

Z zastarelimi pristopi ne moremo rešiti sodobnih prometnih izzivov

Poziv k spremembi paradigme prometnega načrtovanja v Sloveniji

dr. Aljaž Plevnik, prof. dr. Tom Rye, doc. dr. Luka Mladenovič, dr. Mojca Balant, Andraž Hudoklin
 Skupina za transformativno prometno načrtovanje, Urbanistični inštitut RS

V zadnjih 30 letih smo v Sloveniji zgradili veliko novih cest, da bi omogočili razvoj države ter da bi bilo potovanje z avtom hitrejšo, udobnejšo in varnejšo. Prometno varnost na daljinskih cestnih povezavah nam je uspelo bistveno izboljšati, a smo paradoksalno znižali kakovost življenja: na cestah zdaj preživimo več časa, saj potujemo vse dlje in smo pri tem pogosto ujeti v zastojih. Prav tako paradoksalno so naša delovna mesta, šole, trgovine in drugi vsakodnevni cilji v Sloveniji večini vse težje dostopni. Zato smo v Sloveniji na prelomni točki: ali bomo nadaljevali z enostranskim vlaganjem v cestno omrežje, kar dokazano pogloblja težave družbe? Ali pa se bomo odločili za spremembo paradigme prometnega načrtovanja in omogočili kakovostno življenje državljanov brez prometnih zastojev ali njim navkljub, kot so to že storile številne uspešne države?

Kako se spreminjajo prometno načrtovanje in prometne politike?

Prometno načrtovanje in s tem povezane prometne politike zahodnih mest in držav so v zadnjih desetletjih doživele radikalno preobrazbo in premik paradigme, kar je obširno dokumentirano v znanstveni literaturi. Ameriški fizik in filozof *Thomas Kuhn* je prvi uvedel koncept spremembe znanstvene paradigme s tezo, da se znanstvene revolucije zgodijo, ko se raziskovalci srečajo z vprašanji, na katera ne morejo ustrezno odgovoriti znotraj veljavne paradigme. To jih pripelje do dvoma o sprejetih normah in metodah ter iskanja novih okvirov raziskovanj in rešitev.¹

Britanski profesor prometa in trajnostnega razvoja *Peter Jones* je preučeval urbana območja razvitih zahodnih držav v zadnjih šestdesetih letih in opredelil tri faze dozorevanja iz stare v novo paradigmo prometne politike.² Razvoj regionalnih in nacionalnih prometnih politik ima številne vzporednice z razvojem v urbanih območjih, ki jih lahko prepoznamo tudi v Sloveniji, zato vse tri faze podrobneje predstavljamo v nadaljevanju.

1. faza: sledenje rasti avtomobilskega prometa (stara paradigma)

Prva faza je povezana s hitro rastjo lastništva in uporabe avtomobilov ter gradnjo zmogljivih cest in obsežnih parkirišč v poskusu, da se zadosti povečanju povpraševanja po avtomobilnosti. Posledica te faze je intenzivni razvoj predmestnih naselij, ki omenjene procese še pogloblja. V prometnem načrtovanju prevladuje pristop »predvidi in zagotovi« (angl. Predict & provide), ki uporablja pretekle prometne in družbenoekonomske trende za napovedovanje in zadovoljevanje prometnih potreb v prihodnosti.

Britansko znanstveno združenje za ceste in promet *CIHT* opozarja, da tak načrtovalski pristop krepi obstoječe

stanje in težave v prometu in prostoru. Zaradi zastarelih metod presoje in izbire ukrepov predstavlja oviro za učinkovitejšo prometno načrtovanje.³ Tak pristop v Sloveniji prevladuje v prometnem načrtovanju in prometni politiki na vseh ravneh.

2. faza: preusmeritev na alternativne prevozne načine prometa (začetek prehoda na novo paradigmo)

Eden od utemeljiteljev koncepta trajnostne mobilnosti, britanski zaslužni profesor prometne politike *Phil Goodwin*, je to fazo imenoval tudi »novi realizem« zaradi opozoril raziskav, da so države in mesta zašli v slepo ulico, saj z gradnjo cest ne zmorejo rešiti prometnih zastojev.⁴ Gradnja novih in širitev obstoječih cest, predvsem v urbanih območjih in na obremenjenih odsekih daljinskih cest, dokazano spodbujata voznike k novim vožnjam z avtomobilom, ki jih brez teh ukrepov ne bi bilo. Tako povzročene dodatne poti (ki večinoma niso niti načrtovane, niti predvidene) v nekaj letih povzročijo nove zastoje in izničijo načrtovane koristi.⁵

Kanadski raziskovalec prometnega načrtovanja *Todd Litman* ugotavlja, da ima paradigma, osredotočena na gradnjo cest, le dva cilja: maksimirati hitrost potovanja (kar pomeni zmanjšanje potovalnih časov) in zadostiti predvidenemu obsegu prometa. Tudi če bi lahko dolgoročno dosegli ta dva cilja, pa hitrejšo premikanje večjega obsega prometa ne pripomore k doseganju ekonomskih, okoljskih in socialnih ciljev družbe.⁶ Ameriška profesorica prometne politike *Susan Handy* opozarja, da pri socialnih ciljih prepogosto pozabimo, da približno tretjina prebivalcev razvitih držav ne more ali ne sme voziti avtomobila.⁷

Pristop »predvidi in zagotovi« se v tej fazi umika pristopu »odloči in zagotovi« (angl. Decide & provide). Slednji pristop temelji na odločitvi o želeni prihodnosti in zagotavljanju razmer za njeno doseganje. Zato omogoča učinkovito ukvarjanje s ključnimi razvojnimi

izzivi družbe, kot so podnebne spremembe, energetska kriza, prevozna revščina ali težave javnega zdravstva zaradi sedečega načina življenja. Poudarja integrirano načrtovanje prometa in prostora ter ponuja okvir za učinkovito spreminjanje hierarhije prevoznih načinov – zmanjševanje vloge osebnega motornega prometa in krepitev javnega prevoza ter aktivnih oblik potovanja. Osrednjo pozornost namenja obvladovanju prometnega povpraševanja z zaračunavanjem uporabe cest po dejanski uporabi, s parkirinami, prostorsko in stanovanjsko politiko, ki lajša dostopnost in zmanjšuje razpršeno poselitev, ter z ukrepi za izboljšanje načinov, ki so alternative avtomobilom.

3. faza: zagotavljanje dostopnosti in ne mobilnosti (nova paradigma)

Tretja faza se odmika od obravnave prometa in mobilnosti. Osredotoča se na kakovost življenja in zagotavljanje dostopa do ključnih aktivnosti prebivalcem. Promet v tej načrtovalski fazi ni več osrednji predmet obravnave, temveč zgolj sredstvo za doseganje širših ciljev. Koncept dostopnosti sta v veliki meri opredelila kalifornijska profesorja *Robert Cervero*⁸ in *Susan Handy*. Slednja izpostavlja, da je ljudem pomembno predvsem, kako lahko pridejo tja, kamor morajo iti, ter kako lahko dostopajo do storitev, ki jih potrebujejo. Opozarja, da če se ne osredotočamo na reševanje problema dostopa, temveč, kot je to veljalo desetletja, gledamo na naš problem zgolj kot na nezadostno mobilnost, nas to usmerja le k eni rešitvi – zagotavljanju večje mobilnosti, običajno v obliki zmogljivih cest. Namesto širitve cest obstajajo številni drugi načini za zagotavljanje dostopa, kot so mesta višjih gostot, učinkoviti javni prevoz in kakovostna infrastruktura za pešce in kolesarje ter digitalna dostopnost storitev. Te rešitve ne vključujejo vedno daljših voženj po čedalje bolj obremenjenih cestah.⁹

Pandemija je opozorila na pomen prostorske bližine in digitalne povezanosti pri dostopu do storitev in dobrin. Britanski profesor mobilnosti prihodnosti *Glenn Lyons* je zato uvedel koncept trojnega dostopa, ki fizični mobilnosti in prostorski dostopnosti dodaja digitalno povezanost kot enakovreden element v prometnem načrtovanju z velikim potencialom pri nadomeščanju potovanja.¹⁰

Zakaj promet še vedno obravnavamo s starimi koncepti?

Razlogi za prevlado stare paradigme načrtovanja prometa nad sodobnejšo so bili predmet številnih raziskav. Norveška raziskovalka trajnostnega urbanega razvoja in mobilnosti *Aud Tennøy* je ugotovila, da so razlogi zavračanja ali omejenega sprejemanja nove načrtovalske paradigme bodisi v pomanjkanju

prepričanja, da bo delovala, bodisi zaradi pomanjkanja dokazov, da lahko deluje, ali pa zaradi nezmožnosti napovedovanja, kakšen bo njen učinek. Izpostavila je tudi problem struktur moči. Kadar so paradigme sporne, se kot »pravilna« običajno dojema tista, ki uživa podporo najvplivnejših deležnikov. Primer: če kolesarska organizacija predlaga uporabo nove paradigme pri predlogu neke ureditve (tudi na primeru uspešnih praks v tujini), a jo državna agencija za infrastrukturo zavrača, bo zaradi neravnovesja moči med njima za pravilno izbrana stara paradigma.¹¹

Eden pomembnih razlogov za takšno stanje so tudi zastarela, a veljavna prepričanja v strokah, ki se ukvarjajo z načrtovanjem prometnega sistema. Handy ugotavlja, da je v ZDA to področje domena prometnih inženirjev. Njihov racionalni in kvantificiran pristop ni nujno neločljivo povezan z gradnjo in širjenjem cest. Lahko bi bil povezan tudi s prioriteto obravnavo drugih načinov prevoza. Toda ker se je inženirska stroka v ZDA skoraj 100 let razvijala v iskanju odgovora na rast rabe avtomobila, je njen fokus na zadovoljevanju rastočega povpraševanja za avtomobilski prevoz. Handy pripisuje oteženo spremembo paradigme tudi naboru temeljnih prepričanj, ki jim odločevalci in stroka sledijo skozi kariero. Ta prepričanja so težko spremenljiva, tudi ob soočenju z neposrednimi empiričnimi dokazi o njihovi napačnosti.⁷ Vzorčen primer je zavračanje dokazov o spodbujenem prometu na novih cestnih površinah in vztrajanje pri enakih rešitvah zastojev.

Ameriški profesor gradbeništva *Wes Marshall* v svoji knjigi, ki se ukvarja s prometno varnostjo, razkriva neskladja med tem, kar počnejo prometni inženirji, in tem, kar raziskave govorijo o prometu in prometni varnosti. Opozarja na številne dogme (na primer sočasno zavzemanje za hitrost in pretočnost vozil ter prometno varnost), ki prometnemu inženirstvu dajejo videz objektivne znanstvene avtoritete, a jih hkrati oddaljujejo od zastavljenih ciljev.¹²

Britanski profesor prometne politike *Tom Rye* ugotavlja, da spremembi nasprotuje tisti (velik) del stroke, ki ima neposredne koristi od stare paradigme in z njo povezanih velikih infrastrukturnih projektov zaradi neposredne vpetosti v njihovo načrtovanje, gradnjo ali upravljanje. Odločevalci novo paradigmo pogosto zavračajo, ker je lahko politično problematična. Zahteva spremembe navad končnih uporabnikov, omejevanje ali zaračunavanje dostopa do prej brezplačnih cest ali parkirišč, to pa so nepriljubljeni ukrepi.¹³

Zaključek

Elementi nove načrtovalske paradigme so že prisotni v Sloveniji, predvsem v večjih urbanih središčih, vendar jih prepogosto izrinejo odločitve, ki izhajajo iz stare

paradigme. Na državni ravni pa močno prevladuje stara paradigma. Tako stanje ni specifično le za Slovenijo, saj je nenehno soočanje paradigem prisotno v večini razvitih držav.¹³ Razlika je v izkušnjah, izobraženosti in ozaveščenosti naših strok in odločevalcev, saj je v zahodnih državah razprava o spremembi paradigme prisotna veliko dlje. Zato je trenutna raven razprave o prometno-političnih odločitvah v Sloveniji podobna tisti v razvitejših državah pred več kot tridesetimi leti.

Načrtovanje prometa je v Sloveniji v zadnjih tridesetih letih v veliki meri prevzela prometno-inženirska stroka, ki se je v tem obdobju razvijala ob izgradnji in modernizaciji cestnega omrežja ter zadnje desetletje v iskanju rešitev za skokovit razvoj motorizacije in tranzitnega cestnega prometa. V tem času se je krepila stara načrtovalska paradigma, hkrati pa v Sloveniji nismo razvijali znanja, vrednot in metod, ki temeljijo na dostopnosti ter načrtovanju javnega prevoza, kolesarjenja in hoje, ali pa smo jih izgubili. Tudi druge stroke, ki so intenzivno sodelovale pri načrtovanju in gradnji avtocestnega omrežja, kot so urbanisti, prostorski načrtovalci in izdelovalci okoljskih presoj, so zaradi te vključenosti prevzele načela stare paradigme, zato pogosto zavračajo nove koncepte in spremembo

paradigme ter ne verjamejo v potencial upravljanja prometnega povpraševanja, omejevanja osebnega avtomobilskega prometa in zmožnosti njegovih alternativ, predvsem javnega prevoza.

Smo v težavnem položaju v trenutku, ko se odločamo glede prihodnjih razvojnih prioritete prometa v državi. Velik del stroke in odločevalcev deluje po principih in vrednotah stare paradigme, mnogi med njimi tudi zaradi neposrednega finančnega interesa, vezanega na velike infrastrukturne projekte. Prehod iz stare v novo paradigmo ne bo ne enostaven ne hiter. A tudi v Sloveniji bomo morali skupaj prehoditi pot dozorevanja, ta pot pa bo verjetno vključevala tri opisane faze.

V tem oziru si Skupina za transformativno prometno načrtovanje prizadeva za čimprejšnjo spremembo načrtovalske paradigme. Veliko se lahko naučimo tudi z mednarodnim sodelovanjem in izmenjavo izkušenj s primerljivimi državami (predvsem v alpskem prostoru), ki so šle skozi podobne razvojne stopnje in izzive. Dostop do mednarodnega znanja in izkušenj ni bil nikoli enostavnejši, kar velja izkoristiti. S tem bomo omogočili kakovostno življenje z dobrim dostopom do dobrin in storitev brez cestnih zastojev ali njim navkljub.

Viri

¹ T. Kuhn (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: Chicago University Press.

² P. Jones (2014). *The evolution of urban mobility: The interplay of academic and policy perspectives*. *IATSS Research*, 38 (2014), str. 7–13.

³ CIHT (2019). *Better planning, better transport, better places*. *Chartered Institution of Highways & Transportation (CIHT)*, str. 13.

⁴ P. Goodwin (1999). »Transformation of transport policy in Great Britain«, *Transportation Research A*, 33, 655–99.

⁵ A. Plevnik, T. Rye, L. Mladenovič, M. Balant, A. Hudoklin (2023). *Spodbujeni promet: Zakaj širitev cest kljub veliki naložbi ne odpravi zastojev*. *Urbanistični inštitut RS – Skupina za transformativno prometno načrtovanje*. *Strokovni povzetek 1-2023*.

⁶ T. Litman (2023). *Generated traffic and induced travel*. *Kanada: Victoria Transport Policy Institute*.

⁷ S. Handy (2024). *Shifting Gears: Toward a new Thinking About Transportation*. *Cambridge: The MIT Press*.

⁸ R. Cervero (1996). *Paradigm Shift: From Automobility to Accessibility Planning*. *Berkeley (CA, ZDA): Institute of Urban and Regional Development, University of California*.

⁹ S. Handy (2020). *Is accessibility an idea whose time has finally come? Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 83, 102319.

¹⁰ G. Lyons, C. Rohr, A. Smith, A. Rothnie in A. Curry (2021). *Scenario planning for transport practitioners*. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 11, 100438.

¹¹ A. Tennøy (2010). *Why we fail to reduce urban road traffic volumes: Does it matter how planners frame the problem?* *Transport policy*, 17(4), 216–223.

¹² L. W. Marshall (2024). *Killed by a Traffic Engineer: Shattering the Delusion that Science Underlies our Transportation System*. *Washington: Island Press*.

¹³ T. Rye (2020). *Paradigm shift? V C. Curtis (ur.), Handbook of Sustainable Transport*. *Northampton (MA, ZDA): Elgar Online*.