

UDK 321.74.076.12.(497.1):656
Izvorni znanstveni članak
Prilježeno 21. 09. 1989.

Dr. ZELIMIR PAŠALIĆ
Ekonomski fakultet Split

UVOD

NEKI TEORIJSKI ASPEKTI ULOGE DRUŠTVENO-POLITIČKIH ZAJEDNICA U RAZVOJU PROMETNE INFRASTRUKTURE

— Osvrt na obalna područja
Jugoslavije —

Specifičnost i karakteristike prometne infrastrukture traže posebnu i odgovornu ulogu društveno-političkih zajednica u njezinom razvitku. Greške i promašaji teško se ispravljaju i dovode do ozbiljnih ograničenja u kompleksnom razvitku zemlje ili pojedinih njezinih dijelova. U radu je učinjen pokušaj kritičke ocjene nekih aspekata nasljeđene uloge društveno-političkih zajednica u razvitku prometne infrastrukture, nekih problema aktuelnih procesa i opredjeljenja, te globalnih okvira poželjne uloge. Navedeni se problemi obrađuju s posebnim osvrtom na obalna područja Jugoslavije.

Suvremeni ekonomski procesi u svijetu i u pojedinim nacionalnim ekonomijama odavno se ne svode samo na odnose proizvođača i potrošača odnosno ponude i potražnje. Ekonomska teorija i ekonomska praksa trude se da isprave devijacije u složenim ekonomskim zbivanjima. U tom smislu posebna pažnja posvećuje se ulozi države, odnosno društveno-političkih zajednica u društveno-ekonomskom razvoju. Država odnosno društveno-politička zajednica odgovorna je za stvaranje optimalnih uvjeta privređivanja na makroekonomskom planu. Razina slobode i odgovornosti ekonomskih subjekata u korištenju proizvodnih resursa te društvena rentabilnost i ekonomska efikasnost njihova tržišno verificiranog privređivanja globalni su kriteriji u ocjenjivanju uspješnosti uloge društveno-političkih zajednica.

Međutim, priroda i uloga pojedinih ekonomskih subjekata i ekonomskih potencijala, posebno proizvedenog društvenog bogatstva, u razvojnim procesima jest različita, a neki (ne malobrojnih) i specifična. I premda se možemo složiti da je svaki razvojni problem ujedno i ekonomski problem, jednako tako vrijedi i obratno — svaki ekonomski problem nije samo ekonomski. On može biti a najčešće i jest i: socijalni, politički, prostorni, ekološki, obrambeni, kulturni ili pak s nekim drugim dodatnim značenjem i ulogom u životu ljudi odnosno pojedinih područja i zemalja. To očito ukazuje na delikatnu ulogu države odnosno društveno-političkih zajednica. Uz to moramo stalno voditi računa o, opravdanom i odavno prihvaćenom općem zahtjevu, minimiziranja uloge države odnosno društveno-političkih zajednica u reguliranju ekonomskih procesa, tako da se optimalna uloga svodi, odnosno tendira ka neophodno potrebnoj ulozi.

U nastojanjima da se u razvoju socijalističkih samoupravnih odnosa u nas eliminiira dominantna uloga države kao i monopolski položaj određenih privrednih i društvenih subjekata institucionalizirane su i osnovane samoupravne interesne zajednice za određena područja privrede i društvenih djelatnosti. Od njih se očekivalo da ostvare viši stupanj društvene rentabilnosti i ekonomske efikasnosti u privređivanju i zadovoljavanju potreba privrede i stanov-

ništva u onim područjima privrednog i društvenog života u kojima tržište ne može imati isključivu ulogu u reguliranju društveno-ekonomskih procesa. Da li su očekivanja ispunjena?

Prometna infrastruktura, zbog svojih karakteristika i uloge u razvoju svake zemlje ili njezinog užeg dijela,¹ jest posebno područje odgovorne uloge države odnosno društveno-političkih zajednica, u nas i samoupravnih interesnih zajednica. Njihovu delikatnu ulogu zahtijevaju ne samo ekonomska, već sve druge a posebno prostorna i socijalna komponenta prometne infrastrukture. Međutim, njihova uloga i utjecaj na prostornu i socijalnu komponentu ne bi smjeli imati negativne posljedice na ekonomsku komponentu i ekonomsku ulogu infrastrukture u razvoju.

Uloga društveno-političkih zajednica i samoupravnih interesnih zajednica u razvoju prometna infrastruktura posebno se izražava na područjima planiranja, financiranja, organiziranja, upravljanja, izgradnje nove, održavanja, rekonstrukcije i modernizacije postojeće, te korištenja prometne infrastrukture. Ova se uloga prelama na sposobnost prometne infrastrukture odnosno prometnog sistema u zadovoljavanju prometnih potreba. U ovom se radu razmatraju samo neki problemi navedene uloge s teorijskog aspekta i na razini globalnog pristupa, vodeći pritom računa o njezinim utjecajima i posljedicama na prometnu infrastrukturu obalnih područja. Izlaganja su situirana u tri osnovna dijela: nasljeđena uloga, neki problemi aktualnih procesa i poželjna (potrebna) uloga u razvoju.

1. NASLJEDNA ULOGA

Prometna infrastruktura je u svim zemljama omiljeni objekt i sredstvo aktivne uloge države odnosno društveno-političkih zajednica. Postoje razlike među zemljama, a različiti su oblici i metode utjecaja u pojedinim razvojnim fazama u određenoj zemlji. Nas zanima kakvi su se procesi utjecaja društveno-političkih zajednica odvijali i smjenjivali u Jugoslaviji nakon II. svjetskog rata. Ne bez razloga. Oni su odlučujuće usmjeravali dinamiku razvoja prometne infrastrukture, pridonijeli razini njezine današnje razvijenosti i utjecali na strukturu prometnog sistema, na konkuren-

ciju između prometnih grana, i na međunarodni prometni položaj Jugoslavije.

1. Razvitak prometne infrastrukture do 1965. godine bio je administrativno reguliran i budžetski financiran. Odluke su donošene odvojeno od onih koji su snosili teret njihove realizacije. Teret javne službe o kojoj se brinu odgovarajući organi društveno-političkih zajednica dugo je ostao kao hipoteka u području upravljanja infrastrukturom. Cijene su određivane administrativno. Često nisu pokrivala troškove jednostavne, a kamoli dijela proširene produkcije. Sredstva su se slivala u budžet i fondove i odatle su egalitarno ili diferencirano namirivane infrastrukturne djelatnosti. Tako nisu bile stimulirane radne organizacije prometne infrastrukture da posluju na ekonomskim principima. Poslovanje s gubitkom nije mijenjalo ekonomski položaj ovih radnih organizacija. Izostao je intenzivniji utjecaj prometne infrastrukture na alokaciju privrednih kapaciteta, Privredni subjekti nisu osjećali troškove korištenja infrastrukture kao bitan element poslovanja, jer se o tome izdvojeno brinula država svojim organima i mehanizmima financiranja.

2. Nakon 1965. godine, mjerama društveno-ekonomske reforme inaugurirano je načelo ekonomskog položaja radnih organizacija u području infrastrukture. Intencija je bila da se stvaraju uvjeti privređivanja koji bi ih doveli u isti ekonomski položaj u odnosu na direktno proizvodne djelatnosti. Međutim, specifičnosti su infrastrukture uzrokovale znatne teškoće u samoupravnoj transformaciji. Opredjeljenja se u privrednoj reformi nisu ostvarila. Dugo ostaju stari (administrativni) odnosi u reguliranju njezina razvoja od strane društveno-političkih zajednica, kao i odnosi u radnim organizacijama infrastrukture te između njih i direktno proizvodnih djelatnosti. Izostalo je samoupravno usuglašavanje interesa, što je u znatnoj mjeri dovelo do raskola između potreba i mogućnosti njihova zadovoljenja. Kako se nastojalo uskladiti neophodan razvitak infrastrukture u odnosu na direktno proizvodne djelatnosti intervencija je društveno-političkih zajednica (posebno federacije i republika) imala intenzivan utjecaj. Zbog toga je intervencija nad radnim kolektivima infrastrukture i nakon 1965. godine pretežno administrativnog karaktera.

U ovom razdoblju je porasla odgovornost radnih organizacija u djelatnostima infrastrukture, ali su suprotnosti između organa društveno-političkih zajednica i radnih kolektiva došle i u ovom području do izražaja. Naime, društveno-političke su zajednice putem svojih organa nametnule o-

¹) Karakteristike i uloga infrastrukture u razvoju se posebno u ovom radu ne iznose. Zainteresirani se upućuju na rad, Ž. Pašalić: Infrastruktura i privredni razvoj, Split, Biblioteka Pogledi Marksističkog centra Konferencije SKH Zajednice općina Split, 1984.

bavezu pune odgovornosti u realizaciji programa razvoja infrastrukture, ali programa čije su okvire uglavnom one zacrtavale i uz cijene infrastrukturnih usluga koje su one određivale. Zapravo se radi o situaciji u kojoj su radne organizacije privredne infrastrukture u primarnoj raspodjeli imale nepovoljan ekonomski položaj. On im nije omogućavao realizaciju odluka koje su samostalno donosile, a posebno ne odluka koje su donosile društveno-političke zajednice o daljnjem razvoju infrastrukture.

Posljedice ovih odnosa odrazile su se i na međurepubličku i međuregionalnu suradnju u pogledu razvoja i korištenja infrastrukturnih objekata koji imaju međuregionalni, međurepublički i međunarodni karakter (npr. magistralni cestovni pravci, željezničke pruge, reguliranje i korištenje slivova rijeka i sl.). Koordinacija odluka i susretno planiranje često je izostajalo, iako jedinstvenost takvih infrastrukturnih sistema zahtijeva zajedničku akciju u interesu ekonomskih, društvenih, tehničkih, sigurnosnih, stratejsko-obrambenih i drugih principa. Zatvaranja u republičke ili regionalne granice usporava razvoj infrastrukture, što ima negativne posljedice na regionalni razvoj cijele zajednice. Navedeni odnosi doveli su do nesklada u razvoju infrastrukture i potreba za njezinim uslugama. Programi i njihova realizacija bili su više pod utjecajem organa društveno-političkih zajednica, a manje su na njih utjecali oni koji su direktno i/ili indirektno snosili njihovo financiranje.

3. Daljnja institucionalizacija uloge društveno-političkih zajednica i samoupravnih interesnih zajednica u razvoju prometne infrastrukture izvršena je ustavnim promjenama iz 1968. i 1971. a posebno Ustavom iz 1974. godine te sistemskim zakonima donesenim na toj osnovi, među kojima su i oni koji se posebno odnose na promet i prometnu infrastrukturu.² Time se promjenama želio otvoriti proces većeg utjecaja u odlučivanju mnogobrojnih nosilaca razvoja prometne infrastrukture, u kojemu bi dolazila do izražaja spremnost i sposobnost da zajednički koordiniraju samoupravne interese, pogotovo one iznad lokalnih, regionalnih i republičkih razina, kada se dakle radi o infrastrukturnim projektima koji svojim značenjem prelaze potrebe jedne općine, regije ili republike. Značajnu ulogu u tim procesima i dalje imaju skupštine i organi društveno-političkih zajednica, ali su posebna očekivanja i po-

sebna uloga dani samoupravnim interesnim zajednicama. Međutim, i dalje je izraženo zakonsko reguliranje prava i obaveza između nosilaca razvoja infrastrukture od strane skupština i organa društveno-političkih zajednica, kako zbog čestog izostajanja samoupravnog usklađivanja interesa i donošenja odluka o razviku infrastrukture od strane davalaca i korisnika infrastrukturnih usluga, tako i zbog specifičnog nezaobilaznog značenja prometne infrastrukture u razvoju društva.

Procesima samoupravnog sporazumijevanja i društvenog dogovaranja pridavala se značajna uloga u dosadašnjem usuglašavanju osnovnih pravaca, odnosno ciljeva i zadataka razvika prometne infrastrukture. Pa, ipak, ti procesi i oblici usuglašavanja, donošenja i realizacije odluka samoupravnih sporazuma, društvenih dogovora i društvenih planova nisu jednako odgovorno izražavali autentične interese i realne potrebe svih nosilaca razvika prometne infrastrukture. Naime, često se pod »pritiskom« kratkoće vremena, »viših interesa« ili bržeg razvika neke od infrastrukturnih djelatnosti ili značajnog infrastrukturnog kapaciteta činila i čini šteta samoj toj djelatnosti, pojedinim drugim infrastrukturnim djelatnostima, nosiocima njezina razvoja i korisnicima njezinih usluga. Takav primjer nalazimo u »Društvenom dogovoru o prometnoj politici Jugoslavije«, »Dugoročnom programu ekonomske stabilizacije u oblasti saobraćaja«, »Dugoročnom društvenom planu Jugoslavije od 1986. do 2000. godine«, i u »Strategiji razvoja saobraćaja i veza«. U tim se dokumentima cestovni promet podređuje ostalim prometnim granama, a posebno željezničkom prometu, iako je on dominantna prometna grana u zadovoljavanju prometnih potreba.³ Navedeni primjer očito ukazuje kako se društveni dogovori, samoupravni sporazumi, društveni planovi i drugi dokumenti moraju vrlo stručno pripremati i podrvcí javnoj i stru-

3) Vidi o tome detaljnije npr. u radovima: Jelinović prof. dr. Zvonimir: Prometna politika i njen utjecaj na dugoročni razvoj cesta u Hrvatskoj; u: Dugoročni aspekti razvoja cesta u Hrvatskoj, Samoupravna interesna zajednica za ceste Hrvatske, Savez ekonomista Hrvatske — Sekcija za znanstveni rad, Zagreb 1978, str. 61—94.

Jelinović, prof. dr. Zvonimir: Komparativna analiza pokušaja zacrtavanja prometne politike na dug rok, Zbornik radova sa savjetovanja »Uloga i značenje luka u gospodarskom razviku zemlje«, knjiga prva, Savez prometnih inženjera i tehničara Hrvatske, Split 1985, str. 6—19; Jelinović, prof. dr. Zvonimir: Prometna politika; u Grupa autora: Ekonomska politika, Informator, Zagreb 1987, str. 419—424; Z. Pašalić: Ekonomski sistem, ekonomska politika i razvoj prometne infrastrukture, »Pogledi«, Split, br. 2/87, str. 109—126. i Z. Pašalić: Uzroci zaostajanja prometnog sistema Jugoslavije u odnosu na potrebe i njegov odraz na srednjejadransko područje, »Pogledi«, Split, br. 1/88, str. 309—319.

2) To su npr., Zakon o udruživanju u Zajednicu jugoslavenskih željeznica i Zakon o udruživanju u Zajednicu jugoslavenskih pošta, telegrafa i telefona, »Službeni list SFRJ«, broj 18/1978.

čnoj diskusiji, analizi i kritici prije nego se usvoje i postanu dokumenti za ekonomsko-političku akciju. U protivnome odredbe se takvih dokumenata suprotstavljaju značajnim područjima stvarnosti koja se ipak provodi »željeznom nužnošću« ali uz daleko veće negativne posljedice u razvoju društva. To znači da se razvitak infrastrukture mora provoditi respektirajući i usmjeravajući stvarnost, interese nosilaca njezina razvoja, odnosno davalaca i korisnika njezinih usluga.

Mnogobrojne nosioce prava i obveza u razvitku prometne infrastrukture možemo grupirati na proizvođače infrastrukturnih dobara i usluga i one koji koriste infrastrukturne usluge kao opće inpute u procesu proizvodnje, odnosno u zadovoljavanju osobnih, zajedničkih i općih potreba — korisnici infrastrukturnih usluga. Proizvođači (davaoci) i korisnici infrastrukturnih usluga moraju biti donosioci odluka o razvitku infrastrukture. Organiziraju se na funkcionalnom i teritorijalnom principu u nosioce temeljne ili bazne razine (domaćinstva, mjesne zajednice, radne organizacije, općine i zajednice općina) i nosioce razine koordinacije (republike i federacija). Samoupravne ekonomske odluke donose nosioci bazne razine. Kada značenje tih odluka prelazi okvire jednog ili više baznih subjekata (što je kod infrastrukture vrlo često) oni na ravnopravnoj osnovi moraju donositi odluke na razini republike i/ili federacije, tj. u odgovarajućoj skupštini i organima republike i/ili federacije te skupštinama i organima republičkih i/ili saveza samoupravnih interesnih zajednica. Pritom se njihovi interesi moraju usklađivati od kratkoročno suprotnih pa i konfliktnih ka dugoročno zajedničkim interesima. U tim je procesima značajna uloga društveno-političkih zajednica, pogotovo kada se interesi ne mogu uskladiti od strane davalaca i korisnika usluga i kada je zbog toga nužno zakonsko reguliranje prava i obveza nosilaca razvitka infrastrukture (npr. obveza udruživanja dijela sredstava društvene reprodukcije radi sudjelovanja u financiranju razvoja infrastrukture). Obveza je korisnika da udružuju dio sredstava radi financiranja njezine izgradnje, ali i pravo da sudjeluju u donošenju odluka o njezinom razvitku i da koriste usluge prometne infrastrukture. Proizvođači infrastrukturnih usluga imaju pravo i obvezu donošenja odluka o razvitku infrastrukture, ali i obvezu pružanja usluga korisnicima pod određenim uvjetima (kvantitet, kvalitet, cijene, vrijeme odnosno režim pružanja usluga). U ovim odnosima proizvođači i korisnici usluga moraju snositi pozitivne i negativne posljedice donošenja odluka na kraći ili duži rok u skladu s ostvarenjem ili neostvarenjem zajednički prihvaćenih prava i obaveza. Za neizvršenje obveza moraju se predvidjeti i snositi sankcije. U tom smislu mora postojati javnost rada u procesu donošenja od-

luka i moraju se postaviti mehanizmi kontrole njihova ostvarenja. U ovim je procesima nezaobilazna uloga i odgovornost skupština i organa društveno-političkih zajednica.

4. Ocjena uloge društveno-političkih zajednica i samoupravnih interesnih zajednica u razvoju prometne infrastrukture može se izvesti iz kritičke analize ostvarenih rezultata i nedostataka u dosadašnjim razvojnim procesima u kojima su one bile dominantni, vrlo veliki ili pak značajni nosioci. Sagleđajmo globalno neke osnovne aspekte ovih problema.

Neosporna je činjenica da je u poslijeratnom razdoblju ostvaren zavidan kvantitativni i kvalitativni razvitak prometne infrastrukture, premda različit na različitim područjima zemlje i u različitim prometnim granama. Tako je npr. u razdoblju 1955—1987 u Jugoslaviji povećana cestovna mreža sa 81.681 km na 120.747 km, a njezin suvremeni kolovoz sa 3.391 km na 71.315 km ili za preko 21 puta. Željeznička je mreža u istom razdoblju smanjena sa 11.652 km na 9.270 km (zbog ukidanja tzv. nerentabilnih pruga) ali je njezina elektrificiranost povećana s 121 km na 3.771 km ili za preko 31 puta. Naša je zemlja 1950. godine raspolagala s 8, a danas raspolaze s 18 aerodroma. U PTT prometu je u razdoblju 1955—1987. došlo do povećanja broja pošta s 2.969 na 4.053, telefonskih aparata sa 161 tisuću na 3.909 tisuću ili za preko 24 puta, telegrafskih aparata s 1.555 na 16.427 ili za 10,6 puta. Mreža unutrašnjih plovinih puteva povećana je npr. u razdoblju 1954—1984. s 1771 km na 2152 km, a lokalnih prometnica (cesta) u razdoblju 1954—1987. s 22067 km na 71692 km ili 3,2 puta.⁴

Uz brojne male luke i lučice na našoj se obali nalazi 10 glavnih (velikih i većih) luka: Kopar, Rijeka, Pula, Zadar, Šibenik, Split, Kardeljevo, Metković, Dubrovnik i Bar. Sve su one povezane s unutrašnjosti željezničkim prugama, osim Dubrovnika. Najkvalitetniju željezničku povezanost imaju luke Split, Šibenik i Zadar.⁵ Duž naše obale izgrađena je Jadranska magistrala najznačajnije i najdalekosežnije cestovno ostvarenje na ovom području poslije rata, ali uz brojna nenadoknadiiva ograničenja i promašaje.⁶ Na jugoslavenskoj obali izgrađeno je

4) Podaci su navedeni ili izvedeni prema: Jugoslavija 1945—1985, Savezni zavod za statistiku, Beograd 1986, str. 103, SGJ—1988, str. 301, 308, 312; Poslovni izvještaj i statistika 1987, Zajednica jugoslavenskih pošta, telegrafa i telefona, Beograd 1988, str. 113—119.

5) Argumentaciju ove tvrdnje vidjeti u radu, Pašalić Z.: Infrastruktura i privredni razvoj, op. cit., str. 146—163.

6) Op. cit., str. 134—137.

6 aerodroma (Pula, Rijeka (Krak), Zadar, Split, Dubrovnik i Tivat) na kojoj se gravitacijske zone susjednih aerodroma prilično preklapaju.⁷ Obalsko područje SRH raspolaže 1987. godine s 493 pošte, 321.482 telefonskih aparata i 1.685 telegrafskih aparata. Broj telefonskih aparata obalskog područja SRH na 100 stanovnika 1987. godine jest 22,6 (taj je odnos na razini Jugoslavije 17,4 a Hrvatske 18,5).⁸

Navedeni podaci indikativno ukazuju da smo u poslijeratnom razvoju u Jugoslaviji i na njezinim obalskim područjima uložili velika sredstva i napore u razvoju prometnog sistema i u okviru njega prometne infrastrukture, ali ne i dovoljno. Tako je npr. u Jugoslaviji u razdoblju od 1952. do 1987. godine od kumulativnog iznosa društvenog proizvoda (po cijenama 1972) od 8.262.304 milijuna dinara u osnovne fondove prometa i veza društvenog i individualnog sektora uloženo 300.493 milijuna dinara ili 3,6%. To je u istom razdoblju u odnosu na ukupne investicije u osnovne fondove društvenog i individualnog sektora zemlje od 2.365.266 milijuna dinara iznosilo 12,7%.⁹ Stvarni život i brojne znanstvene i stručne analize govore da smo u tim naporima ostali veliki dužnici prema prometnom sistemu i da je on zbog toga naš dužnik u kvantitativnom i kvalitativnom zadovoljavanju realnih prometnih potreba. Za potrebe ovog rada sintetički sagledajmo neke bitnije probleme s aspekta uloge društveno-političkih zajednica i samoupravnih interesnih zajednica, općenito i u odnosu na obalna područja.¹⁰

U razvoju prometno-infrastrukturnog kompleksa posebno se ističu slijedećih nekoliko grupa problema:

1. Visoka ulaganja u razvitak prometne infrastrukture. Ova je činjenica dobro znana svim nosiocima razvika društva, a dobro im je znana i nezamjenjiva uloga prometa i prometne infrastrukture u razviku društva. To je posebno na brizi društveno-političkim zajednicama i samoupravnim interesnim zajednicama, koje su odgovorne za planiranje, financiranje, izgradnju, regulaciju korištenja i održavanja prometne infrastrukture. Pa, ipak, zakazale su u pravovremenoj pripremi i gradnji brojnih kapitalnih infrastrukturnih objekata (autoput »Bratstvo-Jedinstvo« i »Jadranski

autoput« su velika a ne i jedina upozorenja). Visoka inflacija i dugi rokovi izgradnje, zbog propusta u pripremi izgradnje i sporom izvođenju radova uvelike usporavaju razvitak prometne infrastrukture i neracionalnu upotrebu ionako nedovoljno raspoloživih (osiguranih) sredstava.

2. Brži rast domaćih i inozemnih (posebno turista) prometnih potreba od kvantitativnog i kvalitativnog rasta infrastrukturnih kapaciteta. Ovi su problemi na našim obalnim područjima osobito izraženi u cestovnom prometu, dijelu željezničkog prometa (kao što su pruge koje povezuju srednjejadranski prostor s unutrašnjosti) i PTT prometu, posebno telefonskom prometu. Ovi su neskladi dijelom posljedica prirode brzih promjena kod prometnih potreba i prirode ne tako brzih kvantitativnih i kvalitativnih prilagođavanja prometne infrastrukture, ali su oni velikim dijelom i posljedica zakazivanja uloge društveno-političkih zajednica i samoupravnih interesnih zajednica u pravovremenom izvršavanju njihovih obveza i odgovornosti u razviku infrastrukture.

3. Nedovoljno iskorištavanje dijela prometno-infrastrukturnih kapaciteta. Na obalnom području je to karakteristično za lučke kapacitete, što se posebno odnosi na srednjejadranske luke Split, Šibenik, Zadar i Dubrovnik. Neiskorištenost tako značajnog dijela prirodnog i proizvedenog društvenog bogatstva krajnje je ekonomski neracionalno, a potpunije korištenje ovih kapaciteta osiguralo bi dugoročne razvojne efekte obalnih i kontinentalnih područja zemlje i pružilo velike šanse potpunijeg ostvarenja tako željenog uspješnijeg uklapanja u međunarodnu podjelu rada. I na ovom se području problema skupštine i organi društveno-političkih zajednica i samoupravnih interesnih zajednica moraju upitati što sve nisu poduzimale, a mogle su i morale i što da se radi dalje?

4. Sezonalnost prometnih potreba za infrastrukturnim uslugama. Preopterećenost prometne mreže i djelomično nezadovoljenje prometnih potreba u ljetnoj sezoni, a nedovoljna iskorištenost dijela infrastrukturnih kapaciteta u ostalom dijelu godine stvara ne male probleme u razvoju i korištenju infrastrukturnih kapaciteta na našim obalnim područjima. Negativni efekti sezonalnosti mogu se ublažiti smišljenim (planskim) usmjeravanjem privrednih i izvanprivrednih aktivnosti na obalnim područjima, a posebno funkcionalnijim korištenjem prometnih kapaciteta različitih grana prometa na principima integralnog transporta. Društveno-političke zajednice i samoupravne interesne zajednice svojim

7) Op. cit., str. 191—194.

8) Poslovni izvještaj i statistika 1987, Zajednica jugoslavenskih pošta, telegrafa i telefona, Beograd 1988, str. 113—119; SGJ—1988, str. 442.

9) Podaci izvedeni prema: Jugoslavija 1918—1988, Savezni zavod za statistiku, Beograd 1989, str. 100 i 122.

10) O ovim problemima raspravlja se u brojnim radovima od kojih su neki korišteni i navedeni u popisu literature ovog rada pod brojevima: 1—6, i 8—14.

su odnosom prema prometu i pojedinim prometnim granama više poticale borbu za opstanak pojedinih prometnih grana i često nelojalnu konkurenciju nego izgradnju jedinstvenog prometnog procesa u globalnom, granskom, funkcionalnom i prostornom (regionalnom) pogledu.

5. Infrastruktura je prostorni fenomen, a prostor je životna osnova ljudi. Infrastruktura prethodi ili slijedi ljudske aktivnosti u prostoru. Opremanje prostora prometnom infrastrukturom na mikro ili makro planu delikatna je i razvojno osjetljiva aktivnost. Greške se teško i dugoročno osvećuju, a teško ih je ili ne rijetko nemoguće ispraviti. Odgovornost za promašaje u provođenju prometne infrastrukture u prostoru najviše spada na društveno-političke zajednice i samoupravne interesne zajednice. Nekvalitetni prostorni i urbanistički planovi, njihovo nepravovremeno donošenje ili nedonošenje, nepoštivanje rješenja iz usvojenih prostornih i urbanističkih planova, pogrešno trasiranje prometnica (Jadranska turistička cesta) i lociranje prometnih objekata (Aerodrom Split) ostvarivale su se pod dominantnim utjecajem društveno-političkih i samoupravnih interesnih zajednica.

6. Ekološki i sigurnosni aspekti razvika prometne infrastrukture. Ekološki i sigurnosni aspekti prometnog sistema jesu integralni dio društvene reprodukcije. Ulaganja u ekološku i sigurnosnu komponentu života postala su uvjet opstanka suvremenog čovječanstva. Ekološka i sigurnosna kriza dio je ukupne društvene krize. Promet je veliki uzročnik ekoloških i sigurnosnih problema.¹¹ Uz čovjeka, prometna sredstva, okolinu i prometnu infrastrukturu odgovornost za ekološke i sigurnosne posljedice najviše spada na društvo, odnosno na njihove institucionalizirane dijelove društveno-političke zajednice i samoupravne interesne zajednice za promet. U tim procesima nije toliko problem u poznavanju suvremenih ekoloških i sigurnosnih dostignuća koliko je problem u neznanju, nespremnosti pa i nemoći, da se prihvati ekonomska cijena ekoloških i razvojnih rješenja prometa i prometne infrastrukture. Nespremnost da se prihvati ekonomska cijena razvoja prometa i prometne infrastrukture ima za posljedicu brojna ograničenja sa teškim i tragičnim ekološ-

kim i sigurnosnim posljedicama. Uz sve to se prometni dinar često trošio u neprometne svrhe, sredstva su se društvene reprodukcije često usmjeravala u financiranje razvika manje važnih kapaciteta od prometne infrastrukture, a često pribjegavanje »jeftinijim rješenjima« u izgradnji prometne infrastrukture ozbiljan su uzrok ekoloških i sigurnosnih problema u prometu. O tome su najčešće odlučivali skupštine i organi društveno-političkih zajednica.

Društveno-političke zajednice i samoupravne interesne zajednice očito su zakazale u potpunijoj ulozi razvika prometne infrastrukture. Ograničenja uspješnijoj ulozi mogu se generalizirati u sljedećim bitnijim uzrocima:

— U cijelom poslijeratnom razvitku mi nismo imali konzistentnu dugoročnu strategiju razvoja prometa i veza, bez koje društveno-političke zajednice nisu mogle kvalitetno usmjeravati razvika prometa i prometne infrastrukture;

— Nepostojanje dugoročnog, kontinuiranog, kompleksnog planiranja (ekonomskog, socijalnog, prostornog, urbanističkog) bez kojeg se nije mogla voditi izbalansirana politika ukupnog razvoja i razvoja prometnog sistema kao jednog od općih uvjeta razvika privrede i društva;

— Društveno-političke zajednice su podredile razvika prometa poslijeratnoj industrijalizaciji zemlje u kojoj je predugo zadržana politika prelijevanja dohotka iz prometa u industriju i ostale privredne djelatnosti, uslijed čega je zaostajanje prometnog sistema nemoguće tako brzo nadoknaditi na svim područjima zemlje i u svim prometnim granama i konačno uslijed čega je proces usuglašavanja i opredjeljivanja u skupštinama i organima društveno-političkih zajednica o izgradnji kapitalnih prometno-infrastrukturnih objekata otežan i pun konflikata zbog nepostojanja čvrstih i općeprihvaćenih kriterija izgradnje prometne infrastrukture;

— Sistem financiranja prometa i prometne infrastrukture imao je do sada budžetski karakter, više je zasnovan na socijalnim nego na ekonomskim principima i u pravilu je zasnovan na posredničkoj ulozi društveno-političkih zajednica umjesto na ekonomsko-društvenim interesima privrednih subjekata i stanovništva;

— Samoupravne interesne zajednice postale su i ostale više organi društveno-političkih zajednica nego organizacijski oblici udruživanja davalaca i korisnika infrastrukturnih usluga radi razvika prometa i prometne infrastrukture. Njihova je glavna uloga svedena na budžetsku distribuciju ograničenog prometnog dinara, koju su »jednako uspješno« i bez njih mogle vrši-

11) O ekološkim i sigurnosnim posljedicama prometnog sistema u nas vidjeti npr. u: »Simpozij o zaštiti prirode na našem kršu«, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 1971. i Simpozij »Sigurnosni i ekološki aspekti prometnog sistema Jugoslavije«, Zbornik radova, Znanstveni savjet za promet Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb 1988.

ti skupštine i organi društveno-političkih zajednica umjesto narasle skupe administracije samoupravnih interesnih zajednica.

Pored navedenih općih uzroka, uspješniji razvitak prometne infrastrukture obalnih područja situiran je u slijedećim dugoročnim ograničenjima:

— nepostojanje konzistentne dugoročne politike regionalnog razvoja (koja ne znači svođenje ove politike samo na politiku razvoja pojedinih republika i pokrajina ili na izuzetno važnu, ali ne i jedinu, politiku razvoja nerazvijenih općina, regija, republika i pokrajina) i često zaobilaženje ključnog značenja i mjesta prometne infrastrukture među zajedničkim perspektivnim pitanjima regionalnog razvoja;

— Nepostojanje konzistentne i opće-prihvaćene strategije pomorske (jadranske) orijentacije Jugoslavije kao jedne (ne jedine) od strateških pravaca razvoja zemlje uslijed čega je izostala i potpunija orijentacija na kvalitetnije prometno-infrastrukturno opremanje ovih područja, a time i uspješniji razvitak obalne ekonomije.

— Nejedinstven pristup u opremanju pojedinih dijelova obalnih područja prometnom infrastrukturom, koji je rezultirao prethodno navedenim uzrocima i razlikama u prometnoj politici pojedinih dijelova obalnih područja (sjevernih, srednjih i južnih jadranskih prostora) i gravitirajućih kontinentalnih dijelova zemlje, u kojoj obalna područja (posebno srednjeadrasko područje) nedovoljno uspješno dokazuju značenje kvalitetnog prometno-infrastrukturnog opremanja za ukupni razvitak zemlje i njezin međunarodni položaj.

Navedena ograničenja prelamala su se u cijelom poslijeratnom razdoblju u aktivnostima skupština i organa društveno-političkih zajednica, u novije vrijeme i samoupravnih interesnih zajednica i danas predstavljaju ozbiljne barijere u procesima izrade i usvajanja strategije razvoja prometnog sistema Jugoslavije. Utječući posredno i/ili neposredno na odluke o planovima, programima, izgradnji i uopće regulativi o gospodarenju prometnom infrastrukturom nisu prije konačnog donošenja odluka osiguravale dovoljnu dostupnost predlaganih dokumenata ne samo široj stručnoj i ostaloj javnosti već i direktnim nosiocima realizacije donesenih odluka, tj. infrastrukturnim radnim organizacijama na koje pada najveći ekonomski i organizacijski teret realizacije i odgovornosti za provođenje takvih odluka. Svaljujući, u pravilu, na njih veliki teret za financiranje razvitka i odgovornost za funkcioniranje (korištenje) infrastrukture, kao i posljedice za visoke troškove i nizak stupanj sigurnosti (s često velikim i kobnim

prometnim nesrećama i ekološkim posljedicama) država, odnosno društveno-političke zajednice i njihovi organi nisu se osjećale niti su dovoljno snosile odgovornost za razvoj, stanje i korištenje infrastrukturnih sistema. Donoseći i utječući na odluke, nisu preuzimale odgovarajuće financijske obveze u sufinanciranju izgradnje infrastrukture ili, pak, ne rijetko preuzele obaveze nisu u potpunosti ili nikako ispunjavale. Dovoljno je ukazati na društvene planove razvoja društveno-političkih zajednica i planove samoupravnih interesnih zajednica za promet, te društvene dogovore o prometnoj politici, koji se, u pravilu, u predviđenim razdobljima nisu u znatnom dijelu ili čak nikako ostvarivali, bilo zbog nerealnosti usvojenih ciljeva i zadataka, bilo zbog neispunjavanja preuzetih obveza od strane njihovih donosilaca. Neadekvatna ekonomska i prometna politika, fiskalna, monetarno-kreditna i politika reprodukcije u prometu, a posebno politika cijena (naknada) infrastrukturnih usluga onemogućavale su infrastrukturne radne organizacije da potpuno ispunjavaju nametnute obaveze i odgovornost za pružanje infrastrukturnih usluga. To se može uočiti na primjerima politike naknada (cijena) za korištenje cestovne infrastrukture, koje poduzećima za ceste najčešće ne osiguravaju sredstva niti za 50 posto potrebna za njihovo održavanje, a politika cijena željezničkog prijevoza i kompenzacija željeznici od strane države ne omogućavaju nje normalno funkcioniranje ni razvoj. Time se ni u kom slučaju ne želi umanjiti ne mala odgovornost pojedinih prometnih grana i prometnog sistema u cjelini za njihovu lošu kadrovsku strukturu, lošu organiziranost, neefikasnost, neopravdano visoke troškove, radnu nedisciplinu, nedostatak znanja i prometne kulture, te odgovornost korisnika prometno-infrastrukturnih usluga za njihove neposredne i posredne financijsko-materijalne i nematerijalne obveze prema prometu i prometnoj infrastrukturi.

2. NEKI PROBLEMI AKTUELNIH PROCESA I OPREDJELJENJA

Činjenica je da mi nismo dosada izgradili konzistentnu dugoročnu strategiju i politiku razvoja prometnog sistema i u okviru njega prometne infrastrukture. U aktuelnim pokušajima za izlazak iz jugoslavenske krize ponuđena je i »Strategija razvoja saobraćaja i veza«.¹² Premda se

¹² Vidi, Strategija razvoja saobraćaja i veza, Savezni komitet za saobraćaj i veze, Beograd 1987.

mora pozdraviti njezina izrada, mora se istaći da je došla prekasno (kao i mnogi naši razvojni programi). Uz to Strategija ima niz nedostataka koji predstavljaju ozbiljna ograničenja za aktualnu i perspektivnu prometnu politiku: Posebno se mora primijetiti: nekonzistentan pristup kompleksnim prometnim problemima; nedovoljno je istaknuta ekonomska nužnost potpunijeg i efikasnijeg korištenja postojećih prometnih kapaciteta; nedovoljno je naglašena razvojna orijentacija na integralni transport u robnom, putničkom i telekomunikacijskom prometu; nepotpuno je i neprimjereno tretiranje pojedinih prometnih grana; slično kao i prethodni dokumenti koji se odnose na promet i veze ne zasniva se na solidnim znanstvenim podlogama i konkurentskim znanstvenim i stručnim prijedlozima, zbog čega su i kriteriji ocjena brojnih prijedloga u Strategiji nepotpuni, a ponekad i nejasni; nejasni su i neutemeljeni financijski izvori proste i proširene reprodukcije u prometu; ne situira se dovoljno razvitak prometa u integralni ekonomski, društveni i prostorni razvitak zemlje i svjetskog okruženja, zapostavlja se potpuni prometno-infrastrukturno opremanje primorskih područja, zbog čega se nedovoljno i nepotpuno valoriziraju primorski prostori i resursi Jadranskog mora s prometnog, privrednog, političkog i obrambenog aspekta; sačinjena je više proklamacijski nego kao strategijsko-razvojni dokument. Strategija je morala biti stavljena na znatno širu javnu, znanstvenu i stručnu raspravu nego što je raspravljane na odgovarajućim organima društveno-političkih zajednica. Na taj način Strategija bi mogla postati kvalitetniji i u životu primjenjiviji razvojni dokument umjesto da formalna većina prihvaća, makar i u najboljoj namjeri sročene, prijedloge manjine. Uostalom, mora nam biti jasno da bez jedinstvene i općeprihvaćene jugoslavenske strategije razvitka prometa ne možemo očekivati potpuno zadovoljavajuće, komplementarne i bezkonfliktne strategije razvitka prometa pojedinih republika i pokrajina. Bez nje će biti teško postizati jedinstvo u opredjeljenjima oko prioriteta u longitudinalnom i transverzalnom prometno-infrastrukturnom opremanju glavnih jugoslavenskih prometnih koridora, a javljat će se i nepotpuni pristupi u planiranju prometno-infrastrukturnog opremanja kapitalnih razvojnih okosnica i prometnih koridora. To se već može uočiti u Prijedlogu Prostornog plana Socijalističke Re-

publike Hrvatske.¹³ Tako se u Planu predlažak opredjeljuje za tzv. četiri nacionalne okosnice razvitka i to: posavsko-podunavsku, koja se proteže duž Save, dijela Drave i Dunava; jadransku, duž primorskih područja Jugoslavije; okosnicu Budimpešta — sjeverni Jadran, koja preko Zagreba povezuje Savsko-dravsko-dunavsku okosnicu s jadranskom; okosnicu koja povezuje zagrebački i karlovački prostor preko Like sa Srednjom Dalmacijom. Međutim oprezno se izbjegavaju opredjeljenja o već životno formiranim, mogućim ili bar poželjnim pravcima povezivanja Slavonije preko SR Bosne i Hercegovine s jadranskim prostorom. Umjesto toga zauzima se slijedeći stav: »Ostale transverzale okosnice razvoja koje povezuju žarišta razvitka Slavonije sa žarištima razvitka na srednjem i južnom Jadranu nisu do sada dovoljno valorizirane.«¹⁴ Međutim, kao što je imperativ da se pojedine naše republike i pokrajine prometno kvalitetnije povezuju s evropskim i svjetskim okruženjem jednako je takav imperativ i unutrašnje prometno povezivanje, koje je ujedno i na pravcima međunarodnog prometnog povezivanja Jugoslavije. To se ni u ovom Planu nije moglo izbjeći, kada se npr. predlažu magistralni cestovni pravci tzv. višeg tehničkog standarda, pa se uz ostale ističu i pravci: Split — Livno — (Banja Luka) — Sarajevo — Mostar — Kardeljevo; Mađarska granica — Virovitica — Okučani — Banja Luka; Vukovar — Vinkovci — Županja — Tuzla — Sarajevo; Mađarska — Osijek — Sarajevo — Mostar — Kardeljevo.¹⁵

Nepostojanje konzistentne i opće prihvaćene strategije razvoja prometa i utvrđenih prioriteta u izgradnji prometne infrastrukture značajnih za cijelu Jugoslaviju prelama se u konfliktima, netoleranciji i nerazumijevanju u aktualnim raspravama o donošenju značajnih dokumenata za izgradnju i dovršenje kapitalnih infrastrukturnih objekata. To za posljedicu ima blokadu donošenja odluka u Skupštini SFRJ o izgradnji prometne infrastrukture i ulaganjima već dijelom osiguranih domaćih i stranih sredstava za financiranje ove izgradnje. To se prvenstveno izražava u aktualnim raspravama o Nacrtu Zakona o financiranju izgradnje Autoceste bratstva i jedinstva i izgradnje i rekonstrukcije cesta od interesa za cijelu zemlju. Rasprava se o ovom Nacrtu (u više verzija) vodi od

13) Vidi, Prijedlog Prostornog plana Socijalističke Republike Hrvatske, Izvršno vijeće Sabora, »Delogetski vjesnik«, br. 447/1988, str. 3—12.

14) Op. cit., str. 5.

15) Op. cit., str. 7.

listopada 1987. i još nije završena, jer ga ne prihvaćaju organi skupštine pojedinih republika i pokrajina zbog različitih primjedbi koje proizlaze iz razlika u prometnom položaju i prometnim interesima pojedinih republika i pokrajina.¹⁶

Navedenim bi se problemima mogli dodati brojni drugi koji karakteriziraju aktualne procese i konflikte u prometnoj politici u okviru jedne republike, makroregije, regije ili uže prostorne cjeline. Međutim, na temelju njih kao i ovdje iznesenih može se ustvrditi da su oni, pored brojnih činilaca koji nisu predmet analize u ovom radu, u vrlo velikoj mjeri posljedica dugoročnog izostajanja potrebne uloge, neodgovarajuće, nepravovremene, pa i promašene uloge društveno-političkih zajednica i samoupravnih interesnih zajednica u razvitku prometa i prometne infrastrukture.

3. POŽELJNA ULOGA

U činjenicama da infrastruktura predstavlja opći uvjet razvoja a da država odnosno društveno-političke zajednice imaju ulogu stvaranja optimalnih uvjeta kompleksnog razvoja, situirana je polazna osnova uloge društveno-političkih zajednica u razvoju prometne infrastrukture. Odgovarajući oblici interesnog organiziranja stalni (ili povremeni) moraju se temeljiti na osnovnim pojedinačnim, kolektivnim, zajedničkim i općim interesima i potrebama korisnika i davalaca prometno-infrastrukturnih usluga. Svi se kriteriji uloge društveno-političkih zajednica i odgovarajući oblici interesnog organiziranja moraju temeljiti na ovim polazištima. Ekonomski kriteriji moraju biti dominantni kriteriji

kojim će se rukovoditi društveno-političke zajednice i svi drugi nosioci u razvitku infrastrukture. Kako uz ekonomske moraju biti poštivani i drugi vrlo važni kriteriji, kao što su socijalni, prostorni, ekološki, obrambeni i dr., nužna je njihova permanentna dinamična kombinacija u vremenu, prostoru i na različitim razinama utjecaja.¹⁷ Odgovornost pojedinaca, organa i skupština društveno-političkih zajednica, kao i sudionika u interesnom organiziranju razvitka infrastrukture mora biti precizno ugrađena, razgraničena i rangirana na baznim razinama i razinama koordinacije. Znanstveni pristup razvoju, demokratska kritička analiza aktualnih procesa i perspektivnih opredjeljenja te javnost rada u kreiranju i provođenju infrastrukturne politike sudbina su poželjne uloge društveno-političkih zajednica i drugih oblika samoupravnog interesnog organiziranja u radu i razvoju uopće, pa i prometne infrastrukture.

Strategija razvoja prometa i prometne infrastrukture integralni su dio ukupne strategije razvitka društva. U tom smislu moraju se definirati i razgraničiti aktualne i perspektivne nadležnosti (prava, obveze i odgovornosti) baznih i koordinacijskih razina društveno-političkih zajednica od općina do federacije. Jedno je sigurno: iza strategije razvoja prometa i prometne infrastrukture od značaja za cijelu zemlju moraju stajati organi i Skupština SFRJ, a to onda pretpostavlja i obvezu organa i skupština republika i pokrajina. U skladu s razmatranjima u ovom radu znači da Jugoslavija, odnosno njezina Savezna Skupština i odgovarajući organi moraju stajati iza pomorske odnosno jadranske orijentacije Jugoslavije, kao jedne od stratejskih razvojnih pravaca ove zemlje, baš kao što moraju stajati iza strategije tehnološkog razvoja, razvitka agrarnog, industrijskog i dr. kompleksa, regionalnog aspekta razvoja i drugih imperativnih aspekata i strategija u kompleksnom razvoju zemlje.

16) Probleme u raspravama o Nacrtu Zakona »Ekonomska politika« npr. ovako sažima: »Ustručavanje, skupštinskih delegata da izglasaju zakon je naravno, rezultat upornog nastojanja da se pretihodno pomire sve primjedbe koje su na ponuđenu verziju (Nacrt) zakona stigle iz republičkih i pokrajinskih skupština. Takvo je nastojanje, po svemu sudeći, prilično besperspektivno. Primjedbe su u tolikoj mjeri različite da konsenzus oko bilo kakvog sročnog zakona — čak i uprkos nedavne sugestije iz Predsjedništva SFRJ da se postupak izglasavanja zakona ubrza — teško može biti. Da podsetimo. Skupština SR Slovenije je za to da se posebnim zakonom finansira Autoput Bratstvo jedinstvo i Osinski putevi, a da se ostale saobraćajnice 'izguraju' u 'drugi prioritet'. Hrvatski sabor u prioritete prvog reda hoće jadranski Autoput i još četiri saobraćajnice koje bi ga povezivale sa Evropom. Iz Skupštine SR Srbije, se predlaže da iz prioriteta ispadnu Jadranska magistrala i Osinski putevi umesto kojih bi trebalo da uđe 210 km njihovih puteva, dok u Crnoj Gori smatraju da Jadranski autoput mora biti prvi do glavnog Autoputa (Bratstvo i Jedinstvo). Svoja rešenja nude i iz Bosne i Hercegovine (magistrala Bosanski Samac — Karđeljevo), Makedonije, Vojvodine, Kosova...« (Vidi, »Ekonomska politika«, br. 1984/1988, str. 9).

17) Kombinacija različitih kriterija u planiranju i razvitku prometa i prometne infrastrukture predmet je posebnog i konkretnog metodološkog postupka, koji uz opća načela ekonomike i ekonomike prometa mora respektirati i konkretne polazne uvjete, mogućnosti i okruženje. Dr. V. Kolaric, npr. ocjenjuje da na magistralnim (nacionalnim i međunarodnim) prometnim pravcima ekonomski kriteriji sudjeluju sa 70%, socijalni s 30%; na međugradskim srednjim i dugolinijskim prometnim pravcima koji povezuju velike gradske i industrijske centre zemlje odnos ekonomskih i socijalnih kriterija jest 60% : 40%; dok u kratkolinijskom prigradskom i gradskom prometu pledira za odnos 50% ekonomskih i 50% socijalnih kriterija (Vidi. Kolaric, prof. dr. Vojislav: Značaj i valorizovanje ekonomskih i socijalnih kriterijuma u razvoju pojedinih saobraćajnih grana u budućem saobraćajnom sistemu, Referat na Međunarodnom kongresu željeznica, Stockholm, 7—12. maja 1978, str. 14).

Iz tih se strategija i pravaca razvoja nameće prometno-infrastrukturno opremanje, pa i prava i odgovornosti društveno-političkih zajednica i drugih oblika samoupravnog interesnog organiziranja u razvoju prometne infrastrukture. Iz tih se strategija i pravaca onda nezaobilazno nameće i prometno-infrastrukturno opremanje naših obalnih područja i uloge društveno-političkih zajednica baznih i koordinacijskih razina u tom opremanju. U tim procesima progres mogu osigurati ne kriteriji svada, sebičnosti, isključivosti i jedностранosti već kriteriji zajedničkih perspektivnih razvojnih opredjeljenja. Međutim, u tim procesima društveno-političke zajednice moraju imati pravnu nadležnost i odgovornost u ostvarivanju politike razvitka prometne infrastrukture. Društveno-političke zajednice moraju biti odgovorne i moraju osigurati donošenje konzistentne strategije razvoja prometa i prometna infrastruktura. One se moraju izboriti za prioritete u izgradnji kapitalnih prometno-infrastrukturnih objekata i moraju sprovesti usvojene infrastrukturne programe.

Konačno, društveno-političke zajednice moraju svojom aktivnošću na području planiranja, financiranja, organiziranja, upravljanja, izgradnje, rekonstrukcije, modernizacije i korištenja infrastrukture osigurati njezin pravovremeni razvitak. One, također, moraju osigurati da oni koji koriste infrastrukturu prihvate činjenicu da ona nije besplatno dobro, da svi posredni i neposredni korisnici moraju snositi troškove njezine reprodukcije. U tom smislu, organi i skupštine društveno-političkih zajednica moraju na području privrednog sistema i ekonomske politike osigurati instrumente i mjere koje će na temelju ekonomskih kriterija osigurati perspektivni razvitak prometa i prometne infrastrukture. To se posebno odnosi na sistem i politiku naknada i cijena za korištenje prometne infrastrukture, monetarno-kreditni sistem i politiku i sistem financiranja proširene reprodukcije prometa i prometne infrastrukture. S tim se mora računati i u ostvarenjima ustavnih promjena i sistemskih zakona usvojenih 1988. i 1989. godine¹⁸ i onih koji se trebaju još donijeti.

Aktualni procesi osmišljavanja i ostvarivanja ekonomske i političke reforme u Jugoslaviji, uz sva pozitivna nastojanja i prijedloge, bremeniti su tradicionalnim vi-

đenjima, dilemama, nedoumicama, neodlučnostima i konfliktima, zbog kojih smo još uvijek duboko u krizi i bliži nadama, željama i pokušajima izlaska iz nje nego u fazi prelaska na tržišnu privredu. Aktualna zbilja pritišće pitanjem, da li smo uopće u stanju iskoračiti u reformu? No, u navedenim institucionalnim dokumentima, ukoliko prevladaju pozitivni reformski trendovi, prelamaju se mogući utjecaji i na razvitak prometne infrastrukture. Tržišna privreda zahtijevat će razvijenu prometnu infrastrukturu i sniženje troškova (cijena) infrastrukturnih usluga na jugoslavenskom i međunarodnom privrednom prostoru u funkciji povećavanja efikasnosti privređivanja i maksimalizacije dobiti. Treba očekivati da bi u tom slučaju morala biti mnogo više nego dosada zainteresirana i financijski spremnija izdvajati za razvoj prometne infrastrukture. Reformom se predviđa znatno veća odgovornost i sankcije prema javnim poduzećima koje gospodare infrastrukturom kako u odnosu na efikasnost poslovanje samih poduzeća, tako i u odnosu na preuzete obveze u provođenju infrastrukturnih programa te odgovornosti prvenstveno ekonomske, prema korisnicima infrastrukturnih usluga.

S obzirom na specifičnost infrastrukture i njezin monopolski položaj institucionalizirana je uloga države odnosno društveno-političkih zajednica. Ona bi morala utjecati na razvoj infrastrukture putem ekonomskog sistema i ekonomske politike, putem osnivanja javnih poduzeća infrastrukture i poštivati samostalnost ekonomskih subjekata, prvenstveno ekonomske ali i ostale kriterije razvitka infrastrukture, obveznost planiranja i znanstvenu zasnovanost planiranja razvoja infrastrukture, poštivati načelo informativnosti prema poduzećima koja gospodare infrastrukturom i široj privrednoj i društvenoj javnosti, odgovornost za izvore financiranja i provođenje planova i programa razvitka infrastrukture. One se obavezuju da putem ekonomskog sistema i ekonomske politike sprečavaju, uklanjaju ili amortiziraju negativne efekte monopolskog položaja infrastrukturne privrede, odnosno ograničenog i /ili nesavršenog djelovanja tržišta ponude i potražnje infrastrukturnih usluga. Ograničeno djelovanje tržišta na području prometne infrastrukture i njen monopolski položaj i dalje će zahtijevati ulogu društveno-političkih zajednica u aktivnoj kontroli ili čak propisivanju cijena. Ali ako tako formirane cijene ne osiguravaju ekonomski efikasno poslovanje infrastrukturnih poduzeća država je dužna nadoknaditi razliku — kompenzaciju do razine ekonomske cijene infrastrukturnih usluga. Konačno

¹⁸ Vidi o tome: Amandmani na Ustav SFRJ, »Službeni list« SFRJ, broj 70/1988; Zakon o osnovama sistema društvenog planiranja i društvenom planu Jugoslavije, »Službeni list«, SFRJ, broj 76/1988; Zakon o poduzećima i Zakon o stranim ulaganjima, »Službeni list« SFRJ, broj 77/1988; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poduzećima, »Službeni list« SFRJ, broj 40/1989.

no, otvorena je mogućnost financiranja razvitka infrastrukture (i ne samo nje) akcionarstvom domaće i strane provenijencije.

SUMARNE NAZNAKE

Uz sav respekt ostvarenih rezultata u našem poslijeratnom razvoju, društveno-političke zajednice a u novije vrijeme i samoupravne interesne zajednice zakazale su u očekivanoj ulozi razvitka prometa i prometne infrastrukture. Ograničen domet njihova djelovanja očituje se najmanje u tri područja razvojnih faktora. *Prva grupa ograničenja* odnosi se na probleme: ulaganja, kvantitativnog i kvalitativnog usklađivanja prometnih potreba i prometnih kapaciteta, iskorištavanja prometno-infrastrukturnih kapaciteta, »peglanja« sezonalnosti prometnih potreba, te prostornih, ekoloških i sigurnosnih aspekata razvitka prometa i prometne infrastrukture. *Druga grupa ograničenja* očituje se u: nepostojanju kompleksnog planiranja, podređivanju razvitka prometa poslijeratnoj industrijalizaciji zemlje, neizgrađenom sistemu financiranja reprodukcije u prometu i neispunjenim očekivanjima razvojne uloge samoupravnih interesnih zajednica u oblasti prometa i prometne infrastrukture. *Treća grupa ograničenja* situirana je u: nepostojanju konzistentne politike regionalnog razvoja, nepostojanju konzistentne i općeprihvaćene pomorske (jadranske) orijentacije Jugoslavije i nejedinstvenom pristupu u op-

remanju pojedinih dijelova obalnih područja prometnom infrastrukturom. Navedena ograničenja prelamaju se i u aktualnim procesima i opredjeljenjima vezanim za promet i prometnu infrastrukturu, što se posebno očituje npr. oko »Strategije razvoja saobraćaja i veza«, postupcima izrade i donošenja društvenih i prostornih planova, raspravama o Nacrtu Zakona o financiranju izgradnje Autoceste bratstva i jedinstva i izgradnje i rekonstrukcije cesta od interesa za cijelu zemlju, raspravama o Jadranskom autoputu. Zbog toga se moraju definirati i razgraničiti aktualne i perspektivne nadležnosti društveno-političkih zajednica od općina do federacije u pogledu razvitka prometa i prometne infrastrukture. Društveno-političke zajednice moraju imati jasnu pravnu nadležnost i odgovornost u politici razvitka prometa i prometne infrastrukture, a moraju osigurati i donošenje konzistentne strategije razvoja prometa Jugoslavije. U njoj moraju biti situirana opredjeljenja prema prometno-infrastrukturnom opremanju naših obalnih područja. Društveno-političke zajednice i odgovarajući oblici interesnog organiziranja moraju osigurati primjenu principa da infrastruktura nije besplatno dobro i da korisnici njezinih usluga moraju snositi troškove njezinog razvitka. Otpočeti procesi ekonomske i politike reforme, uz pretpostavku da uspiju, pružaju nadu za viši prometno-infrastrukturni standard u cijeloj zemlji, pa i na obalnim područjima.

LITERATURA

1. *Bendeković, Jadranko i suradnici*: Dugoročno financiranje infrastrukture, Ekonomski institut Zagreb, Zagreb 1971.

2. *Jelinović, prof. dr. Zvonimir*: Ekonomika prometa i pomorstva, Informator, Zagreb 1983.

3. *Jelinović, prof. dr. Zvonimir*: Ekonomika prometa; u Grupa autora: Ekonomika Jugoslavije, posebni dio, Informator, Zagreb 1988.

4. *Jelinović, prof. dr. Zvonimir*: Komparativna analiza pokušaja zacrtavanja prometne politike na dug rok, Zbornik radova sa savjetovanja »Uloga i značenje luka u gospodarskom razvitku zemlje«, knjiga prva, Savez prometnih inženjera i tehničara Hrvatske, Split 1985.

5. *Jelinović, prof. dr. Zvonimir*: Prometna politika; u Grupa autora: Ekonomika politika, Informator, Zagreb 1987.

6. *Jelinović, prof. dr. Zvonimir*: Prometna politika i njen utjecaj na dugoročni razvoj cesta u Hrvatskoj; u: Dugoročni aspekti razvoja cesta u Hrvatskoj, Samoupravna interesna zajednica za ceste Hrvatske, Savez ekonomista Hrvatske — sekcija za Znanstveni rad, Zagreb 1978.

7. *Kolarić, prof. dr. Vojislav*: Značaj i valorizovanje ekonomskih i socijalnih kriterijuma u razvoju pojedinih saobraćajnih grana u budućem saobraćajnom sistemu, Referat na Međunarodnom kongresu željeznica, Štokholm, 7—12. maja 1978.

8. *Pašalić, Želimir*: Ekološki i sigurnosni aspekti u razvoju prometne infrastrukture s posebnim osvrtom na srednjojadransko područje Jugoslavije, Zbornik radova Simpozija »Sigurnosni i ekološki aspekti prometnog sistema Jugoslavije, Znanstveni

savjet za promet Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb 1988.

9. *Pašalić, Želimir*: Ekonomski sistem, ekonomska politika i razvoj prometne infrastrukture, »Pogledi«, Split, br. 2/87.

10. *Pašalić, Želimir*: Infrastruktura i privredni razvoj, Primjer Dalmacije, Prilozi teoriji i politici društveno-ekonomskog razvoja literalnih područja Jugoslavije, Split, Biblioteka »Pogledi« Marksističkog centra Konferencije SKH Zajednice općina Split 1984.

11. *Pašalić, Želimir*: Promet u funkciji privrednog razvoja Dalmacije, Ekonomski

fakultet Split — Zavod za ekonomska istraživanja, Split 1985.

12. *Pašalić, Želimir*: Uzroci zaostajanja prometnog sistema Jugoslavije u odnosu na potrebe i njegov odraz na srednjejadransko područje, »Pogledi«, Split, br. 1/88.

13. »Simpozij o zaštiti prirode na našem kršu«, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 1971.

14. *Simpozij »Sigurnosni i ekološki aspekti prometnog sistema Jugoslavije«*, Zbornik radova, Znanstveni savjet za promet Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb 1988.

IZVORI

1. *Jugoslavija 1945—1985*, Savezni zavod za statistiku, Beograd 1986.

2. *Jugoslavija 1918—1988*, Savezni zavod za statistiku, Beograd 1989.

3. *Poslovni izvještaj i statistika 1987*, Zajednica jugoslavenskih pošta, telegrafa i telefona, Beograd 1988.

4. *Statistički godišnjak Jugoslavije*, Savezni zavod za statistiku, Beograd 1988.

OSTALO

1. »*Ekonomska politika*«, broj 1894/1988.

2. *Prijedlog prostornog plana Socijalističke Republike Hrvatske*, Izvršno vijeće Sabora, »Delegatski vjesnik«, br. 447/1988.

3. »*Službeni list SFRJ*«, brojevi: 18/1978, 70/1988, 76/1988, 77/1988. i 40/1989.

4. *Strategija razvoja saobraćaja i veza*, Savezni komitet za saobraćaj i veze, Beograd 1987.

Dr **Želimir Pašalić**

S u m m a r y

CERTAIN THEORETICAL ASPECTS OF SOCIO-POLITICAL COMMUNITIES AND THEIR ROLES IN THE DEVELOPMENT OF TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE

The specific characteristics of the transportation infrastructure call for a particular role of the socio-political communities which are in charge of its development. Mistakes and failures are difficult to amend for and may seriously hinder the complex development of the country, in all or in part. Aiming at a critical evaluation of certain aspects of the sociopolitical communities and their inherited roles in the development of the transportation infrastructure, as well as of the problematic present processes and orientations, we have offered a global framework for one desirable role. The above-mentioned problems refer specifically to the Yugoslav coastal area.