NN 47/2017 (17.5.2017.), Odluka o donošenju Programa građenja i održavanja javnih cesta za razdoblje od 2017. do 2020. godine

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

1096

Na temelju članka 21. stavka 1. Zakona o cestama (»Narodne novine«, br. 84/11, 22/13, 54/13, 148/13 i 92/14) i članka 31. stavka 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 150/11, 119/14 i 93/16), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 11. svibnja 2017. godine donijela

ODLUKU

O DONOŠENJU PROGRAMA GRAĐENJA I ODRŽAVANJA JAVNIH CESTA ZA RAZDOBLJE OD 2017. DO 2020. GODINE

I.

Donosi se Program građenja i održavanja javnih cesta za razdoblje od 2017. do 2020. godine.

Program iz stavka 1. ove točke sastavni je dio ove Odluke.

II.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u »Narodnim novinama«.

Klasa: 022-03/17-42/04
Urbroj: 50301-25/18-17-3
Zagreb, 11. svibnja 2017.

Predsjednik
mr. sc. Andrej Plenković, v. r.

PROGRAM GRAĐENJA I ODRŽAVANJA JAVNIH CESTA ZA RAZDOBLJE OD 2017. DO 2020. GODINE

1. UVOD

Program građenja i održavanja javnih cesta za razdoblje od 2017. do 2020. godine nastavlja niz srednjoročnih planskih dokumenata koji prepoznaju izazove i mogućnosti pred upraviteljima cestovne mreže u Republici Hrvatskoj. Četverogodišnji programi cestovnog sektora donose se u kontinuitetu od 2000. godine, a sadrže pregled ostvarenja u prethodnom programskom razdoblju i ciljeve za nadolazeće četverogodišnje razdoblje, stavljajući prošle i buduće investicije u širi kontekst razvitka cestovnog sektora u funkciji općeg gospodarskog napretka države.

Planiranje izgradnje i održavanja javnih cesta u Republici Hrvatskoj uređeno je Zakonom o cestama (u daljnjem tekstu: Zakon) i provodi se kroz tri razine:

– dugoročno, kroz Strategiju prometnog razvoja Republike Hrvatske, koju donosi Hrvatski sabor

– srednjoročno, kroz četverogodišnji program građenja i održavanja javnih cesta koji donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog Ministarstva mora, prometa i infrastrukture

– godišnje, kroz planove građenja i održavanja koje donose društva koja prema Zakonu upravljaju dijelovima cestovne mreže.

Sustav strateškog planiranja i programiranja u cestovnom sektoru, ustanovljen na prijelazu stoljeća, bio je zasnovan na Strategiji prostornog uređenja iz 1997. godine, kojom su utvrđeni osnovni koridori i razvojni kriteriji. Strategija je nadopunjena i izmijenjena 2013. godine, a novi dokument, pod nazivom Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske izrađen je i upućen u proceduru donošenja. Strategija prostornog razvoja predstavlja osnovu za izradu prometnih strateških dokumenata, budući da su prometne mreže bitne sastavnice uređenja prostora.

Temeljni dokument za donošenje prvih Programa bila je Strategija prometnog razvitka Republike Hrvatske, koju je Hrvatski sabor usvojio 1999. godine. Budući da su ciljevi ove strategije većinom ispunjeni, izrađena je nova Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2014. do 2030. godine, sa zadaćom da odredi ciljeve srednjoročnog i dugoročnog razvoja povećanjem kvalitete transportnog sustava i infrastrukture. Opći cilj Strategije je definiranje mjera koje vode učinkovitijem i održivom transportnom sustavu.

Strategijom su definirani glavni strateški multimodalni ciljevi i specifični ciljevi koji pojedinačno integriraju glavne ciljeve. Strategija definira i mjere za ostvarenje glavnih ciljeva po prometnim sektorima. U cestovnom sektoru određeni su glavni prioriteti, među kojima je i povećanje održivosti cestovne mreže i to:

– reorganizacijom sektora

– povećanje učinkovitosti održavanja mreže

– smanjenjem utjecaja na okoliš (posebice smanjenjem emisije stakleničkih plinova)

– uvođenjem mjera za povećanje sigurnosti

– smanjenjem sezonskih prepreka.

Dakle, Strategija definira viziju, glavne ciljeve, dugoročne investicijske planove i načela poslovanja cestovnog sektora i sektora ostalih vidova prometa, a njezine glavne smjernice usuglašene su s Europskom komisijom. Tijekom programskog razdoblja 2017. – 2020. godine provest će se revizija Strategije, kojom će se potvrditi načela poslovnog i financijskog restrukturiranja cestovnog sektora.

Za reviziju Strategije bitan je i projekt izrade Nacionalnog prometnog modela, koji je predstavljen 2016. godine i u programskom razdoblju 2017. – 2020. godine postaje operativni alat za strateške analize. Nacionalni prometni model omogućuje prikaz postojeće situacije kretanja putnika i roba u svim vidovima prometa, dajući potvrdu strateških promišljanja razvoja prometnog sustava Republike Hrvatske u budućnosti, kao i projekciju prometnih događanja u tom sustavu.

Za oblikovanje strateških i programskih dokumenata cestovnog sektora također je bitan Nacionalni program sigurnosti cestovnog prometa Republike Hrvatske 2011. – 2020. godine (»Nacionalni program«) kojeg je Vlada Republike Hrvatske donijela 2011. godine. Pitanje sigurnosti je glavni prioritet upravitelja cesta i za usklađivanje s EU regulativom koja obrađuje ovu temu predviđaju se znatna sredstva, budući da pokazatelji u Republici Hrvatskoj zaostaju za prosjecima unije.

Bitne promjene u prethodnom programskom razdoblju (2013. do 2016. godine) dogodile su se uslijed pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji na samom njegovom početku, 1. srpnja 2013. godine. Prije formalnog pristupanja uniji uloženi su značajni napori i sredstva u izgradnju i održavanje cestovne infrastrukture. Realizacija razvojnih ciljeva rezultirala je kvalitetnom mrežom cesta koje uspješno servisiraju domaće prometne potrebe, ali i daljinski transport kao značajnu sastavnicu gospodarskog napretka. Međutim, intenzivna izgradnja donijela je i izazove za programsko razdoblje koje započinje 2017. godinom, među kojima se ističe značajna zaduženost sektora i zaostatak u održavanju cesta niže razine služnosti. Stoga je naglasak aktualnog Programa na rješavanju pitanja održivog razvoja u okvirima zakonske regulative, novih strateških dokumenata i zajedničke europske politike.

Zakon o cestama, kao temeljni zakon kojim se uređuje:

– pravni status javnih i nerazvrstanih cesta

– način njihovog korištenja

– razvrstavanje javnih cesta

– planiranje građenja i održavanja javnih cesta

– upravljanje javnim cestama

– mjere za zaštitu cesta i prometa

– pitanje koncesija

– financiranje i nadzor javnih cesta

doživio je znatne izmjene tijekom prethodnog programskog razdoblja (2013. – 2016. godine). Važnu novinu predstavljaju odredbe koje su u skladu s aktima Europske unije, a kojima se, između ostalog, reguliraju bitni aspekti sigurnosti prometa i naplate cestarine.

Prometna politika Republike Hrvatske usklađuje se s politikama Europske unije, koja je razvila financijske instrumente namijenjene projektima koji doprinose zajedničkim ciljevima. Povezivanje osnovne mreže prometne infrastrukture s transeuropskim mrežama i koridorima jedan je od osnovnih ciljeva i važan preduvjet za ravnomjeran razvoj svih članica. Europska unija stoga kontinuirano ulaže napore da se omogući izgradnja potrebnih prometnica i integriraju nacionalne mreže prometnica u jedinstvenu Transeuropsku mrežu prometnica (Trans – European Network – Transport, TEN-T).

Smjernice razvitka TEN-T mreže definirane su Uredbom Europskog parlamenta 1315/2013, koja opisuje pravce, te u Uredbi EU br. 1316/2013 od 11. prosinca 2013., koja daje i financijski okvir za provedbu projekata. Cilj stvaranja jedinstvene prometne mreže jest uklanjanje uskih grla na europskim prometnim pravcima, poboljšanje infrastrukture i povezivanje različitih vrsta prijevoza u multimodalni promet diljem EU. TEN-T mreža se sastoji od sveobuhvatne i osnovne mreže.

Osnovna mreža definira glavne pravce kojima prolazi većina robe i putnika dok sveobuhvatna mreža omogućuje pristup do osnovne mreže, a unutar nje prepoznati su glavni multimodalni koridori. Hrvatska se nalazi na dva koridora Osnovne prometne mreže, na Mediteranskom koridoru i na Rajna – Dunav koridoru, čime je valoriziran njezin povoljan geografsko – prometni položaj. Međutim, puni gospodarski učinak položaja može se realizirati tek podizanjem ukupne multimodalne prometne mreže na razinu na kojoj će ona konkurirati drugim pravcima. Delegiranom uredbom Komisije (EU) broj 2016/758 od 4. veljače 2016. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1315/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu prilagodbe njezina Priloga III izvršena je prilagodba indikativnog proširenja zemljovida sveobuhvatne mreže TEN-T.



Slika 1: Pregledna karta TEM cestovne mreže

Prilagodbom indikativnih zemljovida sveobuhvatne mreže, a posebno utvrđivanjem indikativne osnovne mreže EU ima namjeru lakše usmjeriti svoju suradnju sa zemljama regije koje još nisu članice EU, među ostalim i u pogledu financijske potpore. Ovakav razvoj događaja pogoduje i razvojnim projektima prometnih pravaca u Hrvatskoj, jer oni dobivaju svoj prirodni nastavak u susjednim državama. U tom smislu posebno će se poticati i vrednovati projekti međudržavnog povezivanja sa zemljama Zapadnog Balkana koje još nisu članice EU, ali su njihovi glavni prometni pravci prepoznati kao dio europske mreže.

Glavni dokument kojim se definiraju strateški projekti Republike Hrvatske predviđeni za financiranje iz EU fondova je Operativni program Konkurentnost i kohezija za razdoblje do 2020. godine (OPKK), koji se temelji na koncentraciji ulaganja u 9 tematskih ciljeva. Jedan od prioriteta je povezanost i mobilnost, u sklopu kojeg su razrađene teme koje se odnose i na cestovni sektor.

Prijedlog Europske komisije za pripremu hrvatskih programskih dokumenata isticao je neujednačenost hrvatskog prometnog sustava koji je tijekom posljednjih dvadesetak godina bio usmjeren na razvoj autocesta. Ocijenjeno je da je poboljšanje kvalitete potrebno i u svim drugim načinima prijevoza, da su ulaganja potrebna u povećanje sigurnosti na cestama, poboljšanje sustava upravljanja željezničkim prometom te interoperabilnosti, multimodalnosti i plovnosti unutarnjih vodnih putova.

OPKK promovira načela iz nacionalne prometne strategije koja su relevantna u kontekstu prometne i kohezijske politike EU. Načela uključuju ekološku održivost, dostupnost i socijalnu uključenost, promjenu oblika prijevoza, a kao dodatni prioriteti ističu se povezanost sa susjednim zemljama i međupovezivanje unutar glavne prometne mreže EU.

Na polju razvitka cestovne mreže OPKK ističe u prvi plan problem povezanost dijela teritorija Dubrovačko-neretvanske županije koji je odvojen od ostatka Hrvatske Neumskim koridorom. Ističe se potreba za osiguranjem stabilne i pristupačne veze razdvojenih dijelova teritorija. U OPKK su naznačena i indikativna sredstva namijenjena cestovnom sektoru, i to u iznosu koji otprilike odgovara sredstvima potrebnim za rješavanje problema krajnjeg juga Hrvatske kroz izvedbu mosta Pelješac i pristupnih prometnica.

Program građenja i održavanja javnih cesta daje konkretniji vremenski i financijski okvir za prioritetne projekte definirane nacionalnim dokumentima koji su usklađeni s europskim politikama, a ostvaruje se donošenjem i provedbom godišnjih planova društava zaduženih za upravljanje, gradnju i održavanje segmenata cestovne mreže. Prema Zakonu o cestama, to su:

– Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC), društvo koje upravlja svim autocestama osim onih u koncesiji

– Hrvatske ceste d.o.o. (HC), društvo koje upravlja svim državnim cestama

– Županijske uprave za ceste (20 uprava po županijama – ŽUC) koje upravljaju mrežom županijskih i lokalnih cesta.

Osim Zakonom imenovanih upravitelja, dijelom mreže javnih cesta u autocestovnom sektoru upravljaju koncesionari:

– Autocesta Rijeka – Zagreb d.d., društvo za građenje i gospodarenje autocestom (ARZ)

– Bina-Istra d.d. (BI)

– Autocesta Zagreb Macelj d.o.o. (AZM).

Prema Odluci o razvrstavanju javnih cesta od 14. listopada 2016. godine, ukupna duljina mreže javnih cesta iznosi 26 953 km, od toga, po skupinama:

– Autoceste 1.419,5 km

– Državne ceste 7.097,7 km

– Županijske ceste 9.498,5 km

– Lokalne ceste 8.937,3 km.



Slika 2: Karta javnih cesta u Republici Hrvatskoj

Izvori financiranja javnih cesta određeni su Zakonom o cestama. Glavni izvor financiranja za upravitelje mreže autocesta, HAC i ARZ, predstavlja naplata cestarine. Na većini dionica autocesta je u primjeni zatvoreni sustav naplate, kod kojeg je cijena cestarine razmjerna prijeđenom putu. HAC se djelomično financira i iz dijela trošarina za gorivo koji se izdvaja za cestovni sektor, a veći dio tih trošarina predstavlja glavni izvor prihoda za HC. Županijske uprave za ceste većim se dijelom financiraju iz godišnje naknade za uporabu javnih cesta koja se plaća pri registraciji vozila, a manjim dijelom iz trošarina na gorivo.

Operativno poslovanje (uključujući naplatu cestarina) i redovito održavanje mreže autocesta kojom upravlja Republika Hrvatska provodi trgovačko društvo Hrvatske autoceste održavanje i naplata cestarine d.o.o. (HAC-ONC), čiji vlasnici poslovnih udjela su trgovačka društva HAC i ARZ. Hrvatske ceste d.o.o. i Županijske uprave za ceste ugovaraju usluge redovitog i izvanrednog održavanja na tržištu, putem javne nabave. Promjene i prilagodbe sustava redovitog i izvanrednog održavanja u smislu organizacije, nabave i praćenja radova jedna su od najbitnijih sastavnica procesa restrukturiranja cestovnog sektora. Glavni cilj promjena je povećanje efikasnosti kao sredstvo kojim se postiže »veća vrijednost za novac«, tj. viša razina usluge uz iste troškove ili ista razina usluge uz manje troškove uvažavajući pri tome zahtjeve sigurnosti prometa.

Osnovni ciljevi redovitog i izvanrednog održavanja cesta definirani su Zakonom i Pravilnikom o održavanju cesta, s temeljnim ciljem sigurnog odvijanja prometa. Društva koja održavaju dijelove mreže formirala su interna pravila i smjernice (»standarde«) održavanja, koji će u narednom programskom razdoblju biti ujednačeni na državnoj razini, na način da definirane kategorije prometnica dobiju ujednačen tretman, u skladu s raspoloživim sredstvima. Osnova za pravičniju razdiobu sredstava među pravcima podjednakog značaja, usporedivih tehničkih karakteristika i prometnog opterećenja je jedinstvena baza cestovnih podataka, koja se razvija prema odredbama Pravilnika o sadržaju, ustroju i načinu vođenja baze podataka o javnim cestama i objektima na njima. Baza cestovnih podataka, kategorizacija javnih cesta, standard održavanja i sustav gospodarenja cestovnom imovinom osnova su za razvitak djelatnosti održavanja i gospodarenja cestovnom imovinom u programskom razdoblju.

2. RESTRUKTURIRANJE CESTOVNOG SEKTORA

U programskom razdoblju od 2017. do 2020. godine provodit će se program mjera optimizacije duga javnih trgovačkih društava u cestovnom sektoru i uspostave održivog modela financiranja kroz poslovno i financijsko restrukturiranje cestovnog sektora. Sukladno odlukama i dokumentima Vlade Republike Hrvatske uvest će se reforme u cestovni sektor, ojačati nadzor i planiranje unutar sektora, povećati operativna učinkovitost trgovačkih društava i popraviti financijska slika sektora.

Ciljevi Vlade Republike Hrvatske su:

– poboljšati strukturu financiranja dugova HC-a, HAC-a i ARZ-a i optimizirati udio duga koji sektor može otplaćivati iz vlastitih izvora

– progresivno smanjiti razinu godišnje otplate duga i time smanjiti utjecaj cestovnog sektora na javne financije i

– ograničiti razinu do koje država jamči za budući ili postojeći dug trgovačkih društava u cestovnom sektoru.

Kako bi se osigurao doprinos cestovnog sektora ukupnom gospodarstvu, pored financijske održivosti samog sektora, planirana su operativna poboljšanja u sljedećim ključnim područjima:

– upravljanje sektorom

– planiranje, financiranje i provedba investicija

– upravljanje trgovačkim društvima i njihovo poslovanje.

Glavni elementi poslovnog i financijskog restrukturiranja su:

a) u segmentu upravljanja sektorom

– revizija Strategije prometnog razvoja Republike Hrvatske

– uspostava jedinstvenog sustava kategorizacije i standarda održavanja javnih cesta

– jačanje uloge Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (MMPI) kao tijela odgovornog za planiranje i kontrolu poslovanja javnih trgovačkih društava u cestovnom sektoru

– reorganizacija trgovačkih društava u sektoru autocesta

– optimizacija dugova HAC-a, ARZ-a i HC-a

b) u segmentu planiranja, financiranja i provedbe investicija u cestovnom sektoru

– razvoj i implementacija sustava gospodarenja cestovnom imovinom (SGCI)

– inovacije u segmentu planiranja i financiranja investicija

– unaprjeđenje sustava naplate cestarine

– poboljšanje sigurnosti na cestama