



European Commission

Community Research

OSIĄGANIE ZRÓWNOWAŻONEGO TRANSPORTU I UŻYTKOWANIA TERENU POPRAZ ZINTEGROWANE POLITYKI



ENERGY, ENVIRONMENT
AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

TRANSPLUS

KONTRAKT NR EVK4-CT-1999-00009

Raport końcowy

OSIĄGANIE ZRÓWNOWAŻONEGO TRANSPORTU I UŻYTKOWANIA TERENU POPRAZ ZINTEGROWANE POLITYKI

Opracowanie do publicznego wglądu

Koordinator projektu:

ISIS – Istituto di Studi per l'Integrazione dei Sistemi (Włochy)

Realizatorzy projektu:

TIS.PT – Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas (Portugalia)

TNO – Netherlands Organisation of Applied Research (Holandia)

TRL – Transport Research Laboratory (W. Brytania)

IVV-TUW – Institut für Verkehrsplanung und Verkehrstechnik, Technische Universität Wien (Austria)

STA – Societa' Trasporti Automobilistici SpA (Włochy)

SOCIALDATA – Institut für Verkehrs- und Infrastrukturorschung GmbH (Niemcy)

CERTU – Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques (Francja)

CETE – Centre d'Etudes Techniques de l'Equipment Nord Picardie (Francja)

UCL – University College London (W. Brytania)

TTR – Transport and Travel Research Ltd. (W. Brytania)

LV – Langzaam Verkeer (Belgia)

KUL – Katholieke Universiteit Leuven (Belgia)

ILS – Institut für Landes und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Niemcy)

ISEH – Institute of Spatial Economy and Housing / Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa (Polska)

IOS – Institute of Environmental Protection / Instytut Ochrony Środowiska (Polska)

IC – Impact Consulting (Rumunia)

FA STU SPECTRA – Central European Training Centre in Spatial Planning, Slovak University of Technology (Słowacja)

UMT – University of Malta, Department of Physics (Malta)

Czas trwania projektu: 1 kwietnia 2000 do 1 grudnia 2003

Data: grudzień 2003

Strona internetowa projektu: www.transplus.net

Spis treści

Wstęp: sposób podejścia do złożonych problemów mobilności w projekcie TRANSPLUS	3
1 Tendencje w gospodarce przestrzennej i transporcie	6
2 Zintegrowane strategie planowania przestrzennego i transportu (PPT)	9
3 Wdrażanie zintegrowanych polityk przestrzennych i transportowych	13
3.1 Rodzaje działań w zakresie gospodarki przestrzennej i transportu	14
3.2 Wdrażanie polityk zintegrowanych	16
3.3 Narzędzia wspierające podejmowanie decyzji w PPT	18
4 Bariery, rozwiązania i możliwości transferu dobrych praktyk dotyczących polityk PPT	21
4.1 Bariery realizacji zintegrowanych polityk planowania przestrzennego i transportu	21
4.2 Środki dla przezwyciężenia barier na drodze do zintegrowanych polityk PPT	25
4.3 Możliwości przenoszenia dobrych doświadczeń i praktyk	27
5 Partycypacja i komunikacja społeczna dotycząca polityk planowania przestrzennego i transportu	31
5.1 Podstawowy model społecznej partycypacji w decyzjach	34
5.2 Model uczestnictwa w krótkoterminowym projekcie w skali osiedla lub dzielnicy	34
5.3 Model uczestnictwa w krótkoterminowym projekcie w skali miasta lub subregionu	35
6 Wnioski	36

Czy nie uważacie Państwo, że powiększające się zatłoczenie tras komunikacyjnych i związane z nim niekorzystne zjawiska, takie jak: straty czasu związane z dojazdem do i z pracy, do sklepów, do usług w dziedzinie ochrony zdrowia, edukacji, wypoczynku, a także rosnące zanieczyszczenie powietrza oraz zwiększone ryzyko wypadków drogowych, żeby wymienić te najbardziej oczywiste, stanowią sygnał, że obecne polityki wobec miast wymagają nowego spojrzenia?

Czy chcielibyście Państwo wiedzieć, jakie rozwiązania zastosowano w innych rejonach Europy i jaka była ich skuteczność? Czy chcielibyście wiedzieć, które z nich mogą być zastosowane w Waszym przypadku i w jaki sposób uniknąć dalszej degradacji środowiska Waszych miast?

Czy nie sądzicie Państwo, że wszyscy możemy skorzystać na promowaniu bardziej racjonalnego użytkownika prywatnych samochodów, by uniknąć zatłoczenia komunikacyjnego, zwiększeniu dostępności miejsc pracy, usług handlu, zdrowia, edukacji i rozrywki poprzez wybór innych form transportu (transport zbiorowy, ruch pieszki i rowerowy) oraz poprzez tworzenie bardziej zwartych, zróżnicowanych funkcjonalnie oraz atrakcyjnych miejsc do życia?

Jeśli odpowiedź na którekolwiek z pytań brzmi „tak”, to zainteresują Państwa wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu **TRANSPLUS - TRANSport Planning, Land Use and Sustainability**¹. Misją projektu TRANSPLUS było określenie najlepszych praktyk dotyczących polityk planowania przestrzennego i transportu (PPT) w celu osiągnięcia zrównoważonego modelu transportu i planowania przestrzennego w miastach i regionach Europy, takiego który wspierałby ich rozwój gospodarczy, społeczny i chronił środowisko.

Akronim TRANSPLUS sugeruje podejmowanie istniejących problemów mobilności w naszym miejskim środowisku za pomocą polityk transportowych, ale z pewnym istotnym „PLUSem”:

+ Planowanie przestrzenne: różnorodność form użytkowania terenu i przestrzenne rozdzielanie ludzkich działań stwarza konieczność podróżowania i transportu dóbr. Z drugiej strony, system transportowy określa dostępność miejsc i sprawia, że są one mniej lub bardziej atrakcyjne dla lokalizacji biznesu, wypoczynku, handlu, mieszkalnictwa, usług itd. Tak więc, **zintegrowane polityki planowania przestrzennego i transportu** potrzebne są aby: 1) zredukować konieczność podróży, utrzymując jednocześnie integrację przestrzenną oraz dostęp do usług i miejsc odwiedzanych okazjonalnie; 2) zmniejszać uzależnienie od samochodu i indywidualnego transportu samochodowego; 3) ograniczać rozwój na obszarach nie zainwestowanych; 4) zredukować różnice w kosztach utrzymania, podróżowania i korzystania z usług publicznych, bez wstrzymywania wzrostu gospodarczego miasta czy regionu; 5) zredukować koszty pośrednie, które mogą krępować transakcje na wielu rynkach (np. poprzez ułatwiony dostęp do szerszego kręgu ewentualnych

¹ Projekt TRANSPLUS został wsparty przez Komisję Europejską w ramach 5 Programu Ramowego, Akcji Kluczowej „Miasto Jutra i Dziedzictwo Kulturowe”. Prace zrealizowane w ramach projektu są dostępne na stronie internetowej www.transplus.net. TRANSPLUS jest także częścią grupy projektów „Badania w zakresie gospodarki przestrzennej i transportu” (LUTR - the Land Use and Transport Research Cluster) - powiązanych ze sobą projektów badawczych pod egidą tego samego programu Komisji Europejskiej. Więcej informacji na temat grupy projektów LUTR można znaleźć na stronie internetowej www.lutr.net.

miejsc pracy na rynku lokalnym; poprzez lepszą dostępność do lokalnego handlu dla szerszego kręgu klientów; poprzez promowanie nowych rynków transportowych itp.).

+ Partycypacja, uczestnictwo: koordynacja polityk komplementarnych w tym samym obszarze działań interwencyjnych jak również polityk w określonej dziedzinie (np. polityki fiskalnej), obejmujących różne szczeble władzy, jest kluczem do efektywnego rozwoju i wdrażania polityk zintegrowanych, tak aby móc zajmować się złożonymi problemami przemieszczania się i dostępności w różnym horyzoncie czasowym i różnej skali. To wymaga organizacji nowych form procesów celowych i wzmocnienia związków pomiędzy różnymi instytucjami poprzez otwarte i dynamiczne formy współpracy, np. stowarzyszenia, umowy, nowe formy władz regionalnych itd. Uczestnictwo obejmuje również zaangażowanie partnerów prywatnych (np. przewoźników, deweloperów itp.), obywateli i innych reprezentantów istotnych interesów w procesie podejmowania decyzji, planowania, wdrażania i monitoringu działań. Aby działać efektywnie niezbędne jest profesjonalne podejście do uczestnictwa, a proces konsultacji musi być starannie zaplanowany i wdrażany.

+ Rozwój zrównoważony: jest pojęciem coraz częściej używanym na arenie politycznej, szczególnie w kontekście miast, gdzie żyje prawie 80% obywateli Unii Europejskiej i gdzie koncentruje się większość problemów ekologicznych, zdrowotnych i społecznych związanych z transportem. Pomimo pewnej nieprecyzyjności, intencją pojęcia „równoważenie rozwoju” jest zawsze dążenie do równoczesnego brania pod uwagę wpływu ludzkich działań na środowisko, spójność społeczną oraz perspektywy rozwoju gospodarczego dla obecnych i przyszłych pokoleń. **Ocena oddziaływania w aspekcie rozwoju zrównoważonego** jest wymagana w coraz większej ilości dziedzin polityki, aby móc decydować o najlepszym użytkowaniu ograniczonych zasobów, o zwiększaniu gospodarczej konkurencyjności, o poprawie stanu środowiska i zwiększaniu spójności społecznej naszych miast. Zrównoważona mobilność jest pojęciem kluczowym, a metody i praktyka jej osiągania wymagają przemyśleń, prób i szerokiego upowszechnienia, tak aby móc osiągnąć przełom w poprawie jakości transportu i ogólnie jakości życia w mieście.

Raport ukazuje główne rezultaty badań prowadzonych w ramach projektu TRANSPLUS, prezentując obecne, niesprzyjające trendy w planowaniu przestrzennym i transportowym (Rozdział 1), zintegrowane strategie planistyczne osiągania bardziej zrównoważonych układów przestrzennych i transportowych (Rozdział 2), wdrażanie zintegrowanych polityk planowania przestrzennego i transportowego (Rozdział 3), najczęściej spotykane bariery, możliwe rozwiązania i możliwość ich upowszechniania (Rozdział 4), kluczową rolę uczestnictwa i metod, które zapewnią uwzględnianie punktu widzenia obywateli i innych zainteresowanych stron (Rozdział 5) oraz na koniec określone zostaną wnioski i zalecenia (Rozdział 6).

Uprzedzając te końcowe wnioski już teraz można stwierdzić, że najbardziej generalną konkluzją z prac projektu jest potrzeba budowania sieci współpracy, które obejmą polityków, urzędników, zainteresowane osoby prywatne, organizacje pozarządowe i grupy obywateli, ekspertów i uczelnie kompetentne w dziedzinach planowania przestrzennego i zagadnień transportowych.

Dlaczego potrzebne są tego rodzaju sieci? Ponieważ nie można osiągnąć zamierzonego celu działając w pojedynkę. Jest to szczególnie zasadne, gdy ma się do czynienia ze złożonymi problemami obejmującymi mnogość poziomów i zakresów kompetencji, tak jak ma to miejsce w przypadku mobilności. Współpraca sieciowa może ułatwić znalezienie rozwiązań i wdrożenie ich na szczeblu lokalnym. W aspekcie upowszechniania najlepszych praktyk i wymiany

doświadczeń, które mogą pomóc w znalezieniu szybszych i prostszych rozwiązań problemów lokalnych, istotne są również **transnarodowe sieci współpracy**. Możliwość przenoszenia innowacji jest pożądana ze względu na możliwe ryzyko i ewentualne koszty wprowadzania danego rozwiązania po raz pierwszy. Można tego uniknąć stosując sprawdzony sposób podejścia. Jednakże, możliwość transferu rozwiązań jest utrudniona, również z tego względu, że każde państwo i każde miasto posiada swoją specyfikę. W tym aspekcie, sieci transnarodowe mogą: 1) zwiększać dostępność do wspólnej wiedzy na temat mobilności i planowania przestrzennego, 2) mogą ułatwiać wdrażanie programów współpracy regionalnej, gdzie miasta z podobnymi problemami i celami kontaktują się ze sobą dla realizacji podobnych celów, 3) mogą nawet ułatwiać przenoszenie form instytucjonalnych, które sprawdziły się gdzie indziej (np. instytucje na szczeblu regionalnym, partnerstwa publiczno-prywatne, formy związków i stowarzyszeń międzygminnych itp.).

Sieci współpracy powinny zostać starannie zaplanowane i obejmować zagadnienia dla celowych grup uczestników, którzy dostrzegają potrzebę poprawy szczegółowych polityk w zakresie gospodarki przestrzennej i transportu (np. poprawa dostępności transportu zbiorowego, strategie dla ruchu pieszego i rowerowego, odnowienie stacji i przystanków kolejowych oraz ich otoczenia, polityka dotycząca parkowania, logistyka miast, rozwój obszarów wielofunkcyjnych) oraz zastosowania odpowiednich narzędzi wspomagających (np. modele zintegrowanego planowania przestrzennego i transportowego, wskaźniki monitoringu).

1 TENDENCJE W GOSPODARCE PRZESTRZENNEJ I TRANSPORCIE

Podstawowym pytaniem, które trzeba sobie postawić, jest: dlaczego potrzebujemy zintegrowanych polityk PPT? W wielu miastach na obszarze Unii Europejskiej obserwujemy, że aktualne **tendencje prowadzą do rozwoju nie zrównoważonego** i że ani polityki planowania przestrzennego, ani polityki transportowe osobno nie wystarczają, aby uporać się z istniejącymi problemami.

Tendencje do **rozlewania się miast**, podobne do tych zilustrowanych w ramce na przykładzie Barcelony, można łatwo zaobserwować w wielu europejskich miastach i regionach metropolitalnych.

Przykład praktyczny - obszar metropolitalny Barcelony

- ✓ Od połowy lat 70-tych liczba mieszkańców Barcelony zaczęła się stabilizować, a następnie spadać w latach 90-tych. W tych latach liczba ich rosła poza obszarem metropolitalnym (drugi „pierścień” miasta), przybywa mieszkańców, podczas gdy pierwszy „pierścień” stopniowo tracił mieszkańców.
- ✓ W sektorze wytwórczości i mieszkaniowym ujawniły się te same modele dekoncentracji ludności.
- ✓ Rozproszenie ludzi i aktywności gospodarczej powoduje wzrost wewnątrzregionalnej mobilności, wraz z wzrostem podróży „przedmieście-przedmieście”.
- ✓ W centrum metropolii (w samym mieście Barcelonie) obserwuje się rozwój usług, głównie w sektorze handlu i gastronomii, usług finansowych, usług komunikacyjnych i transportowych.
- ✓ W pozostałej części regionu Barcelony (tj. poza obszarem metropolitalnym), w ostatniej dekadzie znacznie powiększała się podaż mieszkań i stawały się one tańsze. Ceny mieszkań w samej Barcelonie wzrosły tak znacznie, że młodzi ludzie i młode pary o średnich i niskich dochodach nie mogą sobie na nie pozwolić i poszukują ich gdzie indziej.

Rozlewanie się miast jest w głównej mierze reakcją na pogarszające się warunki życia w centrach miast - z powodu zatłoczenia i zanieczyszczenia powietrza - i jednocześniej mniejszej dostępności do centralnych lokalizacji dla przeciętnego gospodarstwa domowego, spowodowanej wzrostem wartości gruntów. Jednakże, całościowym efektem jest pogarszanie się **dostępności** - domy mieszkalne są coraz bardziej odległe od miejsc pracy, sklepów, centrów miast - i **mobilności** - wzrasta konieczność używania prywatnego samochodu, ponieważ brak jest alternatywy transportowej (np. transport zbiorowy nie jest w stanie obsłużyć rozproszonego osadnictwa przedmieść).

Dobrze rozpoznane są pewne tendencje, które pokażemy w odniesieniu do wybranych dziedzin.

Trendy rozwojowe transportu: w państwach 15-ki Unii Europejskiej wzrasta ogólna ruchliwość, a ekstrapolacja obecnych trendów wskazuje na ok. 50% wzrost w ciągu najbliższych 50 lat. Około 80% mieszkańców państw 15-ki żyje w miastach, a transport dóbr i ludzi w ich obrębie ma znaczny udział w całkowitej pracy transportowej wyrażonej w kilometrach, wykonywanej w Europie. **Wskaźnik motoryzacji** wzrósł w ciągu ostatniej dekady we wszystkich miastach. Oczekuje się, że choć w krajach 15-ki tempo tego wzrostu spada, będzie on nadal trwał w przyszłych dekadach. Wskaźnik motoryzacji jest najniższy w śródmieściach i wzrasta w miarę zbliżania się do obrzeży miast. Badania OECD-ECMT dotyczące miast (raport końcowy ECMT-2002) wykazały 10% wzrost intensywności podróży samochodowych (liczby podróży prywatnym samochodem / osobę /dzień) w miastach 15-ki państw UE, w ostatnich latach (od 1999 roku). Wzrost **użytkowania samochodu** jest nie tylko wynikiem wzrostu ilości podróży, ale także wzrostu ich przeciętnej długości w większości miast. Z drugiej strony, udział **transportu zbiorowego** na rynku

przewozowym zmniejsza się w większości miast 15-ki. W miarę usprawniania transportu zbiorowego występuje niezamierzony efekt przejmowania przez ten rodzaj transportu części podróży pieszych i rowerowych. Przejście użytkowników prywatnych samochodów do transportu zbiorowego jest raczej niewielkie i działania podejmowane w tej dziedzinie nie są na ogół skuteczne. Daje się również zauważyć raptowny wzrost **przewozów małymi samochodami dostawczymi** w obrębie obszarów miejskich, spowodowany rozwojem sektora usługowego i zwiększonym zapotrzebowaniem na mniejsze, „elastyczne” dostawy (ostatnie badanie z projektu Cityfreight wykazało, że przeciętna dostawa to ładunek o wadze 19 kg), jak również postępowania w logistyce, takimi jak zarządzanie elastyczne (just-in-time) w przemyśle. W efekcie, stopień **zatłoczenia** miast zwiększył się w latach 90-tych, a jego koszty (wynikające ze straty czasu, wzrostu zużycia paliwa i zanieczyszczenia środowiska) koncentrują się na coraz większych obszarach miejskich. Kontynuacja przeszłych i obecnych polityk nie zredukuje stopnia zatłoczenia w europejskich miastach, raczej wyraźnie go zwiększy. Można natomiast odnotować poprawę w dziedzinie **bezpieczeństwa**: liczba nieszczęśliwych wypadków na drogach uległa w ostatnim czasie znacznemu zmniejszeniu w krajach 15-ki UE, z wyjątkiem takich państw jak Portugalia, Hiszpania i Grecja. Istnieje jednak wyraźne zróżnicowanie tej tendencji w poszczególnych miastach.

Tendencje w gospodarce przestrzennej: rosnąca zamożność i zwiększone zainteresowanie wyższą jakością życia znajdują odbicie w rosnącym zapotrzebowaniu na tereny i przestrzeń, co wynika m.in. z potrzeb wyższego standardu zamieszkania, prywatności i dostępu do terenów zielonych. W większości obszarów zurbanizowanych postępuje proces „rozlewania się miast”. Najwyższe tempo wzrostu zaludnienia występuje w miastach satelickich i obszarach podmiejskich o małej (dotąd) gęstości zaludnienia. Trendy demograficzne - starzenie się ludności i wzrost liczby małych i jednoosobowych gospodarstw domowych - przyczyniają się do popytu na nowe mieszkania i do presji na zabudowę obszarów wiejskich (**tzw. suburbanizacja**), jak również do poprawy warunków życia w centralnych obszarach miast. Jednocześnie rosnąca wartość gruntów i ceny nieruchomości w miastach sprawiają, że mieszkania w dobrych lokalizacjach (o dobrej dostępności do środków utrzymania i usług) stają się coraz bardziej niedostępne dla całych grup mieszkańców. Taki proces suburbanizacji zmienia monocentryczne obszary miejskie w złożone policentryczne konurbacje. Ważną konsekwencją tego procesu jest coraz większa **segregacja przestrzenno funkcjonalna** - oddalenie mieszkań, miejsc pracy, handlu i innych usług. Suburbanizacja i koncentrowanie się działalności gospodarczej i usługowej (np. centra handlowe), które wykorzystują tzw. **ekonomię skali i zakresu**, prowadzą do wzrostu przeciętnej długości podróży oraz odbywania podróży z jednego przedmieścia do drugiego. Jednakże pojawiają się też oznaki **reurbanizacji**. Aktywna polityka odnowy i rewitalizacji wielu obszarów miejskich odnosi pewien sukces w postaci cofnięcia depopulacji i zaprzestania niszczenia śródmieść. Ta tendencja odnosi się do wybranych grup mieszkańców, głównie do małych, jedno- i dwuosobowych gospodarstw domowych.

Państwa wstępujące i aspirujące do Unii Europejskiej: we wczesnych latach 90-tych państwa Europy Środkowej i Wschodniej przeszły proces transformacji, który został zapoczątkowany w różny sposób w każdym z tych państw. Motorami zmian w rozwoju gospodarczym i przestrzennym były prywatyzacja i rosnący udział sektora prywatnego w produkcji, zwiększona mobilność i restrukturyzacja rynków pracy, jak również wyłonienie się rynku własności gruntów i nieruchomości. Proces transformacji przestrzennej jest regionalnie zróżnicowany ze względu na rosnącą polaryzację między szybko rozwijającymi się regionami, a tymi dotkniętymi ciężką recesją ekonomiczną i bezrobociem. Stwarza to

zagrożenie dla spójności społecznej. Państwa te walczą z **degradacją śródmieść**, które w niektórych przypadkach osiągnęły stopień niespotykany w państwach 15-ki UE. Trwa migracja z obszarów miast do otaczających je osiedli lub na wieś. Jednocześnie obszary te są przedmiotem ogromnej presji ze strony prywatnych (lub nawet publicznych) przedsiębiorstw, inwestorów i deweloperów. Problemy te są pogłębiane poprzez niejasną i zmieniającą się politykę dotyczącą zwrotu mienia, co powoduje niejasną sytuację w kwestiach własności i odpowiedzialności, a także z powodu braku funduszy. W wyniku tego centralne obszary miast oraz śródmieścia stanowią często mieszaninę mniej konkurencyjnych sklepów i zakładów rzemieślniczych, starej zabudowy mieszkaniowej lub usługowej, która została opuszczona lub jest wykorzystywana w niewielkim stopniu, a także pojedynczych, w pełni odnowionych lub nowopowstałych budynków przeznaczonych na funkcje usługowe, handlowe lub mieszkaniowe. Występuje również zjawisko rozlewania się miast, które przebiega w tempie rzadko spotykanym w państwach 15-ki UE i często towarzyszy mu zjawisko zmniejszającej się liczby mieszkańców w obrębie istniejących granic administracyjnych dużych ośrodków miejskich. Trwa również **rozwój przemysłu i sektora handlowego na nowych nie zainwestowanych obszarach**, w niektórych przypadkach stanowiącego poważną konkurencję dla działalności sektora handlu w centrum miasta i przyczyniającego się do upadku śródmieścia. W rezultacie nowo wyłoniła i stosunkowo zamożna klasa średnia przenosi się z istniejących dzielnic mieszkaniowych na tereny otaczające miasto. Ogromnie powszechną formą zabudowy pozostałą po poprzednim systemie są **wielkie osiedla mieszkaniowe z budynkami wykonanymi w systemie prefabrykowanym** (średnio ponad 40% wszystkich mieszkańców miast żyje w osiedlach tego typu). Rewitalizacja tych osiedli jest zadaniem trudnym, ponieważ przez długie lata sektor budownictwa mieszkaniowego nie był dostatecznie rozwinięty. Większa część tych mieszkań stanowi własność prywatną (lub spółdzielczą), podczas gdy działki, na których stoją bloki, pozostają własnością miasta lub innych instytucji. W dziedzinie transportu, rozwój **motoryzacji** w tych państwach przebiegał tak gwałtownie, że w niektórych gminach miejskich poziom motoryzacji jest wyższy niż w wielu miastach i miasteczkach państw będących obecnie członkami UE. Ilość prywatnych samochodów podwoiła się lub w niektórych miastach wzrosła nawet czterokrotnie. Podczas gdy rozlewanie się miast pozostaje jedną z głównych przyczyn tego wielkiego wzrostu prywatnej komunikacji samochodowej, siłą sprawczą rosnących przewozów towarów jest wzrost ekonomiczny i dobra koniunktura.

Więcej informacji w:

TRANSPLUS - System Analysis of Trends and Strategies - Deliverable 1 (2000),
TRANSPLUS - Impacts of Megatrends on Transport and Land Use in Europe - Deliverable 1.2 (2000),
OECD-ECMT- Implementing Sustainable Urban Travel Policies - Final Report (2002),
European Commission - Thematic Strategy on the Urban Environment (TSUE) - Twelve Candidate Countries Overview Report (2003),

2 ZINTEGROWANE STRATEGIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I TRANSPORTU

Doświadczenia miast analizowanych w kontekście projektu TRANSPLUS różnią się znacznie podejściem planistycznym i rodzajem środków zastosowanych w celu rozwiązywania swoich problemów. Niemniej określono dwa główne sposoby w celu identyfikacji wdrażania **zintegrowanych strategii planowania przestrzennego i transportu**:

- polityki planowania przestrzennego zmierzające do ograniczenia potrzeby podróżowania - to polityki „skierowane w przód” (lub polityki dla „**miasta jutra**”), których zamierzeniem jest tworzenie nowych centrów lub regeneracja zainwestowanych terenów miejskich, przekształcanie ich tkanki i ograniczanie rozlewania się terenów miejskich (osiedli mieszkaniowych, miejsc pracy itp.);
- polityki transportowe zmierzające do poprawy dostępności poprzez szeroki wybór alternatyw transportowych - to głównie polityki „skierowane wstecz” (lub polityki „**miasta na dzisiaj**”), dla których punktem wyjścia jest istniejąca tkanka miejska. Polityki te zakładają zmiany w systemie transportowym w celu poprawy dostępności poprzez alternatywne sposoby podróżowania (transport zbiorowy, ruch pieszy, ruch rowerowy, elastyczne usługi transportowe, wspólne użytkowanie samochodu itp.) oraz stymulowanie rewitalizacji obszarów gęsto zaludnionych i tych o mieszanym sposobie użytkowania w obrębie miasta.

Oba sposoby podejścia są potrzebne aby zbudować długookresowe strategie oparte na **miejskich i regionalnych kierunkowych planach strukturalnych**², zmierzające do osiągnięcia celów rozwoju zrównoważonego, zawartych w kluczowych, poniżej wymienionych dokumentach i dyrektywach Unii Europejskiej:

Strategia Rozwoju Zrównoważonego (COM 2001/264 Końcowa)	<p>Podstawowe cele poprawy systemu transportowego i gospodarowania przestrzenią zmierzające do tego by:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. istotnie zmniejszyć bezpośredni związek między wzrostem Produktu Krajowego Brutto a wzrostem przewozów, tak aby zredukować efekt kongestii (zatłoczenia) i innych negatywnych skutków ubocznych rozwoju systemu transportu, 2. spowodować „przesunięcie” w korzystaniu z transportu drogowego do kolejowego, wodnego i innych środków zbiorowego transportu pasażerskiego, tak aby udział transportu drogowego w roku 2010 był nie większy niż w roku 1988, 3. wspierać bardziej zrównoważony rozwój regionalny poprzez zmniejszenie nierównomierności w działaniach gospodarczych i podtrzymywanie żywotności gmin wiejskich i miejskich, tak jak to zaleca Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego.
Ramowa Dyrektywa dot. Jakości Powietrza ³	<p>Celem tej dyrektywy jest zdefiniowanie wspólnej strategii w taki sposób aby:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. określić i ustanowić standardy jakości powietrza w UE, w celu likwidacji, zapobiegania lub redukcji szkodliwych oddziaływań na zdrowie człowieka i na środowisko jako całość, 2. ocenić jakość powietrza w państwach członkowskich UE na podstawie wspólnych metod i kryteriów, 3. otrzymywać odpowiednie informacje nt. jakości powietrza i udostępniać je opinii publicznej, m.in. poprzez określenie progów alarmowych.
Strategia Tematyczna dot.	<p>Cele TSUE są następujące:</p>

² Plany strukturalne - mogą być nazywane w różny sposób, w różnych krajach - np. plany strategiczne, plany terytorialne, plany główne itp., jednak w celu uproszczenia będziemy używać pojęcia „strukturalne” dla określenia tego rodzaju planów wysokiego szczebla

³ Więcej informacji na stronie www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm

Środowiska Miejskiego (TSUE) ⁴	<ol style="list-style-type: none"> 1. promowanie Lokalnej Agendy 21, 2. ograniczenie związku pomiędzy wzrostem gospodarczym a popytem na przejazdy pasażerskie, 3. potrzeba zwiększenia udziału transportu zbiorowego, kolejowego, wodnego - śródlądowego, pieszego i rowerowego, 4. potrzeba uporania się z rosnącą wielkością ruchu i spowodowania wyraźnego oddzielenia zależności między wzrostem ruchu i wzrostem PKB 5. potrzeba promowania nisko- i bezemisyjnych pojazdów w transporcie zbiorowym 6. uwzględnianie wskaźników dot. środowiska miejskiego
---	--

Studia konkretnych przypadków prowadzone w ramach projektu TRANSPLUS wskazały na znaczące różnice pomiędzy miastami w zakresie ich spojrzenia na integrację planowania przestrzennego i transportowego. Przedstawiony poniżej zbiór zaleceń daje pewien wgląd w sposoby projektowania i wdrażania rozmaitych strategii PPT.

<p>Podstawowy wybór: strategie monocentryczne czy policentryczne?</p>	<p>Najogólniej, strategia monocentrycznego rozwoju koncentruje się na rewitalizacji lub wzmocnieniu centrum miasta, podczas gdy strategia policentrycznego rozwoju skupia inwestowanie w dobrze zlokalizowanych subcentrach. Wybór strategii poli- lub monocentrycznej zależy jednakże od wielkości miasta. W przypadku mniejszych miast monocentryczny układ urbanistyczny jest bardziej zgodny z rozwojem zrównoważonym. Małe miasta, które zbyt wcześnie wybierają układ policentryczny w rzeczywistości sprzyjają rozlewaniu się tkanki miejskiej. Z drugiej strony, większe miasta, które dążą do układu monocentrycznego i skupiają całą uwagę na śródmieściu, mogą utracić kontrolę nad obszarami peryferyjnymi. Rezultatem będzie niekontrolowane rozlewanie się miasta, podczas gdy strategia policentryczna mogłaby ograniczyć tę tendencję. A zatem, harmonizacja strategii miejskich powinna być prowadzona w określonym kontekście. To w szczególności wymaga efektywnego planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym i koordynacji wielu polityk, lansowanych w każdym regionie Europy przez wiele państwowych, regionalnych i lokalnych instytucji, odpowiedzialnych za różne zadania i obejmujące różne zagadnienia w różnych skalach.</p>
<p>Czy integracja jest efektywna?</p>	<p>Integracja jest realizowana tylko wtedy, gdy jest stosowana w odniesieniu do <u>polityk, metodologii planistycznych i organizacji</u> procesów lub struktur.</p> <p>Integracja jest zadaniem wielowymiarowym. Zintegrowane muszą być nie tylko różne polityki, ale też wspomagające je narzędzia, struktury organizacyjne planowania miast i inżynierii transportowej. Często najsilniejsza integracja występuje na szczeblu polityk. Większość miast w Europie próbuje inicjować polityki zintegrowane, jak np. rozwój zorientowany na transport zbiorowy.</p>

⁴ Więcej informacji na stronie www.europa.eu.int/comm/environment/urban/home_en.htm

	<p>Jednakże, integracja modeli wspomagających, wskaźników monitoringu i struktur instytucjonalnych jest dużo mniej rozwinięta.</p>
<p>Które strategie powinny być rozważane?</p>	<p>Łącząc polityki w pakiety trzeba wziąć pod uwagę różne rodzaje wzajemnie powiązanych działań.</p> <p>W wielu unijnych projektach badawczych i przykładach dobrych praktyk zaleca się stosowanie kombinowanej strategii typu „pchaj i ciągnij” („kija i marchewki”). Zniechęca ona mieszkańców miast do indywidualnego transportu samochodowego poprzez restrykcje związane np. z organizacją parkowania i jednocześnie zachęca do korzystania z przyjaznych środowisku form transportu poprzez zapewnienie wydajnego systemu transportu zbiorowego oraz dobrych warunków dla ruchu pieszego i rowerowego. Analiza konkretnych przypadków w ramach projektu TRANSPLUS potwierdziła, że w praktyce kładzie się nacisk na pobudzanie działań typu „marchewka” (zachęty), podczas gdy restrykcje - działania za pomocą „kija” mają mniejsze znaczenie. Więcej uwagi poświęca się „miękkim” działaniom, takim jak informacja i wzajemna komunikacja, które wpływają na zachowania osób podróżujących. Możliwość zastosowania konkretnych pakietów polityk planowania przestrzennego i transportu zależy od uwarunkowań właściwych dla określonego miasta.</p>
<p>Czy mamy dowody na wpływ działań polityk PPT?</p>	<p>Analizy konkretnych przypadków przeprowadzone w projekcie TRANSPLUS dostarczyły niewielu dowodów na istotny wpływ działań w ramach PPT, zaprezentowanych powyżej. Częściowo wynika to z faktu, że analizowane studia przypadków skupiały się na politykach innowacyjnych, które są nowatorskie i nie sprawdzone. Główną trudnością jest częsty brak pełnego monitoringu i odpowiedniego programu oceny wdrażanej polityki, stąd trudno jest określić poszczególne oddziaływania. Pomimo braku klarownie określonej sytuacji „przed” i „po” wdrożeniu określonych rozwiązań oraz precyzyjnie zbadanych skutków ich wdrożenia, oczywiste jest, że polityka zwiększenia intensywności zagospodarowania lub wielofunkcyjnego użytkowania terenów, której nie towarzyszą działania zmierzające do tego, aby podróże samochodem osobowym były droższe lub powolniejsze, ma niewielki wpływ na ograniczenie użytkowania samochodu. Jednocześnie jednak trzeba pamiętać, że ww. polityki mogą mieć istotne znaczenie w dłuższej perspektywie, ponieważ kształtują one wstępne warunki dla - mniej zależnego od samochodu stylu życia.</p>

Jest raczej oczywiste, że wybór strategii przestrzennej uzależniony jest od konkretnych warunków geograficznych i historycznych⁵. Łatwiej to powiedzieć niż zrobić, szczególnie kiedy integracja zagadnień planowania przestrzennego i transportowego jest zagrożona. Rzeczywiście, podczas gdy planowanie przestrzenne dotyczy często osadnictwa i stref, które w zasadzie mogą bez przeszkód się przenikać, transport ma inny wymiar i przecina je wszystkie. Instytucje zajmujące się transportem są często nie tylko różne od instytucji planowania urbanistycznego, ale infrastruktura transportowa i modele podróży w charakterystyczny sposób przecinają granice różnego użytkowania terenu. Możliwym rozwiązaniem tego problemu jest przyjęcie **obszarów codziennej mobilności**⁶ jako idealnej skali przestrzennej do planowania, rozwijania i wdrażania strategii PPT. Te obszary są często przedmiotem rozważań w studiach planistycznych, a w niektórych krajach są też uznawane za odpowiednie jednostki statystyczne do przeprowadzania spisów ludności pod kątem zebrania danych na temat mobilności. Natomiast rzadko, jeśli w ogóle, uważane są za terytoria administracyjne, ze względu na nieodłączną elastyczność ich granic (elastyczność silnie zależną od dynamiki przestrzennej osiedli). Jednakże, planowanie i monitorowanie spójne w ogólnym zakresie z tą skalą przestrzenną, koordynującą różne instytucje i różnych aktorów działających w tych strefach funkcjonalnych, jest opłacalne, o ile występuje powszechne porozumienie władz regionalnych, powiatowych i lokalnych.

Więcej informacji w:

TRANSPLUS - Assessment of Integrated Land Use and Transport Planning Strategies - Deliverable 2 (2002),
TRANSPLUS - Assessment of Development Strategies - Deliverable 2.1 (2002),

⁵ W Europie widoczne są różne struktury przestrzenne: obszary zdominowane przez wielkie monocentryczne miasta, takie jak Paryż oraz zespoły metropolitalne rozwijające się wokół głównych miast, tak jak to ma miejsce w przypadku Merseyside (Liverpool) i Greater Manchester w Wielkiej Brytanii lub holenderskiego Randstad (Amsterdam, Haga, Rotterdam).

⁶ Zwane także „basenami populacyjnymi”, „obszarami podróży do miejsc pracy” lub „miejskimi strefami funkcjonalnymi”

3 WDRAŻANIE ZINTEGROWANYCH POLITYK PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I TRANSPORTU

Wdrażanie **strategii planowania przestrzennego i transportu** zakłada zazwyczaj łączenie wielu środków (sposobów) i kierunków działań. „Środek” lub „działanie” polityki to każdy instrument oddziaływania, który może zostać wykorzystany dla przezwyciężenia problemów i osiągnięcia celów, i który - w myśl przytoczonej definicji⁷ - może zawierać w sobie zarówno elementy polityki planowania przestrzennego jak i polityki transportowej, takie jak:

- **wzmacnianie korzyści**: działanie wzmacniające korzyści płynące z innego działania;
- **wzmacnianie akceptacji**: działanie przyczyniające się do podniesienia poziomu akceptacji innego działania przez mieszkańców oraz / lub interesariuszy (np. szczegółowe postanowienia kompensujące straty przegrywających);
- **zapewnianie zasobów**: działanie zapewniające więcej zasobów finansowych i technicznych przyczyniających się do wdrożenia innego przedsięwzięcia;
- lub po prostu **elementy warunkujące** wdrażanie (np. planowanie zwartych przestrzeni zabudowanych jest elementem warunkującym efektywność systemów wspólnego korzystania z samochodów).

Przykładem interakcji w dziedzinie „dostarczania zasobów” może być jednocześnie uruchomienie lekkiej kolei i wprowadzenie opłat za korzystanie z dróg. Te ostatnie mają zachęcić do korzystania z przejazdów kolejowych i dostarczają dochodów, które można przeznaczyć na finansowanie kolei. Widoczne efekty inwestowania w lekką kolej sprawiają, że opłaty drogowe są bardziej akceptowalne. Interakcje pomiędzy dwoma działaniami nie muszą być koniecznie symetryczne, tak jak w opisanym przypadku: opłaty drogowe wzmacniają stan zasobów (koniecznych dla inwestowania w lekką kolej), podczas gdy lekka kolej wzmacnia poziom akceptacji dla opłat drogowych. Przykładem działania typu „element warunkujący” jest związek pomiędzy kształtowaniem zwartej tkanki miejskiej i strategiczną dostępnością udogodnienia dot. wspólnego użytkowania samochodu. Zwarte miasta i subcentra redukują potrzebę podróży samochodem, ułatwiając przyjęcie programu wspólnego użytkowania samochodu, co jest głównie interesujące i wygodne dla osób, które niewiele z niego korzystają i mieszkają niedaleko od siebie oraz od miejsc postojowych wspólnie użytkowanych samochodów. Tak więc, dobry pakiet polityk powinien zawierać nie tylko odpowiednie elementy (kierunki działania), ale również odpowiednie wzajemne powiązania między działaniami⁸.

⁷ Definicja taka została przyjęta po raz pierwszy przez projekt PROSPECTS, realizowanego w ramach grupy projektów LUTR (por. www.lutr.net). PROSPECTS udostępnił także listę takich działań w obrębie polityki dot. transportu i gospodarowania przestrzenią a także Podręcznik Decydenta - Decision Making Guidebook (DMG) - przedstawiający zasady tworzenia skutecznych pakietów działań jako składników wym. polityki.

⁸ Na przykład, jeżeli miasto wprowadza jakąś formę opłat za parkowanie wraz z programem podwyższenia jakości usług komunikacji miejskiej, ale przychody z opłat parkingowych nie są wykorzystywane do finansowania inwestycji w transporcie zbiorowym, albo są wykorzystywane do tego celu, lecz mieszkańcy nie są poddawani oddziaływaniu kampanii informacyjnych, ogólna skuteczność takiej polityki może okazać się znacznie ograniczona.

3.1 RODZAJE DZIAŁAŃ W ZAKRESIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ I TRANSPORTU

Istnieje duża różnorodność możliwych kombinacji instrumentów, jednak TRANSPLUS skupił się na studiach przypadków wdrażania trzech typów zintegrowanych polityk PPT:

- polityka zorientowana na rozwój transportu zbiorowego,
- kształtowanie struktury przestrzennej sprzyjającej skróceniu dystansu podróży⁹,
- polityka zorientowana na ograniczanie ruchu samochodowego.

Polityki te polegają na integracji działań w zakresie gospodarki przestrzennej i działań w zakresie transportu, i dotyczą takich kluczowych zagadnień jak: transport zbiorowy, ruch pieszy i rowerowy, uregulowania dotyczące użytkowania samochodu (w tym przestrzeni dla samochodu w mieście).



Polityka zorientowana na rozwój transport zbiorowego zawiera szereg mechanizmów prowadzących do intensyfikacji gęstości zabudowy mieszkaniowej i innych funkcji w rejonie stacji i przystanków kolei miejskiej, lekkiej kolei, metra i tramwaju. Działania takie mogą być podejmowane w centralnych obszarach miast, jak również w całym obszarze metropolitalnym w celu przechwycenia potoków osób korzystających z codziennych dojazdów. Najbardziej rozpowszechnione są działania takie jak:

Poprawa dostępności transportu zbiorowego w istniejących osiedlach: oznacza to rewitalizację lub wydłużenie linii lekkiej kolei i linii tramwajowych, lub w mniejszych miastach, ciągły rozwój linii autobusowych.

Nowe formy osadnictwa zorientowane na transport zbiorowy: koncentrowanie rozwoju miasta i rozwoju subcentrów wokół węzłów i korytarzy transportu zbiorowego jest praktycznym sposobem zastosowania idei zdecentralizowanej koncentracji. Nowa strategia rozwoju urbanistycznego zakłada poprawę dostępności do środków transportu zbiorowego poprzez otwieranie nowych stacji i przywracanie dawnych, w połączeniu z rewitalizacją linii tramwajowych i autobusowych.

Renowacja stacji kolejowych i terenów wokół nich: stacje te stają się nowymi ośrodkami ruchu miejskiego i bramami wjazdowymi do miasta. Regeneracja budynku stacyjnego, obejmująca zachowanie obiektów historycznych, może wzmocnić ich zintegrowanie z przestrzenią miejską, wspierając różnorodność sposobów użytkowania terenów w pobliżu stacji kolejowych pod takie funkcje jak: miejsca pracy, mieszkalnictwo, usługi i urządzenia w zakresie handlu, czasu wolnego, kultury itp.

⁹ Koncepcja „działania na rzecz rozwoju struktury zorientowanej na krótkie odległości” dotyczy układu zabudowy, w którym szeroka gama form aktywności jest dostępna w odległościach możliwych do pokonania piechotą lub na rowerze. Koncepcja ta w praktyce koresponduje z koncepcją rozwoju miasta o dużej gęstości zabudowy i mieszanych form wykorzystania przestrzeni.



Kształtowanie struktury przestrzennej sprzyjającej skróceniu dystansu podróży ma na celu stworzenie przyjaznego dla pieszych i rowerzystów podejścia do zagospodarowania przestrzeni miejskiej i ułatwienie podróży „od drzwi do drzwi” bez korzystania z samochodu, zachęcając do korzystania z innych środków transportu. Może to być ważnym warunkiem wstępnym skutecznego promowania ruchu pieszego i rowerowego. Możliwe są następujące działania:

Kształtowanie struktur o mieszanym użytkowaniu: krótszy dystans odległości między źródłami a celami przemieszczeń motywuje do wyboru nie zmotoryzowanych środków transportu, dlatego odpowiednia struktura przestrzenna funkcji terenów miejskich ma pierwszorzędne znaczenie w promowaniu ruchu pieszego i rowerowego.

Wykorzystanie zainwestowanych terenów w śródmieściach: w planowaniu rozwoju miasta regeneracja (rewitalizacja) obszarów miejskich, które utraciły swoją pierwotną funkcję powinna mieć znaczenie priorytetowe.

Wdrażanie strategii ruchu pieszego / rowerowego: zhierarchizowana sieć tras pieszych i rowerowych obejmujących całe miasto powinna być tworzona w atrakcyjnej przestrzeni, łącząc różne lokalizacje i urządzenia. Lokalne sieci ścieżek pieszych i rowerowych muszą zostać połączone z sieciami subregionalnymi. Jednocześnie konflikty pomiędzy rowerzystami, pieszymi i kierowcami muszą być ograniczone w sposób, który poprawi bezpieczeństwo i atrakcyjność ścieżek pieszych i rowerowych.

Poprawa systemu informacji i orientacji: to ważne działanie z zakresu tzw. „miękkiej” polityki. Piesi i rowerzyści powinni czuć, że są mile widzianymi uczestnikami ruchu. Usprawniony system informacji może łączyć różne części miasta i zachęcać ludzi do poruszania się na piechotę, do jazdy na rowerze czy korzystania ze środków transportu zbiorowego.

Projekty urbanistyczne sprzyjające pieszym i rowerzystom: ogólnie, rozwój lokalizacji przyjaznych pieszym i rowerzystom zawiera różne wspierające się wzajemnie działania. Projektowanie tras dla ruchu pieszego powinno odznaczać się wysoką jakością rozwiązań w ograniczonej przestrzeni, a także świadomie wykorzystywać szczególną interakcję z obiektami budowlanymi i otwartą przestrzenią.



Rozwój nastawiony na ograniczenie ruchu samochodowego zmierza do tego, aby ograniczyć niepożądane wprowadzanie samochodów do środowiska miejskiego i w ten sposób ograniczyć ich niekorzystny wpływ na poziom hałasu, jakość powietrza, bezpieczeństwa oraz krajobraz, estetykę miast i przestrzeni podmiejskich. Działania restrykcyjne mogą mieć niski priorytet w planach politycznych, jako że są one mało popularne wśród użytkowników samochodów. Kombinacja działań „**nakazu i zachęcaj**” (znanych również pod nazwą metody „kija i marchewki”) jest głównym podejściem do wdrażania projektów mających na celu ograniczenie ruchu samochodów.

Planowanie nowego zagospodarowania z ograniczeniami dla samochodów: jedną z bardziej radykalnych form ograniczenia przestrzeni dla samochodu jest „zagospodarowanie przestrzenne / osiedle bez samochodu”. Opiera się ono na przekonaniu, że ludzie, którzy nie posiadają samochodu pragną żyć w środowisku, w którym wpływ motoryzacji na poziom hałasu, jakość powietrza, poziom bezpieczeństwa i estetyki zredukowany jest do zera.

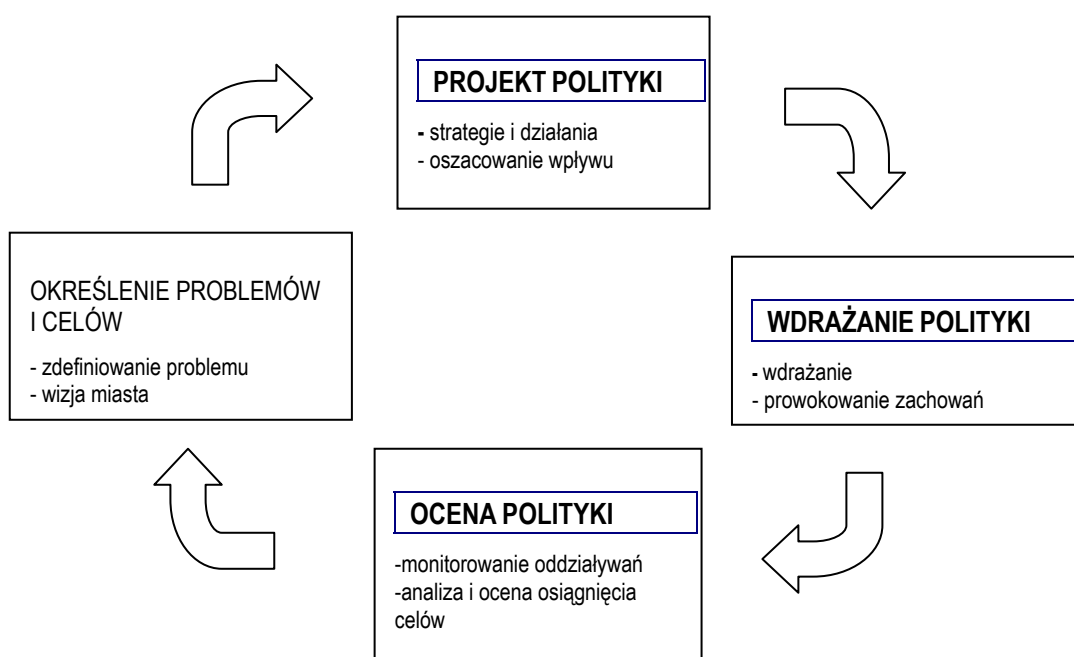
Zasady dotyczące parkowania w polityce lokalizacyjnej i w standardach zabudowy: są zagadnieniem o pozornie podrzędnym znaczeniu w planowaniu zagospodarowania z ograniczeniami dla samochodu. Jednak przywołać można dobrze znaną regułę stref ABC jako istotny przykład polityki lokalizacyjnej opartej o przepisy dotyczące parkowania.

Transformacja i realokacja istniejących funkcji miejskich terenów publicznych: zawiera szereg działań, takich jak określenie przepisów regulujących dostępność tych przestrzeni za pomocą samochodu, określenie zasad parkowania oraz transformacja przestrzeni drogowej.

3.2 WDRAŻANIE DZIAŁAŃ ZINTEGROWANYCH

Do wdrożenia strategii planowania przestrzennego i transportowej nie wystarczy po prostu określenie listy kierunków działań przedstawionych powyżej. Ważniejsze jest nawet przeprowadzenie **integracji szeregu procesów i działań** niezbędnych dla realizacji każdej istotnej polityki - **rozważenie i wybór wariantów, wdrażanie, monitoring, ewaluacja, określenie polityk komplementarnych, koordynacja działań władz różnych szczebli, uczestnictwo podmiotów prywatnych, obywateli i interesariuszy (reprezentantów ważnych interesów)** - w spójne, ogarniające całość, trwałe ramy, gdzie poszczególne elementy i procesy mogą wzmacniać się nawzajem w osiąganiu celów i przewyżnianiu barier na drodze do osiągnięcia pomyślnych **efektów bezpośrednich**, tj. produktów (outputs) i dalszych **rezultatów i oddziaływań** wdrażanej **polityki** (outcomes).

W rzeczywistości w Europie istnieje wielka różnorodność miast, istnieje też szereg zagadnień na styku agend miejskich i wspólnych, ogólnie znanych celów zrównoważonej mobilności i rozwoju urbanistycznego. Zalecane jest w tej sytuacji raczej podejście normatywne, które połączy wszystkie ww. etapy **w pełen cykl tworzenia i wdrażania polityki**.



Również zadanie dotyczące integracji polityk wymaga uruchomienia takiego **cyklu organizującego nowe formy procesów zorientowanych na cel i wzmacniającego związku pomiędzy różnymi instytucjami poprzez otwarte i dynamiczne formy współpracy**. Jednocześnie prawdziwym wyzwaniem jest utrzymanie głębokiej spójności ww. **cyklu polityki** przez długi okres czasu, poprzez włączanie do niego decydentów na szczeblu lokalnym, miejskim, regionalnym i krajowym, a także poprzez udział odpowiednich reprezentantów ważnych interesów i ogółu społeczeństwa obywatelskiego na różnych etapach tego procesu.

Istnieje wiele barier - prawnych, instytucjonalnych, organizacyjnych, finansowych i kulturowych - utrudniających osiągnięcie większej spójności i ciągłości w zakresie polityk planowania przestrzennego i transportu. W wielu przypadkach zakres uprawnień i odpowiedzialności administracyjnej wielu samorządów lokalnych i regionalnych nie przystaje do zmieniających się konfiguracji przestrzennych i faktycznego rozwoju obszarów zurbanizowanych (rozrostu przedmieść czyli suburbanizacji, efektu aglomeracji etc.). Jedną z odpowiedzi na to byłoby tworzenie układu organizacyjnego, który odzwierciedlałby nowy układ więzi funkcjonalnych na styku władz lokalnych, lokalnych i regionalnych, a także między poszczególnymi administracjami regionalnymi. Te rozwijające się układy więzi między władzami administracyjnymi mogą mieć charakter formalny bądź nieformalny. Kolejną znaczącą tendencją wzmacniania więzi między podmiotami instytucjonalnymi było przyjęcie koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Takie podmioty instytucjonalne mogą tworzyć potencjalnie różne relacje z formalnymi strukturami władzy oraz w różnym stopniu zawierać wkład lokalnych procedur demokratycznych.

Szereg kluczowych czynników wpływających na pomyślne wdrażanie zintegrowanych polityk PPT jak również podstawowych barier i sposobów ich przewyżczenia zostało zidentyfikowanych w konkretnych studiach przypadków analizowanych przez TRANSPLUS.

Główne wnioski dotyczące poprawy wdrażania polityk PPT zostały przedstawione w formie następujących zaleceń:

<p>Rozpoznać problem</p>	<p>Mieć świadomość problemów o charakterze barier i podjąć inicjatywę ich rozwiązania.</p> <p>Dokładne zidentyfikowanie problemu pozwoli skupić uwagę na możliwym jego rozwiązaniu. Należy szukać rozwiązań, które mogą usuwać bariery warunkowe (tj. te, które mogą być usunięte), które wstrzymują wdrożenie polityki (bariery „wykonania”) lub realizację celów rozwoju zrównoważonego (bariery „wyniku”). Analizy w projekcie TRANSPLUS wskazują że większość barier jest ze sobą wewnętrznie powiązana i nie od razu można je precyzyjnie zidentyfikować. Jednakże, nazwanie i rozpoznanie istniejących barier stanowi pierwszy krok do ich przewyżczenia.</p>
<p>Jak wspierać proces wdrażania?</p>	<p>Ze studiów przypadków analizowanych w ramach projektu TRANSPLUS wynika, że przyjmuje się wiele różnych i nowatorskich sposobów wdrażania zintegrowanych polityk PPT. Podstawą praktyki dobrego wdrażania w każdym przypadku jest:</p> <p style="padding-left: 40px;">przyjęcie szerokiej koncepcji strategicznej dla miasta, która łączy polityki sektorowe w całościową strategię,</p> <p style="padding-left: 40px;">wzmocnienie współpracy i koordynacji pomiędzy różnymi wydziałami administracji miejskiej i pomiędzy różnymi szczeblami władzy (miejskim, regionalnym, w niektórych</p>

	<p>przypadkach nawet krajowym) i zacieśnienie współpracy pomiędzy aktorami publicznymi i prywatnymi,</p> <p>wzmocnienie zaangażowania reprezentantów ważnych interesów oraz mieszkańców w budowaniu procesów planistycznych i wizji „miasta jutra”.</p>
<p>Wdrażanie ciągłe, stopniowe czy „uderzeniowe”?</p>	<p>Często właściwe zmiany nie mogą być wdrożone natychmiast w całym mieście. Dzieje się tak z różnych powodów i wówczas jedynie stopniowe wdrażanie wydaje się być skutecznym sposobem postępowania. Zazwyczaj działania mogą ograniczać się do szczególnego obszaru, w którym bardziej sprzyjające okoliczności umożliwiają (lub bardziej surowe potrzeby wymuszają) wdrażanie zintegrowanych polityk PPT.</p> <p>Pozytywnym aspektem procesu wdrażania „krok po kroku” jest to, że zapobiegają konfrontacji reprezentantów ważnych interesów z dużymi przedsięwzięciami, które mogą naruszać ich normalne wzorce mobilności, i z tego powodu proces staje się bardziej akceptowalny.</p>

3.3 NARZĘDZIA WSPIERAJĄCE PODEJMOWANIE DECYZJI W RAMACH PPT

W ramach projektu TRANSPLUS nastąpił przegląd obecnego stanu i przydatności **narzędzi** wspierających podejmowanie decyzji i wdrażanie polityk PPT, a także ich możliwości i skuteczności. Przeanalizowano:

- miejskie zintegrowane modele PPT,
- wskaźniki PPT.

Ważnym z perspektywy projektu TRANSPLUS zadaniem było zbadanie bieżącego stanu zastosowania zintegrowanych modeli planowania przestrzennego i transportu w studiach przypadków konkretnych miast, jak również wskaźników do monitorowania efektów polityk PPT, zwracając zwłaszcza uwagę na podstawowe problemy i przypadki dobrych praktyk.

Istnieje szereg narzędzi służących tworzeniu **modeli** pomocnych realizatorom polityki miejskiej w podejmowaniu decyzji¹⁰. Wybór modelu zależy od rodzaju informacji dostępnych / zastosowanych w procesie ustalania polityki dla konkretnego przedsięwzięcia, od tego, jakie kluczowe elementy mają być oceniane i jakie podstawowe wyniki mierzone oraz do jakiego konkretnego przedziału czasu się odnoszą.

Praktyczna przydatność wszystkich istniejących modeli i narzędzi oceny jest poważnie ograniczona. Obecnie stosowane metodologie pozwalają sprawdzić skuteczność jedynie stosunkowo niewielkiej części działań interwencyjnych polityk, którymi mogą dysponować decydenci i realizatorzy polityk na różnych szczeblach. Decyduje o tym wiele powodów: dostępność danych, dostępność wiedzy i umiejętności, dostępność oprogramowania. Co więcej, brak jest wystarczającego zrozumienia dla przyczyn powodujących określone zachowania i w jaki sposób są one następnie uwzględniane w parametrach modeli.

Badanie studiów przypadków konkretnych miast w ramach projektu TRANSPLUS wykazało, że biorąc pod uwagę sposób, w jaki miasta podchodzą do stosowania procedur modelowych, można podzielić je na trzy grupy:

¹⁰ Pełne zestawienie modeli zastosowanych w studiach przypadków analizowanych przez TRANSPLUS, ich możliwości, mocnych i słabych stron oraz w szczególności ocenę ich przydatności w odniesieniu do zintegrowanych działań PPT zawarto w opracowaniu (raporcie) TRANSPLUS Deliverable 2.2 (dostępnym na stronie internetowej www.transplus.net).

- takie, które stosują zintegrowane modele planowania przestrzennego i transportowego,
- takie, które stosują modele, ale nie biorą pod uwagę informacji zwrotnych płynących ze sfery transportowej do planowania przestrzennego (co można by określić jako „podejście tradycyjne”),
- takie, które nie stosują żadnych narzędzi modelowych.

Interaktywny model planistyczno-przestrzenny / transportowy zastosowało niewiele miast. Pozostałe zastosowały rozmaite inne narzędzia służące planowaniu transportu, które w najlepszym przypadku zajmują się oddziaływaniem planowania przestrzennego na transport. Wszystko wskazuje na to, że ten obraz jest reprezentatywny dla większości miast europejskich. Rzeczywiście w całej Europie wielu urzędników i planistów na szczeblu lokalnym, zajmujących się dziedziną transportu, uznało przydatność wspomnianych modeli dla przewidywania oddziaływań decyzji planistyczno-przestrzennych na transport, tym niemniej:

- modele interaktywne są z natury bardzo złożone, a nie zawsze idą z tym w parze umiejętności i zrozumienie niezbędne do ich stosowania; nie należy przy tym zapominać, że wymagane zwiększone zasoby, konieczne do ich uruchomienia i użytkowania (koszty zakupu i obsługi, zbierania danych, odpowiednio wyszkolony personel itp.) mogą być często nieosiągalne,
- brak wystarczających środków w dyspozycji władz lokalnych sprawia, że modele takie rzadko są uruchamiane lub wykorzystywane wielokrotnie, czy aktualizowane,
- dokładność modeli interaktywnych, jeśli chodzi o modelowanie zjawisk zmieniających się w czasie, nie jest jeszcze dowiedziona; budzi to pewne wątpliwości praktyków, co do pełnej przydatności takich modeli,
- modele są często postrzegane jedynie jako potwierdzenie i dodatkowe sprawdzenie szacunków dokonywanych przez administrację miast,
- wielu urzędników pozostaje nie przekonanych co do przydatności i efektów stosowania modeli, i stąd oceny o charakterze politycznym, dodatkowo wzmacniane przez wpływy biznesu, mogą przeważać nad profesjonalnymi ocenami, wspartymi analizami modelowymi,
- niezależnie od wiarygodności modeli, decyzje muszą się również opierać na publicznej akceptacji; z tego powodu ostateczne decyzje mogą często wynikać z sądów polityków, którzy są odpowiedzialni wobec opinii publicznej i biznesu.

Biorąc pod uwagę ww. spostrzeżenia jest oczywiste jednak, że istnieje niebezpieczeństwo **przeoczenia lub niedoceniania potencjalnie ważnych wpływów**. Interaktywne modele przestrzenno-transportowe powinny zatem być udoskonalane, ale trzeba też sprostać nowym wyzwaniom (jak np. rozwój nowych technik modelowania aktywności i mikrosymulacja, poprawa rozdzielczości odwzorowań przestrzennych obecnych modeli, szersze uwzględnianie zagadnień przestrzennej równości i nacisków społecznych). W każdym przypadku modele będą uproszczeniem rzeczywistości. Dla użytkownika istotne są szczegóły, ale też elastyczność i stosunkowa łatwość konstruowania interaktywnych modeli, które zachowują dokładność, solidność, i co najważniejsze, akceptowalność. Odnosi się to w szczególności do miast mniejszych, w których dostępność odpowiednich środków i umiejętności może stanowić problem.

O ile dla zapewnienia bardziej solidnych fundamentów oceny polityki wymagane są lepsze modele, to również potrzebne są wskaźniki by zasilać w dane **monitoring** polityk: przestrzennej i transportowej. Jest to kluczowe działanie mające na celu mierzenie w różnych fazach cyklu polityki: 1) skuteczności **wdrażania projektu lub przepisów regulacyjnych**, ze wskaźnikami poziomu zmiennych charakteryzujących wyjście (wskaźniki produktu), 2)

zmian zachowań użytkowników, za pomocą badań ankietowych lub bezpośredniego liczenia korzystających z nowych elementów infrastruktury i usług, przestrzegania przez użytkowników różnego rodzaju przepisów regulacyjnych itd., iii) **osiągnięcia zamierzonych celów polityki**, z właściwymi wskaźnikami osiąganych rezultatów lub wyników oddziaływań. Lista kluczowych, z punktu widzenia miasta, danych i wskaźników monitoringu zawarta jest w podręczniku „Wskazówki TRANSPLUS” (TRANSPLUS Guidelines), dostępnym na stronie internetowej www.transplus.net.

Jednym z ważnych zadań monitoringu jest bieżąca obserwacja możliwych efektów zwrotnych wpływu polityki lub tendencji zewnętrznych (np. upowszechnienia się nowych towarów, usług, technologii) na zachowanie użytkowników. Na przykład **efekty naśladowania lub oddziaływania sieciowego** mogą zwiększyć bezpośrednio przyjęcie nowych zachowań po osiągnięciu pewnej masy krytycznej nowych użytkowników usługi (np. w wyniku rozszerzania się dobrej reputacji). Inne efekty zwrotne mogą odnosić się do możliwości korzystania z istniejących usług bądź infrastruktury, która może być ograniczona na skutek działającego w przeciwnym kierunku wpływu kongestii wywołanej nadmiernym popytem lub nacisku na tworzenie nowych elementów infrastruktury i usług wywołanego zbyt szybko rosnącym popytem. Takie efekty zwrotne mogą powstawać spontanicznie, toteż monitorowanie wskaźników zmian zachowań użytkowników może być najszybszym sposobem uświadamiania sobie nieoczekiwanych konsekwencji.

Aby zintensyfikować stosowanie wskaźników w całej Europie proponuje się:

- zbudować podsystemy wskaźników PPT w różnych miastach, stosując wspólny zestaw podstawowych wskaźników rezultatu (takich, jak te zawarte w podręczniku „Wskazówki TRANSPLUS”),
- ograniczyć ilość wspomnianych wskaźników PPT do minimum, niezbędnego do badania podstawowych oddziaływań na zrównoważoną mobilność i jakość życia w mieście (na natężenie podróży, zatłoczenie, dostępność, zanieczyszczenie powietrza, hałas, bezpieczeństwo, konkurencyjność, satysfakcję obywateli),
- powiązać podsystemy wskaźników PPT z innymi inicjatywami zajmującymi się przyjęciem porównywalnych miejskich wskaźników na szczeblu unijnym; należą do nich m.in. inicjatywa audytu miejskiego, wskaźniki używane w monitoringu projektów finansowanych z Funduszy Strukturalnych UE, Wspólne Europejskie Wskaźniki opracowane w kontekście unijnej Strategii dot. Środowiska Miejskiego (EU Thematic Strategy on Urban Environment),
- zintegrować zbiór szczegółowych danych i wskaźników dla monitorowania polityk PPT z regionalnymi i lokalnymi systemami statystycznymi i monitoringu (jeśli takie istnieją), w celu uniknięcia powielania badań.

Więcej informacji w

TRANSPLUS - Assessment of Implementation Strategies – Deliverable3 (2002)
TRANSPLUS – Public Transport oriented development – Deliverable 3.1 (2002)
TRANSPLUS – Pedestrian and cycling friendly structure development – Deliverable 3.2 (2002)
TRANSPLUS – Car restriction development – Deliverable 3.3 (2002)
TRANSPLUS – Land Use and Transport Indicators – Deliverable 3.4 (2002)
TRANSPLUS – Supporting models and indicators – Deliverable 2.2 (2002)
TRANSPLUS ACCESS – Case studies reports – Assessment of planning and implementation strategies in five AAC cities (2003)
TRANSPLUS ACCESS – Synthesis Report – Assessment of planning and implementation strategies – 2003

4 BARIERY, ROZWIĄZANIA I MOŻLIWOŚCI TRANSFERU DOBRYCH PRAKTYK DOT. POLITYK PPT

4.1 BARIERY REALIZACJI ZINTEGROWANEJ POLITYKI PRZESTRZENNEJ I TRANSPORTU

Wdrażanie zintegrowanych polityk PPT, które powinny zapewnić zrównoważone rozwiązania w zakresie transportu i użytkowania przestrzeni często jest zadaniem bardzo trudnym z powodu licznych barier. Mogą one mieć charakter prawny, organizacyjny, finansowy, techniczny, społeczny lub bardziej złożony i niełatwy do zidentyfikowania. Poniższa tablica ilustruje najczęściej występujące przypadki przy pomocy przypadków przestudiowanych w ramach projektu TRANSPLUS, wskazując zwłaszcza na bariery, które są wyjątkowo poważne w krajach wstępujących do UE lub przygotowujących się do akcesji (AAC).

Przykłady barier finansowych

Bariera	Opis
Nieefektywny i niestabilny system podatkowy.	Wdrażanie długookresowych programów zrównoważonego rozwoju wymaga systemu podatkowego tworzącego odpowiednie bodźce na rzecz działań pro-ekologicznych oraz stabilnych warunków dla przyciągania inwestorów i deweloperów. Bariera ta występuje szczególnie w krajach AAC, które nadal stosują częste zmiany i dostosowania systemów podatkowych.
Brak środków finansowych.	Kluczowym warunkiem wstępnym wdrożenia polityk i projektów jest zbiór kompetencji, ale też dostępność odpowiednich zasobów finansowych na poziomie regionalnym i/lub lokalnym. Dotyczy to głównie zasobów finansowych budżetu samorządu lokalnego umożliwiających finansowanie inwestycji oraz częściowe subsydiowanie usług (wtedy, gdy jest to potrzebne z punktu widzenia interesu publicznego), np. w formie grantów ze strony Państwa. Również i w tym przypadku bariera ta jest szczególnie dotkliwa w krajach AAC, gdzie skala i elastyczność lokalnej bazy podatkowej są ograniczone w związku z faktem, że obywatele żyją na krawędzi minimum standardu stopy życiowej i nie stać ich na opłacenie dodatkowych podatków. Związany z tym jest problem braku informacji na temat dostępnych źródeł finansowania projektów rozwoju lokalnego.

Przykład barier instytucjonalnych

Bariera	Opis
Brak stabilności i zintegrowania struktury administracyjnej.	Inną ważną barierą jest brak zintegrowania między organami administracji odpowiedzialnymi za gospodarkę przestrzenną z jednej strony a organami odpowiedzialnymi za planowanie transportu z drugiej. Bardzo często organy zajmujące się planowaniem transportu domagają się przyjęcia działań prowadzących do zmniejszenia niepożądanych transportowych "konsekwencji" systemów osiedleńczych będących rzeczywistą przyczyną problemów komunikacyjnych, również wtedy gdy te działania wywierają w długim okresie niekorzystny wpływ na gospodarkę przestrzenną (np. ułatwiając niekontrolowany rozrost powierzchni terenów zurbanizowanych – tzw. urban sprawl). Również na szczeblu krajowym zakresy kompetencji poszczególnych ministerstw są oddzielone od siebie.. Bariera ta jest bardziej wyraźna w krajach AAC, gdzie proces przemian prowadzi do prawie ciągłego rewidowania i reorganizowania systemów administracji regionalnej i lokalnej oraz ich kompetencji decyzyjnych

Przykłady barier instrumentalnych

Bariera	Opis
Brak spójności systemu planowania i wdrożeń.	Aktualny system planowania często nie zapewnia zgodności z celami rozwoju zrównoważonego stanowiącymi na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, szczególnie z powodu niedostatku instrumentów ekonomicznych w gospodarowaniu przestrzenią. Jednak nawet tam gdzie plany są stosunkowo wieloaspektowe, pozostaje problem ich wdrażania i skuteczności przeciwdziałania naciskom ze strony deweloperów i inwestorów. Generalnie brak jest instrumentów wdrażania i monitoringowych w odniesieniu do wzrostu wartości terenów (np. przechwytywanie wartości, finansowanie zwolnień podatkowych) lub służących kompensacji właścicielom wartości terenów przejmowanych do zagospodarowania zgodnie z ustaleniami planów (np. transfer prawa zabudowy).

Przykłady barier fizycznych

Bariera	Opis
Monofunkcyjne struktury osadnicze ukształtowane zgodnie z dotychczasową tradycją planistyczną	Istniejące struktury osadnicze wielu miast ukształtowane są zgodnie z formułą ścisłego strefowania i rozdzielenia funkcji, co powoduje, że trudne jest ich przekształcanie w duchu rozwiązań wielofunkcyjnych, mieszanego użytkowania
Niewystarczająco rozwinięta krajowa infrastruktura transportowa	W niektórych miastach – zwłaszcza krajów AAC ale nie tylko - sieć transportu drogowego i kolejowego jest słabo rozwinięta co jest źródłem trudności związanych z ruchem tranzytowym i problemów wynikających z zatłoczenia, silnego rozdzielania terenów, zanieczyszczeń środowiska

Przykłady barier politycznych

Bariera	Opis
Wysoki priorytet nadany wzmacnianiu konkurencyjności i przyciąganiu nowych inwestycji komercyjnych	Decyzje dot. zagospodarowania przestrzennego i transportu często nie są zgrane ze społecznym punktem widzenia ponieważ preferencje dawane są czynnikom ekonomicznym, np. poprzez zwolnienia z OOS dla inwestycji przemysłowych w regionie. Faktem jest, że proces rozwoju gospodarczego zróżnicowany jest regionalnie w zależności od wzrastającej polaryzacji pomiędzy rozwiniętymi regionami i tymi, które dotknięte są poważnymi problemami związanymi z recesją gospodarczą i bezrobociem. Powoduje to, iż zacofane regiony stają się coraz mniej atrakcyjne dla inwestycji kapitałowych i brak jest aktywnej polityki przeciwdziałania temu zjawisku. Rezultaty nierównoważonego terytorialnie rozwoju są widoczne zwłaszcza w niektórych krajach CEEC.
Przerwana historia funkcjonowania lokalnej i regionalnej władzy samorządowej	W niektórych krajach długie okresy braku samorządnych władz regionalnych i lokalnych doprowadziło do centralnie sterowanego planowania rozwoju strategicznego, co spowodowało nieefektywną politykę PPT na szczeblu regionalnym i lokalnym, uderzając szczeg. we właściwy rozwój infrastruktury transportowej. Bariery te dotyczą zwłaszcza tych krajów AAC, które w przeszłości charakteryzowało centralne planowanie typowe dla systemu socjalistycznego.
Niekontrolowana prywatyzacja	W niektórych krajach intensywna prywatyzacja, procesy deregulacji i decentralizacji nie są wystarczająco równoważone towarzyszącymi im nowymi ramami przepisów regulujących strukturę gospodarki oraz rynek nieruchomości, zagospodarowanie przestrzenne, transport zbiorowy, transport ładunków i budowę nowego systemu transportu i infrastruktury. Typową konsekwencją tego był spadek znaczenia pasażerskiego transportu kolejowego i lokalnego transportu zbiorowego na terenach wiejskich i peryferyjnych wraz ze wzrostem liczby właścicieli samochodów i prywatnego transportu samochodowego.
Niedojrzałe instytucje demokratyczne i niedostatek świadomości mieszkańców.	Niektóre systemy polityczne państw Unii Europejskiej i AAC są wciąż niestabilne, co można zauważyć podczas wyborów i zmian władz na szczeblach krajowym, regionalnym i lokalnym. Jeżeli nawet powstały długoterminowe plany i koncepcje polityczne, były one porzucane z powodu zmiany koalicji rządzącej. Z drugiej strony również wyborcy okazują się często niedojrzali. Głosują często pod wpływem emocji i osobistych preferencji, z nastawieniem „przeciwko komuś” zamiast „dla czegoś”. Konsekwencją tego jest to, iż politycy nie są zainteresowani osiąganiem długoterminowych celów, ponieważ są zmuszeni pokazywać efekty swojego działania w krótkim terminie, przed kolejnymi wyborami.

Przykłady barier proceduralnych i prawnych

Bariera	Opis
Niejasne regulacje dotyczące własności gruntów i nieefektywna kontrola zagospodarowania przestrzennego	Niejasne regulacje dotyczące własności to bariera charakterystyczna dla niektórych AAC. W tych krajach występuje często brak przejrzystych i efektywnych rejestrów gruntów (ksiąg hipotecznych), które pozwoliłyby przyspieszyć rejestrację nowych właścicieli gruntów. Niepewność stosunków własnościowych jest oczywistą przeszkodą dla nowych inwestycji i niezakłóconych operacji na rynku nieruchomości. Mało skuteczna kontrola zagospodarowania przestrzennego jest charakterystyczna również dla niektórych enklaw krajów Unii Europejskiej, gdzie praktyka nielegalnych budów była rozpowszechniona w przeszłości i w niektórych przypadkach trwa nadal.

Przykłady barier społecznych

Bariera	Opis
Opozycja specyficznych kategorii interesariuszy	Istnieje wiele przykładów kategorii interesariuszy, które mają coś do stracenia w związku z innowacyjnymi politykami PPT, takich jak taksówkarze walczący przeciwko nowym elastycznym formom transportu w ich miastach (np. w Rzymie), właściciele sklepów walczący przeciwko ograniczeniom dostępności ulic dla samochodów, prywatni właściciele publicznych autobusów protestujący przeciwko renowacji autobusów albo zmianie rozkładu usług (tak jak na Malcie, gdzie istnieje silna koalicja właścicieli lokalnych autobusów, którzy tworzą rodzinne przedsiębiorstwa) i wiele innych.
Posiadanie samochodu jako symbol statusu społecznego	Posiadanie samochodu zawsze było symbolem pewnego statusu, tworząc mentalność zorientowaną na samochód. Bariera kulturowa jest szczególnie silna w AAC, gdzie przez długie lata był utrudniony dostęp do posiadania samochodu; posiadanie samochodu pozwala być bardziej mobilnym i jest symbolem wolności.
Korupcja	Fakt, iż wiele aktów prawnych dotyczących rynku nieruchomości jest niespójnych i po prostu niejasnych, jest świetnym polem dla korupcji. Często brak jest zainteresowania adaptowaniem strategicznych dokumentów, ponieważ gdy one obowiązują znajdują się pod publiczną kontrolą i przez to stają się przeszkodą dla korupcji. Korupcja na tym polu jest poważnym problemem i największym wyzwaniem zwłaszcza w AAC, ale jest obecna również w zachodnich państwach Unii Europejskiej.

Przykłady barier dotyczących techniki zarządzania

Bariera	Opis
Przeciążenie codziennymi obowiązkami zawodowymi i pracami rutynowymi	Pod presją trendów globalizacyjnych problemy środowiska miejskiego ulegają zmianom w całej Europie. W tym niezwykle dynamicznym kontekście planiści rozwoju miast zatrudnieni w strukturach władz lokalnych i regionalnych cierpią na niedostatek czasu by przestudiować i opracować nowe koncepcje długookresowych strategii i by odświeżyć swe kwalifikacje i umiejętności. W niektórych krajach zdecentralizowano kompetencje ze szczebla krajowego do regionalnego, co niewiele pomogło a stworzyło nowe problemy. Władze regionalne i lokalne zyskały nowe kompetencje i zadania, ale odpowiednio do tego nie wzrosło ich przygotowanie i wyszkolenie kadr, brakuje też czasem nawet środków by zatrudnić wysokokwalifikowany personel lub przeszkolić istniejącą kadrę. W dodatku, istotną barierę stanowi niska znajomość języków obcych, co utrudnia wymianę informacji i wiedzy z kolegami zagranicą.

Większość barier jest wzajemnie powiązana ze sobą. Często wynikają one z trudnej wzajemnej zależności między różnymi **instytucjami** odpowiedzialnymi za planowanie i wdrażanie polityki, **narzędziami polityki** które mogą stosować (i faktycznie stosują) w praktyce, różnymi **terytoriami** nad którymi instytucje mają kompetencje jurysdykcyjne ustanowione w ramach obecnego systemu prawnego. W niektórych przypadkach można zaobserwować prawdziwe **sploty barier**, wtedy, gdy skomplikowane otoczenie instytucjonalne, wielość nakładających się na siebie zakresów kompetencji oraz pozostające w konflikcie instrumenty polityki utrudniają lub opóźniają planowanie i wdrażanie pakietu polityk. Ważne jest zwrócenie uwagi na fakt, że pojedyncze bariery lub prawdziwe sploty barier mogą wywierać wpływ na rozwój sytuacji w różnych stadiach procesu politycznego:

- uniemożliwiają *rozważenie wariantów* polityki ponieważ lokalni politycy nie są upoważnieni do zastanawiania się nad daną sprawą lub do przyjęcia pewnych instrumentów polityki, lub też już wiedzą że brakuje kluczowych zasobów finansowych lub innych, lub nawet po prostu ponieważ są oni świadomi istnienia wielu barier instytucjonalnych, społecznych lub kulturalnych powodujących, że dana polityka jest niemożliwa do akceptacji. Dla precyzji bariery uniemożliwiające opracowanie jakiejś polityki będą określane słowem "**barier na wejściu**" ("*input barriers*");

- uniemożliwiają, opóźniają lub utrudniają *wdrożenie* danego instrumentu polityki lub projektu wtedy, gdy został on rozważony (uznany za najlepszy wariant). W tym przypadku polityki nie osiągają stadium wyjścia, tak więc bariery pojawiające się w stadium wdrożenia mianem “**barier na wyjściu**” (“*output barriers*”);
- uniemożliwiają, opóźniają lub utrudniają realizację wyniku polityki, definiowanego jako osiągnięcie ostatecznych celów polityki, np. celów zrównoważenia rozwoju. Dla precyzji, bariery występujące wtedy, gdy polityka została wdrożona, będą określane mianem “**barier wyniku**” (“*outcome barriers*”), mogą one zostać odpowiednio wykryte jedynie wtedy, gdy zostanie podjęte odpowiednie *monitorowanie* wyników stosowania danej polityki (danych instrumentów polityki).

W każdym razie, rozróżnienie między “wyjściem” a “wynikiem” danej polityki musi być wyjaśnione na zasadzie od przypadku do przypadku, uwzględniając to, że:

- ‘wyjście polityki’ (‘policy output’) odpowiada ostatecznemu produktowi stadium formułowania i wdrażania polityki (np. budowa fragmentu układu transportowego);
- ‘wynik polityki’ (‘policy outcome’) stanowi rezultat tego, co się dzieje w odniesieniu początkowych celów i poziomów docelowych po pewnym czasie stosowania polityki (np. zmiana sposobów realizowania podróży w mieście). Pomyślnie ‘wyjście’ (‘output’) polityki nie koniecznie prowadzi do pomyślnego wyniku (outcome). Podczas gdy względnie łatwiej jest identyfikować i mierzyć wyjście polityki – np. otwarcie nowej stacji metra oraz udogodnienia typu parkuj & jedź (park & ride) - monitorowanie wyników – np. wpływ na sposoby podróżowania oraz ogólna liczba kilometrów przejechanych w regionie zurbanizowanym – sprawia większe trudności. Tym samym nie jest łatwo sprawnie reagować na bariery osiągnięcia wyników uniemożliwiających osiągnięcie celów zrównoważenia (sustainability goals). Wymiana doświadczeń z innymi miastami gdzie takie same lub podobne polityki były wdrażane w przeszłości – jak to jest sugerowane poniżej – może pomóc w podnoszeniu poziomu świadomości możliwych przeciwstawnych intencjom wyników lub niezamierzonych konsekwencji wdrażanych polityk.

4.2. ŚRODKI DLA POKONANIA BARIER NA DRODZE DO ZINTEGROWANYCH POLITYK PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I TRANSPORTU

W celu usunięcia barier stojących na drodze integrowania polityk zagospodarowania przestrzennego i transportu użyteczne jest wiedzieć, że występują:

- ✓ **bariery doraźnie usuwalne**, które są podatne na zmiany pod wpływem bezpośrednich działań decydentów na poziomie lokalnym (polityków, urzędników miasta). Na przykład brak koordynacji między planowaniem przestrzennym i planowaniem transportu na poziomie miasta może zostać wyeliminowane dzięki decyzji rady miejskiej na rzecz utworzenia zintegrowanego wydziału planowania miasta lub prościej przez stworzenie nieformalnego układu współpracy między miejskimi planistami przestrzennymi i specjalistami zajmującymi się planowaniem układu komunikacyjnego.. Inne bariery można usunąć na poziomie lokalnym przez wprowadzenie form współpracy z lokalnymi agendami/wydziałami odpowiedzialnymi za polityki uzupełniające nie dotyczące gospodarki przestrzennej i transportu.;

✓ bariery, które mogą zostać usunięte jedynie pod warunkiem **uzgodnienia z władzami innego poziomu i/lub zakresu administracyjnych kompetencji** (np. wymagające skoordynowania działań władz otaczających gmin w dziedzinie polityk transportowych lub polityk zagospodarowania przestrzennego nakierowanych na osoby codziennie dojeżdżające, w celu ograniczenia procesu rozrostu przestrzennego obszarów zurbanizowanych - *urban sprawl*) **lub władz wyższego szczebla**, do których można zwrócić się z sugestią zmiany np. przepisów regulujących kompetencje władz lokalnych w zakresie planowania przestrzennego, mechanizmów finansowania etc.;

✓ **bariery wbudowane** (embedded), czyli bariery niepodatne na zmiany – co najmniej w krótkookresowej perspektywie – ponieważ są one wielorako uzależnione od warunków szczególnej lokalizacji lub układu. Takie bariery mogą obejmować bariery fizyczne lub bariery dostępności do zasobów, lub bariery o charakterze społecznym lub kulturowym. Klasycznym przykładem bariery może być sytuacja występująca w mieście ubogim gospodarczo, o skrajnie gorącym lub zimnym klimacie oraz labiryncie wąskich, zatłoczonych ulic. Taka sytuacja sama w sobie zawiera ogólnie rzecz biorąc bariery transportowe (brak zasobów lub przestrzeni umożliwiającej budowę nowej infrastruktury), dotyczące szczególnie komunikacji rowerowej (brak kultury jeżdżenia rowerem, nieprzyjazne warunki klimatyczne).

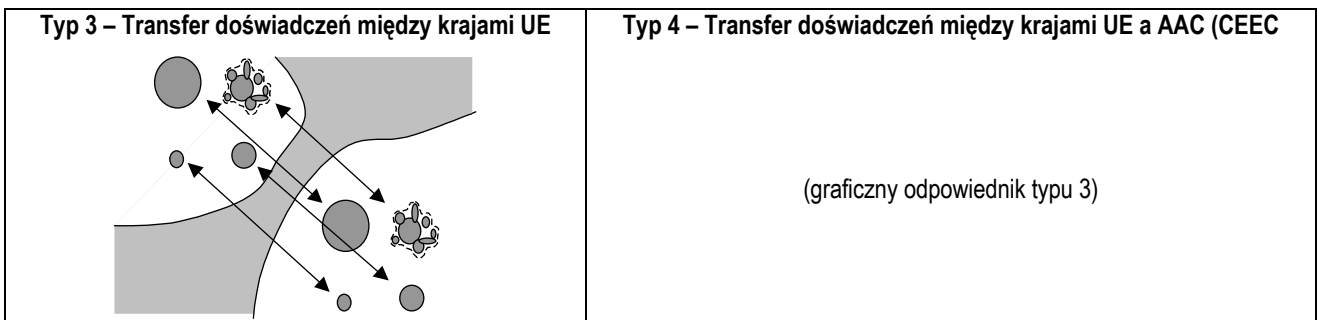
Studia przypadków przeprowadzone w ramach projektu TRANSPLUS pokazały złożoność struktur instytucjonalnych i ich dynamikę, pomagając w ten sposób wskazać możliwe sposoby i kierunki rozwiązań:

- re-organizacja istniejących instytucji;

Możliwe rozwiązania	Co to oznacza
Kooperacja	Wspólna praca pociągająca za sobą wspólne zobowiązanie do działań i podział ich zakresu
Ciało koordynacyjne	Utworzenie nowego układu organizacyjnego służącego koordynacji działań jednostek niższego poziomu, przy czym jednostki te pozostają niezależnymi (nie są podporządkowane ww.)
Partnerstwo publiczno-prywatne	Relacja między publicznymi i prywatnymi aktorami (podmiotami), wykorzystująca istniejące lub nowe instrumenty działań wdrożeniowych
Przyłączenie	Usuwanie podziału pomiędzy skonfliktowanymi stronami, albo poprzez ich integrację albo poprzez wchłonięcie jednej przez drugą
Separacja	Podział kompetencji, zamiana instrumentów
Racjonalizacja	Usunięcie warstwy władzy albo rozwiązanie instytucji i/lub relacji instytucjonalnych

- dostosowanie instrumentów polityki;

Możliwe rozwiązania	Co to oznacza
Przeformułowanie zakresu	Konwersja lub reorientacja poszczególnych aspektów PPT w stosunku do innych, tak że nie pozostają dłużej w konflikcie.
Techniczne prawodawstwo	Adaptacja istniejącego prawa albo wprowadzenie nowych rozwiązań w tym zakresie pozostających w ścisłej relacji z sektorami
Generalne prawodawstwo	Adaptacja istniejącego albo wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych nie związanych z transportem i zagospodarowaniem przestrzennym.
Restrukturyzacja finansów	Adaptacja istniejących struktur finansowych bądź stworzenie nowych struktur finansowych
Dostosowanie pakietów polityk	Dostosowanie zintegrowanych pakietów polityk do danego kontekstu instytucjonalnego.



Drugie kryterium transferu polityk to **pionowy transfer pomiędzy instytucjami na różnych szczeblach**. Ten rodzaj transferu zakłada różne skale zastosowania instrumentu polityki. Na przykład polityka krajowa może stać się polityką ponadnarodową w ramach Unii Europejskiej. Polityka szczebla centralnego może zostać „zeskalowaną” w dół i stać się polityką stosowaną lokalnie.

Trzeci wyróżniony podział zakłada nie tylko przekazywanie instrumentów polityki, ale pełną **transplantację instytucji i instrumentów związanych z kompetencjami**. Może ona powodować transfer instrumentu (bądź zestawu instrumentów) wraz z częścią ich *instytucjonalnego kontekstu* z innego terenu na inny. Na przykład transfer metropolitalnej polityki transportowej może wymagać założenia nowych instytucji na wzór metropolitalnych.

Możliwość transferu innowacji jest pożądana ponieważ stosując sprawdzone podejście można uniknąć ryzyka i kosztów na rozwój i testowanie rozwiązań. Jednakże transfer jest utrudniony ponieważ każde państwo i miasto ma swoje specyficzne cechy. Transfer pomiędzy różnymi krajami jest szczególnie trudny ze względu na to, iż znacząco różnią się ich systemy prawne, systemy planowania, struktura organizacyjna, standard życia i oczekiwania społeczne. Jednak ogólnie, analizy przypadków w projekcie TRANSPLUS dowodzą, iż doświadczenia mogą być z powodzeniem transferowane zarówno pomiędzy miastami w ramach jednego kraju jak i z jednego kraju do innego.

Użyteczny schemat możliwości transferu polityk stworzony został przez Rose (2001), argumentując, iż polityki mogą być przekazywane łatwiej jeżeli wystąpią pewne **“czynniki sukcesu”** takie jak przedstawione poniżej:

Znaczenie czynników powodzenia w przenoszeniu doświadczeń dot. polityk PPT

Czynniki “Rose” Transfer jest łatwiejszy tam:	Znaczenie dla transferu polityk PPT	
	Między krajami członkowskimi UE	Między UE a krajami CEEC
gdzie w mniejszym stopniu zależy od kontekstu.	Wiele środków PPT nie zależy od kontekstu, te które zależą – nie nadają się transferu do danych lokalizacji	Różnice w systemach prawnych mogą być istotne. Znaczenie tego czynnika będzie mniejsze kiedy dokończony zostanie rozszerzenie UE.
gdzie organizacje dostarczające usługi są zastępowalne	To powinien być przypadek większości miast, ale relacje pomiędzy organizacjami mogą się różnić – w przypadku kiedy zaangażowanych jest wiele organizacji transfer może być trudniejszy	Stale reformowanie administracji w okresie wdrażania <i>acquis communautaire</i> może powodować problemy. Również ten czynnik powinien stracić na znaczeniu w momencie zakończenia procesu rozszerzania UE.
gdzie zasoby pozwalające na rozwój są podobne	Zasoby są generalnie mniejsze niż dla większości projektów infrastruktury, ale niekiedy mogą być barierą	Brak funduszy jest problemem zwłaszcza w krajach AAC.
gdzie mechanizmy za pomocą których program	Wiele sposobów działań nie jest prostych, szczeg. w ramach PPT, które	Ten problem pogarsza w AAC brak kwalifikacji technicznych i wiedzy by kompleksowo

działa są proste ("przyczynowo- skutkowa struktura programu")	koncentrują się na długoterminowych efektach oddziaływania skomplikowanych łańcuchów przyczynowo - skutkowych.	rozwiązywać problemy i polityki (również z powodu barier językowych).
gdzie skala zmian, które program wytwarza nie jest duża;	Niektóre projekty (np. dotyczące ruchu pieszego i rowerowego) będą wymagały niewielkich zmian, ale wpływ innych jest bardzo szeroki.	Obecna sytuacja ACC często wymaga realizacji poważnych projektów infrastrukturalnych, o dużym oddziaływaniu na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.
gdzie program pokrywa tereny współzależności pomiędzy miastem dawcą, a miastem – biorcą idei	Mało prawdopodobna jest w większości przypadków znacząca współzależność	Jak wyżej
gdzie wartości wyznawane przez twórców polityk są stosunkowo zbieżne	Wartości są określane przez lokalnych polityków i mogą się różnić w zależności od momentu wdrażania, zwłaszcza w przypadku kontrowersyjnych projektów.	Jak wyżej

Zgodnie z tym schematem analiza możliwości transferu wymaga nie tylko poznania odpowiednich cech operacyjnych instrumentów polityk, ale również zrozumienia jak instrumenty polityk pasują do kontekstu miasta – odbiorcy idei. Na przykład polityka parkingowa Bukaresztu, jednego z TRANSPLUS case studies jest jasna. Miasto musiało sobie poradzić z problemem wzrostu ilości samochodów wykonujących podróże do centrum, gdzie zatrudniona jest większość ludności. Wprowadzenie opłat za parkingi w centrum – tak jak się to stało na przykład w podobnych stolicach z problemami przepływu pracowników do centrum jak w Rzymie – byłoby idealnym rozwiązaniem. Dochód uzyskiwany z systemu parkingów może zostać użyty do sfinansowania innych ważnych polityk miasta Bukareszt, takich jak budowa i zarządzanie nową linią lekkiej kolei. Jednakże wdrożenie takiego rozwiązania jak w Bukareszcie, tak jak w innych wielkich miastach Europy Wschodniej, jest obecnie niemożliwe ze względu na niski poziom dochodów, a mieszkańców nie stać na opłacenie opłat parkingowych. Rozwiązanie takie było w Bukareszcie możliwe ze względu na dostęp do funduszy Banku Światowego, który sfinansował transport zbiorowy i projekt wspólnego korzystania z samochodów.

To rozwiązanie wymagało interwencji instytucji europejskiego szczebla – Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. – spowodowanej brakiem zasobów fiskalnych narodowego i lokalnego rządu Rumunii. Przypadek ten pokazuje, że identyfikacja porównywalnych miast (np. Rzymu i Bukaresztu) może pomagać oszacować potencjalne możliwości przeprowadzenia transferu, ale to nie jest jeszcze koniec historii. Może zaistnieć potrzeba:

- interwencji instytucji wyższego szczebla (np. europejskich) stosownie do zasad subsydiarności i dopóki nie zakończy się proces konwergencji niektórych podstawowych warunków (np. przeciętnego dochodu);
- transplantacji polityki z częścią instytucjonalnego kontekstu, transferować nie tylko instrumenty polityk, ale również niektóre relacje pomiędzy instytucjami i terytoriami (w praktyce oznacza to aby odtwarzać to "oryginalny" i "odbiorczy" kontekst w sposób bardziej podobny i w konsekwencji bardziej kompatybilny.).

Dalsze doświadczenia można uzyskać korzystając z mechanizmów poszukiwania informacji. Poza źródłami publikacyjnymi, nowych idei można poszukać przez penetrowanie zbiorów danych różnych organizacji sieciowych, projektów współpracy, szkoleniowych, a także organizacji typu NGOów. Liczne studia wykonane dla potrzeb Wspólnot Europejskich (np. te zrealizowane przy wsparciu organizacji pozarządowych, jak ICLEI) zawierają wiele

koncepcji innowacyjnych. Zidentyfikowano szereg rodzajów działań, które wspomagają przekazywanie doświadczeń lub zwiększają prawdopodobieństwo jego powodzenia. Mogą one przebiegać na poziomie:

- **Kooperacji:** gdy para lub grupa miast pracuje razem (na podstawie formalnej umowy) i przygotowuje podobne rozwiązanie systemowe. W ramach specyficznego projektu (np. dotyczącego wymiany kadr lub umiejętności) nastąpić może transfer innowacji.
- **Współpracy sieciowej:** wiele miast uczestniczy w sieci, wspomaganej przez NGO, w ramach której organizowane są spotkania, konferencje i inne formy wymiany informacji, doświadczeń oraz transfer wiedzy ekspertów na wybrane tematy
- **Upowszechniania:** miasta, które z powodzeniem wdrożyły jakieś nowe rozwiązanie podejmują jego upowszechnienie poprzez konferencje i periodyki.
- **Osmozy:** innowacyjne rozwiązanie staje się praktyką powszechną. W tej fazie transfer jest trudny do monitorowania, zwłaszcza zjawisko tzw. osmozy tzn. stopniowego osiągania przez innowację stanu powszechnie uznanego standardu w praktyce politycznej i planistycznej.

Wszystkie powyższe mechanizmy wydają się wartościowe, lecz potrzeba dalszych bardziej systematycznych studiów by upewnić się co do możliwości wykorzystania w pełni licznych badań i wdrożeń praktycznych prowadzonych na obszarze całej Europy, by lepiej dopasować je do potrzeb użytkowników, udostępnić kanały służące wymianie informacji, poszukiwać porozumienia dotyczącego akceptacji i wyboru rozwiązań najlepszych (i najgorszych), wspierać introdukcję nowatorskich rozwiązań w zakresie instrumentów polityki rozwoju miast i regionów. Szczególnie formy działań o charakterze sieciowym, które mogą wspomóc proces przenoszenia dobrych doświadczeń to:

- ✓ grupy "benchmarkingowe", koncentrujące się na specyficznych tematach i metodologii rozwiniętej w ramach licznych projektów UE (np. BEST i – dla potrzeb badań porównawczych w sferze planowania przestrzennego i transportu specjalnie przygotowywany w Sieci Tematycznej PLUME);
- ✓ tworzenie i eksploatacja baz danych dot. instrumentów polityki, dobrych praktyk i doświadczeń etc;
- ✓ organizacja seminariów przeglądowych ("peer workshops"), spotkań o charakterze dyskusji "okrągłego stołu", wymiany osób itp. form, w których uczestnikami są planiści lub decydenci reprezentujący konkretne władze (krajowe, regionalne, lokalne), i dochodzi do oceny i wymiany – najlepiej przy pomocy niezależnych ekspertów – najbardziej wartościowych doświadczeń praktycznych.

Więcej informacji w

TRANSPLUS – Barriers, Solutions and Transferability – Deliverable 4 (2003)
TRANSPLUS – Assessment of barriers and solutions – Deliverable 4.1 (2002)
TRANSPLUS – Methodological Framework for Compatibility Analysis – Deliverable 4.2 (2002)
TRANSPLUS – Transferability Analysis at Country and City level – Deliverable 4.3 (2003)
TRANSPLUS ACCESS – Case studies reports – Assessment of barriers, solutions, transferability of good practice and participation in five AAC cities– 2003
TRANSPLUS ACCESS – Synthesis Report – Assessment of barriers, solutions, transferability of good practice and participation - 2003
Rose, R – Ten steps in learning lessons from abroad – Future Governance Paper 1, University of Strathclyde

5 PARTYCYPACJA I KOMUNIKACJA SPOŁECZNA DOTYCZĄCA POLITYK PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I TRANSPORTU

Zagadnienie **partycypacji i komunikacji społecznej** staje się coraz bardziej istotne w różnych sferach polityki, a w szczególności w planowaniu **PPT**.

Zgodnie ze studiami wykonawczymi w projekcie efektywne włączenie się obywateli i interesariuszy w proces planistyczny należy uznać za jeden z czynników decydujących o powodzeniu polityki **PPT**. Szczególnie, gdy istnieje pewna opozycja lub istotne prawdopodobieństwo konfliktów (sporów), poważne potraktowanie uczestnictwa interesariuszy może pomóc w uniknięciu konfliktów i zbudować konsensus. Dobrze przemyślany i wdrożony program uczestnictwa społeczności i interesariuszy może przynieść istotne korzyści w procesie cyklu politycznego i doprowadzić do lepszych rezultatów decyzji.

Jednakże proces **partycypacji i komunikacji społecznej** zawiera w sobie pewne ryzyko, a „źle” zorganizowany dodatkowe problemy. Dlatego ważnym jest, by znaleźć równowagę między „otwartym” procesem planistycznym, a trwałością, stałością celów. Ważne jest również wytworzenie w uczestnikach przekonania, że ich wkład zostanie wykorzystany i będzie miał wpływ na proces planistyczny a ich uwagi zostaną wnikliwie rozpatrzone, lecz również, że w uzasadnionych przypadkach, niektóre ich sugestie będą musiały być dla dobra ogólnego pominięte, czy odrzucone.

Proces partycypacji ma następujące główne cele:

- ustalenie jakości planów (dłuższy proces),
- ustalenie zbioru wytycznych (porad) dla programów działań,
- unikanie i/lub rozwiązywanie konfliktów,
- podnoszenie świadomości i zachęcanie do działań zmieniających zachowania,
- inicjowanie procesu uczenia się i wyposażania w społeczne kompetencje .

Poniżej zestawiono główne argumenty „za i przeciw” przygotowaniu planów i wdrażania polityk **PPT** z udziałem społecznym.

Zalety i wady partycypacyjnego i niepartycypacyjnego podejścia do polityk PPT

	Podejście niepartycypacyjne	Podejście partycypacyjne
zalety	<ul style="list-style-type: none"> • -niższe koszty • -szybsza realizacja • -wyraźne, zdecydowane przywództwo • -mniej konfliktów • - realizacja rutynowa, ułatwiona • -nie zbyt wiele oczekiwań • -łatwiejsze zarządzanie procesem • -lepszy podział obowiązków • dobry krok w kierunku zwrócenia uwagi na projekt / politykę 	<ul style="list-style-type: none"> • -silne porozumienie • -silne zaangażowanie • -większa akceptacja • -większa wiarygodność władz • -większa przejrzystość • -większa równość • -bezpośredni udział interesariuszy • -silniejsza identyfikacja z projektem • integracja użytkowników systemu w procesie jego projektowania i wdrażania

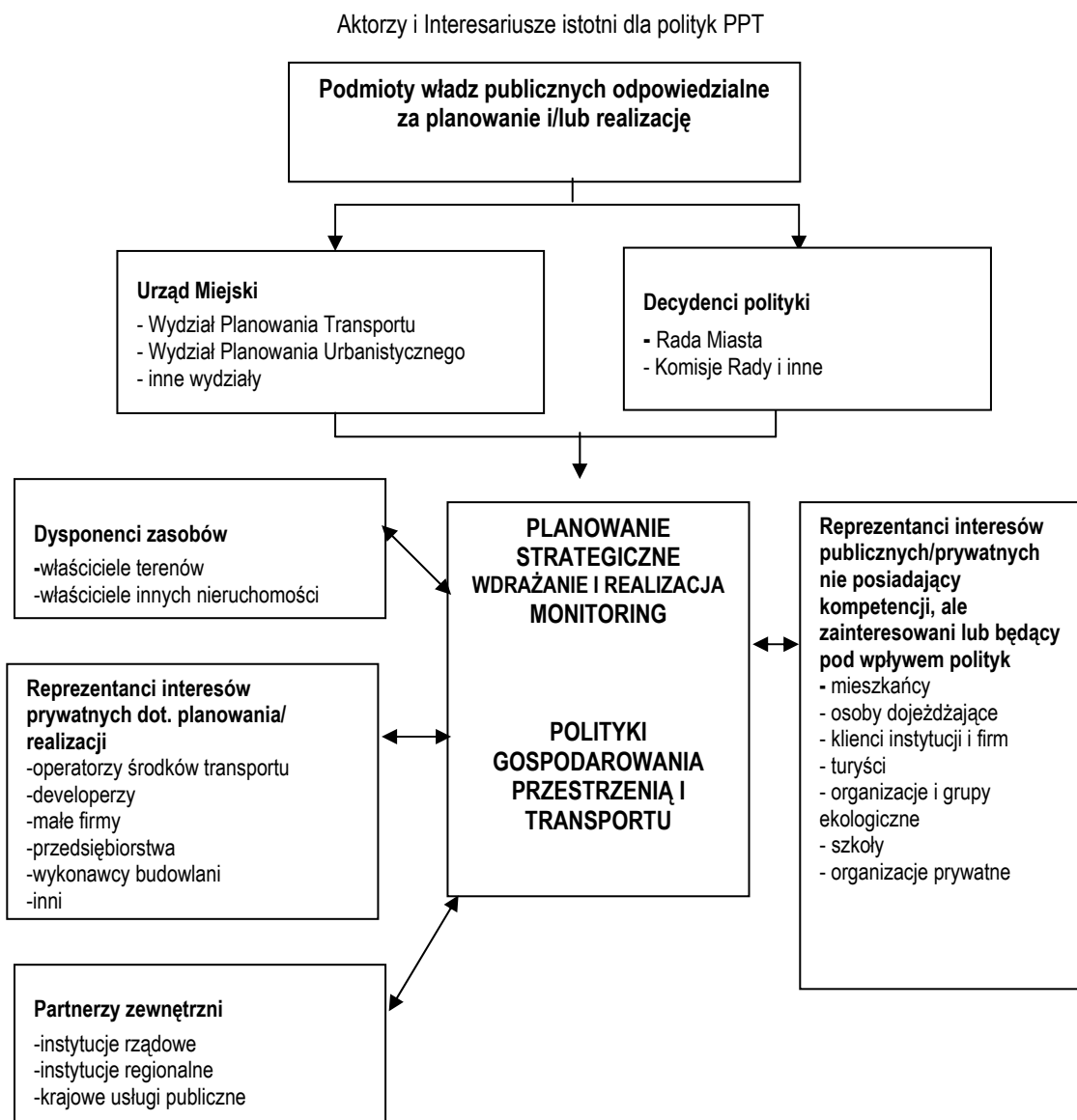
wady	<ul style="list-style-type: none"> • niepełny poziom zrozumienia celów polityki • ograniczony poziom zaangażowania / włączenia w realizację • słaby proces sdrożeniowy • pominięcie istotnych elementów • ryzyko przeciążenia nadmiarem informacji 	<ul style="list-style-type: none"> • wyższe koszty • wolniejszy przebieg procesu • problemy z przywództwem • utrudnione zarządzanie • powstawanie konfliktów i trudność w osiągnięciu konsensusu • powstawanie zmęczenia aktorów procesu • spadek wiarygodności władz w przypadku niepowodzenia • ryzyko pogłębienia się nierówności grupowych (między uczestnikami procesu a outsiderami)
------	---	--

Studia przypadków w projekcie TRANSPLUS dowodzą, że w procesie planistycznym PPT korzyści związane z partycypacją przeważają nad minusami. Do głównych korzyści zaliczono wkład innowacyjny ze strony uczestników oraz przejrzystość procesu. Główną wadą było spowolnienie procesu w wyniku partycypacji grup i osób w dyskusjach. Niemniej, konsultacja i partycypacja społeczna jest już szeroko rozpowszechniona i traktowana jako część normalnej procedury planowania, wdrażania i realizacji projektów zintegrowanych.

Ponieważ każde zadanie partycypacji i komunikacji społecznej musi być dostosowane do specyfiki sytuacji, poniższe zalecenia przygotowano w celu poprawy skuteczności podejścia partycypacyjnego w procesie planowania PPT.

Określ co jest celem i przedmiotem partycypacji społecznej, następnie przygotuj dokument wstępny, inicjujący proces	<p>Aby uniknąć nieporozumień i późniejszych rozczarowań na początku powinny być określone pewne warunki uczestnictwa interesariuszy i granic procesu konsultacyjnego.</p> <p>Partycypacja społeczna nie może być celem samym w sobie, lecz powodować widoczne rezultaty. W tym celu dokument wstępny, inicjujący proces powinien zawierać jasny opis procesu, celów i dostępnych środków, a także podział odpowiedzialności i zadań w projekcie. Dokument ten powinien wskazywać też realistyczny harmonogram i stabilne zasoby finansowe realizacji wszystkich działań</p>
Wyjaśnij kto powinien uczestniczyć i przygotuj mieszkańców do uczestnictwa w procesie (umacnianie ich zdolności do uczestnictwa)	<p>Wszyscy mieszkańcy muszą być traktowani równoprawnie, jednak odpowiednio do pozycji społecznej, wykształcenia i doświadczenia komunikacji społecznej ich rola w procesie może być różna. Zwrócić trzeba uwagę na dostępność i zrozumiałość informacji.</p> <p>Ponieważ występują różnice w przygotowaniu i umiejętnościach uczestników, zorganizować należy dodatkowe wsparcie i przygotowanie w postaci jednorazowych projektów szkoleniowo-treningowych dla osób, które będą tego potrzebowały.</p>
Spowoduj uruchomienie reakcji stron i staraj się uniknąć "zmęczenia" procesem konsultacyjnym	<p>Istotnym jest by pobudzać do uczestnictwa w procesie szeroki krąg interesariuszy. Zapewnić należy pewien rodzaj gwarancji rozważenia i wykorzystania konsultacji tych uczestników, jakkolwiek nie ma mowy o gwarancji formalnej i pełnej – decyzja w tym względzie należy do członków władz wybieralnych.</p> <p>Przedmiotem konsultacji winny być zagadnienia, które znajdują się w centrum uwagi interesariuszy. Jeśli ich oczekiwania nie byłyby spełnione, spowodować to może rozczarowanie i zaniechanie dalszego uczestnictwa w przyszłości. Ponadto nie można zaniedbać wykorzystania wcześniejszych faz konsultacji – umożliwi to synergję efektów oraz skróci czas a więc pozwoli oszczędzić zasoby.</p>

Projektując i realizując proces partycypacyjny poważne zadanie stanowi określenie różnych grup jakie będą włączone w proces planowania PPT. Następujący schemat zawiera ogólny obraz odpowiednich dla PPT interesariuszy.



W większości przypadków inicjatorem procesu partycypacyjnego był organ władzy publicznej odpowiadający za sprawy planowania.

Można wyróżnić 3 modele społecznego uczestnictwa:

- model podstawowy wspomagania uczestnictwa,
- model krótkookresowego uczestnictwa na poziomie lokalnym,
- model krótkookresowego uczestnictwa na poziomie miasta lub subregionu.

5.1. PODSTAWOWY MODEL SPOŁECZNEJ PARTYCYPACJI W DECYZJACH

Czasem, gdy już władze zdecydują się wciągnąć do współpracy wszystkie grupy docelowe projektu, okazuje się, że problemem jest brak tradycji i doświadczenia w takiej współpracy. W efekcie pożądane wciągnięcie do wspólnego przedyskutowania polityki zajmuje zbyt wiele czasu, przekraczając limit czasu przeznaczony na ten proces.

Rozwiązaniem tego problemu jest stworzenie ciągłego dialogu między władzami a obywatelami na tematy, które niekoniecznie wiążą się z jakimś konkretnym przedsięwzięciem planistycznym.

Celem dodatkowym takiego procesu, określanego jako podstawowy, jest by wzmocnić swego rodzaju zdolności intelektualne, społeczne i polityczne grup mieszkańców, które nie posiadają wystarczających możliwości wpływu na proces decyzyjny.

„Organizowanie” i „uzdalnianie” do działania obywateli, zwłaszcza słabszych grup docelowych nie jest jednakże zadaniem urzędników czy planistów zajmujących się polityką PPT. Przez ww. proces rozumiemy, że „zwykli” mieszkańcy mają możliwości spotkania się i uzyskują odpowiednie wsparcie, pozwalające im lepiej zrozumieć siły i procesy wpływające na ich życie oraz ich możliwości wpływania na te procesy.

5.2. MODEL UCZESTNICTWA W KRÓTKOTERMINOWYM PROJEKCIE W SKALI OSIEDLA LUB DZIELNICY

Zadaniem realizowalnym jest przedyskutowanie planów lub programów z wszystkimi odpowiednimi grupami interesariuszy, wtedy gdy chodzi o planowanie na ograniczonym obszarze, jak np. projekt odnowy osiedla, czy plan polityki dotyczącej transportu na wycinku miasta.

Najbardziej kluczowe, krytyczne problemy muszą być najpierw przedyskutowane z grupami interesu na poziomie lokalnym, a w miarę możliwości także na ogólnych zebraniach lokalnych. Przy takim podejściu możliwe jest zidentyfikowanie faktycznych reprezentantów interesów, określenie problemów i zakresu tego, co powinno być zrobione, osiągnięte w projekcie realizowanym metodą partycypacyjną.

Właściwa struktura takiego projektu może być ustanowiona w kolejnym kroku, bez uprzedniego jej narzucania formalnego.

W końcu należy wziąć pod uwagę, że im więcej „przestrzeni” pozostawia się, tym większa potrzeba ustalenia „reguł gry”. Niezależnie od jasnego podziału zadań i ról, uzgodnić trzeba przebieg samego procesu procedowania.

Oznacza to, że jest potrzebny jasny plan procesu, który wskaże jakie kroki i decyzje należy podjąć i kiedy, jakie mogą być opcje decyzji w sprawie dalszych faz procesu, zawartości, itd.

Moderator procesu powinien posiadać umiejętność pokierowania dyskusją i skupiania uwagi uczestników na istocie zagadnień, które są podnoszone w toku dyskusji, tak by nie trzymać się sztywno zagadnień wyspecyfikowanych przed jej rozpoczęciem lub mało praktycznych.

Założyć trzeba, że dążyć się będzie do osiągnięcia konsensusu jako preferowanego sposobu podjęcia wyboru, nie zapominając jednak, że ostateczne decyzje powinny przeważnie leżeć po stronie władz wybieralnych.

5.3 MODEL UCZESTNICTWA W KRÓTKOTERMINOWYM PROJEKCIE W SKALI MIASTA LUB SUBREGIONU

W procesie planowania, który dotyczy większych obszarów, zorganizowanie zespołu uczestników spośród mieszkańców i interesariuszy jest znacznie trudniejsze, aczkolwiek możliwe.

Cele stojące przed zadaniem konsultacyjnym są w tym przypadku mniej przystępne dla uczestników i trudniej jest ocenić jakość uzyskanych rezultatów. Czynniki, które mogą przyczynić się do powodzenia są w tym przypadku:

- wybór zagadnień najbardziej odpowiedni dla danego zbioru uczestników
- jasno określone kompetencje decyzyjne uczestników (najlepiej gdy są to osoby w rzeczywistości odpowiedzialne za określone sektory działań), a także dostępność sposobów finansowych
- przygotowanie decyzji, które będą podejmowane w drodze konsensusu przez członków władz wybieralnych
- formułowanie wspomagane przez ekspertów jakościowego zarządzania w sposób świadomy, o wysokiej jakości zapisów i ustaleń na podstawie wielu elementów, zgłaszanych propozycji
- działania wspomagające poziom kooperacyjności lokalnych interesariuszy i mieszkańców.

Ostatni aspekt budowania lokalnych sieci współpracy jest bardziej istotny na poziomie ogólnomiejskim niż osiedlowym. Wykorzystać można w tym celu istniejące już organizacje mieszkańców o charakterze trwałym lub uruchomić na krótko inne z nich. W kilku badanych przypadkach w ramach projektu zastosowano różne sposoby, by dotrzeć do jak największej liczby grup. Sposoby to obejmowały:

wykorzystanie środków powszechnej łączności - dostępnych jest wiele dróg konsultacji i przekazywania rezultatów badań: ankietowanie przez telefon i w formie drukowanej, debaty radiowe, etc.;

moderowane uczestnictwo - ponieważ trudno jest przedstawić tak wielu różnych organizacji w jakiejś Komisji/Radzie Planu, należy raczej utworzyć niewielki zespół złożony ze starannie wyselekcjonowanych grup i najbardziej reprezentatywnych organizacji, który pełnić powinien rolę pośredniczącą, mediacyjną. Pozostałe organizacje będą uczestniczyć w procesie w inny sposób, np. poprzez regularne konsultowanie w ramach środków masowej komunikacji,

planowanie z udziałem pojedynczych obywateli i interesariuszy jako uczestników dyskusji- organizowanie takich dyskusji jest często wykorzystywane, ale pamiętać trzeba, że osoby te nie reprezentują na ogół jakiś zorganizowanych gremiów. Zwrócić trzeba też uwagę na różnorodność uczestników i możliwość aktywnego uczestnictwa.

Więcej informacji w:

TRANSPLUS – Promoting the integration of citizens and stakeholders in urban decision making – Deliverable 5 (2003)

TRANSPLUS – Current practice of participation in urban planning – Deliverable 5.1 (2002)

TRANSPLUS – New methodologies of information, communication and participation – Deliverable 5.2 (2002)

6 WNIOSKI

Planowanie zintegrowanej polityki PPT stanowi jedno z narzędzi wspomagających bardziej racjonalne użytkowanie samochodów oraz zrównoważone systemy transportu.

Studia wybranych przypadków pokazały, że problemy transportowe istnieją i że w dłuższej perspektywie można je rozwiązać.

Rozdzielenie zagadnień transportu i gospodarowania przestrzenią występuje w badaniach naukowych, jednak praktycy muszą je łączyć ze względu na współzależność między nimi,. Poniżej zestawiono doświadczenia uzyskane z analizy przypadków badanych w projekcie TRANSPLUS, które dostarczają podstawowej wiedzy na temat projektowania i wprowadzania w życie zintegrowanego podejścia PPT.

- ↳ Integracji powinny podlegać zarówno polityki jak i wspomagające je narzędzia i struktury organizacyjne funkcjonujące w inżynierii transportowej i planowaniu miast. Obecnie słabo zaawansowana jest integracja modeli wskaźników i instytucji. Szczególny wysiłek powinien być skierowany na doskonalenie technik modelowania, by były bardziej przydatne dla praktyków. Potrzeba też upowszechnić dobre modele, chodzi tu o łatwość w korzystaniu, szczegółowość i elastyczność dostosowań do konkretnej problematyki.
- ↳ Trzeba odejść od koncepcji „od drzwi do drzwi” jako założenia wstępnego dla użytkownika samochodu w mieście. Tam, gdzie dostępność samochodowa terenów z powodu kongestii i negatywnych skutków środowiskowych musi być ograniczona, konieczne jest zastosowanie podejścia zintegrowanej polityki PPT, wspomagając dostępność środkami transportu zbiorowego i nie motorowymi, tworząc atrakcyjne, przyjazne środowisko dla samochodu nawet w relacjach podróży na dłuższe dystanse. Istnieją już różne możliwości, które trzeba zastosować w przyszłości (np. przewóz rowerów koleją, urządzenia typu „bike & ride”, warunki sprzyjające ruchowi pieszemu i rowerowemu na dojściu do przystanków, zagospodarowanie przestrzeni sprzyjające skróceniu relacji ruchowych w miastach, itp.).
- ↳ Wzrasta rola partycypacji społecznej. Mimo, że jest to zadanie opcjonalne, rzeczywiście jest ono konieczne dla pełnej integracji polityk. „Zewnętrzny” punkt widzenia mieszkańców i interesariuszy może pomóc w procesie decyzyjnym, wyborze najbardziej kluczowych zagadnień, na których koncentrować muszą swe działania władze lokalne, a także wyższych szczebli. Partycypacja społeczna oparta być może o jeden z wyróżnionych modeli, zróżnicowanych rodzajowo, ale też ze względu na cel: model wzmocnienia podstaw komunikacji, model krótkookresowej współpracy na poziomie lokalnym, model krótkookresowej współpracy na poziomie miasta lub subregionu. Aby uzyskać znaczące dla polityki lokalnej rezultaty (katalog kwestii tam podejmowanych, wpływ na rozważania decyzyjne). Proces uczestnictwa społecznego wymaga dobrego zarządzania, musi mieć wsparcie finansowe i zapewniony jasny schemat kompetencji decyzyjnych. Taki proces partycypacyjny pozwala też - jako sprzężenie zwrotne - uzyskać większą akceptację społeczną dla bardziej kontrowersyjnych działań i polityk
- ↳ Przenoszenie dobrych doświadczeń wzmocnione powinno być przez zaangażowanie decydentów polityk i praktyków na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Konieczne jest tworzenie sieci międzynarodowej współpracy skierowanej na: i) rozpoznanie alternatywnych polityk (ich celów, środków realizacji,

prawdopodobnych skutków) i przykładów dobrych praktyk, ii) analizowanie zakresu zgodności pod względem środowiska, instytucji, kultury różnych miast i krajów, identyfikowanie barier oraz czynników powodzenia w przenoszeniu doświadczeń, iii) identyfikowanie sposobów usuwania barier i stosowania sprawdzonych doświadczeń w praktyce (kto, co, na jakim poziomie może zrobić) Rozróżnić należy także odmienne typy procesu przenoszenia doświadczeń oraz różne ich fazy. Te ostatnie obejmują fazy: i) „demonstracji” (pokazową) - dobra praktyka przedstawiona jest w mieście, gdzie powstała; ii) „przenoszenia” - ocena potrzeby przejęcia ww. praktyki w warunkach innego miasta; iii) „oceny” – określenia barier i czynników powodzenia istniejących w mieście „przyjmującym”; iv) „wdrożenia” - w której to ostatecznie ww. praktyka jest w tym mieście zastosowana.

- ↪ Trzeba jednak stwierdzić, że przenoszenie dobrych praktyk jest wciąż jeszcze zjawiskiem zbyt incydentalnym. Projekt pokazał głównie anegdotyczne sytuacje przekazywania idei, koncepcji czy narzędzi w odniesieniu do uczestnictwa w sieci czy projektach współpracy. Zalecić trzeba uruchomienie konkretnych mechanizmów przekazywania doświadczeń. Może to obejmować systematyczne dzielenie się wiedzą dotyczącą wyróżniających się doświadczeń, wykorzystanie systemów ocen „benchmarkingowych”, w których uczestnictwo miast byłoby dobrowolne, jednak wsparte przez UE lub programy krajowe. Zaproponować trzeba koniecznie zastosowanie „benchmarkingu”, do porównania rezultatów wdrożeń praktycznych (przy pomocy odpowiednich wskaźników) w stosunku do instrumentów i działań oraz ogólnych strategii zastosowanych w ramach PPT, ocenianych m. in. z wykorzystaniem narzędzi wspomagania decyzji i wspólnych schematów oceny.
- ↪ Specyficzne działania muszą być podjęte by sprostać szczególnym słabościom i zagrożeniom dla polityk PPT jakie występują w krajach wstępujących i aspirujących do Unii Europejskiej (AAC). Dotyczyć one mogą ustanowienia procedur oceny projektów konkurujących do środków UE, gdzie nagradzane winny być rozwiązania „zrównoważone” i wykorzystujące tzw. najlepsze dostępne praktyki (“best available practice”). Projekty z zakresu infrastruktury transportu i zagospodarowania przestrzennego oceniane winny być pod względem zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju i wzajemnego powiązania zagadnień transportowych i przestrzennych. Inny ważny dla krajów AAC problem to słaba dostępność wiedzy i informacji z powodu bariery językowej i małego zainteresowania wydawców z terytorium Unii współpracą dot. innych krajów. Problem ten można rozwiązać w dziedzinie polityk PPT przez ustanowienie Akademickiej Sieci Wydawców, która mogłaby udostępniać informacje obecnie „ukryte” w sieciach uczelnianych, naukowych a dotyczące np. strategicznych ocen środowiskowych, ocen oddziaływania na środowisko ze strony transportu i innych koncepcji sektorowych jak również planów zagospodarowania przestrzeni, mało dostępne dla decydentów i planistów ze względów językowych. Inna kwestia to fakt, że większość projektów zrealizowanych została pod presją czasu a więc tylko najbardziej palące zagadnienia zostały w nich rozwiązane i w niewielkim stopniu inspirowane były przez naukę czy dalekosiężne koncepcje.
- ↪ W wyniku transformacji systemowej w krajach AAC zmieniła się struktura władz lokalnych, głębokie zmiany przeszedł też system planowania. Jednym z głównych aspektów transformacji było zdecentralizowanie władzy – więcej kompetencji decyzyjnych uzyskał szczebel lokalny. Miasta uzyskały możliwość podejmowania wiążących decyzji w zakresie rozwoju i zagospodarowania przestrzeni, transportu miejskiego itp. Jednak temu przeniesieniu odpowiedzialności nie towarzyszyły reformy systemu finansów publicznych, podatków, które

pozwołyby dostarczyć niezbędnych środków, ponadto miasta nie posiadają wystarczających zasobów organizacyjnych i technicznych by sprostać nowemu zakresowi odpowiedzialności. Tej liku nie potrafi też zapłacić rozwijający się dopiero, słaby pod względem finansowym sektor prywatny.

- ↳ Ostatni wniosek dotyczy konieczności budowy międzynarodowej sieci polityków, planistów transportu i zagospodarowania przestrzeni, reprezentantów różnych interesów prywatnych, organizacji pozarządowych i grup obywateli (mieszkańców), ekspertów i naukowców. Szczególne formy działań o charakterze sieciowym powinny obejmować: grupy "benchmarkingowe", publikowanie i rozpowszechnianie przewodników dotyczących polityk, tworzenie i eksploatację baz danych dot. instrumentów polityki, dobrych praktyk, organizację seminariów i dyskusji "okrągłego stołu", wizyt studialnych itp. Uczestnicy takich sieci współpracy powinni uzyskać: większą świadomość wspólnych problemów i realizowalnych ich rozwiązań, łatwość dostępu do najnowszej wiedzy z zakresu koncepcji zagospodarowania przestrzeni i planowania transportu, policy instrumentów wdrażania polityk i jej monitorowania oraz ewaluacji rezultatów, wreszcie zbioru „dobrych” jak i "złych" doświadczeń praktycznych – swego rodzaju uczenie się na cudzych doświadczeniach (m. in. błędach). Zrozumiane powinny zostać dobrze bariery, które należy usunąć i rozwiązania, które należy zastosować na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym by wdrożyć owe praktyki, specyficzne zagadnienia metod i treningu partycypacji społecznej i wreszcie – ale nie najmniej ważna korzyść to – umocnienie kontaktów i pozyskiwanie informacji „z pierwszej ręki”.