

Dr. sc. Marinko Jurčević
dr. sc. Danijela Barić
Bruno Herceg, univ. bacc. ing. traff.
Fakultet prometnih znanosti u Zagrebu

UDK339.923(497.5)
Pregledni članak

PRETPRISTUPNI FONDOVI EUROPSKE UNIJE U FUNKCIJI IZVORA FINANCIRANJA PROMETNE INFRASTRUKTURE U REPUBLICI HRVATSKOJ

SAŽETAK

Osnovnu mrežu prometne infrastrukture u Republici Hrvatskoj čine: ceste, željeznice, morske luke od državnog interesa, luke na unutarnjim plovnim putovima, zračne luke i terminali za kombinirani prijevoz.

Ulaganje u izgradnju nove prometne infrastrukture jedan je od preduvjeta kontinuiranoga održivog razvitka. U posljednjih desetak godina vrlo se intenzivno investiralo gotovo isključivo u cestovnu infrastrukturu, posebice u autoceste pa je danas taj ciklus investiranja u završnoj fazi. Ciklus investiranja u željezničku infrastrukturu tek treba uslijediti, a nužan je zbog neadekvatnosti željezničke infrastrukture u prvom redu na paneuropskim koridorima, gdje ona mora zadovoljiti europske standarde može se očekivati da će taj ciklus investiranja trajati minimalno sljedećih petnaestak godina.

Izgradnja autocesta temeljila se najvećim dijelom na državnom proračunu i djelomično na koncesijama. Izgradnja i modernizacija željezničke mreže, posebice dijela mreže koji je sastavni dio paneuropskih prometnih koridora (koridor X.), ima mogućnost financiranja putem pretpristupnih fondova. Danas je u Hrvatskoj aktualan fond IPA, a za promet je od posebnoga značaja njezina treća komponenta Regionalni razvoj. Prije IPA fonda, za područje prometa, Hrvatskoj je na raspolaganju bio fond ISPA, iz kojega je financirana obnova pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – d.g.

Ključne riječi: prometna infrastruktura, investicije, pretpristupni fondovi, IPA

1. Uvod

Ulaganje u izgradnju nove prometne infrastrukture jedan je od preduvjeta kontinuiranoga održivog razvitka. Dugoročni planovi trebaju biti u skladu s ciljevima prometne politike, ekonomskog razvitka, socijalne politike i zaštite okoliša. Republika Hrvatska temelji razvitak prometnog sustava na *Strategiji prometnog razvitka Republike Hrvatske* [7].

Specifičan oblik Republike Hrvatske na njezinoj ukupnoj površini od 87 661 km² (kopneni dio 56 594 km²) upućuje na vitalno značenje prometne infrastrukture za njezin razvoj. Također zbog

svoga izuzetnog geografskog položaja hrvatski teritorij ima vrlo važno tranzitno značenje u smislu povezivanja srednje Europe sa zemljama europskog jugoistoka. Na to ukazuju i paneuropski prometni koridori koji prolaze kroz Hrvatsku (V.b i V.c, VII. i X.). Međutim prometna infrastruktura u Republici Hrvatskoj nejednoliko je razvijena. Tako je dosegnuta visoka razina razvijenosti mreže autocesta, a istovremeno je nezadovoljavajuća kvaliteta državnih, županijskih i lokalnih cesta. Dužina željezničkih pruga u Hrvatskoj također premašuje europski prosjek (na 100 000 stanovnika Hrvatska ima 62 km pruga, dok je EU-25 prosjek 45 kilometara).

Međutim samo je 9% željezničkih pruga dvokolosično, a elektrificirano je 36% željezničkih pruga.

Jedan od razloga ovakvoga neuravnoteženog stanja prometne infrastrukture jest i činjenica da se u posljednjih desetak godina intenzivno ulagalo gotovo isključivo u mrežu autocesta, dok su ulaganja u ostalu prometnu infrastrukturu izostala. Stoga bi razvoj prometne infrastrukture trebao biti usmjeren ka povećanju međusobne integriranosti i povezanosti ukupnoga prometnog sustava kako bi se postigli sinergijski učinci na razvoj i konkurentnost gospodarstva, ali i ujednačavanje razvijenosti, kvalitete i sigurnosti prometne infrastrukture.

Projekti prometne infrastrukture, posebice cestovne [5], do sada su financirani najvećim dijelom iz državnog proračuna. Za izgradnju i modernizaciju prometne infrastrukture, posebice ekološki prihvatljivijih prometnih grana (željezničku infrastrukturu i unutarnje plovne putove) na raspolaganju su i sredstva iz pretpriprustnih fondova koja je od sada putem fonda ISPA Hrvatska iskoristila samo za jedan infrastrukturni projekt (obnova željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – d.g.). Od 2009. do 2013. Hrvatskoj su za razvoj prometne infrastrukture dostupna sredstva iz treće komponente IPA fonda, a nakon pristupanja u članstvo Europske unije na raspolaganju će joj biti i sredstva iz strukturnih i kohezijskog fonda.

2. Prometna infrastruktura u Republici Hrvatskoj

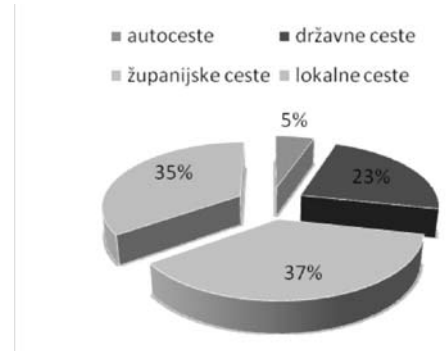
Osnovnu mrežu prometne infrastrukture u Republici Hrvatskoj čine javne ceste, željeznica, morske luke, unutarnji plovni putovi, zračne luke i prijevozni terminali za kombinirani prijevoz.

U javne ceste u Hrvatskoj ukupno je razvrstano 29.546,9 km ceste, a čine ih (slika 1.) [10]:

- autoceste (1.562,6 km - izgrađeno je 1.102,4 km autocesta u punom profilu, izgrađeno 141,2 km autocesta još nije u punom profilu, 319 km planirano za izgradnju)
- državne ceste (6.819,7 km)
- županijske ceste (10.867,4 km)
- lokalne ceste (10.279,2 km)

Željezničku mrežu u Republici Hrvatskoj čini 2.722,41 km željezničkih pruga, od kojih je 2.468,54 km (90,7%) jednokolosiječnih i 253,87 km (9,3%) dvokolosiječnih. Elektrificirano je 980,07 km (36,0%), a od toga 824,37 km (84,1%) jednofaznim

Slika 1. Udio pojedinih kategorija javnih cesta



izmjeničnim sustavom AC 25kV/50Hz i 137,70 km (15,9%) istosmjernim sustavom DC 3kV [6]. S ciljem određivanja načina upravljanja i gospodarenja željezničkom infrastrukturom te planiranja njezinoga razvoja, željezničke pruge u Republici Hrvatskoj razvrstane su u tri glavne kategorije (slika 2):

1. željezničke pruge od značenja za međunarodni promet (M)
 - a. glavne (koridorske) – nalaze se na paneuropskim koridorima ili njihovim ograncima
 - b. spojne – međusobno povezuju željezničke pruge na paneuropskim koridorima i njihovim ograncima
 - c. priključne – povezuju međunarodne pomorske i riječne luke u Republici Hrvatskoj sa željezničkim prugama na paneuropskim koridorima i njihovim ograncima.
2. željezničke pruge od značenja za regionalni promet (R)
3. željezničke pruge od značenja za lokalni promet (L) [17].

Slika 2. Mreža željezničkih pruga u RH



Dio željezničke mreže ujedno je i dio mreže paneuropskih prometnih koridora koji prolaze teritorijem Republike Hrvatske, a to su [8]:

- **X. koridor** - d.g. – Zagreb – Novska – Slavonski Brod – Vinkovci – Tovarnik – d.g.,
- **X.a koridor** - Graz – Maribor – Zagreb),
- **V.b koridor** - (Budimpešta) - d.g. – Zagreb – Rijeka,
- **V.c koridor** - d.g.- Beli Manastir – Osijek – Vrpolje – d.g. – (Sarajevo) – d.g. – Ploče.

Prema postojećoj kategorizaciji ukupno je 6 morskih luka od državnog interesa: **Rijeka**, Ploče, Šibenik, Zadar, Split i Dubrovnik. Luke **Rijeka**, Ploče i Šibenik pretežno su teretne, dok su luke Zadar, Split i Dubrovnik pretežno putničke.

Unutarnje plovne putove u Republici Hrvatskoj u ukupnoj duljini od **804,1 km** čine slijedeće rijeke: **Dunav** (plovni put u duljini od **137,5 km**), **Sava** (plovni put u duljini od **447,7 km**), **Drava** (plovni put u duljini od **5,9 km**), **Una** (plovni put u duljini od **11 km**). Dunavski plovni sustav dio je VII paneuropskog prometnog koridora. Luke na unutarnjim plovnim putovima su: Osijek, Sisak, Slavonski Brod i Vukovar

Zračne luke u Republici Hrvatskoj su: Zagreb, Dubrovnik, Split, Zadar, Pula, Rijeka i Osijek te dva zračna pristaništa: Mali Lošinj i Brač.

Prijevozni terminali za kombinirani prijevoz nalaze se u sklopu infrastrukture Hrvatskih željeznica, a to su: **Vrapče** (Zagreb), **Brajdica** (Rijeka) i **Spačva** u blizini raskrižja paneuropskih koridora X i koridora Vc.

3. Pretpriprustni fondovi Europske unije namijenjeni Republici Hrvatskoj

3.1 Programi pomoći Europske unije

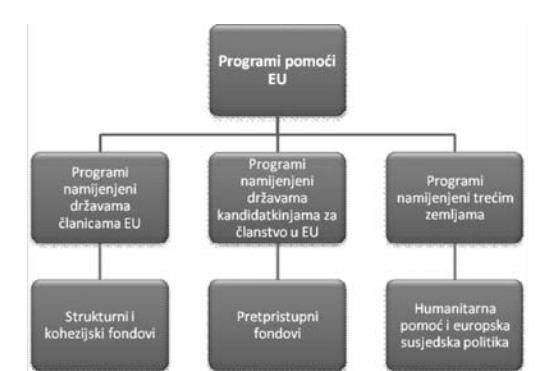
Za financiranje svojih politika Europska unija ima godišnji proračun koji prelazi 120 milijardi eura. Proračun se financira iz vlastitih izvora Europske unije, a ne smije prijeći iznos jednak 1,24 posto ukupnoga bruto nacionalnog dohotka svih država članica. Sredstva se pribavljaju iz nekoliko izvora od kojih su najznačajniji [15]:

- *carina* na proizvode uvezene iz država izvan Unije, uključujući namete na poljoprivredne proizvode
- *postotak PVD-a* na robe i usluge u cijeloj EU
- *doprinos država članica* sukladno njihovim bogatstvima.

Europska unija putem svojih programa pomoći financijski podupire provedbu zajedničkih politika. Programi pomoći grupirani u nekoliko kategorija, a u ovisnosti o statusu i pripadnosti Uniji, tri su osnovna financijska pravca (slika 3.):

- programi namijenjeni državama članicama Europske unije (strukturni i kohezijski fondovi)
- programi namijenjeni državama kandidatkinjama za članstvo u Europskoj uniji (pretpriprustni fondovi)
- programi namijenjeni trećim zemljama [16].

Slika 3. Vrste pomoći Europske unije s obzirom na pripadnost Uniji



Ukupni proračun financijske perspektive za razdoblje 2007. do 2013. godine iznosi 864,4 milijarde eura¹. S ciljem ostvarivanja općih načela² i zajedničkih politika³, financijska sredstva Europske unije namijenjena su zemljama članicama, ali i tzv. trećim zemljama odnosno onim zemljama koje nisu članice Europske unije.

Sukladno novim načelima za korištenje sredstava EU fondova u razdoblju 2007.-2013. godine, od ukupnog iznosa 76 posto namijenjeno je zemljama članicama (uključujući strukturne fondove i subvencije za poljoprivredu), 22 posto namijenjeno

1 Svaki godišnji proračun dio je proračunskoga ciklusa u trajanju od 7 godina koji se još naziva *financijska perspektiva*. Financijske perspektive definira Europska komisija, a jednoglasno ih moraju prihvatiti države članice nakon pregovora i sporazuma s Europskim parlamentom.
 2 Opća načela EU su: 1. sloboda, demokracija, ljudska prava, temeljne slobode, vladavina prava; 2. poštovanje nacionalnog identiteta; 3. jedinstveni institucionalni okvir.
 3 Osim prometne politike, zajedničke politike Europske unije su: zajednička poljoprivredna politika, regionalna i strukturna politika, ekonomska i monetarna unija, socijalna politika i zapošljavanje, zaštita okoliša, obrazovanje, usavršavanje, mladi i kulturna suradnja, zdravstvo.

Slika 4. Kronologija statusa RH u odnosu na EU



je programima Europske komisije (npr. za istraživanje i razvoj, edukaciju, zdravstvo, etc.), a 2 posto namijenjeno je trećim zemljama [3].

Prepristupni programi Europske unije na raspolaganju su državama koje još nisu stupile u članstvo EU ali su u procesu pridruživanja. To su države kandidatkinje (**Hrvatska**, Turska i Makedonija) te države potencijalne kandidatkinje (Albanija, BiH, Srbija i Crna Gora). Ti programi pretežno su namijenjeni javnom sektoru zaduženom za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije te nevladinim organizacijama, a financijska pomoć usmjerena je prema najzahtjevnijim područjima prilagodbe: pravnoj stečevini EU (*franc. *acquis communautaire**), poljoprivredi, zaštiti okoliša i prometu.

Strukturni fondovi na raspolaganju su isključivo državama članicama za postizanje ciljeva regionalne politike odnosno postizanje harmoničnoga, ujednačenog i održivog razvoja te jačanje gospodarske i socijalne kohezije Unije. Na sredstva iz strukturnih fondova Hrvatska će imati pravo tek nakon stupanja u članstvo EU, no za upravljanje i korištenje tih fondova Hrvatska, kao i ostale zemlje kandidatkinje za članstvo, imaju priliku pripremiti se putem prepristupnog programa IPA.

Programi zajednice predstavljaju integrirani niz aktivnosti koje usvaja Europska unija u svrhu promicanja suradnje između država članica u različitim područjima povezanim sa zajedničkim politikama EU i postizanje zajedničkih ciljeva EU. U načelu su namijenjeni državama članicama na temelju posebne stavke u Općem proračunu EU, ali neki od njih otvoreni su i državama koje se nalaze u procesu približavanja Uniji. Kao takvi, smatraju se jednim od važnijih instrumenata prepristupne strategije, odnosno upoznavanja država kandidatkinja za članstvo u EU s metodama rada Europske unije te njihovu integraciju u sektorske politike

Unije u očekivanju pristupanja. Programi zajednice uključuju ukupno četrdesetak programa kao FP7, IAP, CIP, LLL, PROGRESS, Europe for Citizens, etc [20].

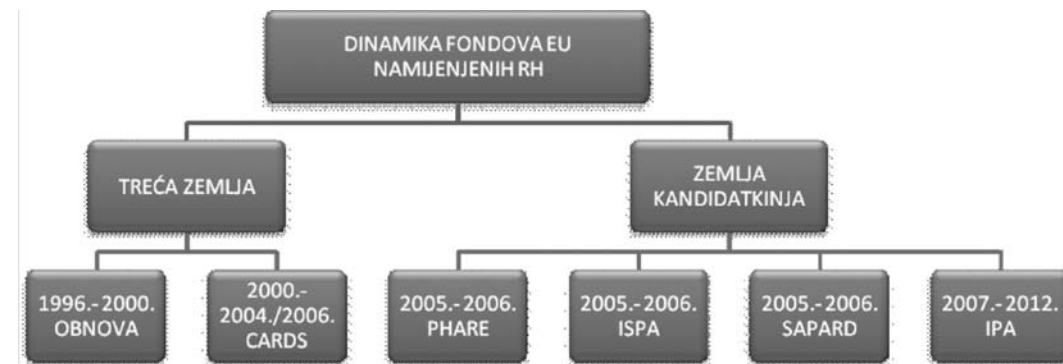
3.2 Fondovi u kontekstu odnosa Europske unije i Republike Hrvatske

Republika Hrvatska trenutačno ima mogućnost korištenja sredstava iz prepristupnih fondova i sudjelovanja u programima Zajednice, a nakon stjecanja statusa države članice Europske unije, bit će joj na raspolaganju strukturni fondovi i kohezijski fond. Financijska pomoć usmjerena je prema najzahtjevnijim područjima prilagodbe: pravnoj stečevini EU, poljoprivredi, zaštiti okoliša i prometu.

Uspostavljanje odnosa između Republike Hrvatske i Europske unije započelo je međunarodnim priznanjem Republike Hrvatske kao nezavisne i suverene države 15. siječnja 1992. pa je tada RH imala status tzv. treće zemlje. Nakon što su se odnosi intenzivirali 2000. godine i doveli do najnovije etape integracijskog procesa (pregovora o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji), potpisan je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju⁴, a 29. listopada 2001. Republika Hrvatska prvi put stupa u ugovorne odnose s Europskom unijom. To je bio najvažniji formalni korak u procesu približavanja Republike Hrvatske Europskoj uniji prije podnošenja zahtjeva za punopravno članstvo, stjecanja statusa kandidat-

4 engl. Stabilisation and Association Agreement. Zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) prvi put su uspostavljeni ugovorni odnosi između Republike Hrvatske i Europske unije. Sporazum predstavlja pravni temelj i sadržajni okvir odnosa RH i EU pa je time ujedno i prvi korak k institucionaliziranju odnosa s Europskom unijom te omogućuje postupne pripreme Republike Hrvatske za ostvarenje punopravnog članstva u Uniji.

Slika 5. Dinamika fondova EU u kontekstu odnosa EU i RH



kinje i otvaranja pristupnih pregovora (slika 4.).

Raspoloživost programa i fondova EU u ovisnosti je o statusu Hrvatske u odnosu na Europsku uniju (slika 5., tablica 1.). U skladu s time Republika Hrvatska je najprije bila korisnica fondova namijenjenih trećim zemljama, i to u razdoblju od 1996. do 2000. godine kada je bila korisnica programa OBNOVA, a od 2001. do 2004. godine korisnica programa CARDS. Oba programa namijenjena su trećim zemljama, odnosno onima koje nisu članice EU i nemaju status zemlje kandidatkinje. Nakon stjecanja statusa kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji u lipnju 2004. godine, Hrvatska početkom 2005. godine postaje korisnicom prepristupnih programa PHARE, ISPA i SAPARD. Od 2007. godine Republika Hrvatska je korisnica IPA programa što predstavlja pripremu Hrvatske za članstvo u Uniji i korištenje strukturnih fondova (oko milijardu eura godišnje).

3.3 Projekti prometne infrastrukture u okviru ISPA programa

Za sektor prometa od posebnog značaja bio je ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession) fond, a trenutno je aktualan IPA fond, odnosno njegova treća komponenta Regionalni razvoj.

ISPA je prepristupni instrument financiran od EU primarno namijenjen financiranju infrastrukturnih projekata u području prometa i zaštite okoliša, kao priprema za korištenje Kohezijskog fonda, uz također mogućnost financiranja projekata tehničke pomoći. Uz osnovni cilj pomoći zemljama kandidatkinjama u pripremama za članstvo, glavni prioriteti programa ISPA su:

- stjecanje iskustva i znanja o politikama Europske unije i kompleksnim procedurama korištenja prepristupnih programa,

- pomoć u dostizanju standarda EU u zaštiti okoliša i
- povezivanje s transeuropskim prometnim mrežama.

U sektoru prometa financiraju se projekti koji proširuju transeuropsku prometnu mrežu povezujući Europsku uniju i države kandidatkinje, nacionalne mreže međusobno te nacionalne i transeuropsku mrežu (projekt stvaranja buduće paneuropske mreže predstavljen je dokumentom TINA - *Transport Infrastructure Needs Assessment*). Minimalna vrijednost projekata koji su mogu kandidirati za sufinanciranje iznosi 5 milijuna €, te je potrebno osigurati sufinanciranje u iznosu od minimalno 25%.

ISPA je vođena kroz Pristupno partnerstvo i Državni program za usvajanje pravne stečevine Europske unije. Ipak, u slučaju Republike Hrvatske, Europsko partnerstvo je potpisano, kao i Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji, 2005. Između Vlade Republike Hrvatske i Europske komisije potpisano je šest Sporazuma o financiranju za šest ISPA mjera, od kojih su za sektor prometa dvije značajne:

1. Obnova željezničke pruge Vinkovci - Tovarnik - državna granica,
2. Priprema liste projekata za Instrument prepristupne pomoći IPA u sektoru prometa

Glavni kriteriji odabira: projekt dio nekog od TEN koridora (kroz RH X, Vb i Vc), osigurani izvori za sufinanciranje hrvatskog, dijela cijene projekta, prednost projektima rehabilitacije u odnosu na novu izgradnju, visoki stupanj pripremljenosti studijske i projektne dokumentacije [18].

Projekt obnove željezničke pruge Vinkovci - Tovarnik - državna granica (slika 6.) prvi je infrastrukturni željeznički projekt sufinanciran

Tablica 1. Pregled programa pomoći Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1996. do 2012. godine [19]

Program / Fond	Razdoblje	Financijska alokacija za RH	Osnovne značajke Programa
OBNOVA	1996. – 2000.	381 milijun €	Financirao se povrat prognanika, jačanje državnih institucija i malo i srednje poduzetništvo
CARDS Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization) - Pomoć zajednice u obnovi, razvoju i stabilizaciji	2001. – 2004.	262 milijun €	Dvije komponente: Nacionalna - namijenjena je zemljama programa CARDS pojedinačno Regionalna - financira aktivnosti koje se provode u više država korisnica programa u područjima u kojima zajedničko djelovanje dovodi do boljih i učinkovitijih rezultata.
PHARE Pologne et Hongrie - Aide à Restructuration Economique	2005. - 2006.	167 milijun €	jačanja institucija i demokratizacije Hrvatske, rekonstrukcija, zakonodavni okviri, održivi razvoj i socijalni okviri jačanje institucija; pripremiti države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji, odnosno osposobiti ih za punu primjenu pravne stečevine Europske unije te korištenje strukturnih i Kohezijskog fonda nakon pristupanja
ISPA Instrument for Structural Policies for pre-Accession)-Instrument za strukturne politike u predpristupnom razdoblju	2005. - 2006.	60 milijun €	veliki infrastrukturni projekti Program je namijenjen financiranju infrastrukturnih projekata u području prometa i zaštite okoliša, kao priprema za korištenje Kohezijskog fonda, no moguće je financirati i projekte tehničke pomoći koji su izravno vezani uz infrastrukturne projekte.
SAPARD Special pre-accession Assistance for Agriculture and Rural Development) - Posebna pretpriступna pomoć za poljoprivredu i ruralni razvoj	2006.	25 milijun €	program koji pruža podršku na području poljoprivrede i ruralnog razvitka te priprema države kandidatkinje za korištenje poljoprivrednog i ribarskog fonda nakon stjecanja statusa države članice Europske unije
IPA Instrument for Pre-accession Assistance Instrument pretpriступne pomoći	2007. -2012.	589,9 milijun €	usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom EU i provedba uskladenih propisa; priprema za korištenje strukturnih i kohezijskog fonda

Slika 6. Dionica pruge Tovarnik – Vinkovci – državna granica



sredstvima iz pretpriступnog fonda ISPA. Ukupna vrijednost projekta iznosila je 75.761.000 €, a iz ISPA programa osigurano je 28.789.180 € bespovratnih sredstava (38%). Iznos nacionalnog sufinanciranja za ovaj projekt u vrijednosti od 46.971.820 € osiguran je iz dijela državnog proračuna namijenjenog razvoju Hrvatskih željeznica.

Predloženi zahvati ovim projektom:

- povećanje brzine na 160 km/h i dopuštenoga osovinskog opterećenja na 225 kN
- zamjena kompletnoga kolosiječnog materijala, zamjena skretnica
- ugradnja tamponskog sloja
- sanacija usjeka, nasipa, odvodnje i objekata donjeg ustroja pruge
- uređenje željezničkih kolodvora, oprema kolodvora i stajališta (peroni, nadstrešnice, rasvjeta)
- usklađivanje kontaktne mreže, SS i TK uređaja, ugradnja ETCS-a razine 1.

Osim pretpriступnim programima, Hrvatska ima pristup programima Zajednice koji su namijenjeni projektima u pojedinim sektorskim politikama, odnosno projektima na području istraživanja i razvoja, zaštite okoliša, energetike, prometa i dr. Programi u prvom redu potiču međusobnu suradnju zemalja članica u provedbi zajedničkih politika i postizanju zajedničkih ciljeva EU. Republika Hrvatska sudjeluje u nekoliko programa Zajednice sedmi okvirni program – FP7 (istraživanje, tehnološki razvoj), CIP (poduzetništvo i inovacije), Progress (zapošljavanje i socijalna politika),

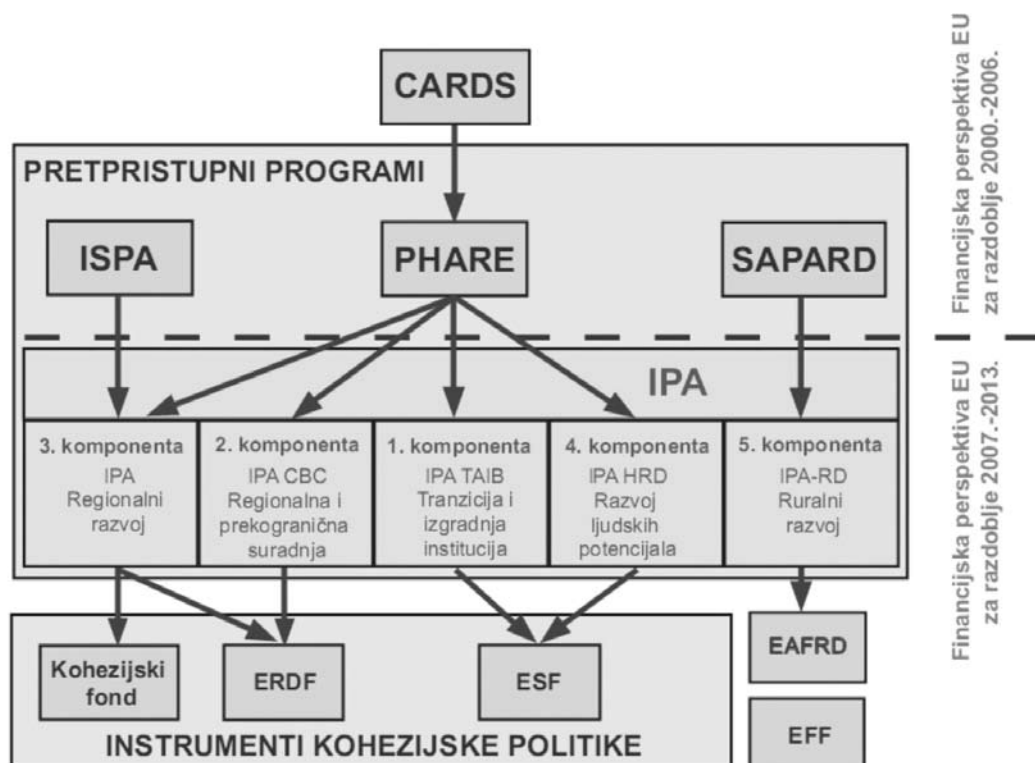
Media 2007, Kultura 2007-2013, Europa za građane, Civil Protection Financial Instrument, Program za zdravlje 2007-2013, IDABC, Fiscalis 2013 (porezi), Customs 2013 (carine), od kojih je za prometni sustav iznimno značajan **MARCO POLO II**.

Program MARCO POLO II traje od 2007. do 2013. godine s ukupnim budžetom od 450 milijuna eura za 27 država članica, dok države koje nisu članice EU mogu također sudjelovati u programu sklapanjem Memoranduma o razumijevanju s EZ i uplatom troškova osiguranja⁵. Ciljevi su programa: smanjenje opterećenja cestovnog prometa, smanjenje negativnog učinka teretnog prijevoza na okoliš i jačanje intermodalnosti, čime se želi pridonijeti učinkovitosti i održivosti prometnoga sustava.

Ulaskom u članstvo EU Republika će Hrvatska moći koristiti sredstva iz Kohezijskog fonda i Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), koja će biti znatno veća od onih iz pretpriступnog razdoblja, obuhvaćat će veći raspon područja intervencija te su sukladno tomu počele pripreme i identifikacija potencijalnih područja ulaganja. Sektoru prometa bit će otvoreni Kohezijski fond, primarno za podršku velikih nacionalnih projekata, te EFRR namijenjen projektima na regionalnoj i lokalnoj razini [20].

⁵ Na taj način omogućilo se sudjelovanje Norveške, Islanda i Lihtenštajna. Republika Hrvatska je 1. listopada 2008. potpisala Memorandum s Europskom komisijom te se formalnom ratifikacijom u Hrvatskom saboru omogućilo sudjelovanje i svih gospodarskih subjekata iz Republike Hrvatske u programu. Sudjelovanje u programu podrazumijeva prijavu projektnih prijedloga sukladno zadanoj proceduri izradbe projektne dokumentacije, a pozivi na dostavu projektnih prijedloga objavljuju se jednom godišnje. Program podupire projekte na međunarodnim prometnim koridorima (što znači da projekte mogu prijavljivati konzorciji sastavljeni od najmanje dva ili više subjekta, osnovana u najmanje dvije različite države članice ili jedne države članice i jedne bliske treće zemlje).

Slika 7. Financijska perspektiva EU za RH u razdoblju od 2000. do 2013.



4. Instrument pretpristupne pomoći IPA

4.1 Osnovne značajke IPA

Instrument pretpristupne pomoći IPA (engl. Instrument for Pre-Accession Assistance) pretpristupni je program koji je Europska unija usvojila za razdoblje od 2007. do 2013. godine pa time zamjenjuje dosadašnje pretpristupne programe CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD koji su bili na raspolaganju Republici Hrvatskoj (slika 7.).

Osim državama kandidatkinjama, IPA je program otvoren i za države potencijalne kandidatkinje za članstvo u Uniji odnosno zemlje u procesu stabilizacije i pridruživanja. Sadržaj i načela provedbe toga programa utemeljeni su na iskustvima stečenim u sklopu provedbe dosadašnjih programa pomoći radi usklađivanja i učinkovitijeg upravljanja pretpristupnom pomoći EU-a, a osobito je istaknuta priprema država kandidatkinja za uspješno

korištenje strukturnih fondova i Kohezijskog fonda nakon pristupanja EU-u. Svi programi provode se u skladu s pravilima o upravljanju projektnim ciklusom Europske komisije.

Zakonodavni okvir kojim je uspostavljen program IPA: Uredba Vijeća EU br. 1085/2006 [12], Uredba komisije br. 718/2007 [13] i Okvirni sporazum između Vlade Republike Hrvatske i Komisije europskih zajednica o pravilima za suradnju vezano za financijske pomoći Europske zajednice Republici Hrvatskoj u provedbi pomoći u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći. Osnovni ciljevi IPA programa su:

- biti potpora državama kandidatkinjama i državama potencijalnim kandidatkinjama u usklađivanju zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a te u provedbi usklađenih propisa
- pripremiti države za korištenje fondova (strukturnih i kohezijskog) koji će im biti na raspolaganju kad postanu članice Unije.

Osnovni uvjeti za povlačenje sredstava i provedbu projekata jesu izradba strateških dokumenata

Tablica 2. IPA dodijeljena sredstva Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007. - 2011.

U 10⁶ eur

Godine	Komponente	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	Ukupno komponente
I.	Pomoć u tranziciji i jačanju institucija	49,60	45,40	45,60	39,50	40,00	220,10
II.	Prekogranična suradnja	9,70	14,70	15,90	16,20	16,50	73,00
III.	Regionalni razvoj	45,05	47,60	49,70	56,80	58,20	257,35
IV.	Razvoj ljudskih potencijala	11,38	12,70	14,20	15,70	16,00	69,98
V.	Ruralni razvoj	25,50	25,60	25,80	26,00	26,50	129,40
Ukupno po godinama		141,23	146,00	151,20	154,20	157,20	749,83

i priprema projekata te nadzor nad njihovom provedbom i akreditacija institucija za upravljanje programima i projektima. Radi učinkovitije provedbe osnovnih ciljeva IPA program je podijeljen na pet komponentata ili sastavnica [1]:

- I. Pomoć u tranziciji i jačanje institucija** - predstavlja neposredan nastavak aktivnosti iz programa Phare, uz iznimku komponente ekonomske i socijalne kohezije;
- II. Prekogranična suradnja** - financira zajedničke prekogranične aktivnosti između država korisnica programa IPA, kao i njih te država članica Europske unije (primjer takve suradnje su prekogranični projekti između Hrvatske i Slovenije ili Hrvatske i Italije);
- III. Regionalni razvoj** - predstavlja nastavak programa ISPA i komponente ekonomske i socijalne kohezije programa Phare te financira infrastrukturne projekte većih razmjera na području zaštite okoliša i prometa, kao i programe poticanja nacionalne konkurentnosti te ujednačenoga regionalnog razvoja. Ta sastavnica programa IPA predstavlja pripremu

za korištenje Europskog fonda za regionalni razvoj nakon pristupanja EU;

IV. Razvoj ljudskih potencijala - preteča Europskoga socijalnog fonda financira projekte na području socijalne kohezije u svrhu ostvarivanja ciljeva Europske strategije za zapošljavanje;

V. Ruralni razvoj - neposredno se nastavlja na program SAPARD i osigurava financijska sredstva za projekte primjene pravne stečevine na području poljoprivrede, kao i one kojima se promiče razvoj u ruralnim područjima.

Za sektor prometa najznačajnija je komponenta III. Regionalni razvoj za koju je namijenjena trećina ukupnih sredstava, a koja podupire infrastrukturne projekte u sektoru prometa (uz projekte u sektoru zaštite okoliša i programe poticanja konkurentnosti i regionalnog razvoja). Ta sastavnica predstavlja nastavak programa ISPA te pripremu za korištenje Europskog fonda za regionalni razvoj nakon pristupanja. Korištenje sredstava unutar komponente III. temelji se na trogodišnjem programskom dokumentu, Operativni program za promet, u

Tablica 3. Prioriteti i mjere definirani Operativnim programom za promet 2007.-2009.

Prioritet	Mjera	Cilj
Prioritet 1 Unapređenje željezničkog sustava u Hrvatskoj	Mjera 1.1. Nadogradnja i modernizacija pruge	Postupno povećati i poboljšati interoperabilnost na X. koridoru, u skladu sa standardima Međunarodne željezničke unije (UIC) i zahtjevima za interoperabilnost željeznica prema Direktivi 2001/16/EZ. Ta će mjera obuhvaćati projekte vezane uz gornji ustroj, nepokretne građevinske objekte, instalacije i opremu.
	Mjera 1.2. Povećanje sigurnosti i učinkovitosti željezničkog prometa	Poboljšati kvalitetu, pouzdanost i učinkovitost željezničkih usluga na X. koridoru. To će se uglavnom odnositi na signalizaciju i poboljšanje komunikacije te prilagodbu tehničkim parametrima zahtjeva transeuropske mreže.
	Mjera 1.3. Priprema projekata	Priprema niza projekata i održavanje mjerodavnih institucija i mogućih korisnika u pripremi natječajne dokumentacije u području ovog i budućih operativnih programa. To uključuje stvaranje projektnih ideja i njihovu razradu u kvalitetne prijedloge.
Prioritet 2 Unapređenje sustava unutarnje plovidbe u Hrvatskoj	Mjera 2.1. Modernizacija i obnova riječnih plovnih putova i lučke infrastrukture	Obnova plovnih putova rijeke Save radi postizanja kategorije IV. plovnog statusa, uključujući usklađivanje s Direktivom o riječnom informacijskom sustavu (RIS) te sa sustavom luka u Republici Hrvatskoj. Ta os bit će u skladu s Direktivom 2005/44/EZ koja ima cilj uspostavu europske platforme za razmjenu podataka za lakšu i ažurnu razmjenu informacija o prometu (kao što su uvjeti na plovnom dijelu itd.) između riječnih nadležnih tijela i operatera i poboljšat će povezivanje podsektora unutarnje plovidbe s drugim vrstama prijevoza.
Prioritet 3 Tehnička pomoć	Mjera 3.1. Upravljanje Operativnim programom i jačanje institucionalne sposobnosti	Osigurati učinkovito i djelotvorno upravljanje Operativnim programom te razviti institucionalnu sposobnost za pripremu projekata te upravljanje i apsorpciju IPA-e i budućih strukturnih fondova.

okviru kojega je sukladno sektorskim prioritetima potrebno identificirati prioritete i specifične mjere te financijska sredstva namijenjena za njihovu provedbu. Financijska vrijednost IPA programa za sedmogodišnje razdoblje za sve države korisnice iznosi 11,468 milijardi eura, od kojih je Hrvatskoj za razdoblje od 2007. do 2011. godine namijenjeno 749,83 milijuna eura odnosno 6,54 posto (tablica 2.).

Republika Hrvatska korisnica je IPA programa od 2007. godine do trenutka stupanja u članstvo EU ili do 2013. (ako do tada ne postane članica Europske unije).

4.2 Operativni program za promet 2007. do 2009.

Operativni program za promet je dokument koji predstavlja stratešku osnovu za korištenje sredstava iz III. komponente programa IPA u prometnom sektoru.

Temeljem analize stanja prometnog sustava u cjelini utvrđeno je da je cestovni promet u Hrvatskoj znatno razvijeniji od ostalih prometnih grana. Stoga je radi uravnoteženog razvoja prometne mreže koja uključuje sve vrste prometa Operativni program za promet usredotočen na područje željeznice i unutarnje plovne putove. U skladu s time određene su prioritetne aktivnosti i pripadajuće mjere u koje će se usmjeravati raspoloživa financijska sredstva (tablica 3.).

Budući da prednost za financiranje imaju projekti spremni za provedbu odnosno oni koji sadrže svu potrebnu projektnu dokumentaciju, Operativni program za promet sadrži indikativni popis željezničkih infrastrukturnih projekata:

- sustav signalno-sigurnosnih uređaja na zagrebačkom Glavnom kolodvoru
- obnova pruge na dionici Okučani - Novska
- obnova pruge na dionici Novska - Dugo Selo
- obnova pruge na dionici Zaprešić - Savski Marof.

U razdoblju od 2007. do 2009. za projekte u prometnom sektoru namijenjeno je ukupno 71.334.000 eura, od čega su 53.500.500 eura (75 posto) bespovratna sredstva Europske unije iz programa IPA, a 17.833.500 eura (25 posto) treba osigurati Republici Hrvatska. Za provedbu Operativnog programa

za promet odgovorna je Operativna struktura⁶. U pripremi je produženje Operativnog programa za promet do 2011. godine [4].

5. Izvori financiranja željezničke infrastrukture

Izvori financiranja željezničke infrastrukture definirani su Zakonom o željeznici i njegovim izmjenama i dopunama [11]. Sukladno članku 31. Zakona o željeznici, izvori sredstava za financiranje željezničke infrastrukture jesu:

1. sredstva ostvarena naplatom pristojbi za korištenje infrastrukture
2. sredstva državnog proračuna za održavanje, osuvremenjivanje, gradnju željezničke infrastrukture i reguliranje željezničkog prijevoza
3. sredstva od ulaganja domaćih i stranih pravnih osoba
4. sredstva iz dijela naknade iz koncesija
5. sredstva iz drugih izvora.

Nadalje, Zakonom o željeznici definirano je i sljedeće⁷:

- namjena sredstava i način njihova korištenja uređuje se ugovorom⁸;
- radi održavanja i poboljšanja kvalitete i sigurnosti infrastrukturnih usluga Upravitelju infrastrukture će se osigurati financijski poticaji iz državnog proračuna kako bi se smanjili troškovi infrastrukture i visina pristupnih pristojbi koja se naplaćuje od željezničkih prijevoznika;
- sredstva osigurana u državnom proračunu, proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i ostalih izvora, a koja su namijenjena financiranju željezničke infrastrukture, ne mogu se koristiti za potrebe financiranja željezničkog prijevoza;

Osim Zakona o željeznici izvori financiranja za projekte željeznice definirani su Nacionalnim programom željezničke infrastrukture za razdoblje od 2008. do 2012. godine [2]. Nacionalni program je temeljni dokument koji određuje prioritete razvoja,

⁶ Za provedbu Operativnog programa za promet odgovorna je Operativna struktura koju čine: a) tijelo nadležno za OP – Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (državni tajnik za infrastrukturu i »čelnik Operativne strukture«), b) tijelo nadležno za prioritet/mjeru – Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Uprava za strateške infrastrukturne objekte (MMPI-USIO), c) provedbena tijela – HŽ-Infrastruktura d.o.o. (prioritet 1) i Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (prioritet 2 i 3).

⁷ Stavci (2), (3) i (4) članka 31. Zakona o željeznici

⁸ Ugovor iz članka 18. stavak 1. Zakona o željeznici

Tablica 4. Struktura i dinamika financijskih izvora prema Nacionalnom programu željezničke infrastrukture u razdoblju 2008. – 2012. godine

izraženo u 106 kn

IZVORI PO STRUKTURI	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	UKUPNO (2008. – 2012.)
DRŽAVNI PRORAČUN	2.644,1	2.854,9	2.730,9	3.580,9	4.180,9	15.991,7
Održavanje željezničke infrastrukture te upravljanje željezničkom infrastrukturom i prometom	1.095,6	1.080,9	1.080,9	1.080,9	1.080,9	5.419,2
Obnova, osuvremenjivanje, dogradnja i izgradnja željezničke infrastrukture	1.548,5	1.774,0	1.650,0	2.500,0	3.100,0	10.572,5
FONDOVI EU	110,0	200,0	250,0	250,0	250,0	1.060,0
OSTALI IZVORI (zalihe i dr.)	102,7	150,0	200,0	250,0	300,0	1.002,7
UKUPNO	2.856,8	3.204,9	3.180,9	4.080,9	4.730,9	18.054,4

izgradnje, osuvremenjivanja, obnove i održavanja funkcionalnosti željezničkog infrastrukturnog sustava. On uključuje postavke Strategije prometnoga razvitka Republike Hrvatske (NN 139/99.), uvažava proces usklađivanja hrvatskoga zakonodavstva s regulativom Europske unije, međunarodne sporazume čija je potpisnica ili slijednica Republika Hrvatska te razvojne planove transeuropske željezničke mreže na ovom području. Prema Nacionalnom programu glavni izvor financiranja u razdoblju od 2008. do 2012. godine trebao bi biti državni proračun, dok je dio sredstava planiran iz pristupnih fondova Europske unije (tablica 4.).

Ukupna potencijalno raspoloživa sredstva predviđaju se u iznosu 18.054,4 milijuna kuna od kojih je 89 posto osigurano iz državnog proračuna, 6 posto iz prepristupnih fondova Europske unije (ISPA i IPA) te 5 posto iz ostalih izvora.

Izvori financiranja za realizaciju Nacionalnog programa planirani su sa sljedećom strukturom: 15,99 milijardi kuna (88,1 posto) iz državnog proračuna, 1,06 milijardi kuna (5,8 posto) iz prepri-

stupnih fondova EU i 1,0 milijarda kuna (5,5 posto) iz ostalih izvora.

Planirana dinamika ulaganja usklađena je s dinamikom osiguranja iz predviđenih financijskih izvora, a kreće se od 2,85 milijardi u 2008. i 3,2 milijarde u 2009. do iznosa od oko 4,73 milijarde kuna u 2012. godini.

Vidljivo je da su prepristupni fondovi u funkciji izvora financiranja željezničke infrastrukture zastupljeni sa samo 6 posto što je izrazito malo s obzirom na dostupnost sredstava EU-a koja su namijenjena Republici Hrvatskoj i prometnom sektoru.

6. Zaključak

Investiranja gotovo isključivo u mrežu autocesta rezultirao je neujednačenu razvijenost cjelokupne prometne infrastrukture i izrazito odstupanje u stupnju razvijenosti kao i razini pružanja prometne usluge. Stoga je buduća ulaganja u prometnu infrastrukturu potrebno oblikovati na način koji

će omogućiti smanjivanje razlika u kvaliteti i sigurnosti između različitih segmenata cestovne infrastrukture ali isto tako i između pojedinih prometnih grana.

Također sva investicijska ulaganja u prometnu infrastrukturu do sada su kao glavni izvor financiranja koristila državni proračun. Vidljivo je da su prepristupni fondovi u funkciji izvora financiranja željezničke infrastrukture zastupljeni samo sa 6%, što je izrazito malo s obzirom na dostupnost sredstava EU-a koja su namijenjena Republici Hrvatskoj i prometnom sektoru. Stoga je nužna primjena

sofisticiranih modela financiranja investicijskih infrastrukturnih projekata koji će se primarno fokusirati na sredstva iz prepristupnih fondova (kasnije strukturnih fondova i kohezijskog fonda), ali i značajnije sudjelovanje privatnog sektora (javno-privatno partnerstvo).

Prema tome temeljna polazišta u daljnjem razvoju infrastrukture moraju biti: jačanje tržišnih mehanizama u izgradnji i korištenju infrastrukture, moderan sustav upravljanja infrastrukturom, utemeljen na informacijskoj tehnologiji i održiv sustav financiranja njezine izgradnje i održavanja.

LITERATURA

1. *Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA, The Central Office for Development Strategy and Coordination of EU funds, Zagreb, 2007.*
2. *Nacionalni program željezničke infrastrukture za razdoblje 2008. do 2012. godine, NN 31/08*
3. *New funds, better rules: Overview of new financial rules and funding opportunities 2007-2013, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.*
4. *Operativni program za promet 2007.- 2009. (Instrument prepristupne pomoći), RH, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, 2007.*
5. *Program građenja i održavanja javnih cesta za razdoblje od 2009. do 2012. godine, NN 147/09*
6. *Statistički podaci Hrvatskih željeznica, Zagreb, 2010.*
7. *Strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske, Narodne novine 139/99*
8. *Strateški okvir za razvoj 2006.-2013., Vlada Republike Hrvatske, 2006.*
9. *Third Pan-European Transport Conference, Helsinki, 20-23 June 1997, Report, 1997.*
10. *Zakon o javnim cestama, Narodne novine 180/04, 138/06, 146/08, 38/09, 124/09, 153/09*
11. *Zakon o željeznici, Narodne novine 123/03, 194/03, 30/04, 79/07, 75/09*

Internet izvori:

1. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf
2. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_170/l_17020070629en00010066.pdf
3. <http://cordis.europa.eu/>
4. <http://ec.europa.eu>
5. <http://www.entereurope.hr/>
6. <http://www.hznet.hr>
7. <http://www.mmpi.hr>
8. <http://www.safu.hr>
9. <http://www.strategija.hr>

Dr. sc. Marinko Jurčević
Dr. sc. Danijela Barić
Bruno Herceg, univ. bacc. ing. traff.
Faculty of Traffic Engineering in Zagreb

EU PRE-ACCESSION FUNDS AS A SOURCE OF FUNDING FOR THE TRAFFIC INFRASTRUCTURE IN THE REPUBLIC OF CROATIA

ABSTRACT

The main network of traffic infrastructure in the Republic of Croatia consists of: roads, railways, sea ports of national importance, ports of inland navigable waterways, airports and terminals for combined transport.

Investment in new traffic infrastructure is one of the prerequisites for continuous sustainable development. Over the past ten years intensive investments have been made almost solely in road infrastructure, especially highways. Nowadays this investment cycle has reached its final stage. The cycle of investment in railway infrastructure is yet to begin, and it is necessary due to inadequacy of railway infrastructure, primarily on pan-European corridors where it has to meet European standards. The investment cycle is expected to last for at least fifteen years.

The construction of highways was mostly funded from the state budget and partially from concessions. The construction and modernisation of the railway network, especially the section that is an integral part of pan-European traffic corridors (Corridor X), may also be funded from pre-accession funds. Croatia currently uses funds from IPA, and its third component, Regional development, is of particular importance. Before IPA Croatia used funds from ISPA for railway reconstruction, from which reconstruction of the railway route Vinkovci – Tovarnik was funded.

Key words: Traffic infrastructure, investment, pre-accession funds, IPA.