

Dr. JURAJ MAĐARIĆ
Fakultet prometnih znanosti
Zagreb

Prometna politika
Pregled
UDK: 656 (4) "1992"
Primljeno: 08.02.1989.
Prihvaćeno: 04.10.1989.

SAOBRAĆAJNA INTEGRACIJA U OKVIRU EZ POSLIJE 1992

U austrijskom časopisu VERKEHRS ANNALEN br. 4/1988, glasilu Austrijskog znanstvenog društva za saobraćaj, nedavno su objavljena razmišljanja gosp. Petera Cerwenke o mogućim posljedicama u prometnom sektoru u slučaju pristupa Austrije Evropskoj zajednici. Koristeći se pomenutim napisom (Mögliche verkehrliche Konsequenzen eines EG-Beitritts-Ängste und Hoffnungen), a s obzirom na sličnost položaja obih država, pokušat ćemo ukazati na potrebu i puteve prilagođavanja naše zemlje situaciji u EZ u grani saobraćaja poslije 1992. godine.

SAŽETAK

U radu se razmatraju implikacije koje bi mogle nastati za naš prometni sustav nakon saobraćajne integracije u zemljama EZ nakon 1992. Posebno se razmatraju posljedice ako bismo postali punopravni članovi Zajednice, a posebno ako bismo ostali izvan nje. U svakom slučaju naš se saobraćaj mora prilagoditi novonastaloj situaciji, što je povezano sa snažnim potresima u cijelom transportnom sektoru.

1. UVODNE NAPOMENE

1.1. Ući u EZ ili ne?

Kao što je poznato, u posljednje je vrijeme više država izrazilo želju za punopravno članstvo u EZ. Radi se o zahtjevima Turske, Malte, Cipra i Maroka. Austrija namjerava ući u EZ čim se otkloni zapreka koja postoji u mirovnom ugovoru sa SSSR-om, a snažne tendencije postoje i u Švicarskoj, Finskoj, Norveškoj i Švedskoj. Mađarska se također priprema za ulazak, pa je možda s tim u vezi i prelazak sa jednopartijskog na višepartijski demokratski sistem, a dvije su joj županije već odavno članice zajednice ALPE-ADRIA, iako ne dotiču ni Alpe, a ni Jadran. Na sličnom putu je i Poljska, a jedan od prvaka zapadnonjemačke CSU Heinrich Lummer je nedavno izjavio "kako više nije nezamislivo da Njemačka DR postane članicom EZ"¹.

Zahtjevi za ulazak u EZ sve se više čuju i u nas, a prilično uzbuđenje - pogotovo kod dogmatskih snaga u našem društvu - izazvalo je nedavno traženje sekretara CK SKJ druga Korošca da se pristupi izradi raznih varijanti naše suradnje s EZ, uključivo i mogućnost doglednog pristupanja toj evropskoj grupaciji. Međutim, ova tematika nije predmet slijedećih razmatranja.

Što se tiče same teme, ona je u indirektnoj vezi sa presudom Evropskog suda u Luksemburgu od 22. maja 1985.g., kojom je ta

vrhovna sudska instanca EZ - na optužni predlog Evropskog parlamenta u Strassbourgu - naložila Ministarskom vijeću EZ da u određenom roku izradi plan slobodnog pružanja prometnih usluga, tako da bude uklonjena diskriminacija vezana za državljanstvo ili sjedište određenog prometnog poduzeća prilikom pružanja usluga unutar EZ. Šefovi država i vlada EZ su s tim u vezi na samitu u Milanu u junu 1985.g. donijeli zaključak da do 1992.g. ostvare evropsko jedinstveno tržište i da tome prilagode i prometni sektor. Da budemo sasvim jasni, jedinstveno tržište znači brisanje svih nacionalnih granica unutar EZ, a u grani prometa to se iskazuje ustavnovljenjem četiriju sloboda i to:

- slobode protoka roba,
- slobode protoka ljudi,
- slobode protoka usluga i
- slobode protoka kapitala.

Ovome treba dodati još jednu važnu slobodu koja je izvan područja prometa, naime pravo na naseljavanje, tj. pravo svakog građanina bilo koje države članice EZ da se nastani u bilo kojem dijelu EZ.

EZ je već dala na znanje da prije realizacije jedinstvenog tržišta, dakle prije 1992.g., neće razmatrati nijedan zahtjev za pristup u članstvo. Prema tome, ako bismo ispunjavali i osnovne uvjete za pristup, želja za ulazak u EZ prije 1992.g. bila bi čista iluzija. Otuda proizlazi zaključak, da se kao imperativ nameće potreba suočavanja sa posljedicama koje bi za naš prometni sektor mogle nastati ako se ne bismo hitno, no najkasnije do 1992.g., prilagodili promjenama koje se očekuju i koje su u toku u EZ na prometnom sektoru. Naravno, u skladu s pomenutim predlogom druga Korošca, odnosno zaključka saveznog partijskog vrha, potrebno je poduzeti sve potrebno i za slučaj našeg pristupanja u EZ poslije 1992.g., jer ćemo se tada morati prilagoditi sasvim drugačijoj EZ, naime, jedinstvenom tržištu EZ, pri čemu nam konačni cilj treba da bude "naše punopravno sudjelovanje u razvitku Evrope"². Pri tome je uputno

1. Vladimir Matek, Opasno istočno otvaranje, Večernji list, 26.1.1989, p.2.

2. Ante Skataretiko, U očekivanju 1992, DANAŠ, br. 362, p.62.

slijediti nastojanja drugih zemalja-kandidata za ulaz u EZ, npr. Austrije koja ubrzano prilagođava npr. porezni sistem onom u EZ, standarde, prometne propise itd., dok se u Švedskoj prišlo razradi također više varijanti u vezi s tim, prilagođavanju standardima EZ, svojevremenom prelasku sa lijeve na desnu vožnju, a i drugom prilagođavanju u prometnoj sferi.

1.2. Putnički ili robni promet

U ovom radu bavit ćemo se uglavnom robnim prometom, iako se i kod putničkog očekuju mnoge promjene. Na ovaj posljednji dodirnut ćemo se samo marginalno i to iz dva razloga:

- prvo, kod najvećeg dijela međunarodnog prevoza putnika, tj. kod individualnog motoriziranog prometa, ne radi se o pružanju međunarodnih usluga od značaja za nacionalnu ekonomiju, jer vozač osobnog motornog vozila ne naplaćuje prevoz. Iznimke su autobusni i avionski prevoz, kod kojeg će također doći do izvjesnih promjena u odnosu na sadašnje stanje,
- drugo, u međunarodnom, kao i u unutrašnjem prevozu robe (zbog jako različitih polazišta dvaju glavnih nosilaca prometa - cesta i željeznica) treba pri uspostavljanju jedinstvenog tržišta EZ očekivati skokovite promjene u konkurentnosti tih nosilaca prometa. A kako je u ljudskoj prirodi da se boji promjena, to posljedice tih promjena treba pažljivo unapred analizirati i pravovremeno djelovati u slučaju njihove nepoželjnosti.

2. TEMELJNI PRINCIP JEDINSTVENOG TRŽIŠTA

Kao što kaže Cerwenka,³ temeljni princip proširenog jedinstvenog tržišta sastoji se, s jedne strane, u povećanju broja ponuđača koji sada, zbog novostečene slobode kretanja, mogu u skladu sa svojim sposobnostima odnosno mogućnostima - lakše tražiti i pronalaziti si adekvatno mjesto na tržištu, a da pri tome ne naiđu na nacionalne protekcionizme. S druge strane, povećava se prodajni potencijal svakog ponuđača time, što ukidanjem nacionalnih carina i uvoznih restrikcija svaki proizvod nastao na području zajedničkog tržišta može neometano biti prodavan na bilo kojem mjestu tog istog zajedničkog tržišta. To je, u grubim crtama, temeljni princip djelovanja jedinstvenog tržišta.

Za očekivati je, sa strane ponude, nov poticaj racionalizaciji i inovaciji, a sa strane potražnje snažnu diversifikaciju potreba ili jednostavno rečeno - inflaciju zahtjeva.

3. PRIMJENA TEMELJNOG PRINCIPA NA ROBNII PROMET

Da bi se izbjegli eventualni nesporazumi ovdje valja dati jedno objašnjenje: kad govorimo

o prevozu roba kao nacionalno-ekonomskoj proizvodnoj grani, ne zanima nas momentalno sama transportirana roba kao takva. Jednostavno pretpostavljamo da ne postoje carine i uvozne restrikcije, da je dakle stavljen izvan snage princip "visoke cijene - čvrsto zatvorene granice". Zanima nas isključivo transportni proces, a najprikladniji parametar za njegov opis je transportna efikasnost s pokazateljima t/km, vagon/km, kamion/km ili kontejner/km. Ako sad primijenimo princip slobodnog pružanja usluga unutar jedinstvenog evropskog tržišta na prevoz roba, to bi - nakon eventualnog pristupa Jugoslavije EZ - značilo da npr. neki naš autoprevoznik ima sjedište svojeg poduzeća u Italiji i da s teretnim vozilom registriranim u Italiji može bez ikakve posebne dozvole prevoziti robu iz Francuske u tranzitu preko Njemačke za Dansku. Namjerno je dat primjer za cestovni prevoz robe, jer se tu da najbolje predočiti isprepletenost zemlje utovara i istovara, tranzitne zemlje, te zemlje sjedišta poduzeća odnosno registracije kamiona. Kod željeznica je to sasvim drugačije. Budući da se sve željeznice - uz izuzetak privatnih - nalaze u državnim rukama, tu je zemlja pružanja usluge usluge uvijek identična sa zemljom sjedišta poduzeća. To je danas upravo osnovna razlika između cestovnog i željezničkog prevoza u prekograničnom robnom prometu u odnosu na buduće jedinstveno tržište. Ukoliko uspostavljanjem jedinstvenog tržišta ne dođe do reorganizacije željeznica na međunarodnom nivou, cestovni prevoz roba će zbog toga što - kao i dosad - prevozi robu od "vrata do vrata", a i zbog proširenja dozvoljenog transportnog tržišta, u prekograničnom prometu steći još i dodatnu relativnu privlačnost u odnosu na željeznicu.

4. USKLADIVANJE I LIBERALIZACIJA

Prije nego se ukaže na moguće konsekvence u pogledu našeg statusa u odnosu na EZ poslije 1992.g., odnosno, nakon eventualnog pristupa Jugoslavije u članstvo EZ, potrebno je razmotriti natuknicu "uskladjivanje", koja je u posljednje vrijeme postala nerazdvojna od pojma "liberalizacija", forsiranog osobito u SR Njemačkoj.

Svako korektno uređeno i efikasno tržište zasniva se u biti na tome da svi ponuđači imaju jednake početne izgleda i ekonomske okvirne uvjete za pružanje svojih usluga, tako da udio svakog pojedinog ponuđača za neki određeni proizvod ili uslugu ovisi samo o efikasnosti i naporu tih ponuđača. Dakle, niti jedan konkurent nije unapred ni povlašten, niti zakinut.

Okvirni uvjeti relevantni za promet roba daju se podijeliti u pet grupa i to:

- pristup tržištu (koncesije),
- tehnički uvjeti (mjere, težine, oprema vozila, gabarit i dopušteno opterećenje infrastrukture),
- porezi i ostale dažbine,
- propisi i njihovo nadziranje, i
- tarifiški sistem.

Čak ako se za početak ograničimo samo

3. Peter Cerwenka, op. cit., p.6.

na zemlje-članice EZ, još i sada se u okvirnim uvjetima mogu naći znatne razlike, koji bi pri uspostavljanju jedinstvenog tržišta mogle predstavljati smetnje za zdravu konkurenciju. S toga je u prvom planu, osobito sa zapadnonjemačke strane, aktuelna parola: "usklađivanje prije liberalizacije". Nijemci naročito inzistiraju na tom redoslijedu s toga što je cestovni promet u SR Njemačkoj relativno veoma strogo reguliran. Tako se npr. u SRNj znatno strože nadzire broj sati vožnje i odmora profesionalnih vozača nego u Holandiji, što za prevoznike iz ove posljednje zemlje predstavlja prednost u konkurentnosti uz svjestan rizik raznih opasnosti i kažnjavanja.

Unutar EZ vrijedi dogovor, da novi nacionalni zakoni i propisi u najmanju ruku ne smiju proturiječiti već dogovorenima na nivou EZ, dakle usklađenima, a takvo je usklađivanje unutar Zajednice samo pitanje vremena. Međutim, to se usklađivanje dosad toliko oteglo, da je - kako je i u uvodu rečeno - i sam Evropski parlament optužio vlastito Ministarsko vijeće zbog neefikasnosti.

Ova razmišljanja potrebno je imati u vidu kako bi se drastično predočilo da, u vezi u nas izraženih zahtjeva u cilju mogućeg pristupa u članstvo EZ, treba poći od toga da će se svaki novi kandidat za ulazak u Zajednicu morati prilagoditi okvirnim uvjetima EZ, tj. uvjetima jedinstvenog tržišta, i da takav kandidat, usprkos svom zanimljivom i delikatnom geopolitičkom položaju na geografskoj karti Evrope (bez obzira na prelazne odredbe s nekim određenim rokom) neće moći postavljati svoje uvjete. Od Zajednice se ne mogu očekivati samo prednosti, nego se mora podijeliti i teret.

Kad govorimo u usklađivanju, samo jedan primjer: stvara se npr. tzv. "evropski kamion" određenih dimenzija, dozvoljenog maksimalnog pritiska po osovini, određenog gabarita, tačno fiksirane jačine, boje i položaja signalnih svjetala itd., pa je očito da se i naša industrija motornih vozila i autotransportna poduzeća moraju prilagoditi tim normama, odnosno, da se JUS-norme moraju prilagoditi normama EZ, ukoliko se uopće želimo nakon 1992.g. pojavljivati na putevima EZ. Sličnih zahtjeva ima i u drugim saobraćajnim granama, a za drugu predstojeću rundu pregovora između predstavnika naše zemlje i EZ u domeni transporta evidentirano je 20-ak neriješenih odnosno neusklađenih pitanja.

5. MOGUĆE PROMETNE POSLJEDICE ZA JUGOSLAVIJU

U ovom momentu ne preostaje nam ništa drugo nego da tek na razini pokušaja ocijenimo prometne posljedice za našu zemlju nakon 1992.g. Pri tome će biti dijelom i dosta nagađanja, jer se i u samoj EZ o tim posljedicama sudi često puta kontroverzno i s dosta razmimoilaženja. Konstatacije bi se mogle ogledati u slijedećem:

- Sve što je dosad bilo sigurno i na bilo koji način zaštićeno koncesijama ili minimalnim tarifama morat će se poslije

1992.g. upustiti na tržište bez milosti. Ovo se prije svega odnosi na cestovni međugradski (linijski) promet, ali - vjerojatno - još više i na željeznicu.

- Konkurencija će u cestovnom teretnom prometu postati još jača. Kod fleksibilnih poduzeća doći će do maksimalno mogućih inovacija i racionalizacija, kako bi se prevozne usluge mogle ponuditi što jeftinije. Nefleksibilni će propasti jer neće moći opstati na tom jedinstvenom tržištu.

- Ako željeznica u prekograničnom robnom prometu želi zadržati ili povećati svoj udio na tržištu, morat će se reorganizirati na međunarodnoj razini, te definirati i ponuditi transportnu odgovornost u takvom prometu. Usput napominjemo da JŽ moraju postati daleko atraktivnije nego što je sada slučaj, što međutim nije uslovljeno samo potrebom prilagođavanja odnosno pristupom Jugoslavije Zajednici, nego je neovisno od toga.

- Za krajnjeg korisnika svakako će se sniziti transportni troškovi, pa dakle - kako kaže Cerwenka⁴. - "ceteris paribus" - i finalna cijena proizvoda.

- U Jugoslaviji (kao i u nekim drugim zemljama EZ), postojeća podjela na vlastiti vozni park poduzeća (interprodukcija), te prigradski odnosno međugradski (dugolinijski) cestovni robni promet će nestati, jer će nestati i uzroci zbog kojih je takva podjela nastala. Prevoz za vlastite potrebe, kao poseban oblik cestovnog robnog prometa, u kojem je - pojednostavljeno rečeno - proizvođač robe identičan prevozniku robe, može se promatrati gotovo kao iznimka u inače svojevremeno strogo koncesioniranom cestovnom robnom prometu. Kako zbog liberalizacije koncesioniranje mora otpasti, to i ovakvo razlikovanje postaje besmisleno.

- Više neće biti bilateralnog ili multilateralog kontingentiranja, odnosno sistema dozvola za prekogranični robni promet, kao ni kontingenata za tranzit, jer više neće biti granica, na koje bi se mogli primjenjivati. Time će pasti i posljednja barijera u međunarodnom cestovnom robnom prometu, naime zabrana kabotaže, tj. zabrana obavljanja prevoza unutar neke zemlje vozilom koje nije registrirano u toj zemlji.

- Sa sigurnošću se može reći da neće biti moguća niti jednostrana ograničenja ukupne težine kamionskog vlaka, kao što je npr. sada u Austriji 38 t, prema 40 t sada u EZ⁵. Isto vrijedi i za unilateralno određivanje naknada za korištenje infrastrukture, dakle cestarina.

- Iz opisanog slijedi da bi se moglo ostvariti ekološki poželjno preusmjerenje

4. Ibid., p. 8.

5. U SFRJ je najveća dopuštena težina motornog vozila 40 t.

međugradskog cestovnog linijskog robnog prometa na željeznicu ekonomsko-tržišnim sredstvima, dakle atraktiviziranjem željeznice, a nikako ne restriktivnim mjera (kontingenti, ograničenja dozvoljene ukupne težine i sl.). U vezi s ovim potrebno je malo objašnjenje termina "ekonomsko-tržišna sredstva" i "političke restrikcije". Naime, izdaci - vanjski troškovi - koje pojedini nosioci prometa prouzrokuju svojim djelovanjem na prirodnu okolinu nisu ni u kojem slučaju političke restrikcije, nego samorazumljiv i legitiman tržišni instrument na dulji rok. A vanjski troškovi cestovnog robnog prometa - to danas više nitko ne osporava - su objektivno viši nego kod željeznice.

- Više uvjet, nego posljedica, za eventualni pristup Jugoslavije Zajednici bit će usklađivanje, pa možda i ukidanje, nekih naših zakona iz oblasti prometa i donošenje sasvim novih. Tu spada npr. Zakon o osnovama sigurnosti željezničkog prometa, Zakon o osnovama sigurnosti na cestama, Zakon o zračnoj plovidbi, Zakon o sistemima veza, kao i zakoni i drugi propisi koje donose republike i pokrajine.

6. ZAKLJUČAK

Jugoslavija će, u slučaju svog eventualnog zahtjeva za pristupanje u članstvo EZ, morati prihvatiti posve izmijenjenu EZ, odnosno evropsko jedinstveno tržište, kao gotovu činjenicu. Pri tome Jugoslavija teško da će moći postavljati neke uvjete, nego će naprotiv morati, uz mnogo napora, prihvaćati već važeće norme EZ. Kako pri tome, iz raznih razloga i različitih startnih pozicija, međusobno konkurentni nosioci prometa - cesta, željeznica i riječni promet - zbog pristupa Zajednici djelomično dopijevaju u jednu sasvim drugačiju situaciju, valja računati sa snažnim potresima u cijelom transportnom sektoru. Taj će potres zahvatiti kako strukturu prevoznih poduzeća, tako i udio na tržištu pojedinih nosilaca prometa. Zadatak svih zainteresiranih činilaca je da pravovremeno i u razumnim rokovima omoguće evolutivno odvijanje promjena i da svatko sposoban dobije šansu. Uostalom, glavni je zadatak sveevropske prometne politike jačati suradnju nosilaca prometa za razliku od njihovog sadašnjeg konkuriranja, a s obzirom na sveekonomski, dugoročni optimum.

SUMMARY

TRAFFIC INTERGRATION AS PART OF THE EC AFTER 1992.

The author considers the implications which could occur in the Yugoslav transport system after traffic integration in the EC 1992. He pays particular attention to the consequences if Yugoslavia becoming a full member of the EC and what would happen if Yugoslavia does not join the EC. In either case, Yugosla-

via's transport would have to adapt itself to a new situation which would bring about a violent shake-up in the whole transport sector.