



POLICY BRIEF

Gdje zapinje s planovima održive urbane mobilnosti u Hrvatskoj?

Planiranje održive mobilnosti u hrvatskim gradovima je ugroženo, a podrška središnje države gradovima kronično izostaje.

Ključne poruke

- Razvijanje sustava javnog gradskog prijevoza temeljenog na principima čistih tehnologija, široke dostupnosti, visoke kvalitete i cjenovne priuštivosti te poticanje aktivnih oblika mobilnosti poput bicikliranja ili hodanja okosnice su razvoja mobilnosti u gradovima budućnosti.
- Tek 17 hrvatskih jedinica lokalne samouprave ima razvijene planove održive urbane mobilnosti (SUMP-ovi), no oni su neujednačene kvalitete, slabo se prati napredak i provedba mjera je parcijalna. Unatoč primjerima dobre prakse u pojedinim hrvatskim gradovima, razvijenost strateških okvira i mjera održive mobilnosti u prosjeku je vrlo niska, naročito u slabije razvijenim gradovima.
- Ne postoji nacionalni sustav upravljanja prometnim planiranjem niti podrška središnje države u planiranju i provedbi SUMP-ova.
- Vlada RH i resorno ministarstvo trebaju hitno razviti nacionalni okvir podrške u izradi i provedbi SUMP-ova i sustavno jačati fiskalne kapacitete gradova za održivu mobilnost.
- Kvalitetu lokalne demokracije treba poticati uvođenjem inovativnih oblika sudjelovanja građana u cjelokupnom procesu SUMP-a i unaprjeđenjem postojećih alata rada mjesne i lokalne samouprave.
- Lokalno, nacionalno i međunarodno umrežavanje može biti snažan zamašnjak u prenošenju znanja, vještina i iskustava tranzicije prema održivoj urbanoj mobilnosti.

Koji je problem?

Hrvatski gradovi suočavaju se s brojnim izazovima održivosti povezivima s prometom – od onečišćenja zraka, visokog zagađenja bukom, prometnih zastoja i gubitka bioraznolikosti pa sve do socijalne isključenosti ranjivih skupina iz svakodnevne mobilnosti.

Međutim, hrvatski gradovi po svemu sudeći još nisu dovoljno spremni za tranziciju prema održivim oblicima mobilnosti.

Održiva urbana mobilnost predstavlja okretanje prometne hijerarhije od pretežnog korištenja osobnih automobila prema snažnijem korištenju javnog integriranog prijevoza i aktivnih oblika mobilnosti poput pješaćenja i bicikliranja. Time se doprinosi ublažavanju klimatskih promjena, ekonomskom razvoju mobilnosti na obnovljive izvore energije, povećanju efikasnosti u prometu, sigurnosti i smanjenju socijalnih nejednakosti.

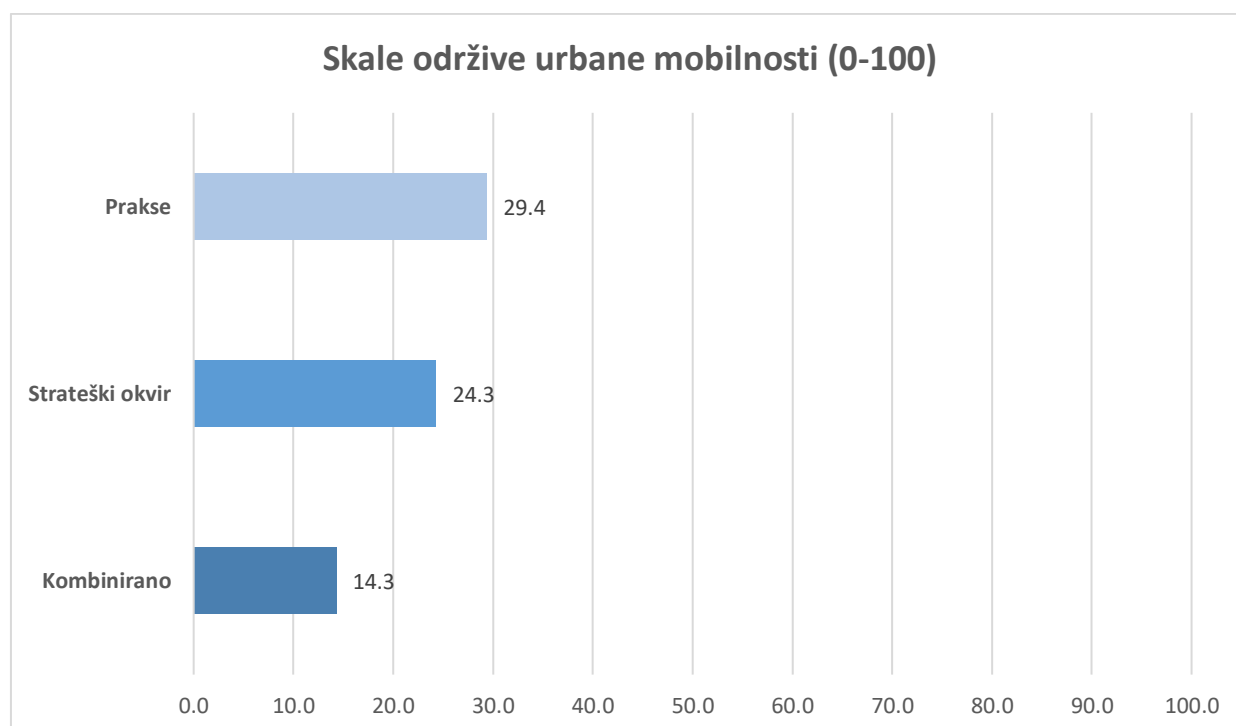
[Istraživanje](#) Marija Munte provedeno na svim hrvatskim gradovima u sklopu projekta SUSTINEO ukazuje na općenitu malaksalost u planiranju i implementaciji politika održive urbane mobilnosti u Hrvatskoj. Na skali ocjenjivanja od 0-100 za razvijenost strateškog okvira održive mobilnosti, hrvatski gradovi postižu u prosjeku 24,3 boda, što je poprilično poražavajuće. Jednako tako, prosjek praksi održive urbane mobilnosti je tek 29,4 boda. Kada se pogleda ukupna skala koja spaja rezultate strateške i praktične razvijenosti, hrvatski gradovi postižu prosječno vrlo niska 14,3 boda (Graf 1). Pokazuje se da stanovnici hrvatskih gradova percipiraju slične izazove kao i stanovnici u drugim državama gdje se suočavaju s problemima slabo razvijenih mreža pješačke i biciklističke infrastrukture, neadekvatnog sustava javnog prijevoza, preopterećenosti gradskih središta automobilima, prometnim gužvama, upitnom sigurnošću u prometu i nedostatkom inovativnih prometnih rješenja. S druge strane, gradske vlasti bore se s brojnim upravljačkim preprekama koje su ponajviše financijske, stručne i organizacijsko-administrativne prirode. Razvijenost strateških okvira i mjera održive mobilnosti u prosjeku je vrlo niska, naročito u slabije razvijenim gradovima.

Istovremeno, u Hrvatskoj ne postoji nacionalni okvir za poticanje održive urbane mobilnosti, a lokalno djelovanje najčešće se svodi na sporadične primjere dobrih praksi koji su daleko od sustavnog promišljanja urbane mobilnosti. Europska unija sve snažnije promovira koncept SUMP-ova – planova održive urbane mobilnosti kao okosnicu održive mobilnosti u gradovima i potiče države članice da pružaju sustavnu podršku lokalnim vlastima u tranziciji prema održivoj mobilnosti. SUMP-ovi predstavljaju utjelovljenje nove paradigme mobilnosti usmjerene na kvalitetu života umjesto na optimizaciju postojećeg cestovnog prometa. Njime se promovira participativni, interdisciplinarni i sektorski integrirani pristup planiranju urbane mobilnosti.

Prema Europskoj komisiji, osam je ključnih područja djelovanja održive urbane mobilnosti: jačanje mreže javnog prijevoza, promicanje hodanja i bicikliranja, urbana logistika s nultom stopom emisija, digitalno upravljanje prometnim tokovima, moderni multimodalni terminali kao sjecišta različitih oblika prijevoza, povećanje sustava *park-and-ride*, multimodalni terminali za teretni promet, održivi oblici mobilnosti na zahtjev (*on-demand*) naročito u zabačenijim krajevima.

Tek 17 od 556 jedinica lokalne samouprave ima usvojene planove održive urbane mobilnosti (SUMP-ovi). Osim malog broja, mana im je neujednačena kvaliteta, slabo praćenje napretka i parcijalna provedba mjera. SUMP-ovi obuhvaćaju tek 17.4 % stanovništva . Iako SUMP-ovi sami po sebi nemaju ljekovita svojstva, ako im je receptura dobra, mogu postati generatori održivog razvoja urbane mobilnosti.

Graf 1. Stanje održive urbane mobilnosti u Hrvatskoj



Izvor: Munta (2023)

Zašto je problem bitno riješiti?

U Hrvatskoj na razini središnje države ne postoji nacionalni okvir za pripremu i provedbu SUMP-ova, što znači da ne postoji ciljana podrška kroz postojanje zakonodavnog okvira za integrirano prometno planiranje. Ne postoji središnje koordinacijsko tijelo, kao ni nacionalne smjernice za izradu SUMP-ova. Također ne postoje definirani financijski izvori za planiranje i provedbu SUMP-ova te objedinjena metodologija za njihovo praćenje i vrednovanje kvalitete.

Iako se povećavaju očekivanja od gradova da adresiraju probleme urbane mobilnosti kroz izradu i provedbu SUMP-ova, upravo upravljački kapaciteti da se gradske vlasti nose s njima često stagniraju. Rješavanju manjkavosti SUMP-ova u Hrvatskoj potrebno je pristupiti iz nekoliko razloga.

Prvo, poražavajuća je činjenica da ne postoji nacionalna podrška za SUMP-ove ako uzmemo u obzir iskustva država u okruženju poput Slovenije, gdje je poticanje izrade SUMP-ova postalo katalizator lokalnih promjena. Na sličnom tragu, međunarodna istraživanja ističu da se uvođenje SUMP-ova pokazalo uspješnim, ali samo u državama koje nude nacionalne smjernice, posebne financijske linije, centre znanja i okvir za praćenje i vrednovanje. Tamo gdje ne postoji nacionalni okvir za SUMP-ove kao primjerice u Rumunjskoj, primjena koncepta SUMP-a je manjkava.

Drugo, stvaranje preduvjeta za ubrzanje primjene SUMP-ova u hrvatskim jedinicama lokalne samouprave je važno jer se pokazuje da postojanje strategija izravno utječe na uspješnost tranzicije prema niskougličnoj mobilnosti, poboljšanom zdravlju, efikasnijem prometnom sustavu i socijalnoj uključenosti građana. Kvalitetno planiranje je središnja okosnica uspješnog postizanja rezultata.

Treće, dosljedna primjena principa SUMP-a ujedno je i put prema većoj uključenosti građana i zainteresiranih dionika u promišljanje prometne slike gradova. Uspostavljanje snažnih veza između građana i donositelja odluka povećava osjećaj vlasništva građana nad politikama, jača legitimitet odlučivanja i potiče građane da aktivno doprinesu održivoj mobilnosti vlastitim angažmanom. Time se istovremeno gradi povjerenje, stvara veća odgovornost i osjećaj dužnosti kod političkih elita da ustraju u provedbi SUMP-ova koji su nastali kao proizvod zajedničkog rada pa čak i nakon što dođe do promjene vlasti na lokalnoj razini.

Konačno, promicanje SUMP-ova je bitno kako bi se djelovanje lokalnih vlasti odmaknulo od stihijskog planiranja i sporadične implementacije primjera dobrih praksi prema sustavnom i sveobuhvatnom promišljanju urbane mobilnosti. Pristup SUMP-ova bazira se na stvaranju cjelovitih i integriranih rješenja problema mobilnosti koja pažljivo vode računa o uspostavi ravnoteže između okolišnih, socijalnih i ekonomskih ciljeva u prometu te na sinergijski učinak koji se može postići koordinacijom između različitih područja koji su inače zarobljeni u zasebnim resorima javnih politika.

Što bi donositelji odluka trebali poduzeti?

Središnjoj državi i jedinicama lokalne samouprave predstoji zadatak što prije adresirati upravljačke barijere koje stoje na putu gradovima u izradi i provedbi SUMP-ova. Time će se ojačati kapaciteti lokalnih vlasti da kvalitetno, predvidivo i sveobuhvatno započnu preobrazbu urbanih prometnih sustava prema održivoj mobilnosti. Istraživanje u sklopu projekta SUSTINEO ukazuje na nužnost da središnja država zajedno s resornim ministarstvom, ali i same jedinice lokalne samouprave dovedu u red prije svega fiskalne, stručne i administrativno-organizacijske uvjete upravljanja održivom mobilnošću u gradovima.

Preporuka	Objašnjenje
1. Ključni preduvjet je da Vlada RH i resorno Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture uspostave nacionalni okvir za održivu urbanu mobilnost koji bi pružio sustavnu podršku gradovima u izradi i provedbi SUMP-ova.	<p>Elementi poticajnog regulatornog okvira uključivali bi uspostavu središnjeg koordinacijskog tijela za međuresornu i vertikalnu koordinaciju prometnog razvoja gradova, izradu nacionalnih smjernica i metodologije za izradu SUMP-ova, financijsku podršku za izradu i implementaciju SUMP-ova, razvoj alata za praćenje i procjenu kvalitete SUMP-ova te program stručne podrške gradovima.</p> <p>Potrebno je učiti iz primjera drugih zemalja, naročito iz neposrednog okruženja (Slovenija), koje su dobro razvijenim nacionalnim okvirom uspjele potaknuti izradu SUMP-ova. Od velike pomoći hrvatskoj javnoj upravi mogao bi biti i Instrument tehničke potpore (TSI) Europske unije koji u trenutnoj financijskoj perspektivi nudi mogućnost ciljane tehničke podrške kroz vodeću inicijativu 'Recharge and Refuel – Clean, smart and fair urban mobility' za osnaživanje kapaciteta izrade nacionalnog okvira za održivu urbanu mobilnost.</p> <p>Sposobnosti središnje države da strateški planira jedna je od rana hrvatske javne uprave pa je i prevažna tema zelene tranzicije jedna od žrtava slabosti koordinacijske sposobnosti države.</p> <p>Krajnje je vrijeme za uspostavu nacionalnog okvira kako bi se u područje održive mobilnosti unijeli predvidivost, jasni standardi i usklađene prakse.</p>
2. Država treba snažno i sustavno financirati održivu urbanu mobilnost i jačati fiskalne kapacitete gradova za kvalitetno planiranje i provedbu SUMP-ova.	<p>Hrvatski strateški i operativni dokumenti prepoznaju važnost ulaganja u projekte održive urbane mobilnosti. Međutim, kako ne postoji upravljački okvir koji bi sustavno podržao održivo prometno planiranje u hrvatskim gradovima, izostaju ciljana sredstva za izradu, praćenje i vrednovanje SUMP-ova.</p> <p>Posljedično, postojeći SUMP-ovi su neujednačene kvalitete, a ograničeni fiskalni, ljudski i organizacijski kapaciteti gradova ograničuju mogućnosti kvalitetne pripreme i provedbe SUMP-ova.</p>

Dodatno ograničenje proizlazi iz činjenice da je sufinanciranje projekata održive urbane mobilnosti iz fondova EU-a nesustavno i nepovezano sa SUMP-ovima. To priječi gradove da sa sigurnošću realiziraju proklamiranu viziju održive mobilnosti kroz zacrtane mjere i aktivnosti.

Stoga bi ugovorna tijela za fondove EU-a u suradnji s resornim ministarstvima trebala uložiti dodatan napor da izgubljeno vrijeme nadomjeste izradom koherentnog financijskog okvira koji bi stvorio predvidivost u financiranju projekata održive urbane mobilnosti predviđene SUMP-ovima.

3. Središnja država i lokalne vlasti trebaju investirati u kvalitetu lokalne demokracije kroz uvođenje inovativnih i deliberativnih oblika građanske participacije u suradnji s civilnim društvom.

I građani i političari osjećaju krizu predstavničke demokracije. Građani nisu suviše zainteresirani za sudjelovanje u konvencionalnim oblicima političke participacije te ih odlikuje politička apatija. Paralelno, povjerenje građana u lokalnu zajednicu poljuljano je i prevladava stav da se glas građana ne čuje dovoljno te da političke elite ne mare previše za interese građana.

Iako ne postoji jednostavna formula kojom bi se povratilo povjerenje građana u lokalnu samoupravu i motiviralo ih da se uključe u političke procese, potrebno je osuvremeniti postojeće kanale komunikacije i uspostaviti nove oblike deliberativne demokracije koji će omogućiti građanima da smisleno sudjeluju u procesima razvoja politika održive mobilnosti.

Prije svega, građane treba kontinuirano uključivati u procese, od analize prometnih problema, definiranje vizije razvoja, definiranje ciljeva i mjera pa sve do praćenja kvalitete održive mobilnosti. To je težak i dugotrajan posao koji zahtijeva visoku razinu stručnosti u facilitiranju procesa uključivanja. Lokalne vlasti nerijetko nemaju ljudskih i financijskih kapaciteta, ali ni sigurnosti u vlastite sposobnosti uspostavljanja kvalitetnih procesa građanske participacije.

Stoga bi još jedna od uloga države trebala biti da u sklopu nacionalne podrške SUMP-ovima pruži financijsku podršku djelatnicima lokalne samouprave da razviju deliberativne kapacitete i participativnu organizacijsku kulturu.

Istovremeno, primjeri dobrih praksi poput grada Rijeke daju dobar putokaz kako suradnja s civilnim društvom može pridonijeti osnaživanju lokalne demokracije. Civilno društvo posjeduje stručna znanja i vještine vođenja deliberativnih procesa i gradovi bi trebali iskoristiti te mogućnosti kako bi premostili vlastite organizacijske prepreke i osuvremenili rad mjesne i lokalne samouprave.

4. Gradske vlasti trebaju jačati suradnju s najširim

Gradovi koji uspijevaju uspostaviti sustavnu institucionalnu suradnju s civilnim društvom, znanstveno-istraživačkim institutima

krugom zainteresiranih dionika i snažno koristiti dostupne kanale međunarodnog umrežavanja.

i razvojnim agencijama mogu računati na znatnu stručnu podršku u planiranju i provedbi politika održive mobilnosti. Isto tako, integracija gradova u brojne mreže gradova i regija otvara mogućnost snažne podrške u prenošenju dobrih praksi upravljanja te se pokazuje da vjerojatnost usvajanja politika raste s učestalošću interakcija s vodećim gradovima.

Gradovi bi trebali iskoristiti te mogućnosti i osloniti se na znanje koje već postoji. Za hrvatske gradove naročito je bitno uključiti se u mrežu za održivu urbanu mobilnost CIVINET Slovenija-Hrvatska-JIE koja okuplja preko 230 članova različitih profila iz šest zemalja. Iskustvom u diseminaciji znanja i praksi održive mobilnosti, CIVINET može potaknuti gradove u razvoju SUMP-ova.

5. Jedinice lokalne samouprave trebaju jačati sposobnosti međuupravne koordinacije pa tako i krenuti putem funkcionalnog spajanja s drugim jedinicama lokalne samouprave oko zajedničkih problema mobilnosti.

Istraživanje na hrvatskim gradovima potvrđuje već poznate slabosti u međusobnoj koordinaciji različitih upravnih odjela i njihovoj raspodjeli odgovornosti. Često izostaje komunikacija između odjela zaduženih za promet, prostorno planiranje, zaštitu okoliša, zdravstvo i socijalne politike koji bi usko trebali surađivati u promišljanju urbane mobilnosti. S druge strane, teritorijalna rascjepkanost na 556 jedinica lokalne samouprave otežava međusobnu koordinaciju na bliskim problemima ekonomski i socijalno povezanih urbanih područja.

Gradovi moraju uvidjeti da je za uspješno planiranje održivih i pametnih gradova potrebna uska koordinacija unutar samih gradskih uprava i između različitih gradskih administracija. Mogućnosti kako unaprijediti koordinacijske sposobnosti gradova otvaraju se kroz jačanje ljudskih kapaciteta i multidisciplinarnu stručnost javnih službi. Lokalne vlasti trebale bi uspostaviti službe za koordinaciju održivog lokalnog razvoja ili posebne službenike za održivi razvoj koji bi imali zadaću koordinirati i nadzirati usklađenost gradskih politika s ciljem tranzicije prema održivim i klimatski neutralnim gradovima.

Napregnutost fiskalnih kapaciteta predstavlja značajnu prepreku na tom putu. Jedan od načina kako prevladati tu prepreku je kroz pokretanje procesa funkcionalnog spajanja gradova i/ili općina. Slovenski primjer pokazuje da funkcionalna spajanja donose prednosti u raznim aspektima javnog upravljanja: povećavaju sposobnost apliciranja za sredstva EU-a, omogućuju optimiziranje ekonomskih procesa, vode ka boljem upravljanju ljudskim potencijalima i glasnijem zastupanju lokalnih interesa. Odlukom Vlade RH iz 2022. godine otvorena je mogućnost financijskih poticaja za funkcionalno spajanje jedinica lokalne samouprave putem uspostave zajedničkog službenika ili zajedničkog upravnog odjela ili službe. Lokalne vlasti u manjim gradovima trebale bi dodatno odvagnuti brojne koristi funkcionalnog spajanja u

području održive mobilnosti. Funkcionalno spajanje se čini kao razuman potez u okolnostima kada razvoj SUMP-ova izravno ovisi o suradnji dviju ili više jedinica lokalne samouprave. Konačni cilj je zadovoljavanje potreba stanovništva vezanih uz mobilnost na području funkcionalno povezanih područja.

Za cjeloviti prikaz izazova održive urbane mobilnosti i upravljačkih barijera u hrvatskim gradovima i metodologiju istraživanja, pogledajte Munta (2023). Za usporedbu slovenskog i hrvatskog nacionalnog okvira podrške planiranju održive urbane mobilnosti, pogledajte Makar i dr. (2023).

Smjernice izradio: doc. dr. sc. Mario Munta

Suradnici: Lidija Pavić-Rogošić, ODRAZ-Održivi razvoj zajednice; Goran Lampelj, ODRAZ-Održivi razvoj zajednice.

Ključni izvori

- Europska komisija (2021). *Communication from the Commission. The new EU urban mobility framework. COM(2021) 811 final*. Bruxelles: Europska unija.
- Henjak, A., Munta, M. i Kekez, A. (2022). *Istraživanje javnog mnijenja o energetskej tranziciji, održivom razvoju, politici upravljanja otpadom te politici zaštite okoliša u Hrvatskoj*. Baza podataka, ESF projekt SUSTINEO.
- Makar, M., Plevnik, A., Slavulj, M. i Pavić-Rogošić, L. (2023). *Nacionalna podrška izradi planova održive urbane mobilnosti*. Zagreb: ODRAZ-Održivi razvoj zajednice. <https://www.odraz.hr/wp-content/uploads/2023/09/Nacionalna-podrška-izradi-SUMP-ova.pdf>
- Munta, M. (2023). Preko trnja do zvijezda: upravljački kapaciteti hrvatskih gradova za tranziciju prema održivoj mobilnosti. *Političke analize*, 12: (47), 14-41.
- Mladenovič, L., Plevnik, A. i Rye, T. (2022). Implementing national support programmes for sustainable urban mobility plans in a multilevel governance context. *Case Studies on Transport Policy*, 10 (2022), 1686–1694.
- Novota, S. i Pavić-Rogošić, L. (2023). *Uključivanje građana u kreiranje javnih politika: Participacija građana kao stalna djelatnost lokalne i područne samouprave*. <https://www.odraz.hr/wp-content/uploads/2023/10/Smjernice-uključivanje-građana-FINAL.pdf>
- Rus, P., Nared, J. i Bojnec, Š. (2018) Forms, areas, and spatial characteristics of intermunicipal cooperation in the Ljubljana Urban Region. *Acta Geographica Slovenica*, 58 (2), 47-61.
- Werland, S. (2020). Diffusing Sustainable Urban Mobility Planning in the EU. *Sustainability*, 12 (20), 8436.

O projektu SUSTINEO

Svrha projekta je doprinijeti jačanju kapaciteta za zajedničko djelovanje i umrežavanje ciljnih skupina - organizacije civilnog društva, jedinice lokalne samouprave i javne znanstvene institucije, stvoriti zagovaračku mrežu koja će sustavno djelovati u zagovaranju i provedbi održivog razvoja (OR), istražiti područja bitna za sustavnu provedbu OR-a u RH te dati smjernice za kvalitetnije oblikovanje javnih politika vezanih uz OR.

Tijekom projekta provedena su tri znanstvena istraživanja o temama vezanim za različite aspekte održivog razvoja (održiva urbana mobilnost, uloga lokalnih akcijskih grupa u poticanju lokalnog razvoja u ruralnim zajednicama te socijalne inovacije), koja su poslužila za izradu smjernica za kvalitetnije oblikovanje javnih politika vezanih uz OR.

Više o projektu na odraz.hr.

Financiranje: Europski socijalni fond 2014.-2020. - Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada

Ukupna vrijednost projekta: 3.473.996,69 kn

Trajanje: 28. listopada 2020. - 27. listopada 2023.



Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.
Sadržaj teksta isključiva je odgovornost ODRAZ-a.