

WIZJA I CELE W PLANOWANIU ZRÓWNOWAŻONEJ MOBILNOŚCI MIEJSKIEJ

Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (Sustainable Urban Mobility Plan - SUMP) to dokument, którego wdrożenie ma przyczynić się do osiągnięcia europejskich celów związanych z ochroną klimatu i efektywnością energetyczną. Koncepcja zrównoważonej mobilności jest szeroko promowana przez Komisję Europejską, na przykład poprzez Plan Działań na Rzecz Mobilności Miejskiej oraz Białą Księgę Transportu, jako nowa koncepcja planistyczna, odpowiadająca w bardziej zrównoważony i zintegrowany sposób na wyzwania i problemy związane z transportem w obszarach miejskich. W niniejszym artykule dokonano syntetycznej analizy uwarunkowań w planowaniu zrównoważonej mobilności miejskiej związanych z określeniem wizji i celów SUMP oraz dokonano przeglądu dokumentów szczebla krajowego i Unii Europejskiej w kontekście zawartych zapisów mogących stanowić pomocnicze opracowania Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej.

WSTĘP

Postępujący rozwój gospodarczy i przestrzenny obszarów metropolitalnych oraz coraz większe oczekiwania pasażerów związane z komfortem przemieszczania się, wymagają nieustannych zabiegów polegających na poprawie jakości i zwiększeniu efektywności systemów transportowych. Działania mające na celu poprawę lub utrzymanie komfortu mieszkańców związanego z podróżowaniem, wymagają stworzenia rozwiązań systemowych zmniejszających szkodliwe oddziaływanie transportu na środowisko naturalne, poprawiających warunki mobilności oraz wpływających na zwiększenie bezpieczeństwa pasażerów.

Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (Sustainable Urban Mobility Plan - SUMP) to dokument, którego wdrożenie ma przyczynić się do osiągnięcia europejskich celów związanych z ochroną klimatu i efektywnością energetyczną. Koncepcja zrównoważonej mobilności jest szeroko promowana przez Komisję Europejską, na przykład poprzez Plan Działań na Rzecz Mobilności Miejskiej [1] oraz Białą Księgę Transportu [2], jako nowa koncepcja planistyczna, odpowiadająca w bardziej zrównoważony i zintegrowany sposób na wyzwania i problemy związane z transportem w obszarach miejskich. W kontraście do tradycyjnego podejścia do planowania, nowa koncepcja kładzie szczególny nacisk na angażowanie obywateli i różnych interesariuszy, koordynowanie polityk między sobą (transport, planowanie przestrzenne, środowisko, rozwój gospodarczy, polityka socjalna, zdrowie, bezpieczeństwo, itd.), pomiędzy różnymi poziomami władz i zarządów oraz pomiędzy sąsiadującymi gminami. Plany zrównoważonej mobilności miejskiej wymagają długofalowej i zrównoważonej wizji dla obszaru miasta, biorą pod uwagę szeroko pojęte koszty i korzyści społeczne, mając na celu „internalizację kosztów” oraz doceniając istotność prowadzenia oceny podejmowanych działań.

Głównym celem planu jest stworzenie zrównoważonego systemu transportowego w mieście poprzez:

- zwiększanie efektywności transportu pasażerów i ładunków w mieście;
- zapewnienie wszystkim mieszkańcom dostępności do miejsc pracy i usług;
- zapewnienia komfortu i bezpieczeństwa transportu miejskiego;

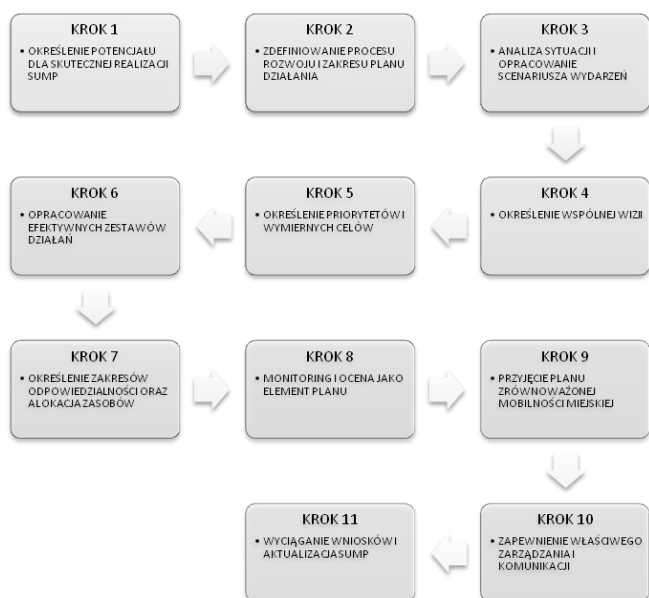
- podnoszenie atrakcyjności i jakości środowiska miejskiego.
- redukowanie zanieczyszczenia środowiska, efektu cieplarnianego oraz poziomu konsumpcji energii przez transport pasażerów i ładunków w mieście;

Zgodnie z definicją zawartą w [3], Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (PZMM/SUMP) jest planem strategicznym, zaprojektowanym tak, aby spełniać potrzeby osób w zakresie mobilności oraz gospodarki w mieście i jego otoczeniu, przy zapewnieniu lepszej jakości życia. Opiera się on na dotychczasowych praktykach planistycznych oraz bierze pod uwagę kwestie integracji, udziału społecznego oraz zasad oceny. W tabeli 1.1 przedstawiono różnice pomiędzy tradycyjnym podejściem do planowania transportu, a „metodologią” SUMP.

Tab. 1. Tradycyjne planowanie vs. SUMP [3].

Tradycyjne podejście do planowania transportu	Metodologia SUMP
Skoncentrowane na ruchu	Skoncentrowane na ludziach
Cel: płynność i prędkość ruchu	Cel: dostępność i jakość życia
Skoncentrowane na środkach transportu	Zintegrowane z planowaniem przestrzennym, rozwojem gospodarczym, potrzebami socjalnymi, jakością środowiska i zdrowia
Krótko- i średnio- terminowe	Długoterminowa wizja
Granice administracyjne miasta	Granice funkcjonalne, uwzględniające obszary dojazdów do pracy
Mandat polityczny i planowanie przez ekspertów	Ważni interesariusze i społeczeństwo aktywnie zaangażowani
Domena inżynierów ruchu	Planowanie interdyscyplinarne
Skoncentrowane na infrastrukturze	Kombinacja rozwiązań infrastrukturalnych, rynkowych, usługowych, informacyjnych i promocyjnych
Ograniczona ocena wpływu	Intensywna ocena i kształtowanie procesów nauki i poprawy

Opracowanie i wdrażanie planów zrównoważonej mobilności miejskiej, powinno być rozumiane jako proces ciągły, który składa się z jedenastu podstawowych kroków. Graficzna ilustracja tego procesu przedstawia poszczególne kroki w logicznej kolejności. W praktyce działania te mogą być realizowane częściowo, równoległe lub zawierać sprzężenia zwrotne. Na rysunku 1 przedstawiono kolejne kroki procesu przygotowania, wdrożenia, oceny i kontynuacji planu zrównoważonej mobilności miejskiej.



Rys. 1. Kroki przygotowania, oceny i wdrożenia SUMP [3]

Należy zwrócić uwagę, iż dla spełnienia wszystkich wymogów oraz skutecznego przyjęcia planu na poziomie politycznym, konieczne jest przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych oraz uzgodnień treści planu z wszystkimi potencjalnymi interesariuszami tego procesu. Pomocnym w szczegółowym zaplanowaniu tego złożonego procesu, może być podjęcie samooceny – wykorzystanie narzędzia SUMP Self Assessment, dostępnego na portalu ELTIS Urban Mobility. Podjęcie dalszych prac planistycznych zgodnie z założeniami ww. narzędzia pozwoli na podjęcie kolejnych kroków w metodologii zgodnej z wytycznymi Komisji Europejskiej w sprawie przygotowywania Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej.

1. WIZJA ROZWOJU W ASPEKcie MOBILNOŚCI

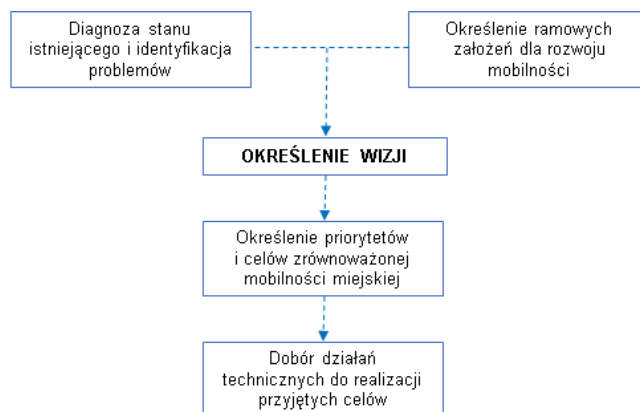
Wizja pozwala odpowiedzieć na kluczowe pytania dotyczące koncepcji miasta, w którym chcą żyć mieszkańcy. Jako jeden z podstawowych filarów Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej, stanowi punkt wyjściowy dla definicji celów i działań technicznych co zostało przedstawione na poniższym schemacie przedstawionym na rysunku 2. Ponieważ wizja jest przewodnikiem rozwoju działań planistycznych, powinna zawierać opis pożądanego przyszłości miasta umiejscawiając transport i mobilność w szerokim kontekście rozwoju miasta i społeczeństwa. Zgodnie z [4] wizja powinna być przygotowana z uwzględnieniem wszystkich ram politycznych, szczególnie planowania przestrzennego, rozwoju gospodarczego, kształtowania środowiska, integracji społecznej, równości płci, zdrowia i bezpieczeństwa.

Proponowane warianty wizji powinny wskazywać na główne obszary działań w planowaniu mobilności tj.:

- funkcjonalność systemu transportowego,
- ochrona środowiska naturalnego,
- planowanie przestrzenne,
- bezpieczeństwo,
- efektywność ekonomiczna.

Warunkiem realizacji wizji rozwoju miasta jest jej szeroka akceptacja przez mieszkańców i innych interesariuszy. Głównym celem promocji wizji jest ustanowienie poczucia wspólnej przyna-

leżności publicznej dla opracowywanego Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej oraz zapewnienie mieszkańcom możliwości zabrania głosu, jeśli nie są oni zadowoleni z wizji.



Rys. 2. Wizja w procesie rozwoju działań planistycznych

Według wytycznych [3] wspólna wizja jest punktem wyjścia do rozwijania konkretnych działań. Efekty planowania zrównoważonej mobilności miejskiej mogą być skuteczne tylko wtedy, gdy obywatele rozumieją o czym mówi wizja i jeśli wspierają oni osiągnięcie ogólnych celów. Chociaż nie zawsze możliwe jest włączanie obywateli bezpośrednio w budowanie wizji, powinni oni przynajmniej być aktywnie informowani o procesie budowania wizji i wynikach tego działania. Pomaga to w tworzeniu świadomości społecznej i szerokiej akceptacji.

Promocja wizji powinna odbywać się z wykorzystaniem dostępnych kanałów komunikowania zestawionych w tabeli 2.

Tab. 2. Kanały komunikowania.

Kanały komunikowania z wykorzystaniem Internetu	Kanały komunikowania tradycyjne
Strona internetowa	Lokalne media (prasa, radio, telewizja)
Portale społecznościowe np. (Facebook, Twitter)	Monitory informacyjne w pojazdach komunikacji miejskiej i biletomatach
Kanały RSS, YouTube	Prasa i biuletyny GMK
Biuletyn Informacji Publicznej	Listy rozsyłane do lokalnych organizacji oraz instytucji
	Spotkania z mieszkańcami
	Spotkania z interesariuszami
	Tablice informacyjne (plakaty)
	Informacja dołączana do rachunków za media
	Konferencja prasowa dla lokalnych mediów

Promocja wizji powinna się odbywać w sposób przystępny i zrozumiały dla jak najszerszego grona odbiorców, dlatego poza formą tekstową należy rozważyć opracowanie atrakcyjnej formy graficznej wizji w postaci plakatu oraz animacji lub krótkiego filmu.

Biorąc pod uwagę koszty związane z prezentacją wizji w środkach masowego przekazu zaleca się w pierwszej kolejności wykorzystanie kanałów komunikowania będących w dyspozycji miasta, tj. strony internetowej, portali społecznościowych, prasy, biuletynów i systemu informacji (monitory) w pojazdach komunikacji miejskiej. W tabeli 3 przedstawiono proponowane formy prezentacji wizji w wybranych kanałach komunikowania. Promocja

Tab. 3. Formy prezentacji wizji w kanałach komunikowania.

Kanał komunikowania	Formy prezentacji wizji
Strona internetowa	Grafika, gra interaktywna, informacja tekstowa, kwestionariusz
Portale społecznościowe (Facebook, Twitter)	Grafika, informacja tekstowa
YouTube	Animacja, film
Biuletyn Informacji Publicznej	Informacja tekstowa
Lokalne media (prasa, radio, telewizja)	Grafika, informacja tekstowa, animacja, film
Monitory informacyjne w pojazdach komunikacji miejskiej i biletomatach	Animacja, informacja tekstowa
Prasa i biuletyny GMK	Grafika, informacja tekstowa
Listy rozsyłane do lokalnych organizacji oraz instytucji	Grafika, informacja tekstowa
Spotkania z mieszkańcami	Moderowane warsztaty
Spotkania z interesariuszami	Moderowane warsztaty
Tablice informacyjne (plakaty)	Grafika, informacja tekstowa
Informacja dołączana do rachunków za media	Grafika, informacja tekstowa

Promocja wizji może się również odbywać podczas organizowanych lub współorganizowanych przez miasto wydarzeń na dedykowanych mobilności miejskiej wystawach lub stoiskach, gdzie mieszkańcy będą mogli się zapoznać z wizją oraz celami zrównoważonej mobilności miejskiej.

2. CELE I PRIORYTETY SUMP

Pochodną wizji stanowiącej opis jakościowy przyszłości miasta są określające ją priorytety i cele wskazujące charakterystykę oczekiwanych zmian. Mierzalność tych zmian może być zapewniona jedynie za pomocą starannie dobranych zestawów celów skupiających się na wybranych obszarach mobilności miejskiej.

Według [3] określenie celów oznacza wyspecyfikowanie, jakie: społeczne, środowiskowe lub ekonomiczne ulepszenia są konieczne, mając na uwadze to, co musi być "zredukowane", "zwiększone" lub "utrzymane". Cele stoją na wyższym poziomie Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (np. pozbycie się problemu zatłoczenia generowanego przez samochody), podczas gdy działania (np. budowa linii tramwajowej) są metodami ich osiągnięcia. Kontrastuje to z planowaniem prezentującym podejście skupiające się na dostarczaniu systemów i infrastruktury bez odniesienia się do celów wyższego poziomu. Określenie celów zapewnia właściwą strukturę pomiędzy rozwojem i ustalaniem celów. Zaangażowanie zainteresowanych stron jest konieczne dla zapewnienia akceptacji zdefiniowanych priorytetów w zakresie mobilności.

Określenie celów jest jednym z pierwszych kroków procesu opracowywania Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej. Cele mogą również początkowo służyć jako zestaw kryteriów w analizie mocnych i słabych stron istniejącego systemu transportowego. Główne priorytety i cele muszą iść w linii z głównym celem europejskiej polityki transportowej.

„... głównym celem europejskiej polityki transportowej jest pomoc w ustanowieniu systemu stanowiącego podstawę postępu gospodarczego w Europie, wzmacniającego konkurencyjność i oferującego usługi w zakresie mobilności o wysokiej jakości przy oszczędnym gospodarowaniu zasobami. W praktyce oznacza to, że sektor transportu musi zużywać mniej energii w bardziej ekologiczny sposób, lepiej korzystać z nowoczesnej infrastruktury i ograniczać negatywny wpływ na środowisko oraz najważniejsze zasoby naturalne, takie jak woda, ziemię i ekosystemy”.

Cele powinny również wpisywać się w wytyczne Unii Europejskiej dotyczące „wspólnego dążenia do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach” które zalecają określić „... działania mające przyczynić się do tworzenia miejskiego syste-

mu transportowego, który m.in.: jest dostępny dla wszystkich użytkowników i zaspokaja ich potrzebę mobilności, wyznacza kierunki wyważonego rozwoju i lepszej integracji różnych rodzajów transportu, pozwala na lepsze wykorzystanie przestrzeni miejskiej i istniejącej infrastruktury transportowej, wpływa na zwiększenie atrakcyjności środowiska miejskiego, przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, prowadzi do ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko, poprawia funkcjonowanie europejskiego systemu transportowego...”

Cele określają żądany stopień zmian w wyznaczonym czasie i pozwalają ocenić wyniki realizowanych działań. Zgodnie z [4] cele muszą odpowiadać koncepcji S.M.A.R.T., która wymaga aby były one:

- Skonkretyzowane (ang. Specific) – ich zrozumienie nie powinno stanowić kłopotu, sformułowanie powinno być jednoznaczne i nie pozostawiające miejsca na luźną interpretację,
- Mierzalne (ang. Measurable) – a więc tak sformułowane, by można było liczbowo wyrazić stopień realizacji celu, lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną „sprawdzalność” jego realizacji,
- Osiągalne (ang. Achievable) – cele zbyt ambitne podkopują wiarę w ich osiągnięcie i tym samym motywację do ich realizacji,
- Istotne (ang. Relevant) – cele powinny być ważnym krokiem naprzód, jednocześnie muszą stanowić określoną wartość dla tego, kto będzie je realizował,
- Określone w czasie (ang. Time-bound) – cele powinny mieć dokładnie określony horyzont czasowy w jakim zamierzamy je osiągnąć.

Brytyjski przewodnik dotyczący Lokalnych Planów Transportowych (druga edycja) sugeruje, że: „Może okazać się nieproduktywne włączanie dużej liczby celów dla kluczowych i pośrednich wskaźników wynikowych. Na ogół, optymalna liczba wskaźników w skutecznym zestawie, to liczba od dwudziestu do czterdziestu, częściowo w zależności od wielkości i charakterystyki planu”. To ogólne wnioski z Wielkiej Brytanii. Wielu ekspertów uczestniczących w konsultacjach ELTIS plus twierdziło, że praca z mniejszą liczbą celów może okazać się bardziej skuteczna w niektórych sytuacjach, zwłaszcza dla "miast nowicjuszy", które nie mają bogatych zasobów i doświadczenia do wykorzystania przy opracowywaniu Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej. W wielu miastach, cele dla transportu miejskiego i mobilności odzwierciedlają bardziej myślenie życzeniowe niż to, co można realnie osiągnąć. Jest to oczywiście nieproduktywne podejście. Chociaż dobrze jest być ambitnym, trzeba także oceniać uczciwie, co można osiągnąć z uwzględnieniem posiadanych zasobów i doświadczenia.

3. SUMP W DOKUMENTACH PLANISTYCZNYCH

Dotychczas opublikowane i obowiązujące dokumenty formalno-instytucjonalne na poziomie krajowym nie odnoszą się wprost do metodologii Planowania Zrównoważonej Mobilności Miejskiej, a w szczególności nie zawierają one uwarunkowań odnoszących się wprost do PZMM. Wynika to z faktu opracowania większości dokumentów, jeszcze przed pojawieniem się koncepcji PZMM (SUMP). Poniżej dokonano syntetycznej analizy dokumentów planistycznych o charakterze krajowym oraz UE w kontekście zawartych zapisów mogących stanowić pomocnicze uwarunkowania opracowania Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej.

Polityka Transportowa Państwa na lata 2006 – 2025

W dokumencie wskazano cele i priorytety dotyczące systemu transportu w wymiarze kraju. Jeden z rozdziałów Polityki porusza zagad-

nienia związane z transportem w miastach. Instrumenty realizacji Polityki Transportowej Państwa na lata 2006 – 2025.

Krajowa Polityka Miejska 2023

W dokumencie zawarto rozdział poświęcony transportowi i mobilności miejskiej, w którym określono najważniejsze kierunki działań na rzecz poprawy sytuacji miast pod kątem zatłoczenia, negatywnego oddziaływania transportu na środowisko oraz ukształtowania przestrzeni miejskiej zachęcającej do odbywania podróży pieszych i rowerowych. Ze wszystkich dokumentów szczybla krajowego zapisy Krajowej Polityki Miejskiej wpisują się najbardziej w szczególne założenia PZMM.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju

Wybrane cele sformułowane w koncepcji dotyczą systemu transportowego w skali kraju. W wizji podniesiono znaczenie roli ośrodków metropolitalnych w kształtowaniu konkurencyjności i integracji obszarowej Polski. Dokument w aspekcie transportu kładzie największy nacisk na poprawę dostępności wewnątrz obszarów funkcjonalnych z preferencją dla rozwoju transportu publicznego poprzez integrację systemów transportu publicznego.

Biała Księga

W marcu 2011 roku Komisja Europejska opublikowała Białą Księgę Transportu „Mapa drogowa do jednolitego europejskiego obszaru transportu - w sprawie osiągnięcia konkurencyjnego i efektywnego systemu transportu”. Biała Księga Transportu proponuje badanie możliwości podejmowania strategii mobilności w odniesieniu do miast o określonej wielkości, zgodnie z krajowymi standardami opartymi na wytycznych UE. Biała Księga jako dokument źródłowy koncepcji SUMP określa podstawowe warunki tworzenia wizja i celów formułowanych w procesie PZMM.

Plan działania na rzecz mobilności w miastach

Zgodnie z zapisami Planu „Odpowiedzialność za politykę mobilności w miastach spoczywa przede wszystkim na władzach lokalnych, regionalnych i krajowych. Decyzje podejmowane na szczeblu lokalnym nie zapadają jednak w próżni, lecz wpisują się w ramy wytyczone przez krajową, regionalną i unijną politykę i prawodawstwo. Dokument ten w kontekście PZMM zwraca uwagę na korzyści, które może przynieść współpraca we wspieraniu działań na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym oraz podejście oparte na partnerstwie, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu różnorodnych kompetencji i obowiązków wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Program działania wspierający mobilność w miastach zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Proponowane działania koncentrują się wokół sześciu tematów odpowiadających głównym przesłaniom wyłonionym w wyniku konsultacji dotyczących zielonej księgi. Zostaną one wdrożone w ramach istniejących unijnych programów i instrumentów. Działania są komplementarne i stanowią uzupełnienie innych inicjatyw unijnych.

Zielona Księga - W kierunku nowej kultury mobilności w mieście

W Zielonej Księdze w kontekście planów mobilności wskazano że: „Plany mobilności obejmujące szersze konurbacje, odnoszące się zarówno do transportu osób jak i towarów w miastach i na ich przedmieściach, także stanowią solidną podstawę efektywnego planowania mobilności w mieście. Zainteresowane strony podkreśliły, że konieczne jest utworzenie odpowiednich struktur organizacyjnych, aby uprościć tworzenie i wdrażanie tych planów”.

PODSUMOWANIE

Transport miejski i mobilność nie powinny być celem samym w sobie, ale powinny pozytywnie wpływać na wyższe cele, takie jak jakość życia i dobre samopoczucie obywateli. Stanowi to punkt wyjściowy dla koncepcji planowania zrównoważonej mobilności miejskiej. Zależnie od krajowego kontekstu, może istnieć obowiązek prawny wymuszający rozwój zrównoważonych planów mobilności, jednak zawsze potrzebne jest prawdziwe zaangażowanie stron, aby był to naprawdę trwały i skuteczny plan.

BIBLIOGRAFIA

1. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie planu działania na rzecz mobilności w mieście. Bruksela, dnia 30.9.2009, KOM(2009) 490
2. Biała Księga Transportu - Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu. 2011.
3. GUIDELINES - Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan"- Rupperecht Consult – Forschung und Beratung GmbH (Kolonia, Niemcy), opracowane w ramach projektu ELTISPLUS, nr kontraktu EAC/IEE/2009/05/S12.558822
4. Przewodnik do opracowywania planów zrównoważonej mobilności miejskiej pod redakcją M. Wołka. Civitas Dyn@mo. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego. Gdańsk 2016 r.

Selected aspects of Sustainable Urban Mobility Planning (sump)

This article presents a synthetic analysis of planning documents of national character as well as EU documents in the context of the provisions included that may constitute an auxiliary condition for the development of the Sustainable Urban Mobility Plan.

Autor:

Dr inż. **Maciej Michnej** – Politechnika Krakowska, Wydział Mechaniczny. Instytut Pojazdów Szynowych, email: maciej.michnej@mech.pk.edu.pl

JEL: Q01 DOI: 10.24136/atest.2018.233

Data zgłoszenia: 2018.05.28 Data akceptacji: 2018.06.15