

**PRIKAZ KONCEPTA ORGANIZACIJE UPRAVLJANJA I ODRŽAVANJA CESTOVNE INFRASTRUKTURE NA
PROSTORU JUŽNE HERCEGOVINE**
PRESENTATION OF THE ROAD INFRASTRUCTURE MANAGEMENT AND MAINTANENCE CONCEPT IN
THE SOUTHERN HERZEGOVINA REGION

Grgo Luburić*
Žarko Šantić*
Bojan Jovanović*

Kategorizacija rada: Stručni rad (Professional paper)*
UDK 656.1(497.6)

SAŽETAK: U radu je opisan koncept organizacije upravljanja i održavanja cestovne infrastrukture na području Federacije BiH s naglaskom na dionice koje održava poduzeće Ceste d.d. Mostar. U sklopu provedenih istraživanja, dat je osvrt kako na organizaciju i upravljanje cestovnom infrastrukturom u predratnom i ratnom razdoblju, tako i na iskustva razvijenih zemalja glede organizacije i upravljanja cestovnom infrastrukturom, kao i postojeće stanje sustava upravljanja i održavanja cestovne infrastrukture na području Federacije BiH. U zaključku su dati prijedlozi i smjernice za poboljšanje organiziranosti sustava za upravljanje i održavanje cestovne infrastrukture u Federaciji BiH.

KLJUČNE RIJEČI: Ceste, organizacija, upravljanje, održavanje, cestovna infrastruktura.

ABSTRACT: This paper describes the concept of organization, management and maintenance of road infrastructure in the South Herzegovina region, with an emphasis on the road sections maintained by Ceste d.d. Mostar company. A detailed review of the road infrastructure management and road maintenance system in the pre-war and war period, the experiences of some developed countries regarding organization and management of road infrastructure, as well as the existing state of road infrastructure organization and management in the territory of South Herzegovina is given. Based on determined shortcomings in the existing road management and maintenance system, the conclusions and guidelines for the restructuring and optimization of road infrastructure organization, management and maintenance system in the observed region are presented.

KEY WORDS: Roads, organization, management, maintenance, road infrastructure.

UVOD

Javne ceste imaju iznimno velik značaj za društveni, gospodarski i socijalni razvoj pojedinih područja s mnogo elemenata jedinstvenog tehničko-tehnološkog i ekonomsko-prometnog sustava za cijelu zemlju, pa i šire. Kao javna dobra u općoj uporabi, ceste imaju istinski poseban ili naglašen društveni značaj, što ih prati kroz njihov povijesni razvoj. Stoga je potpuno razumljivo da, pri kreiranju društveno-ekonomskih odnosa na cestama i statusu subjekata koji njima upravljaju, država putem određene zakonodavne regulative, također vodi brigu o tome da cjelokupna aktivnost na cestama u što većoj mjeri pruži jamstvo sigurnog, nesmetanog i ekonomičnog odvijanja prometa (Krpan et al., 2012). Događaji u bliskoj prošlosti ostavili su duboke tragove u svim segmentima života i rada, pa i u oblasti cesta. Daytonski ustroj Bosne i Hercegovine nametnuo je i novu organizaciju u ovoj oblasti usklađenu s ustavnim nadležnostima. Republički fond za putove prestao je funkcionirati, raspao se Holding Putovi BiH, a i mnoga predratna poduzeća specijalizirana za ceste doživjela su pretvorbu, podjele i razne druge promjene. Osobito velike promjene nastale su kroz proces privatizacije, jer novi vlasnici usmjeravaju razvoj i djelatnost poduzeća. Osim toga, na nekim područjima održavanjem cesta bave se novoosnovana privatna poduzeća. Aktualno zakonsko rješenje, organizacija i funkcioniranje upravljačke i izvođačke funkcije, kao posljedica navedenih događanja u prethodnim razdobljima, opterećeni su nizom anomalija i nedostataka pa je nužno pristupiti reorganizaciji i transformaciji u ovoj oblasti. Koncept upravljanja i organiziranja cestovne infrastrukture treba biti temeljen na

*Prof. dr. sc. Grgo Luburić, Fakultet prometnih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, Hrvatska.

*Mr. sc. Žarko Šantić, Ceste d.d. Mostar, Bosna i Hercegovina.

*Bojan Jovanović mag. ing. traf., Fakultet prometnih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, Hrvatska.

*Primljeno / Received: 10. 06. 2019.

*Prihvaćeno/Recenzirano /Accepted/ Reviewed: 17. 06. 2019.

saznanjima i pozitivnim iskustvima upravljanja javnim cestama drugih zemalja, posebno europskih, kao i vlastitim studijskim razmatranjima unapređenja oblika organiziranja te kritičkom sagledavanju dosadašnje prakse u ovom području.

1. ORGANIZACIJA I UPRAVLJANJE CESTOVNOM INFRASTRUKTUROM PRIJE I POSLIJE 1990.-IH GODINA NA PODRUČJU JUŽNE HERCEGOVINE

Ceste imaju izuzetan značaj za cjelokupni ekonomski i društveni razvoj, bez obzira na karakter društveno-ekonomskih i političkih odnosa koji u određenim razdobljima vladaju u društvu. Upravljanje cestovnom infrastrukturom u predratnom vremenu na području južne Hercegovine precizno je regulirano tada važećim Zakonom o cestama (Zakon o putovima 10/90). Prema odredbama ovog Zakona osnovan je i Republički društveni fond radi osiguranja materijalnih i drugih uvjeta za izgradnju, održavanje, zaštitu i upravljanje magistralnim i regionalnim cestama. Republički fond za ceste bio je izravno odgovoran za svoj rad republičkom resornom Ministarstvu, koje je pored inspekcijskog nadzora, nadzornu funkciju ostvarilo i kroz postupak davanja suglasnosti za godišnje i višegodišnje planove i programe radova na cestama, a koje je usvajala Vlada odnosno Skupština Bosne i Hercegovine. Za upravljanje lokalnim cestama bili su formirani općinski društveni fondovi za područje jedne ili više općina ili zajednički fondovi za lokalne i nekategorizirane ceste, ulice i naselja te druge srodne djelatnosti. Održavanje i zaštitu magistralnih i regionalnih cesta obavljala su isključivo poduzeća specijalizirana za ovu djelatnost koja su bila organizirana na regionalnom načelu te udružena u Holding poduzeće Putovi BiH. Republički fond za ceste i poduzeća za ceste (na razini Holdinga) ugovorom su regulirali uvjete i način obavljanja radova održavanja i zaštite magistralnih i regionalnih cesta, kao i druga vezana pitanja. Poduzeća za ceste bila su odgovorna za kvalitetno, stručno i pravovremeno izvršavanje ugovorenih poslova. Stvarna odgovornost poduzeća za održavanje cesta, posebno prema korisnicima cesta i široj javnosti, bila je i znatno veća. Odnosi Fonda i Holdinga bili su opterećeni brojnim problemima, primarno prouzrokovanih nedostatkom financijskih sredstava i posljedično, neprecizno definiranoj odgovornosti za stanje cesta ova dva subjekta. Obvezno angažiranje poduzeća na svim poslovima održavanja i zaštite cesta u znatnoj je mjeri eliminiralo tržišna načela poslovanja. Početkom rata u Bosni i Hercegovini izazvani su veliki poremećaji u sustavu upravljanja cestovnom infrastrukturom. Oštećene ceste i porušeni mostovi uslijed ratnih djelovanja, privremena okupacija i blokada pojedinih teritorija i gradova, kao i druge okolnosti, uvjetovali su nagle promjene u intenzitetu, strukturi i smjeru kretanja prometnih tokova. Pri tome su se prometni tokovi preusmjerili sa magistralnih pravaca na ceste manjeg značaja, odnosno regionalne, lokalne, pa i nekategorizirane (šumske) ceste i provizorije, koji sa svojim projektno-oblikovnim i građevinsko-tehničkim elementima nisu namijenjeni za prihvatanje prometnih opterećenja većeg intenziteta. To je uzrokovalo da se promet odvija u veoma otežanim i nepovoljnim uvjetima sa smanjenom sigurnošću, uz stvaranje dodatnih, izuzetno velikih gubitaka u vremenu, potrošnji goriva i generiranju ostalih eksternih troškova. Početkom razdoblja ratnog stanja prestao je funkcionirati sustav financiranja cesta s razine Republičkog fonda za putove. U cilju rješavanja ili ublažavanja navedenih problema u cestovnom prometnom sustavu tijekom ratnog razdoblja, poduzimane su brojne aktivnosti radi poboljšanja stanja na cestama, osobito na glavnim humanitarnim koridorima. Poduzeća za održavanje cesta su kao organizacije od posebnog značaja, u ratnim uvjetima bila stalno angažirana na održavanju i osiguranju najnužnije prohodnosti ne samo magistralnih i regionalnih nego i značajnih lokalnih i ostalih nerazvrstanih cesta. Izuzetan doprinos procesu održavanja, osposobljavanja i izgradnji novih cestovnih pravaca dale su i inženjerske jedinice, i to neposrednim angažiranjem ili pružanjem logističke potpore u materijalno-tehničkim sredstvima, rezervnim dijelovima, gorivu, mazivu te stvaranjem sigurnih uvjeta za rad i ostalim sličnim aktivnostima. Na najznačajnijim humanitarnim koridorima odgovarajuću pomoć osigurali su UNPROFOR i UNHCR.

Općenito se može zaključiti da je na cjelokupnom teritoriju Bosne i Hercegovine došlo do svojevrsnog samoorganiziranja u sustavu upravljanja, izgradnje i održavanja cestovne infrastrukture, radi omogućavanja što uspješnijeg obavljanja poslova i zadataka na postojećoj cestovnoj mreži, na razini općina i regija. Cilj osiguranja optimalnog funkcioniranja prometa bio je podređen potrebama obrane te zadovoljenju osnovnih humanitarnih i komercijalnih potreba. Na teritoriju pod kontrolom hrvatskih postrojbi, Uredbom o cestama objavljenoj u Narodnom listu Hrvatske zajednice Herceg-Bosne (Narodni list, 8/93), osnovano je javno poduzeće pod nazivom Ceste Hrvatske zajednice Herceg-Bosne (poduzeće Ceste HZ HB). Sjedište Poduzeća je u Mostaru, a niže organizacijske jedinice tehničke su ispostave (Mostar, Livno, Grude, Kiseljak i Orašje). Financijska sredstva za održavanje, zaštitu,

rekonstrukciju i izgradnju javnih cesta osiguravaju se iz izvora kao i u predratnom razdoblju, a uplaćuju se Javnom poduzeću. Radovi na održavanju i osiguranju prohodnosti cesta obavljali su se u okvirima raspoloživih financijskih sredstava ustupajući prioritet glavnim humanitarnim koridorima („Ceste spasa“). U sklopu navedenih radova provedeni su mjestimični rekonstrukcijski zahvati, poput proširenja kolnika, ojačanja kolničke konstrukcije novim asfaltnim slojevima i slično, te su uspostavljeni novi prometni koridori. Republički fond za ceste nastavio je s radom i u ratnim uvjetima na području pod kontrolom Armije BiH sve do prosinca 1993. godine kada je Uredbom o ministarstvima i drugim tijelima državne uprave (Službeni list, 25/93) preoblikovan u Direkciju putova u sastavu Ministarstva.

2. ISKUSTVA RAZVIJENIH ZEMALJA VEZANA UZ ORGANIZACIJU UPRAVLJANJA CESTOVNOM INFRASTRUKTUROM

U državama Europe i diljem svijeta primjenjuju se različiti sustavi organiziranja i upravljanja javnim cestama, među kojima se jasno mogu uočiti određene zajedničke značajke. Razgraničenje nadležnosti koje se odnose na djelatnost iz oblasti cestovne infrastrukture između federalne (državne) razine i nižih federalnih jedinica (kantona, provincija, departmana i slično) je obično striktno definirano. U nekim zemljama ovo razgraničenje je regulirano ustavom. U pravilu, ceste više razine usluge (autoceste) i najznačajnije prometnice primarne cestovne mreže (magistralne, nacionalne ceste) nalaze se u zakonodavnoj i administrativnoj nadležnosti savezne države (federacije). Ostale ceste u nadležnosti su nižih federalnih jedinica i skupština općina. Izuzetak u tom pogledu vidljiv je u Njemačkoj gdje su, zbog izuzetno razvijene cestovne mreže, samo autoceste nalaze u nadležnosti savezne države. Institucionalni oblik organiziranja upravljačko-investicijskih funkcija na federalnoj razini, kao i obavljanje poslova i zadataka koji iz njega proizlaze, uspostavljen je postojanjem direkcija ili uprava za ceste u sastavu nadležnih ministarstava za cestovnu infrastrukturu. Istovjetni ili veoma slični organizacijski oblici postoje i na nižim federalnim jedinicama za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti, opet u sastavu nadležnih administrativno-državnih tijela (kantona, općina i slično). Kapaciteti za održavanje i zaštitu cesta (specijalizirane organizacije za održavanje) nalaze se u sastavu direkcija ili uprava za ceste i dislocirani su po teritorijalnom načelu za racionalno utvrđenu mrežu cesta (tehničke ispostave, nadzorništva i slično). Poslovi održavanja i zaštite cesta obavljaju se prema jasno razrađenim planovima i programima radova po režijskom načelu (djelatnici na održavanju cesta u stvari su službenici). U većini zemalja sve su izraženija nadmetanja između režijskog rada administracije i privatnih poduzetnika u cilju racionalnijeg i ekonomičnijeg obavljanja poslova održavanja cesta. Prema raspoloživim informacijama, oko 25-30% svih poslova tekućeg održavanja realizira se preko privatnih poduzetnika. Sagledavajući načine financiranja cestovne infrastrukture, može se utvrditi da se koriste kombinirani oblici u kojima se primjenjuju sredstva državnog proračuna, privatnih korporacija, poludržavnih ustanova te samofinanciranje. Ekonomski razvijene zemlje primjenjuju višestruke modele financiranja cesta, dok se manje razvijene zemlje pretežno oslanjaju na fiskalne izvore preko državnog proračuna. Jedna od najznačajnijih stavki proračunskih prihoda za razvoj cesta su tzv. naknade za ceste sadržane u maloprodajnoj cijeni tekućih goriva, koje uglavnom čine značajan udjel u maloprodajnoj cijeni naftnih derivata. Pri tome se osigurava integritet korištenja tih sredstava za utvrđenu namjenu. Sredstva za ceste formiraju se na državnoj, nižoj federalnoj i općinskoj razini po točno utvrđenim kriterijima. Zakonodavno-pravna regulativa, kao i odgovarajući zakonski akti koji se odnose na projektiranje, izgradnju i održavanje cesta, odnosno tehnički normativi i standardi u isključivoj su nadležnosti države. Na istoj razini donose se odluke o kategorizaciji federalnih (nacionalnih ili državnih) cesta te utvrđuju kriteriji za kategorizaciju cesta nižeg značaja. Sve aktivnosti na cestama zasnivaju se na rezultatima provedenih prometnih studija, znanstveno-istraživačkih radova i projektnim rješenjima. Za potrebe izrade studija i projekata osnovane su visoko profesionalne stručne organizacije s iskusnim stručnim kadrovima, koje se neprekidno razvijaju. Obično su to instituti, zavodi ili tome slično. Na toj razini najčešće se kreira i unapređuje cjelokupna djelatnost u svezi s cestama. Postoje brojni oblici suradnje i koordinacije institucija nadležnih za upravljanje cestovnom infrastrukturom, neovisno o razini organiziranja i upravljačke nadležnosti, u cilju usklađivanja razvojnih programa, kao i optimizacije svih ostalih aktivnosti. Ostvaruju se i mnogobrojni vidovi suradnje s drugim, naročito susjednim zemljama. Većina zemalja raspolaže visoko razvijenim informacijskim sustavima i sustavima obrade podataka, kao i detaljnim bazama podataka o cestovnoj infrastrukturi i cestovnim objektima. Primjenom navedenih sustava, uz korištenje najsuvremenije opreme za dijagnosticanje tehničkog stanja cesta i mostova, ostvaruje se načelo optimizacije ulaganja velikih društvenih sredstava za provođenje različitih

aktivnosti u cestovnom prometnom sustavu. U većini razvijenih zemalja u svijetu cestogradnja i održavanje cesta predstavlja djelatnost koja ima poseban status i unatoč primjeni različitih modela upravljanja, osnovna načela uvijek su zadovoljena, a mogu se svesti na sljedeće:

Održavanje cesta povjerava se isključivo usko specijaliziranim poduzećima koja su osposobljena i opremljena za tu vrstu poslova;

Uglavnom ti subjekti ne mogu obavljati nikakve druge poslove;

Prema nekim modelima cestari su državni službenici. U pojedinim državama, ako se raspisuju natječaji za ovu vrstu poslova, ti natječaji su pregovaračkog karaktera jer se na njih javljaju isključivo isti ponuđači odnosno izvođači, dok se u drugim državama osnivaju javna poduzeća za upravljanje javnim cestama sa vlastitom operativom.

3. POSTOJEĆE STANJE ORGANIZACIJE UPRAVLJANJA I ODRŽAVANJA CESTA NA PROSTORIMA JUŽNE HERCEGOVINE

Sukladno odredbama Zakona o cestama Federacije Bosne i Hercegovine (Zakon o cestama, 12/10, 16/10 i 66/13) u Federaciji BiH osnovano je JP – Javno Poduzeće Autoceste Federacije BiH za upravljanje autocestama i brzim cestama te JP – Javno Poduzeće Ceste Federacije BiH za upravljanje magistralnim cestama. Istim Zakonom uređuje se upravljanje regionalnim i lokalnim razvrstanim cestama koje su stavljene u nadležnost županijskih odnosno općinskih tijela. JP Ceste Federacije BiH za poslove redovitog održavanja cesta raspisuje natječaje koji u osnovi imaju konkurentski karakter. Unatoč pokušaju da se izmjenama Pravilnika unaprijedi postupak te zaštiti i valorizira djelatnost, još uvijek nisu postignuti očekivani rezultati. Tenderska dokumentacija koja definira količinu posla i zadanu vrijednost radova, uz nepoznat iznos jediničnih cijena, ne omogućuje realno nadmetanje pa se cijeli postupak čini apsurdnim.

Tablica 1. Cestovna mreža, JP Ceste Federacije BiH*

Red br.	KANTON/ŽUPANIJA	DULJINA DIONICA
1.	UNSKO-SANSKI KANTON	334,752 km
2.	TUZLANSKI	224,508 km
3.	ZENIČKO-DOBOJSKI	141,721 km
4.	SREDNJOBOSANSKI	254,672 km
5.	BOSANSKO-PODRINJSKI	70,014 km
6.	HERCEGOVAČKO-NERETVANSKI	368,245 km
7.	ZAPADNOHERCEGOVAČKI	117,626 km
8.	POSAVSKI	32,656 km
9.	SARAJEVSKI	119,637 km
10.	KANTON 10	345,545 km
	UKUPNO PODRUČJE FEDERACIJE BiH	2.037,159 km

*Izvor: Program održavanja magistralnih cesta Javno poduzeće Ceste Federacije BiH za 2016/17.

Određene su županije za potrebe odabira organizacije za održavanje regionalnih cesta provodile slične ili iste postupke. Neke su županije, pravilnim tumačenjem Zakona o javnim nabavama, ustupile radove održavanja cesta po pregovaračkom postupku i na temelju takve procedure zaključivale ugovore, na što im Agencija za javne nabave i Agencija za revizije nisu stavljale primjedbe, što je vidljivo i iz podataka navedenih u Tablici 1., u kojoj je prikazana ukupna duljina magistralnih cesta po županijama.

3.1. Redovito održavanje

Održavanje cesta je djelatnost specifičnog karaktera koja predstavlja kontinuirani, često nepredvidivi i teško mjerljivi posao na cestovnoj infrastrukturi koja je javno dobro u općoj uporabi, pa kao takva više

ima narav „javne službe“ nego „fizičkog posla“. Budući da održavanje cesta predstavlja djelatnost od posebnog društvenog značaja, ovu djelatnost poznavatelji nazivaju službom i često je uspoređuju s drugim javnim službama, poput vatrogasnih, komunalnih i ostalih državnih službi. S druge strane, održavanje cesta uspoređuje se s poslovima domaćice u domaćinstvu jer su ti poslovi nužno potrebni, a uz to malo vrednovani i neprimjetni. Djelatnost održavanja cesta ima dvojaku funkciju:

- osiguravanje adekvatne zaštite cesta kao javnog dobra u općoj uporabi od propadanja i oštećivanja na razini projektiranog stanja;
- osiguravanje uvjeta za sigurno odvijanje prometa.

Održavanje i zaštita cesta obavlja se na temelju godišnjeg plana održavanja koji treba sadržavati prikaz stanja na početku planskog razdoblja te planirana ulaganja u održavanje cesta ovisno o zatečenom stanju, ciljevima i standardu održavanja (Kareš, 1999).

Osnovni ciljevi održavanja i zaštite cesta podrazumijevaju:

- sprječavanje propadanja cesta;
- omogućavanje sigurnog odvijanja prometa;
- smanjenje troškova korisnika cesta;
- dovođenje ceste u projektirano stanje uzimajući u obzir izmijenjene potrebe prometa;
- zaštitu cesta od korisnika i trećih osoba;
- zaštitu okoliša od štetnog utjecaja ceste i cestovnog prometa.

Postojeće stanje cesta, odnos prema održavanju, izdvajanje sredstava za te namjene, način ugovaranja radova redovitog održavanja, nadzor i praćenje, kao i organizacija funkcije održavanja nisu adekvatni te zahtijevaju reorganizaciju i promjene da bi se postojeća cestovna infrastruktura zaštitila od ubrzanog propadanja i na odgovarajući način stavila u funkciju prometa. Za postizanje ovih ciljeva neophodno je odrediti standarde, osigurati kontrolu, nadzor i praćenje te kontinuirane preglede cesta i cestovnih objekata. Za uspješno funkcioniranje službe održavanja nužno je ispuniti određene pretpostavke a prije svega uspostaviti referentni sustav označavanja cesta, adekvatnu bazu podataka te odgovarajući model odlučivanja u okviru tehnološkog jedinstva cijelog sustava gospodarenja i upravljanja cestama (Božičević i Topolnik, 1996). Važno je naglasiti da su poslovi održavanja cesta specifični, ponekad teško mjerljivi i zahtijevaju posebnu obučenos i opremljenost pa se kao takvi mogu povjeravati samo specijaliziranim tvrtkama. Zbog toga je potrebno preispitati količinski način obračuna osnovnih radova redovitog održavanja poput čišćenja cesta, košenje trave i sličnih aktivnosti. Postoje mnogi razlozi za implementaciju koncesijskog modela, primijenjenog u mnogim zemljama, prilikom odabira tvrtki za provođenje redovitog održavanja cesta, što sugerira i Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD), dok se za mjerljive aktivnosti pojačanog održavanja treba zadržati količinski model obračuna. Uz to bi trebalo predvidjeti i obvezu licenciranja tvrtki kojima će se ustupati radovi održavanja cesta s definiranim uvjetima tehničke opremljenosti, kadrovske osposobljenosti, uključenom ISO standardizacijom te dominantnim udjelom od realizacije osnovne djelatnosti.

3.2. Investicijsko održavanje

Sadašnji pristup poslovima pojačanog održavanja neprimjeren je jer se prioritete određuju na temelju anketa, pod političkim i drugim pritiscima i često bez adekvatne pripreme. Kao rezultat takvog načina rada ponekad se relativno mala sredstva angažiraju na dugim dionicama cesta, koje omogućavaju provođenje ograničenih i teško mjerljivih količina radova, sa kojima se ne ostvaruju značajni pozitivni učinci na stanje cestovne infrastrukture. Za kvalitetnu pripremu programa rekonstrukcije i modernizacije postojeće cestovne infrastrukture nužno je obaviti opsežna studijska istraživanja (Božičević i Legac, 2001). Pri tome treba voditi računa da su metodologija i analitički postupci u potpunosti u skladu s Uputom za izradu studija opravdanosti koje su prihvale međunarodne financijske institucije. S obzirom na postojeće loše stanje kolničke površine i cestovne infrastrukture, naglasak u studijskom istraživanju treba staviti na prioritetne dionice cestovne mreže, pri tome vodeći računa o značaju i općem stanju ceste te postojećim i budućim prometnim opterećenjima. Kroz program rekonstrukcije i modernizacije cestovne infrastrukture treba posebno sagledati značaj, stanje i mogućnosti nastavka modernizacije već započetih cestovnih pravaca, odnosno mogućnosti poboljšanja dionica na kojima su ranije usvojena neadekvatna rješenja, sanacije „crnih točaka“ te izgradnje obilaznica naselja. Pri tome je prilikom rekonstrukcije i rehabilitacije postojeće cestovne

mreže potrebno zadovoljiti zahtjeve navedene u važećim tehničkim propisima i pravilnicima, u kojima su navedeni uvjeti vezani uz:

- ispravljanje nivelete ceste;
- ispravljanje horizontalnih zavoja;
- sanaciju pokosa usjeka;
- proširenje bankine i berme;
- ispravljanje poprečnih nagiba;
- uređenje uzdužne i poprečne odvodnje;
- uređenje raskrižja, priključaka, autobusnih postaja i odmorišta;
- ojačanje kolničke konstrukcije;
- izgradnju posebnog traka za spora vozila;
- obnovu i dopunu horizontalne i vertikalne signalizacije te opreme ceste.

Studijskim istraživanjem trebaju se sagledati građevinski, prometni i ekonomski aspekti rekonstrukcije i modernizacije cestovne infrastrukture, radi utvrđivanja sveobuhvatne ocjene postojećeg stanja i definiranja prioriteta u provođenju odgovarajućih aktivnosti održavanja. Na temelju studijskog istraživanja za prioritetne dionice treba izraditi projektnu dokumentaciju kojom se obuhvaćaju građevinsko-tehnički i prometno-sigurnosni aspekti rekonstrukcije i modernizacije cestovne infrastrukture te definira namjena površina u cestovnoj okolini (Božićević i Legac, 2001). Ovakav pristup održavanju zahtijeva jasno definiranje upravljačke i izvođačke funkcije te strateški i planski pristup koji svakako u prvi plan stavlja cestu kao javno dobro u općoj uporabi od šireg društvenog interesa.

4. ULOGA I RAZVOJNE SMJERNICE DRUŠTVA CESTE D.D. MOSTAR

Glavni investitor za magistralne ceste u Federaciji BiH je J.P. Ceste Federacije BiH d.o.o Sarajevo, dok su Ceste d.d. Mostar i Sarajevoputevi d.d. Sarajevo poduzeća u većinskom državnom kapitalu, čija je isključiva djelatnost održavanje cesta. Navedena dva poduzeća predstavljaju okosnicu kapaciteta za održavanje cesta u Federaciji BiH i kao takva pojavljuju se kao subjekti preko kojih Vlada Federacije BiH provodi reformu u oblasti održavanja magistralnih cesta. Na razini Federacije BiH ova poduzeća dobivaju posao na temelju četverogodišnjeg okvirnog ugovora s JP Cesta Federacije BiH kao glavnim investitorom za magistralne ceste, a po sklopljenim godišnjim ugovorima sa županijama održavaju i mrežu regionalnih cesta. Sjedište Poduzeća Cesta d.d. Mostar, nalazi se u Mostaru, a njegove niže organizacijske jedinice tehničke su ispostave u Mostaru, Livnu, Grudama, Kiseljaku i Orašju. Ceste d. d. Mostar su, uz podršku Svjetske banke, provele pilot-projekt vezan uz aktivnosti održavanja postojeće mreže cesta na području Hercegbosanske županije, zasnovan na modelu održavanja cesta po kojem se ne mjere količine izvršenih radova, već se definiraju standardi održavanja, određuje visina sredstava za postavljene standarde i ocjenjuje izvršavanje ugovorenih obveza. Vlada Japana donirala je značajan kontingent opreme za održavanje cesta u Bosni i Hercegovini 2008. godine, pri čemu je cjelokupna donacija dodijeljena poduzeću Ceste d.d. Mostar. Realizacijom navedenog programa, poduzeće Ceste d.d. Mostar je potpuno opremljeno i osposobljeno za poslove održavanja cesta i kao takvo može učinkovito djelovati prema svim postavljenim ciljevima i zadacima. Potrebno je naglasiti da se pri tome donirana oprema od vlade Japana isključivo koristi za održavanje javnih cesta na određenim dionicama, kako je to predviđeno Projektom. Vlada Federacije BiH kao većinski vlasnik ima potpunu kontrolu nad radom ovog javnog poduzeća u svakom pogledu po pitanju vlasničkog ustroja i eventualnih promjena u tom smislu, pa i što se tiče njegova poslovanja, te tako može osigurati da se ostvarena dobit u ovom poduzeću isključivo usmjerava u njegov razvoj. U zemljama članicama Europske unije, u kojima posljednjih godina sve veći broj aktivnosti dobiva ekonomski značaj, Europska komisija (Glavna uprava za unutarnje tržište) jasno je definirala poduzeća koja pružaju usluge a nemaju ekonomski karakter. To su poduzeća koja zadovoljavaju sljedeće kriterije:

Glavni vlasnik ili većinski dioničar je javno tijelo, kao što je država, županija, općina itd.



Usluge se pružaju samo u zajednici u čijem je vlasništvu poduzeće ili skupini javnih poduzeća bez ekonomskog značaja.

Osnivački akt ili unutarnji propisi poduzeća ne dopuštaju djelatnosti koje imaju ekonomski značaj.

Potencijalna dobit poduzeća bit će reinvestirana za opće/zajedničke potrebe zajednice.

Dakle, u slučaju ispravljanja gore navedenih uvjeta, ugovorno tijelo može ugovor dodijeliti poduzeću koje je u njegovu vlasništvu putem pregovaračkog postupka bez objave obavijesti o nabavi sukladno članku 11. stavak 4. točka a) pod točka 3. Zakona kojim je određeno da „ugovorna tijela izuzetno mogu ugovore dodjeljivati putem pregovaračkog postupka bez objave obavijesti o nabavi kada zbog suštinskih, tehničkih, dokazivih ili umjetničkih razloga, ili zbog razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava, samo određeni dobavljači mogu izvršiti nabavu, pružiti usluge ili izvršiti radove i kada ne postoji druga mogućnost izbora.“ Ovdje iznesene činjenice ostavljaju mogućnost zakonodavcu i upraviteljima javnih cesta da na više načina urede i organiziraju održavanje cesta, što se onda izravno odražava na status ovog Društva.

5. PRIJEDLOG ZA TRANSFORMACIJU SUSTAVA ODRŽAVANJA I ZAŠTITE CESTA NA PROSTORIMA JUŽNE HERCEGOVINE

Okolnosti koje ukazuju na nužnost pokretanja aktivnosti za transformaciju postojećeg sustava održavanja cesta proizlaze iz činjenice da postojeći model održavanja cesta nije adekvatan i zahtijeva žurne promjene. Razlozi i uočene slabosti postojećeg stanja dijelom su već izneseni, a posljedice postojećeg stanja ogledaju se kroz izuzetno loše stanje cestovne infrastrukture, neadekvatnu zaštitu cesta, nenamjensko trošenje sredstava za ceste od državne do županijske i općinske razine, nedostatak koncepcije, stihijski i kampanjski rad, nedostatak adekvatne kontrole i slično. Zakon o cestama Federacije BiH afirmira održavanje cesta kao temeljnu aktivnost u oblasti cesta, a propisuje da, radi poboljšanja racionalnosti i učinkovitosti poslovanja, upravitelji javnih cesta mogu, uz suglasnost Utemeljitelja, za obavljanje poslova redovitog održavanja cesta razvijati vlastitu operativu ili se može pokrenuti inicijativa za osnivanje javnog poduzeća za ovu vrstu poslova. Ovaj bi se cilj mogao ostvariti i integriranjem poduzeća koja su u državnom vlasništvu a obavljaju poslove redovitog održavanja cesta (Ceste d.d. Mostar i Sarajevoputevi d.d. Sarajevo) s upraviteljima (JP Ceste Federacije BiH i JP Autoceste Federacije BiH). Navedeno je u skladu s trendovima u svijetu i regiji, kao i s instrukcijama međunarodnih financijskih institucija. Pri tome je sve prisutnija tendencija da se za redovito održavanje cesta primjenjuje model po kome se plaćanje poslova održavanja ne temelji na količinama radova nego na kvaliteti usluge. Sve analize koje su rađene u cilju komparacije različitih modela održavanja pokazuju opravdanost uvođenja novog načina ugovaranja održavanja cesta, budući da se istim osigurava racionalnost, ekonomičnost, kao i odgovorniji odnos prema cesti kao javnom dobru.

Konstatacija da se ovim modelom eliminira tržišno načelo ustupanja radova samo je djelom točna uzmu li se u obzir činjenice da se uobičajeno na natječaje za ovu vrstu poslova javljaju ista poduzeća i s istim se redovito zaključuju ugovori, pa su ti natječaji uglavnom formalne naravi. Taj nedostatak ovog modela kao negativnost zanemariv je u odnosu na ogromne prednosti koje pruža model koji u prvi plan stavlja cestu kao javno dobro (Malić et al., 2001). Osnovni preduvjet za odabir trebao bi biti da poduzeća zadužena za održavanje cestovne infrastrukture budu tehnički i kadrovski osposobljena za ovu vrstu poslova te organizirana tako da im u djelatnosti dominiraju poslovi redovitog održavanja ili da imaju usko specijaliziranu jedinicu za održavanje. Federalno ministarstvo prometa i komunikacija trebalo bi temeljito analizirati stanje organiziranja, ugovaranja i realizacije poslova održavanja javnih cesta te predložiti Vladi Federacije BiH model po kome će se osigurati kvalitetno i povoljno održavanje javnih cesta, iste zaštititi od raznih nasrtaja i propadanja, i kroz tu aktivnost definirati status dvaju poduzeća iz ove oblasti s većinskim državnim kapitalom ili predložiti Vladi Federacije da se preostala dva poduzeća koja se bave ovim poslovima privatiziraju.

ZAKLJUČAK

Cilj ovog rada je ukazivanje na potrebu transformacije postojećeg modela održavanja javnih cesta u Federaciji BiH. Kako JP Ceste Federacije BiH u svojstvu upravitelja magistralnih cesta u Federaciji BiH provode postupak za dodjelu poslova redovitog održavanja magistralnih cesta sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama na način koji je istovjetan postupku za dodjelu ugovora na poslovima građenja, u tom su postupku u istom položaju poduzeća koja su u većinskom državnom vlasništvu, kao

i privatna poduzeća. Ne dovodeći u pitanje opravdanost privatizacije pojedinih javnih funkcija, ukazuje se na činjenicu da je vlasnik, u ovom slučaju država, dužna štititi svoju imovinu i svoje interese, tim prije imaju li se na umu činjenice da redovito održavanje javnih cesta ima karakter javne djelatnosti, odnosno službe koja se može izjednačiti s komunalnim uslugama, vatrogastvom i ostalim javnim uslugama. Uostalom, i Zakon o javnim nabavama poznaje izuzetke u kojima naručitelj može neposredno dodijeliti ugovor. Istaknuta je činjenica da subjekti koji sudjeluju na natječajima za ovu vrstu poslova nisu ravnopravni, na štetu države. Da bi se otklonile navedene anomalije, predlažu se tri moguća rješenja: a) privatizacija poduzeća koja se bave poslovima redovitog održavanja javnih cesta, b) integriranje tih poduzeća koja su u državnom vlasništvu s upraviteljima, c) izmjena Zakona o cestama Federacije BiH na način da se Zakonom osnuje Javno poduzeće za održavanje javnih cesta.

LITERATURA:

1. Božičević J., Legac I. (2001), Cestovne prometnice, Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti.
2. Božičević J., Topolnik D. (1996), Infrastruktura cestovnog prometa, Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti.
3. Kareš B. (1999): Prijedlog strategije održavanja javnih cesta u odnosu na standard održavanja, Ceste i mostovi, godište 45, broj 5-8, Zagreb.
4. Keller M. (2000) Koncept gospodarenja održavanjem cesta, Ceste i mostovi, godište 46, br. 1-2., Zagreb.
5. Krpan, Lj., Štimac, M., Mrak-Taritaš, A. (2012), Cestovna infrastruktura u prostornim planovima uređenja općina/gradova, *Suvremeni promet, Vol. 32. Zagreb*, str.360-364.
6. Malić A., Topolnik D, Šantić Ž. (2001), Strategy of traffic connecting Croatian and Bosnia and Herzegovina, 5. međunarodno znanstveno-strukovno posvetovanje o prometni znanosti ICFS, Zbornik referatov, 27-30. october, 2001., Venezia-Patras-Venezia.
7. *Narodni list Hrvatske zajednice Herceg-Bosne (Narodni list HZ/H-B, broj: 8/93).*
8. *Službeni list R.BiH, broj: 25/93.*
9. *Zakon o cestama Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH br.12/10, 16/10 i 66/13).*
10. *Zakon o putovima (Sl. list SR BiH, br. 10/90).*