

Babar Chohan,
School of People, Environment and Planning, Massey University, New Zealand

b.chohan@massey.ac.nz

Abstract. L'obiettivo di favorire la crescita economica e la produttività, ha informato la politica del governo nazionale della Nuova Zelanda nella costruzione di sette strade di importanza nazionale (RONS). L'articolo presenta il caso studio della superstrada di Mackays, a Peka Peka, analizzando l'approccio utilizzato dal governo per giustificare la costruzione dell'infrastruttura viaria. Lo studio mette a confronto le opinioni di politici dell'opposizione, esperti e comunità locale al fine di produrre una mappatura rappresentativa della diversità delle percezioni politiche. La tesi è che la mancata partecipazione del pubblico al processo decisionale crea una sorta di pseudo-contesto che ignora il contesto reale. L'articolo si conclude con la discussione delle diverse percezioni analizzate.

Parole chiave: Strade urbane, Infrastrutture, Politiche, Crescita economica

Introduzione

Il governo della Nuova Zelanda ha individuato nelle grandi infrastrutture stradali lo strumento strategico per migliorare la crescita economica e la produttività delle aree urbane, premendo per migliorare l'accessibilità e la mobilità locale. La Mackays a Peka Peka (M2PP) Expressway costituisce una sezione del Wellington Northern Corridor (WNC) – una delle sette strade di importanza nazionale (Roads of National Significance – RONS). Il governo ha incardinato la scelta dei nuovi tracciati viari nel quadro di una politica dei trasporti sviluppata sia a livello nazionale che regionale e distrettuale, avanzando motivazioni di natura economica, tecnologica, politica e ambientale. Tuttavia, tali giustificazioni sono state percepite in modo diverso dal governo, dagli esperti, dai politici di opposizione e dalla comunità locale interessata dalla costruzione della M2PP.

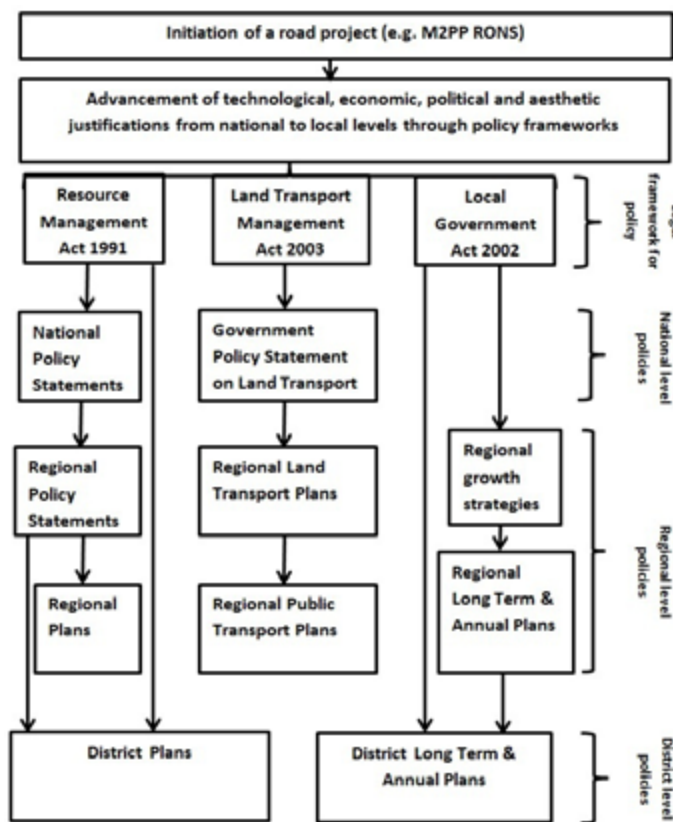
In questo quadro, il paper sviluppa la seguente domanda di ricerca: «è coerente una politica di sviluppo infrastrutturale che giustifica la massiccia implementazione di infrastrutture stradali adducendo le ragioni della crescita economica e dell'aumento

Testing transport policy perceptions of the government, the experts and the local community: the case of New Zealand's MacKays to Peka Peka expressway

Abstract. Enhancing economic growth and productivity is the main objective of the National-led government's policy of building seven initial Roads of National Significance in New Zealand. In this regard, several justifications have been advanced by the government on economic, technological, political and aesthetic fronts to achieve economic growth. The justifications are advanced through a national level statutory framework consisting of the legislations on resource management, transport management and local government affairs. The statutory legal framework dissipates the justifications into national, regional and district level transport policy documents in a coherent manner. However, these policy justifications are perceived differently by the government, the experts and the local residents. Theoretically following Flyvbjerg's (2014) four sublims, the gap in the percep-

«della produttività?» Lo studio vuole dimostrare come la politica per le infrastrutture stradali della Nuova Zelanda sia inadeguata al raggiungimento degli obiettivi su menzionati, argomentando le ragioni del dissenso anche in riferimento alle sfide urbanistiche contemporanee.

La politica di pianificazione dei trasporti in Nuova Zelanda è organizzata su tre livelli: nazionale, regionale e distrettuale (Fig. 1). Quando viene proposto il progetto di una nuova infrastruttura stradale occorre che, per la sua approvazione, le motivazioni poste alla base dell'intervento siano coerenti con il dettato legislativo, organizzato – come si è detto – secondo un principio gerarchico che va dalla politica nazionale alle scelte regionali e del distretto. Il quadro giuridico si articola su tre norme principali: il Resources Management Act (RMA) del 1991, il Land Transport Management Act (LTMA) 2003 e il Local Government Act (LGA) 2002. In questo scenario si inquadrano le diverse politiche che, avviate a livello nazionale, sono poi trasferite alla scala in regionale e di distretto (Fig. 1).



01 | Quadro delle policy di trasporto via terra a livello nazionale, regionale e distrettuale (l'autore)
The land transport policy framework at national, regional and district levels (the author)

Politiche dei trasporti e della pianificazione in New Zealand

Da letteratura esistono tre diversi approcci alla valutazione del binomio infrastrutture – crescita economica: positivo, permissivo e negativo (Gauthier, 1970). Il primo approccio si basa sulla convinzione che gli investimenti per il trasporto promuovono la crescita economica, e che la loro relazione è reciproca. In questa accezione lo sviluppo della rete infrastrutturale è quindi sempre positivo (Hunter, 1965; Nord, 1955; Owen, 1964). Nel secondo caso, si afferma la condizione non deterministica della relazione tra infrastrutture per la mobilità e sviluppo economico, argomentando che la creazione di nuovi servizi per il trasporto non produce, di per sé, attività produttive (Cootner, 1963; Fogel, 1964; Hawkins, 1962). Il terzo punto di vista considera, infine, l'investimento nel trasporto come un potenziale elemento di impatto, che incide negativamente sulla crescita economica (Hirschman, 1958; Wilson, Bergmann, Hirsch, e Klein, 1966). In questo caso, si evidenzia che il sovra-investimento nelle infrastrutture per il trasporto spinge le attività economiche verso la periferia della città, così da inibire le normali dinamiche di crescita con il conseguente, drastico calo del reddito pro-capite. La letteratura, dunque, non aiuta a dirimere la questione, dimostrando che esistono posizioni contrastanti, tutte egualmente verificabili scientificamente.

Un altro approccio al tema, parte dall'ipotesi che il massiccio investimento realizzato dal governo nazionale nelle infrastrutture stradali derivi dall'ambizione di entrare a far parte del gruppo dei Paesi più industrializzati (il cosiddetto Primo Mondo) nonostante esistano ancora specifiche difficoltà nel contesto locale. A questo proposito, Flyvbjerg (2014) considera l'esistenza di un

ulteriore ambito motivazionale definito come “sublimes” caratterizzato dalla capacità, proprie di alcune idee, di sedurre i decisori, portandoli ad avviare grandi progetti sulla base di giustificazioni economiche, tecnologiche, politiche ed estetiche che non sono in nessun modo relazionate ai problemi reali del contesto di riferimento. Da un punto di vista teorico, la ricerca si focalizza sul concetto dei *sublimes*, delineando il quadro scientifico di riferimento per le analisi condotte attraverso l'esame di documenti e di interviste semi-strutturate. In particolare, le politiche governative sono state studiate mettendo a confronto la percezione dei benefici derivanti dalla costruzione della M2PP rispetto a diversi soggetti campione: i membri del governo, gli esperti, i politici non direttamente parte del governo, la comunità locale.

Politiche dei trasporti e della pianificazione su scala nazionale

La Government Policy Statement on Land Transport (GPS) è il documento guida per la definizione degli obiettivi politici e strategici del trasporto stradale della Nuova Zelanda, nonché il riferimento per la determinazione degli investimenti necessari per la loro realizzazione (MOT, 2015, p. 1). Obiettivo del GPS 2015 è migliorare il trasporto terrestre per sostenere una maggiore produttività e un incremento dell'economia. Nel quadro del LTMA 2003, il GPS fornisce le linee di indirizzo del governo sugli investimenti nel trasporto terrestre per i prossimi dieci anni ed il finanziamento delle reti infrastrutturali alle sue diverse scale – dalle arterie di grande scorrimento alla rete locale – e secondo classi di intervento che vanno dal Regional Land Transport Plans (RLTPs), alla politica di sicurezza stradale, al trasporto pubblico, alla gestione della viabilità. Altri documenti chiave per la poli-

tions of justifications has exposed several transport policy deficiencies in the decision-making process involving massive advancement of infrastructure. This article takes up the case of MacKays to Peka Peka expressway and reviews the relevant documents to navigate the direction of policy arguments advanced for promoting economic growth and productivity. It also analyses the views of the experts and the local community for mapping the policy perceptions gap. It is argued that the non-participation of public at the strategic level decision-making has created pseudo-context which ignores the actual context. The article concludes by discussing the challenges related with accelerating economic growth and productivity in the context of the expressway.

Keywords: Urban roads, Infrastructure, Policy, Economic growth

Introduction

The National-led government of New Zealand aspires to achieve economic growth and productivity through large scale roads infrastructure for the urban areas focusing on better accessibility and improved mobility. Of the seven initial Roads of National Significance (RONS), the MacKays to Peka Peka (M2PP) expressway constitutes a section of the Wellington Northern Corridor (WNC) – one of the seven RONS. The government has advanced several policy justifications on economic, technological, political and aesthetic fronts in relating urban roads infrastructure with economic growth. These justifications have been advanced through transport policy frameworks at national, regional and district levels. However, these justifications have been perceived differently by the government, the experts,

the politicians and the local community affected by the construction of the M2PP. In this perspective, it is crucial to investigate the research question as to “how does the current land transport policy justify achieving economic growth and productivity by advancing massive urban roads infrastructure in New Zealand?” Accordingly, this paper provides an account of the inadequacies of New Zealand's transport policy in relating urban roads infrastructure with achieving economic growth by taking contextual urban planning challenges on board. The land transport policy and planning in New Zealand can be divided into national, regional and district levels as shown by Figure 1.

When a road project is conceived, it is based on some expectations which form the basis of various kinds of justifications at the national level as per

legal and policy hierarchy on regional and district levels. The legal framework is mainly composed of the Resource Management Act (RMA) 1991, the Land Transport Management Act (LTMA) 2003 and the Local Government Act (LGA) 2002. This framework gives rise to various national level policies which are then advanced into regional and district levels as shown by Fig. 1.

Land transport policy and planning in New Zealand

The literature presents three views about the relationship between transport and economic growth: positive, permissive and negative (Gauthier, 1970). The first view states that transport investment promotes economic growth and their mutual relation is thus positive because transport facilities expand production activities

tica dei trasporti in Nuova Zelanda (MOT, 2015, p. 42) sono il Connecting New Zealand (CNZ), il Business Growth Agenda (BGA), National Infrastructure Plan (NIP), New Zealand Energy Efficiency and Conservation Strategy (NZEECS) 2011-2016, Safer Journeys Strategy (SJS): New Zealand's Road Safety Strategy 2010-2020, Intelligent Transport System (ITS) Technology Action Plan 2014-18, e il Public Transport Operating Model (PTOM). Altri documenti rilevanti sono lo Statement of Intent (SIT) e il Briefing to Incoming Minister (BIM). L'analisi di questi documenti rivela che tutti gli atti di indirizzo amministrativo e strategico forniscono, concordemente, anche se in modo diverso, motivazioni per la costruzione di infrastrutture stradali basate su ragioni di tipo tecnologico, economico, politico ed estetico.

Politiche dei trasporti e della pianificazione a livello regionale

La politica dei trasporti del territorio e la pianificazione a scala regionale sono regolate, in via generale, da tre documenti

(GWRC 2013): il Regional Land Transport Strategy (RLTS), il Regional Public Transport Plan (RPTP), e il Regional Land Transport Plans (RLTPs). La relazione tra i documenti della politica dei trasporti, nazionali e regionali, è descritto in Figura 2. Coerentemente con quanto stabilito nel LGA 2002, il Greater Wellington's Long Term Plan insieme con la pianificazione annuale definisce la soglia di spesa e i livelli di finanziamento pubblico per il trasporto (GWRC, 2011). All'esame di questi ulteriori documenti, si evince che, anche nell'organizzazione gerarchica di piani e obiettivi, la decisione sulle opere infrastrutturali poggia sempre sullo stesso tipo di motivazione (GWRC, 2015). Un elemento aggiuntivo è l'aspetto legato all'inefficienza della rete di

trasporto come fattore limitante dello sviluppo e della produttività, passando dalla scala nazionale a quella regionale. (GWRC, 2015). Questo tema è utilizzato soprattutto come giustificazione per spingere la politica regionale verso sistemi di trasporto finalizzati a garantire l'accesso efficiente alla mobilità di persone e merci. In particolare il tema dell'affidabilità del trasporto è declinato in tre sotto-temi:

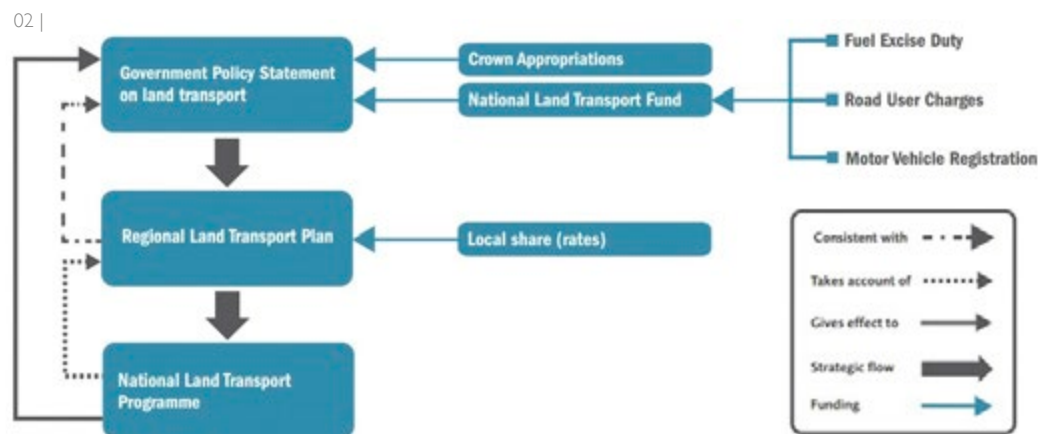
1. una rete affidabile di trasporto pubblico di alta qualità;
2. una rete stradale efficace, strategica e affidabile;
3. una rete efficiente di trasporto merci.

Tutte le motivazioni che ricorrono nei documenti di indirizzo di livello nazionale fanno riferimento al sub-tema 2, supportando la scelta di nuove infrastrutture come condizione necessaria, una sorta di pre-requisito, per riuscire a conseguire la crescita economica. Anche nella visione a scala regionale, il sub-tema 2 rimane centrale, inquadrando lo sviluppo dell'economia in una condizione base determinata dalla presenza di reti stradali efficaci, strategiche ed affidabili. Questo approccio si ripercuote poi, conseguentemente, sulle scelte delle politiche urbane e di distretto.

Politiche dei trasporti e della pianificazione a livello distrettuale

La politica dei trasporti alla scala urbana o di distretto ruota attorno a tre documenti principali: il piano di distretto, il piano

di distretto di lungo termine e un piano di distretto annuale. Il piano di distretto è emanato nel quadro del Resources Management Act (RMA 1991) come indicato in Figura 1. Il piano prende l'avvio dal sistema di motivazioni espresse a livello nazionale e le trasforma in un atto amministrativo attraverso cui gli obiettivi nazionali e regionali vengono riportati a misure e interventi



02 | Il rapporto tra documenti nazionali e regionali di trasporto terrestre (MOT, 2015, p. 39)
The relation among national and regional land transport documents (MOT, 2015, p. 39)

(Hunter, 1965; North, 1955; Owen, 1964). The second view treats this relation permissive arguing that economic development is not a deterministic process and that transportation, in itself, does not produce directly productive activities (Cootner, 1963; Fogel, 1964; Hawkins, 1962). The third view states that transport investment may have negative impacts on economic growth (Hirschman, 1958; Wilson, Bergmann, Hirsch, & Klein, 1966). This view argued that an overinvestment in transport infrastructure inhibits economic growth by relocating economic activities in the periphery of cities that leads to drastic decline in per capita income of the original area. The literature, therefore, shows that the relation between advancing urban roads infrastructure and achieving economic growth is an unsettled question. This question

operativi rispondenti ai desiderata espressi a scala locale (S75). Il piano di distretto definisce inoltre l'interfaccia politica tra la struttura teorica che sostiene il sistema di motivazioni e le risorse naturali e fisiche del contesto (S31). Il piano a lungo termine del distretto esprime le richieste della comunità rispetto all'autorità locale (NZG 2002 Schedule 10). Questo piano, a esempio, guida «sia i programmi che i progetti a lungo termine e definisce il collegamento logico tra le scelte strategiche e la pianificazione» (KCDC, 2014). Attraverso i piani di distretto, le direttrici definite nell'ambito della politica nazionale e la visione a scala regionale, fissata dal Regional Land Transport Plans, si saldano insieme, dando consistenza operativa alle giustificazioni di tipo tecnologico, economico, politico ed estetico.

La superstrada da MacKays a Peka Peka – un'analisi delle policy

Nel contesto del quadro politico e amministrativo delineato, è importante capire come le giustificazioni economiche sono state utilizzate e percepite nel progetto della M2PP. La decisione della costruzione delle sette Roads Of National Significance (RONS) della Nuova Zelanda è stata annunciata nel corso del 2009, dando risalto alla condizione di priorità assegnata all'investimento economico per queste strade, individuate come vie di comunicazione essenziali per lo sviluppo del Paese (NZTA, 2011b). Il Wellington Northern Corridor (WNC) è uno dei sette RONS, e la M2PP è una delle sue otto sezioni (NZTA, 2011a). Il tracciato della M2PP è descritto in Figura 3.

03 |



03 | Il percorso proposto per la M2PP (elaborazione dell'autore sulla base della NZTA, 2011c)
The proposed M2PP route (Prepared by the author based on NZTA, 2011c)

La M2PP è una superstrada di sedici chilometri che si sviluppa dal nord di Mackays Crossing fino alla Peka Peka Road (NZTA, 2013). Il progetto è in fase di realizzazione, con l'obiettivo di essere completato entro la metà del 2017 (ibid). Attraverso la lettura delle figure 1 e 2, si può analizzare il processo di giustificazione adottato per la costruzione della rete stradale confrontando le motivazioni prodotte a livello nazionale, regionale, distrettuale, al fine di stabilire le modalità con cui l'attuale politica dei trasporti giustifica la costruzione della M2PP in base agli obiettivi di crescita economica.

A livello nazionale, infatti, le motivazioni di tipo economico costituiscono un obiettivo strategico in diversi documenti, per esempio: «The government's priority for its investment in land transport is to increase economic productivity and growth in New Zealand. Quality land transport infrastructure and services are an essential part of a robust economy» (NZ Government, 2009). La clausola 31 del Government Policy Statement on Land Transport (GPS 2009) definisce il ruolo istituzionale del Land Transport Management Act (LTMA 2003) come documento di indirizzo del GPS stesso (NZG, 2009; NZG, 2003). La volontà politica del documento si basa sulla triangolazione di tre elementi prioritari che sintetizzano le quattro categorie di motivazioni su menzionate (tecnologico, politico, economico ed estetico) e che sono riportati sia nel GPS 2012 che in quello del 2015 assegnando «le priorità della crescita economica, della produttività, della sicurezza stradale e del rapporto qualità-prezzo» (MOT, 2015). Il National Infrastructure Plan (NIP), in particolare, in forma di vision indica la crescita economica come obiettivo principale dell'espansione delle infrastrutture stradali in Nuova Zelanda (NZG, 2011). Analogamente anche il New Zealand Energy Stra-

is underpinned by an analysis of the National-led government's political ambitions to be part of the first world by advancing massive infrastructure associated with them. In this regard, Flyvbjerg (2014) identifies four areas – called 'sublimes' – seducing the decision-makers to initiate mega projects on the basis of economic, technological, political and aesthetic justifications in disregard of the contextual and practical challenges associated with them.

Theoretically, these sublimes not only yield the research framework but also provide the scientific context in which the analysis was carried out. Document analysis and semi-structured interviews have been used as research methods. Accordingly, a policy analysis has been done in which the government's perceptions of the M2PP bene-

fits have been analysed in comparison to the perceptions of the experts, the politicians and the local residents.

Land transport policy and planning at national level

The Government Policy Statement on Land Transport (GPS) is the main document that sets out New Zealand's strategic and policy goals for land transport, as well as the investment direction necessary to achieve them (MOT, 2015, p. 1). Improving land transport for enhanced productivity of wider economy is the main thrust of the GPS 2015 (p.4). Under the LTMA 2003, the GPS provides the government's guidelines on land transport investment over the next ten years. The GPS provides land transport funding for various activity classes such as roads, public transport and Regional Land Transport Plans

tegy and il NZEECS contengono motivazioni di tipo economico e tecnologico (EECA, 2011).

A livello regionale, la ricerca ha esaminato cinque documenti principali quali RLTP, RLTS, RPTP, nonché il piano a lungo termine e il piano annuale, in cui si riportano motivazioni di tipo economico per giustificare la creazione della M2PP come elemento cardine della *vision* di sviluppo regionale per l'area di Wellington (GWRC, 2015). In particolare, nel RLTS si afferma la necessità di: «(pervenire a) un'economia forte, migliorando l'efficienza nella mobilità delle persone» (GWRC, 2012), come priorità strategica della regione di Wellington. La relazione tra la costruzione di M2PP e il traguardo della crescita economica è riportata in altri, ulteriori documenti a livello distrettuale, ad esempio: «The MacKays to Peka Peka segment is well underway with fleets of earthmoving machinery giving shape to a national road that is expected to bring economic benefits to Kāpiti» (KCDC, 2014).

È evidente che le motivazioni politiche contenute nei documenti di livello nazionale determinano un effetto a cascata sulle ragioni adottate a livello regionale e a livello distrettuale, come indicato in Figura 1. L'analisi della tipologia di giustificazione a supporto delle scelte della politica dei trasporti è stata ulteriormente approfondita attraverso le interviste condotte su tre distinti gruppi di stakeholders: i tecnici esperti, i residenti ed i politici. Gli esperti, in via generale, hanno appoggiato la tesi secondo cui la costruzione dell'asse stradale della M2PP determinerà condizioni per la crescita economica e per l'aumento della produttività. Nel dettaglio si riscontrano posizioni che evidenziano la possibilità di dover interagire con effetti di crescita economica «pianificati e non pianificati» (Expert 1), mentre altri evidenziano un

«vantaggio strategico» (Expert 2), nel «cambiamento di uso del suolo» (Expert 4). Un terzo gruppo sostiene le motivazioni che il nuovo asse stradale determinerà «un risparmio nei tempi di spostamento» (Expert 3). Per alcuni esperti le infrastrutture per il trasporto sono molto utili nel promuovere la crescita economica «in accordo con le politiche del governo» (Expert 1), mentre per altri, tutte le infrastrutture determinano l'aumento della crescita economica (Expert 4). L'analisi dei dati evidenzia che le ragioni che giustificano la costruzione della M2PP, basate soprattutto sull'analisi economica dell'investimento infrastrutturale, sono state affrontate sia dai politici, che dai residenti, che dai media. I documenti di riferimento per la valutazione economica della M2PP sono tre: i due rapporti SAHA del 2009 e 2010 e lo scoping realizzato da Alliance M2PP (Alliance, 2010; SAHA, 2009, 2010). La valutazione del SAHA (2009) indica che tre delle sette nuove infrastrutture stradali, concepite nel quadro del RONS, hanno un rapporto costo-beneficio negativo, tra queste anche la M2PP, in quanto facente parte della più ampia WNC. Questo rapporto non è stato mai pubblicato dal governo, forse perché non supporta sufficientemente la strategia connessa al RONS (Pickford, 2012). Nell'ambito della discussione in atto, con posizioni a favore e contro, si riportano qui le opposizioni avanzate da alcuni abitanti in merito alle giustificazioni economiche proposte a sostegno del progetto: «Wakanae is not an export based area; therefore the concept of an export based economy is not valid for the Kapiti area ... understand the problem and solve the problem ... do not jump into the solutions before you really understand the problem» (Resident 1).

Un altro abitante rifiuta le motivazioni del governo, sospettando l'esistenza di altre motivazioni nascoste dietro la facciata ufficiale

(RLTPs). There are seven other key documents defining the transport policy and investment direction in New Zealand (MOT, 2015, p. 42): Connecting NZ (CNZ), Business Growth Agenda (BGA), National Infrastructure Plan (NIP), New Zealand Energy, Efficiency and Conservation Strategy (NZEECS) 2011-2016, Safer Journeys Strategy (SJS): New Zealand's Road Safety Strategy 2010-2020, Intelligent Transport Systems (ITS) Technology Action Plan 2014-18, and, Public Transport Operating Model (PTOM). The Statement of Intent (SIT) and the Briefing to Incoming Minister (BIM) are some other relevant documents. An analysis of these documents reveals that all seven documents, in general, provide technological, economic, political and aesthetic justifications for building roads one way or the other.

Land transport policy and planning at regional level

Land transport policy and planning at the regional level is usually governed by three documents (GWRC, 2013): the Regional Land Transport Strategy (RLTS) and the Regional Public Transport Plan (RPTP), and the RLTP. The relation among various national and regional level policy documents is shown by Figure 2. In accordance with the LGA 2002, the Greater Wellington's Long Term Plan and Annual Plans provide public transport expenditure and funding levels (GWRC, 2011, p. 36). Through these documents, various technological, economic, political and aesthetic justifications have a hierarchical effect on the evolution of a regional transport vision (GWRC, 2015, p. 35). Various categories of national level justifications give rise to the regional level

theme 'transport inefficiencies lead to suppressed regional economic growth and productivity' (GWRC, 2015, p. 35). As a step forward this theme provides a regional level justification to acquire efficient and reliable access and movement for people and freight. This argument then takes the shape of three sub-themes: 1- a high quality reliable public transport network, 2 - a reliable and effective strategic road network, and 3 - an effective network for the freight movement. All national level technological, economic, political and aesthetic justifications are concentrated into the sub-theme 2 justifying that roads expansion is a pre-requisite for achieving economic growth. Based on sub-theme 2, primarily focusing on expanding strategic roads network, a region's transport vision is framed in which the objective of achieving economic growth remains central. The

regional visions have a further hierarchical effect on the district or city level transport policymaking.

Land transport policy and planning at district level

The district or city level transport policy revolves around three main documents: a district plan, long term plan and annual plan. A district plan primarily emanates out of the RMA 1991 as shown by Fig. 1. It transforms the technological, economic, political and aesthetic justifications into a legal local framework by operationally dissipating national and regional level objectives into local objectives (s75). A district plan also establishes a policy interface between various justifications and the natural and physical resources of the district (s31). A Long Term Plan provides the community outcomes for the local authority's dis-

dello sviluppo economico legato alle RONS: «They [government] are still arguing that these roads will create economic growth ... it seems to become an article of faith, this is what they believe ... to me there is something else going on behind the scene to justify these very large expenses, something, 10 or 11 billion dollars to be spent on several roads [RONS], benefits are less than costs» (Resident 2).

Le opinioni degli esperti e dei residenti evidenziano come la specificità della realtà locale sia stata messa in secondo piano, o addirittura trascurata, nel motivare la costruzione della M2PP. Le contestazioni da parte del contesto derivano, infatti, dal mancato coinvolgimento degli abitanti e dei partiti di opposizione nella fase di avvio del progetto delle RONS e della M2PP. Alcuni partiti di opposizione, ad esempio, contestano categoricamente la base stessa delle giustificazioni economiche, sostenendo che «il governo non dispone di dati sufficienti per giustificare la costruzione di M2PP-RONS» (Politico 1).

I risultati provenienti dall'esame dei documenti e dalle interviste realizzate indicano un ampio divario di posizione tra le giustificazioni economiche presentate dal governo e la sua percezione da parte dei residenti locali e dai partiti politici. Di conseguenza, la percezione degli abitanti non sono cambiate nel corso del tempo.

A livello strategico, la mancanza di una consultazione preliminare con le parti interessate ha creato diversi argomenti di contestazione che competono, in efficacia e validità, con quelli proposti dal governo nazionale, rafforzando la percezione che le RONS siano un progetto motivato politicamente e che la M2PP non porterà né crescita economica, né maggiore produttività per gli abitanti di Kapiti.

trict (NZG, 2002 Schedule 10). The plan, for example, 'guides both the long term programme and projects and the linkages between key strategies and plans' (KCDC, 2014). The policy direction set by various national-level technological, economic, political and aesthetic justifications and the regional vision set by the RLTP are, this way, advanced into micro level operational plans at the city or district level.

MacKays to Peka Peka expressway – a policy analysis

Against the backdrop of this policy framework, it is important to understand how economic justifications were perceived and advanced in the M2PP project. New Zealand's seven initial RONS were announced in 2009 in which priority was set for investments in these roads as being most impor-

tant transport routes (NZTA, 2011b). WNC is one of the seven RONS in which M2PP is one of its eight sections (NZTA, 2011a). The proposed M2PP route is shown by Figure 3. M2PP is a sixteen kilometre long expressway from north of MacKays Crossing to Peka Peka road (NZTA, 2013). The project is under construction aimed to be completed by mid-2017 (ibid). By comparing Figures 1 and 2, the advancement of economic justifications may be analysed at the national, regional, district and project levels to determine how the current land transport policy justifies achieving economic growth by building M2PP. At the national level, economic justifications are present as a strategic objective in several documents, for example:

“The government's priority for its investment in land transport is to increase economic productivity and

Conclusioni

Le giustificazioni economiche avanzate dal governo nazionale sono state trasferite dal livello nazionale a quello di progetto, secondo un processo a cascata coerente con il sistema politico e amministrativo del Paese. In questo quadro, le domande relative alla utilità/appropriatezza dell'investimento infrastrutturale delle RONS sono state sostanzialmente trascurate. Motivare in termini oggettivi un progetto di tale importanza rimanda infatti alla produzione di una base di dati robusta che sia in grado di verificare puntualmente le diverse categorie di giustificazione addotte. Nel caso in cui l'urgenza e la necessità dell'intervento non fossero stati compatibili con i tempi e la spesa necessari alla realizzazione degli studi di fattibilità, il governo avrebbe dovuto dare avvio ad un'ampia campagna di consultazione pubblica, considerando il coinvolgimento di soggetti terzi come un segno distintivo della decisione politica. Viceversa la scelta di costruire la M2PP deriva soprattutto da considerazioni di carattere tecnico-strategico, come il BCR, che hanno creato risentimento nella popolazione locale e nei partiti di opposizione. Questo approccio ha ignorato le resistenze locali connesse alla M2PP poiché, apparentemente, non hanno alcun impatto dal punto di vista economico anche se, in altri contesti, queste stesse questioni si sono rilevate non poco importanti. Si osserva, inoltre, che il punto di vista dei tecnici esperti, basato su metodologie analitiche e dati quantitativi, non rispecchia quello degli abitanti che considerano le problematiche locali con uno sguardo soggettivo e qualitativo. In particolare le infrastrutture stradali ingenerano problemi relativi alla mobilità delle persone, alla separazione fisica di aree e di comunità, alla modifica del paesaggio, la riduzione del BCR che vengono percepiti dagli abitanti come questioni importanti che non possono

growth in New Zealand. Quality land transport infrastructure and services are an essential part of a robust economy' (NZ Government, 2009, p. 1).

Clause 31 of the GPS 2009 provides the statutory role of the LTMA 2003 as a guide shaping the direction of the GPS (NZ Government, 2009; NZG, 2003). The policy direction is based on three triangular priorities containing all four categories of justifications both in the GPS 2012 and 2015: 'prioritising economic growth and productivity, road safety and value for money' (MOT, 2015, p. 1). The NIP specifically lays the foundations of economic justifications in the form of vision suggesting economic growth as the main objective behind expanding roads infrastructure in New Zealand (NZG, 2011). The New Zealand Energy Strategy and NZEECS are also full of economic and technological justifications (EECA, 2011, p. 3).

At the Wellington regional level, five main documents advance economic justifications such as RLTP, RLTS, RPTP, long term plans and annual plans. Several justifications constitute the Wellington regional vision connecting M2PP with the regional transport network to achieve economic growth and productivity (GWRC, 2015, p. 15). The Wellington regional economic considerations, as contained in the RLTS, are full of justifications to build M2PP (GWRC, 2010, p. 57). 'A strong economy by enhancing the efficient movement of people' is the Wellington region's strategic priority (GWRC, 2012, p. 56). The relation between building M2PP and achieving economic growth has also been justified in several district level documents as well, for example:

The MacKays to Peka Peka segment is well underway with fleets of

essere ignorate. La mancanza di un quadro di riferimento strategico nel GPS 2009 lascia pensare che il governo della Nuova Zelanda, a quel tempo, non abbia avuto a disposizione analisi rigorose del contesto, da utilizzare come base logica per la programmazione dell'intervento delle RONS, con la conseguenza che esiste il rischio che, in assenza di dati affidabili, la costruzione della M2PP costerà più del valore dei benefici attesi. L'analisi delle politiche a livello nazionale, regionale e locale delinea una comune tendenza a trascurare le questioni significative e i valori legati al contesto. Si evidenzia, inoltre, che i costi della M2PP sono stati sottovalutati in virtù del valore assertivo attribuito alle giustificazioni economiche avanzate dal governo. Sulla base dei risultati dello studio, si sostiene che la politica condotta in Nuova Zelanda per la promozione delle infrastrutture stradali non tiene in conto le richieste del contesto locale. Le giustificazioni di crescita economica, messe a supporto della motivazione delle politiche di trasporto sono deboli. Si rinviene, viceversa, la necessità di considerare seriamente le questioni specifiche del contesto così che il processo decisionale circa la costruzione della M2PP potrebbe affrontare questioni e valori che, finora, non sono stati messi in relazione con la crescita economica.

Riconoscimenti

Si ringraziano i Dottori Imran Muhammad e Christine Cheyne per il loro importante supporto.

earthmoving machinery giving shape to a national road that is expected to bring economic benefits to Kāpiti (KCDC, 2014).

It is evident that the national level policy justifications have a hierarchical effect on the regional level justifications which finally passes on to the district level as shown in Figure 1. The advancement of various justifications was further explored during the interviews from three distinct groups of stakeholders: the experts, the residents and the politicians. The experts generally supported the argument that M2PP will bring economic growth and productivity. Some experts related 'planned and unplanned consequences' with the M2PP related economic growth (Expert 1) while others saw 'strategic advantage' (Expert 2) in terms of 'land use changes' (Expert 4) and 'travel time savings' (Expert 3).

To some experts 'infrastructures are very helpful in promoting economic growth' depending on the government's policies (Expert 1) while to others all infrastructures increase economic growth (Expert 4). The data analysis suggests that economic justifications behind M2PP have been challenged by the politicians, the residents and the media. These justifications have been partly based on the investment and economic assessment of the M2PP. Three documents are central in reviewing the investment and economic assessment of M2PP: the SAHA reports 2009 and 2010 and the Alliance M2PP scoping report (Alliance, 2010; SAHA, 2009, 2010). SAHA (2009, p. 33) indicates that three of the seven RONS had negative returns including M2PP as part of WNC. The government never published this report possibly because it did not suffi-

REFERENCES

- Alliance (2010), *MacKays to Peka Peka Scoping Report*, Alliance, Wellington, NZ.
- Cootner, P. H. (1963), "The Role of the Railroads in United States Economic Growth", *The Journal of Economic History*, Vol. 23, pp. 477-521.
- EECA (2011), "The New Zealand Energy Strategy 2011-21 and the New Zealand Energy Efficiency and Conservation Strategy 2011-16", available at: <https://www.eeca.govt.nz/assets/Resources-EECA/nz-energy-strategy-2011.pdf> (accessed 12 January, 2016).
- Flyvbjerg, B. (2014), "What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview", *Project Management Journal*, Vol. 45, pp. 6-19.
- Fogel, R. W. (1964), *Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History*, Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Gauthier, H. L. (1970), "Geography, transportation, and regional development", *Economic Geography*, Vol.46, pp. 612-619.
- GWRC (2010), "Wellington Regional Land Transport Strategy 2010-40", available at: <http://www.gw.govt.nz/assets/Transport/Regional-transport/RLTS/RLTS2010-docs/WRLTS-2010-2040-Doco-WEB.pdf> (accessed 10 January, 2016).
- GWRC (2011), "Wellington Regional Public Transport Plan 2011-2021", available at: <http://www.gw.govt.nz/assets/Transport/Regional-transport/RPTP/finalapprovedpre-publishedplanpdf.PDF> (accessed 10 September, 2015).
- GWRC (2012), "GWRC Long-Term Plan 2012-22", available at: <http://www.gw.govt.nz/assets/Plans--Publications/LTP-2012-22/Long-Term-Plan-2012-22.pdf> (accessed 2 February, 2013).
- GWRC (2013), "Plans, policies and publications", available at: <http://www.gw.govt.nz/plans-policies-and-publications/> (accessed 2 February, 2013).

ciently support RONS (Pickford, 2012, p. 1). In this backdrop of arguments for and against the economic justifications, some local residents opposed the economic justifications: 'Wakanae is not an export based area; therefore the concept of an export based economy is not valid for the Kapiti area ... understand the problem and solve the problem ... do not jump into the solutions before you really understand the problem' (Resident 1). Another Kapiti resident also opposed the government justifications suspecting some 'behind the scene' power advancing RONS: 'They [government] are still arguing that these roads will create economic growth ... it seems to become an article of faith, this is what they believe ... to me there is something else going on behind the scene to justify these very large expenses, something, 10 or 11

billion dollars to be spent on several roads [RONS], benefits are less than costs' (Resident 2).

The views of the experts and the local residents indicate that the contextual issues were neglected in linking M2PP with economic growth and productivity argument. The real contextual issues are related with the non-participation of the local residents and the opposition political parties in initiating the very concept of RONS and the M2PP. Some opposition political parties categorically challenged the very basis of the economic justifications arguing that the government does not have necessary data to justify building M2PP-RONS (Politician 1). The data from documents and interviews indicate a wide political gulf between the economic justifications presented by the government and its perception by the local residents and the political

GWRC (2015), "Wellington Regional Land Transport Plan 2015", available at: <http://www.gw.govt.nz/assets/Transport/Regional-transport/Wgtn-RLTP-2015.pdf> (accessed 14 December, 2015).

Hawkins, E. K. (1962), *Roads and road transport in an underdeveloped country: a case study of Uganda*, Hawkins, HM Stationery Office.

Hirschman, A. O. (1958), *The strategy of economic development*, Yale University Press, New Haven.

Hunter, H. (1965), Transport in Soviet and Chinese development. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 14, pp. 71-84.

KCDC (2014), "KCDC Annual Plan 2014-15", available at: <http://www.kapiticoast.govt.nz/contentassets/0eabb91ce79641019d3f4a8ee7d4017a/annual-plan-2014-15-part-one.pdf> (accessed 7 November, 2015).

MOT (2015), "Government Policy Statement on land transport 2015/16-2024/25", available at: <http://www.transport.govt.nz/assets/Uploads/Our-Work/Documents/GPS-2015.pdf> (accessed 7 December, 2015).

North (1955), "Location theory and regional economic growth", *The Journal of Political Economy*, Vol. 63, pp. 243-258.

NZ Government (2009), "Government Policy Statement on Land Transport Funding 2009/10 - 2018/19", available at: <http://www.transport.govt.nz/news/newsevents/Documents/Final-GPS-May-09.pdf> (accessed 11 February, 2010).

NZG: Local Government Act 2002 (2002).

NZG: Land Transport Management Act 2003 (2003).

NZG (2011), "National Infrastructure Plan", available at: <http://www.infrastructure.govt.nz/plan/2011/nip-jul11.pdf> (accessed 15 March, 2012).

NZTA (2011a), "Consultation summary report: technical report 3", available at: <http://www.nzta.govt.nz/projects/mackays-to-peka-peka-application/docs/technical-report-3.pdf> (accessed 15 March, 2012).

NZTA (2011b), "Design philosophy statement: technical report 1", available at: <http://www.nzta.govt.nz/projects/mackays-to-peka-peka-application/docs/technical-report-1.pdf> (accessed 15 March, 2012).

NZTA (2011c), "WNC route", available at: <http://www.nzta.govt.nz/network/projects/wellington-northern-corridor/img/wellington-northern-corridor.jpg> (accessed 15 March, 2012).

NZTA (2013), "About the project", available at: <http://www.nzta.govt.nz/projects/mackays-to-peka-peka-application/index.html> (accessed 1 January, 2013).

Owen, W. (1964), *Strategy for mobility*, Brookings Institution, Washington.

Pickford, M. (2012), *Roads of National Stupidity*, Pickford, Kapiti.

SAHA (2009), *Roads of National Significance: economic assessments review*, SAHA, Wellington, NZ.

SAHA (2010), "Roads of national significance: economic assessments review", available at: <http://www.nzta.govt.nz/resources/rons-economic-assessment-2010-05/docs/full-report.pdf> (accessed 14 May, 2012).

Wilson, G., Bergman, B., Hirsch, L., & Klein, M. (1966), *The impact of highway investment on development*, Greenwood Press, Westport.

parties. As a result, the perceptions of local people have not changed over time. Lack of consultation with the stakeholders at the strategic level has created several competing arguments questioning the validity of the justifications advanced by the National-led government. This creates counter-justifications strengthening the arguments that RONS were politically motivated and that M2PP will not bring economic growth and productivity for the Kapiti people.

Conclusion

The economic justifications advanced by the National-led government have been dissipated from the national to the project level in a systematic policy framework. In this framework the neglected issue is the question 'whether RONS be initiated or not'. If they are to be initiated, they should have been ac-

companied by robust data to support all categories of justifications. If they were to be built immediately without waiting for data collection and analysis, an extensive political and public consultation should have been the hallmarks of the policy direction. The M2PP policy direction has been mainly determined by technical tools such as the BCR and the strategic fit criteria which have created resentment among the opposition parties and the local residents. This approach has ignored the contextual policy issues of M2PP which apparently do not have any impacts on economic growth but practically these issues matter in other cases and contexts as well. It may be observed that the experts approach based on quantitative methodologies is very different from local peoples' approaches who view their contextual issues very differently. These is-

suess, such as displacement of people, community severance, changed landscape, and lower BCR, are indeed significant issues which pose contextual challenges in relating M2PP with economic growth. These issues need to be addressed and should not be overlooked. The absence of a strategic context in the GPS 2009 indicates that the New Zealand government did not have reliable data at that time to build RONS. A policy analysis at the national, regional and local levels suggests different policy trends in which contextual issues and values remain significantly neglected. The policy analysis indicates that the M2PP costs have been underestimated whereas the economic justifications have been advanced in an assertive manner. Based on these findings, it is argued that New Zealand policy on advancing roads infrastructure ignores con-

textual challenges. Without a reliable data, building M2PP will cost more than the benefits accrued. The justifications of the current land transport policies for achieving economic growth are weak. There is a need to seriously take the contextual issues on board so that the M2PP decision-making could address the issues and values which have, hitherto, not been able to make their place in connecting M2PP with economic growth.

Acknowledgments

The help of Dr Imran Muhammad and Dr Christine Cheyne is deeply acknowledged.