

Городская мобильность и взимание платы за скопление транспорта

Скопление транспорта на дорогах в городах препятствует свободному передвижению людей и перемещению грузов; транспортные пробки все в большей степени оказывают разрушающее воздействие на экономическое, социальное и экологическое состояние наших городов. Скопление транспорта на дорогах делает города менее привлекательными и значительно более дорогостоящими для проживания, работы и повседневной жизни. В предыдущем меморандуме МСОТ по вопросам политики цен и городской мобильности (март 2001) были рекомендованы наиболее приемлемые способы взимания платы за использование общественного транспорта, парковок, служебных автомобилей и дорожного пространства. Кроме того, в меморандуме были изложены принципы инвестирования и финансирования общественного транспорта. В частности, в меморандуме объясняются причины, по которым необходимо рассчитывать размер оплаты за проезд и транспортных налогов с учетом предельных социальных издержек с целью максимального роста всеобщего благосостояния. Данный принцип был предложен в «Белой книге» Европейской комиссии в 1998 г. и был внесен в резолюцию 2000/3 Европейской конференции министров транспорта.

В данном меморандуме представлен расширенный анализ, позволяющий более внимательно рассмотреть проблему целесообразности взимания платы за дорожное пространство в сравнении с другими принципами установления цен (например, цен за парковку) и более широкими принципами в области оказания транспортных услуг. Кроме того, рассматривается вопрос о том, какие меры необходимо предпринять регулирующим органам и транспортникам для того, чтобы такая политика цен стала приемлемой для общественности.

Пробки на городских улицах затрудняют развитие городов

Потребность в дорожном пространстве продолжает расти - это объясняется увеличением количества частных автомобилей, ростом потребности в мобильности и наличием грузового транспорта. С учётом того, что города уже построены, наличие дорожного пространства и парковочных мест в них ограничено и возникает необходимость управления дорожным пространством. Дорожное пространство представляет собой **ограниченный ресурс** при все более возрастающем давлении общества в связи с необходимостью обеспечения более высокого уровня безопасности на дорогах, надежности работы общественного транспорта и обеспечения лучших условий для пешеходов и велосипедистов.

Скопление транспорта на дороге также противоречит основным целям транспортной политики, которые обычно включают в себя следующие положения:

- **Экономический рост** и повышение **доступности объектов** благодаря более короткому или более предсказуемому времени поездки, что обеспечивает возможность получения большего экономического эффекта.
- Улучшение условий **окружающей среды**, в частности, сокращение выбросов газов, вызывающих парниковый эффект и загрязнение атмосферы; кроме того, улучшение городского пейзажа и качества городской жизни в целом и т.д.
- **Интеграция различных сфер**, особенно это касается объединения транспортной политики и политики в области **рационального землепользования** с решением проблем **социальной маргинализации**.

Варианты решения проблемы городских платежей

Существует несколько вариантов решения данной проблемы:

- **Организация дорожного движения**, позволяющая повысить эффективность использования дорожного пространства
- **Эффективные меры**, позволяющие объяснить важность схемы взимания платы за перегруженность дорог или проблем, вызванных скоплением транспорта на дорогах. Такие меры способствуют изменению характера движения.
- **Дополнительная пропускная способность**, что потребует большего количества ресурсов и большего городского дорожного пространства для более эффективных видов городского транспорта, например, **городского общественного транспорта**, а также создания эффективной сети городского общественного транспорта с собственной инфраструктурой – наземной или подземной. Хорошо организованная система городского общественного транспорта может перевозить в 20 раз больше пассажиров, чем личные автомобили, при использовании того же объема дорожного пространства.
- Соответствующие **меры планирования на уровне города и региона**, например, поддержка проектов застройки высокой плотности размещения вблизи городских центров или ограничение мест для парковки.
- **Ограничение на использование транспорта**, например, полный запрет

проезда на транспорте в центр города, создание пешеходных зон и выделение улиц только для общественного транспорта.

- **Механизм ценообразования**, возможные элементы которого учитывают уровень и структуру следующих факторов:
 - **Дорожный сбор «за километр»**: в этом случае, плата напрямую зависит от пройденного транспортным средством расстояния в пределах определенной зоны
 - **Кордонная плата**: плата взимается на пунктах пересечения кордона; плата может определяться за проезд в одном направлении или в двух направлениях
 - **Зонированная плата**: плата взимается за пребывание транспортного средства в определенной зоне в течение определенного периода времени
 - **Плата за парковку**
 - **Плата за проезд в городском общественном транспорте**

Фундаментальная роль политики цен

Предшествующий опыт доказывает, что механизм ценообразования действительно работает, в различных формах и масштабах:

- Поведение и спрос реагируют на изменение в уровне и структуре различных видов тарифов.
- Все виды оплаты сдерживают скопление транспорта на дороге и отражают размер затрат, которые участники движения налагают на других и на общество.

Кроме того, введение платы позволяет **получать доход**, который может быть использован для инвестиций в сферу транспорта или других коммунальных служб. Такие способы предпочтительнее обычных источников финансирования, которые могут стать причиной возникновения нарушений (например, налог на использование рабочей силы).

Относительная эффективность методов, а также необходимые ресурсы и затраты для их внедрения и использования могут быть весьма разными. Кроме того, различно и отношение людей и их восприятие приемлемости того или иного метода определения размера оплаты.

В целом, без учета затрат на внедрение, схема взимания **покилометровой** платы является **более эффективной** по объему собранных денежных средств в сравнении с **кордонной платой**, которая, в свою очередь, **более эффективна**, чем взимание **платы за парковку**. Влияние фактора платы за проезд в общественном транспорте на использование автомобилей и скопление транспорта на дорогах в большей степени зависит от среднего размера платы за проезд, количества личных автомобилей и уровня доходов населения в определенном городе.

Тем не менее, существуют многочисленные барьеры, препятствующие внедрению и применению схемы дорожных сборов:

- Чрезвычайно сложно добиться принятия данной идеи общественностью и политиками.
- Не всегда в обществе существует осознание значимости и серьезности данной проблемы.
- Может возникнуть сомнение в том, что система будет работать надежно.
- Авансовые и текущие эксплуатационные издержки могут оказаться больше, чем все другие элементы ценообразования, прежде всего по причине использования современных технологий. Например, в случае использования спутниковой технологии, могут возникать вопросы относительно ее надежности в городских условиях и затрат на бортовое оборудование.
- К другим причинам, о которых обычно упоминают противники идеи, относятся следующие: потенциальная потеря конфиденциальности, поскольку все поездки регистрируются; социальная маргинализация тех, кто не способен заплатить; страх потенциальной утраты бизнеса для определенных секторов, например, для сектора розничной торговли. Кроме того, предлагается рассмотреть вопрос адекватности альтернативных режимов.
- Кроме того, всегда существуют группы лиц, которые выступают против дополнительного «налогообложения»¹ и ограничения их личной свободы.

¹ Возможно, следует рассмотреть целесообразность внесения изменений в налогообложение транспортных средств, например в налог на мощность транспортного средства или налог на горюче-смазочные материалы, таким образом, чтобы общий уровень налогообложения не увеличивался.

Однако степень одобрения может возрасти по мере использования системы.

Как оптимизировать сочетание различных мер?

Не существует универсального способа, который можно было бы с одинаковым успехом применять при различных обстоятельствах в разных городах. Факторы, оказывающие влияние на оптимальное сочетание комплекса мер, включают в себя следующее:

- **Задачи политики** в области транспорта для конкретного города, т.е. степень концентрации на различных и, иногда, противоречащих друг другу задачах обеспечения надежности транспортного сообщения, скорости движения, проблемах возможного влияния на экономику, сокращения количества выбросов газов, вызывающих парниковый эффект, и т.д. Кроме того, для решения поставленных задач схема ценообразования может разрабатываться с учетом экологических характеристик и эффективности использования энергии в транспортном средстве.
- **Степень принятия данной схемы населением:** Политическая ситуация плюс культурное и историческое наследие города, а также степень значимости, которую придают лица, ответственные за принятие решений, способу распределения и справедливости, оказывает влияние на внедрение различных способов оплаты.
- **Тип и размер города:** чем больше площадь города, тем больше вероятность того, что скопление транспорта на дорогах является значительной проблемой, ведущей к большим потерям.
- **Схемы движения транспорта:** в районах преобладания транзитного движения взимание платы за парковку не будет являться эффективным решением транспортной проблемы.
- **Затраты:** города имеют разные возможности выделения средств на подготовительные операции (если это необходимо) и на несение эксплуатационных расходов впоследствии; кроме того, сами используемые технологии для повышения эффективности взимания платы очень разные.
- **Степень сложности,** необходимая для решения задач при использовании, например, системы дифференциации цен в зависимости от времени суток или уровня потребления.

- **Предложение альтернативных форм передвижения**, особенно это относится к формам передвижения общественным транспортом, улучшению обслуживания и расширению маршрутов, а также к дополнительным затратам на транспорт.

Конечно, **данные факторы со временем могут меняться** в связи с развитием технологий и накоплением опыта. В действительности, они могут измениться даже в процессе развития индивидуальных схем. Например, предложение может получить поддержку политиков и общественности на первом этапе, потерять эту поддержку по мере выяснения деталей проекта, и вновь заручиться одобрением после внедрения проекта и очевидности его преимуществ.

Рекомендации

Введение дорожных сборов является **наиболее эффективным инструментом контроля и регулирования спроса**. Введение сборов способствует устойчивому экономическому развитию, обеспечению более высокого уровня жизни, улучшению работы общественного транспорта и ведет к созданию системы более быстрого и экологически чистого движения.

Международный союз общественного транспорта рекомендует следующее:

- **Ведение разумной политики в области транспорта**, демонстрирующей необходимость и актуальность использования схем оплаты.
- **Привлечение влиятельного лидера для убеждения общественности в преимуществах схемы** и для сдерживания потенциального недоверия.
- **Повышение информированности о серьезности ситуации и объяснение того факта, что дальнейшее замалчивание проблем невозможно.**
- **Привлечение широкого круга заинтересованных лиц** для обсуждения деталей внедрения схемы, сохраняя при этом твердость в принципиальных вопросах.
- **Открытость** по вопросам ожидаемых результатов и последующей деятельности.
- **Формирование чувства справедливости** посредством принятия четких обязательств по расходованию дополнительных поступлений. Необходимо четко обозначить связь между внедрением схемы и улучшением альтернативных режимов передвижения.
- **Снижение воздействия схемы на участников дорожного движения**, для

чего необходимо предусмотреть возможность применения эффективных методов организации дорожного движения и/или сокращение других видов фиксированных налогов и сборов с владельцев машин.

- **Схема должна быть простой**, приемлемой не только для широких слоев общества, но и понятной для тех, кто редко пользуется предложенной схемой оплаты. Это означает ограниченное количество льгот, простые методы оплаты, высокий уровень технической надежности. Проблема, которая может возникнуть в последствии, касается несовместимости транспортных систем различных городов и стран, что приведет к возникновению путаницы и дополнительным затратам для пользователей. Таким образом, может возникнуть потребность в разработке общеевропейских технических стандартов.
- **Улучшение работы общественного транспорта**, если это возможно, перед детальным обсуждением внедрения потенциальной схемы дорожных сборов. Кроме того, одновременно следует пропагандировать **другие способы передвижения**, например, совместное использование автомобилей (car-sharing), хождение пешком, использование велосипедов.
- **Выделение как минимум определенной части поступлений от сбора дорожной платы для финансирования сопутствующих мер.**

Данная брошюра, излагающая официальную позицию MCOT, подготовлена Комиссией MCOT по экономике транспорта и одобрена Политсоветом MCOT.

UITP
Rue Sainte-Marie, 6 1080 Brussels,
Belgium
tel. : +32 2 673 61 00
fax : +32 2 660 10 72
www.uitp.org