

Dr. DAMIR ŠIMULČIK  
Fakultet prometnih znanosti  
Zagreb, Vukelićeva 4

Ekonomika prometa  
Prethodno priopćenje  
UDK: 336+338 : 351.811.111  
Primljeno: 18.06.1992.  
Prihvaćeno: 30.11.1992.

# TRANSFORMACIJA SUSTAVA FINANCIRANJA CESTOVNE INFRASTRUKTURE U HRVATSKOJ – ČIMBENIK RACIONALNE INFRASTRUKTURNE POLITIKE

## SAŽETAK

*Cestovna infrastruktura kao nedjeljivi dio društvenog i gospodarskog života ima važno mjesto u harmoničnom razvoju procesa jednostavne i proširene reprodukcije. To znači da deformacije u području koncipiranja jednoga konzistentnog sustava financiranja cestovne infrastrukture rađaju brojne negativne implikacije koje se odražavaju na podsustav cestovnog prometa i cjeloviti gospodarski sustav. Time objekti cestovne infrastrukture postaju čimbenik destabilizacije funkcioniranja prometnog sustava kao podsustava gospodarskog života u Hrvatskoj s kojim ostvaruje dinamičku uzajamnu vezu tijekom svog djelovanja.*

*U radu se obrađuje deformacija sustava financiranja i neophodnost njene transformacije u sklopu prestrukturiranja hrvatskoga gospodarstva. Temeljna pretpostavka procesa transformacije jest racionalno funkcioniranje investicijske aktivnosti, koja treba biti kompleksna, komprehenzivna i dosljedna, bez imalo primjese anemičnosti, kolebljivosti i deklarativnosti.*

## 1. UVOD

Transformacija sustava gospodarenja na tržišno-gospodarskim načelima potaknula je neophodno formuliranje suvremenih teorija u području raspodjele troškova gradnje i održavanja cestovne infrastrukture na njene korisnike. Svi ili većina teoretskih pristupa financiranju gradnje i održavanja cestovne infrastrukture prošli su brojne evolutivne faze i bili su podložni općim povijesno-ekonomskim zakonitostima gospodarskog i društvenog razvoja određenih zemalja.

Dosadašnji pokušaji definiranja teoretskog modela financiranja cestovne infrastrukture u nas nisu mogli nikako uspjeti. Razlog je razumljiv nije bilo sluha da se pokuša znanstveno koncipirati model nego se svakodnevna praksa smatrala dostatnom da kakav-takav "model" egzistira. Bio je to uglavnom onaj što je zadovoljavao parcijalne kriterije, koji to i nisu bili, a proces financiranja gradnje nekako se kretao u smjeru investicijskih zahvata koji su kasnije "muku mučili" s nedostatkom sredstava.

Tako možemo govoriti o sustavu financiranja cestovne infrastrukture koji se razvijao u kontekstu trenutnih odluka, koje nisu imale uporište u znanstvenim istraživanjima, dok su mnoge postavke u tim programima bile deklarativnoga karaktera.

Rezultat toga su deformacije, koje su se u bivšem socijalističkom gospodarskom razdoblju rješavale na različite načine i nazivale različitim imenima, a praksa ih je prihvaćala uglavnom s aspekta nedostatka sredstava za financiranje gradnje, napose održavanja, i sama nesposobna i nespremna da ponudi rješenje dugoročnog sustava financiranja cestovne infrastrukture.

Zadovoljavala se pristizanjem novčanih sredstava koja nisu bila dostatna da riješe problem jednostavne a kamoli proširene reprodukcije u Hrvatskoj.

Takvo stanje se uklopilo u opća nekonzistentna gospodarska rješenja, koja nije bilo moguće riješiti trenutačno budući da je proces prestrukturiranja gospodarskog života dugotrajan a ne izdavanje zakonskih propisa bez pokrića u gospodarskim tokovima, koji su desetljećima rasli kao korov u okrilju socijalističke dogovorne ekonomije. Takav nedostatak obilježio je i proces financiranja cestovne infrastrukture i, šire, sustav prometa i cjelovitoga gospodarskog sustava Republike Hrvatske. Temelj svekolikog egzistiranja bila su pretežito pragmatična rješenja što nije pružalo jamstvo za koncipiranje politike financiranja cestovne infrastrukture za dulje razdoblje.

## 2. NEKONZISTENTNOST DOSADAŠNJE POLITIKE FINANCIRANJA GRADNJE I ODRŽAVANJA CESTOVNE INFRASTRUKTURE U HRVATSKOJ

Temeljni razlozi gradnje cestovne a i ostale prometne infrastrukture u prometnom sustavu sadrže brojne elemente koji su se mijenjali tijekom razvoja društvenih i gospodarskih odnosa. Važno mjesto u tim promjenama imao je, nedvojbeno, stalan razvoj proizvodnih snaga društva.

Postupnim transformacijama u razvoju društveno-gospodarskih odnosa i snaga, značenje prometa i objekata prometne infrastrukture poprimalo je sve utjecajnije mjesto u kompleksu društveno-gospodarskih zbivanja, tako da su bez njih danas nezamislivi harmoničan gospodarski razvoj i valorizacija gospodarskih potencijala.

Važnost dosadašnjeg procesa financiranja gradnje i održavanja cestovne infrastrukture možemo sintetizirati u tvrdnji da su razmjerno niska ulaganja u promet i objekte prometne infrastrukture, uz odsutnost jedne cjelovite politike u duljem

razdoblju, uvjetovala zaostajanje našega cjelovitoga prometnog sustava i pojedinih prometnih grana u Republici. Evidentno zaostajanje prometnog sustava u Hrvatskoj posljedica je brojnih negativnih momenata koji generiraju iz neadekvatne prometne politike, koja nije bila ni kompleksna a ni komprehenzivna "a uz to je ponekad bila kolebljiva, promjenljiva i ponekad prilično anemična"<sup>1</sup> Uz takvu prometnu politiku promet i prometna infrastruktura postali su determinirajući čimbenik optimalizacije unutarnjega transportnog sustava i boljega korištenja prometno-gospodarskog položaja, kao specifičnog čimbenika razvoja Republike.

Uz to je prisutna neprovedba proklamirane politike gradnje objekata cestovne infrastrukture, koja je nagomilala više problema, tako da nije bilo moguće kreirati jedinstvenu politiku gradnje, a napose održavanja objekata cestovne infrastrukture. Uzroci se nalaze u neodgovarajućim mjerama za provedbu politike gradnje i održavanja cestovne infrastrukture koja je bila koncipirana u pojedinim dokumentima čije je značenje imalo uglavnom deklarativan karakter bez mogućnosti da se realiziraju u svakodnevnoj praksi.

Neadekvatan tretman objekata cestovne infrastrukture urodio je nizom devijacija u vođenju koherentne prometne politike u nas. Primjere srećemo u procesu gradnje cjelovitih prometnih pravaca, u procesu održavanja koje nije nikakvo, tako da dolazi do izražaja nejedinstvenost s ostalim segmentima prometnog sustava u ostvarenju određenih programa i planova gradnje.

Takvo stanje pogoduje trenutačnim odlukama koje imaju dugoročne negativne implikacije na društveni i gospodarski razvoj. U ovim razmatranjima neophodno je ukazati i na politiku gradnje i održavanja cjelovite prometne infrastrukture kao čimbenika regionalnog razvoja, što nije problem "razmještaja proizvodnih snaga, lokacije poduzeća, razvoja nedovoljno razvijenih područja i sl., već težnja za optimalnim i racionalnim društveno-gospodarskim razvojem odnosa, postizavanjem određenih usklađenosti između globalne (opće), granske i regionalne strukture."<sup>2</sup>

Negativni učinci, koji su plod nesinkroniziranih faza gradnje i održavanja cestovne infrastrukture uz potpunu odsutnost znanstveno utemeljenog modela sustava financiranja, imali su različit intenzitet utjecaja na gospodarski razvoj Republike Hrvatske.

Analizirajući politiku gradnje i održavanja objekata cestovne infrastrukture u Hrvatskoj, nužno je ukazati na to da su se negativni učinci pojedinih faza gradnje i održavanja očitovali u uvećanim troškovima prijevoza i, što je najvažnije, i u neprovođenju adekvatnije valorizacije geoprometnog položaja Republike Hrvatske kao sastavnog dijela prometnog sustava Europe. Negativne učinke nalazimo i u području nesinkroniziranog, nedjelotvornog i neracionalnog transporta u Republici, u nemogućnosti primjene novih tehnologija u cestovnom prometu, a prema tomu i u znatnom odljevu deviznih sredstava s naših cesta i prijevoznih kapaciteta. Svi ti negativni učinci plod su anemične politike "socijal-dogovorne ekonomije", što je bila predviđena u nizu planova i programa, ali se provlačila iz plana u plan odnosno iz godine u godinu i, uglavnom, kad je bila realizirana, tehnološki nije bila uklopljiva u prometni sustav Europe, koja je shvatila značenje i važnost prometne infrastrukture za brži gospodarski procvat. U tom kontekstu stran joj je bio sustav "socijal-dogovorne ekonomije" koja je imala imaginarnu ciljevu što su u procesu realizacije bili anemični i kolebljivi a uz to nisu bili ni kompleksni.

### 3. KONCIPIRANJE POLITIKE FINANCIRANJA CESTOVNE INFRASTRUKTURE U HRVATSKOJ NA GOSPODARSKIM NAČELIMA

Dosadašnja evolucija sustava financiranja cestovne infrastrukture u "socijal-dogovornoj ekonomiji" ukazuje na više negativnih učinaka, koji su se očitovali, različitim intenzitetom, u cjelovitom društvenom i gospodarskom životu Republike Hrvatske. To je bilo, a i sada je, u interakcijskoj vezi s ostalim objektima prometne infrastrukture, s društvenim i gospodarskim sustavom i teritorijalnom lokacijom tih objekata.

Ovisnost objekata cestovne infrastrukture, kao dijela podsustava cestovnog prometa odnosno sustava prometa, o cjelovitom kompleksu društvene reprodukcije generira od njene važne uloge u procesu proizvodnje robe i usluga. Tako možemo ukazati na jednu temeljnu zakonitost – da infrastrukturni objekti čine jedan od triju integralnih čimbenika svakoga proizvodnog ciklusa. To znači da se proizvodni ciklus ne može odvijati bez postojanja, u materijalnom smislu, objekata gospodarske i negospodarske infrastrukture (artificijelni objekti), što u našem slučaju znači postojanje objekata cestovne infrastrukture koji su artificijelni objekti. To ukazuje na njenu važnost u fazi pripreme za gradnju i utvrđivanje društvene netokoristi od tih objekata.

Međuovisnost objekata cestovne infrastrukture odnosno cjelovite prometne infrastrukture i cjelovitoga gospodarskog sustava Republike postavlja pred prometnu politiku zadaću – racionalnu gradnju – proces investiranja u kontekstu nesmetanog funkcioniranja prometnog sustava.

Nužnost investiranja u objekte cestovne (prometne) infrastrukture temeljna je značajka svih prometnih sustava, napose onih čiji se objekti prometne infrastrukture pojavljuju kao determinirajući čimbenik valorizacije geoprometnog i geopolitičkog položaja naše Republike u kontekstu europskih prometnih kretanja.

U protivnom, pojavljuje se niz neuralgičnih segmenata u prometnom sustavu odnosno u njegovim podsustavima, što se negativno odražava na sklad društvenih i gospodarskih tijekova. Ti neuralgični segmenti posljedica su nesinkroniziranog razvoja objekata cestovne i cjelovite prometne infrastrukture i prometnih sredstava, što je, na žalost, već postala zakonitost egzistiranja prometnog sustava koji je trenutno u iznimno teškim uvjetima nametnutim ratom. Saniranje cjelovitog sustava, a time i brojnih neuralgičnih segmenata kao ostataka "socijal-dogovorne ekonomije" pa prema tomu i prometne politike nije ni jednostavan ni lak posao ako se poznaje izgrađenost objekata cestovne infrastrukture u susjednim zemljama i naša investicijska mogućnost koja je minimizirana u nametnutom nam ratu. Težnja našega svekolikoga gospodarskog sustava bit će ostvarena samo uz racionalizaciju u svim dijelovima procesa investiranja.

To nedvojbeno ukazuje na to da dosadašnji neadekvatni stupanj investiranja u objekte cestovne i ostale prometne infrastrukture te nagomilana disharmonija u prometnom sustavu moraju biti sanirani u kratkom razdoblju. Njihova agonija nakon strašnih ratnih razaranja može postati determinirajuća za razvoj svekolikoga prometnog i gospodarskog sustava Republike Hrvatske u procesu sinkronizacije sa zemljama zapadne Europe gdje joj je i mjesto.

Sve to upućuje na to da sustav financiranja cestovne infrastrukture mora biti koncipiran na takvoj politici koja će se racionalno ponašati, budući da se u dogljedno vrijeme u pro-

cesu investiranja ne može očekivati izdašnost izvora već njihova ograničenost i disperziranost na ukupno gospodarstvo Hrvatske razrušeno ratom. To će predstavljati determinirajući moment u odnosu na dosadašnje pravce, katkada neracionalne i nadasve skupe, "socijal-dogovorne investicijske politike" u svim sektorima gospodarskog života.

Takvo stanje, u kojemu se već našla naša svakodnevica, neophodno je transformirati u načelo ekonomične uporabe raspoloživih financijskih sredstava, koje je već prije više desetljeća trebalo biti prihvaćeno kao način ponašanja – egzistiranja cjelovitoga gospodarskog života.

Ekonomska stvarnost, poznata i kao pojam u svijetu već više desetljeća, a što je dio tržišne ekonomije, tek nakon nedorečene faze "socijal-dogovorne ekonomije" nalazi svoju međuovisnost s ostalim segmentima gospodarskog života u našoj Republici. Znači, neophodno je revitalizirati pokidane ili uspostaviti neegzistirajuće veze koje su bile nepoznate i nepotrebne u procesu egzistiranja "dogovorne ekonomije" pa prema tomu i u dogovorenoj investicijskoj politici na ostvarenju ograničenih financijskih resursa i procesa planiranja, gradnje i održavanja cestovne infrastrukture.

Ako se ta veza ne realizira, rezultati su negativna implikacija na svekoliki gospodarski sustav. To su: nekontrolirani rast transportnih troškova, nemogućnost valorizacije geoprometnog i geopolitičkog položaja Republike Hrvatske, neracionalna investicijska politika i niz ostalih nepovoljnih učinaka koji onda determiniraju adekvatno uklapanje u prometni sustav Europe i svijeta.

Investicijska aktivnost u procesu transformiranja svekolikoga gospodarskog sustava Hrvatske zahtijeva velika novčana sredstva, a učinci se postižu u duljem razdoblju, što mnogi autori nazivaju vijekom sazrijevanja prometne infrastrukture. Taj moment, osim toga što su ulaganja u cestovnu infrastrukturu "izuzetno kapitalna, i što je ekonomski vijek uložnih sredstava dosta dug (dvadeset i više godina) i što su oportunitetni troškovi u cestovnom prometu, kao i prometu uopće veći od oportunitetnih troškova u većini drugih djelatnosti"<sup>3</sup>, ukazuje na nepobitnost već utvrđene činjenice da racionalizacija velikih materijalnih ulaganja u objekte cestovne infrastrukture mora biti imperativ svakoga gospodarskog ulaganja.

Racionalizacija kao oblik investicijskog ponašanja i optimiranje kao način definiranja optimalne mreže nedvojbeno su središnji momenti kojima svako društvo mora dati dužnu pažnju, budući da je glavna svrha ulaganja što je moguće više povećati društvene netokoristi. U ovom trenutku treba također imati na umu i izvanekonomske učinke koji su katkada važniji od ekonomskih.

Veličina društvene netokoristi upravo je proporcionalna s racionalno donijetim odlukama. Te se odluke neizbježno moraju temeljiti na sintetiziranim istraživanjima o dotičnom investicijskom zahvatu u kontekstu s ostalim segmentima u društveno-gospodarskom životu.

Neracionalnost dosadašnje investicijske politike identificiralo je niz neuralgičnih točaka u prometnom sustavu Republike Hrvatske, a te su: "tehnička i tehnološka zaostalost prometnog sustava, nedovoljno korištenje pomorske orijentacije Republike Hrvatske, nedovoljno efikasna i racionalna organizacija prometnog procesa, disproporcije u razvijenosti i strukturi prometnih kapaciteta u odnosu prema potrebama gospodarskog sustava, disproporcije u razvoju prometne infrastrukture i transportnih kapaciteta te disproporcije u razvoju transportnih, prekrajnih i skladišnih kapaciteta, disproporcije između lučkih i željezničkih kapaciteta u velikim čvorištima

na jadranskoj obali i refrakcijskim točkama, nedovoljno uspostavljen i nestabilan sustav privređivanja osobito u području financiranja proširene reprodukcije u prometnom sustavu i regionalna neusklađenost u unutrašnjem i priobalnom pojasu".<sup>4</sup>

To je posljedica loše vođene gospodarske i prometne politike koja je počivala na dogovornoj ekonomiji a ne na tržišnim načelima, pa su mogući apsurdni koji su posljedica takvih odnosa.

Osim toga, prisutna je i nedorečenost našega gospodarskog sustava, što se odrazilo i na stvaranje deformacija u sustavu financiranja cestovne infrastrukture, koje djeluju tako tijekom poslijeratnog razdoblja sve do danas.

Zahvati u prometni sustav Hrvatske<sup>5</sup>, koji su prisutni u procesu planiranja, ukazuju na značenje dorečenosti svih sustavnih rješenja; ne bi se smjela dopustiti mogućnost stvaranja deformacija koje snažno djeluju tijekom egzistiranja objekata prometne infrastrukture na sve segmente gospodarskog sustava, budući da je promet polivalentan sustav koji se nalazi u nizu neovisnih i međuovisnih sustava.

Osim toga, gospodarski sustav Hrvatske čeka znatno i važno prestrukturiranje, a to znači da znanost, znanstvena istraživanja i praksa zemalja zapadne Europe trebaju biti mnogo važniji partner u koncipiranju tih procesa.

Neophodnost toga je podloga za stvaranje optimalnog rješenja u procesu transformacije sustava financiranja cestovne i ostale prometne infrastrukture na našim prostorima.

#### 4. ZAKLJUČAK

Objekti cestovne infrastrukture jedan su od dvaju temeljnih elemenata funkcioniranja podsustava cestovnog prometa. Njihova veza s prijevoznim sredstvima predstavlja složen dinamički sustav koji mora skladno funkcionirati ako želimo postizati optimalne rezultate.

Ta zakonitost egzistiranja uvjetuje takvu politiku financiranja koja se mora transformirati sukladno prestrukturiranju gospodarskog života i koja neće biti defektna a ujedno će se u duljem razdoblju pojavljivati kao determinanta intenzivnog ili općenito korištenja prijevoznih sredstava. Znači, trebala bi biti kompleksna, komprehenzivna i dosljedna, bez primjesa anemičnosti, kolebljivosti i deklarativnosti.

To ukazuje na to da se tek tada može slobodno govoriti o sintezi tih dvaju elemenata cestovne infrastrukture – cestovnih prijevoznih sredstava i njihovom optimalnom djelovanju kao dinamičnom složenom podsustavu u procesu cjelokupnoga prometnog i gospodarskog sustava s kojim ostvaruje interakcijske veze koje imaju vitalno značenje za njeno egzistiranje.

#### SUMMARY

#### ROAD INFRASTRUCTURE FINANCING SYSTEM RESTRUCTURING IN CROATIA – AN ELEMENT OF RATIONAL INFRASTRUCTURE FACILITIES POLICY

*Road infrastructure as an inseparable element of community life and economy takes major position in a harmonized development of the process of simple reproduction and extended reproduction. This means that distortions in the segment of conceiving one consistent road infrastructure financing system yield a variety of negative implications reflecting themselves upon the road traffic subsystem and overall economic system.*

*In this the facilities of road infrastructure develop into an element of destabilization of normal traffic system functioning being itself a subsystem of the economic system of Croatia keeping with it a dynamic interaction in the process of operation.*

*This paper deals with respective distortions in the financing system and the necessity of its transformation within the scope of restructuring the Croatian economy. A basic prerequisite of the restructuring process rests in rational functioning of the investment activity which should be complex, comprehensive, and consistent without even minimum traces of being anemic, wavering or declarative.*

### POZIVNE BILJEŠKE

1. **Z. JELINOVIĆ:** Komparativna analiza pokušaja zacrtavanja prometne politike na dugi rok. Savjetovanje prometnih inženjera i tehničara Jugoslavije – Uloga i značajne luka u gospodarskom razvitku zemlje, knjiga 1, Split, 1985, str. 4.

2. **A. BOGUNOVIĆ:** Prometna infrastruktura kao faktor racionalizacije razvoja nedovoljno razvijenih područja u SR Hrvatskoj. *Suvremeni promet*, 2 (1980), 1, str. 55-60.
3. **J. PADJEN, A. PULJIĆ, S. SKOK:** Optimiziranje cestovne mreže u SR Hrvatskoj. Zagreb, Ekonomski institut, 1986, str. 1.
4. **I. MARKOVIĆ:** Opća koncepcija razvoja prometa SR Hrvatske u funkciji društveno-ekonomskog razvoja zemlje, *Suvremeni promet*, 2 (1980), 1, str. 13.
5. **J. BOŽIČEVIĆ:** Prometna valorizacija Hrvatske. HA-ZU, Znanstveni savjet za promet, Zagreb, 1992, str. 7-64.

### LITERATURA

- [1] **J. BOŽIČEVIĆ:** Prometna valorizacija Hrvatske, HA-ZU, Znanstveni savjet za promet, Zagreb, 1992.
- [2] **Z. JELINOVIĆ:** Međuzavisnost opće, nacionalne, ekonomske, prometne i pomorske politike. Savez inženjera i tehničara Hrvatske, Savjetovanje o izgradnji prometne infrastrukture, Zagreb, 1991.
- [3] **J. PADJEN:** Osnove prometnog planiranja. Zagreb, Informator, 1986.