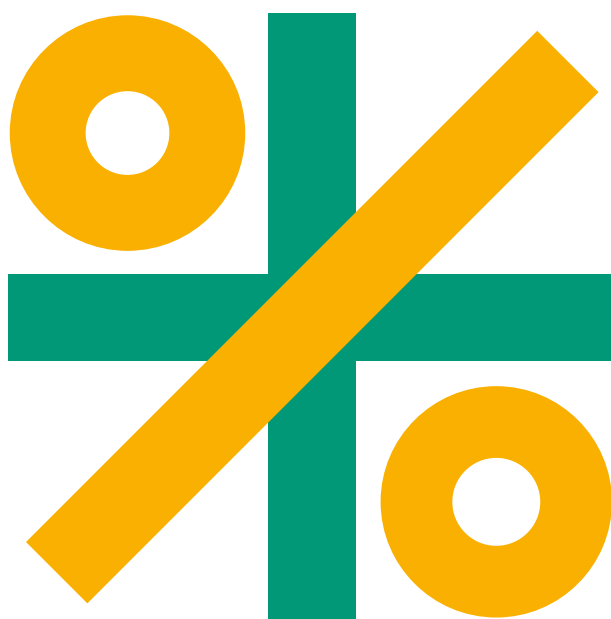


o transformacji

z ludźmi



Andrzej Kassenberg

**Policy paper: Partycypacja jako
narzędzie usprawniania transportu
publicznego na obszarach
metropolitalnych**

1. Wstęp.

Rozwój transportu publicznego w polskich obszarach metropolitalnych coraz częściej wymaga nie tylko znaczących nakładów inwestycyjnych, lecz także uzyskania trwałej akceptacji społecznej, zmiany zachowań komunikacyjnych oraz skutecznego łagodzenia konfliktów. W praktyce oznacza to konieczność poszukiwania rozwiązań kompromisowych pomiędzy grupami interesariuszy, reprezentującymi odmienne potrzeby i oczekiwania.

Partycypacja społeczna – rozumiana jako systemowe i świadome włączanie mieszkańców oraz innymi interesariuszy w procesy przygotowywania polityk publicznych, inwestycji infrastrukturalnych i rozwiązań organizacyjnych w obszarze transportu – staje się jednym z kluczowych narzędzi skutecznej oraz społecznie akceptowalnej zmiany w systemie transportowym miast.

Niniejszy *policy paper* analizuje doświadczenia wybranych polskich miast w zakresie partycypacji w politykach transportowych, identyfikuje główne bariery instytucjonalne, prawne i organizacyjne, a także wskazuje dobre praktyki możliwe do adaptacji w obszarach metropolitalnych. Dokument adresowany jest przede wszystkim do samorządów lokalnych, administracji rządowej, organizatorów transportu publicznego, różnorodnych organizacji pozarządowych i ruchów miejskich, a także do ekspertów zajmujących się planowaniem przestrzennym, mobilnością i polityką klimatyczną. Celem jest sformułowanie praktycznych, systemowych rekomendacji, możliwych do wdrożenia w polskich realiach instytucjonalnych i prawnych, które mogą przyczynić się do trwałego wzmocnienia roli partycypacji społecznej w kształtowaniu polityk transportowych zwłaszcza w zakresie transportu publicznego na poziomie metropolitalnym.

2. Kontekst

W ciągu ostatnich 25 lat obszary metropolitalne w Polsce przeszły istotne zmiany przestrzenne i funkcjonalne, które w sposób bezpośredni oraz trwały wpłynęły na funkcjonowanie systemów mobilności. Jednym z kluczowych procesów jest dynamiczny rozwój zabudowy mieszkaniowej – w tym w szczególności jednorodzinnej – oraz zabudowy usługowej poza granicami miast centralnych, w tzw. strefach podmiejskich („obwarzankach”). Proces ten zachodził przy względnie stabilnej liczbie ludności w samych miastach centralnych. Szacuje się, że w analizowanym okresie liczba mieszkańców obszarów metropolitalnych wzrosła o 25–50%.

Zjawisko to stanowi klasyczny przykład suburbanizacji i rozlewania się miast, prowadząc do istotnego wzrostu codziennych dojazdów do miast centralnych, w których koncentrują się miejsca pracy, edukacji, usług publicznych oraz funkcje administracyjne. Równolegle realizowane procesy rewitalizacji centrów miast – w tym przekształcanie dawnych obszarów przemysłowych – sprzyjają rozwojowi usług, kultury oraz turystyki miejskiej, wzmacniając atrakcyjność miast jako celów podróży zarówno dla mieszkańców obszarów metropolitalnych, jak i użytkowników zewnętrznych.

W konsekwencji obserwowany jest dynamiczny wzrost liczby pojazdów wjeżdżających do i wyjeżdżających z miast, co skutkuje narastającym zatłoczeniem, presją na rozbudowę infrastruktury drogowej oraz rosnącymi kosztami społecznymi, środowiskowymi i ekonomicznymi. Choć w wielu aglomeracjach rozwijana jest kolej aglomeracyjna oraz systemy transportu publicznego, tempo i skala tych działań często nie kompensują wzrostu mobilności indywidualnej i zależności od transportu samochodowego.

Jednocześnie sektor transportu odpowiada za znaczącą część emisji gazów cieplarnianych oraz innych zanieczyszczeń powietrza, co sprawia, że znajduje się on w centrum restrykcyjnej polityki klimatycznej Unii Europejskiej. W tym kontekście transformacja systemów mobilności w obszarach metropolitalnych staje się nie tylko wyzwaniem infrastrukturalnym i organizacyjnym, lecz także kluczowym elementem realizacji celów klimatycznych, zdrowotnych i jakości życia mieszkańców.

3. Definicja problemu

Podstawowym problemem wymagającym rozwiązania w obszarach metropolitalnych jest konieczność pogodzenia często sprzecznych – lub postrzeganych jako sprzeczne – interesów i potrzeb różnych grup społecznych w zakresie mobilności, przy jednoczesnych ograniczeniach kompetencyjnych, finansowych oraz instytucjonalnych podmiotów publicznych. Dodatkowym czynnikiem komplikującym proces decyzyjny jest rozbieżność celów politycznych i rozwojowych pomiędzy miastem centralnym a gminami sąsiednimi, a także niski poziom realnej, systemowej partycypacji społecznej wykorzystywanej jako narzędzie rozwiązywania konfliktów oraz budowania konsensusu.

Problem ten pogłębia rozproszenie kompetencji decyzyjnych pomiędzy różnymi poziomami administracyjnymi (gmina – powiat – województwo – państwo) oraz brak jednolitych ram prawnych dla zarządzania obszarami metropolitalnymi. Pomimo wieloletnich prac legislacyjnych, ustawa metropolitalna nie została dotychczas uchwalona, co ogranicza możliwości skutecznej koordynacji planowania przestrzennego, organizacji transportu publicznego oraz realizacji wspólnych inwestycji w skali ponadgminnej. W obecnym stanie prawnym brakuje również jednoznacznych podstaw do systemowego prowadzenia partycypacji społecznej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w skali metropolitalnej.

W praktyce proces podejmowania decyzji transportowych pozostaje zdominowany przez podejście technokratyczne oraz inżynierskie, skoncentrowane na parametrach technicznych i przepustowości infrastruktury. Aspekty społeczne, środowiskowe i zdrowotne są często traktowane drugorzędnie oraz rzadko uwzględniane na równi z kryteriami technicznymi i ekonomicznymi, mimo ich kluczowego znaczenia dla jakości życia mieszkańców oraz realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

Choć udział społeczny jest w polskim systemie prawnym uznawany za istotną wartość, nie ma on charakteru obowiązkowego ani w procesie kształtowania polityk publicznych, ani przy podejmowaniu kluczowych decyzji inwestycyjnych i organizacyjnych w obszarze mobilności. Szczególnie widoczna jest luka pomiędzy strategicznym planowaniem a bieżącym zarządzaniem systemami transportowymi – głos użytkowników i interesariuszy ma najczęściej charakter konsultacyjny lub symboliczny, bez realnego wpływu na ostateczne decyzje.

Najbardziej bezpośrednio dotknięte problemami zrównoważonej mobilności w obszarach metropolitalnych są osoby codziennie dojeżdżające do pracy, szkół i usług, osoby zagrożone wykluczeniem transportowym, a także młodzież, seniorzy oraz gospodarstwa domowe o niższych dochodach. Ograniczona lub pozorna partycypacja sprzyja spadkowi zaufania do instytucji publicznych, narastaniu oporu wobec inwestycji transportowych oraz utrwalaniu nierówności społecznych i przestrzennych w dostępie do mobilności.

Jednocześnie skuteczne kształtowanie polityk transportowych wymaga szerokiego i inkluzywnego zaangażowania wszystkich kluczowych interesariuszy. Pełnoprawnymi uczestnikami procesów partycypacyjnych powinni być nie tylko mieszkańcy – zarówno użytkownicy, jak i nie-użytkownicy transportu publicznego – lecz także samorządy lokalne, organizatorzy i operatorzy transportu, organizacje społeczne, administracja rządowa, pracodawcy oraz służby publiczne, w tym m.in. sektor ochrony zdrowia i służby porządkowe.

Brak zdecydowanych działań na rzecz transformacji transportu metropolitalnego w kierunku zrównoważonym w perspektywie do 2050 roku grozi utrwaleniem negatywnych trendów rozwojowych. Do kluczowych zagrożeń należą:

- brak ustawy metropolitalnej,
- postępująca suburbanizacja i rozlewanie się miast,
- priorytetowe traktowanie infrastruktury drogowej kosztem transportu publicznego,
- niestabilne i niewystarczające finansowanie transportu publicznego,
- narastający opór społeczny wobec zmian,
- pogłębiające się nierówności społeczne i przestrzenne,
- fragmentacja organizacyjna i technologiczna systemów transportowych,
- rosnący wpływ zmiany klimatu na funkcjonowanie infrastruktury,
- krótkoterminowa logika polityczna w podejmowaniu decyzji.

Skuteczne przeciwdziałanie powyższym zagrożeniom nie jest możliwe bez szerokiej, pogłębionej i instytucjonalnie umocowanej partycypacji społecznej. Partycypacja ta powinna stanowić trwały element procesu decyzyjnego, zdolny do godzenia sprzecznych interesów na poziomie polityk publicznych oraz konkretnych działań inwestycyjnych i organizacyjnych w obszarach

metropolitalnych w zakresie mobilności, a w szczególności transportu publicznego.

4. Problem a demokracja/partycypacja

Transformacja systemów mobilności w obszarach metropolitalnych w kierunku zrównoważonym wymaga podejmowania wielowymiarowych decyzji, obejmujących zarówno rozwój i modernizację infrastruktury transportowej, jak i sposób organizacji oraz zarządzania systemem transportu. Zmniejszenie presji transportu indywidualnego nie może ograniczać się wyłącznie do działań infrastrukturalnych, lecz musi być powiązane z równoległym rozwojem transportu publicznego oraz indywidualnych, niskoemisyjnych form mobilności, takich jak ruch pieszzy, rowerowy czy mikromobilność.

Skuteczność tych działań w dużym stopniu zależy od poziomu społecznej akceptacji oraz realnego współudziału użytkowników systemu transportowego w procesach decyzyjnych. Zmiana zachowań komunikacyjnych, priorytetów inwestycyjnych czy organizacji przestrzeni publicznej wiąże się bowiem z koniecznością ponoszenia kosztów adaptacyjnych przez mieszkańców i użytkowników systemu, co bez odpowiednich mechanizmów dialogu społecznego często prowadzi do oporu konfliktów.

W obszarze mobilności istnieje szerokie spektrum potencjalnych narzędzi partycypacyjnych, umożliwiających włączanie różnych grup interesariuszy w proces podejmowania decyzji – od konsultacji społecznych, przez panele obywatelskie i rady interesariuszy, po formy współzarządzania wybranymi elementami systemu transportowego. Kluczowym wyzwaniem pozostaje jednak brak trwałych, instytucjonalnie umocowanych rozwiązań zapewniających ciągłość dialogu i realne współdecydowanie, szczególnie na poziomie metropolitalnym.

W polskich realiach procesy partycypacyjne w obszarze transportu rozwijały się dotychczas głównie w sposób doraźny i reaktywny, często jako odpowiedź na konkretne konflikty inwestycyjne lub presję społeczną. Brak jednoznacznego umocowania prawnego, spójnych standardów oraz stabilnych struktur dialogu powoduje, że partycypacja ma najczęściej charakter incydentalny, a jej efekty rzadko są trwale włączane w procesy planowania i zarządzania systemami transportowymi.

W konsekwencji potencjał demokratyczny partycypacji w obszarze mobilności pozostaje niewykorzystany, mimo że odpowiednio zaprojektowane mechanizmy współdecydowania mogą znacząco poprawić jakość decyzji publicznych, zwiększyć ich legitymację społeczną oraz przyczynić się do skuteczniejszej i bardziej sprawiedliwej transformacji transportowej w obszarach metropolitalnych.

4.1 Doświadczenia Warszawy

4.1.1 Warszawski Okrągły Stół Transportowy

Na przełomie XX i XXI wieku, z inicjatywy Institute for Sustainable Communities (Kanada) oraz Instytutu na rzecz Ekorozwoju, przy wsparciu władz m.st. Warszawy, powołano Warszawski Okrągły Stół Transportowy (WOST) jako nieformalne forum dialogu pomiędzy administracją publiczną a interesariuszami społecznymi. Inicjatywa ta stanowiła jedno z pierwszych w Polsce systematycznych przedsięwzięć partycypacyjnych skoncentrowanych na problematyce transportu i mobilności miejskiej.

W ramach WOST organizowano tematyczne debaty oraz spotkania reagujące na bieżące konflikty i napięcia związane z priorytetami transportowymi, w szczególności relacjami pomiędzy transportem indywidualnym a publicznym oraz potrzebami pieszych i rowerzystów. W pracach uczestniczyli przedstawiciele organizacji społecznych, przedsiębiorców, policji, eksperci, aktywiści miejscy oraz reprezentanci administracji miejskiej. Wypracowane stanowiska i rekomendacje miały charakter doradczy i były przekazywane wiceprezydentowi odpowiedzialnemu za obszar transportu.

Pomimo wysokiej rozpoznawalności oraz istotnej roli konsultacyjnej, podstawowym ograniczeniem funkcjonowania WOST była niska skuteczność wdrażania formułowanych rekomendacji. Brak formalnego umocowania instytucjonalnego, jasnych procedur decyzyjnych oraz ciągłość zmian politycznych w strukturach władz miasta doprowadziły do stopniowego osłabienia, a następnie wygaszenia tej inicjatywy.

4.1.2 Warszawska Rada Transportu Publicznego (WRTP)

W 2017 roku, przy Prezydencie m.st. Warszawy, z inicjatywy Zarządu Transportu Miejskiego, powołano Warszawską Radę Transportu Publicznego (WRTP). W stosunku do WOST, Rada miała węższy zakres tematyczny, skoncentrowany na zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem i rozwojem transportu publicznego. Do strategicznych celów WRTP należało:

- pozyskiwanie opinii szerokiego spektrum interesariuszy,
- ograniczanie negatywnych reakcji społecznych wobec wdrażanych rozwiązań,
- poprawa wizerunku transportu publicznego oraz miasta,
- usprawnienie procesu decyzyjnego w sprawach złożonych i konfliktowych,
- oszczędność czasu i środków publicznych poprzez eliminację rozwiązań niskiej jakości.

W skład Rady weszli przedstawiciele środowisk naukowych, społecznych, ekologicznych, biznesowych oraz samorządowych. WRTP zajmowała się m.in. kwestiami planowania i rozwoju oferty transportu publicznego, polityką taryfową i biletową, integracją systemów transportowych oraz poprawą jakości świadczonych usług.

Działalność WRTP zakończyła się w 2021 roku. Podobnie jak w przypadku WOST, skala oraz tempo wdrażania rekomendacji Rady oceniane były jako niewystarczające, co ograniczyło jej realny wpływ na długofalowe kształtowanie polityki transportowej miasta.

4.2 Praktyki partycypacyjne w innych miastach

Analiza doświadczeń wybranych polskich miast wskazuje na istnienie zróżnicowanych modeli partycypacji społecznej w obszarze transportu, różniących się zakresem tematycznym, stopniem instytucjonalizacji oraz realnym wpływem na procesy decyzyjne.

W **Krakowie** rada ds. transportu funkcjonuje jako stałe forum debaty nad polityką transportową miasta, łącząc zagadnienia mobilności z problematyką jakości powietrza oraz zdrowia publicznego. Partycypacja ma w tym przypadku charakter opiniodawczy, jednak jest osadzona instytucjonalnie i zapewnia ciągłość dialogu pomiędzy administracją a interesariuszami społecznymi.

W **Gdańsku** stosowane są stosuje panele obywatelskie oraz pogłębione konsultacje społeczne przy podejmowaniu decyzji o charakterze strategicznym. Model ten ma charakter deliberatywny, zapewnia wysoki poziom legitymizacji społecznej oraz umożliwia wypracowanie rekomendacji opartych na wiedzy eksperckiej i zrównoważonej debacie.

W **Łodzi** konsultacje społeczne towarzyszą przede wszystkim dużym zmianom w systemie transportowym. Pełnią one głównie funkcję korygującą decyzje administracyjne, rzadziej zaś służą współtworzeniu rozwiązań na wczesnym etapie planowania.

W **Poznaniu** istotną rolę odgrywa budżet obywatelski, który umożliwia mieszkańcom bezpośredni wpływ na realizację drobnej infrastruktury transportowej, takiej jak ciągi piesze, przejazdy rowerowe czy uspokojenie ruchu. Partycypacja ma tu charakter decyzyjny, jednak pozostaje ograniczona do skali lokalnej i projektów o niewielkim znaczeniu systemowym.

We **Wrocławiu** rozwijany jest dialog z organizacjami pozarządowymi oraz radami osiedli w sposób elastyczny i pragmatyczny. Choć współpraca ta sprzyja rozwiązywaniu bieżących problemów, jej słabsze sformalizowanie ogranicza trwałość i przewidywalność wpływu na politykę transportową miasta.

W **Lublinie** dominują narzędzia partycypacji cyfrowej, które zwiększają dostępność procesów konsultacyjnych i ich zasięg, jednak jednocześnie ograniczają możliwość pogłębionej deliberacji oraz budowania trwałych relacji pomiędzy interesariuszami.

Bariery i ograniczenia zidentyfikowane w analizowanych miastach

Doświadczenia analizowanych miast wskazują na szereg powtarzalnych barier ograniczających skuteczność partycypacji w obszarze mobilności:

- ♦ ciała doradcze i konsultacyjne mają często ograniczony realny wpływ na ostateczne decyzje,

- ♦ brak jasnego powiązania pomiędzy zgłoszonymi uwagami a decyzjami końcowymi prowadzi do frustracji uczestników procesów partycypacyjnych,
- ♦ skład uczestników bywa niereprezentatywny, z niedostatecznym udziałem seniorów, osób o niższych dochodach czy osób zagrożonych wykluczeniem transportowym,
- ♦ konsultacje społeczne dotyczą często praktycznie gotowych projektów, co sprzyja eskalacji konfliktów zamiast wspólnego wypracowywania rozwiązań,
- ♦ partycypacja rzadko traktowana jest jako proces ciągły i strategiczny, a częściej jako działanie jednorazowe,
- ♦ brak regulacji prawnych i wspólnych standardów powoduje, że inicjatywy mają charakter incydentalny i zależny od woli politycznej,
- ♦ zaawansowane formy partycypacji, takie jak panele obywatelskie, są czasochłonne, kosztowne i wymagają odpowiedniego zaplecza eksperckiego oraz organizacyjnego.

5. Proponowane rozwiązania

5.1 Czym ma być partycypacja?

Partycypacja społeczna w obszarach metropolitalnych, zarówno w zakresie zrównoważonej mobilności, jak i planowania przestrzennego, należy do najbardziej złożonych i wymagających procesów decyzyjnych. Wynika to z faktu, że oba obszary są ze sobą ściśle powiązane – przykładowo w koncepcjach miasta 15-minutowego, ustanawianiu stref czystego transportu czy integracji polityki transportowej z polityką mieszkaniową i usługową.

Aby partycypacja była skuteczna, niezbędne jest jej odpowiednie umocowanie instytucjonalne oraz zapewnienie ciągłości procesu. Stały dialog sprzyja budowaniu długoterminowych relacji i zaufania, w przeciwieństwie do jednorazowych, formalnych konsultacji realizowanych wyłącznie w celu spełnienia wymogów proceduralnych. Tak rozumiana partycypacja wzmacnia legitymację samorządu jako podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie zmianą.

Niezależnie od przyjętej formy, proces partycypacyjny powinien być formalnie ustanowiony – uchwałą rady miasta lub decyzją prezydenta – jako trwałe rozwiązanie instytucjonalne. Ramą dla takiego podejścia powinny być regulacje przewidziane w ustawie metropolitalnej oraz w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, zarówno w zakresie obowiązku prowadzenia partycypacji dotyczącej zrównoważonej mobilności, jak i obligatoryjnego włączania w ten proces wszystkich jednostek samorządu terytorialnego tworzących obszar metropolitalny. Wybór konkretnej formy partycypacji powinien pozostawać elastyczny i dostosowany do lokalnej specyfiki, tradycji oraz doświadczeń miasta centralnego.

5.2 Uczestnicy i zakres partycypacji

Uczestnikami procesów partycypacyjnych powinni być wszyscy interesariusze korzystający z systemu transportowego lub doświadczający jego skutków. Obejmuje to w szczególności: ekspertów, przedstawicieli organizacji ekologicznych i społecznych (w tym rady seniorów i młodzieżowe), urzędników odpowiedzialnych za politykę transportową i przestrzenną, przedsiębiorców, a także służby publiczne, takie jak policja czy sektor ochrony zdrowia.

Dobrą praktyką jest umożliwienie poszczególnym środowiskom zgłaszania kandydatów do ciał doradczych, przy formalnym powoływaniu ich przez prezydenta miasta, zamiast jednostronnego powoływania składu. Alternatywnym rozwiązaniem jest losowy dobór uczestników z poszczególnych grup interesariuszy, co sprzyja zwiększeniu reprezentatywności i wiarygodności procesu.

Przedmiot partycypacji powinien wynikać nie tylko z priorytetów i potrzeb administracji publicznej, lecz także z problemów i postulatów zgłaszanych przez społeczeństwo, w szczególności przez interesariuszy bezpośrednio uczestniczących w procesie. Możliwe jest również zastosowanie formuły otwartej, w której zainteresowani mieszkańcy uczestniczą jako obserwatorzy, bez prawa głosu. Uzupełnieniem procesu powinny być okresowe spotkania otwarte, służące informowaniu opinii publicznej o przebiegu prac i ich rezultatach.

Zakres tematyczny partycypacji powinien obejmować zarówno procesy planistyczne dotyczące mobilności, jak i projektowane inwestycje transportowe oraz organizację funkcjonowania systemu transportowego, w szczególności transportu publicznego. Zasadne jest przedstawianie wariantowych rozwiązań zamiast projektów jednowariantowych oraz prowadzenie konsultacji na możliwie wczesnym etapie planowania, aby zapewnić realny wybór.

Istotnym elementem procesu jest prezentowanie nie tylko samych wariantów, lecz także ich konsekwencji – w tym kosztów i korzyści finansowych, środowiskowych i społecznych – z uwzględnieniem takich zagadnień jak ochrona środowiska (w szczególności przeciwdziałanie smogowi), wykluczenie transportowe oraz szeroko rozumiane bezpieczeństwo.

W efekcie tak rozumiana partycypacja umożliwia:

- wzmocnienie instytucjonalnej partycypacji ponadgminnej,
- standaryzację narzędzi dialogu i konsultacji,
- przejście od konsultacji reaktywnych do współprojektowania rozwiązań,
- silniejsze powiązanie procesów partycypacyjnych z decyzjami finansowymi.

5.3 Formy partycypacji

W obszarze zrównoważonej mobilności, a w szczególności transportu publicznego w miastach, wyróżnić można następujące podstawowe formy partycypacji:

1. Panele obywatelskie

Losowo wybrana, reprezentatywna grupa mieszkańców pracuje – przy wsparciu ekspertów i moderatorów – nad strategicznymi decyzjami publicznymi. Efektem są rekomendacje o wysokiej legitymacji społecznej, często objęte formalnym zobowiązaniem władz do udzielenia odpowiedzi lub wdrożenia.

2. **Okrągłe stoły**

Forum dialogu pomiędzy administracją, ekspertami, organizacjami społecznymi i innymi interesariuszami, służące wypracowaniu wspólnych stanowisk, kompromisów lub kierunków działań. Mają charakter negocjacyjno-konsultacyjny i są szczególnie użyteczne w sytuacjach konfliktowych lub międzyinstytucjonalnych.

3. **Narady konsyliacyjne (warsztaty deliberacyjne)**

Spotkania robocze z udziałem interesariuszy i ekspertów, nastawione na wspólne rozwiązywanie konkretnych problemów, takich jak warianty tras czy organizacja transportu. Charakteryzują się interaktywną formą pracy, mniejszą formalnością i krótszym horyzontem decyzyjnym.

4. **Rady społeczne i ciała doradcze**

Stale gremia opiniotwórczo-doradcze zapewniające ciągłość dialogu, monitoring polityk publicznych oraz wczesne sygnalizowanie problemów i ryzyk.

5. **Konsultacje społeczne (formalne)**

Ustawowo lub regulaminowo wymagane procedury zbierania opinii, obejmujące m.in. składanie uwag pisemnych, spotkania konsultacyjne i wysłuchania publiczne. Mają szeroki zasięg, lecz ograniczoną deliberacyjność i wpływ na kształt decyzji.

Poniżej schemat obrazujący rodzaj i charakter partycypacji.



5.4 Korzyści z partycypacji

Skutecznie zaprojektowana i konsekwentnie prowadzona partycypacja społeczna przynosi wielowymiarowe korzyści zarówno władzom miast oraz obszarów metropolitalnych, jak i mieszkańcom oraz całemu systemowi transportowemu.

Z perspektywy władz publicznych partycypacja umożliwia lepsze rozpoznanie rzeczywistych potrzeb mobilnościowych mieszkańców, opartych na lokalnej wiedzy interesariuszy i codziennych doświadczeniach użytkowników systemu transportowego. Pozwala również na wczesne identyfikowanie potencjalnych konfliktów społecznych, co ogranicza ryzyko opóźnień inwestycyjnych i eskalacji sporów na późniejszych etapach realizacji projektów. W efekcie rośnie społeczna akceptacja dla inwestycji transportowych, spada poziom oporu wobec zmian, a proces wdrażania polityk transportowych staje się bardziej przewidywalny i efektywny.

Partycypacja przyczynia się także do wzrostu zaufania społecznego do instytucji publicznych oraz do zwiększenia skuteczności realizacji celów klimatycznych i środowiskowych. Dzięki włączeniu interesariuszy w proces decyzyjny decyzje są lepiej uzasadnione, bardziej transparentne i oparte na zrozumieniu konsekwencji środowiskowych, zdrowotnych i ekonomicznych, a nie wyłącznie na przesłankach technicznych lub doraźnych emocjach.

Z punktu widzenia mieszkańców partycypacja oznacza realny wpływ na sposób wydatkowania środków publicznych oraz kształtowanie rozwiązań transportowych odpowiadających codziennym potrzebom. Coraz częściej rekomendacje wypracowane w ramach procesów partycypacyjnych są wdrażane, co wzmacnia poczucie sprawczości i odpowiedzialności współuczestników. Transport publiczny przestaje być postrzegany wyłącznie jako techniczna domena urzędników i ekspertów, a staje się obszarem wspólnej odpowiedzialności i współdecydowania.

Decyzje podejmowane w oparciu o partycypację są częściej postrzegane jako sprawiedliwe i uzasadnione, nawet jeśli nie przynoszą korzyści wszystkim grupom w jednakowym stopniu. Partycypacja pełni przy tym funkcję nieformalnego monitoringu skuteczności i efektywności polityk publicznych w zakresie transportu, w tym transportu publicznego, umożliwiając bieżącą ocenę ich społecznego odbioru i funkcjonowania w praktyce.

Nie bez znaczenia jest również edukacyjny wymiar partycypacji. Dobrze zaprojektowany proces włączania interesariuszy sprzyja pogłębianiu wiedzy na temat roli i znaczenia transportu publicznego oraz mechanizmów jego funkcjonowania. W efekcie kolejne decyzje podlegające partycypacji są analizowane przez uczestników z większym poziomem zrozumienia i kompetencji. Lepsze poznanie zasad działania systemu transportowego sprzyja także trwałym zmianom zachowań komunikacyjnych w kierunku bardziej zrównoważonych i proekologicznych form mobilności.

6. Zakończenie

Partycypacja społeczna w obszarze transportu publicznego nie stanowi dodatku do polityki miejskiej, lecz jest warunkiem jej skuteczności i trwałości. Doświadczenia polskich miast pokazują, że nawet najlepiej zaprojektowane rozwiązania infrastrukturalne i organizacyjne napotykały opór społeczny, jeśli nie są poprzedzone rzetelnym dialogiem i realnym włączeniem interesariuszy w proces decyzyjny.

Polskie miasta i obszary metropolitalne dysponują dziś szerokim katalogiem narzędzi partycypacyjnych – od konsultacji formalnych, przez ciała doradcze, po panele obywatelskie i narzędzia cyfrowe. Kluczowym wyzwaniem pozostaje jednak ich systemowe powiązanie, zapewnienie ciągłości procesów oraz podniesienie jakości partycypacji tak, aby miała ona realny wpływ na decyzje strategiczne, inwestycyjne i finansowe. Bez instytucjonalnego umocowania oraz jasnych reguł odpowiedzialności partycypacja pozostaje działaniem incydentalnym, zależnym od woli politycznej i bieżącego kontekstu.

Rekomendacje

Rekomendacja 1: Wprowadzić lokalne standardy partycypacji transportowej

Każda istotna zmiana w systemie transportu publicznego powinna być objęta jasno określonym minimalnym pakietem partycypacyjnym. Standardy te powinny definiować zakres, etapy, narzędzia oraz minimalny czas trwania procesu partycypacyjnego, a także sposób dokumentowania jego wyników.

Rekomendacja 2: Instytucjonalizować partycypację na poziomie metropolitalnym

Procesy partycypacyjne w zakresie mobilności powinny obejmować cały obszar metropolitalny, a nie wyłącznie miasto centralne. Niezbędne jest stworzenie trwałych struktur dialogu ponadgminnego, umożliwiających udział wszystkich jednostek samorządu terytorialnego oraz kluczowych interesariuszy.

Rekomendacja 3: Powiązać partycypację z decyzjami finansowymi i monitoringiem

Partycypacja powinna być bezpośrednio powiązana z procesami budżetowymi, planowaniem inwestycji oraz oceną skuteczności polityk transportowych. Warto wprowadzić mierniki (KPI) oceniające jakość i efekty partycypacji oraz wykorzystywać je jako element monitoringu polityk publicznych.

Rekomendacja 4: Zapewnić partycypację na wczesnym etapie planowania

Procesy partycypacyjne powinny koncentrować się na konsultowaniu wariantów i scenariuszy rozwiązań, a nie gotowych projektów. Wczesne włączenie interesariuszy zwiększa jakość decyzji, ogranicza konflikty oraz umożliwia realny wybór pomiędzy alternatywnymi kierunkami działań.

Rekomendacja 5: Łączyć i sekwencjonować narzędzia partycypacyjne

Skuteczna partycypacja wymaga komplementarnego wykorzystania różnych narzędzi, takich jak rady społeczne, konsultacje społeczne, panele obywatelskie oraz narzędzia cyfrowe. Kluczowe jest ich świadome łączenie i sekwencjonowanie w zależności od skali i charakteru decyzji, zamiast stosowania pojedynczych form w sposób incydentalny.

Rekomendacja 6: Wzmocnić rolę deliberacji przy decyzjach strategicznych

Zaawansowane formy deliberacji, w szczególności panele obywatelskie, powinny być stosowane przy przygotowywaniu planów mobilności, dużych inwestycji transportowych oraz reform sieci transportu publicznego. Pozwala to na uzyskanie rekomendacji o wysokiej legitymizacji społecznej i lepsze godzenie sprzecznych interesów.

Rekomendacja 7: Zapewnić obowiązkową informację zwrotną

Każdy proces partycypacyjny powinien kończyć się publicznie dostępnym raportem wskazującym, które rekomendacje zostały uwzględnione, które odrzucone oraz z jakich powodów. Transparentna informacja zwrotna jest kluczowa dla budowania zaufania i wiarygodności instytucji publicznych.

Rekomendacja 8: Zapewnić trwałość instytucjonalną i ciągłość polityczną partycypacji

Należy wprowadzić mechanizmy gwarantujące ciągłość ciał i procesów partycypacyjnych niezależnie od zmian kadencyjnych i politycznych, m.in. poprzez: kadencyjność ciał doradczych niezależną od kadencji władz, obowiązek kontynuacji procesów rozpoczętych oraz formalne umocowanie w aktach prawa miejscowego lub regulaminach.

Bibliografia

1. Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4).
2. OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*. OECD Publishing.
3. OECD (2021). *Rebuilding Trust in Public Transport through Inclusive Governance*.
4. European Commission (2023). *New EU Urban Mobility Framework*.
5. European Commission (2013). *Guidelines: Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP)*.
6. Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie – materiały konsultacyjne (różne lata).
7. Fundacja Stocznia (2018). *Standardy konsultacji społecznych*.
8. Instytut Rozwoju Miast i Regionów (2020). *Partycypacja społeczna w planowaniu rozwoju miast*.
9. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2021). *Wytyczne dotyczące partycypacji społecznej w politykach publicznych*.
10. UN-Habitat (2019). *Enhancing Urban Mobility: Participatory Planning Approaches*.
11. European Commission (2013). *SUMP Guidelines*.
12. Ministerstwo Infrastruktury (2022). *Krajowa Polityka Miejska 2030*.
13. C40 Cities – materiały nt. transportu i partycypacji.
14. Transport & Environment – analizy społeczne i klimatyczne.