

Dr. sc. Čedomir Dundović
Pomorski fakultet
Rijeka, Studentska 2

Prethodno priopćenje
UDK:656.615.001.7(4 : 497.5)

KONCIPIRANJE LUČKE POLITIKE – TEMELJNA PRETPOSTAVKA RAZVITKA HRVATSKOGA LUČKOG SUSTAVA

U radu su analizirane temeljne značajke i ciljevi lučke politike EU, istaknute pretpostavke prilagođavanja tranzicijskih zemalja mjerama lučke politike EU, te predložena koncepcija, mjere i ciljevi lučke politike koja će dugoročno i osmišljeno usmjeravati razvitak hrvatskoga lučkog sustava. Problem na koji autor upozorava jest nedostatak cjelovite lučke politike što je posljedično rezultiralo stihijskim i neplanskim razvoikom lučkog sustava i njegovom podcijenjenom ulogom u razvoiku nacionalnoga gospodarstva.

Rezultati ovog rada upućuju na nužnost drukčijeg pristupa s prijedlogom odgovarajuće koncepcije i mjera koje će lučki sustav učiniti kompatibilnim s lučkim sustavima zemalja EU.

Ključne riječi: luka, lučki sustav, lučka politika, europska lučka politika, razvitak

1. UVOD

Morske su luke ključni podsustav pomorskog i prometnoga sustava i akcelerator prometnih tokova i razvitka mnogih gospodarskih djelatnosti zemlje. Morske luke prepoznatljiv su dio nacionalnoga gospodarstva (prihodi, zapošljavanje, vrijednost objekata i opreme), poticatelj razvitka određenih djelatnosti (trgovina, proizvodnja, dorada, uslužne djelatnosti u prometu) i uvjet za razvitak drugih (industrija, energetika i dr.).

Luke su dio prometnog sustava zemlje i zbirno mjesto u koje se slijeva promet sa svih prometnih putova i prijevoznih sredstava. Ne pripadaju niti jednoj prometnoj grani, već su unutar prometnog sustava čimbenik o kojemu ovisi pravilno i učinkovito funkcioniranje ostalih sudionika u prometu. Luke su javne institucije, ali i gospodarski subjekti koji posluju prema osnovnim ekonomskim načelima s ciljem pružanja odgovarajućih usluga i širenja gospodarskih djelatnosti. Suvremene luke imaju nekoliko bitnih obilježja koja se pojavljuju kao opća tendencija razvitka gotovo svih svjetskih luka, a to su: koncentracija prometa na manji broj većih luka, koncentracija različitih ekonomskih funkcija u istoj luci, težnja za većom dodatnom vrijednošću (oplemenjivanjem i doradom roba),

suvremene prometne veze sa zaleđem i veća autonomnost upravljanja lukom. Odgovarajućim zakonskim mjerama i programima razvitka, država može poticati ili slabiti razvitak lučkog sustava, što je ujedno posljedica bržeg ili sporijeg integriranja zemlje u prometne i gospodarske tokove svijeta. Način i veličina ulaganja u razvitak lučkog sustava i pripadajućih luka upućuje na njihov tretman u pojedinim državama i pokazuje stupanj orijentacije cijelog društva na logističku, prometnu i lučku politiku pomorske zemlje. Povratni efekt koji daje suvremena luka i skladno uklopljen lučki sustav pomorske zemlje, ogleda se u poticanju gospodarskog razvitka zaleđa i u razvitku prometnih i gospodarskih djelatnosti čitave države. Budući da je zemljopisno-prometni položaj hrvatskih morskih luka relativnog značenja, promjenljiv i izravno ovisi o tome koliko je Hrvatska u stanju učiniti u izgradnji prometne infrastrukture i unapređenju tehnike, tehnologije i organizacije prometa, strategiju razvitka hrvatskih morskih luka treba zasnovati na iskustvima svjetskih luka, ali i na postojećim problemima i specifičnostima hrvatskoga lučkog sustava te uvjetima i mogućnostima konkurentnih sjevernojadranskih luka. Pritom se, u predviđanju budućnosti, luke moraju osloboditi sindroma milijuna tona i na tome graditi strategiju. U nedostatku većih količina tereta i nedostatnom iskorištavanju već izgrađenih lučkih kapaciteta, luke se trebaju orijentirati na maksimalno izvlačenje ekonomskih koristi, pri čemu roba ne smije samo prolaziti kroz luku, već se u njoj mora u što većoj mjeri oplemenjivati.

2. OCJENA POSTOJEĆEG STANJA HRVATSKOGA LUČKOG SUSTAVA

Hrvatske morske luke imaju važnu ulogu i veliko potencijalno značenje koje se temelji na povoljnom zemljopisnom položaju. Duga i razvedena morska obala (1.777,5 km kopnene obale, što je 47,6% ukupne morske obale) uz 4.058 km obale hrvatskih otoka, razlog je postojanju velikoga broja luka i lučica od kojih veću prometnu važnost ima sedam luka koje služe međunarodnom prometu (Pula, Rijeka, Zadar, Šibenik, Split, Ploče i Dubrovnik). Različit makroregionalni zemljopisni položaj triju skupina hrvatskih luka (luke sjevernoga, srednjeg i južnog Jadrana) odražava se i u njihovu bitno različitom prometnome položaju i funkciji s obzirom na gravitacijsko zaleđe. Zbirni prometni kapacitet navedenih luka iznosi 23 milijuna tona suhih tereta, što uz kapacitet naftnog terminala u luci Rijeka od oko 16 milijuna tona na godinu, daje ukupan kapacitet od oko 39 milijuna tona suhog i tekućeg tereta. Glavnina toga prometnog kapaciteta odnosi se na luke Rijeka i Ploče. Osnovni je problem pritom što je većina kapaciteta navedenih luka tehnološki zastarjela i na razini je 30% do 50% iskoristivosti. Gotovo identični pokazatelji odnose se i na putnički promet u kojem sve hrvatske putničke luke ostvaruju promet koji je za 40% manji od prometa ostvarenog prije dvanaestak godina. Nesporno je da je u posljednjem desetljeću došlo do velikog pada lučkog prometa, čiji su razlozi rezultat različitih objektivnih i subjektivnih čimbenika, od kojih bi ponajprije trebalo istaknuti sljedeće:

– Hrvatske morske luke, a ponajprije luka Rijeka, propustile su tijekom osamdesetih godina važan investicijski ciklus ulaganja u suvremene kapacitete i tehnologije. U istom su razdoblju susjedne konkurentne luke Koper i Trst ulagale u modernizaciju i izgradnju novih kapaciteta (u razdoblju od 1980. do 1989. u luku

Koper investirano je tri puta više sredstava nego u luku Rijeka). Za razliku od luke Rijeka, u kojoj od kraja sedamdesetih do 1990. godine nije bilo većih investicija, luke Trst i Koper izgradile su i opremile nove kontejnerske i ro-ro terminale i prilagodile svoje kapacitete novim zahtjevima pomorskog tržišta. Za to vrijeme hrvatske su se luke silno "upinjale" da jedna drugoj konkuriraju, iako su njihova prostorna, prometna, gravitacijska i gospodarska obilježja bila osnova za prostorno-gravitacijsku podjelu rada i specijalizaciju umjesto "svažarenja", međusobnog "kopiranja", neefikasnih investicija, visokih troškova i nekonkurentnih cijena lučkih usluga.

– **Neodgovarajuće i zastarjele željezničke i cestovne prometnice** razlog su preusmjeravanja prometa u bliže susjedne ili čak dalje europske luke. Prometna infrastruktura odgovarajuće kvalitete već sposobnošću privlačenja prometnih tokova poprima značajke regulatora prometnih tokova. Ključnu ulogu pritom ima država koja mjerama prometne politike i izgradnjom odgovarajuće infrastrukture utječe da se na određenim pravcima oblikuju snažni prometni koridori. Nepostojanje konzistentne ekonomske i prometne politike u prošlosti, orijentacija na kontinentalni promet, zapostavljanje primorskih područja, minoriziranje uloge luka i pomorskog prometa te mnogi objektivni i subjektivni čimbenici razlozi su velika zaostajanja hrvatskoga lučkog sustava.

– **Ratna događanja na prostoru Hrvatske** utjecala su na skretanje prometnih tokova u druge luke (zbog povećana rizika i uvođenja dodatnog osiguranja). Hrvatske su luke u 1990. godini imale promet od 13,345 milijuna tona suhih tereta, od toga luka Rijeka 5,8 milijuna, Ploče 4,59, Šibenik 1,17, Split 1,02, Zadar 0,63, Metković 0,308, Dubrovnik 0,214, Pula 0,015 milijuna tona. Ukupan promet svih hrvatskih morskih luka, uključujući promet tekućih tereta, iznosio je približno 30 milijuna tona. Danas se taj promet smanjio 2,5 puta u odnosu prema predratnome. Jedan je od bitnih razloga tome i smanjenje gravitacijskog područja hrvatskih morskih luka, uvjetovanog raspadom Jugoslavije i skretanjem robnog prometa dijela zemalja bivše Jugoslavije na druge prometne pravce.

– **Nerazvijeno pročelje luka** (nedostatan broj redovitih brodskih linija) i skroman domaći promet uz značajan pad tranzitnog prometa, razlog je daljnje zaostajanja hrvatskih morskih luka. Zbog razmjerno malih količina roba i strukture naše vanjskotrgovinske razmjene, domaći promet ne može biti osnova na kojoj se može temeljiti brži oporavak hrvatskih morskih luka. Određena poboljšanja mogu se tražiti uglavnom u većoj konkurentnosti luka i većemu tranzitnom prometu. U prethodnome desetogodišnjem razdoblju tranzitni promet susjednih srednjoeuropskih zemalja gotovo je upola manji (Mađarska) ili gotovo beznačajan (Austrija, Češka, Slovačka).

Razloge tomu prije svega treba tražiti u većoj konkurentnosti luka sjeverne Europe, otvaranju kanala Rajna–Majna–Dunav i skretanju dijela tranzitnih roba prema susjednim sjevernojadranskim lukama Trstu i Kopru. S obzirom na razmjerno mali promet i gotovo ustaljene količine prometa na sjevernojadranskoj prometnoj pravcu (kojemu gravitira ukupan promet od oko 65 milijuna tona, od čega oko 20 milijuna tona suhog tereta), veći porast tranzitnog prometa (posebno tranzita za Mađarsku) može se postići samo većom konkurentnošću hrvatskih morskih luka, što zahtijeva modernizaciju luka i suvremeni pristup potrebama i zahtjevima korisnika lučkih usluga.

– **Nepostojanje konzistentne pomorske i lučke politike** razlog je stihijskog i neprimjerenog razvitka hrvatskoga lučkog sustava. Nacionalne pomorske politike u svijetu obično stimuliraju razvitak jedne ili dviju morskih luka s motrišta nacionalnoga, međunarodnog, gospodarskog, pomorsko-prometnog i industrijskog razvitka. Nedefiniran proces litorizacije razlog je što su hrvatske morske luke u prošlosti gajile iluzije da svaka od njih može imati primat i da može postati svjetska luka. Zbog toga i lučki kapaciteti nisu razvojno usklađivani s prometnim potrebama, te su često veći od potreba. Istodobno, luke su se sporo prilagođavale novim transportnim tehnologijama i zahtjevima pomorskoga tržišta, pri čemu kadrovski resursi luka najčešće nisu mogli odgovoriti svjetskim izazovima suvremenog poslovanja luka s motrišta tehničko-tehnoloških, organizacijskih, prekrajnih, marketinških, informacijskih, ekonomskih, ekoloških i razvojno-strategijskih zahtjeva.

– **Neprimjerena politika financiranja prometa i politika cijena prijevoznih usluga** posebno pri poticanju razvitka suvremenih tehnologija transporta (kontejnerizacije i sl.), razlog su zaostajanja hrvatskih luka u primjeni suvremenih tehnologija. Za razliku od npr. luke Koper koja je još 1974. godine prepoznala značenje potrebe koordiniranja i usklađivanja tarifa na pripadajućem prometnom pravcu, te uspostavila jedinstveno tijelo koje je koordiniralo tarifnu politiku luke i željeznice, hrvatske morske luke i ostali sudionici još uvijek nemaju odgovarajuću zajedničku politiku utvrđivanja kvalitete i cijene prometne usluge na čitavome prometnom pravcu.

– **Zastarjelost i nedostatan stupanj specijalizacije lučkih infrastrukturnih i suprastrukturnih kapaciteta, neodgovarajuća tarifna i tranzitna politika, slaba organizacija i neodgovarajuća kvaliteta rada, niska proizvodnost, višak administrativnog osoblja uz istodobni nedostatak suvremenoga menadžmenta i uspješnoga marketinškog poslovanja** ključni su razlozi zaostajanja i nedovoljne konkurentnosti hrvatskoga lučkog sustava.

3. POSTOJEĆI PROBLEMI TRANSFORMACIJE HRVATSKOGA LUČKOG SUSTAVA

Temeljne zakonodavne pretpostavke za razvitak hrvatskoga lučkog sustava utvrđene su Zakonom o morskim lukama donesenim krajem 1995. godine i prethodno usvojenim Pomorskim zakonikom (početkom 1994. godine) u kojemu su luke definirane kao pomorsko dobro. Do donošenja Zakona o morskim lukama nije postojala nikakva zakonska infrastruktura koja bi definirala osnovne smjernice lučke politike. Zakonom o morskim lukama utvrđen je razvrstaj morskih luka, lučko područje, lučke djelatnosti i njihovo obavljanje, izgradnja i korištenje lučke nadgradnje i podgradnje, osnivanje, ustrojstvo i djelatnost lučkih uprava, red u morskim lukama te pretvorba postojećih društvenih lučkih poduzeća. Zakonom je predviđeno osnivanje lučkih uprava koje skrbe o održavanju i izgradnji luka te o upravljanju lukama, dok se obavljanje lučkih djelatnosti temeljem prethodno dodijeljenih koncesija prepušta trgovačkim društvima. Odvajanjem poslova održavanja i izgradnje lučke infrastrukture, te vođenja lučke politike od obavljanja lučkih djelatnosti (sukladno svjetskim iskustvima), utječe se na povećanje konkurentnosti luka, a ujedno osigurava i namjensko korištenje lučkih naknada. Temeljem ovog zakona i utvrđivanja mjerila, luke otvorene za javni promet

razvrstane su na luke od osobitog (međunarodnoga) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku, luke županijskog značenja i luke lokalnog značenja. Tijekom 1996. i 1997. godine Vlada Republike Hrvatske osnovala je i ustrojila lučke uprave u lukama od državnog značenja: Rijeci, Splitu, Zadru, Pločama i Dubrovniku. Županijska poglavarstva osnovala su županijske lučke uprave u Puli, Šibeniku, Novalji, Senju, Zadru i Dubrovniku. U završnoj je fazi pretvorba i privatizacija lučkih trgovačkih društava, a dodijeljene su i prve koncesije za obavljanje djelatnosti u lukama, što čini potrebne pretpostavke za brži razvitak morskih luka.

Međutim, unatoč tim zakonskim promjenama, u zadnjih šest godina u hrvatskome lučkom sustavu još su uvijek prisutni mnogi problemi koji i dalje rezultiraju padom i stagnacijom prometa hrvatskih morskih luka, a ogledaju se ponajprije u ovim nedostacima:

1. Pretvorba i privatizacija hrvatskih morskih luka javnog prometa počela se provoditi u trenutku kada su one bile suočene s izrazito teškim gospodarskim, razvojnim i financijskim teškoćama, a naslijeđeni problemi, odlaganje primjene novih zakonskih rješenja i izostanak potrebnog osuvremenjivanja luka, utjecali su na daljnje zaostajanje hrvatskoga lučkog sustava.

2. U hrvatskome gospodarskom i ukupnom prometnom sustavu još uvijek nije jasno definirano mjesto i uloga lučkog sustava. Problemi morskih luka često se razmatraju izdvojeno kao samostalni gospodarski i prometni subjekti, zaboravljajući pritom da je lučki sustav dio nacionalnoga gospodarstva i ukupnoga prometnog sustava s izrazito visokim multiplicirajućim učincima. Morske luke kao svojevrsna prometna čvorišta predstavljaju *input-output* prometnog sustava, te u ukupnim prihodima na prometnom pravcu sudjeluju sa svega 6–15%, dok svi ostali sudionici (željeznica, brodari, cestovni prijevoznici, brodski agenti, otpremnici, kontrolne kuće, osiguravajuća društva i dr.) ostvaruju i do 90% ukupnog prihoda. Tako npr. krajem osamdesetih godina, kada je riječka luka ostvarivala ukupan prihod od oko 140 milijuna USD, ukupan prihod svih ostalih sudionika na prometnom pravcu iznosio je oko 1 milijardu USD. Ovaj pokazatelj jasno upućuje na potrebu objektivnog valoriziranja uloge morskih luka.

3. U hrvatskome pomorskom sustavu nije utvrđena, niti znanstveno valorizirana uloga lučkog sustava. Iako pomorska zemlja, Hrvatska još uvijek nema jasno koncipiranu pomorsku politiku pa je zato razvitak pojedinih pomorskih djelatnosti, a s tim u svezi i morskih luka, podložan stihijskom i nekontroliranom razvitku. Tako npr. ne postoji definirana uloga nacionalnog brodarstva u razvitku morskih luka. Nestankom najvećega linijskog broдача *Croatia line*, ozbiljno je ugrožen i razvitak hrvatskih morskih luka jer je nesporno da nacionalni linijski brodari koji pružaju globalne linijske servise imaju veliku ulogu u privlačenju tereta i razvitku luka.

Primjerice, mogu:

- marketinškom obradom tržišta i ciljanom prodajom usmjeravati uvozne, izvozne i tranzitne terete na nacionalne luke
- vozarinskom tarifnom politikom davati prednost nacionalnim lukama

- dugoročno i stabilno održavati linijske servise iz nacionalnih luka, bez obzira na protumjere konkurentnih luka i moguće nepovoljne političke okolnosti.

Taj bitan nedostatak stalnih brodskih linija, pokušao se početkom 1999. godine donekle kompenzirati uspostavljanjem *feeder*-servisa (Rijeka–Ploče–Gioia Tauro–Malta) koji obavlja hrvatski brodar Lošinjska plovidba d.d., i za čije je održavanje u istoj godini osigurano oko 12 milijuna kuna.

4. U hrvatskome lučkom sustavu još uvijek nije jasno utvrđena važnost, položaj i djelokrug pojedinih luka. Nesporno je da i danas još uvijek prevladava tendencija da sve luke nastoje zadržati teretnu i putničku funkciju, umjesto potrebne koncentracije teretnog prometa na jednu ili dvije luke.

5. Hrvatska još uvijek nema jasno definiranu lučku politiku s utvrđenim zadacima, ciljevima, mjerama i odgovornim nositeljima lučke politike. U tom smislu nema ni jasne i konzistentne politike razvitka lučkog sustava i odnosa prema susjednim konkurentnim lučkim sustavima i lukama.

6. U gospodarskom i prometnom sustavu Hrvatske ne postoji utvrđeni način dugoročnog financiranja lučkog sustava, a s tim u svezi i financiranja i poticanja razvitka pojedinih luka.

4. LUČKA POLITIKA – SASTAVNICA PROMETNE POLITIKE EU

Budući da je odnedavno lučka politika sastavnica prometne politike EU, a kako je realno očekivati da će Hrvatska u ovom desetljeću postati članicom Europske unije, hrvatsku prometnu i lučku politiku potrebno je učiniti kompatibilnom s prometnom i lučkom politikom Europske unije. Lučku politiku EU nemoguće je razmatrati odvojeno od prometne politike EU jer se ostvarenje osnovnih ciljeva prometne politike ne može postići bez ciljana i usklađena djelovanja na luke.

Promet je jedna o važnijih djelatnosti svakog društva, pa tako i Europske unije, jer 7 do 8% ukupnoga društvenog proizvoda Unije otpada na promet koji zapošljava više od 5,5 milijuna ljudi ili oko 7% ukupnog broja zaposlenih [1]. No promet je ujedno i ključan čimbenik uspjeha jedinstvenog tržišta, s obzirom na to da se njime postižu dva od tri temeljna cilja europske integracije: slobodno kretanje ljudi (putnika) i slobodno kretanje roba (treći je cilj slobodno kretanje kapitala).

Pod prometnom se politikom, kao i svakom drugom sektorskom politikom, razumijeva ukupnost ekonomskih i političkih akcija društva radi razvoja prometa kao samostalne gospodarske djelatnosti, te unutar tako shvaćenog sadržaja, i kao razvoja prometa određene zemlje ili zajednice zemalja [2]. Međutim, prometna se politika može promatrati ne samo kao skup općih mjera usmjerenih cjelovitom razvoju prometa, nego i kao podskup granskih politika kao što je politika pomorskog prometa, politika željezničkog, cestovnog ili zračnog prometa, ili kao podskup specifičnih dijelova cjelovite prometne politike kao što je npr. investicijska politika, tarifna politika, monetarno-kreditna politika i druge slične politike u području prometa. Konačno se, kao i na području ekonomske politike, može praviti razlika između makroekonomske politike u djelatnosti prometa,

kojom se reguliraju osnovni tokovi ukupnog ekonomskog razvoja, i mikroekonomske politike koja se odnosi na ponašanje pojedinih subjekata u tom razvoju, ponajprije prometnih poduzeća.

Mnogobrojna su i raznovrsna obilježja prometa, ali sva nisu jednako važna za vođenje prometne politike, niti u istoj mjeri utječu na uspješnost te politike. U strogo logičkom smislu prometna će politike uvažavati pojedina obilježja prometa u mjeri u kojoj su ona relevantna za ostvarenje ciljeva te politike.

Međutim, ciljevi prometne politike nisu isti za sve zemlje ili skupine zemalja; oni se međusobno razlikuju ovisno o sustavnim rješenjima i gospodarskoj razvijenosti zemlje, razvojnoj ulozi prometa, zemljopisno-prometnom položaju zemlje itd. U skladu s time, određenim se obilježjima prometa pridaje različito značenje u pojedinim zemljama. Poseban naglasak pritom se daje na učinkovitost povezivanja različitih prijevoznih grana. Bolja povezanost između prijevoznih grana postiže se, među ostalim, u mjestima njihova fizičkog kontakta, a to su upravo luke, pristaništa i kontinentalni terminali. Pojavljuje se potreba za usklađivanjem tehničkog profila, tehnoloških procesa prijevoza, tokova informacija, financijskih tokova i pravne regulative. Istodobno prekrcajni punktovi zahvaljujući efikasnijoj mikrologistici potiču integracijske procese između prijevoznih grana [3]. Sve je to razlog da je lučka politika postala neizostavni segment prometne politike EU.

Temelj za uspostavu prometne politike Europske unije dan je Rimskim ugovorom (1957.), kojemu je svrha bila ukinuti prepreke kretanju robe, usluga i kapitala te postići integraciju europskog prostora. Da bi se to ostvarilo, u protekla su četiri desetljeća poduzimane mnoge mjere na razradi i primjeni načela zajedničke, a potom i jedinstvene prometne politike, kako bi se osigurali uvjeti konkurencije i slobodnog pristupa transportnom tržištu svakom nositelju prometne aktivnosti.

Glavna su načela spomenute prometne politike: jednak odnos prema svim prometnim granama i prijevoznicima, sloboda djelovanja prijevozničkih poduzeća, financijska i komercijalna odgovornost poduzeća, slobodan izbor prijevoznih sredstava i prijevoznika te usklađivanje ulaganja u prometnu infrastrukturu.

Velik je i broj elemenata koji prometnoj politici Europske unije daju specifične značajke. To su:

- čvrsta povezanost prometne politike s drugim politikama
- uloga javnog vlasništva u prometnom sektoru koje je tradicijski, pa i sve donedavno bilo prevladavajuće
- značenje koje se pridaje javnom prijevozu, posebno u gradskim i gusto naseljenim industrijskim područjima
- snažan utjecaj tehnoloških promjena na razvoj prometa i na oblikovanje prometne politike
- naglašena politička i socijalna uloga prometa u životu društva
- odnos društva prema prirodnoj i ljudskoj sredini kojim se nastoji ublažiti, a u pojedinim slučajevima i spriječiti, nepovoljno djelovanje prometa

- značenje koje se pridaje troškovima prometa, premda se ne osporava potreba za ekonomskom efikasnošću u kretanju ljudi i roba.

Cilj je prometne politike EU osigurati slobodan i efikasan prijenos ljudi, roba i usluga ekonomično i sigurno za društvo i okoliš.

Načela prometne politike EU predviđaju oblikovanje jedinstvenoga prometnog sustava na čitavom kontinentu, a to podrazumijeva integraciju prometnih sustava tranzicijskih zemalja, što se može postići osiguranjem ovih pretpostavki:

- efikasnijim korištenjem postojećih prometnih podsustava i njihovom boljom povezanošću
- osiguranjem stimulirajućih cijena prijevoza, tamo gdje to efikasnost prijevoza opravdava
- proširenjem i unapređenjem prometne infrastrukture.

Drugim riječima, osim ukidanja fizičkih, tehničkih i fiskalnih prepreka u kretanju putnika i roba među državama članicama Unije, europska prometna politika teži postići:

- integraciju prijevoznih sredstava
- integraciju nacionalnih prometnih mreža.

Ostvarenje prvog cilja pretpostavlja okupljanje prijevoznih sredstava u cjelovit sustav u kojemu se na prikladan način i na istome prometnom smjeru kombinira upotreba različitih prijevoznih sredstava (željeznice, cestovnog, zračnog i vodnog prometa) koji se međusobno dopunjuju, ali i međusobno konkuriraju.

Ostvarenje drugog cilja pretpostavlja integraciju nacionalnih prometnih mreža u jedinstvenu europsku mrežu prometnica, čemu je dan prioritet u Maastrichtskom ugovoru o Europskoj uniji. To pretpostavlja izgradnju novih prometnica, ali i uklanjanje uskih grla na postojećoj prometnoj mreži.

Međutim, osim postizanja efikasnosti, takva je prometna politika i prilagođena zahtjevima održivog razvoja. S razlogom se može zaključiti da se prometna politika treba usmjeriti na ona prijevozna sredstva koja uz određeno udovoljavanje zahtjevima efikasnog prijevoza, daju najveću prednost očuvanju okoliša, energije i sigurnosti prijevoza (željeznica, unutarnja plovidba i pomorski prijevoz).

Temeljni dokument kojim se definira infrastrukturna politika, pa tako i prometna politika Europske unije, jest *Bijela knjiga* (White Paper on Growth, Competitiveness and Employment). Dokumentom *Prometna politika EU* (Common Transport Policy-CTP) konkretno se uređuju pitanja prometnih standarda.

Temeljne smjernice o proširenju Europske unije na zemlje srednje i istočne Europe nalaze se u aneksu *Bijele knjige* (Bruxelles, 1995.) pod nazivom "Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union", i sadrže osnovne smjernice razvoja različitih prometnih grana. U toku je i usklađivanje različitih nacionalnih pravila o

standardima sigurnosti, vremenu vožnje, cestovnim pristojbama, nacionalnom zakonodavstvu itd.

Cjelovit projekt razvitka prometa Europske unije još uvijek nije dostigao svoj konačni oblik i sadržaj jer je posrijedi sustav koji se razvija i čije se konačne odrednice zasad teško mogu predvidjeti, ali i već postojeći ciljevi, mjere i rezultati upućuju na potrebu prometnog usklađivanja prometnih i lučkih politika tranzicijskih zemalja s prometnom i lučkom politikom EU.

Rezultati i spoznaje da većina prekomorskih prijevoza za potrebe EU, a i jedan dio intereuropskih prijevoza, počinje i završava u lukama, te da učinkovita intermodalnog prijevoza cesta-željeznica nema bez sudjelovanja luka, dovele su do definiranja i posebnog isticanja lučke politike u okviru prometne politike EU.

Težnja za uspostavom jedinstvene lučke politike Europske zajednice javlja se već tijekom 60-ih godina prošloga stoljeća. Osnovna načela Europske lučke politike utvrđena su izvješćima Transportne komisije Europskog parlamenta (Kapteyn 1961., Seifritz 1967. i Seefeld 1972.). Da bi utvrdio opravdanost takve politike, Europski parlament je 1977. godine osnovao Radnu grupu za morske luke, koja je 1980. godine iznijela podroban pregled upravljačkih i administrativnih sustava u sklopu Europske zajednice. U tom je pregledu naveden zaključak da Europska lučka politika nije ni potrebna jer postojeće administrativne, financijske i tehničke razlike u upravljanju lukama u tadašnjim uvjetima nisu izazivale smetnje na pomorskom tržištu. Takav je zaključak prihvatila i Europska komisija pa se, sukladno tome, suzdržala od poduzimanja daljnjih mjera za usklađivanje financijskog i administrativnog stanja u lučkoj oblasti.

Međutim, krajem osamdesetih godina, zbog sve izraženijih promjena u prometu roba i poslovanju luka, ponovno se javlja misao o potrebi uspostavljanja jedinstvene lučke politike EU.

Te se promjene mogu ovako sistematizirati:

- Procesi liberalizacije trgovine i globalizacije svjetskoga gospodarstva uvjetovali su globalizaciju morskog brodarstva (primjerice, trend razvitka kontejnerizacije) radi smanjenja troškova i skraćivanja vremena obrta broda u luci. Mnoge luke svojom razvojnom i tarifnom politikom počele su zadirati u široka gravitacijska područja pa se javila potreba za definiranjem kriterija lojalne konkurencije.
- Aktivnosti poput logistike, distribucije, različitih usluga i sl., transformirale su luke iz prekrcajnih središta u robno-distribucijske i industrijske centre čije gospodarstveno značenje prelazi nacionalne granice.
- Koncentracija kapitala u morskom brodarstvu, koja se očituje u principu "ekonomije veličine", utjecala je na koncentraciju prometa i kapitala u najvećim svjetskim lukama "svjesnom prekapacitiranošću".
- Na nejednake uvjete konkurencije između luka dodatno su utjecali različiti načini financiranja i upravljanja.
- Razina suvremenosti kopnene infrastrukture i raspoloživost većeg broja kopnenih prijevoznih tehnologija postala je ključan čimbenik tržišne atraktivnosti luke.

Zbog nagovještaja tih promjena, već 1987. godine Transportna komisija Europskog parlamenta pokušala je ponovno oživjeti zamisao o Europskoj lučkoj politici. Izvješće koje je podnio jedan od njezinih članova (A. Carossino) objavljeno je koncem 1988., a obuhvaćalo je prijedloge za izmjenu dotadašnjeg pristupa s naglaskom na potrebu zajedničke lučke politike [4].

Prema mišljenju Europske komisije, glavne odrednice Europske lučke politike jesu:

- povećanje lučke efikasnosti radi unapređenja trgovinske razmjene te uključenje luka u sustav europske mreže kopnenih prometnica TEN-a (Trans European Network)
- osiguranje slobodne i korektne konkurencije između luka
- pokriće svih troškova od strane korisnika luke
- isključenje diskriminacije.

Za uspostavljanje jedinstvene europske lučke politike bitno je spomenuti i studiju koju su pripremili *Marconsult S.p.a.* (Italija) i *Ocean Shipping Consultants* (Velika Britanija), a koju je Europska unija objavila 1993. godine kao radni materijal. U toj su studiji dane preporuke u vezi s lučkom politikom, pri čemu se spominju ova temeljna načela [5]:

- a) dostupnost i osuvremenjivanje lučkih kapaciteta
- b) osiguranje slobodne i korektne konkurencije
- c) integracija luka preko zajedničke prometne politike
- d) društvena prihvatljivost (usklađen razvoj vezan uza zaštitu okoliša, izobrazbu radnika i ustroj luka).

Dva su načela posebno istaknuta u studiji:

- odgovornost za izgradnju i financiranje lučke infrastrukture povjerava se lučkoj upravi (bez obzira na pravni status takve uprave)
- lučki obračuni (prometni i financijski pokazatelji) moraju biti jasni jer je to temeljni preduvjet za točnu procjenu konkurentnosti luke.

Ta načela jasno upućuju na zaključak da je temeljni cilj lučke politike osigurati približno jednake uvjete poslovanja te slobodnu i lojalnu konkurenciju između luka, uz uvjet transparentne tarifne politike s obzirom na sve korisnike lučkih usluga na čitavom području EU.

Analizom prethodnoga razvojnog razdoblja europske lučke politike dolazi se do zaključka da su već od početka 80-ih godina prošlog stoljeća mnoge europske zemlje uvele temeljite promjene u svoj lučki sustav. Preustroj je tekao u tri smjera:

- a) zakonsko-pravne promjene
- b) promjene izvora financiranja
- c) promjene u prometu.

Zakonsko-pravni aspekt odnosio se na promjene zakonske odgovornosti i odnosa između svih ustanova koje utječu na razvoj luka: ministarstva prometa, uprave pomorstva, lučke uprave, lučkih poduzeća, tvrtki koje posluju u luci ili

dijelovima luke itd. Njihovi su međusobni odnosi uređeni utvrđivanjem uvjeta za dva uzajamno odvojena protoka – protok odluka (informacija) i protok novca.

Druga je, i vjerojatno najveća, promjena u odnosu prema pretodnom razdoblju novi **naglasak na izvorima financiranja**, odnosno na optimalnom korištenju onoga čime pojedina luka raspolaže. Naime, transgranični pristup lučkoj politici nespojiv je s financiranjem luka od nacionalnih vlada ili pokrajinskih (regionalnih) tijela uprave, koji temeljem toga nastoje oblikovati politiku razvitka pojedine luke isključivo prema svojim razvojnim planovima. Stoga je jedna od ključnih dvojbi lučke politike EU kako realizirati postavljene ciljeve slobodne konkurencije, tržišne orijentacije i jednakih uvjeta poslovanja za sve luke, a istodobno sačuvati i razvijati uhodani način financiranja. Za sada se te dvije osnovne poluge realizacije lučke politike EU nastoje pomiriti tako da se svakoj luci EU pristupa individualno, a komisija EU zadužena za provedbu lučke politike ima pravo zabraniti financijsku potporu države ako razvojni ciljevi luke počnu odudarati od zajedničkih ciljeva utvrđenih europskom lučkom politikom. Pritom se drži bitnim da su usluge pojedine luke dostupne svim korisnicima luke pod jednakim uvjetima, a na javni natječaj za dobivanje koncesije mogu se pod jednakim uvjetima natjecati sva trgovačka društva specijalizirana za određenu lučku djelatnost.

5. LUČKA POLITIKA TRANZICIJSKIH ZEMALJA S OBZIROM NA LUČKU POLITIKU EU

Da bi se lučka politika tranzicijskih zemalja mogla usklađivati sa zajedničkom lučkom europskom politikom potrebno je da su:

- procesi prilagođavanja tehničkih obilježja prometnih sustava tranzicijskih zemalja s europskim prometnim sustavom dostignuli određenu razinu
- ciljevi i mjere prometnih politika tranzicijskih zemalja usuglašeni s europskom prometnom politikom, primjerice u području pravne regulative, odabira prioritetnih tehnologija i oblika prijevoza, poštivanja načela sigurnosti, zaštite okoliša i sl.
- definirana lučka politika kao sastavnica prometne politike tranzicijske zemlje.

Prilagođavanje prometnih sustava tranzicijskih zemalja europskom prometnom sustavu dugotrajan je i mukotrpan proces.

Pretpostavka je za otpočinjanje procesa usklađivanja definiranje odnosa nacionalne mreže kopnenih prometnica prema smjerovima kretanja, vrstama i obilježjima s obzirom na europsku mrežu prometnica.

Tek kada su utvrđeni prometni koridori koji su sastavnica mreže europskih prometnih koridora, a prolaze preko teritorija neke tranzicijske zemlje, stvorene su osnove za daljnje tehničko oblikovanje nacionalne kopnene infrastrukture. U pravilu će o raspoloživosti financijskih sredstava ovisiti dinamika izgradnje, a katkad i razina usklađenosti sa stvarnom prometnom potražnjom.

Paralelno s procesom tehničkoga, teče i proces tehnološkog usklađivanja, koji duboko zadire u postavke prometne politike pa ga je bez prethodnog definiranja nemoguće provoditi. To se ponajprije odnosi na odabir prijevoznih i

prekrcajnih tehnologija i transportnih grana s obzirom na opredjeljenje za maksimalnom sigurnošću prometa i očuvanjem čovjekove okoline. Sukladno tome, potiču se procesi ujednačavanja tehničko-tehnoloških obilježja prijevoznih sredstava jer su tako lakše ostvarivi prijelazi državnih granica, primjerice u željezničkom prometu, normativi o dopuštenoj emisiji štetnih tvari kod cestovnog prometa i sl.

Potrebno je istaknuti da tranzicijske zemlje u svojoj prometnoj politici trebaju prihvatiti neka načela europske prometne politike jer su to pretpostavke za integraciju nacionalnoga prometnog sustava u europski sustav. To se u prvome redu odnosi na poticaje razvitka željezničkog prometa koji po svim kriterijima manje zagađuje okolinu i sigurniji je od cestovnog prijevoza, te se zbog tih razloga stimuliraju tehnologije prijevoza cestovnih teretnih vozila željeznicom.

Nakon što je kopnena prometna infrastruktura te sama organizacija održavanja prometa s obzirom na oblike prijevoza, efikasnost i kvalitetu prijevoza, dostigla određenu razinu usklađenosti, može se smatrati da ta razina usklađenosti prometnih politika omogućava i usklađivanje lučkih politika.

Proces usklađivanja lučke politike EU u ovom kratkom razdoblju bio je toliko mukotrpan i bremenit teškoćama da je rješavanje mnogih problema ostavljeno za budućnost. Pritom treba imati na umu da su razlike između luka koje su do sada obuhvaćene zajedničkom lučkom politikom s obzirom na tehničko-tehnološki profil luka, ulogu u međunarodnoj robnoj razmjeni, način financiranja, organizaciju, tarifnu politiku i sl., mnogo manje nego što su razlike između luka EU i luka u tranzicijskim zemljama.

Dovoljno je usporediti dvije susjedne luke Koper i Rijeku, koje su desecima godina djelovale unutar prometnog sustava bivše Jugoslavije, te se je na njih primjenjivala jedna te ista lučka politika. Danas su to luke sa sasvim drukčijim organizacijskim modelom i modelom upravljanja, drukčijom tarifnom politikom i razinom efikasnosti, razlikom u kvaliteti kopnene povezanosti i određenom sličnošću u pogledu tehničko-tehnološkog profila luke i zemljopisno-prometnog položaja iz kojega proizlazi preklapanje gravitacijske zone i naglašena tranzitna funkcija.

Svaki pokušaj usporedbe s lukama ostalih tranzicijskih zemalja pokazao bi još veće razlike u tehničko-tehnološkoj opremljenosti, kopnenoj povezanosti, produktivnosti i sl.

Nameće se pitanje: Mogu li uopće tranzicijske zemlje uskladiti svoje lučke politike s politikom EU, i ako mogu, kako to postići? Tranzicijske zemlje moraju uskladiti svoje lučke politike s lučkom politikom EU jer je to sastavni dio gospodarstvene integracije s EU. Jedan dio potrebnog usklađivanja već se postiže usklađivanjem prometne infrastrukture i prometne politike u području odabira oblika prijevoza, pravne regulative i sl.

Uz to, zemlja u tranziciji treba svojom nacionalnom lučkom politikom utvrditi:

- kvalitativni profil i kvantitativni doseg luka s obzirom na vlastite gospodarstvene potrebe
- dimenzije i potrebe tranzitnog prometa za lukom ili nacionalnim lučkim sustavom

- lučki organizacijsko-upravljački model koji optimalno odgovara ciljevima nacionalnoga gospodarstvenog sustava
- granicu održivog razvitka luke ili lučkog sustava s obzirom na sigurnost prometa i zaštitu okoliša
- ulogu luke ili lučkog sustava u općem gospodarskom i društvenom razvitku zemlje (zapošljavanju ljudi, poticanju ostalih privrednih djelatnosti i sl.).

Nakon što su utvrđeni strateški ciljevi nacionalne lučke politike, može se pristupiti utvrđivanju područja u kojima je usklađivanje s lučkom politikom EU moguće i potrebno. U aktualnom trenutku predmet usklađivanja može biti: tarifna politika i njezino ujednačavanje, razina kvalitete lučke usluge, razina stručne osposobljenosti lučkih radnika, definiranje uloge luke u TEN-u i suvremenim tehnološkim oblicima prijevoza, bolja protočnost informacija između luka te definiranje pravila konkurentne utakmice luka koje teže istome gravitacijskom području.

6. DEFINIRANJE CILJEVA, NAČELA I MJERA HRVATSKE LUČKE POLITIKE

Lučka politika skup je mjera kojima jedna pomorska država regulira i determinira razvoj svoga lučkog sustava, odnosno pojedinih luka u sastavu tog sustava [6].

Optimalan razvoj lučkog sustava moguć je jedino pravilno vođenom lučkom politikom koja je usklađena s ciljevima i mjerama prometne, logističke i šire gospodarske politike zemlje. Zato je mjerama lučke politike potrebno posebno definirati i determinirati ove osnovne odrednice:

- mjesto i ulogu lučkog sustava u ukupnome gospodarskom i prometnom sustavu zemlje
- važnost, položaj i djelokrug pojedine luke unutar lučkoga sustava
- odnos cjelokupnoga lučkog sustava i pojedinih luka prema konkurentnim lučkim sustavima i lukama
- način upravljanja i veličinu financiranja poslovanja i razvoja lučkoga sustava i pojedinih luka.

Nesporno je da je u prometnoj politici Hrvatske jedan od najsloženijih problema upravo nepostojanje jasne dugoročne i ostvarive lučke politike. Iako je stagnacija lučkoga sustava Hrvatske danas rezultat različitih čimbenika, ponajviše zbog nedosljednoga regionalnog i nedefiniranog procesa litorizacije, ratnih uvjeta, gubitka tržišta i sl., mnogobrojni objektivni i subjektivni čimbenici otežavaju valorizaciju prostorne hijerarhije lučkog sustava [7].

Razvojni ciljevi lučkog sustava ključni su elementi lučke, ali i prometne i gospodarske politike, koji s ostalim elementima lučke politike pobliže određuju njezin sadržaj. S gledišta gospodarskog razvitka, ciljevi razvitka lučkog sustava nisu autonomni u odnosu prema ostalim temeljnim ciljevima gospodarskog i društvenog razvitka zemlje. Zato su ciljevi gospodarskog i prometnog razvitka zemlje hijerarhijski viši ciljevi te ujedno determinante za utvrđivanje ciljeva lučke politike. Ostvarivanje ciljeva lučke politike pretpostavlja ispunjenje određenih

zahtjeva. Jedan je od tih zahtjeva da se lučka politika temelji na odgovarajućim načelima. Načelima lučke politike utvrđuju se osnovna pravila djelovanja lučkog sustava i ponašanje nositelja lučke politike. Budući da razvitak hrvatskoga lučkog sustava treba uskladiti s rješenjima koja se primjenjuju u lukama Europske unije, potrebno je usvojiti i temeljna načela Europske lučke politike.

Važno obilježje luka EU jest i visok stupanj autonomnosti. Gotovo u svim zemljama svijeta prisutni su procesi deregulacije i liberalizacije, što utječe i na rad luka. Praksa je dokazala da veća samostalnost luka pridonosi njihovoj većoj konkurentnosti i uspješnom poslovanju. Temeljna načela pritom moraju biti slobodno i pošteno natjecanje između luka i tvrtki koje posluju u luci, dostupnost lučkih kapaciteta svim korisnicima te usklađen razvitak vezan uz potrebe izobrazbe djelatnika luka i održiv, ekološki prihvatljiv razvitak. S gledišta razvitka hrvatskoga lučkog sustava potrebno je istaknuti i potrebu ostvarenja ovih načela:

a) Načelo uzajamnog prožimanja i međuzavisnosti razvitka gospodarskoga, prometnog i lučkog sustava

To se načelo temelji na stajalištu prema kojemu postoji jaka međusobna povezanost dostignutog stupnja razvitka gospodarstva, prometnog i lučkog nacionalnog sustava.

Odnos opće nacionalne, gospodarske, prometne i lučke politike prema razvitku luka ocjenjuje se razinom služnosti, odnosno ograničenjima lučkog sustava s obzirom na prometne potrebe. Luke su složeni sustavi i više od dijela prometnog sustava jer osim prometne, imaju i važne druge gospodarske (industrijske, trgovačke, turističke i dr.) i negospodarske (npr. obrambene) funkcije u razvitku zemlje. Upravo zato problemi u gospodarskom razvitku ili razvitku prometnog sustava, ponajprije izraženi kroz nedostatnu i zastarjelu prometnu infrastrukturu, bitno utječu i na funkcioniranje lučkog sustava.

b) Načelo usklađenog djelovanja lučkog i prometnog sustava

Ovo načelo čini osnovu za određivanje mjera kojima se određuju odnosi između različitih nositelja, lučkog i prometnog sustava u cjelini. S tim u svezi postoje dva osnovna pristupa: jedan prema kojemu se ti odnosi prepuštaju slobodnom djelovanju tržišta, i drugi koji se oslanja na svjesno djelovanje nositelja prometne politike na lučki sustav. Prometna poduzeća mogu djelovati i kao konkurenti i kao monopolisti u isto vrijeme, izazivajući nerijetko rasipanje društvenih sredstava i opadanje kvalitete prijevoznih usluga, te je zato potrebno mjerama prometne i lučke politike uskladiti zajednički nastup različitih prometnih subjekata u realizaciji prometne usluge na ključnim prometnim koridorima (s ciljem podizanja kvalitete i postizanja konkurentne cijene prijevozne usluge).

c) Načelo društvene rentabilnosti

Ovo načelo temelji se na obilježju lučkog sustava kao kapitalno intenzivnoj djelatnosti. Izgradnja lučke infrastrukture zahtijeva velika investicijska sredstva, a svojim uspostavljanjem izaziva velik broj posrednih i neposrednih učinaka. Zato je pri donošenju investicijske odluke pri izgradnji lučkih infrastrukturnih objekata, korisno primijeniti načelo društvene, a ne individualne rentabilnosti. Time se nastoje obuhvatiti svi troškovi i sve koristi koje izaziva takva odluka koja je

važna s gledišta ukupna razvitka prometnog i gospodarskog sustava u cjelini. Opći je kriterij pritom da iznos investicijskih ulaganja i izvedenih operativnih troškova bude što manji.

d) Načelo cjelovitosti lučkog sustava

Ovo načelo temelji se na stajalištu da je lučki sustav jedinstven i složen tehnički, tehnološki, organizacijski i ekonomski sustav i da ga treba promatrati kao cjelinu koju čine pojedine luke sa svim svojim specifičnim obilježjima. Slijedom toga, potrebno je analizirati učinke pojedinih transportnih podsustava u neposrednom državnom i širem gravitacijskom području te otkloniti preklapanje transportnih podsustava i udvostručavanje kapaciteta u lučkom sustavu. Nakon provedene kategorizacije luka, a prema njihovoj ulozi i značenju, potrebno je provesti rangiranje luka i u skladu s time voditi selektivnu državnu politiku. Uz to, u razvitku lučkog sustava potrebno je diferencirati horizontalni i vertikalni sustav. Horizontalni lučki sustav čije su granice danas prilično nejasne, otvara mogućnost specijalizacije pojedinih luka. U vertikalnoj diferencijaciji naglasak treba staviti na veličinu luke i njezin odnos prema drugim lukama. Jasno da će takav pristup rezultirati i reduciranjem pa i "gašenjem" pojedinih luka, ali će ukupni učinci hrvatskoga lučkog sustava biti mnogo veći, a konkurentnost mnogo bolja nego što je danas.

e) Načelo ostvarivosti lučke politike

Ovo načelo pretpostavlja određivanje takva okvira i mjera lučke i prometne politike, koji jamče da se zadani ciljevi mogu ostvariti. Osim definiranja općih ciljeva i mjera razvitka lučkog sustava, potrebno je utvrditi i stupanj njihove opravdanosti te mogućnosti njihova ostvarenja.

Osnovni strateški ciljevi razvitka hrvatskoga lučkog sustava u sadržajnom smislu oslanjanju se na ciljeve gospodarskog i prometnog razvitka Hrvatske jer ih je gotovo nemoguće promatrati izdvojeno od postojećih i mogućih gospodarskih i prometnih razvojnih opredjeljenja. S tim u svezi osnovni strateški ciljevi razvitka lučkog sustava mogu se ovako prikazati:

1. Kratkoročni ciljevi (razdoblje do dvije godine)

- a) Uspostavljanje konzistentne lučke politike utemeljene na zakonskim rješenjima s realno utemeljenim i jasno definiranim ciljevima, mjerama i modelima financiranja lučkog sustava.
- b) U skladu s postojećim razvrstajem morskih luka i potrebom koncentracijom prometa na manji broj luka (zbog velikih financijskih ulaganja u infrastrukturu luka) unutar lučkog sustava potrebno je učiniti jasnu distinkciju između teretnih i putničkih luka i s tim u svezi odrediti prioritetna ulaganja.
- c) Dovršiti postupak pretvorbe i privatizacije te provesti postupak dodjele koncesija u lukama. Da bi se privukao strani kapital zakonskim rješenjima, potrebno je omogućiti duži vijek trajanja koncesijskih ugovora. Pritom treba uzeti u obzir da za obavljanje djelatnosti u lukama mogu postojati četiri osnovna tipa koncesijskih ugovora: ugovor o prvenstvenoj koncesiji, ugovor o koncesiji, ugovor o najmu

tipa *lease* i franšizni ugovor. Proces pretvorbe i privatizacije glavnih hrvatskih morskih luka treba biti dovršen do kraja 2001. godine, a postupak dodjele prvenstvene koncesije (sukladno članku 62. Zakona o morskim lukama, što pretpostavlja potpisane i prihvaćene ugovore o prvenstvenoj koncesiji) okončan do kraja ožujka 2002. godine. Inače bi moglo doći u pitanje ostvarenje razvojnih procesa luka predviđenih desetogodišnjim planovima razvitka.

- d) Sukladno prethodno utvrđenim prioritarnim ulaganjima, potrebno je modernizirati tehnološki zastarjele kapacitete, a privlačenjem stranog kapitala, ponajprije preko različitih koncesijskih ugovora, osposobiti lučke terminale za konkurentniji pristup na tržištu pomorskih usluga.
- e) Unaprijediti postupak upravljanja lukama uspostavom suvremenog menadžmenta i marketinškog nastupa na pomorskom tržištu.
- f) Smanjiti broj administrativnog osoblja u odnosu prema proizvodnim djelatnicima luka.
- g) Poticati daljnji razvitak *feeder*-servisa između hrvatskih i ostalih jadranskih i mediteranskih luka.
- h) Uspostaviti usklađeni pristup svih sudionika u realizaciji prometne usluge na prometnim pravcima s ciljem podizanja kvalitete usluge i postizanja konkurentne cijene na prometnom tržištu. Za tu je svrhu potrebno uspostaviti zajedničko tijelo svih sudionika pomorskog i kopnenog prijevoza, koje će prema potrebi usklađivati različite interese sudionika, utjecati na podizanje kvalitete usluge i postizanje konkurentne cijene prometne usluge na pripadajućem prometnom pravcu.
- i) Unaprijediti proces lučkog rada i povećati produktivnost luka.
- j) Razvijati suvremene tehnologije transporta i ulagati u određene profitabilne djelatnosti s naglaskom na potrebno informacijsko ujedinjavanje svih sudionika na prometnim pravcima.
- k) Ukinuti velik broj lučkih uprava u pojedinim županijama (samo u Primorsko-goranskoj županiji ima sedam lučkih uprava), a njihovu nadležnost prenijeti na jedinice lokalne samouprave.
- l) U skladu s mogućnostima, ulagati u održavanje i razvitak otočnih trajektnih i obalnih luka s ciljem kvalitetnijega prometnog povezivanja otoka i obalnog područja.
- m) Ubrzati postupke svestranog aktiviranja slobodnih lučkih zona u morskim lukama.
- n) Utvrditi prioritarna ulaganja u prometnu infrastrukturu i poboljšati prometne veze luka sa zaleđem.

2. Srednjoročni ciljevi (razdoblje od dvije do pet godina)

- a) Izgraditi odgovarajuću prometnu infrastrukturu koja će omogućiti suvremeno povezivanje glavnih hrvatskih morskih luka s najvažnijim tranzitnim središtima.

- b) U skladu s tendencijama razvitka teretnog i putničkog prometa poticati uvođenje suvremenih tehnologija transporta i informacijskih tehnologija ujedinjavanja svih sudionika lučkog sustava.
- c) Poticati razvitak suvremenog menadžmenta luka i marketinškog pristupa tržištu pomorskih usluga.
- d) Poticati ulaganja u razvitak specijaliziranih terminala za putnički i teretni promet.
- e) U skladu s razvitkom slobodnih lučkih zona stvoriti uvjete za razvitak profitabilnih lučkih djelatnosti.
- f) Poticati i razvijati *feeder*-servis između hrvatskih i mediteranskih luka te uspostavljanje brodskih linijskih veza između hrvatskih i mediteranskih luka.

3. Dugoročni ciljevi (razdoblje od pet do dvadeset godina)

- a) Unaprijediti i poboljšati prometne veze luka sa zaleđem i najvažnijim tranzitnim središtima.
- b) Poticati razvitak suvremenih tehnologija transporta i informacijskog ujedinjavanja svih sudionika prometa.
- c) Poticati ulaganja u razvitak suvremenih terminala.
- d) Poticati razvitak slobodnih lučkih zona i uspostavljanje distribucijskih centara u glavnim hrvatskim morskim lukama (Rijeka i Ploče).
- e) Poticati razvitak otočnih, trajektnih i obalnih luka, luka za prihvat suvremenih brodova za kružna putovanja te luka nautičkog turizma (marina) u skladu s potrebama putničkog prometa i razvitka turizma.

Uvjet za ostvarivanje postavljenih ciljeva razvitka hrvatskoga lučkog sustava je koncipiranje odgovarajuće lučke politike koja će imati jasno definirane i razrađene ciljeve, mjere, načine i rokove realizacije utvrđenih zadataka u idućem razdoblju.

Budući da je ostvarenje ciljeva lučke politike ovisno o stanju nacionalnoga gospodarstva, postojećem stanju i brzini rješavanja problema u prometnom sustavu te stanju pomorskih djelatnosti (posebno morskog brodarstva), mjere lučke politike treba uskladiti s tendencijama razvitka gospodarskog i prometnog sustava Republike Hrvatske. Smjernice razvitka hrvatskoga lučkog sustava treba usmjeriti u dva pravca:

- restrukturiranje hrvatskoga lučkog sustava
- realizacija strateških mjera razvitka lučkog sustava.

Nesporno je da sve hrvatske luke, koje su dosad kategorizirane kao glavne luke, nemaju istu važnost za gospodarski razvitak zemlje. Zato u skladu s ulogom i značenjem, luke treba i rangirati te prema tom kriteriju voditi selektivnu državnu politiku. Iako kratkoročno, država još uvijek mora pomagati razvitak određenih luka, dugoročno će razvitak luka biti prepušten isključivo djelovanju tržišta. Kontrola je države razumljiva i trebala bi biti usmjerena samo na opće strategijske postavke jer je dokazano da država ne može biti dobar poduzetnik pa stoga njezina uloga može biti samo pomažuća u izgradnji lučke infrastrukture. S tim u

svezi potrebno je napraviti i jasnu distinkciju između teretnih i putničkih luka. S obzirom na potrebnu koncentraciju prometa i ograničena investicijska ulaganja, država mora poticati razvitak dviju teretnih luka: Rijeka i Ploče, dok poticaj razvitku putničkog prometa treba biti posebno usmjeren na luke: Rijeka, Zadar, Šibenik, Split i Dubrovnik.

U postojećim uvjetima Hrvatski državni sabor trebao bi donijeti dugoročni plan i program razvitka lučkog sustava Hrvatske, u kojemu bi posebnu pozornost trebalo usmjeriti na utvrđivanje ovih mjera lučke politike:

1. Mjesto i uloga luka javnog prometa u prometnom i gospodarskom sustavu Republike Hrvatske.
2. Gospodarski interes Republike Hrvatske za razvitak luka javnog prometa i ciljevi koji se tim razvitkom žele postići.
3. Mogućnosti i načini ulaganja u razvitak luka javnog prometa s posebnim težištem na poticajne mjere za privlačenje inozemnih ulaganja.
4. Mogućnosti i načini rješavanja zatečenih problema tehnološke zastarjelosti postrojenja, gubitaka i dugova luka javnog prometa.
5. Izrada simulacijskog modela lučkog sustava Hrvatske.

Budući da je u ukupnoj strukturi robnog prometa posebno važan udio tranzitnog prometa, bitno je istaknuti da će on u razdoblju do 2010. godine ovisiti prije svega o ovim čimbenicima:

- stanju gospodarstva zemalja bližeg okruženja, te osobito o potrebama tih gospodarstava za prekojadranskim uvozom i izvozom roba
- političkim odnosima u Srbiji i Bosni i Hercegovini
- konkurentnoj sposobnosti hrvatskih luka da preko njih teče dio tranzita tih zemalja
- stupnju izgradnje planiranih kopnenih, željezničkih i cestovnih koridora i primjeni suvremenih transportnih tehnologija.

Sukladno provedenim istraživanjima, prioritetna ulaganja u hrvatske morske luke u idućem razdoblju obuhvaćala bi sljedeće potrebne investicije [8]:

Luka Rijeka

- proširenje, dodatno opremanje i modernizacija kontejnerskog i ro-ro terminala
- povećanje kapaciteta silosa za žitarice
- repozicioniranje prekrcaja rasutih tereta iz bazena luke Rijeka na terminal za rasute terete u Bakru
- izgradnja novog i suvremenog višenamjenskog terminala za generalne terete u zapadnom dijelu bazena luke Rijeka
- izgradnja suvremenog putničkog terminala.

Luka Ploče

- sanacija i proširenje postojećih terminala
- izgradnja LPG terminala za koji je koncesija već dodijeljena

- izgradnja ro-ro i kontejnerskog terminala
- izgradnja terminala za rasute terete.

Luka Split

- u Gradskoj luci Split zbog stalnog rasta putničkog prometa, nedostatnih lučkih kapaciteta i prilaznih prometnica koje prolaze kroz središte grada, u prvoj je fazi potrebno izgraditi ljetne pristane na postojećem lukobranu
- u drugoj fazi potrebno je postupno premještanje trajektnog-teretnog prometa u Sjevernu luku.

Luka Zadar

- nedostatnost prostora u luci uvjetuje premještanje trajektnog prometa iz gradske luke u teretnu luku Gaženica, sukladno već izgrađenom idejnom projektu.

Luka Dubrovnik

- u dijelu dubrovačke luke potrebno je na mjestima nekadašnjih teretnih sladišta izgraditi suvremeni putnički terminal za potrebe putničkih brodova u redovitim linijama i na kružnim putovanjima.

Županijske teretne luke: Zadar, Šibenik i Pula moraju se u prvom redu specijalizirati za pojedine vrste tereta: fosfate, soju, umjetna gnojiva, drvo itd. U svim ostalim lukama otvorenim za javni promet (županijskog i lokalnog značenja), posebnu pozornost treba posvetiti izgradnji i modernizaciji trajektnih pristaništa kako bi se te luke prilagodile prihvatu brodova suvremenih tehnologija prijevoza.

U glavnim hrvatskim putničkim lukama (Rijeka, Zadar, Split, Dubrovnik) zbog nepostojanja odgovarajuće kopnene prometne infrastrukture, današnji je promet razmjerno skroman, ali u skoroj budućnosti te luke trebaju postati glavna logistička središta buduće "plave autoceste" koja će povezivati obalna i otočna područja istočnog Jadrana te omogućiti ostvarivanje brzih prometnih veza sa susjednom Italijom.

Budući da se već desetljećima nije ulagalo u postojeće male luke i lučice, znatna sredstva trebat će osigurati i za sanaciju obala i lukobrana.

Mjerama državne politike koje će u osnovi sadržavati potrebna financijska ulaganja u razvitak teretnih i putničkih luka, kao i razrađen sustav privlačenja stranog kapitala (različitim oblicima koncesijskih ugovora) uz potporu razvitka feeder-servisa i uvođenje suvremenih transportnih tehnologija, moguće je u predviđenim vremenskim rokovima realizirati potrebna ulaganja u razvitak lučkog sustava Hrvatske.

7. ZAKLJUČAK

Lučka politika kao izvodnica prometne i pomorske politike određene zemlje odraz je ukupna gospodarskog stanja te društvenih i gospodarskih odnosa prema razvitku lučkog sustava. Lučka politika iskaz je općih ciljeva, načela, sredstava,

mjera i akcija usmjerenih ka skladnom razvitku lučkog sustava. Lučka politika evoluirajući je proces koji proizlazi iz prethodnog razdoblja i tradicije te iz postojećih zakonitosti i odnosa.

U dosadašnjem razvitku hrvatskoga lučkog sustava, nedostatak cjelovite prometne politike, nerealni planovi i nepostojanje odgovarajućih mjera lučke politike uzrokovali su niz različitih problema s kojim se danas susreću hrvatske morske luke. To su prije svega: nedostatak kapitala, neprilagođenost luka razvoju suvremenih tehnologija transporta, zastarjelost i nedostatan stupaj specijalizacije lučkih infrastrukturnih i suprastrukturnih kapaciteta, neodgovarajuća tarifna i tranzitna politika, slaba organizacija i kvaliteta rada, niska proizvodnost, višak administrativnog osoblja, uz nedostatak suvremenog menadžmenta.

Da bi se riješio velik dio tih problema, Hrvatska u idućem razdoblju mora, slično kao i ostale tranzicijske zemlje s izlazom na more, ustrajati na usklađivanju vlastite lučke politike s lučkom politikom EU.

Najjednostavniji i najbrži put je precizno definiranje strateških nacionalnih ciljeva lučke politike i razvitka suvremenih tehnologija transporta te područja potrebnog usklađivanja nacionalne lučke politike s politikom EU.

Za budući razvoj luka potrebno je, prije svega, izgraditi sustav dodatnih usluga roba koje kroz luku ne smije samo prolaziti, već se u njoj moraju u što većoj mjeri doradivati i oplemenjivati. Takav novi pristup i komercijalizacija svih aktivnosti luka nužno će zahtijevati i novi marketinški pristup potrebama, zahtjevima i mogućnostima korisnika lučkih usluga, ali će u konačnosti bitno pridonositi većoj konkurentnosti hrvatskoga lučkog sustava.

LITERATURA

- [1] Vlada Republike Hrvatske, Ured za europske integracije: Plan integracijskih aktivnosti Republike Hrvatske, Zrinski, Zagreb, 1999., str. 481.
- [2] J. Padjen, Prometna politika, Informator, Zagreb, 1996., str. 4.
- [3] E. Mrnjavac, Č. Dundović, Z. Zenzerović, Harmonization of Port Policies in Transitional Countries with European Union Transport Policy, Zbornik međunarodnog savjetovanja ISEP 99, Ljubljana, 1999.
- [4] A. Carossino, Report with Respect to a European Port Policy on Behalf of the Transport Commission of the European Parliament, Document A2-215/88, listopad, 1988.
- [5] European Parliament, Directorate General for Research, working Papers; European Sea Port Policy, Transport Series E1, 1993.
- [6] B. Kesić, Organizacija i ekonomika lučkih sistema, Fakultet za pomorstvo i saobraćaj, Rijeka, 1992., str. 106.
- [7] Č. Dundović, Prostorna hijerarhija lučkog sustava i pomorsko gospodarstvo Hrvatske, Suvremeni promet, god. 17, br. 1-2, Zagreb, 1997., str. 69-73.
- [8] Strategija prometnog razvitka Hrvatske, Ministarstvo pomorstva, prometa i veza, Zagreb, 1999., str. 59. i 60.
- [9] Strategija razvitka pomorstva – Hrvatska u 21. stoljeću, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 2001.

Summary

A PORT POLICY CONCEPT – A BASIC PREMISE FOR THE DEVELOPMENT
OF THE CROATIAN PORT SYSTEM

The paper aims at analyzing the basic characteristics and goals of the EU port policy, at pointing out the presumptions for the transition countries to adapt themselves to the EU port policy measures and at suggesting the port policy concept, measures and goals, that will pave the way for the development of the Croatian port system on a long-term and well-defined basis.

The problem that the author points at is the lack of a unified port policy, resulting in an unorganized and unplanned development of the port system and its underestimated role within the development process of the national economy.

The results obtained indicate the need for a different approach, suggesting an adequate concept and appropriate measures that will make the Croatian port system compatible with the port systems of the EU.

Key words: port, port system, port policy, European port policy, development