

Formułowanie i wdrażanie polityki CZĘŚĆ 2

Materiały szkoleniowe



sfinansowano z 6 Programowego Ramowego UE
w formie Specyficznego Akcji Wspierającej



Wyłącznie odpowiedzialność za treść niniejszej publikacji ponoszą autorzy. Nie reprezentuje ona opinii Wspólnoty Europejskiej. Komisja Europejska nie jest odpowiedzialna za jakiegokolwiek wykorzystanie zawartych w niej informacji.

Jak korzystać z niniejszego materiału:

Niniejszy materiał zawiera rezultaty projektów badawczych UE oraz komplementarne wyniki badań krajowych.

Część II materiałów szkoleniowych oparta jest o nowe lub zaktualizowane wyniki badań w zakresie transportu lokalnego i regionalnego. Materiały te mają za zadanie zapewnić wykładowcom i słuchaczom łatwy dostęp do opisów poszczególnych projektów i ich szczegółowych rezultatów. Przedstawiony tutaj materiał ten nie wyczerpuje tematu, lecz stanowi część szerszego materiału szkoleniowego w tej dziedzinie. Pełna lista projektów, konsorcjów i cytowanej literatury, w tym odnośników do stron internetowych, znajduje się na końcu dokumentu.

Redaktorami niniejszego materiału, sporządzonego w marcu 2007 w oparciu o rezultaty projektów z dziedziny "Formułowanie i wdrażanie polityki", byli Michael Carreno, Catriona O'Dolan i Tom Rye z Napier University w Edynburgu.

- CIVITAS 1:** Miasto-Witalność-Zrównoważony Rozwój (City-VITALity-Sustainability)
- GUIDEMAPS:** Zdobycie wiedzy o lepszych strategiach podejmowania decyzji i udziału społecznego
- PLUME:** Planowanie i mobilność miejska w Europie
- SCATTER:** Rozrastające się miasta i transport: od ewaluacji do rekomendacji
- PROPOLIS:** Planowanie oraz badanie polityki planowania przestrzennego i transportu na rzecz bardziej zrównoważonego rozwoju
- TRANSPLUS:** Planowanie transportu, zagospodarowanie terenu i zrównoważony rozwój

Spis treści

1. Zaktualizowane wyniki badań 2002-2006	3
1.1 Wprowadzenie.....	3
2. Nowe wnioski	4
2.1 Wstęp.....	4
<i>Działania</i>	<i>4</i>
<i>Działania w pakietach</i>	<i>4</i>
<i>Kombinacja polityki planowania przestrzennego z polityką transportową</i>	<i>6</i>
<i>Bariera we wdrażaniu.....</i>	<i>6</i>
<i>Strategie pokonywania barier we wdrażaniu</i>	<i>8</i>
<i>Jak można pokonać bariery we wdrażaniu w perspektywie krótkoterminowej?</i>	<i>9</i>
<i>Udział społeczny</i>	<i>10</i>
<i>Komunikacja i informacja</i>	<i>10</i>
<i>Różnice krajowe</i>	<i>11</i>
2.2 Wnioski.....	12
3. Ćwiczenia	13
4. Literatura i strony internetowe.....	14
5. Objasnienie terminów.....	15
6. Konsorcja projektów	17

1. Zaktualizowane wyniki badań 2002-2006

1.1 Wprowadzenie

Dotychczas dostępne informacje w ramach PORTAL oraz wyniki badań w tej dziedzinie oparte są na projektach finansowanych przez UE, realizowanych do roku 2002. Od tamtego czasu wykonano szereg kolejnych badań w tym zakresie. Niniejszy dodatek dostarcza możliwości zapoznania się z istotnymi dla tematu wynikami badań. Do zaktualizowania materiałów posłużyły następujące projekty finansowane ze środków UE:

- CIVITAS: Inicjatywa CIVITAS stanowi zintegrowane podejście do czystego transportu miejskiego, wspierając 'projekty demonstracyjne' integrujące technologie i politykę transportową. Informacje w niniejszej części materiałów szkoleniowych pochodzą z etapu projektu CIVITAS 1 (2002-2006).
- GUIDEMAPS: (Zdobycie wiedzy o lepszych strategiach podejmowania decyzji i udziału społecznego). Celem GUIDEMAPS była identyfikacja oraz stworzenie procedur i narzędzi poprawy procesu podejmowania decyzji odnośnie polityki oraz osiągnięcia zrównoważonej mobilności, poprzez wdrożenie odpowiednich działań na obszarach zurbanizowanych.
- PLUME: (Planowanie i mobilność miejska w Europie). Celem PLUME było działanie na rzecz ułatwienia transferu innowacji w dziedzinie planowania i mobilności miejskiej ze środowisk badawczych do użytkowników końcowych w europejskich miastach, co pozwoliłoby podnieść jakość życia w miastach.
- SCATTER: (Rozrastające się miasta i transport: od ewaluacji do rekomendacji). SCATTER obejmował badania przyczyn i skutków rozprzestrzeniania się miast, w celu zaprojektowania i oceny efektywności działań mających na celu zapobieganie, łagodzenie lub kontrolowanie ten trend, zagrażający większości europejskich miast.
- PROPOLIS: Głównym celem PROPOLIS jest zbadanie, opracowanie i przetestowanie zintegrowanych polityk planowania przestrzennego i transportu, narzędzi planowania oraz przekrojowych metodologii oceny, aby możliwe było zdefiniowanie długofalowych strategii na rzecz zrównoważonych miast oraz wykazanie ich efektów dla miast Europy.
- TRANSPLUS (Planowanie transportu, zagospodarowanie terenu i zrównoważony rozwój). Projekt ma na celu identyfikację najlepszych praktyk w organizacji zagospodarowania terenu oraz działań w dziedzinie transportu na rzecz ograniczenia zależności od samochodu w miastach i regionach europejskich oraz promowania rozwoju ekonomicznego, społecznego i poprawy stanu środowiska.

Po przeczytaniu niniejszej części materiałów szkoleniowych oraz wykonaniu ćwiczeń z rozdziału drugiego, zdobędą Państwo:

- Wiedzę na temat najważniejszych rezultatów europejskich projektów badawczych z zakresu formułowania i wdrażania polityki, zrealizowanych między 2002 a 2006; oraz
- (czytając ten materiał w połączeniu z Częścią I) lepsze zrozumienie formułowania i wdrażania polityki w kontekście transportowym.

2. Nowe wnioski

2.1 Wstęp

Od 2002, szereg projektów UE dostarczył nowej wiedzy na potrzeby procesów zarówno formułowania, jak i wdrażania polityki. W przypadku, gdy wiedza ta wykracza poza wnioski wypracowane już we wcześniejszych projektach, omówionych w Części 1, jest ona tutaj przytoczona, w podziale na poszczególne zagadnienia.

Działania

W Części 1 (Rozdział 2.2.) przedstawiono przegląd potencjalnych działań, możliwych do podjęcia przez twórców polityki. Kluczowym wnioskiem z kilku niedawnych projektów jest stwierdzenie, że żadne pojedyncze działanie nie ma wielkich szans przynieść rozwiązania problemów transportowych, a pakiet działań prawdopodobnie będzie bardziej efektywny niż wybór tylko pojedynczego działania. – Raport PROSPECTS nt. działań z zakresu polityki (patrz również PLUME).

Działania w pakietach

W celu wdrożenia najbardziej efektywnych działań, lub ich pakietu, twórcy polityki muszą lepiej rozumieć oddziaływanie każdego z tych działań oraz ich interakcję z innymi instrumentami. Kilka niedawno realizowanych projektów z dziedziny planowania przestrzennego i transportu przyczyniło się do lepszego zrozumienia tej idei (PROPOLIS; PLUME; PROSPECTS). Generalnie przyjmuje się, że najlepsze rezultaty można osiągnąć wykorzystując kombinacje różnych polityk; np. działania „push” i „pull” obejmujące systemy opłat dla samochodów oraz jednoczesną poprawę funkcjonowania transportu publicznego poprzez inicjatywy takie jak obniżenie taryf czy podniesienie prędkości i jakości usług. – Raport końcowy PROPOLIS.

- Pakiety działań mają potencjał przyniesienia korzyści na kilka różnych sposobów; działania mogą się uzupełniać w swoim oddziaływaniu na użytkowników. Przykładowo, zapewnienie infrastruktury park&ride może zwiększyć wykorzystanie autobusów czy pociągów; wprowadzenie nowej oferty transportu publicznego albo obniżenie taryf może zintensyfikować oddziaływanie ograniczeń ruchu; czy wreszcie, zachęty do budowy nowych obiektów w koordynacji z inwestycjami w kolej.
- Indywidualne działania w obrębie pakietu mogą sprawić, że inne elementy pakietu staną się finansowo wykonalne, np. przychód z opłat za parking czy opłat za wjazd mogą finansować nową infrastrukturę bądź usługi.
- Wdrażanie działań w pakietach sprawia, że te z nich, które same w sobie są trudniejsze do zaakceptowania dla użytkowników nimi dotkniętych, w połączeniu z działaniami dla nich korzystnymi mogą zyskać większą akceptację publiczną, np. opłaty za wjazd czy parkowanie mogą stać się bardziej akceptowalne, jeśli zebrany przychód posłuży do zainwestowania w ofertę transportu publicznego.

Więcej szczegółowych zaleceń odnośnie łączenia indywidualnych działań zawarto w raporcie końcowym PLUME, zgodnie z którym:

- Zintegrowana strategia będzie bardziej efektywna niż taka, która skupia się na ograniczonym zestawie działań. Właściwie zintegrowane strategie obejmują kombinacje instrumentów polityki, pozwalającą osiągnąć synergię i ograniczyć bariery w ich wdrażaniu.
- Oferta transportu publicznego może być najbardziej efektywnie poprawiona poprzez podniesienie poziomu usług, podniesienie niezawodności i prędkości handlowych, obniżenie i uproszczenie taryf oraz poprawę jakości pojazdów. Tego typu działania muszą być podparte marketingiem, aby zapewnić, że osoby od dawna przyzwyczajone do jazdy samochodem będą świadome poprawy jakości oferty.
- Jeśli transport ma być bardziej zrównoważony, konieczna jest kontrola wzrostu używania samochodów. O ile można osiągnąć pewne korzyści poprzez działania regulacyjne i ograniczanie prędkości samochodów, najbardziej efektywnym środkiem kontroli jest jednak wprowadzenie opłat. Polityka pobierania opłat za wjazd jest wciąż politycznie niepopularna, jednak publiczna antypatia może być złagodzona poprzez wprowadzenie opłat w pakiecie z poprawą oferty transportu publicznego, w ramach zintegrowanej strategii.
- O ile działania z zakresu planowania przestrzennego same w sobie mogą mieć ograniczone oddziaływanie na obecne nawyki transportowe, jednak czynią one usprawnienia transportu publicznego bardziej efektywnymi i mogą zapobiegać przeprowadzkom w odpowiedzi na wprowadzenie opłat za wjazd.
- Przestrzeń drogowa musi być zarządzana bardziej efektywnie, poprzez ustalenie odpowiedniej hierarchii priorytetów pomiędzy ogólnym ruchem, transportem publicznym, ruchem pieszym i rowerowym, dostępem do witryn sklepowych i przestrzenią publiczną.
- Ruch pieszy i rowerowy to istotne moduły transportu w większości europejskich miast, które muszą być w pełni włączane w ogólną strategię, poprzez efektywne uwzględnianie ich w planach zagospodarowania terenu oraz realokację przestrzeni drogowej.

Polityka zagospodarowania terenu i transportu tylko wtedy odnosi sukces, jeśli sprawia, że podróżowanie samochodem staje się mniej atrakcyjne (tj. droższe lub powolniejsze) i poprzez planowanie przestrzenne zapewnia atrakcyjne alternatywy dla wyprowadzki poza miasto. Polityka ta jest jednak mocno zależna od istniejącego układu przestrzennego miasta, gdzie nie może być nadmiernej dyspersji oraz mocno zróżnicowanego rynku pracy.

- Duże obiekty handlowe i wypoczynkowe, które nie są zintegrowane przestrzennie z otoczeniem, powodują zwiększenie odległości pokonywanych samochodem oraz udział podróży samochodowych wśród wszystkich modułów. Polityki zagospodarowania terenu zapobiegające tworzeniu tego typu obiektów ('push') są bardziej efektywne niż polityki nakierowane na promocję mocno zagęszczonych, zróżnicowanych funkcjonalnie inwestycji ('pull').

Kombinacja polityki planowania przestrzennego z polityką transportową

Jeśli porównać polityki planowania przestrzennego i transportowe osobno, polityka transportowa jest znacznie bardziej bezpośrednia i efektywna w dążeniu do zrównoważonego transportu miejskiego. Towarzysząca i wspierająca ją polityka planowania przestrzennego jest jednak kluczowa w długofalowym kształtowaniu miast mniej zależnych od samochodu. Udana wdrażanie rekomendacji odnośnie polityki, które wypracowano w ramach projektów klastra LUTR często zależy od tego, na ile decydenci oraz proces decyzyjny jest w stanie uwzględnić elementy niezbędne do pokonania tradycyjnych barier we wdrażaniu tych polityk. Akceptacja społeczna jest kluczowym czynnikiem sukcesu wielu polityk transportowych i planowania przestrzennego, a niektóre działania muszą być popularyzowane wśród obywateli (patrz Część I, rozdział 6). Niezbędne jest również wdrażanie struktur umożliwiających pokonywanie potencjalnych barier prawnych, instytucjonalnych, finansowych, politycznych i kulturowych (patrz Część 1: Rozdział 3.3 oraz następny).



Fot. 1: Wdrażanie pakietów działań

Bariery we wdrażaniu

Obok barier związanych z akceptacją (patrz rozdział 3.3 – Część I), istnieją dodatkowe bariery uniemożliwiające wprowadzanie instrumentów polityki lub ograniczają zakres, w jakim mogą być wdrożone. W projekcie PROSPECTS podzielono poszczególne rodzaje barier wdrażania na cztery kategorie, przedstawiając przykłady konkretnych inicjatyw i polityk, najbardziej na nie narażonych:

- **Bariery prawne i instytucjonalne:** Obejmują brak uprawnień do wdrożenia danego instrumentu. Badanie miast europejskich w ramach PROSPECTS wykazuje, że planowanie przestrzenne, budowa dróg i wprowadzanie opłat to obszary polityki najczęściej podlegające ograniczeniom prawnym i instytucjonalnym.
- **Bariery finansowe:** Obejmują ograniczenia budżetowe limitujące całkowite wydatki na realizację strategii, ograniczenia finansowe dotyczące poszczególnych instrumentów oraz ograniczona elastyczność co do tego, na ile przychody będą mogły być wykorzystane do sfinansowania pełnego zakresu działań. Po przeprowadzeniu badania PROSPECTS okazało się, że 80% badanych europejskich miast zadeklarowało, iż finanse były tu barierą zasadniczą.
- **Bariery polityczne i kulturowe:** Obejmują brak politycznej lub społecznej akceptacji instrumentu polityki, ograniczenia wymuszone przez grupy nacisku oraz atrybuty kulturowe, takie jak nastawienie do ochrony środowiska, co wpływa na efektywność działania instrumentów.

- **Bariery praktyczne i technologiczne:** W przypadku zagospodarowania terenu i infrastruktury mogą obejmować wykup terenów. Dla zarządzania i wprowadzania opłat, kwestią kluczową jest egzekwowanie prawa i administracja. Postęp w dziedzinie infrastruktury ograniczany może być przez systemy zarządzania i informacji, inżynierię projektową oraz dostępność technologii.

Wnioskiem ze wszystkich projektów z zakresu planowania przestrzennego opisanych w niniejszej części materiałów szkoleniowych było stwierdzenie, że wdrażanie rekomendowanych przez te projekty polityk nie jest łatwe. Projekt TRANSPLUS zidentyfikował liczne bariery, podobne do opisanych powyżej, przy czym uznano, że najważniejsze z nich obejmowały:

- System podatkowy nie uwzględniający zachęt do zrównoważonego użytkowania terenu;
- Podzielona, niestabilna i nieco zagmatwana struktura zarządzania planowaniem przestrzennym;
- Przyznawanie priorytetu rozwojowi gospodarczemu nad innymi celami planowania przestrzennego; korupcja; oraz
- Opór kluczowych zainteresowanych stron, które upatrują w nowej polityce planowania przestrzennego pogorszenia swojej sytuacji.

Choć na bariery napotkać można na wszystkich etapach procesów decyzyjnych, badanie w ramach GUIDEMAPS wykazało zależność między etapem, na którym pojawiają się bariery, a rodzajem projektu transportowego:

- Bariery w tworzeniu 'strategicznych planów transportowych dla całego miasta' oraz w 'lokalnych programach zarządzania ruchem' pojawiają się głównie na wczesnych etapach planowania, a w mniejszym stopniu w czasie 'wdrażania'.
- W przypadku 'dużych projektów infrastrukturalnych' oraz w 'dużych projektów zarządzania popytem' największą rolę odgrywają bariery napotymane w czasie 'wdrażania'.

W oparciu o analizę GUIDEMAPS możliwa była identyfikacja najważniejszych kategorii barier oraz kluczowych czynników sukcesu i etapów procesu decyzyjnego, na których głównie występują.

Tabela 1: Podsumowanie ukazujące etapy procesu wdrażania, na których występują różne rodzaje barier, w zależności od rodzaju projektu

Rodzaj projektu transportowego	Etap procesu	Kategorie barier / kluczowych czynników
Strategiczny plan transportowy dla całego miasta	Problemy/ konflikty Rozwój polityki/strategii Ocena polityki	Zarządzanie Instytucjonalne Komunikacyjne
Duży projekt infrastrukturalny	Ocena dostępnych opcji Wdrażanie	Prawne Komunikacyjne
Duży projekt z zakresu zarządzania popytem	Wdrażanie	Zarządzanie Komunikacyjne
Lokalne projekty zarządzania ruchem	Określenie działań Ocena opcji Wdrażanie	Zarządzanie Komunikacyjne

Tabela wyraźnie pokazuje, że bariery w dziedzinie ‘zarządzania’ oraz ‘komunikacyjne’ są czynnikami kluczowymi dla czterech rodzajów projektów transportowych przeanalizowanych w ramach projektu GUIDEMAPS. Mniej czytelne jest to, na których etapach pojawiają się te bariery oraz kluczowe czynniki sukcesu, choć etapy ‘oceny opcji’ oraz ‘wdrażania’ wydają się najbardziej problemowymi obszarami (patrz również raport ‘Ocena polityki w ramach inicjatywy CIVITAS’).

Strategie pokonywania barier we wdrażaniu

W projekcie PROSPECTS stwierdzono, że kluczem do pokonania barier jest ich identyfikacja w punkcie wyjścia, w momencie rozważania możliwych opcji polityki. Powinno się wtedy udać zaprojektować strategie ograniczające ich oddziaływanie.

Bardziej szczegółowe wytyczne odnośnie pokonywania tych barier są owocem projektów, m.in. TRANSPLUS i SCATTER, w ramach których zasugerowano:

- Stworzenie regionalnych (obejmujących obszar dojazdów do pracy) organizacji planistycznych, o uprawnieniach i nowych mechanizmach współpracy międzyinstytucjonalnej – “silna instytucja w skali aglomeracji, o mocnym demokratycznym mandacie i silnych instrumentach umożliwiających działanie, będzie bardziej efektywna” (Podsumowanie SCATTER, str. 11). Lokalne realia polityczne mogą w zasadniczy sposób utrudnić utworzenie takiej organizacji, dlatego formalna i nieformalna współpraca jest wartościową opcją alternatywną;
- Wzmocnienie współpracy i koordynacji pomiędzy poszczególnymi departamentami administracji miejskiej oraz pomiędzy poszczególnymi poziomami rządu (miejskim, regionalnym, a czasem nawet krajowym) oraz, w coraz większym stopniu, między podmiotami publicznymi i prywatnymi;
- Przyjęcie szerokiej koncepcji strategicznej dla miasta, łączącej polityki sektorowe w jedną kompleksową strategię;

- Promocję udziału zainteresowanych stron i mieszkańców w procesach planowania;
- Wdrażanie działań krok po kroku; oraz
- Zastosowanie (podstawowych) modeli Interakcji Zagospodarowania Terenu i Transportu (Land Use Transport Interaction, LUTI) oraz komunikowanie ich wyników, wraz z monitoringiem efektów, aby określić, na ile przewidywania modeli LUTI były prawdziwe, a cele polityki osiągnięte.

Podręcznik dla decydentów PROSPECTS rozróżnia krótkoterminowe i długoterminowe bariery we wdrażaniu oraz podaje wskazówki, w jaki sposób można je przezwyciężyć.



Fot. 2: Wdrażanie działań

Jak można pokonać bariery we wdrażaniu w perspektywie krótkoterminowej?

Jednym z kluczowych elementów strategii, która odnosi sukces, jest wykorzystanie grup instrumentów polityki (zastosowanie pakietów – patrz wcześniej), które mogą pomóc pokonać bariery w krótkim okresie. Najłatwiej jest tego dokonać w przypadku barier finansowych czy kulturowych, gdzie jeden instrument polityki może wygenerować przychody pomagające

sfinansować inny instrument (np. polityka opłat i poprawa oferty transportu publicznego), bądź też sprawić, że inny instrument będzie bardziej akceptowalny dla społeczeństwa (np. inwestycja w kolej zwiększająca akceptację opłat dla kierowców). Drugim istotnym elementem jest efektywny udział społeczny (patrz Część 1: rozdział 5 oraz nowe dane w niniejszej części), który może znacznie ograniczyć trudności wynikające z barier instytucjonalnych i politycznych.

Jak można pokonać bariery we wdrażaniu w perspektywie długoterminowej?

Pokonanie prawnych, instrumentalnych i technologicznych barier jest często trudniejsze w krótkim okresie. Istnieje niebezpieczeństwo, że pewne bariery instytucjonalne czy polityczne będą się powiększać w miarę upływu czasu. Idealnie, strategię powinny być jednak tworzone na okres wdrażania rzędu 15-20 lat. Wiele z tych barier z dużym prawdopodobieństwem nie będzie aktualnych za dwadzieścia lat, poza tym można podjąć działania, które usuną inne z nich. Przykładowo, jeśli nowe prawo umożliwi wdrożenie bardziej efektywnych instrumentów czy polityk, jest to wykonalne w długim okresie.

Udział społeczny

Jak odnotowano w Części 1, udział społeczny (uwzględniający obywateli i zainteresowane strony) jest kluczowym elementem formułowania polityki, jak również procesów jej wdrażania. Udział społeczny może mieć miejsce na kilku różnych poziomach:

- **Udostępnienie informacji:** jednokierunkowy proces zapewniający poinformowanie podmiotów i osób zainteresowanych strategią;
- **Konsultacje:** na danym etapie badania zbierane są poglądy zainteresowanych stron i opinii publicznej, a wyniki stanowią wkład w formułowanie strategii;
- **Wspólne podejmowanie decyzji:** gdy zainteresowane strony stają się decydentami i pracują z decydentami oraz ekspertami nad formułowaniem strategii;
- **Wspólne działanie:** gdy zainteresowane strony angażowane są również we wdrażanie strategii. Partnerstwa publiczno-prywatne są jednym z przykładów tego podejścia; oraz
- **Wsparcie dla niezależnych grup interesu:** gdy miasto umożliwia społecznym grupom interesu tworzenie własnych strategii.



Fot. 3: Wspólne działanie

Źródło: Wilcox (1994)

Wytyczne opracowane w ramach projektu PROSPECTS sugerują, że żaden z poziomów nie jest zasadniczo lepszy od innych, natomiast różne poziomy są odpowiednie dla różnych etapów tworzenia strategii, bądź dla strategii dotyczących problemów różnej skali. Więcej szczegółowych wskazówek odnośnie korzyści z udziału społecznego, etapów, na którym powinien on mieć miejsce, doboru uczestników oraz ograniczeń udziału społecznego zawarto w podręczniku PROSPECTS dla decydentów.

Komunikacja i informacja

Znaczenie 'dobrej' komunikacji z obywatelami dla udanego wdrożenia instrumentów polityki zostało omówione w Części 1 (rozdział 5.4). Rezultaty ewaluacji inicjatywy CIVITAS 1 świadczą o tym, że choć działania komunikacyjne badanych miast różniły się między sobą, można wyciągnąć pewne ogólne wnioski co do dobrych praktyk:

- **Komunikacja powinna być procesem dwukierunkowym:** To być może banalne stwierdzenie, jednak analiza strategii komunikacyjnych w ramach inicjatywy CIVITAS wykazała, że ta podstawowa zasada nie zawsze jest przestrzegana w praktyce. Nawet, jeśli uruchomiony jest przepływ informacji jest w obie strony, zazwyczaj komunikacja ta ma na celu spełnienie potrzeb jednej strony (władza lokalna) bardziej niż drugiej (obywatele). Potrzebny jest



Fot. 4: Komunikacja jest procesem dwukierunkowym

- całkowicie otwarty kanał komunikacji dostępny dla obywateli, który nie jest od początku ograniczony przez ramy i priorytety lokalnych władz.
- **Proces komunikacji musi być zainicjowany możliwie jak najwcześniej:** oraz, najlepiej, przed podjęciem decyzji odnośnie kluczowych inicjatyw z zakresu polityki. Komunikacja z obywatelami nie powinna być nakierowana na zapewnienie akceptacji polityki już wcześniej opracowanej; o wiele ważniejsze jest uzyskanie wglądu w to, jakiego rodzaju polityka jest faktycznie potrzebna, co w efekcie może prowadzić do zmiany pierwotnych założeń polityki.
- **Komunikacja nie powinna być jednorazowym przedsięwzięciem:** aby osiągnąć prawdziwą interakcję i uzyskać poziom zaufania niezbędny do zbudowania wiarygodnego dialogu z obywatelami, komunikacja musi być procesem stałym.

Źródło: Ocena polityki w ramach inicjatywy CIVITAS (2006) – str. 26

Różnice krajowe

Rezultaty badania zrealizowanego w ramach GUIDEMAPS wskazują na duże zróżnicowanie praktyki podejmowania decyzji strategicznych pomiędzy poszczególnymi europejskimi krajami, jak również w ich obrębie. Wyciągnięto wniosek, że rodzaj projektu wywiera duży wpływ na formę i treść procesu podejmowania decyzji, choć generalnie wydaje się, że w wyjaśnieniu różnic pomiędzy tymi procesami bardziej istotne są czynniki krajowe niż czynniki wynikające z charakteru realizowanych projektów.

Doświadczenia uzyskane dzięki badaniu GUIDEMAPS wskazują, że mamy do czynienia ze znaczną różnorodnością czynników i narzędzi stosowanych w praktyce udziału społecznego i komunikacji w Europie. Wszystkie badane kraje posiadały do pewnego stopnia uregulowany prawnie proces udziału społecznego w projektach z zakresu transportu miejskiego i regionalnego, jednak czasami regulacje te obejmowały bardzo ograniczony zakres. To, czy prowadzone będą szeroko zakrojone konsultacje, czy tylko opublikowane odpowiednie ogłoszenie, jest często wyłącznie kwestią dobrowolnej decyzji. Różnice w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi krajami mogą być do pewnego stopnia przypisane 'poziomowi rozwoju' praktyki udziału społecznego, co w mniejszym lub większym stopniu odpowiada sytuacji ekonomicznej, jak również

powiązane z rozwojem i tradycjami demokratycznymi oraz uprawnieniami jednostek w stosunku do władz. Inne istotne czynniki, które można zaobserwować, mają związek z historią i kulturą.

Najczęściej stosowanym narzędziem, zidentyfikowanym przez instytucje udzielające informacji, były obwieszczenia, stanowiące minimalny wymóg udziału społecznego. Ponadto, często wymagane przez prawo były publiczne spotkania, dokumenty konsultacyjne, skargi i wysłuchania. Te narzędzia bywały również stosowane dobrowolnie. Stopień, w jakim uwzględniony został udział społeczny oraz narzędzia zastosowane w przeanalizowanych projektach ujawniły ogromne różnice pomiędzy praktyką wielu krajów. W niektórych przypadkach, interaktywny udział społeczny umożliwiony był na wczesnym etapie projektu, co świadczyło o jego większym znaczeniu w danym kraju. W niektórych krajach natomiast konsultacje były mniej istotne i umożliwiane na późniejszym etapie projektu, z tendencją do wykorzystywania mniej interaktywnych narzędzi udziału.

2.2 Wnioski

Niniejsza, druga część materiałów szkoleniowych, dostarcza szczegółowych informacji uzupełniających Część 1, przy czym szczególny nacisk położony jest na:

- Potrzebę i korzyści wdrażania pakietów działań
- Bariery we wdrażaniu i strategię ich pokonywania; oraz
- Dalsze wskazówki odnośnie procesu udziału społecznego.

3. Ćwiczenia

Ćwiczenie 1

Proszę przeczytać przewodnik PROSPECTS dla decydentów. Zaprezentowano tam cztery studia przypadków miast. Proszę sporządzić podobne studium przypadku dla miasta lub obszaru Państwa zamieszkania. Proszę dowiedzieć się, kto jest odpowiedzialny za planowanie przestrzeni miejskiej i politykę transportową oraz zastanowić się, co mogą Państwo zrobić w celu wpłynięcia na ich podejście do podejmowania decyzji i udziału społecznego. Czy stosowane są praktyki, które mogliby Państwo uznać za przykład najlepszej praktyki?

Ćwiczenie 2

Proszę wybrać jakąkolwiek niedawną zmianę w polityce transportowej w rejonie Państwa zamieszkania. Czy były to pakiety działań typu 'push' czy 'pull', czy może kombinacja obydwu rodzajów? Czy sądzą Państwo, że działania te osiągnęły swój cel? Jeśli nie, w jaki sposób można byłoby je ulepszyć?

Ćwiczenie 3

Proszę sobie wyobrazić, że są Państwo odpowiedzialni za planowanie transportu związanego z nową inwestycją handlową poza miastem. Jakie działania zastosowałoby Państwo w celu ograniczenia użycia samochodu w podróżach do nowego obiektu? Jakie konkretne bariery spodziewają się Państwo napotkać? Jak mogliby Państwo pokonać te bariery?

4. Literatura i strony internetowe

Do przygotowania niniejszego materiału posłużyła poniższa literatura i strony internetowe. Znaleźć tam można więcej informacji, rezultaty projektów oraz studia przypadków dobrej / najlepszej praktyki. Proszę pamiętać, że strony internetowe po pewnym czasie mogą zostać zamknięte.

- ARTISTS:** Wytyczne dla planistów i decydentów odnośnie przebudowy głównych arterii miasta – Raport końcowy (pdf) - <http://www.tft.lth.se/guide/artistsguide.htm>
- CIVITAS:** Ocena polityki w ramach Inicjatywy CIVITAS (2006)- http://www.civitas-initiative.eu/download_center.phtml?lan=en&PHPSESSID=6c526620a0fba77ac7a5ee5baead5750
- ECOCITY:** Raport końcowy - <http://www.ecocityprojects.net/>
- GUIDEMAPS:** Raport końcowy - <http://www.isb.rwth-aachen.de/guidemaps/index.html>
- PLUME:** Raport końcowy - <http://www.lutr.net/deliverables.asp>
- PROPOLIS:** Raport końcowy - <http://www.wspgroup.fi/lt/propolis/>
- PROSPECTS:** *Przewodnik decydenta* - http://www.ivv.tuwien.ac.at/fileadmin/mediapool-verkehrsplanung/Diverse/Forschung/International/PROSPECTS/DMG_English_Version_2005.pdf) oraz towarzyszący *Przewodnik metodyczny* - http://www-ivv.tuwien.ac.at/fileadmin/mediapool-verkehrsplanung/Diverse/Forschung/International/PROSPECTS/pr_de114mg.pdf zawierający bardziej szczegółowe wytyczne i porady oraz *Raport na temat działań z zakresu polityki* - http://www.ivv.tuwien.ac.at/fileadmin/mediapool-verkehrsplanung/Diverse/Forschung/International/PROSPECTS/pr_t13rep.pdf
- SCATTER:** Rekomendacje dla władz lokalnych: <http://scatter.stratec.be/>
- TRANSPLUS:** Planowanie transportu, zagospodarowanie terenu i zrównoważony rozwój - Raport końcowy- <http://www.transplus.net/>

Literatura

Wilcox, D. (1994). Przewodnik po efektywnym udziale społecznym <http://www.partnerships.org.uk/guide/index.htm>

5. Objaśnienie terminów

Zawartość słowniczka pochodzi z projektów przytoczonych w niniejszym dokumencie.

Użytkownik ostateczny

osoba korzystająca z produktu

Przyzwyczajony kierowca samochodu

osoba korzystająca z samochodu, nigdy nie rozważająca “za” i “przeciw” używania alternatywnych modułów transportu

Innowacja

proces ulepszania czegoś poprzez wprowadzanie nowości

Zasadniczo

wewnętrznie, nieodłącznie, elementarnie

Klaster LUTR

Klaster badań nad planowaniem przestrzennym i transportem (Land Use & Transportation Research, LUTR) łączy kilka różnych projektów z zakresu zrównoważonej mobilności miejskiej, w tym planowania przestrzennego, transportu i środowiska

Zróżnicowane zagospodarowanie terenu

łączenie na określonym terenie funkcji handlowej i/lub wypoczynkowej z funkcją mieszkaniową lub biurową

Akceptowalny

możliwy do zaakceptowania, pogodzenia się, w sferze intelektualnej lub uczuciowej

Park&ride

infrastruktura park&ride obejmuje przystanki transportu publicznego połączone z parkingami, gdzie podróżni mogą pozostawić prywatne pojazdy i przesiąść się do autobusu, pojazdu szynowego (metro, tramwaj, pociąg, kolej miejska) lub wspólnie używanego samochodu w celu kontynuacji podróży

Akceptowalność publiczna

kiedy ktoś lub coś jest możliwe do zaakceptowania przez większość opinii publicznej

Antypatia publiczna

kiedy większość opinii publicznej nastawiona jest negatywnie, nieprzychylnie

Zrównoważona mobilność

umiejętność zaspokojenia potrzeb społecznych z zakresu swobodnego przemieszczania się, dostępu, komunikacji, handlu i nawiązywania relacji bez poświęcania innych zasadniczych wartości ludzkich lub ekologicznych, teraz lub w przyszłości

Rozprzestrzenianie się miast (urban sprawl)

niekontrolowany rozrost środowiska miejskiego na sąsiadujące rejony

6. Konsorcja projektów

Konsorcjum ARTISTS	
Uniwersytet Arystotelesa w Salonikach	EL
Planowanie Transportu, Dania	DK
Departament Dróg i Parków, Miasto Kopenhaga	DK
Departament Planowania Transportu, Miasto Freiburg	DE
Departament Robót Publicznych, Miasto Malmo	SE
Duński Instytut Badań Transportu	DK
Endresz	HU
Wydział Inżynierii, Uniwersytet Porto	PT
Centrum Studiów Ekonomicznych i Społecznych, Wolny Uniwersytet w Brukseli	BE
INTRA	ES
Instytut Mobilności i Transportu	DE
Miasto Girona	ES
Miasto Kalamaria	EL
Transport for London	UK
Grupa Studiów Transportowych, Uniwersytet Westminster	UK
Uniwersytet Lund	SE

Konsorcjum ECOCITY	
Departament Ekonomii i Zarządzania Środowiskiem, Wiedeński Uniwersytet Ekonomiczny	AT
Agencja Zarządzania Zasobami	AT
Nadler & Steierwald Ziviltechnikerges.m.b.H (Planowanie transportu)	AT
Stadtgemeinde Bad Ischl (Gmina Bad Ischl)	AT
Treberspurg und Partner Ziviltechniker Ges.m.b.H (Architekci)	AT
Instytut Planowania Przestrzennego i Rozwoju Wsi, Uniwersytet Nauk Rolniczych, Wiedeń	AT
Ośrodek Badań Technicznych Finlandii, Budownictwo i Transport, Transport i Planowanie Miast	FI
Miasto Tampere	FI
Uniwersytet Tampere	FI
Pancenter Ltd, Tampere	FI
Uniwersytet Techniczny Hamburg-Harburg, Europejskie Centrum Transportu i Logistyki	DE
Joachim Eble Architektur	DE
Miasto Tübingen	DE
Ingenieurburo fuer Energieberatung, Haustechnik und oekologische Konzepte GbR	DE
Wydział Inżynierii Łądowej Słowackiego Uniwersytetu Technologicznego	SK
Władze Miasta Trnava	SK
Departament Planowania Miast, Słowacki Uniwersytet Technologiczny	SK
Biuro Planistyczne	SK
Departament Infrastruktury Transportowej i Inżynierii Miejskiej, Uniwersytet Nauk Stosowanych Szechenyi Istvan	HU
Miasto Győr	HU
SCET-Hongrie SA. D'Amenagement Urbain Consultant	HU
Grupo de Estudios y Alternativas 21, S.L.	ES
John Thompson & Partners	DE
Progettazione per il Restauro, l'Architettura e l'Urbanistica e l'Ambiente	IT
Agencja per l'Energia e l'Ambiente della Provincia di Perugia	IT
Holenderska Agencja Energii i Środowiska	NL
Institut fur Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tubingen	DE
Ecoazioni – for a locale sustainable development	IT
Arbeitsgemeinschaft Mayerhofer Stadlmann	AT
Institute of Thermal Engineering, Graz University of Technology	AT

Konsorcjum GUIDEMAPS	
Instytut Transportu i Planowania Miast, Uniwersytet w Akwizgranie	DE
Uniwersytet Westminster, Grupa Studiów Transportowych	UK
SOCIALDATA Institut für Verkehrs- und Infrastrukturforschung GmbH	DE
Boku-ITS Instytut Studiów Transportowych	AT
PTRC Education and Research Services Ltd.	UK
DRIEF/DIT/GEST Group Etudes et Strategies des Transports	FR
AUTH Uniwersytet Arystotelesa w Salonikach	EL
SENER Sener Ingenieria y Sistemas, S.A.	ES
CRTM Consorcio Regional de Transportes de Madrid	ES
CDV Centrum dopravního výzkumu	CZ
MMB Magistrat města Brno	CZ

Konsorcjum PLUME	
Transport & Travel Research Ltd (TTR)	UK
Instytut Studiów Transportowych, Uniwersytet Leeds	UK
ISIS	IT
POLIS	FR
CERTU	FR
ENEA	IT
LT Consultants	FI
Master Plan B.V	NL
Spiekermann & Wegener	DE
STARTEC	BE
Uniwersytet Techniczny w Hamburgu	DE
Uniwersytet Techniczny w Wiedniu	AT
University College London	UK
Uniwersytet Lund	SE
Factum	AT
ICLEI	DE
Uniwersytet Nagoya	JP
TIS	PT
University of South Australia	AU
Uniwersytet Westminster	UK
UPM (Politechnika w Madrycie)	ES
VTT	FI

Konsorcjum PROPOLIS	
LT Consultants	FI
University College London	UK
Stratec- Belgia	BE
Universitaet Dortmund	DE
TRT Transporti E Territorio SRL- Italy	IT
Marcial Echenique Y Compania SA- spain	ES
WSP Civils Ltd	UK
Spiekermann & Wegener Stadt- Und	DE

Konsorcjum PROSPECTS	
Instytut Studiów Transportowych, Uniwersytet Leeds	UK
Kungl Tekinska Hogskolan	SE
Instytut Ekonomii Transportu	NO
Instytut Planowania Transportu i Inżynierii Ruchu	AT
Ośrodek Badań Technicznych Finlandii	FI
Uniwersytet w Madrycie	ES
David Simmonds Consultancy	UK
MVA Limited	UK

Konsorcjum SCATTER	
Stratec	BE
Steinbeis Transfer Centre Applied System Analysis	DE
Centrum Zaawansowanych Analiz Przestrzennych, University College London	UK
LT Consultants Ltd	FI
Centrum Studiów nad Planowaniem Miast, Transportem i Robotami Publicznymi	FR
TRT Transport e Territorio Srl	IT
Strafica	FI
Centre d'Etudes techniques de l'Equipement de l'Ouest	FR

Konsorcjum TRANSPLUS	
Isis- Istituto di Studi per l' Integrazione dei Sistemi (CO)	IT
University College London	UK
Transport Research Foundation, T/A Transport Research Laboratory	UK
Transport and Travel Research Ltd	UK
Technische Universitaet Wien	AT
Langzaam Verkeer	BE
Katholieke Universiteit Leuven	BE
Institut fur Landes und Stadtentwicklungsforschung des Lander Nordrhein-Westfalen	DE
TIS Transportes Inovacao e Sistemas	PT
Holenderska Organizacja Stosowanych Badań Naukowych	NL
Societa Trasporti Automobilistici SP.A.	IT
Socialdata – Institut fur Verkehrs und Infrastrukturforschung Gmbh	DE
Centre d' Etudes sur les Reseaux, les Transports, l' Urbanisme et les Constructions Publiques	FR
Centre d' Etudes Techniques de l' Equipement Nord Picardie	FR
Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa – Warszawa	PL
Instytut Ochrony Środowiska	PL
Impact Consulting	RO
FA STU SPECTRA	SK
Uniwersytet Malty, Wydział Fizyki	MT