

# Suvremene osnove klasifikacije cesta u Hrvatskoj

**Stanko Žuljić\***

Razvrstavanje cesta u važnosne skupine važna je osnova, a ujedno i rezultanta prometne politike svake pojedine zemlje. Planiranje prometnih sistema je općenito složeno pitanje. To se posebno odnosi na koncipiranje i planiranje razvoja magistralnoga cestovnog sistema. U slučaju Republike Hrvatske je to složenije budući da u razmatranje treba uključiti i dijelove okruženja koje zajedno s Republikom Hrvatskom čini jedinstveni prometno-geografski prostor.

**Ključne riječi:** prometni sistem, prometnogeografska osnova, klasifikacija cesta, magistralne ceste.

## **Modern Basis for Classification of Roads in Croatia.**

Classification of roads with regard to their importance is an important task and represents an objective traffic policy of each individual country. Generally the planning of traffic systems is a complex undertaking. This particularly refers to the conception and planning of the development of a motorway traffic system. In the Republic of Croatia the task is more complex as the inclusion of the surrounding regions has to be considered, which, with the Republic of Croatia, make a unique traffic area.

**Key Words:** Traffic system, geographic basis, classification of roads, motorways

## **UVODNE NAPOMENE**

Razvrstavanje (klasifikacija) cesta u važnosne skupine (kategorije) važna je osnova, a ujedno i rezultanta prometne politike svake pojedine zemlje. U vrijeme kad je Hrvatska bila u sastavu jugoslavenske državne zajednice ta se prometna politika izvodila iz nekih općih – jugoslavenskih, a ne uži hrvatskih prometnogospodarskih interesa. Naravno, da su se opće »jugoslavenske« osnove prometne politike izvodile iz selektivnog respektiranja pojedinačnih uži interesa i potreba. Na osnovi toga, a uzimajući u obzir političku podređenost Hrvatske, jasno je da određeni interesi Hrvatske ili uopće nisu respektirani, ili se kompromisima i kompenzacijama dolazilo do takvih konceptijskih usmjerenja koja nisu pružala osnove za moguće korištenje prometnih pogodnosti hrvatskog prostora, niti za njegovo optimalno prometno ujedinjavanje. Poznato je suprostavljanje prometnih koncepata oko jadranske, odnosno podunavske prometnogospodarske orijentacije, i tome prilagođeno usmjeravanje prioritetne izgradnje cestovnih prometnica.

\* Dr., znanstveni savjetnik, Ekonomski institut, Trg Johna Kennedyja 7, 41000 Zagreb, Hrvatska.

Ono je po prirodi stvari bilo neizbježno, jer su se u državnoj zajednici nalazili i morali koegzistirati politički subjekti isključivo kontinentalnog položaja, ali i oni što uz panonsku komponentu imaju posebno snažan oslonac na jadransko-mediteranski prostor. Nakon sloma takve divergentnim interesima opterećene, a i politički promašene državne zajednice, Republika Hrvatska se našla u položaju da preispita prijašnja iskustva i utvrdi svoju prometnu politiku. U okviru toga posebnu važnost ima postupak razvrstavanja cesta s obzirom na njihovu prometnu i gospodarsku važnost.

Stanje cestovne mreže u Republici Hrvatskoj općenito se može ocijeniti kao nezadovoljavajuće. Ovdje se misli na stanje 1990. g. a općenito je poznato da se ratnim razaranjima stanje mreže i pojedinih objekata u daljoj mjeri pogoršalo. Cestovna mreža na području Republike Hrvatske imala je 1990. g. ukupnu dužinu 32 796 km, od čega je na ceste sa suvremenim kolnikom (u širokom značenju toga pojma) otpadalo 23 633 km. Ukupna dužina autocesta iznosila je 291 km, od čega najveći dio otpada na favorizirani pravac Zagreb-Beograd. U okviru ukupne cestovne mreže nerazmjerno visok udio imale su tzv. magistralne ceste. Ovdje se misli na ceste koje su na razini SFRJ uredbom iz 1984. g. izdvojene u ceste od posebne važnosti za prometno ujedinjavanje jugoslavenske države. Uspostava nezavisnih država na prostoru bivše Jugoslavije nije samo nova politička realnost; ona će istodobno u znatnoj mjeri izmijeniti pravce i intenzitet tokova gospodarskih odnosa, a kroz to i modificirati prometnu orijentaciju osamostaljenih država. To se posebno odnosi na Republiku Hrvatsku. Republika Hrvatska je osim toga prošla i kroz teška ratna iskušenja, pa to u dodatnoj mjeri utječe na utvrđivanje kriterija njene buduće prometne politike.

## PRISTUP RAZVRSTAVANJU CESTA

Osnovna je značajka cestovnog prometnog sustava da je on po svojoj razvijenosti sveobuhvatan – jer obuhvaća sve dijelove danog državnog prostora, a po svojoj strukturi složen – jer na raznim razinama važnosti i uz različiti intenzitet prometnih tokova, ujedinjuje taj državni prostor. Pojedini dijelovi cestovnog prometnog sustava istodobno su dio međunarodnog prometnog sustava pa im na osnovi toga pripada posebno značenje. Zbog prethodnih okvirno navedenih općih značajki prometni cestovni sustav se radi operacionalizacije dane prometne politike, radi odabira i usmjeravanja prioriteta izgradnje i radi nužne prometno-tehničke diferencijacije cesta – uobičajilo razvrstavati (klasificirati) u važnosne skupine (kategorije). Kao pojmovi za važnosne skupine najčešće se koriste: (1) magistralne ceste, (2) regionalne ceste, (3) lokalne ceste i (4) gradske ceste. U okviru takvog razvrstavanja magistralne ceste su ceste najvišeg reda značenja i predstavljaju cestovne prometne okosnice državnog prostora, a dijelom su to dionice međunarodnoga cestovnog prometnog sustava.

S obzirom na negativna iskustva iz prethodnog razdoblja, kad su se na osnovi jugoslavenskih »kriterija« morale razvrstavati i ceste u Hrvatskoj, potrebno je preispitati ne samo rezultante klasifikacije cesta iz toga razdoblja nego i kriterije te postupke na osnovi kojih takvo razvrstavanje objektivno treba provoditi. Kad se ovdje osvrće na klasifikaciju cesta iz prethodnog

razdoblja, onda tu treba razumijevati kako kritiku samog pristupa klasifikaciji, tako i kritiku postupaka koji su doveli do rezultata kako su oni bili uobličeni odgovarajućom uredbom na razini SFRJ iz 1984. g.

Radi objašnjenja biti pitanja oko razvrstavanja cesta u važnosne skupine ovdje se izdvajaju slijedeće osnovne teze:

- Klasifikacija cesta ne bi smjela biti u funkciji određivanja prioriteta, odnosno razine na kojoj se financiraju izgradnja i održavanje cesta, kao što je to bilo u tzv. socijalističkom samoupravnom sistemu. Upravo je to (između ostalog) dovelo do nerealnog razvrstavanja cesta, pa se u nastojanju da pojedine ceste dobiju oznaku magistralne ceste zapravo radilo o težnji da se »uđe« u sklop preferiranog fonda financiranja. Također, razvrstavanje cesta ne smije biti u funkciji osiguravanja prestiža za pojedine prometne pravce. Sve ceste, bez obzira na svrstavanje po važnosti, moraju imati ravnopravni položaj s tim da aktualna prometnogospodarska važnost pojedine prometnice određuje prioritete izgradnje;

- Klasifikacija cesta mora biti u funkciji optimalizacije cjelokupnoga cestovnog prometnog sistema hrvatske države. Za takav optimalni cestovni prometni sustav razumijeva se da je on optimalan u svojoj unutardržavnoj strukturi i da istodobno odgovara interesima i potrebama međudržavnih veza Hrvatske i europskoga cestovnog sistema u cjelini. Pojam optimalizacija cestovnog prometnog sistema razumijeva da on odražava potrebe i omogućuje sigurnost prometnih veza u hrvatskom prostoru i hrvatskog prostora s njegovim okruženjem. Konačno, unutar kriterija koji mogu sažimati pojam optimalizacije, osnovna polazišta proizlaze iz odgovarajuće gospodarske politike hrvatske države te njene gospodarske i prometne orijentacije u najširem značenju tih pojmova.

## OPĆE OSNOVE UTVRĐIVANJA MAGISTRALNIH CESTA

U pogledu određenosti pojmova što su to lokalne i gradske ceste, zapravo ne postoje nedoumice. Probleme, gdje ih je bilo, stvarao je »samoupravni« sistem financiranja, unutar kojeg su se u boljem položaju nalazile ceste više razine značenja, pa je to posticalo da se pojedine lokalne, pa i gradske ceste, proglašavaju regionalnim ili čak magistralnim cestama. Većih nedoumica ne bi smjelo biti niti u pogledu određenosti pojma što su to regionalne ceste. Ovdje ih se shvaća kao prometnice koje predstavljaju unutrašnje prometne sponne što ujedinjuju pojedine regionalne cjeline. Ako se tako shvati bit osnovnih pojmova što određuju pojedine važnosne skupine cesta, tada se razmjerno jednostavno dolazi do određenosti pojma magistralne ceste. Predpostavke za to su: (1) objektivno rasuđivanje o prometno-geografskim pravcima međuregionalnog povezivanja i (2) nepostojanje bilo kakve međuzavisnosti između postupaka svrstavanja cesta u važnosne skupine i eventualnih pogodnosti u pogledu financiranja izgradnje i održavanja cesta.

U okviru postupka utvrđivanja mreže magistralnih cesta Hrvatske, koji objektivno predstoji, treba voditi računa o slijedećim osnovnim polaznim pretpostavkama i primjenjivati slijedeće opće osnovne kriterije:

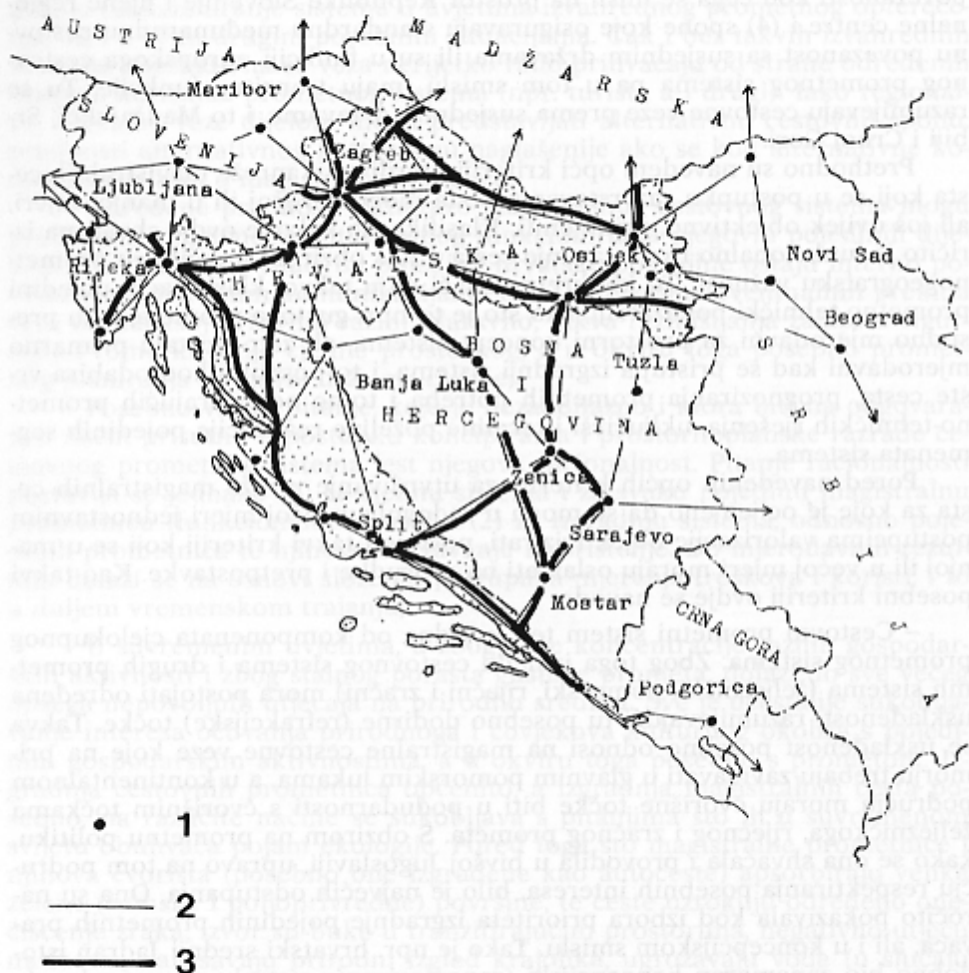
- Magistralna cestovna mreža treba povezivati cjelokupni hrvatski prostor, i to na višoj prometno-tehničkoj razini njegove povezanosti. To kon-

kretno znači da su gospodarski komplementarni panonski i mediteranski prostor, Podunavlje i Jadransko primorje Hrvatske međusobno optimalno povezani. Magistralna cestovna povezanost pojedinih regionalnih cjelina za Hrvatsku je od posebne važnosti, s obzirom na specifičnu teritorijalnu raščlanjenost Hrvatske. Specifičnost teritorijalnog prostiranja Republike Hrvatske proizašlo je iz jednoga složenog slijeda povijesnih zbivanja za čiju je rezultantu karakteristično da je hrvatski državno-politički teritorij trajno zadržao svoje osnovne geografske koordinate, i to na sjeveru pravcem rijeke Mura-Drava-Dunav, a na jugu (odnosno jugozapadu) pravcem istočne jadranske obale i njemu pripadajućim otočjem. Također, i zapadna granica (prema suvremenoj Republici Sloveniji) povijesno je razmjerno trajno određena. Do velikih pomicanja došlo je na pravcu istočnih hrvatskih granica koje su prvo na osnovi širenja bosanske države, a poslije na osnovi širenja turske vlasti, te nakon bezuspješnih pokušaja obnove hrvatskoga političkog subjektiviteta na prostoru tzv. Turske Hrvatske, ostale duboko usječene u nekada cjeloviti povijesno-geografski prostor Hrvatske, što je imalo za posljedicu suvremeni državnoteritorijalni okvir Hrvatske. Njega karakterizira polukružno pružanje, pa su za prostor iste površine a idealnog kružnog oblika dovoljna 134 km udaljenosti od centra do graničnih točaka, a u danim uvjetima hrvatskoga teritorijalnog prostiranja udaljenost između krajnje sjeveroistočne i krajnje jugoistočne granice iznosi čak 700 km. Naravno da takva osobitost teritorijalne raščlanjenosti Republike Hrvatske mora bitno utjecati na koncept i organizaciju sustava njene magistralne cestovne mreže;

- Kad je riječ o međuregionalnom povezivanju Hrvatske magistralnim prometnicama, tada se tu redovito misli na povezivanje odgovarajućih regionalnih gradskih središta. Magistralne ceste su redovito ceste većega prometnog kapaciteta i na najvišoj prometno-tehničkoj razini. Većim dijelom to su tzv. autoceste ili ceste koje to u doglednoj budućnosti mogu postati. To ne znači da pojmove magistralna cesta i autocesta treba poistovjećivati. Jer, npr. u područjima velikih gradskih aglomeracija mogu postojati prometnice s osnovnim obilježjima autocesta koje su zapravo u funkciji »lokalnih« cesta. S druge strane, magistralne ceste, ovisno o razini gospodarske razvijenosti i potražnji prometnih usluga - sve dok se ne dostigne kritična koncentracija prometa, ne moraju biti izgrađene kao autoceste. Takve ceste redovito treba koncepcijski usmjeravati k regionalnim centrima jer se razumijeva da na pravcima veza regionalnih centara dolazi do relativno veće koncentracije prometa. Prema poznavanju prometnogeografskih prilika u hrvatskom prostoru, nema takvih potencijalno tranzitnih smjerova na osnovi kojih bi bilo koji regionalni centar Hrvatske mogao ili na osnovi nekog prioritetnog interesa morao biti zaobiđen magistralnim komunikacijama u njegovu gravitacijskom prostoru;

- Zbog specifičnog teritorijalnog prostiranja Republike Hrvatske kod koncipiranja njenoga magistralnog cestovnog sistema treba posebno voditi računa o njenom okruženju. Naime, pojedini dijelovi hrvatskog prostora imaju bitno različite interese i potrebe za izravno povezivanje njihovih regionalnih centara s odgovarajućim centrima u susjednim državama, a u određenim slučajevima tu se pojavljuju i prednosti da se pojedini hrvatski regionalni centri međusobno povezuju preko teritorija susjedne države

(konkretno Bosne i Hercegovine). Uzevši to u obzir, koncept magistralnoga cestovnog povezivanja treba promatrati dijelom i izvan konteksta političkog razgraničenja Republike Hrvatske. Dijelom je to nužno i zbog spomenute uloge magistralnih cesta da povežu Hrvatsku s Europom, a njeni dijelovi



Sl. 1 Shematska podloga koncepta magistralnog cestovnog sistema u Republici Hrvatskoj; 1 – regionalni centri i centri višeg reda značenja, 2 – poželjni pravci međuregionalne povezanosti, 3 – glavni pravci magistralnog cestovnog sistema

Fig. 1 Scheme of the concept of the main road network in Republic of Croatia; 1 – regional centres and other important centres; 2 – desirable ways of interregional connection; 3 – main links in main road network

su na pojedinim pravcima dio europskoga cestovnog sistema. Po toj osnovi, a uzimajući u obzir današnju i predvidive političke realnosti, magistralna cestovna mreža, odnosno okruženje Republike Hrvatske, mogu se raščlaniti kako slijedi: (1) unutrašnja magistralna mreža Republike Hrvatske, (2) spone koje osiguravaju cjelinu između magistralne mreže Republike Hrvatske i magistralne mreže Republike Bosne i Hercegovine koju treba smatrati područjem s kojim postoje obostrano realni interesi za neposrednu prometnu povezanost, (3) spone koje osiguravaju visok stupanj magistralne prometne povezanosti kod čega se misli na prostor Republike Slovenije i njene regionalne centre i (4) spone koje osiguravaju standardnu međunarodnu cestovnu povezanost sa susjednim državama ili su u funkciji europskoga cestovnog prometnog sistema pa u tom smislu imaju tranzitne funkcije. Tu se razumijevaju cestovne veze prema susjednim državama, i to Mađarskoj, Srbiji i Crnoj Gori.

Prethodno su navedeni opći kriteriji utvrđivanja mreže magistralnih cesta koji se u postupku razvrstavanja cesta mogu u većoj ili u manjoj mjeri, ali još uvijek objektivno, primijeniti. Klasifikacija kako je ovdje shvaćena izričito je funkcionalno razvrstavanje cesta, i to s obzirom na njihovu prometnogeografsku važnost. To konkretno znači da u takvoj klasifikaciji pojedini prometno-tehnički pokazatelji, kao što je to npr. gustoća prometa, nisu presudno mjerodavni za prostorni koncept sistema, ali zato postaju primarno mjerodavni kad se pristupa izgradnji sistema, i to posebno kod odabira vrste cesta, prognoziranja prometnih potreba i tome odgovarajućih prometno-tehničkih rješenja, uključivši i termine poželjne realizacije pojedinih segmenata sistema.

Pored navedenih općih kriterija za utvrđivanje mreže magistralnih cesta za koje je ocijenjeno da se mogu u zadovoljavajućoj mjeri jednostavnim postupcima valorizacije objektivizirati, postoje i takvi kriteriji koji se u manjoj ili u većoj mjeri moraju oslanjati na prosudbe i pretpostavke. Kao takvi posebni kriteriji ovdje se navode:

- Cestovni prometni sistem tek je jedna od komponenata cjelokupnog prometnog sistema. Zbog toga između cestovnog sistema i drugih prometnih sistema (željeznički, pomorski, riječni i zračni) mora postojati određena usklađenost, razumijevajući tu posebno dodirne (refrakcijske) točke. Takva se usklađenost posebno odnosi na magistralne cestovne veze koje na primorju trebaju završavati u glavnim pomorskim lukama, a u kontinentalnom području moraju čvorišne točke biti u podudarnosti s čvorišnim točkama željezničkoga, riječnog i zračnog prometa. S obzirom na prometnu politiku, kako se ona shvaćala i provodila u bivšoj Jugoslaviji, upravo na tom području respektiranja posebnih interesa, bilo je najvećih odstupanja. Ona su naročito pokazivala kod izbora prioriteta izgradnje pojedinih prometnih pravaca, ali i u koncepcijskom smislu. Tako je npr. hrvatski srednji Jadran istodobno bio zanemaren koncepcijski (zanemarivanje potreba za povezivanje sa središnjom Bosnom), ali i u pogledu prioriteta izgradnje suvremenih magistralnih cesta. Tako se moglo dogoditi da je magistralna cesta Zagreb - Split ostala uglavnom na razini koncepcijskih razmišljanja sa sve do danas zamagljenim drugim mogućnostima;

- Magistralni cestovni sistem treba koncipirati tako da on može osigurati postojanost i sigurnost komuniciranja. Tu se razumijeva sigurnost s ob-

zirom na klimatske uvjete (snijeg, vjetar i dr.) u raznim godišnjim dobima. S obzirom na suvremeno iskustvo, vjerojatno niti u buduće ne bi trebalo zanemarivati i neke specifične uvjete za sigurnost prometa u izvanrednim prilikama i pod posebnim okolnostima;

- Kod koncipiranja magistralnog cestovnog sistema treba voditi računa i o drugim mogućnostima povezivanja na određenim pravcima. Struktura hrvatskoga cestovnog sistema to na određeni način omogućuje, a prednosti takve strukture na određeni su se način potvrdile. Druge moguće veze omogućuju funkcioniranje sistema u uvjetima izvanrednog prometnog opterećenja, ali i u svim drugim posebnim situacijama. Čak i bez takvih izvanrednih situacija alternativna se veza nerijetko rado prihvaćaju od strane određenih skupina korisnika prometnog sistema (npr. turisti, a i drugi). Iako regionalne i lokalne veze dijelom mogu predstavljati alternativnu cestovnu sponu, prednosti alternativnog kretanja su naglašenije ako se kod alternativne komunikacije radi o magistralnom pravcu;

- Određene prednosti strukture magistralnog cestovnog sistema mogu proizaći iz mogućnosti autonomnog funkcioniranja njegovih pojedinih dijelova. To konkretno znači da pojedine hrvatske pokrajine ostaju interno povezane magistralnim komunikacijama čak i u uvjetima eventualnih prekida veza na najvišoj državnoj razini. Naravno, takva razmišljanja zalaze u sigurnosno-vojne kriterije cjeline prostornog, a u okviru toga posebno prometnog planiranja na razini državne cjeline;

- Posebno važno pitanje, koje je nezaobilazno i mora biti na odgovarajući način prisutno u postupku koncipiranja i prostornoplanske razrade cestovnog prometnog sistema jest njegova racionalnost. Pitanje racionalnosti postavlja se jednako (1) za cjelinu sistema i za svaku pojedinu magistralnu prometnicu (funkcionalni aspekt) i (2) za izgradnju sistema, odnosno pojedinih prometnica te njihovo održavanje i korištenje. Do mjerodavnih rezultata dolazi se na osnovi složenih postupaka mjerenja troškova i koristi, i to u duljem vremenskom trajanju;

- U suvremenim uvjetima, a zbog veće koncentracije raznih gospodarskih aktivnosti i zbog stalnog porasta gustoće prometa, dolazi do sve većeg opsega nepovoljnih utjecaja na prirodnu sredinu. Sve je učestalije sukobljavanje interesa očuvanja prirodnoga i čovjekova kulturnog okoliša s pojedinih gospodarskim aktivnostima, a u okviru toga posebno s prometom. Izgradnja cestovnih prometnica općenito, a izgradnja magistralnih cesta posebno, na različite načine se sukobljava s pitanjima što ih u suvremenom svijetu obuhvaća pojam ekologije. Pored toga što magistralne prometnice i njihova čvorišta (posebno one izgrađene kao autoceste) apsorbiraju velike zelene (šumske i poljoprivredne) površine, te ceste uzrokuju određeno onečišćenje zraka, izvor su buke u tranzitirajućim prostorima, negativno utječu na faunu, narušavaju prirodni izgled krajolika, ugrožavaju vode (u slučaju prometnih nezgoda) itd. Zbog toga su i ekološki kriteriji redovito prisutni u planiranju prometnica, kako kod odabira trase, tako i kod prometno-tehničkih uvjeta prilikom izgradnje pojedinih cestovnih dionica.

Navedeni primjeri pokazuju da je planiranje prometnih sistema složeno. To se posebno odnosi na koncipiranje i planiranje razvoja magistralnog cestovnog sistema gdje uz niz općih prometnogeografskih i prometnogospodarskih uvjeta što određuju stupanj funkcionalnosti sistema, treba uzimati

u obzir i čitav niz posebnih uvjeta i kriterija. U slučaju Republike Hrvatske pitanje je to složenije što u razmatranje treba uključiti i dijelove okruženja hrvatske države koje na određeni način zajedno s teritorijem Republike Hrvatske čini cjelinu jednog prometnogeografskog prostora.

#### SUMMARY

### Modern Basis for Classification of Road in Croatia

by  
Stanko Žuljić

In this paper the problems of main roads are brought into focus. In the author's opinion the procedure for assessment of main roads in Croatia should take into account the following criteria: 1. Main roads have to link the whole of the Croatian territory – in particular the economically complementary Pannonian and Mediterranean areas, and including inter-linking of other regions; 2. All regional centres should be linked by main roads; 3. Due to the specific (semi-circular) territorial stretching of Croatia the main-road network should be adjusted to the conditions of the geopolitical circumstances. The following should be differentiated: road connections leading across the territory of Bosnia and Herzegovina, road connections towards Slovenia and those connections which provide international links with neighbouring countries.

Apart from these general criteria, the author sets out some specific criteria for the assessment of main-road networks. These, more or less rely on judgements and suppositions.

1. The main-road network and other traffic networks should realize a certain degree of co-ordination, particularly with regard to their refraction points; 2. Main roads should provide continuance and safety in connections; 3. When conceptualizing the main-road network other alternative solutions for connections with particular routes should be taken into consideration; 4. The demand arises for an autonomous functioning of particular parts of the network in view of military-strategic reasons; 5. Development of the network and individual routes must be maximally rational; 6. Environmental impact criteria should be considered when planning the main-road network.

Primljeno: 8. srpnja 1992.

Received: July 8, 1992