

HRVAŠKE IZKUŠNJE PRI NAČRTOVANJU, IZGRADNJI IN GOSPODARJENJU S CESTNIM OMREŽJEM

CROATIAN EXPERIENCES IN PLANNING, CONSTRUCTION AND ROAD NETWORK MANAGEMENT

Željko Vivoda, dipl. oec.

Predsednik Hrvatskega društva za ceste VIA VITA
Vončinina 3, Zagreb

Strokovni članek

UDK 656.1.003.1(497.5)

Povzetek | Po osamosvojitvi Republike Hrvaške je postala absolutna prioriteta ekonomske politike države pospešitev razvoja cestnega omrežja. Glavni razlogi za takšno usmeritev so bili potreba po čim hitrejši notranji integraciji celotnega ozemlja Hrvaške, vključitev Hrvaške v širše območje Evrope, zagotovitev prvih pogojev za hitrejši ekonomski, socialni in kulturni razvoj in omogočiti v večji meri uporabo komparativnih prednosti Jadrana in jadranske obale. V zadnjih dvajsetih letih, še posebno po letu 2000, je Republika Hrvaška dosegla pri razvoju cest impresivne rezultate: znatno so se izboljšali standardi rednega vzdrževanja cest; obnovljenega in rekonstruiranega je bilo več tisoč kilometrov cestnega omrežja; zgrajeni so bili številne obvoznice, predori, mostovi in druge cestne konstrukcije; zgrajenih je bilo skoraj tisoč kilometrov novih avtocest, celotna dolžina avtocestnega omrežja je zdaj 1250 kilometrov. Uresničitev tako obsežnega programa vzdrževanja, obnavljanja in gradnje cest ter avtocest v relativno kratkem času je rezultat, vreden občudovanja, ki umešča Hrvaško pri razvoju cest med najrazvitejše evropske države. Po drugi strani je bila realizacija tega programa spremljana tudi s kratkoročnimi neracionalnimi posojili, monopolizacijo tržišča, gradbenimi lobiji, drago gradnjo, neprimernim vzdrževanjem, korupcijo itd. Sedanji pogoji gospodarjenja v Republiki Hrvaški so težavni, to pa narekuje pripravo nove strategije trajnostnega razvoja, zlasti kar se tiče cest, z določitvijo novih ciljev v daljšem časovnem obdobju.

Ključne besede: strategija, trajnostni razvoj, plan, program, vzdrževanje, obnova, rekonstrukcija, gradnja, financiranje, standard

Summary | Accelerated road development has been an absolute priority in the economic policy ever since the Republic of Croatia gained its independence. There are several main reasons for taking such a stand: the necessity to integrate the entire area of Croatia as fast as possible; including Croatia into the wider European area; creating prerequisites for a faster economic, social and cultural development and using comparative advantages, provided by the Adriatic Sea and the coast, to a greater extent. During the last 20 years, especially from the year 2000 onwards, Croatia has achieved impressive results in road-network development: a considerable improvement of the standard of routine road maintenance; the rehabilitation and the reconstruction of thousands of km of the backbone network of roads, the construction of dozens of by-passes, tunnels, bridges and other road structures; the construction of almost thousand kilometers of new motorways, which makes a road network of 1,250 km in total. The realization of such an extensive maintenance programme, the rehabilitation and road and motorways construction in a relatively short period of time gave impressive results,

placing Croatia in terms of road network development among the most developed European countries. On the other hand, the realization of this programme was followed by a series of shortcomings – irrational investment, market monopoly, construction lobby, expensive construction, inadequate maintenance, corruption, etc. The current situation and conditions in Croatia are entirely different, and therefore it is necessary to prepare a new strategy of sustainable development, especially concerning the roads, within which new development goals are to be determined for a longer time period.

Key words: strategy, sustainable development, plan, programme, maintenance, rehabilitation, reconstruction, construction, financing, standard

1 • UVOD

Vlaganje v razvoj cestne infrastrukture je dolgoročno, zato jo je treba graditi na vnaprej določenih dolgoročnih ciljih in skrbno obdelani strategiji, ki bo predstavljala komponento skupnega ekonomskega, socialnega in kulturnega razvoja države kot celote. Specifičnost povojnih okoliščin in novih zahtev za razvoj cestne infrastrukture po osamosvojitvi Hrvaške je postavila pred nosilce politike razvoja popolnoma nove naloge. Ceste so morale v novih pogojih zagotoviti notranjo integracijo hrvaškega prostora in čim hitrejšo kakovostno vključevanje v širši evropski prostor. Ozemlje hrvaške države je po naravi specifično, zelo neugodno po obliki, saj je zgodovinsko ostalo dezintegrirano.

Za vseh dvajset let od osamosvojitve Republike Hrvaške je značilen intenzivni razvoj cestne infrastrukture. Tedanja državna oblast je na začetku izhajala iz premise, da razvoj cest in cestnega prometa do takrat ni bil v funkciji razvoja Hrvaške, temveč je bil usmerjen le v zadovoljevanje interesov tistih, ki so vladali na tem prostoru. Prav tako se je izhajalo iz dejstva, da brez razvitega cestnega omrežja ni mogoče uresničiti učinkovitega cestnega prometnega sistema, potrebne notranje integracije hrvaškega prostora, širšega povezovanja z evropskim okoljem in kakovostnega izkoristka komparativnih prednosti, ki jih ima Hrvaška. Prav ta dejstva so bila odločilna, da je razvoj cest dobil skoraj absolutno prioriteto v skupni razvojni politiki nove državne oblasti.

Z obnovo in gradnjo cest se je začelo takoj po osamosvojitvi, ko so vojne operacije še trajale. Pravi razvojni zamah se je začel po letu 2000. Pred tem so bile intenzivne priprave; leta 1996

je bil sprejet nov Zakon o javnih cestah, v juniju 1997 je hrvaški sabor sprejel Strategijo prostorske ureditve Republike Hrvaške in junija 1999 Strategijo razvoja prometa Republike Hrvaške, ki so jim sledile odločitve vlade, s katerimi je bilo regulirano vprašanje celotne organizacije sistema gospodarjenja s cestnim sistemom, financiranje cest in sprejemanje programa gradnje in vzdrževanja javnih cest za obdobje od leta 2001 do leta 2004, od leta 2005 do leta 2008 in od leta 2009 do leta 2012. Vzporedno s temi aktivnostmi je potekal intenzivni proces študijskih raziskav pri razvoju prometa, še posebno pri razvoju cest. Ne glede na povojno stanje so v tej fazi potekale študijske raziskave in priprave za obnovo ter izgradnjo cest sistematično in na zavidljivi strokovni ravni.

Z omenjeno Strategijo razvoja prometa Republike Hrvaške iz leta 1999 je bilo predvideno skupno vlaganje v prometni sektor v višini 5 % BDP-ja, od tega v cestni sektor 2 %. V obdobju od leta 2001 do 2008 je bilo ustvarjeno skupno vlaganje v cestni sektor ca. 13 milijard evrov ali 4,6 % BDP-ja. Od tega zneska je bilo vloženo v državne ceste 2,2 milijarde ali 17 %, v županijske in lokalne ceste 1,5 milijarde evrov ali 12 % in v avtoceste 9 milijard evrov ali 71 %. Čeprav se je materialno stanje precej izboljšalo tudi pri državnih, županijskih in lokalnih cestah, je imela gradnja avtocest v tem obdobju absolutno prednost.

Zahvaljujoč uresničevanju takega nivoja vlaganj v program gradnje in vzdrževanja javnih cest, je bilo v Republiki Hrvaški zgrajenih v teh osmih letih 730 kilometrov novih avtocest, tako da ima zdaj okrog 1240 kilometrov avto-

cest z najvišjo ravno uslug, ter obnovljenih in zgrajenih več tisoč kilometrov državnih, županijskih in lokalnih cest. Dandanes Hrvaška, glede na število prebivalcev in na površino, razpolaga z enim od najrazvitejših cestnih omrežij, še posebno avtocestnih, ne samo v Evropi, temveč tudi v svetu.

Čeprav te rezultate lahko okarakteriziramo kot fascinantne, ocena ne bi bila popolna in objektivna, če se ne bi kritično ozrli tudi na negativne pojave in procese, ki so spremljali realizacijo tako obsežnega programa. Dejstva, da je bilo vloženi veliko sredstev, zgrajenih in obnovljenih veliko kilometrov avto- in drugih cest, še ne pomenijo, da so bila vlaganja hkrati zadosti racionalna, učinkovita in kvalitetna. Ni rečeno, da se s temi sredstvi ne bi moglo narediti več in kakovostneje. Treba je opraviti kritično analizo nekaterih pojavov in odnosov, kot so odnos skupnih vlaganj v cestni sektor in vlaganj v avtoceste, odnos vlaganj v investicije in vzdrževanje, osnovne karakteristike sistema financiranja, analiza učinkovitosti vlaganj, nagle rasti povpraševanja in motenj odnosov na trgu, vpliv gradbenega lobija idr.

Iz tega lahko ugotovimo, da morata biti znanost in stroka bolj prisotni in hkrati dajati odgovore na vsa aktualna vprašanja s področja raziskav, projektiranja, gradnje, vzdrževanja, financiranja, organizacije dela in drugih aktivnosti na cestah. Ekonomske razmere ne dovoljujejo improvizacije in vsaka odločitev mora biti strogo utemeljena na strokovni podlagi, analizi in precizno ugotovljeni odgovornosti za kakovost storitev. Zaradi tega je treba sektor cestne infrastrukture, ki se ga ocenjuje za najbolj urejenega in najučinkovitejšega dostej, še naprej podpirati na tej ravni, ker pričakujemo, da bo še vnaprej imel pomembno vlogo v celotnem gospodarskem, družbenem in kulturnem življenju države.

1 • OSNOVNI PARAMETRI

Republika Hrvaška je na ozemlju med srednjo in jugovzhodno Evropo, kar ji daje posebne geoprometne prednosti. Razprostira se na površini 56.538 km², razpolaga z 31.067 km² teritorialnega morja, dolžina obale, vključno s 1246 otoki, je 1777 km.

Najpomembnejši cestni prometni koridorji so bili vključeni v mrežo panevropskih koridorjev

na 3. panevropski konferenci o transportu, ki je bila junija 1997 v Helsinkih. To so:

- koridor X: Ljubljana–Zagreb–Beograd
- koridor Xa: Maribor–Krapina–Zagreb
- koridor Vb: madžarska meja–Zagreb–Rijeka
- koridor Vc: madžarska meja–Osijek–BiH–Ploče

Hrvaška ima s skupnim cestnim omrežjem 28.710 km dolžine, od tega:

- avtoceste 1240 km
- državne ceste 6989 km
- županijske ceste 10.553 km
- lokalne ceste 9928 km

V Hrvaški živi 4,429 milijona prebivalcev, letno dosega BDP v višini 45.379 milijonov evrov, po prebivalcu pa 10.245 evrov letno.

2 • STRATEŠKI CILJI RAZVOJA

Strategija prometnega razvoja Republike Hrvaške je bila sprejeta v hrvaškem saboru leta 1999. V njej sta opredeljena razvoj in vzdrževanje cest z jasnimi in natančnimi cilji. Dokument je postal temelj za sprejemanje vseh planskih, zakonskih in normativnih dokumentov ter politike, ki je v cestni infrastrukturi tudi danes.

Razvojna politika prometa je temeljila na strateških ciljih:

- dosegati primerno vrednotenje prednosti geoprometnega položaja Hrvaške preko evropske mreže glavnih prometnih koridorjev;
- kakovostno medsebojno prometno povezovati hrvaške regije, še zlasti obalno in kontinentalno območje, z evropskimi prometnimi smermi;
- z razvojem prometne infrastrukture in prometnih dejavnosti pospešiti vključevanje hrvaškega gospodarstva v mednarodno delitev dela ter zagotoviti dinamičnejši gospodarski razvoj;
- z razvojnimi infrastrukturnimi programi ustvariti konkretne možnosti za neposredno

vlaganje tujega kapitala kot tudi za kreditno podporo mednarodnih finančnih institucij;

- razvijati integralni prevoz kot sodobno obliko prevoza in ustrezno zaščititi okolje;
- prestrukturirati velika podjetja v državni lasti in uporabiti tržna merila v njihovem poslovanju;
- urediti odnose pri upravljanju, izgradnji in koriščenju objektov prometne infrastrukture, zlasti tiste, ki imajo status javnega dobrega ali so v uporabi kot javno dobro.

Iz strateških ciljev razvoja celotnega prometa na podlagi opravljenih analiz prometnega povpraševanja, obstoječega stanja cestnega omrežja, odnosa z drugimi prometnimi vejami in iz osnovnih določb celotnega razvoja Republike Hrvaške so izpeljani naslednji osnovni cilji razvoja cestnega omrežja:

- Med letoma 2000 in 2007 zagotoviti s postopnim letnim povečanjem namenskih sredstev polni standard vzdrževanja.
- S posebnimi programi obnove cestišč, opreme na cestah ter z modernizacijo in rekonstrukcijo najbolj kritičnih odsekov in

objektov v istem obdobju, od leta 2000 do 2007, dvigniti celotno raven kakovosti cestnega omrežja na nivo, ki ga zahteva sodobni cestni promet.

- Zgraditi odseke cest in objektov, vključno z obvoznicami, zaradi reševanja problema cestnega prometa v mestnih in primestnih delih ter kakovostnejšega povezovanja otokov s kopnim.
- Postopno zgraditi ceste najvišje ravni uslužnosti – avtoceste, polavtoceste in hitre ceste v osnovnih magistralnih koridorjih – v skladu s sedanjim in napovedanim prometnim povpraševanjem ter strateškimi opredelitvami celotnega razvoja Republike Hrvaške.

Ob sprejemanju strategije v letu 1999 je imela Hrvaška 27.840 km državnih, županijskih, lokalnih in avtocest z ocenjeno vrednostjo približno 19,1 milijarde evrov.

Spoznanje o vrednosti tega nacionalnega bogastva je pripeljalo do kakovostnejšega vzdrževanja cest in postopnega zagotavljanja polnega standarda vzdrževanja cest do konca leta 2007. Z drugimi besedami: to je pomenilo povečanje vlaganja sredstev za 15 % letno.

3 • SISTEM UPRAVLJANJA, GOSPODARJENJA IN FINANCIRANJA JAVNIH CEST

Potem ko je hrvaški državni sabor leta 1997 sprejel nov Zakon o javnih cestah in v letu 1999 Strategijo prometnega razvoja Republike Hrvaške, so bili ustvarjeni prvi pogoji za nujno reorganizacijo sistema upravljanja in gospodarjenja z javnimi cestami. Nova organizacijska struktura je spremljala funkcionalni sistem delitve mreže javnih cest tako, da:

- so bile za upravljanje, gradnjo, vzdrževanje državnih cest in zavarovanje enotnosti ce-

lotne mreže javnih cest ustanovljene Hrvatske ceste, d. o. o.,

- je bilo za upravljanje, gradnjo, vzdrževanje županijskih in lokalnih cest ustanovljenih dvajset županijskih uprav za ceste,
- so bile za upravljanje, gradnjo in vzdrževanje avtocest ustanovljene Hrvatske avtoceste, d. o. o., in so bile v koncesiji avtoceste Reka–Zagreb, Zagreb–Macelj in cesta Matulji–Pazin–Pulj–Dragonja.

Redno vzdrževanje državnih, županijskih in lokalnih cest se opravlja na podlagi javnega razpisa za obdobje štirih let. Izvedba del se dodeljuje specializiranim organizacijam (14 kapitalskih družb). Redno vzdrževanje avtocest in objektov, za katere se plačuje nadomestilo, je organizirano znotraj podjetij, ki upravljajo avtoceste in z njimi gospodarijo. Izredno vzdrževanje, rekonstrukcija in gradnja se dodelijo specializiranim gradbenim podjetjem z javnim razpisom.

Takšen sistem upravljanja in gospodarjenja z javnimi cestami prvič omogoča jasno razmejitev pravic in odgovornosti na subjekte,

ki so neposredno zadolženi za posamezni segment celotnega cestnega omrežja oziroma za posamezno kategorijo cest. Nadaljnja posebnost tega sistema je decentralizacija, tako da je upravljanje in gospodarjenje z okrog 20 tisoč kilometri županijskih in lokalnih cest poverjeno enotam lokalne in regionalne samouprave.

Z istim Zakonom o javnih cestah je bil tej organizacijski strukturi upravljanja in gospodarjenja z javnimi cestami dodeljen ustrezen sistem financiranja in načrtovanja, po katerem:

- sabor sprejema strategijo razvoja javnih cest;
- vlada sprejema štiriletni program gradnje in vzdrževanja javnih cest ter daje soglasje za letne načrte;
- Hrvatske ceste, d. o. o., sprejemajo letni načrt gradnje in vzdrževanja državnih cest;
- županijske uprave za ceste sprejemajo letni načrt gradnje in vzdrževanja županijskih in lokalnih cest oziroma skupščina županije;

- Hrvatske autoceste, d. o. o., sprejemajo letni načrt gradnje in vzdrževanja avtocest. Osnovni prihodki, s katerimi se financirajo posamezne vrste cest, so:
 - nadomestilo za ceste pri ceni goriva (Hrvatske ceste, d. o. o., Hrvatske autoceste, d. o. o.),
 - nadomestilo za ceste, ki se plača ob registraciji motornih vozil (županijske uprave za ceste),
 - cestnina za uporabo avtocest (Hrvatske avtoceste, d. o. o., in koncesijske družbe) ter
 - dugi prihodki (vsi subjekti).

4 • URESNIČITEV NAČRTOVANIH PRIHODKOV

Potem ko so bili s Strategijo razvoja prometa Republike Hrvaške iz leta 1999 definirani strateški cilji razvoja javnih cest in je bil z novim Zakonom o javnih cestah vzpostavljen sistem upravljanja, gospodarjenja in financiranja, je Vlada Republike Hrvaške sprejela program gradnje in vzdrževanja javnih cest za obdobje od leta 2001 do leta 2004, od 2005 do 2008 in od 2009 do 2012.

Prva dva štiriletna programa v obdobju od 2001 do 2008 nudita natančne podatke o izvajanju, za tekoče obdobje od 2009 do 2012 lahko prav tako ugotavljamo, da ni bilo sprememb pri sistemu financiranja cest.

Na podlagi z zakonom zagotovljenih velikosti posameznega vira sredstev so ugotovljeni načrtovani zneski. V nadaljevanju je podana njihova izvršitev.

Obdobje med letoma 2001 in 2008 zajema dva štiriletna programa razvoja cest: od 2001 do 2004 in od 2005 do 2008. Pred tem so bile obsežne priprave v zakonodajno-normativnem, organizacijskem in finančnem smislu. Z zakonom so bili opredeljeni prihodki po nosilcih, ki gospodarijo s cestnim sistemom (preglednica 1):

1. Nadomestilo za financiranje gradnje in vzdrževanja javnih cest, ki ga plačujejo proizvajalci, uvozniki naftnih derivatov ter pristojni organ državne uprave za blagovne rezerve za motorne bencine in dizelska goriva v višini 0,16 centa (1,2 kune) po litru dobavljenih in uvoženih naftnih derivatov.
2. Prihodek od cestnine, ki se plačuje za uporabo avtocest in objektov.
3. Nadomestilo za uporabo javnih cest, ki se plačuje pri registraciji motornih in priključnih vozil.

Zap. št.	Vrsta vira sredstev	Znesek		% izvršitve	
		Načrt	Izvršitev	2/3	Struktura
0	1	2	3	4	5
1.	Nadomestilo v ceni goriva	3222	3223	100,0 %	25,2 %
2.	Nadomestilo v registraciji	678	763	112,6 %	6,0 %
3.	Cestnina	1219	1311	107,5 %	10,2 %
4.	Drugi prihodki	481	1521	316,1 %	11,9 %
5.	Kreditni	5305	5986	112,8 %	46,7 %
	SKUPAJ:	10.905	12.804	117,4 %	100,0 %

Vir: HC, d. o. o., HAC, d. o. o., ŽUC, konc. društva

Preglednica 1 • Izvršitev načrta prihodkov in prejemkov za javne ceste med letoma 2001 in 2008 v milijonih EUR

4. Drugi prihodki, med katere se všteto: nadomestilo za uporabo javnih cest motornih in priključnih vozil, registriranih zunaj Republike Hrvaške, nadomestilo za izredni prevoz, nadomestilo za čezmerno uporabo ceste, nadomestilo za koriščenje cestnega zemljišča ter nadomestilo za opravljanje spremljajočih dejavnosti

Od načrtovanih 10.905 milijonov evrov je bilo v teh osmih letih realiziranih 12.804 milijonov evrov ali za 17 % več. Iz strukture prejemkov izhaja, da je bilo realiziranih 6819 milijonov evrov ali 53,3 % iz rednih virov, od kreditov pa 5986 milijonov evrov ali 46,7 %.

Po planskih določbah so morali subjekti, ki gospodarijo s cestno infrastrukturo v Hrvaški, upoštevati, da ne smejo preseči zadolžitve, ki bi v odplačilu presegle 25 % rednih prihodkov

in tako ogrozile redno poslovanje. Upoštevanje tega kriterija pri posameznih subjektih je razvidno v analizi v nadaljevanju.

Uresničevanje načrtovanih prihodkov se giblje od 100 do 112 %, kar bi lahko ocenili kot dobro ujemanje, razen pri drugih prihodkih, kjer imamo uresničitev 316,1 %. Tu gre predvsem za prihodke županijskih uprav za ceste, ki so na svoje osnovne prihodke vezale sredstva lokalne samouprave za realizacijo programa na lokalnih in županijskih cestah.

V preglednici 2 je nazorno prikazano doseganje načrtovanih prihodkov v obdobju med letoma 2001 in 2008 po vrstah cest in prihodkov.

Od načrtovanih 10.082 milijonov evrov je bilo v obravnavanem obdobju realiziranih 12.806 milijonov evrov ali za 17,4 % več

od načrtovanega. Od tega zneska je bilo za državne ceste načrtovanih 2204 milijone evrov, realiziranih pa 2256 milijonov evrov ali 2,3 % več. Za županijske in lokalne ceste so bili načrtovani prihodki v višini 886 milijonov evrov, realiziranih pa je bilo 1532 milijonov evrov ali za 73 % več od načrtovanega. Za avtoceste je bilo načrtovanih 7810 milijonov evrov, realiziranih pa 9017 milijonov evrov ali 15,4 % več od načrtovanega.

Posebno zanimiva je prikaz strukture prilivov rednih prihodkov in kreditnih sredstev, in sicer skupaj ter ločeno po vrstah cest. Od skupno realiziranih sredstev se v obravnavanih osmih letih nanaša na redne prihodke 53,2 %, na kreditna sredstva pa 46,8 %. Delež rednih prihodkov financiranja državnih cest je bil 74,1 %, kreditnih sredstev pa 25,9 %. Pri županijskih in lokalnih cestah je znašal ta odnos v korist rednih in drugih nepovratnih sredstev 94 %, na kredite pa komaj 6 %. Avtoceste so bile financirane z 41,1 % rednih prihodkov in 58,9 % kreditnih sredstev. Od skupno ustvarjenih sredstev je bilo 17,6 % realiziranih za državne ceste, 12,0 % za županijske in lokalne ceste ter 70,4 % za avtoceste.

Zanimiva je tudi struktura ustvarjenih prejemkov glede na vrsto cest. Pri državnih cestah nadomestilo pri ceni goriva predstavlja 65,3 %, drugi prihodki 8,8 % in kreditna sredstva 25,9 %. Pri županijskih in lokalnih cestah nadomestilo, ki se plača ob registraciji vozila, sodeluje v skupnih prejemkih z 9,8 %, drugi prihodki s 44,2 % in kreditna sredstva s 6 %. Pri avtocestah predstavlja nadomestilo pri ceni goriva 19,4 %, cestnina 14,5 %, drugi prihodki 7,2 % in kreditna sredstva 58,9 %.

Iz tako strukturiranih in analitičnih podatkov lahko oblikujemo naslednje sklepe:

- Sistem financiranja cest v Hrvaški je v opazovanem obdobju prilagojen sistemu cestnega omrežja.
- Iz strukture načrtovanih in ustvarjenih prihodkov je razvidno, da je Hrvaška že v začetku ob definiranju sistema financiranja cest dala absolutno prednost izgradnji avtocest (70 % vseh sredstev je bilo usmerjenih v avtoceste).
- Odnos rednih sredstev in sredstev kreditov je pri državnih, županijskih in lokalnih cestah

Zap. št.	Družba/Viri	Načrt	Izvršitev	³ / ₄	Skupaj	Struktura izvršitve
0	1	2	3	4	5	6
I.	državne ceste	2204	2256	102,3 %	17,6 %	100 %
1.	nadomestilo za ceste v ceni goriva	1513	1473	97,3 %	11,5 %	65,3 %
2.	drugi prihodki	45	198	439,2 %	1,5 %	8,8 %
3.	kreditni	645	584	90,6 %	4,6 %	25,9 %
II.	županijske in lokalne ceste	886	1532	173,0 %	12,0 %	100 %
1.	prihodki od registracije	677	763	112,6 %	6,0 %	49,8 %
2.	drugi prihodki	177	677	382,8 %	5,3 %	44,2 %
3.	kreditni	31	92	292,6 %	0,7 %	6,0 %
III.	avtoceste	7810	9017	115,4 %	70,4 %	100 %
1.	nadomestilo za ceste v ceni goriva	1708	1750	102,4 %	13,7 %	19,4 %
2.	cestnina	1219	1311	107,5 %	10,2 %	14,5 %
3.	drugi prihodki	259	645		5,0 %	7,2 %
4.	kreditni	4628	5309	114,7 %	41,5 %	58,9 %
	SKUPAJ:	10.082	12.806	117,4 %		100 %

Vir: HC, d. o. o., HAC, d. o. o., ŽUC, konc. društva

Preglednica 2 • Uresničitev načrta prihodkov po strukturi in vrstah cest v med letoma 2001 in 2008 v milijonih EUR

- zadovoljiv (29,5 % in 6 %), pri avtocestah pa neugoden (58,9 %), kar bo subjektom, ki gospodarijo z avtocestami in drugimi objekti, katerih uporaba se plačuje, v naslednjih obdobjih delalo težave, zlasti ker so ti krediti kratkoročni (od pet do deset let).
- Nadomestilo za ceste se obračunava v fiksnem znesku 0,08 centa (0,60 kune) po litru goriva za državne ceste in 0,08 centa (0,60 kune) po litru goriva za avtoceste. Zaradi inflatornega gibanja v gospodarstvu se učinek tega nadomestila zmanjšuje iz leta v leto.
 - Ob dimenzioniranju prihodkov od nadomestila, ki se plačuje ob registraciji vozila, se je izhajalo iz planskih domnev, da se bodo

povečevali za 15 % letno. To se je zgodilo samo v prvih dveh letih. V zadnjih sedmih letih je ostalo nespremenjeno.

- Javno-zasebno partnerstvo in koncesijski model financiranja cest sta uporabljena samo v manjšem delu, čeprav je bilo za tako obsežen program mnogo več možnosti.
- Nesporno je, da je sistem financiranja cest, ki je bil uveden v letu 2001, dal v okviru definirane skupne politike razvoja cest pozitivne učinke, čeprav ne moremo govoriti o posebno inovativnem sistemu. Njegova največja vrednost je, da so z zakonom določena izvorna sredstva za posamezno vrsto cest. Zato je sistem stabilen in varen, kar je glede na dolgoročni karakter vlaganj v ceste nujno.

- a. Gradnje 6,93 milijarde evrov ali 54,0 %
- b. Vzdrževanje 2,08 milijarde evrov ali 16,3 %
- c. Upravljanja 1,63 milijarde evrov ali 12,7 %
- d. Anuitete 2,18 milijarde evrov ali 17,0 %

Skupaj: 12,84 milijarde evrov ali 100,0 %

V obdobju med letoma 2001 in 2008 so bila celotna vložena sredstva v višini 12,84

milijarde evrov uporabljena za naslednje namene:

Od vseh pridobljenih prejemkov je cestni sektor usmeril v investicije 6,93 milijarde evrov ali 54,0 %, v vzdrževanje 2,08 milijarde evrov ali 16,3 % in v upravljanje ter anuitete 3,81 milijarde evrov ali 29,7 %.

Takšna struktura vlaganj bi bila zelo primerena za poslovanje tako velikega sektorja. Če izhajamo iz dejstva, da so vsi subjekti leta 2001 začeli iz nič, brez kakršnih koli obvez (vse takratne obveze je prevzel državni proračun), se zastavlja vprašanje, od kod 2,18 milijarde evrov anuitet, za katere je bilo treba izločiti 17,0 % vseh vloženih sredstev. Ugotovimo lahko, da se anuitetne obveze večinoma nanašajo na avtoceste, kar ponuja logičen zaključek, da so se avtoceste gradile v glavnem s kratkoročnimi kreditnimi aranžmaji.

V preglednici 3 je prikazana dinamika vlaganj sredstev po letih in vrstah. V drugem stolpcu so prikazana celotna vlaganja, ki so se od leta 2001 do leta 2008 od 578 milijonov evrov v letu 2001 povečala na 2439 milijonov evrov v letu 2008 ali za več kot štirikrat. Takšna rast je značilna za skoraj vse vrste vlaganj, od investicij, vzdrževanja, stroškov upravljanja in anuitet.

V preglednici 4 je podana analiza vloženih sredstev od leta 2001 do leta 2008 v investicije, investicijsko vzdrževanje in redno vzdrževanje po vrstah cest in subjektih. Iz pregleda izhaja, da je bilo od skupaj vloženih sredstev za ta namen (9021 milijonov evrov) vloženih v državne ceste 19,8 % sredstev, v županijske in lokalne 14,8 % sredstev in v avtoceste 60,6 % sredstev. Hrvaške ceste so v investicije vložile 59,8 % od svojih celotnih vlaganj, razliko, 40,2 % sredstev, pa v redno in izredno vzdrževanje državnih cest. Županijske uprave so v investicije za ceste vložile 29,5 %; v redno in izredno vzdrževanje pa 70,5 % od svojih sredstev. Avtoceste so vložile v investicije 92,8 %, v investicijsko in redno vzdrževanje pa 7,2 % od vseh vloženih sredstev.

Iz prejšnjih dveh izkazov lahko zaključimo, da je imela gradnja cest v obravnavanem obdobju prednost, gradnja avtocest pa absolutno prednost. Vzdrževanje cest ima iz leta v leto večji pomen. Tako so se za ta namen v primerjavi z letom 2001 v letu 2008 vložena sredstva povečala za trikrat. Čeprav na tem področju zastavljeni cilji niso bili realizirani v celoti, lahko ugotovimo, da je tudi tukaj stanje pomembno izboljšalo. Po detajlnih ocenah in izvršitvi načrtovanega standarda vzdrževanja se avtoceste vzdržujejo v okviru načrtovanega, medtem ko se je za državne ceste v letu 2008 uresničilo 65 % standarda glede na leto 2001,

Zap. št.	Leto	Izdatki skupaj	Investicije	Vzdrževanje	Stroški upravljanja	Anuitete
0	1	2	3	4	5	6
1.	2001.	578	318	121	64	75
2.	2002.	1020	629	90	112	89
3.	2003.	1711	1117	225	147	221
4.	2004.	1659	1011	295	173	178
5.	2005.	1443	839	299	164	140
6.	2006.	1558	830	304	229	195
7.	2007.	2439	1031	295	473	640
8.	2008.	2439	1155	357	273	653
Skupaj 2001–2008:		12.847	6930	2087	1636	2191

Vir: HC, d. o. o., HAC, d. o. o., ŽUC, konc. društva

Preglednica 3 • Realizirana vlaganja po vrsti in letih v milijonih EUR

Zap. št.	Družbe/Viri	2001 do 2008		3/2	Struktura	Struktura
		Načrt	Izvršitev			
0	1	2	3	4	5	6
I.	Hrvaške ceste, d. o. o. (državne ceste)	1864	1786	95,8 %	100 %	19,8 %
1.	Investicije	1041	1068	102,6 %	59,8 %	11,8 %
2.	Izredno vzdrževanje	394	350	88,8 %	19,6 %	3,9 %
3.	Redno vzdrževanje	428	367	85,7 %	20,5 %	4,1 %
II.	ŽUC (županijske in lokalne ceste)	902	1337	173,0 %	100 %	14,8 %
1.	Investicije	126	394	312,5 %	29,5 %	4,4 %
2.	Izredno vzdrževanje	271	410	151,2 %	30,7 %	4,5 %
3.	Redno vzdrževanje	505	532	105,4 %	39,8 %	5,9 %
III.	Avtoceste	4630	5897	115,4 %	100 %	65,4 %
1.	Investicije	4107	5471	133,2 %	92,8 %	60,6 %
2.	Izredno vzdrževanje	138	235	170,2 %	4,0 %	2,6 %
3.	Redno vzdrževanje	385	191	49,6 %	3,2 %	2,2 %
	SKUPAJ	7398	9021	121,9 %	100 %	100 %
1.	Investicije	5275	6933	131,4 %	76,9 %	
2.	Izredno vzdrževanje	804	996	123,9 %	11,0 %	
3.	Redno vzdrževanje	1318	1090	82,7 %	12,1 %	

Vir: HC, d. o. o., HAC, d. o. o., ŽUC, konc. društva

Preglednica 4 • Izvršitev programa dela po subjektih 2001–2008 v milijonih EUR

ko se je uresničilo komaj 29 % standarda, in za županijske ceste v letu 2008 le 64 % glede na leto 2001, ko se je uresničilo 36 % standarda.

Pri tem je treba poudariti, da Hrvaške ceste v okviru investicijskega vzdrževanja izvajajo

t. i. Program betterment, pri katerem je bilo v prvi fazi popolnoma obnovljenih skoraj petsto kilometrov državnih cest. Izvaja se druga faza, v kateri je do konca leta 2012 predvidena obnova nadaljnjih skoraj sedemsto kilometrov državnih cest.

Hrvaške ceste so na mreži državnih cest realizirale obsežen program izgradnje odsekov, obvoznic mest, mostov in drugih objektov, tako da so skoraj v celoti odpravljeni kritični odseki in točke. Državne, županijske in lokalne ceste so zdaj boljše kakovosti.

5 • PROGRAM GRADNJE AVTOCEST

Gradnja avtocest na Hrvaškem se je začela ob koncu šestdesetih let prejšnjega stoletja na razdalji od Zagreba do Karlovca. Vse do osamosvojitve leta 1990 je ta gradnja potekala relativno počasi (povprečno se je zgradilo manj kot petnajst kilometrov letno). Čeprav v zelo težkih vojnih in v povojnih časih, je samostojna Hrvaška intenzivirala gradnjo avtocest tako, da je imela leta 2000 541 kilometrov avtocest. S sprejetjem Strategije razvoja prometa Republike Hrvaške leta 1999 je dobil program nadaljnje gradnje avtocest absolutno prednost kot projekt primarnega pomena za razvoj in polno valorizacijo komparativnih prednosti Hrvaške. V naslednjih desetih letih je Hrvaška v povprečju predala namenu 86 kilometrov avtocest vsako leto; leta 2004 je bilo to rekordnih 193,5 kilometra. Hrvaška ima danes 1251 kilometrov avtocestnega omrežja in sprejet program nadaljnje gradnje do leta 2012. V letu 2011 je bil

dokončan polni profil avtoceste na istrskem ipilonu od meje s Slovenijo do Pulja in Pazina, gradnja avtocest proti Sisku, Dubrovniku in Bjelovarju pa se nadaljuje. Gradnjo avtocest v Hrvaški lahko delimo na nekaj razvojnih faz:

- obdobje med letoma 1970 in 1990 (slika 1)

Končan je bil prvi odsek avtoceste od Zagreba do Karlovca, obvoznica Zagreba in odsek avtoceste do Slavonskega Broda, odsek avtoceste pri Reki od Orehovice do Oštrovice, obvoznica Reke, Splita in Osijeka. Tunel Učka in most Krk sta bila predana namenu. V teh dvajsetih letih se je v povprečju gradilo okrog petnajst kilometrov avtocest letno; tako je leta 1990 Hrvaška imela 305 kilometrov avtocest.

- obdobje med letoma 1991 in 2000 (slika 2)

V težkih vojnih in povojnih časih je Hrvaška v desetih letih nadaljevala in intenzivirala gradnjo cest in avtocest. Zgrajenih je bilo okoli 230 km avtocest. Tako je leta 2000 Hrvaška razpolagala s 541 kilometri avtocest. Nadaljevala se je gradnja avtoceste od Slavonskega Broda do Županje, dokončan je bil odsek avtocest na koridorju Xa od Zaprešića do Krapine, na koridorju Vb Ivanja Reka–Komin in Varaždin–Goričan, odsek od Oštrovice do Delnic ter nadaljevanje istrskega ipilona od Pazina do Pulja.

- obdobje med letoma 2001 in 2010 (slika 3)

Značilna je zelo intenzivna gradnja avtocest. Dokončanih je in predanih uporabi je 700 kilometrov novih avtocest. Povprečno je bilo zgrajenih več kot 80 kilometrov letno; samo v letu 2004 je bilo predanih v promet 193,5 kilometra avtocest. Danes Hrvaška razpolaga s 1241 kilometri avtocest in ima 2,19 km avtocest na 100 km² ter 275,6 kilometra avtocest na milijon prebivalcev. Ti podatki nam govorijo o pozicioniranju Republike Hrvaške



Slika 1 • Leta 1990 je imela Hrvaška 305 km avtocest



Slika 2 • Leta 2000 je imela Hrvaška 541 km avtocest



Slika 3 • Leta 2010 je bilo od skupaj predvidenih 1565 km zgrajenih 1241 km avtocest

po razvitosti cestnega omrežja, še posebno avtocest, v sam evropski in svetovni vrh.

V celoti je dokončana avtocesta na koridorju X od slovenske meje preko Zagreba do meje z Republiko Srbijo, na koridorju Xa od meje z Republiko Slovenijo preko Krapine do Zagreba, na koridorju Vb od meje z Republiko Madžarsko preko Zagreba do Rijeke in v smeri od Bosiljeva preko Gospića in Splita proti Pločam. Začeta je gradnja druge polovice avtoceste na istrskem ipsilonu in nadaljuje se gradnja avtoceste proti Bjelovarju in Sisku.

Načrtovani obseg gradnje avtocest je v kratkem času zahteval obsežne priprave pri organizaciji dela, izdelavi projektov in drugi tehnični dokumentaciji, pridobivanju soglasij in gradbenih dovoljenj, zapiranju finančnih konstrukcij ter na koncu pri izboru in uvajanju izvajalcev del. Zanesljivo se lahko oceni, da v takšnih okoliščinah realizacija programa

gradnje avtocest prinaša s seboj veliko težav in negativnih pojavov, ki na koncu privedejo tudi do zmanjšane učinkovitosti.

Politični konsenz, ki je bil dosežen o dajanju absolutne prednosti gradnji avtocest, se lahko oceni pozitivno, ker brez tega ne bi bila mogoča realizacija takega programa v tako kratkem času. Po drugi strani je imela stroka drugoten pomen. Čeprav so bili s planskimi dokumenti predpisani postopek in pogoji (ekonomski, prometni in tehnični) za pričetek gradnje, se je od njih pogosto odstopilo. Tako so se gradili posamezni odseki avtocest na smereh, kjer je dosežen in tudi napovedan promet daleč pod predvidenimi normativi (Županja–Osijek, Varaždin–Goričan, Split–Ploče idr.).

Nezmožnost izkazovanja rentabilnosti vlaganja na teh smereh je vplivala na zmanjšanje zainteresiranosti razvojnih bank za dolgoročno kreditiranje. Zato je bilo treba najeti kredite pod

precej slabšimi pogoji (kratak rok odplačila, od pet do deset let, visoke obrestne mere).

Čeprav Hrvaška na gradbeniškem trgu ni zaprla in omejila ponudbe samo domačim izvajalcem del, se je nagla rast povpraševanja negativno odražala na trgu gradbenih del in pri ustvarjanju močnega gradbeniškega lobija, ki je imel v sodelovanju s političnimi strukturami velik vpliv na kreiranje in prilaganje programa in dinamike gradnje svojim pogojem.

Posledice so bile zmanjšanje kakovosti gradnje, povečanje cene gradnje (po prostih ocenah, na nekaterih odsekih za 20 do 30 %) in pojav korupcije. Povprečna cena gradnje avtocest v opazovanem obdobju je bila okrog 8 milijonov evrov na kilometer.

V odvisnosti od geoloških pogojev, kakovosti priprave projektne in druge tehnične dokumentacije ter tržnih pogojev, ki so vladali v določenem trenutku, se je ta cena gibala od 4 do 20 milijonov evrov na kilometer avtoceste. V želji, da bi program gradnje avtocest čim prej realizirala, je Hrvaška že v zgodnjih devetdesetih letih razpisala mednarodni razpis za gradnjo in financiranje avtocest. Čeprav ta razpis ni uspel, se je pozneje pristopilo k modificiranem izboru tujih partnerjev pri izgradnji istrskega ipsilona ter na avtocestnih odsekih Bosiljevo–Split in Zaprešić–Macelj. Koncesija za izgradnjo avtoceste Zagreb–Goričan ni uspela.

Pogosto se želi prikazati sprejeti model financiranja avtocest kot posebno izviren in uspešen. Vendar se s takšnim sklepom ni mogoče strinjati v celoti. Poleg cestnine je v program gradnje avtocest vključen tudi del nadomestila za ceste pri ceni goriva. To je predstavljalo osnovo za nadaljnje kreditno zadolževanje ob garanciji države. O izvirnosti sistema financiranja avtocest in komercialnih projektov bi lahko razpravljali šele takrat, ko bi največji del tega programa uresničili z modelom samofinanciranja, z aktiviranjem sistema javno-zasebnega partnerstva in koncesij.

6 • SKLEP

Nesporno je dejstvo, da je Hrvaška od svoje osamosvojitve leta 1990 in še zlasti od leta 2000 do danes pri razvoju cestne infrastrukture dosegla izjemne rezultate. S svojo politiko razvoja in jasno definiranimi cilji je pripeljala

cestno in avtocestno omrežje na zavidljivo raven. S tem je ustvarila osnovne pogoje za hitrejši razvoj gospodarstva, predvsem turizma, in splošno aktiviranje komparativnih prednosti, s katerimi razpolaga. Še posebno

je treba poudariti pozitiven politični konsenz, ki je bil dosežen pri definiranju in pozneje pri realizaciji tako obsežnega programa.

Poleg nujne konstatacije pozitivnih strani v realizaciji tega programa ima stroka nalogo, da analizira in opozori na napake ter negativne pojave, ki spremljajo realizacijo tako obsežnega programa in funkcioniranje sistema kot celote. V tem smislu bi lahko sklepali naslednje:

1. Sistem organizacije upravljanja, gospodarjenja in financiranja cest v Hrvaški je v osnovi dobro zastavljen, spremlja naravni sistem cestnega omrežja, upošteva funkcijo interesov lokalne, regionalne in državne ravni ter ločuje zaradi svoje specifičnosti sistem avtocest od osnovnega cestnega omrežja. Tako kot je vsaka organizacija podvržena spremembam in prilagajanju novim pogojem, so tudi tukaj nujne stalne izboljšave z namenom povečanja učinkovitosti funkcioniranja tega sektorja.
2. Strategija razvoja prometa Republike Hrvaške iz leta 1999 je odražala odnos takratnega stanja cestnega omrežja, prometnega povpraševanja in ciljev, ki jih je bilo treba nujno uresničiti po tem planu v čim krajšem času. Po komaj desetih letih so bili zastavljeni cilji v največjem delu realizirani in bili celo preseženi pri programu gradnje avtocest. Danes je stanje cest in cestnega prometa spremenjeno v celoti. Nove razmere zahtevajo nov pristop h gospodarski in razvojni politiki cest. Nujno je treba izdelati in sprejeti novo strategijo trajnostnega razvoja cest, v okviru katere bo gospodarjenje s tem sektorjem umirjeno in bolj učinkovito, gradnje na hitro pa bodo le redke.
3. Obstoječi sistem načrtovanja cest zahteva izboljšanje pri transparentnosti ob sprejemanju planskih dokumentov in tudi pri uporabi znanstvenih metod, da bodo ekonomski, prometni in tehnični parametri igrali ključno vlogo pri sprejemanju odločitev.
4. Poleg določene varnosti na dolgoročni osnovi, ki jo nudi obstoječi sistem financiranja cest, so potrebne izboljšave v smislu letne revalorizacije nadomestil za ceste v skladu z inflatornim gibanjem cen. Pri financiranju plačljivih avtocest in objektov je pomembno okrepiti uporabo principa samofinanciranja z zagotavljanjem večjega deleža javno-zasebnega partnerstva in s podeljevanjem koncesij.
5. Analiza vlaganj v ceste v zadnjih desetih letih nam kaže tri karakteristične odnose. Vlaganje v avtoceste glede na celotno cestno omrežje je bilo izpolnjeno v razmerju 70 : 30. Gradnja avtocest se je financirala s krediti in rednimi nepovratnimi sredstvi v razmerju 59 : 41, pri čemer so v glavnem uporabljeni komercialni krediti na relativno kratek rok odplačila od pet do deset let. Odnos vloženih sredstev v investicije in vzdrževanje je bil 77 : 23 v korist investicij. Te odnose je treba spremeniti v korist osnovnega cestnega omrežja, vzdrževanja in reprogramiranja uporabljenih kreditov.
6. Pri definiranju programa gradnje avtocest se ni dovolj skrbelo za prometno povpraševanje in učinkovitost vloženih sredstev, tako da promet na posameznih zgrajenih odsekih še dolgo ne bo dosegal vrednosti, ki bi upravičila takšno dinamiko gradnje. Zato je treba pred odobritvijo vsake gradnje novih odsekov avtocest in objektov opraviti ekonomsko-prometno analizo, na podlagi katere bo sprejeta odločitev za vsak projekt posebej. V financiranje tega programa je nujno maksimalno vključiti model javno-zasebnega partnerstva in koncesij.
7. Nagla rast povpraševanja je negativno vplivala na gradbeniški trg in pogosto izvajalcem del podala pooblaščen monopolni položaj. Gradbeniški lobi je igral pomembno vlogo pri oblikovanju pogojev na trgu ter pri kreiranju programa gradnje in njegove podrejenosti predvsem svojim ciljem za pridobivanje izrednega dobička. Da bi se izognili takšnim pojavom v prihodnje, je treba nujno sproti regulirati odnose na trgu in z uporabo sprejetega standarda javnih naročil onemogočiti ustvarjanje monopola in vpliva interesnih lobijev.
8. Nacionalni zanos, ki je vladal v vojnem in v neposredno povojnem obdobju, je ustvaril politično ozračje, v katerem je bilo strokovno mnenje pogosto omalovaževano in zavračano. Politika je prevzela popolno iniciativo in je pogosto nekritično uporabljala program cest za dnevno politične namene. Za stabilnost in učinkovitost sistema je zato treba doseči ravnovesje, v okviru katerega bo imela stroka nedotakljivo vlogo pri pripravi strokovnih podlag, ki bodo osnova za sprejemanje političnih odločitev.

Opomba: Referat je bil predstavljen na 5. HRVAŠKEM KONGRESU O CESTAH v Cavtatu, 15. do 19. oktober 2011