

Wiesław Starowicz

# Założenia europejskiej Zielonej księgi dla transportu publicznego

**Komitet Polityczny programu CIVITAS Caravel (Policy Advisory Committee) podjął inicjatywę opracowania Zielonej księgi dla transportu publicznego. Założenia do niej przyjęte zostały w maju 2007 r. na posiedzeniu w Brukseli. Przekazano je oficjalnie wiceprzewodniczącemu Komisji Europejskiej, komisarzowi ds. transportu Panu M. Jacques Barrot. Na podstawie tych założeń w połowie 2007 r. zostanie przygotowany tekst Zielonej księgi. W artykule przedstawiono ostateczną wersję założeń.**

Zielona księga dla transportu publicznego Unii Europejskiej powstaje w czasie, kiedy obserwuje się radykalną zmianę w całej kulturze przystosowania transportu do współczesnego życia miejskiego.

Miasta skupione w programie CIVITAS zwracają się do Unii Europejskiej, aby Zielona księga dla transportu publicznego w sposób jasny, jednoznaczny i stanowczy wyrażała wsparcie dla konieczności zredukowania liczby prywatnych samochodów w miastach, zwiększenia korzystania z transportu publicznego, poruszania się pieszo i jeżdżenia na rowerze, a także zmniejszenia intensywności niepotrzebnego poruszania się po mieście. Te wymagania nie tylko zmieniają sposób korzystania z transportu, ale też są podstawą do przededefiniowania pojęcia „mobilności”. Spowodują one większą mobilność lokalną i wprowadzą nowe metody dostępu do działań, które nie spowodują zwiększenia pracy przewozowej.

Aby osiągnąć tak sformułowany cel, Unia Europejska będzie musiała postawić na rozszerzenie kompetencji oraz zakresu działania władz lokalnych i miejskich, które muszą mieć kontrolę nad finansowaniem, źródłami dochodu i odpowiednimi regulacjami prawnymi w sektorze usług transportowych, w tym również usług logistyki miejskiej (przewozów ładunków). Miasta powinny być władne wprowadzać w życie odpowiednie środki zarządzania, takie jak na przykład opłaty drogowe, a także powinny mieć w zakresie swoich kompetencji możliwość stosowania innych metod kontroli ruchu drogowego oraz zarządzania popytem na podróże, jako alternatywnych do opłat drogowych.

Miasta oczekują od Komisji Europejskiej stanowczego oświadczenia w sprawie zasady, że wdrażanie takiej polityki nie stoi w sprzeczności z unijnymi celami uczciwej konkurencji i wolnego rynku oraz że przyczyni się do wzrostu ekonomicznego i poprawy środowiska naturalnego.

Rezultatem takiej polityki będzie zmiana sposobu życia na mniej zależny od samochodów, co w konsekwencji przyniesie korzyści nie tylko zdrowotne, ale także środowisku, dodatnio wpłynie na funkcjonowanie życia, wydajność transportu, jakość życia oraz wzrost gospodarczy.

Miasta skupione w programie CIVITAS chcą wdrażać zrównoważoną politykę transportową, która chroni środowisko naturalne i przyczynia się do bardziej efektywnego życia miejskiego o wy-

sokiej jakości. Działania te mają też na celu rozwój centrów miast tak, aby były one zdrowym i bezpiecznym otoczeniem człowieka, nie zdominowanym przez ruch samochodowy.

## Podstawowe cele polityki miast

Miasta stanowią centrum i siłę napędową rozwoju społecznego, a ich znaczenie zwiększa się, a nie zmniejsza.

Miasta w Europie, podobnie jak wszystkie miejskie aglomeracje na świecie, stoją w obliczu zasadniczego problemu, jakim jest podejście do polityki transportowej. Z jednej strony obserwuje się związek między gospodarczą prosperitą a swobodą poruszania się i wzrostem ruchu ulicznego. Z drugiej strony można dostrzec, że przestrzeń uliczna w miastach zawsze będzie cenna i ograniczona. Intensywniejszy, niż pozwala na to wydajność ulic, ruch drogowy powoduje zagęszczenie i zatłoczenie, a to stanowi barierę dla wzrostu gospodarczego, podwyższa koszty prowadzenia interesów, powoduje zniszczenie środowiska naturalnego oraz obniża jakość życia.

W przeszłości często zakładano, że miasta muszą tolerować i ułatwiać ciągle rosnący ruch uliczny, aby móc osiągać postęp gospodarczy. Dziś uważa się, że takie stwierdzenie jest po prostu nieprawdziwe. Miasta muszą i mogą oddzielić zwiększenie intensywności ruchu drogowego od wzrostu gospodarczego. Jeśli takie założenie nie znajdzie się w Zielonej księdze, to nie spełni ona swoich głównych celów.

Mamy obowiązek chronić nasze miasta i ich mieszkańców przed negatywnymi konsekwencjami gospodarczymi i środowiskowymi nadmiernego ruchu drogowego, a jednocześnie ułatwiać im swobodny dostęp do działań, towarów i usług niezbędnych dla zachowania dobrej jakości życia. A zatem istnieje potrzeba, aby w Zielonej księdze znalazło się jednoznaczne stwierdzenie, że głównym zadaniem dla polityki zrównoważonego transportu miejskiego jest zapewnienie lepszego dostępu do możliwości, wykorzystując inne środki niż tylko zwiększenie przewozów.

Ta generalna zasada wymaga nowej definicji pojęcia „dostępność” oraz wytycznych, jak osiągnąć ten cel.

W rzeczywistych okolicznościach, w jakich znajdują się europejskie miasta, zadaniu zwiększenia wzrostu gospodarczego i odnowienia mniej rozwiniętych terenów miejskich stoi na przeszkodzie zagęszczenie ruchu i degradacja środowiska. A zatem jest istotną sprawą znalezienie sposobów zapewnienia dobrego dostępu do działań, towarów i usług, ekonomicznego wykorzystywania paliw, zasobów i pojazdów, a także zredukowania negatywnych wpływów.

## Nowa kultura mobilności

Potrzebna jest nowa interpretacja pojęcia „mobilność” i inne rozumienie jej znaczenia w codziennym życiu.

Sposób i styl życia ma bezpośredni i pośredni wpływ na transport – bezpośredni, jeśli chodzi o wybór środków komunika-

cji, a pośredni jeśli chodzi o sposób bycia w mieście, na przedmieściach i na terenach wiejskich. Musimy lepiej zrozumieć, jakimi pobudkami kierują się poszczególne osoby wybierając rozmaite środki transportu. Niektóre zmiany w sposobie poruszania się po mieście dają się już zauważyć, np. więcej ludzi jeździ na rowerach, a motywacją ku temu jest lepsza kondycja fizyczna i zdrowie. Mówiąc szerzej, nowa kultura mobilności polega także na włączeniu nowych partnerów w rozwijanie i wyrażanie polityki transportu miejskiego, np. firm ubezpieczeniowych, pracodawców, developerów, itd.

Można czerpać przykład z przemysłu motoryzacyjnego, gdzie promocja samochodów nie polega na przedstawianiu go jako narzędzia transportu, a jako części stylu życia. Musimy stwierdzić, że budżet na reklamowanie każdego dużego producenta samochodów wykracza daleko poza możliwości finansowe programu miast CIVITAS. Ale program CIVITAS ma silne podstawy, co wynika z praktyki we wprowadzaniu programu w życie i jego szerokiemu rozpowszechnianiu.

### Instrumenty polityki miast

Kiedy przyjmiemy, że „mobilności” mierzonej wielkością ruchu ulicznego nie wolno stosować jako miary sukcesu, możemy rozważyć szeroki wachlarz dostępnych instrumentów polityki, aby zapewnić transport dobrej jakości, zaspokajający wymagania podróży. Praca przewozowa przedsiębiorstw transportu zbiorowego może być właściwą miarą ruchu, ale złą miarą mobilności.

### Zmiana środka transportu

W warunkach życia miejskiego dotarcie do celu podróży oraz dostępność tego celu często są najłatwiejsze, kiedy korzysta się z transportu publicznego, albo kiedy pokonuje się tę odległość pieszo lub rowerem. W ten sposób więcej ludzi może dotrzeć do wybranego celu podróży. Nawet tam, gdzie geografia ruchu pozostaje niezmienną, mając do wyboru inne środki komunikacji możemy zwiększyć łatwość dotarcia do określonego celu i zmniejszyć zagęszczenie ruchu ulicznego. Zasada jest prosta – przestrzeń oraz inne zasoby przypisane każdemu ze środków transportu powinny odzwierciedlać ich relatywną skuteczność w wykorzystaniu niewystarczającej przestrzeni oraz ich zdolność do osiągnięcia najlepszych wyników pod względem ekonomicznym i środowiskowym. Skutkiem takiego podejścia będzie powiększenie ograniczonej przestrzeni miejskiej dla transportu publicznego dla ciągów ruchu pieszego i ścieżek rowerowych. Szersze ścieżki rowerowe i strefy dla pieszych są coraz bardziej rozpowszechnione i coraz bardziej wydajne. Ułatwienia dla rowerzystów, w tym specjalne pasy dla rowerów, są również niezwykle istotnym narzędziem zachęcania do zmiany nawyków komunikacyjnych.

### Transport publiczny

Wiele miast uznaje dziś, że jadące ulicami tramwaje czy usługi lekkiej kolei (kursujące w nowym systemie lub w ulepszonym systemie tradycyjnym) cieszą się popularnością wśród nowego pokolenia użytkowników transportu publicznego. Te środki transportu mogą przemieszczać bardzo wiele osób do centrum komercyjnego miasta i centrów handlowych. Tam, gdzie korzysta się częściej z autobusów niż z tramwajów (albo korzysta się także z autobusów), muszą one mieć zapewnioną odpowiednią przestrzeń drogową, o którą należy zabiegać z równą determinacją i wolą polityczną, jak w przypadku tramwajów. Na potrzebne in-

strumenty składają się wyznaczone pasy dla autobusów, preferencyjne zmiany kierunku ruchu, zsynchronizowana z prędkością autobusów sygnalizacja świetlna oraz łatwy dostęp do terenów zajmowanych przez inne pojazdy.

### Środki zmniejszania potrzeby ruchu samochodowego

Wymienione metody sprawiają, że schematy podróży stają się bardziej wydajne, co nie oznacza, że trzeba te schematy przyjmować z góry. Dobre rezultaty w poprawianiu jakości „mobilności” przynosi również ograniczenie poruszania się po mieście – pracować można w domu na komputerze połączonym siecią z komputerem w miejscu pracy, a zakupy można robić w sklepach internetowych. A to już zmiana stylu życia.

### Planowanie przestrzenne

Geograficzne połączenie punktów, gdzie zaczyna się podróż z punktami docelowymi zmienia się dynamicznie w odpowiedzi na proponowane ułatwienia oraz zmiany zachodzące na rynku, najczęściej dyktowane przez siły komercyjne, a nie przez plany rozwoju miasta. Planowanie przestrzenne daje szczegółowy wgląd w skutki wykorzystywania terenów na realizację potrzeb przewozowych. Przykładem może tu być takie wykorzystanie metod planowania zagospodarowania terenów (zarówno w planach strategicznych, jak i w planowaniu krótkookresowym), które przybliżają punkty wyjściowe do punktów docelowych podróży, zachowują dużą gęstość mniejszych obiektów lokalnych oraz preferują rozwój takich lokalizacji, które równie dobrze mogą być obsługiwane przez transport publiczny i pieszo.

### Opłaty

Doświadczenie zdobyte w takich miastach jak Sztokholm, Londyn oraz innych wskazuje, że istnieje duże zainteresowanie opłatami, które odzwierciedlają pełne koszty podróży jako instrumentem planowania transportu miejskiego. Nie wszystkie kraje wprowadzają takie inicjatywy do swoich systemów ustawodawczych. Unia Europejska powinna zachęcać państwa do tego, aby umożliwiły miastom stosowanie takich metod, jeśli uznają je za odpowiednie. Te metody stoją w zgodzie z zasadami uczciwej konkurencji i wydajności gospodarczej. Jednak takie podejście nie powinno być obowiązkowe. Są miasta, które wolą stosować tradycyjne metody zarządzania ruchem ulicznym, kontrolę parkowania, czy priorytetowe traktowanie skąpej przestrzeni drogowej. Oba podejścia są do przyjęcia. Potrzeba jednak europejskiego programu ramowego, który uznałby za wspólny cel ogólną potrzebę zredukowania ruchu ulicznego w miastach. Natomiast stosowane metody mogą różnić się w różnych miastach.

### Zmiana sposobu wykorzystania samochodów

Głównym elementem nowej kultury mobilności jest promowanie wspólnego korzystania z samochodu zamiast indywidualnie przez każdego właściciela pojazdu. Taka usługa jak samochód na telefon nie jest znana w wielu krajach europejskich, a uzupełniałaby transport publiczny i korzystanie z roweru. Nawet w Niemczech tylko 19% populacji wie o metodzie dzielenia się samochodem. Stwierdzono, że użytkownicy usługi dzielenia się samochodem częściej korzystają z transportu publicznego lub innych środków komunikacji nieszkodliwych dla środowiska. Skoro ta metoda może potencjalnie spowodować odzyskanie większej przestrzeni publicznej i poprawić jakość miejskiego życia, programy euro-

pejskie badań i doświadczeń powinny poświęcić jej więcej uwagi. Możliwe jest, że w krótkim czasie w Unii Europejskiej będzie ok. 3,8 mln osób wspólnie korzystających z samochodu, odzyska się przestrzeń zajmowaną przez 0,5 mln samochodów, co odpowiada 2500 ha zaparkowanych samochodów.

## Zmiany w zachowaniach i kulturze

Nie ma wątpliwości, że poza środkami technicznymi potrzebna jest zmiana zachowań i kultury, u podstawy których leżałoby nowe podejście do mobilności. Powinno ono brać pod uwagę nie tylko motywacje ekonomiczne, ale także emocjonalne i psychologiczne. Przemysł motoryzacyjny z powodzeniem wypromował wizerunek samochodu jako części ogólnego sposobu życia i to stanowi dziś barierę do wprowadzania zmian – miasta muszą przeciwstawić się temu za pomocą promowania takiej kultury, która przedstawia jakość życia nieosiągalną w przypadku nadmiernego używania samochodu. Istnieje nowy zestaw politycznych instrumentów, które odnoszą się do psychologicznych oraz informacyjnych aspektów nazywane niekiedy środkami „miękkimi” lub „inteligentnymi”. Najnowsze doświadczenia pokazują, że te środki mają o wiele większy potencjał, niż uprzednio sądzono, a przynoszą ogromne korzyści – zarówno zmieniają wybory w zakresie podróży, jak i pomagają zmieniać nastawienie ludzi do sposobu wykonywania podróży. Środkom tym niekiedy brakuje poparcia z powodu tradycji wykorzystywania twardych środków infrastrukturalnych. „Miękkie” środki są niezbędne i powinny być o wiele silniej wykorzystywane w ofercie transportowej.

Miasta będą musiały zastosować całą gamę instrumentów regulacyjnych, dbając przy tym, żeby żaden element nie osłabiał pozostałych. Inicjatywy, które skupiają się tylko na jednym lub dwóch obszarach nieszkodliwego dla środowiska transportu nie zakończą się powodzeniem.

W każdym przypadku decyzja o wykorzystaniu danego środka transportu powinna być podjęta ze znajomością pełnych kosztów (w tym także kosztów zewnętrznych, takich jak zatłoczenie i szkodliwość dla środowiska) oraz wszystkich korzyści (w tym także oddziaływania na komercyjną opłacalność centrów miejskich, zatrudnienie i procesy społeczne).

## Subsydiarność

Propozycje polityczne miast CIVITAS, sformułowane na spotkaniu w Nantes w 2005 r. stanowczo stwierdzają, że zasada subsydiarności nie powinna być wykorzystywana jako alibi lub usprawiedliwienie, które powstrzymałoby Unię Europejską przed ustaleniem polityki i wytycznych, które wspomagają działania na poziomie lokalnym. Miasta niekiedy napotykają sprzeciw wobec swojej polityki transportu zrównoważonego z powodu jej niezgodności z unijną polityką lub regulacjami prawnymi, na przykład w zakresie konkurencyjności lub uczciwego handlu albo ujednolicenia przepisów podatkowych.

Jasne, jednoznaczne oświadczenie Komisji Europejskiej na temat podstawowych zasad byłoby w tej sprawie bardzo pomocne.

Regulacje prawne, zapewniające nieszkodliwą dla środowiska równowagę w ruchu drogowym, a także stworzenie warunków do ochrony transportu publicznego przed nadmiernym zatłoczeniem, które wymagałyby od pojazdów redukcji szkodliwej emisji spalin nie stoją w kolizji z unijnymi zasadami konkurencji.

Siła gospodarek międzynarodowej, krajowych i regionalnych zależy od silnych miast, ponieważ to one stanowią jądro działalności gospodarczej, centrum życia społecznego i kulturalnego oraz podstawę demokratycznych struktur. Większość populacji mieszka na obszarach miejskich albo na terenach do nich przyległych. A większa część wszystkich podróży odbywa się albo na obszarach miejskich, albo między takimi obszarami.

Kwestia subsydiarności odnosi się także do problemu kontroli wszelkich dochodów, które pochodzą z systemu opłat (szersze niż jedynie opłaty drogowe). Najdogodniejsze warunki dla polityki transportu miejskiego zachodzą wtedy, kiedy te dochody pozostają do dyspozycji miasta i mogą zostać spożytkowane w taki sposób, aby całościowo wzmocnić mobilność, która w większości przypadków będzie wymagała ulepszeń w sektorze transportu publicznego oraz związanej z nim polityki zmniejszania ilości niepotrzebnego lub szkodliwego dla środowiska ruchu ulicznego.

Celem takich stwierdzeń jest zwrócenie uwagi, że Unia Europejska nie chce, aby jej własne zasady i polityka zrównoważonego rozwoju były stosowane niezgodnie z prawdą przez siły pozostające w opozycji do zrównoważonego transportu miejskiego. To przyniesie ogromną ulgę i wsparcie dla lokalnych polityków, którzy niekiedy spotykają się z krytyką wynikającą z niewiedzy wobec dobrej polityki transportowej. Chodzi o dążenie do przełamania stereotypów.

## Infrastrukturalne projekty Unii Europejskiej

Bywa, że rola Unii Europejskiej w zachęcaniu do prowadzenia polityki transportowej zrównoważonego rozwoju jest mylnie postrzegana przez opinię publiczną, ponieważ odnosi się wrażenie, że więcej przygotowuje się projektów (lub są ważniejsze od innych) nastawionych na rozwój regionalnych dróg, zwiększających ruch drogowy, niż urbanistycznych projektów nastawionych na redukcję ruchu samochodowego w miastach. Jednak nawet po transeuropejskiej sieci dróg w większości ruch drogowy na każdym ich odcinku odbywa się nie na potrzeby międzynarodowe, a na krótkich i średnich odcinkach, co wpływa na miasta i miasteczka położone na danym obszarze.

Należy oczekiwać przesunięcia w okazywaniu poparcia przez Unię Europejską, w tym także wsparcia finansowego z funduszy strukturalnych, na rzecz projektów urbanistycznych.

## Zdrowie, ekologicznie czyste pojazdy i paliwa alternatywne

Kwestie bezpieczeństwa drogowego są mocno osadzone w polityce transportowej, ale takie kwestie jak zdrowie, w tym także wpływ na zdrowie emisji gazów pochodzących z transportu, wymagają większej uwagi. W wielu europejskich miastach jakość powietrza jest zła. Oprócz wszystkich środków powodujących lepsze zarządzanie miejską mobilnością występuje zapotrzebowanie na samochody mniej zanieczyszczające powietrze. Miasta CIVITAS pilnie apelują, aby Komisja Europejska wyznaczyła normy Euro VI, które powinny zostać jak najszybciej wdrożone. Nie można dłużej czekać. Należy zwrócić szczególną uwagę na „nałogowych palaczy” – na te pojazdy, które w największym stopniu przyczyniają się do problemów związanych ze złą jakością powietrza w miastach. Chodzi o lekkie i ciężkie samochody dostawcze, samochody ciężarowe, a także autobusy. Potężne silniki dieslowe są głównym źródłem emisji cząstek stałych i tlenków azotu.

Niewielka proporcjonalnie liczba pojazdów odpowiada za większość problemów – samochody ciężarowe, autobusy i lżejsze samochody dostawcze stanowią nie więcej niż 10% wszystkich pojazdów w mieście, ale są sprawcami ponad 50% emisji tlenków azotu pochodzącej od miejskiego transportu.

Wyzwanie, jakim jest redukcja CO<sub>2</sub> powinno być podjęte nie tylko za pomocą środków technicznych (ekologicznie czyste pojazdy i alternatywne paliwa), ale też poprzez środki zmieniające zachowania i nawyki, zwłaszcza poprzez zmianę stylu miejskiego życia. W wielu miastach wspiera się takie regulacje prawne, które zezwalają na kontrolę emisji spalin samochodowych oraz warunków rynkowych, w tym zaopatrzenia, i które zachęcają producentów do rozwijania lepszych technologii motoryzacyjnych za rozsądną cenę.

Niekiedy występuje „nieumyślna konsekwencja” i jest rzeczą ważną, aby ten problem rozwiązać. W krótkim przedziale czasu np. mogą wzrosnąć koszty zakupu lub utrzymania autobusów czy tramwajów, co nałoży dodatkowe obciążenie finansowe na operatorów systemów transportu publicznego. Jest zrozumiałe, że z kwestią tą trzeba sobie poradzić w sposób, który zachowa zasadę uczciwej konkurencji między różnymi operatorami, ale może wystąpić pewne wypaczenie na niekorzyść pojazdów transportu publicznego w porównaniu z prywatnymi samochodami. Można ten problem rozwiązać, zapewniając, że regulacje prawne dotyczące kontroli emisji są powiązane z innymi punktami polityki transportowej, jak np. specjalne pasy dla autobusów, itd., a dzięki kombinowanym metodom osiągnie się w rezultacie ekologicznie „czystsze” pojazdy i większą wydajność operatorów transportu publicznego.

### Nowe państwa członkowskie

Cechą nowych państw członkowskich (to samo można powiedzieć o niektórych mniej rozwiniętych regionach starych krajów – członków UE) jest uboga infrastruktura, co jest spuścizną zaniedbań inwestycyjnych w przeszłości, a niekiedy też obecnych kłopotów gospodarczych. Jest więc uczciwą praktyką, aby kraje te otrzymywały proporcjonalnie więcej pomocy finansowej i by poświęcać im więcej uwagi. Nie oznacza to jednak, że miasta w krajach, które niedawno wstąpiły do Unii Europejskiej, należy zachęcać do podążania szkodliwą dla środowiska ścieżką, która okazała się niepomyślna na innych obszarach. Powinny one raczej otrzymać dodatkową pomoc, aby uniknęły błędów już popełnionych w przeszłości oraz aby zapewnić im możliwość rozwoju nieszkodliwej dla środowiska infrastruktury. Jest bowiem sprawą ważną, aby miasta w państwach, które są nowymi członkami Unii Europejskiej, rozwijały i poprawiały swoje systemy transportu publicznego, chroniły się przed nadmiernym wzrostem natężenia ruchu ulicznego oraz rozwijały przyjazne dla środowiska centra i tereny handlowe. Unia Europejska powinna przyznać, że w niektórych przypadkach taki rozwój może być dla nich bardziej kosztowny, przy mniejszym dostępie do lokalnych źródeł funduszy.

Wiele ważnych, nowych inicjatyw powinno mieć na celu pomoc w przekazaniu nowym członkom UE najlepszej wiedzy i doświadczeń ze strony zachodniej Europy, włącznie z informacjami o popełnionych przez nie wcześniej błędach i pomyłkach. Wiele miast w zachodniej Europie uważało, że najlepiej będzie się rozwijać poprzez częstsze korzystanie z samochodów. Dziś wiedzą, że pogłębiły one w ten sposób problemy, zamiast je rozwiązać. Niektóre z nowych państw – członków UE także sądzi, że najpierw

muszą zaspokoić potrzebę swoich obywateli dorównania zachodnim standardom w posiadaniu samochodów oraz w korzystaniu z nich, zanim stawią czoła problemom, jakie to spowoduje. Do tego potrzebna jest edukacja i dyskusja, nie tylko wdrożenie programów inwestycyjnych.

### Anomalie i różnice w systemach podatkowych

W niektórych krajach istnieje tradycja stosowania ulg podatkowych dla konkretnych rodzajów podróżowania, które dziś są bezużyteczne, jeśli mamy rozwijać w miastach politykę transportu nieszkodliwego dla środowiska. Przykładem jest ulgowe traktowanie samochodów firmowych (służbowych) i parkowania, co zachęca biznesmenów i kobiety do korzystania z samochodów częściej, niż jest to konieczne. Innym przykładem jest faworyzowanie niektórych rodzajów działalności gospodarczej (np. niższe podatki nakładane na paliwo używane do pojazdów rolniczych). Na ogół takie środki powodują deformacje i lepiej jest, kiedy własność i użytkowanie wszystkich klas i rodzajów pojazdów oraz paliw opierały się na rzeczywistych kosztach ekonomicznych.

Te zagadnienia powinno się rozpatrywać w szerszym kontekście. Można zadać pytanie, czy konkretne instrumenty podatkowe pomogą ustalić takie opłaty transportowe, które wpłyną na decyzje poszczególnych użytkowników i firm odnośnie środków transportu, a które będą zbliżone (w rozsądnych granicach) do faktycznych pełnych kosztów. W niektórych przypadkach może się zdarzyć, że podejmuje się decyzje, mające na celu wsparcie jakiegoś sektora, np. rolniczego, poprzez wysokość podatków transportowych. Ale takie decyzje nie powinny zakłócać decyzji ekonomicznych. Jeśli niektóre podmioty nie ponoszą pełnych kosztów swoich decyzji, to inne podmioty będą musiały za to zapłacić.

Uznaje się, że opodatkowanie posiadania i użytkowania samochodu będzie wciąż miało decydujący wpływ na to użytkowanie, a więc w konsekwencji na całą politykę transportową. Jednak decyzje podatkowe będą musiały brać pod uwagę także inne czynniki, w tym skutki, jakie one odniosą w stosunku do ludzi o różnych dochodach, wpływ zmian podatkowych na żądanie podwyżek, a w rezultacie na inflację, oraz implikacje z tego wynikające dla innych, pozatransportowych wydatków.

Byłoby pomocne, gdyby Zielona księga podała przykłady zastosowania w warunkach miejskich oraz nadużywania praktyk podatkowych, aby pomóc we wdrażaniu polityki nieszkodliwej dla środowiska mobilności miejskiej.

### Pozafinansowe aspekty polityki transportowej

W ostatnich latach uznano, że jest wiele skutecznych instrumentów polityki transportowej, które kosztują mniej niż wielkie, infrastrukturalne projekty inwestycyjne i które nie wiążą się bezpośrednio z podatkami i opłatami. Do takich instrumentów należą regulacje prawne, plany podróży do pracy lub do szkoły, zapewnienie lepszej informacji, dzielenie się samochodem, indywidualny marketing, handel internetowy (praca w domu, telezakupy, itd.), czy inicjatywy takie jak „dni bez samochodu”. Te metody, mające na celu lepsze zrozumienie problemów oraz zmianę motywacji mieszkańców, nazywa się ostatnio „zarządzaniem mobilnością”. Wpływa ono na decyzje w sprawie podróży zanim ta się rozpocznie, czasem ze skutkiem zmniejszenia liczby podróży, czasem powodując wybór mniej szkodliwych dla środowiska i bardziej skutecznych metod podróży. Zarządzanie mobilnością

pomaga użytkować samochód w sposób bardziej wydajny, przy zastosowaniu takich metod, jak kluby samochodowe, które są współwłaścicielami samochodów, wspólne jazdy samochodem czy konsorcja samochodowe. Nawet jeśli podobne działania nie podlegają kontroli władz miasta, można je poprzeć.

Choć takie inicjatywy mają przeważnie charakter lokalny, mogą skorzystać na skoordynowanych działaniach i wymianie informacji (co jest jedną z funkcji programu CIVITAS). Choć sporo kosztują, nie są darmowe i często borykają się ze sztucznymi ograniczeniami finansowymi, takimi na przykład jak myślenie, że „kapitałowy” wydatek jest łatwiejszy niż wydatek „bieżący”, nawet jeśli ma na celu ten sam skutek. Zielona księga dla transportu publicznego pomoże wyjaśnić te czynniki i wesprze bardziej wydajne traktowanie zasad finansowania oraz oceny procedur, aby uniknąć nieprzychylnego nastawienia do takich metod.

## Bezpieczeństwo

W ostatnich latach przywiązywano duże znaczenie do poprawy bezpieczeństwa kierowców, na przykład poprzez stałe używanie pasów, poduszki powietrzne, wzornictwo samochodów itd. Ale w wielu miastach usprawnieniom tym towarzyszyła niepokojąca tendencja wzrastania proporcjonalnie liczby wypadków, których ofiarami byli najstarsi użytkownicy dróg, zwłaszcza piesi. Miasta na ogół zgadzają się z potrzebą odwrócenia tej tendencji. Jest rzeczą ważną, aby Zielona księga jasno i jednoznacznie uznała znaczenie bezpieczeństwa drogowego oraz potrzebę zmniejszenia liczby i śmiertelności wypadków. Szczegółowe instrumenty polityki bezpieczeństwa nie powinny być jednak głównym motywem Zielonej księgi dla transportu publicznego – raczej większą uwagę powinna ona zwrócić na strategiczne planowanie w dziedzinie transportu i na politykę transportową.

## Podsumowanie

Jasne jest, że europejskie, krajowe, regionalne i lokalne szczeble władzy mają żywotny interes w zarządzaniu zdrowym, pomyślnie i dynamicznie rozwijającym się miastem. Ich interes zbieżny jest z interesem poszczególnych mieszkańców miast, wybranych ciał przedstawicielskich, stowarzyszeń i prywatnego sektora biznesu, zarówno tego, który ma swoją bazę w mieście, jak tego, który handluje z miastem. Struktura CIVITAS jest silnie osadzona w demokratycznie wybranych ciałach przedstawicielskich, które tworzą władze miasta.

A zatem oczekuje się od Unii Europejskiej, że wesprze ona kompetencje techniczne, wiedzę, wiarę w siebie i zasadność w podejmowaniu decyzji na poziomie lokalnym, który jest najbardziej właściwym szczeblem władzy do oceniania, co jest dla miasta korzystne i użyteczne. Zielona księga może opisać najlepszą

praktykę oraz przykłady rozmaitych funkcji piastowanych przez rozmaite agendy i agencje. Jest istotne, żeby przyjęte dla miast strategie nie były osłabiane przez niekonsekwentne działania i politykę prowadzoną na innych szczeblach. Unia Europejska może spełnić ważną rolę budując masę krytyczną oraz rynki dla „czystych” technologii i nowych narzędzi politycznych. To pomoże zapewnić spójność działań, ułatwiając miastom, regionom i państwom członkowskim razem pracować nad wspólnymi rozwiązaniami mającymi na celu polepszenie dostępu do towarów, usług i działań, wpływające na ochronę środowiska, wysoką jakość życia, społeczną łątność oraz wzrost gospodarczy nie ograniczany przez nadmierny ruch uliczny.

Mówiąc w tym samym duchu, jest konieczne, aby proces konsultacji w sprawie Zielonej księgi przebiegał w sposób otwarty, z maksymalnym udziałem miast, mieszkańców oraz ich organizacji. Jest rzeczą niezbędną, żeby nowa polityka była wdrażana z pełną i najlepszą oceną faktycznych i statystycznych dowodów, co i w jakich okolicznościach najlepiej działa. Istniejące obecnie dowody wciąż nie są właściwie zestawione i porównywane, częściowo dlatego, że dokonanie oceny jest technicznie trudne w szybko zmieniającej się, dynamicznej sytuacji – po części z powodu opóźnień i zaniechań, które powodują dezaktualizację dokumentów jeszcze przed ich opublikowaniem, a po części dlatego, że pod względem geograficznym brakuje odpowiedniej koordynacji. Jest niezmiernie istotne, aby do bazy danych dowodowych włączyć miasta CIVITAS, ale nie powinna ona ograniczać się tylko do nich. Wiele miast nie należących do sieci CIVITAS także dysponuje szeroką wiedzą na ten temat. Sprawa musi wyjść poza granice Europy, bowiem inne kontynenty mają także przełomowe doświadczenia.

A zatem oczekuje się od Zielonej księgi powzięcia na nowo wysiłków w kierunku koordynacji i przeglądu dowodów odnośnie nieszkodliwej dla środowiska polityki, stosując metody, które są szybsze i szerzej rozpowszechnione niż te stosowane zazwyczaj w typowych projektach badawczych Komisji Europejskiej. □

### Autor

prof. nadzw. dr hab. inż. Wiesław Starowicz  
członek Komitetu Politycznego programu CIVITAS  
Politechnika Krakowska  
Zakład Organizacji i Ekonomiki Transportu  
wstar@pk.edu.pl.