

BEZPIECZEŃSTWO RUCHU DROGOWEGO W POLSCE U PROGU NOWEJ POLITYKI TRANSPORTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Artykuł jest słowem wstępnym do publikowanych w numerze referatów wygłaszanych na międzynarodowym seminarium bezpieczeństwa ruchu drogowego „GAMBIT 2010”. Przedstawia historię projektu GAMBIT na tle działań Unii Europejskiej.

Międzynarodowe Seminarium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego zainicjowane zostało w 1996 roku jako forum dyskusji nad projektem „Zintegrowanego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego – GAMBIT’96”. Projekt, zamówiony w Komitecie Badań Naukowych przez ministra transportu, był efektem dwuletniej pracy wielodyscyplinarnego zespołu, kierowanego przez Politechnikę Gdańską, utworzonego z przedstawicieli instytucji działających na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd) związanego z jego użytkownikami, pojazdami i drogą wraz z jej otoczeniem [9]. Wówczas to po raz pierwszy zastosowano termin „integracja” w odniesieniu do tworzenia zespołu złożonego z przedstawicieli wielu dyscyplin lub specjalności, którego celem jest rozwiązanie trudnego problemu. Idea ta żyje do dziś pod hasłem GAMBIT i nadal rozwija się zgodnie ze współczesnymi tendencjami w metodyce badań nad złożonymi problemami społeczno-ekonomicznymi.

Poprzedzająca seminarium Konferencja ZEUS 2010, kończąca trzyletni projekt badawczy „Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu”, zamówiony przez ministra nauki i szkolnictwa wyższego, jest dowodem na to, że obecnie proces integracji sięga już poziomu łączenia różnych gałęzi transportu w celu wspólnego rozwiązywania problemów bezpieczeństwa. Wróćmy na moment do genezy tego procesu. Zaczął się on w 1967 roku w USA, gdy prezydent Lyndon Johnson stwierdził, iż najwyższy czas rozpocząć działania prewencyjne w celu zmniejszenia liczby śmiertelnych ofiar ruchu wypadków w transporcie, zwłaszcza drogowym, która sięgała wówczas 50 tys. ofiar rocznie [15]. Prezydent podjął decyzję o utworzeniu wielodyscyplinarnego

zespołu specjalistów z zakresu bezpieczeństwa transportu, którego celem było badanie przyczyn i okoliczności katastrof. Badania te miały służyć jako podstawa naukowa do wydawania rekomendacji, których respektowanie miało znacząco zmniejszyć prawdopodobieństwo powtórzenia się podobnej katastrofy.

Dotarcie do rzeczywistych przyczyn i opisanie faktycznych okoliczności katastrofy wymagało powołanie organu całkowicie niezależnego w swych decyzjach od administracji państwowej. Niezależność tę zapewniono poprzez powoływanie jego kierownictwa przez najwyższe władze państwa. Od tamtej pory organ ten, nazywany Państwową Radą Bezpieczeństwa Transportu – NTSB (National Transportation Safety Board) – jest powoływany przez Kongres i prezydenta USA. To gwarant niezależności opinii w sprawie przyczyn katastrof w transporcie, które – z natury rzeczy – zawsze powodują wielkie straty materialne i ludzkie.

Katastrofy w transporcie kolejowym, lotniczym i wodnym zdarzają się raczej rzadko, lecz wielkość strat w nich ponoszonych jest ogromna. Natomiast w przypadku transportu drogowego straty są relatywnie niewielkie, jednakże częstość wypadków powoduje, że w bilansie łącznym ofiary ruchu drogowego stanowią ponad 95% ogólnej liczby śmiertelnych ofiar w całym transporcie [11]. Te dysproporcje powodują, że często zamiennie używamy określenia „wypadki drogowe” jako „wypadki w transporcie”. W tej zamienności tkwi wielkie zagrożenie albowiem wypadki drogowe, rozproszone w czasie i przestrzeni, stały się wydarzeniami codziennymi, które spowszedniały do tego stopnia, że nauczyliśmy się już żyć ze świadomością, iż stanowią one naturalną składową naszego dnia powszedniego. Tymczasem inne katastrofy, zwłaszcza te cechujące się sporadycznością, wywołują bardzo wielkie wrażenie zarówno w społeczeństwie i mediach, jak i wśród polityków. Prowadzi to zazwyczaj do oburzenia z powodu zaniedbań w realizacji procedur bezpieczeństwa, będących bezpośrednią przyczyną katastrofy, by następnie zniknąć z pola zainteresowania mediów, najczęściej pod naporem jakiegoś innego wydarzenia bulwersującego społeczeństwo [6], [18].

¹ Prof. dr hab. inż., Politechnika Gdańska, Katedra Inżynierii Drogowej, r.krystek@pg.gda.pl.

W psychologii transportu jest znane pojęcie ryzyka minimalnego, czyli takiego, które z racji udziału człowieka w systemie transportu jest nieuniknione tak, jak omyłność jest naturalną cechą człowieka – operatora kierującego pojazdem. Jednakże problem leży w tym, że w innych niż drogowy rodzajach transportu ryzyko to sprowadzono do minimum. Stąd też tak znaczące różnice w wielkości ryzyka w podróży pieszo, samochodem, pociągiem, samolotem lub statkiem. Dlatego zrozumieliśmy stąd się główny cel integracji systemów bezpieczeństwa różnych gałęzi transportu, czyli wspólne rozwiązywanie problemów powodujących zagrożenie zdrowia i życia, przy wykorzystaniu doświadczeń tych, którzy osiągnęli znaczące sukcesy.

Od czasu powstania NTSB w USA utworzono już kilkanaście organów, które mogą być przykładami takich rozwiązań w różnych krajach [12]. Generalnie przewodzi im idea zmniejszania liczby śmiertelnych ofiar, które często są traktowane jako nieuchronna kontrybucja za mobilność. W ostatnim ćwierćwieczu stworzono kilka filozofii podejścia do tego problemu. Jednakże w dalszych etapach rozwoju ostały się zasadniczo dwa: holenderski „Zrównoważony rozwój systemu transportu” [19] oraz szwedzka „Wizja Zero” [7]. Właściwie nie różnią się one zasadniczo, obie bowiem opierają się na założeniu, że zasada konstrukcji infrastruktury i pojazdów powinna bazować na psychofizycznych możliwościach, a zwłaszcza wytrzymałości organizmu człowieka.

Obecnie chyba częściej wymienia się określenie „Wizja Zero” jako bazę krajowych programów bezpieczeństwa ruchu drogowego. To właśnie dominacja wypadków drogowych spowodowała, że program szwedzki jest powszechnie traktowany jako program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Tymczasem ustawa uchwalona przez szwedzki parlament w 1997 roku w istocie dotyczyła bezpieczeństwa wszystkich gałęzi transportu. Proces integracji rozpoczęty tą ustawą trwał ponad 10 lat. Ostatecznie w styczniu 2009 r. Szwecja utworzyła instytucję integrującą systemy bezpieczeństwa transportu, pod nazwą Szwedzka Agencja Transportu (Transportstyrelsen). Przejęła ona kompetencje Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Administracji Morskiej, Agencji Kolejowej, Inspektoratu Transportu Drogowego oraz części Szwedzkiej Administracji Drogowej. Agencja ta uzyskała nadrzędne uprawnienia w zakresie tworzenia regulacji warunkujących bezpieczne funkcjonowanie wszystkich rodzajów transportu.

Polski program brd GAMBIT 2005, przyjęty przez Radę Ministrów w maju 2005 r., czyli tuż po wejściu Polski do UE, nosi właśnie podtytuł „Polska Wizja Zero”, który nawiązuje do idei realizowanej w Szwecji [10]. Jesteśmy wprawdzie pod względem brd o 20 lat w tyle za Szwecją, niemniej jednak, wzorując się na najlepszych krajach świata, czynimy postęp w działaniach prewencyjnych w ruchu drogowym. Wystarczy wspomnieć, że w najbardziej tragicznym roku 1991 na polskich drogach zginęło prawie 8 tys. osób, a w ubiegłym, najlepszym pod tym względem 2009, było już 4564 ofiar. Przyjmując zatem takie tempo spadku liczby śmiertelnych ofiar, można uznać, że na zmniejszenie liczby wypadków śmiertelnych o połowę Polska musiała pracować aż 20 lat.

Tymczasem Komisja Europejska w swej polityce transportowej „Czas na decyzję”, opublikowanej we wrześniu 2001 r., założyła znacznie bardziej ambitny cel „zmniejszyć o połowę liczbę śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w ciągu dekady 2001–2010”, czyli w okresie dwa razy krótszym niż zrobiła to Polska [2].

Obecnie kończy się dekada, jednakże wynik osiągnięty w UE jest dość odległy od założonego celu. Z bieżących statystyk wynika, że jedynie trzy kraje osiągnęły cel „–50%”, są to: Francja, Portugalia i Luksemburg [8]. UE wyciągnęła pewne wnioski z tych doświadczeń. Zadaniem Polski również powinno być uważne przeanalizowanie polskiej polityki transportowej na lata 2006–2025, przyjętej przez Radę Ministrów w czerwcu 2005 [13] i porównanie jej z najnowszym dokumentem Komisji Europejskiej pod nazwą «Zrównoważona przyszłość transportu». Dokument zatytułowany: „W kierunku systemu transportowego zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi” [5] został przygotowany jako materiał do dyskusji nad nową polityką transportową Unii Europejskiej na lata 2011–2020.

Antonio Tajani, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, Komisarz ds. Transportu, w swej przedmowie do dokumentu podkreśla wielkie znaczenie transportu w systemie gospodarczym UE. „Przynosi on 7% PKB oraz daje zatrudnienie 5% obywateli Unii Europejskiej. Jest to zatem wielki przemysł sieciowy, który jednak stoi obecnie na rozdrożu. W ostatnich dwóch dekadach Komisarze ds. Transportu UE Karel van Miert w 1992 oraz Loyola de Palacio w 2001 roku rozpoczęli realizację dwóch wielkich celów, jakimi było: stworzenie prawnych podstaw konkurencyjności w transporcie i zrównoważenie rozwoju europejskiego systemu transportu. Obecnie Unia stoi na rozdrożu, gdyż czekają ją nowe wyzwania, a zwłaszcza konieczność radykalnego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, zmniejszenie zapotrzebowania na ropę oraz zmniejszenie niespotykanego wręcz zatłoczenia, które paraliżuje wielkie aglomeracje oraz porty lotnicze” [17].

Realizacja tych zadań znacząco przewyższa możliwości, jakimi dysponuje Unia, a główną przeszkodę stanowi kryzys finansowy oraz postępujący proces starzenia się społeczeństwa. W tej sytuacji Komisarz ds. Transportu widzi szansę rozwiązania problemu poprzez zastosowanie nowych technologii oraz integrację różnych gałęzi transportu w jeden efektywny system. W tym celu przedstawia dokument Komisji Europejskiej do powszechnej dyskusji z nadzieją, że szerokie konsultacje pomogą w stworzeniu następnej Białej Księgi, która będzie zawierała Politykę Transportową UE na dekadę 2011–2020.

Na wstępie określono tendencje i wyzwania, do których zaliczono [4], [14]:

- starzenie się społeczeństwa,
- migrację i mobilność wewnątrz kraju,
- wyzwania związane z ochroną środowiska,
- wzrastający niedobór paliw kopalnych,
- urbanizację,
- światowe tendencje wpływające na europejską politykę transportową.

Starzenie się społeczeństwa – za 50 lat, czyli w 2060 r., średnia wieku mieszkańca Europy wzrośnie o 7 lat. Ludzie w wieku powyżej 65 lat będą stanowić 30% społeczeństwa, podczas gdy dziś stanowią jedynie 17%. Starzejące się społeczeństwo będzie domagać się usług transportowych na wyższym niż dziś poziomie bezpieczeństwa i niezawodności, a zwłaszcza dla użytkowników systemu transportu mających ograniczoną sprawność ruchową. Będzie to prowadziło do wzrostu kosztów transportu, jakie poniesie całe społeczeństwo.

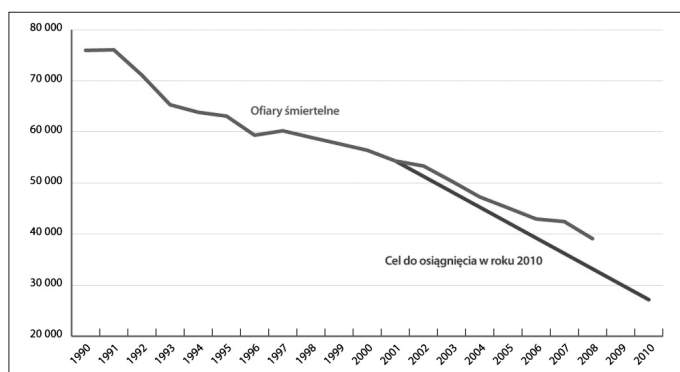
Migracja i mobilność wewnątrz kraju – szacuje się, że za 50 lat saldo migracji do Unii Europejskiej powiększy się o 56 mln osób, co będzie miało pozytywny wpływ na jakość usług oczekiwanych przez starzejące się społeczeństwo, ale znacząco powiększy zapotrzebowanie na transport.

Wyzwania związane z ochroną środowiska – łagodzenie wpływu transportu na środowisko jest jednym z najważniejszych zadań czekających nas w najbliższym półwieczu. Celem powinno być zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu do roku 1990. Szczególnie ważne jest zadanie przedstawione w raporcie Europejskiej Agencji Środowiska, mające na celu ochronę dużej części mieszkańców Europy przed zanieczyszczeniem powietrza pyłem i spalinami oraz hałasem. Ponadto należy spodziewać się wpływu ekstremalnych zmian pogodowych na bezpieczeństwo transportu.

Opisane w raporcie tendencje i wyzwania bazują głównie na ocenie efektów działania w okresie 2001–2010. Szczególne znaczenie w tej ocenie ma raport śródk okresowy [3], w którym stwierdzono, że: „Europejski system transportowy wciąż pod wieloma względami nie wkroczył na drogę zrównoważonego rozwoju, a założony cel „–50%” śmiertelnych ofiar wypadków drogowych także nie został osiągnięty, chociaż postęp w krajach członkowskich jest znaczący”. Jednakże w długim okresie, bez mała dwóch dekad, postęp jest rzeczywiście znaczący.

Najważniejszym wskaźnikiem jest tu liczba śmiertelnych ofiar wypadków drogowych. W 1991 r. we wszystkich krajach, tworzących dziś UE27, było nieco ponad 78 tys. ofiar, z czego w Polsce prawie 8 tys., czyli bez mała 10%. W 2007 r. natomiast liczba ta spadła w UE do 38 tys., z czego w Polsce około do 5,4 tys., co stanowi aż 14%. W bilansie łącznym oznacza to, że znacząco wzrósł udział Polski w tworzeniu ogólnej liczby ofiar śmiertelnych w UE. Nawet uwzględnienie rewelacyjnego wyniku redukcji liczby ofiar śmiertelnych w roku 2009 (4564 zabitych, czyli 12% łącznej liczby zabitych w UE27) nie zmienia istotnie faktu, że należymy do grupy krajów członkowskich o najwyższym wskaźniku zagrożenia życia w ruchu drogowym. Na rys. 1 przedstawiono trend zmiany liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w UE, która w analizowanym okresie zmniejszyła się o 44%.

W obszarze zarządzania bezpieczeństwem innych rodzajów transportu osiągnięto znaczący postęp w tworzeniu organizacji odpowiedzialnych za nadzór nad bezpieczeństwem, a mianowicie powołano europejskie agencje: bezpieczeństwa lotniczego EASA, morskiego EMSA oraz bezpieczeństwa kolejowego ERA.



Rys. 1. Ofiary śmiertelne wypadków drogowych w UE w ostatnich dwóch dekadach

Ogólnie cel Europejskiej Polityki Transportowej sformułowano następująco: „Stworzenie systemu transportu zorganizowanego z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, zaspokajającego gospodarcze, społeczne i ekologiczne potrzeby społeczeństwa oraz sprzyjającego budowaniu zintegrowanego społeczeństwa i całkowicie zintegrowanej i konkurencyjnej Europy” [1], [5].

Najpilniejszym priorytetem ustanowiono poprawę integracji różnych rodzajów transportu, co uznano za najbardziej właściwą drogę do ogólnej poprawy efektywności systemu transportu oraz przyspieszenia rozwoju i wdrożenia innowacyjnych technologii. Na tym tle możemy odpowiedzieć na hasło postawione w tytule naszego seminarium GAMBIT. Polska doskonale wpisuje się w założenia nowej Europejskiej Polityki Transportowej, realizując:

- projekt „Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu ZEUS”, którego koncepcja dotyczy nie tylko podsystemów bezpieczeństwa, ale także systemów zarządzania transportem;
- logiczny projekt rozwoju i wdrażania Inteligentnych Systemów Transportu ITS, tworząc Ogólnopolskie Stowarzyszenie ITS, działające obecnie w strukturach ERTICO.

W projekcie Europejskiej Polityki Transportowej wyróżniono siedem celów [5]:

1. Transport wysokiej jakości zapewniający ochronę i bezpieczeństwo,
2. Dobrze utrzymana i w pełni zintegrowana sieć transportowa,
3. Bardziej zrównoważony i ekologiczny system transportowy,
4. Utrzymanie UE w czołówce usług transportowych i technologii,
5. Ochrona i rozwój kapitału ludzkiego,
6. Inteligentne ceny jako sygnał dla użytkowników,
7. Planowanie z myślą o transporcie; poprawa dostępności.

Umieszczenie bezpieczeństwa jako pierwszego celu na liście oznacza szczególny priorytet, który nadano polityce głównie z powodu wielkości strat, jakie społeczeństwo Unii Europejskiej ponosi w wypadkach transportowych. Ciągłe powtarza się, że straty materialne już przekroczyły łączną wielkość budżetu Komisji Europejskiej, czyli wynoszą ponad

200 mld EUR rocznie. Liczba śmiertelnych ofiar, mimo że ciągle zmniejsza się, nadal jest wielka – 25 tys. osób rocznie, a do tego dochodzą ofiary ranne, z których 20% pozostaje inwalidami do końca życia, obciążając budżet wielkimi kosztami.

Wymaga to od specjalistów ds. transportu dodatkowych wysiłków, by stworzyć nowe narzędzia działań prewencyjnych, a od polityków nowej formy demonstrowania politycznego poparcia dla realizacji coraz trudniejszych programów poprawy bezpieczeństwa w transporcie. Wylansowana w ostatniej dekadzie idea wdrażania „sprawdzonych praktyk” znakomicie sprawdziła się w Europie. Współpraca międzynarodowa przyniosła znakomite efekty w postaci:

- zupełnie nowej konwencji oceny jakości dróg i warunków ruchu pod względem bezpieczeństwa, opracowanej w projekcie pod nazwą EuroRAP. Projekt był prezentowany w Parlamencie Europejskim w grudniu 2009. Polska ma w nim także swoje osiągnięcia, co będzie przedmiotem oddzielnej prezentacji;
- budowa Europejskiego Obserwatorium BRD [16] jest realizowana przy współpracy Polski. Instytut Transportu Samochodowego prowadzi prace nad budową Polskiego Obserwatorium BRD, a Politechnika Gdańska i WORD w Olsztynie tworzą już obserwatoria regionalne: pomorskie i warmińsko-mazurskie;
- generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad skutecznie realizuje program GAMBIT – Drogi Krajowe, który znacząco wpłynął na wdrożenie nowoczesnego, systemowego podejścia do poprawy bezpieczeństwa polegającego na integracji działań infrastrukturalnych, automatycznego nadzoru nad ruchem i komunikacji ze społeczeństwem. Przykładem może być program „Drogi zaufania” oraz automatyzacja procesu nadzoru nad ruchem i penalizacji, wzorowana na doświadczeniach francuskich i szwedzkich.

To właśnie doświadczenia Francji są dziś najczęściej wymieniane w wielu krajach świata jako szczególnie interesujący przykład skuteczności działań prewencyjnych. Francja bowiem osiągnęła rekordowy spadek liczby śmiertelnych ofiar dzięki wsparciu politycznemu prezydenta J. Chiraca. Spadek ten oszacowano na 34% w okresie niespełna dwóch lat. Głównym środkiem poprawy brd okazał się automatyczny system kontroli prędkości i penalizacji kierowców przekraczających jej ograniczenia. Polska poszła tym tropem. Jednym z najbardziej przydatnych dla nas doświadczeń francuskich były wnioski z ankietowych badań opinii społecznych na temat stopnia akceptacji tego systemu przez społeczeństwo. Otóż powszechna akceptacja Francuzów, narodu raczej krytycznie nastawionego do różnych form kontroli i penalizacji, wynikała z faktu, że automatyczny system wyklucza możliwość indywidualnej ingerencji, inaczej mówiąc nie honoruje żadnego immunitetu. Oznacza to, że właściciel pojazdu zarejestrowanego fotoradarem musi ponieść karę za przekroczenie prędkości, bez względu na pozycję osoby prowadzącej jego pojazd. Zatem poczucie sprawiedliwości społecznej zwyciężyło partykularne interesy wąskiej grupy uprzywilejowanych użytkowników dróg.

Nadzieje, jakie wiąże społeczeństwo UE z nową europejską polityką transportową, a zwłaszcza z nowym programem bezpieczeństwa transportu na najbliższą dekadę, przedstawi nam profesor Richard E. Allsop z University College w Londynie, współzałożyciel Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu ETSC, a także lider jej najważniejszych projektów [1], [14]. Korzystamy z okazji, by podziękować profesorowi za jego cenne konsultacje, zwłaszcza ostatnie, przy realizacji projektu ZEUS „Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu”.

Literatura

1. Allsop R., *Hopes and Expectations for the European Road Safety Action Programme 2011–2020*, Rękopis w druku. Materiały „Międzynarodowe Seminarium BRD GAMBIT 2010”, Gdańsk, 22–23 kwietnia 2010.
2. *White Paper – European Transport Policy for 2010: time to decide*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001.
3. *European Road Safety Action Programme 2011–2020 – Working Document for the Stakeholder Conference*. European Commission, DG TREN, Brussels 2009.
4. *Europejski Program Działań na Rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego – przegląd śródkresowy*, Bruksela 2006.
5. *A Sustainable Future for Transport – Towards an Integrated, Technology-led and User-friendly System*, Directorate General for Energy and Transport, 2009.
6. Vollenhoven P., *Independent accident investigation: Every citizen's right, society's duty*, European Transport Safety Council, Brussels 2001.
7. Tingvall C., *Europe and its road safety vision – how far to zero? 7th European Transport Safety Lectures*, European Transport Safety Council, Brussels 2005.
8. *2010 on the Horizon*, 3rd Road Safety PIN Report, Brussels, June 2009.
9. *Zintegrowany program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce*, projekt badawczy-zamawiany PBZ 110–01, raport końcowy, Politechnika Gdańska 2006.
10. *Krajowy program poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, 2005.
11. *Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu*, Tom I *Diagnoza bezpieczeństwa transportu w Polsce*, red. R. Krystek, WKiŁ Warszawa 2009.
12. *Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu*, tom II *Uwarunkowania rozwoju integracji systemów bezpieczeństwa transportu*, red. R. Krystek, WKiŁ Warszawa 2010.
13. *Polityka Transportowa Państwa 2006–2025*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2005.
14. *A Blueprint for the EU's 4th Road Safety Action Programme 2010–2020 „Road safety as a right and responsibility for all”*, ETSC, Brussels 2008.
15. Sweedler B., *Improving Transportation Safety – The Way Forward: Overcoming Obstacles*, I Seminarium Projektu ZEUS, Pułtusk, czerwiec 2007.
16. *Project SafetyNET – European Road Safety Observatory*, ed. Thomas P., 2008, www.erso.eu
17. *First Global Ministerial Conference on Road Safety: Time for Action*, Moscow, 19–20 November 2008.
18. Vollenhoven P., *Niezależne badania bezpieczeństwa transportu*. Wykład w Ambasadzie Królestwa Niderlandów w Warszawie, 24 kwietnia 2009, www.e-zeus.eu
19. *Advancing Sustainable Safety. National Road Safety Outlook for 2005–2020*, SWOV Institute for Road Safety Research. Leidschendam, the Netherlands 2006.