

Piotr Ciesielski
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

REALIZACJA POLITYK ROWEROWYCH NA PRZYKŁADZIE KOPENHAGI I KRAKOWA

Abstract

The implementation of cycling policies on the example of Copenhagen and Cracow

The article presents a brief comparison of the cycling policies in Copenhagen and Krakow. Different effects of their implementation allows to assess the importance of various components of the policy to succeed public interactions.

Key words: public policy, cycle policy

Streszczenie

W artykule dokonano krótkiego porównania specyfiki polityk rowerowych Kopenhagi i Krakowa. Odmienne efekty ich wdrażania pozwalają ocenić znaczenie poszczególnych elementów polityki w dążeniu do sukcesu podejmowanych oddziaływań publicznych.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, polityka rowerowa

Wstęp

Polityki publiczne, jako narzędzie kształtowania rzeczywistości, odpowiadają na społecznie istotne problemy. Przez wyznaczenie kolejnych kroków, które powinny zostać wykonane w drodze do założonych celów, systematyzują i sankcjonują działania podejmowane przez zaangażowanych aktorów na poszczególnych etapach prac.

Zatłoczenie, hałas i zanieczyszczenie powietrza w miastach skłaniają urbanistów do poszukiwania efektywniejszych niż ruch samochodowy rozwiązań transportowych. Tendencja ta obejmuje zarówno rozwój różnorodnych form transportu zbiorowego, jak i poszukiwanie ekologicznych i oszczędnych rozwiązań indywidualnych. Jednym ze współcześnie promowanych środków własnego transportu spełniającym te kryteria jest ogólnodostępny i przyjazny dla środo-

wiska rower, którego popularyzacja wymaga zidentyfikowania wielu czynników warunkujących sukces lub porażkę oraz ukierunkowania podejmowanych działań. Narzuca to konieczność aktywnej współpracy władz samorządowych i samych mieszkańców.

Narzędziem służącym do realizacji tego celu są polityki rowerowe, które można zdefiniować jako spójny zbiór planów, decyzji i działań zorientowanych na rozwój i integrację rozwiązań sprzyjających zwiększeniu udziału ruchu rowerowego w transporcie miejskim. Dotychczas nie powstały ogólnoeuropejskie ani krajowe dokumenty, które jednoznacznie regulowałyby zakres oddziaływania i sposoby realizacji lokalnych polityk rowerowych. Podjęte próby ograniczają się do wskazania najważniejszych instrumentów wspierania transportu rowerowego. Zaliczono do nich między innymi rozwój przyjaznej rowerzystom infrastruktury drogowej, umożliwienie kombinowanego transportu publiczno-rowerowego, zapewnienie bezpieczeństwa oraz zapobieganie kradzieżom [*Wspieranie transportu Rowerowego. Notatka*, 2010: 35].

W niniejszym artykule dokonano krótkiej analizy porównawczej polityk rowerowych dwóch europejskich miast: stawiającej sobie za cel stanie się rowerową stolicą świata Kopenhagi oraz Krakowa będącego pierwszym polskim miastem, w którym podjęto decyzję o wdrożeniu polityki rowerowej. Podstawowym celem tego studium jest wykrycie i wykazanie kluczowych elementów warunkujących sukcesy i porażki oddziaływań publicznych podejmowanych w ramach polityk rowerowych, z uwzględnieniem zidentyfikowanych w opisywanych przypadkach wstępnych uwarunkowań i dotychczasowych doświadczeń.

Opracowanie koncentruje się na 3 poziomach polityk, tj. na wyjściowych uwarunkowaniach wyborów programowych, wdrożeniu i weryfikacji działań oraz oceny zgodności wykorzystywanych narzędzi z założonymi celami. W myśl przyjętej hipotezy każdy z tych poziomów odgrywa istotną rolę i powinien znaleźć odzwierciedlenie w lokalnych politykach rowerowych, pominięcie zaś któregośkolwiek elementu negatywnie wpływa na skuteczność działań w pozostałych obszarach. Do weryfikacji hipotezy wykorzystano dane zastane w postaci opublikowanych wyników zrealizowanych pomiarów i badań, a także dostępnej dokumentacji. Uzyskane informacje zostały uporządkowane w odniesieniu do propozycji zawartych w przytoczonej literaturze przedmiotu.

Uwarunkowania wstępne polityk rowerowych

Charakterystyka opisywanych polityk publicznych wymaga uwzględnienia w opracowaniu warunków wyjściowych, w ramach których zostały podjęte decyzje o intensyfikacji transportu rowerowego. Na ich podstawie kształtowany jest cel i zakres planowanych oddziaływań. Heinen, van Wee i Maat [2010: 59–96], dokonując przeglądu dostępnej literatury przedmiotu, wyróżnili 5 grup czynników, które zdaniem różnych autorów determinują możliwość wykorzystania roweru jako środka codziennego transportu. Zaliczyli do nich: środowisko ar-

chitektoniczne, środowisko naturalne, wymiar społeczno-ekonomiczny, wymiar psychologiczny oraz efektywność podróży.

Środowisko architektoniczne

Sposób zorganizowania przestrzeni miejskiej jest jednym z podstawowych czynników warunkujących możliwość codziennego przemieszczania się z wykorzystaniem roweru. Zwarta zabudowa i związane z nią niewielkie odległości pomiędzy miejscem zamieszkania, pracy, nauki i rozrywki sprzyjają gotowości do wykorzystania własnych mięśni jako siły napędowej. Obecność infrastruktury oddzielającej ruch rowerowy od samochodowego i pieszego oraz możliwie niekolizyjnych skrzyżowań wydaje się pozytywnie wpływać na poczucie bezpieczeństwa, a tym samym na liczbę osób skłonnych poruszać się po mieście rowerem. Wreszcie dostępność bezpiecznych parkingów rowerowych jest niezbędna, aby podróżowanie pomiędzy różnymi obiektami w obrębie miasta było komfortowe.

Miasto Kopenhaga, po wykluczeniu autonomicznej dzielnicy Frederiksberg oraz miejscowości wchodzących w obręb aglomeracji kopenhaskiej, zajmuje powierzchnię 77,2 km² zamieszkiwaną przez ok. 560 tys. ludzi¹. Na obszarze tym dominuje zabudowa wielorodzinna, głównie kamienice. Wybrzeże morskie oraz przecinające miasto kanały stanowią naturalną barierę dla inwestycji budowlanych, zapewniając tym samym obecność licznych terenów zielonych i spacerowych. Ze względu na sięgającą początków ubiegłego wieku tradycję rowerową polityki dla lat 2002–2012 i 2011–2025 uwzględniły w swoich założeniach obecność wytyczonych wcześniej ok. 300 km ścieżek rowerowych i ok. 40 km dostosowanych do ruchu rowerowego pasów zieleni.

Miasto Kraków mieści na powierzchni 327 km² ok. 760 tys. mieszkańców². Zabudowa mieszkalna jest zróżnicowana: w centrum dominują kamienice, na obrzeżach natomiast występują osiedla domów jednorodzinnych oraz osiedla bloków z wielkiej płyty. Zabytkowe i zwarte Stare Miasto silnie kontrastuje z chaotyczną zabudową współczesnych dzielnic. Przeplływająca przez centrum Krakowa rzeka stwarza dodatkowe utrudnienia komunikacyjne w związku z występowaniem „wąskich gardeł” na drogach dojazdowych do mostów nad Wisłą. W 1993 roku, kiedy na mocy uchwały Rady Miasta Krakowa przyjęto pierwszą po zmianie ustroju politykę transportową, infrastruktura rowerowa w zasadzie nie istniała.

Środowisko naturalne

Ukształtowanie terenu i panujący w danym miejscu klimat mogą sprzyjać rowerzystom lub zniechęcać do sięgania po dwa koła. Im bardziej górzysty jest teren, na którym ulokowano miasto, tym lepszej kondycji wymaga poruszanie się w jego obrębie. Im częstsze są opady deszczu lub śniegu oraz porywiste wiatry, tym częściej mieszkańcy narażeni są na odczuwanie dyskomfortu podczas jazdy

¹ Zgodnie z danymi StatBank Denmark za 2013 rok.

² Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego za 2012 rok.

rowerem. Długość dnia i nocy wpływa na poczucie bezpieczeństwa rowerzystów, których widzialność po zmroku jest ograniczona.

Kopenhaga i Kraków, pomimo ulokowania w tej samej strefie klimatycznej, cechują się odmiennymi warunkami terenowymi i pogodowymi. Stolica Danii jako miasto nadmorskie jest narażona na silniejsze wiatry niż ukryty w kotlinie Kraków. Roczna suma średnich opadów w obu miastach jest zbliżona i osiąga wartości w przedziale 650–700 mm, a rozstęp pomiędzy średnimi miesięcznymi temperatur w skali roku wynosi 23°C w Kopenhadze oraz 30°C w Krakowie³. Deniwelacja wysokości w obrębie granic miasta wynosi w obu przypadkach ok. 40 m; w obrębie ścisłego centrum jest to ok. 9 m w Kopenhadze i ok. 16 m w Krakowie⁴.

Wymiar społeczno-ekonomiczny

Obejmuje czynniki o charakterze zindywidualizowanym, tj. płeć, wiek, przychody lub status zawodowy, które mogą w pewnych okolicznościach wpływać na skłonność mieszkańców miast do przemieszczania się rowerem. Zmienne te są często związane z normami kulturowymi oraz bieżącą sytuacją gospodarczą.

Dane dotyczące związku między warunkami socjoekonomicznymi a użytkowaniem roweru są ubogie. W przypadku Kopenhagi pewnych informacji na ten temat dostarcza realizowany od 1996 roku sondaż *Copenhagen Bicycle Account*, gromadzący opinie mieszkańców na temat komfortu poruszania się rowerem po mieście. Raport z 2002 roku stwierdza, że z tej formy transportu korzystają głównie osoby poniżej 40. roku życia (67%), z niewielką przewagą kobiet (63%). Wśród nich 42% stanowili ludzie wykonujący pracę najemną lub umysłową, a 27% studenci. Stwierdzono także, że przeciętne przychody rowerzystów są niższe od przeciętnych przychodów mieszkańców zmotoryzowanych [*Bicycle Account 2002, 2003*]. Nie ma analogicznych danych dotyczących Krakowa.

Wymiar psychologiczny

Koncentruje się na relacjach zachodzących pomiędzy postawami mieszkańców miast wobec jazdy na rowerze a podejmowaniem przez nich konkretnych zachowań. Punkt odniesienia stanowią w tym wypadku teorie wypracowane w obrębie psychologii społecznej, które podkreślają znaczącą rolę zinternalizowanych postaw na świadome wybory. Przeprowadzono wiele owocnych badań dotyczących mechanizmów zmiany postawy [por. Bohner, Wanke, 2004; Doliński, 2000], co sprawia, że wymiar ten wydaje się szczególnie podatny na kształtowanie w ramach przyjętych polityk.

Tradycje rowerowe Kopenhagi sięgają ostatniej dekady XIX wieku. Kryzysy spowodowane przez I i II wojnę światową przyczyniły się do upowszechnienia roweru jako taniego środka transportu. Spadek jego popularności związany z rozwojem motoryzacji zakończył się wraz z oddolnymi naciskami mieszkańców na

³ Wartości podane za serwisem www.weather.com (dostęp: 01.06.2013)

⁴ Wartości podane za serwisem www.geocontext.org; profil Kopenhagi, profil Krakowa (dostęp: 01.06.2013).

władze miasta [Rasmussen i in., 2006: 9–11]. W tym kontekście oczekiwać można postaw sprzyjających przemieszczaniu się rowerem. Przypuszczenie to znajduje odzwierciedlenie w wynikach sondaży, które wykazują stopniowy wzrost (od 70% w 1996 roku do 93% badanych w 2010 roku) poczucia, że Kopenhaga jest miastem rowerzystów [*Bicycle Account 2010*, 2010: 4].

Pomimo braku analogicznych danych dla Krakowa, możliwe jest odwołanie się do badań ogólnopolskich. Zgodnie z raportem CBOS z 2012 roku rower jest traktowany w Polsce głównie jako forma rekreacji (74%), a jedynie połowa respondentów postrzega go jako środek komunikacji [*Polacy na rowerach*, 2012: 3]. W kompleksowym badaniu ruchu przeprowadzonym w 2003 roku stwierdzono, że udział roweru w podróżach w obrębie Krakowa wynosi zaledwie 1,5% [Kopta, 2009: 9], nie ma zatem wzorców samoistnie modelujących zachowania mieszkańców miasta.

Efektywność podróży

Grupa ta stanowi zbiór szczegółowych kwestii rzutujących na skłonność mieszkańców do wyboru roweru jako środka transportu. Cechą wspólną jest odwołanie się do racjonalności mieszkańców miast, którzy dokonują bilansu potencjalnych zysków i strat związanych z rezygnacją z opcji alternatywnych. Istotnym czynnikiem w obrębie tej grupy jest poziom bezpieczeństwa rozumiany zarówno jako prawdopodobieństwo wystąpienia wypadku z udziałem rowerzysty, jak i subiektywne poczucie bezpiecznego poruszania się rowerem po mieście. Nie mniej ważny wydaje się poziom oszczędności uzyskiwanych dzięki wykorzystywaniu siły własnych mięśni oraz porównanie czasu podróży rowerem z innymi środkami lokomocji.

Problematyka efektywności podróży jest jednym z głównych zagadnień badanych w kolejnych edycjach *Bicycle Account*, dzięki czemu dostępne są informacje o zmianach zachodzących w Kopenhadze w kolejnych latach. Od 1996 roku, w którym odnotowano 252 zdarzenia, maleje liczba poważnych wypadków z udziałem rowerzystów (92 zdarzenia w 2010 roku). Działania podejmowane w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego nie wpłynęły jednak w istotnym stopniu na subiektywne poczucie bezpieczeństwa rowerzystów. W kolejnych latach odsetek osób czujących się bezpiecznie na rowerze wynosił od 51% do 67%. Stałej obserwacji podlega także komfort i czas przejazdów [*Bicycle Account 2010*, 2010: 7].

W Krakowie nie podejmowano systematycznych pomiarów efektywności podróży rowerem. Badania ogólnopolskie wskazują, że jedynie 35% respondentów czuje się bezpiecznie, jeżdżąc na rowerze po polskich drogach. Na poczucie bezpieczeństwa wpływa w głównej mierze niezadowolający stan infrastruktury rowerowej [*Polacy na rowerach*, 2012: 8]. W takiej sytuacji czas podróży należy uznać za sprawę drugorzędną.

Wdrażanie polityk rowerowych

Polityka rowerowa Kopenhagi opiera się na inicjatywach oddolnych. Władze miejskie przyjmują rolę realizatora działań, których cele i zakres wypracowy-

wane są przy współdziałaniu mieszkańców, których interesy reprezentowane są przez lobbujące organizacje pozarządowe, jak Cycling Embassy of Denmark czy Danish Cyclists Federation. W wyniku tej współpracy ukształtowała się opublikowana w 2002 roku i zrewidowana w roku 2011 kompleksowa polityka rowerowa, która skonsolidowała działania realizowane wcześniej między innymi w ramach polityk transportu, ochrony środowiska i bezpieczeństwa. W latach 90. ubiegłego wieku podobną rolę starały się odegrać w Krakowie ugrupowania proekologiczne, decydujący głos należał jednak do władz miasta. W uchwalonej w 1993 roku Polityce Transportowej Miasta Krakowa uwzględniono, zakładający budowę sieci dróg rowerowych, plan działań mających na celu zwiększenie ruchu rowerowego. Nie został on zrealizowany. W ostatnich latach podjęto próby zmiany tego modelu, czego wyrazem jest zasięganie opinii środowisk rowerowych przy inwestycjach drogowych i budowlanych.

Założenia i realizacja polityki rowerowej Kopenhagi

W dokumencie z 2002 roku wskazane zostały główne zadania, których realizacja jest niezbędna, by osiągnąć założony cel, to znaczy uczynienie ruchu rowerowego podstawowym sposobem komunikacji w obrębie centrum miasta. Za szczególnie istotne uznano problemy dotyczące bezpieczeństwa rowerzystów, szybkości przejazdów, komfortu jazdy i promowania aktywnego stylu życia [*Cycle Policy 2002–2012*, 2002: 15–19].

Głównymi narzędziami poprawy bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa rowerzystów są ścieżki rowerowe, dzięki którym poruszający się z różną prędkością uczestnicy ruchu drogowego zostają od siebie oddzieleni. W 2001 roku w Kopenhadze istniało 307 km ścieżek rowerowych oraz 9 km oznaczonych pasów ruchu. Priorytety rozbudowy do 2016 roku objęły możliwie szybkie lokowanie rowerowych pasów ruchu na ulicach miasta, a następnie budowę nowych odcinków kosztowniejszych ścieżek rowerowych. Na ten cel przeznaczono ok. 16,5 mln euro, co daje w przybliżeniu 1 mln euro rocznie. Za szczególnie niebezpieczne uznano skrzyżowania, zagospodarowano więc dodatkowe środki finansowe (ok. 67 tys. euro) na wyraźne oznaczenie przejazdów rowerowych oraz cofnięcie linii zatrzymywania się pojazdów mechanicznych. Dodatkowo przewidziano roczne wydatki na poziomie ok. 135 tys. euro na kampanie promujące wykorzystanie roweru w codziennej komunikacji oraz skłaniające kierowców do zachowania większej ostrożności.

Zapewnienie ścieżek rowerowych o szerokości właściwej dla natężenia ruchu w danym punkcie stanowiło warunek utrzymania płynności ruchu rowerowego. Wraz z dostosowaniem świateł na skrzyżowaniach do przeciętnej prędkości rowerzysty działania te powinny doprowadzić do wyraźnej poprawy szybkości przemieszczania się rowerem z punktu A do punktu B. Przewidziano również wytyczenie tzw. zielonych dróg, które nie wchodzą w bezpośredni kontakt z ruchem samochodowym, pozwalając na swobodny przejazd na dłuższych dystansach.

Z czasem przejazdu powiązany jest komfort poruszania się po ścieżkach rowerowych, na który wpływa stan techniczny i czystość nawierzchni. Przeprowadzone w 1996 roku badania stanu ścieżek rowerowych stanowiły

podstawę do zwiększenia budżetu przeznaczanego na ich konserwację (w roku 2001 wyniósł on 1,3 mln euro). Przewidziano ponadto konieczność utworzenia dodatkowej infrastruktury, uwzględniającej w szczególności utworzenie nowych parkingów rowerowych (odkrytych i zamkniętych) oraz wprowadzenie ułatwień w łączeniu dłuższych przejazdów komunikacją zbiorową z przejazdami rowerem na krótkich dystansach. W roku 2011 uzupełniono te założenia, wprowadzając dodatkowe udogodnienia, między innymi publiczne prysznice i częściowe zwolnienia z opłat dla pracodawców przygotowujących we własnym zakresie usprawnienia dla rowerzystów.

Efekty polityki rowerowej Kopenhagi

Podjęmowane w ramach polityki rowerowej działania podlegają ciągłemu monitoringowi. Gromadzone są informacje opierające się na danych o ruchu drogowym w Kopenhadze, pomiarach natężenia ruchu ulicznego, inwestycjach drogowych, a także pochodzące z wywiadów i sondaży prowadzonych wśród rowerzystów i kierowców. Publikowane co dwa lata raporty *Bicycle Account* zawierają podsumowania najważniejszych zagadnień, dostarczając zarazem wiedzy o osiągniętych efektach i bieżących deficytach polityki rowerowej.

W ciągu 10 lat, które upłynęły od ogłoszenia polityki rowerowej 2002–2012, utworzono łącznie 52 km ścieżek rowerowych, 17 km pasów rowerowych oraz 13 km „zielonych dróg”. Korzystając z danych dotyczących ruchu ulicznego, wytyczono również liczne kontrapasy na jezdniach jednokierunkowych, przebudowano ruchliwe skrzyżowania oraz wybudowano kładki pieszo-rowerowe nad kanałami. W porozumieniu z przedsiębiorcami rozbudowano sieć parkingów rowerowych, przy czym zgodnie z założeniami skupiono się przede wszystkim na przygotowaniu otwartych i zamkniętych powierzchni parkingowych w bezpośrednim sąsiedztwie dworców oraz stacji kolejowych. Odpowiadając na nowe potrzeby mieszkańców, zaplanowano wykonanie w najbliższych latach powiększonych przestrzeni parkingowych, które będą mogły pomieścić popularne w Kopenhadze trójkołowe rowery transportowe.

Odsetek osób dojeżdżających rowerem do szkoły lub pracy wzrósł zaledwie o kilka procent, co jednak wystarczyło, aby dwa koła stały się najczęściej wykorzystywanym środkiem transportu w mieście (36%), wyprzedzając komunikację publiczną (28%) i samochodową (29%). Ponad połowa spośród osób dojeżdżających rowerem uzasadnia swój wybór krótszym czasem dojazdu do celu. Wśród innych przyczyn wymieniana jest wygoda, kondycja fizyczna i niższy koszt podróży. Poczucie bezpieczeństwa rowerzystów utrzymuje się na podobnym poziomie od kilku lat, jednak spadek liczby wypadków wskazuje na skuteczność podjętych przez władze Kopenhagi działań. Pomimo tego, poziom satysfakcji mieszkańców z rozwiązań rowerowych wzrósł w niewielkim stopniu w stosunku do początkowych lat wdrażania polityki rowerowej, a w odniesieniu do zadowolenia z liczby miejsc parkingowych wskaźnik satysfakcji wręcz zmalał [*Bicycle Account 2010*, 2010: 4].

Założenia i realizacja polityki rowerowej Krakowa

Inicjatywy środowisk ekologicznych, które następnie zrzeszyły się pod szyldem „Kraków miastem rowerów”, skłoniły władze miasta do zawarcia w uchwalonej w 1993 roku polityce transportowej Krakowa zapisów dotyczących rozwoju infrastruktury rowerowej. Zgodnie z przyjętymi w dokumencie założeniami w kolejnych latach powinno powstać ok. 200 km ścieżek rowerowych, a udział ruchu rowerowego w transporcie miejskim powinien wzrosnąć do minimum 5% [*Uchwała nr LXX/468/93...*, 1993].

W kolejnych latach nie podjęto planowanych inwestycji rowerowych. W 2003 roku, we współpracy przedstawicieli samorządu i organizacji pozarządowych, wypracowano dokumenty wykonawcze, tj. *Studium Sieci Tras Rowerowych* oraz *Standardy techniczne dla infrastruktury rowerowej Miasta Krakowa*. Określiły one ramy prac, identyfikując główne węzły komunikacyjne oraz minimalne wymagania techniczne dla przyszłych ścieżek rowerowych. Zamierzenia zostały częściowo uwzględnione w podejmowanych inwestycjach drogowych, czego rezultatem jest pojawienie się nowych, odizolowanych fragmentów sieci rowerowej.

W 2007 roku Rada Miasta Krakowa przyjęła nową politykę transportową na lata 2007–2015, która podobnie jak wcześniejszy dokument zakłada rozwój ruchu rowerowego, w roku 2011 powołano natomiast przy Urzędzie Miasta dwa zespoły zadaniowe: Zespół ds. polityki rowerowej i Zespół ds. audytów rowerowych. Do ich kompetencji należy między innymi określanie priorytetów w realizacji systemu rowerowego, monitoring realizacji przyjętych wytycznych dotyczących tras rowerowych i opiniowanie działań na rzecz rozwoju systemu rowerowego i poprawy bezpieczeństwa na drogach [*Zarządzenie nr 1522/201...*, 2011; *Zarządzenie nr 1577/2011...*, 2011]. Od tego momentu na stronie Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie publikowane są audyty rowerowe, stanowiące element procedury realizacji nowych inwestycji drogowych.

Efekty polityki rowerowej Krakowa

Do 2011 roku powstało w Krakowie łącznie ok. 97 km ścieżek rowerowych⁵, a kolejne odcinki sieci rowerowej są w fazie realizacji. Jednocześnie władze miasta nie podjęły żadnych działań o charakterze ewaluacyjnym. Wykonane inwestycje są wynikiem ogólnych założeń, a nie stanowią odpowiedzi na rzeczywiste zapotrzebowanie mieszkańców. W opublikowanym w 2011 roku *Raporcie społecznym* podważono prawdziwość oficjalnej informacji o długości tras rowerowych, wskazując, że w kalkulacjach uwzględniono odcinki zlikwidowane, ciągi pieszo-rowerowe, kontrpasy i pasy rowerowe. W tym samym dokumencie przedstawiona została analiza jakości istniejących tras rowerowych z uwzględnieniem 5 kryteriów oceny: spójności, bezpośredniości, wygody, bezpieczeństwa i atrakcyjności. Uzyskane wyniki nie są zadowalające, co zostało podkreślone przez

⁵ Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej: <http://zikit.krakow.pl/aktualnosci/2671-rowerowy-krakow-wg-zikit> (dostęp: 01.06.2013).

autorów słowami: „Infrastruktura rowerowa w Krakowie tworzona jest z pominięciem realnych potrzeb rowerzystów”. Pozytywniej ocenione zostały udogodnienia infrastrukturalne i organizacyjne w okolicach Starego Miasta, szczególnie w strefie ograniczonego ruchu samochodowego [Szpil, Prasol, 2011: 47–48, 102].

Uwarunkowania graniczne polityki rowerowej

Porównanie obu przedstawionych polityk jest próbą uchwycenia czynników warunkujących sukces i porażkę, wynikających z immamentnych cech samej polityki. Podstawowym punktem odniesienia, przyjętym w tym zestawieniu są zasady tworzenia i wdrażania nowoczesnych polityk publicznych, opisane przez brytyjskich ekspertów rządowych [*Professional Policy...*, 1999: 13]. W zaproponowanym przez nich ujęciu profesjonalne działania publiczne powinny się cechować kilkoma zasadniczymi właściwościami: ukierunkowaniem na przyszłość i otoczenie, innowacyjnością, oparciem na dowodach i na doświadczeniu, inkluzyjnością, zintegrowaniem, ewaluowaniem oraz monitorowaniem. Niniejsze zestawienie stanowi próbę podsumowania doświadczeń Kopenhagi i Krakowa w odniesieniu do tych kryteriów.

Ukierunkowanie na przyszłość i otoczenie

W Kopenhadze przewidziano długoletnie inwestycje, których zakres został oparty na pomiarach zmian natężenia ruchu ulicznego oraz badaniach potrzeb i preferencji mieszkańców miasta. Położono nacisk na zgodność z innymi, realizowanymi równoległe programami, dotyczącymi między innymi transportu, ochrony środowiska i rozwoju turystyki.

W polityce Krakowa podjęto długoletnie plany, których zakres podporządkowano innym inwestycjom drogowym. Tym samym konkretne realizacje nabierają doraźnego i przypadkowego charakteru. Konsultacje społeczne dotyczą optymalizacji działań podejmowanych w ramach szerszych projektów, ogólne zaś założenia nie są dyskutowane.

Innowacyjność i kreatywność

Władze Kopenhagi zaprezentowały wiele nowatorskich rozwiązań, których zadaniem jest usprawnienie ruchu rowerowego w obrębie miasta. Wśród licznych przykładów można wymienić między innymi integrację różnych środków transportu, zagospodarowanie przestrzeni przeznaczonej na parkingi rowerowe, bezpieczne oznakowanie skrzyżowań, wytyczanie tras ekspresowych i automatycznie dostosowujące się do pory dnia pasy ruchu.

Kraków nie wytycza nowych wzorców, ograniczając się do aplikowania sprawdzonych rozwiązań. Przykład stanowią utworzone w centrum miasta kontrypsy dla ruchu rowerowego oraz kładka pieszo-rowerowa nad Wisłą.

Inkluzyjność

Działania podejmowane przez władze Kopenhagi uwzględniają w równym stopniu interesy rowerzystów, zmotoryzowanych, pieszych, a także podmiotów publicznych i prywatnych.

Realizacja polityki rowerowej w Krakowie przyjmuje za punkt wyjścia sprzeczne oczekiwania rowerzystów i zmotoryzowanych uczestników ruchu, tworząc wrażenie gry o sumie zerowej.

Ewaluowanie i monitorowanie

Realizacja kopenhaskiej polityki rowerowej podlega ciągłemu monitoringowi. Gromadzone są dane zarówno statystyczne (np. opisujące ruch drogowy), jak i jakościowe (np. wywiady z mieszkańcami). Uzyskane wyniki służą do korygowania bieżących działań i stanowią punkt wyjścia dyskusji nad długofalowym ich kursem.

Władze Krakowa nie uwzględniły procedur monitoringu i ewaluacji w opracowanej polityce.

Oparcie na dowodach i doświadczeniu

Ścisła współpraca pomiędzy miastem a ekspertami zewnętrznymi pozwala na uzyskanie wiedzy o rzeczywistej wartości wyników podjętych działań, a następnie wyeliminowanie tych, które okazują się nietrafione. Reguła poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wiedzy dotyczy zarówno Kopenhagi, jak i Krakowa. Władze obu miast, choć z różnym zaangażowaniem, korzystają z wniosków płynących z kontaktów z partnerskimi podmiotami.

Zintegrowanie z celami strategicznymi

Rozwój infrastruktury rowerowej Kopenhagi jest jednym z celów strategicznych miasta aspirującego do miana rowerowej stolicy świata. Polityka rowerowa jest narzędziem ukierunkowanym na osiągnięcie tego celu.

Jeden z trzech celów strategicznych, które zawarto w *Strategii Rozwoju Krakowa* z 2005 roku, brzmi: „Kraków miastem przyjaznym rodzinie, atrakcyjnym miejscem zamieszkania i pobytu”. Rozwój infrastruktury rowerowej i dbałość o środowisko mogą przyczyniać się do osiągnięcia tego celu, pod warunkiem że nabiorą charakteru konsekwentnie realizowanego planu działań.

Porównanie polityk ze względu na przedstawione kryteria dostarcza częściowej odpowiedzi na pytanie o przyczyny zaistnienia tak odmiennych efektów, pomimo podobnych warunków wyjściowych i analogicznego kierunku rozwoju. Z punktu widzenia brytyjskiego modelu jedynie w przypadku polityki rowerowej Kopenhagi zasadne jest używanie terminu polityka. Składają się na nią oparte na solidnych założeniach, społecznie konsultowane i nieustannie oceniane działania władz miasta, zmierzające do poprawy dobrostanu wszystkich jego mieszkańców. Istotnym elementem jest obecność klarownej wizji celu, do którego zmierza polityka, oraz dobór odpowiednich środków, które pozwolą ten cel osiągnąć. W przypadku polityki rowerowej Krakowa waga tych kryteriów została niedoszacowana.

Podsumowanie

Odmienne doświadczenia płynące z wprowadzania w życie polityk rowerowych w Kopenhadze i Krakowie skłaniają do refleksji nad sposobem, w jaki są rozumiane polityki publiczne. Przez wyodrębnienie warunków wyjściowych, sposobu wdrażania i warunków granicznych obu polityk wyróżniono istotne elementy składające się na rzeczywisty obraz przygotowania i realizacji strategicznych działań przez podmioty publiczne.

Przykład Kopenhagi stanowi zbiór dobrych praktyk ukazujący zaangażowanie władz w doprowadzenie do zamierzonych, uwzględniających potrzeby miasta i jego mieszkańców, określonych celów. Użyte narzędzia zostały dostosowane do rzeczywistych potrzeb, czyniąc z polityki rowerowej wartościowy i możliwy do zrealizowania zbiór reguł gry. W przeciwieństwie do korespondujących z lokalnymi zwyczajami i konsekwentnych działań władz Kopenhagi samorząd krakowski przygotował dokumenty niemające odniesienia do rzeczywistości. Przykład sposobu obliczania sumarycznej długości tras rowerowych boleśnie obrazuje konsekwencje przyjęcia nieprzemyślanej i niepoddawanej weryfikacji polityki publicznej. Roboczy wskaźnik realizacji, jakim jest liczba możliwych do przejechania kilometrów ścieżek rowerowych, zastąpił rzeczywiste cele, doprowadzając do powstania niepotrzebnych w długoterminowej perspektywie przekłamań. Jest to tylko jeden z licznych przykładów dowodzących braku spójnej i trwałej wizji efektów, do których powinny prowadzić podejmowane działania.

Polityka publiczna traktowana jako incydentalne uzasadnienie podejmowanych decyzji nie ma racji bytu. W kopenhaskiej strategii rowerowej 2011–2012 zapisano słowa, które, rozumiane w sposób metaforyczny, opisują jedną z istotniejszych cech polityki publicznej:

Wystarczy jedno skrzyżowanie, na którym nie zadbane w wystarczającym stopniu o bezpieczeństwo rowerzystów, aby pozostawili oni swoje rowery w domach. Odcinek drogi bez ścieżki rowerowej wystarczy, aby rodzice nie pozwolili swoim dzieciom dojeżdżać rowerem do szkoły [*Good, Better, Best...*, 2011: 9].

Literatura

- Bicycle Account 2002* (2003), City of Copenhagen, Kopenhaga.
Bicycle Account 2010 (2010), City of Copenhagen, Kopenhaga.
Bohner G., Wanke M. (2004), *Postawy i zmiana postaw*, GWP, Gdańsk.
Cycle Policy 2002–2012 (2002), City of Copenhagen, Kopenhaga.
Doliński D. (2000), *Psychologia wpływu społecznego*, Towarzystwo Przyjaciół Ossolineum, Wrocław.
Good, Better, Best: The City of Copenhagen's Bicycle Strategy 2011–2025 (2011), City of Copenhagen, Kopenhaga.
Heinen E., van Wee B., Maat K. (2010), *Commuting by Bicycle: An Overview of the Literature*, „Transport Reviews”, Vol. 30, Issue 1.

- Kopta T. (2009), *Raport wstępny. Ruch rowerowy w Polsce na tle innych krajów UE*, GDDiK, Warszawa–Kraków.
- Polacy na rowerach* (2012), Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
- Professional Policy Making for the Twenty First Century* (1999), Strategic Policy Making Team Cabinet Office, London.
- Rasmussen O., Santos Canals M., Pinaud A., Janneau T. (2006), *Copenhagen: How Bicycles Can Become an Efficient Means of Public Transportation*, Roskilde University, Roskilde.
- Szpił J., Prasol J. (2011), *Raport społeczny. Polityka i infrastruktura rowerowa Krakowa*, Kraków Miastem Rowerów, Kraków.
- Uchwała nr LXX/468/93 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 stycznia 1993 r. w sprawie przyjęcia zasad polityki transportowej dla Krakowa* (1993), Rada Miasta Krakowa, Kraków.
- Wspieranie transportu rowerowego. Notatka* (2010), Parlament Europejski, Departament Tematyczny B: Polityka Strukturalna i Polityka Spójności, Bruksela.
- Zarządzenie nr 1522/2011 z dnia 13 lipca 2011 Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. polityki rowerowej w Mieście Krakowie* (2011), Prezydent Miasta Krakowa, Kraków.
- Zarządzenie nr 1577/2011 z dnia 19 lipca 2011 Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. audytów rowerowych w Mieście Krakowie* (2011), Prezydent Miasta Krakowa, Kraków.
- Zybała A. (2012), *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.

Strony internetowe

- City of Copenhagen, www.kk.dk/cityofcyclists (dostęp: 15.05.2013).
- Geocontest, www.geocontext.org (dostęp: 15.05.2013).
- Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl (dostęp: 15.05.2013).
- StatBank Denmark, www.dst.dk/en (dostęp: 15.05.2013).
- The Weather Channel, www.weather.com (dostęp: 15.05.2013).
- Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, zikit.krakow.pl/audyty-rowerowe (dostęp: 15.05.2013).