



IZMEĐU VIZIJE I STVARNOSTI

Pet godina implementacije
planova održive urbane mobilnosti
Beograda i Podgorice

IZMEĐU VIZIJE I STVARNOSTI

Pet godina implementacije planova održive urbane mobilnosti Beograda i Podgorice

Autori:

Ognjen Petar Todorović

Darjana Macanović

Dragomir Ristanović

Urednik | Darjana Macanović

Izdavač | Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

Dizajn | Marija Mraznica Design

Fotografija i ilustracije | canva.com

IZMEĐU VIZIJE I STVARNOSTI Pet godina implementacije planova održive urbane mobilnosti Beograda i Podgorice © 2024 Renewables and Environmental Regulatory Institute Licencirano pod CC BY-NC-ND 4.0. Za uvid u primerak ove licence, posetite: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Beograd, jul 2026. godine

www.reri.org.rs



Regulatorni institut za obnovljivu
energiju i životnu sredinu

A. Svetozara Markovića 39, 11000 Beograd, Srbija

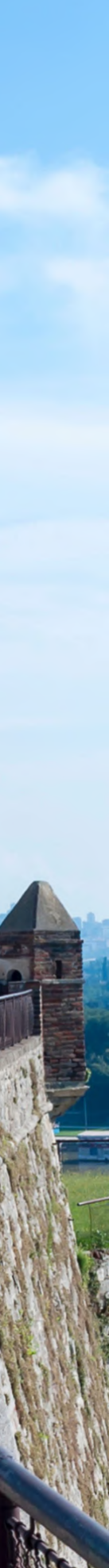
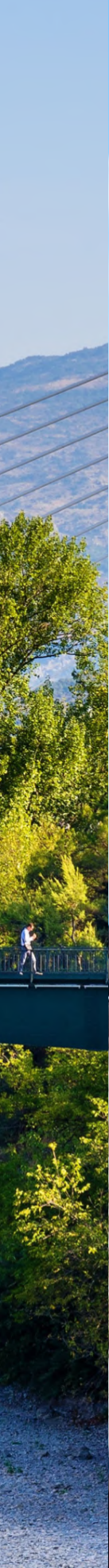
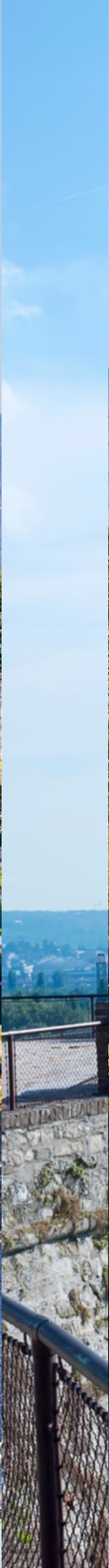
E-mail office@rerri.org.rs



Ova publikacija nastala je uz podršku Fondacije za otvoreno društvo – Zapadni Balkan (OSF-WB). Stavovi i mišljenja izneti u njoj pripadaju autorima i ne odražavaju nužno stavove Fondacije.

Sadržaj

Pojmovnik	5
Sažetak	9
I Uvod – kontekst i metodološki okvir analize	10
II Značaj i pravna priroda planova održive urbane mobilnosti	11
1. Evropski i regionalni okvir održive urbane mobilnosti	11
2. Pravni status i obaveznost planova održive urbane mobilnosti	12
3. Održiva mobilnost i prostorno planiranje	14
III Upporedna analiza planova održive urbane mobilnosti	16
1. Polazno stanje	16
2. Osnovne odlike planova	18
3. Proces izrade i institucionalni okvir	19
4. Vizija i ciljevi	20
5. Struktura i razrada mera	22
6. Ključni prioriteti planova	24
IV Finansijski okvir planova	25
1. Vrednost i struktura akcionih planova	25
2. Odnos planiranih ulaganja i budžeta gradova	27
V Pet godina implementacije: šta je ostvareno?	29
1. Očekivani efekti pune implementacije	29
2. Procena implementacije planova	31
3. Životna sredina i buka	39
4. Pet godina kasnije: dva različita modela sprovođenja	44
VI Pregled realizacije mera	46
1. Beograd – sve mere iz akcionog plana POUM-a i status implementacije (2020–2025)	46
2. Podgorica – sve mere iz akcionog plana SUMP-a (stubovi I–VI) i status implementacije (2020–2025)	51
VII Percepcija građana: šta se promenilo u svakodnevnoj mobilnosti i da li građani osećaju efekte implementacije SUMP-ova?	54
VIII Zaključak i preporuke	57
Preporuke	58



Pojmovnik

Pojam / skraćenica	Objašnjenje
Modal split (raspodela putovanja po vidovima)	Procentualni udeo pojedinih vidova prevoza (pešačenje, bicikl, javni prevoz, automobil) u ukupnom broju putovanja u gradu. Jedan od najvažnijih pojedinačnih pokazatelja stanja saobraćaja: u jednom skupu brojeva pokazuje koliko je sistem okrenut održivim vidovima, a koliko automobilu. „Održivi modal split“ je zbir pešačenja, bicikla i javnog prevoza.
Bazna (polazna) godina	Godina zatečenog stanja na kojem plan gradi ciljeve — referentna tačka u odnosu na koju se mere ciljne vrednosti.
SUMP / POUM	Sustainable Urban Mobility Plan, odnosno Plan održive urbane mobilnosti. „SUMP“ je evropski naziv (koristi ga Podgorica), „POUM“ je domaći prevod koji koristi Beograd. U dokumentu se oba naziva odnose na istu vrstu strateškog dokumenta.
ELTIS / SUMP smernice	ELTIS je evropska platforma (European Local Transport Information Service) koja izdaje zvanične SUMP smernice. Postoje dve generacije: prva (2014) i druga (2019).
JGP / JGTP	Javni gradski prevoz, odnosno javni gradski i prigradski transport putnika — autobuski, tramvajski, trolejbuski i prigradski železnički prevoz pod ingerencijom grada.
BG VOZ	Postojeći prigradsko-gradski železnički sistem u Beogradu.
SMT	Spoljna magistralna tangenta — krupna saobraćajnica u Beogradu koja zatvara magistralni prsten; u akcionom planu povezana sa mostom preko Ade Huje.

Pojam / skraćenica	Objašnjenje
UMP	Unutrašnji magistralni poluprsten – beogradska magistralna saobraćajnica iz akcionog plana POUM-a.
MaaS (Mobility as a Service)	Model u kojem korisnik kroz jednu aplikaciju planira, rezerviše i plaća kombinaciju vidova prevoza (javni prevoz, bicikl, deljeni automobil) kao jedinstvenu uslugu, umesto da koristi svaki sistem zasebno.
SECAP	Sustainable Energy and Climate Action Plan – Akcioni plan za održivu energiju i klimu, dokument lokalne samouprave za smanjenje emisija i prilagođavanje klimatskim promenama.
MCDA / MCDM	Multi-Criteria Decision Analysis / Multi-Criteria Decision Making – višekriterijumska analiza odlučivanja; metod rangiranja mera ili scenarija po više kriterijuma istovremeno.
AHP	Analytic Hierarchy Process – metod višekriterijumskog odlučivanja koji kroz poređenja parova dodeljuje težine kriterijumima.
Cost-Benefit analiza (CBA)	Analiza troškova i koristi – ekonomska metoda koja meri da li ukupne koristi nekog projekta nadmašuju njegove troškove.
BYPAD	Bicycle Policy Audit – evropska metodologija revizije biciklističke politike grada.
Set brzih mera	Grupa intervencija sa ranim, brzo vidljivim efektom (reda veličine od nekoliko meseci do oko godinu dana), koje ne zahtevaju velika ulaganja ni duge procedure – npr. izmene režima saobraćaja, oznake, manje preuređenje uličnog prostora.
Push-and-pull pristup	Kombinacija mera koje istovremeno destimulišu automobil („push“ – naplata parkinga, kontrola pristupa) i čine održive vidove privlačnijim („pull“ – bolji javni prevoz, biciklistička infrastruktura).

Pojam / skraćenica	Objašnjenje
Park & Ride (P+R)	Parkiralište na obodu grada sa kojeg korisnik nastavlja put javnim prevozom; cilj je da automobil ostane van centra.
Stepen motorizacije	Broj putničkih automobila na 1.000 stanovnika – pokazatelj koliko je grad „ima“ privatnih automobila.
Scenariji „do nothing / do something / do everything“	Tri varijante budućeg razvoja koje plan analizira: bez ikakve promene, sa delimičnom primenom mera i sa potpunom primenom mera. Beograd ih je modelski proverio, Podgorica postavila opisno.
GIZ / BMZ / SUMSEEC II	GIZ je nemačka agencija za međunarodnu saradnju; BMZ je nemačko savezno ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj koje je finansiralo izradu; SUMSEEC II je program tehničke pomoći kroz koji je Podgorica dobila podršku za izradu plana.
CIVITAS PLUS II	Evropska inicijativa i metodološki okvir za praćenje gradske mobilnosti.
OSI	Osobe sa invaliditetom.
Stakeholder ownership	Osećaj vlasništva ključnih aktera (uprava, sektori, javna preduzeća) nad planom – spremnost da ga sprovode i posle usvajanja.
Akcioni plan	Deo SUMP-a koji konkretne mere razlaže na aktivnosti, nosioce, rokove i procenu troškova, najčešće faziran po vremenskim presecima.
Impakt analiza	Procena efekata pune realizacije plana – šta se dobija ako se sve mere sprovedu (npr. promena modal splita, smanjenje nezgoda).
Rebalans budžeta	Izmena već usvojene odluke o budžetu tokom godine, kojom se usklađuju prihodi i rashodi prema stvarnom izvršenju. U analizi budžeta navode se i početne odluke i ključni rebalansi, jer se konačni iznos zna tek posle njih.

Pojam / skraćenica	Objašnjenje
Privremeno finansiranje	Režim u kojem grad, dok budžet nije usvojen, mesečno troši po 1/12 prethodnogodišnje potrošnje. Beograd je dobar deo 2024. proveo u tom režimu, pa je budžet usvojen tek u julu.
Kapitalni izdaci / kapitalni budžet	Deo budžeta namenjen investicijama (izgradnja saobraćajnica, garaža, infrastrukture), nasuprot tekućim rashodima (plate, materijal, usluge). Udeo kapitalnih izdataka pokazuje koliko je budžet „razvojni“.
Modal shift (promena vida prevoza)	Prelazak korisnika sa jednog vida prevoza na drugi (npr. sa automobila na javni prevoz). Anketa meri neto modal shift — koliko ih je prešlo na JGP naspram koliko ga je napustilo.
ParkPAD	Evropska metodologija revizije politike parkiranja; Podgorica ju je koristila u izradi plana (uz BYPAD za biciklizam).
Superblok	Zatvorena prostorna celina (obično kvart) u kojoj se brzine ograničavaju (do 30 km/h), a prednost imaju pešaci i biciklisti.
Žute (busevske) trake	Saobraćajne trake rezervisane za vozila javnog prevoza, radi bržeg i pouzdanijeg saobraćaja; u Beogradu se mreža žutih traka vremenom smanjivala.

Sažetak

Beograd i Podgorica usvojili su svoje prve planove održive urbane mobilnosti tokom 2020. godine, oslanjajući se na istu evropsku metodologiju (SUMP), ali u različitim institucionalnim, pravnim i razvojnim okolnostima. Pet godina kasnije, oba grada pružaju priliku da se sagleda u kojoj meri su ovi strateški dokumenti uspeali da utiču na razvoj saobraćaja, unapređenje kvaliteta životne sredine i promenu obrazaca urbane mobilnosti.

Analiza obuhvata dva međusobno povezana aspekta. U prvom delu upoređuju se sadržaj, metodologija, pravni okvir, ciljevi, mere i finansijski aspekti planova održive urbane mobilnosti Beograda i Podgorice. Drugi deo posvećen je proceni njihove implementacije u periodu 2020–2025. godine, kroz analizu sprovedenih mera, dostupnih podataka monitoringa, budžetskih izdvajanja i rezultata anketa sprovedenih među građanima oba grada.

Rezultati pokazuju da je beogradski plan znatno obimniji, finansijski ambiciozniji i tehnički razrađeniji. Njegov akcioni plan predviđa višemilijardna ulaganja, detaljno razrađene infrastrukturne projekte i kvantifikovane ciljeve razvoja održive mobilnosti. Podgorički plan je skromnijeg obima, ali metodološki nešto savremeniji, sa izraženijim fokusom na bezbednost saobraćaja, ranjive grupe i kvalitet javnog prostora.

Istovremeno, analiza implementacije pokazuje da ambiciozniji plan ne znači nužno i uspešniju realizaciju. U periodu 2020–2025. godine Podgorica je ostvarila dosledniji napredak u sprovođenju planiranih mera, dok je u Beogradu realizacija bila selektivna i često usmerena na pojedinačne infrastrukturne projekte koji nisu neposredno proisticali iz prioriteta definisanih planom održive urbane mobilnosti.

Podaci monitoringa kvaliteta vazduha i buke, kao i rezultati anketa sprovedenih među građanima, pokazuju da u oba grada drumski saobraćaj i dalje predstavlja jedan od ključnih izvora negativnih uticaja na životnu sredinu. Građani Beograda i Podgorice putem ankete koja je sprovedena kao deo ovog istraživanja i analize primene planova, gotovo jednoglasno prepoznaju značaj ulaganja u javni prevoz, pešačku i biciklističku infrastrukturu, kao i povećanje zelenih površina i prirodnog hlada duž svakodnevnih ruta kretanja.

Osnovni zaključak analize jeste da kvalitet plana sam po sebi nije dovoljan pokazatelj njegovog uspeha. Stvarni značaj planova održive urbane mobilnosti meri se njihovim uticajem na javne politike, budžetske prioritete i svakodnevne odluke koje oblikuju razvoj grada. Upravo zato procena implementacije predstavlja ključni kriterijum za ocenu njihove uspešnosti.



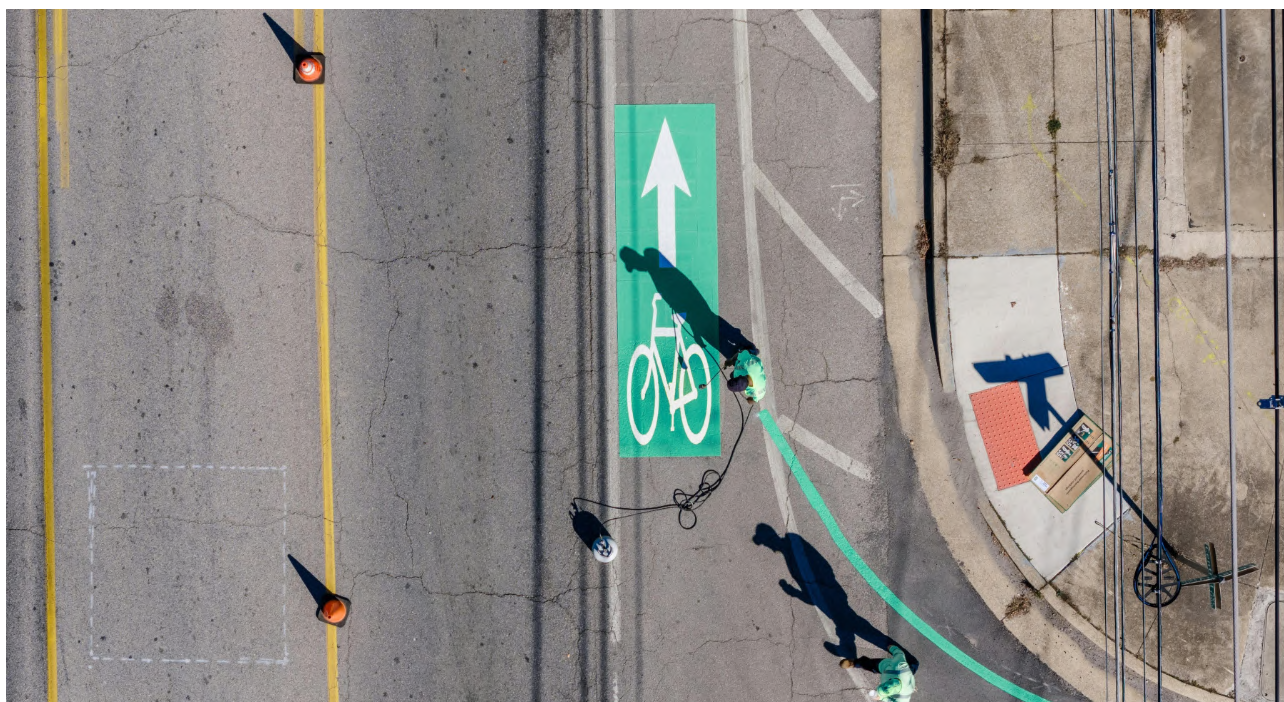
I Uvod - kontekst i metodološki okvir analize

Predmet ove analize jesu Plan održive urbane mobilnosti Glavnog grada Podgorice, usvojen 24. februara 2020. godine, i Plan održive urbane mobilnosti grada Beograda, usvojen 18. decembra 2020. godine. Oba dokumenta izrađena su u skladu sa evropskom metodologijom za planiranje održive urbane mobilnosti (ELTIS), ali prema različitim generacijama smernica – druga generacija (2019) primenjena je u Podgorici, dok je beogradski plan izrađen prema prvoj generaciji smernica (2014).

Analiza kombinuje normativnu analizu planskih dokumenata sa analizom njihove implementacije u periodu 2020–2025. godine. Pored sadržaja planova, obuhvaćeni su podaci o sprovođenju mera, rezultati monitoringa kvaliteta vazduha i buke, relevantni planski dokumenti, kao i percepcija građana prikupljena kroz ankete sprovedene u Beogradu i Podgorici.

Prilikom poređenja rezultata potrebno je imati u vidu da teritorijalni obuhvat dva plana nije identičan. Beogradski POUM odnosi se na urbano jezgro grada i obuhvata deset od ukupno sedamnaest gradskih opština, dok sedam prigradskih opština nije bilo predmet detaljne analize. Nasuprot tome, SUMP Podgorice obuhvata gotovo celu administrativnu teritoriju Glavnog grada, izuzev opštine Tuzi, koja je 2018. godine izdvojena kao posebna jedinica lokalne samouprave.

Poređenje Beograda i Podgorice posebno je relevantno imajući u vidu da su oba grada usvojila planove održive urbane mobilnosti u istoj godini, prema evropskoj metodologiji, ali u različitim institucionalnim i pravnim okvirima, što omogućava sagledavanje uticaja različitih modela upravljanja na njihovu implementaciju.



II Značaj i pravna priroda planova održive urbane mobilnosti

1. Evropski i regionalni okvir održive urbane mobilnosti

Planovi održive urbane mobilnosti (Sustainable Urban Mobility Plan – SUMP) predstavljaju jedan od ključnih instrumenata savremene evropske transportne politike. Njihova svrha nije samo unapređenje saobraćaja, već razvoj gradova u kojima mobilnost doprinosi kvalitetu života, zaštiti životne sredine, klimatskoj otpornosti i društvenoj inkluziji. Za razliku od tradicionalnog saobraćajnog planiranja, koje je prvenstveno usmereno na povećanje kapaciteta saobraćajne infrastrukture i protočnosti motornog saobraćaja, koncept održive urbane mobilnosti u središte planiranja stavlja potrebe ljudi i kvalitet života građana. Cilj ovakvog pristupa jeste razvoj transportnog sistema koji istovremeno unapređuje pristupačnost, podstiče korišćenje održivih vidova prevoza, smanjuje negativne uticaje na životnu sredinu i doprinosi klimatskoj otpornosti gradova.¹

Poslednjih godina značaj planova održive urbane mobilnosti dodatno je ojačan u

okviru evropske transportne politike. Evropska unija prepoznaje SUMP kao jedan od ključnih instrumenata za ostvarivanje ciljeva Evropskog zelenog dogovora i Strategije za održivu i pametnu mobilnost, imajući u vidu da transport predstavlja jedan od značajnih izvora emisija gasova sa efektom staklene bašte i zagađenja vazduha u urbanim sredinama.²

Ovakav pristup dodatno je potvrđen **stupanjem na snagu revidirane Uredbe o transevropskoj transportnoj mreži (TEN-T) 2024. godine, kojom je predviđeno da urbani čvorovi na TEN-T mreži usvoje plan održive urbane mobilnosti i uspostave sistem redovnog praćenja pokazatelja urbane mobilnosti.** Time se fokus evropske politike postepeno pomera sa samog usvajanja planova ka njihovoj efektivnoj implementaciji i kontinuiranom praćenju rezultata, čime i analiza sprovođenja postojećih SUMP-ova dobija poseban značaj.³



Ugovorom o osnivanju Transportne zajednice uspostavljen je okvir za postepeno usklađivanje transportnog sektora država regiona sa pravnim tekovinama Evropske unije, odnosno sa relevantnim propisima navedenim u Aneksu I Ugovora, među kojima je i TEN-T Uredba.⁴

- ¹ European Commission, Guidelines for Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP Guidelines); Commission Recommendation on National SUMP Support Programmes; ELTIS.
- ² European Commission, Sustainable and Smart Mobility Strategy (2020).
- ³ Regulation (EU) 2024/... on Union guidelines for the development of the trans-European transport network (TEN-T);
- ⁴ European Commission, Sustainable urban mobility planning and monitoring. Treaty establishing the Transport Community (Council Decision (EU) 2019/392).



U skladu sa tim, Strategija za održivu i pametnu mobilnost za Zapadni Balkan razvijena je po uzoru na Strategiju Evropske unije za održivu i pametnu mobilnost, sa ciljem da ciljeve i mere evropske transportne politike prilagodi specifičnostima regiona i obezbedi putokaz za dekarbonizaciju transporta, razvoj održive urbane mobilnosti i unapređenje kvaliteta životne sredine.⁵

Strategija istovremeno predviđa da budući zakonodavni akti Evropske unije u oblasti održive i pametne mobilnosti postepeno postanu deo pravnog okvira Transportne zajednice kroz reviziju Aneksa I Ugovora, čime se potvrđuje pravac daljeg usklađivanja nacionalnih transportnih

politika sa pravnim tekovinama Evropske unije.⁶ **Za države ugovornice Transportne zajednice, među kojima su i Srbija i Crna Gora, ovaj okvir predstavlja osnov za postepeno preuzimanje i sprovođenje evropskih standarda u oblasti održive mobilnosti.**

2. Pravni status i obaveznost planova održive urbane mobilnosti

Sa pravnog stanovišta, planovi održive urbane mobilnosti predstavljaju strateške planske dokumente javne politike. Njihova osnovna funkcija nije neposredno uređivanje prava i obaveza građana, privrednih subjekata ili investitora, niti predstavljaju osnov za odlučivanje u pojedinačnim upravnim postupcima. Umesto toga, oni usmeravaju buduće delovanje organa javne vlasti kroz definisanje razvojnih ciljeva, prioriteta i mera u oblastima saobraćaja, urbanizma, zaštite životne sredine, energetike i drugih povezanih sektora. U hijerarhiji pravnih akata SUMP ne predstavlja opšti pravni akt, već strateški dokument javne politike čija se obaveznost ostvaruje prvenstveno kroz njegovo dejstvo prema organima javne vlasti i drugim nosiocima javnih ovlašćenja.

Međutim, činjenica da SUMP nije propis ne znači da nema pravni značaj. Naprotiv, njegovo pravno dejstvo prvenstveno se ogleda u odnosu prema organima javne vlasti. Planovi održive urbane mobilnosti predstavljaju strateški okvir koji bi trebalo da usmerava izradu drugih planskih dokumenata, donošenje investicionih odluka, planiranje javnih ulaganja i razvoj saobraćajne infrastrukture. Njihova svrha nije samo da definišu viziju razvoja, već da obezbede kontinuitet javnih politika i koordinaciju između različitih sektora i nivoa upravljanja.

Iako oba analizirana plana imaju istu funkciju, njihov položaj u pravnom sistemu Srbije i Crne Gore nije identičan. Plan održive urbane mobilnosti grada Beograda

⁵ Transport Community Permanent Secretariat, Sustainable and Smart Mobility Strategy for the Western Balkans.

⁶ Ibid.

usvojen je u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije, koji uspostavlja jedinstven okvir za izradu, sprovođenje, praćenje i vrednovanje planskih dokumenata. Takav pravni okvir uspostavlja institucionalnu obavezu sprovođenja, praćenja, izveštavanja i vrednovanja planskih dokumenata, čime se obezbeđuje kontinuitet njihovog sprovođenja i periodična procena ostvarenosti definisanih ciljeva.⁷

Sa druge strane, Plan održive urbane mobilnosti Glavnog grada Podgorice usvojen je na osnovu Statuta Glavnog grada,⁸ budući da u Crnoj Gori ne postoji poseban zakon kojim se uređuju planovi održive urbane mobilnosti niti jedinstven sistem njihovog praćenja i evaluacije. Njegov pravni status proizlazi iz sistema lokalnog strateškog planiranja, dok način

njegovog sprovođenja, praćenja i ažuriranja u većoj meri zavisi od institucionalne prakse i organizacije rada nadležnih organa.

Ova razlika u pravnom okviru može imati praktične posledice po implementaciju planova. Dok Zakon o planskom sistemu Republike Srbije uspostavlja formalni okvir za praćenje i vrednovanje sprovođenja strateških dokumenata, uspeh implementacije u Crnoj Gori u većoj meri zavisi od kontinuiteta lokalnih politika, institucionalnih kapaciteta i političke volje da održiva mobilnost ostane dugoročni razvojni prioritet.

Istovremeno, formalni pravni status sam po sebi nije dovoljan pokazatelj stvarnog značaja jednog strateškog dokumenta.



Efektivna obaveznost planova održive urbane mobilnosti ostvaruje se prvenstveno kroz njihovu integraciju u druge javne politike – prostorno i urbanističko planiranje, budžetsko planiranje, razvojne programe i investicione odluke, kao i kroz svakodnevni rad nadležnih institucija. Upravo zbog toga analiza implementacije predstavlja ključni pokazatelj stvarnog značaja ovih planova u praksi. Kvalitet jednog plana ne može se oceniti isključivo prema ambicioznosti njegovih ciljeva ili obimu predviđenih mera, već prvenstveno prema tome u kojoj meri on utiče na donošenje javnih politika, investicionih odluka i svakodnevni rad institucija odgovornih za razvoj grada.

Polazeći od navedenog, ova analiza kvalitet planova održive urbane mobilnosti ne ocenjuje isključivo prema sadržaju planskih dokumenata i kvalitetu predviđenih mera, već prvenstveno prema

stepenu njihove implementacije i tome u kojoj meri su postali instrument donošenja javnih politika i usmeravanja razvoja gradova.

⁷ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 30/2018), čl. 43, 19(3).

⁸ Plan održive urbane mobilnosti Glavnog Grada Podgorica, usvojen 24.02.2020. godine, <https://starisajtskupstine.podgorica.me/wp-content/uploads/2020/02/19.-Prijedlog-plana-odr%C5%BEive-urbane-mobilnosti-Glavnog-grada-Podgorica.pdf>.

3. Održiva mobilnost i prostorno planiranje

Jedan od osnovnih principa evropske SUMP metodologije jeste integracija planiranja mobilnosti sa prostornim i urbanističkim planiranjem. Evropske smernice za izradu SUMP-ova polaze od pretpostavke da održiva mobilnost ne može biti posmatrana kao izdvojena saobraćajna politika, već kao sastavni deo ukupnog razvoja grada. Način korišćenja zemljišta, gustina izgradnje, raspored javnih sadržaja i razvoj novih stambenih i poslovnih zona neposredno određuju obrasce kretanja stanovništva,

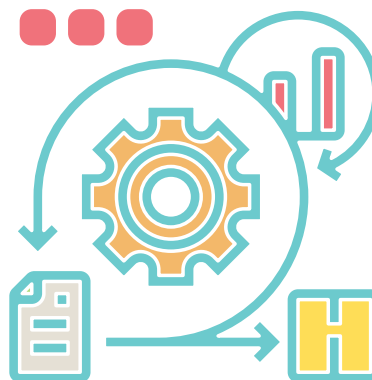
potrebe za transportom i mogućnosti razvoja održivih vidova mobilnosti. Iz tog razloga, stepen usklađenosti između SUMP-a i prostornih i urbanističkih planova predstavlja jedan od važnih pokazatelja institucionalne zrelosti sistema upravljanja gradom.

Posmatrano kroz prizmu integracije prostornog i saobraćajnog planiranja, između Beograda i Podgorice postoje značajne razlike.



Važeći Generalni urbanistički plan Beograda usvojen je 2016. godine, četiri godine pre usvajanja Plana održive urbane mobilnosti. Budući da je nastao pre SUMP-a, nije ni mogao da prepozna njegove ciljeve, mere i indikatore. Istovremeno, važeći GUP sadrži niz principa koji su u skladu sa savremenim konceptom održive mobilnosti – razvoj javnog prevoza, intermodalnost, zaštitu životne sredine, unapređenje pristupačnosti i racionalnije korišćenje prostora. Međutim, između ova dva dokumenta ne postoji formalna niti funkcionalna veza koja bi omogućila da prostorno planiranje postane instrument ostvarivanja ciljeva održive mobilnosti. To u praksi otežava da ciljevi održive mobilnosti budu sistematski ugrađeni u buduće odluke o prostornom razvoju grada.

Sličan zaključak može se izvesti i za nacrt novog Generalnog urbanističkog plana Beograda do 2041. godine. Iako je izrađen nakon usvajanja SUMP-a, nacrt preuzima gotovo svu savremenu terminologiju – održivu mobilnost, multimodalnost, razvoj biciklističkog i pešačkog saobraćaja, unapređenje javnog prevoza i smanjenje negativnih uticaja saobraćaja – ali se pritom retko ili gotovo uopšte ne poziva na postojeći Plan održive urbane mobilnosti kao strateški dokument čije ciljeve treba operacionalizovati kroz prostorno planiranje. Time se stiče utisak da ova dva dokumenta funkcionišu paralelno, umesto da čine jedinstven sistem planiranja.



Nasuprot tome, u Podgorici je uočljiv viši stepen konceptualne usklađenosti između Prostorno-urbanističkog plana i SUMP-a. Prostorno-urbanistički plan Glavnog grada, usvojen 2014. godine, predstavljao je osnovu na kojoj je kasnije razvijan SUMP. Iako ni ovaj planski dokument ne sadrži eksplicitna upućivanja na SUMP (što je i razumljivo imajući u vidu da je stariji), oba dokumenta dele istu razvojnu logiku. Razvoj novih naselja, raspored javnih sadržaja, zaštita javnih prostora, upravljanje parkingom, razvoj javnog prevoza i unapređenje uslova za pešačenje i biciklizam posmatraju se kao međusobno povezani elementi ukupnog razvoja grada, a ne kao odvojene sektorske politike.

Ovakva razlika nije samo formalne prirode. Ona se odražava i na način na koji gradovi planiraju sopstveni razvoj. **Dok se u Beogradu i dalje može uočiti dominantno infrastrukturni pristup, u kojem prostorni razvoj često prethodi razvoju sistema održive mobilnosti, Podgorica u većoj meri nastoji da prostorno planiranje i transport posmatra kao međusobno uslovljene procese.**

Polazeći od navedenog normativnog i metodološkog okvira, u nastavku analize razmatra se u kojoj meri su planirane mere održive urbane mobilnosti sprovedene u Beogradu i Podgorici u periodu 2020–2025. godine. Posebna pažnja posvećena je proceni da li su aktivnosti predviđene planovima dovele do merljivih promena u oblastima koje su prepoznate kao njihovi ključni ciljevi, uključujući unapređenje održivih vidova prevoza, zaštitu životne sredine i kvalitet života građana.



III Uporedna analiza planova održive urbane mobilnosti

1. Polazno stanje

Poređenje planova održive urbane mobilnosti Beograda i Podgorice treba posmatrati imajući u vidu da su dva grada u trenutku njihovog usvajanja polazila od bitno različitih saobraćajnih i urbanih okolnosti. Pored razlike u veličini i broju stanovnika, značajno se razlikuju i stepen motorizacije, struktura putovanja i uloga

održivih vidova prevoza u svakodnevnoj mobilnosti. Dodatno, teritorijalni obuhvat planova nije identičan – POUM Beograda odnosi se na urbano jezgro grada, odnosno 10 od 17 gradskih opština, dok SUMP Podgorice obuhvata gotovo celu administrativnu teritoriju Glavnog grada.

Tabela 1 | Polazni geografski i saobraćajni pokazatelji Beograda i Podgorice

Podatak	Beograd	Podgorica
Stanovništvo	≈ 1,2 mil. (10 opština – obuhvat POUM); 1,66 mil. (svih 17)	185.937 (popis 2011); 199.715 (procena 2018)
Administrativna površina	3.222 km ² (svih 17 opština)	≈ 1.441 km ² (cela teritorija)
Stepen motorizacije (2017)	≈ 307 putničkih vozila / 1.000 stanovnika ⁹	347 putničkih vozila / 1.000 stanovnika ¹⁰
Modal split – javni prevoz	50%	—
Modal split – pešačenje	25%	—
Modal split – automobil	24%	≈ 89% (motorizovano)
Modal split – bicikl	0,8%	—
Modal split – ostalo ¹¹	0,2%	—
Održivi vidovi (JGP+pešačene+bicikl)	≈ 75,8%	11%

⁹ Stepenn motorizacije Beograda – POUM grada Beograda (usvojen 18.12.2020), polazno stanje – POUM-BG, Završni izveštaj

¹⁰ Stepenn motorizacije i modal split Podgorice – SUMP Glavnog grada Podgorica (usvojen 24.02.2020) – SUMP Podgorica

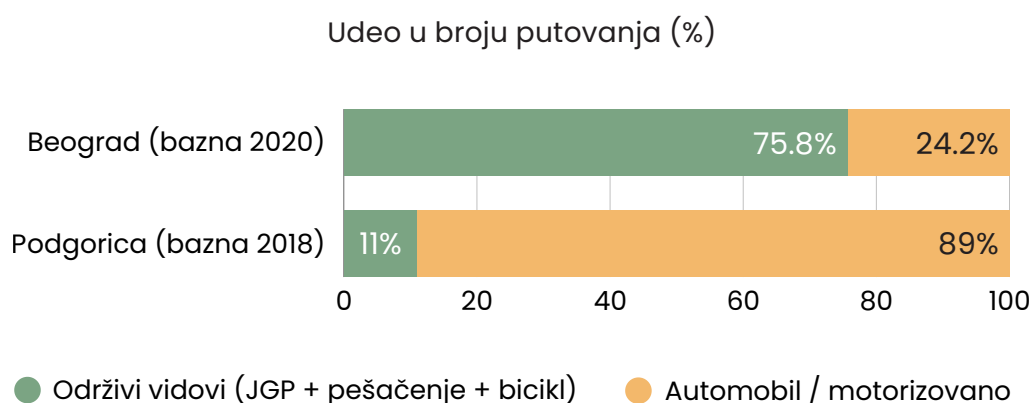
¹¹ „Ostalo“ obuhvata vidove izvan četiri glavne kategorije – npr. taksi, motocikle, te kombinovana i neklasifikovana putovanja. U beogradskom modal splitu čini ≈ 0,2%.

Jedan od najvažnijih pokazatelja početnog stanja jeste modal split, odnosno raspodela putovanja prema vidovima prevoza.¹²

U baznoj godini Beograd je imao znatno veći udeo održivih vidova mobilnosti (javni prevoz, pešačenje, biciklizam), i to oko 75,8% svih putovanja, prvenstveno zahvaljujući visokom učešću javnog prevoza i pešačenja. Nasuprot tome, u Podgorici je udeo održivih vidova iznosio svega 11%, što ukazuje na znatno veće oslanjanje na putnički automobil. Ove razlike predstavljaju važnu polaznu osnovu za razumevanje ciljeva oba plana i kasniju procenu njihove implementacije. Međutim, visok udeo javnog prevoza u Beogradu (50%) nije bio odraz kvaliteta usluge, nego ekonomskih i socijalnih prilika. Na problem ukazuju i kasnije studije javnog prevoza koje su urađene nakon usvajanja SUMP-a. Pokazale su da je javni prevoz, uprkos velikim ulaganjima, izgubio osetan deo putnika – udeo je pao sa 50% na oko 40%, sa tendencijom daljeg pada.

Uzroci su veliki porast stepena motorizacije i neefikasnost javnog prevoza u odnosu na putnički automobil. To ukazuje na trend suprotan ciljevima plana, koji je predviđao očuvanje visokog učešća javnog prevoza.

Grafik 1 | Modal split u baznoj godini – održivi vidovi naspram automobila



¹² Bazna (polazna) godina nije ista za dva plana. Kod beogradskog POUM-a podaci modal splita potiču iz transportnog modela iz 2015, ali su kalibrisani, pa se baznom godinom smatra 2020. Kod podgoričkog SUMP-a specifični ciljevi su definisani u odnosu na 2018, pa je bazna godina za Podgoricu 2018. Videti Pojmovnik.

Različite početne pozicije dva grada objašnjavaju i različitu ambiciju njihovih planova, posebno kada je reč o ciljevima promene modalne raspodele i prioritetnim merama. Poređenje je mestimično asimetrično jer za dva grada nije dostupna ista vrsta podataka. Za Podgoricu nije objavljen detaljan modal split po svakom vidu (samo agregatni udeo održivih vidova), ni precizna administrativna

površina u samom planu, ni potvrda o usvajanju predviđenih strategija. Za Beograd ne postoji podatak o ukupnom broju učesnika participacije, ni javni izveštaji sistema monitoringa. Finansijske cifre za izradu nisu u celosti javne za oba grada. Tamo gde podatak nedostaje, to je u tekstu eksplicitno označeno, a procene su jasno odvojene od dokumentovanih vrednosti.

2. Osnovne odlike planova

Iako su usvojeni iste godine i zasnovani na istoj evropskoj metodologiji za planiranje održive urbane mobilnosti, planovi Beograda i Podgorice razlikuju se po svom obuhvatu, metodološkom pristupu,

vremenskom horizontu i prioritetima. Te razlike utiču ne samo na sadržaj planova, već i na način njihove implementacije i mogućnost ostvarivanja postavljenih ciljeva.

Tabela 2 | Osnovni elementi i težište fokusa dva plana

Element	Beograd	Podgorica
Godina usvajanja	18.12.2020.	24.02.2020.
Vremenski horizont	akcioni plan faziran do 2031.	plan 2020–2025, vizija do 2035.
ELTIS generacija	prva (2014)	druga (2019)
Teritorija	10 od 17 opština (urbano jezgro)	cela administrativna teritorija
Težište fokusa	životna sredina i emisije, multimodalni JGP	bezbednost, ranjive grupe, deca, rodni aspekt
Model finansiranja izrade	tender (budžet grada)	donatorski (GIZ / BMZ)

Razlike između dva plana ne proizlaze samo iz različite veličine gradova, već i iz različitih razvojnih prioriteta i metodološkog pristupa. Beogradski plan veći naglasak stavlja na unapređenje javnog prevoza, multimodalnosti i

smanjenje negativnih uticaja saobraćaja na životnu sredinu, dok podgorički plan snažnije naglašava bezbednost saobraćaja, potrebe ranjivih grupa, dece i rodnu dimenziju mobilnosti, u skladu sa novijom generacijom ELTIS smernica.

3. Proces izrade i institucionalni okvir

Planovi su izrađeni u različitim institucionalnim okvirima. Beogradski POUM izrađen je kroz postupak javne nabavke i finansiran iz budžeta grada, dok je izrada podgoričkog SUMP-a realizovana uz međunarodnu tehničku i finansijsku podršku kroz program SUMSEEC II¹³ koji je sprovodio GIZ uz finansiranje BMZ-a. Uprkos različitim modelima izrade, oba plana predstavljaju prve strateške dokumente održive urbane mobilnosti u svojim gradovima.

Razlikuje se i način uključivanja javnosti tokom izrade planova. U Beogradu je organizovano 19 radionica i konsultativnih događaja, uz digitalnu kampanju i mapiranje zainteresovanih strana, dok je Podgorica sprovela izrazito strukturisan participativni proces u kojem je učestvovalo oko 5.000 građana, uključujući učenike, roditelje, bicikliste i druge ciljne grupe. Pored toga, tokom izrade podgoričkog plana sprovedene su BYPAD revizija biciklističke politike i analiza roda i mobilnosti.



Kvalitet beogradskog plana prepoznat je i na evropskom nivou, pa je tako 2021. godine POUM Beograda bio finalista prilikom dodele 9. SUMP nagrade od strane Evropske komisije, rame uz rame sa Grenoblom (Francuska) i Bilbaom (Španija)¹⁴. Priznanje je dodeljeno za ambiciozan cilj implementacije uprkos nedostatku kvalitetne infrastrukture za aktivne i održive vidove.

¹³ SUMSEEC II — program tehničke pomoći za održivu urbanu mobilnost u jugoistočnoj Evropi koji finansira nemačko ministarstvo BMZ, a sprovodi GIZ. Podgorica je kroz njega dobila izradu plana bez tendera; videti Pojmovnik.

¹⁴ EU Urban Mobility Observatory — Beograd, finalista 9. SUMP Award — https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/resources/case-studies/belgrade-finalist-9th-sump-award-challenging-reality-meets-ambitious-targets_en

4. Vizija i ciljevi

Beograd je viziju sažeo u akronim „POKRETu“ i razradio je kroz šest principa. Podgorica je viziju formulisala opisno — grad koji u fokusu ima čoveka i kvalitet života, sa efikasnim, sigurnim, pristupačnim i socijalno pravednim sistemom — i vezala je za horizont 2035.

Beograd definiše devet ciljeva, od kojih prva četiri imaju brojčane mete vezane za modal split: zadržati pešačenje na 25%, podići biciklizam sa 0,8% na 4%, zadržati javni prevoz na najmanje 48% i smanjiti upotrebu automobila na 20%. Preostalih pet ciljeva je kvalitativno. Podgorica ima pet strateških ciljeva, skoro svaki sa baseline vrednošću iz 2018. i kvantitativnom metom do 2025.

Tabela 3 | Ključne ciljne mete dva plana

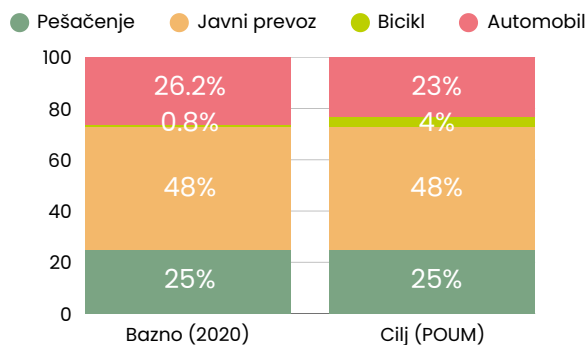
Beograd — ciljne mete (modal split)	Podgorica — ciljne mete (do 2025)
Pešačenje: zadržati 25%	Održivi modal split: 11% → preko 30%
Biciklizam: 0,8% → 4%	Frekventnost gradskih linija: 30 → 15 min
Javni prevoz: najmanje 48%	Naplata kazni za parkiranje: 25,11% → 100%
Automobil: smanjiti na 20%	Nezgode s povređenima: 527 → 369
+ 5 kvalitativnih ciljeva (socijalna pravda, prirodni resursi, emisije, urbani kvalitet, opštine)	Deca automobilom u školu: 27%→13% / 20%→10%
	Prosečna starost vozila JGP: 16 → 14 god.
	Porast motorizacije: 6,6% → ispod 3%

Razlika u tipu ciljeva je suštinska. Kao što se može videti iz navedenog, Beograd ima ambicioznije mete za modal split (skok biciklizma sa 0,8% na 4% je petostruko povećanje). S druge strane, Podgorica ima skromnije pojedinačne mete, ali ih sistematski razlaže po grupama korisnika i podsistemima — što plan čini merljivijim.

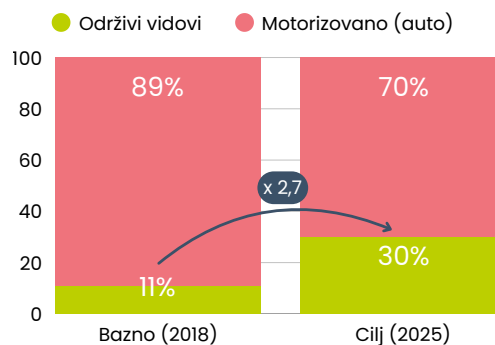
Vizije dva grada najjasnije se vide kroz ciljni (target) modal split, odnosno kuda svaki plan želi da pomeri raspodelu putovanja u odnosu na baznu godinu.

Grafik 2 | Ciljni modal split. Beograd brani visok udeo i preraspoređuje ka biciklu; Podgorica cilja na skok održivih vidova.

Ciljni modal split – kuda svaki plan vodi raspodelu putovanja



Beograd – brani visok udeo, raste jedino bicikl (0,8% → 4%)



Podgorica – skok održivih vidova (11% → preko 30%)

Ciljni *modal split* pokazuje dve različite strategije razvoja održive mobilnosti. Beograd polazi sa mnogo održivijeg modal split-a, s obzirom na to da javni prevoz i pešačenje već nose tri četvrtine putovanja.

U tom kontekstu, Beograd pre svega nastoji da očuva već visok udeo održivih vidova i poveća učešće biciklističkog saobraćaja, i to sa 0,8% na 4%. Podgorica, nasuprot tome, polazi od niskog učešća održivih vidova (svega 11%), i postavlja cilj njihovog značajnog povećanja, i to skoro trostruko (preko 30%). Beograd zato nastoji da očuva i unapredi postojeći udeo održivih vidova, dok Podgorica pokušava da izgradi znatno veći udeo održive mobilnosti iz niske polazne osnove.

To su dva sasvim različita zadatka, te stoga nose različite rizike u sprovođenju. Ove razlike važne su za kasniju procenu implementacije, jer dva plana sebi zadaju dva sasvim različita zadatka, sa različitim polaznim stanjima.

5. Struktura i razrada mera

Oba plana organizuju mere u pakete, ali različito. Beograd grupiše mere pod devet ciljeva, uz dva poprečna paketa – Paket 0 (opšte aktivnosti) i Paket 10 (infrastrukturne aktivnosti). Podgorica grupiše oko 50 mera u pakete unutar pet strateških stubova.

Broj mera je sličan (u oba plana blizu pedeset), ali nivo razrade nije. Mere u Beogradu su detaljnije razrađene i konkretnije definisane. Najbolji primer za to je biciklizam: u Podgorici je mera formulisana kao „izrada Strategije biciklizma“, a u paketu „Obezbeđivanje visokokvalitetne infrastrukture“ stoji mera „Sprovođenje mjera Strategije biciklizma“, što ostavlja značajan prostor za naknadnu

razradu. U beogradskom POUM-u biciklistički koridori su tačno definisani po fazama, sa ukupnom dužinom mreže: **sa 102 km na 493 km u deset godina (oko 145 km do 2023, 95 km do 2028 i 265 km do 2031).**

Takođe, Beograd ima i poseban set brzih mera (intervencije sa ranim efektom, od nekoliko meseci do oko godinu dana)¹⁵, dok ih Podgorica nema. Beograd je evaluaciju mera uradio unutar samog plana, dok je Podgorica MCDA i Cost-Benefit analizu predvidela tek za fazu monitoringa. Iz ovoga proizlazi da je beogradski plan tehnički razrađeniji i konkretniji, dok podgorički plan veći deo razrade ostavlja za kasnije faze sprovođenja.

5.1. Veza između ciljeva i mera

U sledećoj šemi je predstavljeno kako su u oba plana strateški ciljevi/stubovi povezani sa odgovarajućim paketima mera, odnosno u desnoj koloni su navedene i grupisane mere čijim ostvarivanjem se nameravaju postići konkretni ciljevi izraženi u planovima.

Tabela 4a | Beograd – devet ciljeva i dva poprečna paketa (organizaciona šema mera)

Br.	Cilj / paket	Tipovi mera u okviru cilja
C1	Pešačenje (zadržati 25%)	pešačke zone i površine, unapređenje uličnog prostora, mikrointervencije
C2	Biciklizam (0,8% → 4%)	biciklistička mreža 102→493 km po fazama, sistem javnih bicikala, parkiranje bicikala
C3	Javni prevoz (≥ 48%)	razvoj JGTP, šinski podsystemi, prioritet u saobraćaju (žute trake), prevoz rekom
C4	Smanjenje upotrebe automobila (na 20%)	P+R na obodu, javne garaže, upravljanje parkiranjem, deljena mobilnost, MaaS

¹⁵ „Set brzih mera“ – intervencije sa brzo vidljivim efektom koje ne traže velika ulaganja ni duge procedure (izmene režima, oznake, manje preuređenje uličnog prostora). Vremenski okvir je tipično od nekoliko meseci do oko godinu dana. Videti Pojmovnik.

Br.	Cilj / paket	Tipovi mera u okviru cilja
C5	Bezbednost saobraćaja	sanacija opasnih mesta, smirivanje saobraćaja (kvalitativan cilj)
C6	Socijalna pravda i pristupačnost	pristupačnost OSI, ravnomerna usluga (kvalitativan cilj)
C7	Očuvanje prirodnih resursa	zeleni koridori, zaštita prostora (kvalitativan cilj)
C8	Smanjenje emisija i potrošnje energije	e-mobilnost, kontrola emisija, energetska efikasnost
C9	Uravnotežen razvoj opština	povezivanje opština, ravnomeran razvoj mreže
P0	Paket 0 — opšte aktivnosti	institucionalne, planske i organizacione mere koje služe svim ciljevima
P10	Paket 10 — infrastrukturne aktivnosti	krupne saobraćajnice (SMT, UMP, mostovi) koje podupiru više ciljeva

Tabela 4b | Podgorica — pet strateških stubova (organizaciona šema mera)

Br.	Cilj / paket	Tipovi mera u okviru cilja
S1	Javni prevoz	reorganizacija operatera, frekvencija linija, obnova flote, informisanje putnika
S2	Nemotorizovani prevoz (pešačenje i bicikl)	pešačke zone, Strategija biciklizma, biciklistička infrastruktura
S3	Upravljanje saobraćajem i parkiranjem	zone naplate parkinga, kontrola pristupa, push-and-pull, namensko korišćenje prihoda
S4	Bezbednost i ranjive grupe	bezbednost dece kod škola, pristupačnost OSI, rodni aspekt mobilnosti
S5	Institucionalni okvir, monitoring i životna sredina	sub-strategije, monitoring (MCDA/CBA), SECAP i praćenje emisija CO ₂

Napomena o izvoru: šema je sastavljena na osnovu strukture ciljeva i stubova kako su definisani u samim planovima.¹⁶ Svrstavanje pojedinih mera pod cilj je analitičko, jer planovi ne daju uvek eksplicitnu „meru-uz-cilj“ tabelu; tamo gde je cilj kvalitativan, to je naznačeno.

¹⁶ Organizacija ciljeva/stubova i paketa mera — POUM grada Beograda (2020) i SUMP Glavnog grada Podgorica (2020) — primarni planski dokumenti

6. Ključni prioriteti planova

Upravljanje automobilom i parkingom

Beograd nastupa kroz infrastrukturno-uslužni paket: Park & Ride na obodu, javne garaže, deljena mobilnost, MaaS, e-mobilnost.

Podgorica nastupa kroz upravljanje tražnjom: zone naplate parkinga, push-and-pull logiku, kontrolu pristupa i namensko korišćenje prihoda od parkinga. Beograd u većoj meri predviđa infrastrukturne i uslužne odgovore na upotrebu automobila, dok Podgorica veći naglasak stavlja na upravljanje potražnjom i regulaciju korišćenja automobila.

Životna sredina

Beograd eksplicitnije razrađuje ovu dimenziju plana, što se vidi iz mera koje previđa: dva eksplicitno ekološka cilja, izgradnja zelenih koridora, kontrola emisija, stimulacija električnih vozila.

Podgorica ekološku dimenziju vezuje za SECAP i praćenje emisija CO₂, kao posledicu ostalih mera, a ne kao zaseban stub.

Bezbednost i ranjive grupe

U oblasti bezbednosti i ranjivih grupa naglasak je izraženiji u podgoričkom planu. Bezbednost kao merljiv cilj, naglasak na deci, osobama sa invaliditetom i rodnom aspektu.

Beograd to obrađuje kroz peti cilj, ali bez ekvivalentne kvantifikacije i bez rodne dimenzije. Ukratko, Beograd je „zeleniji“ na papiru, Podgorica „socijalno osetljivija“.



IV Finansijski okvir planova

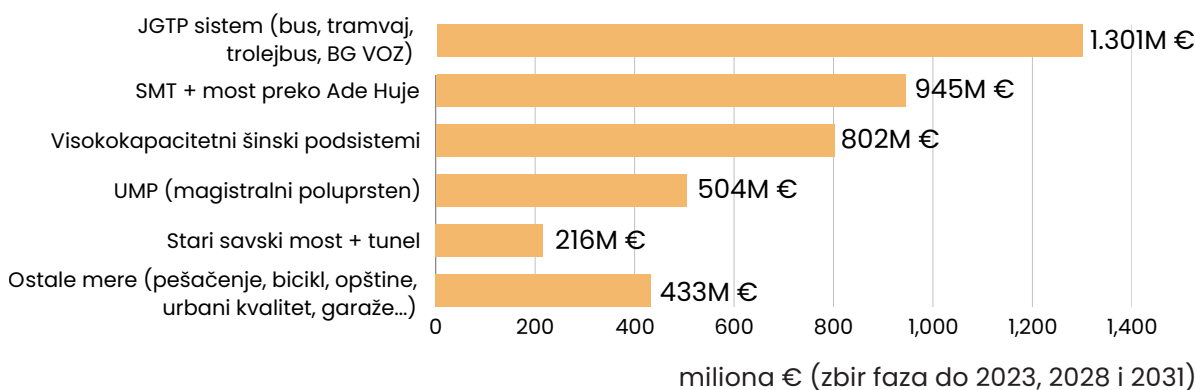
1. Vrednost i struktura akcionih planova

Jedan od pokazatelja obima i ambicije planova jeste i finansijski okvir predviđen za njihovu realizaciju. Akcioni planovi oba SUMP-a sadrže procenu budžeta potrebnog za sprovođenje planiranih mera, pri čemu se između dva grada uočavaju značajne razlike. Beogradski akcioni plan faziran je u tri preseka (do 2023, 2028. i 2031) i sadrži predračun strukture troškova po meri i fazi.

Planirana ulaganja predviđena beogradskim SUMP-om su u iznosu od više milijardi evra, što ukazuje na izrazito ambiciozan investicioni okvir. Sa druge strane, podgorički plan predviđa znatno skromniji finansijski okvir – svega nekoliko miliona evra, pri čemu se najveća pojedinačna stavka odnosi na subvencije za javni prevoz (oko 500.000 evra).

Da bi se beogradski plan procenio realno, treba izdvojiti **metro** – projekat čija je vrednost procenjena na **3.402 miliona evra** (za 30 km, u dve faze: 17 km i 13 km) i koji se finansira iz međudržavnog ugovora, a ne iz redovnog gradskog budžeta¹⁷. Njegovo isključenje daje jasniju sliku investicionog tereta koji bi sam grad nosio kroz SUMP. Sledeći grafik prikazuje strukturu troškova bez metroa, kao i ukupnu vrednost akcionog plana bez metroa, koji **približno iznosi 4,2 milijarde evra**. Prikazani iznos treba posmatrati kao minimalnu procenjenju vrednost akcionog plana, budući da za pojedine meke mere i deo aktivnosti u dokumentu nisu iskazani procenjeni troškovi. Stvarna vrednost plana stoga može biti nešto viša, ali to ne menja zaključak o njegovom finansijskom obimu.

Grafik 3 | Struktura troškova akcionog plana Beograda bez metroa.
Dominiraju sistem JGTP i krupne saobraćajnice.



Procene iz Tabele 7.2 POUM Beograda. Metro (3.402M €) isključen – finansiran iz međudržavnog ugovora. Pojedine meke mere bez dodeljene vrednosti, pa je iznos donja granica.

¹⁷ Ugovor za projektovanje i izgradnju prve linije beogradskog metroa – <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/potpisan-ugovor-za-projektovanje-i-izgradnju-prve-linije-beogradskog-metroa/>.

Najveći deo planiranih ulaganja u Beogradu odnosi se na razvoj sistema javnog gradskog prevoza (oko 1,3 milijarde evra) i izgradnju krupne saobraćajne infrastrukture, pre svega Spoljne magistralne tangente sa mostom preko Ade Huje i Unutrašnjeg magistralnog prstena. Nasuprot tome, mere koje se odnose na aktivnu mobilnost, smanjenje emisija i unapređenje energetske efikasnosti čine znatno manji deo ukupno planiranih ulaganja. Struktura akcionog plana tako pokazuje da je težište investicija usmereno prvenstveno na razvoj javnog prevoza i putne infrastrukture, dok su tzv. „zelene mere“ finansijski znatno skromnije zastupljene.

Grafik 4 | Metro čini gotovo polovinu ukupnog akcionog plana (≈ 7,6 mlrd € sa metroom)

Ostatak plana ≈ 55% (od čega JGTP ≈ 1,3 mlrd, magistrale ≈ 1,45 mlrd)

Metro se finansira iz međudržavnog ugovora – zato se u analizi izdvaja.

metro
≈ 45%



Budući da se projekat metroa finansira kroz poseban međudržavni aranžman, u ovoj analizi njegova vrednost je izdvojena kako bi se jasnije sagledao investicioni okvir koji proizlazi iz samog POUM-a. **Sa uključenim metroom ukupna vrednost akcionog plana dostiže oko 7,6 milijardi evra, pri čemu metro čini gotovo polovinu ukupnih planiranih ulaganja (oko 45%).** Međutim, **i bez metroa akcioni plan Beograda ostaje višestruko obimniji od podgoričkog i obuhvata projekte od strateškog značaja za razvoj gradskog saobraćajnog sistema. Najilustrativnije poređenje: ceo podgorički akcioni plan, sa svim svojim merama, manji je po vrednosti od jedne jedine beogradske stavke – izgradnje nove biciklističke mreže (oko 30 miliona evra).** Ovaj podatak ne ukazuje nužno na slabost podgoričkog plana, već pre svega na razliku u razmeri dva grada i pristupu planiranju.

Razlika između dva plana postaje posebno uočljiva kada se vrednost planiranih ulaganja posmatra u odnosu na broj stanovnika, što je prikazano u tabeli ispod.

Tabela 5 | Vrednost akcionog plana, apsolutno i po stanovniku

Pokazatelj	Beograd	Podgorica
Vrednost akcionog plana (apsolutno, bez metroa)	≈ 4,2 milijarde €	≈ 1,5–2 miliona € (procena)
Stanovništvo obuhvata	≈ 1,2 miliona	≈ 200.000
Vrednost po stanovniku	≈ 3.500 €/st.	≈ 8–10 €/st. (procena)
Vremenski horizont plana	do 2031.	do 2025.

Poređenje po stanovniku potvrđuje da razlika ostaje veoma izražena. Naime, beogradski akcioni plan je u pogledu veličine nekoliko stotina puta veći od podgoričkog. Drugim rečima, razlika nije samo posledica različite veličine gradova, nego odraz suštinski različite ambicije i obuhvata: **beogradski plan nosi krupnu saobraćajnu infrastrukturu (šinski sistemi, magistrale, mostovi), dok je podgorički pretežno sastavljen od mekih i organizacionih mera.** Pri tumačenju treba imati u vidu i dve činjenice: beogradski horizont je duži (do 2031. naspram 2025), a podgorički ukupan iznos je procena, jer deo mera u planu nema dodeljenu novčanu vrednost.

2. Odnos planiranih ulaganja i budžeta gradova

Vrednost akcionih planova potrebno je posmatrati i u odnosu na finansijske kapacitete gradova kako bi se procenila njihova realna ostvarivost. Pritom treba imati u vidu da akcioni planovi predstavljaju višegodišnje investicione okvire, dok su budžeti gradova godišnji finansijski instrumenti. Zbog toga ukupna vrednost plana ne može biti neposredno upoređena sa jednim godišnjim budžetom, već je prikladnije posmatrati prosečna godišnja ulaganja predviđena planovima.

Beograd je tokom posmatranog perioda raspolagao godišnjim budžetom od približno **1,1 do 1,8 milijardi evra**, dok se budžet Podgorice kretao između **90 i 165 miliona evra**. Iako je budžet Beograda približno deset puta veći, oba grada beleže postepeni rast budžetskih prihoda tokom perioda implementacije planova.

Posmatrano kroz prosečna godišnja ulaganja, beogradski akcioni plan (bez metroa) podrazumeva oko **380 miliona evra godišnje**, odnosno približno **četrvinu godišnjeg budžeta grada**. To predstavlja finansijski ambiciozan, ali ostvariv okvir za grad veličine Beograda, posebno imajući u vidu da se deo najvećih infrastrukturnih projekata finansira iz republičkog budžeta, međunarodnih kredita ili kroz posebne finansijske aranžmane.

Nasuprot tome, procenjena godišnja vrednost podgoričkog akcionog plana iznosi svega oko **300–400 hiljada evra**, odnosno približno **0,2–0,3% godišnjeg budžeta Glavnog grada**. Takav finansijski okvir ukazuje da plan ne predstavlja značajnije budžetsko opterećenje i da se najveći deo predviđenih mera može realizovati u okviru redovnih aktivnosti lokalne samouprave ili uz podršku nacionalnih i međunarodnih izvora finansiranja.

Tabela 6 | Godišnje prosečno ulaganje iz plana kao udeo u godišnjem budžetu grada

Pokazatelj	Beograd	Podgorica
Akcioni plan, ukupno (bez metroa)	≈ 4,2 milijarde €	≈ 1,5–2 miliona €
Trajanje plana	≈ 11 god. (2020–2031)	≈ 6 god. (2020–2025)
Prosečno godišnje iz plana	≈ 380 mil. €	≈ 0,3–0,4 mil. €
Godišnji budžet grada (okvirno)	≈ 1,6 mlrd €	≈ 130–160 mil. €
Udeo plana u godišnjem budžetu	≈ 24%	≈ 0,2–0,3%

Posebno je značajno istaći da Grad Beograd već izdvaja veoma veliki deo budžeta za oblast saobraćaja.



U budžetu za 2026. godinu rashodi za organizaciju saobraćaja i saobraćajnu infrastrukturu činili su oko **jedne trećine ukupnog budžeta grada (33,6%)**,¹⁸ što ovu oblast čini najvećom pojedinačnom rashodnom stavkom. Međutim, kako pokazuje analiza, visoka izdvajanja za saobraćaj nisu nužno bila usmerena na realizaciju prioriteta definisanih POUM-om, već prvenstveno na izgradnju i održavanje saobraćajnica i subvencionisanje javnog prevoza, umesto na mere promene *modal split*-a.

U Podgorici su kapitalni izdaci 2025. iznosili oko 87 mil. € (oko 57% budžeta), od čega najveći deo na lokalnu infrastrukturu.¹⁹

Posmatrano u celini, finansijski kapaciteti gradova sami po sebi ne objašnjavaju razlike u implementaciji dva plana. Beogradski plan jeste znatno finansijski zahtevniji, ali njegova realizacija nije bila nedostižna za grad takve veličine. Istovremeno, podgorički plan predstavljao je relativno skroman finansijski zahvat. To upućuje na zaključak da razlike u sprovođenju planova treba tražiti pre svega u postavljenim prioritetima, institucionalnim kapacitetima i kontinuitetu sprovođenja, a ne isključivo u raspoloživim finansijskim sredstvima.



¹⁸ Organizacija saobraćaja pojedinačno najveća stavka budžeta Beograda 2026. — 63,84 mlrd RSD / 33,56% — <https://www.radiostoplus.com/usvojen-budzet-grada-beograda-za-2026-godinu/>.

¹⁹ Kapitalni izdaci Podgorice 2025. — 87,08 mil. € / ≈ 57% budžeta — <https://gradski.me/budzet-glavnog-grada-planiran-u-iznosu-od-153-miliona-20-vise-nego-ove-godine-za-kapitalne-projekte-87-miliona/>.

V Pet godina implementacije: šta je ostvareno?

1. Očekivani efekti pune implementacije

Pre nego što se proceni stepen realizacije planiranih mera, korisno je sagledati kakve su promene oba plana predviđala u slučaju njihove potpune implementacije. Planovi ne definišu iste pokazatelje niti polaze od istih početnih uslova, zbog čega

se očekivani efekti razlikuju i po obimu i po prirodi. U nastavku su prikazane ključne ciljne vrednosti preuzete iz samih planova, odnosno pokazatelji kojima su gradovi merili očekivani uspeh sprovođenja svojih planova.

Beograd — efekat pune realizacije POUM-a



Puna realizacija beogradskog POUM-a podrazumevala bi pre svega očuvanje već visokog udela održivih vidova prevoza (oko 77%), uz postepeno smanjenje upotrebe putničkog automobila i značajno unapređenje biciklističkog saobraćaja. **Najveći kvantitativni iskorak plan predviđa upravo u razvoju biciklističke infrastrukture (uvećanu skoro pet puta – sa 102 km na 493 km), kao i petostruko veći udeo biciklizma u ukupnom broju putovanja,** dok su ciljevi u oblasti smanjenja emisija i potrošnje energije definisani kvalitativno, bez precizno određenih ciljnih vrednosti.

Tabela 7 | Beograd — bazne i ciljne vrednosti pri punoj realizaciji POUM-a

Pokazatelj	Postojeće stanje	Cilj (pun POUM)
Udeo automobila	24%	20%
Udeo biciklizma	0,8%	4%
Biciklistička mreža	102 km	493 km
Udeo javnog prevoza	50%	≥ 48%
Pešačenje	25%	25%
Održivi vidovi ukupno	75,8%	≈ 77%
Emisije i potrošnja energije	—	smanjenje

Podgorica — efekat pune realizacije SUMP-a (do 2025)

Za razliku od Beograda, podgorički plan predviđa **znatno izraženiju promenu početnog stanja**. Ciljevi obuhvataju trostruko povećanje udela održivih vidova prevoza, unapređenje kvaliteta javnog prevoza i to tako da učestalost dolazaka

bude dvostruko veća, , oko trećine manje nezgoda sa povređenima, otprilike prepolovljen broj dece koja autom dolaze u školu, potpuna naplata kazni, podmladena flota i osetno usporen rast motorizacije.



Međutim, imajući u vidu veoma nizak početni udeo održive mobilnosti, čak i u slučaju pune realizacije plana, Podgorica bi i dalje ostala grad u kojem dominira upotreba putničkog automobila (oko 70% motorizovanih putovanja). Drugim rečima, plan pre svega predviđa značajan pomak ka održivijoj mobilnosti, ali ne radikalnu promenu postojećeg sistema, odnosno obrasca kretanja.

Tabela 8 | Podgorica — bazne i ciljne vrednosti pri punoj realizaciji POUM-a

Pokazatelj	Bazno (2018)	Cilj (2025)
Održivi modal split	11%	preko 30%
Frekvencija gradskih linija	30 min	15 min
Frekvencija prigradskih linija	120 min	60 min
Nezgode s povređenima	527	369
Deca autom u školu (osn./sred.)	27% / 20%	13% / 10%
Naplata kazni za parkiranje	25,11%	100%
Prosečna starost vozila JGP	16 god	14 god
Zadovoljstvo građana JGP-om	13%	preko 20%
Godišnji porast motorizacije	6,6%	ispod 3%

Posmatrani zajedno, planovi imaju različitu razvojnu logiku. Beogradski POUM prvenstveno nastoji da očuva već visok

udeo održivih vidova prevoza i unapredi pojedine segmente sistema, naročito biciklističku infrastrukturu.

2. Procena implementacije planova

Nakon sagledavanja ciljeva koje su planovi postavili, u nastavku se razmatra u kojoj meri su oni ostvareni tokom prvih pet godina implementacije. Analiza se zasniva na javno dostupnim podacima, zvaničnim izveštajima, dostupnim informacijama o realizaciji pojedinačnih mera i terenskim uvidima.

Pri tome treba imati u vidu tri ograničenja. Prvo, javna vidljivost pojedinih mera ne mora nužno odgovarati njihovoj stvarnoj realizaciji, budući da se infrastrukturni projekti znatno lakše prate od organizacionih i regulatornih mera. Drugo, dostupni izvori razlikuju se po obimu i kvalitetu informacija. Treće, poređenje dva grada nije potpuno simetrično, jer je podgorički plan bio predviđen do 2025. godine, dok je beogradski plan usvojen do 2031. godine. Zbog toga se implementacija u Beogradu procenjuje na polovini planskog perioda, dok se u Podgorici ocenjuje gotovo završen ciklus sprovođenja.

2.1. Beograd: slabljenje institucionalne podrške

Analiza implementacije POUM-a u Beogradu ukazuje da nakon njegovog usvajanja nije obezbeđen kontinuitet institucionalne i političke podrške neophodan za dosledno sprovođenje plana. Naime, period nakon decembra 2020. godine obeležile su kadrovske promene u nadležnim sekretarijatima, dok je početak implementacije bio praćen lokalnim izborima i dugotrajnim periodom privremenog finansiranja, što je dodatno otežalo kontinuitet rada gradske uprave. Nakon toga usledio je novi ciklus organizacionih i kadrovskih promena.



Prema oceni stručnjaka koji su učestvovali u izradi POUM-a, plan je nakon početnog perioda postepeno izgubio institucionalno „vlasništvo“ („stakeholder ownership“). Iako je radna grupa za praćenje implementacije formalno uspostavljena, nisu dostupni izveštaji o njenom radu niti redovne procene stepena realizacije planiranih mera. Istovremeno, dostupni podaci ukazuju da su pojedine gradske aktivnosti planirane i sprovedene mimo prioriteta definisanih POUM-om, a u pojedinim slučajevima i suprotno njegovim osnovnim ciljevima. Imajući u vidu da se period sprovođenja POUM-a završava tek 2031. godine, očuvanje institucionalnog kontinuiteta u preostalom periodu implementacije predstavlja jedan od ključnih preduslova za ostvarivanje njegovih ciljeva.

2.1.1. Pešačenje

Mere za unapređenje pešačkog saobraćaja nisu sprovedene sistemski, već pre svega kroz pojedinačne intervencije ograničenog obima.

Proširenje pešačke zone prema savskoj padini, koje je bilo predviđeno POUM-om, nije realizovano, dok su izvedene

intervencije uglavnom bile ograničene na područje oko Skadarske ulice. Imajući u vidu da je Akcioni plan predviđao unapređenje najmanje 10 do 15 kilometara pešačkih površina godišnje, realizovani obim radova ostao je znatno ispod planiranog.



Istovremeno, u posmatranom periodu sprovedene su i pojedine intervencije koje nisu bile u skladu sa ciljevima POUM-a. Na pojedinim lokacijama ukinuti su pešački prelazi, čime su pešačke rute produžene i manje direktne, prvenstveno radi povećanja protočnosti motornog saobraćaja. Takve intervencije ukazuju da su u pojedinim slučajevima prioriteti upravljanja saobraćajem bili usmereni ka povećanju kapaciteta za motorna vozila, a ne ka unapređenju uslova za pešačenje, što nije u skladu sa osnovnim principima održive urbane mobilnosti.

2.1.2. Biciklistički saobraćaj

Biciklistički saobraćaj predstavlja jednu od ključnih oblasti za ocenu implementacije beogradskog POUM-a, budući da je plan predvideo povećanje udela biciklizma u ukupnom broju putovanja sa 0,8% na 4%,

kao i proširenje biciklističke mreže sa 102 na 493 kilometra. Upravo zbog toga, stepen realizacije mera u ovoj oblasti predstavlja jedan od najznačajnijih pokazatelja uspešnosti sprovođenja plana.



U periodu 2020–2025. godine izgrađeno je oko 20 kilometara novih biciklističkih staza, najvećim delom u okviru razvoja kompleksa Beograd na vodi. Posmatrano u apsolutnim brojevima, to predstavlja veći obim od onoga koji je u istom periodu ostvaren u Podgorici. Međutim, u odnosu na ciljeve predviđene POUM-om, odnosno, povećanje mreže sa 102 km na 493 km, postignuto je znatno ispod dinamike potrebne za dostizanje planiranog udela biciklizma u iznosu od 4% u modalnoj raspodeli putovanja.²⁰

²⁰ Biciklisti u Beogradu — novi kilometri staza nikako da osvanu — <https://www.rts.rs/lat/vesti/drustvo/5423675/biciklisti-u-beogradu-moraju-da-se-snalaze--novi-kilometri-staza-nikako-da-osvanu-.html>.

Istovremeno, deo izgrađene infrastrukture nije zadržan. Tokom posmatranog perioda ukinute su biciklističke staze u ulicama Nikole Dobrovića, Vasinoj, Crnogorskoj i Studentskoj ulici kod Ulice 11. aprila, dok su pojedine deonice pretvorene u zajedničke pešačko-biciklističke površine. Posebno je ilustrativan primer Crnogorske ulice, gde je biciklistička staza uklonjena svega nekoliko

godina nakon izgradnje. Takve intervencije ukazuju na izostanak doslednosti u sprovođenju plana – grad gradi i ruši istu infrastrukturu u rasponu od jednog mandata. Ne postoji kontinuitet u razvoju biciklističke infrastrukture što otežava ostvarivanje dugoročnih ciljeva definisanih planom.



Ni druge mere predviđene POUM-om nisu značajnije napredovale. Sistem javnih bicikala nije uspostavljen, iako je postupak javne nabavke bio pokrenut, ugovor nije potpisan.²¹ S druge strane, razvoj deljene mobilnosti se odvijao uglavnom kroz pojedinačne inicijative privatnog sektora, bez sistemske podrške grada na način koji je POUM predvideo, tj. u vidu regulatornog okvira, namenskih parking mesta ili integracije sa javnim prevozom.

Posmatrano u celini, sprovedene aktivnosti ne ukazuju na sistemsku transformaciju uslova za razvoj biciklističkog saobraćaja. Uprkos pojedinačnim infrastrukturnim ulaganjima, realizacija mera ostala je ograničena u odnosu na ambiciju plana,

dok su ulaganja i dalje dominantno bila usmerena na infrastrukturu namenjenu motornom saobraćaju. Sveukupno gledano – ne postoji trend razvoja u korelaciji sa *modal splitom*-om, već čak suprotno od ciljeva održive urbane mobilnosti.

2.1.3. Javni prevoz

U periodu 2020–2025. godine najveći deo ulaganja u javni prevoz odnosio se na obnovu voznog parka. Nabavljeno je 25 novih tramvaja,²² pokrenute su nabavke dodatnih 100 tramvaja, kao i tenderi za 130 zglobnih autobusa na CNG pogon i 170 solo

autobusa. Aktivnosti su, međutim, bile usmerene pre svega na obnovu vozila, dok su mere koje se odnose na unapređenje funkcionisanja sistema javnog prevoza u većoj meri izostale.



Istovremeno, Beograd je uveo besplatan javni prevoz za sve korisnike, čime je postao jedini evropski grad ove veličine sa takvim modelom finansiranja. Reč je o značajnoj socijalnoj meri, ali dostupni podaci ne ukazuju da je ona zaustavila dugoročan pad udela javnog prevoza u modalnoj raspodeli putovanja.

²⁰ Biciklisti u Beogradu – novi kilometri staza nikako da osvanu – <https://www.rts.rs/lat/vesti/drustvo/5423675/biciklisti-u-beogradu-moraju-da-se-snalaze--novi-kilometri-staza-nikako-da-osvanu-.html>.

²¹ Helbiz odustao – plan za sistem javnih bicikala u Beogradu se menja – <https://srda.rs/helbiz-odustao-plan-se-menja-da-li-ce-beograd-dobiti-sistem-javnih-bicikli/>.

²² GSP Beograd nabavlja još 100 novih tramvaja – <https://n1info.rs/biznis/gsp-beograd-nabavlja-jos-100-novih-tramvaja/>.

Realizacija strukturnih mera predviđenih POUM-om bila je znatno skromnija. **Nisu ostvarena značajnija unapređenja šinskih podсистема, uključujući tramvajsku mrežu i BG VOZ, dok razvoj putničkog rečnog prevoza, koji je plan prepoznao kao jednu od mera prilagođenih specifičnom geografskom položaju Beograda, nije sproveden.** Tako su ulaganja dominantno bila usmerena na obnovu postojećeg sistema, a ne na povećanje njegovog kapaciteta i konkurentnosti.

Jedan od ključnih preduslova za povećanje atraktivnosti javnog prevoza jeste obezbeđivanje njegovog prioriteta u uličnoj mreži. **Međutim, tokom posmatranog perioda mreža žutih traka nije značajnije proširena, dok prioritet vozila javnog prevoza na semaforisanim raskrsnicama nije sistemski uveden.** Posledično, prosečne putne brzine ostale su niske, stoga vozila javnog prevoza, iako nova i udobnija, sama po sebi ostaju slaba alternativa putničkom automobilu.



U tom smislu može se zaključiti da nisu dosledno primenjene ni tzv. „push and pull“ mere predviđene POUM-om. Plan je polazio od pretpostavke da se atraktivnost javnog prevoza povećava istovremenim unapređenjem njegove brzine, pouzdanosti i kvaliteta, uz postepeno ograničavanje pogodnosti za korišćenje putničkog automobila. Međutim, u posmatranom periodu trend da je relativno „lako“ voziti auto u Beogradu, a ponekada „teško“ ići javnim prevozom se nije promenio iz razloga što su sprovedene mere bile usmerene na obnovu voznog parka, dok su intervencije koje bi javnom prevozu obezbedile stvarnu prednost u odnosu na automobil uglavnom izostale.

Posebno treba istaći da je unapređenje šinskog sistema predstavljalo jednu od ključnih strateških mera POUM-a. **Međutim, do 2025. godine nisu preduzeti značajniji koraci ka unapređenju BG VOZ-a kao postojećeg gradskog i prigradskog železničkog sistema, koji je uz relativno**

skromna ulaganja mogao predstavljati važan oslonac održive mobilnosti i poneti veći deo putovanja. Umesto nadogradnje postojećeg sistema, najveći deo pažnje i sredstava usmeren je na razvoj metroa kao potpuno novog šinskog sistema.



2.1.4. Upravljanje parkiranjem

Rezultati u oblasti upravljanja parkiranjem su neujednačeni. S jedne strane, sprovedene su destimulativne mere za automobil tako što je smanjeno vremensko ograničenje parkiranja u centru, pa je to sprečilo dugotrajno zadržavanje vozila. S druge strane, na pojedinim lokacijama povećavan je broj parking mesta, što je stimulatívna mera za automobilski saobraćaj i deluje u suprotnom pravcu. Na taj način istovremeno su sprovedene mere koje destimulišu, ali i mere koje podstiču upotrebu putničkog automobila, zbog čega je njihov ukupni efekat na promenu

obrazaca mobilnosti teško jednoznačno oceniti.

Evropska praksa održive mobilnosti pokazuje da cilj parking politike nije kontinuirano povećavanje broja parking mesta, već upravljanje potražnjom za parkiranjem i postepeno smanjenje zavisnosti od putničkog automobila. Takav pristup može biti uspešan samo ukoliko ga prate kvalitetan javni prevoz, razvijena biciklistička infrastruktura i bezbedni pešački koridori.

2.1.5. EXPO 2027 kao novi okvir saobraćajnih ulaganja

U poslednjim godinama posmatranog perioda značajan deo saobraćajnih ulaganja u Beogradu vezuje se za pripreme za EXPO 2027, dok je veza tih ulaganja sa ciljevima POUM-a često posredna ili nedovoljno jasna. Metro, obnova voznog parka i izgradnja novih mostova realizuju se u dinamici uslovljenoj pripremama za EXPO 2027. Deo toga jeste

u skladu sa planom (metro, električni autobusi), drugi deo nije ili mu je suprotan (proširenja kolovoza, kružni tokovi za automobile, ukidanje biciklističkih staza). U istom periodu uveden je besplatan javni prevoz za sve korisnike.²³ Iako ova mera nije bila predviđena POUM-om i nosi rizik da privuče korisnike sa pešačenja i bicikla, njen značaj kao socijalne mere nije sporan.



Kada veliki infrastrukturni projekti sa fiksnim rokom, poput EXPO-a, postanu dominantan okvir saobraćajne politike, prioritet prirodno postaju vidljivost i izgradnja kapaciteta u okviru rokova realizacije, dok mere koje dugoročno menjaju svakodnevne obrasce mobilnosti ostaju u drugom planu. Upravo zato, uprkos značajnoj kupovini novih vozila, javni prevoz i dalje gubi putnike i nije postao konkurentniji putničkom automobilu onako kako je planirano, jer se strukturni problemi poput brzine, pouzdanosti i šinskog kapaciteta ne rešavaju u meri u kojoj je POUM predviđao.

2.2. Podgorica: postepena, ali dosledna implementacija

Kod Podgorice je slika bitno drugačija. Razmera je manja, ali pravac kretanja prati ono što je SUMP postavio, i plan je ostao radni dokument uprave. Radi jasnijeg poređenja, u nastavku je implementacija SUMP-a u Podgorici predstavljena po istim oblastima kao u prethodnom delu.

2.2.1. Pešačenje

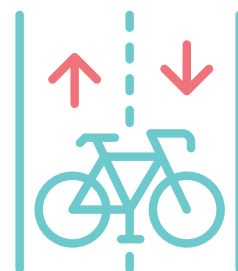
Za razliku od Beograda, gde je širenje pešačke zone zastalo, Podgorica je centar aktivno pešački uređivala – rekonstruisane su ulice Balšića, Miljana Vukova i Vasa Raičkovića (poslednja sa eksplicitnim fokusom na bezbednost dece kod škola), a Ulica slobode, glavni gradski potez, prevedena je u režim pešačke zone.²⁴ Istovremeno, treba ukazati i na

ograničenja implementacije: sprovođenje tog režima u Ulici slobode slabo se kontroliše, pa vozila i posle dozvoljenog termina koriste ulicu kao prolaz, zbog čega pešačka zona delom ostaje na papiru.²⁵ Ipak, smer intervencija jasno i dosledno prati ono što plan traži, a što nije u potpunosti slučaj u Beogradu, gde su pešački prelazi ukidani.

2.2.2. Biciklistički saobraćaj

Biciklistička infrastruktura gradi se selektivno, ali po savremenom profilu: rekonstrukcija Bulevara Vojislavljevića (3,2 km) obuhvata obostrane biciklističke staze, trotoare i zelene pojaseve²⁶, uz kontinuirano partnerstvo sa NVO Biciklo.me na kampanjama i edukaciji²⁷. Obim je skroman – po apsolutnom broju kilometara Beograd je u istom periodu izgradio više (oko 20 km naspram svega nekoliko u Podgorici). Međutim, između dva grada postoje dve važne razlike: u Podgorici se staze grade, a ne ukidaju, i grade se po savremenom, integrisanom

profilu (staza, trotoar, zeleni pojas zajedno). U Beogradu je deo izgrađenog nastao uz nove ulice (u Beogradu na vodi), a deo postojećeg je istovremeno uklanjan, zarad automobila.



²⁴ Centar Podgorice postaje pešačka zona – <https://www.portalanalitika.me/clanak/senic-centar-podgorice-postaje-pjesacka-zona>.

²⁵ Parkiranje u pešačkoj zoni Ulice slobode uprkos zabrani – <https://gradski.me/podgorica/novi-izgled-stare-navike-parkiranje-u-pjesackoj-zoni-ulice-slobode-uprkos-zabrani/>

²⁶ Zeleni pojasevi, pametna signalizacija i biciklističke staze na novom bulevaru u Podgorici – <https://investitor.me/2025/05/13/zeleni-pojasevi-pametna-signalizacija-i-biciklisticke-staze-ovako-ce-izgledati-novi-bulevar-u-podgorici/>

²⁷ NVO Biciklo.me – biciklistička zajednica i kampanje u Podgorici – <https://biciklo.me/>

2.2.3. Javni prevoz

Gradski i prigradski linijski prevoz prešao je na javnog operatera (Putevi d.o.o.), čime je realizovana jedna od centralnih mera – raniji model sa tri privatna prevoznika zamenjen je javnim preduzećem²⁸. Uvode se nove linije (npr. 53b Zabjelo–Komani), red vožnje se redovno ažurira, a informisanje putnika uživo (praćenje vozila, red vožnje, stajališta) ostvaruje funkcionalnost predviđenu aplikacijom KLIK PODGORICA, makar kroz postojeće platforme²⁹. Flota se obnavlja – uvedeni su novi, klimatizovani autobusi prilagođeni osobama sa invaliditetom, uz najavu dalje

nabavke³⁰. Uz to, uveden je besplatan prevoz za učenike osnovnih i srednjih škola (od školske 2023/2024)³¹; za razliku od beogradskog besplatnog prevoza za sve, podgorička mera je ciljana upravo na grupu koju plan izdvaja – decu koja u školu dolaze automobilom.

Razmere institucionalnih promena najjasnije se vide poređenjem stanja pre usvajanja SUMP-a i nakon reorganizacije javnog prevoza, a što je predstavljeno u tabeli ispod.

Tabela 9 | Javni prevoz Podgorice – pre i posle reorganizacije (primarni izvori)

Pokazatelj	Pre SUMP-a (≈ 2018–2019)	Posle reorganizacije (maj 2026) ³²
Broj linija	30 (13 gradskih + 17 prigradskih)	29 (19 autobuskih + 10 kombi)
Vozni park (u upotrebi)	nije iskazan brojem u planu	62 autobusa + 19 kombi = 81 vozilo
Organizacija prevoza	tri privatna prevoznika	javni operater
Prosečna starost autobusa	18 godina	obnavljanje flote (novi, klimatizovani)
Evidencija putnika / karata	nije bila dostupna	dnevne karte: 1.285–8.661 (zavisno od dana)
Frekvencija	≈ 30 min	cilj plana: 15 min (delom ostvaren)

²⁸ RJ Linijski prevoz – Putevi d.o.o. Podgorica, novosti – <https://putevi.me/category/rj-linijski-prevoz/novosti-rj-linijski-prevoz/>

²⁹ Gradski saobraćaj Podgorica – informisanje putnika – <https://podgorica.me/gradski-saobracaj/>

³⁰ Novi autobusi na ulicama Podgorice – <https://www.cdm.me/drustvo/novi-autobusi-na-ulicama-podgorice-pocetkom-naredne-godine/>

³¹ Besplatan gradski prevoz za učenike u Podgorici – <https://mondo.me/Info/Drustvo/a1263701/Podgorica-Besplatni-gradski-prevoz-za-ucenike-i-od-1-oktobra.html>

³² Besplatni-gradski-prevoz-za-ucenike-i-od-1-oktobra.html

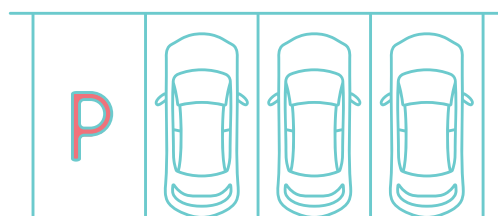
Stanje posle reorganizacije: Izvor – dopis Sekretarijata za saobraćaj Glavnog grada Podgorica, na osnovu Izveštaja o realizovanim aktivnostima u Sektoru za linijski prevoz putnika za maj 2026: 29 vozni linija, od toga 19 autobuskih (62 autobusa) i 10 kombi linija (19 kombi vozila). Broj prodatih dnevnih karata u maju 2026: minimalno 1.285, maksimalno 8.661 (zavisno od radnog dana, praznika i školske godine).

Rezultate treba tumačiti uz dve metodološke napomene. Prvo, broj linija nije porastao – čak je za jednu manji (30 → 29) – ali je suština promene u tipu mreže (uvođenje kombi linija za pojedine pravce) i, pre svega, u tome ko prevoz vodi i da li se uopšte meri. Prelazak sa tri privatna prevoznika na javnog operatera, uz uvođenje evidencije karata i obnovu flote, jeste upravo ona promena strukture koju je SUMP tražio – i koja u Beogradu, kako je pokazano, nije sprovedena (tamo su

kupljena vozila, ali bez strukturne reforme mreže i prioriteta). Drugo, podaci su iz dva različita izvora i dva trenutka (plan vs. mesečni izveštaj za maj 2026), pa ih treba shvatiti kao snimak pre i posle, a ne kao kontinuirani vremenski niz. Uprkos tim ograničenjima, podaci ukazuju na jasan smer promena. **Podgorica je javni prevoz institucionalno preuredila, dok je on u Beogradu ostao strukturno isti, ali je postao besplatan i znatno obnovljen vozni park sa ekološki prihvatljivijim vozilima.**

2.2.4. Upravljanje parkiranjem

Sistem zona naplate (tri zone) sa SMS plaćanjem je u funkciji i predstavlja operativni instrument upravljanja tražnjom u centru – preduslov za push-and-pull logiku koju plan zagovara³³. Za razliku od beogradskog mešovitog slučaja (gde se istovremeno smanjivalo vreme zadržavanja i povećavao broj mesta), podgorički potez je jednoznačno u pravcu plana.



2.2.5. Institucionalni okvir i monitoring

Ono što ostaje nejasno jeste sudbina formalnih strateških dokumenata čije je donošenje bilo predviđeno SUMP-om (Strategija parkiranja, Strategija biciklizma i Plan pešačke infrastrukture). Iako nije isključeno da su pojedini dokumenti izrađeni ili usvojeni, o tome nisu dostupne javne informacije. To otežava praćenje sprovođenja plana i ukazuje da transparentnost monitoringa u Podgorici, kao i u Beogradu, ostaje ograničena.

Istovremeno, raspoloživi podaci ukazuju da je u Podgorici, uprkos tim ograničenjima,

obezbeđen veći kontinuitet sprovođenja SUMP-a. Iako se uzročno-posledična veza ne može sa sigurnošću dokazati, čini se da je kontinuirana podrška međunarodnih partnera doprinela tome da pitanja održive urbane mobilnosti ostanu među prioritetima lokalne uprave i nakon usvajanja plana. U Beogradu takav kontinuitet nije bio jednako izražen, budući da je nakon usvajanja POUM-a izostao vidljiv mehanizam koji bi obezbedio njegovo sistematsko sprovođenje i praćenje.

³³ Parking servis Podgorica – opšta parkirališta i zone – <https://parkingservispbg.me/usluge/opsta-parkirališta-zone/>

3. Životna sredina i buka

3.1. Pristup zaštiti životne sredine

I beogradski i podgorički plan održive urbane mobilnosti polaze od pretpostavke da održiva mobilnost treba da doprinese unapređenju kvaliteta života i smanjenju negativnih uticaja saobraćaja na životnu sredinu. Međutim, ova dva plana ovoj temi pristupaju na različit način.



Beogradski SUMP zaštitu životne sredine postavlja kao jedan od centralnih stubova održive mobilnosti. Održiva mobilnost definiše se kao instrument za smanjenje zagađenja vazduha, emisija gasova sa efektom staklene bašte, buke, potrošnje fosilnih goriva i degradacije urbanog prostora, dok su među ključnim ciljevima plana smanjenje zagađenja i emisija, unapređenje kvaliteta urbanog okruženja i razvoj elektromobilnosti.



Podgorički SUMP takođe prepoznaje značaj zaštite životne sredine, ali joj pristupa drugačije. Zaštita životne sredine nije izdvojena kao poseban strateški cilj, već se posmatra kao očekivani rezultat sprovođenja mera održive mobilnosti. Za razliku od beogradskog plana, ne predviđa poseban skup mera usmerenih na razvoj zelene infrastrukture ili povećanje zelenih površina, već unapređenje životne sredine očekuje prvenstveno kroz smanjenje automobilske saobraćaja i razvoj održivih vidova kretanja.

3.2. Ciljevi i mere

Oba plana predviđaju razvoj pešačke i biciklističke infrastrukture, unapređenje javnog prevoza i smanjenje zavisnosti od putničkog automobila kao osnovne instrumente za smanjenje negativnih uticaja saobraćaja na životnu sredinu. Ipak, razlika se ogleda u stepenu razrade i načinu na koji su ekološki ciljevi operacionalizovani.

Beogradski plan zaštitu životne sredine integriše kroz gotovo sva prioritetna područja delovanja. Mere aktivne mobilnosti obuhvataju unapređenje pešačke i biciklističke infrastrukture, razvoj pešačkih i integrisanih ulica, superblokova i sistema javnih bicikala, pri čemu se ove intervencije posmatraju istovremeno kao saobraćajne, ekološke i

urbanističke mere. Plan dodatno predviđa razvoj javnog prevoza, multimodalnosti, sistema deljene mobilnosti, upravljanja parkiranjem i elektromobilnosti, **kao i mere usmerene na unapređenje biodiverziteta, razvoj zelenih koridora i sanaciju degradiranih prostora.** Time se zaštita životne sredine povezuje sa kvalitetom javnog prostora, klimatskom otpornošću i kvalitetom života građana.

Podgorički SUMP najveći akcenat stavlja na unapređenje javnog prevoza, racionalizaciju upotrebe putničkog automobila, razvoj biciklističke i pešačke infrastrukture i podsticanje aktivne mobilnosti. Ekološki efekti ovih mera prvenstveno se ogledaju u očekivanom smanjenju emisija zagađujućih materija, gasova sa efektom staklene bašte i buke. **Za razliku od beogradskog plana, pitanja povećanja zelenih površina, zelene infrastrukture i klimatske otpornosti nisu razrađena kroz poseban skup mera niti su praćena zasebnim indikatorima.**

3.3. Kvalitet vazduha nakon usvajanja planova

Monitoring kvaliteta vazduha pokazuje značajne razlike između Beograda i Podgorice kada je reč o nivou zagađenja, ali i određene sličnosti u pogledu dominantnih izvora emisija.

Podaci Gradskog zavoda za javno zdravlje Beograda za period 2021–2024. godine³⁴ pokazuju da se najviše koncentracije azot-dioksida (NO_2) kontinuirano beleže na mernim mestima smeštenim uz najopterećenije gradske saobraćajnice. Iako su između pojedinih godina prisutne manje oscilacije, **ne uočava se jasan trend smanjenja koncentracija NO_2 na lokacijama sa najvećim intenzitetom saobraćaja.** Tokom čitavog posmatranog perioda više mernih mesta beleži koncentracije koje dostižu ili premašuju godišnju graničnu vrednost od $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, pri čemu su među najopterećenijim lokacijama Bulevar despota Stefana, Čukarička padina, Ada Ciganlija i pojedine druge centralne gradske saobraćajnice. Ovakvi podaci ukazuju da zagađenje povezano sa drumskim saobraćajem

ostaje jedan od značajnih izazova kvaliteta vazduha u Beogradu.

Podaci za 2022. godinu dodatno ilustruju ovakav obrazac. Na mernoj stanici Beograd – Despota Stefana izmerena je prosečna godišnja koncentracija NO_2 od $54 \mu\text{g}/\text{m}^3$, čime je prekoračena godišnja granična vrednost od $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Na istoj stanici evidentirano je 20 dana sa prekoračenjem dnevne granične vrednosti, dok je satna granična vrednost od $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ prekoračena čak 85 puta. Istovremeno, podaci o nacionalnim emisijama pokazuju da saobraćaj učestvuje sa oko 41% u ukupnim emisijama azot-dioksida, što ga čini najvećim pojedinačnim izvorom ovog zagađivača.³⁵



- ³⁴ Gradski zavod za javno zdravlje Beograd, Analiza zdravstvenog stanja stanovnika Beograda u 2021. godini, str. 39; Gradski zavod za javno zdravlje Beograd, Analiza zdravstvenog stanja stanovnika Beograda u 2022. godini, str. 42; Gradski zavod za javno zdravlje Beograd, Analiza zdravstvenog stanja stanovnika Beograda u 2023. godini, str. 42; Gradski zavod za javno zdravlje Beograd, Analiza zdravstvenog stanja stanovnika Beograda u 2024. godini, str. 45.
- ³⁵ Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI), Analiza godišnjeg izveštaja o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji za 2022. godinu, jun 2024. godine, str. 17.

Najnoviji dostupni podaci potvrđuju da problem nije prevaziđen. Analiza RERI za 2025. godinu ukazuje da je tokom 2025. godine na mernoj stanici Beograd – Mostar satna granična vrednost NO₂ prekoračena 22 puta, odnosno više nego što važeći propisi Republike Srbije dozvoljavaju na godišnjem nivou.³⁶ **Posmatrano u celini, podaci za period 2021–2025. ne ukazuju na jasan i kontinuiran trend smanjenja koncentracija NO₂ na lokacijama sa najvećim saobraćajnim opterećenjem.**

Za razliku od Beograda, podaci Agencije za zaštitu životne sredine Crne Gore za period 2021–2024. godine pokazuju da su srednje godišnje koncentracije azot-dioksida (NO₂) u Podgorici tokom ovog perioda ostale ispod propisane granične vrednosti, kao i srednje godišnje koncentracije suspendovanih čestica PM₁₀.³⁷ **Istovremeno, monitoring kvaliteta vazduha na teritoriji Podgorice pokazuje da se najveće koncentracije zagađujućih materija kontinuirano registruju u blizini prometnih saobraćajnica i većih raskrsnica, pri čemu se drumski saobraćaj i dalje identifikuje kao jedan od dominantnih izvora emisija NO₂ u urbanim sredinama. Dostupni podaci ne ukazuju na značajnije**

pogoršanje kvaliteta vazduha, ali ni na jasan trend poboljšanja koji bi se mogao povezati sa sprovođenjem mera održive urbane mobilnosti.

Posebno je indikativno da Izveštaj o realizaciji *Programa monitoringa vazduha na teritoriji Glavnog grada Podgorice u 2024. godini* među prioritetnim merama za unapređenje kvaliteta vazduha eksplicitno navodi podršku implementaciji Plana održive urbane mobilnosti. Kao prioriteti izdvajaju se unapređenje javnog prevoza, smanjenje upotrebe individualnih automobila, razvoj pešačke i biciklističke infrastrukture, podsticanje primene vozila sa čistijim pogonom, povećanje zelenih površina i uspostavljanje zelenih barijera radi zaštite od prašine i buke. Time se potvrđuje da se mere predviđene SUMP-om i dalje smatraju jednim od ključnih instrumenata za unapređenje kvaliteta vazduha u Podgorici, ali i da ostaje dosta prostora za pomak.³⁸ Takođe, ovo je jedan od primera usklađenosti između strategija i izveštaja usvojenih od različitih institucija, a u domenu urbane mobilnosti – što je svojstveno Crnoj Gori, za razliku od Srbije, odnosno planskih dokumenata donetih u Beogradu – o čemu je već bilo reči u uvodnom delu.



Komparativno posmatrano, monitoring pokazuje da je problem saobraćajnog zagađenja vazduha izraženiji u Beogradu, dok Podgorica beleži povoljnije pokazatelje kvaliteta vazduha. Istovremeno, u oba grada drumski saobraćaj ostaje dominantan izvor emisija, što potvrđuje da mere predviđene planovima održive urbane mobilnosti predstavljaju jedan od ključnih instrumenata za unapređenje kvaliteta vazduha. Međutim, rezultati monitoringa ukazuju da njihov potencijal još uvek nije u potpunosti iskorišćen.

³⁶ Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI), *Analiza stanja kvaliteta vazduha u Republici Srbiji za 2025. godinu*, jun 2026. godine, str. 33.

³⁷ Agencija za zaštitu životne sredine Crne Gore, *Izveštaj o stanju životne sredine u Crnoj Gori na bazi indikatora (2021–2024) s Predlogom akcionog plana za unapređenje stanja životne sredine sa predlogom mjera za period 2026–2029. godina*, jun 2026. godine.

³⁸ CETI, *Izveštaj o realizaciji Programa monitoringa vazduha na teritoriji Glavnog Grada Podgorice u 2024. godini*, novembar 2024. godine

3.4. Monitoring buke nakon usvajanja planova

Monitoring buke u oba grada pokazuje da drumski saobraćaj i dalje predstavlja dominantan izvor buke u urbanoj sredini, pri čemu podaci ne ukazuju na značajnije smanjenje izloženosti stanovništva tokom perioda sprovođenja planova održive urbane mobilnosti.

Podaci Gradskog zavoda za javno zdravlje Beograda za period 2021–2024. pokazuju da se prostorni obrazac izloženosti buci nije značajnije menjao tokom perioda implementacije POUM-a. Monitoring se sprovodio u prolećnom i jesenjem ciklusu, a od 2022. godine mreža mernih mesta proširena je sa 35 na 40 lokacija. Uprkos tome, godišnji izveštaji iz godine u godinu ukazuju da drumski saobraćaj ostaje dominantan izvor buke, dok se najveća prekoračenja kontinuirano beleže duž najprometnijih gradskih saobraćajnica i u centralnim gradskim zonama.

Najviši nivoi buke tokom čitavog posmatranog perioda beleže se na istim ili sličnim lokacijama, među kojima se izdvajaju Bulevar despota Stefana, Bulevar kralja Aleksandra, Karađorđeva ulica, Bulevar Arsenija Černojevića i područje Zelenog venca. Na pojedinim reprezentativnim lokacijama dnevni nivoi buke kontinuirano su se kretali oko ili iznad 70 dB, uz manje godišnje oscilacije, ali bez jasnog trenda opadanja. **Podaci monitoringa stoga ne ukazuju na značajnije smanjenje izloženosti stanovništva saobraćajnoj buci tokom perioda sprovođenja POUM-a, uprkos tome što plan među svojim ciljevima predviđa smanjenje negativnih uticaja saobraćaja na životnu sredinu, uključujući i buku.**³⁹

Sličan obrazac uočava se i u Podgorici. Monitoring buke za period 2021–2024. pokazuje kontinuitet opterećenja bukom na najprometnijim gradskim saobraćajnicama, pri čemu dostupni podaci ne ukazuju na jasan trend smanjenja nivoa buke. Najveća opterećenja i dalje se registruju u zonama sa intenzivnim drumskim saobraćajem, što potvrđuje da drumski saobraćaj ostaje dominantan izvor komunalne buke u gradu.⁴⁰

Za razliku od kvaliteta vazduha, rezultati monitoringa buke pokazuju sličan obrazac u oba grada – najviši nivoi buke i dalje su vezani za glavne saobraćajne koridore, bez jasnih pokazatelja njihovog smanjenja tokom perioda sprovođenja planova održive urbane mobilnosti.

³⁹ Gradski zavod za javno zdravlje Beograd, *Analiza zdravstvenog stanja stanovnika Beograda u 2021. godini* (monitoring na 35 mernih mesta), str. 40–41; Gradski zavod za javno zdravlje Beograd, *Analiza zdravstvenog stanja stanovnika Beograda u 2022. godini* (monitoring na 40 mernih mesta), str. 43–44; Gradski zavod za javno zdravlje Beograd, *Analiza zdravstvenog stanja stanovnika Beograda u 2023. godini* (monitoring na 40 mernih mesta), str. 43–44; Gradski zavod za javno zdravlje Beograd, *Analiza zdravstvenog stanja stanovnika Beograda u 2024. godini* (monitoring na 40 mernih mesta), str. 47–48.

⁴⁰ CETI, *Izveštaj o ispitivanju nivoa buke u životnoj sredini – Glavni grad Podgorica, 2021–2022*; CETI, *Izveštaj o ispitivanju nivoa buke u životnoj sredini – Glavni grad Podgorica, 2023–2024*.

3.5. Percepcija građana

Rezultati anketa sprovedenih u Beogradu i Podgorici u velikoj meri potvrđuju nalaze monitoringa i ukazuju da građani kvalitet životne sredine i javnog prostora prepoznaju kao važan element održive mobilnosti, ali da ne osećaju promene na bolje kada je reč o kvalitetu vazduha, odnosno zagađenju i količini zelenila u gradovima. U oba grada građani uveliko ističu značaj zelenih površina, prirodnog hlada i kvalitetnog javnog prostora za svakodnevno kretanje, ali i apostrofiraju da je neophodno da ovo postane prioritet, te da su neophodna veća ulaganja u ove segmente urbanog razvoja.

U Beogradu većina ispitanika smatra da se stanje zelenih površina od 2021. godine nije poboljšalo – **65%** ocenjuje da zelenila ima manje nego ranije, dok svega **5%** smatra da ga ima više.



Istovremeno, **93%** ispitanika ocenjuje da Grad Beograd nedovoljno ulaže u zelenilo i drvorede duž pešačkih i biciklističkih ruta, a **92%** navodi da bi više zelenila i prirodnog hlada podstaklo češće pešačenje ili korišćenje bicikla. Nedostatak hlada predstavlja izražen problem, budući da **92%** građana smatra da njihove svakodnevne rute nemaju dovoljno drveća i zaštite od sunca, dok **78%** navodi da visoke letnje temperature utiču na način na koji se kreću gradom.

Pored toga, kvalitet vazduha predstavlja važan faktor pri izboru načina kretanja – **37%** ispitanika navodi da zbog zagađenja bira drugačije rute ili vidove prevoza, dok je dodatnih **46%** svesno problema, iako zbog toga ne menja svoje navike.



Percepcija građana Podgorice u pogledu kvaliteta javnih prostora nešto je povoljnija. Više od polovine ispitanika (**62%**) smatra da su parkovi, šetališta i trgovi danas bolje uređeni nego 2020. godine, dok oko trećine ocenjuje da je povećana i količina zelenila. Međutim, rezultati ankete istovremeno ukazuju da građani prepoznaju značajan prostor za unapređenje. Čak **98%** ispitanika navodi da njihove svakodnevne rute nemaju dovoljno prirodnog hlada, dok isti procenat smatra da su potrebna veća ulaganja u drvorede i zelenilo duž pešačkih ruta.

Takođe, približno dve trećine građana navodi da visoke letnje temperature utiču na njihove obrasce kretanja, a gotovo **78%** smatra da bi više zelenila i prirodnog hlada podstaklo češće pešačenje ili korišćenje bicikla.

Iako se percepcija građana razlikuje u pogledu opšteg stanja javnih prostora, rezultati anketa pokazuju visok stepen saglasnosti kada je reč o značaju zelenila i klimatski otpornog urbanog prostora za održivu mobilnost. Građani oba grada gotovo jednoglasno smatraju da su potrebna veća ulaganja u drvorede, ozelenjavanje pešačkih i biciklističkih ruta i stvaranje kvalitetnijeg javnog prostora, dok visoke letnje temperature sve više utiču na njihove svakodnevne obrasce kretanja. Ovi nalazi potvrđuju da mere koje doprinose povećanju zelenila, prirodnog hlada i kvaliteta javnog prostora nisu važne samo sa aspekta zaštite životne sredine, već predstavljaju i važan preduslov za podsticanje građana na korišćenje održivih vidova mobilnosti.

4. Pet godina kasnije: dva različita modela sprovođenja

Uporedna analiza pokazuje dva različita pristupa sprovođenju planova održive urbane mobilnosti. U Beogradu su dominantno realizovani veliki infrastrukturni projekti, dok je sprovođenje organizacionih, regulatornih i drugih mera predviđenih POUM-om bilo znatno ograničenije, a pojedine aktivnosti nisu bile u skladu sa prioritetima definisanim planom. Nasuprot tome, Podgorica je realizovala finansijski skromnije, ali sadržinski doslednije mere, prvenstveno u oblasti organizacije javnog prevoza,

pešačke i biciklističke infrastrukture i upravljanja mobilnošću.

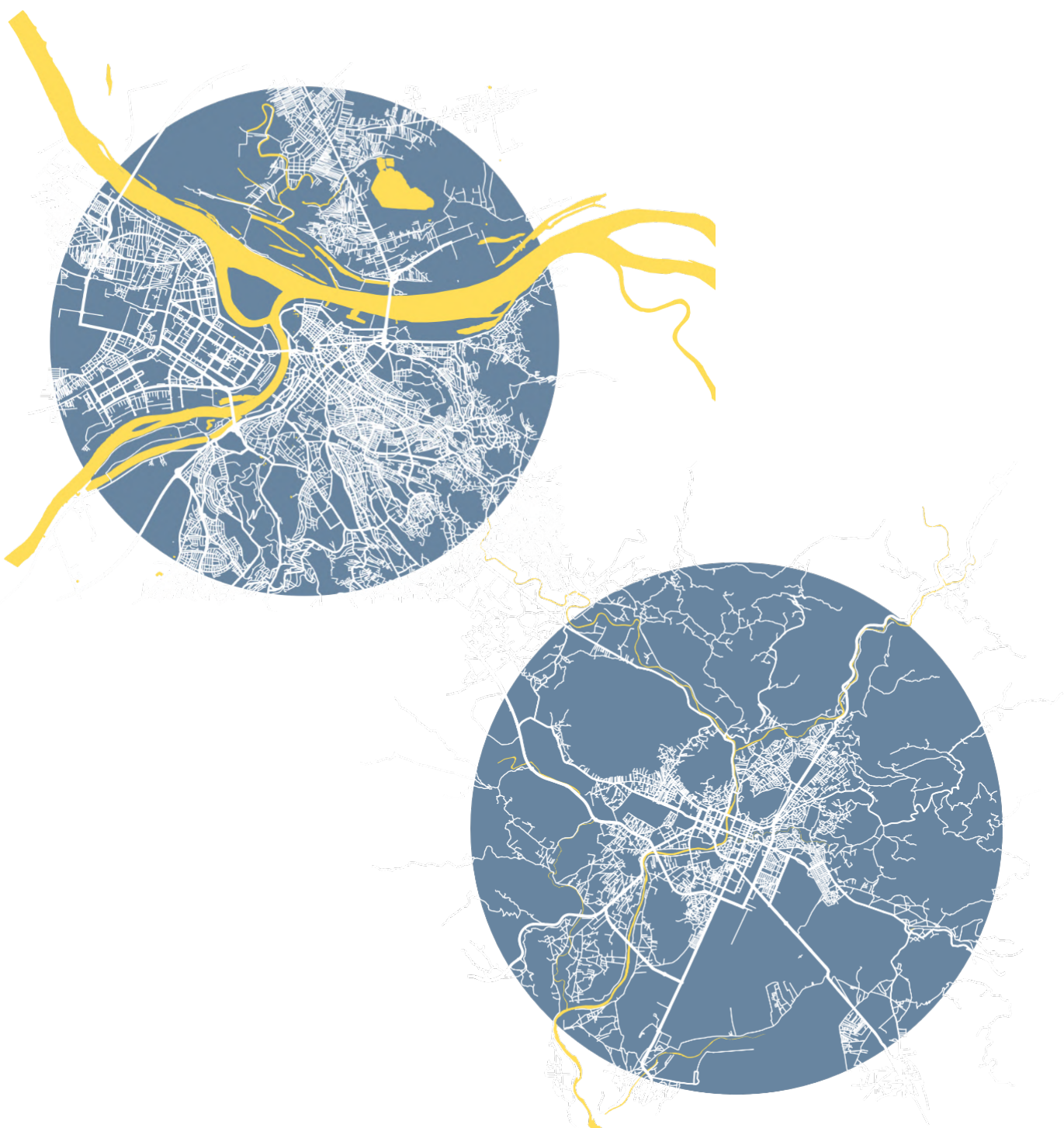
Ovo poređenje pokazuje da uspeh implementacije ne zavisi isključivo od veličine budžeta, obima planiranih ulaganja ili tehničke razrađenosti planskog dokumenta. Jednako važni su institucionalni kontinuitet, jasno definisana odgovornost za sprovođenje i dosledno praćenje realizacije planiranih mera. Upravo u tome leži osnovna razlika između dva analizirana grada.

Tabela 10 | Dva profila implementacije – sažet pregled

Dimenzija	Beograd	Podgorica
Šta je realizovano	krupna infrastruktura (metro, flota)	organizacione i uslužne mere
Pokretač	EXPO 2027 (spoljna agenda)	sam plan kao radni dokument
Aktivna mobilnost	izostala ili obrnuta (ukinute staze)	u toku u malom obimu
Institucionalni kontinuitet	prekinut (kadrovske promene, izbori)	održan (uz donatorsku podršku)
Monitoring	nije zaživeo	nema podataka
Odnos prema planu	aktivnosti povremeno mimo/suprotno planu	aktivnosti uglavnom u pravcu plana



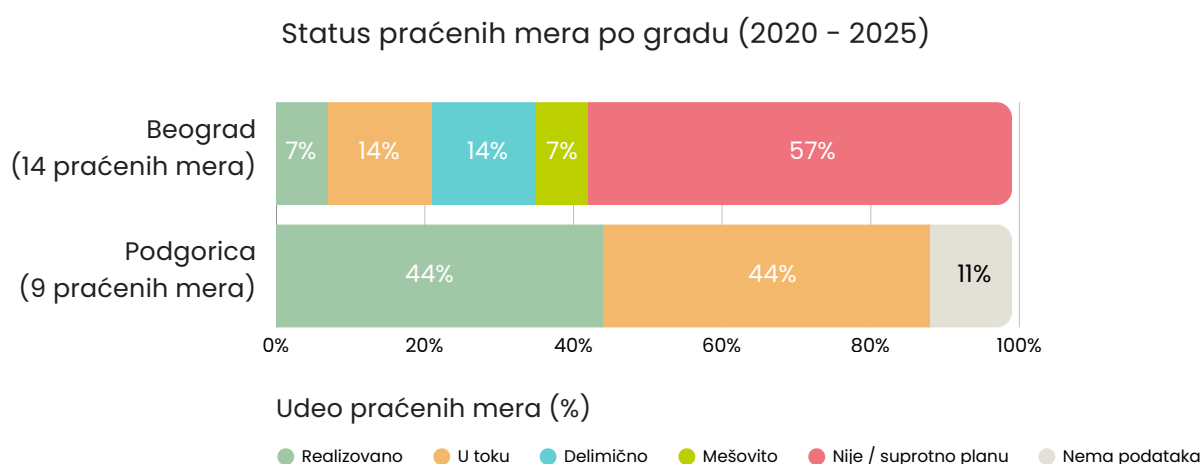
Iako je beogradski POUM finansijski ambiciozniji i metodološki razrađeniji dokument, prethodna analiza pokazuje da je Podgorica u periodu 2020–2025. bila doslednija u sprovođenju planiranih mera. Ključna razlika između dva grada ne ogleda se prvenstveno u kvalitetu samih planova, već u kontinuitetu njihove implementacije nakon usvajanja.



VI Pregled realizacije mera

U ovom delu analize dat je pregled svih mera predviđenih planovima održive urbane mobilnosti Beograda i Podgorice, uz prikaz njihovog statusa realizacije. Grafikon u nastavku sažeto prikazuje ukupan stepen implementacije mera u oba grada, dok su detaljni rezultati predstavljeni u tabelama koje slede.

Grafik 5 | Status praćenih mera po gradu. Kod Beograda preovlađuje nerealizovano ili suprotno planu, kod Podgorice realizovano ili u toku.



1. Beograd — sve mere iz akcionog plana POUM-a i status implementacije (2020–2025)⁴¹

Mera (iz plana)	Status	Obrazloženje
C1 Pešačenje		
Unapređenje postojeće pešačke infrastrukture (10+30+20 km)	Delimično	Pojedinačno i u malom obimu (okolina Skadarske); savska padina ne.
Unapređenje veza sa ostalim transportnim modovima	Nema podataka	Bez javnog traga o sistemskoj realizaciji.
Razvoj pešačkih i integrisanih ulica, superblokova i prostora	Nije realizovano	Pešački prelazi ponegde i ukidani radi protočnosti.

⁴¹ Legenda statusa: Realizovano · U toku · Delimično · Mešovito · Nije realizovano / suprotno planu · Nema javnih podataka

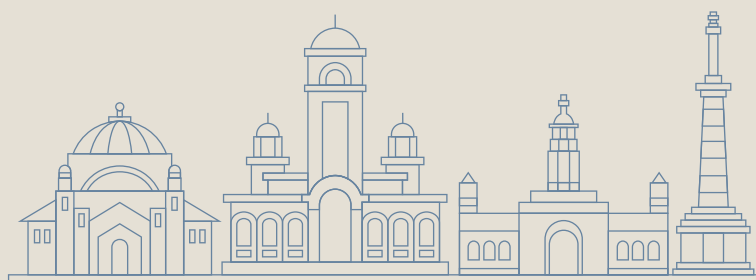
Mera (iz plana)	Status	Obrazloženje
C2 Bicikl		
Razvoj biciklističke mreže – staze, trake, parkirališta (102→493 km)	Delimično	Izgrađeno ~20 km (uglavnom uz nove ulice, Beograd na vodi) mali deo od planiranog (493 km).
Unapređenje postojeće biciklističke infrastrukture	Suprotno planu	Pojedine staze ukinute (Crnogorska – izgrađena pa ukinuta posle 2 god); neke pretvorene u mešovite površine.
Implementacija sistema javnih bicikala (bike-sharing, 150 stanica)	Nije realizovano	Ugovor nije potpisan.
Omogućavanje transporta bicikala u vozilima JGTP-a	Nije realizovano	Nije realizovano.
Promocija ciklo-turizma (EuroVelo, bed-and-bike)	Nema podataka	Bez vidljivih kampanja na nivou plana.
C3 JGP		
Razvoj strukture i funkcionisanja celine sistema JGTP	Nije realizovano	Ulagano u flotu, ne u strukturu (mreža, prioritet).
Razvoj visokokapacitetnih šinskih podсистема JTP (22+38 km)	Nije realizovano	Tramvaj i BG VOZ bez suštinskog unapređenja.
Razvoj podсистема javnog transporta na rekama	Nije realizovano	Predviđen planom; utisak da je grad odustao.
C4 Auto/MaaS		
Razvoj usluga e-mobilnosti (JGTP i mikromobilnost)	Delimično	E-autobusi za EXPO; ostalo neujednačeno.
Car-sharing	Delimično	Mali obim, privatni sektor, bez saradnje sa gradom.
Car-pooling	Nema podataka	Bez javnog traga.
Bike & ride (na stajalištima BG VOZ-a)	Nije realizovano	-
Park & ride na obodnim terminusima	Nije realizovano	Sistem nije uspostavljen.
Razvoj koncepta MaaS (Mobility-as-a-Service)	Nije realizovano	Nije pokrenut.
Upravljanje ponudom parkiranja	Mešovito	Skraćeno vreme (destim.), ali i više mesta (stim.).

Mera (iz plana)	Status	Obrazloženje
C5 Bezbednost/ranjivi		
Bezbednost javnih prostora	Nema podataka	Bez javnog izveštaja o lokacijama.
Povećanje bezbednosti pešaka i nemotorizovanih učesnika	Suprotno planu	Rezultati ne idu u prilog cilju – ukidanje prelaza i ukinute biciklističke staze smanjuju bezbednost ranjivih učesnika.
Prilagođavanje infrastrukture „ranjivim“ grupama (pristupačnost)	Nema podataka	Bez sistemskog izveštaja.
Prilagođavanje JGTP-a potrebama „ranjivih“ grupa	Delimično	Nova vozila pristupačna.
Programi za integraciju ugroženih grupa	Nema podataka	—
Uređenje saobraćaja u bolničkim kompleksima	Nema podataka	—
C6 Zeleni koridori		
Uređenje zelenih transportnih koridora („urbano tkivo“)	Nema podataka	—
Pešačke i biciklističke staze u parkovima i zaštićenim područjima	U toku	Linijski park, ostak u malom obimu
Promocija biodiverziteta u saradnji sa NVO	Nema podataka	—
Sanacija neuređenih deponija i staništa	Nema podataka	—
C7 Emisije/energija		
Energetski efikasna rešenja za komunalni saobraćaj (el./TNG/KPG)	U toku	Nabavka CNG i el. autobusa.
Kontrola emisije zagađujućih materija i buke	Nema podataka	Pretežno zakonske odredbe.
Stimulacija el. automobila za taksi i ride-share (punjači)	Nema podataka	—
C8 Tačke okupljanja		
Mreža tačaka okupljanja povezanih linijskim koridorima (linijski park uz Dunav)	Delimično	U malom obimu
Uređenje i upravljanje javnim prostorima (urbani džepovi)	Delimično	Pojedinačne intervencije.

Mera (iz plana)	Status	Obrazloženje
C8 Tačke okupljanja		
Izmeštanje parkiranja van javnih površina (blokofske garaže)	Delimično	Pojedine garaže; uz povećanje broja mesta na drugim lokacijama.
Razvoj gradske (city) logistike	Nema podataka	—
C9 Opštine		
Planiranje sadržaja ravnomerno po opštinama	Nema podataka	—
Izmeštanje javnih službi van centralnih zona	Nema podataka	—
Subvencije za poslovni prostor van centra	Nema podataka	—
P10 Infrastruktura		
Završetak UMP-a (unutrašnji magistralni poluprsten)	U toku	Deo magistralne agende; pogonjen i EXPO-m.
Završetak SMT-a sa mostom preko Ade Huje	U toku	Krupna saobraćajnica u realizaciji.
Stari savski most i tunelska veza savske i dunavske padine	U toku	Mera započeta — ovih dana kreće kopanje tunela.
Metro (2 faze: 17 + 13 km)	U toku	Pripremni radovi, depo Makiš; ugovor 2025; rok 2030. Najavljen početak radova
Izgradnja javnih garaža	Delimično	Pojedine garaže u realizaciji.
Park & ride na obodnim terminusima	Nije realizovano	Sistem nije uspostavljen.
Produžetak ulice Gospodara Vučića—Aradska—Čingrija—D. Tucovića	Nema podataka	—
Pešački most Ada Ciganlija—novobeogradski blokovi	U toku	Usvojen plan
Rekonstrukcija zrenjaninskog puta do SMT-a	Nema podataka	—
Rekonstrukcija postojećih raskrsnica u kružne	U toku	Deo aktivnosti suprotan duhu plana (favorizuje auto).

Mera (iz plana)	Status	Obrazloženje
P0 Opšte		
Edukativni programi i promotivne kampanje (5 godišnje)	Nema podataka	U malom obimu
Unapređenje regulative i fiskalni podsticaji	Nema podataka	—
Big-data platforma i inoviranje transportnog modela	Nema podataka	—
Capacity building i uključivanje lokalne zajednice	Nema podataka	—
Podrška izradi POUM-a u prigradskim opštinama (van GUP-a)	Nema podataka	—
Monitoring		
Sistem monitoringa plana (45 indikatora, CIVITAS PLUS II)	Nije zaživeo	Radna grupa bez vidljivog rada i izveštaja.
Van plana		
Besplatan JGP za sve korisnike	✓ Realizovan	Naplata ukinuta 2024. Nije mera POUM-a; nosi rizik odliva sa pešačenja/bicikla.

Izvor mera: Tabela 7.2 (Akcioni plan — predračun) POUM-a grada Beograda. Status: terenski uvid i javni izvori; „nema podataka“ znači da o realizaciji nema javnog traga, ne nužno da mera nije u početku sprovođenja.



2. Podgorica — sve mere iz akcionog plana SUMP-a (stubovi I–VI) i status implementacije (2020–2025)

Mera (iz plana)	Status	Obrazloženje
I Institucionalni okvir i monitoring		
Zapošljavanje/imenovanje kompetentne osobe za održivu mobilnost	Nema podataka	Sistematizovano radno mesto; javni izveštaj izostaje.
Revizija i izrada novog Plana održive urbane mobilnosti	Nema podataka	Ciklus do 2025. istekao; status revizije nepoznat.
Uspostavljanje sistema procene uticaja saobraćaja za nove generatore	Nema podataka	—
Redovni monitoring i učešće u EU projektima	U toku	Tema održavana uz donatorsku (GIZ) podršku.
Redovna edukacija lica odgovornih za saobraćaj	Nema javnih podataka	Delimično
Revizija hijerarhije putne mreže i pilot „superblokovi“	Nema podataka	—
II Javni prevoz		
Prelazak linijskog prevoza na javnog operatera	✓ Realizovan	Tri privatna prevoznika zamenjena javnim preduzećem (Putevi d.o.o.).
Nove linije i redovno ažuriranje reda vožnje	U toku	Npr. linija 53b Zabjelo–Komani.
Digitalizacija i informisanje putnika uživo (KLIK PODGORICA)	✓ Realizovan	Praćenje vozila, red vožnje, stajališta.
Modernizacija flote (klimatizovani autobusi, pristupačni OSI)	U toku	Novi autobusi uvedeni; najava dalje nabavke.
Besplatan prevoz za učenike osnovnih i srednjih škola	✓ Realizovan	Od školske 2023/2024; ciljano na decu koja autom dolaze u školu.
Kampanje o ponudi i prednostima javnog prevoza	Nema podataka	—

Mera (iz plana)	Status	Obrazloženje
III Upravljanje saobraćajem i parkingom		
Zone naplate parkinga (tri zone) sa SMS plaćanjem	✓ Realizovan	Operativni instrument upravljanja tražnjom u centru.
Proširenje zona naplate i katastar parking mesta	Nema podataka	—
Korišćenje prihoda od parkinga za mere SUMP-a (push-and-pull)	Nema podataka	Bez javne evidencije o namenskom trošenju.
Kontrola pristupa kao podrška pešačenju	Delimično	Režim u Ulici slobode slabo se kontroliše.
Sistematsko upravljanje saobraćajnicama	Nema podataka	—
IV Biciklizam		
Izrada Strategije biciklizma i plana mreže	Nema podataka	Bez javne potvrde o usvajanju.
Sprovođenje mera Strategije biciklizma	U toku	Bulevar Vojislavljevića (3,2 km) sa obostranim stazama.
Izrada smernica za biciklističku infrastrukturu (bezbednost)	Nema podataka	—
Baza podataka o opasnim tačkama za bicikliste	Nema podataka	—
Stvaranje uslova za bike-sharing	Nema podataka	—
Edukativne kampanje (saradnja sa NVO Biciklo.me)	Nema podataka	Kontinuirano partnerstvo na kampanjama i edukaciji.
V Pešačenje		
Obezbeđivanje visokokvalitetne infrastrukture za pešačenje	U toku	Rekonstrukcija ulica Balšića, Miljana Vukova, Vasa Raičkovića.
Pešačka zona u centru (Ulica slobode)	U toku	Uvedena; kontrola režima slaba.
Baza podataka o opasnim lokacijama za pešake	Nema podataka	—
Pešačke kampanje i podsticanje odlaska peške	Nema podataka	—

Mera (iz plana)	Status	Obrazloženje
VI Bezbednost i integrisane mere		
Bezbednost saobraćaja sa fokusom na decu kod škola	U toku	Ulica Vasa Raičkovića uređena sa fokusom na bezbednost dece.
Pristupačnost za osobe sa invaliditetom (OSI)	U toku	Novi autobusi prilagođeni OSI.
Rodni aspekt mobilnosti (analiza roda i mobilnosti)	Nema podataka	Sprovedeno u izradi plana; dalja primena nepoznata.
Sprovođenje integrisanih mera („superblokovi“, pilot područja)	Nema podataka	—
SECAP i praćenje emisija CO ₂	Nema podataka	Ekološka dimenzija vezana za SECAP; status izrade nepoznat.

Izvor mera: akcioni plan SUMP-a Glavnog grada Podgorica. Status: terenski uvid i javni izvori.



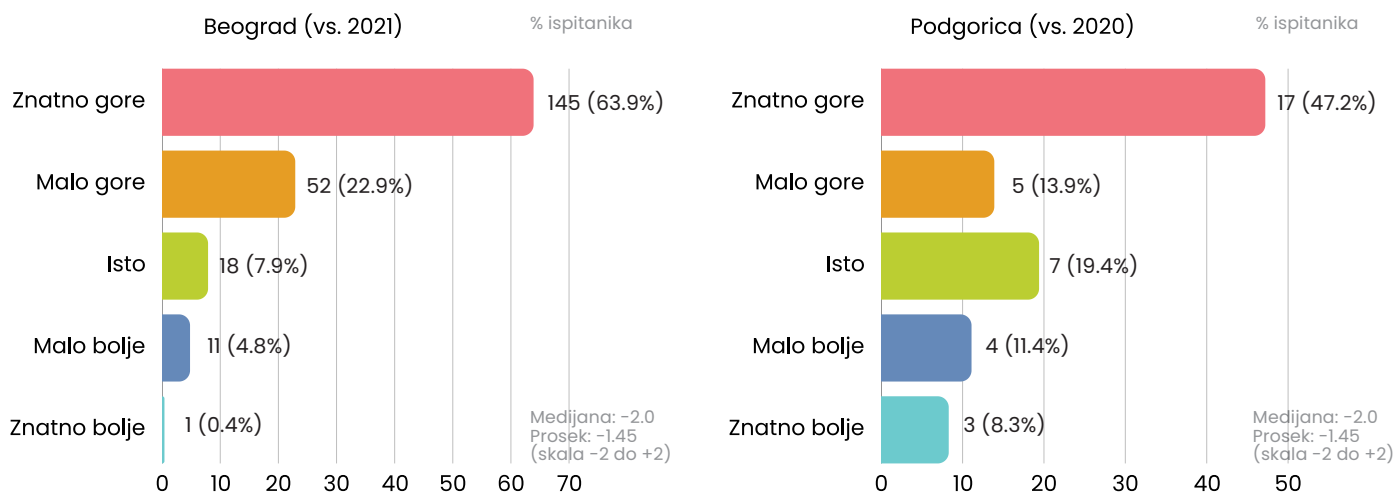
VII Percepcija građana: šta se promenilo u svakodnevnoj mobilnosti i da li građani osećaju efekte implementacije SUMP-ova?

Anketno istraživanje koje smo sproveli u maju i junu 2026. godine, šest godina nakon usvajanja planova, pruža uvid u to kako građani doživljavaju promene koje su planovi održive urbane mobilnosti predvideli. **U Beogradu je 86,8% od 227 ispitanika ocenilo stanje saobraćaja kao lošije ili znatno lošije nego 2021. godine**, pri čemu medijana odgovora na petostepenoj skali iznosi -2. Posebno je značajno da se ova ocena ne razlikuje između korisnika različitih vidova prevoza (Kruskal-Wallis, $H = 1,64$; $p = 0,650$), **što ukazuje da je**

negativna percepcija saobraćajnog sistema prisutna bez obzira na dominantan način kretanja. U Podgorici je percepcija povoljnija – 61,1% ispitanika ocenjuje stanje negativno, uz medijanu -1, a razlika između dva grada je statistički značajna (Mann-Whitney U, $p = 0,006$). Budući da je podgorički uzorak mali ($N = 36$), ove rezultate treba tumačiti sa izvesnim oprezom, ali njihov smer odgovara nalazima komparativne analize implementacije.

Grafik 6 | Distribucija ocene saobraćaja po gradu

Ocena saobraćaja danas u poređenju sa baznom godinom



Najkonkretnija potvrda razlike u implementaciji dolazi iz ocene javnog prevoza. **Beogradski ispitanici daju JGP-u medijanu 3 za sve četiri merene dimenzije – tačnost, učestalost, udobnost i informisanost – što znači neutralno, ni**

bolje ni gore nego 2021. Podgorički ispitanici daju medijanu 4, a razlika je statistički značajna za udobnost ($p < 0,001$) i tačnost ($p = 0,005$). Ovakva percepcija u velikoj meri odgovara nalazima analize implementacije.

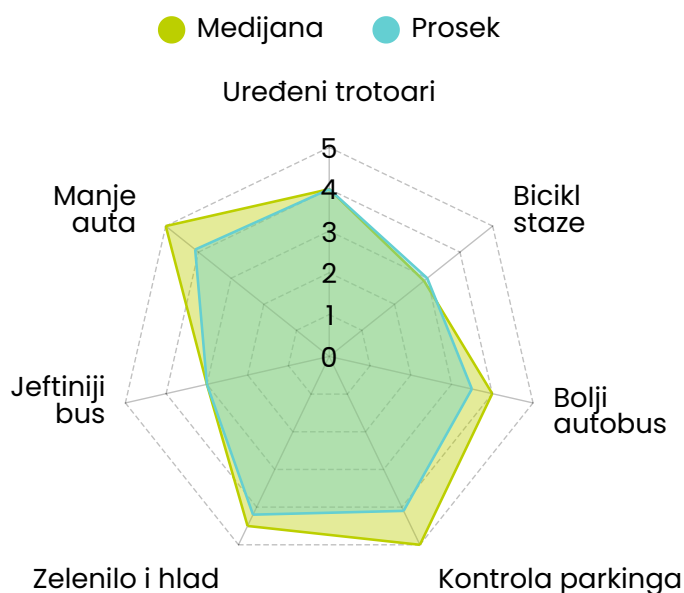
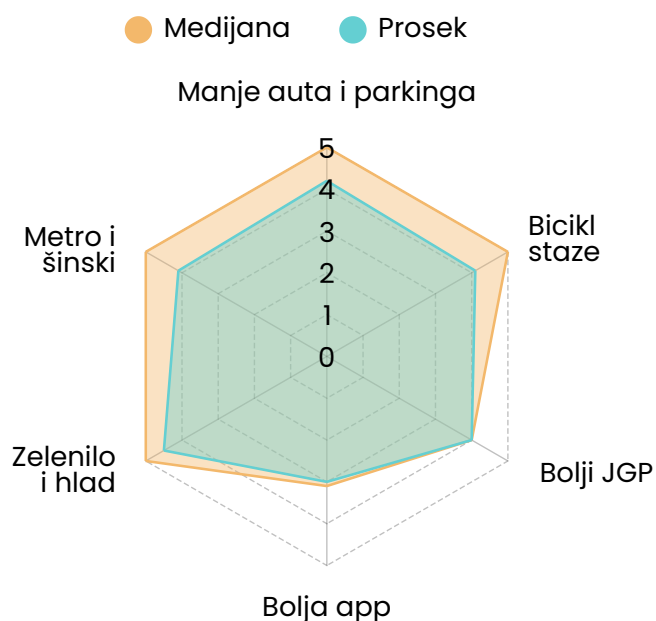
Podgorica je prešla na javnog operatera, uvela nove klimatizovane autobuse i besplatan prevoz za učenike – i građani uviđaju efekte tih mera, dok u Beogradu obnova voznog parka nije bila praćena merama koje bi povećale brzinu i pouzdanost javnog prevoza, poput širenja prioritetnih traka ili davanja prednosti vozilima javnog prevoza na raskrsnicama. Spearmanova korelacija između prosečne ocene JGP-a i ukupne ocene saobraćaja ($\rho=0,419$, $p<0,001$) potvrđuje da kvalitet javnog prevoza predstavlja jedan od ključnih činilaca ukupne percepcije saobraćajnog sistema. Na kraju, promena navika kretanja rečito govori: u Beogradu su tokovi ka JGP-u i od njega gotovo simetrični (11,0% prešlo na JGP, 11,9% napustilo zbog pogoršanja), neto efekat blizu nule; u Podgorici dva puta više

ispitanika prelazi na autobus nego što ga napušta (11,1% vs. 5,6%). **Rezultati ankete pokazuju da percepcija građana u velikoj meri prati nalaze analize implementacije i predstavlja važan pokazatelj efekata sprovedenih mera na svakodnevno iskustvo korisnika.**

Anketa je merila i šta bi građani najviše promenili u svakodnevnom kretanju. Rezultati ukazuju na zanimljiv obrazac. U oba grada ispitanici kao prioritete istovremeno izdvajaju smanjenje broja automobila i povećanje zelenih površina, ali među najčešće ističu i potrebu za boljim rešenjima u oblasti parkiranja. Takav nalaz ukazuje da, uprkos rastućoj podršci održivoj mobilnosti, svakodnevne potrebe građana i dalje u velikoj meri zavise od korišćenja putničkog automobila.

Grafik 7 | Prioriteti ispitanika za poboljšanje kretanja (medijana ocene 1–5)

Šta bi najviše promenilo svakodnevno kretanje gradom
(medijana ocene 1-5)

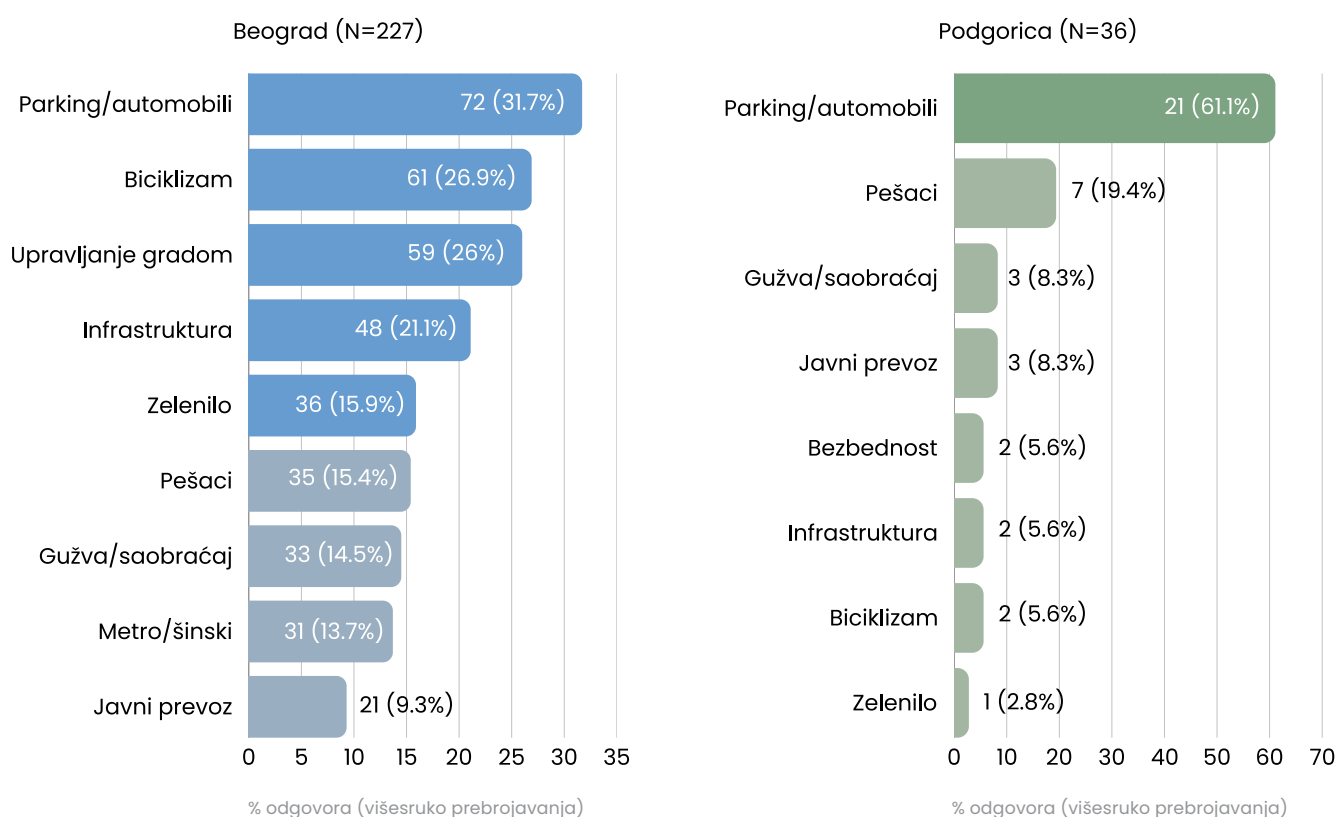


Tematska analiza otvorenih (slobodnih) odgovora na pitanje o najvećem nerešenom problemu potvrđuje slične probleme u oba grada. U oba grada najčešće se pojavljuje tema parkinga i automobila – u Podgorici je čak 61,1% odgovora dotaklo upravo to. U Beogradu je

struktura raznovrsnija: odmah iza parkinga slede biciklizam i upravljanje gradom, što odgovara rezultatima ove analize, koja je upravo u tim oblastima identifikovala najveća odstupanja između planiranih i sprovedenih mera.

Grafik 8 | Tematska analiza otvorenih odgovora ukazuje na sličan obrazac

Šta je po vama najveći nerešeni problem kretanja?



VIII Zaključak i preporuke

Komparativna analiza pokazuje da se ključna razlika između dva grada ne ogleda u kvalitetu samih planskih dokumenata, već prvenstveno u njihovoj implementaciji. Beogradski POUM predstavlja tehnički razrađeniji, finansijski ambiciozniji i međunarodno prepoznat dokument, dok je podgorički SUMP metodološki savremeniji i skromnijeg obima. Međutim, razlike koje analiza identifikuje nastale su pre svega nakon njihovog usvajanja.



U Beogradu je nakon usvajanja POUM-a postepeno oslabio institucionalni kontinuitet neophodan za njegovo sprovođenje. Sistem monitoringa nije zaživeo, prioriteti gradske saobraćajne politike vremenom su se udaljili od prioriteta definisanih planom, a pojedine sprovedene mere bile su čak i u suprotnosti sa njegovim osnovnim ciljevima. Nasuprot tome, u Podgorici je SUMP u većoj meri zadržao funkciju operativnog okvira za planiranje i sprovođenje mera urbane mobilnosti.

Analiza takođe pokazuje da politike održive mobilnosti ne mogu biti posmatrane odvojeno od urbanističkog razvoja. Intenzivna izgradnja novih stambenih i poslovnih kompleksa, povećanje gustine izgradnje i pritisci na javni prostor dodatno naglašavaju značaj usklađivanja saobraćajnog i prostornog planiranja. **Dakle, održiva urbana mobilnost ne može biti ostvarena isključivo kroz pojedinačne saobraćajne projekte. Njeni ciljevi mogu se ostvariti samo ukoliko su planovi održive urbane mobilnosti usklađeni sa prostornim i urbanističkim planiranjem, politikama zaštite životne sredine i investicionim odlukama.** Upravo zbog toga jedan od ključnih izazova za naredni planski ciklus predstavlja jačanje institucionalne integracije SUMP-a u sistem planiranja razvoja gradova.

Rezultati ove analize imaju značaj koji prevazilazi poređenje Beograda i Podgorice. Dva grada razvijala su svoje planove na osnovu istog evropskog koncepta održive urbane mobilnosti, ali su tokom prvih pet godina njihove implementacije ostvarila bitno različite rezultate.



To pokazuje da uspeh SUMP-a ne zavisi prvenstveno od kvaliteta samog dokumenta, već od postojanja institucionalnog kontinuiteta, jasne odgovornosti za sprovođenje, i doslednog praćenja realizacije planiranih mera. Takođe, izuzetno je značajna integracija SUMP-a u svakodnevno donošenje odluka o upravljanju gradom, pri čemu ideja vodilja tih odluka treba da bude jedan od osnovnih principa održive urbane mobilnosti – a to je poboljšanje kvaliteta života građana.

Upravo u tome leži i najvažnija pouka za druge gradove u regionu koji pripremaju ili započinju sprovođenje svojih planova održive urbane mobilnosti. **Plan održive urbane mobilnosti svoju stvarnu vrednost ne dokazuje u trenutku usvajanja, već kroz odluke koje grad donosi godinama nakon toga.**

Preporuke

Na osnovu nalaza komparativne analize formulisane su preporuke za unapređenje implementacije POUM-a Beograda u preostalom periodu njegovog važenja, kao i za pripremu narednog ciklusa planiranja održive urbane mobilnosti u Podgorici. S obzirom na širi značaj identifikovanih nalaza, preporuke mogu biti od koristi i drugim gradovima koji pripremaju, revidiraju ili sprovode planove održive urbane mobilnosti:

- » **Integracija SUMP-a u druge javne politike:** obezbediti da plan održive urbane mobilnosti predstavlja obavezan referentni okvir za izradu i sprovođenje dokumenata javnih politika iz oblasti urbanizma, saobraćaja i zaštite životne sredine, kao i za budžetsko planiranje i donošenje investicionih odluka
- » **Usklađenost investicija sa planom:** uvesti obaveznu proveru usklađenosti svih većih saobraćajnih investicija sa važećim SUMP-om
- » **Stalno telo za monitoring:** uspostaviti stalno institucionalno telo sa mandatom i resursima (umesto radne grupe), odgovorno za koordinaciju implementacije, nezavisno od izbornih ciklusa
- » **Odgovornost za sprovođenje mera:** jasno definisati nosioce, rokove i javno dostupne pokazatelje realizacije za svaku meru
- » **Redovno obavezno izveštavanje:** uspostaviti obavezno godišnje izveštavanje o statusu realizacije svake pojedinačne mere
- » **Javno dostupni monitoring:** uspostaviti javno dostupnu digitalnu platformu sa statusom realizacije svih mera, indikatorima i obrazloženjima eventualnih odstupanja od plana
- » **Redovno praćenje percepcije građana:** uključiti redovno ispitivanje percepcije građana u sistem monitoringa kao dopunu tehničkim indikatorima sprovođenja plana, budući da rezultati ankete pokazuju da ocene građana u velikoj meri prate nalaze analize implementacije i monitoringa
- » **Kontinuirana participacija javnosti:** obezbediti redovno uključivanje građana, stručne javnosti i organizacija civilnog društva u praćenje sprovođenja SUMP-a, a ne samo u fazi njegove izrade i usvajanja

