

Lech Michalski¹Kazimierz Jamroz²Dorota Gajda³

WSTĘPNA EWALUACJA INTERIM KRAJOWEGO PROGRAMU BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO GAMBIT 2005

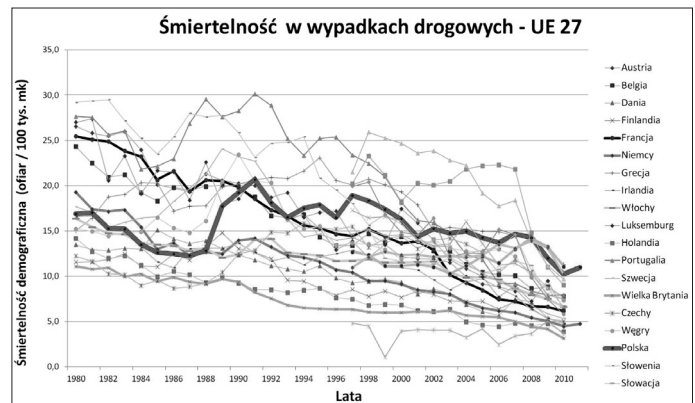
A PRELIMINARY INTERIM EVALUATION OF THE NATIONAL ROAD SAFETY PROGRAMME GAMBIT 2005

Wprowadzenie

Mija sześć lat od chwili przyjęcia przez Radę Ministrów Krajowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2005–2007–2013 GAMBIT 2005 [1]. Program ten powstał rok po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej i był potwierdzeniem zobowiązania się naszego kraju do realizacji unijnego celu, jakim jest zmniejszenie o połowę, w ciągu dekady, liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych. Już dziś można powiedzieć, że osiągnięcie celu głównego określonego w programie GAMBIT 2005 jest mało prawdopodobne, co w kontekście nowych, niemniej ambitnych zadań przewidywanych przez UE do roku 2020, należy traktować jako poważny sygnał do weryfikacji dotychczasowej polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W 2003 roku, w przededniu wejścia do Unii Europejskiej, Polska zajmowała 4 miejsce na 27 krajów, za Niemcami, Francją i Włochami, biorąc pod uwagę łączną liczbę ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych, a udział Polski w łącznej liczbie ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w UE wynosił 11%. Od 2008 roku, zajmujemy pierwsze miejsce w UE 27, a nasz udział w łącznej liczbie ofiar śmiertelnych wzrósł do 14%. W 2010 roku w wypadkach na polskich drogach zginęło 3904 osób (rys.1), a w roku 2011 liczba ta ponownie przekroczyła 4 tysiące.

Mimo opracowania programu krajowego i wielu programów wojewódzkich efekty ich wdrażania są dalekie od oczekiwań. Podejmowane są liczne działania edukacyjne, prewencyjne i infrastrukturalne wpisujące się w założenia programowe, a jednocześnie w wielu przypad-



Rys. 1. Zmiany wskaźnika śmiertelności w wypadkach drogowych WSD w krajach UE 27.

kach decyzje polityczne i administracyjne są niezgodne z tymi programami. Rzeczywiste oddziaływanie różnych programów na stan bezpieczeństwa ruchu nie jest jednoznaczne. Dlatego niezwykle ważne są wyniki ewaluacji śródkresowych (interim) realizacji programu, gdyż mogą one wpłynąć na zmiany lub intensyfikację niektórych zadań. GAMBIT 2005 jak dotąd nie doczekał się takiej ewaluacji, mimo że jest ona standardowym instrumentem wspomagającym realizację każdego długookresowego programu. Ewaluacja dotyczyć może bilansu podjętych działań, bilansu efektów, oceny realizacji systemu monitorowania i wskaźników monitorowania, stosowania się do przyjętych zasad itp.

Z punktu widzenia potrzeb tworzenia wizji, celów i zadań po to, by poprawić bezpieczeństwo ruchu do roku 2020 warto podjąć próbę podsumowania minionej dekady i sformułowania odpowiedzi na następujące pytania:

- jakie są szanse na realizację założonych celów ilościowych i jakościowych w roku 2013?
- czy program jest skutecznym instrumentem poprawy bezpieczeństwa w Polsce i pomaga w realizacji celów przyjętych w UE?

¹ Doc. dr inż., Politechnika Gdańska, Wydział Inżynierii Lądowej i Środowiska, Katedra Inżynierii Drogowej, michal@pg.gda.pl

² Dr hab. inż., Politechnika Gdańska, Wydział Inżynierii Lądowej i Środowiska, Katedra Inżynierii Drogowej, kjamroz@pg.gda.pl

³ Mgr inż., Politechnika Gdańska, Wydział Inżynierii Lądowej i Środowiska, Katedra Inżynierii Drogowej, dorgajda@gmail.com

- jakie są mankamenty zapisów programowych, a także jakie są główne przeszkody i bariery wdrożenia zaplanowanych zadań?
- jak, na bazie dotychczasowych doświadczeń, należy podejść do programowania brd do roku 2020?

Charakterystyka programu GAMBIT 2005

Program GAMBIT 2005 składa się z czterech zasadniczych elementów:

- diagnozy stanu systemu brd w Polsce,
- wizji bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce,
- strategii bezpieczeństwa ruchu drogowego do roku 2013 zawierającej program średnioterminowy,
- programu realizacyjnego brd na lata 2006–2007 jako programu krótkoterminowego.

Diagnoza

W roku 2003, który przyjęto jako bazowy dla dalszych porównań, podstawowe wskaźniki bezpieczeństwa ruchu w Polsce liczone liczbą ofiar śmiertelnych wynosiły: 14,7 ofiar na 100 tysięcy mieszkańców, 3,5 ofiary na 10 tysięcy pojazdów, 31,6 ofiar na 1 miliard pojazdów-kilometrów.

Wskaźniki te kształtowały się na poziomie notowanym w latach 70. w Szwecji, Holandii oraz Anglii i były dwu-, trzykrotnie wyższe od notowanych w tych krajach. Z analiz diagnostycznych wynika, że grupami szczególnie wysokiego ryzyka śmierci w wypadku drogowym w Polsce, pod względem liczby ofiar i udziału w ruchu, byli: niechronieni uczestnicy ruchu drogowego (piesi, rowerzyści, dzieci) i młodzi kierowcy. Podstawowymi problemami brd w Polsce były i pozostają nadal:

- niebezpieczne zachowania uczestników ruchu drogowego,
- niska jakość infrastruktury drogowej,
- brak efektywnego systemu zarządzania brd.

Tymczasem prognozy motoryzacji w Polsce wskazują, że w latach 2011–2020 liczba pojazdów może wzrosnąć o dalsze 15–25% tj. powyżej 25 mln pojazdów, co oznacza, że stagnacja intensywności i skuteczności działań prewencyjnych w tym okresie może doprowadzić do dalszego wzrostu liczby wypadków drogowych i ich ofiar. Szacuje się, że w tym stanie rzeczy do roku 2020 w wypadkach drogowych może zginąć ponad 40 tysięcy osób, a ponad 0,5 miliona osób może być rannych. Straty materialne i społeczne tych zdarzeń drogowych mogą sięgnąć w ciągu 10 lat kwoty około 200 miliardów złotych.

izja

ając zatem na względzie doświadczenia krajów o wysokim poziomie brd, przyjęto WIZJĘ ZERO jako polską lekiosięzną i etycznie uprawnioną wizję bezpieczeństwa ruchu drogowego, której celem jest dążenie do zrównania naszego tempa poprawy brd z tempem obserwowanym najlepszych krajach UE.

Etapowymi programami realizującymi tak przyjętą WIZJĘ ZERO są średnioterminowe programy strategiczne.

Zgodnie z zasadami planowania finansowego wsparcia unijnego pierwszy program strategiczny opracowano na okres do roku 2013. Przyjęta w Polsce strategia brd do roku 2013 zakłada osiągnięcie unijnego celu zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych o 50% w stosunku do roku 2003 tj. do poziomu nie więcej niż 2800 ofiar śmiertelnych. Dla realizacji tego celu przyjęto pięć celów szczegółowych i 15 grup działań priorytetowych.

Strategia

Strategia brd dla Polski do roku 2013 została przyjęta przez Radę Ministrów RP w kwietniu 2005 roku. Do podstawowych zadań strategii brd należą:

- wytyczenie perspektywicznych kierunków działań,
- lepsze dostosowanie działań do zmieniającego się otoczenia poprzez wykorzystanie szans i unikanie zagrożeń,
- optymalne wykorzystanie własnych środków poprawy brd (finansowych, kadrowych itp.) i ułatwienie dostępu do środków zewnętrznych.

Stworzenie sprawnego systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego stanowi warunek konieczny powodzenia każdego programu brd wdrażanego w Polsce. System ten powinien precyzować reguły prawne, organizacyjne oraz finansowe, określające zasady współdziałania organizacji, instytucji i osób zaangażowanych w proces poprawy brd.

Programy realizacyjne

Pierwszy program realizacyjny BRD jako program krótkoterminowy został sporządzony na lata 2005–2007. Określono w nim projekty stanowiące uszczegółowienie zadań przedstawionych w strategii. Do każdego projektu przypisano jednostkę wykonawczą, podano źródła finansowania oraz wskaźniki do monitorowania efektywności wdrażania programu. Program został przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2006 roku, jednak bez zapewnienia źródeł finansowania.

Drugi program realizacyjny BRD jako program krótkoterminowy na lata 2008–2010 nie został opracowany. Natomiast opracowano i przyjęto niektóre programy branżowe (Program BRD GAMBIT Drogi Krajowe [2] realizowany przez GDDKiA pod nazwą Drogi Zaufania [3]), programy wojewódzkie (województwa: podkarpackie, opolskie, świętokrzyskie, mazowieckie, łódzkie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie itp.) oraz programy lokalne (miasta: Olsztyn, Gdańsk, Gdynia oraz powiaty: krasnostawski, kętrzyński, człuchowski, kwidziński, wejherowski, bytowski itp.).

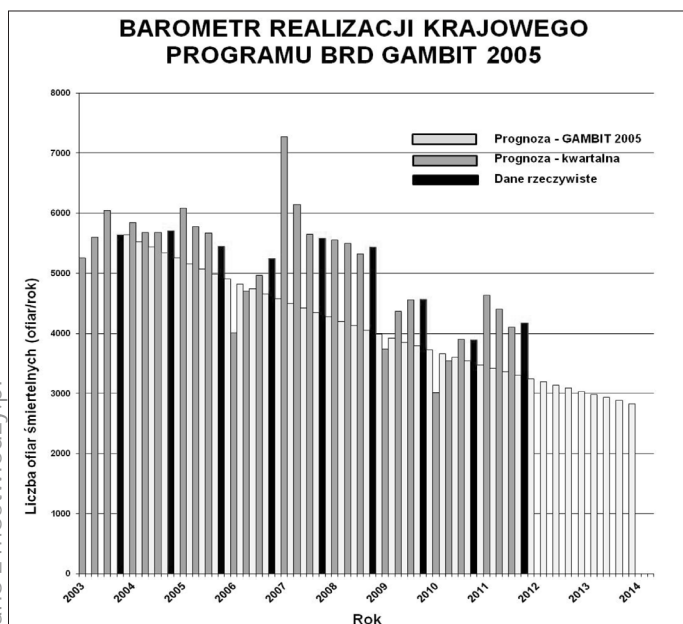
Ogólna ocena realizacji celów programu GAMBIT 2005

W ogólnej ocenie realizacji programu BRD GAMBIT 2005 do roku 2010 wzięto pod uwagę:

- realizację etapowego celu głównego,
- realizację celów przewidzianych dla poszczególnych kategorii dróg i poszczególnych województw,
- osiągnięcie szczegółowych wskaźników monitorowania programu.

Cel główny

Celem ilościowym realizacji programu było nieprzekroczenie 3500 ofiar śmiertelnych w 2010 roku. Szczególnie w latach 2008–2010 zaznaczyła się bardzo korzystna tendencja spadkowa liczby ofiar. Wpływ na to miały głównie działania podjęte w tych latach, ale także może to być długofalowy efekt zmian i środków podjętych w latach poprzednich. Nie bez znaczenia są tu środki bezpieczeństwa czynnego i biernego w pojazdach oraz warunki pogodowe (mroźne, śnieżne i długie zimy powodujące zwiększoną ostrożność kierowców i znaczną redukcję prędkości pojazdów). Mimo tego w roku 2010 na polskich drogach zginęło 3907 osób i jest to mniej o 31% w stosunku do roku bazowego (2003), ale także jest to o 407 ofiar tj. 11,6% więcej, niż zakładano w programie (tab. 1). Barometr realizacji programu GAMBIT 2005 wskazuje (rys. 2), że nadwyżka rzeczywistych ofiar śmiertelnych nad ofiarami prognozowanymi w ciągu siedmiu lat (2004–2011) wynosiła 6650 ofiar śmiertelnych. Straty materialne związane z tymi wypadkami drogowymi wynoszą ponad 25 miliardów złotych, tj. więcej, niż miało wynosić finansowanie całego programu GAMBIT 2005. Dzięki prowadzonym kompleksowym działaniom w zakresie edukacji, kontroli i nadzoru, legislacji oraz poprzez kampanie społeczne i zaangażowanie wielu instytucji, organizacji i osób osiągnięto w latach 2001–2010 około 30% zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych związanych z analizowanymi problemami i grupami ryzyka.



Rys. 2. Barometr realizacji Krajowego Programu BRD GAMBIT 2005.

Porównanie liczby ofiar śmiertelnych dla poszczególnych kategorii dróg dla oceny II etapu realizacji Krajowego Programu BRD GAMBIT 2005

| Kategoria drogi | Liczba ofiar śmiertelnych | | | | Zmiany w latach 2003 – 2010 | | Różnica pomiędzy liczbą przewidywaną i rzeczywistą w roku 2010 | |
|------------------------------|---------------------------|--------------|-------------|--------------|-----------------------------|--------------|--|-------------|
| | 2003 | 2010 | | 2013 | | | | |
| | bazowa | przewidywana | rzeczywista | przewidywana | ofiary | % | ofiary | % |
| Krajowe | 2053 | 770 | 1406 | 500 | -647 | -31,5 | 636 | 82,6 |
| Wojewódzkie | 1137 | 865 | 786 | 730 | -351 | -30,9 | -79 | -9,1 |
| W powiatach grodzkich | 866 | 655 | 556 | 550 | -310 | -35,8 | -99 | -15,1 |
| Pozostałe powiatowe i gminne | 1586 | 1210 | 1159 | 1020 | -427 | -26,9 | -51 | -4,2 |
| Razem | 5640 | 3500 | 3907 | 2800 | -1733 | -30,7 | 407 | 11,6 |

szczenie liczby ofiar śmiertelnych do 770 ofiar). Natomiast liczba ofiar śmiertelnych dla tej kategorii dróg była większa od przewidywanej o 82%;

- osiągnięto cele etapowe w przypadku pozostałych kategorii dróg, liczby ofiar śmiertelnych dla tych kategorii dróg są niższe od przewidywanych o 4–15%.

Tak duże rozbieżności w osiągnięciu celu etapowego na rok 2010 w przypadku dróg krajowych wynika z nałożenia bardzo wysokich wymagań w krajowym programie brd GAMBIT 2005 dla dróg krajowych, m.in. z powodu przewidywanych dużych nakładów na rozbudowę i modernizację tych dróg (cel główny redukcja o 75% w liczby ofiar śmiertelnych), podczas gdy w przypadku pozostałych kategorii dróg cel główny określono w sposób zachowawczy (redukcja liczby ofiar śmiertelnych o 35%). W programie brd GAMBIT drogi krajowe zmieniono cel etapowy na rok 2010 na 1250 ofiar śmiertelnych, a także sposób realizacji tego celu. Cel ten także nie został osiągnięty, co oznacza, że w ciągu następnych trzech lat (do roku 2013) konieczna byłaby drastyczna redukcja ofiar śmiertelnych o 900 osób. Wyniki roku 2011 wskazują, że może to być bardzo trudne do osiągnięcia.

Mapa ryzyka indywidualnego na drogach krajowych w Polsce wskazuje, że w latach 2008–2010:

- 76% długości dróg krajowych, to „czarne i czerwone odcinki” – drogi niebezpieczne i zagrożone,
- tylko 11% długości dróg krajowych spełnia kryteria bardzo małego i małego ryzyka przyjęte przez EuroRAP [4] jako poziom ryzyka akceptowanego dla podstawowej sieci dróg; są to odcinki głównie autostrad oraz dwujezdniowych dróg ekspresowych.

Z porównania sieci drogowych z piętnastu krajów Europy, zrzeszonych w programie EuroRAP wynika, że najmniejsze ryzyko bycia ofiarą śmiertelną lub ciężko ranną jest na drogach krajowych w Szwecji, Austrii i Holandii, natomiast największe jest w Polsce, Słowacji i Chorwacji. Porównanie poziomu bezpieczeństwa polskich dróg krajowych z innymi krajami wskazuje, że ryzyko bycia ofiarą śmiertelną na dro-

le w kategoriach dróg

na podstawie analizy zmian liczby ofiar śmiertelnych dla poszczególnych kategorii dróg (tab. 1) stwierdzono, że:

- nastąpiło zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych w stosunku do roku bazowego (2003) od 27% w przypadku dróg powiatowych i gminnych do 36% w przypadku dróg w powiatach grodzkich;
- nie osiągnięto etapowego celu programu GAMBIT 2005 w przypadku dróg krajowych (zakładano zmniejs-

gach krajowych Polsce jest czterokrotnie większe niż na drogach krajowych w Niemczech i Wielkiej Brytanii, a na autostradach aż sześciokrotnie większe.

Cele w województwach

Na podstawie analizy zmian liczby ofiar śmiertelnych w poszczególnych województwach (tab. 2) stwierdzono, że:

- we wszystkich województwach nastąpiło zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych w stosunku do roku bazowego (2003) od 19% w województwach świętokrzyskim i podkarpackim do 40% w województwie lubuskim;
- w trzech województwach: lubuskim, zachodnio-pomorskim i warmińsko-mazurskim osiągnięto zakładany cel na rok 2010;
- w pozostałych województwach nie osiągnięto celu na rok 2010, a największe różnice pomiędzy rzeczywistymi i prognozowanymi liczbami ofiar śmiertelnych w roku 2010, wynoszące ponad 30%, wystąpiły w województwach świętokrzyskim, podkarpackim i lubelskim.

Przedstawione wyniki analiz wskazują, że w większości województw powinny być podjęte zdecydowane działania w celu osiągnięcia założonego celu Krajowego Programu BRD, szczególną uwagę należy zwrócić na trzy województwa: świętokrzyskie, podkarpackie i lubelskie. Potwierdzają to tak-

Tabela 2

| Porównanie liczby ofiar śmiertelnych dla poszczególnych województw dróg dla oceny II etapu realizacji Krajowego Programu BRD GAMBIT 2005 | | | | | | | | |
|--|---------------------------|--------------|-------------|--------------|---------------------------|--------------|--|-------------|
| Województwo | Liczba ofiar śmiertelnych | | | | Zmiany w latach 2003–2010 | | Różnica między liczbą przewidywaną i rzeczywistą w roku 2010 | |
| | 2003 | | 2010 | | | | | |
| | bazowa | przewidywana | rzeczywista | przewidywana | ofiary | % | ofiary | % |
| | ofiary | ofiary | ofiary | ofiary | ofiary | % | ofiary | % |
| Dolnośląskie | 374 | 232 | 241 | 185 | -133 | -35,6 | 9 | 3,9 |
| Kujawsko-Pomorskie | 290 | 180 | 228 | 145 | -62 | -21,4 | 48 | 26,7 |
| Lubelskie | 336 | 208 | 256 | 165 | -80 | -23,8 | 48 | 23,1 |
| Lubuskie | 180 | 112 | 108 | 90 | -72 | -40,0 | -4 | -3,6 |
| Łódzkie | 493 | 306 | 320 | 245 | -173 | -35,1 | 14 | 4,6 |
| Małopolskie | 367 | 228 | 235 | 180 | -132 | -36 | 7 | 3,1 |
| Mazowieckie | 902 | 561 | 655 | 450 | -247 | -27,4 | 94 | 16,8 |
| Opolskie | 163 | 101 | 107 | 80 | -56 | -34,4 | 6 | 5,9 |
| Podkarpackie | 250 | 155 | 202 | 125 | -48 | -19,2 | 47 | 30,3 |
| Podlaskie | 215 | 133 | 146 | 105 | -69 | -32,1 | 13 | 9,8 |
| Pomorskie | 276 | 171 | 198 | 140 | -78 | -28,3 | 27 | 15,8 |
| Śląskie | 513 | 318 | 352 | 255 | -161 | -31,4 | 34 | 10,7 |
| Świętokrzyskie | 242 | 150 | 197 | 121 | -45 | -18,6 | 47 | 31,3 |
| Warmińsko-mazurskie | 271 | 168 | 169 | 135 | -102 | -37,6 | 1 | 0,6 |
| Wielkopolskie | 525 | 326 | 343 | 260 | -182 | -34,7 | 17 | 5,2 |
| Zachodniopomorskie | 243 | 151 | 151 | 120 | -92 | -37,9 | 0 | 0,0 |
| Łączna | 5640 | 3500 | 3907 | 2800 | -1733 | -30,7 | 407 | 11,6 |

że wyniki oceny ryzyka na drogach krajowych prowadzonych w ramach Programu EuroRAP. Ale także pozostałe województwa muszą prowadzić dalej intensywne działania, na co wskazuje wzrost liczby ofiar śmiertelnych w roku 2011 w wymienionych trzech najlepszych województwach w roku 2010.

Liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w poszczególnych województwach w Polsce zależy przede wszystkim od wielkości województwa, liczby mieszkańców, długości i stanu sieci drogowej. Największa liczba ofiar śmiertelnych występuje w województwie mazowieckim, następnie w województwach: wielkopolskim, śląskim i łódzkim, a także w województwach dolnośląskim, małopolskim i lubelskim. Łączna liczba ofiar śmiertelnych w tych siedmiu województwach stanowi ponad 62% wszystkich ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych w Polsce. Zatem w tych województwach jest największy potencjał redukcji liczby ofiar śmiertelnych i tam powinno się podjąć w pierwszej kolejności najbardziej intensywne działania na rzecz poprawy brd. Powinno to zaowocować istotnym zmniejszeniem liczby ofiar śmiertelnych. Biorąc jednak pod uwagę wskaźnik ryzyka bycia ofiarą śmiertelną lub ciężko raną wypadku drogowego, najgorsza sytuacja występuje w województwach: świętokrzyskim, lubelskim, warmińsko-mazurskim, małopolskim i podkarpackim.

Wskaźniki monitorowania

Z 15 wskaźników przyjętych do monitorowania realizacji programu GAMBIT 2005 tylko dla 10 z nich możliwe było określenie wartości uzyskanych w 2010 roku. Takie ograniczenie wynika z braku aktualnych danych dotyczących zachowań uczestników ruchu (stopień przekraczania limitów prędkości, stopień stosowania pasów bezpieczeństwa w pojazdach), a także danych o stosowanych działaniach infrastrukturalnych. Na podstawie analizy zmian oszacowanych wartości liczbowych wskaźników monitorowania (tab. 3) stwierdzono, że:

- niewiele zmieniły się konsekwencje wypadków, co świadczy o dużej liczbie wypadków spowodowanych nadmierną prędkością oraz nadal „twardym” otoczeniem dróg;
- największe przekroczenia planowanej wartości wskaźnika dotyczą ciężkości wypadków drogowych, a w szczególności udziału osób zmarłych w ciągu 30 dni od wypadku do ogólnej liczby wypadków, co może świadczyć zarówno o występowaniu nadmiernej prędkości i „twardego” otoczenia dróg, jak słabym poziomie ratownictwa na drogach i systemu ochrony zdrowia w Polsce;
- większy niż planowano jest udział niechronionych uczestników ruchu wśród ofiar śmiertelnych;
- mimo dużego spadku większy od oczekiwanego jest także udział ofiar śmiertelnych wypadków z udziałem uczestników pod wpływem alkoholu.

W celu prowadzenia rzetelnego monitorowania realizacji programu należy wznowić system prowadzenia badań zachowań uczestników ruchu drogowego (prędkość, pasy bezpieczeństwa, przestrzeganie zasad ruchu itp.) w Polsce.

Tabela 3

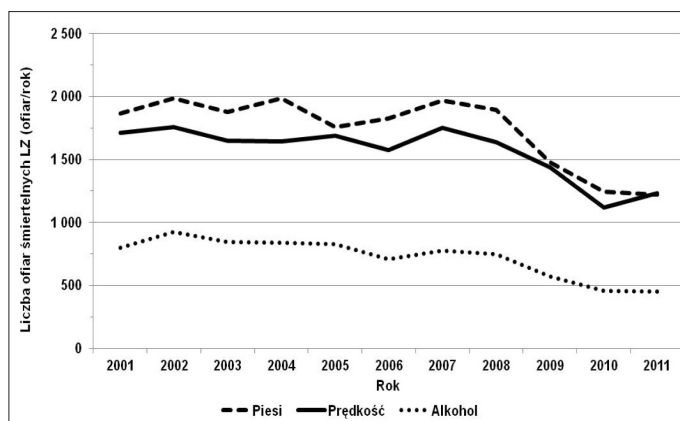
| Porównanie wskaźników monitorowania realizacji Krajowego Programu BRD GAMBIT 2005 dla roku 2010 | | | | | |
|---|--|------|-------------|------------|------|
| Cele Programu | Wskaźnik monitorowania | Rok | | | |
| | | 2003 | 2010 | | 2013 |
| | | | cel | realizacja | |
| Cel ogólny | Liczba ofiar śmiertelnych | 5640 | 3500 | 3907 | 2800 |
| | Liczba ofiar śmiertelnych na 100 tys. mieszkańców | 14,7 | 9,1 | 10,2 | 7,4 |
| | Liczba ofiar śmiertelnych na 10 tys. pojazdów | 3,5 | 1,7 | 1,76 | 1,3 |
| | Liczba ofiar śmiertelnych na 1 mld pojazdów-kilometrów | 31,8 | 15,7 | 18,5 | 11,7 |
| Cel 2 – Kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu | Stosunek liczby pojazdów przekraczających dopuszczalne limity prędkości do ogólnej liczby pojazdów w ruchu – % | 45 | 28 | bd | 22,5 |
| | Stosunek liczby uczestników ruchu w samochodach osobowych z przodu stosujących pasy bezpieczeństwa do ogólnej liczby uczestników ruchu w samochodach osobowych z przodu – %] | 72 | 87 | bd | 95 |
| | Stosunek liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach spowodowanych przez uczestników ruchu pod wpływem alkoholu do ogólnej liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych – % | 12,2 | 7,5 | 11,6 | 6 |
| Cel 3 – Ochrona pieszych, dzieci i rowerzystów | Liczba ofiar śmiertelnych wśród niechronionych uczestników ruchu na 100 tys. mieszkańców | 6,8 | 3,1 | 4,2 | 2,2 |
| | Stosunek liczby niechronionych uczestników ruchu jako ofiar śmiertelnych do ogólnej liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych – % | 46 | 34 | 40,9 | 30 |
| Cel 4 – Budowa i utrzymanie bezpiecznej infrastruktury drogowej | Liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach na drogach krajowych | 2053 | 770 | 1269 | 500 |
| | Stosunek liczby projektów objętych audytem brd do ogólnej liczby realizowanych projektów drogowych na drogach krajowych – % | 5 | 41 | bd | 100 |
| | Stosunek liczby „zlikwidowanych” „czarnych punktów” do ogólnej liczby czarnych punktów na drogach krajowych – % | 5 | 38 | bd | 90 |
| | Stosunek liczby przejść dróg tranzytowych przez miejscowości z wykonanym uspokojeniem do ogólnej liczby tych przejść – % | 5 | 35 | bd | 80 |
| Cel 5 – Zmniejszenie ciężkości i konsekwencji wypadków drogowych | Liczba ofiar śmiertelnych na 100 wypadków | 11,1 | 6,4 | 10,1 | 5 |
| | Stosunek liczby ofiar zmarłych w ciągu 30 dni od wypadku w wyniku obrażeń odniesionych w wypadku drogowym do liczby wszystkich ofiar śmiertelnych wypadków drogowych – % | 28 | 12,7 | 31,3 | 14 |

Tabela 4

| Cele i priorytety programu GAMBIT 2005 | | | |
|---|--|--|--|
| Cele | Priorytety (działania strategiczne) | | |
| 1. Stworzenie podstaw do prowadzenia skutecznych i długofalowych działań na rzecz brd | 1.1 Struktury organizacyjne brd | 1.2 Zarządzanie brd | 1.3 Działania sektorowe |
| 2. Kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu | 2.1 Prędkość | 2.2 Pasy bezpieczeństwa | 2.3 Alkohol |
| 3. Ochrona pieszych, dzieci i rowerzystów | 3.1 Piesi | 3.2 Dzieci | 3.3 Rowerzyści |
| 4. Budowa i utrzymanie bezpiecznej infrastruktury drogowej | 4.1 Rozwój działań kontrolnych – audyt | 4.2 Rozwój bezpiecznej sieci dróg i ulic | 4.3 Nowoczesne zarządzanie ruchem drogowym |
| 5. Zmniejszenie ciężkości wypadków | 5.1 Urządzenia zabezpieczające uczestników ruchu w pojeździe | 5.2 Kształtowanie dróg i ich otoczenia jako dróg „wybaczących” błędy kierowców | 5.3 Optymalizacja działań ratowniczych według „Łańcucha przeżycia” |

- modyfikacja aktów prawnych w zakresie represjonowania kierujących nie stosujących się do ograniczeń prędkości,
- promowanie jazdy z bezpieczną prędkością,
- unowocześnienie nadzoru w zakresie kontroli prędkości,
- weryfikacja oznakowania i doskonalenie zasad ustalania dopuszczalnych prędkości
- systematyczne badania prędkości.

W okresie obowiązywania programu GAMBIT 2005, działania te były realizowane w różnym stopniu. Jak wskazują dane o wypadkach z nadmierną prędkością, w latach 2001–2007 występowały niewielkie wahania liczby ofiar śmiertelnych związanych z tymi wypadkami. Dopiero w latach 2007–2010 obserwowany był istotny, około 35-procentowy spadek liczby ofiar śmiertelnych (rys. 3 i 4). Jest to niewątpliwie efektem rozpoczęcia intensywnego wdrażania systemu automatycznego nadzoru nad prędkością, mimo że nie uzyskano zakładanego nasycenia sieci drogowej urządzeniami automatycznego nadzoru nad prędkością. Niestety zawirowania związane ze zmianą sposobu zarządzania prędkością (podwyższenie limitu prędkości na autostradach i drogach ekspresowych, przejmowanie systemu automatycznego zarządzania nad prędkością przez ITD) spowodowały pogorszenie zachowań kierowców i wzrost liczby ofiar



Rys. 3. Wykres liczby ofiar śmiertelnych związanych z wybranymi problemami brd w Polsce w latach 2001–2011.

Ocena realizacji wybranych działań strategicznych programu GAMBIT 2005

Plan osiągnięcia celu strategicznego, jakim jest 50-procentowa redukcja ofiar śmiertelnych w dekadzie, związany jest z działaniami strategicznymi ujętymi w pięciu celach szczegółowych. Uwarunkowaniem programowych realizacji każdego z tych celów jest podejmowanie działań w sposób kompleksowy, intensywny, efektywny i zintegrowany na szersze całego kraju. Przyjęte w programie na lata 2005–07–2013 kierunki działań strategicznych przedstawiono w tabeli 4. Do wstępnej oceny skuteczności podejmowanych działań wybrano dwa problemy brd – prędkość i alkohol oraz grupę najwyższego ryzyka – pieszych.

Prędkość

Do programowych działań służących redukcji liczby ofiar wypadków spowodowanych nadmierną prędkością (priorytety 2.1) należą:

śmiertelnych o 7% w roku 2011. Dotychczasowe doświadczenia sugerują, że zarządzanie prędkością powinno być prowadzone przez zarządcę drogi, a policja, IRD, strażę gminne powinny być głównie instytucjami realizującymi działania represyjne.

Alkohol

W celu zmniejszenia liczby osób kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu w programie brd GAMBIT 2005 wskazano między innymi na takie działania priorytetowe jak (priorytet 2.3):

- doskonalenie edukacji uświadamiającej rolę alkoholu w wypadkach drogowych;
- usprawnienie nadzoru nad ruchem, w tym losowa kontrola kierowców;
- promowanie środków wyposażenia pojazdów.

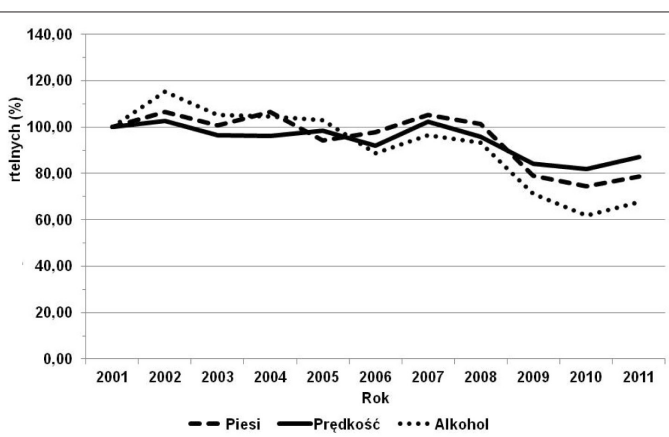
Z powodu braku badań skuteczności podejmowanych działań, trudno jest jednoznacznie stwierdzić, jaki był wpływ działań edukacyjnych i promocyjnych na redukcję wypadków spowodowanych przez kierowców pod wpływem alkoholu. Niezależnie od tego spadek liczby ofiar tych wypadków w latach 2001–2010 wynosi około 40% i jest to statystycznie najkorzystniejsza zmiana zaobserwowana w odniesieniu do zachowań uczestników ruchu drogowego.

Piesi

W celu poprawy bezpieczeństwa pieszych uczestników ruchu wskazano kilka działań priorytetowych (priorytet 3.1), w tym:

- weryfikację zasad pierwszeństwa dla pieszych na przejściach i odcinkach bez chodników,
- edukację szkolną kształtującą właściwe postawy pieszych w ruchu drogowym,
- powszechne stosowanie drogowych środków ochrony pieszych.

Zadania podejmowane dotąd w ramach tych działań przyczyniły się do ponad 20% spadku liczby ofiar śmiertelnych wśród pieszych, chociaż jak to wykazano w tabeli 3, spadek ten jest zbyt mały, aby osiągnąć cele planowa-



4. Wykres zmian procentowych liczby ofiar śmiertelnych związanych z wybranymi przyczynami brd w Polsce w latach 2001–2011.

ne na rok 2010 i 2013. Ten spadek jest niewątpliwie skutkiem obniżenia prędkości pojazdów spowodowanych nadzorem nad prędkością, ale także efektem prowadzenia wielu działań inwestycyjnych nakierowanych na usprawnienie i poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszego (budowa ciągów pieszych poza jezdnią, uspokojenie ruchu, budowa bezpiecznych przejść dla pieszych). Również w tym przypadku brak ogólnokrajowych i lokalnych badań skuteczności podjętych środków edukacyjnych i inżynierskich uniemożliwia wskazanie, które z tych środków były najbardziej efektywne.

Inne podejmowane działania

Największa liczba podejmowanych działań dotyczy tzw. działań sektorowych (priorytet 1.3), zwłaszcza w zakresie:

- szkolenia i egzaminowania kierowców; między innymi pod koniec 2004 roku przeprowadzono nowelizację rozporządzenia z 14 grudnia 2001 roku w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów, co spowodowało zwiększenie liczby godzin zajęć teoretycznych i praktycznych w zakresie szkolenia kandydatów na kierowców i instruktorów;
- zwiększenia efektywności nadzoru nad ruchem; od 2002 roku działania policji wspiera Inspekcja Transportu Drogowego, a strażnicy gminni (miejscy) nabyli prawo używania urządzeń samoczynnie rejestrujących przekroczenie limitu prędkości lub niezastosowanie się do wskazań sygnalizacji świetlnej przez kierowców;
- prowadzenia cyklicznych działań policji w okresach wzmożonego ruchu drogowego; akcje „Znicz”, „Weekend majowy”, „Weekend czerwcowy” czy też związane z powrotem z wakacji oraz w czasie świąt mają na celu kontrolę trzeźwości kierowców, kierowanie ruchem oraz natychmiastową reakcję na wykroczenia z tytułu prędkości i niebezpiecznych manewrów, które wpływają na bezpieczeństwo między innymi pieszych;
- wprowadzenia nowych technik kontroli uczestników ruchu drogowego z zastosowaniem nieoznakowanych radiowozów z systemem wideo rejestratorów, fotoradarów umożliwiających robienie zdjęć pojazdowi zbliżającemu się do masztu jak oddalającemu się, kaskadowej kontroli przestrzegania prędkości na szczególnie zagrożonych odcinkach dróg;
- usprawnienia kontroli technicznej pojazdu; jednym z pierwszych było wprowadzenie w 2002 roku obowiązku wyposażenia autobusów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 10 ton i samochodów ciężarowych powyżej 12 ton w homologowane ograniczniki prędkości.

W zakresie kształtowania bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego (priorytety 2.1 i 2.3) szczególnie istotne były działania dotyczące:

- obniżenia w 2004 roku do 50 km/h dopuszczalnej prędkości jazdy w obszarze zabudowanym w okresie dziennym;

- kampanii społecznych o charakterze krajowym i ogólnopolskim; najpopularniejsze z nich to kampanie z cyklu Włącz myślenie, realizowane w latach 2005–2010 i dotyczące zmiany stereotypowego myślenia na temat przyczyn wypadków, wzbudzenie społecznej nieakceptacji dla jazdy po alkoholu, nadmiernej prędkości czy brawury młodych kierowców, kierując się przewodnimi hasłami jak np.: „Prędkość zabija”, „Ostatni wyskok”, „Nie testuj prędkości na rodzinie”, „Piłeś? Nie jedź” itp.

W zakresie budowy i utrzymania infrastruktury drogowej (priorytet 4.1), działania koncentrowały się głównie na:

- wdrażaniu przez GDDKiA wieloletnich programów likwidacji miejsc szczególnie niebezpiecznych tj. odnowie, budowie i przebudowie chodników oraz skrzyżowań z uwzględnieniem środków służących redukcji nadmiernej prędkości (ronda, środki uspokajania ruchu) i liczby ofiar wśród pieszych (budowa sygnalizacji świetlnych, poboczy, oświetlenia przejść dla pieszych),
- modernizacji dróg samorządowych, współfinansowanej ze środków UE i dotyczącej głównie budowy/przebudowy skrzyżowań, chodników i poboczy, poprawy jakości nawierzchni, widoczności i bezpieczeństwa przejść dla pieszych.

Działania zaniechane

W programie GAMBIT jest wiele działań priorytetowych, które nie były dotąd wdrażane lub ich wdrażanie jest w tak małej skali, że nie mają one istotnego wpływu na poprawę bezpieczeństwa ruchu. W szczególności dotyczy to działań, których celem jest stworzenie podstaw do prowadzenia skutecznych działań na rzecz brd. Jak dotąd nie podjęto istotnych kroków w celu (priorytety 1.1, 1.2, 3.1, 4.3, 5.2):

- usprawnienia struktur instytucji centralnych zwłaszcza Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego; obecnie instytucja ta nie zajmuje się sprawami strategicznymi dla brd (np. nadzorem nad realizacją krajowego programu), a raczej akcjami, które mogą być prowadzone przez inne instytucje, w tym organizacje pozarządowe;
- tworzenia warunków finansowo-prawnych dla systemu szkolenia kadr brd i powoływania lokalnych instytucji wykonawczych (inspektorzy, oficerowie, liderzy), co jest typowym elementem systemu brd w wielu krajach UE;
- usprawnienia procesu programowania brd, tworzenia nowoczesnych baz danych i prowadzenia monitoringu brd na wszystkich poziomach administracji;
- sukcesywnego wprowadzenia obligatoryjności stosowania metod zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej na samorządowych drogach publicznych; obligatoryjność zamierza się wprowadzić jedynie na drogach będących w sieci TEN-T;
- wprowadzenia systemu finansowania brd i pomocy ofiarom wypadków;

- systemowej ochrony pieszych; przestrzeń dla pieszych jest nadal ograniczana na korzyść ruchu lub parkowania samochodów i rowerów;
- wprowadzenia warunków dla unowocześniania zarządzania ruchem drogowym; zastosowanie środków ITS w zarządzaniu brd, jak i zarządzanie mobilnością jest jak dotąd śladowe (szersze stosowanie ITS dotyczy tylko autostrad);
- kształtowania bezpiecznego pasa drogowego (strefy bezpieczeństwa); z uwagi na uwarunkowania środowiskowe pozostawia się stare drzewa w koronie drogi bez właściwych środków brd, nie wprowadzono także zmiany wymagań w przepisach techniczno-budowlanych.

Podsumowanie

1. Pomimo istotnej redukcji liczby wypadków drogowych i ofiar tych wypadków w latach 2004–2010 stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce mierzony wskaźnikiem demograficznym nadal jest jednym z najgorszych w Unii Europejskiej. Ofiary śmiertelne wypadków drogowych w Polsce stanowią 13% ofiar śmiertelnych całej Unii.
2. Przyjęta w Krajowym Programie BRD GAMBIT 2005 strategia zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych o 50% w ciągu 10 lat nie uzyskała właściwego wsparcia ani w postaci nakładów finansowych, działań legislacyjnych, ani w postaci oczekiwanych zmian strukturalnych dla właściwego skoordynowania podejmowanych działań we wszystkich resortach. Efektem tych zaniechań jest zbyt małe tempo redukcji liczby ofiar śmiertelnych. W ciągu siedmiu lat, licząc od roku bazowego 2003, na polskich drogach zginęło o 6650 osób więcej, niż przewidywano.
3. Program GAMBIT 2005 nie jest właściwie monitorowany i nie są prowadzone jego oceny ewaluacyjne, tak aby na ich podstawie możliwe były usprawnienia i korekty procesu realizacji programu. Wiele działań priorytetowych nie zostało dotąd wdrożonych, wśród nich kluczowe dla trwałości procesu poprawy brd w Polsce.
4. W pracach nad kierunkami działań, które należy podjąć do roku 2020, powinno się wziąć pod uwagę doświadczenia z realizacji obecnych programów, a stawiane cele trzeba dostosowywać do realnych uwarunkowań organizacyjnych, legislacyjnych i finansowych w Polsce.

Literatura

1. *Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2005–2007–2013 „GAMBIT 2005”*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2005.
2. *Program bezpieczeństwa ruchu drogowego dla dróg krajowych („GAMBIT – Drogi krajowe”*, GDDKiA, Warszawa – Gdańsk 2007).
3. *Program GDDKiA „Drogi zaufania”*, <http://www.drogizaufania.pl/>
4. EuroRAP, <http://www.eurorap.pl/>