



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

ОДБОР ЗА УРБАНИЗАМ, СТАНОВАЊЕ И ИЗГРАДЊУ
ОДБОР ЗА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ И ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ
РАДНА ГРУПА ЗА ОДРЖИВУ УРБАНУ МОБИЛНОСТ

СМЕРНИЦЕ ЗА АФИРМАЦИЈУ КОНЦЕПТА ОДРЖИВЕ УРБАНЕ МОБИЛНОСТИ МЕЂУ ЧЛАНИЦАМА СКГО*

Октобар, 2020. године

*Документ је настао у оквиру пројекта „Одржива урбана мобилност у градовима и општинама Србије“ који спроводи Стална конференција градова и општина а финансира Немачка техничка сарадња у оквиру Отвореног регионалног фонда за енергетску ефикасност (ГИЗ ОРФ ЕЕ).

САДРЖАЈ

1. ШТА ЈЕ ОДРЖИВА УРБАНА МОБИЛНОСТ И ЗАШТО ЈЕ ВАЖНО ИЗРАДИТИ ПЛАН ОДРЖИВЕ УРБАНЕ МОБИЛНОСТИ	4
2. ПРАВНИ ОКВИР У ЧЛАНИЦАМА ЕУ	7
3. СТРАТЕШКИ И ПРАВНИ ОКВИР ЗА ОДРЖИВУ УРБАМУ МОБИЛНОСТ У СРБИЈИ	9
4. СТАЊЕ ОДРЖИВЕ УРБАНЕ МОБИЛНОСТИ У СРБИЈИ - ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ	11
5. ЕВРОПСКА НЕДЕЉА МОБИЛНОСТИ	16
6. ПРЕПОРУКЕ	18
6.1. Препоруке за деловање ка ресорним министарствима и актерима на националном нивоу	18
6.2. Препоруке за градове и општине	20
6.3. Модели израде и финансирања ПОУМ	20
6.4. Препоруке за СКГО	22

1. ШТА ЈЕ ОДРЖИВА УРБАНА МОБИЛНОСТ И ЗАШТО ЈЕ ВАЖНО ИЗРАДИТИ ПЛАН ОДРЖИВЕ УРБАНЕ МОБИЛНОСТИ

УРБАНА МОБИЛНОСТ подразумева балансиран однос различитих видова кретања и основ за одрживе начине транспорта у градовима.

План одрживе урбане мобилности је стратешки план направљен тако да задовољи потребе за кретањем становништва и привреде у градовима и окружењу, у циљу унапређења квалитета живота. Наслања се на постојећу праксу планирања уз уважавање начела интегралности, партиципације и евалуације.

Због чега се користи реч мобилност уместо саобраћај? Људи углавном поистовећују реч саобраћај са аутомобилским саобраћајем, при чему заборављају да сем аутомобилског постоје и други видови кретања, као што су пешачка и бицикличка кретања, јавни превоз и др. Термином мобилност желимо да истакнемо да треба размишљати пре свега о кретању људи, а не возила.

План одрживе урбане мобилности (ПОУМ) је иновативни начин планирања градског транспортног и урбаног система који на одржив начин задовољава, првенствено потребе људи.

ПОУМ подразумева свеобухватност, укључивање грађана и праћење и оцењивање како би задовољио постојеће и будуће потребе становника градова за мобилношћу, како би се омогућио бољи квалитет живота у градовима и њиховој околини. Са друштвене тачке гледишта, транспорт је одржив онда када је приступачан, када постоји могућност за алтернативама понуде саобраћајног система, када постоји боља повезаност јавног превоза и када постоји инфраструктура за активне видове превоза.

За разлику од традиционалног приступа урбанистичког и саобраћајног планирања, План одрживе урбане мобилности почива на холистичком приступу. Посебан нагласак се ставља на укључивање и учешће грађана и осталих субјеката, кроз усклађивање одлука у различитим секторима: саобраћај, просторно и урбанистичко планирање, привредни развој, друштвене делатности, здравље, безбедност, енергија, заштита животне средине, итд. Заједничко одлучивање треба да обухвати учеснике на свим вертикалним и хоризонталним нивоима одлучивања.

Приступи у традиционалном и одрживом начину планирања саобраћаја

Традиционално планирање градског саобраћаја	Одрживо планирање градског саобраћаја
Главни предмет поступка је инфраструктура	Инфраструктура је један од начина за постизање циљева
Пројектно планирање	Стратешко и циљно планирање
Нетранспарентно одлучивање	Транспарентно одлучивање са укључивањем јавности
Главни циљеви су проток и брзина моторног саобраћаја	Главни циљеви су доступност садржаја и квалитет живота
Фокусирање на аутомобиле	Фокусирање на човека
Интензивно инвестиционо планирање. Пројектовање скувих интервенција.	Трошковно ефикасно планирање. Паметно и штедљиво пројектовање.
Задовољавање потреба моторног саобраћаја	Управљање потребама моторног саобраћаја
Фокусирање на велике и скупе пројекте. Пројектовање појединачних улица без разматрања целокупног система мобилности у граду.	Фокусирање на ефикасно и постепено побољшање. Пројектовање делова, који се уклапају у свеобухватни систем мобилности у граду
Домен саобраћајних инжењера	Интердисциплинарност, интеграција сектора: просторно уређење, екологија, здравље, економија...
Избор саобраћајних пројеката без стратешке процене	Стратешке процене варијанти обзиром на постављене циљеве

ПОУМ ЈЕ ПЛАН ЗА ЉУДЕ, А НЕ ЗА МОТОРНИ САОБРАЋАЈ

Одржива мобилност подразумева мулти-дисциплинарни приступ и активно залагање за промену начина урбанистичког и саобраћајног планирања, видова кретања, навика и понашања људи у циљу смањења негативних последица по друштво, екологију и економију.

Циљеви одрживог планирања транспортног система су висококвалитетна приступачност одредишту и услугама у целој градској агломерацији, повећање безбедности саобраћаја, смањење загађења, потрошње фосилних горива и потрошње енергије, атрактивност градских садржаја, повећање квалитета живота и атрактивности и квалитета јавних простора, здравија животна средина и смањени штетни утицај на здравље грађана.

И поред смањења броја становника у Србији, број возила је у константном порасту. У последњих 5 година број путничких аутомобила се увећао за око 13% (у просеку 3,1%

годишње) и достигао близу 2 милиона. У последње 4 године број теретних возила се увећавао двоструко већом стопом од путничких аутомобила (око 6,3% годишње), и сада их има око 230.000, док аутобуса има око 10.000. По подацима Агенције за безбедност саобраћаја просечна старост возног парка у Србији износи око 17 година.

Загађеност ваздуха у урбаним срединама од недавно постаје веома значајна тема за локалне самоуправе у Србији. Мерења показују да у многим градовима концентрација загађујућих материја, посебно ПМ честица, често прелази препоручене граничне вредности. Као основни извори загађења идентификовани су енергетски сектор (термоелектране, топлане, индивидуална ложишта), урбани транспорт и индустрија. У том смислу, афирмација чистијих видова саобраћаја (возила на гас, метан) и алтернативних – немоторизованих видова превоза даје значајан допринос унапређењу квалитета ваздуха. Са аспекта заштите животне средине, одржива мобилност подразумева смањење загађења и буке.

Квалитет мобилности каква се жели промовисати кроз реализацију ПОУМ-а и имплементацију предложених мера базиран је на следећим принципима:

- Обезбеђење приступачности свим грађанима, да саобраћајни систем не искључује ниједну градску зону или групу грађана;
- Смањење негативних утицаја саобраћаја. Промоција чистијих и сигурнијих видова транспорта;
- Стварање добрих услова за немоторизоване видове превоза (фаворизовање пешачења и бицикличког саобраћаја, (тротинети, ролери и сл.), смањење емисије штетних гасова);
- Креирање одрживих транспортних политика кроз промоцију и подршку алтернативним видовима кретања (бициклизам, пешачење, ролери и сл) и моделима дељења вожње „car sharing“, „car pooling“;
- Интеграција планирања саобраћаја и намена површина (планирање разноврсних и комплементарних форми, ради подстицања немоторизованих видова транспорта);
- Квалитетнији и боље искоришћени јавни простори и
- Висок квалитет нивоа услуге система јавног превоза путника.

ЗАШТО ЈЕ ПОТРЕБНО ИМАТИ ПОУМ?

Сви водећи градови са „Mercer¹“ листе градова према квалитету живота, заједничко имају то да су трансформисали саобраћајне система успешно примењујући своје ПОУМ-е.

Израдом, усвајањем и имплементацијом ПОУМа постиже се:

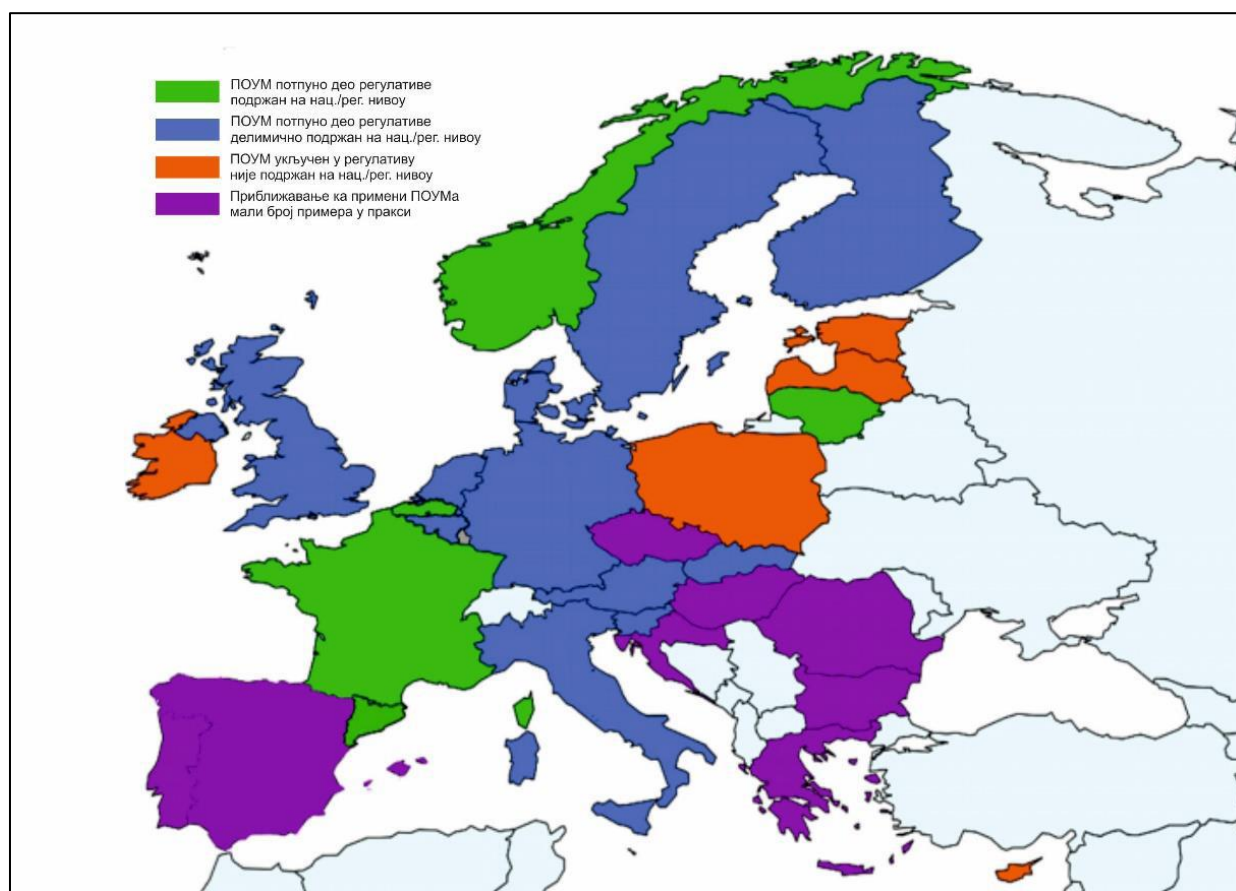
- Бољи квалитет живота
- Побољшање имиџа и атрактивности града
- Омогућени приступ и средствима европских фондова.
- Решавање акутних проблема у саобраћају
- Смањење загађења ваздуха и смањење буке
- Здравље грађана

¹ <https://mobilityexchange.mercer.com/Insights/quality-of-living-rankings>

2. ПРАВНИ ОКВИР У ЧЛАНИЦАМА ЕУ

Планирање одрживе урбане мобилности представља, де факто, Европски концепт планирања саобраћаја у градовима. Политике које су допринеле успостављању овог концепта развијали су систематски европски доносиоци одлука почев од 2005. године. Најважнија прекретница била је публикавање Пакета за урбану мобилност крајем 2013. године, када је Европска комисија дефинисала концепт Плана одрживе урбане мобилности. У исто време, објављен је и први приручник за израду ПОУМ.

У Европи се у последњих 15 година ради на интензивној промени приступа у планирању саобраћаја у градовима кроз концепт Плана одрживе урбане мобилности. Овај процес је дошао до различитих фаза у различитим земљама.



Слика 1. Распрострањеност Планава Одрживе Урбане Мобилности

На Европском нивоу, 2013. године је усвојен **пакет мера политике за мобилност у градовима** (*Urban Mobility Package*). Овај пакет мера није обавезујући за земље чланице већ више служи као сет смерница за локалне самоуправе и усмерен је ка:

- размени знања и искустава, проналажењу најбоље праксе и унапређењу сарадње;
- проналажењу финансијске подршке;
- усмеравању истраживања ка проналажењу конкретних решења за проблеме мобилности у градовима;
- побољшању међународне сарадње.

У многим европским државама, постоји законска обавеза израде Плана одрживе урбане мобилности. Често је обавеза израде планова уграђена у прописе на националном, односно регионалном нивоу, као што је то случај у Француској, Белгији и Шпанији. Поред прописивања обавезе, подршком са националног нивоа сматрају се и инструменти финансијске подршке, као и упутства и методологије. Белгијска регија Фландрија сматра се једном од најнапреднијих када говоримо о подршци планирању одрживе урбане мобилности - више од 300 градова ове регије има израђене ПОУМ, неки од њих друге и треће генерације. Ово је резултат регионалне политике која је прописала обавезност планирања одрживе урбане мобилности на локалном нивоу.

Од 2013. године, када је озваничена ЕЛТИС² методологија за израду ПОУМ, многи градови у Европи развили су своје ПОУМ, док су бројни програми и пројекти финансирани из ЕУ фондова помогли градовима да израде планове саобраћаја нове генерације. 2019. године Европска комисија је ревидирала методологију за израду ПОУМ и сада она званично носи назив ЕЛТИС 2.0.

У Европи, читава професионална заједница формирала се око планирања одрживе урбане мобилности. Практична искуства деле се међу стручњацима; бројни, углавном бесплатни алати и “know/how” доступни су на порталу ЕЛТИС и ЦИВИТАС³; кључни стејкхолдери су укључени у координациону платформу која је успостављена, успешне конференције на тему ПОУМ одржавају се сваке године почев од 2014. Најзад, квалитетно урађен ПОУМ постаје да буде обавеза за сваки град који гледа у будућност, као и предуслов за привлачење финансирања за инвестиције у градском саобраћају. Евидентно је да концепт планова одрживе урбане мобилности представља Европску причу о успеху, којој су допринели многи актери и од које су профитирали многи градови и њихови грађани. Његов успех се заснива на снажној координацији европских политика и подршци и практичним упутствима која су резултат систематских консултација са стручњацима и активном професионалном заједницом.

² www.eltis.eu

³ www.civitas.eu

3. СТРАТЕШКИ И ПРАВНИ ОКВИР ЗА ОДРЖИВУ УРБАНУ МОБИЛНОСТ У СРБИЈИ

Домаћи национални правни оквир не препознаје планирање урбане мобилности као дисциплину. Јединице локалне самоуправе имају ограничене надлежности у области саобраћаја, и то првенствено у области одржавања локалних улица и путева, организације јавног превоза и техничког регулисања саобраћаја. С друге стране, Закон о локалној самоуправи препознаје право јединица локалне самоуправе да доносе програме развоја, као и да доносе урбанистичке и просторне планове за своју територију. Стратешки документи у области развоја саобраћаја на националном нивоу не баве се питањем саобраћаја у урбаним срединама у довољној мери.

За сада, одржива мобилност а самим тим и ПОУМ има плански основ једино у **Стратегији одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године**⁴.

Стратегију одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године усвојила је Влада у јуну 2019. године након увођења овог документа јавне политике у Закон о планирању и изградњи приликом измена 2018. године⁵. Стратегија садржи двадесет пакета мера, међу којима се један односи на унапређење приступачности, саобраћаја и урбане мобилности. Овај пакет мера садржи мере које се односе на: израду планова одрживе урбане мобилности (ПОУМ), развој мрежа и осавремењавање јавног превоза, увођење нових технологија у транспорту, обезбеђење одговарајућих капацитета и нивоа услуга итд. У току је израда Акционог плана за прве три године спровођења стратегије у периоду од 2020. до 2022. године. Стратегија одрживог урбаног развоја се везује за Циљ одрживог развоја 11 који има десет подциљева од којих се један односи на урбану мобилност. Стратегија одрживог развоја је комплементаран документ Просторном плану републике Србије, има територијалну димензију и односи се на урбана насеља у Републици Србији којих има 222.

За праћење урбане мобилности у националној стратегији урбаног развоја одређена су два показатеља и то: а) број и удео урбаног становништва (домаћинства) са 10-минутним пешачким приступом линијама јавног превоза; и б) дужина и број уређених бицикличких стаза у урбаном подручју у односу на дужину и број предвиђен планским документом. Вредности ових показатеља треба предвидети и у локалним Плановима одрживе урбане мобилности.

Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године (Саобраћајна стратегија РС)⁶, није

⁴ „Службени гласник РС”, број 47/2019

⁵ „Службени гласник РС”, број 83/2018

⁶ "Службени гласник Републике Србије", бр. 4/08

препознала појам одрживе урбане мобилности, иако је била заснована на Белој књизи о транспорту ЕУ из 2011. године. Најављена је израда новог кровног стратешког документа у области саобраћаја.

ЗАКОН О ПЛАНСКОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Закон о планском систему⁷ усвојен је у априлу 2018. године. Овим документом дефинишу се документи развојног планирања и документи јавних политика (заједнички назив плански документи) на државном, регионалном и локалном нивоу, начин њихове израде и спровођења. За израду Плана одрживе урбане мобилности као стратешког документа на локалном нивоу чија израда представља меру Стратегије одрживог урбаног развоја као документа јавне политике се могу користити препоруке Закона о планском систему. Као основни елементи планских докумената се издвајају: визија, општи циљ, до пет посебних циљева и мере за спровођење. Спровођење се дефинише у акционом плану који мере разрађује активностима и дефинише за сваку од њих: институције које их остварују, временски оквир и начин финансирања. За праћење остваривања планских докумената се дефинишу показатељи којима се исказује остваривање циљева и мера и то: показатељи ефекта за општи циљ, показатељи исхода за посебне циљеве и показатељи резултата за мере.

Закон о планирању и изградњи⁸ даје правни оквир за услове и начин уређења простора, грађевинског земљишта и изградњу објеката. Овај пропис утврђује врсте и хијерархију планских докумената (докумената урбанистичког и просторног планирања). У Закону о планирању и изградњи нема помена о одрживој урбаној мобилности. Охрабрујуће је ипак, да је целокупан плански систем заснован на одрживости, као и да одрживост развоја и рационално коришћење земљишта спадају у начела планирања, уређења и коришћења простора. Управо нам та начела дају легитимитет за афирмацију одрживе урбане мобилности, а могла би бити и полазиште за допуну Закона, где би се одрживост кретања и саобраћаја могла уврстити у начела планирања, а затим доследно провући кроз смернице за све хијерархијске нивое планских докумената. Подзаконским актима који проистичу из овог закона се уређује садржина планских докумената, између осталог и елементи за планирање саобраћајница свих врста.

Прописи из области саобраћаја (Закон о безбедности саобраћаја, Закон о јавним путевима, Закон о превозу путника у друмском саобраћају и др) - не препознају тему урбане мобилности. Међутим, посредно, они уређују правни оквир за спровођење мера ПОУМ.

⁷ „Службени гласник РС”, број 30/2018

⁸ ("Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон и 9/2020)

4. СТАЊЕ ОДРЖИВЕ УРБАНЕ МОБИЛНОСТИ У СРБИЈИ - ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ

У овом тренутку, више од 50% становништва у региону југоисточне Европе живи у урбаним подручјима. Негативни ефекти моторног саобраћаја у градовима у региону су велики, тако да је неопходно кренути ка већој одрживости саобраћајних система, што ће, очекује се, бити комплексан процес, праћен многим изазовима.

Градови у Србији су суочени са убрзаном моторизацијом (просечно око 290 путничких аутомобила на 1000 становника). Број приватних аутомобила је у сталном порасту. Иако видовна расподела кретања у градовима има и повољних карактеристика (у Београду је удео јавног транспорта путника већи од 50%), ситуација се погоршава због повећаног коришћења приватних аутомобила. Процењује се да се у Србију годишње увезе око 120.000 половних и око 30.000 нових возила. Загушења и гужве у саобраћају честе су појаве на улицама градова у Србији, док су истовремено услови за кретање пешака све неповољнији, првенствено захваљујући окупирању тротоара паркираним возилима. Иако коришћење бицикла као превозног средства има дугу традицију у неким срединама, бицикличке стазе нису распрострањене, а инфраструктура за бицикliste је углавном у лошем стању и у њен развој и одржавање се не улаже пуно. У Београду, на пример, постоји око 90 км бицикличких стаза, које се првенствено користе у сврху рекреације.

Градови и општине у Србији још увек нису довољно упознати са концептом одрживе урбане мобилности, као ни користима које усвајање оваквих стратешких планских докумената носе са собом. Разлози се првенствено могу наћи у недовољним капацитетима локалних самоуправа за бављење пословима планирања саобраћаја. Само веће и развијеније градске управе имају довољне капацитете за обављање послова у области планирања саобраћаја. Секретаријати за саобраћај у градским управама обављају управне послове везане за техничко регулисање саобраћаја, организацију јавног превоза путника, лиценцирање такси возила и врше инспекцијски надзор над применом локалних прописа, док се планирање саобраћаја чешће везује за урбанистичко планирање, односно за поступак израде планова генералне регулације. Саобраћајне студије, истраживања саобраћаја и друге анализе углавном се израђују екстерно и не раде се у правилним временским периодима. У мањим општинским администрацијама послови везани за област саобраћаја обављају се у одељењима за урбанистичке и комуналне послове, са једним или чешће без и једног извршиоца.

Упркос бројним поменути ограничењима, концепт ПОУМ се све више препознаје у локалним самоуправама о чему сведоче бројни примери добре праксе.

Градови Крушевац и Ваљево имају усвојене Планове одрживе урбане мобилности, као и општина Кладово, док су планови за Београд, Пирот и Шабац у изради.

План одрживе урбане мобилности града Крушевца⁹ је први самостално усвојени План одрживе урбане мобилности у Србији.



Сама израда ПОУМ-а представљала је изазов с обзиром да је Крушевац први град у Србији, који је израдио овај документ, а на државном нивоу не постоји одговарајућа регулатива из ове области, нити је постојала спољна експертска помоћ. У претходном периоду Град Крушевац је био укључен у неколико међународних пројеката и укључење града у мреже „CIVINET (Словенија, Хрватска, Југоисточна Европа)“ и „CIVITAS“, допринели су промовисању Града Крушевца, као града посвећеног развоју на одржив начин, а поред тога, учествовање у пројектним активностима допринело је унапређењу знања и капацитета из области одрживе урбане мобилности.

Визија: Организовање саобраћаја и урбано окружење треба да допринесе стварању града који је приступачан свим грађанима, неvezано од старости, пола, економског статуса, физичких и менталних способности. Боља доступност и повећан степен коришћења одрживих видова саобраћаја пружа већу могућност грађанима да користе различите градске садржаје (одлазак у/на школу/посао, куповина, слободне активности и сл.). Друмски саобраћај без погинулих лица, са знатно мањим бројем повређених и знатно мањим трошковима саобраћајних незгода.

Циљ: до 2030. године у укупној расподели путовања, одрживи видови саобраћаја буду доступни са 80%, а коришћење приватних аутомобила 20%.

Видовна расподела (2016): пешачење (44%), бицикл (3%), јавни превоз (19%), ауто (32%), такси (2%)

График. Процес израде ПОУМ-а Крушевац

⁹ http://krusevac.rs/images/stories/dokumenta/poum_krusevac.pdf

Акциони планови ПОУМ Крушевац		
Назив акционог плана	Број спроведених мера	
	2018. година	2019. година
Акциони план: „Промовисање пешачења - Повећање удела пешачења у укупној расподели путовања“		
Акција 1: „Унапређење стања инфраструктуре “	14	22
Акција 2: „Подизање нивоа свести о значају пешачења“	5	8
Акциони план: „Развој бицикличког потенцијала“		
Акција 1: „Изградња нове и унапређење стања постојеће инфраструктуре “	10	15
Акција 2: „Подизање нивоа свести о бициклу као превозном средству“	2	6
Акциони план: „Атрактиван јавни превоз - Повећање удела јавног превоза у укупној расподели путовања“		
Акција 1: „Унапређење постојећег система организовања јавног превоза и увођење нових услуга“	5	12
Акција 2: „Подизање нивоа свести о значају коришћења јавног превоза“	0	1
Акциони план: „Оптимизација коришћења моторних возила - Смањење удела превоза приватним аутомобилом у укупној расподели путовања, повећање безбедности у саобраћају, смањење емисије CO2 и буке “		
Акција 1: „Унапређење инфраструктуре и услуга“	4	6
Акција 2: „Подизање нивоа свести о утицају избора вида превоза на животну средину и безбедност у саобраћају и промена постојећих навика грађана приликом избора вида превоза“	9	14

*неке мере су садржане у више акционих планова

**Укупна дужина бицикличких трака обележених у 2019. години износи 1.740m (односно 3.480m мерено обострано) и то: Ул. Балканска око 440m, Трг Костурница око 200 m, Ул. Аеродромска око 1.100m

Потврду квалитета ПОУМ града Крушевца је добио кроз значајан број награда и признања:

- Финалиста (међу 10 најбољих) за награду Европске недеље мобилности 2016¹⁰
- Признање заштитника грађана за допринос развоја свих облика приступачности на својој територији у 2016. години¹¹
- Награда Заштитника грађана Републике Србије за стратешко промишљање у развоју приступачности у 2018. години¹²
- CIVITAS Award 2019¹³ - друго место у три категорије: посвећеност одрживој урбаној мобилности кроз учешће у активностима CIVITAS мреже; укључење грађана и заинтересованих страна и за трансформацију града у пријатније окружење за живот

План одрживе урбане мобилности града **Ваљева** израђен је у оквиру пројекта „City walk“ - Градови за пешаке, а у оквиру Интер-регионалног дунавског транснационалног програма који се финансира из Европског фонда за регионални развој (ЕРДФ) и Инструмента претприступне помоћи (ИПА). Основни циљ, у који се уклопила и израда ПОУМ-а Ваљева је побољшање кључних услова пешачења, као средства урбане мобилности са идејом да се помогне градовима у дунавској регији да смање емисије издувних гасова, буку и постану безбеднија, боља места за живот, да повећавају улогу одрживих облика мобилности у укупној транспортној понуди, посебно облике активног транспорта попут ходања и бициклирања. Иначе, овај пројекат је награђен за допринос стварању отпорнијих градова наградом *Regio Stars Awards 2019*.

Град Београд је почетком 2019. године отпочео израду ПОУМ-а, кроз редован буџет Секретаријата за саобраћај града Београда. Израда је кроз процедуру јавне набавке додељена планерским кућама „ЦЕП“ и „ЦЕС.ТРА“. Градоначелник је формирао мултидисциплинарну радну групу за праћење и координацију израде ПОУМ-а. Немачка организација за међународну сарадњу ГИЗ пружа помоћ реализацији београдског ПОУМ-а кроз експертску помоћ и финансирање једног пилот пројекта „СУПЕРБЛОКА“ као „брзе мере“ дефинисане у другој фази израде ПОУМа. Завршетак израде се очекује у марту 2020. године.

Током израде ПОУМ Београда дефинисани су следећи циљеви:

1. Фаворизовање пешачких кретања уз задржавање (или повећање) процента њиховог учешћа у видовној расподели у наредном периоду, унапређењем пешачке инфраструктуре (25%);
2. Фаворизовање бициклистичког саобраћаја у свакодневним кретањима и повећање учешћа ових корисника у укупној видовној расподели (4%);
3. Задржавање високог учешћа система јавног транспорта путника у укупном обиму путовања и унапређење квалитета услуге;
4. Смањење употребе путничких аутомобила (20%);
5. Промовисање социјалне правде и равноправности, обезбеђивање доступности и приступачности свим грађанима и повећање нивоа безбедности свих учесника у саобраћају и безбедности јавних простора;
6. Очување и унапређење природних ресурса;

¹⁰ <https://european-mobility-week.prezly.com/european-commission-reveals-sustainable-mobility-city-champions>

¹¹ <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05/5242-n-gr-d-z-d-prin-s-r-zv-u-svih-bli-pris-up-cn-s-i-r-gu-vcu-pir-u-i-nishu>

¹² https://www.krusevac.rs/sr_cir/component/content/article/7579-nagrada-zastitnika-gradjana.html

¹³ http://krusevac.rs/sr_cir/ks-info/vesti/8933-civitas-priznanje-krusevcu.html

7. Смањење штетних емисија и потрошње енергије;
8. Повећање атрактивности и квалитета урбаног окружења;
9. Уравнотежени развој свих београдских општина, унапређење њиховог међусобног и ширег, регионалног повезивања.

За остваривање циљева ПОУМ-а дефинисани су сетови и пакети мера, који су функционално подељени на „инфраструктурне“, „организационе“, „комбиноване“, „остале“ и „брзе“ мере.

У оквиру пројекта „Одржива урбана мобилност у градовима и општинама у Србији“ који спроводи СКГО а финансира ГИЗ ОРФ ЕЕ, у току је израда ПОУМ за још два града: Пирот и Шабац.



Слика 2. реконструкција трга у Шапцу - Један од првих видљивих ефеката након реконструкције Трга шабачких жртава 2015. године је враћање простора трга пешацима и бициклистима уместо аутомобилима - јавни простор намењен дружењу је заменио дотадашњи паркинг

5. ЕВРОПСКА НЕДЕЉА МОБИЛНОСТИ

Врло је значајно истаћи манифестацију која се у постојећој пракси показала као иницијални корак при доношењу одлуке за реализацију Планова одрживе урбане мобилности а то је Европска недеља мобилности – ЕНМ. Градови и општине у Србији учествују у обележавању манифестације ЕНМ, коју организује Европска комисија, од самог оснивања. Број јединица локалне самоуправе које се укључују у манифестацију варира из године у годину (од 6 до 22, што је рекордан број достигнут у 2019. години). Током Европске недеље мобилности, локалне управе организују различите кампање за подизање свести о значају давања предности алтернативним видовима превоза у односу на оне који користи фосилна горива.

Европска недеља мобилности може да послужи као значајан полигон за тестирање мера одрживе урбане мобилности у урбаним срединама, као и за комуникацију са грађанима ради стицања стварне слике о навикама, потребама за кретањем и очекивањима грађана од локалне управе. 2019. године 6 градова и општина из Србије стекло је статус „златног учесника“ тиме што је организовало активности током свих 7 дана манифестације. Поред тога, пет локалних самоуправа (Београд, Крушевац, Бајина Башта, Пирот и Шабац) кандидовало се за награду ЕНМ, што је такође јединствен успех. Искуство града Шапца у вези анкетања грађана за потребе израде ПОУМ током ЕНМ поменуто је у званичном годишњем извештају о спровођењу кампање. Све ово представља значајан искорак и подстицај за друге ЈЛС да се активније укључе у кампању али и да почну озбиљније да се баве проблемима саобраћаја у урбаним срединама.

Као једни од главних носилаца активности на спровођењу ЕНМ идентификовани су, поред градских/општинских управа и локални Савети за безбедност саобраћаја, који су у многим ЈЛС финансијски помогли извођење активности током манифестације.

СКГО већ две године за редом пријављује на сајту ЕНМ и своју активност „Дан без аутомобила у градовима и општинама“ када позива челне људе градова и општина да на посао дођу пешице, бициклом или јавним превозом, дајући пример грађанима и скрећући пажњу на потребу промене навика у понашању у саобраћају.

Активности и залагања СКГО везано за спровођење и популаризацију ЕНМ у претходном периоду препознати су од стране секретаријата ЕНМ и Европске комисије, па је Стална конференција градова и општина почев од 16. фебруара 2020. године од стране Европске комисије (Директората за мобилност и саобраћај) именована за Националног координатора ЕНМ за Републику Србију. Ову функцију СКГО ће обављати заједно са Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, чиме ће бити обезбеђена подршка кампањи и са националног нивоа.

Организација ЕНМ 2015. године у Крушевцу била је окидач за покретање израде Плана одрживе урбане мобилности. Први пут примењена привремена мера затварања центра града за моторни саобраћај, сваког дана у вечерњим сатима током свих 7 дана трајања

манifestације. Након тога, а на основу позитивних реакција грађана, ова мера је продужавана сваке године, те је у 2019. години овај режим саобраћаја био на снази од средине априла до средине октобра. Мера је утицала на перцепцију грађана и доносилаца одлука, као и планера и пројектаната о коришћењу јавних површина. Током организације ЕНМ 2019. године спроведена је анкета за грађане о будућем изгледу центра града, док се 2020. године очекује почетак радова на реконструкцији централног, градског трга.



6. ПРЕПОРУКЕ

6.1. Препоруке за деловање ка ресорним министарствима и актерима на националном нивоу

Као што је наведено у претходним поглављима, искуства из држава чланица Европске уније говоре о томе да је за успешну имплементацију концепта одрживе урбане мобилности неопходно обезбедити системску подршку са националног нивоа, што подразумева унапређење правног оквира, финансијску подршку за израду планова, смернице и методолошка упутства са националног нивоа.

У наредном периоду, неопходно је радити на афирмацији концепта одрживе урбане мобилности у циљу уграђивања исте у националне политике и стратегије.

У наставку текста издвојени су неки од актера на националном нивоу са којима је потребно иницирати/унапредити сарадњу.

Народна скупштина Републике Србије – у оквиру ГИЗ ОРФ пројекта, Београдски фонд за политичку изузетност током 2019. године радио је на едукацији Одбора за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације Народне скупштине на тему одрживе урбане мобилности. Одржано је информативно предавање о урбаној мобилности за чланове Одбора уз учешће експерта из Словеније, а затим је уприличено студијско путовање у Љубљану. Као резултат овог пројекта, припремљена је и брошура на тему одрживе урбане мобилности. Ресорни одбор Народне скупштине је са пажњом испратио све активности и дао снажну подршку даљем развоју овог концепта. У наредном периоду, могуће је иницирати и друге видове сарадње – заједничку седницу ресорних Одбора СКГО и одбора НС, јавно слушање на тему ОУМ за нови сазив народне скупштине и слично.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре – Министарство обухвата оба ресора значајна за урбану мобилност. Ресор грађевине је надлежан за област урбаног развоја за који је усвојена већ поменута национална Стратегија одрживог урбаног развоја, а ресор саобраћаја има секторе за друмски, железнички, интермодални, водни и ваздушни саобраћај који су сви потенцијално релевантни за тему урбане мобилности.

Најављено је да ће се 2020. године радити на изради нове Стратегије развоја саобраћаја у Републици Србији. У том смислу, неопходно је остварити сарадњу са ресорним министарством у циљу препознавања локалног саобраћаја као теме у Стратегији, као и теме развоја алтернативних (немоторизованих) видова саобраћаја. У делокругу овог министарства налазе се и многи прописи који могу да буду од значаја за спровођење мера садржаних у ПОУМ-има локалних самоуправа. Неки од тих прописа су: Закон о превозу путника у друмском саобраћају (*car sharing, car pooling*), Правилници који уређују пројектовање саобраћајница и други.

На примеру Словеније можемо видети како је ресорно министарство подржало израду великог броја ПОУМ, повлачећи средства из ЕУ фондова.

Министарство заштите животне средине – у надлежности овог министарства је предлагање прописа у области заштите животне средине, посебно у делу унапређења квалитета ваздуха. Неке мере које предлаже ово Министарство иду директно у прилог остварењу циљева локалних ПОУМ. МЗЖС даје сагласност на нацрт краткорочног акционог плана за унапређење квалитета ваздуха у ЈЛС. У наредном периоду потребно је остварити сарадњу са овим министарством како би у својим препорукама за израду ових АП уврстили и мере које се тичу ОУМ.

Министарство унутрашњих послова – у надлежности овог министарства је предлагање Закона о безбедности саобраћаја. У наредном периоду, остварити сарадњу са овим министарством ради њиховог упознавања са активностима на изради ПОУМ у градовима у Србији. Такође, представници МУП учествују у раду радних група за израду ПОУМ у свим градовима где се израђују ПОУМ и дају квалитетан допринос.

Агенција за безбедност саобраћаја – Реализацијом Плана одрживе урбане мобилности утиче се на повећање нивоа безбедности свих учесника у саобраћају. Агенција за безбедност саобраћаја (АБС) са својим надлежностима на издавању сагласности на предлоге програма рада „Савета за координацију послова безбедност саобраћаја на путевима на подручју јединице територијалне аутономије, односно јединице локалне самоуправе“ представља битан фактор и значајан потенцијал за реализацију и имплементацију Плана одрживе урбане мобилности.

Према Закону о безбедности саобраћаја на путевима препознате су две категорије активности које чине саставни део програма Савета, а кроз које се може успоставити веза са реализацијом Плана одрживе урбане мобилности:

1. научно-истраживачки рад у области безбедности саобраћаја
2. превентивно-промотивне активности из области безбедности саобраћаја на путевима

У оквиру наведених категорија активности могуће је одредити део средстава којима би се подржала израда Плана одрживе урбане мобилности или спровођење појединих мера које су дефинисане планом. Као што је речено, „Европска недеља мобилности“ је манифестација која промовише другачији приступ планирању саобраћаја у градовима и представља добар пример упознавања јавности са мерама за унапређење квалитета живота. Важно је истаћи да се у досадашњој пракси ова манифестација показала као покретачки елемент у доношењу одлуке о реализацији Плана одрживе урбане мобилности. Ова чињеница доприноси значају ове манифестације и представља додатни мотив за подршку у њеној реализацији.

Струковна удружења, академска заједница, невладине организације – Концепт ПОУМ се неколико година уназад промовише на разним конференцијама и стручним скуповима у организацији струковних организација (Удружење урбаниста, Инжењерска комора Србије), академских институција (Саобраћајни факултет БУ, Факултет техничких наука Нови Сад). Стручне конференције представљају добар начин да се искуства стручњака разних профила (саобраћајни инжењери, архитекте-урбанисти и други) размене и да се едукује већи број заинтересованих стручњака (конференција ТЕСи, конференција У сусрет хуманом граду). Невладине организације – удружења бициклиста, еколошка удружења и сл. не само да су добар партнер за иницирање израде ПОУМ на локалу, већ могу да допринесу креирању иницијатива за измену појединих прописа на националном нивоу.

6.2. Препоруке за градове и општине

Иако израда Плана одрживе урбане мобилности још увек није законом предвиђена, постоји интересовање код одређеног броја градова и општина за израду и усвајање оваквог документа.

Градови и општине који желе да приступе изради ПОУМ требало би да се укључе у постојеће мреже стручњака и градова. Европска комисија је у Пакету за урбану мобилност препознала значај умрежавања и размене искустава и знања као један од начина промоције концепта одрживе урбане мобилности. У том смислу, на европском нивоу развијене су платформе за учење и мреже стручњака. Једна од најпознатијих мрежа је ЦИВИТАС мрежа, у оквиру које функционишу и регионалне ЦИВИНЕТ мреже засноване на истом говорном подручју. Србија припада мрежи ЦИВИНЕТ Словенија- Хрватска - Југоисточна Европа и девет градова и општина су пријављени као чланови¹⁴. Поред градова, у ову мрежу се могу укључити и друге организације, факултети, невладине организације и други. Мрежа је активна и омогућава градовима учешће на стручним скуповима, а повремено се организују и студијска путовања, која су препозната као веома користан алат за учење. Треба напоменути да се учлањење у ЦИВИТАС и ЦИВИНЕТ мреже не плаћа, нити се плаћа годишња чланарина.

Обележавање ЕНМ требало би уврстити у календар редовних годишњих активности градова и општина, а у буџетима ЈЛС (Савета за безбедност саобраћаја) требало би да се за ову намену издвајају средства сваке године.

6.3. Модели израде и финансирања ПОУМ

Тренутно постоје три модела израде ПОУМ у Србији:

- I модел - израда ПОУМ-а локалним ресурсима (скупљање искустава кроз учешће у међународним пројектима из области одрживе мобилности)
- II модел - израда ПОУМ-а локалним ресурсима уз спољну експерску помоћ (услуга експерта може бити финансирана из буџета локалне самоуправе или кроз пројекте (донаторска средства)
- III модел - израда ПОУМ-а поверена консултантској кући (финансирање из буџета локалне самоуправе или кроз пројекте -донаторска средства)

Треба напоменути да сваки модел има предности и недостатке. Неки модели временски трају дуже, али су финансијски повољнији. Предност израде ПОУМ-а локалним ресурсима уз експертску помоћ је што кроз процес израде документа се јачају капацитети локалне самоуправе, која треба тај план да спроведе.

¹⁴ <https://civinet-slohr.eu/hr/clanovi/popis-clanova/srbija/>

Примери из Србије у изради ПОУМ-а



Крушевац:

- ПОУМ усвојен 2017.године (први ПОУМ у Србији)
- локални ресурси укључени у израду (модел I)
- период израде 1.5 година
- формирана комисија за имплементацију
- годишњи извештај градском Већу
- ревизија на 4 године



Ваљево:

- ПОУМ усвојен 2019.године
- Израда кроз пројекат City Walk (Interreg-Danube Transnational Programme)
- период израде 6.месеци
- Предвиђено формирање управног и надзорног одбора за имплементацију и израде годишњих планова имплементације
- Годишњи извештај, ревизија на 2 године



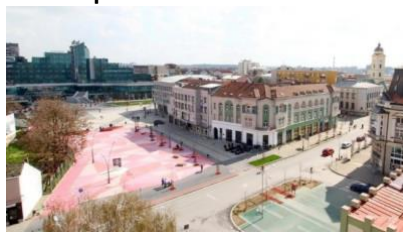
Београд:

- ПОУМ у изради
- Градоначелник формирао РГ
- Средства из буџета Секретаријата за саобраћај, јавни тендер за избор понуђача
- Период израде: март 2019 - март 2020.
- Имплементација – град Београд (различите службе, секретаријата и јавна предузећа)

Пирот



Шабац



Пирот и Шабац:

- ПОУМ у изради
- експертска помоћ кроз пројекат „Одржива урбана мобилност у градовима у Србији“ (СКГО и ГИЗ ОРФ)
- Период израде мај 2019-април 2020



Кладово:

- Израда Стратешког плана одрживе мобилности у туризму општине Кладово и ширег Региона Ђердапа
- У склопу активности на реализацији пројекта Transdanube.Pearls – Мрежа за одрживи транспорт у региону Дунава (15 партнера из 9 држава)
- мере за унапређење могућности да се туристи и мештани у региону Ђердапа крећу оним видовима транспорта који имају минимални негативни утицај на животну средину

Самопроцена, као први корак у изради ПОУМ према ЕЛТИС методологији, требало би да помогне градовима и општинама у избору неког од понуђених модела за израду плана¹⁵.

Средства за израду ПОУМ могу се обезбедити из локалних буџета, али и из донаторских средстава и пројеката. Одржива урбана мобилност се врло често појављује као тема донаторских пројеката (Дунавска стратегија, ИПА – прекогранична сарадња). Већ је поменуто да је град Ваљево израдио ПОУМ у оквиру пројекта финансираног од стране ЕУ.

6.4. Препоруке за СКГО

Радна група за одрживу урбану мобилност

Радна групе за одрживу урбану мобилност основана од стране два ресорна Одбора СКГО у марту 2019. године, показала се као ефикасан инструмент и помоћ у раду стручној служби СКГО. У том смислу, било би корисно да ова Радна група настави са радом у истом или измењеном саставу, са редефинисањем мандата а у циљу креирања стручне платформе за размену стручних знања и препорука, наставак заговарања за бољи правни оквир и даљу афирмацију концепта ОУМ у Србији.

Анализа правног оквира

У циљу стварања полазне основе за заговарање за повољнији правни оквир, потребно је израдити анализу прописа – закона и подзаконских који ограничавају спровођење мера ПОУМ. Након припремљене анализе, следи припрема иницијатива за измене и допуне прописа и упућивање ка ресорним министарствима.

Учешће у радној групи за израду Стратегије развоја саобраћаја

С обзиром да је најављен почетак израде нове Стратегије развоја саобраћаја, потребно је осигурати учешће представника СКГО у процесу израде. Током процеса израде, СКГО ће заступати интересе ЈЛС, и заговорати да се тема урбаног транспорта нађе у Стратегији, као и усмерења за израду ПОУМ-а.

Успостављање националне ЕНМ награде

Ова награда треба да представља финансијску подршку - подстицај за унапређење, развој и промоцију одрживих видова кретања. Многе државе чланице ЕУ имају овакву награду а број ЈЛС који учествује у манифестацији из Србије представља добру основу за избор примера добре праксе који би били награђивани. СКГО и МГСИ, као национални координатори ЕНМ, могу бити иницијатори успостављања ове награде.

Едукација ЈЛС

СКГО, у складу са својом мисијом, треба да настави едукације запослених у локалним самоуправама на тему одрживе урбане мобилности. За то је могуће користити постојеће капацитете СКГО, као и радна тела (Одбори и Мреже). Национална академија за јавну управу је уврстила у свој годишњи секторски програм стручног усавршавања запослених у

¹⁵ <https://www.eltis.org/resources/tools/sump-self-assessment-tool>

ЈЛС обуку на тему планирања одрживе урбане мобилности. Ову обуку може организовати СКГО као акредитовани организатор обука.

Иницијатива за формирање Мреже за одрживу урбану мобилност СКГО

У оквиру СКГО функционише више од 25 мрежа стручњака запослених у ЈЛС, које покривају готово све области рада локалне самоуправе. Између осталог, успостављена је Мрежа начелника одељења за урбанизам, Мрежа еко-повереника, Мрежа енергетских менаџера, које могу да служе као платформе за размену информација везаних за израду ПОУМ. У перспективи, када број локалних стручњака за питања одрживе урбане мобилности буде порастао, могуће је иницирати посебну Мрежу стручњака за одрживу урбану мобилност, где би се разматрала питања везана за израду и имплементацију ПОУМ.

Приручници за општине и градове на тему ПОУМ

Иако постоји велики број приручника за израду ПОУМ на европском нивоу, већина није доступна на српском језику. Постоји потреба за прилагођавањем ове стручне литературе нашем контексту. У наредном периоду, поред општих приручника, потребно је израдити и посебне – специјализоване приручнике за партиципацију грађана, за пројектовање јавних простора, смернице за пројектовање бициклическе инфраструктуре и друге теме од значаја за планирање одрживе урбане мобилности.

Пројекти

У области одрживе урбане мобилности, СКГО тренутно спроводи пројекат који је део регионалне иницијативе „Одржива урбана мобилност у градовима југоисточне Европе“ који финансира Немачка савезна влада кроз Отворени регионални фонд за енергетску ефикасност (ГИЗ ОРФ ЕЕ). Друга фаза пројекта ће бити завршена у 2020. години али постоји најјава продужетка сарадње и за наредни трогодишњи период. И друге међународне организације са којима СКГО сарађује показују значајно интересовање за тему одрживе урбане мобилности, посебно због посредног значаја за ублажавање климатских промена и унапређење квалитета ваздуха (СИДА, УНДП, СЕЦО, Светска банка). У том смислу, СКГО ће и у наредном периоду тежити да успоставља партнерства са овим организацијама у циљу креирања и спровођења пројеката који ће за циљ имати даљу афирмацију концепта одрживе урбане мобилности у градовима и општинама Србије.

* * *

Документ „Смернице за даљу афирмацију концепта ОУМ међу чланицама СКГО“ настао је у марту 2020. године као резултат заједничког рада чланова Радне групе за одрживу урбану мобилност, формиране Одлукама Одбора за животну средину и ванредне ситуације и Одбора за урбанизам, становање и изградњу, а у оквиру пројекта „Одржива урбана мобилност у градовима и општинама Србије“ који финансира ГИЗ ОРФ ЕЕ. Чланови РГ који су учествовали у припреми документа: Оливера Дреновац и Јелена Николић, град Крушевац, Снежана Исаковић, градска општина Стари Град, Синиша Тркуља, МГСИ, Огњен Петар Тодоровић, град Београд, Владан Ђорић и Иван Ивановић, Саобраћајни факултет БУ, Александар Николић, општина Врбас, Ксенија Лукић, Јана Богдановић и Бојан Алимпић, град Шабац, Светлана Бачанин и Бојана Ристановић, ГИЗ, Клара Даниловић и Љубинка Калуђеровић, СКГО.