

Michał KORALEWSKI

## BEZPIECZEŃSTWO RUCHU DROGOWEGO W ŚWIETLE WYDATKOWANIA ŚRODKÓW EUROPEJSKICH NA ROZWÓJ INFRASTRUKTURY DROGOWEJ

*W artykule omówiony został problem bezpieczeństwa w ruchu drogowym w kontekście wydatkowania środków europejskich przeznaczonych na rozwój infrastruktury drogowej w Polsce. Zagadnienie zostało nakreślone w perspektywie lat 2005-2015, tak, aby można było uchwycić zmiany, jakie zachodzą w kwestii bezpieczeństwa na polskich drogach, w których znaczny udział miało wsparcie w postaci środków europejskich. Omówiono główne sposoby zwiększania bezpieczeństwa na drogach wynikające z polityki prowadzonej przez państwo oraz zagadnienie finansowania przedsięwzięć w tym zakresie przy wsparciu funduszy europejskich.*

### WSTĘP

Bezpieczeństwo ruchu drogowego (brd) w Polsce, ważność którego jest bezdyskusyjna, na dzień dzisiejszy znacznie odbiega poziomem od tego, jakie jest w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej. Głównymi czynnikami kształtującymi poziom bezpieczeństwa komunikacyjnego w systemie człowiek–pojazd–otoczenie są przede wszystkim kwalifikacje, doświadczenie i kultura jazdy kierowców, stan techniczny pojazdów oraz rodzaj, stan techniczny i utrzymanie dróg. Poprawa bezpieczeństwa ruchu w zakresie dwu pierwszych czynników może być osiągana na drodze odpowiednich szkoleń kierowców, a także poprzez stosowanie zwiększonej represyjności za wykroczenia drogowe i niewłaściwy stan techniczny środków transportu. Nieco inaczej, głównie ze względów finansowych, ma się zagadnienie trzeciego czynnika "otoczenia" rozumianego jako infrastruktura drogowa. Chodzi tu głównie o budowę nowych, bezpiecznych dróg w tym autostrad i dróg ekspresowych oraz modernizację dróg istniejących, a także ich odpowiednie wyposażenie w urządzenia sterowania ruchem drogowym i kształtujące bezpieczeństwo. Podejmowanie takich inwestycji drogowych wiąże się z koniecznością wydatkowania bardzo dużych środków finansowych, a co za tym idzie znacznych obciążeń dla budżetu państwa. Wykorzystanie pomocowych środków europejskich dla finansowania powyższych celów inwestycyjnych stało się możliwe po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Zaowocowało to dotychczas w perspektywie finansowej UE na lata 2007–2013 istotnym przyrostem nowoczesnej infrastruktury drogowej w Polsce, w tym wybudowanymi nowymi autostradami i drogami ekspresowymi. Przełożyło się to na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Także obiecująca jest też aktualna perspektywa finansowa UE na lata 2014–2020 w zakresie zaplanowanych inwestycji drogowych w Polsce. Możliwości te należy bezzwzględnie efektywnie wykorzystać.

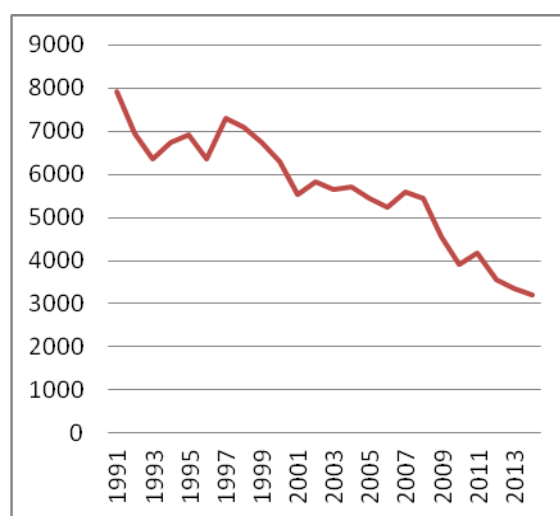
### 1. BEZPIECZEŃSTWO DROGOWE JAKO ZAGADNIENIE W POLITYCE PAŃSTWA

#### 1.1. Istota problemu bezpieczeństwa na polskich drogach

Bezpieczeństwo ruchu drogowego jest istotnym problemem w Polsce, o czym świadczą prowadzone ogólnoeuropejskie badania. Zgodnie z publikacją Komisji Europejskiej *Road safety in the European Union. Trends, statistics and main challenges*, w Polsce

w wypadkach samochodowych w 2014 r. zginęły 84 osoby na milion mieszkańców, przy średniej dla całej Unii Europejskiej wynoszącej 51 ofiar na milion mieszkańców. Gorsza sytuacja niż w Polsce jest jedynie na Łotwie (105), w Rumunii (91), Bułgarii (90) i na Litwie (90). Krajami, które mają najwyższy poziom bezpieczeństwa drogowego w UE są Malta (26), Wielka Brytania (28), Holandia (28) i Szwecja (29). Z powyższego raportu wynika więc, że polskie drogi należą obecnie do najmniejbezpiecznych w Unii Europejskiej. Jednakże, raport odnotowuje również poprawę bezpieczeństwa na polskich drogach w porównaniu z danymi z 2010 r., gdy liczba ofiar śmiertelnych przekraczała 100 osób [1, s. 8-9].

Interesująco sytuacja wygląda także w szerszym przedziale czasowym. Na podstawie danych pozyskanych z Community Road Accident Database (CASE) zebranych przez European Road Safety Observatory oraz danych krajowych Komisja Europejska przedstawiła dane dotyczące śmiertelności w wypadkach drogowych dla poszczególnych krajów UE z lat 1991-2014. Dane dotyczące Polski przedstawiono na Rys. 1.



**Rys. 1.** Liczba ofiar śmiertelnych wypadków samochodowych w Polsce w latach 1991-2014. Opracowanie własne na podstawie: *Road safety evolution in EU* [2, s. 1].

Jak można zauważyć, na przestrzeni ostatnich 24 lat liczba ofiar śmiertelnych na polskich drogach znacznie spadła, z prawie 8

tysięcy w 1991 r. do nieco ponad 3 tysięcy w 2014 r. Należy zaznaczyć, że jednocześnie w ciągu powyższego czasu znacząco zwiększył się ruch na drogach oraz liczba samochodów. To pokazuje, że mimo nadal dramatycznej sytuacji na polskich drogach, pewne działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa na drogach odnoszą pozytywny skutek.

## 1.2. Kwestia bezpieczeństwa drogowego w polityce państwa

Problem bezpieczeństwa drogowego znalazł swoje istotne miejsce w *Polityce Transportowej Państwa na lata 2006-2025* (PTP). W dokumencie jako jeden z problemów transportu krajowego wymieniono zły stan bezpieczeństwa ruchu drogowego ze zbyt wielką liczbą ofiar śmiertelnych. Stąd też jednym z celów Polityki stała się poprawa bezpieczeństwa prowadząca do radykalnej redukcji liczby wypadków i ograniczenia ich skutków w postaci zabitych i rannych. W dalszej dokumentacji ponownie podkreślono wagę problemu bezpieczeństwa drogowego, zwracając uwagę, że drogach ginie ponad 95% ogółu ofiar śmiertelnych w transporcie. Zwrócono uwagę na kluczowe przyczyny powyższego stanu rzeczy, tj. niską kulturę jazdy i powszechne lekceważenie przepisów ruchu drogowego (zwłaszcza tych dotyczących prędkości jazdy, zakazu jazdy po spożyciu alkoholu i obowiązku stosowania urządzeń ochronnych podczas jazdy samochodem), jak też niską jakość infrastruktury drogowej i mało skutecznego nadzoru nad ruchem [3, s. 6, 10].

W PTP pojawia się też tzw. "Polska Wizja Zero", inicjatywa oparta o skandynawskie doświadczenia, zakładająca dążenie do całkowitego wyeliminowania ofiar śmiertelnych i ciężko rannych w wypadkach drogowych. Polska Wizja Zero zakłada, zakłada, że:

- życie i zdrowie ludzkie stawiane jest przed mobilnością i innymi celami funkcjonowania systemu transportu;
- wszyscy powinni poczuwać się do odpowiedzialności za wypadki drogowe i niwelowanie ich skutków;
- system drogowy i pojazdy powinny być tak projektowane, budowane i eksploatowane, aby mogły minimalizować i kompensować błędy uczestników ruchu;
- wszystkie procedury systemu zarządzania transportem powinny mieć na uwadze bezpieczeństwo jego uczestników [3, s. 25].

Na tej podstawie w Polityce sformułowano cele i służące im działania w kwestii zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, które obrazuje Tab. 1.

**Tab. 1. Cele i działania zawarte w Polityce Transportowej Państwa na lata 2006-2025**

Cel	Działania
Stworzenie podstaw do prowadzenia skutecznych i długofalowych działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rozwój struktur systemu brd – usprawnienie struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za brd i przygotowanie baz danych, systemu monitoringu i informacji o brd, katalogów i przewodników,</li> <li>– działania legislacyjne – wprowadzenie niezbędnych zmian w ustawach i aktach wykonawczych,</li> <li>– zarządzanie systemem brd – koordynacja działań, programowanie, monitorowanie, współpraca z organizacjami pozarządowymi i samorządami, wspieranie działań regionalnych i lokalnych,</li> <li>– finansowanie działań brd – przygotowanie systemu finansowania działań na rzecz brd, finansowanie akcji centralnych, wspieranie finansowe działań regionalnych i lokalnych,</li> <li>– badania naukowe i współpraca międzynarodowa – pogłębione rozpoznanie czynników wpływających na po-</li> </ul>

	wstawanie wypadków, określenie efektywności stosowanych środków brd, opracowanie metod i procedur decyzyjnych.
Kształtowanie świadomego i kulturalnego uczestnika ruchu drogowego, respektującego prawo i szanującego prawa innych uczestników tego ruchu	– działania edukacyjne, prewencyjne i represyjne służące zmniejszeniu liczby przekroczeń prędkości, zwiększeniu stopnia stosowania pasów bezpieczeństwa i wyeliminowaniu alkoholu u użytkowników dróg.
Ochrona pieszych, dzieci i rowerzystów	– zmiany prawne zwiększające role niechronionych uczestników w ruchu drogowym, powszechne stosowanie urządzeń fizycznej ochrony pieszych, budowa wydzielonych dróg rowerowych, system ochrony dzieci w drodze do szkoły.
Budowa i utrzymanie bezpiecznej infrastruktury drogowej wraz z otoczeniem i elementami towarzyszącymi	– rozwój bezpiecznej i zhierarchizowanej sieci dróg i ulic oraz nowoczesne zarządzanie ruchem drogowym, wymóg obowiązkowej oceny każdego projektu nowego rozwiązania drogowego (projektowanego lub modernizowanego) pod kątem jego oddziaływania na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego.
Zmniejszenie ciężkości wypadków drogowych	– wprowadzenie i powszechne stosowanie "miękkiego" otoczenia dróg i dróg "wybaczących" błędy kierowcom, optymalizację działań ratowniczych według "łańcucha przeżycia" podnoszących skuteczność i efektywność działania systemu ratownictwa i opieki medycznej. wdrożenie systemu pomocy dla ofiar wypadków.

*Źródło: Opracowane na podstawie Polityki Transportowej Państwa na lata 2006-2025 [3, s. 26-27].*

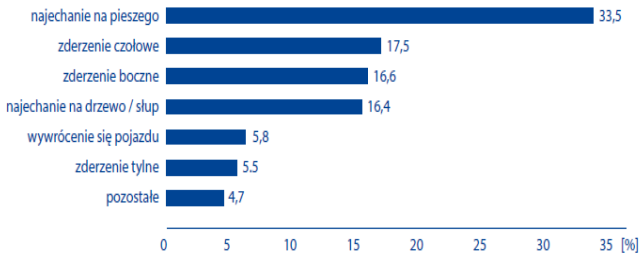
W Polityce Transportowej Państwa podkreśla się, że w działania na rzecz poprawy brd powinna zostać zaangażowana nie tylko administracja drogowa, ale także inne resorty oraz samorządy terytorialnie, organizacje społeczne i pozarządowe. Co ważne, w dokumencie założono współfinansowanie działań z zakresu poprawy bezpieczeństwa na drogach z budżetu centralnego i funduszy unijnych [3, s. 27].

Zgodnie z PTP, podstawą realizacji przedsięwzięć ograniczających zagrożenia występujące w systemie transportu drogowego są krajowe i regionalne programy poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pierwszym takim programem w skali kraju był Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego GAMBIT'2005 na lata 2005-2013: Jego celem głównym było zmniejszenie do roku 2013 liczby ofiar śmiertelnych o ponad 50% w stosunku do roku 2003, tj. nie więcej niż 2800 ofiar śmiertelnych rocznie. Cele szczegółowe Programu i przyjęte działania były w swojej istocie rozszerzeniem celów i działań sformułowanych w PTP [4, s. 12-31]. Program, mimo braku osiągnięcia podstawowego wskaźnika na założonym poziomie (liczba ofiar śmiertelnych na drogach w 2013 r. 3357 wobec założonych maksymalnie 2800) przyczynił się do pojęcia wielu działań na rzecz poprawy brd, stając się pierwszą w Polsce poważną próbą zmierzenia się ze zdiagnozowanymi problemami.

Następcą programu GAMBIT'2005 jest aktualnie obowiązujący Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 (NPBRD). Program, czerpiąc z doświadczeń z lat poprzednich, podtrzymuje w swoich założeniach Wizję Zero jako "ZERO zabitych na polskich drogach" jednocześnie rozszerzając ją o kwestię ciężko rannych w wypadkach. Mając na uwadze powyższą wizję, sformułowano dwa cele główne Programu:

- ograniczyć roczną liczbę zabitych o co najmniej 50% do 2020 roku – cel zaplanowano osiągnąć względem liczby zabitych z 2010 r., tj. nie więcej niż 2 000 zabitych w roku 2020;
- ograniczyć roczną liczbę ciężko rannych o co najmniej 40% do 2020 roku – cel zaplanowano osiągnąć względem liczby ciężko rannych z 2010 r., tj. nie więcej niż 6 900 ciężko rannych w roku 2020 [5, s. 18-19].

Program analizuje najczęstsze rodzaje wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym, co ma pozwolić na ustalenie odpowiednich działań zaradczych. Główne rodzaje wypadków śmiertelnych obrazuje Rysunek 2.



**Rys. 2.** Rodzaje wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym w 2011 r. [źródło: 5, s. 11].

Na podstawie powyższej analizy, można postawić wniosek, że najczęściej do śmiertelnego wypadku dochodzi na drodze jednojezdniowej (zderzenie czołowe) przy braku zapewnienia odpowiedniej ochrony dla pieszych (najechanie na pieszego). To z kolei świadczy o konieczności rozbudowy sieci dróg ekspresowych i autostrad.

NPBRD został oparty na pięciu filarach:

- bezpieczne zachowania uczestników ruchu (bezpieczny człowiek);
- bezpieczna infrastruktura drogowa (bezpieczne drogi);
- bezpieczna prędkość;
- bezpieczne pojazdy;
- system ratownictwa i pomocy medycznej.

W każdym filarze wyróżniono kierunki działań priorytetowych (priorytety), które odpowiadają podstawowym problemom bdr w Polsce. Z kolei dla każdego z priorytetów zaplanowano odpowiednie działania podzielone na trzy rodzaje:

- inżynieria, czyli rozwiązania techniczne: sieci drogowej, które podnoszą bezpieczeństwo dróg i sprawiają, że drogi "wybaczą" ludzkie błędy oraz pojazdów, które chronią kierowców, pasażerów i pozostałych uczestników ruchu zmniejszając ewentualne szkody zdarzenia;
- nadzór, czyli nadzór i kontrola, mające na celu egzekwowanie istniejących przepisów i zapobieganie ich nieprzestrzeganiu;
- edukacja, czyli podnoszenie świadomości bezpieczeństwa ruchu drogowego przez poznanie i zrozumienie ryzyka zarówno w przypadku jednostek, jak i społeczności. Szczegółową analizę działań zaplanowanych w ramach NPBRD przedstawia Tab. 2.

**Tab. 2.** Priorytety i kierunki działań Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020

Filary/Priorytety	Kierunki działań
I. Bezpieczny człowiek: Kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inżynieria: upowszechnienie i wdrażanie drogowych środków ochrony uczestników ruchu drogowego, wdrażanie środków uspokojenia ruchu;</li> <li>– Nadzór: usprawnienie systemu nadzoru nad zachowaniami uczestników ruchu drogowego pod kątem</li> </ul>

<p>ruchu drogowego</p> <p>Ochrona uczestników ruchu drogowego</p>	<p>poczucia powszechności kontroli i nieuchronności kary, rozbudowa i unowocześnianie systemu nadzoru (w tym automatycznego) nad zachowaniami uczestników ruchu drogowego;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Edukacja: kształtowanie postaw zachęcających do bezpiecznych zachowań w ruchu drogowym w ramach kompleksowego systemu edukacji i systemu promowania</li> </ul>
<p>II. Bezpieczne drogi:</p> <p>Wdrożenie standardów bezpieczeństwa ruchu drogowego</p> <p>Wdrożenie środków uspokojenia ruchu, redukujących wypadki spowodowane zderzeniami czołowymi oraz redukujących eliminujących największe zagrożenia</p> <p>Rozwój systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inżynieria: przekształcanie sieci drogowej i ulicznej w celu uzyskania jej hierarchicznej struktury, modernizacja dróg wynikająca z potrzeb bezpieczeństwa ruchu drogowego, wdrożenie infrastrukturalnych środków uspokojenia ruchu, redukujących wypadki spowodowane zderzeniami czołowymi oraz redukujących wypadki z udziałem pieszych i rowerzystów, wprowadzanie bardziej bezpiecznych, rozwiązań infrastrukturalnych i organizacji ruchu w odniesieniu do skrzyżowań i przekrojów poprzecznych drogi, budowa dróg ekspresowych i autostrad, wdrażanie środków ITS (Inteligentnych Systemów Transportowych) w systemie zarządzania ruchem i bezpieczeństwem infrastruktury drogowej;</li> <li>– Nadzór: wdrażanie środków ITS do nadzoru nad bezpieczeństwem infrastruktury drogowej; powszechne wdrożenie niezależnego audytu bezpieczeństwa ruchu i niezależnych przeglądów dróg z uwagi na ich bezpieczeństwo pod kątem weryfikacji oznakowania oraz organizacji ruchu;</li> <li>– Edukacja: szkolenie kadr zajmujących się bezpieczeństwem ruchu drogowego (w tym m.in. zarządców dróg, policjantów), upowszechnienie wiedzy i tzw. dobrych praktyk, opracowanie i wdrożenie jednolitego systemu szkolenia osób dokonujących klasyfikacji odcinków dróg, a także osób przeprowadzających okresowe kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich.</li> </ul>
<p>III. Bezpieczna prędkość:</p> <p>Kształtowanie zachowań kierowców w zakresie jazdy z bezpieczną prędkością</p> <p>Usprawnienie systemu zarządzania prędkością</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inżynieria: wdrożenie środków uspokojenia ruchu, strefowanie prędkości w obszarach zabudowanych; przekształcanie sieci drogowej i ulicznej w celu uzyskania jej hierarchicznej struktury, ujednolicenie zasad stosowania ograniczeń prędkości, wykorzystanie środków ITS w tzw. zarządzaniu prędkością;</li> <li>– Nadzór: modyfikacja systemu karania kierujących, usprawnienie systemu nadzoru nad zachowaniami kierujących pod kątem poczucia powszechności kontroli i nieuchronności kary, rozbudowa i unowocześnianie systemu nadzoru nad prędkością; uprządkowanie kompetencji instytucji zajmujących się nadzorem nad prędkością;</li> <li>– Edukacja: Edukacja szkolna kształtująca postawy negujące przekraczanie prędkości, wprowadzanie do szkolenia kierowców metod kształtujących nawyki jazdy z bezpieczną prędkością, prowadzenie kampanii informacyjnych o nadzorze nad prędkością, zachęcających do jazdy z bezpieczną prędkością i promujących defensywny styl jazdy, stworzenie i upowszechnienie wytycznych, zasad oraz dobrych praktyk projektowania dróg pod kątem prędkości.</li> </ul>
<p>IV. Bezpieczny pojazd</p> <p>Usprawnienie działań dotyczących kontroli stanu technicznego pojazdów</p> <p>Doskonalenie systemów bezpieczeństwa w pojazdach</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inżynieria: wprowadzenie nowoczesnych technik i technologii do stacji kontroli pojazdów; doskonalenie wymagań technicznych w zakresie wyposażenia pojazdów, wyposażanie pojazdów w nowoczesne urządzenia bezpieczeństwa, wprowadzenie dla kierowców zawodowych obowiązku stosowania urządzeń blokujących rozruch samochodu w przypadku stwierdzenia nadużycia alkoholu,</li> <li>– Nadzór: modernizacja systemu nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów i monitoring ich pracy, modernizacja systemu weryfikacji wyposażenia i części pojazdów wpływających na ich bezpieczeństwo w ruchu drogowym; certyfikacja obligatoryjnego wyposażenia stacji kontroli pojazdów; wprowadzenie nadzoru nad prawidłowym stosowaniem obowiązkowych urządzeń bezpieczeństwa zainstalowanych w pojeździe;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Edukacja: edukacja w zakresie utrzymywania należytej sprawności technicznej pojazdów i jej wpływu na bezpieczeństwo wszystkich użytkowników dróg, prowadzenie kampanii informacyjnych i promujących utrzymywanie należytej sprawności technicznej pojazdów; szkolenia okresowe dla diagnostów oraz osób nadzorujących stacje kontroli pojazdów, popularyzacja zasad działania nowoczesnych systemów bezpieczeństwa pojazdów.</li> </ul>
V. Ratownictwo i opieka powypadkowa Integracja i rozwój Krajowego Systemu Ratownictwa usprawnienie systemu pomocy ofiarom wypadków drogowych	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inżynieria: usprawnienie jednolitego Systemu Powiadomienia Ratunkowego oraz koordynacja profesjonalnego działania systemów ratowniczych; rozwój nowoczesnych systemów łączności i lokalizacji usprawniających system ratownictwa, rozwój jednostek ochrony zdrowia przeznaczonych do leczenia ciężkich obrażeń i medycznej rehabilitacji powypadkowej; wyposażenie podmiotów biorących udział w ratownictwie na drogach w sprzęt ratowniczy, wdrażanie środków ITS w systemie zarządzania ruchem drogowym, budowa systemu pomocy ofiarom wypadków drogowych, utworzenie bazy danych o podmiotach zajmujących się pomocą dla ofiar wypadków;</li> <li>– Nadzór: nadzór nad optymalną organizacją sił i środków, prawidłowością procedur zintegrowanych działań służb i podmiotów ratowniczych, współpraca organów, samorządów, inspekcji i innych podmiotów, usuwanie barier drogowych dla służb i podmiotów ratowniczych, działaniami związanymi z organizacją pomocy powypadkowej; standaryzacja (ujednoczenie) zasad i procedur medycznych dla wszystkich służb ratowniczych, nadzór i współpraca z towarzystwami ubezpieczeniowymi;</li> <li>– Edukacja: utworzenie efektywnego systemu powszechnej edukacji społeczeństwa w zakresie udzielania pierwszej pomocy medycznej, utworzenie efektywnego systemu szkolenia w zakresie pierwszej pomocy medycznej członków służb, dzieci i młodzieży szkolnej oraz osób odbywających kursy na prawo jazdy, ujednoczenie egzaminów i certyfikacji uprawnień ratowniczych, kampanie społeczne informujące o prawach ofiar wypadków drogowych i możliwościach uzyskania pomocy, szkolenia dla służb w zakresie umiejętności przekazywania informacji o śmierci.</li> </ul>

Źródło: Opracowane na podstawie Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 [5, s. 29-51].

Jak należy zauważyć, Programie zastosowano kompleksowe podejście do problematyki brd, planując działania odnoszące się do wszystkich aspektów związanych z poprawą bezpieczeństwa na drogach. Szczegółowo określając działania, odniesiono się do trzech podstawowych sposobów zwiększenia brd: zapewnienie odpowiedniej infrastruktury, nadzór nad przestrzeganiem przepisów oraz zwiększenie świadomości i kultury na drodze uczestników ruchu. Połączenie tych trzech aspektów jest w stanie znacząco podnieść bezpieczeństwo na polskich drogach.

Warto również zaznaczyć, że NPBDR jako jedno ze źródeł finansowania przedsięwzięć zwiększających poziom brd wymienia środki w ramach programów operacyjnych perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020 [5, s. 55].

Omówione w rozdziale dokumenty stanowią jedynie trzon systemu zwiększania bezpieczeństwa na drogach w Polsce. Ważne miejsce w tym systemie zajmują także programy realizacyjne, programy sektorowe, a także programy formułowane przez województwa oraz samorządy lokalne. Na podstawie analizy wymienionych dokumentów można stwierdzić, że państwo polskie szczegółowo identyfikuje problem bezpieczeństwa ruchu drogowego i planuje kompleksowe działania, które finalnie mają przyczynić się do

zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych na polskich drogach, tym samym dążąc do realizacji Polskiej Wizji Zero. Kluczowe jednak w tych dążeniach jest zapewnienie odpowiedniego finansowania zaplanowanych działań.

## 2. ŚRODKI EUROPEJSKIE PRZEZNACZONE NA ZWIĘKSZENIE BEZPIECZEŃSTWA NA DRÓGACH

Wydatki w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego są finansowane z budżetów poszczególnych instytucji, realizujących zadania w tym zakresie, a także z Krajowego Funduszu Drogowego oraz ze środków europejskich w postaci Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W niniejszej publikacji uwaga zostanie skoncentrowana na finansowaniu przedsięwzięć z zakresu brd w ramach krajowych programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy europejskich, przede wszystkim w kontekście finansowania infrastruktury drogowej. W celu uchwycenia całości procesu konieczne jest zbadanie danej problematyki w odniesieniu do dwóch perspektyw finansowych – 2007-2013 oraz 2014-2020.

### 2.1. Finansowanie poprawy bezpieczeństwa na drogach w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013

W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 główne wydatki na rozwój infrastruktury technicznej zaplanowano w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIŚ 2007-2013), który był współfinansowany z Funduszu Spójności oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jako jeden z problemów w Programie zidentyfikowano niski poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego, cechujący się dużą śmiertelnością ofiar wypadków. Stwierdzono, że wymaga to przebudowy miejsc szczególnie niebezpiecznych, zmiany w sposobach projektowania dróg (m.in. poprzez szersze wprowadzanie metod uspokojenia ruchu) i innych działań o charakterze infrastrukturalnym (np. rozwój dróg wyższych kategorii) [6, s. 22].

POIŚ 2007-2013 przewidywał wsparcie budowy odcinków autostrad (m.in. A1, A2 i A4), budowy odcinków dróg ekspresowych pomiędzy największymi aglomeracjami (m.in.: S2, S3, S5, S7, S8, S17, S69), budowy obwodnic oraz przebudowy odcinków innych dróg krajowych znajdujących się w sieci TEN-T<sup>1</sup> (Oś Priorytetowa VI: Drogowa i lotnicza sieć TEN-T), co przyczynić się miało do poprawy bezpieczeństwa w transporcie pozwalającej na ograniczenie wysokich kosztów społecznych i ekonomicznych wypadków drogowych. Ponadto w Programie zaplanowano wsparcie na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa oraz dostępności komunikacyjnej Polski i krajowych połączeń międzyregionalnych, położonych poza siecią TEN-T oraz wybranych odcinków dróg objętych tą siecią. (Oś priorytetowa VIII: Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe). Wsparcie miały uzyskać projekty m.in. zakładające poprawę wyposażenia dróg krajowych w urządzenia zwiększające bezpieczeństwo ruchu oraz przedsięwzięcia mające na celu zmianę postaw i zachowań uczestników ruchu drogowego [6, s. 138, 149].

Rozwinięciem POIŚ 2007-2013 był Szczegółowy opis priorytetów, w którym sprecyzowano rodzaje projektów, jakie mogą być realizowane w celu poprawy bezpieczeństwa drogowego. Dla osi priorytetowej VI miały to być takie projekty jak budowa odcinków autostrad, budowa odcinków dróg ekspresowych, przebudowa dróg krajowych, przebudowa lub budowa odcinków dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, budowa lub przebudowa obwodnic

<sup>1</sup> Transeuropejska sieć transportowa, szlaki komunikacyjne o szczególnym znaczeniu dla całej Unii Europejskiej.

miast w ciągach dróg krajowych. Dla osi priorytetowej VIII przewidziano zaś wsparcie dla takich działań jak wzmocnienie prewencji i kontroli w ruchu nadzoru nad ruchem drogowym, przebudowa miejsc szczególnie niebezpiecznych na drogach krajowych, w tym uspokojenie ruchu na obszarach zurbanizowanych, usprawnienie ratownictwa drogowego, śledzenie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, prowadzenie kampanii medialnych. Warto również zauważyć, że w dokumencie uwzględniono komplementarność założonych działań z działaniami przyczyniającymi się do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym zaplanowanymi w ramach innych programów współfinansowanych z funduszy europejskich (regionalne programy operacyjne, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej [7, s. 101-102, 135-136]).

Na realizację powyższych osi priorytetowych przeznaczono w Programie odpowiednio 8,89 mld euro (oś VI) oraz 3,05 mld euro (oś VIII) dofinansowania z funduszy europejskich. Środki te są również uzupełniane o wkład krajowy publiczny i prywatny [6, s. 194-195].

Zgodnie z informacjami uzyskanymi ze strony internetowej Programu, do dnia 31.12.2015 r. zawarto umowy o dofinansowanie 64 projektów w ramach osi priorytetowej VI na łączną kwotę dofinansowania prawie 40 mld zł oraz 119 projektów w ramach osi priorytetowej VIII na łączną kwotę dofinansowania ponad 13 mld zł. Do dnia 16 listopada 2015 r. w ramach Programu wybudowano 1390 km autostrad i dróg ekspresowych [8]. Rozdysponowano zatem całość środków przeznaczonych na realizację działań z zakresu podniesienia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

## 2.2. Finansowanie poprawy bezpieczeństwa na drogach w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko 2014-2020

W perspektywie finansowej 2014-2020 zdecydowano się na zachowanie nazewnictwa Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIS 2014-2020), jednocześnie modyfikując nieco jego założenia. Program bardziej niż na samym rozwoju infrastruktury skupia się na wsparciu gospodarki, czemu oczywiście infrastruktura ma również służyć. Ponownie dostrzeżono niedostatki infrastruktury drogowej w stosunku do intensywności produkcji i wymiany towarów oraz mobilności mieszkańców, w szczególności brak spójnej sieci dróg szybkiego ruchu, wysoki odsetek dróg krajowych przebiegających w terenie zabudowanym i niedostateczną liczbę dróg przystosowanych do skali istniejącego ruchu. Skutkiem tego stanu rzeczy jest niski poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego [9, s. 5, 10].

Kwestia bezpieczeństwa ruchu drogowego znajduje swoje odzwierciedlenie w dwóch osiach priorytetowych POIS 2014-2020. W ramach *Osi priorytetowej III: Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu* obok działań podstawowych związanych stricte z budową nowych dróg przewidziano także przebudowę niektórych istniejących odcinków dróg i inne działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Działania te obejmują inwestycje infrastrukturalne na sieci TEN-T (inżynieria) oraz projekty dotyczące całej krajowej sieci drogowej, związane z doposażeniem jednostek nadzoru nad ruchem drogowym i służb ratowniczych (ratownictwo techniczne), jak również kampanie i szkolenia o zasięgu ogólnokrajowym (edukacja). Nadmieniono również, że usprawnieniu warunków ruchu i zwiększeniu jego bezpieczeństwa będą służyły systemy ITS przekazujące informacje o stanie ruchu drogowego [9, s. 57]. Warto zauważyć powiązanie zaplanowanych działań z założeniami analizowanego wcześniej NPB RD.

Z kolei w ramach *Osi priorytetowej IV: Infrastruktura drogowa dla miast* zaplanowano poprawę stanu infrastruktury drogowej

wpływającej na dostępność transportową miast oraz zmniejszenie natężenia ruchu drogowego (tranzytowego) w miastach, co w konsekwencji korzystnie wpłynie na stan bezpieczeństwa na drogach. Główne działania poprawiające stan infrastruktury miejskiej (m.in. budowa obwodnic miast) mają być powiązane z inwestycjami z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego obejmujące inwestycje infrastrukturalne (inżynieria). Warto również wrócić uwagę na dwa wskaźniki rezultatu sformułowane w ramach tej osi priorytetowej: "Wypadki w miastach na prawach powiatu w sieci TEN-T" oraz "Wypadki w miastach na prawach powiatu poza siecią TEN-T". W przypadku obu tych wskaźników jako wartość docelową przyjęto "niepogorszenie się średniej z ostatnich 5-ciu lat", co jest założeniem bardzo ostrożnym [9, s. 64-67].

Podobnie jak w przypadku swojego poprzednika, POIS 2014-2020 posiada swoje rozszerzenie w postaci *Szczegółowego opisu osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*. W dokumencie tym uszczegółowiono typy projektów, które mają służyć poprawie bezpieczeństwa na drogach. W ramach osi priorytetowej III założono takie typy projektów jak m.in.:

- budowa, przebudowa lub rozbudowa dróg do parametrów dróg ekspresowych i autostrad,
- usprawnienie metod zarządzania ruchem drogowym (systemy ITS),
- poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na krajowej sieci drogowej, w tym:
  - przebudowa miejsc szczególnie niebezpiecznych (inżynieria),
  - budowa infrastruktury techniczno-informatycznej i zakup sprzętu dla służb prewencji i kontroli w ruchu drogowym, w tym pojazdów z niezbędnym specjalistycznym wyposażeniem (nadzór),
  - zakup sprzętu dla służb drogowego ratownictwa technicznego, w tym pojazdów z niezbędnym specjalistycznym wyposażeniem (ratownictwo),
  - kampanie medialne, szkolenia i inne działania informacyjne (edukacja).

Z kolei w ramach osi priorytetowej IV zaplanowano takie działania jak m.in.:

- budowa obwodnic na drogach krajowych (w tym ekspresowych) w TEN-T oraz poza TEN-T,
- projekty na drogowej sieci TEN-T oraz poza siecią TEN-T poprawiające dostępność miast, takie jak: budowa, przebudowa tras wylotowych z miast w ciągach dróg krajowych (w tym ekspresowych) oraz odcinki tych dróg przy miastach,
- budowa, przebudowa dróg krajowych w TEN-T oraz poza TEN-T w miastach na prawach powiatu, w tym tras wylotowych (z możliwością uwzględnienia inwestycji z zakresu BRD – inżynieria, ITS) [10, s. 128, 140, 144].

Działania w ramach III i IV osi priorytetowej Programu są powiązane również z innymi źródłami współfinansowania z funduszy europejskich – z instrumentem "Łącząc Europę" oraz z Programem Operacyjnym Polska Wschodnia [10, s. 129, 141, 145].

Na realizację powyższych osi priorytetowych przeznaczono w Programie odpowiednio 9,53 mld euro (oś III współfinansowana z Funduszu Spójności) oraz 2,97 mld euro (oś IV współfinansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) dofinansowania z funduszy europejskich. Środki te są również uzupełniane o wkład krajowy publiczny i prywatny [9, s. 108].

Na podstawie danych z dnia 07 lutego 2016 r. zamieszczonych na stronie internetowej Programu można stwierdzić, że aktualnie

podpisano umowy na realizację 16 projektów wybranych w trybie pozakonkursowym w ramach osi priorytetowej III na łączną kwotę dofinansowania 7,2 mld PLN oraz jedną umowę na realizację projektu wybranego w trybie pozakonkursowym w ramach osi priorytetowej IV na kwotę 867 mln PLN. Jednocześnie trwają obecnie dwa nabory wniosków w ramach osi priorytetowej IV, w wyniku których rozdysponowana zostanie kwota 3,6 mld PLN [11].

Aktualny stan rozdysponowania środków europejskich przeznaczonych na dofinansowanie projektów w ramach powyższych osi priorytetowych zobrazowano na poniższych wykresach (Rys. 3 oraz Rys. 4).



**Rys. 3.** Ilość środków rozdysponowanych obecnie w ramach osi priorytetowej III POIS 2014-2020. Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych ze strony internetowej Programu [11].



**Rys. 4.** Ilość środków rozdysponowanych obecnie w ramach osi priorytetowej IV POIS 2014-2020. Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych ze strony internetowej Programu [11].

W powyższym modelu przyjęto założenie przewalutowania całości środków unijnych alokowanych na obie osie priorytetowe po kursie 4,3 PLN/Euro. Jak można zauważyć, obecnie zdecydowano o wykorzystaniu jedynie ok. 18% środków w ramach osi priorytetowej III oraz ok. 7% środków w ramach osi priorytetowej IV. Taki stan rzeczy wynika jednakże ze specyfiki wydatkowania środków europejskich, które w każdej perspektywie wydatkowane są z opóźnieniem wynikającym m.in. ze skomplikowanych procedur wyboru projektów do dofinansowania. Co ciekawe, wszystkie 17 dofinansowanych obecnie projektów dotyczy budowy dróg ekspresowych. Świadczy to tym, że budowa infrastruktury drogowej jest obecnie działaniem priorytetowym. Inne projekty podnoszenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (np. edukacyjne) będą realizowane w późniejszym terminie.

Powyższa analiza pozwala stwierdzić, że środki europejskie stanowią istotne uzupełnienie środków krajowych przeznaczonych na rozbudowę sieci drogowej oraz na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce. Dla porównania roczne wydatki w ramach Krajowego Funduszu Drogowego w latach 2010-2013 oscylowały w granicach od 14,3 mld zł do 26,2 mld zł [12]. Omówione programy operacyjne uwzględniają trzy podstawowe narzędzia służące podnoszeniu bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. budowę i rozbudowę dróg, zwiększenie nadzoru nad użytkownikami dróg oraz zwiększanie świadomości użytkowników dróg w kwestii odpowiednich zachowań w czasie jazdy.

## PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz wykorzystania pomocowych środków europejskich przeznaczonych na rozbudowę i modernizację infrastruktury drogowej w Polsce pozwala na sformułowanie następujących spostrzeżeń i wniosków:

1. Polska nadal znajduje się w czołówce krajów o dużej śmiertelności w wypadkach drogowych, mimo systematycznego spadku liczby ofiar śmiertelnych w ciągu ostatnich kilkunastu lat. W dalszym ciągu dystans dzielący Polskę od krajów zachodniej Europy w tej kwestii jest znaczny;
2. Pomimo nadal dużej śmiertelności na polskich drogach, należy pozytywnie ocenić powolną poprawę sytuacji przy jednoczesnym systematycznym wzroście natężenia ruchu samochodowego;
3. Polscy decydenci są świadomi problemu bezpieczeństwa na polskich drogach, o czym świadczą opracowane dokumenty o charakterze strategicznym, zawierające propozycje konkretnych działań;
4. Główne działania, jakie państwo podejmuje w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, można podzielić na trzy rodzaje: inżynieria, czyli rozwiązania techniczne polegające głównie na budowie nowych dróg oraz przebudowie dróg tak, aby zapewniały większe bezpieczeństwo, nadzór i kontrola, mające na celu egzekwowanie istniejących przepisów i zapobieganie ich nieprzestrzeganiu oraz edukacja, czyli podnoszenie świadomości bezpieczeństwa ruchu drogowego przez poznanie i zrozumienie ryzyka w przypadku użytkowników dróg. Jedynie umiejętne połączenie tych trzech rodzajów działań może zapewnić trwałą i znaczącą poprawę bezpieczeństwa na polskich drogach;
5. W obu perspektywach finansowych Unii Europejskiej uwzględniono środki przeznaczone na współfinansowanie projektów podnoszących bezpieczeństwo na polskich drogach. Na ten cel przeznaczono kwotę środków stanowiącą istotne uzupełnienie funduszy krajowych. Środki europejskie w perspektywie 2007-2013 wykorzystano praktycznie w całości. Obecnie rozpoczęto wykorzystywanie środków z perspektywy 2014-2020;
6. Środki europejskie wykorzystywane na budowę dróg oraz zapewnienie na nich bezpieczeństwa miały znaczący wpływ na duży spadek liczby ofiar śmiertelnych na drogach od roku 2007. Jest to ważny efekt wykorzystywania funduszy europejskich na budowę infrastruktury, który jednak jest dość rzadko wspominany w kontekście innych efektów takich jak wzrost przepustowości dróg lub poprawa komfortu podróży;
7. Obecny stan wykorzystywania środków europejskich w ramach perspektywy 2014-2020 jest adekwatny do specyfiki wydatkowania funduszy unijnych i nie niesie za sobą zagrożenia ich niewykorzystania. Środki te w sposób znaczący przyczynią się do rozbudowy infrastruktury drogowej w całej Polsce;

8. Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez przebudowę sieci drogowej będzie nadal następować, jednakże konieczne jest również zintensyfikowanie działań świadomościowych, które będą kształtować w użytkownikach dróg odpowiednie postawy i zachowania. Jest to kluczowe dla podążania za trendem ogólnoeuropejskim przybliżającym Polskę do osiągnięcia tzw. wizji zero w kwestii bezpieczeństwa ruchu drogowego.
10. Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Warszawa 2016;
11. <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/projekty/> (dostęp: 03.03.2016 r.);
12. <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=9BD3E53FD8085FEEC1257A5D00348863&litera=K&SessionID=DA0N2S7EMO> (dostęp: 09.03.2016 r.).

### BIBLIOGRAFIA

1. Road safety in the European Union. Trends, statistics and main challenges, Bruksela 2015;
2. Road safety evolution in EU, Bruksela, 2016;
3. Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025, Warszawa 2005;
4. Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2005-2007-2013 GAMBIT'2005, Warszawa 2005;
5. Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020, Warszawa 2013;
6. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Warszawa 2007;
7. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Szczegółowy opis priorytetów, Warszawa 2016;
8. <http://www.pois.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx#strona=1&zakladka=1> (dostęp: 28.02.2016 r.);
9. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, Warszawa 2014;

### Road traffic safety in the context of spending European funds allocated for road infrastructure

*The article discussed the problem of road safety in the context of spending of European funds allocated for development of road infrastructure in Poland. The issue was presented in the 2005-2015 term of years, so to be able to examine the changes taking place in terms of safety on Polish roads in which a considerable part was supported by European funds. It was discussed the main ways to increase safety on the roads due to the policy pursued by the State and the issue of financing in this field with the support of European funds.*

Autor:

mgr **Michał Koralewski** – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Ekonomiczny, Instytut Zarządzania, [michal.koralewski@gmail.com](mailto:michal.koralewski@gmail.com)