

Mr. ČEDOMIR PAVLOVIĆ  
Ministarstvo prometa i veza  
Zagreb, Gruška 20

Prometna politika

Stručni rad

UDK: 339.5.012.23 (4-11+4-15)

Primljeno: 23.01.1992.

Prihvaćeno: 30.11.1992

## RAZVOJ ODNOSA IZMEĐU EUROPSKE ZAJEDNICE I DRŽAVA SREDNJE I ISTOČNE EUROPE

### SAŽETAK

*Tržište je nužnost razvoja demokratskih društava. U Europskoj zajednici dovršava se unutarnje transportno tržište, ali ostaje još dosta neriješenih pitanja. Državna gospodarstva zemalja srednje i istočne Europe moraju se transformirati u sklopu europskih integracijskih procesa, što se napose odnosi na transport. To je preduvjet za potpunije uređivanje odnosa s Europskom zajednicom (EZ) i njenim članicama u ovom području.*

### 1. UVOD

Nastale promjene u Europi zahtijevaju novi plan prometnica u svezi s razvojem prometa prema novim tijekovima robe i putnika, pri čemu se stalno misli i na problem tranzita kroz republike bivše Jugoslavije.

Promjene u istočnoj Europi stvaraju nove mogućnosti za države srednje i istočne Europe u intenziviranju suradnje s EZ radi potpunog uključivanja u proces europskog ujedinjenja.

Promet u tim uvjetima dobit će puno veću političku pažnju u funkciji realnog značenja za proces europskih integracija.

Sporazumima o ekonomskoj suradnji i trgovinskoj politici, zaključenima između EZ i bivše Jugoslavije, Mađarske, Poljske, Češko-Slovačke, Bugarske, Rumunjske i Sovjetskog Saveza uređene su opće klauzule kojima je potrebno osigurati konkretan sadržaj za područje prometa uz istodobnu razmjenu mišljenja o budućem razvoju europskog sustava prometa. Očekuje se da će suradnja biti ojačana budućim sporazumima o udruživanju sa zemljama srednje i istočne Europe.

Sve to zahtijeva kompletno preispitivanje uzajamnih odnosa u području prometa, kako za države srednje i istočne Europe, tako i za samu Zajednicu, čija je strategija počivala na potrebi da se onemogući nelojalna konkurencija poduzeća iz zemalja s državnim gospodarstvom.

U izmijenjenim uvjetima interes je EZ-a da potiče uvodnje struktura tržišnoga gospodarstva i stvaranje srednjih i manjih poduzeća u državama srednje i istočne Europe. To podrazumijeva i širenje prometne infrastrukture u tim zemljama uz europsku koordinaciju, jer su te države zbog teške financijske situacije svedene na pomoć međunarodne zajednice.

U tom kontekstu EZ može pridonijeti ubrzanju proširenja mreže glavnih tranzitnih prometnica tih država i najvažnijih prometnih pravaca za uzajamnu razmjenu robe i osoba.

Smatra se da ta suradnja treba biti uvrštena u jednu opću koncepciju razvoja odnosa u području prometa, koja daje prioritet željezničkom prometu i prometu na unutarnjim plovnom putovima, kako bi se jamčila veća sigurnost prometa i bolje očuvao čovjekovo okoliš.

Sve to navodi na potrebu šire suradnje na čvrstim temeljima u multilateralnim odnosima (CEMT, ECAC, UNECE), u području prometa, sa širim pogledima u budućnost, s tim da EZ uvijek vodi računa o svojoj valjanoj zastupljenosti u tim okvirima.

Osim predviđenih sporazuma o udruživanju u EZ srednjoeuropskih i istočnoeuropskih država, opće je stajalište da je potrebno i posebnim sporazumima urediti odnose u području prometa.

U svezi s time je Europski parlament pozvao Komisiju za promet i turizam da podnese Europskom savjetu i Parlamentu kompletno izvješće o ocjeni problema i pitanja vezanih za tržište prometa u zemljama srednje i istočne Europe. Istodobno je Parlament pozvao Komisiju i Savjet da donesu potrebne odluke glede druge faze programa PHARE, koji bi se također trebao odnositi na promet, kako bi se olakšao prelazak prometnih sustava zemalja srednje i istočne Europe na tržišno gospodarstvo.

Prometnu regulativu u zemljama srednje i istočne Europe trebalo bi izmijeniti kako bi postala kompatibilna s regulativom zapadne Europe, radi bržeg stvaranja uvjeta za buduće europsko tržište prometa.

Ukupno promatranje odnosa u prometu između Zajednice i država srednje i istočne Europe traži da se zaključe sporazumi za sve vrste prometa na temelju načela reciprociteta i nediskriminacije s temeljnim ciljevima da se

- očuvaju i prošire tranzitni pravci od vitalnog značenja za Zajednicu, uz davanje prioriteta željeznici;
- omogućiti pristup tržištu s obje strane;
- približe prometne regulative, osobito uvjeti pružanja usluga transportnih poduzeća i sredstava za kontrolu u tom području i načini korištenja tarifa radi sprečavanja dumpinga;
- surađuje u području prometne infrastrukture;
- razvija europski prometni sustav s gospodarskog, društvenog i sigurnosnog stajališta u svjetlu zaštite čovjekova okoliša;
- razvija kolektivni transport u novim prekograničnim i perifernim regijama.

Smatra se da bi prioritetno trebalo zaključiti sporazume o sljedećim pitanjima što se odnose na prometnu politiku:

- utvrđivanje jedne europske mreže željezničkih pruga velikih brzina kao i pruga velikoga kapaciteta za međugradski



promet, vodeći računa o tomu da se poštuje priroda i stanovništvo;

- utvrđivanje jedne mreže europske infrastrukture za kombinirani transport (ceste/pruge/unutarnji plovni putovi) s terminalima velikoga kapaciteta;

- utvrđivanje tehničkih specifikacija jedinstvenog europskog sustava sigurnosti u zračnom prometu s dostatnim brojem kontrolnih središta;

- utvrđivanje jednog alternativnoga tranzitnog pravca koji bi povezivao Grčku s Njemačkom preko Bugarske, Rumunjske, Mađarske i Češko-Slovačke;

- komercijalna suradnja između željezničkih poduzeća, radi konkurentnijeg prijevoza željeznicom u zemljama srednje i istočne Europe;

- uspostavljanje prekograničnih veza s dostatnim brojem punktova granične kontrole između zemalja Zajednice i zemalja srednje i istočne Europe;

- reciprocitet pristupa unutarnjim plovnim putovima, čija važnost proizlazi iz izgradnje kanala Rajna-Dunav;

- prava na nadlijetanje i slobodno obavljanje gospodarskih aktivnosti za zrakoplovne kompanije;

- slobodan pristup utovaru roba i ukidanju prakse neloyalne konkurencije u pomorskom prometu, s obzirom na to da je potrebno energično poticati razvoj priobalnog prometa, manje štetnog za čovjekov okoliš od suhozemnog tamo gdje se može obaviti supstitucija.

O nekim pitanjima iz područja prometa trebali bi, prema prijedlogu Savjeta i odobrenju Parlamenta, odmah početi pregovori sa zemljama srednje i istočne Europe.

Zemlje srednje i istočne Europe morale bi poboljšati mreže svojih autocesta, željezničke i riječne mreže, kako bi time dale dokaz da će se uspješno priključiti međunarodnim prometnim pravcima.

Sve skupa ima svrhu da se usavrši model prometnog sustava Europe o kojemu trebaju raspravljati i pogranične zemlje Europe.

Pozivajući se na tržište kapitala, međunarodne financijske organizacije bi ubrzano, prema već spomenutim prioritetima, trebale znatno podržavati razvoj prometne infrastrukture Srednje i Istočne Europe uz beneficirane kamate, te, proširenjem programa PHARE II, i financijskim protokolima uz europske sporazume.

## 2. POLITIČKI KONTEKST CILJEVA U ODNOSIMA EUROPSKE ZAJEDNICE I ZEMALJA SREDNJE I ISTOČNE EUROPE

Demokratske promjene u zemljama istočne i srednje Europe stvorile su perspektive za suradnju i integraciju na europskom kontinentu. Skoro dovršenje unutarnjeg tržišta Zajednice, stvoreni europski ekonomski prostor koji okuplja zemlje članice EZ i države članice EFTA, sporazumi (istina ne još sveobuhvatni) zaključeni između Zajednice i Poljske, Mađarske, Češko-Slovačke, Bugarske, Rumunjske i Sovjetskog Saveza, koji se odnose na gospodarsku i trgovinsku suradnju, kao i približavanje svih svjetskih država, daje nade da će u ovom desetljeću doći do sve većega međunarodnog prožimanja načina života i gospodarskih procesa na našem kontinentu.

Ako se približimo teoriji koncentričnih krugova, već do sada su se na europskom teritoriju mogla razlikovati četiri kruga različitih razina međuovisnosti i integracija:

- Europska zajednica,

- Europska zajednica i tranzitne zemlje koje se nalaze između država njenih članica,

- demokratske države Europe,

- demokratske i socijalističke države Europe.

Razlike će neizbježno postojati i u budućnosti; ipak valja vjerovati da će se broj krugova smanjivati i da će postupno iščeznuti. Nerealno je očekivati da će se proces integracija, koji je trajao četrdesetak godina u zemljama zapadne Europe, ostvariti u nekoliko godina u zemljama srednje i istočne Europe. Za to je potrebno vrijeme ali i velika politička volja. To se pokazalo u posljednjim proširivanjima EZ, gdje je političkom voljom ubrzan proces gospodarskog prilagođivanja.

Kako su u pitanju zemlje srednje i istočne Europe, mora se uzeti u obzir i činjenica da su se one demokratskim revolucijama oslobodile i još se oslobađaju od nasilne integracije u jedan gospodarski sustav, te da najprije treba postići političku volju u tim zemljama da na međunarodne institucije prenesu povećana prava suverenosti.

Zato se EZ mora zauzimati, u području političke suradnje, za proces europskih integracija, temeljenih na interesima, i poticati ga, u sklopu budućih koncentričnih krugova, i to:

- Europska zajednica,

- ekonomski europski prostor,

- države priključene Europskoj zajednici i

- zajednica demokratskih država Europe.

Najširi krug suradnje svih demokratskih država Europe mogao bi imati oblik sličan Europskom savjetu i sličan ostalim europskim mehanizmima.

U sporazumima o gospodarskoj suradnji i trgovinskoj politici EZ i zemalja srednje i istočne Europe promet se navodi kao jedan od jedanaest sektora u kojima strane ugovornice potiču gospodarsku suradnju prema svojim mogućnostima. Međutim, u tim sporazumima nema nikakve opaske o vrsti suradnje i temama na koje bi se ona mogla odnositi.

Stoga je u ovom trenutku politička zadaća da se da autentičan sadržaj toj klauzuli.

Europska zajednica koja je potaknula i podržala proces demokratizacije u zemljama istočne i srednje Europe ima i moralnu i političku obvezu da uključi susjedne zemlje u gradnju zajedničkog europskog sustava surađujući u atmosferi solidarnosti.

Politička odluka za tržišnu ekonomiju u državama istočne i srednje Europe oslobodila je goleme potencijale za gospodarski rast u tim zemljama. Da bi iskoristile taj potencijal, bit će im potrebno znanje Zapada, a to je važna robna razmjena s njihovim susjedima. To znači nove prometne tijekove, ali i stvaranje novih potreba za prometom. To su daljnji razlozi za osmišljavanje šire prometne politike, jer u protivnom, zbog kaosa u prometu, mogao bi biti veoma upitan gospodarski rast.

Stoga je potrebno razraditi prometnu politiku za cijeli kontinent; to bi trebao biti predmet suradnje cijele Europe, uz to što njeno provođenje u život može doći tek nakon 2000. godine.

Države srednje i istočne Europe mogle bi za 20-30 godina dosegnuti sadašnju Europsku zajednicu ili EFTA i stoga se prometna politika Europe nameće kao realna opcija. Intenziviranje i institucionaliziranje suradnje u području prometa sa zemljama srednje i istočne Europe na bilateralnoj je i na multilateralnoj razini, u sklopu postojećih međunarodnih institucija i važan je korak u ostvarivanju konačnog cilja.

Glede toga pojavljuju se nova pitanja. Dokle će ići Zajednica sa svojom politikom kao zajedničkom prometnom politikom? Kakva će biti uloga ostalih instancija za međunarodnu



suradnju kao što su: "Europska ministarska konferencija za promet" – CEMT – za suhozemni promet, "Europska komisija za civilno zrakoplovstvo" – ECAC? Pritom je velika nepoznanica i to što će se dogoditi nakon radikalnih promjena sa Sovjetskim Savezom. Stoga konačnih odgovora nema.

### 3. PROBLEMATIKA PROMETNE POLITIKE

Promjene u koncentričnim krugovima suradnje u sklopu europskih integracija u prometu zahtijevaju uključivanje u taj projekt i naših prostora, u prvom redu Republike Hrvatske. U usporedbi s ostalim zemljama istočne i srednje Europe taj je prostor uže povezan s EZ, zbog svoga tranzitnog položaja, ali je još uvijek nedostatan razvijen za uključivanje u europski ekonomski prostor.

Odnos Zajednice prema zemljama srednje i istočne Europe u području prometa zahtijeva reviziju. Ranije diktirana strategija u prometu, kojoj je svrha da se zaštiti Zajednica od neloyalne konkurencije državnih poduzeća srednjoeuropskih i istočnoeuropskih zemalja, mora izmijeniti koncepciju.

Zemlje srednje i istočne Europe donijele su odluke da uvode tržišno gospodarstvo, uključujući i promet. Međutim, EZ ne raspolaže nikakvim pouzdanim informacijama o načinih kako se te odluke primjenjuju kao niti o propisima o:

- pristupu profesiji,
  - pristupu tržištu i tarifama,
  - poreskoj i carinskoj politici, kojima sada podliježu prometna poduzeća ovih zemalja. Zajednica također ne raspolaže spoznajama o uvjetima investiranja stranoga kapitala (osnivanje filijala, mješovita ulaganja, transfer profita u zemlje ulagača).
- Ove spoznaje su preduvjet za otpočinjanje pregovora sa svakom zemljom radi poduzimanja zajedničkih mjera, iako su to objektivno isti problemi u području:
- pristupa tržištu,
  - prava u području prometa,
  - tarifa,
  - prava otvaranja poslovnog sjedišta,
  - pristupa profesiji,
  - naplate troškova prijevoza,
  - tehničkih i socijalnih propisa i dr.

Sporazumi s tim zemljama zasnivali bi se na temeljnom pravilu reciprociteta i ravnoteži između prednosti i nedostataka s ukazivanjem Zajednice na prednosti koje se naziru u jedinstvenom sustavu transporta za europsko gospodarstvo u cjelini.

Pritom je važno preuređenje zakonodavstva tih zemalja radi kompatibilnosti sa zakonodavstvom Zajednice. EZ je voljna procjenjivati utjecaj predloženog zakonodavstva na stvaranje zajedničkog europskog tržišta ako to zatraže zemlje srednje i istočne Europe.

Cestovna infrastruktura u Češko-Slovačkoj, Poljskoj i Mađarskoj potpuno je neizgrađena, te imaju ukupno 1400 km izgrađenih autocesta, a treba modernizirati svu željezničku infrastrukturu ako bi se taj oblik prijevoza uspoređivao s istom vrsti prijevoza u EZ.

Zajednica je pogođena time što ni sama do danas nije usvojila program razvoja infrastrukture u prometu, čijom realizacijom bi se omogućilo otklanjanje strukturalnih nedostataka u infrastrukturi. Akcijski program, kojim su ministri za promet EZ 20. studenog 1990. predvidjeli trogodišnju aktivnost, predstavlja napredak u odnosu na dotadašnje be-

značajno proračunsko poticanje na načelu "ad hoc", ali to je još uvijek simbolično iskazivanje dobre volje.

Zajednica je do sada jedino odobrila zajmove (I. i II. protokol) bivšoj Jugoslaviji za financiranje infrastrukture. Ti zajmovi su odobreni bez beneficirane kamate, koja bi se financirala iz budžeta Zajednice, iako je Europski parlament to tražio.

Trećim financijskim protokolom predviđeno je 580 mln ECU za prometnu infrastrukturu u bivšoj Jugoslaviji, uz 77 mln ECU za beneficiranje kamate iz budžeta Zajednice, ali pod uvjetom da se zaključi sporazum o tranzitu s bivšom Jugoslavijom.

Oba su dokumenta potpisana, međutim njihovo ratificiranje više nije moguće s obzirom na novonastale odnose i interese država na jugoslavenskom prostoru. Novo stanje zahtijeva obnavljanje pregovora, makar što se tiče interesa Republike Hrvatske.

Općenito je stajalište u Zajednici da u sadašnjim političkim uvjetima postoji najviše mogućnosti za zaključivanje sporazuma o tranzitu između Zajednice i trećih zemalja.

Otpori tim sporazumima u alpskim zemljama, sa stajališta zaštite čovjekova okoliša, nameću traženje specifičnih rješenja kao što su preusmjerivanje tržišta na:

- kombinirani transport i
- proizvodnju "čistog vozila" (zelenoga kamiona), dok bi se s ostalim zemljama, prema mišljenju Zajednice, moglo doći do sporazuma na temelju kojeg bi Zajednica odobrila, u zamjenu za dobivanje dugoročnih prava na tranzit, znatnu financijsku pomoć za ulaganje u neophodnu infrastrukturu.

Zajednica još uvijek polazi od stanja da cestovni prijevoz robe između Zajednice i Grčke može biti zagušen kroz Austriju i bivšu Jugoslaviju, te da zbog toga treba utvrditi novi itinerer između Berlina i Soluna preko Dresdena, Praga, Brna, Bratislave, Budimpešte, Arada, Krajove i Sofije (E-55, E-65, E-60, E-79).

Studija koju zajednički rade Komisija EZ i EEK radi predviđanja etapa budućeg razvoja prometa u Europi mogla bi predstavljati dragocjenu pomoć u tom pogledu.

Ipak, politika izgradnje infrastrukture mora se uskladiti s općom političkom koncepcijom europskog sustava prijevoza. Ciljevi su EZ da u sklopu prometne politike s trećim zemljama uredi:

- mogućnost putovanja za svakog pojedinca, napose cestom, što je simbol osobne slobode, od velikog je značenja za zemlje srednje i istočne Europe. Zadaća da se ograniče negativne ekološke posljedice uzrokovane pojedinačnim putovanjima postaje još hitnija, jer još ne postoje tehnička rješenja za ovaj problem. Utoliko je hitnije osigurati rentabilnost nezagađujuće tehnike i to utvrđivanjem političkih smjernica;
- u velikim naseljima i velikim prometnim pravcima masovno korištenje individualnih automobila sve češće uzrokuje paralizaciju prometa. Komplementarnost individualnih prijevoznih sredstava moguće je postići stvaranjem europske mreže željezničkih pruga velikih brzina;
- u području zračnog prometa treba stvoriti jedinstveno tržište, prema europskim dimenzijama, uz osiguranje jedinstvenoga zračnog sustava sigurnosti velikoga kapaciteta i međusobne usklađenosti, koji bi se temeljio na visokim standardima sigurnosti i zaštite čovjekova okoliša;
- u području plovidbe svrha je usuglasiti zajedničku strategiju srednjoeuropskih i istočnoeuropskih država s državama zapadne Europe, SAD i Japana, ali pod uvjetom da brodari država srednje i istočne Europe prihvate načelo tržišnoga gospodarstva, kako bi se uspostavila uspješna borba protiv



nelojalne konkurencije i ojačala zaštita radnika te morske životne sredine;

– potrebno je hitno usuglasiti tehnička i komercijalna rješenja koja bi omogućivala prelazak iz jednoga prijevoznog sredstva u drugo, lančani sustav kombiniranog prijevoza za robu, te udruživanje individualnih i kolektivnih prometnih sredstava pri prijevozu osoba.

Ova pitanja se mogu razumno riješiti samo ako se svi u Europi slože oko identičnih ili barem kompatibilnih projekata. Smatra se da bi EZ trebala odigrati ulogu vođe u ovom približavanju zajedničkom interesu, sa svrhom da učvrsti temelje svoje prometne politike i da, koristeći sve moguće oblike u poticanju međunarodnih kontakata, omogući da se Zajednica i istočna i srednja Europa usporedno razvijaju.

Sigurnost zračnog prometa (ATC) o kojoj se sada brinu 42 kontrolna centra opremljena s 22 različita tehnička sustava predstavljaju konkretan primjer za hitnu europsku inicijativu. S obzirom na sadašnju zasićenost kapaciteta glede protoka zračnog prometa i predviđeno udvostručenje broja kretanja zrakoplova unutar Europe, s 4 na 8 mln u godini, uvođenje jedinstvenog sustava, koji bi funkcionirao s kontrolnim centrima u dostatnom broju, predstavlja apsolutnu potrebu za razumnu prometnu politiku.

Studija koju je izradila Komisija za unutarnji promet EEK o stanju mreže važnih međunarodnih linija kombiniranog prometa s pratećim objektima treba biti praćena s velikom pažnjom.

Nakon svega, ipak se spoznaje da je već na sadašnjoj razini suradnje, osim sporazuma o tranzitu, između EZ i ovih zemalja potrebno zaključiti *srednjoročne sporazume o pristupu tržištu i pravima u području prometa*, kao i o nekim mjerama za međusobno usklađivanje odnosa, napose u područjima cestovnog prijevoza, unutarnje plovidbe i zračne plovidbe. To je moguće razmatrati i u sklopu *sporazuma o asocijaciji*.

#### 4. ZAKLJUČAK

Demokratske promjene u zemljama istočne i srednje Europe su stvarnost. Tržište je nužnost razvoja demokratskih društava. U okvirima EZ dovršava se proces jedinstvenoga transportnog tržišta, s još dosta neriješenih pitanja i unutar same Zajednice.

Državna gospodarstva zemalja srednje i istočne Europe, što se osobito odnosi na transport, neizbježno se moraju brže prilagođivati transportnom tržištu EZ u sklopu općih integracijskih procesa u Europi.

Europska suradnja nije jednoznačna već slojevit sustav kooperacije ovisno o institucionalizaciji veza, prije svega na temelju interesa.

Suradnja u području prometa između EZ i zemalja srednje i istočne Europe tek treba prijeći barijeru najopćenitije klauzule u sporazumima o suradnji i trgovini na konkretne elemente prometne politike a u svezi s tim i usuglašen razvoj prometne infrastrukture, sa svrhom da se u budućnosti stvori jedinstveni sustav prometa u europskim okvirima, utemeljen na slobodnom transportnom tržištu.

Na tom putu do cilja veliki su problemi tehnološke, organizacijske, napose materijalne prirode. Valja ih početi odmah rješavati u okvirima mogućnosti kroz interese na bilateralnoj razini, što podrazumijeva i brže uključenje Republike Hrvatske u suradnju s EZ na području prometa.

Osnovna svrha rada je pokušaj prikaza gledanja EZ na razvoj suradnje sa zemljama istočne i srednje Europe, među koje u ovom trenutku pripada i Republika Hrvatska. To je podloga za osmišljavanje politike nastupa Republike Hrvatske u prilagođivanju europskim integracijama, u ovom slučaju konkretno o uključanju u europsko transportno tržište.

#### SUMMARY

#### GENESIS OF RELATIONSHIP OF THE EC AND THE NATIONS OF CENTRAL AND EAST EUROPE

*Market makes an indispensable element of the development of democratic states. In the EC the internal transport market has already been structured, however there are a variety of unresolved issues.*

*The economies of the nations of Central and East Europe must necessarily undergo restructuring, within the scope of European integration processes which then particularly refers to traffic. This makes an absolute prerequisite for a more comprehensive arrangement of relationships with the EC and its member states in this segment.*

#### LITERATURA

- [1] Razvoj odnosa između Europske zajednice i država srednje i istočne Europe u području prometa – prijedlog. Bruxelles, 1991.
- [2] Rezolucija i ostali dokumenti EZ o koncipiranju prometne politike EZ.
- [3] Prijedlozi Sporazuma o prometu između EZ i trećih zemalja.