



Analiza trenutnog stanja održive urbane mobilnosti u Hrvatskoj

Izdavač



Zagreb, srpanj 2023.



Analiza je izrađena u okviru projekta CLIMASUM – Ublažavanje klimatskih promjena putem održive urbane mobilnosti. Ovaj projekt dio je Europske klimatske inicijative (EUKI) njemačkog Ministarstva gospodarstva i klimatskih promjena (BMWK).

Sadržaj ove analize isključiva je odgovornost ODRAZ-a i ni na koji način se ne može smatrati da odražava gledišta njemačkog saveznog Ministarstva gospodarstva i klimatskih promjena i Europske klimatske inicijative.

Financijska podrška



Projektne partneri



Centar za
životnu sredinu



TRANSPORT
RESEARCH
CENTRE

Sadržaj

Uvod	5
Planovi održive urbane mobilnosti	6
Analiza održive urbane mobilnosti u Republici Hrvatskoj	7
Reference	13

Uvod

Europska unija već nekoliko godina traži rješenja za izazove koji utječu na njezine temeljne vrijednosti i načela, između ostalog i po pitanju klimatskih promjena. Klimatske promjene vrlo su ozbiljna prijetnja i njihove posljedice utječu na mnoge aspekte naših života. Načini na koje se EU suočava s tim izazovima su ubrzanje zelene i digitalne tranzicije te cjelokupna transformacija europskoga gospodarstva, industrije i društva, uključujući dekarbonizaciju prometnog sektora. Države članice su preuzele obveze kojima bi Europa do 2050. trebala postati klimatski neutralan kontinent. Kako bi postigao taj cilj, EU planira do 2030. smanjiti neto emisije stakleničkih plinova za najmanje 55 % u odnosu na razine iz 1990. te će nastaviti postupno smanjivati emisije do 2050. Kako bi dao svoj doprinos, prometni sektor mora proći transformaciju koja će zahtijevati smanjenje emisija stakleničkih plinova za 90 % (u odnosu na 1990.) do 2050.

Održiva mobilnost je koncept koji promiče promjenu paradigme u organizaciji prometa poticanjem održivih i aktivnih oblika mobilnosti kao što su pješaćenje, bicikliranje i korištenje (okolišno prihvatljivog) javnog prijevoza. U urbanim sredinama mobilnost predstavlja kombinaciju ekonomskih i okolišnih pitanja uz prisutnost socijalnog konteksta, u ruralnim je sredinama ona prvenstveno socijalno pitanje koje mora osigurati lokalnom stanovništvu mobilnost na pristupačan, priuštiv i održiv način.

U konačnici, cilj održive mobilnosti je stvaranje sredina koje su manje onečišćene, manje zagušene i bolje prilagođene potrebama stanovnika, poslovnih subjekata i lokalnih zajednica. Provođenjem ovog koncepta smanjuje se negativan utjecaj prometa na okoliš, potiče ekonomska učinkovitost i poboljšava kvaliteta života, no to zahtijeva promjenu svijesti. Način na koji mijenjamo promet je od vitalne važnosti i utjecat će na generacije koje dolaze.

Održiva mobilnost zahtijeva jednakost pristupačnosti, obraćajući posebnu pozornost na ranjivije populacije i zemljopisne regije koje su podložne socijalnoj isključenosti.

U sklopu projekta CLIMASUM provedena je analiza trenutnog stanja provedbe mjera održive mobilnosti u Češkoj, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Cilj je bio prikupiti podatke o trenutnom stanju kako bi se na temelju tih saznanja dao prijedlog mjera i preporuka. Korištena je metodologija internog istraživanja, pregleda dostupnih podataka iz gradskih i nacionalnih strategija, politika i operativnih planova na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini i intervju s ključnim dionicima iz gradova i ministarstava, predstavnicima javne uprave.

Planovi održive urbane mobilnosti

Ključni instrument planiranja održive mobilnosti koji se promovira europskim inicijativama su planovi održive urbane mobilnosti (SUMP). SUMP-ovi su strateški dokumenti jedinica lokalne samouprave u kojem se integriranim pristupom učinkovito rješavaju složenosti urbanog prometa i time pomaže održivi razvoj urbanih, ali i ruralnih sredina. Uvedeni 2013. godine, temelj su prakse održive mobilnosti EU-a. Glavni cilj SUMP-ova je poboljšati pristupačnost i kvalitetu života ostvarivanjem pomaka u smjeru održive mobilnosti. SUMP podržava donošenje odluka na temelju činjenica i odluka koje se vode dugoročnom vizijom za održivu mobilnost. Ključan element za postizanje toga je temeljita procjena trenutne situacije i budućih trendova, široko prihvaćena zajednička vizija sa strateškim ciljevima te integrirani paket pravnih, edukacijsko-informativnih, financijskih, tehničkih i infrastrukturnih mjera kako bi se ostvarili ciljevi.

Za razliku od tradicionalnih pristupa planiranju, SUMP stavlja posebnu pozornost na integracijska, participativna i evaluacijska načela prometno-prostornog planiranja, čime se plan nadovezuje na postojeće prostorno-planske dokumente.

Pažljivim odabirom mjera te njihovom implementacijom zadovoljavaju se potrebe stanovnika za mobilnošću te se osigurava bolja kvaliteta života u gradovima, ali i njihovoj okolini. Uz implementaciju mjera, potrebno je kontinuirano provoditi praćenje njihovog utjecaja te vrednovati njihov učinak i utjecaj, s pregledom uspjeha i neuspjeha te predstavljati rezultate svim uključenim dionicima što rezultira razmatranjem novih izazova i rješenja.

Plan održive urbane mobilnosti treba se temeljiti na osam načela (Rupprecht Consult - Forschung & Beratung GmbH, 2019): planiranje održive mobilnosti u funkcionalnom urbanom području; suradnja među institucijama; uključivanje građana i dionika; procjena trenutnih i željenih postignuća; definiranje dugoročne vizije i jasan plan; razvoj svih načina prijevoza na integrirani način; priprema praćenja i vrednovanja te osiguravanje kvalitete.

Četiri su osnovne faze razvoja SUMP-a, a podrazumijevaju analizu trenutnog stanja i procjenu trendova, zajedničku viziju iz koje proizlaze strateški ciljevi odnosno izrada strategije i odgovarajućih mjera, čiju će implementaciju slijediti sustavno praćenje i vrednovanje.



Slika 1. Četiri faze razvoja SUMP-a

Analiza održive mobilnosti u Republici Hrvatskoj

Tijekom 2022. izrađeni su nacrti upitnika za provjeru stanja strateškog upravljanja i implementiranih mjera tj. praksi održive urbane mobilnosti kako bi se mapiralo stanje u svih 128 hrvatskih gradova (uz to, u RH postoji 428 općina, dakle ukupan broj jedinica lokalne samouprave je 556). Upitnik se sastojao od dva dijela: jedan prilagođen za desk-istraživanje na temelju dostupnih online materijala te dio upućen gradskim službama na popunjavanje. Na upitnik su odgovorila 54 grada.

Trenutno 17 jedinica lokalne samouprave (16 gradova i jedna općina) ima razvijen SUMP. To su: Nin (suprotno dobroj praksi, dokument nije javno objavljen), Novalja, Novigrad, Zabok, Brdovec (općina), Umag, Križevci, Koprivnica, Šibenik (masterplan), Bjelovar (dokument nije javno objavljen), Dubrovnik, Varaždin, Sisak, Pula, Slavonski Brod, Zadar i Split. Veći dio SUMP-ova je javno dostupan na stranicama jedinica lokalne samouprave. Dva SUMP-a razvijena su 2013. godine, zatim pet u razdoblju 2015. – 2018., dok je preostalih 10 razvijeno od 2019. godine do danas. Dva su SUMP-a trenutno još u izradi. Razvijeni SUMP-ovi obuhvaćaju svega 17, 4 % stanovništva u Hrvatskoj što implicira potrebu izrade novih planova u Hrvatskoj kao i reviziju starijih.

Tablica 1. Pregled broja SUMP-ova prema broju stanovnika

Broj stanovnika	Broj gradova/općina s izrađenim SUMP-om
0 - 10 000	4
10 000 - 50 000	9
50 000 - 100 000	3
> 100 000	1

Implementacija mjera navedenih u SUMP-ovima zahtjeva praćenje i evaluaciju kroz unaprijed utvrđene indikatore. Velikim dijelom se navedeno ne ispunjava, preciznije, istraživanje je pokazalo da se većina mjera ne provodi (ili provodi u manjem opsegu), zadani ciljevi i indikatori se ne prate.

Također, vidljiv je nedostatak „krovnog dokumenta“: Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske do sada nije uspostavilo Nacionalni program potpore planiranju održive gradske mobilnosti u Hrvatskoj. Jedinice lokalne samouprave u RH zakon ne obvezuje izraditi SUMP.

Budući da verzija nacionalnih smjernica u Republici Hrvatskoj ne postoji, koriste se Smjernice za izradu i provedbu planova održive gradske mobilnosti, dostupne na portalu Opservatorija za gradsku mobilnost ELTIS; <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-guidelines>

Nedostatak zakonodavnih rješenja odražava se i na nedostatak jasne i strukturirane financijske potpore izradi planova održive urbane mobilnosti. Posljedica je i velika razlika u obimu, detaljnosti, troškovima izrađenih planova (izrađivači su uglavnom konzultantske tvrtke, projektantske firme i fakulteti).

Zbog malog broja (i djelomične nedostupnosti) izraženih planova održive urbane mobilnosti, pristupilo se široj analizi mobilnosti u gradovima podnosno poteškoćama s kojima se stanovnici ali i donosioci odluka susreću kako bi se smjernice mogle bolje prilagoditi potrebama. Prikupljeni podaci nastavkom istraživanja ukazuju na to da stanovnici hrvatskih gradova uočavaju slične izazove kao i stanovnici u drugim državama gdje se ističu

problemi slabo razvijene mreže pješčenja i bicikliranja, neadekvatni sustav javnog prijevoza, preopterećenost gradskih središta automobilima, prometne gužve, upitna sigurnost u prometu i nedostatak inovativnih prometnih rješenja (Anastasiadou i dr., 2021).

Identificirana su izazovna područja i upravljački izazovi sa kojima se se susreću upravljačke strukture jedinica lokalne samouprave koji se razlikuju s obzirom na veličine gradova:

Tablica 2. Pregled izazovnih područja održive urbane mobilnost u hrvatskim gradovima

Veličina grada	Izazovna područja
Mali	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Promjena navika građana, građanske odgovornosti i prometne osviještenosti ▶ Fokusiranost na automobilski prijevoz ▶ Nedostatak javnog prijevoza ▶ Nedostatna infrastruktura za alternativne oblike mobilnosti ▶ Slaba prometna povezanost s okolnim naseljima i općinama (izoliranost) ▶ Socijalna isključenost ranjivih skupina (stariji, nemoćni, mladi, invalidi) ▶ Sigurnost pješaka i alternativnih oblika prijevoza na prometnicama
Srednji	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Promjena navika građana, građanske svijesti i prometne osviještenosti ▶ Fokusiranost na automobilski prijevoz ▶ Nedostatak javnog prijevoza ▶ Nedostatna infrastruktura za alternativne oblike mobilnosti ▶ Slaba prometna povezanost s okolnim naseljima i općinama (izoliranost) ▶ Socijalna isključenost ranjivih skupina (stariji, nemoćni, mladi, invalidi) ▶ Sigurnost pješaka i alternativnih oblika prijevoza na prometnicama ▶ Nepredvidivost i neizvjesnost financiranja programa socijalne uključenosti ▶ Nepovjerenje građana u gradske institucije i nevoljkost aktivno participirati

Veličina grada	Izazovna područja
Veliki	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Promjena navika građana, građanske odgovornosti i prometne osviještenosti ▶ Fokusiranost na automobilski prijevoz ▶ Nedostatak javnog prijevoza ▶ Slaba prometna povezanost (s okolnim mjestima) ▶ Nedostatna infrastruktura za alternativne oblike mobilnosti (naročito biciklističke) ▶ Topografske i geografske konfiguracije otežavaju alternativne oblike mobilnosti ▶ Velika zagušenost automobilima i prometne gužve ▶ Nedostatak parkirnih mjesta u središtima gradova ▶ Inoviranje i poboljšanje modela građanske participacije i formalističkih obrazaca komunikacije kako bi se stvorila otpornost na političke cikluse i stvorilo vlasništvo

Tablica 3. Pregled upravljačkih prepreka za održivu urbanu mobilnost u hrvatskim gradovima

Interpretativni kodovi – upravljačke prepreke	Deskriptivni kodovi – upravljačke prepreke		
	Mali	Srednji	Veliki
Financijske /ekonomske prepreke	<ul style="list-style-type: none"> ▶ financijska ovisnost o višim razinama vlasti i međunarodnim izvorima financiranja ▶ prioritiziranje ulaganja uslijed ograničenih fiskalnih kapaciteta ▶ nerentabilnost javnog gradskog i prigradskog prijevoza 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ mali udio dostupnog sufinanciranja (pogotovo za kapitalne investicije) ▶ diskontinuitet financiranja i manjak predvidivosti financiranja ▶ prioritiziranje ulaganja uslijed ograničenih fiskalnih kapaciteta 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ograničena financijska sredstva za integriranu urbanu mobilnost ▶ neizvjesnost u dodjeli sredstava iz natječaja za EU fondove
Stručne prepreke	<ul style="list-style-type: none"> ▶ manjak kvalitetnih ljudskih kapaciteta (naročito za projekte EU-a) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ manjak kvalitetnih ljudskih kapaciteta za sveobuhvatno i integrirano planiranje OUM 	<p style="text-align: center;">-</p>

Interpretativni kodovi – upravljačke prepreke	Deskriptivni kodovi – upravljačke prepreke		
	Mali	Srednji	Veliki
Organizacijsko-administrativne prepreke	<ul style="list-style-type: none"> ▶ nedostatak direktnih i neposrednih oblika komuniciranja s građanima; ▶ ovisnost o drugim JLS-ovima i višim razinama vlasti pri odlučivanju o javnom prijevozu (manjak autonomije) ▶ podijeljenost nadležnosti i neusklađenost između razina vlasti i drugih institucija 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ kompleksni uvjeti natječaja za sufinanciranje iz fondova EU-a ▶ rascjepkanost JLS-ova i neusklađenost prioriteta javnih politika ▶ slaba podrška države u pripremi i provedbi OUM-a ▶ birokratizirano, dugotrajno i neizvjesno ishodaenje suglasnosti različitih instanc 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ podijeljenost nadležnosti i neusklađenost između razina vlasti i drugih institucija ▶ neadekvatni komunikacijski kanali za interakciju s raznim kategorijama građana i zastarjele metode savjetovanja (naročito na mjesnoj razini) ▶ nerazvijenost suradnje između javnih institucija, civilnog društva, gospodarstva (industrije) i znanstveno-istraživačke zajednice ▶ nedostatak središnjeg mjesta za koordinaciju strateškog upravljanja OUM-om ▶ nedovoljna decentralizacija operativnog upravljanja OUM-om u javnim poduzećima ▶ manjkava horizontalna komunikacija, suradnja i koordinacija između gradskih službi ▶ fluidno i politički uvjetovano administrativno ustrojstvo ▶ spori i birokratizirani procesi javne nabave

Interpretativni kodovi – upravljačke prepreke	Deskriptivni kodovi – upravljačke prepreke		
	Mali	Srednji	Veliki
Socio-kulturološke prepreke	<ul style="list-style-type: none"> ▶ teškoće u promjeni navika građana, građanske odgovornosti i prometne osviještenosti (iz fokusnih skupina) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ neusklađena očekivanja građana i donositelja odluka ▶ teškoće u promjeni navika građana, građanske odgovornosti i prometne osviještenosti; ▶ nepovjerenje građana u gradske institucije) ▶ nesklonost građana za aktivnu participaciju 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ teškoće u promjeni navika građana, građanske odgovornosti i prometne osviještenosti
Topografsko-geografske prepreke	<ul style="list-style-type: none"> ▶ specifična topografija grada otežava razvoj održive urbane mobilnosti 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ geografska razvedenost urbanog područja 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ geografske barijere za uspostavu integriranih i multimodalnih oblika mobilnosti
Tehnološko-infrastrukturne prepreke	<ul style="list-style-type: none"> ▶ nerazvijena infrastruktura za električna vozila ▶ neprikladna infrastruktura i prostorna ograničenja za alternativne oblike mobilnosti ▶ ograničena dostupnost alternativnih oblika mobilnosti 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ nedovoljna urbaniziranost za alternativne oblike mobilnosti i javni prijevoz ▶ neprikladna infrastruktura i prostorna ograničenja za alternativne oblike mobilnosti ▶ ograničena dostupnost alternativnih oblika mobilnosti 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ neprikladna infrastruktura i prostorna ograničenja za alternativne oblike mobilnosti ▶ ograničena dostupnost alternativnih oblika mobilnosti

Interpretativni kodovi – upravljačke prepreke	Deskriptivni kodovi – upravljačke prepreke		
	Mali	Srednji	Veliki
Zakonodavne i institucionalne prepreke	<ul style="list-style-type: none"> ▶ neadekvatna podjela na razvojne skupine JLS-ova (ograničava iznose financiranja) ▶ neprovođenje zakona (o cestovnom prometu) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ dugotrajni i neizvjesni imovinsko-pravni odnosi 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ dugotrajni i neizvjesni imovinsko-pravni odnosi ▶ zakonska ograničenja za komunalni linijski javni prijevoz (samo unutar jedne jedinice JLS)
Političke prepreke	-	<ul style="list-style-type: none"> ▶ netransparentni (sumnjivi) natječaji za dodjelu sredstava iz fondova EU-a ▶ nepredvidivost i neizvjesnost dobivanja sredstava 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ česte političke smjene i diskontinuitet javnih politika ▶ fluidno i politički uvjetovano administrativno ustrojstvo
Druge nepredviđene prepreke	-	-	<ul style="list-style-type: none"> ▶ promijenjene prometne navike građana u korist osobnih automobila pod utjecajem pandemije bolesti COVID-19 ▶ dugi vremenski horizont za značajnije prostorno-infrastrukturne zahvate

Istraživanje i analizu je proveo tim pod vodstvom doc. dr. sc. Mario Munta

Navedeni problemi, nedostatak koordiniranog razvoja mobilnosti i potreba za promjenom paradigme uređenja prometa uočeni prilikom istraživanja dodatno osnažuju potrebu za daljnjom promocijom i regulacijom (obavezom) izrade planova održive urbane mobilnosti.

Reference

Rupprecht, S. i dr., 2019: Smjernice za razvoj i provedbu planova održive urbane mobilnosti, drugo izdanje, ELTIS, https://www.eltis.org/sites/default/files/sump_guidelines_2019_interactive_document_1.pdf (17. 7. 2023.)