

# IRMO

## aktualno

### URBANI RAZVOJ U DOBA PANDEMIJE

*LL. M. Ivana Keser*

Suvremeni gradovi generatori su razvoja no istovremeno su izloženi brojnim pritiscima i problemima poput ekološkog zagađenja, visoke razine nezaposlenosti i siromaštva, društvene isključenosti i segregacije te demokratskog deficita. Pritisak na europske gradove bio je prisutan i prije pandemije COVID-19, no ona je dodatno aktualizirala raspravu o nužnosti propitivanja postojećih ciljeva i načela urbane politike Europske unije (EU). Novonastalo stanje ukazuje na nikad izraženiju potrebu za integriranim i participativnim urbanim razvojem koji omogućava holističko sagledavanje prilikom realizacije ekoloških, društvenih i ekonomskih razvojnih ciljeva. Novo „normalno“ ima dalekosežne posljedice na budućnost gradova. Neke od njih su predvidljive, neke pozitivne, neke negativne, a neke u potpunosti nepredvidljive. Jonas Scholze (Udruženje za urbani i prostorni razvoj i stanovanje, Njemačka) tvrdi kako pandemija COVID-19 dovodi u pitanje temeljna načela kreiranja i provođenja politika urbanog razvoja.

### Urbana otpornost

Posljednjih je godina u akademskoj i stručnoj javnosti vidljiva još intenzivnija usredotočenost na koncept *Resilient City* (eng. *resilience*, hrv. otpornost/

pruživost/oporavljivost)<sup>1</sup> koji nastoji dati odgovor na glavne globalne izazove poput urbanizacije, klimatskih promjena i održivosti. Relevantni dokumenti poput Programa globalnog razvoja za 2030. (Agenda 2030), Pariškog sporazumu o klimatskim promjenama, Nove Urbane Agende i Europskog zelenog plana apostrofiraju navedene globalne izazove što dodatno konceptu otpornosti pruža *policy* uporište. U kontekstu otpornosti europskih gradova nužno je spomenuti Leipzišku povelju o održivim europskim gradovima iz 2007. godine, koja predstavlja temelj urbane politike EU-a, a njena revidirana verzija trebala bi biti dovršena u studenom 2020. godine. Nova Povelja naglašava potrebu osnaživanja lokalnih jedinica u njihovim nastojanjima transformacije urbanih razvojnih politika koje su usmjerene na djelovanje za opće dobro i pružanje odgovarajućih usluga. Navedeno je posebno bitno u kontekstu kreiranja novog okvira za urbani razvoj te promišljanja rješenja za nove društveno-političke izazove s kojima se gradovi suočavaju, poput klimatskih promjena, oskudice resursa, migracija, demografskih promjena i pandemija.

Urbana otpornost predstavlja sposobnost urbanih sustava da se neprestano samoorganiziraju i prilagođavaju postojećim i nepredvidivim promjenama i rizicima (Caldarice et al., 2019).<sup>2</sup> Brojni europski gradovi kroz različite strategije i inicijative djeluju s ciljem iznalaženja rješenja vezano za sve izraženije klimatske ranjivosti i smanjenja potencijalnih rizika, no istovremeno ne raspolažu s dostatnim kapacitetima za dugoročno ostvarivanje ekonomskih, društvenih i ekoloških ciljeva prilagodbe klimatskim promjenama. Urbana otpornost, odnosno operacionalizacija otpornosti, jedno je od izuzetno značajnih pitanja prilikom kreiranja urbane politike, urbanog planiranja i upravljanja. Pandemija COVID-19 dala je potpuno novo značenje konceptu otpornosti grada, pa tako Scholze navodi kako je u novom kontekstu taj koncept usko povezan s trokutom održivosti: zajednice s funkcionalnim gospodarstvom, ekološkim i klimatski "zelenim" rješenjima te socijalnom pravdom urbanog društva. Ostali indikatori snažnih i otpornih gradova uključuju pružanje usluga od općeg interesa u društvenom, obrazovnom i zdravstvenom sektoru, digitalnu infrastrukturu i usluge, te primjenu načela fleksibilnosti i prilagodljivosti koja nalaze svoje uporište u instrumentima urbanog razvoja.

1 Iako se najčešće koristi termin *otporni gradovi* u stručnoj javnosti i dalje ne postoji konsenzus o primjerenom terminu.

2 Izvor: Caldarice O., Brunetta G., Tollin N. (2019) The Challenge of Urban Resilience: Operationalization. In: Brunetta G., Caldarice O., Tollin N., Rosas-Casals M., Morató J. (eds) Urban Resilience for Risk and Adaptation Governance. Resilient Cities (Re-thinking Urban Transformation). Springer, Cham.

## Pozitivni učinci pandemije COVID-19 na gradove

Iako su posljednjih mjeseci izrađene brojne analize negativnih učinaka pandemije COVID-19 na gradove, u prvom redu one zdravstvene i ekonomske prirode poput broja teško oboljelih i broja preminulih te porasta nezaposlenosti i pada BDP-a, nužno je također ukazati i na moguće pozitivne učinke. Naime, sve su glasnija promišljanja kako novonastala situacija može i treba biti dodatan poticaj za novi početak odnosno provedbu zelenog oporavka kroz oslanjanje na vlastite resurse, u prvom redu na znanja, ljude te domaću industriju i poljoprivredu koje je potrebno sustavno jačati i inovirati.

Primjerice, jedan od ključnih pozitivnih učinaka pandemije COVID-19 je smanjenje onečišćenja zraka kao direktne posljedice smanjenog prometovanja automobilima. Europska svemirska agencija (ESA) je po izbivanju pandemije objavila snimku na kojoj je vidljivo značajno smanjenje dušikova dioksida nad Europom uslijed karantene koja je dovela do smanjene industrijske aktivnosti kao i smanjenog korištenja automobila. Europska agencija za okoliš (EEA)<sup>3</sup> također navodi kako je u brojnim europskim gradovima uočena smanjena koncentracija dušikova dioksida. Tako je, primjerice, u Barceloni uočeno smanjenje od 55 % u odnosu na isto razdoblje u 2019. godini, u Madridu 41 %, u Lisabonu 51 %, a u Milanu 21 %. Upravo su novonastalu situaciju smanjenog automobilskog prometa pojedini gradovi iskoristili kao poticaj građanima da u većoj mjeri 'bicikliraju' i pješake. Primjerice, upravljačke strukture europskih metropola prepoznale su priliku koja se ukazala te intenzivirale ulaganja u biciklističku i pješačku infrastrukturu te smanjile i/ili ukinule automobilski promet u užem centru grada s ciljem olakšanja poštivanja mjera socijalnog distanciranja. S ciljem ostvarenja zelenog i čistog grada koji je ugodniji za život, zelena urbana mobilnost usmjerena je prema iznalaženju novih mogućnosti mobilnosti u gradovima, korištenjem postojeće infrastrukture. Pritom valja posezati za prometnim rješenjima koja ne zahtijevaju velike infrastrukturne intervencije već su vođena strategijom *do-more-with-less (time)*, optimizirajući postojeću prometnu infrastrukturu, istodobno je dograđujući novim znanjima i rješenjima. Pandemija COVID-19 samo je dodatno potvrdila kako je važno optimizirati korištenje postojeće infrastrukture oslanjajući se na već postojeća i provjerena rješenja. Također je potrebno svijest o zelenoj mobilnosti ugrađivati u planove i razvojne

3 Izvor: <https://www.eea.europa.eu/highlights/air-pollution-goes-down-as>

strategije. Naravno, nužna je odvažnost i hrabrost upravljačke strukture koja je spremna na rizike odbacivanja ideja od strane građana što je čest prvotni impuls kad, primjerice, dolazi do pretvaranja centra grada u pješačku zonu, odnosno, do zatvaranja prometa u njegovom užem centru. No za to je potrebno djelovati kroz dijalog s građanima, te donositi odluke temeljene na konsenzusu. Gradske uprave jačanjem svojih kapaciteta mogu učiniti promjene iznutra, praćenjem iskustava izvana, preuzimanjem ideja i rješenja koja su se pokazala uspješnim te jačanjem vlastitog znanja. Brojni su primjeri dobre prakse u europskim gradovima koji ukazuju na proaktivne politike održivog i zelenog razvoja s ciljem aktivacije građana, promjene upravljačkih modela te poticanje pozitivnog razmišljanja i konstruktivnog i operativnog djelovanja u doba krize.

Posljednjih mjeseci često spominjana kao primjer dobre prakse jest odluka Grada Milana da proširi biciklističke i pješačke staze. U svom planu "Strade aperte" gradska uprava do kraja 2020. godine planira izgradnju 35 kilometara biciklističkih staza koje će se integrirati u postojeću biciklističku mrežu. Cilj Plana je poticanje uporabe klasičnih i električnih bicikala, ali i reorganizacija prometa, koja uključuje ograničavanje broja automobila na gradskim prometnicama kao i ograničavanje broja putnika u javnom prijevozu. Osim Milana, iskorak je učinio i Beč koji je postojeću biciklističku i pješačku infrastrukturu dodatno proširio u vrijeme trajanja pandemije COVID-19 što se pokazalo najsigurnijim načinom održavanja socijalne distance. Posljednjih desetak godina Grad Beč sustavno ulaže kako u zelenu mobilnost tako i u podizanje razine građanske odgovornosti i ekološke osviještenosti, te stoga ne čudi kako je upravo Beč jedna od najzelenijih prijestolnica svijeta i jedan od najpoželjnijih gradova za život.<sup>4</sup> Pariz je primjer koji se također često spominje u kontekstu primjene novih trendova urbane mobilnosti. Pariška gradska uprava uložila je 63 milijuna eura u biciklističku infrastrukturu i staze duge preko tisuću kilometara. Upravo je pariška gradonačelnica iskoristila momentum pa je po završetku karantene inzistirala na jednakom korištenju bicikala kao i za vrijeme karantene što je dodatno ojačala odlukom da u jednoj od središnjih prometnica, Rue de Rivoli, osigura isključivo prometovanje biciklista, autobusa, taksija i dostavnih vozila. Nadalje, proširenje prostora za pješake određeno je prioritarnim, te se kroz izgradnju pješačke infrastrukture duž obale rijeke Seine („pedestrianization“) ostvaruje trajna transformacija u zonu za pješake

4 Izvor: <https://www.ekovjesnik.hr/clanak/2873/becanke-i-becani-sve-vise-pjesace-i-voze-bicikle>

i bicikliste. Također, od planirane realizacije 1.000 kilometara gradskih biciklističkih staza, ostvareno je već više od pola, a tijekom pandemije COVID-19 dodatno je uvedeno 50 kilometara brzih biciklističkih staza, tzv. „pop-up bike lanes“, kako bi se rasteretio svakodnevni tranzit velikog broja ljudi.<sup>5</sup> Zajednički cilj spomenutih gradskih vlasti je učiniti preokret prema održivoj mobilnosti kroz povećano korištenje zelenog prometa, realokacije cestovnog prometa te smanjenje zagađenja.

Na nacionalnoj razini promišljanja i aktivnosti o mogućim pozitivnim učincima pandemije COVID-19 dolaze odozdo. Naime, Društvo za oblikovanje održivog razvoja (DOOR), Greenpeace Hrvatska, Zelena akcija i Zelena energetska zadruga, uz brojne druge organizacije civilnog društva, energetske agencije, institucije i tvrtke, uputilo je Vladi Republike Hrvatske (RH) i Saboru zahtjeve za zeleni oporavak i zeleni razvoj<sup>6</sup> koji apostrofiraju snažnu tranziciju prema niskougljičnom razvoju, odnosno, riječima Zorana Kordića (Zelena energetska zadruga): „*Na novoj Vladi je da ovu jedinstvenu priliku prepozna i iskoristi, te da se kao društvo okrenemo novom, niskougljičnom i održivom razvoju, stvaranju radnih mjesta i osiguravanju boljih mogućnosti za buduće generacije*“.<sup>7</sup> Jedan od zahtjeva je i nužnost ulaganja u održivi promet, odnosno izgradnja biciklističke infrastrukture, ali i poticanje razvoja drugih modaliteta javnog prijevoza, kao i ulaganja u pomoćnu infrastrukturu za razvoj e-mobilnosti. Zahtjev za zeleni oporavak i zeleni razvoj ima posebnu težinu uzimajući u obzir nacionalni kontekst u kojem zelene politike još uvijek ne nalaze mogućnost za adekvatnu primjenu, što je, dodatno, nedovoljno popraćeno proaktivnim djelovanjem upravljačke strukture kako na nacionalnoj tako i na lokalnoj razini. Tomu u prilog govori činjenica kako, primjerice, Grad Zagreb, za razliku od spomenutih gradova, nije prepoznao priliku i krenuo s intenzivnijom primjenom održive-zelene mobilnosti, u prvom redu ulaganja u biciklističku i pješačku infrastrukturu, što je dvostruko promašena prilika s obzirom na to da je u području centra grada pogođenog potresom neko vrijeme bilo otežano kretanje i promet.

Promjena paradigme nije nužno uvjetovana ugrozama poput pandemije ili potresa. Naprotiv, primjer iz neposrednog susjedstva započeo početkom milenija govori tomu u prilog. Naime, ljubljanski gradonačelnik je, baš kao i pariška gradonačelnica, odvažnije pristupio promjeni prometne politike

5 Izvor: <https://thecityfix.com/blog/bicycles-slower-speeds-livable-city-paris-mayor-anne-hidalgo-plans-ambitious-second-term-dario-hidalgo/>

6 Izvor: [https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeJgZxTGJG0ECs87gq67Xri78uZiK0dXJ6jl\\_tKZpRLTrbrkg/viewform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeJgZxTGJG0ECs87gq67Xri78uZiK0dXJ6jl_tKZpRLTrbrkg/viewform)

7 Izvor: <https://www.ekovjesnik.hr/clanak/3078/zajedno-za-hrvatski-zeleni-oporavak-i-razvoj>

u strogom centru grada usprkos početnom nezadovoljstvu stanovnika na tom području i njihovoj nespremnosti na promjene. Usprkos ograničenoj prometnoj infrastrukturi, nakon godina promišljenog ulaganja i planiranja temeljenog na zelenim i održivim načelima razvoja, centar Ljubljane je danas pješačka zona kojom prometuju isključivo bicikli, električne rikše, policija na konjima i biciklima. Pri tome je od ključnog značaja činjenica da centrom grada prolaze brojni građani koji su zbog slobode nesmetanog kretanja i bogatog sadržaja počeli intenzivnije gravitirati prema užem centru metropole.

Primjer zelene mobilnosti ukazuje na potrebu inoviranja upravljačke strukture koju je potrebno učiniti i adaptabilnijom kako bi se brzo i kvalitetno mogla snalaziti u brojnim izazovima koji neminovno slijede u budućnosti. Jedan od modela koji omogućuje navedeno svakako je integrirano upravljanje koje se temelji na horizontalnoj integraciji sektorskih politika i različitih aktera kroz naglašen participativan pristup, na vertikalnoj integraciju različitih razina upravljanja (nacionalnoj, regionalnoj, lokalnoj), kao i na teritorijalnoj integraciji. Model integriranog upravljanja u primjeni je u brojnim europskim gradovima i pridonosi brojnim iskoracima u ostvarenju bolje kvalitete života građana, bilo da je riječ o zelenoj mobilnosti, kružnom gospodarstvu, urbanoj regeneraciji ili nekoj drugoj, za urbana područja relevantnoj, tematici.

Model integriranog upravljanja omogućuje upravljačkoj strukturi operacionalizaciju otpornosti upravo slijedom oslonca na holistički pristup koji olakšava iznalaženje rješenja za potencijalne rizike istodobno uzimajući u obzir ekonomske, društvene i okolišne aspekte razvoja. Iako je usredotočen na sektor prometa, primjer zelene urbane mobilnosti nikako nije u koliziji s drugim sektorima. Štoviše, pariška gradonačelnica ili pak ljubljanski gradonačelnik su, među ostalim, temeljem primjene sveobuhvatnog pristupa, vodeći pritom računa o svim relevantnim akterima, u spomenutim gradovima potakli razvoj kulturnih sadržaja, zdravog života kao i razvoj malog i srednjeg poduzetništva.

## Preduvjet za primjenu koncepta

Prije preuzimanja nesumnjivo relevantnog koncepta otpornih gradova koji potiče brojne prioritetne teme poput energetske i digitalne tranzicije, zelene urbane mobilnosti, prilagodbe klimatskim prijetnjama, kružno gospodarstvo i brojne druge, potrebna je radikalna promjena modela urbanog upravljanja. Spomenuti koncept sporadično nalazi svoju primjenu

u brojnim hrvatskim gradovima, no razlog tomu je proaktivno djelovanje pojedinaca entuzijasta što je svakako pohvalno, no da bi se raspravljalo o planskom razvoju, kako kratkoročnom tako i dugoročnom, temeljenom na spomenutom konceptu potrebna je jasna opredijeljenost svih upravljačkih razina (nacionalne, regionalne i lokalne). Uz navedeno, potrebno je strateške razvojne dokumente temeljiti na novim konceptima uzimajući u obzir iskustvo „novog normalnog“. Također, potrebno je osvježiti zakonodavni okvir suvremenim poimanjima javnog upravljanja, koje svoje uporište nalazi upravo u snažnoj horizontalnoj i vertikalnoj koordinaciji i suradnji različitih aktera kao i proširenju participativnih metoda kojima bi se pridonijelo primjeni zapostavljenih postulata doktrine dobrog upravljanja što je, nažalost, još uvijek praksa u Hrvatskoj. Urbani izazovi poput posljedica pandemije COVID-19 ili nedavnog potresa u Gradu Zagrebu i Zagrebačkoj županiji ukazuju na nužnost višerazinskog i međusektorskog pristupa upravljanju na otvoren i transparentan način koji uključuje sve relevantne aktere koji daju svoj doprinos u sukreiranju inovativnih rješenja za urbane izazove.

## Zaključno

Pandemija COVID-19 unijela je čitav niz značajnih promjena kako u čovjekovu svakodnevicu tako i u svijet u cjelini. Iako su negativni učinci pandemije brojni ipak se nazire i suprotna perspektiva koja unosi svojevršno ohrabrenje. Navedeni primjeri europskih gradova koji u jeku pandemije primjenjuju koncept otpornosti dobar su smjerokaz kako se gradske vlasti prilagođavaju novonastaloj situaciji i ne odustaju od svojih razvojnih ciljeva, već su, naprotiv, pandemiju iskoristili na najbolji mogući način. Novo normalno pojedini su gradonačelnici europskih gradova prepoznali kao priliku i poticaj za novi početak u kojem su apostrofirali zeleni oporavak u sklopu proaktivne politike održivog i zelenog urbanog razvoja. Svakako će biti zanimljivo analizirati i druge sektore koji poput prometnog sektora jačaju svoju otpornost i prilagođavaju se postojećim i nepredvidljivim promjenama.

## Popis literaure:

Caldarice O., Brunetta G., Tollin N. (2019) The Challenge of Urban Resilience: Operationalization. In: Brunetta G., Caldarice O., Tollin N., Rosas-Casals M., Morató J. (eds) Urban Resilience for Risk and Adaptation Governance. Resilient Cities (Re-thinking Urban Transformation). Springer, Cham.

Ekovjesnik, <https://www.ekovjesnik.hr/clanak/2873/becanke-i-becani-sve-vise-pjesace-i-voze-bicikle>

Ekovjesnik, <https://www.ekovjesnik.hr/clanak/3078/zajedno-za-hrvatski-zeleni-oporavak-i-razvoj>

European Environment Agency's (EEA) <https://www.eea.europa.eu/highlights/air-pollution-goes-down-as>

The City Fix, <https://thecityfix.com/blog/bicycles-slower-speeds-livable-city-paris-mayor-anne-hidalgo-plans-ambitious-second-term-dario-hidalgo/>



**Nakladnik:**

IRMO - Institut za razvoj i međunarodne odnose  
Ulica Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2  
10000 Zagreb  
[www.irmo.hr](http://www.irmo.hr)

**Za nakladnika:**

Sanja Tišma, ravnateljica

**Uredništvo:**

Ana-Maria Boromisa,  
Sanja Maleković,  
Jakša Puljiz,  
Sanja Tišma,  
Aleksandra Uzelac

**Lektura:**

Snježana Ivanović

**Grafičko uređenje:**

Dragana Markanović

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora i Institut se ne može smatrati odgovornim prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.

Sadržaj publikacije **IRMO aktualno** moguće je prenositi bez prethodnog odobrenja IRMO-a pod uvjetom da se jasno i vidno navede izvor (autor, naslov, IRMO kao nakladnik te poveznica na internet stranicu objave).