ІНТЕГРУВАННЯ ПЛАНІВ СТАЛОЇ МІСЬКОЇ МОБІЛЬНОСТІ (ПСММ / SUMP) З ПЛАНАМИ ДІЙ СТАЛОГО ЕНЕРГЕТИЧНОГО РОЗВИТКУ ТА КЛІМАТУ (ПДСЕРК / SECAP)

Серія навчально-практичних публікацій щодо успішних практик. Випуск №6 від 20 грудня 2023 року.

Вступне слово

Транспорт є одним з головних споживачів енергоресурсів, а також головним джерелом викидів парникових газів у містах. А отже, сфери енергоефективності, клімату та транспорту насправді тісно пов'язані. В Україні вже понад 111 міст (31.12.2023) мають Плани дій сталого енергетичного розвитку та клімату (ПДСЕРК). Плани сталої міської мобільності (ПСММ) мають менше ніж 10 міст. Кількість міст, які розробляють перший та другий документ, поступово зростає.

Однак раніше планування у галузі транспорту й планування у галузі енергетики та клімату не були інтегровані між собою, як в Україні, так і в ЄС. З цього приводу за останні роки сталися значні зрушення:

1. У 2019 році видано публікацію "Harmonisation Of Energy And Sustainable Urban Mobility Planning" ("Настанови з гармонізації планування енергетики та сталої міської мобільності");
2. У вересні 2023 року відбувся вебінар за участі багатьох міст-підписантів Угоди мерів, який оглянув успіхи в інтегрованому плануванні енергії й транспорту. Назва вебінару: "Joint planning through SUMPs and SECAPs towards zero-emission mobility in cities.

Команда ГО "Vision Zero" опрацювала ці матеріали й коротко наводить в цій публікації зміст головних ідей та рекомендацій на рівні ЄС, які є актуальними й для українських міст-підписантів Угоди мерів.

ВРЯДУВАННЯ Й ОРГАНІЗАЦІЙНІ ВИКЛИКИ

Питаннями енергетики й енергоефективності з одного боку, і транспорту/мобільності з іншого боку, як правило, керують різні департаменти органів місцевого самоврядування. Ці сектори рідко підпадають під відповідальність одного політичного керівника, що робить внутрішнє горизонтальне узгодження складним процесом.

Процеси планування у галузях енергетики, транспорту і мобільності самі по собі часто є викликом для органів місцевого самоврядування, бо вони передбачають участь зацікавлених сторін і місцевого населення, вертикальну інтеграцію з іншими рівнями управління і довгострокове бачення, намагання збалансувати витрати і вигоди, а також досягти та підтримувати консенсус.

Як наслідок, органи місцевого самоврядування часто розробляють окремі секторальні політики та заходи (містопланування, паркування, велосипедний рух, громадський транспорт, виробництво енергії з відновлюваних джерел, енергоефективність будівель тощо), не маючи спільного стратегічного бачення і з погано скоординованими інструментами секторального планування, до такої міри, що кожен план, здається, йде своїм окремим шляхом.

Координація та поєднання у стратегічному плануванні є важливими для ефективності та результативності заходів будь-якої міської ради. Вони призведуть до економічного ефекту масштабу, гармонізації та синергії між окремими політиками (policies) та заходами (actions). Крім того, узгоджений підхід, що спирається на ґрунтовну базу знань, забезпечує політичним керівникам і технічним працівникам важливу скоординовану підтримку їхніх дій.

ЩО ТАКЕ ПДСЕРК?

Після прийняття Кліматичного та енергетичного пакета Європейського Союзу у 2008 році Європейська Комісія започаткувала таку ініціативу як Угода мерів, щоб підтримати зусилля органів місцевого самоврядування у впровадженні сталої енергетичної політики, спрямованої на пом'якшення наслідків зміни клімату шляхом скорочення споживання викопного палива.

У жовтні 2015 року, після консультацій щодо майбутнього Угоди мерів, Європейська Комісія започаткувала нову інтегровану Угоду мерів щодо клімату та енергетики, яка виходить за рамки цілей, встановлених до 2020 року. Підписанти нової Угоди зобов'язуються скоротити свої викиди CO2 (і, можливо, інших парникових газів) до 2030 року щонайменше на 55%, у країнах Східного партнерства — на 35%, і прийняти спільний підхід до вирішення проблем пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до них. Підписанти Угоди мерів щодо клімату та енергетики зобов'язалися підготувати та впровадити Плани дій зі сталого енергетичного розвитку та клімату (ПДСЕРК) до 2030 року, а також випрацювати бачення подальшого розвитку громади з урахування досягнення кліматичної нейтральності громади до 2050 року.

Хаб мобільності, м. Берлін, Німеччина, фото: Віктор Загреба

Адаптація до зміни клімату є необхідною. Завдання полягає в тому, щоб передбачити негативні наслідки зміни клімату та вжити відповідних заходів для запобігання або мінімізації шкоди, яку вона може спричинити. Доведено, що добре сплановані, завчасні заходи з адаптації заощаджують гроші та рятують життя пізніше.

Як і ПДСЕР (SEAP), ПДСЕРК (SECAP) включає оцінку географічного, демографічного та енергетичного місцевого контексту, Базовий кадастр викидів CO2 (БКВ) з посиланням на конкретний базовий рік, чітке визначення мети скорочення викидів, а також заплановані заходи разом із часовими рамками, призначеними відповідальними особами та оцінкою впливу і витрат. Таким чином, ПДСЕРК зберігає ту саму загальну процедуру, що й ПДСЕР, але відрізняється від нього:

ПДСЕРК спрямований на визначення заходів зі зменшення негативного впливу на зміну клімату, які дозволять скоротити до 2030 року щонайменше 55% викидів CO2, у країнах Східного партнерства — 35%

ЩО ТАКЕ ПСММ?

ПСММ з’явились на початку 2010-х років. Цей формат планування запропонований Європейською Комісією у Білій книзі з транспорту (2011) та Пакеті заходів з міської мобільності (2013). Плани сталої міської мобільності є одним з основних інструментів, доступних на рівні ЄС для вирішення проблем транспорту та мобільності в міських та приміських районах.

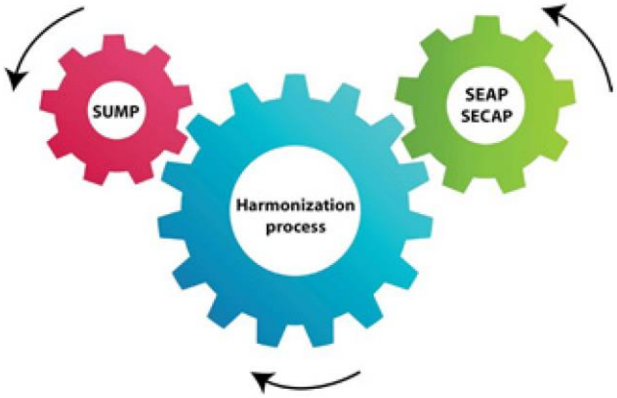

Fig 1: Harmonized framework for action

Основною метою ПСММ є покращення доступності міських територій та забезпечення якісної та сталої мобільності та транспорту до, через і в межах міської території (громади, агломерації). Він відповідає потребам "функціонального міста", регіону, який пов'язаний транспортними потоками, та його внутрішніх районів, а не "Класичного" муніципального адміністративного району.

ПСММ — це стратегічні плани, що ґрунтуються на довгостроковому баченні, головною метою яких є надання комплексних рішень для задоволення потреб у транспорті та мобільності людей і товарів, гарантуючи технічну, економічну, екологічну та соціальну сталість.

Процес розробки ПСММ ґрунтується на наступних принципах:

- Спирання на наявні практики та нормативно-правову базу в державах-членах;
- Визначення чіткого довгострокового бачення, цілей, вимірюваних завдань і відповідної системи регулярного моніторингу та оцінки, що забезпечує якість реалізації та циклічний підхід;
- Зобов'язання щодо економічної, технічної, екологічної та соціальної сталості;
- Підхід, що передбачає залучення зацікавлених сторін та мешканців до процесу прийняття рішень;
- Вертикальна та горизонтальна інтеграція для сприяння співпраці та координації між різними рівнями влади та різними департаментами в межах органу місцевого самоврядування;
- Аналіз витрат і вигод від транспорту, включаючи оцінку прямих і непрямих, внутрішніх і зовнішніх витрат.

Гармонізація означає роботу над тими напрямками, які є взаємодоповнюваними для того, щоб плани працювали разом для досягнення загальної стратегічної мети. Крім того, гармонізація не означає поєднання заходів або простого включення розділів одного плану в інший. Гармонізація допомагає різним підрозділам міської ради мати однакове бачення, працювати разом і оптимізувати використання ресурсів.

фото: Віктор Загреба

Проводячи аналогію між зображеним на малюнку механізмом та гармонізованою розробкою і впровадженням ПДСЕРК і ПСММ, слід звернути увагу на два моменти:

1. Відсутність активності в одному з двох планів або в їх гармонізації вимушено зупиняє обидва;

2. Після запуску коліщатко, що представляє процес гармонізації, демонструючи інерцію і діаметр, набагато більший за два інших, легко тягне за собою менші коліщатка, що представляють ПДСЕРК і ПСММ.

Напрямки потенційної співпраці, на яких слід зосередитися під час процесу гармонізації, є наступними:

- **Стратегічне бачення**: як ПСММ, так і ПДСЕРК (зокрема, з урахуванням нових елементів, доданих до ПДСЕРК) спрямовані на покращення якості життя громадян та зменшення негативного впливу на довкілля.
- **Вихідні дані**: всі плани ґрунтуються на ретельному визначенні вихідних даних, порівняно з якими буде вимірюватися прогрес у досягненні цілей плану. Визначення спільних баз даних призводить до більшої узгодженості та ефективнішого використання ресурсів.
- **Участь зацікавлених сторін**: успішна розробка як ПДСЕРК, так і ПСММ залежить від активного залучення зацікавлених сторін. Скоординоване управління процесом залучення зацікавлених сторін допомагає у визначенні єдиного бачення та кращому використанні ресурсів.
- **Спільні заходи**: заходи з низьковуглецевої мобільності сприяють досягненню цілей обох планів, бо спрямовані на підвищення мобільності та енергоефективності або використання відновлюваних джерел енергії. Тому розробка скоординованих заходів має вирішальне значення.
- **Моніторинг і контроль**: перевірка прогресу в досягненні цілей є спільною для ПДСЕРК і ПСММ, так само як і виявлення нових викликів. Отже, обидва плани мають підлягати узгодженому моніторингу та контролю.

Органи місцевого самоврядування, які розпочинають процес гармонізації, можуть мати різні стартові сценарії:

- Вони можуть вже мати як ПДСЕРК, так і ПСММ, які потребують гармонізації;
- Вони можуть вже мати або ПДСЕРК, або ПСММ, але потребують розробки другого таким чином, щоб він був гармонізований з якимсь з наявних планів;
- Можливо, доведеться розробити обидва плани. Можливі початкові сценарії показані на Рисунку.

Fig 2: Starting scenarios for the harmonization process

Fig 3: Steps of the harmonization process

З точки зору управління, процес гармонізації повинен керуватися чотирма операційними принципами:

1. **Спільне бачення**: всі підрозділи, що беруть участь у процесі (транспорт/мобільність, довкілля, енергетика, землеустрій тощо), повинні мати спільне бачення та стратегічну мету.
2. **Співпраця**: всі підрозділи, що беруть участь у процесі (транспорт/мобільність, довкілля, енергетика, землеустрій тощо), повинні працювати спільно та активно співпрацювати.
3. **Лідерство**: єдиний, кваліфікований і здібний керівник проєкту повинен очолювати процес.
4. **Методи управління проєктом**: процес гармонізації є складним завданням, що вимагає координації різних видів діяльності, багатопрофільних команд і дотримання кількох, а іноді й суперечливих, нормативних актів і настанов.

Тому визначення робочого плану, розподіл завдань і встановлення проміжних результатів є необхідними кроками.

З операційної точки зору, процес гармонізації можна звести до чотирьох основних етапів, коротко представлених на рисунку 3 і детально описаних у главі 2 Настанов.

Процес задуманий як циклічний, а результати моніторингу ведуть до перегляду та оновлення планів.

КРОК 1 — ІНІЦІЮВАННЯ

ПСММ та ПДСЕРК ґрунтуються на офіційному політичному зобов'язанні осіб, які приймають політичні рішення в органах місцевого самоврядування. Тому всі необхідні заходи з гармонізації будуть ініційовані особами, які приймають рішення, як правило, міським головою, який повинен бути поінформований про потенціал та переваги гармонізації документів обізнаними зацікавленими сторонами та вищими посадовими особами, які працюють в органі місцевого самоврядування.

Політична підтримка процесу гармонізації має вирішальне значення

Для забезпечення успіху процесу гармонізації необхідно надати достатні повноваження та підтримку з боку ключових осіб, які приймають рішення в органі місцевого самоврядування, виділивши відповідні людські ресурси з чіткими повноваженнями та достатнім часом і бюджетом для підготовки узгоджених ПДСЕРК та ПСММ. Щоб розпочати процес гармонізації, необхідно провести зустріч з ключовими особами, які приймають рішення в органі місцевого самоврядування, та вищими посадовими особами, щоб обговорити цілі процесу гармонізації та переваги гармонізованих ПДСЕРК та ПСММ. Важливо надати переконливу інформацію щодо практичних аспектів процесу гармонізації.

м. Львів, фото: Олександр Шутюк

КРОК 2 — ПЛАНУВАННЯ

Команда з гармонізації насамперед повинна проаналізувати поточний спосіб роботи над процесами ПДСЕРК та ПСММ. Мета — отримати розуміння якості та ефективності поточних процесів та оцінити їхню ефективність. Переваги такої оцінки полягають у наступному:

- Вироблення загального розуміння поточних процесів;
- Опис вхідних даних, послідовності (робочого потоку) кроків, передачі, погоджень, людей, технологій та правил, що беруть участь у створенні результатів;
- Визначення можливостей для вдосконалення;
- Створення звіту про стан виконання заходів (прогрес у досягненні цілей, понесені витрати, спожиті ресурси тощо), що описує поточну ефективність;
- Виявлення розривів між потребами зацікавлених сторін та поточним виконанням;
- Визначення частин поточного процесу, які не додають цінності з точки зору зацікавлених сторін.

Нова трамвайна лінія в м. Лунд, Швеція, фото: Віктор Загреба

КРОК 3 — ВПРОВАДЖЕННЯ

Бачення, яким керуються при узгодженому створенні або переробці стратегічних планів розвитку енергетики, транспорту і мобільності в будь-якому органі місцевого самоврядування, має відображати чітке політичне зобов'язання, — шлях, яким слід керуватися при прийнятті стратегічних та операційних рішень.

Визначення стратегічного бачення того, як має виглядати місто через десять років, створює основу, в якій бачення ПДСЕРК і ПСММ сприяють досягненню тих самих стратегічних цілей.

Саме тому при розробці такого бачення необхідно враховувати погляди зацікавлених сторін та основних територіальних суб'єктів, і прагнути забезпечити всеохопну, спільну орієнтацію для політики (policy) та заходів, максимально досягаючи міжпартійного консенсусу, щоб гарантувати широку, довготривалу відповідальність за впровадження планів.

Визначення бачення гармонізації ПДСЕРК та ПСММ може спиратися на попередні політичні заяви, які були зроблені особами, що приймають рішення, наприклад, під час передвиборчої кампанії, або може надати можливість розробити ширшу, більш комплексну орієнтацію, що охоплює цілий набір політик

та заходів у кількох взаємопов'язаних секторах, окрім енергетики та мобільності (наприклад, міське планування, міська логістика, якість міста та його привабливість для мешканців та відвідувачів).

За необхідності, для того, щоб успішно провести гармонізацію програмного бачення, яке має бути включене до планів, можна порівняти стратегічні цілі на основі результатів, отриманих при порівнянні даних, що містяться в обох планах. Спільний аналіз даних, виявлених і прочитаних з різними цілями планування, може виявити деякі критичні проблеми в місті, що призведе до перегляду як бачення, так і стратегічних цілей, якщо розглядати обидва плани.

КРОК 4 — МОНІТОРИНГ ТА КОНТРОЛЬ ПРОЦЕСУ ГАРМОНІЗАЦІЇ

Моніторинг та контроль процесу гармонізації відбувається паралельно з процесом впровадження. Під час виконання робочого плану з гармонізації здійснюється моніторинг і контроль його прогресу шляхом нагляду за виконанням заходів та вжиттям коригувальних заходів у разі необхідності.

Процес гармонізації постійно відстежується і вимірюється відповідно до робочого плану, щоб переконатися, що він перебуває в межах прийнятних відхилень за витратами, термінами і обсягом, а також, що ризики і проблеми постійно відстежуються і, за необхідності, вживаються коригувальні заходи. Основна мета моніторингу та контролю полягає в тому, щоб завчасно виявляти (можливі) проблеми і вживати коригувальних заходів.

Кінцевою метою коригувальних заходів є приведення проєкту у відповідність до цілей та обмежень проєкту, а також покращення виконання проєкту в майбутньому, щоб уникнути повторення тих самих процедур. Моніторинг і контроль процесу передбачає збір інформації про ефективність та оцінку заходів і тенденцій для прогнозування можливих питань, що потребують коригувальних заходів. Це включає моніторинг ризиків і забезпечення управління ними відповідно до реєстру ризиків процесу гармонізації.

м. Ліон, фото: Олександр Шутюк

КРОК 5 — ОНОВЛЕННЯ ТА ПРОДОВЖЕННЯ

Кожні 2 роки (згідно з узгодженим планом моніторингу ПДСЕРК та ПСММ) група з гармонізації повинна проводити спільний перегляд планів, дотримуючись тих самих кроків, що описані для початкової гармонізації.

Фактична частота залежить від плану землекористування, політичного, законодавчого та технічного контексту. Обґрунтування полягає в тому, щоб зосередитися на перегляді досягнень ПДСЕРК і ПСММ, оцінюючи як ширший вплив на енергетичну стійкість і мобільність, так і ефективність самого процесу планування. Це допомагає забезпечити надійну основу для наступного циклу планування.

Завданнями цього кроку є:

- Оцінка ширшого впливу впроваджених заходів (за наявності достатньої кількості результатів).
- Аналіз процесу планування, фактичних планів та їх впровадження з урахуванням історій успіху та невдач.
- Поглиблення розуміння процесу планування та загального впливу впроваджених заходів.
- Документування отриманих уроків для підготовки до наступного покоління ПДСЕРК або ПСММ.
- Перелік цілей, яких не вдалося досягти, але які все ще залишаються на порядку денному.
- Інформування групи з гармонізації та ключових зацікавлених сторін про "засвоєні уроки".
- Консолідація рамок планування.

Досвід країн, в яких планування сталої міської мобільності є обов'язковим протягом декількох років, показує, що кожен цикл планування допомагає покращити знання з планування сталої міської мобільності та підвищити ефективність наступного циклу планування.

Для оцінки процесу можуть використовуватися спільні спостереження, фокус-групи та інтерв'ю. Етап оновлення ПДСЕРК або ПСММ є доречним етапом для проведення заходів з гармонізації з іншим планом.

ПОСИЛАННЯ

Питання мобільності та планування в енергетиці та клімату вдало поєднали інструментом Європейська Енергетична Відзнака (ЄЕВ). Мобільність є однією з шести напрямків діяльності, і в менших громадах стала поштовхом до активізації роботи громад у цьому секторів. ПСММ є серед індикаторів виконання, який дає переваги на етапі оцінюванні, а в подальшому і на етапі виконання. З описом історій успіху з практики Миргорода, Львова та Вінниці у секторі мобільності можна ознайомитися за посиланням.

Запис вебінару від вересня 2023 року (англійською мовою) на Youtube-каналі Угоди мерів, а додаткову інформацію про сталу мобільність можна знайти в публікації "Варіанти політики щодо скорочення викидів у секторі мобільності: Приклади, що надихають та можливості для навчання".

Настанови щодо гармонізації енергетичного та сталого планування міської мобільності доступні на сайті ELTIS за посиланням.

Цей інформаційний матеріал підготовлено в рамках співпраці між двома українськими неприбутковими організаціями: громадською організацією "Vision Zero" (https://visionzero.org.ua/) та Асоціацією "Енергоефективні міста України" (https://enefcities.org.ua/). Інформація в цьому випуску подана станом на грудень 2023 року. В разі змін чи неточностей, автори не несуть відповідальності та просять звертатися до офіційних джерел інформації.

Асоціація «Енергоефективні міста України»

VISION ZERO