

Saobraćajna politika između regulacije i liberalizacije

UDK 338.47(4)

005.51/.52:656(4)

Prof. dr Ljubinko Dedović

Ekonomski fakultet u Podgorici

U razvijenim evropskim zemljama se dugo vremena odvijala akademska debata oko toga da li zaista postoji potreba da država interveniše na saobraćajnom tržištu i da utiče na razvoj saobraćaja. Na jednoj strani su zagovornici regulisanja saobraćajnog tržišta, a na drugoj poklonici njegove liberalizacije (dereglementacije). U dosadašnjoj praksi ovih zemalja saobraćajni sektor spada u područja na koja u većoj ili manjoj mjeri država utiče. Debata povodom osnovne dileme saobraćajne politike danas je posebno aktuelna u tzv. zemljama u tranziciji, koje su napustile socijalističku paradigmu i orijentisale se na izgradnju tržišne privrede. Kreatori saobraćajne politike u državama Zapadnog Balkana, koje su u grupi zemalja u tranziciji, ne smiju da ignorišu činjenicu da je saobraćajno tržište na nivou Evropske unije u priličnoj mjeri liberalizovano, kao ni to da u balkanskim uslovima, zbog nerazvijene privrede, nije lako koncipirati i implementirati saobraćajnu politiku koja bi bila u saglasju sa filozofijom razvoja saobraćaja u razvijenim evropskim zemljama, članicama EU-a.

1. Uvod

Istorijski gledano, regulisanje kao metod saobraćajne politike počinje da se primjenjuje sa pojavom modernog saobraćajnog sistema. U početku je riječ o kontroli monopola željeznice. Zatim, u vrijeme svjetske ekonomske krize tridesetih godina 20. vijeka uspostavlja se obuhvatniji sistem protekcionizma na saobraćajnom tržištu. Postojanje efikasnog saobraćajnog sistema bilo je stvarno ugroženo zbog dramatičnog pada tražnje i izuzetno oštre konkurencije među prevoznicima, pa su vlade u većini zemalja odlučile da djeluju poput »anđela čuvara«.

Kontrola od strane države veoma je prisutna i u periodu poslije Drugog svjetskog rata. Čak nijesu zabilježene ni neke ozbiljnije rasprave o liberalizaciji u sektoru saobraćaja sve do sredine šezdesetih godina. Može se konstatovati da je u poratnom razdoblju, kad je riječ o saobraćaju, primjenjivan model kontrolisane konkurencije.

Iako se spor o ulozi države u regulisanju odnosa na saobraćajnom tržištu vodi sa posebnim žarom u 80-im i 90-im godinama 20. vijeka, njegovo nastajanje seže u 19. vijek [Dante Flore, V., *Ekonomika pomorskog transporta i državna intervencija u pomorstvu*, Ekonomski institut, Zagreb, 1966, str. 83].

Autori koji su na stanovištu da je poželjno da država reguliše saobraćaj polaze od toga da je on jedan od najznačajnijih faktora društveno-ekonomskog razvoja. Saobraćaj direktno utiče na mogućnosti korišćenja prirodnih resursa, na lokaciju proizvodnih kapaciteta, na zaposlenost i raspored stanovništva u nekoj zemlji. Jednom riječju, saobraćaj ima centralnu ulogu u postizanju društveno-ekonomskih ciljeva i odluke u vezi sa njim su toliko značajne da se ne mogu prepustiti samo onima koji rade u djelatnosti saobraćaja.

Međutim, posljednjih godina sve je više teoretičara koji saobraćaju prilaze sa komercijalnog, a ne sa socijalno-političkog stanovišta. Preovladava shvatanje da u većini zemalja saobraćajni sektor nije na najbolji način integrisan u tržišnu privredu. Pobornici ovakvog shvatanja ukazuju da bez dosljednije liberalizacije saobraćajnog tržišta nije moguće strukturiranje efikasnog saobraćajnog sistema.

2. Regulacija

Zagovornici regulisanja saobraćajnog tržišta smatraju da bi nagli zaokret od politike regulisanja ka liberalizaciji djelovao negativno na sektor saobraćaja, privredu u cjelini i, uopšte, na razvoj društva.

Analizom radova autora ove provenijencije H. Baum je došao do zaključka da se najznačajniji argumenti za nužnost regulisanja saobraćajnog tržišta mogu izložiti ovim redom: 1) dugoročna efektivna konkurencija sa velikim brojem konkurenata, bila bi opasna za mnoge saobraćajne kompanije; 2) tendencija koncentracije bi izmijenila strukturu tržišta u pravcu oligopola i izazvala ponašanje kartel-tipa; 3) bez zaštite tržišta željeznici bi prijetilo uništenje; 4) stalni pritisak na cijene doveo bi u pitanje investiranje u inovacije, što bi umanjilo mogućnosti za konkurenciju u pogledu nivoa i kvaliteta usluga; 5) bez dotiranja, nestala bi finansijska osnova za alimentiranje prevoza korisnika koji su u lošem položaju; 6) usluge u nerazvijenim i udaljenim područjima, a posebno u ruralnim ne bi bile obezbijeđene; 7) inflacija bi rasla podstaknuta dodatnim efektima od cijena u sektoru saobraćaja, koje bi bez regulisanja bile podložne čestim i znatnim promjenama; 8) kao rezultat povećane konkurencije, bezbjednost saobraćaja bi se pogoršala [Baum, H., *Possibilities And Limits Of Regulation In Transport Policy*, ECMT, Paris, 1983, str. 90].

Regulisanje saobraćajnog tržišta se uopštenije obrazlaže sljedećim argumentima: (1) karakterom same tržišne strukture, (2) spoljnim efektima i (3) državnim interesom.

Saobraćajno tržište ima svoje specifičnosti, kao što su, na primjer: hroničan višak kapaciteta, nefleksibilnost faktora proizvodnje, visoki fiksni troškovi, tehničko jedinstvo proizvodnje, velika kolebanja tražnje zbog krakatoročnih ekonomskih trendova itd. Bez obzira na to da li ovi faktori stvarano opravdavaju državnu regulaciju ili ne, pristalice intervencionizma stoje na stanovištu da oni, u najmanju ruku, i dalje predstavljaju otvorena pitanja i predmet ekonomsko-političkih rasprava.

Regulacija se opravdava i negativnim saobraćajnim spoljnim efektima (buka, zagađenost, rizici sigurnosti itd.). Neutralizovanjem ovih eksternih, netržišnih uticaja pomoću regulativnih mjera (taksi, subvencija, propisa i zabrana) može se povratiti efikasnost tržišne koordinacije.

Zagovornici intervencionizma smatraju politiku regulacije nespornom i zbog tzv. »državnog interesa«. Državni interes se ostvaruje realizacijom određenih političkih ciljeva. Postoji cijeli spektar političkih ciljeva, a za ilustraciju evo nekih: ciljevi regionalne (razvoj nerazvijenih područja) i agrarne politike, zaštita željeznice, poboljšanje bezbjednosti na putevima i mnogi drugi.

Po Bassu, jedan od osnovnih argumenata zastupnika regulisanja saobraćaja je neminovno stvaranje monopola ili oligopola na svim pravcima, sem na onim sa najgušćim saobraćajem. Ostvarivanje socijalno-političkih ciljeva je, takođe, veoma bitan razlog za regulaciju saobraćajnog tržišta ili poseban uticaj države na pojedine saobraćajne grane i kompanije [Bass, T., C., Passenger Transport, ECMT, Berlin, 1985, str. 234].

Mnogi ekonomisti regulaciju shvataju kao indirektan metod da se postignu visoki tehnički i sigurnosni standardi, što ima osnova i o čemu ima dokaza.

3. Liberalizacija

U savremenoj ekonomskoj teoriji sve više dolaze do izražaja shvatanja o nužnosti liberalizacije saobraćajnog tržišta [O trendu liberalizacije privrede vidjeti: Bajec, J., Joksimović, Lj., Savremeni privredni sistemi, Ekonomski fakultet, Beograd, 2006, str. 117-119].

Ovi stavovi imaju uporište, s jedne strane, u suboptimalnom funkcionisanju saobraćajnog sistema i disfunkcionalnosti postojećeg saobraćajnog tržišta, a s druge strane, u pozitivnim rezultatima mjera liberalizacije koje je preduzela većina zemalja sa razvijenom tržišnom privredom.

Preveliki i često neadekvatan uticaj države na djelatnost saobraćaja bio je predmet kritike značajnih autora iz domena saobraćajne ekonomije, tokom 80-ih i 90-ih godina prošlog i u prvim godinama ovog vijeka. Na primjer, još sredinom 80-ih godina prošlog vijeka Aberle upozorava da postoji snažan i direktan interes nekih prevoznika da se ni u kom slučaju ne dozvoli konkurencija, koja je u skladu sa pravilima tržišne ekonomije i koja odgovara drugim sektorima privrede. Interesne grupe stalno uspijevaju da onemoguće saobraćajnu politiku koja bi se više orijentisala na konkurenciju. Tako država i odgovarajuće specijalne institucije kontrole u neku ruku postaju garant očuvanja stečenih pozicija raznih lobija i instrumentarijum za sprečavanje konkurencije [Aberle, G., An Overview Of European Transport Policy – Objectives And Measures, ECMT, Berlin, 1985, str. 29].

Argumenti u prilog deregulaciji zasnivaju se na kritici rezultata regulisanja tržišta i na pozitivnim iskustvima mnogih zemalja sa mjerama liberalizacije. Uopšte uzevši, Baum zahtjeve za dalju liberalizaciju smatra opravdanim iz nekoliko razloga [Baum, H., Possibilities And Limits Of Regulation In Transport Policy, op.cit., str. 103-104]:

1) Osnovno načelo saobraćajne politike treba da bude efikasnost transporta. Porast prevoza robe podrazumijeva intenziviranje konkurencije i stvaranje uslova za veći obim saobraćaja.

2) Nije uloga države da određuje i štiti prihode, i dio tržišta pojedinim saobraćajnim granama i kompanijama. Učinak treba da se vrednuje kao i u ostalim oblastima privrede - u uslovima konkurencije. To podstiče fleksibilnost saobraćajnih preduzeća u procesu strukturnih promjena i obezbjeđuje ekonomski i tehnički progres.

3) Depolitizacija uslova konkurencije daje saobraćajnim preduzećima šansu za ozbiljniji pristup komercijalnom menadžmentu. Diskreciona intervencija države radi osiguranja glasova birača ili za potrebe budžetske politike treba da iščezne. Stabilizacijom uslova za rad, saobraćajna preduzeća ne bi morala i dalje da nose glavni teret suprotstavljenih ciljeva ekonomske politike.

4) Osnovni problem u raspravama o liberalizaciji je željeznica. Ima različitih mišljenja u vezi sa dilemom da li dalekosežne mjere racionalizacije treba da pretihode liberalizaciji ili bi sama liberalizacija omogućila racionalizaciju željeznice. Čekanje na racionalizaciju znači blokiranje progressa koji bi nastupio sa deregulacijom na neodređeno vrijeme. Prethodna liberalizacija od željeznice zahtijeva da preduzme ofanzivnu politiku na tržištu i strategiju »intervencije i koncentracije« tamo gdje željeznica ima prednost u vršenju usluga.

5) Političari bi morali da se oslobode ideje da ciljevi opšte ekonomske politike treba da se ostvare samo regulisanjem, jer je takva politika doživjela popriličan



neuspjeh. Mnogo uspješniji prilaz je intenziviranje konkurencije. Ako određeni prevoznici treba da izvrše posebne usluge koje se ne mogu ostvariti u uslovi- ma konkurencije, onda država mora da ih plati po »političkim cijenama« - u vidu specifične i odgovara- juće naknade.

6) »Prikrivena konkurencija«, koja ponekad uključuje ilegalne postupke, bila bi razotkrivena i postala javna. Nadležni za nadzor kartela, svojim arsenalom instrumenata, a na osnovu zakona konkurencije, mogu spriječiti njenu deformaciju. Tendencija koncentracije bi oslabila i mogućnosti za postizanje optimalne veličine preduzeća bi se povećale.

7) Negativni spoljni efekti (zagađenja životne sredine, buka, udesi na putu) mogli bi se efikasno redukovati putem zabrana, sankcija i pooštavanja kriterijuma. Ovdje se tržišna koordinacija uvijek pokazivala kao neadekvatna ili je njen uticaj bio slab.

8) Rješenje pitanja da li liberalizaciju treba sprovo- diti brzo ili postepeno je u tome da se učini sistematski napor u nekom razumnom roku, a ne da se izlaz nalazi u odlaganju – donošenjem raznih dugoročnih programa.

Rask smatra da je konceptu regulacije imanentna dis- funkcionalnost. Manje – više je jasno da regulacija

može negativno da djeluje na troškove i kvalitet trans- porta [Rask, L., O., International Goods Transport- Regulation, ECMT, Berlin, 1985, str. 186].

Pristalice liberalizacije saobraćajnog tržišta su na sta- novištu da je konkurencija jedan izuzetno efikasan mehanizam. Tamo gdje djeluje podstiče prevoznike da budu pažljivi prema preferencijama korisnika uslu- ga i daje im najveći mogući podsticaj da povećaju sop- stvenu efikasnost. Konkurencija omogućava primjenu različitih vještina i isprobavanje novih ideja, kao i iden- tifikovanje i popunjavanje praznina na tržištu.

U mnogo čemu djelatnost saobraćaja nije manje kon- kurenta od ostalih djelatnosti, pa nema razloga za njen drugačiji tretman. Sem toga, saobraćaj nije jedi- na djelatnost u kojoj treba zadržati oprez u odnosu na stvaranje monopola i oligopola.

Shvatanje saobraćaja prevashodno kao javne službe i zanemarivanje komercijalnog aspekta je neopravda- no. U slučaju da postoje usluge za koje je društvena zajednica posebno zainteresovana, a da se na tržištu ne bi mogle obezbijediti, efikasno rješenje se nalazi u dotiranju takvih usluga.

Zatim, veoma je malo dokaza da standardi usluga stvarno opadaju tamo gdje je dozvoljena konkurencija. Čak bi se mogli navesti brojni primjeri koji ukazuju na suprotno.

Sljedeći, vrlo ubjedljiv argument nimalo ne govori u prilog regulisanju ulaska konkurenata na saobraćajno tržište, kao ni regulisanju cijena. Zapravo, podsticaj da se djeluje efikasno i da se usluge prilagođavaju potrebama tržišta može da bude veoma oslabljen onemogućavanjem konkurencije nižim cijenama ili postavljanjem barijera za ulazak novih konkurenata na tržište.

Zagovornici potpune i brze deregulacije uvjereni su da će ona omogućiti konkurenciju na saobraćajnom tržištu i tako automatski umanjiti značaj sivog tržišta i crne berze. Istovremeno, od nje očekuju da doprinese poboljšanju kvaliteta usluga u skladu sa ubrzanjem tehničkog progresa, depolitizaciji konkurencije na tržištima saobraćaja, redukciji administrativnih troškova i eliminaciji nepotrebnog dijela birokratije.

4. Zaključak

Trend liberalizacije, posebno izražen u zemljama razvijene tržišne privrede, ne može se objasniti samo pobjedom superiorne ideje ili nadmoćnog ekonomskog koncepta. On je u dobroj mjeri posljedica dostignutog nivoa u razvoju saobraćajnog sistema i saobraćajnog tržišta i, stoga, realnog pritiska saobraćajnih kompanija. Danas su uslovi za poslovanje i preduzimljiv nastup, i razvoj takmičarskih sposobnosti saobraćajnih preduzeća povoljniji nego ikad.

Osnovni cilj saobraćajne politike je da se stvore uslovi koji osiguravaju da se saobraćajne usluge vrše po najnižim cijenama za zajednicu. Kako se od klasičnog regulisanja saobraćajnog tržišta ne mogu očekivati željeni rezultati, bez obzira da li se kod mjerenja tih rezultata naglašava efikasnost (komercijalno) ili pravičnost (socijalno), deregulacija treba da postane osnovni metod savremene saobraćajne politike. Kvin-tesencija liberalizacije je u uspostavljanju konkurencije koja se ne može opozvati diskrecionim odlukama.

Možemo sa sigurnošću predvidjeti da će tržište saobraćajnih usluga u Evropi biti sve liberalnije. Logično se nameće pitanje koju ulogu treba da ima država u uslovima neminovne liberalizacije saobraćajnog trži-

šta. Državni organi bi morali da učestvuju u razvojnoj investicionoj politici saobraćajne infrastrukture i u harmonizaciji uslova privređivanja, odnosno u ujednačavanju uslova konkurencije na saobraćajnom tržištu. Tako bi se stvorio prikladan ambijent za razvijanje konkurencije, u kojem bi osnovni kriterijumi za izbor saobraćajnog sredstva bili kvalitet usluge, prilagodljivost zahtjevima korisnika i veća produktivnost.

Božić i Novaković ističu da su savremene koncepcije saobraćajne politike u razvijenim evropskim zemljama orijentisane u dva osnovna pravca: a) učešće državnih organa u definisanju razvojnih programa i obezbjeđenju znatnog dijela sredstava za izgradnju i modernizaciju magistralne saobraćajne infrastrukture, uključujući i željezničku infrastrukturu i b) razvijanje i jačanje poslovnosti i privređivanja željeznice na ekonomskim principima uz neophodnu modernizaciju i poboljšanje tehničkih i tehnoloških parametara, kako bi mogla da nastupa na tržištu saobraćajnih usluga pod što ravnopravnijim uslovima [Božić, V., Novaković, S., Ekonomija saobraćaja, Ekonomski fakultet, Beograd, 2006, str. 362-365].

Kod koncipiranja saobraćajne politike u evropskim zemljama u tranziciji ne smije se zanemariti međunarodni aspekt ili, drugim riječima, objektivnost potrebe za uključivanje ovih zemalja u koordinirane aktivnosti koje se preduzimaju u okviru Evropske unije.

LITERATURA

- [1] Aberle, G., An Overview of European Transport Policy – Objectives and Measures, ECMT, Berlin, 1985.
- [2] Bajec, J., Joksimović, Lj., Savremeni privredni sistemi, Ekonomski fakultet, Beograd, 2006.
- [3] Bass, T., C., Passenger Transport: Regulation Of International Transport, ECMT, Berlin, 1985.
- [4] Baum, H., Possibilities And Limits Of Regulation In Transport Policy, ECMT, Paris, 1983.
- [5] Božić, V., Novaković, S., Ekonomija saobraćaja, Ekonomski fakultet, Beograd, 2006.
- [6] Dante Flore, V., Ekonomika pomorskog transporta i državna intervencija u pomorstvu, Ekonomski institut, Zagreb, 1966.
- [7] Rask, L., O., International Goods Transport - Regulation, ECMT, Berlin, 1985.