

Dr. DAMIR ŠIMULČIK
Fakultet prometnih znanosti
Zagreb, Vukelićeva 4

Prometna politika
Pregledni članak
UDK: 351.81 (497.5) : 336
Primljeno: 21.12.1993.
Prihvaćeno: 06.04.1994.

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 manifestiraju na podstav 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 je racionalno funkcioniranje investicijske aktivnosti, koja treba biti kompleksna, komprehenzivna i dosljedna, bez imalo primjesa anemičnosti, kolebljivosti i deklarativnosti.

1. UVOD

Transformacija sustava gospodarenja na tržišno-gospodarskim načelima inicirala je neophodno formuliranje suvremenih teorija u oblasti razdiobe troškova izgradnje i održavanja cestovne infrastrukture na njene korisnike. Svi ili većina teoretskih pristupa financiranja izgradnje i održavanja cestovne infrastrukture prošli su kroz brojne evolutivne faze i bili su podložni općim povijesno-ekonomskim zakonitostima gospodarskog i društvenog razvoja određene zemlje.

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 je svakodnevna praksa bila ta koja je bila dostatna da kakav-takav "model" egzistira, uglavnom onaj koji je zadovoljavao parcijalne kriterije, koji to i nisu bili, a proces financiranja izgradnje se nekako kretao u pravcu investicijskih zahvata koji su kasnije "muku mučili" s nedostatkom sredstava.

Tako se može govoriti o sustavu financiranja cestovne infrastrukture što se razvijao u kontekstu trenutnih od-

luka, koje nisu imale uporište u znanstvenim istraživanjima, dok su mnoge postavke u tim programima bile deklarativnog obilježja.

Rezultat toga su deformacije, koje su se u bivšem socijalističkom gospodarskom razdoblju rješavale na različite načine i nazivale različitim imenima i koje je praksa prihvaćala uglavnom s motrišta nedostatka sredstava za financiranje izgradnje, a napose održavanja, i sama nesposobna i nesporna da ponudi rješenje dugoročnog sustava financiranja cestovne infrastrukture. Zadovoljavala se pristizanjem financijskih 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 "defekt" obilježavao je i proces financiranja cestovne infrastrukture i, šire, sustav prometa i cjelovitoga gospodarskog sustava Republike Hrvatske. Temelj cjelovitog egzistiranja bila su pretežito pragmatična rješenja što nije davalo jamstvo za koncipiranje politike financiranja cestovne infrastrukture za dulje razdoblje.

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

Temeljni razlozi gradnje cestovne a i ostale prometne infrastrukture u prometnom sustavu sadrže niz elemenata 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, promet i objekti prometne infrastrukture dobivali su sve utjecajnije značenje u kompleksu društveno-gospodarskih zbivanja, tako da su danas bez njih

nezamislivi skladan gospodarski razvoj i valorizacija gospodarskih potencijala.

Značajnost dosadašnjeg procesa financiranja izgradnje i održavanja cestovne infrastrukture može se sintetizirati u činjenici da su razmjerno niska ulaganja u promet i objekte prometne infrastrukture, uz nepostojanje cjelovite politike u jednom duljem razdoblju, urodili stanovitim zaostajanjem cjelovitoga prometnog sustava i pojedinih prometnih grana u Republici. Evidentno zaostajanje prometnog sustava u Hrvatskoj posljedica je brojnih negativnih elemenata koji generiraju iz neadekvatne prometne politike, koja nije bila ni kompleksna ni komprehenzivna "a uz to je ponekad bila kolebljiva, promjenljiva i ponekad prilično anemična"¹. Uz takvu prometnu politiku, problematika prometa i prometne infrastrukture postala je determinirajućim čimbenikom optimalizacije unutarnjega transportnog sustava i jačega korištenja prometno-gospodarskog položaja, kao specifičnog čimbenika razvoja Republike.

Uz to, prisutna je i nerealizacija proklamirane politike izgradnje objekata cestovne infrastrukture, koja je nagomilala više problema, tako da nije bilo moguće kreirati jedinstvenu politiku izgradnje, napose održavanja objekata cestovne infrastrukture. Uzroci se nalaze u neodgovarajućim mjerama za realizaciju politike izgradnje i održavanja cestovne infrastrukture koja je bila koncipirana u pojedinim dokumentima, čije je značenje imalo uglavnom deklarativno obilježje bez mogućnosti da se oni realiziraju u svakodnevnoj praksi.

Neadekvatan tretman objekata cestovne infrastrukture rezultirao je brojnim devijacijama u vođenju koherentne prometne politike u nas. Primjere srećemo u procesu izgradnje cjelovitih prometnih pravaca, u procesu održavanja koje je gotovo zanemarivo, tako da dolazi do izražaja nejedinstvenost s ostalim segmentima prometnog sustava u realizaciji određenih programa i planova izgradnje.

Takvo stanje pogoduje trenutnim odlukama koje imaju dugoročne negativne implikacije na društveni i gospodarski razvoj. U kontekstu ovih razmatranja neophodno je ukazati i na politiku izgradnje i održavanja cjelovite prometne infrastrukture kao čimbenika regionalnog razvoja, što nije problem "razmještanja proizvodnih snaga, lokacije poduzeća, razvoja nedovoljno razvijenih područja i sl., već težnja za optimalnim i racionalnim društveno-gospodarskim razvojem odnosno, postizavanjem određenih usklađenosti između globalne (opće) granske i regionalne strukture"².

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

Analizirajući politiku izgradnje i održavanja objekata cestovne infrastrukture u Hrvatskoj, nužno je ukazati na to da su se negativni učinci pojedinih faza izgradnje i održavanja očitovali u uvećanim troškovima prijevoza i, što je najvažnije, i u nerealizaciji adekvatnije valorizacije geoprometnog položaja Republike Hrvatske kao sastavnog dijela prometnog sustava Europe. Negativne učinke nalazimo i u području nesinkroniziranog, neučinkovitog i neracionalnog transporta u Republici, u nemogućnosti primjene novih tehnologija u cestovnom prometu, a time i u znatnom odljevu deviznih sredstava s naših cesta i prijevoznih kapaciteta. Svi ti negativni učinci plod su anemične politike "socijalnogovorne ekonomije", koja 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 Eu-

rope, koja je shvatila značenje i važnost prometne infrastrukture za brži gospodarski procvat.

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

Dosadašnja evolucija sustava financiranja cestovne infrastrukture u "socijalnogovornoj ekonomiji" ukazuje na više negativnih učinaka, koji su se očitovali različitim intenzitetom djelovanja na cjeloviti društveni i gospodarski život Republike Hrvatske. To je bilo, a i sada je, u interakcijskoj vezi s ostalim objektima prometne infrastrukture, 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 se može 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 primjeru znači postojanje objekata cestovne infrastrukture koji su artificijelni objekti. To ukazuje na njen važan prilaz u fazi priprema za izgradnju i utvrđivanje društvene netokoristi od tih objekata.

Međuovisnost objekata cestovne infrastrukture odnosno cjelovite prometne infrastrukture i cjelovitoga gospodarskog sustava Republike nameće pred prometnu politiku zadaću za njenu racionalnu izgradnju - proces investiranja u kontekstu nesmetanog funkcioniranja prometnog sustava.

Nužnost investiranja u objekte cestovne - prometne infrastrukture temeljna je značajka svih prometnih sustava, a osobito 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 odnosno cjelovite prometne infrastrukture i prometnih sredstava, što je, na žalost, već postala zakonitost egzistiranja prometnog sustava koji trenutno djeluje u iznimno teškim uvjetima nametnutim ratom. Saniranje cjelovitog sustava, a time i brojnih neuralgičnih segmenata kao ostataka "socijalnogovorne ekonomije" a tako i prometne politike nije ni jednostavan ni lak posao ako se sagleda izgrađenost objekata cestovne infrastrukture susjednih zemalja i naša investicijska mogućnost koja je minimalizirana u nametnutom nam ratu. Težnja našega cjelovitoga gospodarskog sustava bit će realizirana samo uz racionalizaciju u svim dijelovima procesa investiranja.

To nedvojbeno pokazuje da dosadašnji neadekvatni stupanj investiranja u objekte cestovne i ostale prometne infrastrukture i nagomilane disharmonije u prometnom sustavu moraju biti sanirani u kratkom razdoblju. Njihova agonija nakon strašnih ratnih razaranja može postati deter-

minirajuća za razvoj cjelovitoga prometnog i gospodarskog sustava Republike Hrvatske u procesu sinkronizacije sa zemljama zapadne Europe gdje joj je i mjesto.

Sve te okolnosti upućuju na to da se mora koncipirati takav sustav financiranja cestovne infrastrukture koji će biti racionalan, budući da se u dogledno vrijeme u procesu investiranja ne može očekivati izdašnost izvora već njihova ograničenost i disperziranost na cjelovito gospodarstvo Hrvatske razrušeno ratom. To će biti determinirajući moment u odnosu na dosadašnje pravce katkada neracionalne i nadasve skupe "socijaldogovorne investicijske politike" u svim sektorima gospodarskog života.

Sve to što se već osjeća u našoj svakodnevici 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.

Formulacija ekonomske stvarnosti, poznata u svijetu već više desetljeća (a dio je tržišne ekonomije), nalazi tek nakon nedorečene faze "socijaldogovorne ekonomije" svoju međuovisnost s ostalim segmentima gospodarskog života u našoj Republici. Znači, neophodno je revitalizirati pokidane ili neegzistirajuće veze koje su bile nepoznate i nepotrebne u procesu egzistiranja "dogovorne ekonomije" pa prema tomu i u dogovorenoj investicijskoj politici na realizaciji ograničenih financijskih resursa i procesa planiranja, izgradnje i održavanja cestovne infrastrukture.

Ako se ta veza ne realizira, rezultati su negativna implikacija na cjeloviti gospodarski sustav, a to su nekontrolirani rast transportnih troškova, nemogućnost valorizacije geopolitičkog položaja Republike Hrvatske, neracionalna investicijska politika i niz drugih nepovoljnih učinaka, koji determiniraju primjereno uklapanje u prometni sustav Europe i svijeta.

Investicijska aktivnost u procesu transformiranja cjelovitoga gospodarskog sustava Hrvatske zahtijeva velika financijska sredstva, čiji se učinci 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 uloženi 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"³, 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 osnovna 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 razmjerna je 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.

Zbog neracionalnosti dosadašnje investicijske politike identificirane su brojne neuralgične točke u prometnom sustavu Republike Hrvatske. To su: tehnička i tehnološka zaostalost prometnog sustava, nedostatan korištenje pomorske orijentacije Republike Hrvatske, nedostatan učinkovit i racionalna organizacija prometnog procesa, disproporcije u razvijenosti i strukturi prometnih kapaciteta u odnosu prema potrebama gospodarskog sustava, dispropor-

porcije u razvoju prometne infrastrukture i transportnih kapaciteta te disproporcije u razvoju transportnih, prekrcajnih i skladišnih kapaciteta, disproporcije između lučkih i željezničkih kapaciteta u velikim čvorištima na jadranskoj obali i refrakcijskim točkama, nedostatan ustaljen i nestabilan sustav privređivanja, osobito u području financiranja proširene reprodukcije u prometnom sustavu, i regionalna neusklađenost u unutarnjem i priobalnom pojasu"⁴.

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 manifestiralo i na stvaranje deformacija u sustavu financiranja cestovne infrastrukture, koje djeluju tako tijekom cijeloga poslijeratnog razdoblja, sve do današnjih dana.

Zahvati u procesu planiranja prometnog sustava Hrvatske⁵ ukazuju na značenje dorečenosti svih sustavnih rješenja, pri čemu se ne bi 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 prestrukturiranje, a to znači da znanost, znanstvena istraživanja i praksa zemalja zapadne Europe moraju biti mnogo važniji partner u koncipiranju tih procesa.

Neophodnost toga je podloga stvaranja optimalnog rješenja u procesu transformacije sustava financiranja cestovne i ostale prometne infrastrukture na ovim našim prostovima.

4. ZAKLJUČAK

Objekti cestovne infrastrukture jedan su od dvaju temeljnih elemenata funkcioniranja podsustava cestovnog prometa. Njihova veza s prijevoznim sredstvima složen je dinamički sustav koji mora skladno funkcionirati ako se žele postizati optimalni rezultati.

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 njihova optimalnog djelovanja kao o dinamičnom složenom podsustavu u procesu cjelovitoga prometnog i gospodarskog sustava s kojim ostvaruje interakcijske veze koje imaju vitalno značenje za njeno egzistiranje.

POZIVNE BILJEŠKE

1. Z.JELINOVIĆ: Komparativna analiza pokušaja zacrtavanja prometne politike na dugi rok. Savjetovanje prometnih inženjera i tehničara Jugoslavije - Uloga i značenje 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. HAZU-Znanstveni savjet za promet, Zagreb, 1992., str. 7-64.

SUMMARY

TRANSFORMATION OF CROATIAN ROAD INFRASTRUCTURE FINANCING SYSTEM - AN ELEMENT OF RATIONAL INFRASTRUCTURE POLICY

Road infrastructure as an indispensable part of the community and economic life has a significant place in the area of a coordinated development of the process of simple and extended reproduction. This means that distortions in the segment of conceiving one consistent road infrastructure financing system procreate a variety of negative implications reflecting on the subsystem of road and overall economic system. Thus the facilities of road infrastructure become an

element of destabilization of the road system functioning as a subsystem of the economic life in Croatia maintaining with it a dynamic interactive relationship in the process of operation.

The paper deals with the distortion of the financing system and the inevitability of its transformation within the scope of the restructuring of the Croatian economy.

The basic prerequisite of the process of transformation rests in the rational functioning of the investment activity which should be complex, comprehensive and consistent, without any anemic, undecisive and declarative quality.

LITERATURA

- [1] J.BOŽIČEVIĆ: Prometna valorizacija Hrvatske. HAZU-Znanstveni savjet za promet, Zagreb, 1992.
- [2] Z.JELINOVIĆ: Međuovisnost 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.