

Dr. sc. Goran Vojković, mr. sc. Iva Olujić i Neven Grubišić Lučka politika u lukama unutarnjih...
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 4/2010., str. 887.-902.

Dr. sc. Goran Vojković, viši predavač,
Zagrebačke škole ekonomije i managementa,
mr. sc. Iva Olujić, stručni savjetnik,
Lučke uprave Vukovar,
Neven Grubišić, asistent,
Pomorskog fakulteta u Rijeci

LUČKA POLITIKA U LUKAMA UNUTARNJIH VODA – REGULACIJA ILI DEREGULACIJA?

UDK: 347.79 (497.5)

Primljeno: 15. XI. 2010.

Pregledni znanstveni rad

Hrvatska unutarnja plovidba proživljava iznimno veliku krizu, koja se samo dijelom može objasniti globalnom recesijom. Dosadašnji pravni model upravljanja lukama, temeljen prvo na strogoj sustavu koncesija, a potom na tek nešto liberalnijim odobrenjima ne može sam riješiti brojne nastale probleme. U članku se navode temeljni problemi hrvatskih luka unutarnjih voda, te pokazuje kako je pravni okvir samo jedan od nekoliko instrumenata lučke i prometne politike, te da je vjerovanje kako će organizacijska struktura luka sama riješiti brojne postojeće probleme bilo pogrešno. Razlozi zbog kojih su se hrvatski riječni promet i riječne luke našli u razvojnoj stagnaciji su punu dublji od same administrativno-legislativne razine. Navodi se kako je potrebno da hrvatska lučka politika u odnosu prema riječnim lukama bude u prostoru djelovanja zajedničke europske prometne politike. Zaustavljanje stagnacije i početak novog razvojnog ciklusa hrvatskih luka unutarnjih voda i hrvatske unutarnje plovidbe općenito se ne mogu pokrenuti samo izmjenom upravljačkog modela luka ili promjenom odnosa između lučke uprave i lučkih operatera. U članku se zaključuje kako je potrebno multidisciplinarno razviti novu strategiju razvoja ove prometne grane, a potom, temeljem takve strategije, razvijati i nove pravne modele.

Ključne riječi: *unutarnja plovidba, riječne luke, recesija, pravna regulacija, razvoj, Hrvatska*

1. UVOD

Globalna kriza koja je započela krajem 2007. godine u Sjedinjenim Američkim Državama¹, a tijekom 2008. i 2009. se proširila praktično na cijeli svijet dovela je do brojnih gospodarskih poremećaja, posljedica kojih je snažan pad bruto društvenog proizvoda (BDP) u velikom broju zemalja.

¹ Opširnije: Martin Neil Bailly and Douglas J. Elliott: The US Financial and Economic Crisis: Where Does It Stand and Where Do We Go From Here?, BROOKINGKS, June 2009.: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/0615_economic_crisis_bailly_elliott/0615_economic_crisis_bailly_elliott.pdf (12.11.2009.).

Kao i u svakoj gospodarskoj krizi, taj pad nije linearan – niti su sva gospodarstva pala linearno, niti su sve djelatnosti unutar neke regije ili države pale linearno. Što se tiče Republike Hrvatske, prema podacima Svjetske banke pad BDP-a u 2009. je bio 5,8%², dok se za 2010. predviđa daljnji pad od 1%³, a tek se u 2011. može očekivati skromni rast.

Unutarnja plovidba, pretežito zbog svoje inertnosti i okrenutosti klasičnim industrijskim granama, spada u gospodarske grane koje su osjetljive na ovakvu globalnu recesiju. „Unutarnja plovidba je svakako najsporiji oblik prijevoza, što je ograničavajući čimbenik njenog razvoja. Brodovima unutarnje plovidbe se stoga prevoze tereti koji ne trebaju brzo stići na odredište i koji su takvih svojstava da im vremenski dug prijevoz ne smeta.“⁴ Dodajmo i konkretnije podatke: “Prosječne brzine kretanja teretnih vlakova u željezničkom prometu veće su za oko 5 puta, a u cestovnom prometu teretnih vozila za oko 10 puta nego li brzina plovidbe u vodnom prometu. Kada su u pitanju masovni tereti čija kvaliteta ne ugrožava vrijeme prijevoza, onda je tu svakako prednost dana vodnom prometu.”⁵

S obzirom na navedene karakteristike unutarnje plovidbe, tipični tereti koji se prevoze ovom granom prijevoza – posebno na porječju Dunava gdje nije razvijen kontejnerski prijevoz – prvenstveno su sirovine (ugljen, koks, rudača), građevinski materijal (pijesak, šljunak, cigle), žitarice (pšenica, kukuruz), a osim njih se često pojavljuju i veliki komadni tereti koji se ne mogu prevoziti cestom ili prugom, odnosno njihov prijevoz cestom ili željeznicom kao specijalnog tereta je iznimno skup (transformatori i slična roba).

Širenje gospodarske krize iz financijskog u realni sektor snažno pogodilo gospodarske grane na koje je unutarnja plovidba, posebno unutarnja plovidba u Republici Hrvatskoj, uvelike naslonjena. Međutim, pretovar u hrvatskim riječnim lukama u 2009. godini smanjen je bitno više od gospodarske recesije. Tako je prema podacima za 2009. godinu u luci Vukovar pretovareno ukupno 158.097 tona raznih roba⁶, što je u odnosu na 2008. godinu, kada je pretovareno 461.045 t raznih roba, pad od 65,8 %!

Riječne luke u Republici Hrvatskoj suočavaju se danas s osjetnim padom prometne potražnje. Iako je u razdoblju od 2000. do 2007. godine bilo razdoblje

² Vidi: *Svjetska banka: Hrvatski oporavak neizvjestan*, Banka, online izdanje, 1.04.2010., <http://www.bankamagazine.hr/default.aspx?TabId=102&View=Details&ItemID=58800> (12.5.2010.).

³ Vidi: *Svjetska banka: U Hrvatskoj nema povjerenja u oporavak*, Banka, online izdanje, 22.07.2010., <http://www.bankamagazine.hr/Naslovnica/Hrvatska/tabid/102/View/Details/ItemID/61369/Default.aspx> (27.07.2010.).

⁴ Goran Vojković: *Luke unutarnjih voda*, Split, Hrvatski hidrografski institut, 2007., str. 10.

⁵ Ivan Dadić, Ljiljana Smoljić, Nikola Đaković: *Organizacija i eksploatacija riječnog prometa*, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti, Zagreb, 1996., str. 7.

⁶ Od toga Luka Vukovar d.o.o. 123.569 t; Nautica Vukovar d.o.o. 4.544 t; Terminal Dunav d.o.o. 15.503 t; VÜPIK d.d. Vukovar 14.481 t. Najveći pad bilježi operater Luka Vukovar d.o.o. koja se bavi pretovarom i skladištenjem raznih vrsta tereta (generalni, rasuti,...) čiji je promet pao u prosjeku 71,30%. Drugi operateri kao što je Nautica Vukovar d.o.o. (opskrba brodova dizel gorivom i mazivom je glavna djelatnost) i Terminal Dunav d.o.o. (pretovar i skladištenje nafte i naftnih derivata) ne bilježe toliko značajan pad prometa kao Luka Vukovar d.o.o.; izvor podataka: Lučka uprave Vukovar.

ekspanzije prometne potražnje na dunavskom koridoru, posljednje dvije godine dolazi do izrazito negativnih trendova za lučke operatere koji su tek djelomično posljedica gospodarskog pada i recesije. Naime teško je govoriti o recesiji kao isključivom razlogu pada prometne potražnje jer se u luci Vukovar, primjerice, na godišnjoj razini ostvaruje tek nešto više od 10% prometa iz 2007. godine kada je prekrcano preko jedan milijun tona tereta.⁷ Očito je da razloge višestrukog pada prometa treba tražiti osim u poslovno-gospodarskom okruženju i u odnosu države prema lukama unutarnjih voda i načinu provedbe prometne i lučke politike.

2.STANJE U RIJEČNIM LUKAMA I SUSTAVNE PROMJENE U PROMETNOM SEKTORU

2.1. Promjene na tržištu

Luke unutarnjih voda treba promatrati kao dio podsustava riječnog prometa koji djeluje pak u okviru općeg prometnog sustava koji se sastoji od komponenti željezničkog, cestovnog, pomorskog, zračnog i riječnog prometa. U takvim okolnostima uzroke stanja i tendencija u hrvatskim riječnim lukama, koje se može okarakterizirati kao razvojna stagnacija, treba tražiti u odnosu na opće stanje u riječnom prometu u Hrvatskoj i u široj regiji.

Prometni sustav obilježava svojevrsna inertnost prilagodbe promjenama. Razlog tome prije svega jest tehnička razina prilagodbe tj. dugi životni ciklus i dugi period povrata uloženog kapitala kod izgradnje prometne infrastrukture. Međutim, ne treba zanemariti i prilagodbe koje su potrebne na tehnološkoj, organizacijskoj i logističkoj razini.

Na transportnom tržištu posljednjih desetak godina mogu se uočiti sljedeće promjene:

1. promjene strukture tereta,
2. promjene u organizaciji transporta,
3. orijentacija na krajnjeg korisnika.

Promjene u strukturi tereta posljedica su promjena u proizvodnji i distribuciji robe. Razvoj informacijskih i komunikacijskih tehnologija povećao je udio uslužnog sektora u proizvodnji i transportu, te smanjio udio materijalne proizvodnje u društvenom proizvodu. Masovna proizvodnja, koja zahtjeva transport većih količina jediničnog tereta ustupa mjesto proizvodima visoke vrijednosti manje jedinične mase. Takve terete moguće je okrupniti u veće jedinice – kontejnere ili intermodalne transportne jedinice pa u tehnološkom smislu govorimo o integralnom transportu. Riječni promet i riječne luke dugi niz godina temeljili

⁷ Izvor podataka o pretovaru po godinama: Lučka uprave Vukovar.

su svoju razvojnu strategiju na transportu masovnih tereta i povoljnim odnosom prijevoznoga učinka i troškova prijevoza. Preduvjeti za razvoj integralnog transporta na unutarnjim vodnim putovima nisu ostvareni niti kroz tehnološku prilagodbu plovila ovoj vrsti prijevoza niti kroz prilagodbu lučkog sustava.

Drugačija struktura tereta zahtjeva specifične oblike organizacije transporta, tako da su se na transportnom tržištu etablirale specijalizirane kompanije koje se bave organizacijom i distribucijom transporta – logistički operateri i operateri kopnenog transporta. Pri tom konvencionalni lučki operateri (lučki štivadori) nemaju ni približno utjecaj na izravno ugovaranje usluga između broдача, uvoznika ili klasičnog špeditera, niti tržišnu snagu za privlačenje tereta. Za razvoj luka ključno je da se ostvari čvrsta poslovna veza na operativnoj i upravljačkoj razini između lučkih operatera i logističkih operatera.

Koncept orijentacije na krajnjeg korisnika pretpostavlja relokaciju proizvodno-uslužnih i distributivnih centara i promjenu prometnih tokova. Odluka o izboru tehnologije prijevoza i prometnog pravca ovisi o kvaliteti prometne usluge i pouzdanosti transporta. Presudni kriteriji prilikom odabira vrste transporta pri tom jesu fleksibilnost i točnost usluge. Fleksibilnost se manifestira kroz dostupnost prijevoza što bliže korisniku, uz što manje prekcaja iz jednog transportnog sredstva na drugo, dok točnost označava sposobnost dolaska prijevoznog sredstva u točno određeno vrijeme (“*just-in-time*”).

2.2. Potreba za novom organizacijom luka

Nova poslovna filozofija zahtijeva preispitivanje uloge pojedinih riječnih luka u Republici Hrvatskoj. U osnovi moguća su dva koncepta:

Luka može egzistirati kao industrijska luka u funkciji jednog subjekta koji ju koristi u sklopu proširenog proizvodnog procesa. Luka je u tom slučaju dio tehnološkog procesa unutarnjeg transporta tereta u kojem služi kao ishodište sirovina za proizvodnju ili kao distributivno skladište za otpremu do potrošača (primjer je luka Osijek). S obzirom da je luka dio sustava unutarnjeg transporta nekog većeg industrijskog pogona, pretpostavka je da se luka nalazi neposredno uz takav proizvodni pogon. U slučaju industrijske luke, njen razvoj ovisi isključivo o poslovnoj politici subjekta koji ju koristi za potrebe vlastitog proizvodnog procesa tj. razvoj je vezan uz samu industriju. Luka, dakle nema autonomnosti niti u smislu odlučivanja niti u smislu razvoja.

Drugi koncept podrazumijeva luku kao komercijalno-trgovačko središte u čijem neposrednom zaleđu se nalazi komercijalno-logistička zona ili distributivno-logistički centar s polivalentnom strukturom robe. Pri tom je ključno naglasiti da takav koncept pretpostavlja uspostavu partnerskih odnosa između privatnog i javnog sektora (javno-privatno partnerstvo), a to znači reorganizaciju postojećeg sustava temeljenog na odnosu lučka uprava - operater.

Positivan učinak na budući razvoj riječnih luka u Republici Hrvatskoj u odnosu na identificirane promjene na transportnom tržištu, moguće je postići jedino sustavnim pristupom i sveobuhvatnošću mjera lučke i prometne politike kojima će se reagirati na postojeće promjene i uzroke stagnacije riječnog prometa.

3. DOSADAŠNJE OBAVLJANJE LUČKIH DJELATNOSTI – TEMELJEM KONCESIJA I ODOBRENJA

3.1. Razdoblje 1998.-2007. – primjena koncesija

Pravni status luka unutarnjih voda i njihov razvrstaj, lučko područje, lučke djelatnosti i njihovo obavljanje, građenje i korištenje lučkih građevina, red u lukama, ustroj lučkih uprava i druga pitanja bitna za obavljanje lučkih djelatnosti bili su od 1998. godine uređeni u Republici Hrvatskoj *Zakonom o lukama unutarnjih voda*⁸ [ZLUV].

ZLUV je izričito propisivao u čl. 17. kako se pravo obavljanja lučke djelatnosti⁹ stječe temeljem koncesije. Ona se sukladno odredbama ZLUV-a davala na temelju javnog natječaja kojeg raspisuje lučka uprava, dakle tijelo koje upravlja lukom, a daje se na određeno vrijeme uz ispunjavanje određenih, strogo propisanih uvjeta. Najduže vrijeme na koje se koncesija može dati bilo je određeno u čl. 33 st. 1. *Uredbe o postupku davanja koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti u lukama unutarnjih voda*¹⁰ i iznosilo je 30 godina.

Riječ “koncesija” potječe od latinske riječi *concessio, onis*, što znači dopuštanje, dopuštenje, uopće opraštanje kazne. „Moglo bi se dakle reći kako se spomenuta značenja uglavnom svode na to da se pod pojmom koncesija podrazumijeva izvjesna dozvola, odnosno određeno dopuštanje ili odobrenje.“¹¹

Iako se u teoriji pojam koncesije na definira jednoznačno, možemo najkraće reći kako je koncesija dozvola za obavljanje neke djelatnosti uvjetovane posebnim odobrenjem.¹² Postupak donošenja koncesije je u pravilu složen. „U postupku se koncesije donose dva akta bitno različita po svojoj pravnoj prirodi. Prvi je akt odluka o koncesiji dok je drugi akt ugovor o koncesiji, koji se sklapa na osnovi akta o koncesiji. Prvi akt, tj. odluka o koncesiji pojedinačan je, odnosno individualan akt koji donosi davatelj koncesije i on je jednostran u tom smislu

⁸ Narodne novine, br. 142/98 i 65/02.

⁹ Popis lučkih djelatnosti vidi u čl. 15. i 16. ZLUV-a.

¹⁰ Narodne novine, br. 163/04

¹¹ Ivo Borković: *Pravna priroda koncesije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, godište XXVIII, broj 1-2, 1991., Split, str. 14.

¹² Opširnije: Goran Vojković: *Pomorsko dobro i koncesije*, Split, Hrvatski hidrografski institut, 2003., str. 152.-156.

što njegov sadržaj određuje isključivo donositelj. (...) Druga vrsta akta koji se u postupku podjeljivanja koncesije donosi jest ugovor o koncesiji koji davatelj koncesije i ovlaštenik sklapaju na osnovi odluke o koncesiji. Ovaj je ugovor oblik građanskopravnog posla i rezultat je suglasnosti volja stranaka te se na njega odnose norme građanskog prava koje vrijede za ugovore.“¹³ ZLUV iz 1998. godine je propisivao bitne elemente odluke o koncesiji.¹⁴

Obavljanje lučkih djelatnosti temeljem koncesije ima, gospodarski gledano, svoje prednosti i mane. Prednosti su svakako u tome što lučka uprava ima snažan nadzor nad obavljanjem lučkih djelatnosti. Također, prednost je što ovlaštenik koncesije može dugoročno planirati svoj razvoj i investicije u stabilnim okvirima zadanim koncesijskim odnosom. S druge strane, kruto postavljen gospodarski odnos može u slučaju promjene gospodarskih okolnosti otežati pa i onemogućiti rad ovlaštenika koncesije.

3.2. Razdoblje od 2007. – primjena odobrenja

Postojeći propis koji regulira pitanje obavljanja lučkih djelatnosti na lukama unutarnjih voda, *Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda*¹⁵ [ZPLUV], koji je stupio na snagu 2007. godine, umjesto koncesija uvodi odobrenja.¹⁶

Ovdje moramo napomenuti da se unatoč promjeni pravnog okvira velik broj lučkih djelatnosti u hrvatskim lukama unutarnje plovidbe obavlja temeljem koncesija – jer prema prijelaznoj odredbi ZPLUV-a postojeći koncesionari imaju pravo obavljanja lučke djelatnosti temeljem koncesije do redovnog isteka istih (odnosno do oduzimanja, ukoliko koncesiju ne koriste pravilno). Tako će postojeći ugovori o koncesijama biti na snazi narednih deset do petnaest godina.

ZPLUV je bitno šire definirao lučke djelatnosti od prethodnog Zakona, uključivši u njih i određene industrijske djelatnosti vezane uz lučke kapacitete.¹⁷

Kao što je navedeno, ZPLUV više ne poznaje koncesije. Prema čl. 143. na lučkom području lučki korisnici smiju obavljati lučke djelatnosti na temelju odobrenja. Navedeno odobrenje je upravni akt koji donosi lučka uprava, uz prethodnu suglasnost nadležnog ministarstva. Protiv tog akta žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor.

¹³ Ivo Borković: *Primjena općeg pravnog režima koncesije na pomorsko dobro*, referat s Okruglog stola “Pomorsko dobro i koncesije”. Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 1995., str. 25.-27.

¹⁴ Prema odredbama ZLUV-a, čl. 20., “Odluka o davanju koncesije sadrži osobito: određenje trgovačkog društva i lučke djelatnosti za koje se daje koncesija; način, uvjete i vrijeme obavljanja djelatnosti, ovlaštenja i obveze davatelja koncesije; prava i obveze ovlaštenika koncesije uključujući obvezu građenja, održavanja i modernizacije lučkih građevina, te postavljanja određenih lučkih uređaja potrebnih za obavljanje tih djelatnosti, visinu naknade ili osnovu za visinu koncesijske naknade.”

¹⁵ Narodne novine, br. 107/07 i 132/07.

¹⁶ O novom sustavu odobrenja umjesto koncesija opširnije: Goran Vojković: *Inland Ports in the Republic of Croatia: Approvals for Port Activities Instead of Concessions*, PROMET - Traffic&Transportation, Zagreb, vol. 20, god. 2008, br. 6; 395-399

¹⁷ Vidi članke 141. i 142. ZPLUV-a

Novo pravno rješenje se nalazi u samom Zakonu i uvodi izravnu korelaciju između duljine trajanja odobrenja i investicija u luku. Prema čl. 144. st. 2. ZPLUV-a, rok na koji se daje odobrenje za obavljanje lučke djelatnosti određuje se na osnovu sljedećih kriterija:

1. lučki korisnik ne namjerava poduzimati značajnije investicije u luci, maksimalni rok je 5 godina;
2. lučki korisnik namjerava poduzeti značajne investicije u opremu i uređaje za obavljanje lučke usluge, maksimalni rok je 10 godina;
3. lučki korisnik namjerava poduzeti značajne investicije u trajnu imovinu, infrastrukturne ili suprastrukturne objekte i uređaje koji mu služe za obavljanje lučke usluge, maksimalni rok je 25 godina.

Nadalje se propisuje kako se rok na koji se daje odobrenje za obavljanje ostalih gospodarskih djelatnosti određuje ovisno o visini investicije i utvrđuje se na temelju studije o gospodarskoj opravdanosti projekta.

No, s druge pak strane, niti sam ZPLUV, niti podzakonski akt kojim se propisuju kriteriji za određivanje lučkih pristojbi – *Pravilnik o kriterijima za određivanje lučkih pristojbi*¹⁸, ne propisuju egzaktnu metodu procjene i definiciju “značajne investicije”. Stoga je procjena prepuštena diskrecionoj ocjeni članova upravnih vijeća lučkih uprava i stručnih službi nadležnog ministarstva koje daje prethodnu suglasnost lučkoj upravi za dodjelu odobrenja što otvara mogućnost za različita tumačenja i primjenu ovih odredbi.¹⁹

Dakle, najdulji rok za davanje koncesije bio 30 godina, dok je rok za davanje odobrenja skraćen na 25 godina. Međutim, ZPLUV je pripreman i donesen prije nastanka globalne svjetske krize i promjene koje je donio više se ne mogu smatrati dovoljnim.

4. TEMELJNI PROBLEMI LUKA UNUTARNJIH VODA DANAS

Provođenje prometne i lučke politike obuhvaća određena načela, ciljeve i mjere kojima se ostvaruje funkcionalnost i usklađenost razvoja prometnog i gospodarskog sustava te njegova društvena i ekološka prihvatljivost. Razvoj prometnog sustava unutarnje plovidbe i luka unutarnjih voda intenzivno se potiče u okviru Europske unije upravo zbog neuravnoteženosti triju strukturnih elemenata održivog razvoja (gospodarski, društveni i ekološki) u prometnom sektoru kao posljedica preintenzivnog razvoja pojedinih transportnih grana,

¹⁸ “Narodne novine” 20/2009.

¹⁹ Naknada za korištenje luke koju plaćaju lučki korisnici koji obavljaju lučke djelatnosti jedna je od vrsta lučkih pristojbi prema odredbama ZPLUV-a. *Pravilnik o kriterijima za određivanje lučkih pristojbi* vrlo općenito navodi u čl. 11. st. 2.: „Naknada za korištenje luke sastoji se od stalnog i promjenjivog dijela, a njihova visina se određuje ovisno o opsegu i visini potrebnih ulaganja, pogodnosti i materijalnim učincima koji se postižu obavljanjem djelatnosti.“

prvenstveno cestovnog prometa.²⁰ Trend razvoja u riječnom prometu i riječnim lukama u Hrvatskoj izvjesno ne ide u prilog tezi da se organizirano i sustavno pristupa rješavanju ovog problema.

Unutarnja plovdba Republike Hrvatske je u iznimnoj krizi. Do sada postojeći pravni okviri (govorimo u množini jer se temeljem prijelazne odredbe ZPLUV-a stari koncesijski sustav danas uvelike primjenjuje) nisu bili predviđeni za teške potrese na tržištu, a studije o gospodarskoj opravdanosti projekta i drugi razvojni dokumenti koje su prilagali tražitelji koncesije, odnosno odobrenja nisu predvidjeli svjetsku gospodarsku krizu.

Postavlja se pitanje kojim mjerama država može djelovati u cilju stvaranja pozitivnog okruženja za razvoj riječnih luka? Da li djelovati liberalnijim sustavom izdavanja odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti i da li bi time proizvela pozitivne učinke na interes potencijalnih investitora, ili intenzivnije djelovati mjerama regulacije na ukupnu konkurentnost lučkog sustava, ali i unutarnje plovidbe u cjelini?

U periodu od stupanja na snagu ZLUV-a (a operativno od 2000. godine) do danas država je u sektoru unutarnje plovidbe koristila sljedeće instrumente lučke i prometne politike:

- instrumente investicijske politike (investicije u lučke građevine i vodne putove),
- instrumente organizacijske politike (osnivanje lučkih uprava i privatizacija luka),
- instrumente regulacije cijena (lučke pristojbe, maksimalni iznosi lučkih tarifa),
- državne potpore (subvencije, kreditna jamstva),
- administrativne instrumente regulacije (tehnički uvjeti za luke, uvjeti za lučke djelatnosti), te
- koncesije, kao poseban instrument regulacije tržišta.

Navedeni instrumenti imali su u tom periodu veće ili manje značenje s obzirom na učinke koje su proizveli. Pozitivni učinci najčešće su se mjerili ostvarenim rezultatima u pogledu obnove ili modernizacije lučke infrastrukture i vodnih putova, dakle ograničavali su se na investicije. Učinci ostalih mjera nisu u dovoljnoj mjeri artikulirani niti istraženi bilo u smislu kvantifikacije njihovih učinaka s obzirom na lučke korisnike, bilo u smislu opće konkurentnosti pojedine luke i lučkog sustava. Same investicije ma koliko bile korisne, ne mogu ostvariti dovoljne učinke ako ostali elementi strukture lučkog i prometnog sustava nisu na istoj ili barem sličnoj kvalitativnoj razini.

²⁰ Opširnije: *Communication from the Commission on the promotion of inland waterway transport "NAIADES" - an integrated european action programme for inland waterway transport* (COM/2006/0006 final), Commission of the European Communities, Brussels, 2006.

U proteklom periodu vjerovalo se da će nova organizacijska struktura luka, po uzoru na morske luke, proizvesti onaj neophodni kvalitativan iskorak i osigurati dugoročnu stabilnost lučkih djelatnosti te konkurentnost hrvatskim riječnim lukama. Međutim do se nije dogodilo iz nekoliko razloga:

- Sama privatizacija nije se provela po posebnom zakonu niti po kontroliranim uvjetima. Rezultat je bio različit od luke do luke, ali općenito uzevši nije ostvaren nikakav pomak u smislu generiranja veće tržišne i financijske snage lučkih operatera.
- Novonastale lučke uprave, često vođene lokalnim političkim utjecajima, nisu mogle djelovati koherentno, čime je njihovo značenje bitno umanjeno i utjecaj izvan lokalnih granica ograničen. Na operativnoj razini nedovoljna snaga i utjecaj lučkih uprava posebno je izražena u odnosima sa ostalim akterima koji sudjeluju u transportnom lancu, a bitni su za funkcionalnost lučkog sustava, kao što su primjerice, Hrvatske željeznice.²¹
- Autonomnost luka samo je prividno ostvarena zakonskim rješenjima koja se međutim ne provode. Bitno obilježje autonomnosti je tržišna samostalnost luka, no u stvarnosti je prisutan centralizam odgovornosti i financijska ovisnost o centralnoj vlasti.

U takvim okolnostima sustav koncesija, kakav je bio do donošenja ZPLUV-a bio je unaprijed osuđen na propast. Jedno od bitnijih obilježja koncesijskog sustava je transparentnost i javnost postupka odabira koncesionara. No gotovo sve dosadašnje koncesije bile su tzv. prioritetne (prvenstvene) koncesije na koje su pravo, zbog tako definiranih odredbi zakona, imali dotadašnji lučki operateri bez obveze provedbe javnog natječaja i bez unaprijed programiranih i utvrđenih uvjeta i kriterija koje bi trebali ispuniti.

Novi (sadašnji) sustav odobrenja također ima ozbiljnih manjkavosti. On je temeljen na precizno definiranim dugoročnim planovima razvoja. No danas ne samo da se buduća gospodarska kretanja ne mogu predvidjeti s dovoljnom preciznošću²², već je i nepoznato kada će biti pokrenuti infrastrukturni radovi koji bi bitno trebali promijeniti sliku hrvatske unutarnje plovidbe; prvenstveno tu mislimo na izgradnju kanala Vukovar-Šamac, dovođenje plovnosti Save na IV. kategoriju te izgradnju nizinske željezničke pruge prema Rijeci.

Da li današnjim uvjetima koncesionar, odnosno imatelj odobrenja može jamčiti razvoj sukladno dugoročno definiranim planovima? Možemo jasno reći: ne, posebno ukoliko je koncesija, odnosno odobrenje dano za usko određenu namjenu. Tako je primjerice VUPIK riječni pretovar d.o.o. dobio koncesiju za

²¹ Korisnika lučkih usluga zanima trošak na cjelokupnom prometnom pravcu; s obzirom da se riječni promet gotovo uvijek pojavljuje u kombinaciji sa željezničkim ili cestovnim prometom; nedovoljna koordinacija u određivanju cijena ili neusklađenost pojedinih grana prometa kao posljedica će imati (i u praksi ima!) korištenje drugih prometnih sredstava i pravaca od strane krajnjeg korisnika.

²² Treba uzeti u obzir činjenicu da je za hrvatske luke unutarnjih voda iznimno bitno i tržište Bosne i Hercegovine, u kojoj gospodarske probleme prate i političke nestabilnosti, a za koje se ne može objektivno pretpostaviti kada će biti riješene.

utovar, istovar i pretovar rasutog tereta (žitarica i uljarica) na specijaliziranom terminalu za žitarice i uljarice u luci Vukovar.²³ Međutim, pretovar takvih specijaliziranih tereta ovisi o sezoni, ali i o posebnim zaštitnim carinama. Tako je svega tri mjeseca nakon što je VUPIK riječni pretovar d.o.o. dobio koncesiju Vlada Republike Hrvatske donijela *Uredbu o uvođenju izvozne carine na pšenicu*²⁴ u iznosu od 98 eura po toni, koja praktično onemogućava izvoz pšenice. Ovlaštenik koncesije nije mogao predvidjeti takve okolnosti.

Treba uzeti u obzir i činjenicu da su neki gospodarski sektori koje u velikoj mjeri koriste luke unutarnjih voda, kao što je građevinski sektor, vezane uz proizvodne cikluse. Potreba za prekrcajem i drugim lučkim djelatnostima vezanim uz pijesak, šljunak, cigle, cement i drugi građevinski materijal uvelike ovisi o trenutnom stanju tržišta.

Nadalje, sam tehnološki razvitak dovodi nove robe i tehnologije (ne samo po pitanju pretovara, već i primjerice oplemenjivanja i drugih industrijskih djelatnosti). Tako je zbog pojave biogoriva na tržištu Lučka uprava Vukovar posebnom *Odlukom o definiranju sadržaja lučke djelatnosti*²⁵ odredila da termini „dizel gorivo i mazivo“ i „nafta i naftni derivati“ iz postojećih odluka o koncesiji za obavljanje lučke djelatnosti u luci Vukovar podrazumijevaju: naftu i naftne derivate, maziva, i biogoriva. U pitanju je specifičan slučaj, biogoriva su po karakteristikama i svrsi jednaka odgovarajućim naftnim derivatima, te je ovakvo rješenje bilo moguće; no da je u pitanju neki sasvim novi teret, ne bi se moglo proširiti opseg obavljanja lučke djelatnosti širim definiranjem pojma.

5. PROSTOR I SMJERNICE DJELOVANJA LUČKE POLITIKE

Lučku politiku u dijelu riječnih luka treba promatrati u kontekstu opće prometne politike koja je u Hrvatskoj još uvijek formalno definirana *Strategijom prometnog razvitka Republike Hrvatske*²⁶ donesene 1999. godine. Ta je Strategija ciljana isključivo na infrastrukturni element prometnog sustava, te da je profilirana sektorski. S druge strane, u okolnostima kada je Hrvatska pred vratima Europske unije, kroz proces pridruživanja događaju se promjene koje izravno impliciraju redefiniranje prometne strategije sa svrhom usklađivanja prometne politike za općim načelima prometne politike Europske unije.²⁷ Neophodno je i da hrvatska lučka politika u odnosu prema riječnim lukama bude u prostoru djelovanja

²³ Odluka Upravnog vijeća Lučke uprave Vukovar od 16.06.2007., Broj: UV-07-12/05.

²⁴ Narodne novine, br. 95/07.

²⁵ Odluka Upravnog vijeća Lučke uprave Vukovar od 18. ožujka 2006., Broj: UV-06-12/04.

²⁶ Narodne novine, br. 139/99.

²⁷ Vidi: *White Paper European transport policy for 2010: time to decide*, Commission of the European Communities, Brussels, 2001.

zajedničke europske prometne politike. Glavne komponente te politike jesu: konkurentnost, kohezija i okoliš.²⁸

Konkurentnost se očituje prvenstveno u stvaranju konkurentnog okruženja u kojem prometni sustav djeluje. Konkurentnost pretpostavlja i primjenu načela tržišnog poslovanja i eliminiranje državnih potpora bilo izravnih ili neizravnih (npr. kroz povlaštene koncesijske naknade, garancije, oslobođanje od dobiti). Specifični oblik državne potpore predstavljaju i prioritete (prvenstvene) koncesije koje su dodijeljene postojećim lučkim operaterima u lukama.

Posebno treba naglasiti da se državne investicije čak i kad su ograničene na infrastrukturu ukoliko se poduzimaju u lukama gdje ne postoji konkurentno okruženje tj. gdje takve investicije imaju ograničenu korist, također smatraju državnim potporama, čime se bitno sužava prostor za intervenciju javnog sektora. Mjere investicijske politike koje javni sektor treba i mora provoditi trebaju stoga biti dobro osmišljene i odmjerene na način da se one ostvaruju kao partnerski odnos s privatnim sektorom na ravnopravnoj osnovi kada je u pitanju podjela rizika od ulaganja u lučku infrastrukturu i lučku suprastrukturu.

Druga komponenta na kojoj se temelji prometna politika EU jest kohezija, kao društvena kategorija. Ova komponenta koja je temeljena na konceptu regionalnog razvoja i povezivanje manje razvijenih područja s onim razvijenijim, predstavlja važno područje koje osigurava manevarski prostor kojeg država putem javnog sektora može iskoristiti za poticanje razvoja prometnog sustava kao generatora razvoja. Riječni promet može se smatrati generatorom razvoja u područjima uz vodotoke Save i Dunava gdje je moguće napraviti kvalitativna poboljšanja u prometnoj infrastrukturi kroz korištenje kohezijskog fonda.

Kako bi riječni promet i riječne luke mogle doprinijeti regionalnom razvoju potrebno je uspostaviti vezu između razvoja luke, investicija u lučke građevine i regionalnog razvoja područja koja gravitiraju vodnim putovima i riječnim lukama. Uspostavljanje te veze predstavlja i najveći izazov jer je njegova realizacija moguća uz koordinirano djelovanje različitih subjekata na državnoj i lokalnoj razini. Kroz koordinirano djelovanje različitih interesnih grupa na državnoj i lokalnoj razini potrebno je artikulirati programe i projekte koji bi proizveli očekivani učinak u skladu s ciljevima prometne i gospodarske politike, ali isto tako bili usklađeni s politikom prostornog uređenja, zaštite prirodne baštine, sektorskim politikama u području poljoprivrede, energetike, turizma, i sl. Posebno je važno objediniti na planskoj osnovi planove razvoja luka, pristaništa i područja neposredno uz vodne putove te planove razvoja gospodarskih zona.

Treća komponenta na kojoj se zasniva europska prometna politika je zaštita i očuvanje okoliša. S obzirom na odnos transportnog učinka i veličine rizika od onečišćenja te odnos veličine eksternih troškova i ostvarenoga transportnog učinka, riječni promet predstavlja uz željeznicu ekološki najpoželjniji način prijevoza.

²⁸ David Banister et al: *European Transport Policy and Sustainable Mobility*, Taylor & Franics Group, London/New York, 2000., str. 57.

6. PRIJEDLOZI KOREKTIVNIH MJERA

Koncesijski sustav u lukama unutarnjih voda temeljio se na koncesiji kao pravu na obavljanje lučke djelatnosti. Takav oblik koncesije djelomično ima smisla tamo gdje su resursi ograničeni. U slučaju riječnih luka ne može se govoriti o ograničenosti resursa (osim prostornih u postojećim lukama) nego o manjku resursa. To se odnosi na kvalitetu vodnih putova i njihovu plovnost do međunarodnih luka na rijeci Savi i rijeci Dravi, te na kvalitetu i izgrađenost lučke infrastrukture. Manjak ili deformacija elemenata na tehničkoj razini dovodi do nefunkcionalnosti i invalidnosti sustava. U takvim okolnostima neopravdano je očekivati da bi se administrativnom mjerom, tj. koncesijom moglo korigirati stanje. Zanimljivo je da *European Transport Policy and Sustainable Mobility* u mjere prometne politike navodi koncesije kao zaštitnu mjeru regulacije tržišta (cilj je zaštititi okoliš ili prostor), a ne kao mjeru kojom bi se ostvarila gospodarska efikasnost.²⁹

ZPLUV-om je ukinut ranije prilično rigidno osmišljen koncesijski sustav, a umjesto koncesije, pravo za obavljanje lučke djelatnosti stječe se odobrenjem. Odobrenje je svojevrсни regulativni akt kojim se definiraju osnovni uvjeti kojih se lučki operater mora pridržavati u obavljanju svoje djelatnosti.

Da li krenuti putem daljnje liberalizacije? Krajnja mjera kojom bi se potpuno ukinulo odobrenje za obavljanje lučke djelatnosti moguća je, međutim ne i preporučljiva u postojećim okolnostima. Naime, parcijalna mjera ukidanja odobrenja, značilo bi potpunu deregulaciju tržišta lučkih usluga, pa se postavlja pitanje svrhe postojanja postojećeg organizacijskog modela u lukama. Osim toga to bi značilo potpuno prepuštanje luka svojevrсноj stihiji i volji lučkih operatera, te zaustavilo ionako male investicije u lučku infrastrukturu od strane države.

Glavni problem unutarnje plovidbe i riječnih luka nije cijena lučke usluge, previsoka naknada, ili komplicirana procedura izdavanja odobrenja, već su to manjak kvalitetnih infrastrukturnih i suprastrukturnih resursa, ponuda kopnene komponente prijevoza, te iz tog razloga nezainteresiranost tržišta. Stoga ukidanje odobrenja ne bi proizvelo očekivane pozitivne učinke.

Pozitivan učinak može se postići jedino sustavnim pristupom i sveobuhvatnošću mjera lučke i prometne politike kojima će se otkloniti ili barem ublažiti negativni trend u unutarnjoj plovidbi. U tom cilju moguća su sljedeća poboljšanja:

- Investicijsku politiku intenzivirati kako bi se ostvario srednjoročni plan razvitka posebno u odnosu na prioritete koji su postavljeni kroz IPA pretpriступnu strategiju.
- Reorganizirati lučke uprave, osnovati zajedničku lučku upravu za luke unutarnjih voda, u kojoj se planira i provodi zajednička lučka politika, donose provedbeni akti, upravlja nacionalnim projektima i aktivno sudjeluje u pripremi, upravljanju i implementaciji projekata koji se financiraju iz EU

²⁹ David Banister et all, op. cit., str. 160.

fondova. Postojeće lučke uprave trebale bi djelovati kao operativne službe na lokalnoj razini (alternativa je: organiziranje samo jedne lučke uprave za luke unutarnjih voda u Republici Hrvatskoj, dok bi postojeće lučke uprave postale ispostave)³⁰.

- Ostvariti čvršću sinergiju između luka i pristaništa unutarnje plovidbe i željeznice u planiranju infrastrukture, promidžbi prometnog pravca i definiranju zajedničkih tarifa uzimajući u obzir troškove na čitavom transportnom lancu.

Naravno, operativna provedba i dubina navedenih promjena i poboljšanja trebala bi biti unaprijed na odgovarajući način istražena – te se novi propisi pisati temeljem odgovarajućih simulacija i modela koji uključuju gospodarske i prometno tehnološke elemente.

Razlozi zbog kojih su se hrvatski riječni promet i riječne luke našli u razvojnoj stagnaciji su puno dublji od same administrativno-legislativne razine kojom su uređeni odnosi između lučkih uprava i lučkih operatera. Kao ključni razlozi mogu se izdvojiti manjak kvalitetnih infrastrukturnih i suprastrukturnih resursa, ponude kopnene komponente prijevoza, promjene u strukturi tereta i distribuciji prometnih tokova. Pozitivan učinak može se postići jedino sustavnim pristupom i sveobuhvatnošću mjera lučke i prometne politike kojima će se otkloniti ili barem ublažiti negativni trend u riječnom prometu. U tom smjeru moguća su sljedeća poboljšanja:

1) Integralno planiranje prostora

- a) zajedničko planiranje i zoniranje lučkih i komercijalno-industrijskih područja uz vodne putove,
- b) ostvarivanje veze između lučkih planova i regionalnih planova razvoja, planova razvoja gospodarstva, zaštite okoliša i dr.,
- c) koordinirano djelovanje različitih interesnih grupa na državnoj i lokalnoj razini.

2) Mjere investicijske politike

- a) kvalitetno povezivanje luka s glavnim cestovnim prometnim koridorima,
- b) investiranje u lučke kapacitete za potrebe intermodalnog transporta,
- c) korištenje privatnog kapitala kroz partnerski odnos javnog i privatnog sektora (javno-privatno partnerstvo).

3) Organizacijske mjere

- a) uspostava upravljačko-operativne strukture između javnog i privatnog sektora u upravljanju i vođenju poslovanja luka,

³⁰ Kao kuriozitet možemo navesti činjenicu da ogromnim lučkim sustavom Savezne Države Indiane upravlja relativno mala ustanova *Lučko povjerenstvo Indiane*. Opširnije: Goran Vojković, Luke unutarnjih voda, *op. cit.*, str. 284.-287.; Ralph D. Gray.: *Public Ports for Indiana – A History of the Indiana Port Commission*, Indiana Historical Bureau, Indianapolis, 1998.

- b) objedinjavanje programsko-planskih aktivnosti lučkih uprava kroz centralizirani sustav gdje bi se upravljalo nacionalnim projektima iz međunarodnih fondova,
 - c) ostvarivanje čvrste poslovne veze na operativnoj i upravljačkoj razini između lučke uprave, lučkih operatera i logističkih/kopnenih operatera.
- 4) Mjere politike regulacije
- a) otvaranje tržišta lučkih usluga za logističke operatere i operatere kopnenog transporta pri čemu kriteriji odabira trebaju biti tržišna snaga tih operatera,
 - b) kontinuirano unaprjeđenje sigurnosti i smanjivanje stupnja rizika od onečišćenja,
 - c) odobrenjima za obavljanje lučke djelatnosti treba štititi resurse koji su ograničeni, spriječiti nekontrolirano i nenamjensko korištenje prostora te osigurati poštovanje zahtjeva u pogledu prometne sigurnosti i sigurnosne zaštite.

Navedene skupine mjera neophodno je promatrati jedinstveno. Realizacije nekih od ponuđenih mjera uvjetovane su realizacijom neke druge skupine mjera. Tako, primjerice, investicije kroz javno-privatno partnerstvo vrlo vjerojatno zahtijevaju reorganizaciju upravljanja lukama, tj. uvjetovane su uspostavljanjem drugačije upravljačko-operativne strukture od postojeće, te pretpostavljaju promjene u odnosima lučka uprava - lučki operater, te moguće oduzimanje koncesija koje se ne izvršavaju.

7. ZAKLJUČAK

Zakonodavac je i kod donošenja ZLUV-a i kod donošenja ZPLUV-a iznimno veliku pažnju posvetio pravnim odnosima unutar lučkog područja, preciznije odnosu lučka uprava - koncesionar, odnosno lučka uprava - imatelj odobrenja. Međutim, praksa je pokazala da u situaciji vrlo nesređene plovnosti na Savi, prostornih ograničenja u Vukovaru ili problema s nanosima pijeska i šljunka u Osijeku – sam upravljački model, bio on stroži ili liberalniji ne može samostalno dovesti do uspjeha.

Stav da će se luke razvijati temeljem strogo određenih koncesijskih odnosa, odnosno nešto liberalnijih koncesija, da je sukladno uvjetima natječaja dovoljno imati precizno (i često preoptimistično!) opisane razvojne planove – pokazao se kao neuspješan i neučinkovit. Pravni model može pomoći razvoju, ali on sam ne može biti generator razvoja.

Hrvatski sabor je 15. svibnja 2008. donio *Strategiju razvitka riječnog prometa u Republici Hrvatskoj (2008.-2018.)*³¹. Donošenje strategije (donesena je temeljem ZPLUV-a) svakako se može smatrati pozitivnim, a vrlo pozitivno je

³¹ Narodne novine, br. 65/08.

i što je donesena više nego dvotrećinskom većinom zastupnika (102 glasa “za”, 6 “protiv”, 1 “suzdržan”)³², što govori kako je razvoj ove grane prometa nacionalni interes, iznad stranačkih i koalicijskih odnosa.

Međutim, Strategija je donesena prije početka recesije, u razdoblju kada je hrvatska unutarnja plovidba imala najviši pretovar od početka hrvatske neovisnosti. Poglavlje „Tržište“ je u sklopu same Strategije najkraće – sastoji se od dva odlomka i jednog grafikona, te jednostavno ne može biti kvalitetna smjernica za donošenje novih propisa.

Još je godine 1979. R. O. Goss je, posjetivši velik broj svjetskih morskih luka i objavivši rezultate tih posjeta u opsežnoj i vrlo zanimljivoj studiji primijetio kako države sa sličnim zemljopisnim okruženjem i kulturnom tradicijom imaju vrlo različite koncepcije organizacije i djelovanja svojih luka.³³ Goss navodi primjer luka Hong Kong i Singapur koje unatoč mnogim povijesnim i gospodarskim sličnostima imaju velike organizacijske razlike: Singapur ima Lučku upravu koja obavlja gotovo sve djelatnosti u lučkom području, dok je Hong Kong najveći broj lučkih djelatnosti prepustio privatnom sektoru.³⁴

Dakle, pravni model jest bitan, ali je iluzorno očekivati da će on sam riješiti probleme unutarnje plovidbe i donijeti terete u posustale hrvatske riječne luke. Zaustavljanje stagnacije i početak novog razvojnog ciklusa hrvatskih luka unutarnjih voda i hrvatske unutarnje plovidbe općenito ne mogu se pokrenuti samo izmjenom upravljačkog modela luka ili promjenom odnosa između lučke uprave i lučkih operatera.

Potrebno je osmisliti čitav novi razvojni model i stvoriti novu razvojnu strategiju, temeljenu na u ovom članku navedene četiri grupe mjera:

- 1) integralno planiranje prostora,
- 2) mjere investicijske politike,
- 3) organizacijske mjere i
- 4) mjere politike regulacije.

Temeljem tih grupa mjera moguće je donijeti kvalitetnu i odgovarajuću razvojnu strategiju. Iz prethodno navedenih razloga postojeću *Strategiju razvitka riječnog prometa u Republici Hrvatskoj (2008.-2018.)*, makar smo vremenski tek u prvoj trećini razdoblja njene primjene, možemo smatrati zastarjelom i potrošenom.

Tek se temeljem nove, multidisciplinarno razvijene strategije mogu razviti i novi pravni modeli, što bi u konkretnom slučaju značilo i novu zakonsku regulaciju upravljanja lukama unutarnjih voda.

Pad prometa, višestruko veći od postotka pada BDP-a u Hrvatskoj i regiji, jednostavno govori da je postojeći razvojni model potrošen, da su problemi

³² Izvor: Hrvatski sabor, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=22002> (7. siječanja 2010.)

³³ R.O. Goss: *A Comparative Study of Seaport Management and Administration*, Government Economic Service, Departments of Industry, Trade and Prices & Consumer Protection, London, 1979.

³⁴ *Ibid*, Volume 1, str. 2.

strukturni, a ne samo vezani uz odnose unutar lučkog područja, te da se ni uz najbolju volju samo pravnim rješenjima ne mogu postići potrebna poboljšanja.

Stoga je potrebno što prije pokrenuti postupak za izrade novih strateških dokumenata razvoja unutarnje plovidbe u Republici Hrvatskoj.

SUMMARY:

Croatian inland navigation is going through a large crisis that can only partially be explained by global recession. Current model of port management, based on strict concession concept and later on somewhat more liberal approvals, cannot solve numerous problems. This paper lists basic problems of Croatian inland navigation ports and presents the legal frame as only one instruments of port and traffic policy, resulting in wrong belief that port organization structure may solve numerous problems. Reasons for Croatian river traffic and inland ports finding themselves in development stagnation are deeper than administrative-legislative level itself. It is necessary to have Croatian port policy in the space of joint activity of European traffic policy in its relation towards inland ports. Stopping stagnation and beginning of a new development cycle of Croatian inland ports and Croatian inland navigation in general cannot begin only by change of port management model or change of relationship between port management and port operators. The paper concludes necessity of multidiscipline development of a new strategy of this traffic branch's and later on, following the strategy, to develop new legal models.

Keywords: *inland navigation, river ports, recession, legal regulation, development, Croatia*