

Preko trnja do zvijezda: upravljački kapaciteti hrvatskih gradova za tranziciju prema održivoj mobilnosti

doc. dr. sc. Mario Munta

Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

mario.munta@fpzg.hr

Lokalizacija zelene tranzicije u sferi mobilnosti

Gradovi imaju značajnu ulogu u realizaciji ciljeva održivog razvoja.¹ Usvajanjem globalnih ciljeva održivog razvoja, *Europskog zelenog plana* te nacionalnih strateških razvojnih smjernica, gradovima se nameće sve veća odgovornost da lokaliziraju održivi razvoj donošenjem politika održivog urbanog razvoja (v. Lampelj i Pavić-Rogošić, 2023). Sektor prometa je jedno od područja u kojem se suvremeni gradovi suočavaju s brojnim izazovima – od onečišćenja zraka, visokog zagađenja bukom, prometnih zastoja i gubitka bioraznolikosti pa sve do socijalne isključenosti ranjivih skupina iz svakodnevne mobilnosti. Promet je, uključujući zračni i pomorski, odgovoran za otprilike 35% svih stakleničkih plinova u Europskoj uniji. Pritom 80% svih troškova uzrokovanih prometnim zagušenjem, 23% emisija stakleničkih plinova u sektoru prometa te 38% svih prometnih nesreća potječe od mobilnosti u gradovima (May i dr., 2017). Stoga je i Europska unija prepoznala urbanu mobilnost kao jedno od područja koje je potrebno snažno dekarbonizirati kako bi sektor prometa smanjio razinu stakleničkih plinova za 90% do 2050. godine i time pridonio postizanju strateškog cilja *Europskog zelenog plana* da Europa do sredine stoljeća postane prvi klimatski neutralni kontinent. S obzirom na to da su lokalne vlasti najbliže građanima i u poziciji su da najbolje mogu detektirati potrebe i mogućnosti u svojoj sredini, uspjeh u postizanju zadanih ciljeva ovisi o sustavnom planiranju i implementaciji mjera održive urbane mobilnosti (Mladenović i dr., 2022).

Održivu urbanu mobilnost karakterizira nastojanje da se prometna hijerarhija obrne od pretežnog korištenja osobnih automobila prema snažnijem korištenju javnog prijevoza i aktivnih oblika mobilnosti (pješačenje, bicikliranje). Time se doprinosi ublažavanju klimatskih promjena,

¹ Ovo istraživanje nastalo je u sklopu projekta SUSTINEO (*Suradnjom, sudjelovanjem, istraživanjem i edukacijom za održivost*) financiranog u okviru Europskog socijalnog fonda – *Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada*. Autor se zahvaljuje Goranu Lampelju, Magdaleni Makar i Ivanu Mikoviću na podršci u prikupljanju podataka te Lidiji Pavić-Rogošić na korisnim komentarima.

ekonomskom razvoju mobilnosti na obnovljive izvore energije, povećanju efikasnosti u prometu, sigurnosti i smanjenju socijalnih nejednakosti. Često se zanemaruje činjenica da se održivost urbane mobilnosti reflektira i kroz sposobnost gradskih vlasti da sustavom javnog prijevoza osigura socijalnu uključenost najranjivijih skupina građana, poput osoba s invaliditetom, starijih i nemoćnih, žena, djece i mladih kojima je priuštiv, lako dostupan, siguran i ravnopravan pristup mobilnosti od vitalne važnosti za bolju integraciju u društvo (Anastasiadou i dr., 2021). U toj tranziciji prema održivom razvoju gradova potrebno je voditi računa da su ciljevi zaštite okoliša i klime, ekonomske efikasnosti i socijalne uključenosti neke zajednice međusobno usklađeni i ne proizvode negativne efekte jedni na druge (Canitez, 2022).

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, moderne multimodalne stanice 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 (Europska komisija, 2021). Politike održive urbane mobilnosti najčešće se oslanjaju na *push* i *pull* instrumente ili princip mrkve i batine. *Push* instrumenti (batina) nastoje potaknuti promjene u ponašanju građana putem negativnih poticaja ili zabrana, primjerice putem uvođenja zona zabrane kretanja automobila, većih cijena parkinga u zonama centra ili sustavom povećanog oporezivanja vozila na unutarne izgaranje. Suprotno, *pull* instrumentima (mrkva) se promiču održivi oblici mobilnosti sustavom nagrađivanja, primjerice stimulativnim cijenama javnog prijevoza, kvalitetnom i razgranatom biciklističkom mrežom ili poticajima za korištenje drugih oblika mikromobilnosti. Iako se princip batine pokazuje efikasnijim, on je znatno nepopularniji od principa mrkve jer izaziva otpor i nezadovoljstvo kod građana (Melkonyan i dr., 2022).

Kroz *Paket urbane mobilnosti* iz 2013. godine Europska unija je ustanovila da su manjkave prakse lokalnog planiranja odgovorne za sporiju zelenu tranziciju u sektoru prometa te je Europska komisija predložila uvođenje planova održive urbane mobilnosti (SUMP) na lokalnoj razini kao okosnicu urbane mobilnosti (Europska komisija, 2020). SUMP-ovi predstavljaju otjelovljenje nove paradigme mobilnosti usmjerene na kvalitetu života umjesto na optimizaciju postojećeg cestovnog prometa te promoviraju participativni, interdisciplinarni i sektorski integrirani pristup planiranju urbane mobilnosti (Makar i dr., 2023). Novi okvir Europske unije za urbanu mobilnost (Europska komisija, 2021) od nedavno utvrđuje postojanje velikih nerazmjera u kvaliteti postojećih SUMP-ova i upućuje na potrebu da se jedinicama lokalne samouprave pomogne izgraditi kapacitete za održivu i pametnu mobilnost.

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. Sustavna istraživanja koja bi se pozabavila utvrđivanjem stanja u Hrvatskoj te izazovima i upravljačkim preprekama koje stoje na putu planiranja i provedbe politika održive urbane mobilnosti ne postoje. Iz tog razloga su ciljevi ovoga istraživanja u sklopu ESF-ovog projekta SUSTINEO (Odraz.hr, 2023) bili:

1. Ispitati razvijenost politika i praksi održive urbane mobilnosti kroz mapiranje stanja u hrvatskim gradovima i izradu indeksa razvijenosti održive urbane mobilnosti;
2. Provesti dublju analizu izazova s kojima se građani susreću u mobilnosti, a koji otežavaju tranziciju prema održivoj urbanoj mobilnosti;
3. Analizirati s kojim upravljačkim preprekama se susreću gradske vlasti, a koje koče izradu i provedbu politika održive urbane mobilnosti u hrvatskim gradovima.

Munta, Održiva urbana mobilnost u Hrvatskoj

U nastavku rada donosimo pregled literature o upravljačkim kapacitetima za urbanu mobilnost i presjek strateškog i operativnog okvira za urbanu mobilnost u Hrvatskoj. Zatim se prikazuju rezultati mapiranja stanja u hrvatskim gradovima te tematska analiza izazova i prepreka koja je provedena na temelju fokusnih skupina i ekspertnih intervjua s ukupno 38 ispitanika u šest odabranih hrvatskih gradova. Rad zaključuje sa skiciranjem područja djelovanja na kojima državne i lokalne vlasti trebaju dalje raditi kako bi se stvorilo upravljački poticajno okruženje za razvoj održive urbane mobilnosti u Hrvatskoj.

Promet je odgovoran za otprilike 35%

**svih stakleničkih plinova u Europskoj uniji te stoga upravo ovo područje ima
ključnu ulogu u dekarbonizaciji**

Upravljački kapaciteti za urbanu mobilnost

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 (da Cruz i dr., 2019). Sve kompleksniji procesi urbanog upravljanja koji su isprepleteni sa zelenom i digitalnom tranzicijom iziskuju golemi napor donositelja odluka da dizajniraju i provode dobro baždarene sustave održive urbane mobilnosti (Melkonyan i dr., 2022). Kako bi održiva urbana mobilnost zaživjela, od iznimne je važnosti detektirati ključne upravljačke izazove i prepreke koje je potrebno prevladati (Anastasiadou i dr., 2021). Recentna istraživanja pokazuju da je jedna od ključnih prepreka za uvođenje aktivnih oblika mobilnosti poput bicikliranja i hodanja upravo manjak međusektorske suradnje u području urbane mobilnosti (Brüchert i dr., 2021). Horizontalne koordinacije nerijetko manjka zbog nedostatka ljudskih resursa, ograničene ekspertize gradskih službenika, ali i nedostatne političke volje lokalnih vlasti. Pored političke volje, koja je nerijetko uvjetovana i političkim ciklusima izmjene na vlasti, brzina i opseg tranzicije izrazito ovisi o dostupnosti financijskih sredstava, prilagodljivosti postojeće gradske infrastrukture i složenosti geografsko-topografskih karakteristika urbanih sredina (Schwanen, 2015; Vagnoni i Moradi, 2018). Uz navedeno, sustavni pregledi literature izdvajaju nisku participativnost i manjak kolaborativnih odnosa vlasti sa lokalnim dionicima kao dodatne prepreke razvoju politika održive urbane mobilnosti (da Cruz i dr., 2019). Ukratko, izazovi se mogu sažeti u pitanja demokracije, legitimiteta i uključivosti s jedne strane te administrativno-tehničkih i inovacijskih kapaciteta s druge (da Cruz i dr., 2019).

Uz uobičajene upravljačke izazove, gradovi se susreću i s nepredviđenim krizama poput pandemije virusa COVID-19 koje dodatno usložnjavaju tranziciju prema održivoj mobilnosti. Izloženost zdravstvenim rizicima poljuljala je povjerenje građana u javni gradski prijevoz i preusmjerila ih povećanom korištenju osobnih automobila. Iako brojni primjeri iz europskih gradova pokazuju da je COVID-19 poslužio kao prilika za razvoj mjera mikromobilnosti poput korištenja (električnih) bicikala, romobila i pješačenja te uspostavu privremene ili trajne biciklističke i pješačke infrastrukture (Barbarossa, 2020; Melo, 2022), nisu svi gradovi u mogućnosti „preko noći“ odgovoriti na probleme gradskog prometa kroz aktivne oblike mobilnosti.

Nacionalni okvir za održivu urbanu mobilnost

Kao što je rečeno u uvodu, u Hrvatskoj na razini središnje države ne postoji nacionalni okvir za podršku razvoju i provedbi SUMP-ova. To znači da ne postoje zakonodavni okvir za integrirano prometno planiranje, središnje koordinacijsko tijelo, smjernice za izradu SUMP-ova, ciljani financijski izvori za planiranje i provedbu SUMP-ova kao ni objedinjena metodologija za njihovo praćenje i vrednovanje kvalitete. To je poražavajuća činjenica uzme li se u obzir da iskustva država u okruženju poput Slovenije pokazuju kako nacionalna podrška može biti katalizator lokalnih promjena (Makar i dr., 2023). Na sličnom tragu, međunarodna istraživanja ističu da se uvođenje SUMP-ova pokazalo uspješnim u državama koje nude nacionalne smjernice, posebne financijske linije, centre znanja i okvir za praćenje i evaluaciju (Werland, 2020). Tamo gdje ne postoji nacionalni okvir za SUMP, kao primjerice u Rumunjskoj, primjena koncepta SUMP-a je manjkava, a među glavnim razlozima se ističu ograničeni ljudski resursi, manjak znanja i financijske podrške. Kada ne postoje interni kapaciteti i nacionalna podrška, lokalne vlasti mogu se uhvatiti u zamku ugovaranja vanjskih konzultanata za izradu SUMP-ova koji po principi one-size-fits-all bez suradnje s lokalnom administracijom i ne uzimajući u obzir lokalne specifičnosti stvaraju jednoobrazne planove. Ukratko, bez standardiziranog okvira za izradu SUMP-ova i sustavnog praćenja postizanja ciljeva i indikatora uspješnosti ne može se očekivati snažniji iskorak prema održivoj urbanoj mobilnosti pa je u Hrvatskoj tako trenutno izrađeno samo 17 SUMP-ova koji obuhvaćaju tek 17,4% stanovništva od ukupno 556 jedinica lokalne samouprave (Makar i dr., 2023).

Unatoč izostanku specifičnog okvira za urbanu mobilnost, hrvatski strateški dokumenti na razini ciljeva prepoznaju važnost razvoja urbane održive mobilnosti. *Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine* (VRH, 2021) predviđa jačanje održive mobilnosti u gradovima kroz dva strateška cilja: održive mobilnosti i jačanje regionalne konkurentnosti. Pod ciljem održive mobilnosti, ističu se prioritetna područja promicanja integriranog urbanog prijevoza i stvaranje novih prometnih procesa te jačanje autonomnih sustava za mobilnost. Integrirani prijevoz želi se promicati unaprjeđenjem prigradskih željeznica kako bi se povećala njihova dostupnost, kapaciteti i pouzdanost, širenjem pješačkih i biciklističkih zona i povećanjem dostupnosti modernog javnog prijevoza. Također se želi poticati električna mobilnost i mreža električnih punionica u gradovima. Istovremeno, ističe se važnost cestovne dostupnosti slabije integriranih dijelova zemlje s ciljem ostvarenja prometne teritorijalne cjelovitosti. S druge strane, u pogledu smanjenja regionalnih nejednakosti i razvoja pametnih i održivih gradova želja je podupirati manje gradove i njihova gravitacijska područja putem integriranih ulaganja kako bi se povećala kvaliteta života i mobilnosti u tim sredinama.

Strategija prometnog razvoja Hrvatske 2017.-2030. (MMPI, 2017) osvještava problem pretjeranog oslanjanja na osobne automobile u rjeđe naseljenim mjestima i nedovoljnu razvijenost usluge javnog prijevoza te se predlažu daljnji iskoraci u pružanju usluge javnog prijevoza na zahtjev (*on demand*). Ističe se cilj povećanja udjela javnog prijevoza s nultom stopom emisija te intermodalnosti različitih vidova prometa kako bi se smanjilo onečišćenje u gradovima. Ciljevi se nastoje ostvariti ulaganjem u zeleni javni vozni park, reorganizaciju prometne hijerarhije u korist javnog prijevoza i aktivnih oblika mobilnosti, korištenje osobnih automobila na alternativna goriva kao i razvoju infrastrukture za punjenje vozila. Od funkcionalnih regija-podregija i/ili gradova tražit će se izrada SUMP-ova, međutim nije predviđen nikakav nacionalni sustav podrške. Zapanjujuće je da *Prometna strategija* nije popraćena konkretnim akcijskim planom koji bi strateške ciljeve upotpunio s opipljivim investicijskim prioritetima i indikatorima bez kojih je teško utvrditi razinu ambicioznosti *Prometne strategije*.

Iz obje strategije vidljivo je kako središnja država želi pomiriti suprotstavljene ciljeve pametne mobilnosti – s jedne strane promiču se aktivni oblici mobilnosti i korištenje javnog prijevoza, a s

Munta, Održiva urbana mobilnost u Hrvatskoj

druge strane ulaganja u razvoj pametne infrastrukture za efikasnije upravljanje tokovima cestovnog prometa automobila. Istovremeno, odsutne su inicijative da se prijevoz učini priuštivim i dostupnim svim građanima, poglavito ranjivim skupinama. Analiza prometnih planova 54 svjetska grada Micozzija i Yigitcanlara (2022) doduše ukazuje da ti problemi nisu specifični samo za hrvatski kontekst, ali zahtijevaju veliku pažnju donositelja odluka kako bi se osiguralo integrirano i koherentno prometno planiranje.

Od specifičnih strateških dokumenata za alternativne oblike mobilnosti ističe se *Nacionalni plan razvoja biciklističkog prometa 2023.-2027.* (MMPI, 2023) koji je značajno kasnio u izradi i predviđa povećanje biciklističkih prometnica na županijskim i državnim cestama od 75%, međutim predlaže manje iskorake u razvoju ionako skromne biciklističke infrastrukture na razini većih gradova (45%). Postoji svijest o brojnim nedostacima postojeće biciklističke infrastrukture, koju odlikuje nepovezanost mreže biciklističkih prometnica i različite upravne nadležnosti biciklističkih prometnica koje prolaze kroz pojedine gradove, općine i naselja. Shvaća se da je potrebno poraditi na koordinaciji aktivnosti različitih dionika u procesu planiranja, izgradnje i održavanja biciklističke infrastrukture. Predviđa se snažnije financiranje iz izvora fondova EU-a, napose iz *Programa Konkurentnost i kohezija* te *Programa za integrirana teritorijalna ulaganja*. Od provedbenih mjera, predviđa se uspostava sustava javnih bicikala (skromno povećanje s 36 na 45 sustava), izgradnja javne biciklističke infrastrukture (samo 400 km novih na početnih 1400 km) i provođenje nacionalnih kampanja za veće korištenje bicikala.

Članstvo Hrvatske u Europskoj uniji i pristup fondovima EU-a stvorilo je snažan normativni i financijski poticaj za razvijanje održivog urbanog razvoja. Već su *Operativnim programom Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.* (VRH, 2022a) postavljeni ciljevi održivog prometa: nastoji se primarno poboljšati teritorijalnu koheziju kroz poboljšanje prometnih veza u urbanim i ruralnim područjima i to kroz prioritetna ulaganja u integrirani prometni sustav (multimodalni) i izgradnju cestovnih mreža prema transeuropskim mrežama (TEN-T) te ulaganjem u povezivanje unutar TEN-T-a. Zatim je među prioritetnim ulaganjima i dekarbonizacija prometa – s naglaskom na niskougličnom prometnom sustavu i sustavu urbane mobilnosti u velikim gradovima te razvoju urbanističkih razvojnih planova. Konačno, investicijski prioritet je i razvoj i obnova visokokvalitetnog željezničkog sustava. Iz popisa aktivnosti koje će se financirati razvidno je da postoji veliki prostor za mjere urbane mobilnosti.

U novom programu *Konkurentnost i kohezija 2021.-2027.* (VRH, 2022b) jasnije su naznačeni ciljevi održive urbane mobilnosti te su a) razvoj intermodalne održive urbane mobilnosti (prioritet 1) te b) razvoj održive, pametne i sigurne mobilnosti istaknuti kao dva od ukupno šest prioriteta hrvatskog programa (prioritet 5). Uviđaju se brojni nedostaci u gradskoj mobilnosti, od izostanka adekvatne infrastrukture za javni prijevoz i zastarjelost voznog parka, manjak okolišno prihvatljivog javnog prijevoza, prometna zagušenost, slaba prometna povezanost rjeđe naseljenih područja, loša kvaliteta javnog prijevoza, loša integriranost raznih oblika javnog prijevoza i intermodalnih terminala, nedostatak *park-and-ride* i *bike-and-ride* sustava, pothodnika za pješake te loša biciklistička infrastruktura, naročito u potpomognutim i brdsko-planinskim područjima, gdje dominiraju automobili. Ukupne investicije u prioritetu br. 1 iznose 194 milijarde eura. Pod prioritetom br. 5 ističe se da je izgrađeno tek 7% osnovne željezničke mreže TEN-T, dok je prosjek EU-a 60%. Za obnovu i modernizaciju željeznica te cesta/autocesta na osnovnom mreži TEN-T predviđeno je čak 398 milijuna eura.

Konačno, u *Integriranom teritorijalnom programu 2021.-2027.* (VRH, 2022c) koji je namijenjen za 18 urbanih područja i četiri urbane aglomeracije u Hrvatskoj ističe se prioritet 2, jačanje zelenog, čistog, pametnog i održivog gradskog prometa u okviru integriranog teritorijalnog ulaganja (ITU mehanizam) u gradovima. Aktivnosti su namijenjene gradovima koji imaju iskazanu potrebu kroz strategije razvoja urbanih područja (SRUP) i sredstva su dostupna i manjim urbanim područjima s

manje od 50.000 stanovnika: ulaganja u čisti vozni park, biciklistička infrastruktura (uklj. e-bicikle i e-vozila), digitalizacija gradskog prometa. Predviđena ulaganja iznose 142 milijuna eura.

Pored uobičajenih izvora financiranja EU-a, s pandemijom izazvanom virusom COVID-19 otvorio se dodatni prozor za povećanje ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju kroz novi Instrument za oporavak i otpornost (RRF) ukupne vrijednosti bespovratnih sredstava i zajmova od 750 milijardi eura. RRF predviđa da se 37% svih sredstava usmjeri prema zelenoj tranziciji, a 20% prema digitalnoj tranziciji. Temelj za procjenu nacionalnih potreba bile su specifične preporuke Europskog vijeća iz 2019. i 2020. godine u sklopu redovnih ciklusa koordinacije ekonomskih politika EU-a poznatog pod nazivom Europski semestar (Europsko vijeće, 2021). U pregovorima s Europskom komisijom od Hrvatske se očekivalo da uloži dodatne napore u pogledu javnih ulaganja u zelenu tranziciju, pri čemu je veliki naglasak stavljen na održivi urbani i željeznički promet (VEU, 2021). Hrvatskoj je u srpnju 2021. godine odobren Nacionalni plan oporavka i otpornosti (NPOO) (VRH, 2021b) koji predviđa reforme i investicije u opsegu 5.8 milijardi eura u razdoblju do 2026. godine, popraćene popisom ključnih etapa i ciljnih vrijednosti s pokazateljima uspješnosti na koje se obvezala Vlada RH.

Jednu od komponenti plana čini i razvoj konkurentnog, energetske održivog i učinkovitog prometnog sustava u ukupnoj vrijednosti reformi i investicija od 910 milijardi eura, što čini gotovo 10% svih bespovratnih sredstava i zajmova dostupnih Hrvatskoj u sklopu RRF-a. Deklarirani cilj komponente je usmjeriti reforme i ulaganja u sve vrste prometa, a naglašavaju se reforma cestovnog prometa i uvođenje elektroničkog sustava naplate cestarina, razvoj željezničke infrastrukture, ulaganja u zeleni javni prijevoz, povećanje udjela osobnih vozila na alternativni pogon i smanjenje emisija stakleničkih plinova u sektoru prometa (VRH, 2023). Pri tome se stječe dojam kako je fokus stavljen na osiguranje teritorijalne cjelovitosti Hrvatske i dekarbonizaciju cestovnog i željezničkog prometa, a tek manjim dijelom na ulaganja u sustave održive urbane mobilnosti. Iz područja održive urbane mobilnosti, NPOO-om su predviđena ulaganja u nabavku novih vozila na alternativni pogon za javni gradski i prigradski linijski promet, modernizaciju tramvajskog prometa u Zagrebu i Osijeku, sufinanciranje kupnje novih osobnih vozila na alternativni pogon i istraživanje i razvoj autonomnih električnih vozila.

Najveći dio kolača u iznosu od 197 milijardi eura predviđen je upravo za istraživanje, razvoj i proizvodnju autonomnih električnih automobila čija provedba je predviđena u glavnom gradu Zagrebu. Cjelokupni iznos sredstava alociran je tvrtki Rimac automobili, koja je dobila zadatak razviti projekt autonomnih automobila (Jutarnji.hr, 2021). Propuštena je prilika da se sredstvima RRF-a financira uspostava nacionalnog okvira za razvoj održive urbane mobilnosti kroz SUMP-ove te učine daljnji iskoraci u razvoju biciklističke infrastrukture, integriranog i intermodalnog prijevoza te u poticanju alternativnih i inovativnih oblika (mikro-)mobilnosti u gradovima. Potvrđuje se dojam iz Prometne strategije 2021.-2030. da razvoj dugačkih cestovnih i željezničkih pravaca ima strateški primat na razini središnje vlasti, dok je okvir za održivu mobilnost nedovoljno razvijen i kapitaliziran da bi ponudio snažan zamašnjak jedinicama lokalne samouprave za planiranje i provedbu tranzicije prema održivoj mobilnosti (Mladenović i dr., 2022).

U predloženim izmjenama *Nacionalnog plana oporavka i otpornosti* koji je Vlada RH uputila na razmatranje Europskoj komisiji u rujnu 2023. godine (Vlada RH, 2023) nisu predviđeni novi reformski iskoraci za područje održive urbane mobilnosti, međutim zatražene su određene izmjene u hodogramu provedbe i financijskom okviru dviju jedinica investicija koje su usmjerene na dekarbonizaciju urbane mobilnosti. Rokovi za izradu prototipova autonomnih električnih vozila pomaknuti su. Istovremeno, iskorištena je mogućnost dodatnih zajmova iz RRF-a i bespovratnih sredstava iz programa REPowerEU koji je nastao kao odgovor na novu energetske situaciju nakon invazije Rusije na Ukrajinu. Hrvatska je zatražila dodatnih 16,4 milijarde eura za razvoj brzih punionica električnih automobila na već

Munta, Održiva urbana mobilnost u Hrvatskoj

dostupnih 53,2 milijarde eura za program sufinanciranja kupnje novih vozila na alternativa goriva i razvoj mreže punionica. Pored toga, analizom potreba ustanovljena je povećana potreba za nabavkom niskopodnih autobusa na alternativni pogon (173 umjesto 70 vozila) i dodatnim investicijama u vodikove tehnologije u željezničkom prometu. S dodatkom iz REPowerEU, navedene investicije penju se s inicijalno predviđenih 40 milijardi eura na 140 milijardi eura.

U nastavku rada orijentiramo se na rezultate istraživanja trenutnog stanja održive urbane mobilnosti u hrvatskim gradovima te izazova i upravljačkih barijera za uspješno planiranje i implementaciju politika održive urbane mobilnosti.

Dijagnoza stanja: strateška i operativna malaksalost

Metodologija

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. Upitnik se sastojao od dva dijela: jedan prilagođen za desk-istraživanje na temelju dostupnih online materijala te dio upućen gradskim službama na popunjavanje. Nacrt upitnika je prošao nekoliko ciklusa dorade i koordinacije s projektnim partnerima, prvenstveno udrugama ODRAZ, SMART te Udrugom gradova koje su doprinijele konačnoj verziji upitnika. Nakon toga su stručni suradnici na projektu prikupljali podatke za dimenziju strateškog upravljanja, dok je upitnik namijenjen gradovima upućen na validaciju trima jedinicama lokalne samouprave uz pomoć Udruge gradova: Rijeka, Koprivnica i Čazma. Nakon validacije, konačna verzija upitnika poslana je putem Udruge gradova svim hrvatskim gradovima. Nakon dva ciklusa elektroničkih i telefonskih podsjetnika, na upitnik su odgovorila 54 grada, što je odaziv od 42,2%.

Podatci iz upitnika su uneseni u bazu podataka i dalje obrađeni kako bi se izradio skale i indekse održive urbane mobilnosti koji se sastoji od dva podindeksa: strateškog i operativnog. Njihovim spajanjem dobiva se jedinstveni indeks održive urbane mobilnosti koji se mogao primijeniti samo na 54 hrvatska grada koji su dostavili odgovore na upitnike. Skale planske i operativne razvijenosti od 0-100 sadrže elemente koji su ponderirani, tj. pridodani su im težinski faktori s obzirom da svi ispitani elementi nemaju jednaku procijenjenu važnost. Primjerice, činjenica da grad ima usvojen SUMP vrijedi više od toga da je grad potpisnik *Sporazuma gradonačelnika*. Bodovanje se temeljilo na analizi sadržaja dostupnih dokumenata te može poslužiti za daljnja longitudinalna ispitivanja trendova. Navedeni indeksi razlikuju se od uobičajenih kvantitativnih pokazatelja koji se koriste za međunarodne usporedbe. S obzirom na to da su slabo dostupni kvantificirani podatci na razini hrvatskih gradova i da često ne otkrivaju pravu sliku stanja u planiranju i implementaciji održive urbane mobilnosti već se oslanjanju na kvantitativne ishode (npr. smanjenje CO₂ emisija), odlučili smo se fokusirati na kvalitativne podatke.

Indeks održive urbane mobilnosti

Skala strateške dimenzije održive urbane mobilnosti sastojala se od pet elemenata ocjenjivanja koji variraju u procijenjenom značaju te su im sukladno pridodani težinski faktori:

1. *Akcijski plan održivog energetskeg razvoja (SEAP) i/ili Akcijski plan energetske i klimatske održivog razvitka (SECAP)*
 - a) Postoji/ne postoji (težinski faktor 0,05x)
 - b) Praćenje napretka – postoji/ne postoji (0,05x)
 - c) Udio održive urbane mobilnosti – 0- nema, 1- slabo/donekle, 2 – značajan (maksimalno 0,2x)
2. Planovi održive urbane mobilnosti
 - a) Postoji/ne postoji SUMP (0,3x)
3. Članstvo u transnacionalnim mrežama (CIVINET, CIVITAS, ICLEI, Polis i dr.)
 - a) Nijedno, jedno, dva ili više članstava (maksimalno 0,1x)
4. Potpisnici *Sporazuma gradonačelnika*
 - a) Da/ne (0,05x)
 - b) Praćenje napretka da/ne (0,05x)
5. Održiva mobilnost u ostaloj prostorno-planskoj dokumentaciji
 - a) Nema ili slabo/donekle/značajno) (maksimalno 0,2x)

Skala implementacijskih praksi održive urbane mobilnosti sastojala se od 15 elemenata ocjenjivanja, pri čemu je svakom elementu dodijeljen težinski faktor 0,05x (5%). Jedan od elemenata ocjenjivanja – postojanje primjera dobre prakse, temeljio se na iscrpnom mapiranju kojem su pridonijeli svi projektni partneri s uvidima iz vlastitih ili susjednih županija u kojima rade.

1. Primjeri dobre prakse – da (1)/ne (0)
2. Integrirani javni prijevoz (multimodalne točke, sustav javnih bicikala/romobila) – da (1)/ne (0)
3. Pametna prometna rješenja – da (1)/ne (0)/nekoliko njih (2)
4. Postojanje punionica za električne automobile – da (1)/ne (0)
5. Gradsko sufinanciranje izgradnje punionica – ne (0)/sufinanciranje (1)/sufinanciranje i financiranje (2)
6. Subvencioniranje i poticanje punionica – ne (0)/sufinancira (1)/u potpunosti pokriva trošak (2)
7. Električna vozila u javnom prijevozu – da (1)/ne (0)
8. Prilagođenost javnog prijevoza osobama s invaliditetom – da (1)/ne (0)
9. Dostupnost javnog prijevoza – ne (0)/da (1)/cijelo područje grada pokriveno (2)
10. Priuštivost javnog prijevoza kroz subvencioniranje ranjivim skupinama – da (1)/ne (0)
11. Korištenje vozila na održive izvore energije u javnoj upravi – da (1)/ne (0)
12. Poticanje zaposlenika za korištenje alternativnih oblika mobilnosti – da (1)/ne (0)

Munta, Održiva urbana mobilnost u Hrvatskoj

13. Postojanje biciklističke infrastrukture – da (1)/ne (0)

14. Novčani poticaji građanima za bicikle – da (1)/ne (0)

15. Prilagođenost pješačke zone osobama s invaliditetom – ne (0)/donekle (1)/u potpunosti (2)

U prosjeku, na skali od 0-100, hrvatski gradovi postižu 24,3 boda na skali razvijenosti strateškog okvira održive mobilnosti, što je poprilično poražavajuće (*Tablica 1*). Postoje gradovi koji prednjače visokom strateškom ambicioznošću. U prosjeku, na skali od 0-100 razvijenosti praksi održive mobilnosti, hrvatski gradovi postižu 29,4 boda, što je također poprilično poražavajuće (*Tablica 2*). Ti podatci ukazuju na općenito nizak standard, što se potvrđuje i činjenicom da najbolji gradovi postižu „samo“ 50-65 bodova na navedenoj skali. Uz pokoju iznimku, uočljivo je da po razvijenosti strateškog okvira prednjače srednji i veliki gradovi koji pripadaju višoj razvojnoj skupini prema službenom indeksu razvijenosti, dok slabe prakse imaju mali i manje razvijeni gradovi. U slučaju strateških okvira i praksi, također su izražene nejednakosti s obzirom na veličinu grada i razvojnu skupinu kojoj pripadaju. Kada se pogleda ukupna skala koja spaja rezultate strateške i praktične razvijenosti (*Tablica 3*), hrvatski gradovi postižu prosječno vrlo niska 14,3 boda, pri čemu desetak gradova bilježi rezultate značajno iznad prosjeka. Na temelju rezultata stječe se dojam da manji, slabije razvijeni gradovi s nižim fiskalnim kapacitetima ne uspijevaju držati korak s trendovima održive urbane mobilnosti i ulagati u sustavno planiranje i implementaciju integriranih održivih rješenja u prometnom sustavu.

Tablica 1. Indeks razvijenosti strateškog planiranja održive mobilnosti u hrvatskim gradovima

Grad	Razvojna skupina	Veličina	Indeks (0-100)	Kompozitni indeks (%)
Varaždin	8*	2**	100	412,24
Sisak	6	2	80	329,79
Novigrad	8	3	80	329,79
Pula	8	1	80	329,79
Koprivnica	8	2	80	329,79
Zagreb	8	1	70	288,57
Pazin	8	3	70	288,57
Slavonski Brod	6	1	65	267,95
Pregrada	5	3	60	247,34
Križevci	6	2	60	247,34
Dubrovnik	8	2	60	247,34
Poreč	8	2	60	247,34
Rovinj	8	2	60	247,34
Čakovec	8	2	60	247,34
Zadar	8	1	60	247,34
Zaprešić	8	2	60	247,34
Đakovo	4	2	50	206,12
Našice	5	2	50	206,12
Karlovac	7	2	50	206,12
Osijek	7	1	50	206,12
Šibenik	7	2	50	206,12

Grad	Razvojna skupina	Veličina	Indeks (0-100)	Kompozitni indeks (%)
Labin	8	2	50	206,12
Rijeka	8	1	50	206,12
Sveta Nedelja	8	2	50	206,12
Velika Gorica	8	1	50	206,12
Zabok	8	3	45	185,51
Otočac	4	3	40	164,90
Duga Resa	6	2	40	164,90
Gospić	6	2	40	164,90
Prelog	6	3	40	164,90
Ivanić Grad	6	2	40	164,90
Korčula	7	3	40	164,90
Dugo Selo	7	2	40	164,90
Jastrebarsko	7	2	40	164,90
Buzet	8	3	40	164,90
Vodnjan	8	3	40	164,90
Cres	8	3	40	164,90
Kastav	8	2	40	164,90
Opatija	8	2	40	164,90
Bjelovar	6	2	35	144,28
Slunj	2	3	30	123,67
Beli Manastir	3	3	30	123,67
Belišće	4	3	30	123,67
Ogulin	5	2	30	123,67
Ozalj	5	3	30	123,67
Klanjec	5	3	30	123,67
Virovitica	6	2	30	123,67
Buje	7	3	30	123,67
Umag	8	2	30	123,67
Novalja	8	3	30	123,67
Krk	8	3	30	123,67
Samobor	8	2	30	123,67
Knin	3	2	25	103,06
Prosjek			24	100,0
Garešnica	3	3	20	82,45
Popovača	4	2	20	82,45
Slatina	4	2	20	82,45
Zlatar	5	3	20	82,45
Kutina	6	2	20	82,45
Omiš	6	2	20	82,45
Vodice	7	3	20	82,45
Ludbreg	7	3	20	82,45
Split	8	1	20	82,45

Munta, Održiva urbana mobilnost u Hrvatskoj

Grad	Razvojna skupina	Veličina	Indeks (0-100)	Kompozitni indeks (%)
Nova Gradiška	4	2	15	61,84
Donji Miholjac	4	3	15	61,84
Pakrac	4	3	15	61,84
Mursko Središće	5	3	15	61,84
Orahovica	5	3	15	61,84
Sveti Ivan Zelina	6	2	15	61,84
Grubišno Polje	2	3	10	41,22
Hrvatska Kostajnica	2	3	10	41,22
Lipik	3	3	10	41,22
Ilok	3	3	10	41,22
Čazma	4	3	10	41,22
Valpovo	4	2	10	41,22
Petrinja	4	2	10	41,22
Lepoglava	4	3	10	41,22
Vukovar	4	2	10	41,22
Benkovac	4	3	10	41,22
Metković	5	2	10	41,22
Senj	5	3	10	41,22
Komiža	5	3	10	41,22
Sinj	5	2	10	41,22
Ploče	6	3	10	41,22
Požega	6	2	10	41,22
Delnice	6	3	10	41,22
Varaždinske Toplice	6	3	10	41,22
Vinkovci	6	2	10	41,22
Vrbovec	6	2	10	41,22
Krapina	7	2	10	41,22
Rab	7	3	10	41,22
Nin	7	3	10	41,22
Bakar	8	3	10	41,22
Crikvenica	8	2	10	41,22
Hvar	8	3	10	41,22
Supetar	8	3	10	41,22
Biograd Na Moru	8	3	10	41,22
Daruvar	5	2	5	20,61
Ivanec	6	2	5	20,61
Mali Lošinj	8	3	5	20,61
Glina	1	3	0	0,00
Skradin	2	3	0	0,00
Otok	2	3	0	0,00
Kutjevo	3	3	0	0,00
Pleternica	3	3	0	0,00

Grad	Razvojna skupina	Veličina	Indeks (0-100)	Kompozitni indeks (%)
Trilj	3	3	0	0,00
Vrlika	3	3	0	0,00
Vrbovsko	4	3	0	0,00
Novska	4	2	0	0,00
Imotski	4	3	0	0,00
Vrgorac	4	3	0	0,00
Županja	4	3	0	0,00
Obrovac	4	3	0	0,00
Opuzen	5	3	0	0,00
Đurđevac	5	3	0	0,00
Čabar	5	3	0	0,00
Drniš	5	3	0	0,00
Novi Marof	5	2	0	0,00
Donja Stubica	6	3	0	0,00
Oroslavje	7	3	0	0,00
Kraljevica	7	3	0	0,00
Novi Vinodolski	7	3	0	0,00
Kaštela	7	2	0	0,00
Solin	7	2	0	0,00
Stari Grad	7	3	0	0,00
Trogir	7	2	0	0,00
Vis	7	3	0	0,00
Pag	7	3	0	0,00
Makarska	8	2	0	0,00

Izvor: Autor.

* Razvojne skupine jedinica lokalne samouprave (1-8) definirane su *Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske* koji razvrstava gradove i općine prema indeksu razvijenosti u osam razvojnih skupina. Skupine 1-4 obuhvaćaju ispodprosječne jedinice lokalne samouprave, a skupine 5-8 iznadprosječne.

** Malim gradovima do 10 000 stanovnika dodijeljena je brojčana vrijednost 3, srednje naseljenim gradovima veličine 10 000-50 000 stanovnika vrijednost 2, a velikim gradovima s iznad 50 000 stanovnika vrijednost 1.

Tablica 2. Indeks razvijenosti praksi održive urbane mobilnosti u hrvatskim gradovima

Grad	Razvojna skupina	Veličina	Indeks (0-100)	Kompozitni indeks (%)
Slavonski Brod	6*	1**	65	220,76
Velika Gorica	8	1	60	203,77
Šibenik	7	2	50	169,81
Vukovar	4	2	50	169,81
Križevci	6	2	45	152,83
Zadar	8	1	45	152,83
Zaprešić	8	2	45	152,83
Karlovac	7	2	45	152,83

Munta, Održiva urbana mobilnost u Hrvatskoj

Grad	Razvojna skupina	Veličina	Indeks (0-100)	Kompozitni indeks (%)
Rijeka	8	1	45	152,83
Beli Manastir	3	3	45	152,83
Virovitica	6	2	45	152,83
Đurđevac	5	3	45	152,83
Dubrovnik	8	2	40	135,85
Rovinj	8	2	40	135,85
Zabok	8	3	40	135,85
Ludbreg	7	3	40	135,85
Jastrebarsko	7	2	35	118,87
Bjelovar	6	2	35	118,87
Belišće	4	3	35	118,87
Našice	5	2	30	101,89
Cres	8	3	30	101,89
Ivanić Grad	6	2	30	101,89
Grubišno Polje	2	3	30	101,89
Vrbovsko	4	3	30	101,89
Imotski	4	3	30	101,89
Prosjek			29	100,00
Pazin	8	3	25	84,91
Đakovo	4	2	25	84,91
Otočac	4	3	25	84,91
Dugo Selo	7	2	25	84,91
Buje	7	3	25	84,91
Pakrac	4	3	25	84,91
Lepoglava	4	3	25	84,91
Vrlika	3	3	25	84,91
Novi Marof	5	2	25	84,91
Labin	8	2	20	67,92
Ozalj	5	3	20	67,92
Novalja	8	3	20	67,92
Garešnica	3	3	20	67,92
Zlatar	5	3	20	67,92
Vodice	7	3	20	67,92
Ilok	3	3	20	67,92
Benkovac	4	3	20	67,92
Novska	4	2	20	67,92
Trogir	7	2	20	67,92
Kutina	6	2	15	50,94
Slatina	4	2	15	50,94
Donji Miholjac	4	3	15	50,94
Petrinja	4	2	15	50,94
Varaždinske Toplice	6	3	15	50,94

Grad	Razvojna skupina	Veličina	Indeks (0-100)	Kompozitni indeks (%)
Oroslavje	7	3	15	50,94
Glina	1	3	15	50,94
Knin	3	2	10	33,96
Delnice	6	3	10	33,96
Otok	2	3	10	33,96

Izvor: Autor.

Tablica 3. Indeks ukupne plansko-operativne razvijenosti održive mobilnosti u 54 hrvatska grada

Grad	Razvojna skupina	Veličina	Indeks (0-100)	Kompozitni indeks (%)
Slavonski Brod	6	1	65	455,84
Velika Gorica	8	1	55	385,71
Križevci	6	2	52,5	368,18
Zadar	8	1	52,5	368,18
Zaprešić	8	2	52,5	368,18
Šibenik	7	2	50	350,65
Dubrovnik	8	2	50	350,65
Rovinj	8	2	50	350,65
Karlovac	7	2	47,5	333,12
Rijeka	8	1	47,5	333,12
Pazin	8	3	47,5	333,12
Zabok	8	3	42,5	298,05
Našice	5	2	40	280,52
Beli Manastir	3	3	37,5	262,99
Virovitica	6	2	37,5	262,99
Jastrebarsko	7	2	37,5	262,99
Đakovo	4	2	37,5	262,99
Bjelovar	6	2	35	245,45
Cres	8	3	35	245,45
Ivanić Grad	6	2	35	245,45
Labin	8	2	35	245,45
Belišće	4	3	32,5	227,92
Otočac	4	3	32,5	227,92
Dugo Selo	7	2	32,5	227,92
Vukovar	4	2	30	210,39
Ludbreg	7	3	30	210,39
Buje	7	3	27,5	192,86
Ozalj	5	3	25	175,32
Novalja	8	3	25	175,32
Đurđevac	5	3	22,5	157,79
Grubišno Polje	2	3	20	140,26

Munta, Održiva urbana mobilnost u Hrvatskoj

Grad	Razvojna skupina	Veličina	Indeks (0-100)	Kompozitni indeks (%)
Pakrac	4	3	20	140,26
Garešnica	3	3	20	140,26
Zlatar	5	3	20	140,26
Vodice	7	3	20	140,26
Lepoglava	4	3	17,5	122,73
Kutina	6	2	17,5	122,73
Slatina	4	2	17,5	122,73
Knin	3	2	17,5	122,73
Vrbovsko	4	3	15	105,19
Imotski	4	3	15	105,19
Ilok	3	3	15	105,19
Benkovac	4	3	15	105,19
Donji Miholjac	4	3	15	105,19
Prosjek			14	100,00
Vrlika	3	3	12,5	87,66
Novi Marof	5	2	12,5	87,66
Petrinja	4	2	12,5	87,66
Varaždinske Toplice	6	3	12,5	87,66
Novska	4	2	10	70,13
Trogir	7	2	10	70,13
Delnice	6	3	10	70,13
Oroslavje	7	3	7,5	52,60
Glina	1	3	7,5	52,60
Otok	2	3	5	35,06

Izvor: Autor.

Kako bismo dobili dublji uvid s terena zbog čega hrvatski gradovi strateški i operativno ne uspijevaju u tranziciji prema održivoj urbanoj mobilnosti, iskoristili smo dobivene rezultate za iduću fazu istraživanja. Provedeni su ekspertni grupni intervjui i fokusne skupine da bi se pobliže istražila izazovna područja i upravljačke prepreke za održivu mobilnost u šest hrvatskih gradova.

Korištena su tri kriterija selekcije gradova: gustoća naseljenosti (mala, srednja, velika), razvijenost održive urbane mobilnosti (prema indeksu) te regionalna pripadnost (Istra-Primorje, Dalmacija, Središnja Hrvatska, Sjeverozapadna Hrvatska, Slavonija, Zagreb i Zagrebačka županija). Nastojala se postići raznolikost (*diverse case selection*) kako bi odabir gradova reflektirao ključne razlike između gradova te da bi dobiveni nalazi bili primjenjivi na što veći broj hrvatskih gradova. Konačni odabir gradova dijelom je pragmatičan zbog praktičnih ograničenja pristupa određenim gradovima koji bi bili prvi izbor za istraživanje. U nekoliko navrata bilo je potrebno prilagoditi odabir gradova ovisno o odazivu i mogućnostima predstavnika gradova i građana da sudjeluju u istraživanju. Izrađeni su protokoli za intervjuiranje i fokusne skupine koji su baždareni u suradnji s partnerima na projektu SUSTINEO. Ishođene su potvrde Etičkog povjerenstva Fakulteta političkih znanosti za provedbu istraživanja te su razgovori snimani, a potom i transkribirani.

Tablica 4. Selekcija gradova za fokusne skupine i ekspertne intervjue

Stanovništvo	Visoki indeks održive urbane mobilnosti	Niski indeks održive urbane mobilnosti
50 000 >	Rijeka (IST/PRI)	Split (DAL)
10 000 – 50 000	Križevci (SJZ HR)	Vrbovec (GZ i ZŽ)
< 10 000	Ozalj (SR HR)	Ilok (SLA)

Izvor: Autor.

Rezultati istraživanja

U proučavanju izazovnih područja za primjenu koncepta održive urbane mobilnosti koncentrirali smo se na stavove pripadnika civilnog društva i zainteresirane javnosti. Od njih je zatraženo da podijele svoje razumijevanje održive urbane mobilnosti, kako se ono može primijeniti na primjeru njihovog grada te gdje vide ključne probleme. Ukupno je organizirano šest fokusnih skupina u kojima je prosječno sudjelovalo četvero ljudi.

U istraživanju prepreka održivoj urbanoj mobilnosti fokusirali smo se na nekoliko ključnih dimenzija upravljačkih kapaciteta gradova: sposobnost strateškog promišljanja, kvalitetu horizontalne i vertikalne koordinacije s višim razinama vlasti, modalitete suradnje s dionicima u formulaciji i provedbi politika te razinu participacije građana. Pored navedenog, ispitali smo koliko su gradovi sposobni apsorbirati razne poticaje s europske razine u vidu strateške, tehničke i financijske podrške Europske unije u transferu politika održive mobilnosti. Ukupno je organizirano šest ekspertnih, polustrukturiranih grupnih intervjua s 14 sudionika.

Kod analize transkribiranih podataka korištena je metoda tematske analize (Boyatzis, 1998) kako bi se izdvojili tematsku obrasci i produbilo razumijevanje ključnih izazovnih područja na temelju procjene zainteresiranih dionika u fokusnim skupinama te dominantnih upravljačkih barijera na koje nailaze gradske vlasti na temelju ekspertnih grupnih intervjua. Analizom kvalitativnih podataka iz ekspertnih grupnih intervjua s gradskih dužnosnicima, službenicima, čelnicima gradskih poduzeća i javnih ustanova prvotno su identificirane temeljne skupine tema (deskriptivni kodovi) koji su potom otkrivanjem međusobnih poveznica grupirane u devet tematskih skupina ili klastera tema (interpretativni kodovi).

Tablica 5. Uzorci za fokusne skupine i intervjue prema vrsti sudionika

Kategorija sudionika/ca	Fokusne skupine	Intervjui	Ukupno
Gradski dužnosnik/ca	1	9	10
Gradski službenik/ca	5	3	8
Civilno društvo	9	0	9
Javna ustanova	6	1	7
Lokalno poduzeće	3	1	4
Ukupno	24	14	38

Izvor: Autor.

Izazovna područja

Slabije naseljeni gradovi u Hrvatskoj oko kojih često gravitiraju manja okolna naselja bore se s brojnim izazovima prijelaza na održive oblike mobilnosti. Prije svega, takvi krajevi pate od slabe prometne povezanosti ne samo s okolnim naseljima već i s većim gradovima prema kojima svoje ekonomske i socijalne interese usmjeravaju radno aktivni stanovnici, djeca školskog uzrasta i stariji. U manjim gradovima najčešće nema javnog komunalnog prijevoza koji bi bio lako dostupan, frekventan i ekonomski rentabilan. Infrastruktura za alternativne oblike prijevoza putem bicikala ili romobila nije dovoljno razvijena, a tada kada je i ima, pruža se uzduž glavnih prometnica koje su nerijetko brze županijske ili državne ceste. Građani stoga kretanje po takvim prometnicama doživljavaju kao sigurnosni rizik i zaziru od preuzimanja rizika. Posljedično, ljudi se za prijevoz od točke a do točke b najčešće služe osobnim automobilima i takav oblik mobilnosti je duboko usađen u obrasce ponašanja čak i kod prelaska najkraćih distanci. Postoji ujedno osjećaj među sudionicima u fokusnim skupinama da je izrazito teško mijenjati ustaljene obrasce i navike ponašanja građana te da je nedovoljno razvijena građanska odgovornost o potrebi korištenja alternativnih oblika prijevoza. Pri tome ni ne postoje pozitivni poticaji za veću održivost zbog nerazvijenosti pješačke i biciklističke infrastrukture. Konačno, najviše su zakinute ranjive skupine poput starijih i nemoćnih, osoba s invaliditetom i mladih kojima je uskraćeno pravo na mobilnost i čija sudbina ovisi o dobroj volji lokalne samouprave da prepozna nezahvalnu poziciju u kojoj se te skupine nalaze. Nerijetko zadaću osiguravanja osnovnih potreba za mobilnošću naročito starije populacije preuzimaju organizacije civilnog društva koje proaktivno rade na socijalnoj integraciji ranjivih skupina.

U manjim gradovima najčešće nema javnog komunalnog prijevoza koji bi bio lako dostupan, frekventan i ekonomski rentabilan

Srednje naseljeni gradovi dijele probleme manjih gradova i građani slično percipiraju ključne izazove za primjenu načela održive urbane mobilnosti. Ponovno se ističe socijalna dimenzija mobilnosti koja je nerijetko ovisna o nepredvidivim i nestalnim izvorima programskog financiranja (primjerice kroz program „Zaželi“) što stvara osjećaj neizvjesnosti. Ne postoje jamstva da će programi socijalne uključenosti postati stalni i uvijek postoji rizik da organizacije, poput Crvenog križa, koje brinu o aspektu mobilnosti starijih i nemoćnih, neće uspjeti povući sredstva iz nacionalnih ili europskih izvora financiranja. Pored praktičnih problema, sugovornici ističu kako postoji akumulirano nepovjerenje prema lokalnim vlastima s jedne strane, a s druge strane nevoljkost da se građani aktiviraju u lokalnim demokratskim procesima.

Slična razmišljanja proizlaze i iz razgovora sa stanovnicima većih gradova u Hrvatskoj koji ističu da su ustaljeni modeli participacije građana o komunalnim problemima putem javnog savjetovanja i mjesnih odbora zastarjeli, okoštali i previše formalistički te stoga ne uspijevaju pobuditi interes građana za većom participacijom. Zazivaju inovacije u demokratskim procesima prema više deliberativnim oblicima građanske participacije s jasnom strukturom, ciljevima i transparentnim ishodom konzultativnih procesa. Postoji svijest da inovativni i pravovremeni oblici komunikacije između građana i lokalnih vlasti mogu pridonijeti stvaranju osjećaja vlasništva nad politikama. Građanska participacija pri tome može poslužiti kao štit protiv političke samovolje koja se manifestira učestalim izmjenama opcija na vlasti. Građani velikih gradova dijele slične probleme kao i građani u manje i srednje naseljenim mjestima, međutim u većim sredinama dodatno dolazi do izražaja zagušenost gradskih sredina automobilima i

prometne gužve koje iz toga proizlaze. Isto tako, teritorijalna razvedenost i kompleksne topografsko-geografske karakteristike većih gradova otežavaju građanima korištenje alternativnih oblika prijevoza te smatraju da je potrebno pomno planirati multimodalna čvorišta kojim bi se premostili praktični problemi s kojima se svakodnevno susreću. Manje sredine susreću se s istim problemom.

U srži, rezultati 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 prometi i nedostatak inovativnih prometnih rješenja (Anastasiadou i dr., 2021).

Tablica 6. Pregled izazovnih područja održive urbane mobilnosti 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 (program „Zaželi“) • Nepovjerenje građana u gradske institucije i nevoljkost aktivno participirati
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

Izvor: Autor.

Masno otisnutim slovima istaknuta su izazovna područja koja se ponavljaju u svim fokusnim skupinama.

Upravljački izazovi

Analiza iskaza sugovornika u grupnim intervjuima koji se nalaze na izvršim upravljačkim pozicijama u gradovima otkriva da se upravljačke prepreke s kojima se hrvatski gradovi suočavaju prilikom izrade i provedbe politika održive mobilnosti mogu grupirati u devet cjelina po uzoru na kategorizaciju iz Anastasiadou i dr. (2021):

Munta, Održiva urbana mobilnost u Hrvatskoj

1. Financijske i ekonomske prepreke;
2. Manjak stručnosti;
3. Organizacijsko-administrativne prepreke;
4. Sociokulturne prepreke;
5. Topografsko-geografske prepreke;
6. Tehnološko-infrastrukturne prepreke;
7. Zakonodavne i institucionalne prepreke;
8. Političke prepreke;
9. Druge nepredviđene i iznenadne prepreke.

Proračunska ograničenja spadaju među najnaglašenije prepreke gradovima za kvalitetno planirati održivu urbanu mobilnost na svojim područjima. Manji i srednji gradovi nerijetko se nalaze u poziciji da moraju vršiti trijažu i prioritizirati preče komunalne probleme zajednice koje se natječu za isti dio „kolača“, poput osnovne komunalne infrastrukture (javna rasvjeta, kanalizacija, krpanje rupa i sl.). U takvim ekonomski prekarnim okolnostima ne postoji fiskalnog prostora da se sustavno razvijaju politike održive urbane mobilnosti. Iz tog razloga mjere održive urbane mobilnosti imaju inkrementalni karakter, često se planiraju u fazama, tj. ciklusima i čine sitni iskoraci koji su proračunski podnošljivi. Snažniji iskorak prema javnom prijevozu ovisi i o ekonomskoj rentabilnosti. Naglašena je velika ovisnost o dostupnosti sredstava iz europskih programa financiranja i objavi natječaja. Međutim, koliko god fondovi EU-a otvaraju prilike gradovima da se strateški orijentiraju prema aktivnostima održive mobilnosti, oni su ujedno izvor nesigurnosti jer okvir financiranja nije sustavan i predvidljiv. Lokalni čelnici strepe od situacija u kojima intenzivno ulažu resurse na prijavu na natječaje te na kraju ne ostvare sufinanciranje. Još gore, takve situacije percipiraju kao gubitak vremena jer ne znaju hoće li nekad u budućnosti ipak moći realizirati zacrtane projekte. Istovremeno, potrebno sufinanciranje projekata iz proračuna lokalne samouprave koji su ograničeni, predstavlja barijeru za sustavan pristup implementaciji održivih praksi koje iziskuju velike izdatke.

Stručne prepreke očituju se u pomanjkanju stručnog kadra u gradskim službama za sustavno bavljenje pitanjima održive urbane mobilnosti. S jedne strane to se odnosi na nedostatak ljudskih kapaciteta za kvalitetnu pripremu projekata pogodnih za sufinanciranje iz fondova EU-a, a s druge strane na općeniti manjak kvalitetnog kadra koji posjeduje dovoljno široku ekspertizu da mogu strateški planirati politike održive urbane mobilnosti. Taj problem naročito je vidljiv u manje i srednje naseljenim gradovima koji raspolažu znatno manjim proračunima i ne mogu si priuštiti stručne kadrove samo za pitanja mobilnosti. Niske plaće u javnim službama dodatno demotiviraju kvalitetne kadrove da se prime u koštac s kompleksnim sustavom upravljanja održivom mobilnošću.

Daleko najbrojnija skupina prepreka pripada u kategoriju organizacijsko-administrativnih problema. Ističu se horizontalne, vertikalne i višerazinske barijere. Gradovi prilikom planiranja prostorno-planskih zahvata u održivu mobilnost funkcioniraju u kontekstu podijeljenih nadležnosti između različitih razina vlasti koje često ne dijele iste prioritete ili političke poglede. Prostorni zahvati često zahtijevaju i ishoda suglasnosti različitih instanci koja znaju biti pretjerano birokratizirana i dugotrajna. Unutar samih gradskih uprava, nedostaje koordinacijskog kapaciteta da se problemima održive urbane mobilnosti pristupi integrirano, vodeći računa o ostalim sektorskim politikama. Interna komunikacija

između odjela i službi koje su zadužene za organski povezana područja (poput mobilnosti i prostorno-planskog planiranja) prečesto je manjkava. Organizacija gradskih službi također je fluidna i podložna reorganizacijama zajedno s promjenom političke vlasti što uvijek iznova zahtijeva organizacijsku prilagodbu. Gradske uprave previše vremena provode na operativnom aspektu mobilnosti, bilo zato što ne postoje organizacijske strukture poput razvojnih agencija ili gradskih tvrtki koje bi se time mogle baviti ili zato što manjka ljudskih resursa za navedene poslove. U odnosu na središnju državu, osjetan je nedostatak podrške u strateškom planiranju održive mobilnosti i implementaciji SUMP-ova. U odnosima s lokalnim dionicima, primarno gospodarskim sektorom, znanstveno-istraživačkom zajednicom i civilnim društvom manjka kvalitetne koordinacije i suradničkih oblika upravljanja na temama održive mobilnosti. Problematici su i kanali komunikacije s građanima jer se interakcija bazira na zastarjelim metodama savjetovanja koje ne uspijevaju dovoljno motivirati građane, dok istovremeno manjka znanja unutar gradskih uprava da uvede inovativne oblike deliberacije i facilitiranja građanske participacije. Konačno, funkcionalna i teritorijalna rascjepkanost jedinica lokalne samouprave priječi djelovanje u širim urbanim cjelinama.

Uočljive su i sociokulturne barijere među građanima koje otežavaju gradskim vlastima planiranje „nepopularnih” aktivnosti koje narušavaju ustaljene rutine građana i prekomjerno oslanjanje na korištenje osobnih automobila. Ispitanici ističu da se vizije razvoja iz očiju građana i donositelja odluka često kose, naročito kada dolaze zahtjevi za proširivanjem parkirnih kapaciteta, cijene parkiranja i cestovne dostupnosti gradskim središtima. U gradovima gdje se razvija infrastruktura za bicikliste i pješake, dolazi do kršenja propisa. Ispitanici takve prakse pripisuju manjku građanske odgovornosti i prometne osviještenosti.

Nadalje, složene topografsko-geografske karakteristike gradova zadaju glavobolje gradskim upravama jer zahtijevaju integrirana i multimodalna rješenja za održivu mobilnost, što iziskuje sustavno planiranje. Pored geografskih, ističu se i tehnološko-infrastrukturne prepreke. Postojeća infrastruktura i ograničeni prostorni gabariti rezultiraju improvizacijama i ograničenim mogućnostima za alternativne oblike mobilnosti.

Zakonodavne i pravne prepreke dodatno usporavaju ili koče tranziciju prema održivoj mobilnosti. Ističu se problemi sporog provođenja odredbi *Zakona o cestovnom prometu* o sufinanciranju županijskog linijskog prijevoza za putnike, ograničenje uspostave komunalnog javnog prijevoza samo unutar jedne jedinice lokalne samouprave, nepostojanje zakonodavnog okvira za održivu urbanu mobilnost i administrativna podjela na razvojne skupine koje ograničavaju izdašnost financijskih dotacija. Poseban problem za prostorno-planske zahvate u održivu mobilnost su spori i neizvjesni imovinsko-pravni odnosi i podijeljeni vlasnički odnosi nad cestovnom infrastrukturom koji onemogućuju sustavna i cjelovita prometna rješenja.

Naposljetku, ispitanici percipiraju postojanje političkih prepreka. Uočavaju ih kod natječaja za dodjelu sredstava iz fondova EU-a zbog uvjeta koji im se često čine politički namještenima. Isto tako, ističu da promjene vlasti sa sobom nose i promjene prioriteta javnih politika zbog kojih tranzicija prema održivoj mobilnosti u srednjoročnoj perspektivi može patiti.

Moguće su i pojave nepredviđenih barijera s kojima se donositelji odluka moraju nositi *ad hoc*. Primjeri toga su pandemija virusa COVID-19 koja je izmijenila prometne navike građana, inflacija koja diže troškove zelene tranzicije ili nepredviđene situacije prilikom samih izvođenja radova na prometnoj infrastrukturi.

Tablica 7. Pregled upravljačkih prepreka za održivu urbanu mobilnost u hrvatskim gradovima

Interpretativni kodovi – upravljačke prepreke	Deskriptivni kodovi – upravljačke prepreke		
	Mali gradovi	Srednji gradovi	Veliki gradovi
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 fondove EU-a
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 	-
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 ishođenje suglasnosti različitih instanci 	<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 – upravljачke prepreke	Deskriptivni kodovi – upravljачke prepreke		
	Mali gradovi	Srednji gradovi	Veliki gradovi
Sociokulturne 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
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 fluidni i politički uvjetovan administrativni ustroj
Druge nepredviđene prepreke	-	-	<ul style="list-style-type: none"> promijenjene prometne navike građana u korist osobnih automobila pod utjecajem pandemije virusa COVID-19 dugi vremenski horizont za značajnije prostorno-infrastrukturne zahvate

Izvor: Autor.

Kako dalje poticati održivu urbanu mobilnost u gradovima?

Iako održiva urbana mobilnost čini tek djelić urbanog razvoja gradova, rezultati ovog istraživanja osvijetlili su brojnost upravljačkih barijera i izazova čije je uspješno rješavanje preduvjet za kvalitetno pristupanje planiranju i provedbi tek jednog segmenta održivog urbanog razvoja. U cjelini, zaključak je da je put prema realizaciji održive mobilnosti trnovit, a na tom putu je na jedinicama lokalne samouprave i središnjoj državi težak zadatak da ojačaju upravljačke kapacitete u pet ključnih i međusobno isprepletenih područja djelovanja.

Prvo, Vlada RH i resorno Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture trebaju uspostaviti nacionalni okvir za urbanu mobilnost koji bi pružio sustavnu podršku gradovima u izradi i provedbi SUMP-ova. Unatoč preporuci Europske komisije, u Hrvatskoj još uvijek ne postoji nacionalni okvir za održivu urbanu mobilnost i nacionalna podrška izradi SUMP-ova. Takav sustav je potreban kako bi se ubrzala primjena koncepta SUMP-a u hrvatskim jedinicama lokalne samouprave jer postojanje strategija izravno utječe na uspješnost tranzicije prema niskougličnoj mobilnosti (Vagnoni i Moradi, 2018). Elementi regulatornog okvira uključivali bi uspostavu središnjeg koordinacijskog tijela za horizontalnu i vertikalnu koordinaciju, izradu nacionalnih smjernica i metodologije za razvoj SUMP-ova, financijsku podršku za izradu i implementaciju SUMP-ova, razvoj alata za praćenje i procjenu kvalitete SUMP-ova te program stručne podrške (Mladenović i dr., 2022). Potrebno je učiti iz primjera drugih zemalja, naročito iz neposrednog okruženja (Slovenija), koje su dobro razvijenim nacionalnim okvirom uspjele potaknuti izradu SUMP-ova na lokalnoj razini. Osim ostalih država, od velike pomoći mogao bi biti i Instrument tehničke potpore (TSI) Europske unije koji nudi ciljanu tehničku podršku državama članicama. U trenutnoj financijskoj perspektivi otvara se dodatna mogućnost ciljane potpore prometnoj politici iz vodeće inicijative *Recharge and Refuel – Clean, smart and fair urban mobility*, kojom bi se hrvatska javna uprava mogla poslužiti da ojača kapacitete izrade nacionalnog okvira za održivu urbanu mobilnost. Krajnje je vrijeme za uspostavu nacionalnog okvira kako bi se u područje održive mobilnosti unijela predvidivost, jasni standardi i usklađene prakse. Na navedenu potrebu naslanja se i veći problem nepostojanja središnjeg tijela i službi za koordinaciju politika održivog razvoja kojom bi se osigurala međusektorska suradnja, međusobna usklađenost različitih politika održivog razvoja i njihova ujednačena provedba. Sposobnosti središnje države da strateški planira jedna je od raskršta hrvatske javne uprave pa je i prevažna tema zelene tranzicije jedna od žrtava slabosti koordinacijske sposobnosti države.

Drugo, država treba snažno i sustavno financirati održivu urbanu mobilnost i jačati fiskalne kapacitete gradova za kvalitetno planiranje i provedbu SUMP-ova. Istraživanje je pokazalo da je Europska unija snažno pridonijela difuziji ideje održive urbane mobilnosti u Hrvatskoj. Recentni hrvatski strateški i operativni dokumenti prepoznaju važnost ulaganja u projekte održive urbane mobilnosti. Međutim, kako ne postoji upravljački okvir koji bi sustavno podržao prometno planiranje u hrvatskim gradovima, izostaju ciljana sredstva za izradu, praćenje i vrednovanje SUMP-ova. Posljedično, postojeći SUMP-ovi su neujednačene kvalitete, a ograničeni fiskalni, ljudski i organizacijski kapaciteti gradova ograničuju mogućnosti kvalitetne pripreme SUMP-ova. Gradske vlasti zbog toga nerijetko ovise o intelektualnim uslugama konzultantskih kuća koje često produciraju površne i jednoobrazne analize stanja. Zbog zakonske obaveze odabira ekonomski najpovoljnije ponude na javnim natječajima, zadatak znaju dobiti tvrtke koje nisu u stanju proizvesti kvalitetne analize senzibilizirane za lokalni kontekst. Dodatan problem financiranja održive mobilnosti 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 (Schwanen, 2015). U trenutku pisanja ovog rada Hrvatska nije raspisala još nijedan natječaj za sufinanciranje iz fondova EU-a u programskom razdoblju 2021.-2027. (Jutarnji.hr, 2023). S obzirom

da je fokus središnjih vlasti u pandemijskim godinama bio na izradi NPOO-a i povlačenju sredstava iz RRF-a, kasnilo se u izradi operativnih programa. Velika je šteta što NPOO ne reflektira važnost održive urbane mobilnosti kakva joj je dana kroz strateške dokumente. Stoga bi ugovorna tijela za fondove EU-a 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.

Treće, potrebno je poraditi na kvaliteti lokalne demokracije kroz uvođenje inovativnih i deliberativnih oblika građanske participacije. Nalazi istraživanja pokazuju da i građani i političari osjećaju krizu predstavničke demokracije. Time se dodatno potvrđuju rezultati ankete kućanstva o održivom razvoju u Hrvatskoj koju su 2022. godine na reprezentativnom uzorku od 1650 ispitanika proveli Henjak, Munta i Kekez (2022) u sklopu ESF-ovog projekta SUSTINEO. Prvo, anketa kućanstava pokazuje da građani nisu odviše zainteresirani za sudjelovanje u konvencionalnim oblicima političke participacije te da ih odlikuje politička apatija. Samo 36% građana spremno je sudjelovati na skupovima građana i javnim savjetovanjima, a 42% u raspravama i savjetovanjima na internetskim platformama. U oba slučaja otprilike četvrtina ispitanika nije sigurna bi li sudjelovala što ukazuje na visoku razinu političke ravnodušnosti. Drugo, povjerenje građana u lokalnu zajednicu poljuljano je. Naime, 44% ispitanika ima osrednje povjerenje u svoju lokalnu zajednicu, dok 30% nema ili nema nikakvo povjerenje. Istovremeno, 45% ispitanika nema ili nema nikakvo povjerenje u svoju općinu ili grad, a 33% tek osrednje povjerenje. Treće, prevladava stav da se glas građana ne čuje dovoljno i da političke elite ne brinu o njihovim interesima. Čak 70% ispitanika smatra da politički sustav Hrvatske ne omogućuje ljudima poput njih da utječu na ono što vlasti čine, a 63% ispitanika je nezadovoljno ili vrlo nezadovoljno načinom na koji demokracija funkcionira u Hrvatskoj. Ujedno 84% ispitanika naginje stavu da političke elite u Hrvatskoj uopće ne brinu o interesima 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 koje će omogućiti građanima da smisleno sudjeluju u procesima razvoja politika održive mobilnosti. Prije svega, građane treba kontinuirano uključivati u procese, od analize prometnih problema, postavljanja vizije razvoja, definiranja 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 da uspostave kvalitetne procese građanske participacije. Stoga bi još jedna od uloge države trebala biti da u sklopu nacionalne podrške SUMP-ovima pruži financijsku podršku djelatnicima lokalne samouprave da razviju deliberativne kapacitete i participativnu organizacijsku kulturu. Primjeri dobrih praksi, poput Rijeke koja je uvela pilot-projekt Vijeća građana u suradnji s udrugom SMART, dobar su putokaz kako u praksi mogu izgledati deliberativni procesi. Ključno je u dijalog s građanima uključiti najširi profila građana koji bi vjerodostojno reprezentirao grad u malome. Potrebno je osigurati pristupačnost i uključivost te povratnu spregu kako bi građanima na transparentan način bile dostupne informacije o učincima njihove participacije (Novota i Pavić-Rogošić, 2023). U Hrvatskoj postoje organizacije civilnog društva koje su se specijalizirale za facilitiranje deliberativnih procesa i gradovi bi trebali osnažiti suradnju s civilnim društvom kako bi premostili vlastite organizacijske prepreke i osuvremenili rad mjesne i lokalne samouprave. Pomno osmišljeni suradnički oblici grade snažne veze između građana i političara, doprinose prihvaćenosti i osjećaju vlasništva nad politikama te jačaju legitimitet donesenih odluka i volju građana da doprinesu provedbi mjera održive mobilnosti (v. Fernández-Heredia i Fernández-Sánchez, 2020; Melkonyan i dr., 2022).

Munta, Održiva urbana mobilnost u Hrvatskoj

Četvrto, gradske vlasti trebaju jačati suradničke odnose s organizacijama civilnog društva, gospodarstvom, znanstveno-istraživačkom zajednicom i snažno koristiti dostupne kanale međunarodnog umrežavanja. Gradovi koji uspijevaju uspostaviti sustavnu institucionalnu suradnju s civilnim društvom, znanstveno-istraživačkim institutima 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 difuziji politika i praksi te se pokazuje da vjerojatnost usvajanja politika raste s učestalošću interakcija s vodećim gradovima (Werland, 2020). 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 220 članica različitih profila (gradovi, ministarstva, akademska zajednica, instituti, organizacije civilnog društva, poduzeća, stručnjaci) iz šest zemalja jugoistočne Europe. CIVINET je vodeća mreža inicijative CIVITAS koja je aktivna u diseminaciji znanja i iskustava održive mobilnosti i može značajno pripomoći gradovima u prijenosu dobrih praksi razvoja SUMP-ova.

Konačno, gradovi ne iskorištavaju dovoljno potencijal lokalnih akcijskih grupa (LAG-ovi) koje spajaju ključne dionike u lokalnoj zajednici (javni, gospodarski i civilni sektor) u svrhu integriranog lokalnog razvoja urbanih i ruralnih sredina. Iako 54 postojeća hrvatska LAG-a pokrivaju teritorij 511 jedinica lokalne samouprave, njihov puni potencijal da doprinesu globalnim ciljevima održivog razvoja, dekarbonizaciji lokalnih zajednica i održivoj mobilnosti nije iskorišten u Hrvatskoj. Većina sredstava kojima raspolažu LAG-ovi troše se na hladni pogon, izradu lokalnih razvojnih strategija te financijsko-administrativno upravljanje dok LAG-ovi tek manjim opsegom uspijevaju pridonijeti rješavanju lokalnih problema (Baturina i dr., 2023). Gradske vlasti trebale bi posvetiti više pažnje LAG-ovima kao potencijalnim generatorima promjena i zalagati se za njihovo izdašnije financiranje.

Peto, jedinice lokalne samouprave trebaju jačati sposobnosti kako interne koordinacije tako i eksterne koordinacije s drugim jedinicama lokalne samouprave oko zajedničkih problema mobilnosti. U istraživanju se potvrđuju već poznate slabosti u međusobnoj koordinaciji različitih upravnih odjela i njihovoj raspodjeli odgovornosti (Bakıcı i dr., 2013; Caselli i dr., 2022). 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 socijalni 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 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 (Rus i dr., 2018). Međutim, prisutan je otpor prema takvim inicijativama iz želje da se zadržati sposobnost samostalnog odlučivanja i politička opstojnost. Vlada RH donijela je 2022. godine odluku da će financijski poticati stvarna i funkcionalna spajanja jedinica lokalne samouprave putem uspostave zajedničkog službenika ili zajedničkog upravnog odjela ili službe (Jurlina Alibegović, 2022). Predviđeno je financiranje plaća i ostalih materijalnih troškova službenika ili službi gradovima s manje od 5000 stanovnika u trajanju od pet godina. Iako u praksi ne vlada veliki interes među jedinicama lokalne samouprave (Tportal.hr, 2023), lokalne

vlasti u manjim gradovima trebale bi promisliti o koristima funkcionalnog spajanja u području održive mobilnosti. Iako su državne dotacije vremenski ograničene, funkcionalno spajanje se čini kao razuman potez u okolnostima kada razvoj politika održive mobilnosti izravno ovisi o suradnji dviju ili više jedinica lokalne samouprave. Uostalom, čini se da funkcionalna spajanja u drugim područjima poput gospodarenja otpadom povećavaju uspješnost politika.

Literatura

Anastasiadou, K., Gavanas, N., Pyrgidis, C., i Pitsiava-Latinopoulou, M. (2021). Identifying and Prioritizing Sustainable Urban Mobility Barriers through a Modified Delphi-AHP Approach. *Sustainability*, 13(18), 10386.

Bakıcı, T., Almirall, E., i Wareham, J. (2013). A Smart City Initiative: the Case of Barcelona. *Journal of the Knowledge Economy*, 4(1), 135-148.

Barbarossa, L. (2020). The Post Pandemic City: Challenges and Opportunities for a Non-Motorized Urban Environment. An Overview of Italian Cases. *Sustainability*, 12(17), 7172.

Baturina, D., Bežovan, G., i Pavić-Rogošić, L. (2023). Analiza mogućnosti i ograničenja djelovanja LAG-ova u Hrvatskoj. *Sociologija i prostor*, 61(1), 165-196.

Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Brüchert, T., Quentin, P., Baumgart, S., i Bolte, G. (2021). Barriers, Facilitating Factors, and Intersectoral Collaboration for Promoting Active Mobility for Healthy Aging – A Qualitative Study within Local Government in Germany. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(7), 3807.

Canitez, F. (2020). Transferring sustainable urban mobility policies: An institutional perspective. *Transport Policy*, 90(1), 1-12.

Caselli, B., Pellicelli, G., i Rossetti, S. (2022). How Are Medium-Sized Cities Implementing Their Smart City Governance? Experiences from the Emilia-Romagna Region. *Sustainability*, 14(22), 15300.

da Cruz, N. F., Rode, P. i McQuarrie, M. (2019). New urban governance: A review of current themes and future priorities. *Journal of Urban Affairs*, 41 (1), 1-19.

Europska komisija (2020). *Communication from the Commission. Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future. COM(2020) 789 final*. Bruxelles: Europska unija.

Europska komisija (2021). *Communication from the Commission. The new EU urban mobility framework. COM(2021) 811 final*. Bruxelles: Europska unija.

Europsko vijeće (2021). *Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Croatia*. Bruxelles: Europska unija.

Fernández-Heredia, Á. i Fernández-Sánchez, G. (2020). Processes of civic participation in the implementation of sustainable urban mobility systems. *Case Studies on Transport Policy*, 8(1), 471-483.

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.

Munta, Održiva urbana mobilnost u Hrvatskoj

Jurlina Alibegović, D. (2022). *Vladina Odluka o dobrovoljnom spajanju jedinica lokalne samouprave najvažnija je reforma u području lokalne samouprave u Hrvatskoj – da ili ne?* <https://www.eizg.hr/vladina-odluka-o-dobrovoljnom-spajanju-jedinica-lokalne-samouprave-najvaznija-je-reforma-u-podrucju-lokalne-samouprave-u-hrvatskoj-da-ili-ne/6113>

Jutarnji.hr (2021). *Hrvatski prijedlog Fondu EU za oporavak: Rimcu 1,5 milijardi kuna za razvoj auta bez vozača.* <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/hrvatski-prijedlog-fondu-eu-za-oporavak-rimcu-1-5-milijardi-kuna-za-razvoj-auta-bez-vozaca-15060549>

Jutarnji.hr (2023). *Hrvatska i Slovenija jedine nisu raspisale natječaje za novo programsko razdoblje.* <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/hrvatska-i-slovenija-jedine-nisu-raspisale-natjecaje-za-novo-programsko-razdoblje-15382803>

Lampelj, G. i Pavić-Rogošić, L. (2023). Politike održive mobilnosti: pregled globalnih i europskih inicijativa za veću održivost. *Političke analize*, 12(47), 3-13.

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-podrska-izradi-SUMP-ova.pdf>

May, A., Boehler-Baedeker, S., Delgado, L., Durlin, T., Enache, M., i van der Pas, J.-W. (2017). Appropriate national policy frameworks for sustainable urban mobility plans. *European Transport Research Review*, 9(1), 7.

Melkonyan, A., Gruchmann, T., Lohmar, F. i Bleischwitz, R. (2022). Decision support for sustainable urban mobility: A case study of the Rhine-Ruhr area. *Sustainable Cities and Society*, 80(1), 103806.

Melo, P. C. (2022). Will COVID-19 hinder or aid the transition to sustainable urban mobility? Spotlight on Portugal's largest urban agglomeration. *Regional Science Policy & Practice*, 14 (S1), 80–106.

Micozzi, N. i Yigitcanlar, T. (2022). Understanding Smart City Policy: Insights from the Strategy Documents of 52 Local Governments. *Sustainability*, 14 (16), 10164.

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (MMPI) (2017). *Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske (2017.-2030.).* <https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/MMPI%20Strategija%20prometnog%20razvoja%20RH%202017.-2030.-final.pdf>

Mladenović, 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(1), 1686-1694.

MMPI (2023). *Nacionalni plan razvoja biciklističkog prometa za razdoblje 2023. do 2027. godine.* https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/INFRASTRUKTURA/Infrastruktura%207_23/NPRBI%2028-7_23/Nacionalni_plan_razvoja_biciklisti%C4%8Dkog_prometa_2023-2027.pdf

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-ukljucivanje-gradana-FINAL.pdf>

Odras.hr (2023) *SUSTINEO – Suradnjom, sudjelovanjem, istraživanjem i edukacijom za održivost.* <https://www.odraz.hr/projekti/svi-projekti/sustineo-suradnjom-sudjelovanjem-istrazivanjem-i-edukacijom-za-odrzivost/>

Ruiz-Campillo, X. (2022). The drive to sustainability: A way in which local initiatives diffuse internationally. *Politics & Policy*, 50(1), 967-991.

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.

Schwanen, T. (2015). The Bumpy Road toward Low-Energy Urban Mobility: Case Studies from Two UK Cities. *Sustainability*, 7 (6), 7086-7111.

Tportal.hr (2023). Ništa od spajanja općina: U 10 mjeseci nijedna nije pristala na ukidanje. *T-portal*. 10. srpnja. https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/nista-od-spajanja-opcina-u-10-mjeseci-nijedna-nije-pristala-na-ukidanje-20230710?meta_refresh=1

Vagnoni, E. i Moradi, A. (2018). Local government's contribution to low carbon mobility transitions. *Journal of Cleaner Production*, 176(1), 486-502.

Vijeće Europske unije (VEU) (2021) *Prilog Provedbenoj odluci Vijeća o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske*. Bruxelles: Europska unija.

VRH (2021a). *Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine*. <https://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2021/02/Nacionalna-razvojna-strategija-RH-do-2030.-godine.pdf>

Vlada Republike Hrvatske (VRH) (2021a). *Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026*. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2021/srpanj/29%20srpnja/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf>

Vlada Republike Hrvatske VRH (2022a). *Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020*. https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2022/12/Operativni-program-Konkurentnost-i-kohezija_prosinac-2022.pdf

Vlada Republike Hrvatske VRH (2022b). *Program Konkurentnost i kohezija 2021.-2027*. <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2022/11/PKK-2021-2027.pdf>

Vlada Republike Hrvatske VRH (2022c). *Integrirani teritorijalni program 2021.-2027*. <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2022/12/ITP-odobreni.pdf>

Vlada Republike Hrvatske VRH (2023). *Dodatak Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021.-2026*. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2023/Kolovoz/247%20sjednica%20VRH/247%20-%205.pdf>

Werland, S. (2020). Diffusing Sustainable Urban Mobility Planning in the EU. *Sustainability*, 12(1), 8436.