupka davanja koncesije

Po svemu što smo rekli, nužnim se nameće kvalitetnija priprema i određenje ka korištenju koncesijskih modela u kojima se prepoznaje dostatan prostor za unapređenje, na način da se davatelji koncesija u većoj mjeri angažiraju prilikom procjene potreba, te izrade kvalitetnih analiza kao podloge za provedbu postupka davanja koncesije.

Kao što je naglašeno, navedeno je potrebno unaprijediti i pomno planirati na razini svakog davatelja koncesije zasebno, jer se radi o ključnoj fazi u kojoj se prepoznaje i vrijednost za novac kod određenja i unapređenja javnih potreba/usluga.

Izostanak kvalitetne pripreme projekata neće voditi u smjeru učinkovite provedbe koncesijskog ugovora, te će se isto na neki način „prelijevati“ u druge faze kreiranja koncesijskog modela, što u konačnici utječe na učinkovitost korištenja koncesijskih modela.

Ne može se reći kako u koncesijskim modelima ne postoji ovakva vrsta analiza, no zasigurno postoji dostatan prostor za poboljšanje, poglavito u velikim i složenim infrastrukturnim projektima. Pritom isto ne isključuje projekte koji se odnose primjerice na luke nautičkog turizma i druga područja koja ne pripadaju većim investicijskim infrastrukturnim projektima u kojima se ostvaruju ciljevi pružanja različitih vrsta javnih usluga.

2.3. Provedba postupka davanja koncesije

Nadalje važno je uzeti u obzir i samu provedbu postupka davanja koncesije. Ovaj postupak jest sve samo ne jednostavan, jer se njime zahtijeva pažljivo strukturiranje svih elemenata koji ga čine, počevši od dokumentacije za nadmetanje pa do same objave početka postupka davanja koncesije.

U slučajevima gdje manjka kvalitetnija financijska procjena u okviru studija opravdanosti, može doći do toga da se dodijeli koncesija ispod uvjeta koje davatelj koncesije može ostvariti, gledajući prije svega kroz naknadu za koncesiju.

Stoga, preporučljivo je pripremne radnje provoditi kvalitetno i sveobuhvatnije ne bi li se izbjeglo umanjeње potencijalnih financijskih koristi za davatelja koncesije. Pribjegavanje tzv. „šabloniziranim“ studijama opravdanosti koje tek na pojednostavljen način prikazuju gospodarske učinke, treba izbjegavati. Pritom, od svakog davatelja koncesije odgovorno je pomno sagledavati poslovne odluke i na ispravan način evaluirati očekivane povrate na pojedinu vrstu imovine koja će biti predmet ugovora o koncesiji.

Moglo bi se zaključiti kako bi takav pristup zasigurno generirao dodatne financijske učinke na proračune davatelja koncesije, odnosno na državu kao cjelinu, gledajući posebice slučajeve pružanja javnih usluga koje se daju u koncesiju.

2.4. Provedba ugovora o koncesiji

Provedbu ugovora o koncesiji treba sagledavati kao svojevrsni krajnji rezultat prethodno provedenih faza, od pripreme do provođenja postupka davanja koncesije. Pritom, jedan od najvažnijih preduvjeta jest izrada ugovora o koncesiji koji će osigurati punu pravnu sigurnost kako davatelja koncesije tako i koncesionara.

Ovoga trenutka može se reći kako postoji velik broj ugovora o koncesiji koji su sklopljeni i prije te u razdoblju od 2000. do 2008. godine što zbog tadašnjeg regulatornog okvira predstavlja svojevrsni izazov u procesu praćenja, nadzora ili izmjena ugovora o koncesiji. Naime, tadašnji ugovori koji su još na snazi, u svojoj su naravi manjkavi, jer ne štite na dovoljan način davatelja koncesije, a sami financijski učinci istih minorni su kada se sagledavaju sadašnji tržišni uvjeti. Izmjene ovako određenih koncesijskih ugovora koji bi vodili uravnoteženom koncesijskom odnosu vrlo su izazovne, ali i krajnje upitne, jer nije za očekivati da će se koncesionari odreći vrlo povoljnih uvjeta (stečenih prava) koje imaju u postojećim ugovorima.

Ne bi li se doprinijelo kvalitetnijem uređenju ugovornog odnosa, davatelji koncesija moraju težiti sadržajnijim određenjima ugovornog odnosa s koncesionarima u kojima će se prepoznati svi detalji i umnogome anticipirati moguće okolnosti koje bi mogle nastati tijekom trajanja ugovora o koncesiji. Primjerice, u ugovornim odnosima kod JPP-a u području bolnica, doslovce se predviđaju okolnosti mogućeg kvara na parkirnoj rampi koji može prouzročiti kašnjenja zdravstvenog osoblja u obavljanju radnih obveza što dovodi do povećanja troškova.

Primjera poput ovog može se naći pregršt, pa samim time prije nego li se odrede sastavnice budućeg koncesijskog modela, nužno je u najvećoj mogućoj mjeri odrediti ugovorne odredbe koje će unaprijed biti poznate svakom zainteresiranom investitoru prilikom provedbe postupka davanja koncesije.

Vezano uz ovu tematiku, nije na odmet navesti kako za vrijeme trajanja ugovora o koncesiji postoje i potencijalni zahtjevi koncesionara za izmjenom ugovora o koncesiji. Izmjena ugovora o koncesiji može biti dopuštena, posebice ako je to unaprijed bilo određeno u dokumentaciji za nadmetanje ili su nastupile okolnosti koje prepoznaje Zakon o koncesijama. Kod ugovora o koncesijama koji su sklopljeni krajem devedesetih godina prošlog stoljeća ili u ranim 2000-im postoje određene pravne praznine koje se odnose na ovakve situacije, a to može otežavati postupanja kada je riječ o izmjenama ugovora o koncesiji, poglavito kada se radi o produljenju koncesijskog ugovora.

U takvim slučajevima posebice je teško odrediti se k izmjenama ugovora o koncesiji ako isto nije uređeno kroz ugovor o koncesiji. Jedna od izmjena koja može biti objektivna i opravdana jest slučaj u kojem za dodatne radove ili usluge koncesionara koji su se pokazali potrebnima i koji nisu bili uključeni u prvotnu koncesiju, ako promjena koncesionara:

„a) nije moguća zbog gospodarskih ili tehničkih razloga, kao što su zahtjevi za zamjenjivošću s postojećom opremom, uslugama ili postrojenjima koji se nabavljaju u okviru prvotne koncesije i b) prouzročila bi značajne poteškoće ili

znatno povećanje troškova za davatelja koncesije kada je kumulativno ispunjeno sljedeće:

a) izmjena ne mijenja vrstu i/ili predmet ugovora o koncesiji, b) potreba za izmjenom nastala je nakon sklapanja ugovora o koncesiji kao posljedica okolnosti koje, postupajući s dužnom pažnjom, davatelj koncesije u trenutku sklapanja ugovora o koncesiji nije mogao predvidjeti, c) u slučaju koncesija koje je dao davatelj koncesije s namjerom provođenja djelatnosti koja nije navedena u Prilogu II. ovoga Zakona, bilo koje povećanje vrijednosti ne smije premašivati 50 % vrijednosti prvotne koncesije. Ako je učinjeno nekoliko uzastopnih izmjena ugovora o koncesiji, to se ograničenje primjenjuje na vrijednost svake izmjene“ (točka 2., stavak 5., članak 62. Zakona o koncesijama).

Svako drugo postupanje uvodi u bitne izmjene ugovora o koncesiji koji zahtijevaju provedbu novog postupka davanja koncesije. Vrlo je nezahvalno u ovom kratkom radu ulaziti u dublje razloge i okolnosti, tako da se ne može generalizirati postupanje u ovom području, no nedvojbeno je kako je nedostatan regulatoran okvir itekako uzrokom pravno vrlo dvojbenih postupanja.

Međutim, može se izdvojiti jedno važno pitanje, a to je da nerijetko koncesionar pravo na koncesiju poistovjećuje s trajnim pravom korištenja određenog dobra/nekretnine i zapostavlja činjenicu da je koncesija svojevrsno ekskluzivno pravo koje traje u ograničenom vremenskom razdoblju pri kojem koncesionar ostvaruje razuman povrat na uloženi kapital i amortizaciju investicije koju je predvidio u ugovornom odnosu. Nakon proteka vremena trajanja koncesije, poduzetnik ne može polagati trajno pravo na korištenje nekretnine, jer je u zadanim uvjetima ostvario ciljeve svojeg poduzetničkog pothvata.

Stoga, moglo bi se zaključiti kako je neophodno prilikom izrade ugovora o koncesiji težiti kvalitetnijem sadržaju i jasnijem određenju svih prava i obveza samog koncesionara i davatelja koncesije. U suprotnom, daljnja postupanja nisu lišena pravne nesigurnosti.

3. ZAKLJUČAK

Ukratko izneseno u ovom radu, predstavlja kratki pregled sadašnjeg sustava koncesioniranja u Republici Hrvatskoj i provedbe koncesijskih ugovora. U bitnome je prilikom uređenja koncesijskog odnosa voditi brigu o nizu sastavnica ne bi li se ostvarili očekivani pozitivni gospodarski učinci. Dosadašnji sustav dobro je strukturiran, a svakim dodatnim angažmanom davatelja koncesije isti u budućnosti može donijeti mnogostruke koristi za državu.

Uvrštenje ugovora o koncesiji u područje upravnog prava umnogome pridonosi ostvarivanju gospodarskih interesa države, te je u tom smjeru nužno promišljati oko budućih smjernica i određenja politike koncesija u Republici Hrvatskoj.

Zaključno, u odnosu na korištenje modela koncesijskog ugovora, isti se treba pažljivo sagledavati prilikom kreiranja različitih sektorskih politika, te u okviru

postupanja uz dodatni angažman davatelja koncesija težiti k ostvarenju vrijednosti za novac, pritom ne isključujući modele JPP-a koji u svojoj naravi kao temelj imaju koncesiju.

CONCESSION CONTRACTS – EXPERIENCES AND CHALLENGES

According to the provisions of the Law on Concessions (Official Gazette No. 69/17, 107/20; hereinafter: Law on Concessions), a concession contract is defined as an administrative contract concluded in writing and for a certain period of time by the grantor of the concession and the concessionaire. The contract stipulates mutual rights and obligations related to the granted concession on the basis of an administrative act, i.e. a decision on the granting of a concession. Given that a concession is a right acquired through a contract by which a public body grants certain rights to perform contractual relations to a person under private law, it is envisaged that an administrative contract will be concluded for concessions, and not, as until 2017, a private law contract to which the provisions of civil and commercial law were applied. Among other things, this means that in the event of a dispute between the concessionaire and the concessionaire, the administrative court is competent, and not, as before, the commercial court for disputes that arise when the contract is signed. The definition of a concession contract as an administrative contract enables the improvement of previous concession models, where the key is the conduct of the concession grantor and the correct determination of all financial effects before and during the concession granting procedure, and consequently, during the duration of the concession contract. In this paper, the author provides a brief overview of the current concession system in the Republic of Croatia, with an emphasis on the basic determinants that will guarantee efficient and successful concessioning and the achievement of value for money, but also for a balanced concession contract between the concessionaire and the concession grantor. It is essential, as follows from this paper, to correctly recognize the need when developing concession models, and through detailed analysis to determine the future substantive elements of the concession contract that will achieve added value for both the concessionaire and the concession grantor. This mainly applies to concession contracts that enable a certain public service. The development of the concession policy system offers a number of opportunities for the public body, but it also requires additional engagement, administrative capacities and a clear definition of sectoral policies.

Key words: *concessions, implementation of concession contracts, administrative contract, amendments to concession contracts, advantages of using the concession model*