



European Commission

Community Research

DOSIAHNUTIE UDRŽATEĽNEJ DOPRAVY A VYUŽÍVANIA ÚZEMIA ZA POMOCI INTEGROVANÝCH POLITÍK



ENERGY, ENVIRONMENT
AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

TRANSPLUS

Kontrakt EVK4-CT-1999-00009

Závěrečná správa

Dosiahnutie udržateľnej dopravy a využívania územia za pomoci integrovaných politík

Status: Verejný dokument

Koordinátor projektu:

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

Kontraktované organizácie:

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

TNO – Netherlands Organisation of Applied Research (NL)

TRL – Transport Research Laboratory (UK)

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

STA – Societa' Trasporti Automobilistici SpA (I)

SOCIALDATA – Institut für Verkehrs- und Infrastrukturforschung GmbH (D)

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

CETE – Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement Nord Picardie (F)

UCL – University College London (UK)

TTR – Transport and Travel Research Ltd (UK)

LV – Langzaam Verkeer (B)

KUL – Katholieke Universiteit Leuven (B)

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

ISEH – Institute of Spatial Economy and Housing – Warsaw (PL)

IOS – Institute of Environmental Protection (PL)

IC – Impact Consulting (Ro)

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

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

Trvanie projektu: 1. apríla 2000 až 1. decembra 2003

Dátum: December 2003

Preklad: Ingrid Belčáková

Maroš Finka

Dagmar Petříková

Web stránka projektu: www.transplus.net



Obsah

Úvod: Prístup projektu „TRANSPLUS“ ku komplexným problémom mobility	3
1 Trendy v územnom plánovaní a v doprave	6
2 Integrované územno-plánovacie a dopravné stratégie	9
3 Implementácia integrovaných územno-plánovacích a dopravných politík	13
PONUKA ÚZEMNO-PLÁNOVACÍCH A DOPRAVNÝCH OPATRENÍ.....	14
IMPLEMENTÁCIA INTEGROVANEJ POLITIKY	16
NÁSTROJE PODPORUJÚCE ÚZEMNO-PLÁNOVACIE A DOPRAVNO-PLÁNOVACIE ROZHODOVANIE.....	19
4 Bariéry, riešenia a transferabilita dobrých praktických skúseností v oblasti územno-plánovacích a dopravných politík	22
4.1 BARIÉRY REALIZÁCIE INTEGROVANÝCH ÚZEMNO-PLÁNOVACÍCH A DOPRAVNÝCH POLITÍK	22
RIEŠENIA NA PREKONANIE BARIÉR INTEGROVANÝCH ÚZEMNO-PLÁNOVACÍCH A DOPRAVNÝCH POLITÍK	
26	
TRANSFERABILITA POZITÍVNEJ PRAXE.....	27
5 Participácia a komunikácia v územno-plánovacej a dopravnej politike	31
ZÁKLADNÝ REFERENČNÝ RÁMEC PRE ZAJAŤOVANIE VEREJNOSTI	34
KRÁTKODOBÝ REFERENČNÝ RÁMEC NA ÚROVNI ŠTVRTE ALEBO OBVODU	35
KRÁTKODOBÝ REFERENČNÝ RÁMEC NA ÚROVNI MESTA ALEBO OKRESU	35
6 Závery	36

ÚVOD: PRÍSTUP PROJEKTU „TRANSPLUS“ KU KOMPLEXNÝM PROBLÉMOM MOBILITY

Myslíte si, že narastajúca hustota dopravy a s tým súvisiace nepriaznivé vplyvy na kvalitu života - ako napríklad strata precestovaného času do práce a späť, do obchodu, za vzdelaním a voľným časom, rastúce znečistenie ovzdušia, rastúce riziko nebezpečenstva, poznatky o jasných dôsledkoch - sú signálom potreby revízie existujúcich dopravných politík?

Radi by ste vedeli aké riešenia boli aplikované v rámci Európy a do akého stupňa boli tieto riešenia efektívne? Zaujímate sa o informácie, ako by mohli byť tieto riešenia aplikované vo Vašom prípade a ako sa vyhnúť ďalšej degradácii životného prostredia vo Vašom meste?

Myslíte si, že by sme mohli všetci lepšie prosperovať zavedením racionálnejšieho využívania osobných áut, aby sme sa vyhli dopravnej zápche, a zvýšením dostupnosti pracovných miest, obchodov, zdravotníckych, vzdelávacích a voľnočasových zariadení s alternatívnymi dopravnými možnosťami (hromadná mestská doprava, pešia doprava, cyklistická doprava) a vybudovaním kompaktnějších polyfunkčných atraktívnejších miest pre život?

Ak je odpoveď na ktorúkoľvek z vyššie uvedených otázok kladná, potom budú pre Vás zaujímavé výsledky výskumu z výskumného projektu TRANSPLUS . Plánovanie dopravy, územné plánovanie a udržateľnosť¹.

Poslaním projektu TRANSPLUS bolo identifikovať najlepšie používané praktiky v organizácii územnoplánovacích a dopravných politík (LUT) s cieľom dosiahnutia prvkov udržateľného rozvoja v doprave a funkčnom využití územia v európskych mestách a regiónoch presadzujúc ekonomické sociálne a environmentálne zlepšenia.

Skratka „TRANSPLUS“ evokuje tiež požiadavku riešenia existujúcich problémov dopravy v životnom prostredí našich miest využijúc dopravné politiky, ale aj prispievajúc niečím podstatným navyše.

+ **Funkčné využitie územia:** rozličné využívanie územia mesta a priestorové segregácia ľudských aktivít vytvára potrebu osobnej a nákladnej dopravy. Na druhej strane, dopravný systém determinuje dostupnosť určitých miest, čím sa tieto stávajú viac alebo menej atraktívnymi pre lokalizáciu obchodu, voľnočasových aktivít, bytových jednotiek, služieb, atď.

¹ Projekt TRANSPLUS bol financovaný Európskou komisiou v rámci 5.rámcového programu, Kľúčová aktivita „Mestá budúcnosti a kultúrne bohatstvo“. Propagácia výskumu v tejto oblasti je súčasťou cieľom Európskej komisie, sekcie výskumných vzdelávacích a rozvojových projektov na tému “ Udržateľnosť miest a kultúrne bohatstvo. Jednotlivé správy z projektu sú prístupné na internetovej stránke www.transplus.net. TRANSPLUS je tiež súčasťou klastra „Výskum v oblasti využívania územia a dopravy“ (LUTR) – čo je skupina vzájomne súvisiacich výskumných projektov financovaných Európskou komisiou v rámci toho istého programu. Viac informácií o klastri LUTR nájdete na www.lutr.net

Takže **integrované územno-plánovacie a dopravné politiky** sú potrebné za účelom: i) redukcie potreby cestovania pri zachovávaní priestorovej integrácie a prístupu k službám a možnostiam, ii) redukcie automobilovej závislosti a závislosti od motorizovanej individuálnej dopravy, iii) redukcie rozvoja na doteraz nezastavaných územiach, iv) redukcie disparít v nákladoch na životný štandard, cestovanie a poskytovanie služieb bez prekážok v raste urbánnych a regionálnych ekonomík, v) redukcie nepriamych nákladov, ktoré by mohli brzdiť transakcie v mnohých nákupných miestach centra mesta (napr. uľahčenie dostupnosti k širokej škále pracovných možností na miestnom trhu práce, zlepšenie dostupnosti k službám pre široký okruh konzumentov, presadzovanie nových dopravných trhov, atď.).

+Participácia: koordinácia komplementárnych politík v tej istej oblasti intervencie, ako aj politík rovnakého druhu (napr. fiškálne politiky) v rámci rozličných rozhodovacích hierarchických úrovní je kľúčom k efektívnemu rozvoju a implementácii integrovaných politík za účelom riešenia komplexných problémov dopravy a dostupnosti v rozličnom časovom horizonte a priestorovej škále. To si vyžaduje organizáciu nových foriem účelovo orientovaného procesu a komunikácie medzi jednotlivými organizáciami spolu s otvorenými dynamickými formami spolupráce (napr. združenia, dohody, nové regionálne inštitúcie, atď.) Participácia sa týka aj rozhodovacieho, plánovacieho a implementačného procesu pre koncepcie resp. politiky ako aj monitoringu aktivít privátneho sektora (napr. súkromní dopravní operátori, investori, atď.), občanov a dotknutých subjektov. K efektívnosti participácie je však potrebný profesionálny prístup a starostlivo plánovaný a implementovaný konzultačný proces.

+ Udržateľnosť: je konceptom čoraz častejšie používaným v politickej aréne a zvlášť v mestskom kontexte, keďže tu sa koncentruje 80% občanov Európskej únie a tu sa aj vyskytuje väčšina environmentálnych, zdravotných a sociálnych problémov. Hoci nie je tento pojem celkom jasný, slovo „udržateľnosť“ sa vždy spája so zvažovaním vplyvov ľudskej činnosti na životné prostredie, na sociálnu kohéziu a na perspektívu ekonomického rozvoja pre našu a budúce generácie. **Posudzovanie vplyvov na udržateľnosť rozvoja** sa čoraz častejšie vyžaduje v politikách vo všetkých oblastiach za účelom rozhodnutia o optimálnom využívaní dostupných limitovaných zdrojov a za účelom posilnenia väčšej ekonomickej konkurencieschopnosti, s cieľom zlepšiť životné prostredie a zvýšiť sociálnu kohéziu v našich mestách. Udržateľnosť dopravy je kľúčovou otázkou, a preto sa treba zaoberať metódami a praktikami pre dosiahnutie udržateľnej dopravy. Je tiež potrebné experimentovať a rozširovať informácie, aby sme vylepšili kvalitu dopravy a život v meste.

Hlavné výsledky výskumu TRANSPLUS sú ilustrované v tejto správe ukazujúc súčasné nepriaznivé trendy vo funkčnom využití územia a doprave (Kapitola 1), integrované plánovacie stratégie s cieľom dosiahnutia udržateľných priestorových a dopravných štruktúr (Kapitola 2), implementáciu integrovaných územno-plánovacích a dopravných politík (Kapitola 3), častejšie sa vyskytujúce bariéry, možné riešenia a ich transferabilitu (Kapitola 4), kľúčovú úlohu participácie a k tomu potrebné metódy pre zabezpečenie adekvátnych rozhodnutí na základe postoja občanov a zainteresovaných subjektov (Kapitola 5) a konečne určité závery a odporúčania (Kapitola 6).

Avšak pre dosiahnutie lepších výsledkov je potrebné vybudovať sieť politikov, štátnych úradníkov, reprezentantov súkromných zainteresovaných subjektov, mimovládnych organizácií a občianskych iniciatív, expertov a univerzít s kompetenciou v doprave a v územnom plánovaní.

Prečo sú potrebné tieto siete? Pretože nikto sám nedosiahne efektívne výsledky. Platí to zvlášť v prípade, keď je potrebné riešiť komplexné problémy a keď treba zvažovať rôzne legislatívne predpisy. Platí to pri viacerých dopravných problémoch. Fungovanie siete umožňuje nájsť a implementovať riešenia na miestnej úrovni. Ale nadnárodné siete sú tiež dôležité kvôli prenosu informácií a najlepších praktických skúseností, čo napomáha nájsť jednoduchšie a rýchlejšie riešenia miestnych problémov. Transferabilita inovácií je v praxi veľmi žiadaná, pretože vzniknutým rizikám a nákladom pri rozvíjaní prvého príkladu riešenia sa môžeme vyhnúť keďže si osvojíme už vyskúšaný prístup. Ale **transferabilita býva niekedy zložitá**, keďže každá krajina a každé mesto má svoje špecifické prvky. V tomto kontexte môže nadnárodná sieť: i) zvýšiť dostupnosť informácií medzi dotknutými otázkami dopravy a územného plánovania, ii) uľahčiť implementáciu programov regionálnej spolupráce, kde sú združené mestá so spoločnými problémami a cieľmi, aby mohli realizovať podobné ciele, iii) uľahčiť založenie určitých efektívnych inštitucionálnych foriem (napr. regionálne inštitúcie, schémy súkromno-verejného partnerstva., atď.)

Sieť by mala byť starostlivo naplánovaná a mala by zahŕňať otázky pre cieľové skupiny účastníkov, ktoré cítia potrebu zlepšiť špecifické územno-plánovacie a dopravné politiky (napr. zlepšenie dostupnosti k hromadnej mestskej doprave, stratégie pre pešiu a cyklistickú dopravu, renovácia železničnej stanice a okolitých oblastí, koncepcie parkovania, mestská logistika, polyfunkčné využívanie, atď.), procesov (napr. participácia, koordinácia priestorovo-plánovacích stratégií, atď.) alebo nástrojov aplikácie (napr. integrované dopravné a územno-plánovacie modely, indikátory monitoringu).

1 TRENDY V ÚZEMNOM PLÁNOVANÍ A V DOPRAVE

Prvá otázka, ktorá by mala byť zodpovedaná je prečo potrebujeme integrované územno-plánovacie a dopravné politiky. V mnohých mestách Európskej únie vidíme, že **súčasný trendy nie sú udržateľné** a ani v dopravná ani územno-plánovacia politika neriešia dostatočne existujúce problémy.

Trendy rozsídlenia do krajiny podobné tým, ktoré sú nižšie ukázané na príklade Barcelony môžeme sledovať v mnohých európskych mestách a metropolitných regiónoch.

Praktický príklad – Metropolitná oblasť Barcelony

- ✓ Od polovice 70-tych rokov sa začal počet obyvateľov Barcelony stabilizovať a potom v 90-tych rokoch klesal. Počas 90-tych rokov narastal počet obyvateľov za metropolitnou oblasťou („druhý okruh“ mesta) zatiaľ čo v „prvom kruhu“ mesta populácia klesala
- ✓ Produkčné sektory a výstavba bytových jednotiek však vykazovali tie isté disperzné znaky ako populácia
- ✓ Rozptyl obyvateľstva a ekonomických aktivít zapríčinilo zvyšujúcu sa interregionálnu mobilitu a tiež nárast v doprave od jednej prímestskej časti k druhej
- ✓ V centre mesta pokračoval nárast služieb hlavne v obchode a reštauračných službách, finančných službách, telekomunikáciách a v doprave
- ✓ Výstavba bytov bola počas posledných desiatich rokov vyššia a lacnejšia vo zvyšnej časti regiónu Barcelony (t.j. región bez metropolitnej oblasti). Ceny v meste Barcelona vzrástli natoľko, že mladé páry so stredným alebo nízkym príjmom si tu nemohli dovoliť kúpiť byt, a preto sa museli poobzerať niekde inde.

Rozsídlenie je hlavne reakciou na zhoršenie kvality života v mestských centrách vďaka problémom so znečistením ovzdušia a preľudnenosti a tiež vďaka rastúcim cenám za nehnuteľnosti, čiže nemožnosti kúpiť si nehnuteľnosť v centre mesta pre priemerne zarábajúcu rodinu. Avšak výsledným efektom je zhoršenie **dostupnosti** – domy sú príliš ďaleko od pracovných miest, obchodov, mestských centier – a **mobility** – nevyhnutné je zvýšenie používania osobných áut, pretože tu nie sú dopravné alternatívy (keďže hromadná mestská doprava nie je schopná spojiť roztrúsené sídla v prímestských oblastiach).

Skutočne, určité dobre známe trendy sú viditeľné vzhľadom na:

- **Rozvoj dopravy:** v 15-tich členských krajinách EÚ (v roku 2003) celkovo rastie doprava a extrapolácia súčasných časových sledov ukazuje na zvýšenie o 50% za posledných 50 rokov. Okolo 80 % populácie členských krajín EÚ žije v mestách a doprava osôb a tovarov predstavuje významný podiel celkovej dopravy v km v rámci Európy. **Počet áut na obyvateľa** stúpol za posledných desať rokov prakticky vo všetkých mestách. V členských krajinách EÚ sa očakáva, že tento nárast bude pokračovať ďalších desať rokov, hoci už zaznamenávame aj pokles tohto rastu. Vlastníctvo auta je obvyčajne menšie v centrách miest, ale narastá smerom k okoliu mesta.

Výskum miest v projekte OECD – ECMT (ECMT – 2002, záverečná správa) prezentuje 10%-ný nárast počtu ciest osobnými autami na osobu a na deň v členských krajinách EÚ za posledné obdobie (od roku 1999). Nárast v **používaní áut** nie je len výsledkom nárastu v počte jazd, ale tiež narastá priemerná dĺžka jazdy vo viacerých mestách. Na druhej strane, podiel **hromadnej dopravy** na trhu klesal vo väčšine týchto krajín. Vo väčšine miest, tým že sa verejná doprava zlepšuje, atrahuje cyklistov a peších, čo predstavuje nežiadúci efekt. Posun od osobných áut k verejnej hromadnej doprave je často oveľa menší a opatrenia v mestskej hromadnej doprave nie sú veľmi úspešné pri redukcii využívania áut.

Je tiež zaznamenaný rapidný nárast v **ľahkej nákladnej doprave** v mestách vzhľadom na nárast služieb a s tým súvisiacu potrebu malých a flexibilných dodávok tovaru (nedávny výskum v oblasti ľahkej nákladnej dopravy zaznamenal priemerný náklad 19kg za jednu dodávku tovaru) ako aj rozvoj logistiky vo väzbe na "just-in-time" (dodávky v presnom čase a priestore) manažment v priemysle.

Ako výsledok situácia dopravných zápch sa zhoršila v 90-tych rokoch a tým spojené náklady (časová strata, zvýšenie spotreby paliva a znečistenie) sú koncentrované vo veľkých urbánnych územiach. Pokračovanie v minulých a súčasných politikách nebude redukovať úroveň preťaženia, skôr zaznamenáme výrazný nárast v mestách Európy. Ale môžeme pozorovať aj pozitívne trendy vzhľadom na **bezpečnosť**: v súčasnosti podstatne klesá úmrtnosť v dôsledku dopravných nehôd v krajinách európskej 15-tyky s výnimkou Portugalska, Španielska a Grécka. Avšak v jednotlivých mestách je tento trend rozdielny.

- **Rozvoj vo využívaní územia mesta:** rastúce bohatstvo a zvyšujúci sa dopyt po zlepšení životnej úrovne sú premietnuté do zvyšujúcej sa spotreby územia a priestoru, dopytu po súkromí a lepších životných podmienkach a prístupe k otvorenej nezastavanej krajine. Vo väčšine urbánnych území prebieha proces rozsídlenia a najvyššie populačné prírastky sú v satelitných mestách a riedko osídlených suburbánnych štvrtiach. Demografické trendy vrátane starnutia populácie a nárast malých a jednočlenných domácností sa pridávajú k dopytu po nových bytových jednotkách a k tlakom **suburbanizácie** vo vidieckych oblastiach ako aj po zlepšení kvality života vo vnútromestských územiach. Pre mnohých obyvateľov súčasne narastajúca cena pozemkov a cien nehnuteľností v mestách spôsobuje zvyšujúcu sa neschopnosť dovoliť si bývať v lokalitách s vybavenosťou službami. Tento proces suburbanizácie mení monocentrické urbánne územia na komplexné polycentrické mestské konurbácie. Významným dôsledkom tohto javu je zvyšujúca sa **priestorová separácia** bytov (domov), pracovných miest, nákupných a iných služieb. Suburbanizácia obyvateľov a tendencie vytvárania ekonomických klastrov a klastrov služieb (napr. veľké nákupné strediská), v snahe využiť ekonomické výhody, škály a mierky vedú k nárastu priemernej dĺžky ciest a jazdy od jednej prímestskej časti do druhej. Ale pozorujeme aj prvky **reurbanizácie**. Aktívne politiky urbánnej revitalizácie a obnovy v mnohých urbánnych územiach zdá sa, že majú istý úspech pri zvrátení populačného poklesu v mestských centrách a narušenia mestských centier. Tento trend sa aplikuje na selektívne segmenty populácie, zvlášť v malých jedno alebo dvoj členných domácnostiach.
- **Prístupové krajiny:** na začiatku 90-tych rokov začali krajiny Východnej Európy prechádzať procesom transformácie s rozdielnymi východzími polohami v jednotlivých krajinách. Hybnými silami ekonomického a priestorového rozvoja boli privatizácia a rastúci podiel výstupov privátneho sektora, zvyšujúca sa mobilita pracovnej sily a reštrukturalizácia trhu práce ako aj objavujúci sa trh s nehnuteľnosťami. Proces priestorovej transformácie je rozdielny v jednotlivých regiónoch vzhľadom na zvyšujúcu sa polarizáciu medzi rýchlo sa rozvíjajúcimi regiónmi a regiónmi postihnutými značným ekonomickým útlmom a nezamestnanosťou a následnými problémami

sociálnej kohézie. Tieto štáty trpia úpadkom historických miest a mestských centier, ktorý v niektorých prípadoch dosiahol úroveň, ktorú by sme ťažko hľadali v členských krajinách EÚ. Migrácia z urbánnych území do okolitých sídiel alebo krajiny je v súčasnosti prebiehajúcim trendom. Na druhej strane je v istých ohľadoch obrovský tlak na funkčné využitie územia v týchto oblastiach zo strany súkromných (ale aj verejných) komerčných podnikov, investorov a developerov. Tieto problémy boli zhoršené nejasnou a netransparentnou reštitúciou, čo má za následok ďalšie zhoršenie nejasnej vlastníckej situácie a právnych zodpovedností, a tiež boli zhoršené nedostatkom zdrojov financovania. Výsledkom toho je fakt, že vnútorné mestá alebo mestské centrá dosť často obsahujú zmes málo konkurencieschopných obchodov a dielní, starých obytných a administratívnych budov často opustených alebo menej využívaných, ako aj jednotlivito zrenovovaných budov, alebo aj nanovo vybudovaných komerčných a obytných alebo administratívnych zariadení. Rozsídlenie pokračuje v mierke často len zriedka poznanej v 15-tich krajinách EÚ a často je sprevádzaný fenoménom upadajúcich miest (v rámci existujúcich administratívnych hraníc). Značne narastá **priemyselný a komerčný rozvoj na voľnej nezastavanej pôde**, ktorý v určitom prípade značne konkuruje komerčným a obchodným aktivitám vnútorného mesta a prispieva k poklesu mestských centier. Výsledkom je presun novo vznikajúcej a porovnateľne prosperujúcej strednej vrstvy z mestských častí do prímestských oblastí. **Prefabrikované veľké bytové komplexy** sú významnou črtou vo všetkých post socialistických krajinách (v priemere 40% obyvateľov v hlavných mestách žije v takýchto celkoch). Otázka zlepšenia a obnovy týchto celkov je ťažká, pretože v priebehu mnohých rokov bol bytový priemysel veľmi málo rozvinutý a značný podiel týchto bytov bolo v privátnom vlastníctve, zatiaľ čo pozemok pod týmito bytmi bol vo vlastníctve mesta alebo iného subjektu. Čo sa týka **motorizovanej dopravy**, nárast bol taký rapidný, že v niektorých mestách zaznamenali vyšší nárast, aký je v členských krajinách Európskej únie. Vlastníctvo áut sa zdvojnásobilo a v niektorých mestách je aj štyrikrát väčšie. Zatiaľ čo je rozsídlenie jedným z hlavných dôvodov vysokého nárastu osobnej automobilovej dopravy, hybnou silou rastu nákladnej dopravy v mestách je rast ekonomiky a prosperita.

Ďalšie informácie nájdete:

TRANSPLUS – System Analysis of Trends and Strategies – Deliverable 1 (2000)
TRANSPLUS – Impacts of Megatrends on Transport and Land Use in Europe – Deliverable 1.1 (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 INTEGROVANÉ ÚZEMNO-PLÁNOVACIE A DOPRAVNÉ STRATÉGIE

Skúsenosti miest, ktoré boli analyzované v kontexte projektu TRANSPLUS sú značne rozdielne či už vzhľadom na plánovací prístup alebo na spôsob aplikovaných opatrení za účelom riešenia ich problémov. Bolo však možné identifikovať dva hlavné prístupy v otázke pomenovania a implementácie integrovaných územno-plánovacích a dopravných stratégií:

- Územno-plánovacie politiky smerujúce k redukcii potreby dopravy – to sú hlavne „dopredu smerujúce“ politiky (alebo **politiky „miest budúcnosti“**) ktoré vytvárajú nové centrá alebo regenerujú zdevastované (hnedé) územia, menia tvár hmotnej štruktúry miest a limitujú rozsídlenie bývania, pracovných miest, atď.
- Dopravné politiky smerujúce k zlepšeniu dostupnosti s celou škálou dopravných alternatív – to sú najmä „stagnujúce politiky“ (napr. **politiky súčasných miest**), ktoré berú súčasný stav miest ako určitý časový interval a menia dopravný systém v zmysle zlepšenia možnosti prostredníctvom alternatívnych dopravných módov dopravy (verejná hromadná doprava, pešia a cyklistická doprava, flexibilné dopravné služby, zdieľanie áut, atď.) a stimulujú revitalizáciu častí miest s vysokou hustotou a polyfunkčnými objektmi.

Obidva prístupy by mali rozvíjať komplexné stratégie založené na **mestských a regionálnych štrukturálnych plánoch**² s cieľom dosiahnutia **udržateľného rozvoja** ako napríklad tie, ktoré sú zahrnuté v niektorých nasledujúcich kľúčových koncepcných dokumentoch a smerniciach Európskej Únie:

Stratégia udržateľného rozvoja (COM 2001/264 Final)	<p>Hlavné ciele na zlepšenie dopravného systému a územného manažmentu :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Značne znížiť nárast dopravy z rastu HDP s cieľom redukcii dopravnej zápchy a iných negatívnych vedľajších efektov dopravy. 2. Dosiahnuť posun od cestnej k železničnej, vodnej a verejnej osobnej doprave tak, že podiel cestnej dopravy v roku 2010 nebude vyšší ako v roku 1988. 3. Presadzovať rovnováhu v regionálnom rozvoji redukciiu disparít v ekonomických aktivitách a udržiavaním životaschopnosti vidieckych a mestských spoločenstiev v zhode s odporúčaniami Európskej perspektívy priestorového rozvoja (ESDP)
Smernica o kvalite ovzdušia ⁸	<p>Cieľom tejto smernice je definovanie spoločnej stratégie vzhľadom na:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definovanie a stanovenie cieľov pre vonkajšiu kvalitu ovzdušia v EÚ pre prevenciu alebo redukciiu škodlivých látok na ľudské zdravie a na životné prostredie ako celok 2. Hodnotenie kvality ovzdušia v členských štátoch na základe spoločných metód a kritérií 3. Získanie adekvátnych informácií o kvalite ovzdušia a ich sprístupnenie verejnosti,

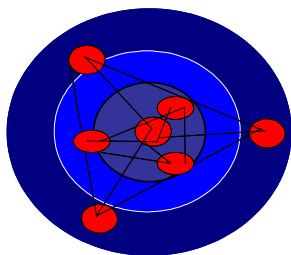
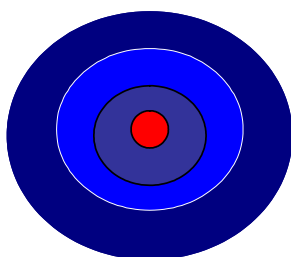
² tieto môžu mať rozličné názvy – napr. strategické plány, územné plány, generely, atď.- v praxi rôznych krajín, ale pre účely zjednodušenia budeme používať pojem „štrukturálny“ pre typy plánov na vyššej hierarchickej úrovni

⁸ Viac informácií nájdete na www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm

	medzi iným využívanie prahových hodnôt
Tematická stratégia o životnom prostredí v mestách (TSUE) ⁴⁹	<p>Ciele stratégie sú nasledovné:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presadzovanie Agendy 21 2. Redukcia prepojenia medzi rastom ekonomiky a rastom nárokov na osobnú dopravu 3. Potreba zvýšeného podielu hromadnej dopravy, železničnej, vnútrozemskej vodnej, pešej a cyklistickej dopravy 4. potreba vysporiadať sa s narastajúcim objemom dopravy a zaznamenať značný útlm nárastu dopravy a nárastu hrubého domáceho produktu 5. Potreba podporiť využitie dopravných prostriedkov s nízkymi emisiami vo verejnej doprave 6. Zohľadnenie indikátorov kvality urbánneho životného prostredia

Prípadové štúdie, ktoré boli analyzované v projekte TRANSPLUS, sú samozrejme značne rozdielne vzhľadom na perspektívu integrácie územného plánovania a dopravy. Nasledujúce opatrenia určitým spôsobom naznačujú ako navrhnúť rozličné integrované územno-plánovacie a dopravné stratégie a ako ich implementovať do praxe.

Základný výber: monocentrické alebo polycentrické stratégie?



Širšie povedané, monocentrické stratégie rozvoja kladú dôraz na revitalizáciu alebo posilnenie centra mesta, zatiaľ čo sa polycentrické rozvojové stratégie investície do rozvoja dobre lokalizovaných subcentier. Voľba medzi monocentrickými alebo polycentrickými stratégiami však závisí na veľkosti mesta. Pre malé mestá je monocentrická forma oveľa viac udržateľná ako polycentrická. Menšie mestá, ktoré sa dosť skoro rozhodli pre polycentrický model, v podstate podporujú živelný nárast miest. Na druhej strane, väčšie mestá, ktoré sledujú monocentrický model, sa celou svojou pozornosťou sústreďujú na centrum mesta, a tak môžu stratiť kontrolu nad rozvojom periférie mesta. Ak by polycentrická stratégia limitovala túto tendenciu, nastalo by nekontrolovateľné rozšírenie. Preto by mala byť harmonizácia stratégií miest vykonávaná v závislosti od kontextu. To si však obzvlášť vyžaduje efektívne priestorové plánovanie na regionálnej úrovni a koordináciu celej škály politik, ktoré sa typicky presadzujú v každom regióne Európy prostredníctvom mnohých národných, regionálnych a lokálnych inštitúcií s rozličným podielom zodpovednosti za jednotlivé otázky na rozličných úrovniach.

⁹ Viac informácií nájdete na www.europa.eu.int/comm/environment/urban/home_en.htm

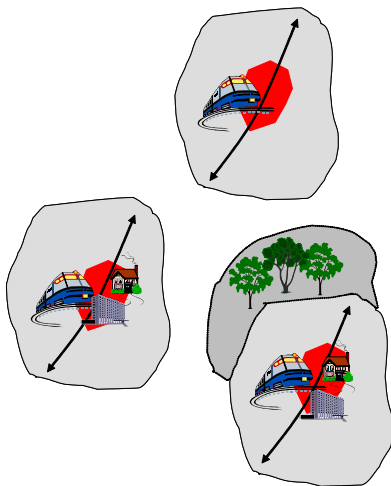
Je integrácia efektívna?

Integrácia sa môže realizovať len vtedy, keď sa aplikuje na politiky (konceptie), plánovacie metodológie a na organizáciu procesov alebo štruktúr.

Integrácia je otázkou multidimenzionálnou. Potreba integrácie sa vzťahuje nielen na rozličné politiky, ale aj na podporné nástroje a podporné organizačné štruktúry územného plánovania a dopravy. Najsilnejšia integrácia sa vyskytuje hlavne na úrovni politík. Mnohé mestá v Európe sa snažia iniciovať integrované politiky, ako napr. rozvoj orientovaný na hromadnú dopravu. Ale menej je už rozvinutá integrácia podporných modelov, indikátorov monitoringu a inštitucionálnych štruktúr.

Ktoré stratégie by mali byť brané do úvahy?

Pri vytváraní politik je potrebné brať do úvahy rozličné druhy navzájom súvisiacich opatrení.



Kombinovaná motivačno-donucovacia stratégia (tzv. stratégia cukru a biča), ktorá „núti“ obyvateľov do redukcie extenzívneho využívania dopravy prostredníctvom reštrikcie parkovacích miest a „motivuje“ užívateľov áut k používaniu environmentálne prijateľných druhov dopravy prostredníctvom poskytovania efektívneho systému hromadnej dopravy a priaznivých podmienok pre pešiu a cyklistickú dopravu, bola doporučovaná mnohými výskumnými projektmi Európskej únie. Analýza prípadových štúdií v projekte TRANSPLUS potvrdila, že v skutočnosti sa kladie dôraz na stimulačné motivačné opatrenia, zatiaľ čo reštriktívne donucovacie opatrenia majú nižšiu prioritu. Väčšia pozornosť sa venuje „mäkším“ opatreniam ako je informovanie a komunikácia za účelom ovplyvniť správanie obyvateľov v otázkach dopravy. Aplikovateľnosť komplexu územno-plánovacích a dopravných politík závisí od všetkých typov urbánnych charakteristík.

Aké poznatky máme o vplyvoch územno-plánovacích a dopravných opatrení?

Prípadové štúdie v projekte TRANSPLUS poskytli len málo poznatkov o vplyvoch územno-plánovacích a dopravných opatrení, ktoré sú opísané vyššie. Čiastočne je to spôsobené tým, že prípadové štúdie sa sústreďovali na nové a doteraz nevyskúšané inovatívne politiky. Hlavnými súvisiacimi ťažkosťami je chýbajúci monitoring a model evaluácie a tým je ťažké posudzovať vplyvy. Napriek nedostatku jasných výsledkov „predtým a potom“ je jasné, že na jednej strane majú malý vplyv **na automobilovú dopravu (mobilitu) územno-plánovacie politiky zamerané na zvýšenie urbánnej hustoty alebo polyfunkčného využitia bez sprievodných opatrení zameraných na zdražovanie alebo spomaľovanie cestovania autom**, ale na

druhej strane **sú tieto politiky dôležité v dlhodobom meradle**, keďže poskytujú podmienky pre menej závislý život na osobnej automobilovej doprave.

Je zrejme, že pri rozhodovaní o priestorovej stratégii je potrebné zvažovať geografický a historický kontext⁵. Je to ľahšie povedať ako uskutočniť, zvlášť v prípade, keď sa jedná o integráciu územno-plánovacích a dopravných otázok. Zatiaľ čo sa územné plánovanie sústreďuje na sídla a zóny, ktoré môžu byť v princípe jeden v rámci druhého, doprava pridáva novú dimenziu, ktorá sídla a zóny pretína. Orgány dopravy často nie sú iba odlišné od územno-plánovacích orgánov, ale tiež dopravná infraštruktúra a štruktúra vykonávaných ciest typicky pretínajú hranice jednotlivých katastrov. Jedným zo spôsobov riešenia tohto problému je považovať **oblasti dennej dopravy**⁶ za ideálnu priestorovú škálu (jednotku) v ktorej by sa mali navrhovať, rozvíjať a implementovať územno-plánovacie a dopravné stratégie. Tieto oblasti sú často analyzované v plánovacích štúdiách a v niektorých krajinách sú tiež označované za relevantné štatistické jednotky pre cenzus dopravných dát, ale tie sú málokedy, ak vôbec, považované za administratívne „územia“ vzhľadom na prirodzenú flexibilitu ich hraníc (v silnej závislosti od priestorovej dynamiky sídiel). Avšak plánovanie a monitoring, ktoré sú široko konzistentné so svojou priestorovou škálou koordinujúc rozličné inštitúcie a aktérov pôsobiacich v týchto jednotlivých regiónoch je uskutočniteľné, s ohľadom na spoločný záväzok regionálnych, mestských a miestnych samospráv.

Ďalšie informácie nájdete:

TRANSPLUS – Assessment of Integrated Land Use and Transport Planning Strategies – Deliverable 2 (2002)
TRANSPLUS – Assessment of development strategies – Deliverable 2.1 (2002)

⁵ existuje celý rad situácií v rámci Európy: regióny dominujúce veľkými monocentrickými mestami ako Paríž. Metropolitnými klastrami založenými okolo kľúčových miest ako Merseyside (Liverpool) a Manchester vo Veľkej Británii alebo holandský Randsat (Amsterdam, Haag, Rotterdam)

⁶ tiež sa nazývajú „spádové oblasti obyvateľstva“, oblasti „dochádzky za prácou“, alebo urbánne funkčné regióny

3 IMPLEMENTÁCIA INTEGROVANÝCH ÚZEMNO-PLÁNOVACÍCH A DOPRAVNÝCH POLITÍK

Implementácia územno-plánovacích a dopravných stratégií zvyčajne zahŕňa kombináciu niekoľkých politických opatrení. „Politické opatrenia“ predstavujú každý nástroj, ktorý môže byť využitý na prekonanie problémov a dosiahnutie cieľov, a môže zahŕňať tak dopravné ako aj územno-plánovacie politiky.⁷

Predpokladom stojacim za kombinovaním rôznych opatrení je skutočnosť, že ciele je možné dosiahnuť efektívnejšie využitím balíčkov politik, pričom kombinácia komplementárnych a vzájomne sa podporujúcich opatrení facilituje ich implementáciu a/alebo zintenzívňuje ich potenciálne impakty. Vzájomné interakcie môžu spočívať v:

- **zvýšení prospechu:** opatrenie zvyšuje efekt iného opatrenia,
- **zvýšení akceptácie:** opatrenie zvyšuje akceptovateľnosť opatrenia u obyvateľov a/alebo zainteresovaných (napr. špecifické kompenzačné opatrenia pre negatívne dotknutých),
- **sprístupnení zdrojov:** opatrenie sprístupňuje viac finančných a technických zdrojov pre implementáciu iných opatrení,
- alebo jednoducho v **prerekvizitách** pre implementáciu (napr. kompaktná forma osídlenia je prerekvizitou pre realizovateľnosť zdieľania automobilov.

K príkladom interakcie „sprístupňujúcej zdroje“ je kombinácia ľahkej železnice a spoplatnenia užívania cestných komunikácií. Druhé z uvedených opatrení motivuje vyššiu mieru využitia ľahkej železnice

a generuje finančné príjmy na zaplatenie ľahkej železnice, zatiaľ čo investovanie príjmu do ľahkej železnice robí spoplatnenie ciest akceptovateľnejším. Príklad pre „prerekvizitu“ je vzťah medzi rozvojom mesta kompaktnou formou a strategickou alokáciou zariadení pre zdieľanie automobilov. Kompaktné mestá a subcentrá redukujú potrebu cestovania autom, facilitujú prijímanie systémov zdieľania automobilov zvyčajne pohodlné len pre obyvateľov menej intenzívne užívajúcich autá, žijúcich v okolí zariadení pre zdieľanie automobilov. Záverom, dobrý balíček politik by mal obsahovať nielen správne prvky (opatrenia), ale aj správne vzťahy medzi opatreniami.⁸

⁷ Táto definícia bola po prvýkrát prijatá v LUTR projekte PROSPECTS, ktorý je k dispozícii na web-stránke www.lutr.ne. PROSPECTS tiež poskytol zoznam opatrení dopravnej a územno-plánovacej politiky a Príručku rozhodovania (DMG) obsahujúcu pravidlá efektívneho kompletizovania politických opatrení do balíčkov opatrení.

⁸ Napríklad ak mesto implementuje jeden zo systémov parkovacích garáží spolu s programom zlepšenia kvality verejnej dopravy, ale zisky z parkovania nie sú využívané na financovanie investícií do verejnej dopravy, alebo tieto sú síce takto využívané ale obyvatelia nie sú s tým oboznámení prostredníctvom informačnej kampane, celková efektívnosť politiky môže byť znížená.

3.1 PONUKA ÚZEMNO-PLÁNOVACÍCH A DOPRAVNÝCH OPATRENÍ

Hoci existuje široká škála kombinácií nástrojov politiky, projekt TRANSPLUS sa zamerlal na prípadové štúdie implementácie troch typov integrovaných územno-plánovacích a dopravných politík:

- rozvoj orientovaný na verejnú dopravu,
- štrukturálny rozvoj s krátkymi vzdialenosťami,⁹
- rozvoj orientovaný na obmedzenie automobilovej dopravy.

Tieto politiky sledujú integráciu územno-plánovacích a dopravných opatrení využívajúc predovšetkým verejnú hromadnú dopravu, potom pešiu a cyklistickú dopravu a reguláciu využívania (vrátane priestoru pre autá v meste) ako pilotné prvky.



Rozvoj orientovaný na verejnú dopravu obsahuje niekoľko mechanizmov na zvýšenie hustoty v obytných územiach a iných funkčných plochách v blízkosti mestskej železnice, ľahkej železnice, metra a zastávok električiek. Toto sa môže realizovať vo vnútorných častiach miest ako aj metropolitných územiach na zachytenie tokov denne dochádzajúcich. Najbežnejšie opatrenia obsahujú:

Zvýšenie dostupnosti verejnej dopravy v existujúcich štruktúrach osídlenia: toto obsahuje revitalizáciu alebo rozšírenie liniek ľahkej železnice a električiek – alebo kontinuálny rozvoj systémov autobusových liniek v menších mestách.

Nové štruktúry osídlenia orientované na využitie verejnej dopravy: koncentrovanie urbánneho rastu a rozvoja subcentier okolo uzlov a koridorov verejnej dopravy je praktickou cestou ako aplikovať koncept decentralizovanej koncentrácie. Nová stratégia urbánneho rozvoja spočíva v zlepšení dostupnosti v chápaní dostupnosti verejnou dopravou zriadením nových zastávok alebo reaktiváciou bývalých zastávok v kombinácii s revitalizáciou električkových alebo autobusových liniek.

Renovácia železničných staníc a renovácia území obklopujúcich stanice: stanice sú novými centrami mobility a vstupné brány mesta. Regenerácia objektov staníc, zahrňujúc ochranu historických architektonických štruktúr môže podporiť ich integráciu do mestského prostredia, podporiť diverzitu funkčného využitia v blízkosti stanice, napríklad pracovných miest, bývania, obchodných, voľnočasových alebo kultúrnych zariadení a služieb a pod.)

⁹ Doslovne „rozvoj štruktúry krátkych vzdialeností“ je mestskou formou pri ktorej je široká zmes aktivít dosažiteľná v rámci pešej vzdialenosti alebo bicyklom. Táto koncepcia sa v praxi stotožňuje s koncepciou vysokej hustoty a polyfunkčného rozvoja.



Rozvoj štruktúr krátkych vzdialeností je zacielený na rozvoj lokalít priateľský voči chodcom a cyklistom a facilitujúci cesty „z dverí do dverí“ bez použitia auta, motivujúci k využitiu alternatívnych dopravných systémov. Rozvoj štruktúr krátkych vzdialeností môže byť dôležitou prerekvizitou pre úspešnú podporu pešej a cyklistickej dopravy. Možné opatrenia obsahujú:

- Rozvoj polyfunkčných štruktúr krátkych vzdialeností: keďže krátke cestovné vzdialenosti sú hlavným dôvodom pre voľbu nemotorizovanej dopravy, mestská štruktúra je najdôležitejším faktorom podpory pešej a cyklistickej dopravy.
- Využitie vnútromestských „hnedých území“: v plánovaní mestského rozvoja, priorita by mala byť daná regenerácii mestských území, ktoré stratili svoju pôvodnú funkciu.
- Rozvoj stratégie pešej a cyklistickej dopravy: Hierarchická celomestská cyklistická sieť by mala byť tvorená v atraktívnom prostredí spájajúc rôzne lokality a zariadenia. Lokálne cyklistické a pešie siete musia byť spojené so sub-regionálnymi sieťami. Súčasne, konflikty medzi cyklistami, chodcami a motorizovanou dopravou musia byť redukované s cieľom zvýšenia bezpečnosti a atraktivity cyklistických trás a chodníkov pre peších.
- Zlepšenie informácie a orientácie: toto opatrenie je dôležitou „mäkkou“ politikou. Chodci a cyklisti by mali cítiť, že sú rešpektovaní a vítaní. Zlepšený informačný systém môže prepájať rôzne časti mesta a podnecovať ľudí k pešiemu a cyklistickému pohybu alebo využitiu verejnej dopravy.
- Mestský dizajn priateľský voči chodcom a cyklistom: celkovo, pre chodcov a cyklistov priateľský rozvoj lokality pozostáva z rôznych opatrení podporujúcich sa vzájomne. Plánovanie pre chodcov vyžaduje vysokú kvalitu dizajnu v danom priestore a vedome interakcie s objektmi a priestormi zelene.



Obrázky štvrtí Viedne s vylúčenou automobilovou dopravou – Floridsdorf
 © 2001 [Murdoch University](http://www.murdoch.edu.au)

Rozvoj orientovaný na obmedzenie automobilovej dopravy je zameraný na limitovanie nežiadúceho vstupu áut do urbánneho prostredia, a týmto spôsobom na redukovanie ich negatívnych impaktov na hlukovú situáciu, kvalitu vzduchu, bezpečnosť a estetiku miest a mestských častí. Reštriktívne opatrenia môžu mať nízku prioritu v politických agendách, keďže nie sú veľmi populárne medzi používateľmi áut. Kombinácia motivačno-donucovacích opatrení (tzv. prístupov cukru a biča) je hlavným prístupom k implementácii projektov zameraných na obmedzenie automobilovej dopravy.

- Plánovanie nových častí s obmedzením automobilovej dopravy: jedna z radikálnejších foriem obmedzenia automobilov v priestore je rozvoj bez áut. Táto je založená na tvrdení, že pre ľudí, ktorí nevlastnia auto je atraktívnejšie žiť v prostredí, kde sú vplyvy áut na hlukovú hladinu, kvalitu vzduchu, bezpečnosť a estetiku redukované, alebo vylúčené.
- Regulácia parkovania v lokalizačnej politike a v stavebnom poriadku: toto je možné vnímať ako pridružené k plánovaniu nových častí s obmedzením automobilovej dopravy. Dobré známe ABC-princíp môže byť citovaný ako hlavný príklad lokalizačnej politiky zahrňujúcej reguláciu parkovania.
- Re-alokovanie existujúcich urbánnych verejných priestorov: toto obsahuje niekoľko opatrení, ako reguláciu prístupu pre súkromné vozidlá, politiku v oblasti parkovania alebo re-alokovanie priestorov komunikácií.

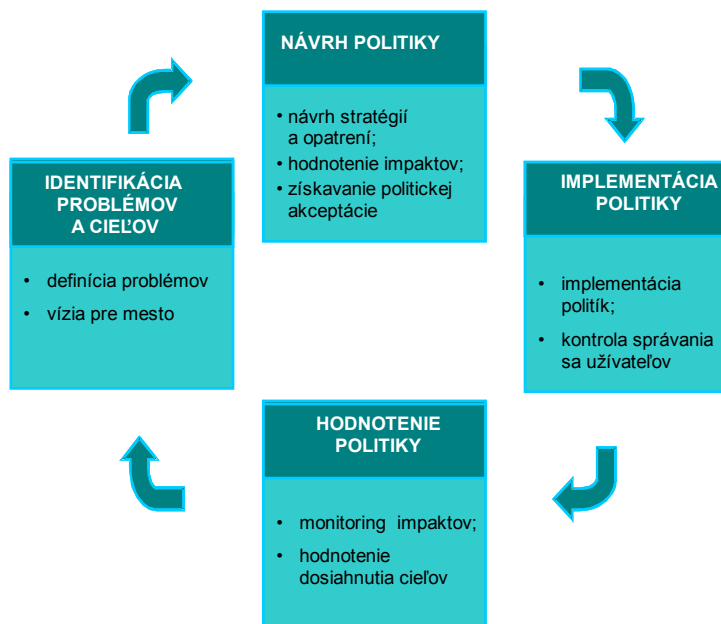
3.2 IMPLEMENTÁCIA INTEGROVANEJ POLITIKY

Implementácia územno-plánovacej a dopravnej stratégie nevyžaduje jednoducho identifikáciu vhodného zoznamu politických opatrení ako boli prezentované vyššie. Dôležitejšie je, že obsahuje integráciu niekoľkých procesov a akcií nevyhnutných pre realizáciu akejkoľvek objektovo-orientovanej politiky – **koncipovanie, implementácia, monitoring, hodnotenie, identifikácia komplementárnych politík, koordinácia medzi orgánmi** na rôznych úrovniach riadenia, **participácia súkromných aktérov, obyvateľov a zainteresovaných** – do koherentného, komplexného a trvalého rámca kde jednotlivé

procesy sa môžu vzájomne podporovať v dosiahnutí cieľov a prekonávaní bariér na ceste k úspešnému výstupu a výsledku politiky.

Skutočne, hoci existuje široká škála kontextov miest v Európe, existuje tiež niekoľko vecí viažucich mestskú agendu na spoločné a široko postavené ciele udržateľnej mobility a rozvoja mesta, a normatívny prístup sa doporučuje pre prepojenie krokov koncipovania, implementácie, monitoringu a evaluácie do **politiky životného cyklu**.

Plná integrácia politiky vyžaduje aktiváciu tohoto cyklu politiky organizujúceho nové formy účelovo orientovaných procesov a posilnenie vzťahov medzi rôznymi inštitúciami s otvorenými a dynamickými formami spolupráce. Avšak, reálnou výzvou je udržanie globálnej koherencie cyklu politiky počas dlhého časového obdobia zahrňujúc doň rôzne rozhodovacie subjekty na úrovni štvrte, mesta, regiónu a štátu, ako aj zabezpečujúc účasť relevantných zainteresovaných subjektov a občianskej spoločnosti v rôznych krokoch procesu.



Plná integrácia politiky vyžaduje aktiváciu tohoto cyklu politiky **organizujúceho nové formy účelovo orientovaných procesov a posilnenie vzťahov medzi rôznymi inštitúciami s otvorenými a dynamickými formami spolupráce**. Avšak, reálnou výzvou je udržanie globálnej koherencie cyklu politiky počas dlhého časového obdobia zahrňujúc doň rôzne rozhodovacie subjekty na úrovni štvrte, mesta, regiónu a štátu, ako aj

zabezpečujúc účasť relevantných zainteresovaných subjektov a občianskej spoločnosti v rôznych krokoch procesu.

Existuje veľa bariér – legislatívne, inštitucionálne, organizačné, finančné, kultúrne – na ceste k dosiahnutiu vyššej koherencie a kontinuity rozhodovacieho procesu územno-plánovacej a dopravnej politiky. V mnohých prípadoch administratívna jurisdikcia rôznych lokálnych a regionálnych orgánov správy a samosprávy nereaguje adekvátne na vyvíjajúce sa priestorové konfigurácie a súčasné trendy urbánneho rozvoja (suburbanizácia, aglomeračné efekty a pod.). Jednou z reakcií na toto bolo uzavretie organizačných dohôd s cieľom reflektovať nové vzájomné funkčné vzťahy medzi lokálnymi, lokálnymi/regionálnymi a dokonca medzi samotnými regionálnymi správnymi orgánmi. Tieto vyvíjajúce sa administratívne modely môžu byť formálne alebo neformálne. Iný dominujúci trend smerom k medziinštitucionálnej spolupráci bolo prijatie modelu verejno-súkromných partnerstiev. Takéto inštitúcie môžu potenciálne variovať v ich vzťahu

k formálnym štruktúram správy a samosprávy a v stupni do akej miery obsahujú lokálny demokratický vstup.

Veľký počet kľúčových faktorov ovplyvňujúcich úspešnú implementáciu integrovaných územno-plánovacích a dopravných politík, ako aj hlavné typy bariér a ciest, ako ich obísť, alebo prekonať, boli identifikované počas analýz v prípadových štúdiách projektu TRANSPLUS. Nasledujúce odporúčania syntetizujú hlavné zistenia, ako zlepšiť implementačný proces integrovaných územno-plánovacích a dopravných politík:

Identifikovať problém **Byť si vedomý bariérovo pôsobiacich problémov a rozvíť iniciatívu smerujúcu k nájdeniu riešenia**

Presná špecifikácia problému niekedy umožňuje sústrediť pozornosť na druh použiteľného riešenia. Hľadanie riešení schopných prekonať bariéry, ktoré sú náhodné (t.j. môžu byť odstránené) a bránia implementácii politiky (bariéry výstupu) alebo realizácii udržateľných cieľov (bariéry výsledkov). Prípadové štúdie projektu TRANSPLUS ukazujú, že väčšina bariér je vzájomne prepojených a nemôžu byť bezprostredne explicitne identifikované. Avšak identifikácia a rozpoznanie existencie bariéry tvorí prvý krok k jej odstráneniu.

Ako podporiť implementačný proces?

V súlade s prípadovými štúdiami analyzovanými v rámci projektu TRANSPLUS, mnohé rôzne a inovatívne cesty boli aplikované s cieľom zlepšiť implementáciu integrovaných územno-plánovacích a dopravných politík. Bázou pre dobré implementačné praktiky, vo všetkých prípadoch boli:

- **Prijatie širokého strategického konceptu pre mesto** s integrovanými sektorálnymi politikami do komplexnej stratégie
- **Posilnenie spolupráce a koordinácie** medzi rôznymi odborními správy v meste a naprieč rôznymi úrovňami správy a samosprávy (obecná, regionálna v niektorých prípadoch dokonca celoštátna) a čoraz viac medzi verejnými a súkromnými aktérmi.
- **Podpora zapojenia zainteresovaných a obyvateľov** do vypracovania vízie pre mesto budúcnosti a plánovací proces

Postupná alebo masívna implementácia?

Často relevantné zmeny politiky nemôžu byť implementované naraz v celom meste. Toto môže byť spôsobené mnohými dôvodmi, a teda iba **implementačný proces krok za krokom** sa javí byť efektívnou cestou, ktorou by sa malo postupovať. Zvyčajne opatrenia môžu byť limitované na špecifické územie, kde priaznivejšie podmienky umožňujú (alebo naliehavšie potreby vyžadujú) implementáciu integrovaných územno-plánovacích a dopravných

stratégií.

Positívnym aspektom procesu implementácie krok po kroku je to, že chráni zainteresovaných pred konfrontáciou s extenzívnymi projektmi, ktoré rozrušujú ich zvyčajné modely mobility a ako také nie sú akceptované.

3.3 NÁSTROJE PODPORUJÚCE ÚZEMNO-PLÁNOVACIE A DOPRAVNO-PLÁNOVACIE ROZHODOVANIE

Projekt TRANSPLUS analyzoval súčasný stav a účinnosť **nástrojov** na podporu integrovaného územno-plánovacieho a dopravného rozhodovania a implementáciu obsahujúce:

- Urbánne územno-plánovacie a dopravné modely
- Územno-plánovacie a dopravné indikátory

Zámerom projektu TRANSPLUS bolo skúmanie súčasného využitia integrovaných územno-plánovacích a dopravných modelov v mestách prípadových štúdií, ako aj indikátorov pre monitorovanie výsledkov územno-plánovacích a dopravných politík, vymedzenie hlavných vyskytujúcich sa problémov a príkladov dobrých praktických skúseností.

Existuje celá škála modelovacích nástrojov, ktoré sú k dispozícii na pomoc nositeľom mestskej politiky v ich rozhodovaní.¹⁰ Výber modelov závisí od disponibilných/využitých informácií v procese definovania politiky/stratégie pre projekt, od toho, aké kľúčové prvky majú byť hodnotené, aké hlavné impakty majú byť merané a v akých časových horizontoch sa aplikujú.

Potenciál všetkých existujúcich modelov a nástrojov hodnotenia je silne limitovaný. Súčasná metodológia sú schopné hodnotiť len relatívne malý podiel politických intervencií, ktoré môžu byť aplikované nositeľmi politiky na rôznych úrovniach spektra tvorby politík. Toto je podmienené niekoľkými faktormi: disponibilnosťou dát, disponibilnosťou zručností a vedomostí, disponibilnosťou softwaru. Navyše, vo všeobecnosti je nedostatočné pochopenie určujúcich behaviorálnych predpokladov a ako sú tieto zapracované do parametrov modelov. Analýza prípadových štúdií v projekte TRANSPLUS ukázala skutočnosť, že využitie formálno-modelovacích procedúr spadá do troch skupín:

- tie, ktoré využívajú integrovaný územno-plánovací/dopravný model,
- tie, ktoré využívajú modely, ale neberú do úvahy spätné väzby z dopravy do územného plánovania (čo môže byť označené ako „tradičný“ prístup) a
- tie, ktoré, zdá sa, nepoužívajú žiadny formálny modelovací nástroj.

¹⁰ Celkový výpočet aké modely boli využívané v prípadových štúdiách projektu TRANSPLUS, ich výstupy, silné a slabé stránky, a detailné hodnotenie ich kapacity ošetriť a hodnotiť integrované územno-plánovacie a dopravné opatrenia je k dispozícii v Deliverable 2.2. (dosažiteľné na www.transplus.net)

Len málo miest využilo interaktívny územno-plánovací/dopravný model. Zbytok miest aplikoval škálu rôznych dopravno-plánovacích nástrojov, ktoré boli zväčša previazané prinajlepšom s impaktami územného plánovania na dopravu. Nie je dôvod nepredpokladať, že táto situácia nie je reprezentatívna pre väčšinu miest v Európe. Skutočne, mnohí referenti miestnej dopravy a plánovači po celej Európe uznávajú užitočnosť modelov na predikciu vplyvov na dopravu, ale:

- interaktívne modely sú vo svojej podstate veľmi komplexné, a zručnosti a porozumenie nevyhnutné pre ich využitie, nezabúdajúc na zvyšujúcu sa potrebu zdrojov, nie sú vždy k dispozícii,
- nedostatok zdrojov v rámci lokálnych správ a samospráv znamená, že modely sa zriedka opätovne pravidelne spúšťajú a aktualizujú
- presnosť interaktívnych modelov v čase doteraz nebola preskúmaná, a toto vedie praktikov k istému stupňu podozrenia a neistoty vo vzťahu k ich úplnej užitočnosti
- modely sú často chápané ako potvrdenie a dodatočné preverenie odhadov urobených mestskou administratívou
- mnohí lokálni referenti zostávajú neuspokojení výstupom modelov, a preto politický úsudok, ovplyvnený podnikateľskou sférou, môže prevládať nad profesionálnym úsudkom.
- Či sú alebo nie sú modely spoľahlivé, rozhodnutia musia byť založené na verejnej akceptácii. Preto sa výsledné rozhodnutia môžu často zakladať na úsudku politikov, ktorí sa zodpovedajú verejnosti a podnikateľskej sfére.

V tejto situácii avšak je jasné, že stále existuje nebezpečenstvo **prehliadnutia a podcenenia potenciálne dôležitých impaktov**. Interaktívne územno-plánovacie-dopravné modely musia byť skvalitnené, ale je potrebné sledovať aj isté výzvy (napr. vývoj modelovacích techník založených na nových aktivitách a mikrosimulácii, skvalitnenie priestorovej rozlíšiteľnosti súčasných modelov, lepšie zohľadnenie priestorovej rovnoprávnosti a sociálnych impaktov). V každom prípade, modely budú vždy generalizáciou reality. Zatiaľ čo detail je dôležitý pre užívateľov, tak ako je flexibilita a schopnosť konštruovať interaktívne modely relatívne bezproblémová, stále zostáva problémom ich presnosť, rozmernosť a predovšetkým akceptovateľnosť. Toto je zvlášť relevantné pre menšie mestá, kde disponibilita zdrojov a zručností môže byť problémom. Ak sú požadované lepšie modely na poskytnutie solídnejších základov pre politickú evaluáciu, potrebujeme tiež indikátory pre potreby monitorovania územno-plánovacích a dopravných politik. Toto je kľúčová aktivita zameraná na posudzovanie v rôznych stupňoch politického procesu.

- i) úspešnej **implementácie projektu alebo regulácie**, s indikátormi zmeny v niektorých premenných výstupu
- ii) **zmeny správania sa užívateľov**, s prehľadmi alebo priamymi výpočtami nárokov na využitie novej infraštruktúry a služieb, užívateľského súhlasu s rôznymi typmi regulatívov a pod.

iii) **dosiahnutia cieľov pre výsledky politiky**, s vhodnými výsledkami alebo indikátormi impaktu.

Zoznam kontextuálnych údajov a indikátorov pre monitoring v mestách prípadových štúdií je k dispozícii v Smerniciach TRANSPLUS (k dispozícii na www.transplus.net)

Dôležitou úlohou pre monitoring je v priebehu času sledovanie možných spätnoväzbových efektov politik alebo vonkajších tendencií (napr. difúzia nových tovarov, služieb, technológií) na správanie sa užívateľov. Napríklad, imitácia efektov prepojenia do sietí môže zvýšiť priamo prijímanie nového správania sa po dosiahnutí istého kritického množstva nových užívateľov služby (napr. následkom šírenia dobrého mena). Iné spätnoväzbové efekty sa môžu dotýkať možnosti využitia existujúcej infraštruktúry alebo služieb, ktoré môžu byť redukované negatívnymi efektmi kumulácie kvôli nadbytku požiadavky, alebo tlakov na nové infraštruktúrne zariadenia a služby vyvolané rýchlym rastom dopytu. Tieto spätnoväzbové efekty môžu vzniknúť spontánne, a monitoring miery akceptácie užívateľmi môže byť najrýchlejšou cestou, ako si byť vedomí neočakávaných následkov.

Hlavné návrhy na posilnenie využívania indikátorov po celej Európe sú:

- vytvoriť subsystém územno-plánovacích a dopravných indikátorov v rôznych mestách využívajúc spoločný set kľúčových indikátorov výstupov (ako tých, ktoré sú prezentované v Smerniciach TRANSPLUS)
- udržať počet týchto územno-plánovacích a dopravných indikátorov na úrovni minimálneho setu potrebného pre analyzovanie výsledných impaktov na udržateľnú mobilitu a urbánu kvalitu života (na objemy prepravy, zápchy, dosažiteľnosť, exhaláty, hluk, bezpečnosť, konkurencieschopnosť, spokojnosť obyvateľov)
- dať do súvislosti tieto subsystémy územno-plánovacích a dopravných indikátorov k iným iniciatívam podporujúcim prijatie porovnateľných urbánnych indikátorov na úrovni EÚ, ako napríklad iniciatíva mestského auditu, indikátory využívané pre monitoring projektov financovaných zo štrukturálnych fondov EU, alebo Európske spoločné indikátory vypracované v kontexte Tematickej stratégie v oblasti urbánneho životného prostredia Európskej únie.
- Konečne, integrovať súbor špecifických dát a indikátorov pre monitorovanie územno-plánovacích a dopravných politik do regionálnych a lokálnych štatistických a monitorovacích systémov (ak existujú), s cieľom vylúčiť duplikáciu snáh a aktivít vytvárania prehľadov

Ďalšie informácie nájdete:

TRANSPLUS – Assessment of Implementation Strategies – Deliverable 3 (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 BARIÉRY, RIEŠENIA A TRANSFERABILITA DOBRÝCH PRAKTICKÝCH SKÚSENOSTÍ V OBLASTI ÚZEMNO-PLÁNOVACÍCH A DOPRAVNÝCH POLITÍK

4.1 BARIÉRY REALIZÁCIE INTEGROVANÝCH ÚZEMNO-PLÁNOVACÍCH A DOPRAVNÝCH POLITÍK

Implementovanie integrovaných územno-plánovacích a dopravných politík, ktoré malú zabezpečiť udržateľnú dopravu a funkčné využitie územia je často zložitou úlohou kvôli množstvu bariér. Tieto bariéry môžu byť legislatívne, organizačné, finančné, technické, sociálne alebo komplexnejšie a nie bezprostredne identifikovateľné. Nižšie uvedené tabuľky ukazujú príklady najčastejších a/alebo najvýznamnejších bariér odhalených v prípadových štúdiách, tiež špecificky zdôraznené pokiaľ sa tieto bariéry častejšie vyskytujú v prístupových krajinách.

Príklady finančných bariér

Bariéra	Popis
Neefektívny a nestabilný daňový systém	Implementácia dlhodobých udržateľných programov by vyžadovala daňový systém vytvárajúci správne impulzy pre ekologicky orientované aktivity a stabilné prostredie pre prítiahnutie investorov a developerov. Táto bariéra zvlášť silne pôsobí v prístupových krajinách, ktoré sú stále subjektom častých zmien a úprav daňových systémov.
Chýbajúce finančné zdroje	Kľúčovou prerekvizitou pre implementáciu územno-plánovacích a dopravných politík a projektov je disponibilita právomocí a práv, a nim zodpovedajúcich finančných zdrojov na regionálnej a/alebo obecnej úrovni. Toto sa dotýka predovšetkým finančných zdrojov disponibilných v rozpočte lokálnej správy a samosprávy na financovanie investícií a zvlášť subvencovaných služieb (ak je nevyhnutné pre ciele verejného záujmu), prichádzajúcich vo forme štátnych grantov. Táto bariéra je opäť zvlášť silne pôsobiaca v prístupových krajinách, kde dimenzia a pružnosť systému miestnych daní je redukovaná, pretože obyvatelia žijú na hrane minimálnych životných štandardov a nemôžu u niesť doplňujúce dane. Súvisiacim problémom je nedostatok informácií na lokálnej úrovni pre financovanie rozvojových projektov, ktoré sú k dispozícii.

Príklady inštitucionálnych bariér

Bariéra	Opis
Neefektívny a nestabilný daňový systém	Ďalšou významnou bariérou je nedostatok integrácie medzi administratívami zodpovednými za dopravné plánovanie na jednej strane a tých, ktoré sú zodpovedné za územné plánovanie na strane druhej. Veľmi často dopravní plánovači urgujú prijatie opatrení na redukcii dopravy neželaných "následkov" systémov osídlenia, ktoré sú reálnymi následkami dopravných problémov, teda ak tieto opatrenia dlhodobo nepriaznivé vplyvy na funkčné využitie územia (napríklad usmernenie urbánneho rozšírenia)
Chýbajúce finančné zdroje	Tiež na národnej úrovni sú kompetencie rozdelené medzi rôzne ministerstvá. Táto bariéra je výraznejšie pôsobiaca v prístupových, kde transformačný proces vedie k takmer neustálej revízii a reorganizácii systému regionálnej a lokálnej administratívy a ich rozhodovacích právomocí.

Príklady inštrumentálnych bariér

Bariéra	Popis
Nedostatok koherencie medzi plánovacím a implementačným systémom.	Súčasný plánovací systém často nezabezpečuje súlad s cieľmi udržateľnosti na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni, predovšetkým pretože ekonomické nástroje v územno-plánovacom systéme chýbajú. Avšak, aj keď plány sú relatívne komplexné, hlavný problém zostáva v polohe ich implementácie, a schopnosti odolať

	tlaku developerov a investorov. Existuje celkový nedostatok implementačných nástrojov a monitorovacích procedúr, ako napr. ekonomických nástrojov kapitalizácie zvýšenia hodnoty pozemkov (napr. fixácia cien, financovanie prírastku daní, a pod.) alebo kompenzácie pre majiteľov pozemkov vhodných pre rozvoj s cieľom dať k dispozícii pozemky pre verejnoprospešné stavby (napr. prenosom práva na výstavbu).
--	--

Príklady fyzických bariér

Bariéra	Popis
Monofunkčné sídla ako výsledok plánovacej tradície minulosti	Súčasný systém osídlenia v niekoľkých mestách je usporiadaný v súlade s kritériami rigidného zónovania a funkčnej segregácie, ktoré robia problematickou realizáciu zmiešaného funkčného (opätovného) využitia
Neadekvátne celoštátna dopravná infraštruktúra	V niektorých mestách – zvlášť v prístupových krajinách, ale nie len – sieť cestnej a železničnej dopravy na vyššej hierarchickej úrovni je neuspokojivo rozvinutá, a toto spôsobuje problémy v tranzitnej doprave v mestskom prostredí spôsobujúc zápchy, zastavenia, hluk a problémy znečistenia vzduchu

Príklady politických bariér

Bariéra	Popis
Priorita udelená konkurencioschopnosti a atrahovaniu nových podnikateľských rozvojových aktivít	Často nie sú rozhodnutia na poli územného a dopravného plánovania optimalizované z hľadiska environmentálneho a sociálneho, pretože ako preferencie boli definované ekonomické faktory. Ako príklad môže slúžiť redukcia pravidiel posudzovania vplyvov na životné prostredie pri otvorení priemyselných lokalít v regióne. V podstate, proces ekonomického rozvoja je regionálne diferencovaný kvôli vzrastajúcej polarizácii medzi vyspelými regiónmi a tými, ktoré sú dotknuté silnou ekonomickou recesiou a nezamestnanosťou. Toto spôsobuje, že zaostalé regióny sú stále menej atraktívne pre investície súkromného kapitálu, a neexistujú aktívne politiky vyváženia tohoto efektu. Výslednú nevyrovnanosť územného rozvoja je zvlášť vidieť v niektorých prístupových krajinách EU.
Historické prerušenie autonómie lokálnych a regionálnych správ a samospráv	V niektorých krajinách dlhodobá absencia úrovne autonómnych regionálnych a lokálnych správ a samospráv viedla k centralizovanému strategickému rozvojovému plánovaniu, čo viedlo k neefektívnym územnoplánovacím a dopravným politikám na regionálnej a lokálnej úrovni, brzdiacim zvlášť rozvoj adekvátnej regionálnej dopravnej infraštruktúry. Táto bariéra je zvlášť relevantná v tých prístupových krajinách, ktoré boli v minulosti charakterizované centrálnym plánovaním typickým v socialistických režimoch.
Nekontrolovaná privatizácia	V niektorých krajinách intenzívny privatizačný, deregulačný a decentralizačný proces nedostatočne vyvážený a doplnený novými regulačnými rámcami ovplyvnil ekonomickú štruktúru a tiež reálny trh nehnuteľností, funkčné využitie územia, verejnú dopravu, nákladnú dopravu a stavbu nových dopravných systémov a infraštruktúry. Typickým následkom je redukcia osobnej železničnej dopravy a lokálnej verejnej dopravy vo vidieckych a periférnych regiónoch za súčasného nárastu vlastníctva automobilov a súkromnej automobilovej dopravy.
Nevyzreté demokratické inštitúcie a povedomie obyvateľov	Niekoľko politických systémov v krajinách EU a prístupových krajinách je neustále vysoko nestabilných, ako o tom svedčia početné voľby a zmeny vlád, regionálnej a lokálnej samosprávy a správy. V tomto kontexte, pokiaľ existovali dlhodobé plány a politické koncepcie, boli opustené prichádzajúcou vládnuou koalíciou. Na druhej strane, sa tiež voliči javia často nezrelí. Často volia podľa vlastných pocitov a osobných preferencií, so sklonom hlasovať „proti niečomu“ a nie „za niečo“. Následkom toho je, že politici nemajú záujem na sledovaní dlhodobých cieľov, lebo potrebujú krátkodobé efekty dosiahnuteľné do nasledujúcich volieb.

Príklady procedurálnych a právnych bariér

Bariéra	Popis
---------	-------

Nejasné úpravy vlastníckych vzťahov k pozemkom a neefektívne riadenie funkčného využitia územia	Nejasné úpravy vlastníckych vzťahov k pozemkom je špecifickou bariérou v niektorých prístupových krajinách. V týchto krajinách často absentuje transparentný a efektívny register pozemkov (kataster) ktorý by umožnil urýchlenie procesu registrácie vlastníckych práv nových vlastníkov. Nejasnosť vlastníckych vzťahov je častou prekážkou nových investícií a hladkej realizácie funkcie trhu nehnuteľností. Neefektívne riadenie funkčného využitia je typické tiež pre niektoré enklávy krajín EU, kde prax neautorizovanej výstavby budov bola v minulosti široko rozšírená a v istých prípadoch ešte pretrváva.
--	---

Príklady sociálnych bariér

Bariéra	Popis
Nezhoda špecifických kategórií zainteresovaných	Existuje množstvo príkladov špecifických kategórií zainteresovaných subjektov, ktoré majú čo stratiť implementáciou inovatívnych územnoplánovacích a dopravných politík, ako napríklad vodičov taxíkov bojujúcich proti novým flexibilným formám dopravy v ich meste (napr. v Ríme), vlastníkov obchodov protestujúcim proti limitovaniu vstupu automobilov, súkromných vlastníkov verejných autobusov proti renovácii autobusov alebo grafikonov (ako napr. na Malte, kde je silná koalícia vlastníkov autobusov, ktorí majú rodinné podniky) a mnohých iných
Vlastníctvo auta ako symbol postavenia v spoločnosti	Vlastníctvo automobilu bolo vždy symbolom spoločenského postavenia, formujúc na auto orientovanú mentalitu. Táto kultúrna bariéra je teraz zvlášť silná v prístupových krajinách, kde po dlhých rokoch ťažkého a zložitého prístupu k vlastníctvu auta je vlastníctvo auta a tým disponovanie lepšou mobilitou symbolom slobody
Korupcia	Skutočnosť, že mnohé právne akty v oblasti trhu nehnuteľností nie sú koordinované a sú jednoducho nejasné, vytvára priestor pre korupciu. Často absentuje záujem na prijatí strategických dokumentov, keďže tieto sú záväzné a pod verejnou kontrolou a tým sú prekážkou korupcie. Korupcia v tejto oblasti je vážnym problémom zvlášť v prístupových krajinách, ale je prítomná aj v krajinách EÚ.

Príklady technických bariér

Bariéra	Opis
Preťaženie špecialistov každodennou rutinnou prácou	Pod tlakom globalizačných trendov sa environmentálne problémy neustále menia v celej Európe. V tomto dynamickom kontexte, mestskí plánovači zamestnaní v orgánoch samosprávy a správy na lokálnej a regionálnej úrovni trpia výrazným nedostatkom času na štúdium a spracovanie dlhodobých stratégií, a na aktualizáciu ako to vyžadujú ich technické zručnosti. V niektorých krajinách organizačné problémy podmienené decentralizáciou kompetencií z národnej na regionálnu a lokálnu úroveň nepomohli. Skutočne, škála kompetencií a úloh, ktoré by mali byť plnené regionálnymi a lokálnymi administrátormi sa zväčšili, ale ich príprava a školenie sa tomu adekvátne nezlepšili, často kvôli nedostatku finančných zdrojov potrebných pre získanie nového zručného personálu alebo školenie pôvodného. Navyše, jazyková bariéra je tiež významná, lebo pre mnohých administrátorov znamená bariéru vo výmene informácií a vedomostí so zahraničnými kolegami.

Väčšina bariér odhalených v prípadových štúdiách projektu TRANSPLUS bola vzájomne prepojených. Často majú pôvod v ťažkej komunikácii medzi rôznymi **inštitúciami** zodpovednými za plánovanie politik a implementáciu, v **politických nástrojoch**, ktoré môžu aplikovať / a aplikujú, rôznych **územiach**, v ktorých sú kompetencie jednotlivých inštitúcií definované v súčasnom právnom systéme. Skutočnú **konšteláciu bariér** možno pozorovať v niekoľkých prípadoch, keď komplex inštitucionálneho prostredia, multiplicita jurisdikcie a konfliktných politických nástrojov bránia alebo spôsobujú omeškanie plánovania

a implementácie politického balíčka. Je dôležité poznamenať, že jednotlivé bariéry, alebo skutočné konštelácie bariér môžu pôsobiť na rôznych úrovniach procesov politiky:

- zábrany *formulovaniu* politiky, pretože lokálni politici nie sú oprávnení jednať o danom probléme, alebo prijať istý politický nástroj, alebo pretože už vedia, že chýbajú kľúčové finančné alebo iné zdroje, alebo dokonca pretože sú si vedomí množstva inštitucionálnych, sociálnych, alebo kultúrnych bariér, kvôli ktorým je táto politika neprijateľná. Ak to chceme vyjadriť presne, tak bariéry, ktoré neumožňujú formulovať koncepciu budeme nazývať „**vstupné bariéry**“,
- zabraňovanie, oneskorenie alebo prekážky, ktoré bránia zavedeniu nástroja na *implementáciu* politiky, následne po jej prerokovaní. V tomto prípade koncepcia ani politika nebude schopná dosiahnuť štádium výstupu, a tak tieto bariéry v štádiu implementácie nazývame „**výstupné bariéry**“,
- zabraňovanie, oneskorenie alebo prekážky realizácie výstupov politiky, ktoré sú definované z hľadiska dosiahnutia konečných politických cieľov, napr. cieľov udržateľného rozvoja. Ak to chceme vyjadriť presne, tak bariéry, ktoré neumožňujú realizovať politiku budeme nazývať „**výsledné bariéry**“ a tieto je možné preskúmať, len ak uplatníme vhodnú koncepciu *monitorovania* výsledkov.

V každom sledovanom prípade je potrebné vyjasniť rozdiel medzi „výstupom“ a „výsledkom“ danej politiky:

- „výstup politiky“ zodpovedá konečnému výsledku formulovania a implementácie určitej politiky (napr. zavedenia novej schémy dopravy),
- „výsledok politiky“ je výsledok, ktorý nastane vo vzťahu k pôvodným cieľom vtedy, keď sa daná dopravná politika určitý čas uplatňovala (napr. zmena dopravnej schémy).

Úspešný výstup určitej politiky nemusí viesť k úspešnému výsledku. Zatiaľ čo je relatívne ľahšie identifikovať a merať výstup určitej politiky – napr. otvorenie novej stanice metra, alebo záchytného parkoviska - je monitorovanie výsledkov – napr. vplyvov na mobilitu a celkový počet najazdených kilometrov v určitom meste – oveľa ťažšie. Na dôkaz toho je možné uviesť, že nie je ľahké pohotovo reagovať na výsledné bariéry, ktoré zabraňujú dosiahnutiu cieľov udržateľného rozvoja. Výmena skúseností s inými mestami, kde už podobná, alebo taká istá dopravná politika bola v minulosti implementovaná – ako na to v ďalšom texte poukazujeme – môže pomôcť prehlibnúť uvedomenie si možných nepriaznivých výsledkov alebo neúmyselných následkov takejto politiky.

Keď chceme odstrániť bariéry integrovanej územno-plánovacej a dopravnej politiky je užitočné vedieť, že existujú nasledovné typy bariér:

- ✓ **Náhodné bariéry**, ktoré môžu byť predmetom zmeny na základe priamej činnosti rozhodovacej sféry na miestnej úrovni (politici, úradníci magistrátu). Napríklad, nedostatok koordinácie medzi územným a dopravným plánovaním na úrovni mesta je možné eliminovať za pomoci rozhodnutia mestského zastupiteľstva vytvoriť integrované oddelenie mestského plánovania, alebo jednoduchšie, zavedením neformálnej spolupráce medzi územnými a dopravnými plánovačmi na úrovni mesta. Ďalšie bariéry je možné na miestnej úrovni odstrániť pomocou určitej formy spolupráce s miestnymi agentúrami/oddeleniami, ktoré sú zodpovedné za komplementárne politiky, ktoré sa netýkajú využitia územia a dopravy,
- ✓ Bariéry, ktoré je možné odstrániť len vtedy, keď sa nájde **dohoda s inými oblasťami právomocí** (napr. vyžadovaním koordinácie dopravnej politiky okolitých miest, zameranej na dochádzajúce obyvateľstvo, alebo na politiku využitia územia, ktorá je zacielená na zníženie rozsídlenia), alebo dohoda s vyššími úrovňami štátnej správy a samosprávy, ktoré napríklad môžu byť požiadané, aby zmenili celoštátne regulatívy, ktoré obmedzujú územno-plánovacie a dopravné kompetencie miest a obcí, prípadne, aby zaviedli nové mechanizmy financovania, a pod.
- ✓ **Stabilne pôsobiace bariéry**, ktoré nie je možné zmeniť – aspoň nie v krátkom časovom horizonte – pretože sú previazané s určitým miestom alebo schémou. K takýmto bariéram patria fyzické a zdrojové bariéry, sociálne a kultúrne bariéry. Klasickým príkladom stabilne pôsobiacej bariéry môže byť chudobné mesto, s mimoriadne horúcim alebo studeným podnebíom a s bludiskom úzkych preplnených ciest. Takáto situácia môže zahŕňať bariéry pre dopravu vo všeobecnosti (chýbajúce zdroje a priestor pre novú infraštruktúru), ale najmä pre cyklistickú dopravu (neexistujúca kultúra bicyklovania, nepriaznivé podmienky).

Prípadové štúdie v projekte TRANSPLUS poukazujú na komplexnosť inštitucionálnej štruktúry a dynamiky a tým napomáhajú identifikovať niektoré možné riešenia:

- reorganizácia existujúcich inštitúcií;
- prispôsobenie nástrojov;
- iné možnosti;
- reorganizácia existujúcich inštitúcií;

Možné riešenia	Čo to znamená
Spolupráca	Spoločná práca: vyplýva zo spoločnej zodpovednosti za akciu

Koordinujúci orgán	Vytvorenie nového inštitucionálneho rámca na koordinovanie aktivít orgánov na nižšej úrovni pričom tieto zostávajú nezávislé.
Verejno-súkromné partnerstvo	Vzťah medzi verejnými a súkromnými aktérmi využitý na implementáciu existujúcich alebo nových nástrojov.
Agregácia	Odstránenie rozčlenenia konfliktných skupín tým, že sa alebo integrujú alebo jedna druhú absorbujú.
Separovanie	Rozdelenie kompetencií, teda pravdepodobne zmena nástrojov.
Racionalizácia	Odstránenie úrovni riadenia alebo rozpustenie inštitúcií a/alebo medzi-inštitucionálnych vzťahov.

- prispôbenie nástrojov;

Možné riešenia	Čo to znamená
Preskupenie	Konverzia alebo preorientácia aspektov s kontexte s inými tak, aby neboli v konflikte.
Technická legislatíva	Prispôbenie existujúcej a zavedenie novej legislatívy vzťahujúcej sa k územno-plánovacej a dopravnej politike.
Všeobecná legislatíva	Prispôbenie existujúcej a zavedenie novej legislatívy, ktorá nesúvisí priamo s územno-plánovacou a dopravnou politikou.
Finančná reštrukturalizácia	Prispôbenie existujúcich finančných štruktúr alebo vytvorenie novej finančnej štruktúry.
Prispôbenie balíkov opatrení	Zladenie balíkov integrovanej politiky s daným inštitucionálnym kontextom.

- iné možnosti,

Možné riešenia	Čo to znamená
Spoločná iniciatíva	Špecializovaná forma spolupráce, kde je spolupráca lokalizovaná do kontextu špecifickej iniciatívy.
Dohody a zmluvy	Riešenie na všeobecnejšej úrovni medzi jednotlivými orgánmi s ich jednotlivými kompetenciami vo vzťahu ku globálnemu riešeniu individuálnych konfliktov alebo komplexných situácií.
Kompromis	Riešenie medzi konfliktnými stranami.
Vytvorenie metropolitného/regionálneho orgánu	Komplexnejšia verzia koordinujúcej inštitúcie, v ktorej je jasne demonštrovaná nová územná jednotka a kompetencia, pričom zakladajúce orgány presunú svoje kompetencie na zákonne založený „nový“ všetko zahŕňajúci orgán.

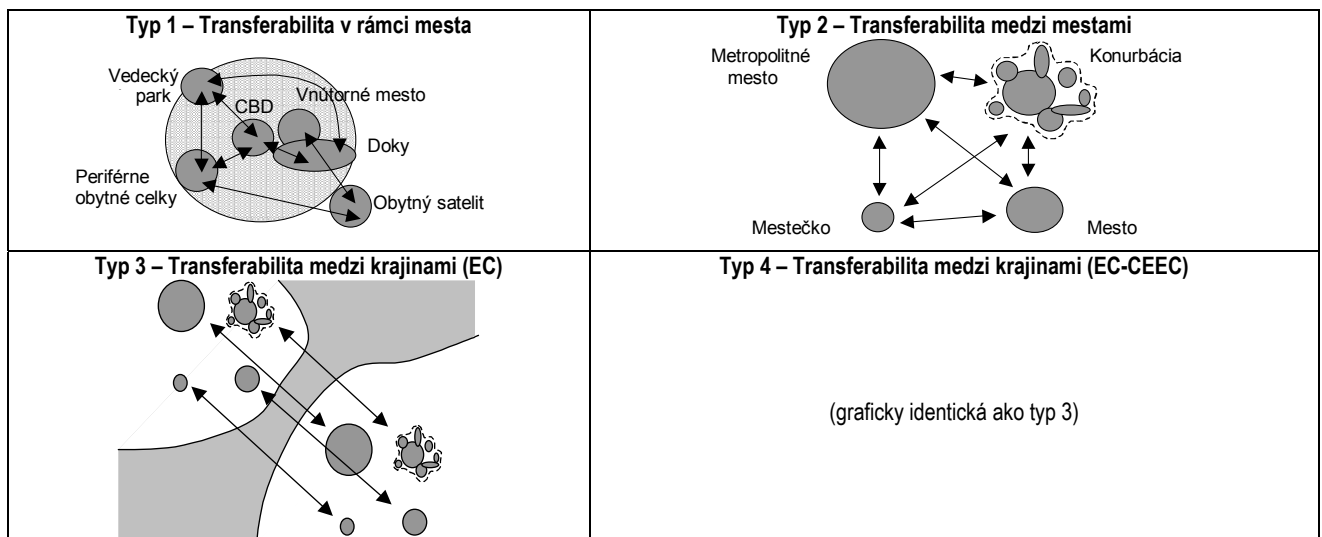
TRANSFERABILITA POZITÍVNEJ PRAXE

Na integráciu územno-plánovacej a dopravnej politiky sa môžeme pozeráť z perspektívy „izolovaného“ mesta alebo regiónu v Európe a vypracovať príručku o tom, ako hodnotiť integrované plánovanie a jeho implementáciu v rámci kontextu každého mesta. Ale v skutočnosti nežijeme v uzavretom prostredí. Hoci problémy sú vo svojej podstate „lokálne“, je možné **poznatky o dobrých praktických skúsenostiach v rámci Európy aj mimo nej vymieňať** porovnávajúc pozitívnu prax, ktorá sa realizuje v iných mestách, ako aj využívať úspešné skúsenosti iných miest. **Učenie sa od iných miest** sa môže chápať ako proces formulovania politiky, v ktorom urbanisti a politici daného mesta hľadajú dobré praktické skúsenosti, ktoré už boli realizované v iných mestách (mestách pôvodu), analyzujú si túto pozitívnu prax a môžu sa rozhodnúť, či je vhodná pre ich mesto.

V projekte TRANSPLUS sa definovalo niekoľko typov **transferability**: horizontálny transfer medzi jurisdikciou na tej istej úrovni riadenia, vertikálne transfery medzi inštitúciami na rozličných úrovniach riadenia a úplnú transplantáciu inštitúcií. **Horizontálny transfer** obsahuje opakovanie a prispôbenie politik medzi rozličnými kontextmi v tej istej priestorovej mierke, s prenosom nástrojov politiky:

- **v rámci mesta** (typ 1);
- **medzi mestami** (typ 2);
- **medzi krajinami Európskej únie** (typ 3);
- **medzi Európskou úniou a inými európskymi krajinami** (typ 4).

Obr. ... Štyri typy územnej transferability



Druhá typológia transferu politiky obsahuje **vertikálne transfery medzi inštitúciami na rozličných úrovniach**. Tento druh transferu predstavuje zároveň zaostrovanie na detail alebo do šírky vo vzťahu k oblasti aplikácie nástroja určitej politiky. Napríklad, určitá národná politika sa môže preniesť do mierky politiky EÚ (nadmárodnej) politiky, ale aj naopak, národná politika sa môže posunúť do menšej mierky politiky, ktorá sa bude aplikovať na miestnej úrovni.

Tretia typológia transferu obsahuje nielen transfer nástrojov politiky, ale aj úplnú **transplantáciu inštitúcií a s tým spojených kompetenčných nástrojov**. Skutočne tento transplantát môže obsahovať transferovanie nástroja (alebo sústavy nástrojov), s časťou ich *inštitucionálneho kontextu* z jednej oblasti do inej oblasti. Napríklad, transfer politiky koordinácie metropolitnej dopravy si môže vyžadovať založenie novej metropolitnej inštitúcie v cieľovej lokalite

Transferabilita inovácie je žiadúca, pretože že prijatím odskúšaného prístupu je možné sa vyhnúť rizikám a nákladom spojeným s vyvinutím prvého príkladu riešenia problému. Transferabilita je však dosť ťažká aj preto, že každá krajina a mesto majú svoje špecifické črty. Vo všeobecnosti transferabilita medzi jednotlivými krajinami je zvlášť komplikovaná, pretože legislatíva, plánovacie systémy, štruktúra ekonomiky, životná úroveň a sociálne očakávania sa veľmi líšia. Napriek tomu analýza prípadových štúdií v projekte TRANSPLUS preukázala, že overenú prax je možné úspešne transferovať aj medzi mestami a aj medzi krajinami.

Užitočný model analýzy transferability určitej politiky vypracoval Rose (2001), ktorý argumentuje tým, že politika sa ľahšie transferuje, ak existujú niektoré faktory „úspešnosti“, ako napr. tie, ktoré sú uvedené v nasledovnej tabuľke:

Významnosť faktorov úspechu transferability územno-plánovacích a dopravných opatrení

Faktory podľa Rose (2001)	Signifikantnosť pre transferabilitu územno-plánovacích a dopravných opatrení	
	Medzi členskými štátmi EÚ	Medzi EÚ a prístupovými krajinami
Transfer je ľahší:		
tam, kde menej závisia od kontextu	Mnohé opatrenia územno-plánovacích a dopravných politik nezávisia na kontexte a tie, ktoré závisia sa nedajú transferovať do určitých lokalít.	Rozdiel v národnom legislatívnom kontexte môže byť relevantný. Tento faktor zníži svoj vplyv po integrácii asociovaných krajín do EÚ.
kde sú organizácie na poskytovanie služieb nahraditeľné	Toto by malo platiť pre väčšinu miest, ale vzťah medzi organizáciami sa môže líšiť – a tam, kde sú zainteresované viaceré organizácie transfer môže byť ťažší.	Kontinuálne prebiehajúce administratívne reformy v období prechodu môžu vyvolávať problémy a najmä teraz, spolu so zavádzaním <i>acquis communautaire</i> . Vplyv tohoto faktor by sa mal znížiť po ukončení integrácie asociovaných krajín do EÚ.
kde sú podobné dostupné zdroje na zavedenie programu	Zdroje sú zvyčajne nižšie ako tie, ktoré sú k dispozícii pre veľké dopravné projekty, ale v niektorých lokalitách môžu predstavovať bariéru.	Nedostatok finančných zdrojov je zvlášť relevantný problém v prístupových krajinách.
kde sú mechanizmy, pomocou ktorých program funguje („štruktúra príčin a účinkov štruktúry programu“) sú jednoduché;	Mnohé opatrenia nie sú jednoduché. Zvlášť územno-plánovacie a dopravné opatrenia sa sústreďujú na dlhodobějšíe impakty so zložitým reťazcom kauzality.	Tento problém je v prístupových krajinách zhoršovaný nedostatkom technických zručností a poznatkov o tom, ako riešiť komplexné problémy a politiky (tiež vzhľadom na jazykové bariéry).
kde je mierka zmien, ktoré program vyvoláva malá	Niektoré postupy (ako napr. tie, ktoré zahŕňujú peší pohyb a bicyklovanie) vyústia do malých zmien, ale iné opatrenia predstavujú veľké dopady.	Súčasná situácia v prístupových krajinách si vyžaduje realizáciu veľkých infraštruktúrnych projektov, s dôležitými dopadmi na štát, regióny a mestá.
kde program pokrýva oblasti vzájomných vzťahov medzi mestami pôvodcami a prijemcami	Pravdepodobne to nebude významná závislosť vo väčšine prípadov	To isté
kde sú hodnoty tvorcov politiky relatívne zhodné	Hodnoty definujú miestni politici a môžu sa v priebehu času, ktorý je potrebný na realizáciu líšiť, najmä pri zložitých alebo kontroverzných projektoch	To isté

Podľa tohoto modelu, analyzovanie transferability neobsahuje len poznanie prevádzkových vlastností predmetných politických nástrojov, ale tiež pochopenie ako istý politický nástroj môže zapadnúť do kontextu mesta, ktoré ho prijíma. Príklad politiky parkovania v Bukurešti, ako jednej z prípadových štúdií nám to

osvetľuje. Mesto musí čeliť problému rastúcej dochádzky do centra mesta, kde sa koncentrujú pracovné príležitosti. Zavedením poplatkov za parkovanie v centre mesta – podobne ako sa to udialo v iných hlavných mestách s problémami dostredivých dochádzkových prúdov, napríklad v Ríme – by mohlo byť ideálnym riešením. Príjmy, ktoré sa získajú z tejto schémy parkovania by mohli byť použité ako finančné prostriedky pre inú veľmi dôležitú oblasť politiky mesta, ktorou je výstavba a prevádzkovanie novej ľahkej železnice. Ale realizácia takéhoto riešenia v Bukurešti, podobne ako v iných veľkých mestách východnej Európy, je v súčasnosti nemožná, pretože úroveň príjmov je príliš nízka a obyvatelia si nemôžu dovoliť platiť poplatky za parkovanie. Riešenie v Bukurešti sa napokon realizovalo pomocou financovania z prostriedkov Európskej banky, ktorá financovala verejnú dopravu a projekty zdieľania ciest autom. Toto riešenie si teda vyžadovalo intervenciu od inštitúcie na európskej úrovni – Európskej banky pre obnovu a rozvoj – ktoré bolo motivované nedostatkom finančných zdrojov na úrovni štátu a komunálnej sféry Rumunska aspoň do doby kedy podpriemerný príjem v krajine bude konvergovať k priemeru EÚ.

Tento príklad ukazuje, že identifikácia porovnateľných miest (napr. Ríma a Bukurešti) môže pomôcť pri posúdení potenciálu transferability, ale tým ešte celý prípad nekončí. Pravdepodobne bude potrebná:

- intervencia inštitúcie vyššej úrovne (napr. európskej), podľa princípu subsidiarity a do doby zmenenia určitých základných podmienok (napr. priemerný príjem),
- transplantovať danú politiku s časťou jej inštitucionálneho kontextu, t.j. transferovať nie len nástroj politiky, ale mali by byť replikované aj určité vzťahy medzi inštitúciami a územiaми v cieľovej lokalite (v praxi to znamená priblíženie kontextov „pôvodcu“ a „príjemcu“ a ako následok kompatibilnejšiu politiku .

Ďalšiu skúsenosť je možné získať rozličnými mechanizmami vyhľadávania informácií. Okrem publikovaných zdrojov údajov, siete, projekty spolupráce, výmena zručností a rozličné mimovládne organizácie predstavujú prístup k novým myšlienkam. Aj štúdie Európskej komisie prinášajú mnohé príklady inovácií, často s podporou MVO, ako napr. ICLEI. Boli identifikované mnohé aktivity, ktoré podporujú transferabilitu alebo zvyšujú pravdepodobnosť úspešnosti. Môžu sa odohrávať na rozličných úrovniach.

- **Spolupráca:** v niektorých prípadoch dvojice alebo skupiny miest budú spolu formálne pracovať na vývine podobných systémov a transfer inovácie sa uskutoční prostredníctvom štruktúry špecifického projektu. K takejto spolupráci patrí výmena skúseností a dočasná výmena pracovníkov.
- **Vytváranie a práca sietí:** mnoho miest pracuje v sieťach, ktoré facilitujú mimovládne organizácie, kde sa stretávajú a vzájomne zdieľajú skúsenosti a transferujú profesionálne poznatky cez konferencie, workshopy a iné médiá.

- **Diseminácia - šírenie vedomostí a skúseností:** tie mestá, ktoré už úspešne realizovali nové riešenie budú šíriť svoje výsledky do iných miest cez konferencie a časopisy.
- **Osmóza:** môže sa stať, že inovatívne riešenie sa stane hlavným trendom. Od tej chvíle je ťažké monitorovať transfer a ďalší transfer sa deje procesom osmózy, až kým sa dané riešenie nestane štandardnou praxou.

Všetky vyššie uvedené mechanizmy sú cenné, avšak existuje potreba systematickejšieho prístupu, ktorý by zabezpečil, že výsledky výskumu a praxe experimentálne odskúšavanej v celej Európe sa plne využijú zladením výsledkov výskumu s potrebami užívateľov, umožnením výmeny informácií, vyhľadávaním pozitívnych a negatívnych praktických riešení a podporovaním skorého zavedenia nových politík, opatrení a nástrojov do mestského a regionálneho plánovania. Špecifické aktivity v rámci sietí, ktoré môžu prispieť k podpore transferability dobrých praktických skúseností sú:

- benchmarkingové skupiny, ktoré sú zamerané na špecifické témy a založené na postupoch, ktoré boli vypracované v rámci rôznych iniciatív Európskej komisie (napr. BEST a ešte špecifickejší benchmarking v oblasti územno-plánovacej a dopravnej politiky v súčasnosti vyvíjaný tematickou sieťou PLUME),
- založenie a údržba databázy politických nástrojov, dobrých praktických skúseností, atď.
- organizovanie „partnerských workshopov“, okrúhlych stolov, vzájomných návštev, pri ktorých sa môžu stretať plánovači, alebo nositelia rozhodovacích právomocí rôznych orgánov (štátnych, regionálnych, lokálnych), vymieňať si skúsenosti z realizácie zaujímavej praxe za možnosti za pomoci nezávislých expertov.

Ďalšie informácie:

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 PARTICIPÁCIA A KOMUNIKÁCIA V ÚZEMNO-PLÁNOVACEJ A DOPRAVNEJ POLITIKE

Otázky participácie a komunikácie sa v oblasti verejnej politiky stávajú stále dôležitejšími, a najmä v územnom a dopravnom plánovaní. Podľa prípadových štúdií, ktoré sa analyzovali v projekte TRANSPLUS, **je efektívne zainteresovanie verejnosti a iných účastníkov v územnom a dopravnom plánovaní jedným z hlavných faktorov úspechu.** Najmä v tých prípadoch, kedy existuje opozícia a vyskytuje sa množstvo konfliktov, môžu zdravé prístupy k participácii účastníkov pomôcť vyhnúť sa konfliktom a budovať konsenzus. **Dobre premyslený a správne realizovaný program zainteresovania**

verejnosti môže znamenať rozhodujúci prínos pre proces tvorby politiky a viesť k lepším výsledkom rozhodovania.

Ale aj procesy komunikácie a participácie vytvárajú určité riziká a najmä, keď sú „nesprávne“ zorganizované môžu priniesť ďalšie problémy. Je preto dôležité nájsť „správnu“ rovnováhu medzi „otvoreným“ procesom plánovania a „pevnými“ cieľmi plánovania. Je veľmi dôležité budovať presvedčenie, že výsledky, ktoré vniesli zainteresované strany budú mať vplyv na proces plánovania a umožniť tiež „oprávnené odmietnutie“ výsledkov, kde je to potrebné pre obecné blaho.

Hlavným účelom participatívnych prístupov je:

- zlepšenie kvality výsledných plánov a ich efektívna implementácia,
- vypracovanie spoločných postupov pre akčné programy,
- vyhnutie sa konfliktom a/alebo ich riešenie,
- zvyšovanie povedomia a podporovanie zmien v správaní,
- iniciovanie procesu učenia a zvýšenie spoločenskej autority účastníkov participatívnych procesov.

Hlavné **pre** a **proti** pri postupe plánovania a implementácie územno-plánovacej alebo dopravnej politiky **s** alebo **bez** participácie je možné zhrnúť do nasledovnej tabuľky:

Výhody a nevýhody participácie alebo ne-participácie v územno-plánovacej a dopravnej politike

	Ne-participovanie	Participovanie
Výhody	<ul style="list-style-type: none"> • nízke náklady • relatívne rýchle • jasné vedenie procesu • vyvoláva menej konfliktov • môže sa udiť rutinnými postupmi • vyvoláva nízke očakávania • ľahký manažment • umožňuje vysoké pokrytie • prvý stupeň na získanie pozornosti pre určitú politiku/ projekt 	<ul style="list-style-type: none"> • hlboké pochopenie • silný záväzok • zvýšená prijateľnosť • zvýšená dôveryhodnosť orgánu • vyššia transparentnosť • väčšia rovnocennosť • priamy vplyv zainteresovaných subjektov na rozhodovanie • silnejšia identifikácia s politikou/ projektom • integrácia konečných užívateľov do investičného rozvoja a navrhovania
Nevýhody	<ul style="list-style-type: none"> • obmedzené chápanie cieľov zo strany verejnosti • obmedzená povinnosť implementovať • oslabený proces investovania • chýbajúce dôležité prvky • riziko "informačného preťaženia" 	<ul style="list-style-type: none"> • vyššie náklady • spomalenie • problémy vodcovstva • zložitý manažment • generovanie konfliktov a ťažkostí pri dosahovaní konsenzu • vyvolávanie únavy u aktérov • zníženie dôveryhodnosti orgánov v prípade zlyhania • riziko vzrastajúcich rozdielov, ak participujú len niektoré skupiny

Vychádzajúc zo skúseností z prípadových štúdií v projekte TRANSPLUS môžeme povedať, že výhody participácie v procesoch územného a dopravného plánovania prevažujú nevýhody. Rozvíjanie myšlienok obyvateľov a väčšia transparentnosť procesov sú hlavnými výhodami. Hlavné nevýhody sa vzťahujú na

určité časové omeškanie spôsobené participáciou. Napriek tomu však sa konzultovanie a participácia stávajú stále širšími a očakávanými ako súčasť bežných postupov pri plánovaní rozvoji a realizácii integrovaných projektov.

Keďže každý postup pri komunikovaní a participácii sa musí plánovať špecificky k danej situácii, uvádzame nasledovné odporúčenia ako prostriedky na zlepšenie účinnosti participačného prístupu v územno-plánovacích a dopravno-plánovacích procesoch:

Definovať, *ktoré* sú hlavné ciele a problémy zainteresovania verejnosti a pripraviť vstupný dokument

Je potrebné definovať predpoklady a podmienky procesu participácie, ktoré na začiatku procesu predstavíme účastníkom ešte predtým než ich do procesu participácie zainteresujeme, čím sa vyhneme nepochopeniu a neskoršiemu sklamaniu.

Je tiež potrebné vypracovať vstupnú dokumentáciu, ktorá bude obsahovať **jasný opis procesu, ciele a prostriedky, ktoré máme k dispozícii** a aj určiť úlohy a zodpovednosť v projekte, vzhľadom na to, že zainteresovanie verejnosti nesmie končiť v slepej uličke, ale naopak malo by vyústiť do viditeľných výsledkov. Táto dokumentácia by mala obsahovať aj reálny časový harmonogram a finančné zdroje pre všetky plánované participačné aktivity.

Ujasniť, *kto* bude pravdepodobne participovať a pripraviť obyvateľov na tento proces (budovanie kapacity)

Občania musia byť braní do úvahy rovnocenne, avšak môžu mať rozdielne schopnosti participovať vzhľadom na ich sociálne postavenie, poznatky a skúsenosti z používania komunikačných nástrojov a pod. Pozornosť sa musí venovať prístupnosti a komplexnosti informácií.

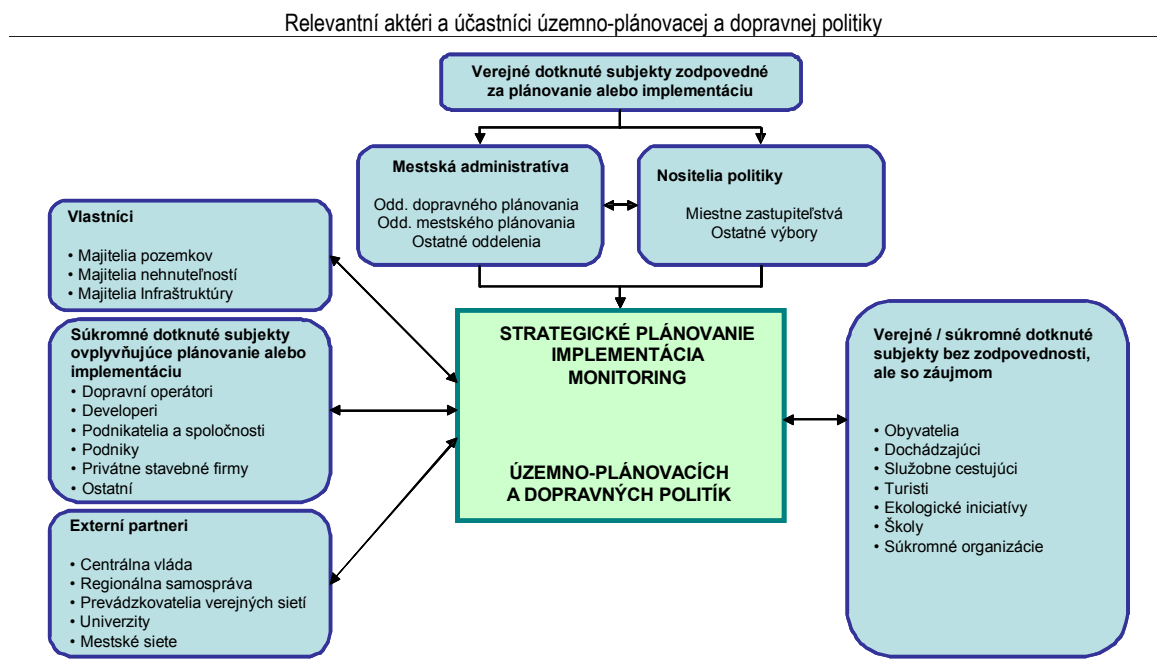
Vzhľadom na to, že nie všetci občania sú rovnako pripravení a zruční, aby sa mohli aktívne zúčastniť procesu participácie, mali by byť podporení procesmi prípravy pre takéto ich zaangažovanie. Zručnosti tohto typu je možné dosiahnuť v rámci tréningových programov budovania kapacity a ďalších podporných opatrení.

Otvorené reakcie na participáciu a predchádzanie 'únavy z konzultácií'

Proces participácie sa musí **zamerať na problémy, ktoré sú v centre záujmu zainteresovaných** a ktoré títo posudzujú ako dôležité. Ak sa nenaplnia očakávania účastníkov, môže to spôsobiť sklamanie a zabrániť ich ďalšej participácii. Navyše žiadny proces participácie by nemal byť iniciovaný bez toho, aby sme preskúmali čo môžeme čerpať z predchádzajúcej alebo paralelne prebiehajúcej participácie. Týmto

spôsobom znásobíme synergiu a ušetríme zdroje.

Pri navrhovaní a realizácii procesu participácie je veľmi dôležité identifikovať jednotlivé skupiny, ktoré majú byť zainteresované na urbanistickom a dopravnom plánovaní. Nasledujúca schéma podáva všeobecný prehľad relevantných zainteresovaných subjektov, dotknutých územným plánovaním a dopravou.



Vo väčšine prípadových štúdií v projekte TRANSPLUS, proces participácie iniciovala a viedla inštitúcia, ktorá bola zodpovedná za plánovanie. Boli identifikované **tri typické referenčné rámce zainteresovania verejnosti**:

- základný referenčný rámec,
- krátkodobý referenčný rámec na úrovni štvrte alebo obvodu,
- krátkodobý referenčný rámec na úrovni mesta alebo okresu.

ZÁKLADNÝ REFERENČNÝ RÁMEC PRE ZAJAHOVANIE VEREJNOSTI

Častým problémom je, že neexistuje tradícia komunikovania s úradmi a potom sa stáva, že aj ak úrady majú záujem vyvinúť všetko úsilie na oslovenie cieľových skupín, nie je ľahké to dosiahnuť. Výsledkom je, že procesy, ktoré sú potrebné na to, aby sa ľudia aktívne zapojili do diskusie o problémoch si často vyžadujú veľa času, ktorý môže presahovať cez obdobie, ktoré je k dispozícii pre proces plánovania.

Základný referenčný rámec zainteresovania verejnosti je potrebný na to, aby sa zaviedol **kontinuálny dialóg medzi orgánmi a občanmi** o problémoch, ktoré nemusia byť nevyhnutne spojené len s konkrétnym procesom plánovania. Ďalším cieľom takéhoto základného procesu je zvýšiť intelektuálny, sociálny a politický kapitál v rámci tých skupín spoločnosti, ktoré nie sú dostatočne „vybavené“ na ovplyvňovanie tvorby koncepcii a politiky v konkrétnych rozhodovacích procesoch. „Organizovanie“ a „posilnenie“ občanov znamená, že „obyčajní“ občania alebo špecifické cieľové skupiny sú zoskupovaní a podporovaní, aby získali lepšie pochopenie síl, ktoré ovplyvňujú ich životy a možností, ktoré majú, aby ovplyvnili tieto sily.

KRÁTKODOBÝ REFERENČNÝ RÁMEC NA ÚROVNI ŠTVRTE ALEBO OBVODU

Diskusia o plánoch a programoch so všetkými relevantnými skupinami účastníkov sa zdá byť lepšie zorganizovateľná, keď sa plánuje pre určitú vymedzenú oblasť, ako napr. projekty obnovy štvrte alebo plány pre dopravnú politiku určitej oblasti.

Najkritickejšie problémy existujúce vo štvrtke je potrebné najprv preveriť konzultovaním existujúcich/relevantných záujmových skupín, a tam, kde je to možné, využitím „miestnych komunitných fór“. Tento druh prístupu zabezpečí hodnotné impulzy pre výber zainteresovaných subjektov a identifikáciu problémov ako aj pre presné definovanie toho, čo bude potrebné v rámci projektu participácie urobiť.

Je tiež potrebné vypracovať vhodnú štruktúru projektu participácie, najmä v tých prípadoch, keď nie je dopredu definovaná formálna štruktúra. Tu existujú rôzne možnosti a ich výber bude závisieť od miery pripravenosti bežných občanov, dostupnosti komunikačných kanálov pre týchto občanov a pripravenosti jednotlivých orgánov prijať účasť neverejných zainteresovaných subjektov v rozhodovacích procesoch.

A napokon je potrebné zobrať do úvahy skutočnosť, že čím viac „priestoru“ sa otvorí pre diskusiu, tým je viac potrebné definovať „pravidlá hry“. Okrem jasného rozdelenia úloh a rolí, je potrebné odsúhlasiť samotný postup. Z toho vyplýva, že je potrebné zostaviť jasný plán procesu, v ktorom sa stanoví, ktoré kroky a priebežné rozhodnutia sa musia urobiť a v ktorom bode, aké rozhodnutia sa prijmu ohľadom ďalších krokov, obsahu a pod. (ale tak, aby umožňovali dostatočnú pružnosť rozhodovania). Je potrebná tiež funkcia moderátora, ktorý by mal byť schopný viesť diskusiu a upriamiť pozornosť na problémy, ktoré je možné ovplyvniť a nie na tie, ktoré sú vopred určené alebo nie sú praktického charakteru. Budovanie konsenzu by malo byť chápané ako preferovanie výberu medzi možnosťami, pri plnom chápaní skutočnosti, že konečné rozhodnutia zostávajú takmer vždy úlohou volených zástupcov.

KRÁTKODOBÝ REFERENČNÝ RÁMEC NA ÚROVNI MESTA ALEBO OKRESU

V procesoch územného plánovania, ktoré sa týkajú väčších území bude organizovanie obyvateľov a iných miestnych účastníkov oveľa komplikovanejšie, ak nie nemožné. Cieľ takéhoto postupu môže byť menej zaujímavý pre účastníkov a tiež môže byť oveľa ťažšie oceniť výsledok. Faktory úspechu, ktoré sú potrebné pre dosiahnutie zainteresovania verejnosti na tejto úrovni sú:

- výber problémov relevantných pre určitý okruh účastníkov,

- jasný mandát na získanie výsledkov, za možnosti zapojenie zodpovedných osôb do výboru (ak existuje) a dostupnosť finančných prostriedkov,
- budovanie konsenzu čo sa týka konečného rozhodovania v rukách volených zástupcov,
- uvedomelý proces a manažment komunikácie, ako aj podpora kvalitných manažérov pre vytváranie integrovaných návrhov z množstva rozličných impulzov, ktoré sú spravidla k dispozícii
- spolupráca v sieti, ktorá zahrňuje miestne zainteresované subjekty a občanov.

Posledný aspekt budovania miestnych sietí je oveľa dôležitejší pri procesoch strategického plánovania mesta než na úrovni štvrte. Existujúce spoľahlivé siete obyvateľov by mali byť aktivované a využívané na krátke obdobia. Vo viacerých TRANSPLUS prípadových štúdiách sa kombinovali rozličné prístupy na získanie čo najväčšieho počtu rozličných skupín:

- Široké informovanie a konzultovanie. Tento prístup poskytuje škálu možností na zapracovanie výsledkov z konzultácií, ktoré sa sústreďujú na čo najväčší počet reakcií alebo na vnesenie rôznorodosti (písomné alebo telefonické prieskumy, miestne rádiové-telefonické rozhovory).
- Sprostredkovaná participácia. Je stále ťažšie integrovať veľké množstvo rôznych organizácií aktívnych v danej oblasti do práce ústrednej komisie/výboru, ktorá pracuje na pláne. Vystupuje tu potreba vytvoriť malú vybranú skupinu „najreprezentatívnejších“ organizácií, ktoré budú mať úlohu sprostredkovateľa. Ďalšie organizácie budú potom zainteresované inými spôsobmi (napr. pomocou pravidelných konzultácií, ktoré sú zapojené do hromadných konzultácií).

Plánovanie na základe diskusie s/medzi jednotlivými obyvateľmi/zainteresovanými subjektami. Organizácia takejto diskusie je ďalšia možnosť, bez očakávania, žeby títo jednotlivci boli podporovaní organizovanými skupinami alebo fórami. V tomto prístupe je dôležité venovať pozornosť rôznorodosti účastníkov a možnosti všetkých účastníkov účinne ovplyvniť diskusiu.

Ďalšie informácie:

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 ZÁVERY

Integrované územné a dopravné plánovanie sa chápe ako jeden z nástrojov zvyšovania racionálnejšieho využívania osobných áut a udržateľného funkčného využívania územia a dopravy v európskych mestách a regiónoch. Vybrané prípadové štúdiá ukázali, že existujú dopravné problémy a že integrovaná územno-plánovacia a dopravná politika je potrebná pre dlhodobý udržateľný rozvoj miest. Zatiaľ čo akademici často problematiku dopravy a územného plánovania vo výskume, praktici musia riešiť mnohé vzájomné závislosti, ktoré medzi nimi existujú. Výsledkom, ktorý sme získali z prípadových štúdií projektu TRANSPLUS sú určité ponaučenia, ktoré predkladajú základný pohľad na to, ako treba integrované prístupy k územnému plánovaniu a doprave navrhovať a zavádzať do praxe:

- Je potrebné integrovať nielen rozličné územno-plánovacie a dopravné politiky, ale aj podporné nástroje a podporné organizačné štruktúry územného plánovania a dopravného inžinierstva. Avšak integrácia do podporných modelov, indikátorov pre monitorovanie a inštitucionálnych štruktúr je veľmi slabo rozvinutá. Zvláštne úsilie je potrebné vyvinúť na to, aby sa súčasné výdobytky techník modelovania stali aplikovateľnými do praxe. Okrem lepšieho diseminačného programu je potrebné aj ich ďalšie skvalitňovanie. Úsilie by sa malo sústrediť na vyššiu dizagregáciu modelov, ktoré sú jednoduchšie na používanie a flexibilnejšie na riešenie okruhu problémov, ktoré je nimi možné obsiahnuť.
- Dopravný koncept „od dverí k dverám“ by nemal byť chápaný ako výsadné využívanie osobných áut. Namiesto toho je potrebné všade tam, kde chceme zamedziť prístup áut na zníženie dopravnej zápchy a škodlivých vplyvov na životné prostredie, zaviesť také paralelné územno-plánovacie a dopravné opatrenia, ktoré zabezpečia vyššiu dostupnosť a lepšie spojenie verejnej dopravy a nemotorizovaných prostriedkov a vytvoria atraktívne a environmentálne priateľské alternatívy, ktoré budú schopné konkurovať osobným autám aj pri cestách na dlhé vzdialenosti. Tu existujú rozličné možnosti, ktoré by bolo potrebné využívať v budúcnosti (napr. doprava bicyklov na vlakoch, cyklistické zariadenia, dobré podmienky pre peši alebo cyklistický prístup k staniciam mestskej hromadnej dopravy, rozvoj štruktúr krátkych dostupných vzdialeností, a pod.).
- Participácia je čoraz významnejšia. Hoci táto úloha sa môže zdať okrajová, je skutočne potrebná pre získanie úplnej integrácie politiky. „Externá“ perspektíva poskytovaná zainteresovaním obyvateľov a zainteresovaných subjektov do rozhodovacieho procesu, môže pomôcť nájsť kľúčové problémy, na riešenie ktorých musia mnohé sektory verejnej správy a samosprávy na miestnej, ale aj vyššej úrovni riadenia spojiť svoje úsilie. Participácia by mala byť založená na referenčných rámcoch zainteresovania verejnosti, ktoré sú rozličného druhu a dôvodu: i) základný rámec na otvorenie kontinuálneho dialógu medzi správnymi orgánmi a ich občanmi o problémoch, ktoré nemusia byť spojené len s konkrétnym procesom priestorového plánovania, ii) krátkodobý referenčný rámec na úrovni štvrte alebo obvodu na prediskutovanie plánov alebo projektov vymedzenej oblasti so všetkými relevantnými

skupinami občanov a zainteresovaných subjektov, iii) krátkodobý referenčný rámec na úrovni mesta alebo okresu na vytvorenie sietí konzultácií so skupinami občanov a inými zainteresovanými subjektami o strategických urbanistických víziách a problémoch. Tieto procesy zainteresovania verejnosti je potrebné starostlivo riadiť, mali by byť dostatočne finančne kryté a mali by tiež mať jasný mandát na dosiahnutie výsledkov, ktoré je potrebné vziať do úvahy pri formovaní miestneho politického programu a pri diskusiách o konečných riešeniach. Spätná väzba procesu participácie môže priniesť prijatie aj kontroverznejších politík zo strany jeho účastníkov.

- Transferabilita dobrých praktických skúseností by mala byť podporená zainteresovaním politikov a praktikov, ktorí majú moc preniesť rozhodnutia na štátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni do medzinárodných aktivít spolupráce v rámci sietí, zamerajúc sa na: i) rozpoznanie dostupných politických riešení (ciele, spôsoby implementácie, pravdepodobné vplyvy) a príklady dobrých praktických skúseností, ktoré sa realizovali niekde inde, ale môžu sa opakovane aplikovať ii) analyzovanie kompatibility fyzických, inštitucionálnych a kultúrnych kontextov v rozličných mestách a krajinách a na identifikovanie bariér a faktorov úspechu transferability dobrých praktických skúseností, iii) identifikovanie spôsobov, ktorými je možné odstrániť bariéry a prevziať/adaptovať overené praktické riešenia (kto môže čo urobiť a na akej úrovni riadenia, napr. európskej, národnej, regionálnej, miestnej). Je potrebné rozoznávať rozličné druhy transferability a postupovať podľa určitých fáz či štádií v procese transferu: i) „demonštračnej fázy“, v ktorej sa pozitívna prax identifikuje v meste pôvodu, ii) „fázy transferability“, kde sa hodnotí kompatibility pozitívnej praxe v cieľovom meste, iii) „fázy posudzovania“, kde sa v meste príjmu identifikujú špecifické bariéry, ktoré treba odbúrať a faktory úspechu, iv) napokon, „implementačná fáza, v ktorej sa pozitívne praktické skúsenosti aplikujú v cieľovom meste.
- Avšak transferabilita dobrých praktických skúseností je stále len epizodickou Prípade štúdie projektu TRANSPLUS poukázali len na určité útržkovité informácie o nápadoch, konceptoch, nástrojoch, iniciovaných prístupom k publikovaným zdrojom údajov alebo účasťou v projektoch zosieťovania a spolupráce. Nepriamy transfer poznatkov osmózou je tiež veľmi dôležitý. V budúcnosti bude potrebné doporučiť oveľa špecifickejšie mechanizmy pre podporu transferability dobrých praktických skúseností. Môže k nim patriť systematické zdieľanie poznatkov o pozornosti hodných skúsenostiach v európskych mestách a regiónoch, využívajúc benchmarkingové školenia, s účasťou založenou na dobrovoľnosti zaujímavujúcich sa miest a s pomocou EÚ a štátom podporovaných programov. Užitočné benchmarkingové cvičenia sa môžu týkať výsledkov územno-plánovacej a dopravnej politiky meraných vhodnými indikátormi, územno-plánovacích a dopravných opatrení, ktorých vplyvy sa môžu posúdiť na základe porovnávacích ex-ante a ex-post štúdií a konečne aj všeobecných územnom plánovacích a dopravných stratégií, ktoré majú byť posudzované

a porovnávané s použitím súhrnných rozhodovanie podporujúcich nástrojov a spoločných hodnotiacich rámcov.

- Zvlášť by sa mali realizovať aktivity s cieľom zvládnuť typické slabé stránky a ohrozenia pre integrované územné a dopravné plánovanie v prístupových krajinách. Mali by obsahovať zavedenie základných postupov pre hodnotenie projektov, ktoré sa uchádzajú o financovanie z EÚ, ktoré ocenia udržateľné riešenia a zahrnú požiadavku na zapojenie „najlepšej dostupnej praxe“. Územno-plánovacie a dopravné projekty by mali byť vyhodnotené tak, že sa bude brať do úvahy súlad s princípmi udržateľného rozvoja a taktiež systémové vzťahy medzi problémami dopravy a územného plánovania. Ďalším dôležitým problémom v prístupových krajinách je nedostatočný prístup k informáciám a poznatkom, vzhľadom na jazykovú bariéru a obmedzený záujem nakladateľov z EÚ vydávať príspevky z iných krajín. Tento problém je možné vyriešiť tým, že sa založí akademická vydavateľská sieť na poli územného plánovania a dopravy, ktorá bude využívať predovšetkým tie informácie, ktoré sú v súčasnosti známe v akademickom svete, napr. o strategickom environmentálnom hodnotení v doprave a iných sektorových a územných plánoch – ktoré však nie sú ľahko dostupné vzhľadom na jazykovú bariéru, ktorá znižuje účinnosť šírenia poznatkov do rozhodovacej sféry a do plánovacej praxe. Väčšina projektov, ktoré sa realizovali, sa sústreďovala na riešenie najpálčivejších problémov a často ich implementácia bola inicializovaná tlakom naliehavej potreby a menej inšpiráciou alebo prognózou, ktoré môžu byť umožnené len lepším prístupom k výsledkom výskumu.
- Výsledkom transformačného procesu je, že sa štruktúra miestnych orgánov v prístupových krajinách zmenila. Systém plánovania prešiel tiež podstatnými zmenami. Hlavným prvkom transformácie bola decentralizácia rozhodovacích právomocí zo štátnej na miestnu úroveň. Výsledkom bolo, že mestá a obce dostali do vienka zodpovednosť za miestny vývoj, dopravu v meste, atď. Avšak toto prenesenie zodpovednosti nebolo sprevádzané aj reformami v daňovom systéme, čím by sa bolo zabezpečili nevyhnutné zdroje a bez toho mestá a obce nemajú organizačné, technické a finančné zdroje na adekvátne pokrytie ich nových zodpovedností. Súkromný sektor, ktorý sa začína objavovať, je stále príliš slabý na finančné pokrytie tejto medzery.
- A napokon by bolo potrebné vytvoriť nadnárodné siete politikov, územných a dopravných plánovačov, zástupcov súkromných zainteresovaných subjektov, mimovládnych organizácií a občianskych skupín, expertov, výskumu a univerzít. Spolupráca v sieti by mala obsahovať benchmarkingové skupiny, ktoré vydávajú a rozširujú usmernenia, zavádzajú a udržiujú databázu nástrojov politiky, skúseností a podobne, a organizáciu workshopov, diskusií za okrúhlym stolom, študijné návštevy, atď. Účastníci tejto siete by mali získať: prehĺbenie povedomia o spoločných problémoch a fungujúcich riešeniach, ľahký prístup k súčasným

poznatkom o koncepciách a nástrojoch v územnom a dopravnom plánovaní, o metódach monitoringu a hodnotenia, poznatky o pozitívnych a negatívnych skúsenostiach v iných krajinách typu „učenie sa na praxi iných“, pochopenie bariér, ktoré je potrebné odstrániť alebo riešeni, ktoré je potrebné prijať – na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni – na realizáciu dobrých praktických skúseností, ktorú je možné vidieť inde, špecifické poznatky a školenia, ktoré sa týkajú metód participácie a prístupov k nej a konečne tiež rozšíriť kontakty v tejto oblasti a získať informácie z prvej ruky.