Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Report nr 78319

Raport końcowy

Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce

(tłumaczenie z języka angielskiego)

Czerwiec 2013

International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 204033
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
E-mail: Feedback@worldbank.org

Wszystkie prawa zastrzeżone

Niniejszy dokument został opracowany przez personel Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju / Banku Światowego. Wyniki badań, interpretacje oraz wnioski w nim wyrażone nie zawsze odzwierciedlają poglądy dyrektorów wykonawczych Banku Światowego lub reprezentowanych przez nich rządów.

Bank Światowy nie gwarantuje poprawności danych zawartych w niniejszym dokumencie. Granice, kolory, nazwy i inne informacje zawarte na jakiejkolwiek mapie w niniejszej pracy nie sugerują jakiejkolwiek opinii ze strony Banku Światowego dotyczącej stanu prawnego jakiegokolwiek terytorium, poparcia lub akceptacji takich granic.

Prawa autorskie
Materiał zawarty w niniejszej publikacji jest chroniony prawem autorskim. Kopiowanie i/lub wykorzystywanie niniejszej pracy w całości lub w części bez zezwoleń może stanowić naruszenie odnośnych przepisów. Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju / Bank Światowy zachęca do propagowania swoich prac i zazwyczaj niezwłocznie udziela pozwolenia na reprodukowanie ich fragmentów.

W celu uzyskania pozwolenia na kopiowanie lub druk jakiejkolwiek części tejże publikacji należy przesłać zapytanie wraz ze szczegółowymi informacjami do Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; telephone: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; Internet:
www.copyright.com.

Wszelkie zapytania dotyczące praw autorskich i licencji, w tym praw pokrewnych, należy kierować do Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Skład i druk: Protea-Taff Studio DTP
ul. 3 Piaskowa Str., 301-067 Warszawa
Tel./fax (48 22) 636 80 92/3/4
E-mail: studiodtp@protea-taff.pl

Spis treści

Przelicznik walut 6

Akronimy i skróty 6

PODZIĘKOWANIA 7

ZASTRZEŻENIE 8

STRESZCZENIE 9

WPROWADZENIE 16

1 WSTĘP 18

1.1 Polityka transportowa i ochrony zdrowia w Polsce 18

1.2 Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa drogowego na świecie 19

1.3 Metodologia "Safe System" 20

1.4 Polska na tle Unii Europejskiej 20

2 OPIS PRZEGLĄDU 26

2.1 Cele Przeglądu 26

2.2 Tło Przeglądu 27

2.3 Metodologia przeglądu i harmonogram działań 27

3 BEZPIECZEŃNSTWO RUCHU DROGOWEGO W POLSCE – OBECNA SYTUACJA I KLUCZOWE INSTYTUCJE 30

3.1 Informacje ogólne oraz sytuacja w Polsce 30

3.2 Ramy instytucjonalne: Obecne systemy zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz instytucje na szczeblu krajowym 30

3.3 Struktury organizacyjne zajmujące się bezpieczeństwem ruchu drogowego na szczeblu samorządowym oraz ich powiązania z administracją centralną. 31

3.4 Pozarządowe organizacje zajmujące się bezpieczeństwem ruchu drogowego 33

3.5 Tendencje w liczbie ofiar śmiertelnych i rannych w wyniku wypadków drogowych w Polsce 34

3.6 Ofiary wypadków drogowych w podziale na grupy użytkowników dróg: pasażerowie pojazdów, motocykliści, rowerzyści, piesi. 35

3.7 Czynniki ryzyka w bezpieczeństwie ruchu drogowego 36

3.8 Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i władze samorządowe: wypadki drogowe w poszczególnych województwach 40

3.9 Podsumowanie najważniejszych czynników powodujących wypadki drogowe z ofiarami śmiertelnymi i rannymi w Polsce 40

4 GŁÓWNE WNIOSKI Z PRZEGLĄDU POTENCJAŁU W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM RUCHU DROGOWEGO 42

4.1 Tworzenie podejścia bazującego na danych 42
4.2 Potencjał zarządczy oraz organizacja działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego 43
4.2.1 Potencjał dla instytucjonalnych funkcji zarządczych 43
4.2.2 Potencjał podejmowania działań (interwencji) 49
4.2.3 Potencjał osiągania wyników 50
4.2.4 Podsumowanie wniosków 50
4.2.5 Szczegółowe wnioski 51
5 ZALECENIA DOTYCZĄCE POPRAWY ZDOLNOŚCI INSTYTUCJI DO WYPEŁNIANIA FUNKCJI ZARZĄDCZYCH 63
5.1 Orientacja na wyniki 63
5.1.1 Przywództwo polityczne 63
5.1.2 Obowiązki Instytucji Wiodącej 64
5.1.3 Stworzenie podejścia ukierunkowanego na osiągnięcie wyników w całym kraju 66
5.2 Koordynacja działań i promocja 68
5.2.1 Instytucje partnerskie w rządzie 68
5.2.2 Powiązania oraz współpraca między administracją rządową i władzami samorządowymi 68
5.2.3 Pozostali interesariusze w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego 69
5.3 Ustawodawstwo 71
5.4 Finansowanie oraz alokacja zasobów 71
5.5 Monitoring, ocena i badania 73
6 ZALECENIA DOTYCZĄCE POPRAWY ZDOLNOŚCI DO PROWADZENIA DZIAŁAŃ (INTERWENCJI) 75
6.1 Sieć drogowa 75
6.2 Kontrola prędkości 76
6.3 Użytkownicy dróg 77
6.4 Pojazdy 78
6.5 Ratownictwo i opieka powypadkowa 79
7 ZALECENIA ODNOŚNIE ZWIĘKSZENIA POTENCJAŁU W ZAKRESIE ORIENTACJI NA WYNIKI 80
7.1 Dane dotyczące wyników końcowych (ogólnych) 80
7.2 Wyniki pośrednie 80
7.3 Rezultaty działań (wyniki) 81
8 PODSUMOWANIE I WNIOSKI 82
BIBLIOGRAFIA 90

Lista załączników:

ZAŁĄCZNIK 1: Wytyczne Banku Światowego dotyczące przeglądu potencjału 93
ZAŁĄCZNIK 2: Lista osób i instytucji z którymi zostały przeprowadzone konsultacje.....94
ZAŁĄCZNIK 3: Tabela z krótkimi opisami zakresów obowiązków instytucji rządowych oraz podmiotów związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego.....97
ZAŁĄCZNIK 4: Lista jednostek badawczych i organizacji pozarządowych 98
ZAŁĄCZNIK 5: Wymagania odnośnie systemów informacyjnych i przetwarzania danych 99
ZAŁĄCZNIK 6: Program "Drogi Zaufania".....102
ZAŁĄCZNIK 7: Kategorie administracyjne dróg oraz zakresy obowiązków zarządów dróg.....108
ZAŁĄCZNIK 8: Rola i struktura Instytucji Wiodącej 109
ZAŁĄCZNIK 9: Zestaw zaleceń dotyczących inwestowania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pozwalających osiągnąć szybkie efekty i trwałe poparcie dla działań BRD 111

Spis rysunków:

Rysunek 1: Liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej w latach 2001 i 2011 22
Rysunek 2: Przykłady niebezpiecznych poboczy w Polsce: nie dające się przejechać rowy oraz drzewa rosnące blisko drogi bez pobocza 36

Spis tabel:

Tabela 1: Tendencje obrazujące ilość ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej w latach 2001-2011.....21
Tabela 2: Liczba wypadków drogowych, liczba pojazdów oraz ludność w Polsce, 2001-2011 35
Tabela 3: Wypadki, zabici i ranni na drogach w roku 2001 i 2011, w podziale na poszczególne województwa 40
Tabela 4: Kluczowe czynniki ryzyka w Polsce, dla poszczególnych filarów Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 41
Tabela 5: Strategiczny przegląd istniejącego potencjału zarządzania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce.....51
Tabela 6 Podsumowanie zaleceń 85

Spis ramek:

Ramka 1: Główne zadania ośrodków WORD zgodnie z Ustawą o Ruchu Drogowym 33
Ramka 2: Główne zadania Instytucji Wiodącej 65

Przelicznik walut

Waluta = Zloty (PLN)

US $ 1.00 = 3.3239 PLN
EUR 1.00 = 4.3348 PLN
(Kurs na dzień 26 czerwca 2013r.)

Akronimy i skróty

BDWIK	Zintegrowana Baza Danych o Transporcie Instytutu Badawczego Dróg i Mostów
CEPIK	Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
EBOR	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
ETSC	Europejska Rada Bezpieczeństwa Transportu
UE	Unia Europejska
EuroNCAP	European New Car Assessment Program
EuroRAP	European Road Assessment Program
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
GITD	Główny Inspektorat Transportu Drogowego
PKB	Produkt Krajowy Brutto
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IRTAD	International Road Traffic and Analysis Group
ITS	Instytut Transportu Samochodowego
NGO	Organizacja Pozarządowa
KE	Komisja Europejska
KRBRD	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PIMOT	Przemysłowy Instytut Motoryzacji
PKP PLK S.A.	Polskie Linie Kolejowe
POBRD	Polskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
BRD	Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego
RSAP	Europejski Plan Działań na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
SEWIK	System Ewidencji Wypadków i Kolizji
SKRBRD	Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
WHO	Światowa Organizacja Zdrowia
WORD	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego
WRBRD	Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

PODZIĘKOWANIA

Niniejszy raport został napisany przez Zespół Banku Światowego w składzie: Radosław Czapski (Task Team Leader/Szef Projektu – Senior Infrastructure Specialist), Soames Job (Senior International Road Safety Expert - Global Road Safety Solutions, former Head of Road Safety Council of New South Wales and Australian Road Safety Council), Kate McMahon (Independent Road Safety Consultant, former Head of Road Safety Strategy in the GB Dept for Transport), Jarosław Giemza (Consultant – Road Safety Expert/Ekspert ds. Bezpieczeństwa Drogowego).

Zespół chciałby podziękować recenzentom: Fei Deng (Senior Transport Specialist, EASIN), Veronica Ines Raffo (Senior Infrastructure Specialist, LCSTR), George A. Banjo (Senior Transport Specialist, ECCTR) and Said Dahdah (Transport Specialist, MNSSD)

Członkowie Zespołu czują się zaszczyceni, że Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej powierzyło im przeprowadzenie Przeglądu systemu zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce, a jednocześnie dało możliwość współpracy przy opracowaniu nowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dla Polski na lata 2014-2020.

Specjalne podziękowania chcielibyśmy przekazać Maciejowi Mosiejowi, Sekretarzowi Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego za pomoc okazaną podczas realizacji Przeglądu jak również za kierowanie procesem opracowania nowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz całemu zespołowi Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Zespół chciałby także przekazać podziękowania wszystkim osobom i instytucjom, które wzięły udział w niniejszym Przeglądzie, przekazując Zespołowi wiele ważnych oraz cennych informacji i uwag. Jesteśmy wdzięczni wszystkim zainteresowanym stronom za ich szczerość i otwartość w czasie realizacji Przeglądu. W aneksach wymieniliśmy wszystkie osoby i instytucje, z którymi spotkaliśmy się przy realizacji Przeglądu. Prosimy o wybaczenie, jeśli kogoś pominęliśmy, nie umniejsza to w żadnym wypadku naszej wdzięczności także dla tych osób.

Na koniec chcielibyśmy podziękować Pani Tawii-Addo Ashong i Panu Marc Shottenowi z Global Road Safety Facility za wsparcie w realizacji projektu, oraz pracownikom warszawskiego biura Banku Światowego za pomoc okazaną w czasie realizacji Przeglądu.

ZASTRZEŻENIE

Oryginał niniejszego raportu powstał w języku angielskim i wersja angielska powinna być traktowana jako nadrzędna w stosunku do wersji polskiej.

Bank Światowy nie ponosi odpowiedzialności za ewentualne niezgodności pomiędzy wersją angielską a wersją polską raportu i zaleca, aby wszelkie rozbieżności lub niezręczności językowe rozstrzygane były w oparciu o wersję angielską.

STRESZCZENIE

Ogólnoświatowy i europejski kontekst

Corocznie na świecie w wyniku wypadków drogowych ginie prawie 1,3 miliona osób, a od 20 do 50 milionów osób cierpi w powodu doznanych obrażeń. Ponad 90% śmiertelnych wypadków drogowych ma miejsce w krajach o średnich i niskich dochodach. W marcu 2010 roku Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) ogłosiła "Dekadę działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020", której celem jest powstrzymanie wzrostu, a następnie zmniejszenie liczby zabitych w wypadkach drogowych. Globalny Plan ONZ w ramach "Dekady działań na rzecz bezpieczeństwa drogowego na lata 2011-2020[1]" bazuje na metodologii "Bezpieczny System" (ang. Safe System), której fundamentem jest zasada wspólnej odpowiedzialności za budowanie bezpieczeństwa drogowego. Zachęca on kraje do wdrażania działań w oparciu o Pięć Filarów: zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego, bezpieczniejsza infrastruktura drogowa i mobilność, bezpieczniejsze pojazdy, bezpieczni użytkownicy ruchu drogowego oraz ratownictwo i opieka powypadkowa.

W latach 2001-2011, w krajach Unii Europejskiej, liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych spadła średnio o 45%, w Polsce jedynie o 24%. W 2001 roku śmiertelność w wypadkach drogowych w Polsce była na tym samym poziomie, co w Belgii i Estonii, lecz niższa niż wskaźniki dla Grecji, Łotwy, Litwy, Luksemburga i Portugalii. Do 2011 roku sytuacja we wszystkich wymienionych krajach poprawiła się, natomiast Polska stała się krajem o najwyższym wskaźniku śmiertelności, wynoszącym 110 zabitych na milion mieszkańców. Średni wskaźnik śmiertelności w Unii Europejskiej wynosi 60. Z tych danych liczbowych jasno wynika, że w Państwach Członkowskich UE, które miały porównywalne wskaźniki śmiertelności, odnotowano postęp, którego nie udało się osiągnąć w Polsce. To względne pogorszenie sytuacji Polski na tle Unii Europejskiej wskazuje na pilną potrzebę podjęcia działań zaradczych.

Polska jest sygnatariuszem Deklaracji ONZ w sprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, a jako państwo członkowskie UE jest zobowiązana do realizacji konkretnych polityk unijnych, w tym polityki w zakresie poprawy bezpieczeństwa drogowego, zawartej w dokumencie zatytułowanym: „W stronę europejskiego obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego: kierunki polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020[2]". Dokument ten zakłada podtrzymanie celu, którym jest zmniejszenie o połowę liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w Unii Europejskiej do roku 2020, w stosunku do roku bazowego 2010. Ostatnio ogłoszony[3] cel dla Polski do roku 2020 jest zgodny z celem unijnym. Nowy Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego również wykorzystuje Pięć Filarów z Planu Globalnego (patrz wyżej), ale dodaje filar "Bezpieczna prędkość", uznając, że jednym z głównych problemów w Polsce są wypadki spowodowane nadmierną prędkością.

Cele Przeglądu

Celem Przeglądu jest ocena potencjału instytucjonalnego w zakresie zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz przedstawienie zaleceń odnośnie głównych działań strategicznych, które:

---

[1] WHO (2011)
[2] COM (2010) 389
[3] Cel został ogłoszony w dniu 9 stycznia 2013 roku przez Ministerstwo Transportu i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w czasie inauguracji konsultacji Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

- bedą wytycznymi dla przyszłego systemu zarządzaniem bezpieczeństwem ruchu drogowego w Polsce w kontekście wdrażania Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego,
- zwrócą uwagę decydentów, zainteresowanych stron oraz opinii publicznej na konieczność podjęcia działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa na drogach,
- będą stanowić wytyczne do lepszego wykorzystania środków unijnych i własnych środków na inwestycje Polski na wszystkich szczeblach władzy oraz pozostałych zasobów na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- będą promować efektywność działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego dzięki szybkim rezultatom osiąganym w wyniku działań interwencyjnych,
- będą stanowić wytyczne dla potencjalnych projektów inwestycyjnych finansowanych przez Bank Światowy

Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa drogowego w Polsce

Na szczeblu krajowym najważniejsze instytucje posiadające kompetencje w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego to: Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Minister Spraw Wewnętrznych, który odpowiada za Policję, Minister Sprawiedliwości oraz Minister Zdrowia. Wszystkie szczeble władz samorządowych (a także władz krajowych) odpowiadają za własne drogi lokalne w obrębie ogólnej sieci drogowej. Odpowiedzialność za budowę, zarządzanie i utrzymanie dróg spoczywa na ich właścicielu na odpowiednim szczeblu władzy. Dlatego też wszystkie szczeble władzy publicznej mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności zgodnie z zasadami metodologii „Bezpieczny System". Na politykę i strategię władz samorządowych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego ma wpływa strategia krajowa. Niektóre samorządy wojewódzkie opracowały swoje własne strategie, bazując na poprzedniej krajowej strategii pod nazwą GAMBIT.

W Przeglądzie opisano organizację i kompetencje poszczególnych instytucji związanych z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, w tym także w zakresie systemów zbierania i przetwarzania danych oraz organizacji szkolenia i egzaminowania kierowców.

Pomimo stosunkowo słabych wyników Polski w latach 2001-2011, których skutkiem jest to, że Polska spadła na koniec europejskiego rankingu, w 2012 roku liczba ofiar śmiertelnych spadła o 15% do 3571 zabitych, a śmiertelność spadła ze 110 zabitych na milion ludności do 93. Nadal jednak był to wynik gorszy od unijnej średniej, która w 2011 roku wyniosła 60. Największą grupę ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych stanowią piesi (34%), dlatego niesłychanie ważne jest zajęcie się problemem wypadków z ich udziałem, aby zmniejszyć śmiertelność na polskich drogach. Wśród ofiar śmiertelnych wypadków drogowych 48% stanowią kierowcy i pasażerowie w pojazdach, a głównymi rodzajami wypadków drogowych są: zderzenia czołowe (20% liczby ofiar śmiertelnych w ciągu roku), zderzenia boczne (17%), oraz najechanie na przeszkodę (drzewo lub słup) (17%). Wywrócenie się pojazdu i zderzenia tylne również mają znaczący udział w liczbie ofiar śmiertelnych, lecz jest on mniejszy niż 10% zabitych ogółem[4]. Na rowerzystów przypada 8% ofiar śmiertelnych, mimo że ich udział w ruchu wynosi zaledwie 1%. Ofiary śmiertelne wśród motorowerzystów i motocyklistów stanowią do 9% i ich udział w liczbie zabitych ogółem rośnie.

Liczba ofiar na polskich drogach wiążę się nie tylko z ludzką tragedią, stanowi też znaczny ciężar dla całej gospodarki. Koszty akcji ratowniczych, ratownictwa medycznego, rehabilitacji, dożywotniej opieki nad niepełnosprawnymi z powodu wypadków, zniszczenie

[4] Jamroz, (2012)

mienia, czas pracy utracony na skutek obrażeń czy przedwczesnej śmierci członków społeczeństwa będących w wieku produkcyjnym, nie są dogłębnie zbadane w Polsce, lecz można oczekiwać, że sięgają aż 2% PKB.[5]

Główne przyczyny wypadków są następujące:

- Pobocza, które nie wybaczają błędów uczestnikom ruchu drogowego;
- Niewystarczająca ilość barier ochronnych na drogach;
- Brak separacji pasów ruchu, który może powodować zagrożenie w postaci zderzenia czołowego;
- Ograniczenia prędkości zarówno w terenie niezabudowanym jak i zabudowanym powyżej poziomów zgodnych z międzynarodową dobrą praktyką;
- Słabe egzekwowanie przestrzegania ograniczeń prędkości, co przyczynia się do zwiększenia liczby kierowców rozwijających nadmierną prędkość;
- Niski wskaźnik stosowania pasów bezpieczeństwa i fotelików dziecięcych;
- Brak wydzielonych pasów do poruszania się pieszych i rowerzystów;
- Ryzykowne zachowania kierowców, takie jak: jazda samochodem po spożyciu alkoholu, czy korzystanie z telefonu komórkowego w czasie jazdy;
- Wysoki średni wiek pojazdów i brak nowoczesnych systemów bezpieczeństwa w pojazdach.

Główne wnioski z przeglądu potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego

Tworzenie podejścia bazującego na faktach

W czasie realizacji tego Przeglądu stało się jasne, że dostępność danych to kluczowa kwestia w Polsce, którą trzeba podkreślić w dyskusji na temat potencjału zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Dostępność do danych to podstawa, aby spełnić wymagania zorientowanego na wyniki zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. W czasie Przeglądu stwierdzono, że w Polsce brak jest dobrze skoordynowanego systemu baz danych na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zbieranie danych o wypadkach należy do kompetencji Policji, która dostarcza też szczegółowych danych Ministerstwu Transportu. Dane te zasilają krajową bazę danych o wypadkach. Na szczeblach poniżej krajowego dostęp do danych jest jednak niepełny i niektóre organy administracyjne mają trudności w pozyskaniu danych na tyle szczegółowych, aby można było zrozumieć i rozwiązać problemy z bezpieczeństwem ruchu drogowego na danym terenie.

Na szczeblu krajowym istnieją analizy, które są wystarczające do wyznaczenia priorytetów, czy do pokazania tendencji i typów wypadków, natomiast brak jest dogłębnej analizy, która pozwoliłaby lepiej zrozumieć, dlaczego w Polsce bezpieczeństwo ruchu drogowego jest na tak niskim poziomie. Brak odpowiedniego systemu skoordynowanych baz danych powoduje również trudności ze zrozumieniem efektów prowadzonej polityki i prowadzenia opartych o rezultaty działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich szczeblach władzy. Słabo prowadzony jest monitoring i ocena oraz w niewystarczającym stopniu zbierane są dane przed i po zrealizowaniu działań, co oznacza, że skutki poszczególnych działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego nie są do końca znane.

[5] WHO (2013)

Potencjał dla instytucjonalnych funkcji zarządczych

Aby było możliwe skuteczne zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego, dany kraj powinien przede wszystkim posiadać dobrze zorganizowaną i wyposażoną w odpowiednie zasoby Instytucję Wiodącą.[6] Mimo, że Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego istnieje od 1993 roku, to nigdy nie została wyposażona w zasoby pozwalające jej w pełni odegrać rolę skutecznej Instytucji Wiodącej. Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, GAMBIT 2005, zawierał Wizję Zero oraz cel obniżenia liczby ofiar śmiertelnych o 50% w latach 2005-2013, jednak brak Instytucji Wiodącej z odpowiednimi kompetencjami i niezbędnymi zasobami uniemożliwił efektywne wdrożenie tego programu. Źródłem problemu jest sposób zorganizowania bezpieczeństwa ruchu drogowego bez jasno określonego przywództwa, odpowiedzialności za efekty, realizację zadań i właściwej koordynacji pomiędzy wszystkimi szczeblami władz publicznych. Niewystarczające są również zasoby niezbędne do prowadzenia działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zdecentralizowany system sprawowania władzy skutkuje potrzebą koordynacji, która nie została w pełni zrealizowana. Brak wyraźnego przywództwa ze strony Instytucji Wiodącej na szczeblu centralnym spowodował z kolei brak efektywnej współpracy partnerskiej w ramach i pomiędzy różnymi szczeblami administracji publicznej, która pozwoliłaby efektywnie poprawiać bezpieczeństwo ruchu drogowego. Szereg instytucji publicznych tak naprawdę nie zarządza swoimi obowiązkami w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – niewiele z nich posiada wyznaczone w tym zakresie cele, strategie, plany działań, wskaźniki wyników, czy jasno zdefiniowane zasady odpowiedzialności wobec przełożonych za powierzone zadania. Pomimo istnienia Wojewódzkich Rad Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, przedstawiciele władz samorządowych przyznają, że przy podejmowaniu decyzji o modernizacji dróg kryterium poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego nigdy nie jest jedynym. Częściej do drogowych prac modernizacyjnych zatwierdzanych z innych powodów dodawane są czasami prace poprawiające bezpieczeństwo ruchu drogowego. Modernizację dróg i budowę nowych dróg podejmuje się głównie z powodu wzrastającego natężenia ruchu. Co więcej gminy twierdzą, że modernizacje dróg z powodów bezpieczeństwa ruchu drogowego podejmowane mogą być raczej na podstawie skarg i wniosków mieszkańców, niż na podstawie analizy danych o wypadkach.

Brak efektywnego przywództwa ze strony Instytucji Wiodącej spowodował z kolei niewielki zakres współpracy i komunikacji pomiędzy różnymi instytucjami rządowymi i pomiędzy władzami samorządowymi. To z kolei miało wpływ na dublowanie się działań i nakładanie się na siebie funkcji w niektórych obszarach, przy jednoczesnym pominięciu innych zagadnienień. Brak wymiany doświadczeń powoduje, że każde województwo, powiat czy gmina będąc niejako w izolacji wypracowuje własne podejście i wdraża działania prewencyjne, nie korzystając z podobnych doświadczeń innych samorządów.

Istniejące ramy regulacyjno-prawne dla bezpieczeństwa ruchu drogowego nie pasują do bieżących potrzeb i nie są dostosowywane odpowiednio i wystarczająco szybko do zmieniających się warunków. Proces legislacyjny jest bardzo długi, w departamentach ministerialnych brak jest fachowej wiedzy, a konsultacje społeczne nie zawsze są prowadzone i uwzględniane w wystarczającym zakresie. Zmiany legislacyjne, takie jak zamiany ograniczeń prędkości, nie koncentrują się na celach bezpieczeństwa ruchu drogowego i są dokonywane bez wystarczającej analizy ich skutków.

[6] Peden et al (2004); Bliss and Breen (2009)

Niewystarczające zasoby finansowe jak i brak wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników spowodowały, że nie udało się w pełni wdrożyć poprzedniej strategii w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pod nazwą GAMBIT, a jej cele nie zostały osiągnięte. Zdarzało się dublowanie zadań i brak efektywności w wykorzystaniu środków finansowych, co prowadziło do nieoptymalnych decyzji opartych na niewystarczających dowodach. Analiza kosztów i korzyści nie jest stosowana rutynowo, w celu ustalenia priorytetów i uzyskania wysokiej wartość z pieniędzy wydatkowanych na bezpieczeństwo. Monitoring i ocena skutków programów bezpieczeństwa ruchu drogowego jest stosowana sporadycznie, a działania często są wdrażane bez jasnej analizy sytuacji panującej przed implementacją lub bez systemów zbierających dane powykonawcze, dzięki którym możliwa byłaby ocena podejmowanych działań. Oznacza to, że słabe programy mogą być kontynuowane, a ograniczone zasoby trwonione. Jest to szczególnie widoczne w dziedzinie programów edukacyjnych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdzie inicjatywy są adresowane głównie do małych dzieci, a nie do osób, które należą do grup największego ryzyka. Wiele instytucji prowadzi działania edukacyjne bez koordynacji lub z wykorzystaniem wspólnych zasobów, nie wspominając już o ocenie wyników.

Brak jest systematycznej strategii komunikacyjnej, której celem jest promowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego, zwiększanie świadomości zagrożeń oraz kształtowanie właściwych zachowań na drodze. Brak też zainteresowania ze strony opinii publicznej oraz zapotrzebowania na zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, jak i presji ze strony społeczeństwa, by zmniejszyć zagrożenia wypadkami. Władze na poszczególnych szczeblach nie uznają bezpieczeństwa ruchu drogowego za swój problem, uważając, iż społeczeństwo nie postrzega bezpieczeństwa na drogach, jako zadania, za które w dużej mierze odpowiada administracja. Mimo, że brak bezpieczeństwa budzi głęboki niepokój społeczny, władz nie obarcza się odpowiedzialnością za rozwiązanie tego problemu. Niektóre organizacje pozarządowe starają się podejmować działania w tym zakresie, używają dobrej argumentacji, ale niestety takie działania są sporadyczne. Kampanie edukacyjne skierowane do opinii publicznej oraz strategie informacyjne dla mediów są słabo rozwinięte. Brak jest koordynacji działań informacyjnych, co nie buduje poparcia opinii publicznej i mediów dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. W pewnym sensie potrzebna jest rewolucja, aby polskie społeczeństwo zrozumiało, na czym polega zagrożenie i dostrzegło potrzebę podjęcia wspólnej odpowiedzialności za redukcję liczby ofiar zabitych i rannych na polskich drogach.

Potencjał podejmowania działań (interwencji)

Istniejący potencjał w zakresie podejmowania efektywnych kosztowo interwencji bazujących na potwierdzonych danych z uwzględnieniem kosztów i korzyści, jest ograniczony z powodu opisanego powyżej braku koordynacji. Powoduje także brak skutecznej współpracy partnerskiej, rozpowszechniania dobrych praktyk oraz dzielenia się wiedzą oraz uwspólnianiem zasobów.

Jakość sieci drogowej jest słaba w porównaniu do standardów międzynarodowych, badania EuroRAP wykazały, że w latach 2009-2011, aż 68% sieci dróg krajowych zostało sklasyfikowanych w grupie bardzo wysokiego lub wysokiego ryzyka. Standardy techniczne polskich dróg są przestarzałe, a ograniczenia prędkości dla wielu dróg zostały ustalone na zbyt wysokim poziomie. Ponadto egzekwowanie przestrzegania ograniczeń prędkości jest niewystarczające, gdyż 84% kierowców na terenach zabudowanych oraz 94% na terenach niezabudowanych przekracza limity prędkości. Marginesy tolerancji w przypadku pomiaru prędkości są zbyt duże. Programy unijne koncentrują się na zwiększaniu przepustowości i rozbudowie sieci dróg, a nie na podnoszeniu standardów bezpieczeństwa na istniejących drogach.

Średnia wieku samochodu w Polsce to 12-13 lat. Mimo, iż taki samochód spełnia podstawowe unijne normy bezpieczeństwa, nie jest wyposażony w zaawansowane systemy poprawiające bezpieczeństwo, instalowane wyłącznie w nowych pojazdach. Pomimo okresowych przeglądów samochodów w stacjach diagnostycznych kierowcy mają w zwyczaju nie dbać o stan techniczny samochodu. Co więcej nie ma kontroli jakości części zamiennych.

Nowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego zawiera wykaz proponowanych działań w każdym z sześciu filarów: system zarządzania bezpieczeństwem drogowym, bezpieczny człowiek, bezpieczne drogi, bezpieczna prędkość, bezpieczny pojazd oraz ratownictwo i opieka powypadkowa. Obszary działania są podzielone na trzy grupy: inżynieria i technologia; nadzór i sankcje oraz edukacja. Jest to dobry początek, lecz konieczne są dalsze prace, aby to, co stanowi ogólny zarys proponowanych działań przekształcić w program realizacyjny. Istnieje przy tym szczególna potrzeba wykonywania zestawienia prognozowanych kosztów i korzyści poszczególnych działań, prześledzenia sposobu ich wdrażania i weryfikacji proponowanego harmonogramu implementacji, oraz ustalenia, kto będzie nimi kierował.. Zakres propozycji działań jest szeroki, należałoby uporządkować je według ważności i zastanowić się jakie przepisy prawne będą potrzebne, aby zmiany miały charakter trwały.

Potencjał osiągania oczekiwanych wyników

Niedociągnięcia w systemie zarządzania bezpieczeństwem drogowym opisane powyżej oraz brak zasobów na wdrażanie programu GAMBIT spowodowały stosunkowo słabe rezultaty Polski w zakresie zmniejszania liczby ofiar śmiertelnych i rannych w wypadkach drogowych w czasie ostatnich dziesięciu lat. Jasne ukierunkowanie na wyniki jest utrudnione przez niedostatek szczegółowych danych o wypadkach oraz brak informacji na temat wskaźników pośrednich takich jak np. stosowanie pasów bezpieczeństwa. Oznacza to, że monitoring realizowanej polityki wydaje się nieodpowiedni oraz, że wyniki w postaci danych o wypadkach nie mogą być powiązane z realizacją danych działań w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Jeżeli ma być osiągnięty nowy ogólny cel określony w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, którym jest nie więcej niż 2,000 ofiar śmiertelnych w wyniku wypadków drogowych do 2020 roku, to system zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego musi być o wiele bardziej ukierunkowany na wdrożenie Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego pod kątem osiągania wyników. Nowy Program ma wsparcie ze strony Ministra Transportu i Ministra Spraw Wewnętrznych, natomiast Premier wyraził swoje poparcie dla programu automatycznego systemu mierzenia prędkości. Poparcie polityczne na wysokim szczeblu jest bardzo pozytywnym zjawiskiem, które ułatwi podejmowanie działań związanych z Narodowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Ponadto pojawiają się zachęcające sygnały, że Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD) jest wzmacniany.

Istnieje jednak pilna potrzeba podjęcia dodatkowych działań. Nowa Instytucja Wiodąca oraz Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego wymagają szybkiego wzmocnienia kompetencyjnego i ustalenia większego zakresu odpowiedzialności za podejmowane działania dotyczące poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także koordynowanie zadań na szczeblu regionalnym. Istnieje poważne ryzyko, że zasoby nie zostaną udostępnione w wystarczającej skali lub niedostatecznie szybko, aby osiągnąć znaczny postęp. Nowa Instytucja Wiodąca powinna ustalić listę działań przynoszących szybkie rezultaty oraz wykazać, że jest w stanie efektywnie pełnić swoją rolę. Istnieje jednak zagrożenie, że zakres

podjętych działań będzie zbyt mały, co spowoduje niewielkie zmiany w istniejącym stanie rzeczy.

Niski poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce jest częściowo spowodowany szybkim tempem rozwoju motoryzacji, ale należy zwrócić uwagę, że inne kraje też przechodziły przez ten etap, a osiągnęły znacznie wyższe poziomy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Rząd wydaje się zaniepokojony ilością ofiar wypadków drogowych, co stanowiło również silną motywację do wykonania tego Przeglądu. Polska podjęła kilka efektywnych działań, aby rozwiązać problem bezpieczeństwa ruchu drogowego, przez lepsze egzekwowanie przestrzegania ograniczeń prędkości z wykorzystaniem automatycznego systemu kontroli prędkości, zaostrzenie przepisów prawnych dotyczących jazdy po spożyciu alkoholu, czy modernizacje dróg pod kątem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednak nawet przy obecnych ograniczeniach można osiągnąć lepsze efekty.

W niniejszym raporcie znajduje się lista zaleceń odnośnie skoordynowanej serii działań pozwalającej rozwiązać wspomniane problemy systemowe, poczynając od stworzenia funkcjonalnej, odpowiednio wyposażonej w zasoby i kompetencje Instytucji Wiodącej, poprzez kontynuację alokacji zasobów i podejmowanie działań na wszystkich szczeblach rządu i samorządu, aby ograniczyć problem ofiar wypadków drogowych, który dotyka Polskę pod względem ekonomicznym i społecznym.

Nowy Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, który został przekazany przez Ministrów do konsultacji społecznych w dniu 9 stycznia 2013 roku, uznaje potrzebę podjęcia skoordynowanych działań w celu zmniejszenia liczby osób zabitych i rannych na polskich drogach. Jest to bardzo pozytywny i zachęcający krok, który kładzie fundamenty pod nowe podejście do bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Podsumowanie zaleceń

Przegląd zawiera szczegółowe zalecenia odnośnie wzmocnienia potencjału dotyczące zarówno natychmiastowego etapu tworzenia jak i etapu dalszego rozwoju po Przeglądzie. W Rozdziale 8 przedstawiono tabelę zawierająca streszczenie tych zaleceń, aby ułatwić posługiwanie się nimi. Szczegóły zaleceń przedstawione zostały w Rozdziałach 5, 6 i 7 niniejszego Raportu.

WPROWADZENIE

Polska wciąż boryka się z problemem relatywnie niskiego poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, na który dodatkowo wpływa szybko rozwijająca się motoryzacja. W rezultacie Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w całej Unii Europejskiej pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Bezpieczeństwo na drogach będzie się pogarszać, chyba, że zostaną podjęte dobrze zorganizowane i finansowane na odpowiednim poziomie działania oparte o zebrane i przeanalizowane wieloaspektowo fakty.

W kontekście długofalowych wyzwań oraz sukcesów Polski w zakresie rozwoju i przejścia od kraju członkowskiego "Bloku Wschodniego" do kraju członkowskiego Unii Europejskiej, oraz dynamicznie rosnących wielkości przewozów towarowych i pasażerskich, w zestawieniu z ograniczonymi zasobami na modernizację dróg oraz strukturą zarządzania bezpieczeństwem drogowym rozdrobnioną na czterech szczeblach władzy, zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce są duże, a koszty strat społecznych i czysto materialnych często bardzo wysokie.

Główne zainteresowane strony w pełni zdają sobie sprawę z powagi problemu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce oraz dostrzegają potrzebę dalszego opracowywania planów strategicznych, koordynacji działań na podstawie zebranych informacji, oraz zwiększenia potencjału instytucjonalnego zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. W Polsce istnieje dobrze rozwinięty potencjał instytucjonalny w postaci wyspecjalizowanych komórek badawczych oraz rządowych zajmujących się realizacją projektów z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dotyczy on jednak stosunkowo małej liczby osób, a wykonywane prace nie są efektywnie koordynowane i nie składają się na poprawę szeroko rozumianego bezpieczeństwa drogowego. Poniżej szczebla krajowego istnieje rzeczywista potrzeba wzmocnienia potencjału instytucjonalnego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, aby zapewnić większe kompetencje i usprawnić koordynację efektywnych kosztowo działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wdrożenie odpowiednio finansowanego i zorientowanego na wyniki programu pomocy merytorycznej wpływającego na poprawę przywództwa, struktury zarządzania oraz podejmowania decyzji opartych na faktach umożliwiłoby Polsce szybszy postęp i zmniejszyło liczbę ofiar śmiertelnych i rannych w wypadkach drogowych oraz pozwoliło zapobiec stratom materialnym.

Niedawne przedstawienie nowego Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020 stanowi pierwszy krok w kierunku podjęcia nowych działań zorientowanych na zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych i rannych na polskim drogach. W niniejszym Przeglądzie poddajemy pod rozwagę wymagania w zakresie zarządzania pozwalające wdrożyć ten Program, a także zajmiemy się przeglądem istniejącego stanu.

Cele nowego Narodowy Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, czyli zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych o 50% do 2020 roku oraz o 40% zmniejszenie liczby osób rannych w wypadkach samochodowych, są w zasięgu możliwości Polski. Niewątpliwie jednak będą wymagały wyraźnego poparcia realizacji wytyczonych celów przez władze krajowe i samorządowe. Podstawowe wymagania to m.in. alokowanie znaczących zasobów dla Instytucji Wiodącej, a także dla innych instytucji zajmujących się na szczeblu krajowym i samorządowym bezpieczeństwem drogowym. Niezbędne są również: usprawnienie zarządzania i kierowania bezpieczeństwem drogowym, zdecydowane decyzje dotyczące polityki bezpieczeństwa drogowego oraz zwiększenie potencjału instytucjonalnego i woli

politycznej do poprawy bezpieczeństwa na drogach naciskiem na alokację nakładów w oparciu o fakty dotyczące uzyskiwanych efektów. Dostępny potencjał do zarządzania bezpieczeństwem drogowym musi być dostosowany do ambicji i aspiracji w tym zakresie.

Niniejszy Raport uwzględnia ogólne zapisy Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w opracowaniu zaleceń, których realizacja umożliwi Polsce osiągnięcie wysokiego potencjału zarządzającego będącego niezbędnym, choć niewystarczającym, warunkiem osiągnięcia celów wyznaczonych przez Program. Odrębny dokument zawierający zestaw szczegółowych komentarzy do tekstu Narodowego Programy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego został przygotowany przez zespół ekspertów Banku Światowego.

1 WSTĘP

1.1 Polityka transportowa i ochrony zdrowia w Polsce

Cele transportowe Polski są zawarte w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku.[7] Głównym celem jest „zwiększenie dostępności transportowej, poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego poprzez tworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym". Powyższy główny cel jest wspierany przez dwa komplementarne cele strategiczne:

1. Stworzenie zintegrowanego systemu transportu;
2. Stworzenie warunków dla sprawnego funkcjonowania rynków transportowych oraz rozwój wydajnych systemów transportowych.

Strategia przewiduje dziesięć głównych kierunków działań:

- Zapewnienie sprawnego multimodalnego połączenia Warszawy ze wszystkimi miastami wojewódzkimi i innymi dużymi miastami europejskimi;
- Zapewnienie efektywnych połączeń transportowych miast wojewódzkich z najważniejszymi ośrodkami miejskimi w kraju i w relacjach europejskich;
- Integrację transportową obszarów funkcjonalnych miast - rozwój wewnętrznego systemu transportowego (m.in. bezkolizyjne skrzyżowania, obwodnice, transport publiczny);
- Rozwój połączeń transportowych pomiędzy ośrodkami subregionalnymi i obszarami wiejskimi a ośrodkami miejskimi i wojewódzkimi; poprawa jakości połączeń lokalnych;
- Wzmocnienie połączeń transportowych zapewniających dostęp z miast wojewódzkich do obszarów o specyficznych walorach i potencjale rozwojowym (turystyka, przemysł, kultura, środowisko itd.);
- Rozbudowa połączeń transportowych na obszarze Polski Wschodniej (która jest jednym z obszarów o najsłabiej rozwiniętej sieci transportowej w Polsce) z obszarami o większych perspektywach rozwojowych;
- Zwiększenie dostępności transportowej obszarów przygranicznych do ośrodków wzrostu i miejsc pracy oraz, w szczególności na obszarach położonych wzdłuż zewnętrznych granic UE, rozbudowa sieci połączeń transgranicznych;
- Rozwój i integracja systemów transportu publicznego poprzez – na przykład –tworzenie infrastruktury przesiadkowej z transportu drogowego na kolejowy, aby poprawić mobilność ludności na szczeblu lokalnym i regionalnym;
- Tworzenie i rozwój infrastruktury bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- Rezerwacja obszarów pod potencjalne inwestycje infrastrukturalne, które mogą być przedmiotem planów strategicznych tworzonych po 2020 roku.

Liczba ofiar śmiertelnych jest jednym ze wskaźników, który docelowo ma być obniżony do poziomu 2000 w 2020 roku w porównaniu z 3907 w roku 2010.

Ponadto, w Narodowym Programie Ochrony Zdrowia na lata 2007-2015 stwierdzono, że wypadki drogowe są postrzegane jako jeden z problemów zdrowotnych społeczeństwa oraz że celem strategicznym jest zmniejszenie liczby wypadków i ograniczenie ich skutków pod względem liczby doznawanych obrażeń i ich dotkliwości poprzez stosowanie działań zapobiegawczych.

[7] Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 r.

Jak wykazał ostatni raport Global Burden of Disease, obrażenia spowodowane wypadkami drogowymi są pierwszą przyczyną śmierci w Polsce wśród grupy dzieci w wieku 5-14 lat (stanowi to 20.42% ogólnej liczby ofiar śmiertelnych) oraz drugą w kolejności przyczyną śmierci osób w wieku 15-49 lat (co stanowi 10.19% ofiar śmiertelnych)[8].

1.2 Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa drogowego na świecie

Około 1,24 miliona osób ginie rocznie w wypadkach drogowych na świecie, a od 20 do 50 milionów jest rannych na skutek wypadków drogowych. Ponad 90% wypadków drogowych z ofiarami śmiertelnymi ma miejsce w krajach o niskich i średnich dochodach. W 2004 roku obrażenia doznane w wypadkach drogowym znalazły się pierwszej dziesiątce najczęstszych przyczyn śmierci, a Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) oszacowała, że do 2030 roku, bez podjęcia zdecydowanych działań, ruch drogowy znajdzie się na piątym miejscu najczęstszych przyczyn śmierci wyprzedzając takie choroby jak gruźlica, HIV/AIDS, które powodują około 2,4 miliona zgonów rocznie. Obrażenia doznane w wypadkach drogowych są już jedną z najważniejszych przyczyn śmierci osób w wieku od 5 do 44 roku życia. Straty ekonomiczne powodowane wypadkami pojazdów mechanicznych zostały oszacowane w przedziale od 1% do 3% PKB w poszczególnych krajach świata, przekraczając wartość 500 mld USD rocznie

W marcu 2010 roku Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) ogłosiła "Dekadę działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020", której celem jest najpierw powstrzymanie wzrostu, a następnie obniżenie liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych. Rezolucja ONZ Nr 64/255[9] zachęca również wszystkie Państwa Członkowskie do ustalania swoich własnych celów związanych redukcją liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych do końca dekady, zgodnie z Globalnym Planem Działania, który jest opracowywany przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) oraz regionalne komitety ONZ we współpracy z innymi partnerami, w ramach mechanizmu współpracy Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (*the United Nations Road Safety Collaboration*).

Globalny Plan ONZ w ramach "Dekady działań na rzecz bezpieczeństwa drogowego na lata 2011-2020"[10] bazuje na metodologii "Bezpieczny System" (ang. Safe System) i zachęca kraje do wdrażania działań w ramach Pięciu Filarów: zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego, bezpieczniejsza infrastruktura drogowa i mobilność, bezpieczniejsze pojazdy, poprawa bezpieczeństwa użytkowników ruchu drogowego oraz ratownictwo i opieka powypadkowa. W marcu 2013 roku WHO opublikowała Drugi Globalny Raport o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego[11], który wykazał, że od momentu opublikowania Pierwszego Globalnego Raportu o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2009 roku nie nastąpiło ogólne zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych na świecie. W tym samym czasie ruch drogowy wzrósł jednak o 15%, co oznacza, że działania podjęte, aby zwiększyć bezpieczeństwo na drogach na świecie przynajmniej powstrzymały wzrost liczby ofiar śmiertelnych. Liczba osób zabitych w wypadkach spadła w 88 krajach w latach 2007- 2010, lecz jednocześnie wzrosła w 87 krajach. Dlatego też należy podjąć znacznie więcej działań, aby drogi były bezpieczniejsze we wszystkich krajach. W wielu krajach przepisy prawne dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego należy rozbudować oraz położyć większy nacisk na przestrzeganie prawa. Tylko w 28 krajach, na które przypada 7%

[8] WHO (2010)
[9] UN (2010)
[10] WHO (2011)
[11] WHO (2013).

ludności na świecie, określone są szczegółowe przepisy prawne dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego regulujące rozwiązania dotyczące pięciu głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa: jazdy pod wpływem alkoholu, rozwijania nadmiernej prędkości, nieużywania kasków motocyklowych, niezapinania pasów bezpieczeństwa oraz nieużywania fotelików do przewozu dzieci. W przypadku Polski w raporcie stwierdzono, że przepisy prawne dotyczące powyższych obszarów istnieją, lecz poziom ich egzekwowania jest zróżnicowany.

1.3 Metodologia "Safe System"

Celem metodologii "Safe System" jest ustalenie oraz eliminacja głównych źródeł błędów i słabości systemu transportowego, które mogą doprowadzić do śmierci lub poważnych obrażeń ofiar wypadków drogowych. Drugim celem jest złagodzenie stopnia dotkliwości oraz skutków wypadków drogowych. Główna zasada jest taka, że system transportu drogowego musi być zaprojektowany w sposób uwzględniający ludzkie ograniczenia i błędy, prowadzące do zagrożeń w ruchu drogowym. W projektowaniu dróg należy uwzględniać biomechaniczne ograniczenia ludzkiego ciała oraz skuteczniej neutralizować siły zderzenia do poziomu, który ludzkie ciało może wytrzymać. Można to osiągnąć na przykład ustalając ograniczenia prędkości, które pozwalają użytkować daną drogę bez zagrożenia dla życia ludzkiego nawet w przypadku popełnienia błędu. Nie znaczy to jednak, że użytkownicy dróg nie są odpowiedzialni za swoje działania lub mogą ignorować zasady ruchu drogowego, a w szczególności limity prędkości.

U podstaw metodologii "Safe System" leży zasada wspólnej odpowiedzialności za zmniejszanie zagrożenia wypadkiem drogowym. Oznacza to, że projektanci systemów odpowiadają za uwzględnianie w proponowanych rozwiązaniach zasad bezpieczeństwa, natomiast użytkownicy dróg muszą przestrzegać tych zasad. Ponadto należy nieustająco pracować nad tym, aby użytkownicy w większym stopniu przestrzegali prawa – ten cel ma być osiągnięty poprzez informowanie i egzekwowanie przestrzegania zasad. Systemowe podejście obejmuje politykę nadawania uprawnień do kierowania pojazdami, politykę zarządzania flotami pojazdów, system sieci dróg wraz z ich infrastrukturą towarzyszącą (np. poboczami), zasady ich projektowania i utrzymania, parametry techniczne i zasady dopuszczania pojazdów do ruchu, regulacje w zakresie ograniczania prędkości, nowe zasady dotyczące ruchu drogowego, oraz odpowiednie planowanie przestrzenne uwzględniające bezpieczny dostęp do transportu (np. podczas podejmowania decyzji o budowaniu szkół, osiedli mieszkaniowych i centrów handlowych). Decyzje dotyczące bezpieczeństwa drogowego nie powinny być podejmowane w izolacji, lecz w zgodzie z podstawowymi wartościami społecznymi, ekonomicznymi, humanitarnymi, ochrony środowiska i konsumenta. Metodologia "Safe System" wymaga bardziej skoordynowanego i systematycznego podejścia do zarządzania bezpieczeństwem drogowym, a celem niniejszego Przeglądu jest przedstawienie zaleceń, które są spójne z takim podejściem.

1.4 Polska na tle Unii Europejskiej

Tabela 1 poniżej zawiera liczbę osób zabitych w wyniku wypadków drogowych we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2010-2011 w porównaniu z rokiem 2001, wraz ze wskaźnikiem śmiertelności w wypadkach drogowych w stosunku do liczby mieszkańców. W czerwcu 2003 roku, Komisja Europejska przyjęła Trzeci Europejski Plan Działań na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (RSAP)[12], który zakładał

[12] http://ec.europa.eu/transport/road_safety/index_en.htm

zmniejszenie o połowę liczby ofiar śmiertelnych do 2010 roku w porównaniu z 2001 rokiem. W latach 2001-2010 liczba śmiertelnych ofiar wypadków drogowych spadła średnio, o 43%, lecz wyniki były różne w różnych państwach członkowskich UE: w czterech z nich liczba ofiar śmiertelnych spadła mniej niż o 30%, w tym w Polsce spadła o 24%, w 15 państwach członkowskich UE spadki plasowały się w przedziale od 30 do 50%, natomiast w ośmiu państwach przekroczyły docelowy wskaźnik redukcji w wysokości 50%.

Tabela 1: Tendencje obrazujące ilość ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej w latach 2001-2011

Kraj	**2001**	**2010**	**2011**	**Zmiana % 2010-2011**	**Zmiana % 2001-2011**	**Liczba zabitych w wypadkach drogowych na milion mieszkańców**		
						2001	**2010**	**2011**
Austria	958	552	523	-5,2	-45,4	119	66	62
Belgia	1.486	840*	875*	+4,2	-41,1	145	77	80
Bułgaria	1.011	755	658	-12,8	-34,9	124	102	88
Cypr	98	60	71	+18,3	-27,5	140	75	88
Republika Czeska	1.334	802	707	-11,8	-47,0	130	76	67
Dania	431	255	221*	-13,3	-48,7	81	48	40
Estonia	199	78	101	+29,4	-49,2	146	58	75
Finlandia	433	272	292*	+7,4	-32,6	84	50	54
Francja	8.162	3.992	3.970*	-0,5	-51,4	138	62	63
Niemcy	6.977	3.648	4.002*	+9,7	-42,6	85	45	49
Grecja	1.880	1.258	1.087*	-13,6	-42,2	172	113	96
Węgry	1.239	740	638	-13,8	-48,5	121	74	64
Irlandia	412	212	186	-12,6	-54,9	107	47	42
Włochy	6.691	4.090	3.800*	-7,1	-43,2	125	66	63
Łotwa	558	218	179	-17,9	-67,9	236	97	80
Litwa	706	299	297*	-0,7	-57,9	202	90	92
Luksemburg	70	32	33	+3,1	-52,9	159	64	64
Malta	16	15	17	+13,3	+6,2	41	36	41
Holandia	993	537	661	+23,1	-33,4	68	39	40
Polska	**5.534**	**3.907**	**4.189**	**+7,2**	**-24,3**	**145**	**102**	**110**
Portugalia	1.670	937	785	-16,2	-53,0	163	79	74
Rumunia	2.461	2.377	2.018	-15,1	-18,0	109	111	94
Słowacja	614	353	324	-8,2	-47,2	116	65	60
Słowenia	278	138	141	+2,1	-49,2	140	67	69
Hiszpania	5.517	2.478	2.056*	-17,0	-62,7	136	54	45
Szwecja	583	266	319	+19,9	-45,3	60	28	34
Wlk. Brytania	3.598	1.905	1.960	+2,8	-45,6	61	31	31
UE ogółem	**54.302**	**31.016**	**30.110**	**-2,9**	**-44,6**	**113**	**62**	**60**

* Wstępne dane szacunkowe

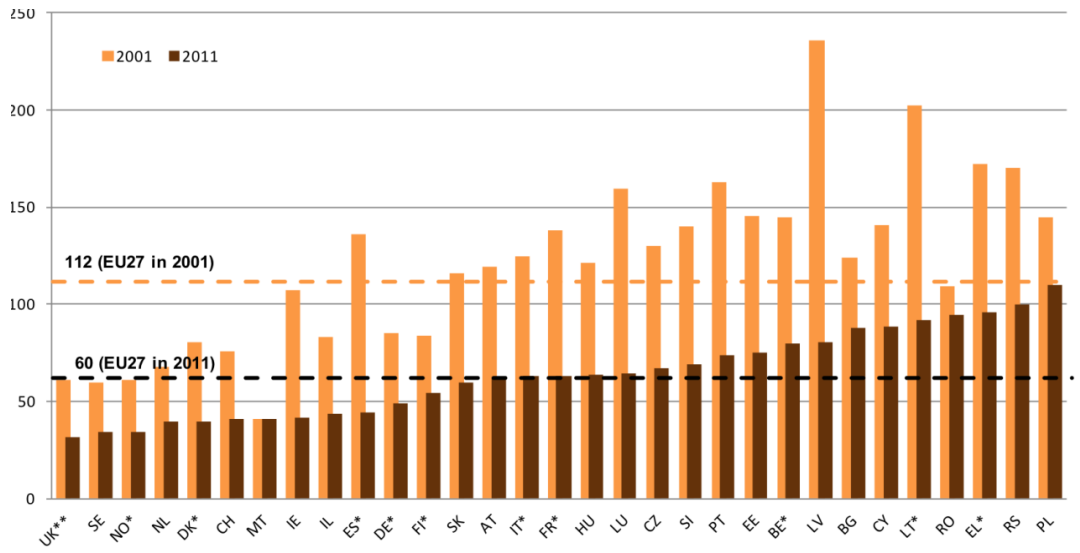
Źródło: IRTAD/Eurostat/ETSC

W czasie, gdy w całej Unii Europejskiej średnia liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych spadła o 45% w latach 2001-2011, w Polsce liczba ofiar śmiertelnych wzrosła w 2011 roku, i w efekcie liczba ofiar śmiertelnych w latach 2001-2011 spadła tylko o 24%. W 2001 roku w Polsce śmiertelność w wypadkach drogowych była na tym samym poziomie

co w Belgii i Estonii, lecz niższa niż wskaźniki dla Grecji, Łotwy, Litwy, Luksemburga i Portugalii. W okresie do 2011 roku sytuacja we wszystkich tych krajach w zakresie śmiertelności poprawiła się, a Polska stała się krajem o najwyższym wskaźniku śmiertelności wynoszącym 110 zabitych na milion mieszkańców. Jednocześnie średni wskaźnik śmiertelności w Unii Europejskiej wyniósł 60. Z powyższych danych liczbowych jasno wynika, że w pozostałych Państwach Członkowskich UE z porównywalnymi wskaźnikami śmiertelności odnotowano postęp, jakiego nie udało się osiągnąć w Polsce. To względne pogorszenie sytuacji Polski na tle Unii Europejskiej wskazuje na pilną potrzebę podjęcia działań.

Na Rysunku 1 poniżej przedstawiono trendy dotyczące wskaźników śmiertelności w wypadkach drogowych w latach 2001 i 2011.

Rysunek 1: Liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej w latach 2001 i 2011



Źródło: Raport ETSC PIN z dnia 6 czerwca 2012 r.

Jako państwo członkowskie UE Polska powinna się stosować do odpowiednich polityk unijnych. Unijna polityka w zakresie poprawy bezpieczeństwa drogowego jest przedstawiona w dokumencie zatytułowanym: „W kierunku europejskiego obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego: kierunki polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego na lata 2011-2020"[13]. UE zamierza doprowadzić do zmniejszenia rozbieżności między państwami członkowskimi i zapewnienia spójnego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego we wszystkich krajach wspólnoty. Kontynuuje się również dążenie do zmniejszenia o połowę liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w Unii Europejskiej do roku 2020, w stosunku do roku bazowego 2010. Ostatnio ogłoszony[14] cel dla Polski w tym obszarze do roku 2020 jest zgodny z celem unijnym.

Komisja Europejska (KE) ustaliła siedem celów do realizacji na najbliższe dziesięciolecie:

1. Podwyższenie poziomu edukacji i szkolenia dla użytkowników dróg;

[13] COM (2010) 389
[14] Ogłoszony w dniu 9 stycznia 2013 r. przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych podczas rozpoczęcia konsultacji dotyczących Krajowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

2. Skuteczniejsze egzekwowanie przestrzegania kodeksu drogowego;
3. Bezpieczniejsza infrastruktura;
4. Bezpieczniejsze pojazdy;
5. Promowanie stosowania nowoczesnej technologii w celu zwiększenia bezpieczeństwa na drogach;
6. Podwyższenie standardów ratownictwa i opieki powypadkowej;
7. Ochrona niechronionych użytkowników.

Dokument ten zawiera również ogólne ramy zarządzania oraz cele dotyczące realizacji europejskiej polityki w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, które powinny stanowić wytyczne dla krajowych lub lokalnych strategii bezpieczeństwa ruchu drogowego:

- Priorytetowe potraktowanie monitoringu pełnego i prawidłowego wprowadzenia w życie unijnych przepisów zakresie bezpieczeństwa drogowego przez Państwa Członkowskie;
- Ustanowienie otwartych ram współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją Europejską w celu wdrożenia polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego UE i monitorowania osiąganych postępów;
- Opracowanie przez Państwa Członkowskie krajowych planów na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- Poprawa monitorowania za pomocą zbierania i analizy danych;
- Większe zrozumienie problematyki wypadków i związanych z nimi zagrożeń.

Ostatnie trzy zasady mają szczególnie istotne znaczenie dla opracowania polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce.

W świetle powyższych kierunków polityki, Komisja Europejska (KE) postuluje, aby trzy niżej wymienione działania zostały potraktowane priorytetowo:

- utworzenie zorganizowanych i spójnych ram współpracy opartych na dobrych praktykach poszczególnych państw członkowskich, jako warunek konieczny do skutecznej realizacji polityki na rzecz zwiększenia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2011-2020,
- strategia dotycząca usprawnienia postępowania wobec osób rannych i dalszego upowszechniania zasad udzielania pierwszej pomocy w odpowiedzi na pilną i nasilającą się potrzebę zmniejszenia liczby osób rannych w wypadkach drogowych,
- poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, a w szczególności motocyklistów, w przypadku których statystyki wypadkowe są wyjątkowo niepokojące.

Strategiczne znaczenie bezpieczeństwa ruchu drogowego znalazło także potwierdzenie w dokumencie zatytułowanym: „Biała księga 2011: *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu - dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*”[15], w którym opisano bieżącą politykę UE w dziedzinie transportu.

Inicjatywy Unii Europejskiej

Unia Europejska zapewnia znaczącą pomoc w rozwoju infrastruktury drogowej w Polsce. W latach 2007-2013 na infrastrukturę drogową planuje się wydać kwotę około 20 mld euro.

[15] COM(2011) 144

Unia Europejska sponsoruje również program Europejskiej Karty Bezpieczeństwa Drogowego, który wspiera dobrowolne projekty na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, realizowane przez instytucje publiczne, podmioty z sektora prywatnego lub organizacje pozarządowe (NGO). Udziela także pomocy finansowej na rzecz lokalnej i międzynarodowej wymiany wiedzy na temat bezpiecznych rozwiązań infrastrukturalnych, jak również na rzecz opracowania centralnego programu nadzoru nad ograniczeniem prędkości, który jest obecnie realizowany przez rząd.

Pomoc Banku Światowego dla Polski

Bank Światowy wspiera rozwój sektora transportowego od początku lat 90-tych XX wieku. Pierwszy wspólny przegląd sytuacji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce został przeprowadzony przez Bank Światowy z udziałem banku EBOR i Komisji Europejskiej na początku lat 90-tych XX wieku. Niektóre zalecenia instytucjonalne przedstawione w wyniku tego przeglądu zostały wdrożone w Polsce. Przykładem wprowadzonych zmian może być chociażby utworzenie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

W czasie późniejszego rozwoju sektora drogownictwa w Polsce, wspieranego pożyczkami, Bank Światowy promował budowę i modernizację dróg z naciskiem na bezpieczną infrastrukturę drogową (budowa rond, uspokojenie ruchu, oddzielenie ruchu pieszego lub rowerowego od samochodowego, poprawa oznakowania pionowego i poziomego dróg itd.)

Seria trzech Pożyczek na Utrzymanie i Remonty Dróg o wartości ogółem 350 milionów USD, zrealizowanych w latach 2005-2011 również wspierała działania Polski na rzecz poprawy bezpieczeństwa na drogach. Z jednej strony sfinansowano remont ponad 2.500 km dróg krajowych uwzględniając poprawę bezpieczeństwa na tych drogach, a z drugiej umożliwiono wsparcie instytucjonalne i poprawę komunikacji społecznej dotyczącej bezpieczeństwa drogowego.

Środki finansowe z tych pożyczek zostały przeznaczone m.in. na:

- zakup fotoradarów;
- zakup alkomatów;
- zakup specjalistycznych pojazdów ratownictwa drogowego dla straży pożarnej;
- zakup pojazdów dla Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego;
- realizację ogólnokrajowych publicznych kampanii informacyjnych dotyczących zapinania pasów podczas jazdy, zakazu kierowania pod wpływem alkoholu, zagrożeń w ruchu drogowym wśród młodych kierowców, stosowania fotelików dla dzieci, rozwijania nadmiernej prędkości oraz bezpiecznej infrastruktury;
- zatrudnienie zespołu ekspertów udzielających pomocy merytorycznej Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
- nadzór techniczny nad programem eliminacji “czarnych punktów”, gdy poszczególne czarne punkty były stopniowo przekształcane w stałe rozwiązania z zakresu bezpiecznej infrastruktury.

Zaangażowanie pozostałych darczyńców

Wielu innych zewnętrznych darczyńców wspiera bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce. Przykładem jest Szwajcaria, która obecnie pomaga Polsce finansując specjalistyczne szkolenia z zakresu bezpieczeństwa drogowego, wspiera wymianę wiedzy pomiędzy szwajcarskimi funkcjonariuszami Policji Drogowej a ich polskimi kolegami oraz udostepnienie szwajcarskich dobrych praktyk w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu

drogowego. Pomoc szwajcarska jest wykorzystywana głównie w regionach południowo-wschodnich, gdzie wskaźniki ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych należą do najwyższych w Polsce. Środki z Programu mają również posłużyć do współfinansowania zakupu kilku nowych pojazdów wyposażonych w nowoczesne wideorejestratory, które będą używane przez Policję w południowo-wschodnich regionach kraju.

2 OPIS PRZEGLĄDU

2.1 Cele Przeglądu

Polska podczas pracy przy opracowaniu Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2014-2020, przy wsparciu Banku Światowego, realizuje szeroko zakrojony przegląd sytuacji, systemu zarządzania i kierunków działań w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego. W działania te wpisuje się również przygotowanie niniejszego *Przeglądu potencjału zarządczego* w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Przegląd prowadzony jest zgodnie z wytycznymi Banku Światowego i wykorzystuje metodykę prowadzania krajowych przeglądów potencjałów zarządzania bezpieczeństwem drogowym[16]. Przy tworzeniu przeglądu wykorzystano wszystkie uzyskane informacje, wyniki badań oraz bezpośrednie obserwacje związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego w Polsce, jak i materiały konferencyjne oraz inne istotne informacje pozyskane podczas dyskusji z kluczowymi interesariuszami w tej dziedzinie w Polsce. Przegląd zrealizowano równolegle do prac nad Narodowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, dzięki czemu uwzględnia on strategiczne podejście wynikające z nowego Programu. Celem przeglądu jest ocena potencjału oraz ustalenie listy głównych działań strategicznych, które:

- będą miały wpływ na kierunki zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w Polsce w czasie wdrażania Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego,
- zwrócą uwagę decydentów, zainteresowanych stron oraz opinii publicznej na potrzebę podjęcia działań w dziedzinie bezpieczeństwa na drogach,
- będą stanowić wytyczne dla inwestycji Banku Światowego,
- będą wytycznymi dla wykorzystania odpowiednich środków unijnych oraz pozostałych zasobów w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- będą promować efektywne działania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego wykorzystując szybko osiągnięte sukcesy w tej dziedzinie

Ogólnymi celami Rządu Polskiego oraz Banku Światowego w ramach Przeglądu są: pomoc Polsce w opracowaniu ram strategicznych oraz zwiększenie potencjału zarządczego w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ich osiągnięcie zwiększy efektywność, stabilność i trwałą poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce. Pomoże również osiągnąć ambitne cele w obszarze poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego wyznaczone przez ONZ i UE[17]. Cele wyznaczone w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na 2020 rok są zgodne z celami unijnymi.

Celem pośrednim jest zwiększenie potencjału instytucjonalnego przez przeprowadzenie i przekazanie stronie rządowej wniosków z przeglądu potencjału zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce, zgodnie z podejściem opartym na metodologii „*Safe System*" i międzynarodową dobrą praktyką. Jest nim również przekazanie zaleceń odnośnie niezbędnych usprawnień koordynacji i zarządzania działaniami w zakresie bezpieczeństwa drogowego w Polsce.

Oczekiwane efekty tego przeglądu to wzrost umiejętności kluczowych interesariuszy w zakresie planowania, koordynowania i realizowania skutecznych działań związanych

[16] Bliss and Breen (2009)
[17] UN (2010), COM(2010) 389

z bezpieczeństwem ruchu drogowego i zarządzania tymi działaniami oraz rozpowszechnianie dobrych praktyk i międzynarodowych doświadczeń w zakresie planowania i zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w oparciu o metodologię *„Safe System”*.

2.2 Tło Przeglądu

Realizacja systematycznego Przeglądu potencjału zarządczego w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego jest obowiązkowym pierwszym krokiem w ustaleniu zintegrowanych wielosektorowych ram dla dialogu i współpracy partnerskiej różnych krajowych podmiotów przy realizacji programu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Towarzyszą temu inwestycje związane z bezpieczeństwem drogowym, zgodnie z Wytycznymi Banku Światowego i w kontekście Globalnego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego ONZ. Niniejszy przegląd stanowi istotny krok w tym kierunku.

Znaczące problemy z bezpieczeństwem drogowym, z którymi boryka się Polska, są dobrze rozpoznane i stanowią źródło motywacji do przeprowadzenia zarówno tego przeglądu, jak i opracowania strategicznego programu. W ciągu ostatnich dziesięciu lat w Polsce odnotowano gwałtowny rozwój motoryzacji. Jednocześnie Polska ma najgorsze wskaźniki bezpieczeństwa drogowego w całej Unii Europejskiej wyrażone jako liczba ofiar śmiertelnych na 100,000 mieszkańców. Więcej informacji szczegółowych na temat sytuacji w bezpieczeństwie ruchu drogowego w Polsce przedstawiono w następnym rozdziale.

Sławomir Nowak, obecny Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, uznał bezpieczeństwo na drogach, za jeden z priorytetowych obszarów działań rządu wymagających poprawy, oraz zainicjował proces przeglądu i opracowania dokumentu strategicznego w tej dziedzinie. Procesem opracowania Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego kieruje Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, natomiast Bank Światowy udziela wsparcia merytorycznego w tym procesie. Jednocześnie Bank Światowy koncentruje swoją uwagę na systemowym Przeglądzie potencjału zarządczego w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Proces opracowywania strategii już zaowocował dużymi usprawnieniami w zakresie prowadzonej polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego, a wyniki niniejszego Przeglądu powinny w tym dodatkowo pomóc.

2.3 Metodologia przeglądu i harmonogram działań

Przegląd bazował na zrozumieniu bieżącej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa drogowego w Polsce. Częściowo opierał się na analizie istniejących danych nt. bezpieczeństwa drogowego, ale został również wzbogacony o obserwacje z zakończonego wcześniej *Przeglądu potencjału zarządzania bezpieczeństwem drogowym w m.st. Warszawie*. Ponadto niniejszy Przegląd dostarcza danych oraz sam korzysta z danych uzyskanych w czasie opracowywania Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Proces przeglądu potencjału bazował na działaniach opisanych w wytycznych Banku Światowego dotyczących krajowych przeglądów potencjału[18]. Działania te zostały opisane w Załączniku 1. Przegląd potencjału przeprowadzono zgodnie z metodologią “Safe System".

Aby uzyskać efekt synergii z procesem opracowywania Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, prace nad Przeglądem i zaopiniowaniem Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, który został opublikowany do konsultacji

[18] Bliss & Breen (2009)

społecznych w styczniu 2013 roku, są prowadzone równolegle. Ponadto propozycje zawarte w Narodowym Programie bierze się pod uwagę w zaleceniach dotyczących usprawnień w potencjale zarządczym i zaleceniach dotyczących inwestycji w działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Powinno to doprowadzić do szybkich efektów oraz zbudować zaangażowania administracji państwowej.

Realizację prac poświęconych planowaniu strategicznemu rozpoczęto w lipcu 2012 roku, a już w sierpniu 2012 roku zorganizowano warsztaty nt. planowania programu strategicznego. W dniu 9 stycznia 2013 roku została przedstawiona kolejna wersja *Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020* do dalszych konsultacji przez różne instytucje zajmujące się bezpieczeństwem ruchu drogowego, specjalistów oraz wszystkich zainteresowanych.

Spotkania i konsultacje w sprawie Przeglądu potencjału zarządczego w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego rozpoczęto w sierpniu 2012 roku, przy czym szerszy zakres spotkań na wszystkich szczeblach administracji państwowej i samorządowej miał miejsce w sierpniu, w okresie listopad-grudzień 2012 roku oraz w styczniu 2013 roku.

Niniejszy Przegląd potencjału zarządzania bezpieczeństwem przeprowadzili w imieniu Banku Światowego: Pan Soames Job (Międzynarodowy konsultant ds. bezpieczeństwa drogowego, były Dyrektor Krajowej Rady Bezpieczeństwa Drogowego w Australii), Pani Kate McMahon (Międzynarodowy konsultant ds. bezpieczeństwa drogowego, była Szefowa Departamentu Strategii Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w brytyjskim Ministerstwie Transportu), oraz Panowie Radosław Czapski i Jarosław Giemza (z biura Banku Światowego w Warszawie). Marc Shotten z Global Road Safety Facility Banku Światowego również uczestniczył w spotkaniach w listopadzie zeszłego roku. Odbyto spotkania z wieloma zainteresowanymi stronami na szczeblu administracji centralnej i samorządowej, z organizacjami pozarządowymi, instytutami badawczymi, oraz spółkami prywatnymi - listę rozmówców przedstawiono w Załączniku 2.

Dodatkowe działania mające na celu zbieranie informacji oraz promowanie zasad bezpiecznych systemów obejmowały:

1. Uczestnictwo w dwóch konferencjach nt. badań teoretycznych, zastosowań praktycznych przez zespół projektowy realizujący przegląd. Były to następujące konferencje:
   a. Regionalna Konferencja Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dla Regionu Warmii i Mazur, listopad 2012 roku.
   b. Międzynarodowy Kongres Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Wrocław, grudzień 2012 roku.
2. Wycinkowy i nieformalny przegląd dróg, ograniczeń prędkości oraz infrastruktury poboczy w Warszawie, we Wrocławiu, Krakowie, Olsztynie, Toruniu, oraz na setkach kilometrów dróg krajowych, autostrad oraz dróg będących w gestii samorządów.
3. Przegląd danych powypadkowych (przy okazji jeszcze raz dziękujemy Policji za pomoc).
4. Uproszczone ankiety oparte na obserwacjach w wyżej wymienionych miastach oraz na terenach niezabudowanych obejmujące m.in. następujące tematy:
   a. częstotliwość stosowania pasów bezpieczeństwa oraz fotelików dziecięcych,
   b. częstotliwość stosowania kasków motocyklowych,
   c. częstotliwość stosowania kasków rowerowych.

5. Przegląd pozostałych źródeł informacji w tym opublikowanych wyników badań oraz dokumentów dotyczących polityki i strategii z Polski, Unii Europejskiej oraz innych stosownych organizacji.

Warsztaty, w czasie których został przedstawiony raport wraz z wnioskami końcowymi, odbyły się 24 kwietnia 2013r. Opinie i wnioski sformułowane po zakończeniu warsztatów były ściśle powiązane z kluczowymi zagadnieniami raportu. Podczas sesji plenarnej zespół poinformował o sygnalizowanych problemach związanych z brakiem dobrego dostępu do informacji o wypadkowości oraz silnie wsparł potrzebę wyznaczenia Instytucji Wiodącej, odpowiadającej za bezpieczeństwo drogowe, zaznaczając, iż powinien być to podmiot samodzielny, raczej niż komitet czy rada. Wskazano również potrzebę poprawy: koordynacji, stworzenia programów ewaluacyjnych oraz konieczność podejmowania decyzji na podstawie udokumentowanego stanu faktycznego, jako czynników odgrywających istotną rolę w systemowym zarządzaniu prędkością. Zapewnienie bezpieczeństwa na drogach wymaga zmiany postawy z pobłażliwej na egzekwującą prawo oraz promowania dopuszczania do ruchu bezpieczniejszych pojazdów. Uczestnicy powszechnie zgodzili się, że dostępne fundusze powinny być wykorzystane tak, aby zapewnić trwałą poprawę sytuacji.

Podczas warsztatów wyrażono wątpliwość, że raport może sugerować, iż społeczeństwo nie przejmuje się bezpieczeństwem na drogach, co nie jest zgodne z intencjami raportu. Dodatkowo zasugerowano, że powinien on zostać przekazany także przedstawicielom władz samorządów wojewódzkich. Obie kwestie zostały uwzględnione w ostatecznej wersji niniejszego raportu. Po zakończeniu warsztatów niektórzy z uczestników przekazali pisemne sugestie odnoszące się w większości do zastosowanej terminologii. Wszystkie przesłane komentarze zostały wzięte pod uwagę. Agendę oraz listę uczestników warsztatu zawiera załącznik nr 10.

3 BEZPIECZEŃNSTWO RUCHU DROGOWEGO W POLSCE – OBECNA SYTUACJA I KLUCZOWE INSTYTUCJE

Szczegółowe informacje dotyczące stanu bezpieczeństwa drogowego w Polsce zawiera Raport wstępny dot. *Przeglądu potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce*. Jest on uzupełnieniem niniejszego raportu końcowego[19].

3.1 Informacje ogólne oraz sytuacja w Polsce

Dane geograficzne

Polska jest krajem o średnich dochodach[20], który zamieszkuje 38,6 milionów mieszkańców. Zajmuje obszar 312 685 kilometrów kwadratowych, co daje jej szóste miejsce w Europie pod względem wielkości. Jest położona w Europie Środkowej i graniczy z Niemcami, Rosją, Litwą, Białorusią, Ukrainą, Słowacją oraz Republiką Czeską. Pod względem geograficznym w Polsce dominują równiny, na których powszechnie występują żyzne gleby, pozwalające na znaczącą produkcję rolniczą. Od północy Polskę otacza Morze Bałtyckie, natomiast na południu występują niezbyt wysokie łańcuchy górskie, z których najbardziej znane są Tatry. Centralne położenie Polski przyczynia się do znacznego ruchu w relacjach międzynarodowych.

Administracja

Rozwój polityczny Polski po wojnie był prowadzony planowo przez dziesięciolecia władzy komunistycznej, ale znacząco przyśpieszył po przywróceniu rządów demokratycznych w następstwie przemian kierowanych przez Solidarność. W rezultacie przemian demokratycznych samorząd terytorialny uzyskał kluczową rolę w systemie władz publicznych. Obecnie istnieją w Polsce cztery szczeble władz (władze centralne, władze wojewódzkie, powiaty i gminy), do których w wyborach wybierani są przedstawiciele społeczeństwa polskiego. Samorządy posiadają znaczącą, choć nie całkowitą, autonomię.

3.2 Ramy instytucjonalne: Obecne systemy zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz instytucje na szczeblu krajowym

Na szczeblu krajowym najważniejsze kompetencje w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego posiadają: Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, któremu podlegają również struktury Policji, Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Zdrowia.

Najważniejsze instytucje rządowe zajmujące się bezpieczeństwem ruchu drogowego na szczeblu krajowym to:

- Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD), której członkami są instytucje rządowe oraz jednostki samorządowe, odpowiadająca za koordynację działań oraz podstawowe decyzje strategiczne dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, a w nim:
  - Departament Transportu Drogowego – odpowiadający m.in. za system wydawania prawa jazdy, rejestrację pojazdów oraz system przeglądów technicznych pojazdów,

[19] Job, McMahon, Czapski & Giemza ,J. (2012)
[20] Peden et al (2004)

- Departament Dróg i Autostrad – odpowiadający za standardy techniczne dotyczące dróg publicznych oraz nadzorujący działalność GDDKIA,
- Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego - odpowiedzialny za przygotowanie i wdrożenie Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych;
- Ministerstwo Sprawiedliwości;
- Ministerstwo Zdrowia;
- Ministerstwo Edukacji Narodowej;
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) odpowiadająca za krajową sieć drogową;
- Komenda Główna Policji
- Główny Inspektorat Transportu Drogowego (GITD)
- Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
- Ratownictwo Medyczne

Podstawowe funkcje instytucji rządowych na szczeblu krajowym zostały przedstawione w skrócie w Załączniku 3. Część instytucji badawczych jest dofinansowywana przez administrację rządową. Instytucje te zostały wymienione w Załączniku 4,

3.3 Struktury organizacyjne zajmujące się bezpieczeństwem ruchu drogowego na szczeblu samorządowym oraz ich powiązania z administracją centralną.

Władze samorządowe w Polsce składają się z 16 województw, 374 powiatów oraz 2479 gmin. Po reformie administracyjnej w 1999 roku liczba województw została zmniejszona z 49 do 16. Na czele województwa stoi Marszałek, który jest wybierany przez Sejmik Województwa. Władze powiatowe odpowiadają za mniejsze jednostki terytorialne w ramach Województw. Wśród powiatów można wyróżnić powiaty wiejskie (314) oraz powiaty miejskie (66). Na terenie powiatów można wyróżnić najmniejsze jednostki terytorialne zwane gminami. W Polsce znajduje się 2479 gmin wiejskich i miejskich.

Władze samorządowe wszystkich szczebli (a także władze krajowe) odpowiadają za przydzielone im drogi, które razem składają się na całą sieć drogową. Budowa, zarządzanie i utrzymanie dróg leżą w gestii właściciela dróg, który może być usytuowany na dowolnym szczeblu władzy. Dlatego też wszystkie szczeble władzy mają istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, w szczególności w oparciu o zasady podejścia „Safe System".

Cała sieć drogowa liczy ponad 412 263 km dróg, z czego 18 607 km przypada na drogi krajowe (zarządzane przez władze centralne). Polska posiada 28 461 km dróg regionalnych, 126 172 km dróg powiatowych oraz 232 880 km dróg gminnych, które stanowią 95,5% całej sieci drogowej, chociaż sieć dróg krajowych obsługuje największy ruch na kilometr sieci drogowej[21]. Duże znaczenie dla bezpieczeństwa na drogach mają działania Policji oraz Straży Miejskich, do których należy egzekwowanie przestrzegania przepisów kodeksu drogowego. Mimo, że rola Straży Miejskiej w zakresie egzekwowania przepisów kodeksu drogowego jest dość ograniczona, to może ona być upoważniona do zarządzania programami, w których stosowane są fotoradary. Miejsca, w których umieszczane są fotoradary zarządzane przez Straż Miejską, muszą być uzgodnione z Policją i Głównym Inspektoratem Transportu

[21] Transport - Wyniki w 2011, Główny Urząd Statystyczny, 2012

Drogowego (GITD)[22]. W marcu 2013 roku Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podpisał Rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące prędkość[23]. W Rozporządzeniu wprowadzono wymóg i warunki do prowadzenia regularnych analiz bezpieczeństwa na drogach w celu zapewnienia lokalizacji fotoradarów w miejscach, w których będą miały pozytywny wpływ na bezpieczeństwo drogowe. Każde miejsce, w którym zostanie postawiony fotoradar na drodze krajowej lub na drodze niższej kategorii, powinno spełniać warunki opisane w rozporządzeniu. Po 40 miesiącach od skończenia analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego pod kątem lokalizacji fotoradarów należy dokonać oceny, aby potwierdzić zasadność stosowania fotoradaru w danym miejscu. Władze samorządowe odpowiadają za ponad 200 fotoradarów rozmieszczonych na terenie całej Polski. Z wejściem w życie nowego Rozporządzenia, miejsca lokalizacji nowych fotoradarów powinny być analizowane i uzgadniane z Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego oraz właściwym Komendantem Policji. Jednak największa liczbą fotoradarów zarządza w kraju GITD, który obecnie eksploatuje ponad 300 stałych urządzeń. Główny Inspektorat Transportu Drogowego, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu, ma również obowiązek, monitorowania i oceny wpływu fotoradarów na bezpieczeństwo w miejscach, w których używane są do egzekwowania przestrzegania ograniczeń prędkości.

Dane o wypadkach są zbierane i agregowane na szczeblu krajowym. Na szczeblu powiatu dane źródłowe zbiera Policja, następnie są one agregowane na szczeblu wojewódzkim i przesyłane do Komendy Głównej Policji w Warszawie. Na każdym szczeblu administracji dane o wypadkach mogą być udostępniane właściwym organom władzy do analizy i wykorzystania do zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Dane te wykorzystywane są głównie przez kierownictwo Policji na każdym szczeblu, ale czasami również przez odpowiednie władze samorządowe. Wydaje się, że szereg województw analizuje dane o wypadkach z podlegającego im terenu, chociaż w rzeczywistości zarządzanie drogami w gminach odbywa się raczej na podstawie poglądów i wniosków lokalnej społeczności niż na podstawie danych.

Strategia krajowa wpływa na politykę i strategię władz samorządowych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Szereg władz wojewódzkich opracowało swoje własne strategie w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego na podstawie poprzedniej krajowej strategii pod nazwą GAMBIT. Mimo że działalność władz samorządowych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego jest, w znacznym stopniu, niezależna, to ma na nią wpływ administracja centralna. Normy i standardy dla dróg (oznakowanie, normy i specyfikacje techniczne dla skrzyżowań itd.) są opracowywane na szczeblu krajowym przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w postaci rozporządzeń ministerialnych. Koncentrują się one na standardach i normach dla dróg krajowych, podczas gdy powinny być one dostosowane i przestrzegane na każdym poziomie dróg, także samorządowych.

Urzędy Marszałkowskie, w każdym z 16 województw, nadzorują działalność Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego (WORD), które odpowiadają za egzaminowanie kierowców zdających egzamin na prawo jazdy. Podobnie jak wspomniane wyżej rozwiązania, działalność WORD jest przede wszystkim efektem jednolitej ogólnokrajowej polityki i przepisów zawartych w Ustawie o Ruchu Drogowym[24]. W ramce nr 1 przedstawiono

[22] Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 1997 Nr 98 poz. 602)

[23] Rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące podpisane 14 marca, 2013

[24] Ustawa o Ruchu Drogowym, z dnia 20 czerwca 1997 (Dz.U. 1997 Nr 98 poz. 602) z późniejszymi zmianami.

główne zadania WORD. Normy i wymagania odnośnie egzaminowania są ujednolicone dla całego kraju w oparciu o Ustawę o kierujących pojazdami. Wszystkie 49 Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego (WORD) funkcjonuje na tej samej podstawie prawnej. Struktura WORD związana jest ze starą strukturą administracyjną, która została zmieniona w 1999 roku, jednak na operacyjne funkcjonowanie każdego z nich duży wpływ mogą mieć przepisy lokalne, wyrażone w postaci, opracowanych przez Urzędy Marszałkowskie, Statutów WORD. Zapisy w Statuatch poszczególnych WORD mogą zawierać różne treści (pod względem priorytetów, struktury, zakresu działalności dotyczącej bezpieczeństwa ruchu drogowego itd.), co powoduje, że niektóre ośrodki WORD są w tym obszarze bardziej aktywne od innych. Zgodnie z przepisami prawnymi regulującymi działalność ośrodków WORD wszelkie wypracowane nadwyżki finansowe (z opłat pobieranych zgodnie z prawem za egzaminy i z innej działalności gospodarczej prowadzonej przez ośrodki WORD) powinny być przeznaczane na działania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, ustalane przez każdego dyrektora ośrodka WORD. W efekcie ośrodki WORD finansują różne rozproszone projekty dotyczące poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w tym m.in. szkolenia dla dzieci oraz zakup sprzętu dla Policji Drogowej.

Ramka 1: Główne zadania ośrodków WORD zgodnie z Ustawą o Ruchu Drogowym

- Współpraca z Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
- Współpraca ze Starostami powiatów w zakresie nadzoru szkolenia kierowców;
- Organizacja krajowych egzaminów na prawo jazdy;
- Organizacja kursów na prawo jazdy dla nowych kierowców;
- Przeprowadzanie 3 dniowych warsztatów szkoleniowych dla egzaminatorów ;
- Prowadzenie kursów:
  - dla nauczycieli wychowania komunikacyjnego, prowadzących zajęcia dla uczniów chcących zdawać egzamin na kartę rowerową
  - dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego
  - dla osób wymagających uzupełnienia wiedzy na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego
  - dla osób, które wymagają szkolenia uzupełniającego nt. bezpieczeństwa ruchu drogowego z dużym naciskiem na prewencję w zakresie jazdy samochodem pod wpływem alkoholu i środków odurzających
- Organizacja szkoleń i egzaminowanie uczniów ubiegających się o kartę rowerową;

Źródło: Ustawa o Ruchu Drogowym

3.4 Pozarządowe organizacje zajmujące się bezpieczeństwem ruchu drogowego

Sytuację w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce kształtuje również szereg organizacji z sektora prywatnego, pozarządowego lub częściowo finansowanych przez Państwo. Do tej kategorii można zaliczyć wiele różnych organizacji takich jak: firmy sektora prywatnego, które mają wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego (w tym m.in. producenci pojazdów, firmy transportowe, itd.); duże organizacje pozarządowe[25] (takie jak Polski Związek Motorowy, Automobilklub Polski oraz Globalne Partnerstwo na Rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, które działa też w Polsce); oraz małe organizacje pozarządowe prowadzone przez społeczników. Istnieją również liczne instytucje badawcze oraz wyższe uczelnie, które mogą otrzymywać finansowanie od Państwa na badania i doradztwo dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego (są to m.in. Instytut Transportu Samochodowego, Instytut Badawczy Dróg i Mostów oraz Narodowy Instytut Zdrowia

[25] Patrz w załączniku nr. 4

Publicznego – Państwowy Zakład Higieny) oraz szereg uczelni technicznych (w tym w szczególności Politechnika Gdańska i Politechnika Krakowska).

3.5 Tendencje w liczbie ofiar śmiertelnych i rannych w wyniku wypadków drogowych w Polsce

Mimo, że w Polsce wskaźnik śmiertelności w wypadkach drogowych spadł z 14 osób zabitych na 100,000 osób w 2001 roku, do około 11 osób zabitych na 100,000 osób w 2011 roku, to spadek ten był jednym z najniższych w Europie. W efekcie, jak widać w Tabeli 1 w Rozdziale 1, Polska w 2011 roku (jest to ostatni rok, z którego dostępne były dane dla wszystkich państw Unii Europejskiej) odnotowała najgorsze wyniki w całej Unii Europejskiej i była jedynym państwem, w którym wskaźnik śmiertelności przekroczył 100 osób zabitych na milion mieszkańców. W 2012 roku odnotowano jednak znaczną poprawę sytuacji, (co może wiązać się z rozpoczętymi w 2012 roku pracami nad programem bezpieczeństwa ruchu drogowego): liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych spadła prawie o 15%, do poziomu 3571 osób zabitych, natomiast wskaźnik śmiertelności wyniósł 9 ofiar śmiertelnych na 100,000 mieszkańców.

Bazując na statystykach z jednego roku, bez dostępu do dodatkowych informacji, takich jak natężenie ruchu drogowego i czynniki ekonomiczne, należy być ostrożnym w interpretacji zmian. Jednakże w Raporcie Rocznym 2013, opublikowanym w maju 2013 przez International Traffic Safety Data and Analysis Group (IRTAD),[26] pozytywne rezultaty przypisywane są przede wszystkim skutkom działania nowego systemu automatycznego pomiaru prędkości, który rozpoczął pracę 1 lipca 2012 roku. Wydaje się również, że oficjalne zobowiązanie Ministra Transportu do podjęcia zdecydowanych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w ramach nowego Narodowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego mogło mieć silny wpływ na poprawę sytuacji. Poprawa bezpieczeństwa często następuje przed podjęciem ogłoszonych działań, gdyż wielu zmotoryzowanych zakłada ich natychmiastowe wdrożenie. Zobowiązanie dotyczące konieczności wdrożenia i rozwoju systemu automatycznego nadzoru nad prędkością zostało potwierdzone na początku 2013 podczas szeroko opisywanych w mediach konferencji prasowych, które odbywały się w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Parlamencie. Uczestniczyli w nich również członkowie zespołu przygotowującego Przegląd, przedstawiając dowody mówiące o korzyściach wynikających z działania podobnych systemów w innych krajach. Dość szerokie zainteresowanie mediów, prezentujących po spotkaniach wyważone wypowiedzi na ten temat, pozytywnie różniły się od wcześniejszych artykułów koncentrujące się głównie na stronie finansowej systemu kontroli prędkości. Było to również silnym sygnałem dla kierowców o konieczności przestrzegania ograniczeń prędkości, aby uniknąć wykrycia przez fotoradary lub wideorejestratory i poniesienia kary za złamanie przepisów. Zapowiadana rozbudowa automatycznego systemu kontroli prędkości oraz prezentowanie jej pozytywnych aspektów w mediach powinna przynieść dalsze zmniejszenie liczby osób poszkodowanych w wyniku wypadków drogowych.

Dane przedstawione w Tabeli nr 2 bazują na liczbie wypadków drogowych zarejestrowanych w bazach danych Policji. W dokumencie WHO Global Status Report on Road Safety[27] z 2013 podano liczbę wypadków śmiertelnych w poszczególnych krajach wraz z szacunkiem liczby zdarzeń, które prawdopodobnie nie zostały zarejestrowane w policyjnych bazach

[26] IRTAD (2013)
[27] WHO (2013)

danych. Dla Polski WHO oszacowało w 2010 roku liczbę 4509 ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, czyli o 15% więcej niż wskazują oficjalne statystyki (3907). Według danych WHO współczynnik wypadków śmiertelnych wynosi wiec w Polsce 11.8 zabitych na 100,000 mieszkańców. Raport IRTAD z 2013 roku również sugerował, bazując na danych zaczerpniętych z pilotażowego badania przeprowadzonego przez Instytut Transportu Samochodowego, że oficjalne statystyki są zaniżone. Na podstawie statystyk z lat 2008-2010 raport podaje, że liczba ofiar wypadków drogowych może być wyższa niż liczba zarejestrowana przez Policję od 3% do 25%.

W Polsce, tak jak w większości państw Europy Wschodniej, odnotowano dynamiczny rozwój motoryzacji: w latach 2001-2010 liczba pojazdów wzrosła o 56%, natomiast ludność Polski pozostała na stosunkowo stabilnym poziomie (patrz Tabela 2). Podczas gdy roczna liczba ofiar śmiertelnych i rannych w wypadkach drogowych spadała, to liczba zderzeń nieco wzrosła.

Tabela 2: Liczba wypadków drogowych, liczba pojazdów oraz ludność w Polsce, 2001-2011

Rok	Liczba wypadków drogowych	Liczba ofiar śmiertelnych	Liczba osób z obrażeniami	Liczba zderzeń	Liczba samochodów osobowych (w tys.)	Ludność ('000)	Liczba zabitych na 100,000 mieszkańców	Liczba samochodów osobowych na 1.000 mieszkańców
2001	53.799	5.534	68.194	342.408	10.503	38.632	14	272
2002	53.559	5.827	67.498	358.807	11.029	38.219	15	289
2003	51.078	5.640	63.900	367.700	11.244	38.191	15	294
2004	51.069	5.712	64.661	424.938	11.975	38.174	15	314
2005	48.100	5.444	61.191	401.440	12.339	38.157	14	323
2006	46.876	5.243	59.123	411.727	13.384	38.126	14	351
2007	49.536	5.583	63.224	386.934	14.589	38.116	15	383
2008	49.054	5.437	62.097	381.520	16.080	38.136	14	422
2009	44.196	4.572	56.046	386.934	16.495	38.167	12	432
2010	38.832	3.907	48.952	416.075	16.990	38.197	10	445
2011	40.065	4.189	49.501	366.520	17.239	38.200	11	451
2012	37.046	3.571	45.792	339.581	17.500*	38.500*	9	454

Źródło: Polska Policja Drogowa (2013). Powyższe dane liczbowe zawierają tylko zderzenia zgłoszone na policję.
*dane szacunkowe

3.6 Ofiary wypadków drogowych w podziale na grupy użytkowników dróg: pasażerowie pojazdów, motocykliści, rowerzyści, piesi.

Wśród ofiar śmiertelnych wypadków największą grupę stanowią piesi (34%). Dlatego też rozwiązanie problemu bezpieczeństwa pieszych będzie mieć podstawowe znaczenie dla znacznego obniżenia liczby osób zabitych na polskich drogach. Wśród ofiar śmiertelnych wypadków samochodowych 48% stanowią kierowcy i pasażerowie w pojazdach, a głównymi rodzajami wypadków drogowych są: zderzenia czołowe (20% liczby ofiar śmiertelnych w ciągu roku), zderzenia boczne (17%), oraz najechanie na przeszkodę (drzewo lub słup) (17%). Wywrócenie się pojazdu i zderzenia tylne również mają znaczący udział w liczbie

ofiar śmiertelnych ogółem, lecz jest on mniejszy niż 10% zabitych ogółem[28]. Na rowerzystów przypada 8% ofiar śmiertelnych, mimo, że ich udział w ruchu wynosi zaledwie 1%. Ofiary śmiertelne wśród motorowerzystów i motocyklistów stanowią ok. 9%, ale ich udział w liczbie zabitych niestety rośnie z roku na rok.

3.7 Czynniki ryzyka w bezpieczeństwie ruchu drogowego

Drogi i pobocza

Infrastruktura na poboczach ma podstawowe znaczenie w razie zaistnienia wypadku. Przykładowo w Polsce 9% uderzeń w barierki ochronne powodowało ofiary śmiertelne, podczas, gdy aż 25% uderzeń w drzewa kończyło się skutkiem śmiertelnym. Drogi jednojezdniowe z jednym pasem ruchu w każdym kierunku powodują wysokie ryzyko wypadków na skutek zjechania z jezdni na pobocze, jak również wysokie ryzyko zderzeń czołowych, które stanowią zdecydowaną większość wypadków z ofiarami śmiertelnymi (89% w 2011 roku) oraz z osobami rannymi (83%). Dane te obejmują również wypadki z udziałem pieszych. Zagrożenia na tych drogach są dodatkowo potęgowane przez to, że drogi te nie są wyposażone w wybaczające błędy kierowcom otoczenie. Pobocza utwardzone często są wąskie lub w ogóle nie istnieją, drzewa rosną tuż przy drodze, a rowy odwodnieniowe także „nie wybaczają" błędów, ponieważ są zbyt strome. Powyższe zagrożenia są często spotykane na drogach z dużym natężeniem ruchu, w tym na drogach stanowiących część krajowej sieci dróg (patrz Rysunek 2).

Rysunek 2: Przykłady niebezpiecznych poboczy w Polsce: nie dające się przejechać rowy oraz drzewa rosnące blisko drogi bez pobocza

Źródło: zdjęcia Banku Światowego

Analizy ryzyka na drogach krajowych w latach 2009-2011, w ramach programu EuroRAP, wykazały, że 34% krajowej sieci drogowej jest klasyfikowane w kategorii bardzo wysokiego ryzyka ("czarne" odcinki), a kolejne 34% - to kategoria wysokiego ryzyka ("czerwone" odcinki)[29]. Około 14% krajowej sieci drogowej jest klasyfikowane jako drogi o niskim lub bardzo niskim ryzyku. 48% wypadków śmiertelnych i poważnych miało miejsce na "czarnych" odcinkach dróg.

[28] Jamroz, (2012)
[29] EuroRAP (2012)

Prędkość

Przekraczanie dozwolonej prędkości jest od dawna uznane za kluczowy czynnik prowadzący do tragicznych wypadków drogowych, co zostało potwierdzone w badaniach i analizach wykonywanych przez czołowe organizacje takie jak: Światowa Organizacja Zdrowia (WHO)[30] czy OECD[31]. Nadmierna prędkość zwiększa zarówno ciężkość wypadku jak i prawdopodobieństwo jego wystąpienia poprzez: zmniejszenie możliwości zatrzymania się w porę; zmniejszenie manewrowalności potrzebnej do uniknięcia wypadku; uniemożliwienie bezpiecznego pokonywania zakrętów (zgodnie z prostymi prawami fizyki, przy nadmiernej prędkości tarcie kół o podłoże jest zbyt słabe na zakrętach); błędną ocenę odległości i zagrożenia przez innych użytkowników dróg np. pozostawiając zbyt mało czasu na przejście przez jezdnię z powodu szybszego niż przewidywane przez pieszego zmniejszenia odległości między samochodem a pieszym.

Przekraczanie dozwolonej prędkości to powszechnie występujące zachowanie wśród kierowców w Polsce[32] oraz najczęstsza przyczyna wypadków drogowych z ofiarami śmiertelnymi. W latach 2009-2011 jazda z nadmierną prędkością spowodowała prawie 4,000 ofiar śmiertelnych (30% ofiar śmiertelnych ogółem), a ponad 42.000 osób zostało rannych (27% rannych ogółem). Istnieje duże prawdopodobieństwo, że powyższe dane liczbowe dotyczące wpływu nadmiernej prędkości na liczbę ofiar śmiertelnych w Polsce, podobnie jak i w innych krajach, są niedoszacowane. Wniosek ten opiera się na doświadczeniu innych krajów, z którego wynika, że osiągany spadek tragicznych wypadków w miejscach, gdzie skutecznie egzekwowane jest przestrzeganie ograniczeń prędkości, jest często wyższy niż pierwotne szacunki przypisujące tragiczne ofiary nadmiernej prędkości jako podstawowej przyczynie[33].

Ograniczenia prędkości

Ograniczenia prędkości w Polsce ustawione są znacznie powyżej ograniczeń wynikających z zasad bezpiecznego systemu (ang. "Safe System"), powyżej obowiązującej międzynarodowej dobrej praktyki oraz wbrew trendowi zmniejszania limitów prędkości. Przykładowo w miejscach, gdzie są piesi, zgodnie z zasadami *Safe System* prędkość powinna być ograniczona do 30km/h (lub piesi nie powinni mieć możliwości wejścia na jezdnię) i w wielu krajach zastosowano te ograniczenia w centrach miast i miasteczek. Kraj taki jak Holandia jest w czołówce państw podążających za tym trendem. W 1957 roku Holandia obniżyła limity prędkości na terenach miejskich do 50km/h, a w 1983 roku rozpoczęła proces obniżania limitów do 30km/h. W Holandii 1998 roku ograniczenie prędkości do 30km/h obowiązywało jedynie na 15% miejskich ulic. W 2008 roku ograniczenie to obowiązywało już na większości ulic holenderskich miast[34]. Dla kontrastu, w Polsce ograniczenia prędkości poniżej 50 km/h występują rzadko. W Niemczech osiągnięto zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych likwidując pozwolenie na jazdę bez ograniczeń prędkości na wielu niemieckich autostradach. W większości stanów w Australii na autostradach stosowane są ograniczenia prędkości wynoszące 90, 100 lub 110 km/h, natomiast na Tasmanii i w Szwecji obniżone zostały limity prędkości na drogach pozamiejskich niższych kategorii.

[30] Nilsson (1984)
[31] OECD (2006) (1)
[32] Gaca et al (2006)
[33] Job (2013).
[34] Wegman (2013).

Udowodniono, że obniżanie limitów prędkości obniża liczbę wypadków, obrażeń i ofiar śmiertelnych, natomiast podwyższanie limitów prędkości zwiększa liczbę wypadków, obrażeń i ofiar śmiertelnych[35].

Egzekwowanie przestrzegania ograniczeń prędkości

W każdym z rozlicznych przypadków skuteczne egzekwowanie przestrzegania ograniczeń prędkości spowodowało, że spadła liczba ofiar śmiertelnych i rannych. W szczególności badania zastosowań fotoradarów pokazały duże korzyści dla bezpieczeństwa ruchu drogowego[36]. Ankiety, w przeciwieństwie do narzekań kierowanych przez media, często pokazują wysoki poziom poparcia dla fotoradarów w poszczególnych społecznościach takich jak np. w USA[37], Australii[38] i Wielkiej Brytanii[39].

Na początku 2012 roku w Polsce, w ramach programu nadzoru nad prędkością na drogach krajowych, funkcjonowało 315 stacjonarnych fotoradarów oraz 29 samochodów z fotoradarami eksploatowanych przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego. Policja posiadała 1900 ręcznych mobilnych urządzeń do pomiaru prędkości oraz 390 samochodów z zamontowanymi fotorejestratorami, które poruszają się po wszystkich drogach w Polsce. Na podstawie informacji ze stycznia 2013 roku w Narodowym Programie przewidziano dalszy znaczny rozwój automatycznego nadzoru nad przestrzeganiem ograniczeń prędkości. Główny Inspektorat Transportu Drogowego planuje zainstalowanie ok. 100 stacjonarnych fotorejstratorów w 2013 roku oraz kolejne 200 w latach 2014-2015.

Tolerancja przy egzekwowaniu przestrzegania ograniczeń prędkości

Przy tworzeniu polskich przepisów prawnych zezwalających na automatyczny pomiar prędkości oraz wystawianie mandatów Ustawa prawo o ruchu drogowym przewidywała, że ograniczenia prędkości muszą być mierzone z dokładnością do +/- 10 km/h. Informacja ta została podana do opinii publicznej i została zrozumiana przez społeczeństwo, jako domniemane pozwolenie na zwiększenie prędkości o 10 km/h powyżej danego ograniczenia prędkości. W większości krajów urządzenia do pomiaru prędkości są zazwyczaj kalibrowane z pewną tolerancją, ale zwykle zakres takiej tolerancji jest ustalany w wewnętrznych przepisach Policji lub innej właściwej instytucji. Tolerancja pomiaru prędkości ustalona wewnętrznymi przepisami jest zazwyczaj nieznana opinii publicznej, co powoduje, że nie występuje wspomniany wcześniej efekt psychologiczny i kierowcy nie przekraczają ograniczeń prędkości o poziom tolerancji ustanowiony w przepisach zakładając, że nie zostaną ukarani.

Społeczeństwo i zachowania

Wiek i płeć to dobrze rozpoznane czynniki, które przyczyniają się do zagrożeń i tragedii drogowych. Wiek to główny czynnik ryzyka, przy czym obserwowany jest gwałtowny wzrost ryzyka śmierci i ryzyka bycia kierowcą biorącym udział w wypadku z ofiarami śmiertelnymi lub rannymi w przedziale wiekowym od momentu otrzymania prawa jazdy (w Polsce od 18 roku życia) aż do wieku 24 lat, po czym ryzyko stopniowo spada. W Polsce największa śmiertelność w wypadkach drogowych, odniesiona do populacji danej grupy wiekowej występuje w grupach wiekowych 18-19 oraz 20-24. Natomiast najniższy wskaźnik

[35] Bhatnagar et al (2010); Kloeden et al (2007); Cameron & Elvik (2010).
[36] Cameron et al (1992); Job (2012); Keall et al (2001); Wilson et al (2010); Gains et al (2005).
[37] Retting et al (2008)
[38] Walker et al (2009)
[39] Gains et al (2005)

śmiertelności obserwowany jest dla wieku od 40 do 59 lat. W starszych grupach wiekowych śmiertelność stopniowo rośnie. Wraz ze starzeniem się społeczeństwa i rosnącym udziałem procentowym osób starszych posiadających prawo jazdy problem ten będzie się prawdopodobnie nasilać. Mężczyźni zawsze stanowili ogromną większość uczestników wypadków, zarówno w roli kierowców jak i ofiar wypadków. Sytuacja taka występuje nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach[40]. Wpływ płci na ryzyko wypadku jest jeszcze problemem niezbadanym w Polsce i nie ma o nim wzmianki w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Szereg dodatkowych czynników, występujących również w wielu innych krajach, przyczynia się do wypadków drogowych w Polsce. Wśród bardzo ważnych czynników należy wymienić wysokie ryzyko wypadków drogowych wśród pieszych, a także niestosowanie pasów bezpieczeństwa przez osoby podróżujące w pojazdach. Ryzyko wypadkowe rowerzystów można częściowo przypisać brakowi ścieżek rowerowych, czy wydzielonych pasów dla rowerzystów na drogach miejskich, używaniu przez rowerzystów dróg o dużym natężeniu ruchu, często w warunkach słabego oświetlenia drogi i bez odpowiedniego oświetlenia roweru, a także niewielkiej liczbie rowerzystów zakładających kaski rowerowe.

Pomimo niskiego dozwolonego poziomu stężenia alkoholu we krwi wynoszącego 0,2 promila, jazda pod wpływem alkoholu nadal jest poważnym problemem. W 2011 roku kierowcy, u których stężenie alkoholu we krwi było powyżej dozwolonego poziomu, wzięli udział w 4972 wypadkach drogowych (12,4% wszystkich wypadków), w których 559 osób poniosło śmierć (13,3% wszystkich ofiar śmiertelnych), a 6075 osób zostało rannych (12,3% rannych ogółem).

Pojazdy i zagrożenia

Od 1990 roku motoryzacja w Polsce rozwijała się bardzo szybko, a liczba pojazdów wzrosła z 9 milionów do ponad 23 milionów w 2010 roku. Liczba pojazdów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wzrosła w latach 2000-2010 o 61%[41]. Liczba pasażerów niemal się podwoiła, czemu towarzyszył wzrost rocznej liczby wozo-kilometrów oraz szybka ekspansja kołowego transportu towarowego.

W ostatnich latach następowała ciągła poprawa norm bezpieczeństwa, konstrukcji oraz jakości produkcji pojazdów, jednak Polska nie wykorzystuje postępów w tym zakresie z powodu powolnego zastępowania starych samochodów nowymi. W efekcie zagrożenie wypadkowe w Polsce wzrasta z powodu wieku pojazdów: 45 % pojazdów ma ponad 15 lat, podczas gdy według danych raportu nt. rynku samochodów używanych średni wiek pojazdów w Europie Zachodniej wynosi 7-8 lat[42].

Ponadto, choć brakuje rzetelnych danych dotyczących natężenia ruchu motocykli, prawdopodobnie częściowo z powodu zmian w metodyce pozyskiwania danych, korzystanie z tego środka lokomocji wydaje się rosnąć. Powoduje to dodatkowe zagrożenie zdrowia w ruchu drogowym, ze względu na znacznie większe ryzyko poważnych obrażeń i potencjalnej śmierci osób korzystających z motocykli, w porównaniu do podróżujących samochodami.

[40] Job (1999); Peden (2009).
[41] Główny Urząd Statystyczny (GUS), http://www.stat.gov.pl
[42] Branża motoryzacyjna. Raport 2012, Polski Związek Przemysłu Motoryzacyjneg, 2012

3.8 Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i władze samorządowe: wypadki drogowe w poszczególnych województwach

W Tabeli 3 przedstawiono zmiany stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w ciągu ostatnich 10 lat we wszystkich 16 województwach. Chociaż w wielu województwach udało się znacząco obniżyć wskaźniki wypadków, zabitych i rannych na drogach to wskaźniki redukcji liczby ofiar śmiertelnych w omawianym tu okresie wahają się od 8% do 35%.

Tabela 3: Wypadki, zabici i ranni na drogach w roku 2001 i 2011, w podziale na poszczególne województwa

Województwo	**Liczba ofiar śmiertelnych na 100,000 mieszkańców**		**Zabici**			**Ranni**		
Rok	**2001**	**2011**	**2001**	**2011**	**2001= 100%**	**2001**	**2011**	**2001= 100%**
Dolnośląskie	12,7	9,0	377	258	**68**	4395	3948	**90**
Kujawsko-pomorskie	14,8	11,3	311	234	**75**	3349	1463	**44**
Lubelskie	16,1	11,7	358	252	**70**	3459	2250	**65**
Lubuskie	14,2	12,1	145	122	**84**	1070	1086	**101**
Łódzkie	17,1	12,7	452	322	**71**	5901	5231	**89**
Małopolskie	11,9	9,4	384	312	**81**	6814	5425	**80**
Mazowieckie	17,7	13,6	900	712	**79**	8887	6148	**69**
Opolskie	11,5	9,6	149	99	**66**	1944	1001	**51**
Podkarpackie	15,2	10,6	246	224	**91**	2855	2620	**92**
Podlaskie	14,9	12,8	185	152	**82**	1723	1006	**58**
Pomorskie	9,4	9,9	328	222	**68**	4565	3711	**81**
Śląskie	16,6	7,5	457	347	**76**	8218	6111	**74**
Świętokrzyskie	18,9	14,1	220	179	**81**	2855	1855	**65**
Warmińsko-Mazurskie	14,7	12,5	277	179	**65**	2384	2098	**88**
Wielkopolskie	14,4	11,8	495	405	**82**	7012	3663	**52**
Zachodniopomorskie	7,8	10,0	250	170	**68**	2763	1885	**68**
Polska	**14,3**	**11,0**	**5534**	**4189**	**76**	**68194**	**49501**	**73**

Źródło: Sprawozdania Roczne BRD, Komenda Głowna Policji (2002, 2012)

3.9 Podsumowanie najważniejszych czynników powodujących wypadki drogowe z ofiarami śmiertelnymi i rannymi w Polsce

W Polsce występują zarówno pewne wspólne czynniki ryzyka podobne do obecnych w innych państwach świata, jak i czynniki, które nie są tak powszechne w państwach o wysokim poziomie bezpieczeństwa drogowego. Kluczowe czynniki ryzyka są wymienione poniżej w podziale na poszczególne filary: drogi, prędkość, ludzie oraz pojazdy.

Tabela 4: Kluczowe czynniki ryzyka w Polsce, dla poszczególnych filarów Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

Filar	Krytyczny czynnik ryzyka
Bezpieczne drogi	Otoczenia dróg, które nie pozwalają na popełnianie błędów („niewybaczające”)
Bezpieczne drogi	Brak utwardzonych poboczy i oznaczonych linii krawędziowych
Bezpieczne drogi	Nierozdzielone jezdnie powodujące zagrożenie zderzeniami czołowymi
Bezpieczne drogi	Niebezpieczny dostęp pieszych do drogi, z niewystarczająco bezpiecznymi przejściami dla pieszych
Bezpieczne drogi	Brak wydzielenia pasa ruchu dla niechronionych użytkowników dróg (zwłaszcza rowerzystów)
Bezpieczne prędkości	Ograniczenia prędkości na drogach pozamiejskich i autostradach powyżej ograniczeń ustalanych zgodnie z zasadami bezpiecznego systemu (*Safe System*), i powyżej ograniczeń zgodnych z międzynarodową dobrą praktyką
Bezpieczne prędkości	Ograniczenia prędkości w terenie zabudowanym są powyżej ograniczeń wyznaczonych zgodnie z zasadami bezpiecznego systemu (*Safe System*) i powyżej ograniczeń zgodnych z międzynarodową dobrą praktyką koniecznych w punktu widzenia niechronionych użytkowników dróg
Bezpieczne prędkości	Przekraczanie dozwolonych prędkości jest powszechną praktyką w Polsce, co świadczy o braku skutecznego egzekwowania przestrzegania ograniczeń prędkości, ponieważ prawdopodobieństwo złapania na przekroczeniu dozwolonej prędkości jest niskie, a poza tym mandaty nie są wystarczająco wysokie, aby skutecznie odstraszały kierowców.
Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego	Ryzyko wypadku znacząco rośnie, jeżeli kierowca jest młody i płci męskiej
Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego	Stopień korzystania z pasów bezpieczeństwa i fotelików dziecięcych jest poniżej krajów, które dobrze zarządzają bezpieczeństwem ruchu drogowego
Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego	Częstotliwość stosowania kasków rowerowych jest niska.
Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego	Znaczna liczba wypadków drogowych ma miejsce z powodu jazdy pod wpływem alkoholu i środków odurzających.
Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego	W czasie jazdy samochodem kierowcy powszechnie rozmawiają przez telefon komórkowy.
Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego	Wpływ zmęczenia na wypadki drogowe jest uznany, lecz w konretnych przypadkach ciężko jest ustalić wpływ tego czynnika - jako przyczyny wypadku.
Bezpieczne pojazdy	Średni wiek pojazdów jest wysoki, co powoduje mniejszą ilość pojazdów z nowoczesnym wyposażeniem poprawiającym bezpieczeństwo
Bezpieczne pojazdy	Promocja ocen bezpieczeństwa pojazdów EuroNCAP oraz ogólnego bezpieczeństwa pojazdów jest minimalna

Źródło: Bank Światowy

4 GŁÓWNE WNIOSKI Z PRZEGLĄDU POTENCJAŁU W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM RUCHU DROGOWEGO

Przegląd potencjału w Polsce jest nietypowy, gdyż jest przeprowadzany równolegle z opracowywaniem nowego Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020. Zwykle przeglądy potencjału poprzedzały opracowanie strategii bezpieczeństwa ruchu drogowego i dostarczały danych wykorzystywanych przy opracowywaniu strategii. Nowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego został przekazany do publicznych konsultacji na Konferencji Prasowej przez Ministra Transportu i Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 9 stycznia 2013 roku[43], dlatego też wnioski zawarte w niniejszym Przeglądzie opisują zarówno obecną sytuację dotyczącą zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w Polsce, jak i uwzględniają podejście przyjęte w nowym Programie oraz zawierają przegląd potencjału zarządczego potrzebnego do jego pomyślnego wdrożenia.

4.1 Tworzenie podejścia bazującego na danych

W czasie realizacji Przeglądu stało się jasne, że dostępność danych to kluczowa kwestia w Polsce, którą trzeba podkreślić w dyskusji na temat potencjału zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Dobra dostępność i jakość danych to podstawowy wymóg, aby stosować podejście zorientowane na wyniki przy zarządzaniu bezpieczeństwem ruchu drogowego. W czasie Przeglądu stwierdzono, że w Polsce brak jest dobrze skoordynowanego systemu danych na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego. Rejestrowanie danych wypadkowych należy do kompetencji Policji, która następnie zasila krajową bazę danych o wypadkach. Umożliwia to wykonywanie, na szczeblu krajowym, analiz dotyczących ogólnych tendencji w liczbie wypadków i ofiar w zależności od stopnia poważności wypadku, a także pozwala na opracowywanie informacji w odniesieniu do różnych użytkowników dróg, ich wieku, rodzaju dróg, okoliczności i przyczyn wypadków. Na szczeblach poniżej krajowego dostęp do danych jest jednak niepełny i niektóre organy administracyjne mają trudności w pozyskaniu danych na tyle szczegółowych, aby można było zrozumieć i rozwiązywać problemy związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Trudno jest powiązać ze sobą dane o wypadkach z danymi o kierowcach (np. wiek kierowcy, długość posiadania prawa jazdy, liczba posiadanych punktów karnych), z danymi pojazdu (np. wiek pojazdu, pojemność silnika) lub z dokładną lokalizacją wypadku.

Dane o wypadkach nie są systematycznie udostępniane, aby ułatwić analizę i jak najlepsze ich wykorzystanie. Oznacza to, że brakuje solidnej bazy danych do diagnozowania i rozwiązywania problemów związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Na szczeblu krajowym istnieją analizy, które są wystarczające do wyznaczania ogólnych priorytetów, do pokazania tendencji i typów wypadków, natomiast brak jest dogłębnej analizy, która pozwoliłaby lepiej zrozumieć, dlaczego w Polsce bezpieczeństwo ruchu drogowego jest na tak niskim poziomie. W kontekście opracowywania nowego Programu szczególne znaczenie ma zauważalny brak analizy skutków wprowadzanych w ostatnich latach zmian w polityce bezpieczeństwa drogowego, czy innych czynników wpływających na obserwowane trendy w zmianach liczby ofiar wypadków drogowych w ostatnich latach.

[43] Trwał do dnia 31 marca 2013

Instytut Transportu Samochodowego (ITS) przygotowuje się do uruchomienia Polskiego Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (POBR), którego inauguracja planowana jest jeszcze przed końcem 2013 roku. Rozwój Obserwatorium finansowany jest w tej fazie z funduszy UE, jednakże zapewnienie stałego finansowania zapewniającego ciągłość działania nie jest pewne. Zakłada się, że bazy danych Obserwatorium powinny być łatwo dostępnym i nieskomplikowanym w użyciu źródłem informacji umożliwiającym lepszą analizę stanu bezpieczeństwa i wypadków drogowych.

Brak odpowiedniego systemu zbierania i przetwarzania danych pochodzących z różnych źródeł przekłada się na brak zrozumienia efektów polityki i wdrożonych działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich szczeblach administracji publicznej. System monitoringu, oceny i rutynowego zbierania danych, przed i po zrealizowaniu podejmowanych działań, jest ograniczony, co powoduje, że wyniki podejmowanych działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego nie są dokładnie badane. Brakuje analizy kosztów i korzyści pozwalających właściwie ocenić realizację wdrażanych działań w ramach programu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ustalić hierarchię priorytetów i sekwencję pożądanych działań. Sytuację jeszcze bardziej pogarsza to, że w 2008 roku zaprzestano zbierania pośrednich wskaźników takich jak np. liczba osób zapinających pasy bezpieczeństwa czy liczba kierowców prowadzących pod wpływem alkoholu.

Stworzenie solidnej, wieloźródłowej bazy danych w celu monitorowania i oceny wdrożonych działań, pozwalającej zrozumieć obecną sytuację i tendencje obserwowane w przeszłości, jest podstawowym wymogiem, który należałoby potraktować priorytetowo. Baza ta pozwoli na określenie celów na przyszłość, opartych na analizie faktów popartych danymi oraz na wyznaczenie strategii dla przyszłej polityki bezpieczeństwa drogowego.

Uznając ogromną wagę jakości danych oraz ich dostępności dla rozwoju i oceny polityki zarządzania bezpieczeństwem drogowym opartej na faktach, osobna analiza prowadzona jest przez ekspertów Banku Światowego dotycząca wymagań wobec oczekiwanego systemu zbierania i przetwarzania danych. Analiza będzie uzupełnieniem niniejszego raportu. Dokonana zostanie ocena obecnego zakresu zbieranych danych oraz przyszłych potrzeb informacyjnych. Raport z analizy ma pomóc określić, jakie informacje są najbardziej istotne, uwzględniając również tworzenie nowego Polskiego Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Załącznik 5 opisuje ogólne zalecenia dotyczące usprawnienia systemów zbierania i analizy danych dotyczących bezpieczeństwa drogowego.

4.2 Potencjał zarządczy oraz organizacja działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego

4.2.1 Potencjał dla instytucjonalnych funkcji zarządczych

Koncentracja na wynikach

Aby było możliwe skuteczne zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego kraj powinien przede wszystkim posiadać dobrze zorganizowaną i wyposażoną w odpowiednie zasoby Instytucję Wiodącą[44]. Mimo, że Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego istnieje od 1993 roku to nigdy nie została wyposażona w zasoby pozwalające jej w pełni odegrać rolę Instytucji Wiodącej.

[44] Peden et al (2004); Bliss and Breen (2009)

Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, GAMBIT 2005, zawierał Wizję Zero oraz cel obniżenia liczby ofiar śmiertelnych o 50% w latach 2005-2013 i plan wdrożenia programu bezpieczeństwa ruchu drogowego na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Brak Wiodącej Instytucji z odpowiednimi zasobami i kompetencjami, będącej gwarantem wdrożenia programu GAMBIT, spowodował jednak niepełną realizację założonych celów. Źródłem problemu wydaje się organizacja bezpieczeństwa ruchu drogowego bez jasno przypisanego przywództwa, odpowiedzialności przed zwierzchnikami, obowiązków bez należytej koordynacji pomiędzy różnymi instytucjami rządowymi oraz niewystarczające zasoby na prowadzenie skutecznej działalności w tym zakresie.

Szereg partnerskich instytucji rządowych ma istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz osiągnięcia celu 50% redukcji liczby ofiar śmiertelnych do 2020 roku, który jest wpisany w Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Do wyżej wspomnianych instytucji rządowych należą Ministerstwo Transportu z Sekretariatem Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Departamentem Dróg i Autostrad oraz Departamentem Transportu Drogowego (wydawanie praw jazdy dla kierowców, normy techniczne, homologacje dla pojazdów i ich rejestracja, transport publiczny i ciężki itd.), Policja, GDDKiA, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Straż Pożarna, Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Wojewodowie oraz różne szczeble władzy samorządowej (wojewódzki, powiatowy i gminny).

Parlamentarny Zespół ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego również pełni ważną funkcję komentująco-wspierającą wobec Sejmu i wobec społeczeństwa. Przewodnicząca Zespołu (Pani Poseł Beata Bublewicz) dość często występuje w mediach, co wskazuje, że grupa polityków zorientowanych w sprawach bezpieczeństwa drogowego może odgrywać znaczącą rolę edukacyjną i promocyjną.

Poniżej szczebla krajowego brak jest podejścia ukierowanego na działania z jasno wytyczonymi priorytetami opartymi na faktach i danych. Brak kluczowej roli Instytucji Wiodącej w kierowaniu polityką, brania na siebie odpowiedzialności i koordynacji działań oznacza, że liczne instytucje zdefiniowały obszar prac we własnym zakresie, co spowodowało niezbyt trafny dobór priorytetów i nakładanie się na siebie działań. Mimo że istnieją przykłady dobrych działań, to brak wyraźnego zorientowania na wyniki pozwala wysunąć tezę, że sytuacja nie jest optymalna i istnieje znaczny potencjał usprawnień.

Ostatnio ogłoszony, nowy Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 ponownie przedstawia wizję "Zero ofiar śmiertelnych na polskich drogach" i zawiera cel obniżenia „rocznej liczby ofiar śmiertelnych, o co najmniej 50% " oraz redukcji „rocznej liczby poważnie rannych o 40%" w okresie do 2020 roku w stosunku do roku bazowego 2010. Cele te są godnymi pochwały aspiracjami narzuconymi odgórnie, ale niepopartymi dostateczną analizą przyszłych trendów ani prognozami skutków zmian w poszczególnych obszarach polityki bezpieczeństwa drogowego. Dlatego też ciężko na tym etapie ocenić, w jaki sposób można osiągnąć założone cele. Brakuje również pośrednich wskaźników rezultatów i szczegółowych celów poszczególnych działań.

Aby osiągnąć ogólnokrajowe cele należy poświęcić więcej uwagi celom wyznaczanym na szczeblu regionalnym, a także przyjrzeć się kompetencjom zarządczym różnych organów administracji i instytucji na różnych szczeblach władzy. Niezbędne będzie zrozumienie jaki wpływ na zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych i rannych na drogach mają różne elementy Programu oraz zarządzanie tymi elementami.

Koordynacja działań:

Zdecentralizowany system sprawowania władzy, opisany w rozdziale 3, stworzył potrzebę koordynacji, która nie została w pełni zaspokojona. Brak wyraźnego przywództwa ze strony Instytucji Wiodącej na szczeblu centralnym powodował z kolei brak efektywnej współpracy partnerskiej pomiędzy różnymi szczeblami administracji państwowej, która pozwoliłaby skutecznie poprawić bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Wiele instytucji uważa, że dobrze realizują swoje role, jednocześnie obwiniając za słabe wyniki inne instytucje. Skoordynowane i wspólne działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, podejmowane przez wszystkie instytucje, mają kluczowe znaczenie. Brak zaufania powinno się zmniejszyć prowadząc bardziej otwarty dialog oraz obiektywny i publicznie dostępny monitoring wyników działań. Ponadto przywództwo powinno koncentrować się w jednej instytucji.

Współpraca i koordynacja działań ma miejsce w ograniczonym zakresie i można ją usprawnić. Na przykład niektóre instytucje zgłaszają trudności w pozyskaniu danych, inne wskazują na niewystarczający zakres współpracy pomiędzy różnymi podmiotami odpowiedzialnymi za akcję ratunkową i opiekę powypadkową na miejscu wypadku.

Szereg instytucji tak naprawdę nie zarządza swoimi obowiązkami w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego – niewiele z nich posiada wyznaczone cele, strategie, plany działań, wskaźniki efektywności, jasno zdefiniowane zasady odpowiedzialności wobec przełożonych za powierzone zadania.

Pojawiają się zachęcające sygnały, że Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i jej Sekretariat będą odgrywać ważniejszą rolę, która, w czasie ogłoszenia na wysokim szczeblu nowego Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, była podkreślana przez Ministra Transportu i Ministra Spraw Wewnętrznych.

Wymagania odnośnie funkcjonowania systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego zostały opisane w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Program uwzględnia również potrzebę koordynacji, zarówno poziomej jak i pionowej, przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Podobne role koordynacyjne zaproponowano w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dla Wojewódzkich Rad Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (WRBRD), łącznie z obligatoryjną współpracą pomiędzy Wojewódzkimi Radami Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (WRBRD) a Wojewódzkimi Ośrodkami Ruchu Drogowego (WORD).

Pomimo istnienia WRBRD władze samorządowe wskazują, że nie wspierają prac nad modernizacją dróg wyłącznie na podstawie kryterium bezpieczeństwa ruchu drogowego. Aspekty bezpieczeństwa ruchu drogowego zwykle dodawane są do zakresu prac drogowych zatwierdzonych z innych powodów. Decyzję o finansowaniu projektów drogowych podejmuje się głównie z powodu natężenia ruchu, także przy budowie nowych dróg, a gminy twierdzą, że prace remontowe na drogach pod kątem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego mają szansę na realizację raczej w odpowiedzi na skargi i wnioski mieszkańców, niż na podstawie analizy danych o wypadkach. O ile niektóre województwa są zorientowane na zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego w oparciu o wyniki, generalnie wydatki władz samorządowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego są poniżej optymalnego poziomu. W Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego zaproponowano, aby WRBRD były wspierane przez sekretariaty wykonawcze i lokalne zespoły badawcze, natomiast na szczeblu powiatowym i gminnym (w szczególności w dużych miastach lub

gminach) Lokalne Rady BRD powinny posiadać podobne funkcje zarządcze i koordynacyjne na skalę lokalną.

Nierzadko obserwuje się brak spójności między procesami stosowanymi przez różne władze samorządowe. Różne samorządy podchodzą do problemu w różny sposób.

Wyzwaniem będzie spowodowanie, by ta wielopoziomowa struktura zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego zaczęła lepiej działać, zadania nie były dublowane, aby były wyznaczane właściwe priorytety, a zakładane wyniki były osiągane. Urzeczywistnienie takiego planu wymaga wystarczających zasobów dla nowej Instytucji Wiodącej (patrz poniżej), ale także dla KRBRD oraz dla WRBRD,

Przepisy prawne

Istniejące ramy regulacyjno-prawne dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego nie pasują do bieżących potrzeb i nie są korygowane wystarczająco szybko wobec zmieniających się warunków. W Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego zaproponowano działania legislacyjne, których zadaniem byłoby uregulowanie zintegrowanego systemu ratowniczego, bezpieczeństwa pieszych, oraz prędkości, w połączeniu ze stabilnym finansowaniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zaproponowano analizę mającą na celu zdefiniowanie niezbędnego zakresu zmian w przepisach oraz opracowanie poprawek do istniejących ustaw i przepisów prawnych. Dostrzeżono potrzebę stworzenia skutecznych mechanizmów konsultacji, aby zmiany w przepisach uwzględniały także potrzeby niższych szczebli administracji.

Finansowanie oraz alokacja zasobów

Już wcześniej autorzy niniejszego Przeglądu wskazywali na potrzebę alokacji większych nakładów na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Potrzeba ta została uznana także w nowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Zaproponowano również merytoryczną dyskusję nad wypracowaniem przyszłego trwałego i stabilnego systemu finansowania. Do rozważenia są m.in. następujące warianty: wykorzystanie części opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej, dodatkowa opłata w cenie benzyny, przychody z mandatów z systemu nadzoru nad prędkością lub część składek na obowiązkowe ubezpieczenie OC.

Tak samo ważne jak zapewnienie nakładów finansowych jest zapewnienie, aby w KRBRD oraz w WRBRD pracowali wykwalifikowani pracownicy z dostępem do rzetelnych systemów danych i umiejętnościami analitycznymi. Nakłady na bezpieczeństwo ruchu drogowego są niewystarczające, a mimo to czasami są wydatkowane na zadania, które wydają się niepotrzebnie dublowane. Decyzje dotyczące przydziału środków nie są podejmowane w sposób optymalny z powodu braku orientacji na wyniki, braku oceny efektywności, braku koordynacji, wyboru wariantów o małych korzyściach przewidujących wydatkowanie środków na podstawie przesłanek emocjonalnych i doraźnych korzyści politycznych, a nie na podstawie solidnej argumentacji opartej na danych.

Działalność promocyjna

Brak jest systematycznej strategii komunikacyjnej mającej na celu promowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego, zwiększanie świadomości zagrożeń oraz kształtowanie właściwych zachowań na drodze. W Polsce brakuje zainteresowania opinii publicznej bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz jego poprawą. Brakuje również nacisków ze strony społeczeństwa na obniżenie wysokiego poziomu ryzyka wypadków. Bezpieczeństwo ruchu drogowego nie jest postrzegane przez kolejne rządy jako przedmiot odpowiedzialności.

Społeczeństwo nie postrzega rządzących jako odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu drogowego. Pogląd ten był wyrażany na każdym szczeblu władzy. Potwierdza to brak świadomości i oczekiwań społecznych, a taka sytuacja pozwala kolejnym rządzącym na uchylanie się od odpowiedzialności za zapewnienie bezpiecznego systemu transportu drogowego.

Poparcie bezpieczeństwa ruchu drogowego jest nierówne i często demonstrowane nie przez te organizacje pozarządowe i instytucje, od których takiego poparcia można by było się w sposób zasadny spodziewać. Niektóre organizacje pozarządowe prowadzą dobre działania nawołujące do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wysiłki organizacji pozarządowych mogłyby być jednak jeszcze bardziej ukierunkowane na uświadamianie wagi bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce oraz promowanie odpowiedzialności władz (a także użytkowników dróg) za kwestie bezpieczeństwa. Takie działania budujące świadomość i domagające się aktywności władz państwowych mogą przynieść większe korzyści bezpieczeństwu ruchu drogowego niż rozproszone działania organizacji pozarządowych, które zastępują lub uzupełniają zadania, które powinny wykonywać władze państwowe. Powyższe stwierdzenie dotyczy w szczególności sytuacji, gdy organizacje pozarządowe mogą zapewnić tylko fragmentaryczną, nieregularną i ograniczoną terytorialnie realizację zadań, podczas gdy władze mogą zapewnić realizację zadań w sposób systematyczny, zestandaryzowany i na szeroką skalę - przykładem mogą być działania dotyczące edukacji szkolnej w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego opisane w kolejnym rozdziale.

Mocna argumentacja za przyjęciem odpowiedzialności władz w zakresie zapewniania bezpiecznego systemu może pomóc rozwiązać problem powszechnie wskazywanego braku woli politycznej w odniesieniu do bezpieczeństwa ruchu drogowego. Brak woli politycznej jest także skutkiem braku nacisku ze strony społeczeństwa na władze, aby zajęły się tym problemem. Środki masowego przekazu mają możliwość zdyskredytowania lub wypromowania dobrych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, a krytyka polityki w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego może stać się także sposobem na promocję mediów poprzez zwalczanie powszechnie panujących błędnych przekonań lub działań pozornych obliczonych na zdobywanie punktów w walce politycznej. W niektórych przypadkach jednak problem polega po prostu na tym, że media nie są wystarczająco poinformowane przez ekspertów z dziedziny bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przy wykorzystaniu wyników działań opartych o fakty działań, możliwa jest zmiana nastawienia mediów, co widać także na przykładzie doświadczenia ze zróżnicowanymi relacjami mediów na temat fotoradarów w Polsce.

W rozdziałach “Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego” oraz “Bezpieczna Prędkość" Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego wskazano potrzebę prowadzenia publicznych kampanii edukacyjnych, natomiast nie wspomniano o potrzebie promowania celów cząstkowych i celów głównych Programu. Służby zwalczające wykroczenia drogowe w postaci przekraczania dozwolonych prędkości są silnie skoncentrowane na egzekwowaniu przestrzegania prawa, lecz wyniki ich pracy będą jeszcze lepsze, jeśli poprzez proces komunikacji uda się pozyskać wsparcie opinii publicznej i mediów.

Niezbędna jest rewolucja w rozumieniu przez polskie społeczeństwo ryzyka wypadku drogowego i uznaniu potrzeby wzięcia na siebie odpowiedzialności za zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych i rannych.

Edukacja

Istniejące programy edukacyjne są adresowane głównie do młodszych dzieci i często wykorzystują do swoich celów konkursy lub podobne techniki, natomiast nie rozwijają potrzebnych dzieciom umiejętności. W szczególności dotyczy to bardzo małych dzieci, które nie są grupą najwyższego ryzyka. Brak jest programów edukacyjnych zwiększających świadomość na temat bezpieczeństwa na drogach dla starszych dzieci, młodzieży przed osiągnięciem wieku uprawniającego do otrzymania prawa jazdy, kierowców samochodów oraz motocyklistów, motorowerzystów i rowerzystów oraz rodziców. Wiele organizacji rywalizuje ze sobą, aby zapewnić edukację w przedszkolach i szkołach przy braku widocznej koordynacji takich działań. Wzywają one do wprowadzenia zajęć z bezpieczeństwa ruchu drogowego w szkołach, twierdząc, że obecnie właściwie nie są one prowadzone, podczas gdy w programie nauczania zatwierdzonym przez Ministerstwo Edukacji Narodowej jest zawarta wiedza na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego, chociaż jest ona podzielona w ramach różnych przedmiotów. Brak jest jednak wyraźnego powiązania pomiędzy dostarczanymi przez różne instytucje materiałami dydaktycznymi dla uczniów, a zapotrzebowaniem na nie. Niejasna jest logika powiązania materiałów z etapami nauczania oraz brakuje odpowiedniego związku prowadzonych działań edukacyjnych z rzeczywistym bezpieczeństwem na drogach. Czasami bezpieczeństwo ruchu drogowego jest nauczane przez nauczycieli pełnych najlepszych intencji, lecz nieskutecznych pod względem pedagogicznym, którzy nie rozumieją dostatecznie potrzeb swoich uczniów. Ponadto wyniki programów nauczania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego nie są oceniane pod kątem skuteczności.

Monitoring i ocena

W dostępności danych i ich jakości istnieją poważne niedociągnięcia, w szczególności poniżej szczebla krajowego. Ponadto brak jest regularnych, szczegółowych, pogłębionych raportów na temat sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Monitoring i ocena programów bezpieczeństwa ruchu drogowego są rzadko stosowane, a co za tym idzie często zdarza się, że zadania są realizowane bez analizy i jasnego obrazu wcześniejszej sytuacji. Brak systemowego zbierania danych po wykonaniu zadań pozwalającego ocenić ich wyniki oznacza, że działania niebędące optymalnymi mogą być powtarzane, a ograniczone zasoby finansowe trwonione. Różne instytucje publiczne nie udostępniają danych i nie wymieniają doświadczeń pomiędzy sobą. Ponadto władze samorządowe, nawet te które dysponują danymi na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego nie biorą ich pod uwagę w podejmowaniu decyzji o inwestycjach drogowych. Decyzje inwestycyjne często opierają się na subiektywnych obawach mieszkańców, raczej niż na obiektywnych przesłankach.

W Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego zaproponowano usprawnienia w systemie zbierania danych oraz stworzenie sieci obserwatoriów z uwzględnieniem Polskiego Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Instytucie Transportu Samochodowego oraz obserwatoriów regionalnych. Nie ma jasności, jaka byłaby rola tych ostatnich. Lepszym rozwiązaniem mogłoby być skoncentrowanie zasobów informacyjnych na szczeblu krajowego Obserwatorium, powierzając mu jednocześnie zadanie dostarczania potrzebnych danych źródłowych i analiz na niższe szczeble. Stworzenie obserwatoriów regionalnych może doprowadzić do dublowania zadań i jest mało prawdopodobne, aby obserwatoria regionalne były tak efektywne kosztowo i dobrze wyposażone w zasoby jak obserwatorium krajowe.

Lepsze jakościowo dane o wypadkach muszą być uzupełnione o pośrednie dane wynikowe. Dobrze, że Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego zawiera wykaz

wskaźników monitorowania realizacji programu, wśród których znajdą się także wskaźniki pośrednie oraz dane o wypadkach.

Oprócz monitoringu danych końcowych i pośrednich muszą powstać systemy traktujące monitoring i ocenę efektów, jako integralna część programów bezpieczeństwa na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej.

Badania oraz transfer wiedzy

Polskie uczelnie i instytuty badawcze dysponują możliwościami prowadzenia badań wysokiej jakości. Ponadto dostępna jest w Polsce wiedza oraz wyniki licznych badań bezpieczeństwa ruchu drogowego z innych krajów. Polska może użyć także unijnych systemów informacyjnych oraz programów badawczych. Priorytetem dla badań w tym zakresie w Polsce powinno być lepsze zrozumienie zagrożeń i istniejących mechanizmów oraz opracowanie sposobów rozwiązywania problemów. Wykorzystanie wyników takich analiz w programie bezpieczeństwa ruchu drogowego będzie konieczne, jeśli cele programu mają być zrealizowane do 2020 roku.

4.2.2 Potencjał podejmowania działań (interwencji)

Istniejący potencjał w zakresie podejmowania efektywnych kosztowo działań (interwencji) bazujących na potwierdzonych danych oraz z uwzględnieniem kosztów i korzyści jest ograniczony z powodu opisanego powyżej braku koordynacji. Skutkuje też brakiem skutecznej współpracy partnerskiej, rozpowszechniania dobrych praktyk oraz dzielenia się wiedzą oraz uwspólnianiem zasobów. Wydaje się, że każdy podmiot definiuje swój własny zakres prac, co może powodować powstawanie luk w wymaganych działaniach w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Nowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego zawiera wykaz proponowanych działań w każdym z sześciu filarów: system zarządzania bezpieczeństwem drogowym, bezpieczny człowiek, bezpieczne drogi, bezpieczna prędkość, bezpieczny pojazd oraz ratownictwo i opieka powypadkowa. Obszary działania są podzielone na trzy grupy: inżynieria i technologia; nadzór i sankcje oraz edukacja. Jest to dobry początek, lecz konieczne są dalsze prace, aby to, co stanowi ogólny zarys proponowanych działań przekształcić w program realizacyjny. Istnieje przy tym szczególna potrzeba wykonywania zestawienia prognozowanych kosztów i korzyści poszczególnych działań, prześledzenia sposobu ich wdrażania i weryfikacji proponowanego harmonogramu implementacji oraz ustalenia, kto będzie nimi kierował. Zakres propozycji działań jest szeroki, należałoby uporządkować je według ważności i zastanowić się jakie przepisy prawne będą potrzebne, aby zmiany miały charakter trwały.

Nowy Program słusznie podkreśla również zasady wynikające z podejścia opartego o zasady Bezpiecznego Systemu (ang. *Safe System*) do zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz konieczność uwzględnienia ryzyka przypisywanego użytkownikom dróg, infrastrukturze drogowej i pojazdom. Powyższe elementy powinny być dodatkowo wzmocnione dyskusją nad innymi systemowymi obszarami, w jakich funkcjonuje bezpieczeństwo ruchu drogowego. Na przykład, przy planowaniu zagospodarowania przestrzennego terenów należy brać pod uwagę lokalizację i bezpieczeństwo oraz wykorzystywać synergię pomiędzy opracowywanymi politykami w zakresie transportu, ochrony środowiska i ochrony zdrowia. Program zwraca także uwagę na wysoki wskaźnik ofiar śmiertelnych wśród przechodniów, co powinno zostać uwzglednione w zrównoważonej polityce transportowej.

4.2.3 Potencjał osiągania wyników

Niedociągnięcia systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w Polsce, o których mowa powyżej, skutkują stosunkowo słabymi wynikami Polski w zakresie zmniejszania liczby ofiar wypadków drogowych w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Mimo że liczba ofiar śmiertelnych spadła o 27% w latach 2003-2011, a wstępne wyniki z 2012 roku pokazują dalszy spadek o ok. 15%, do poziomu 3.571 ofiar śmiertelnych, mało prawdopodobne jest, aby cel Programu GAMBIT wynoszący 2.800 ofiar śmiertelnych został osiągnięty w 2013 roku.

Jeżeli ma być osiągnięty nowy cel tzn. nie więcej niż 2.000 ofiar śmiertelnych w 2020 roku, to system zarządzania bezpieczeństwem drogowym musi być o wiele bardziej zorientowany na wdrażanie Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i na osiąganie założonych wyników. Program zawiera szczegółowe załączniki z priorytetami oraz kierunki działań w ramach każdego z filarów. Taka struktura Programu jest zachęcająca, lecz istnieje pilna potrzeba opracowania planu działania na najbliższe 3-5 lat, który określiłby jak powyższe cele mają być realizowane. Nowa Instytucja Wiodąca oraz Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD) powinny jak najszybciej uzyskać więcej możliwości działania, szerszy zakres odpowiedzialności i więcej kompetencji w kierowaniu bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz koordynacji prac na szczeblu regionalnym.

Istnieje poważne ryzyko, że zasoby nie zostaną udostępnione w wystarczającej skali lub niedostatecznie szybko, aby osiągnąć znaczny postęp. Dlatego nowa Instytucja Wiodąca oraz KRBRD powinny ustalić listę działań przynoszących szybko rezultaty oraz udowodnić, że są w stanie skutecznie pełnić swoją rolę. Istnieje też niestety zagrożenie, że dynamika działań będzie zbyt słaba, co w rezultacie spowoduje tylko niewielkie zmiany w istniejącym stanie rzeczy.

4.2.4 Podsumowanie wniosków

Ostatnie miejsce Polski wśród państw członkowskich Unii Europejskiej pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego spowodowało ponowną słuszną koncentrację działań oraz zwiększyło zainteresowanie bezpieczeństwem ruchu drogowego. Poprzedni Program GAMBIT nie został pomyślnie zrealizowany miedzy innymi z powodu braku Instytucji Wiodącej z jasno wytyczonymi kompetencjami, zdolnością kierowania i koordynacji działań, oraz braku odpowiedniego poziomu finansowania działań poprawiających bezpieczeństwo drogowe.

Nowy Program został poparty przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Spraw Wewnętrznych, a Premier wyraził swoje wsparcie dla programu nadzoru nad prędkością (fotoradarów). Wsparcie na wysokich szczeblach władzy jest pozytywnym znakiem, który ułatwi realizację Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Chociaż, Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KR BRD) jest wzmacniana, co jest działaniem bardzo pożądanym, to stworzenie Programu, a szczególnie jasno zdefiniowanego planu realizacji, wymaga jeszcze dużo pracy. Wyzwaniem będzie również przygotowanie działań, w ramach strategii krajowej, ze wspólnymi celami do realizacji, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej. Kluczowym czynnikiem sukcesu będzie stworzenie silnej Instytucji Wiodącej, wspartej przepisami prawa, zapewniającymi jej stabilność i trwałość. Podstawowe znaczenie ma wyposarzenie Instytucji Wiodącej w zasoby, aby mogła opracować i zrealizować plan działania z jasno wytyczonymi celami ogólnymi, celami pośrednimi, oraz aby posiadała systemy monitoringu i oceny wyników, a także, aby

regularnie zdawała sprawozdania z efektu prac (Aneks 8 zawiera opis roli Instytucji Wiodącej). Potrzeba silnego wzmocnienia potencjału zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego nie może pozostać niedoceniona, chociaż jak dotąd nie wiadomo w jaki sposób zostanie osiągnięta tak poważna zmiana w podejściu.

Polska stoi obecnie przed szansą zbudowania systemu zarządzania na podstawie programu, który zawiera większość niezbędnych elementów składowych. W dodatku dysponuje wystarczającą znajomością podstawowych ryzyk i priorytetów, a także skutecznych działań, które powinny przynieść dobre rezultaty. Obecnie wyzwaniem jest zamiana słów i deklaracji w zdecydowane i skuteczne czyny.

4.2.5 Szczegółowe wnioski

W Tabeli 5 przestawiono szczegółowe Wnioski z przeprowadzonego Przeglądu potencjału zarządzania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w obszarach funkcji zarządzania instytucjonalnego, interwencji i rezultatów.

Tabela 5: Strategiczny przegląd istniejącego potencjału zarządzania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce

FUNKCJA ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM DROGOWYM	PRZEGLĄD STRATEGICZNY
FUNKCJE ZARZĄDZANIA INSTYTUCJONALNEGO	
Orientacja na wyniki:	Oficjalnie Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego GAMBIT 2005 jest nadal wdrażany do końca 2013 roku, jednak zakres wdrożenia został ograniczony. Program GAMBIT zawierał Wizję "zero ofiar śmiertelnych na polskich drogach" oraz cel strategiczny: "obniżenie o 50% - liczby ofiar śmiertelnych w stosunku do 2003 roku, lecz nie więcej niż 2800 ofiar śmiertelnych w 2013 roku." Mimo, że liczba ofiar śmiertelnych spadła o 26,7% z poziomu 5640 zabitych w 2003 roku do 4189 zabitych w 2011 roku, to aby zrealizować cel wyznaczony na 2013 rok konieczny byłby dalszy spadek liczby ofiar śmiertelnych o 33% w latach 2011-2013, co w obecnej sytuacji wydaje się mało prawdopodobne. Program GAMBIT 2005 zawierał plan wdrożenia trzyletnich programów operacyjnych z rocznymi planami realizacyjnymi, sektorowe programy bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak i regionalne i lokalne programy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zgodnie z Programem GAMBIT 2005, Głównym Koordynatorem Krajowego Programu GAMBIT 2005 jest Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, który jednocześnie w oparciu o Ustawę Prawo o Ruchu Drogowym jest Przewodniczącym Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KR BRD), która ustala politykę i koordynuje prace różnych instytucji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Członkami KR BRD są także przedstawiciele wszystkich najważniejszych Ministerstw (Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Finansów), Komenda Główna Policji, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) oraz Główny Inspektorat Transportu Drogowego (GITD), a także Wojewodowie ze wszystkich 16 województw (regionów).

	Jednak niewielka liczba, wykwalifikowanych w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego pracowników w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz w Sekretariacie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, ograniczona odpowiedzialność i formalne kompetencje, oraz niewystarczające finansowanie znacznie ograniczają możliwości pełnienia wielu funkcji wymaganych od Instytucji Wiodącej i podmiotu koordynującego. Brak w pełni funkcjonującej, dobrze wyposażonej w zasoby Instytucji Wiodącej, z jasno określonymi prawnie kompetencjami do podejmowania decyzji, zarządzania zasobami i kierowania działalnością partnerskich instytucji, stanowi główny problem, którego skutkiem jest ograniczony postęp w osiąganiu celów Programu GAMBIT 2005. Jest wiele drobnych inicjatyw realizowanych przez różne zainteresowane strony (władze publiczne, media, organizacje pozarządowe). Jednym z większych przedsięwzięć, realizowanym w Polsce w ostatnich latach, była inicjatywa GDDKiA pod nazwą "Drogi Zaufania." Realizację programu rozpoczęto w 2007 roku, a jego celem było zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych na drogach krajowych o 75 procent w okresie 2003-2013 (zgodnie z celami Programu GAMBIT). Projekt pilotażowy na drodze krajowej Nr 8 doprowadził do spadku liczby ofiar śmiertelnych o 35% w stosunku do 2007 roku. Załącznik 6 zawiera więcej szczegółowych informacji na temat tej inicjatywy. Ograniczony zakres wdrożenia Programu GAMBIT 2005 oraz nieosiągnięcie celów strategicznych tego programu spowodowało podjęcie decyzji o opracowaniu nowego Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (odpowiednika strategii) oraz wstępnego Planu Wdrożenia równolegle do niniejszego Przeglądu potencjału. Inauguracja konsultacji nowego Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2014-2020 przy silnym poparciu kluczowych ministerstw jest dobrym prognostykiem na przyszłość. Przywrócenie Sekretariatu KR BRD, jako oddzielnego departamentu w strukturze Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, jest dodatkowo ważnym sygnałem, świadczącym o zaangażowaniu Ministra Transportu. Dalszy rozwój instytucjonalny może mieć miejsce dzięki utworzeniu oddzielnego podmiotu (Instytucja Wiodąca), wraz z zapewnieniem rozwoju takiej instytucji, (przynajmniej pod względem ilości pracowników zatrudnionych na stałe) w celu wdrożenia nowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (Strategii). Nadal jednak nie jest jasne, w jaki sposób program mógłby być finansowany i czy istnieje wystarczająco sprawny system zarządzania, aby zapewnić pomyślne wdrożenie. Zdolność osiągania rezultatów jest nieco utrudniona z powodu braku zrozumienia przez niektórych urzędników państwowych, zwłaszcza na niższych szczeblach, zagadnień bezpieczeństwa ruchu drogowego, a zwłaszcza zasad bezpiecznych systemów („Safe System"). Nadmierny nacisk kładziony jest na zmianę zachowań kierowców poprzez ich edukację, zamiast na wszystkie elementy systemu transportu drogowego. W administracji centralnej panuje głębokie przekonanie o konieczności nadzoru nad prędkością i potrzebie egzekwowania ograniczeń prędkości, Jednak gdy spojrzymy na sprawę z szerszej perspektywy widzimy, że poglądy na rolę prędkości w poważnych wypadkach drogowych są

	w Polsce zróżnicowane.
Koordynacja działań	Na mocy reformy samorządowej z 1990 roku wprowadzono gminy oraz nowy system zarządzania publicznego. Proces decentralizacji był kontynuowany w 1999 roku, kiedy to powstała nowa struktura administracyjna kraju z powiatami i województwami. Reforma administracyjna kraju przesunęła szereg zadań sektora publicznego ze szczebla centralnego na szczebel samorządowy i jednocześnie znacząco podniosła poziom odpowiedzialności i zasoby władz samorządowych. Drogi, łącznie z odpowiedzialnością za bezpieczeństwo ruchu drogowego, są zarządzane przez każdy szczebel władzy publicznej: krajowy, wojewódzki, powiatowy i gminny. Kompetencje każdego szczebla zostały opisane w Załączniku 7. W talach 90 ubiegłego wieku, po utworzenia centralnego organu koordynacyjnego (KRBRD) powołano ogólnokrajową, zdecentralizowaną strukturę bezpieczeństwa ruchu drogowego. We wszystkich 16 województwach powstały Wojewódzkie Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Na ich czele stoją marszałkowie, a zasiadają w nich przedstawiciele administracji samorządowej, policji, straży pożarnej, szkolnictwa i drogownictwa. Wojewódzkim Radom Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (WRBRD) powierzono wykaz zadań podobny do tego przypisanego KRBRD, choć w nieco mniejszym zakresie. Pomimo takiej struktury, brak jasno określonego przywództwa ze strony centralnej Instytucji Wiodącej skutkował ograniczonym rozwojem współpracy partnerskiej pomiędzy instytucjami oraz brakiem jasno określonych wielosektorowych planów działania. Szereg instytucji publicznych (rządowych i samorządowych) tak naprawdę nie zarządza swoimi obowiązkami w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – niewiele z nich posiada wyznaczone cele, strategie, plany działań, wskaźniki efektywności oraz jasno zdefiniowane zasady odpowiedzialności za powierzone zadania wobec przełożonych. Istnieje mało przykładów efektywnej współpracy partnerskiej opartej na identyfikacji ryzyka odniesienia obrażeń w wyniku wypadku drogowego, wspólnej analizie problemów bezpieczeństwa ruchu drogowego, lub wielosektorowej strategii bezpieczeństwa ruchu drogowego z jasno wytyczonymi celami. Nie oznacza to jednak, że działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego nie są prowadzone. Zdarzają się programy bezpieczeństwa ruchu drogowego, jednak brak koordynacji oraz przywództwa ze strony administracji rządowej/samorządowej powoduje, że są one mało skuteczne i nieefektywne w stosunku do potrzeb. Zadania są prowadzone fragmentarycznie i w różnych wymiarach: • Wydaje się, że każdy podmiot definiuje samodzielnie swój własny zakres działań, co może powodować powstawanie luk w wymaganych działaniach w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Brak przywództwa pozwala instytucjom rządowym/samorządowym definiować we własnym zakresie obszary działań, które postrzegają jako własne. Mimo że istnieją ograniczenia w tym zakresie w przepisach prawnych, to przepisy nie wydają się być wystarczająco precyzyjne, aby zapewnić pokrycie

	działaniami całego zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. • Nierzadko zdarza się dublowanie zadań. Do przykładów dublowania zadań można zaliczyć mnogość nieskoordynowanych inicjatyw edukacyjnych, wiele planowanych i realizowanych projektów tworzenia baz danych, oraz widoczną duplikację dostaw sprzętu dla Policji przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i różne WORD-y. Szereg instytucji uważa, że dobrze realizuje swoje role, lecz jednocześnie obarcza winą inne instytucje za słabe rezultaty w zakresie bezpieczeństwa drogowego. Nowa Instytucja Wiodąca oraz KRBRD powinny przyjąć bardziej aktywną i pozytywną rolę w koordynowaniu i stymulowaniu działań regionalnych i lokalnych rad bezpieczeństwa ruchu drogowego.
Ustawodawstwo	Od 1999 roku w Polsce działa Parlamentarny Zespół ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, którego celem jest poprawa i rozwój ram prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ustawodawstwo zawiera często bardzo szczegółowe przepisy, które się szybko dezaktualizują, a trudno jest wprowadzić do nich zmiany. Istniejące przepisy wydają się nie spełniać oczekiwań, ani też nowych wymagań, rodzących się w kontekście dostosowywania polskiego systemu prawnego do unijnych dyrektyw czy w odniesieniu do wysokości mandatów za wykroczenia drogowe, które powinny rosnąć systematycznie wraz ze wzrostem stopy życiowej oraz uwzględniać inflację. Proces legislacyjny jest bardzo długi, w departamentach ministerialnych nierzadko brakuje fachowej wiedzy, a wyniki konsultacji społecznych nie są uwzględniane w wystarczającym zakresie. Zmiany legislacyjne takie jak zmiana limitów prędkości nie koncentrują się na celach bezpieczeństwa ruchu drogowego i są dokonywane bez wystarczającej analizy skutków. Przykładowo standardy techniczne, wytyczne i regulacje dotyczące projektowania dróg, a także zasady i wytyczne dotyczące stosowania ograniczeń prędkości, nie są na bieżąco aktualizowane. Nowe potrzeby wymagają poważnego uaktualnienia prawa
Finansowanie oraz alokacja zasobów	W Programie GAMBIT 2005 zapisano, że na jego wdrożenie będzie potrzebne ok. 25 mld PLN, lecz takie środki finansowe nie zostały alokowane. Do tej pory nie oszacowano wydatków na wdrożenie nowego Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Środki na finansowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego pochodzą obecnie z następujących źródeł: budżetu centralnego, budżetów regionalnych i lokalnych; Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego (WORD) (opłat za egzaminy na prawo jazdy, kursów dla zawodowych kierowców; programów dofinansowywanych przez UE; kredytów międzynarodowych; Krajowego Funduszu Drogowego). Brakuje jednak informacji ile tak naprawdę jest wydawane na bezpieczeństwo na wszystkich szczeblach władzy publicznej. Wielkość wydatków powinna zostać określona, aby można było stwierdzić jak efektywniej wykorzystywać obecnie dostępne środki i "uzyskać więcej za te same środki finansowe". Nie ma dedykowanych źródeł finansowania bezpieczeństwa ruchu drogowego, a brak środków finansowych jest często podawany, jako problem w opracowywaniu programów bezpieczeństwa ruchu drogowego. Mimo to czasami środki finansowe są nieefektywnie

	wydatkowane: na zadania dublowane z powodu braku koordynacji, wybierane są nieoptymalne rozwiązania angażujące ograniczone zasoby, decyzje o wydatkowaniu środków na działania podejmowane są często w oparciu o argumenty emocjonalne lub doraźne korzyści polityczne, a nie o solidne dane faktyczne. Analiza kosztów i korzyści nie jest stosowana standardowo w celu ustalenia priorytetów. Brakuje też monitoringu działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pozwalającego określić ich skutki ekonomiczne
Promocja i edukacja	Działania promocyjne są w dużej mierze prowadzone w sposób doraźny. Brakuje zarówno koordynacji na wszystkich szczeblach władzy, która zwiększyłaby wpływ na odbiorców, wspólnej strategii jak i ukierunkowania na odpowiednie grup odbiorców, na przykład młodych mężczyzn-kierowców. Bezpieczeństwo ruchu drogowego często nie jest wystarczająco popierane przez organizacje pozarządowe i instytucje, od których takiego wsparcia można by się spodziewać. Lepsza koordynacja na szczeblu krajowym zmniejszyłaby zakres dublowania tworzonych kampanii w poszczególnych regionach. Wiedza na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego została włączona do programu szkolnego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, lecz nie została ona wydzielona jako oddzielny przedmiot. Edukacja jest realizowana przez różne organizacje na szczeblu regionalnym i lokalnym w tym także przez policję. Jednak brak efektywnej koordynacji i dzielenia się zasobami zwiększa ryzyko powielania i dublowania działań. Duży nacisk kładziony jest na szkolenia dla małych dzieci w postaci typowych zajęć w klasie. Oprócz nich stosowane są również miasteczka ruchu drogowego. Bardziej praktyczne byłoby prowadzenie szkoleń w rzeczywistym ruchu ulicznym. Duża liczba ofiar śmiertelnych wśród pieszych sugeruje, że umiejętności pieszych i znajomość zagrożeń nie są w wystarczającym stopniu omawiane w ramach programów edukacyjnych, zwłaszcza wśród starszych dzieci, które są szczególnie narażone na ryzyko wypadków.
Monitoring i ocena	*Systemy danych z wynikami działań.* System Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWIK) jest samodzielną bazą danych, zbierającą informację o zdarzeniach drogowych, prowadzoną przez Policję. Rekordy w bazie danych zawierają informacje zebrane przez funkcjonariuszy Policji (głównie przy wykorzystaniu *Karty informacji o wypadku drogowym*) w czasie pełnionej przez nich służby (wypadki, wyrywkowe kontrole pojazdów, czy użytkowników dróg itd.). Dostęp do danych ma ograniczona liczba instytucji publicznych w tym instytucji naukowych (np. Instytut Transportu Samochodowego, Instytut Badawczy Dróg i Mostów, uczelnie wyższe). Policja jest zobowiązana, raz do roku, udostępniać pogłębiony raport nt. wypadków drogowych i liczby ofiar. Spełniając ten wymóg Policja regularnie publikuje na swojej stronie internetowej miesięczne raporty statystyczne o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Instytut Badawczy Dróg i Mostów tworzy własną zintegrowaną bazę danych o transporcie (BDWIK). Jednocześnie tworzone przez Instytut Transportu Samochodowego Polskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

	Obecnie bazy danych są rozproszone i nieskoordynowane. Istniejący stan rzeczy podtrzymuje nadmierne ukierunkowanie na czynniki behawioralne jako przyczyny wypadków, obrażeń lub śmierci. Czynniki behawioralne rejestrowane są w bazie danych o wypadkach, co pozwala oszacować ile ofiar śmiertelnych było spowodowanych np. jazdą pod wpływem alkoholu. Nie ma jednak prostej metody oszacowania, ile poważnych wypadków wystąpiło na drogach z barierami w porównaniu do dróg bez barier; lub jaka jest skala wypadków z samochodami, które uzyskały ocenę 5 gwiazdek EuroNCAP w stosunku do samochodów posiadających 2 gwiazdki, lub ilu sprawców wypadków było wcześniej karanych za przekroczenie dozwolonej prędkości w porównaniu do kierowców niekaranych. Charakterystyki drogi, cech pojazdu, karalności kierowcy i wielu innych parametrów nie można natychmiast wiązać z danymi o wypadkach dla celów badawczych, polityki lub na potrzeby spraw karnych. Rzetelne połączenie danych o wypadku z danymi z placówek służby zdrowia pozwoliłoby na dokładniejszą ocenę kosztów wypadków w podziale na typ, lokalizację, rodzaj ograniczenia prędkości itd. Umożliwiłoby to bardziej precyzyjną ocenę skutków programów bezpieczeństwa ruchu drogowego i dobór działań przynoszących większe korzyści. Występują również problemy z dostarczaniem danych przez Policję do lokalnych i regionalnych struktur administracyjnych. Załącznik 5 zawiera ogólne propozycje usprawnienia systemów danych. Analiza systemów zbierania danych wykazała, że dane pozwalające ocenić wyniki prowadzonych działań i monitorować skutki programów bezpieczeństwa ruchu drogowego nie są gromadzone w wystarczającym stopniu. Prowadzi to z kolei do braku skuteczności w wyznaczaniu priorytetów i ocenie rezultatów. Dowody w postaci danych są niezbędne dla uzyskania zaangażowania polityków oraz innych decydentów, gdyż dostarczają im argumentów do debaty publicznej uzasadniają poszerzanie programu działań. Dane o obrażeniach odniesionych w wyniku wypadków nie są regularnie zbierane z ewidencji systemu ochrony zdrowia. W dwóch województwach zrealizowano projekty pilotażowe, w ramach których połączono policyjne i szpitalne bazy danych. Dane szpitalne informują o ciężkości i rodzaju obrażeń, lecz nie zawsze zawierają informację o przyczynie wypadku. *Systemy pośrednich danych wynikowych*. W latach 2002 - 2008 zbierano pośrednie dane wynikowe (np. dane z systematycznego monitoringu prędkości pojazdów, stosowania pasów bezpieczeństwa oraz wskaźniki dotyczące kierowców będących pod wpływem alkoholu), lecz brak środków finansowych spowodował zaprzestanie zbierania tego typu danych. *Systemy rejestracji pojazdów i kierowców*. Ustawa Prawo o Ruchu Drogowym opisuje między innymi system rejestracji pojazdów i kierowców będących pod nadzorem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Jest to system komputerowy (Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców - CEPIK) zawierający centralną bazę danych, w której gromadzone są informacje o pojazdach, ich właścicielach. Centralna Ewidencja CEPIK zbiera również dane o osobach

	posiadających prawo jazdy, o tych, którzy je stracili i mają zakaz prowadzenia samochodu. Z kolei samorządy gromadzą dane o instruktorach uprawnionych do nauki jazdy, szkołach jazdy, egzaminatorach i ośrodkach egzaminacyjnych. Dane te są zbierane przez instytucje samorządowe odpowiedzialne za: wydawanie praw jazdy (na szczeblu powiatu), rejestrację pojazdów (na szczeblu powiatu) oraz przeglądy techniczne pojazdów (Stacje Kontroli Pojazdów w całej Polsce kontrolowane są przez Powiaty). Ze względu na poufność danych osobowych o kierowcach i posiadaczach pojazdów do systemu dostęp mają tylko nieliczne instytucje publiczne. Pozostałe podmioty, aby uzyskać dostęp do danych muszą złożyć wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych planuje przeprojektowanie systemu CEPIK, aby zawierał nowe elementy wymagane w świetle ostatniej nowelizacji Ustawy Prawo o Ruchu Drogowym. Będzie to dobra okazja do uczynienia system CEPIK kompatybilnym z pozostałymi bazami danych nt. bezpieczeństwa ruchu drogowego, co z kolei pozwoli lepiej analizować różne informacje istotne dla badań bezpieczeństwa ruchu drogowego.
Badania oraz transfer wiedzy	Polska jest krajem o dużym potencjale w dziedzinie badań podstawowych i stosowanych, niemniej należy podjąć dodatkowe działania, aby wykorzystać w pełni ten potencjał badawczy dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zasady podejmowania decyzji w oparciu o dowody naukowe, odpowiedzialność publiczna, oraz nieustanne doskonalenie rozwiązań z dziedziny bezpieczeństwa ruchu drogowego decydują o tym, że badania i ocena są krytycznymi elementami zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Bezpieczeństwo ruchu drogowego nie jest jednolitą dziedziną, lecz raczej obszarem wiedzy, w którym zaangażowane są osoby o różnych specjalizacjach. Większość pracowników uczy się jednak bezpieczeństwa ruchu drogowego w sposób praktyczny, "w miejscu pracy”. Badania bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce są obecnie podejmowane przez instytucje rządowe, instytuty badawcze oraz instytucje akademickie. Niestety badania nie są podporządkowane nadrzędnej strategii, co powoduje, że czasami są one niekompletne. Niektóre zadania badawcze są dublowane, przez co skuteczne rozwiązania mogą się opóźniać z powodu niepotrzebnego powtarzania badań. Niektóre badania międzynarodowe powinny być weryfikowane w warunkach polskich. Szczególnie jeśli dotyczą one badań skuteczności działań w zakresie bezpieczeństwa drogowego, w których kluczowe znaczenie mają poglądy i postawy społeczne oraz opinie środowiskowe. Polska posiada kilka wysokiej jakości instytutów badawczych i uczelni wyższych, które mogłyby wnieść istotny wkład w analizę danych i realizację inicjatyw z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego (np. Instytut Badawczy Dróg i Mostów; Politechnika Gdańska; Politechnika Krakowska; Instytut Transportu Samochodowego). Instytucje te powinny być bardziej aktywnie zaangażowane w proces badawczy, patrz Załącznik 3. Instytut Transportu Samochodowego posiada pełen zestaw danych o wypadkach począwszy od 1990 roku. Nowe dane otrzymuje co miesiąc od policji i umieszcza je w oficjalnej bazie danych w ujęciu rocznym. ITS ma jednak trudności z pozyskiwaniem informacji na temat kierowców i

	pojazdów. Obecnie tworzone Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego powinno rozpocząć swoją działalność pod koniec 2013 roku i zwiększyć tym samym potencjał badawczy. Brakuje jednak stałego finansowania programu badań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Chociaż Instytut otrzymuje granty od Ministerstwa Nauki, Ministerstwa Transportu oraz z funduszy unijnych, większość jego finansowania pochodzi z innych źródeł. Stały rozwój Obserwatorium w kolejnych latach po 2013-14 stoi pod dużym znakiem zapytania, ponieważ finansowanie z Unii Europejskiej na jego założenie nie ma stałego charakteru. Przemysłowy Instytut Motoryzacji (PIMOT) posiada potencjał badawczo-rozwojowy w zakresie badania pojazdów, chociaż jego działalność sprowadza się głównie do wydawania homologacji. Instytut ten prowadzi również pewne projekty badawcze w dziedzinie bezpieczeństwa, takie jak zderzenia z pieszymi, certyfikacja fotelików dla dzieci, czy współudział w projektach unijnych. Planowane jest stworzenie placówki przeprowadzającej testy wypadkowe, w której byłaby możliwość przeprowadzania symulacji wypadków i testów powypadkowych pojazdów. Wykorzystanie tej placówki badawczej powinno być przemyślane i dobrze zaplanowane, ponieważ pojazdy już podlegają systemom aprobat obowiązującym w całej Unii Europejskiej. Instytut Badawczy Dróg i Mostów ma również znaczący wkład w badania nad bezpieczeństwem ruchu drogowego. Opracował on m.in. metodologię i wycenę kosztów wypadków drogowych oraz pomagał w uaktualnianiu *Karty wypadku drogowego*.
INTERWENCJE	
Projektowanie i eksploatacja sieci drogowej	*Normy drogowe.* W 2010 roku cała sieć drogowa w kraju liczyła ponad 416000 km dróg, w tym 18607 km dróg krajowych. Władze wojewódzkie i gminne odpowiadają za ponad 95 procent sieci drogowej ogółem. Pozostała część, czyli drogi krajowe (w tym autostrady i drogi ekspresowe) pozostają w gestii administracji centralnej. Ponad 80% stanowią drogi utwardzone. Sieć drogowa ogółem nie jest gęsta, a wskaźniki gęstości i dostępności są poniżej standardów UE. Gęstość polskiej sieci drogowej to około 87,5 km na 100 km^2. Wskaźnik ten dla krajów z grupy UE-15 wynosi 111,8[45]. Sieć autostrad i dróg ekspresowych jest obecnie rozbudowywana wzdłuż międzynarodowych korytarzy tranzytowych „północ-południe" i „wschód-zachód". Jakość sieci drogowej nadal plasuje się poniżej międzynarodowych standardów technicznych. Według Światowego Forum Ekonomicznego, aktualnie jakość polskiej infrastruktury drogowej jest na poziomie powyżej 2 w skali od 1 (bardzo słabo rozwinięta) do 7 (doskonale rozwinięta i efektywna na najwyższym światowym poziomie). Rząd co prawda podjął pewne działania mające na celu poprawę jakości i stanu technicznego sieci drogowej, jednak od 2009 roku udział dróg będących w stanie niezadowalającym lub złym wynosi stale około 40 procent, pomimo wysokich nakładów inwestycyjnych przeznaczonych na drogi krajowe. Najprawdopodobniej wynika to z faktu, że praktycznie wszystkie środki zostały przeznaczone na budowę dróg o wysokim standardzie (autostrady, drogi ekspresowe i obwodnice), pozostawiając

[45] GDDKiA, 2011, Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu, 2013

	stosunkowo niewielkie środki na kontynuację programu systematycznej rewitalizacji dróg wraz z poprawą ich bezpieczeństwa. Kontrola EuroRAP dróg krajowych wykazała, że w latach 2009-2011 68% sieci drogowej zostało sklasyfikowane w grupie bardzo wysokiego lub wysokiego ryzyka. Istniejące normy techniczne są przestarzałe, a debata nadal twa czy właściwy będzie jeden zestaw norm dla wszystkich dróg od krajowych aż po gminne. Wśród zalet takiego rozwiązania należałoby wymienić jednolitość z punktu widzenia kierowców i normalizację rozwiązań w oparciu o dowody naukowe i empiryczne. Natomiast podstawową wadą jest brak elastyczności w uwzględnianiu warunków lokalnych. Rozwiązaniem tej kwestii może być większe uwrażliwienie na potrzeby takie jak ograniczenie prędkości na drogach wiejskich z dużą ilością korzystających z nich pieszych, oraz inne specyficzne rowiązania drogowe. Na pewno nie należy zaniechać stosowania norm. GDDKiA zobowiązała się przeprowadzać konsultacje z władzami samorządowymi, aby uwzględnić powyższe elementy w procesie weryfikacji norm. Podobne konsultacje powinny dotyczyć wszystkich szczebli władz samorządowych. Limity prędkości są za wysokie na wielu drogach. Nie uwzględniają one organizacji ruchu, jakości drogi, ani jej wykorzystania i funkcji. Ograniczenie prędkości na autostradach, wynoszące 140 km/h, jest powyżej dozwolonego poziomu w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Na terenach zabudowanych limity prędkości, wynoszące 50km/h (60km/h w godzinach od 23.00 do 5.00), są za wysokie w miejscach o dużej aktywności pieszych. Ponadto egzekwowanie przestrzegania limitów prędkości jest niewystarczające. 84% kierowców na terenach zabudowanych oraz 94% na terenach niezabudowanych przekracza ograniczenia prędkości. Dodatkowo w miejscach, gdzie zastosowano fotoradary granice tolerancji są wysokie (+30 km/h). Kryteria, wytyczne, przepisy i uregulowania techniczne dotyczące wyznaczania ograniczeń prędkości są niejasne i prawdopodobnie przestarzałe. Ogłoszono przegląd limitów prędkości, ale ważne jest by wziąć pod uwagę dobre międzynarodowe praktyki w tym zakresie i zastosować je w polskich warunkach drogowych. Współfinansowanie z programów unijnych wymusza angażowanie krajowych środków finansowych. Może to powodować odpływ środków z potencjalnie najlepszych projektów w kierunku zwiększania przepustowości i rozbudowy sieci dróg, zamiast poprawy standardów bezpieczeństwa na drogach o dużym ryzyku wypadków.
Dopuszczanie do ruchu i wykluczanie z ruchu pojazdów oraz nadawanie i odbieranie uprawnień kierowcom	*Pojazdy* Na koniec 2011 roku w Polsce było zarejestrowanych 24 mln pojazdów, z czego 18 mln stanowiły samochody osobowe.[46] W 2009 roku oszacowano średnik wiek pojazdu na 12-13 lat[47]. Samochody nowe i samochody używane importowane z innych Państw Członkowskich Unii Europejskiej spełniają wymagania przepisów, zgodnie z którymi pojazd musi być wyposażony w podstawowe urządzenia zapewniające bezpieczeństwo tj. pasy bezpieczeństwa, układ ABS i poduszki

[46] GUS (2011)
[47] Motor Transport Institute estimate

	powietrzne dla kierowcy. Nowsze modele mogą również być wyposażone w nowoczesne technologie takie jak np. elektroniczny program stabilizacji toru jazdy (ESP). Wysoki średni wiek samochodów w Polsce oznacza, że tego typu systemy występują w ograniczonym zakresie (Istnieje też potencjalny problem w zakresie bezpieczeństwa, jeżeli znaczna liczba samochodów z kierownicą po prawej stronie zostałaby przywieziona do Polski przez emigrantów wracających do kraju z Wielkiej Brytanii). Przemysłowy Instytut Motoryzacji (PIMOT) przeprowadza techniczne testy pojazdów do homologacji na podstawie dyrektyw UNECE i UE oraz bada konstrukcję pojazdów pod kątem bezpieczeństwa. Przepisy nie wymagają homologacji dla części zamiennych, a wyposażenie może być dodawane bez jakichkolwiek kontroli. Instytut Transportu Samochodowego oszacował, że ponad połowa części zamiennych i płynów eksploatacyjnych, takich jak płyn hamulcowy, może być niskiej jakości[48]. Stan techniczny pojazdów jest okresowo sprawdzany w stacjach diagnostycznych w ramach przeglądów technicznych, lecz kontrola Najwyższej Izby Kontroli (NIK) wykazała nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego typu jednostek[49]. Ponadto w Polsce użytkownicy zaniedbują stan pojazdu, zwłaszcza, jeżeli chodzi o usterki oświetlenia[50]. *Użytkownicy.* Szkolenie kierowców jest uregulowane prawem na szczeblu krajowym,[51] natomiast egzaminy dla kandydatów na kierowców są przeprowadzane przez Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego (WORD), które podlegają samorządom wojewódzkim. WORD-y odpowiadają również za egzaminowanie instruktorów prawa jazdy, a także szkolą nauczycieli wychowania komunikacyjnego, prowadzących zajęcia w szkołach. Szkoły nauki jazdy są natomiast podmiotami prowadzącym działalność gospodarczą. Przed przystąpieniem do egzaminu na prawo jazdy minimalna liczba godzin szkolenia praktycznego wynosi 30. Instruktor decyduje, kiedy dany kandydat jest gotowy do egzaminu i wystawia mu świadectwo gotowości przystąpienia do egzaminu. Ćwiczenie praktycznych umiejętności jazdy samochodem w obecności rodziców jest niedozwolone. W części teoretycznej egzaminu na prawo jazdy kandydat na kierowcę musi zdać test wielokrotnego wyboru, przy czym aby go zdać musi udzielić 75% poprawnych odpowiedzi. Część praktyczna egzaminu trwa 40 minut i polega na przejechaniu trasą, która pozwala na sprawdzenie wszystkich wymaganych umiejętności. Za pierwszym razem zdaje tylko 30% kandydatów na kierowcę. Nowy test komputerowy z wiedzy teoretycznej wszedł w życie pod koniec stycznia 2013 roku. W Polsce nie ma systemu stopniowego przyznawania uprawnień do kierowania pojazdem (uczący się, prawo jazdy tymczasowe, stałe prawo jazdy), który zmniejszałby ryzyko wypadku dzięki wprowadzeniu ograniczeń po zdaniu egzaminu na prawo jazdy takich jak zakaz prowadzenie samochodu w nocy, przewożenia pasażerów czy zerowy limit dla zawartości alkoholu we krwi[52]. Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego (WORD) również biorą udział

[48] Motor Transport Institute (2009)
[49] NIK (2011)
[50] NRSP (2013)
[51] Prawo o kierujących pojazdami, z dnia 5stycznia, 2011 (Dz.U. 2011 nr 30 poz. 151) z późniejszymi zmianami
[52] OECD (2006) (2)

	w różnych formach edukacji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego dla dzieci wspólnie ze strażą miejską i policją, a także w prezentacjach podczas imprez dla dorosłych dotyczących np. stosowania pasów bezpieczeństwa i skutków zderzeń.
Przestrzeganie norm bezpieczeństwa i kodeksu drogowego	Stosowanie pasów bezpieczeństwa, zarówno na przednich jak i na tylnych siedzeniach, jest obowiązkowe od 1991 roku, mimo że wskaźnik stosowania pasów bezpieczeństwa jest niższy niż w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej i wynosi: na przednich siedzeniach 78%, a na tylnych 47%[53]. Mimo że takie dane nie były zbierane systematycznie od 2008 roku, nieformalne obserwacje zespołu ekspertów sugerują, iż istnieje jeszcze możliwość ograniczenia wypadkowości poprzez lepsze egzekwowanie zapinania pasów (szczególnie na tylnych siedzeniach) jak i stosowanie fotelików do przewozu dzieci. Rozwijanie nadmiernej prędkości i niewystarczające egzekwowanie przestrzegania ograniczeń prędkości, które często są niedostosowane do charakteru i standardu użytkowanej drogi, szczególnie w terenie zabudowanym, powodują, że nadmierna prędkość jest czynnikiem powodującym 43% wypadków. Ponad 50% kierowców przekracza dozwoloną prędkość, przy czym wskaźnik ten rośnie do 85% w małych i średniej wielkości miastach[54]. To negatywne zjawisko zostało dostosowane i podkreślone w nowym programie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ustalono również, że będzie ono dodane do listy problemów wymagających priorytetowych działań. Planowane jest znaczne zwiększenie liczby lokalizacji automatycznych fotoradarów oraz znowelizowanie prawa w zakresie procedur egzekwowania mandatów za przekroczenie od kierowców. Zaproponowano również usprawnienia w zarządzaniu systemem nadzoru nad przestrzeganiem limitów prędkości. Prowadzenie samochodu po spożyciu alkoholu jest nadal problemem. W 2007 14% ofiar śmiertelnych zginęło w wypadkach z udziałem kierowców pod wpływem alkoholu. Egzekwowanie przestrzegania przepisów w tym zakresie jest niewystarczające, a liczba wniesionych oskarżeń jest niska. Mimo, że kary za prowadzenie samochodu pod wpływem alkoholu są wysokie, to często są one zawieszane, a przez to ich skuteczność, jako elementu odstraszania, jest ograniczona.
Usługi ratownictwa medycznego	Zarówno unijny numer alarmowy 112 jak i polski numer pogotowia ratunkowego 999 są stosowane w nagłych przypadkach, a dyspozytorzy koordynują otrzymane prośby o przysłanie karetki pogotowia. W Polsce istnieją dwie kategorie karetek pogotowia przy czym około 45% karetek oferuje zaawansowane leczenie przez wykwalifikowany personel medyczny. Brakuje efektywnej koordynacji działań między służbami ratunkowymi. Wozy strażackie, w przeciwieństwie do radiowozów policji, są dobrze wyposażone w sprzęt do ratownictwa medycznego. Wszpitalnych oddziałach ratunkowych, jak i na pozostałych oddziałach usługi ratownictwa medycznego nie są w wystarczającym stopniu

[53] World Bank (2011
[54] Gaca et al (2006)

	rozwinięte i brakuje w nich dobrego systemu segregacji medycznej (*fr. triage*)[55].
REZULTATY	
Koszty społeczne	Koszty społeczno-ekonomiczne wypadków drogowych w Polsce zostały oszacowane dla Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD) z uwzględnieniem kosztów medycznych, kosztów utraconej mocy produkcyjnej (utracona produkcja), kosztów uszkodzenia mienia, kosztów administracyjnych, lecz bez kosztów ludzkiego cierpienia spowodowanego wypadkami drogowymi. Szacuje się, że w 2011 roku koszty społeczne wypadków drogowych wyniosły około 20,1 mld złotych[56].
Ostateczne efekty w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – ofiary śmiertelne i ciężko ranni	Obecnie bazy danych są rozproszone i praktycznie niezintegrowane. Istniejący stan rzeczy podtrzymuje nadmierną orientację na czynniki behawioralne i przyczyny wypadków, a nie na przyczyny obrażeń i śmierci, ponieważ czynniki behawioralne odnotowywane są w bazie danych o wypadkach. Pozwalają one np. oszacować ile było ofiar śmiertelnych wypadków spowodowanych jazdą pod wpływem alkoholu. Niestety dane takie jak charakterystyka drogi, cechy pojazdu, itd. nie są gromadzone dla celów badawczych ani w celu poinformowania opinii publicznej. Brak koordynacji źródeł danych i ograniczenia w zbieraniu i wykorzystaniu danych o wypadkach oznacza, że szczególnie na szczeblach zarządzania poniżej krajowego słabe jest zrozumienie ryzyka wypadkowego, a także brak jest wiedzy o przyczynach i miejscach wypadków.
Pośrednie dane nt. bezpieczeństwa ruchu drogowego	Informacje o kluczowych wskaźnikach, takich jak zapinanie pasów bezpieczeństwa nie są już regularnie dostępne, ponieważ przerwano monitoring takich zachowań. Brak pośrednich danych nt. bezpieczeństwa oznacza, że nie ma możliwości monitorowania polityki oprócz ogólnej liczby ofiar w wypadkach, co oznacza, że danych wynikowych (rezultatów) nie można powiązać z poszczególnymi działaniami. EuroRAP sporządziła mapę ryzyka dla sieci dróg krajowych (patrz powyżej), lecz wyników nie wykorzystano, aby opracować program naprawczy dotyczący infrastruktury drogowej.
Wyniki Programu	Monitoring i ocena programów bezpieczeństwa są możliwe, ale w ograniczonym zakresie. Ocena postępu prac bazuje w dużej mierze na krajowych danych o wypadkach, natomiast dane przed- i po przeprowadzeniu działań nie są zbierane do celów monitoringu realizacji i oceny polityki. Aby poprawić istniejącą sytuację w tym zakresie konieczne jest regularne zbieranie danych wykorzystywanych do tworzenia szeregu wskaźników.

[55] World Bank (2011)
[56] Metodologia i wycena kosztów wypadków drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2011, Instytut badawczy Dróg i Mostów, Praca zespołowa pod kier. Mgr. Inż. Agaty Jaździk-Osmólskiej

5 ZALECENIA DOTYCZĄCE POPRAWY ZDOLNOŚCI INSTYTUCJI DO WYPEŁNIANIA FUNKCJI ZARZĄDCZYCH

Niniejsza część raportu jest oparta na Wytycznych Banku Światowego dotyczących przeprowadzania przeglądów potencjału zarządzania bezpieczeństwem drogowym,[57] które koncentrują się na zdolności instytucjonalnej do wykonywania niezbędnych funkcji zarządczych pozwalających zapewnić istotny postęp w bezpieczeństwie ruchu drogowego, zgodnie z zaleceniami *Światowego raportu o zapobieganiu obrażeniom w ruchu drogowym*[58].

Wytyczne te obejmują kluczowe elementy potrzebne do sprawnego wykonywania funkcji zarządczych, niezbędnych do osiągnięcia postępów w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zalecenia te przypisane są do kluczowych funkcji Zarządzania Instytucjonalnego, czyli:

- Koordynacji i promocji
- Ustawodawstwa
- Finansowania oraz alokacji zasobów
- Monitoringu, ewaluacji i badań

Zalecenia zostały podzielone na dwa etapy wdrożeniowe. *Etap Tworzenia* (zalecenia T1, 2...) zawiera zalecenia, których wprowadzenie ma charakter priorytetowy dla określenia podstawowych ram zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Ich ustalenie i wdrożenie zapewni osiągniecie odpowiedniego potencjału instytucjonalnego, kształtowanego dalej w *Etapie Rozwoju* (zalecenia R1, 2 ...).

Kolejne rozdziały 6 i 7 zawierają zalecenia dotyczące potencjału wdrożenia interwencji (działań), w celu osiągnięcia zarówno założonych celów nadrzędnych, jak również konkretnych efektów. Rozdział 8 prezentuje tabelę zawierającą wszystkie opisane zalecenia.

5.1 Orientacja na wyniki

5.1.1 Przywództwo polityczne

Cel: Osiągnięcie niezbędnego wysokiego poziomu poparcia politycznego oraz zapewnienie zasobów na realizację Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Etap tworzenia

Zalecenie T1:

a. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD) powinna być poddana restrukturyzacji, aby stała się ważnym podmiotem złożonym z polityków. Na jej czele, jako przewodniczący, powinien stać Premier, natomiast Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej powinien pełnić rolę Zastępcy Przewodniczącego. Taki układ zapewniłby najwyższy poziom wsparcia ze strony Rządu. Członkami Krajowej Rady powinni być odpowiedni Ministrowie, Marszałkowie Województw oraz Szef nowej Instytucji Wiodącej (patrz niżej).

[57] Bliss and Breen (2009)
[58] Peden, M. et al. [Editor] (2004)

b. Głównym celem działania Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KR BRD) powinna być realizacja Narodowego Programu Bezpieczeństwa, przy czym Rada powinna być ciałem zapewniającym wsparcie polityczne i nakreślającym kierunki działania;
c. Należy zachęcać do ponadpartyjnego poparcia działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez zachęcenie wszystkich liderów partii do podpisania się pod Narodowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
d. Należy utworzyć, składającą się z posłów, formalnie powołaną, parlamentarną, ponadpartyjną komisję zaangażowaną w działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Rola komisji polegałaby na doradzaniu Rządowi i pracy legislacyjnej, w zakresie spraw związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, które byłyby proponowane przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD);
e. Odpowiedni ministrowie powinni uzgodnić budżet z Krajową Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KR BRD), który za aprobatą Premiera, powinien być dedykowany wyłącznie działaniom na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Informacje o szczegółach wydatkowania budżetu powinny być jawne i monitorowane pod kątem realizacji uzgodnionych inicjatyw w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

5.1.2 Obowiązki Instytucji Wiodącej

Cel: Stworzenie Instytucji Wiodącej, która będzie posiadać potencjał do skutecznego kierowania, monitorowania i zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego

Zespół ds. przeglądu rozważył szereg wariantów utworzenia Instytucji Wiodącej, w tym m.in. umieszczenie Instytucji Wiodącej w strukturach Policji, w strukturach GDDKiA, oraz w strukturach Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Umiejscowienie Instytucji Wiodącej w strukturach Policji lub GDDKiA mogłoby spowodować zawężenie zakresu spraw, na których koncentrowałaby się taka instytucją przez urząd, w którym byłaby umiejscowiona. Nie byłoby to najlepsze rozwiązanie, biorąc pod uwagę to, że Instytucja Wiodąca powinna kierować i zarządzać działaniami w szerokim zakresie systemu bezpieczeństwa, uwzględniając wszystkie jego elementy. Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KR BRD), funkcjonujący w strukturach rządowych, mógłby stanowić silną i niezależną Instytucję Wiodącą. W tej chwili jednak brakuje mu formalnej władzy, zasobów, wiedzy i doświadczenia, jak również personelu.

Wydzielenie Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (SKRBRD) z Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i stworzenie niezależnej instytucji byłoby ważnym sygnałem płynącym z najwyższego poziomu administracji rządowej. Jednocześnie powinno się to wiązać z dalszym rozwojem organizacyjnym SKRBRD (z personelem zatrudnionym na czas określony i rozliczanym z efektów działań). Stanowiłoby to wsparcie dla realizacji nowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Ramka 2: Główne zadania Instytucji Wiodącej

Pierwsze zalecenie *Światowego raportu o zapobieganiu obrażeniom w ruchu drogowym* dotyczące ustalenie miejsca Instytucji Wiodącej w strukturach rządowych "podkreśla znaczenie odpowiedzialnego kierownictwa, które bazuje na przekazanych zgodnie z prawem kompetencjach dotyczących podejmowania decyzji, zarządzania zasobami i koordynowania działań wszystkich zaangażowanych sektorów w ramach kompetencji rządu. Instytucje Wiodące mogą mieć różne formy instytucjonalne, lecz mają typowe funkcje i potrzebne im są podobne zasoby. Instytucje Wiodące muszą mieć zapewnione odpowiednie finansowanie i być odpowiedzialne przed opinią publiczną za swoją działalność. Co więcej muszą brać aktywny udział i współpracować ze wszystkimi grupami społecznymi, które mogą przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach. Skuteczność ich działania znacznie wzrasta dzięki mocnemu i trwałemu poparciu politycznemu dla inicjatyw, które promują."

Zazwyczaj Instytucja Wiodąca jest odpowiedzialna za:

- **koordynację** działań w strukturach władzy, zarówno w płaszczyźnie poziomej jak i pionowej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym;
- **koordynację** współpracy partnerskiej między władzą publiczną a innymi interesariuszami: organizacjami zawodowymi, organizacjami pozarządowymi, sektorem prywatnym oraz zespołami i komisjami parlamentarnymi;
- zapewnienie spójnych i kompletnych **ram prawnych**;
- zapewnienie trwałych źródeł corocznego finansowania i stworzenie racjonalnych ram dla **alokacji nakładów**;
- ogólne **promowanie** strategii bezpieczeństwa ruchu drogowego wśród władz i w społeczeństwie;
- regularny, bieżący **monitoring i ocenę działań,** oraz przygotowywanie sprawozdań w tym zakresie na potrzeby rządu;
- strategiczne przywództwo w zakresie badań i transferu wiedzy.

Źródło: Bliss & Breen (2009)

Zalecenia dotyczące utworzenia Instytucji Wiodącej

Etap tworzenia

Zalecenie T2: Należy utworzyć Instytucję Wiodącą ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego, jako niezależny podmiot, niebędący częścią innej instytucji, oraz uruchomić niezbędne procesy prawne zapewniające jej potencjał (kadrowy, finansowy, odpowiedzialność, odpowiednie wpływy i kompetencje pozwalające zarządzać bezpieczeństwem ruchu drogowego na wszystkich szczeblach administracji publicznej), aby mogła skutecznie kierować, monitorować i zarządzać realizacją strategii bezpieczeństwa ruchu drogowego w całym kraju. W ramce tekstowej powyżej, wymieniono główne zadania Instytucji Wiodącej, natomiast więcej informacji szczegółowych można znaleźć w Załączniku 8.

Zalecenie T3: Instytucja Wiodąca powinna przejąć obecną rolę Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (SKRBRD), co zapewniłoby jej bliską współpracę z zrestrukturyzowaną Krajową Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD). Zapewniałaby wiedzę ekspercką oraz analizy oparte na rzetelnych informacjach i faktach, potrzebne do podejmowania decyzji na wysokim szczeblu. Konieczne jest zatrudnienie około 20 osób, żeby realizować wymagane funkcje początkowe, przy czym powinno ono wzrastać wraz z rozwojem działalności. Bank Światowy jest gotowy doradzać w zakresie stworzenia odpowiedniej struktury i dalszego rozwoju Instytucji Wiodącej.

Etap rozwoju

Zalecenie R1: Aby w pełni funkcjonować jako Instytucja Wiodąca ze wszystkimi kompetencjami niezbędnymi do realizacji polityki, monitoringu, zarządzania, prowadzenia badań i analiz, nowy podmiot powinien mieć odpowiednie podstawy prawne oraz konieczny jest znaczący rozwój potencjału kadrowego, fachowej wiedzy i budżetu. Szacunkowo, aby umożliwić pracę w pełnym zakresie, potrzebne będzie przynajmniej 50 pracowników.

Zalecenie R2: Instytucja Wiodąca powinna również mieć wszechstronną bazę danych o przyczynach i skutkach wypadków drogowych. Obserwatorium bezpieczeństwa drogowego, powinno mieć odpowiednie narzędzia i wiedzę, aby taką bazę danych przygotować i prowadzić, dlatego też wydaje się niezwykle istotnym, powołanie obserwatorium w ramach struktur Instytucji Wiodącej, tak aby miała ona swobodny dostęp do istotnych danych, służących kształtowaniu strategii bezpieczeństwa drogowego i pozwalających monitorować rezultaty prowadzonych działań. Może to wymagać przeniesienia pracowników naukowo-badawczych, analityków oraz specjalistów z istniejących instytucji badawczych. Instytut Transportu Samochodowego pracuje obecnie nad rozwojem Polskiego Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, ale jako potwierdzenie wspominanych obaw o dostęp do informacji, ma problemy z pozyskaniem dostępu do danych, będących w posiadaniu innych instytucji. Należy poddać rzetelnej i obiektywnej analizie możliwość przeniesienia funkcji tworzenia i zarządzania obserwatorium oraz odpowiednich osób z Instytutu do Instytucji Wiodącej, tak aby Instytucja Wiodąca posiadała niezbędne zaplecze analityczne, bez powielania pracy Instytutu.

Zalecenie R3: W momencie osiągnięcia wystarczającego potencjału, Instytucja Wiodąca powinna wziąć na siebie również zadanie doradztwa merytorycznego Parlamentarnej Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, na wniosek jej przewodniczącego.

5.1.3 Stworzenie podejścia ukierunkowanego na osiągnięcie wyników w całym kraju

Cel: Stworzenie ram organizacyjnych zorientowanych na wyniki do realizacji, koordynacji i monitoringu Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz wyznaczyć szczegółowe cele

Etap tworzenia

Zalecenie T4: Przy dalszym opracowywaniu Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, który oparty jest na odgórnie wyznaczonym celu, należy odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy istnieje pełne zrozumienie przyczyn zmian w ilości i strukturze wypadków w przeszłości np. czy zrozumiały jest wzrost liczby ofiar śmiertelnych w 2011 roku oraz spadek w 2012 roku, a także długofalowy trend?
- W jaki sposób ma być osiągnięty nadrzędny cel? O ile szacunkowo ma się zmniejszyć liczba ofiar wypadków w wyniku podjęcia różnych proponowanych działań?
- Czy opracowano jakiekolwiek prognozy, aby oszacować, jaka byłaby prawdopodobna liczba ofiar w 2020 roku przy obecnych trendach i w efekcie ocenić ilu ofiar wypadków powinno się uniknąć przy wykorzystaniu działań w ramach nowej polityki?
- Jaki budżet zostanie udostępniony na cele bezpieczeństwa ruchu drogowego i w jaki sposób będzie alokowany?
- Czy Wojewódzkim Radom (WRBRD) zostanie powierzone zadanie opracowania regionalnych celów zgodnych z ogólnokrajowym celem?

Zalecenie T5: Instytucje partnerskie muszą wziąć na siebie odpowiedzialność za zarządzanie efektami końcowymi w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz współpracować z Instytucją Wiodącą w monitorowaniu wyników. Ustalenia w zakresie podziału ról w zarządzaniu bezpieczeństwem ruchu drogowego powinny być zweryfikowane w oparciu o międzynarodową dobrą praktyką.

Zalecenie T6: Należy lepiej zrozumieć, jaki jest wpływ różnych elementów Programu na zmniejszenie liczby ofiar wypadków oraz określić wpływ zarządzania na osiągane wyniki. Potrzebne będzie przydzielenie uprawnień do podejmowania działań, monitoringu oraz weryfikacji działań, jeśli docelowa redukcja liczby ofiar nie zostanie osiągnięta. Istnieją dwa główne podejścia pozwalające szybko osiągnąć znaczący postęp w zmniejszeniu ilości ofiar wypadków drogowych: duży wzrost wydatków na modernizację infrastruktury, aby stała się bardziej „wybaczająca" lub radykalne egzekwowanie przestrzegania ograniczeń prędkości, aby zredukować liczbę ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych spowodowanych nadmierna prędkością. Zagadnienia te zostały omówione szerzej w rozdziale 6 niniejszego dokumentu.

Zalecenie T7: Procedury działania rządu muszą być wystarczająco elastyczne i przemyślane, aby pozwolić na wdrożenie istotnych zmian w polityce bezpieczeństwa drogowego w ciągu kilku miesięcy oraz zwiększyć zdolności dostosowania systemu do niezbędnych zmian. Instytucja Wiodąca powinna opracować listę możliwych zmian w polityce zarządzania bezpieczeństwem drogowym i wymagać od wszystkich instytucji partnerskich, aby zweryfikowały swoje procedury działania, tak by wszystkie przewidywane zmiany wynikające z Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego były możliwe do wdrożenia.

Etap rozwoju

Zalecenie R4: Instytucje powinny przedstawić szacunkowe harmonogramy wdrożenia i zacząć usprawniać nieelastyczne procedury w przypadku, gdy przewidywany czas wdrożenia jest zbyt długi.

Zalecenie R5: Niezbędne są rygorystyczne wymogi, aby we wszystkich instytucjach realizujących działania w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego, decyzje oparte były na faktach i dowodach naukowych:

a. Należy rozważyć stosowanie analizy relacji kosztów do korzyści przy wyborze programów i projektów z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.
b. Taka analiza będzie wymagała rzetelnego oszacowania kosztów wypadków drogowych, co jest już wykonywane i powinno być wspierane.

Zalecenie R6: W strukturach rządowych, zajmujących się bezpieczeństwem ruchu drogowego, należy stworzyć kulturę pracy opartą na wynikach, przy czym Instytucja Wiodąca powinna być liderem w rozpowszechnianiu informacji i doświadczeń opartych na faktach i dowodów badawczych w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

5.1.3.1 Potencjał kadrowy i szkolenia

Zalecenie R7: Istnieje potrzeba budowania potencjału kadrowego i transferu wiedzy. Zalecane jest przeprowadzenie formalnych szkoleń na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego we wszystkich właściwych strukturach administracji. Cele szkoleń są

następujące: aktualizacja wiedzy technicznej[59], zapewnienie potencjału kontrolnego oraz przekazanie umiejętności z zakresu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Obecnie istnieje szereg formalnych kursów dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego (np. Uniwersytet w Delft w Holandii lub Uniwersytet Monash w Australii), dodatkowo przez wiele uczelni, w tym przez uczelnie polskie oferowane są kursy na temat badań w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

5.2 Koordynacja działań i promocja

Cel: Zwiększenie zakresu współpracy wielosektorowej

5.2.1 Instytucje partnerskie w rządzie

W Rozdziale 4 opisano instytucje partnerskie w rządzie, które mają fundamentalne znaczenie dla realizacji programu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce.

Etap tworzenia

Zalecenie T8: Instytucja Wiodąca powinna zapewnić przywództwo i zarządzanie w konsultacji z instytucjami partnerskimi, aby zwiększyć tym samym zakres współpracy wielosektorowej, koordynacji i zaufania wewnątrz i pomiędzy partnerskimi organami administracji rządowej zajmującymi się realizacją programu. Cel ten powinien być osiągnięty poprzez:

- Przydzielanie instytucjom partnerskim jasno określonych zadań. Pozwoli to uniknąć ich dublowania.. Instytucja Wiodąca powinna dopilnować, aby wszystkie wymagane działania były jasno odzwierciedlone w zakresie odpowiedzialności danej instytucji.
- Przypisanie odpowiedzialności za rezultaty i realizację zadań
- Ustanowienie wiążących i precyzyjnych, kluczowych wskaźników efektywności, które będą wykorzystywane do oceny realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego przez każdą instytucję;
- Ustalenie celów działań i monitoring realizacji tych celów;
- Przedkładanie sprawozdań z wynikami monitorowania do różnych instytucji publicznych (np. Sejmu, Rządu) wraz z zaleceniami działań korygujących niezbędnych, aby zapewnić realizację Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Etap rozwoju

Zalecenie R8: Obowiązki i zadania instytucji partnerskich związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego powinny być lepiej opisane w Ustawie Prawo o Ruchu Drogowym, a szefowie odpowiednich instytucji powinni być rozliczani z efektów działań w tym zakresie.

5.2.2 Powiązania oraz współpraca między administracją rządową i władzami samorządowymi

Władze samorządowe są głównymi instytucjami partnerskimi, bez których Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego ma niewielką szansę na pomyślną realizację. W gestii władz samorządowych jest 95% dróg w Polsce, na których ma miejsce ponad 50% wypadków z ofiarami śmiertelnymi. Dlatego też, jeżeli cel nadrzędny ma być osiągnięty do

[59] GDDKiA podejmuje już działania, które mają zapewnić zatrudnionej kadrze inżynierskiej dostęp do najlepszej międzynarodowej wiedzy, m.in. dzięki wymianie wiedzy podczas międzynarodowych konferencji .

2020 roku, należy znacząco poprawić bezpieczeństwo na drogach podlegających władzom samorządowym.

Cel: Zwiększenie możliwości władz samorządowych włączenia się w osiągnięcie krajowego celu ogólnego

Etap tworzenia

Zalecenie T9: Jeżeli cel Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego ma być osiągnięty należy stymulować władze samorządowe do podjęcia efektywnych działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Powinna ona obejmować pomoc władzom samorządowym w wyznaczeniu i realizacji ambitnych celów w tym zakresie, zgodnych z celami Narodowego Programu.

Zalecenie T10: Wojewódzkie Rady (WRBRD) powinny być wspierane przez **własne** sekretariaty wykonawcze oraz komórki badawcze. Na szczeblu powiatu Rady BRD powinny mieć analogiczne funkcje w zakresie zarządzania i koordynacji działań lokalnych.

Etap rozwoju

Zalecenie R9: Władze samorządowe powinny zobowiązać się do stosowania tych samych procesów zarządzania i kierowania, co instytucje partnerskie w strukturach rządowych. Instytucja Wiodąca (po zasięgnięciu opinii władz samorządowych) zapewniałaby przywództwo i zarządzała instytucjami samorządowymi zajmującymi się bezpieczeństwem ruchu drogowego poprzez:

a. przydział instytucjom partnerskim jasno określonych zadań, dzięki czemu będzie można uniknąć dublowania realizacji zadań oraz zapewnić, aby wszystkie wymagane działania były jasno określone w obowiązkach danej instytucji;
b. wyważenie pomiędzy niezależnością władz samorządowych a potrzebą podejmowania spójnych, efektywnych i wydajnych działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego przez wszystkie administracje drogowe.
c. przypisanie odpowiedzialności wobec przełożonych za efekty i za realizację zadań;
d. ustanowienie wiążących i precyzyjnych kluczowych wskaźników efektywności, które będą stosowane do oceny realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego przez każdą instytucję;
e. ustalenie celów działań i monitoring realizacji tych celów;
f. dostarczanie sprawozdań z wynikami monitoringu do odpowiednich instytucji wraz z zaleceniami działań korygujących niezbędnych, aby zapewnić realizację Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Zalecenie R10: Niezbędne jest zwiększenie potencjału władz samorządowych, który pozwoli poprawić ich umiejętności i kompetencje w zakresie zarządzania i realizacji działań w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Może to nastąpić poprzez: zmiany struktury, usprawnienie zarządzania, szkolenie personelu, transfer wiedzy na drodze wymiany doświadczeń, a także w ramach konferencji i spotkań.

5.2.3 Pozostali interesariusze w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Organizacje pozarządowe, media, sektor prywatny oraz szeroko rozumiana opinia publiczna mają duże znaczenie dla pomyślnej realizacji programu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Również firmy i przemysł, a zwłaszcza producenci pojazdów i przewoźnicy znacznych ilości

ładunków i pasażerów w transporcie kołowym oraz podmioty wykorzystujące drogi w inny sposób odgrywają ważną rolę w bezpieczeństwie ruchu drogowego.

Cel: Zwiększenie roli społeczeństwa obywatelskiego w wywyoływaniu potrzeby bezpieczeństwa ruchu drogowego

Etap tworzenia

Zalecenie T11: Zaangażowanie sektora organizacji pozarządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego w promowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego i jego zrozumienie. Organizacje pozarządowe, zamiast pełnić funkcje, które leżą w gestii organów administracji, powinny zwiększyć swój wkład w poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez popieranie działań władz publicznych w tym zakresie.

Zalecenie T12: Opracowanie efektywnej i systematycznej strategii komunikacyjnej, by zwrócić uwagę społeczeństwa i promować bezpieczeństwo ruchu drogowego. Strategia komunikacyjna powinna zawierać koordynację komunikatów oraz promocji także w województwach, w celu uniknięcia powielania działań i zwiększenia ich efektywności. Powinna ona być kierowana przede wszystkim do grup najwyższego ryzyka, między innymi młodych kierowców płci męskiej.

Zalecenie T13: Media mają kluczową rolę do odegrania w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, a rząd oraz inne instytucje zajmujące się bezpieczeństwem ruchu drogowego, a w szczególności Instytucja Wiodąca, powinny traktować media jak potencjalnych partnerów i nawiązywać z nimi bliższą współpracę partnerską. Efektywne wykorzystanie mediów może być samo w sobie istotnym działaniem i potężnym narzędziem promowania bezpieczeństwa ruchu drogowego. W tym zakresie powinny być podejmowane następujące działania:

a. W czasie dyskusji i spotkań informacyjnych z dziennikarzami powinna być przedstawiona solidna baza dowodów badawczych w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego;
b. Prezentacje wyników badań takich jak: analizy danych wypadkowych, skala zjawiska jeżdżenia z nadmierną prędkością, stosowanie pasów bezpieczeństwa i postawy społeczne;
c. Zwiększony udział mediów komercyjnych w przekazach dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Etap rozwoju

Zalecenie R11: Bezpieczeństwo ruchu drogowego zwiększy się, jeśli wzrośnie udział organizacji pozarządowych, polityków oraz komentatorów politycznych zachęcających do ponadpartyjnego poparcia parlamentarnego oraz zaangażowania na rzecz poprawy bezpieczeństwa.

Zalecenie R12: Rząd powinien wzmocnić współpracę partnerską na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego z przemysłem, firmami i przedsiębiorcami. Dodatkowo warto nagradzać działania na rzecz bezpieczeństwa poprzez stosowanie polityk, które uwzględniają wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, jako jeden z czynników branych pod uwagę przy przetargach w ramach zamówień publicznych.

Zalecenie R13: Od pracodawców z sektora prywatnego powinno się wymagać uwzględnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, jako elementu bezpieczeństwa pracy. Przedsiębiorcy powinni poczuwać się do obowiązku ochrony pracowników prowadzących pojazdy w ramach swoich obowiązków zawodowych.

5.3 Ustawodawstwo

Instytucje rządowe potwierdzają potrzebę lepszej koordynacji i współpracy, co częściowo będzie wymagało większych kompetencji w zakresie zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego.

Cel: zagwarantowanie, że zostanie opracowany i zrealizowany niezbędny program legislacyjny

Etap tworzenia

Zalecenie T14: Utworzenie, podlegającej Instytucji Wiodącej, wielosektorowej grupy roboczej, na wysokim szczeblu, ds. legislacji, w celu weryfikowania i doradzenia w sprawach legislacyjnych i regulacyjnych.

Zalecenie T15: Zapewnienie Instytucji Wiodącej niezbędnych kompetencji i potencjału do wspierania, monitorowania i raportowania sytuacji w zakresie partnerstwa z innymi instytucjami, poprzez opracowanie niezbędnych przepisów prawnych.

Etap rozwoju

Zalecenie R14: Wzmocnienie koordynacji**,** odpowiedzialności i motywacji w układzie pionowym i poziomym w ramach instytucji publicznych poprzez wprowadzenie, jasno określonych celów działania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, do umów zatrudnienia szefów i członków władz właściwych instytucji.

5.4 Finansowanie oraz alokacja zasobów

Cel: Znaczne zwiększenie finansowania przeznaczonego wyłącznie na potrzeby bezpieczeństwa ruchu drogowego, na wszystkich szczeblach władzy pozwalającego osiągnąć cel 50% redukcji liczby ofiar śmiertelnych w okresie do 2020 roku.

Niniejszy Przegląd nie obejmuje oszacowania środków finansowych potrzebnych do osiągnięcia zamierzonych wyników. Sekretariat KRBRD przygotowuje Plan Wdrożenia Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2014-2020, który powinien zawierać informacje dotyczące kosztów planowanych działań. W procesie tym uczestniczy również zespół tworzący niniejszy raport. Poniższe zalecenia koncentrują się na ogólnych zagadnieniach związanych z alokacją zasobów oraz zwiększeniem finansowania.

Etap tworzenia

Zalecenie T16: Powinny zostać rozpoczęte prace nad opracowaniem krajowych ram finansowania bezpieczeństwa ruchu drogowego, opartych na analizach relacji kosztów do korzyści, które byłby stosowane przez wszystkie instytucje do ustalania hierarchii ważności wydatków w tym zakresie.

Zalecenie T17: Należy opracować analizy kosztów i korzyści dla działań objętych Narodowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, aby pokazać z jednej strony potrzebne zasoby, a z drugiej korzyści, jakie mają być osiągnięte. Celem jest ustalenie hierarchii ważności działań, które w najbardziej efektywny ekonomicznie sposób pozwolą osiągnąć cele ogólne. W szczególności należy oszacować wielkość zasobów potrzebnych na realizację dużych programów modernizacji infrastruktury oraz na działania związane z ograniczaniem prędkość pojazdów. (patrz Punkt 6 poniżej)

Zalecenie T18: Przychody z urządzeń do pomiaru prędkości powinny być przeznaczone na działania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Mimo że przychody z tych urządzeń nie są wystarczające, mogłyby być pomocne w finansowaniu bezpieczeństwa ruchu drogowego i położyłyby kres oskarżeniom opinii publicznej i mediów, że fotoradary są stosowane, jako dodatkowe źródło dochodów budżetowych. Minister Transportu ogłosił już, że rząd przyjął taką politykę.

Etap rozwoju

Zalecenie R15: Bardzo ważne jest przeznaczenie przez rząd znaczących nakładów na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Analiza twardych danych ekonomicznych dotyczących kosztów wypadków drogowych w Polsce jest ważnym elementem przy podejmowaniu decyzji o finansowaniu. Zastosowanie podejścia opartego na bezpiecznym systemie oznacza, że bezpieczeństwo ruchu drogowego musiałoby uzyskać wyższy priorytet przy podziale środków finansowych.

Zalecenie R16: Instytucja Wiodąca będzie musiała monitorować wydatki na bezpieczeństwo ruchu drogowego innych instytucji, aby zagwarantować, że środki są faktycznie wydawane na działania bezpośrednio poprawiające bezpieczeństwo ruchu drogowego, a nie na inne pokrewne prace związane np. z infrastrukturą drogową. Do wyboru i zatwierdzania zadań zaleca się stosowanie analizy kosztów i korzyści.

Zalecenie R17: Finansowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego musi być trwałe, i oprócz wspomnianego wcześniej rozwiązania o charakterze podatkowym oraz przychodów z fotoradarów należy rozważyć inne źródła finansowania takie jak m.in. opłatę na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego nałożoną na ubezpieczenia, podatki od paliw oraz opłaty za wydawanie praw jazdy i czy rejestrację pojazdów.

Zalecenie R18: Władze samorządowe muszą zwiększyć zasoby**,** które alokują na bezpieczeństwo ruchu drogowego poprzez:

a. Przyjęcie większej odpowiedzialności za zabitych i rannych na drogach lokalnych, co będzie powodować większe zapotrzebowanie na rzeczywiste działania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego;
b. Finansowanie w oparciu o wyniki i finansowanie projektowe w z budżetu centralnego (w tej kategorii może być również finansowanie pozyskiwane ze źródeł międzynarodowych, lecz środki ze szczebla centralnego muszą być zapewnione nawet bez tego typu źródeł finansowania);
c. Określony procent budżetów powinien być przeznaczany na rzeczywiste działania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego wybrane na podstawie relacji kosztów do korzyści;
d. Przeznaczenie wszystkich przychodów z fotoradarów, zarządzanych przez władze samorządowe, na działania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego

(w połączeniu z dalszym rozwojem programów nadzoru nad prędkością skutecznie ograniczających problem przekraczania dozwolonej prędkości przez kierowców).

Zalecenie R19: Źródło finansowania oraz wydatki Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego (WORD) na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego mogłyby być zoptymalizowane poprzez:

a. Podwyższenie opłaty za egzamin na prawo jazdy. To rozwiązanie wiąże się z dwoma korzyściami: Po pierwsze zwiększa motywację kandydatów na kierowców, aby odbyć wystarczającą liczbę jazd przed podejściem do egzaminu, a po drugie zapewnia większe przychody do wykorzystania na cele bezpieczeństwa ruchu drogowego.
b. Systematyczne zarządzanie wydatkowanymi funduszami w oparciu o osiągane efekty, w ramach spójnej dla całego kraju polityki w zakresie wydatkowania funduszy.
c. Weryfikację bieżących działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz możliwości instytucjonalnych WORD oraz opracowanie programów bezpieczeństwa ruchu drogowego tak, aby były zgodne z priorytetami i dobrymi praktykami.
d. Rozważenie lepszej koordynacji działań WORD w każdym Województwie i zwiększenie efektywność ich działań.

Zalecenie R20: Należy zweryfikować działania współfinansowane z programów unijnych**,** aby zapewnić większe korzyści dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprzez skoncentrowanie ich na remontach dróg o wysokich wskaźnikach wypadkowości oraz zapewnienie, że nowa infrastruktura drogowa jest bezpieczna (z barierami na poboczach, z barierami rozdzielającymi pasy ruchu oraz ograniczeniami prędkości ustalonymi zgodnie z zasadami bezpiecznego systemu).

5.5 Monitoring, ocena i badania

Cel: Stworzenie niezbędnych systemów zbierania i analizy danych, aby można było dostarczać mocnych dowodów badawczych na potrzeby opracowywania polityki, monitoringu i oceny działań.

Etap tworzenia

Zalecenie T19: Należy utworzyć wielosektorową grupę roboczą ds. danych, której zadaniem będzie nadzór nad rozwojem systemów zbierania i przetwarzania danych. Załącznik 5 zawiera propozycje usprawnień bazy danych o wypadkach.

Zalecenie T20: Należy opracować wielosektorową, wielodyscyplinarną strategię badawczą, aby zmaksymalizować jej wpływ na polityką sektorową i decyzję strategiczne. Przy rozważaniu, jakiego typu badania są potrzebne, pomocna może być analiza podobieństw ogólnych problemów bezpieczeństwa ruchu drogowego spotykanych w różnych krajach. Prace nad wdrożeniem tego zalecenia zostały już rozpoczęte.

Zalecenie T21: Efekty działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego często nie są oceniane, co w efekcie może powodować powielanie nieskutecznych rozwiązań. Z drugiej strony sukcesy mogą być niedocenione, gdy ocena efektów działań nie została wykonana może to skutkować brakiem argumentów w przypadku nieuzasadnionych ataków. Ewaluacja wyników powinna stanowić integralną część projektów i programów dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. Od samego początku projektu należy też gromadzić potrzebne w tym celu dane.

Etap rozwoju

Zalecenie R21: W przypadku programów, których celem jest zmiana zachowań kierowców brakuje pośrednich danych wynikowych, pozwalających ocenić skalę problemów i efekty prowadzonych działań. Potrzebny jest systematyczny proces zbierania porównywalnych danych, w celu ustalenia: jaki jest poziom przekroczeń prędkości we wszystkich rodzajach stref ograniczeń i różnych rodzajach dróg, ilu kierowców jeździ pod wpływem alkoholu, czy stosowane są pasy bezpieczeństwa, foteliki dziecięce, kaski rowerowe i motocyklowe oraz jaka część wszystkich pojazdów w Polsce posiada w ocenie EuroNCAP 4 lub 5 gwiazdek.

Zalecenie R22: W Polsce funkcjonuje czternaście państwowych instytutów badawczych, prowadzących badania w różnych dziedzinach związanych z bezpieczeństwem. Oprócz tego badania prowadzone są także na uczelniach technicznych. Przegląd działalności instytucji badawczych dotyczący wartości merytorycznej prowadzonych badań oraz obecnych relacji między partnerami, które ograniczają konkurencję w pracach badawczych, powinien wpłynąć korzystnie na jakość badań. Należy zachęcać do rozwijania fachowej wiedzy badawczej w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego w ośrodkach doskonałości (*ang. centers of excellence*).

Zalecenie R23: Dostępne dla wszystkich, doroczne, wielodyscyplinarne krajowe konferencje dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego powinny zawierać przegląd wyników dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego za ostatni rok. Spotkania te pozwoliłyby na analizę wyników, prezentowaną przez niezależnych ekspertów, pracowników naukowo-badawczych i audytorów, oraz na podzielenie się informacjami zarówno na temat sukcesów jak i porażek. Należy zachęcać media do licznego uczestnictwa w konferencjach, aby dzięki nim zwiększyć wiedzę i poparcie opinii publicznej oraz odpowiedzialność rządu za istniejącą sytuację.

6 ZALECENIA DOTYCZĄCE POPRAWY ZDOLNOŚCI DO PROWADZENIA DZIAŁAŃ (INTERWENCJI)

6.1 Sieć drogowa

Modernizacja infrastruktury drogowej jest kosztowna, lecz znaczenie tego krytycznego składnika bezpieczeństwa ruchu drogowego powinno być podkreślone w ramach bezpiecznego systemu. Kraje, które odniosły największe sukcesy w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego, najwięcej osiągnęły poprzez zwiększenie bezpieczeństwa infrastruktury drogowej. W szczególności skoncentrowały swoją uwagę na zapobieganiu powstawaniu obrażeń (nie wypadków) w sytuacjach, gdy pojazdy zjeżdżają z jezdni. Uwaga nie koncentrowała się na nawierzchni dróg, ani instruktażu dla kierowców. Patrząc na strukturę ofiar wypadków drogowych w Polsce, gdzie zdecydowana większość wypadków śmiertelnych występuje na drogach jednojezdniowych, które mają po jednym pasie ruchu w każdą stronę, można zaryzykować twierdzenie, że takie podejście będzie również skuteczne w Polsce. Program taki będzie kosztowny, a co za tym idzie będzie wymagał znacznego zwiększenia nakładów. Z tego względu trzeba go rozłożyć na etapy i połączyć z programem nadzoru nad prędkością, co obniży zagrożenie na drogach o wysokim poziomie ryzyka (patrz rozdział dotyczący zarządzania prędkością poniżej). Bardziej szczegółowe zalecenia na ten temat można znaleźć w Załączniku 9.

Cel: zapewnienie dużego udziału infrastruktury w osiąganiu celu przy pomocy efektywnego kosztowo programu modernizacji infrastruktury

Etap tworzenia

Zalecenie T22: Należy wyznaczyć odcinki dróg o wysokim ryzyku, na których istnieje potencjał znacznej redukcji liczby ofiar. Szczególna uwaga powinna być poświęcona miejscom będącym dużym zagrożeniem dla pieszych. Powinno to pomóc w osiągnięciu celu ogólnego i oszacowaniu kosztów programu modernizacji infrastruktury pod kątem bezpieczeństwa.

Zalecenie T23: Należy przejrzeć wyniki ostatniego mapowania ryzyka w ramach EuroRAP na drogach krajowych i opracować program eliminujący odcinki dróg o bardzo dużym ryzyku.

Etap rozwoju

Zalecenie R24: Należy zapewnić finansowanie wdrażania, rozłożonych na etapy, projektów infrastrukturalnych, uwzględniających rozwiązania dotyczące ruchu pieszych i ograniczające nadmierną prędkość, które przyczynią się bezpośrednio do realizacji celu ogólnego.

Zalecenie R25: Należy przeprowadzić pełną inspekcję dróg w oparciu o EuroRAP, aby uzupełnić istniejącą mapę ryzyka dla dróg krajowych w oparciu o najnowszą metodologię przyznawania ocen w postaci gwizdek *(ang. Star Ratings)* na podstawie cech drogi oraz opracować program wdrożenia zaleceń w zakresie modernizacji infrastruktury pod kątem bezpieczeństwa.

Debata czy właściwy będzie jeden zestaw norm i standardów dla wszystkich dróg, począwszy od dróg krajowych, a skończywszy na drogach gminnych nadal trwa. Wśród zalet takiego podejścia wymienia się jednolitość rozwiązań z punktu widzenia kierowców

i normalizację rozwiązań o udowodnionej skuteczności. Za podstawową wadę uznaje się trudność z uwzględnianiem dróg samorządowych o niższych standardach technicznych i limitach prędkościach. Władze samorządowe twierdzą, że są zmuszone ignorować standardy techniczne.

Zalecenie R26: Co do zasady zaleca się utrzymanie jednolitego zestawu standardów technicznych. Obawy władz samorządowych należy jednak wziąć pod uwagę. Można to zrobić w następujących sposób:

a. Zwiększyć wrażliwość na rozwiązania dotyczące dróg o niskim standardzie (niskich prędkościach), o dużym natężeniu ruchu pieszych, oraz takich gdzie występują inne specyficzne sytuacje drogowe;
b. Konsultacje standardów technicznych pomiędzy GDDKiA i wszystkimi szczeblami władz samorządowych. (GDDKiA zobowiązała się przeprowadzić konsultacje z władzami samorządowymi).

Zalecenie R27: Należy dokonać przeglądu i weryfikacji polityki planowania przestrzennego z uwzględnieniem wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, szczególnie w związku z koniecznością zapewnienia bezpiecznego ruchu pieszych i ruchu pojazdów na terenach zabudowanych. Trzeba zagwarantować, aby na każdym poziomie podejmowania decyzji o zagospodarowaniu przestrzennym terenów brane było pod uwagę bezpieczeństwo pieszych, szczególnie w terenach miejskich w pobliżu szkół, sklepów czy ośrodków zdrowia.

6.2 Kontrola prędkości

Prawie połowa polskich kierowców przekracza ograniczenia prędkości, a nadmierna prędkość lub brak dostosowania prędkości do panujących warunków na drodze jest przyczyną jednej trzeciej wypadków z ofiarami śmiertelnymi. Potrzeba nadzoru nad prędkością jest słusznie podkreślona w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Korzyści bezpieczeństwa ruchu drogowego wynikające ze stosowania fotoradarów i innych urządzeń do pomiaru prędkości są niezaprzeczalne (patrz wcześniejsze fragmenty i odniesienia do dowodów). Lepszy nadzór nad prędkością uzyskany za pomocą zmniejszenia limitów prędkości i egzekwowania ich przestrzegania, przyniesie duże i bardzo szybkie korzyści dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i będzie stanowić uzupełnienie programu modernizacji infrastruktury. Dodatkowe zalecenia, odnośnie szczegółowej kontroli prędkości, przedstawiono w Załączniku 9.

Etap tworzenia

Zalecenie T24: Należy dokonać przeglądu ograniczeń prędkości i prędkości podróżnych oraz sporządzić program systematycznego obniżania prędkości w odpowiednich miejscach, w połączeniu z nadzorem nad prędkością. Doprowadzi to do zmniejszenia prędkości podróżnych, zgodnie z charakterem drogi, jej parametrami i w oparciu o dobre praktyki międzynarodowe.

Zalecenie T25: Należy przeprowadzić publiczne konsultacje oraz szeroko poinformować o propozycjach nadzoru nad prędkością. Podanie informacji o ryzyku związanym z nadmierną prędkością, kryteriów wykorzystywanych do decyzji o ograniczeniach prędkości, lokalizacji fotoradarów i przewidywanych korzyści pozwoli uzyskać jak najszersze poparcie opinii publicznej i mediów.

Zalecenie T26: Należy rozpocząć wdrażanie programu obniżania limitów prędkości oraz zwiększenia nadzoru nad prędkością w miejscach wysokiego ryzyka wystąpienia wypadków spowodowanych nadmierną prędkością, aby móc wykazać się szybkimi pozytywnymi efektami. Trzeba przy tym zwracać szczególną uwagę na wprowadzanie ograniczeń prędkości i nadzór w miejscach o szczególnej aktywności pieszych.

Etap rozwoju

Zalecenie R28: Należy w pełni wdrożyć program nadzoru nad prędkością na drogach krajowych. Samorządy niechętnie instalują fotoradary ze względów politycznych. Obawy o utratę popularności wśród lokalnych wyborców wygrywają z argumentem ochrony życia ludzkiego i unikaniem obrażeń.

Zalecenie R29: Powszechmość i skuteczność nadzoru nad przestrzeganiem ograniczeń prędkości ma podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach zarządzanych przez wszystkie szczeble władzy. Należy zachęcać do stosowania fotoradarów i innych urządzeń do pomiaru prędkości na większą skalę na każdym szczeblu władzy w tym m.in. poprzez:

a. Lepsze nagłaśnianie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy prędkością i wypadkami;
b. Lepsze nagłaśnianie kosztów wypadków spowodowanych nadmierną prędkością;
c. Przyjęcie odpowiedzialności za bezpieczeństwo ruchu drogowego przez władze samorządowe;
d. Zapewnienie finansowania w pod warunkiem doboru właściwych działań i osiąganych efektów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego;
e. Przeznaczanie funduszy zebranych z wideorejestratorów na działania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego na wszystkich szczeblach władzy publicznej;

Centralna administracja rządowa powinna współpracować z władzami samorządowymi na terenach, gdzie nie są stosowane fotoradary, by przekonywać samorządy o ich korzyściach dla bezpieczeństwa drogowego. W ostateczności można pokusić się też o szeroko nagłaśniane instalacje nowych wideorejestratorów na drogach samorządowych, finansowane przez władze centralne. W takim przypadku przychody z mandatów powinny zasilać krajowy, rządowy program bezpieczeństwa ruchu drogowego. Efektem takich działań byłaby obecność fotoradarów na terenie podlegającym władzom lokalnym, ale przychody z mandatów nie byłyby wykorzystywane na lokalne potrzeby związane z bezpieczeństwem drogowym.

6.3 Użytkownicy dróg

Egzekwowanie przestrzegania przepisów wraz z towarzyszącymi publicznymi kampaniami wspierającymi takie działania jest kluczowym czynnikiem wpływającym na pomyślną zmianę zachowań. Zobowiązanie dotyczące zwiększenia zatrudnienia w Policji Drogowej tak, aby stanowiła 10% ogólnego zatrudnienia w Policji wpłynie na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Policja na różnych szczeblach donosi o postępach w realizacji tego celu. Nadal jednak słychać opinie osób zaniepokojonych, że w Policji zdarza się korupcja, która może wywoływać wśród opinii publicznej poczucie, że można uniknąć płacenia mandatów. Taki społeczny odbiór szkodzi bezpieczeństwu ruchu drogowego. Kara jedynie wtedy działa i odstrasza przed popełnianiem wykroczeń, gdy jest postrzegana jako nieunikniona. Dodatkowe szczegółowe zalecenia na ten temat znajdują się w Załączniku nr 9.

Etap tworzenia

Zalecenie T27: Należy opracować strategię komunikacyjną i poinformować opinię publiczną, aby zwiększyć świadomość ryzyka oraz zmaksymalizować korzyści płynące z odstraszającego charakteru kar. Równocześnie powinno się zwiększyć nadzór nad egzekwowaniem przestrzegania przepisów, koncentrując się na ograniczonej liczbie rodzajów niebezpiecznych zachowań.

Zalecenie T28: Planowanemu wzrostowi zatrudnienia w Policji Drogowej powinno towarzyszyć**:**

- Alokowanie konkretnych dodatkowych zasobów w tym pojazdów, urządzeń do egzekwowania przestrzegania limitów prędkości oraz pełne wyposażenie w alkomaty i narkotestery, umożliwiające prowadzenie regularnych kontroli kierowców
- Energiczne ściganie i walka z korupcją.
- Monitoring i analiza ilości wydawanych mandatów mogą być także pomocne.

Etap rozwoju

Nawet w programach mających na celu zmianę zachowań kierowców pojawiają się poważne problemy, w tym m.in.:

a. Brak działań podejmowanych na podstawie faktów, preferowane są wybory emocjonalnie i wydatki wygodne ze względów politycznych;
b. Bezpodstawna wiara, że wyłącznie edukacja zagwarantuje zmianę ugruntowanych zachowań osób dorosłych i dorastających[60];
c. Nieskoordynowane programy edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego prowadzone przez wiele instytucji (patrz Rozdział 4);
d. Uwaga zbytnio skoncentrowana na małych dzieciach zamiast na tej grupie wiekowej, w której zmiana zachowania przyniosłaby największe korzyści;
e. Uczenie zbyt młodych dzieci jazdy na motorowerach może zwiększyć ryzyko (podczas jazdy na motorowerze), co może przeważyć wszelkie (nieudowodnione) korzyści ze szkolenia;
f. Koncentracja na i jednocześnie wiara w szkolenia zwiększające umiejętności prowadzenia samochodu, które w rzeczywistości nie zwiększają bezpieczeństwa.

Zalecenie R30: Programy mające na celu zmianę zachowań kierowców i polityka w tym zakresie muszą się opierać na potwierdzonych dowodach, gdyż w obecnym złożonym świecie “oczywiste rozwiązania” często się nie sprawdzają, a co gorsza czasami powodują szkody.

Zalecenie R31: Treść i realizacja programów edukacyjnych na temat bezpieczeństwa na drogach w szkołach podstawowych powinny być zweryfikowane pod kątem zwiększenia koordynacji działań i stworzenia lepszego programu zajęć. Głównym adresatami powinny być starsze dzieci, które są bardziej narażone na ryzyko.

6.4 Pojazdy

Podstawowy problem z potencjałem zarządzania bezpieczeństwem pojazdów polega na tym, że uważa się, iż na bezpieczeństwo ruchu drogowego główny wpływ mają awarie pojazdów

[60] Job, RFS (1999). The psychology of driving and road safety. *Current Issues in Road Safety Research and Practice*. J. Clark (Ed.). (pp21-55). EMU Press, Armidale.

powodujące wypadki, natomiast nie docenia się pozytywnego wpływu podwyższonych standardów bezpieczeństwa pojazdów, które zmniejszają ryzyko kolizji i obrażeń. Podobnie niedoceniana jest potrzeba podwyższenia standardów bezpieczeństwa całej floty samochodowej w Polsce. Jest to duża niewykorzystywana szansa.

Etap rozwoju

Zalecenie R32: We władzach publicznych bardziej doceniane powinny być:

a. wartość bezpiecznych samochodów, jako źródło większego bezpieczeństwa ruchu drogowego, pojazdy z wysokimi ocenami EuroNCAP, które zapewniają znacznie lepszą ochronę w razie wypadku drogowego niż pojazdy z niższymi ocenami, zwiększają znacznie szansę przeżycia ograniczając obrażenia;
b. mechanizmy dostępne w ramach polityki bezpieczeństwa, dzięki którym flota samochodowa może być bezpieczniejsza.

Zalecenie R33: Polityka zakupowa władz dotycząca samochodów służbowych powinna preferować bezpieczniejsze pojazdy i pozwalać na zakup tylko najbezpieczniejszych samochodów, z najwyższymi ocenami EuroNCAP. Pozwoli to:

- zwiększyć bezpieczeństwo urzędników państwowych, a tym samym wpłynie korzystnie na bezpieczeństwo ruchu drogowego i warunki pracy.
- wysłać komunikat do społeczeństwa, że bezpieczeństwo ruchu drogowego ma znaczenie, i że wybór bezpiecznego pojazdu przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- na poprawę jakości używanych samochodów, ponieważ władze regularnie sprzedają samochody na rynku wtórnym;
- wywrzeć na koncernach samochodowych dodatkowy nacisk na produkcję bezpiecznych samochodów.

Zalecenie R34: Promowanie ocen EuroNCAP oraz bezpieczeństwa samochodów wśród opinii publicznej, jako istotnego czynnika branego pod uwagę przy wyborze samochodu i zapewnienie pełnej dostępności tych ocen.

6.5 Ratownictwo i opieka powypadkowa

Etap rozwoju

Zalecenie R35: Czas reakcji służb ratowniczych jest rozsądny, lecz potencjał zarządczy można by było zwiększyć poprzez:

a. współpracę pomiędzy poszczególnymi służbami, aby zapewnić stosowanie jednego numeru alarmowego.
b. lepszą koordynację systemów powiadamiania każdej ze służb – Pogotowia Ratunkowego, Straży Pożarnej i Policji
c. bardziej klarowne wytyczne dotyczące współpracy na miejscu wypadku głównych służb ratowniczych.

Zalecenie R36: Przegląd świadczenia pomocy w nagłych wypadkach poprzez analizę danych na temat ofiar wypadków oraz innych istotnych danych pochodzących z systemu ochrony zdrowia.

7 ZALECENIA ODNOŚNIE ZWIĘKSZENIA POTENCJAŁU W ZAKRESIE ORIENTACJI NA WYNIKI

Krytyczne znaczenie orientacji na wyniki, aby z sukcesem zarządzać bezpieczeństwem ruchu drogowego zostało podkreślone w *Raporcie Światowym* wydanym przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) i jest kluczowym elementem krajowych wytycznych dotyczących wdrażania zaleceń *Raportu Światowego*. Mowa w nich o tym, że kluczowym elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego jest "określenie pożądanych rezultatów i ich przedstawienie, jako celów w postaci końcowych wyników ogólnych, wyników pośrednich i rezultatów wyjściowych (str. 12)."

7.1 Dane dotyczące wyników końcowych (ogólnych)

We wcześniejszej części raportu w rozdziale dotyczącym badań i analiz można znaleźć powiązane z tym rozdziałem zalecenia. W załączniku 5 znajdują się natomiast szczegółowe zalecenia dotyczące systemów danych.

Etap tworzenia

Zalecenie T29: Aby dostarczyć danych do wiarygodnej oceny śmiertelności w wypadkach drogowych oraz na potrzeby oceny konkretnych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, które mogą dotyczyć pojazdów, użytkowników, prędkości lub dróg, należy zapewnić, aby jak najszybciej dostępne były informacje dotyczące:

- liczby osób zabitych i rannych w ciągu roku opracowane na podstawie danych pochodzących z różnych źródeł (Policja, służba zdrowia, etc.);
- liczby osób zabitych i rannych w podziale na wszystkie rodzaje użytkowników dróg oraz grupy wiekowe;
- liczby osób zabitych i rannych w podziale na lokalizacje, cechy drogi, szczegóły pojazdu, oraz szczegóły dotyczące kierowcy;
- czynników związanych z przyczynami powstania wypadku np. nadmierna prędkość, jazda pod wpływem alkoholu, organizacja ruchu, stan drogi, itd.

Zalecenie T30: Należy ustalić wartości liczbowe docelowych wyników końcowych

7.2 Wyniki pośrednie

Zalecenie T31: Aby dostarczyć faktów na potrzeby oceny konkretnych działań, które mogą dotyczyć pojazdów, użytkowników, prędkości lub dróg, należy zapewnić, aby jak najszybciej dostępne były dane dotyczące:

- średniej prędkości pojazdów,
- bezpieczeństwa infrastruktury (oceny stanu dróg, obecność barier ochronnych itp.),
- wskaźniki stosowania pasów bezpieczeństwa,
- wskaźniki stosowania kasków rowerowych i motocyklowych,
- ilości kierowców pod wpływem alkoholu,
- standardów bezpieczeństwa polskiej floty samochodowej i wieku pojazdów,
- natężenia ruchu drogowego.

Zalecenie T32: Należy ustalić wartości liczbowe docelowych wyników pośrednich

7.3 Rezultaty działań (wyniki)

Rezultaty działań (wyniki) będą różne w zależności od projektu. Patrz wcześniejsze omówienie wskaźników efektywnościowych.

Zalecenie T33: Na etapie planowania wszystkich działań właściwe dane dotyczące wskaźników powinny być uzgodnione i zebrane tak, aby można było dokonać późniejszej analizy porównawczej rezultatów osiągniętych w stosunku do założonych. Patrz Załącznik 5 dotyczący systemów danych, gdzie znajdują się ogólne zalecenia odnośnie ustalania wskaźników efektywnościowych.

Zalecenie T34: Należy zorganizować niezależne audyty programów bezpieczeństwa ruchu drogowego, których wyniki powinny być przesyłane do Instytucji Wiodącej.

Zalecenie T35: Dla każdego z działań należy ustalić liczbowe wskaźniki opisujące oczekiwane rezultaty

8 PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Główne wnioski płynące z tego Przeglądu potencjału zarządzania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce są następujące:

1. Mimo że został poczyniony postęp w zmniejszaniu liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, to Polska osiągnęła gorsze wyniki niż pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej i znajduje się na końcu rankingu Unii Europejskiej pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego.

2. Główne przyczyny wypadków w Polsce są następujące:

   - Pobocza, które nie wybaczają błędów uczestników ruchu drogowego;
   - Niewystarczająca ilość barier ochronnych na drogach;
   - Brak separacji pasów ruchu, co powoduje zagrożenie w postaci zderzenia czołowego;
   - Brak rozwiązań zapewniających bezpieczne poruszanie się pieszych i rowerzystów;
   - Limity prędkości, zarówno w terenie niezabudowanym jak i zabudowanym, są powyżej poziomów wynikających z międzynarodowych dobrych praktyk;
   - Brak efektywnego nadzoru nad ograniczeniami prędkości skutkujący stosunkowo dużą liczbą kierowców przekraczających dozwoloną prędkość;
   - Niski wskaźnik stosowania pasów bezpieczeństwa i fotelików dziecięcych;
   - Ryzykowne zachowania kierowców takie jak jazda samochodem po spożyciu alkoholu, korzystanie z telefonu komórkowego w czasie jazdy;
   - Wysoki średni wiek pojazdów i brak nowoczesnych systemów bezpieczeństwa w pojazdach.

3. Dostępność i wiarygodność danych jest kluczowa dla poprawy bezpieczeństwa drogowego. W Polsce brakuje koordynacji źródeł danych, jak również dostęp do nich jest ograniczony na niższych szczeblach administracji. Brak odpowiedniej bazy danych, która mogłaby posłużyć do opracowywania polityki i monitoringu działań przekłada się na niezrozumienie efektów polityki i brak poparcia dla wdrażanych działań na wszystkich szczeblach władzy. Aby wyjść na przeciw temu problemowi prowadzona jest dodatkowa analiza, która ma ustalić bardziej szczegółowe zalecenia. Zakres analizy opisany został w Załączniku 5.

4. Nie istnieje dobrze zorganizowana i dobrze wyposażona Instytucja Wiodąca. Jej brak przyczynił się do niepowodzenia w realizacji poprzedniego programu bezpieczeństwa ruchu drogowego pod nazwą GAMBIT. Sedno problemu polega na sposobie zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego bez jasno wytyczonego przywództwa, odpowiedzialności przed zwierzchnikami za efekty prowadzonych działań, odpowiedzialności za zadania czy też bez właściwej koordynacji pomiędzy różnymi szczeblami władz oraz wystarczających zasobów niezbędnych do prowadzenia działalności w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego.

5. Zdecentralizowany system sprawowania władzy stworzył potrzebę koordynacji, która nie została w pełni uwzględniona. Brak wyraźnego przywództwa ze strony Instytucji Wiodącej na szczeblu centralnym spowodował z kolei brak efektywnej współpracy partnerskiej pomiędzy różnymi szczeblami władz.

6. Istniejące ramy regulacyjno-prawne dla bezpieczeństwa ruchu drogowego nie pasują do bieżących potrzeb oraz nie są korygowane odpowiednio i wystarczająco szybko w stosunku do zmieniających się warunków.

7. Brak jest systematycznej strategii komunikacyjnej mającej na celu: promowanie konieczności poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, zwiększenie świadomości zagrożeń oraz kształtowanie właściwych zachowań na drodze. Można również zaobserwować ograniczone zainteresowanie opinii publicznej zwiększeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce. Niedostrzegalna jest również presja ze strony społeczeństwa, która wymusiłaby na administracji działania mające na celu zmniejszenie zagrożeń w ruchu drogowym.

8. Istniejący potencjał w zakresie podejmowania działań, które będą efektywne kosztowo, będą bazować na danych i faktach oraz opierać się na analizie kosztów i korzyści jest ograniczony z powodu braku koordynacji. Skutkuje to z kolei brakiem: współpracy partnerskiej, rozpowszechniania dobrych praktyk oraz dzielenia się wiedzą i zasobami.

9. Słaba jakość infrastruktury drogowej w stosunku do standardów międzynarodowych, wysoki średni wiek pojazdów oraz słabe przestrzeganie przepisów kodeksu drogowego przyczyniają się do wysokiej liczby osób zabitych i rannych w wypadkach drogowych.

10. Niezbędne są usprawnienia w koordynacji pracy służb ratowniczych oraz powypadkowej opieki medycznej.

11. Wyraźne ukierunkowanie na wyniki jest utrudniane przez niedokładność danych o przyczynach i skutkach wypadków drogowych oraz brak informacji na temat wskaźników pośrednich (np. stosowanie pasów bezpieczeństwa, średnia prędkość na drogach). Oznacza to, że monitoring realizowanej polityki jest nieodpowiedni i że wyniki w postaci danych o wypadkach nie mogą być powiązane z realizacją poszczególnych działań w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

12. Istnieje pilna potrzeba wdrożenia Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego poprzez utworzenie dobrze wyposażonej w zasoby Instytucji Wiodącej z obowiązkami i kompetencjami pozwalającymi zarządzać i koordynować działania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich szczeblach władz publicznych.

13. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KR BRD) powinna być poddana restrukturyzacji, aby stała się podmiotem politycznym z politykami jako członkami Rady. Na jej czele, jako przewodniczący, powinien stać Premier, a Minister Transportu powinien być Zastępcą Przewodniczącego, aby zapewnić najwyższy poziom poparcia. Członkami Krajowej Rady powinni być odpowiedni Ministrowie, Marszałkowie Województw oraz Szef nowej Instytucji Wiodącej.

14. Należy utworzyć formalnie zatwierdzoną, ponadpartyjną, parlamentarną komisję bezpieczeństwa ruchu drogowego.

15. W niniejszy Przeglądzie znajduje się cały szereg innych zaleceń odnoszących się do zwiększenia potencjału funkcji zarządzania instytucjonalnego, realizacji działań oraz wyników, które są podsumowane w Tabeli 6.

16. Zalecenia te zostały podzielone na dwie grupy. Grupa “Etap Tworzenia” (oznaczenia T1, T2, T…) zawiera najważniejsze zalecenia, które powinny być potraktowane priorytetowo i wdrożone szybko. Grupa “Etap Rozwoju” (oznaczenia R1, R2, R…), zawiera zalecenia, które będą bazować na osiągnięciach pierwszych działań podjętych na etapie tworzenia.

17. Najważniejszymi obszarami, w których należałoby podjąć wczesne działania w celu zapewnienia niezbędnego systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego, który z kolei ułatwi ostateczne sformułowanie i wdrożenie Narodowego Programu Bezpieczeństwa Drogowego, są:

- Ustanowienie i nadanie odpowiedniej mocy prawnej Instytucji Wiodącej: zalecenia T1-3, E5, T8.
- Aktywizacja i koordynacja działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich poziomach władzy: zalecenia T9, 10.
- Promowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego: zalecenia T11, 12, 25, 27.
- Stworzenie systemu finansowania: zalecenia T16-18
- Stworzenie i wdrażanie programów poprawiających jakość infrastruktury drogowej, rozwój systemów nadzoru nad prędkością: zalecenia T22-24,26.

Jednak w opinii zespołu realizującego Przegląd koncentracja na powyższych działaniach nie wyklucza etapowego wdrażania innych przedstawionych rekomendacji.

Tabela 6 Podsumowanie zaleceń

Etap tworzenia: priorytetowy do natychmiastowego wdrożenia	Etap rozwoju: budowanie na wynikach postępów poczynionych na etapie tworzenia
Funkcje zarządzania instytucjonalnego: orientacja na wyniki	
T1. Należy zrestrukturyzować KRBRD, zachęcić do ponadpartyjnego wsparcia bezpieczeństwa drogowego, utworzyć dedykowaną komisję parlamentarną ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego, pozyskać budżet na bezpieczeństwo ruchu drogowego, aby utrzymać wsparcie polityczne na wysokim szczeblu oraz zasoby wystarczające na realizację Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.	R1. Ugruntować prawnie rolę Instytucji Wiodącej zapewniając niezbędny rozwój kadrowy. Liczba pracowników posiadających fachową wiedzę i doświadczenie powinna wynosić co najmniej 50 osób (przy pełnym zakresie jej docelowych kompetencji)
T2. Stworzyć Instytucję Wiodącą, jako niezależny podmiot z potencjałem do efektywnego kierowania, monitorowania i zarządzania bezpieczeństwem drogowym.	R2. Instytucja Wiodąca powinna posiadać uprawnienia do prowadzenia bazy danych o wypadkach oraz fachową wiedzę do analizy.
T3. Sekretariat KRBRD powinien objąć rolę Instytucji Wiodącej z początkowym zatrudnieniem na poziomie około 20 osób.	R3. Instytucja Wiodąca powinna zapewnić doradztwo techniczne, oparte na rzetelnych analizach Parlamentarnej Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.
T4. Opracowanie Planu Wdrożenia opartego na analizie wyników z przeszłości oraz informacji, w jaki sposób ma być osiągnięty cel ogólny.	R4. Ustalenie długoterminowego harmonogramu wdrażania działań oraz zapewnienie elastyczności w jego realizacji.
T5. Instytucje partnerskie powinny przyjąć na siebie obowiązki zarządzania efektami końcowymi bezpieczeństwa ruchu drogowego we współpracy z Instytucją Wiodącą.	R5. Należy wprowadzić analizę kosztów i korzyści przy podejmowaniu decyzji, która powinna być oparta o wiarygodną kalkulację kosztów.
T6. Należy lepiej zrozumieć, jaki jest wpływ poszczególnych elementów Programu na redukcję liczby ofiar wypadków oraz jaki jest wpływ zarządzania na osiągane wyniki.	R6. Należy stworzyć kulturę zarządzania zorientowaną na wyniki w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego przy użyciu bazy danych i rozpowszechnianiu wyników przez Instytucję Wiodącą.
T7. Należy upewnić się, że procedury operacyjne w rządzie są wystarczająco elastyczne, aby umożliwić szybkie wdrożenie polityki.	R7. Należy zapewnić formalne szkolenie dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego, aby stworzyć potencjał kadrowy i zapewnić transfer wiedzy.
Funkcje zarządzania instytucjonalnego: koordynacja działań	
T8. Instytucja Wiodąca powinna zapewnić kierownictwo i zarządzanie we współpracy z instytucjami partnerskimi poprzez jasny podział ról i obowiązków oraz określenie poziomu oczekiwanych wyników i monitoring.	R8. W Ustawie o ruchu drogowym należy bardziej szczegółowo określić obowiązki instytucji partnerskich w związku z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Szefowie takich instytucji powinni ponosić większą odpowiedzialność.
T9. Jeżeli cel Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego ma być osiągnięty należy stymulować władze samorządowe do działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wspomniana stymulacja powinna obejmować pomoc na rzecz władz samorządowych w wyznaczeniu i realizacji ambitnych celów w tym zakresie, zgodnych z celami Narodowego Programu.	R9. Władze samorządowe powinny zobowiązać się do stosowania tych samych procesów zarządzania i kierowania, co instytucje partnerskie w strukturach rządowych. Instytucja Wiodąca (po zasięgnięciu opinii władz samorządowych) zapewniałaby przywództwo i zarządzała instytucjami samorządowymi zajmującymi się bezpieczeństwem ruchu drogowego poprzez:
T10. Wojewódzkie Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego powinny otrzymywać wsparcie od Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz komórki ds. badań nad bezpieczeństwem ruchu drogowego. Samorządowe Rady Bezpieczeństwa Drogowego powinny mieć podobne funkcje zarządcze i koordynacyjne.	R10. Niezbędne jest zwiększenie potencjału władz samorządowych, który pozwoli poprawić ich umiejętności i kompetencje w zakresie zarządzania i realizacji działań w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Może to nastąpić poprzez: zmiany strukturalne, usprawnienie zarządzania; szkolenie personelu; transfer wiedzy na drodze wymiany

	doświadczeń, a także w czasie konferencji i spotkań branżowych.
T11. Zaangażowanie sektora organizacji pozarządowych oraz społeczeństwa obywatelskiego w promowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego i jego zrozumienie. Organizacje pozarządowe, zamiast pełnić funkcje, które leżą w gestii organów administracji publicznej, powinny zwiększyć swój wkład w poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez popieranie większego zaangażowania w działania władz	R11. Bezpieczeństwo ruchu drogowego zwiększy się, jeśli wzrośnie udział organizacji pozarządowych, polityków oraz komentatorów politycznych zachęcających do ponadpartyjnego poparcia parlamentarnego oraz zaangażowania na rzecz poprawy bezpieczeństwa.
T12. Opracowanie efektywnej i systematycznej strategii komunikacyjnej, w celu zwrócenia uwagi społeczeństwa i promowania bezpieczeństwa ruchu drogowego. Strategia komunikacyjna powinna zawierać koordynację komunikatów oraz promocję w województwach w celu uniknięcia powielania działań i zwiększenia ich efektywności.	R12. Rząd powinien wzmocnić współpracę partnerską na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego z przemysłem, firmami i przedsiębiorcami. Dodatkowo warto nagradzać działania na rzecz bezpieczeństwa poprzez stosowanie polityk, które uwzględniają wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, jako jeden z czynników branych pod uwagę przy przetargach w ramach zamówień publicznych.
T13. Władze i instytucje zajmujące się bezpieczeństwem ruchu drogowego powinny współpracować z mediami jako potencjalnym partnerem ułatwiającym komunikację.	R13. Pracodawcy sektora prywatnego powinni zapewniać pracownikom szkolenia w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w ramach szkoleń BHP i traktować zachowanie się ich pracowników na drogach jako element ich obowiązków zawodowych.
Funkcje zarządzania instytucjonalnego: prawodawstwo	
T14. Należy powołać wielobranżową grupę roboczą podlegającą Instytucji Wiodącej, w celu weryfikacji i wprowadzenia zmian w przepisach.	R14. Wzmocnienie koordynacji, odpowiedzialności i motywacji w układzie pionowym i poziomym w ramach instytucji publicznych poprzez wprowadzenie do umów zatrudnienia szefów i członków władz właściwych instytucji jasno określonych celów działania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.
T15. Należy zapewnić Instytucji Wiodącej niezbędne kompetencje i potencjał do wspierania, monitorowania i raportowania sytuacji w zakresie partnerstwa z innymi instytucjami poprzez opracowanie niezbędnych przepisów prawnych.	
Funkcje zarządzania instytucjonalnego: finansowanie i przydział zasobów	
T16. Powinny zostać rozpoczęte prace nad opracowaniem krajowych ram finansowania bezpieczeństwa ruchu drogowego, opartych na analizach relacji kosztów do korzyści, które byłby stosowane przez wszystkie instytucje do ustalania hierarchii ważności wydatków w tym zakresie.	R15: Bardzo ważne jest przeznaczenie przez rząd znaczących nakładów na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Analiza faktycznych danych ekonomicznych dotyczących wypadków drogowych w Polsce jest ważnym elementem przy podejmowaniu decyzji o finansowaniu. Zastosowanie podejścia opartego na bezpiecznym systemie oznacza, że bezpieczeństwo ruchu drogowego musiałoby uzyskać wyższy priorytet przy podziale środków finansowych.
T17: Należy opracować analizy kosztów i korzyści dla kluczowych działań objętych Narodowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, aby pokazać z jednej strony potrzebne zasoby, a z drugiej korzyści, jakie mają być osiągnięte. Celem jest tez ustalenie hierarchii ważności działań, które w najbardziej efektywny ekonomicznie sposób pozwolą osiągnąć cele ogólne.	R16. Instytucja Wiodąca będzie musiała monitorować wydatki na bezpieczeństwo ruchu drogowego innych instytucji, aby zagwarantować, że środki są faktycznie wydawane na działania bezpośrednio poprawiające bezpieczeństwo ruchu drogowego, a nie na inne pokrewne prace związane z infrastrukturą drogową. R17. Należy szukać nowych źródeł funduszy na bezpieczeństwo ruchu drogowego, np. o charakterze podatkowym, opłat w ramach ubezpieczeń, udziału w akcyzie na paliwo czy opłat za prawo jazdy.
T18: Przychody z wideorejestratorów powinny być przeznaczone na działania z zakresu bezpieczeństwa	R18. Samorządy powinny przeznaczać wyższe nakłady na zapewnienie bezpieczeństwa ruchu

ruchu drogowego. Mimo że przychody z systemu nadzoru nad prędkością nie są wystarczające, mogłyby być pomocne w finansowaniu bezpieczeństwa ruchu drogowego i położyłyby kres oskarżeniom opinii publicznej i mediów, że fotoradary są stosowane jako dodatkowe źródło dochodów budżetowych. Minister Transportu ogłosił już, że rząd przyjął taką politykę.	drogowego.
	R19. Źródła finansowania ze strony WORD należy zasilić poprzez podnoszenie opłat, systematyczne zarządzanie nakładami oraz weryfikację bieżących działań.
	R20. Należy zweryfikować działania współfinansowane z programów unijnych, aby zapewnić większe korzyści dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprzez skoncentrowanie ich na remontach dróg o wysokich wskaźnikach wypadkowości oraz zapewnienie, że nowa infrastruktura drogowa jest bezpieczna
Funkcje zarządzania instytucjonalnego: monitoring, ocena i badania	
T19. Należy powołać wielosektorową grupę roboczą nadzorującą budowę systemów baz danych.	R21. Potrzebny jest systematyczny proces zbierania porównywalnych danych, w celu ustalenia: jaki jest poziom przekroczeń prędkości we wszystkich rodzajach stref ograniczeń i różnych rodzajach dróg, ilu kierowców jeździ pod wpływem alkoholu, czy stosowane są pasy bezpieczeństwa, foteliki dziecięce, kaski rowerowe i motocyklowe oraz jaka część wszystkich pojazdów w Polsce posiada w ocenie EuroNCAP 4 lub 5 gwiazdek.
T20. Należy opracować wielosektorową, wielodyscyplinarną strategię badawczą, aby zmaksymalizować jej wpływ na polityką sektorową i decyzję strategiczne	R22. Należy zweryfikować działalność państwowych instytutów badawczych, aby wyeliminować dublujące się obszary oraz ograniczenia we współpracy oraz zachęcać do rozwijania wiedzy eksperckiej na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego w centrach doskonalenia.
T21. Ewaluacja (ocena) wyników powinna stanowić integralną część projektów i programów dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. Od samego początku każdego projektu należy gromadzić potrzebne dane.	R23. Dostępne dla wszystkich, doroczne, wielodyscyplinarne krajowe konferencje dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego powinny zawierać przegląd wyników dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego za ostatni rok. Spotkania te pozwoliłyby na analizę wyników prezentowanych przez niezależnych ekspertów, pracowników naukowo-badawczych i audytorów, oraz na podzielenie się informacjami zarówno na temat sukcesów jak i porażek. Należy zachęcać media do licznego uczestnictwa w konferencjach, aby dzięki nim zwiększyć poparcie opinii publicznej i odpowiedzialność władze za istniejącą sytuację
Możliwość interwencji: sieć drogowa	
T22. Należy zlecić zbadanie odcinków drogowych o najwyższym stopniu ryzyka, gdzie można obniżyć liczbę wypadków śmiertelnych oraz opracować kosztorys programu poprawy infrastruktury na tych odcinkach.	R24. Należy zapewnić finansowanie wdrażania działań infrastrukturalnych o wysokim priorytecie, uwzględniając poprawę infrastruktury dla pieszych i działania ograniczające nadmierną prędkość, które przyczynią się do osiągnięcia celu ogólnego
T23. Należy przejrzeć wyniki ostatniego mapowania ryzyka w ramach EuroRAP na drogach krajowych i opracować program eliminujący odcinki dróg o bardzo dużym ryzyku.	R25. Należy przeprowadzić pełną inspekcję dróg w oparciu o EuroRAP, aby uzupełnić istniejącą mapę ryzyka dla dróg krajowych w oparciu o najnowszą metodologię przyznawania, na podstawie cech drogi, ocen w postaci gwizdek (ang. Star Ratings) oraz opracować program wdrożenia zaleceń w zakresie modernizacji infrastruktury pod kątem bezpieczeństwa.
	R26. Należy zapewnić jednolite standardy jakości dróg, uwzględniając interesy samorządów w drodze szczegółowych negocjacji i uzupełnień.
	R27. Należy dokonać przeglądu i weryfikacji polityki planowania przestrzennego z uwzględnieniem wpływu

	na bezpieczeństwo ruchu drogowego, szczególnie w związku z koniecznością zapewnienia bezpiecznego ruchu pieszych i ruchu pojazdów na terenach zabudowanych.
Możliwość interwencji: zarządzanie limitami prędkości	
Należy dokonać przeglądu ograniczeń prędkości i prędkości podróżnych oraz sporządzić program systematycznego obniżania prędkości w odpowiednich miejscach w połączeniu z nadzorem nad prędkością. Doprowadzi to do zmniejszenia prędkości podróżnych, zgodnie z charakterem drogi i jej parametrami w oparciu o dobre praktyki międzynarodowe.	R28. Należy w pełni wdrożyć program nadzoru nad prędkością na drogach krajowych. Gminy niechętnie instalują fotoradary ze względów politycznych. W efekcie obawy o utratę popularności wśród lokalnych wyborców wygrywają z argumentem ochrony życia ludzkiego i unikaniem obrażeń.
T25. Należy przeprowadzić publiczne konsultacje oraz szeroko poinformować o propozycjach nadzoru nad prędkością. Podanie informacji o ryzyku związanym z nadmierną prędkością, kryteriów wykorzystywanych do decyzji o ograniczeniach prędkości, lokalizacji fotoradarów i przewidywanych korzyści pozwoli uzyskać jak najszersze poparcie opinii publicznej i mediów.	R29. Należy zachęcać do instalacji większej liczby fotoradarów i innych urządzeń do pomiaru prędkości na każdym szczeblu władzy poprzez promowanie informacji na temat niebezpieczeństw, kosztów, odpowiedzialności oraz systemów finansowania.
T26. Należy rozpocząć wdrażanie programu obniżania limitów prędkości oraz zwiększenia nadzoru nad prędkością w miejscach wysokiego ryzyka wystąpienia wypadków spowodowanych nadmierną prędkością, aby móc wykazać się szybkimi pozytywnymi efektami.	
Możliwość interwencji: użytkownicy dróg	
T27. Należy opracować strategię komunikacyjną, aby zwiększyć świadomość ryzyka oraz zmaksymalizować korzyści płynące z odstraszającego charakteru kar. Równocześnie powinno się zwiększyć nadzór nad egzekwowaniem przestrzegania przepisów koncentrując się na ograniczonej liczbie rodzajów niebezpiecznych zachowań.	R30. Programy mające na celu zmianę zachowań kierowców i polityka w tym zakresie muszą się opierać na potwierdzonych dowodach, gdyż w obecnej złożonej rzeczywistości "oczywiste rozwiązania" często się nie sprawdzają, a co gorsza czasami powodują szkody.
T28. Planowane zwiększenie liczebności Policji Drogowej powinno odbywać się z udziałem określonego przydziału innych niezbędnych zasobów oraz zdecydowanego zwalczania korupcji.	R31. Treść i realizacja programów edukacyjnych na temat bezpieczeństwa na drogach w szkołach powinny być zweryfikowane pod kątem zwiększenia koordynacji działań i stworzenia lepszego programu zajęć. Głównym adresatami powinny być starsze dzieci, które są bardziej narażone na ryzyko.
Możliwość interwencji: pojazdy	
	R32. Należy zachęcać agencje rządowe do wspierania bezpiecznych pojazdów oraz wprowadzenia w tym celu odpowiedniej polityki.
	R33. Polityka zakupowa Rządu dotycząca samochodów służbowych powinna preferować bezpieczniejsze pojazdy i pozwalać na zakup tylko najbezpieczniejszych samochodów, z najwyższymi ocenami EuroNCAP.
	R34. Należy promować wśród opinii publicznej rating EuroNCAP i kwestie bezpieczeństwa pojazdów, jako kluczowe czynniki, które powinny być brane pod uwagę, przy zakupie pojazdu.
Możliwość interwencji: służby ratownicze oraz opieka powypadkowa	
	R35. Należy uprawnić współpracę pomiędzy służbami pogotowia, zapewnić jeden numer alarmowy, lepszą współpracę systemów alarmowania oraz jasne

	wytyczne współpracy na miejscu wypadku.
	R36. Należy zweryfikować działalność służb ratowniczych na podstawie analizy przypadków leczenia szpitalnego i innych danych.
Wyniki	
T29. Należy zapewnić, że ostateczne wyniki realizacji zadań zostaną ocenione na podstawie danych dotyczących liczby wypadków śmiertelnych oraz obrażeń ciała, obejmujących rodzaj użytkownika dróg, okoliczności oraz przyczyny wypadku.	
T30. Należy ustalić wartości liczbowe docelowych wyników końcowych	
T31. Należy zapewnić, że wyniki pośrednie można monitorować na podstawie danych dotyczących takich czynników, jak średnie prędkości pojazdów, elementy bezpiecznej infrastruktury, wykorzystywanie pasów bezpieczeństwa, fotelików i kasków, jazdę pod wpływem alkoholu oraz standardy wyposażenia pojazdów.	
T32. Należy ustalić wartości liczbowe docelowych wyników pośrednich	
T33. Na etapie planowania wszystkich działań właściwe dane początkowe dotyczące wskaźników powinny być uzgodnione i zebrane tak, aby można było dokonać późniejszej analizy porównawczej rezultatów osiągniętych w stosunku do założonych	
T34. Należy zorganizować niezależne audyty programów bezpieczeństwa ruchu drogowego, których wyniki powinny być przesyłane do Instytucji Wiodącej.	
T35. Dla każdego z działań należy ustalić liczbowe wskaźniki opisujące oczekiwane rezultaty	

BIBLIOGRAFIA

1. Bliss, A. & Breen, J (2009). *Country guidelines for the conduct of road safety capacity reviews and the specification of lead agency reforms, investment strategies and safe system projects*. World Bank Global Road Safety Facility, Washington, D.C.

2. Bhatnagar Y., Saffron D., de Roos M. and Graham A. *Changes to speed limits and crash outcome - Great Western Highway case study*. In Proceedings of the 2010 Australasian Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego Research, Policing and Education Conference, 3l Aug - 3 Sep 2010, Canberra, Australian Capital Territory

3. Branża motoryzacyjna. Raport 2012, Polski Związek Przemysłu Motoryzacyjnego, 2012

4. Department for Transport Great Britain (2010) *Kerbcraft pedestrian training scheme* http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110131174024/http://www.dft.gov.uk/pgr/roadsafety/child/kerbcraft/

5. Cameron, MH, Cavallo, A & Gilbert, A. (1992). *Crash based evaluation of the speed camera program in Victoria 1990-1991*. Report 42. Monash University Accident Research Centre, Victoria Australia.

6. Cameron, M.H. Elvik, R. Nilsson's Power Model connecting speed and road trauma: Applicability by road type and alternative models for urban roads. Accident Analysis and Prevention 42 (2010) 1908–1915.

7. Central Statistical Office (GUS), http://www.stat.gov.pl

8. *EU Policy orientations on road safety 2011-20*, http://europa.eu/legislation_summaries/transport/road_transport/tr0036_en.htm

9. EuroRAP (2012). *Individual risk on national roads in Poland 2009-2011*. www.eurorap.org*./media/173582/en_folder_-_2009-2011.pdf*

10. Gaca S., Jamroz K., Ząbczyk K. i inni: *Ogólnokrajowe studium pomiarów prędkości pojazdów i wykorzystania pasów bezpieczeństwa.* Within the framework of SPOT. Periodical Report no. 2. Consortium: SIGNALCO Kraków – TRAFIK Gdańsk – BIT Poznań.. Kraków – Gdańsk – Poznań 2006

11. GUS (2011). *Transport – wyniki działalności w 2011r.*; s. 137,138

12. Howard E. Mooren, L. Nilsson, G. Quimby, A. Vadeby, A 2008. *Speed Management: A road Safety Manual for decision makers and practitioners*. WHO/GRSP, 2008.

13. International Traffic Safety Data and Analysis Group (IRTAD) 2013. *Road Safety Annual Report 2013.* OECD Paris May 2013.

14. Jamroz, K. (2012) Unpublished report of crash analyses from the Technical University of Gdańsk.

15. Job, RFS. (2013), *Pillar 1 Road Safety Management – Speed management.* Paper to the TRB Annual Meeting- TRB Sunday Workshop: *Pivotal Role of Speed Management across the Five Road Safety Pillars*; Washington DC, January 2013.

16. Job, RFS. (2012). Applications of Safe System Principles In Australia. *Paper to the 2012 Australasian Road Safety Research, Policing and Education Conference, Wellington, New Zealand, October.*

17. Job, RFS (1999). *The psychology of driving and road safety. Current Issues in Road Safety Research and Practice*. J. Clark (Ed.). (pp21-55). EMU Press, Armidale.

18. Job, S. McMahon, K. Czapski, R. Giemza ,J. (2012), *Inception Report for Support in Road Safety Strategy Development and Road Safety Management Capacity Review of Poland*. World Bank, Warsaw.

19. Keall, MD., Povey, LJ. & Frith, WJ. (2001) *The relative effectiveness of a hidden versus a visible speed camera programme*. Accident Analysis & Prevention, 33, Issue 2, 1 March 2001, Pages 277–284

20. Kloeden CN, Woolley JE, McLean AJ. *A follow-up evaluation of the 50km/h default urban speed limit in South Australia.* In Proceedings of the Road Safety Research, Education and Policing Conference, Melbourne: Vicroads, 2007.

21. Instytut Transportu Samochodowego (2009) Research under development project No. N R10 0017 06/2009 under the title *Development of a system of research and evaluation of spare parts, sub-systems and automotive liquids used in motor vehicles to ensure use safety*, financed by the National Centre for Research and Development

22. Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (2013). Narod*owy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 Draft for consultation.*

23. NIK (2011). *Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce*. NIK, Warszawa, March, 2011, Ref. no.: 5/2011/P/10/061/KKT

24. Nilsson, G. 2004. *Traffic Safety Dimension and the Power Model to describe the Effect of Speed on Safety*, Lund Institute of Technology, Sweden.

25. OECD. 2006. (1) *Speed Management. Report of the Transport Research Centre*, ECMT Paris.

26. OECD. 2006 (2). *Young drivers The road to safety Report of the Transport Research Centre*, ECMT Paris

27. Peden, M. et al. [Editor] (2004). *World report on road traffic injury prevention*. World Health Organisation, Geneva.

28. Retting, RA., Sergey Y. Kyrychenko, SY, McCartt, A. *Evaluation of automated speed enforcement on Loop101 freeway in Scottsdale, Arizona.* Accident Analysis and Prevention 40 (2008) 1506–1512.

29. United Nations (2010). *Resolution 64/255 Improving Global Road Safety*. New York.

30. United Nations (2011). *Global Plan for the Decade of Action on Road Safety 2011-202*. Geneva: WHO.

31. Walker, E, Murdoch, C, Bryant, P, Barnes, B, Johnson, B. 2009.*Quantitative study of attitudes, motivations and beliefs related to speeding and speed enforcement.* Proceedings of the Australasian Road Safety Research, Policing and Education Conference, Sydney, 2009.

32. Wegman, F. (2013). *Effects of speed policies on road safety in the Netherland.* Paper to the Transportation research Board Conference, Washington DC, January, 2013

33. WHO 2011: *Global Plan for the Decade of Action for Road Safety 2011-2020*. Available online: http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/en/index.html

34. WHO 2013: Global Burden of Disease. Available online: http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/en/

35. WHO 2013: *Global status report on road safety 2013.* Available online: http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013/en/index.html

36. Wilson C, Willis C, Hendrikz JK, Le Brocque R, Bellamy N. 2010. *Speed cameras for the prevention of road traffic injuries and deaths*. Cochrane Database of Systematic Reviews, Issue 11

37. World Bank Warsaw (2011) *Transport policy note for Poland: towards a sustainable land transport.* Warsaw

ZAŁĄCZNIK 1*: *Wytyczne Banku Światowego dotyczące przeglądu potencjału

Bank Światowy opracował wytyczne dotyczące wdrażania zaleceń Światowego raportu nt. zapobiegania obrażeniom w wypadkach drogowych. Wdrażanie zaleceń wymaga zbudowania potencjału na szczeblu kraju w celu stworzenia zasobów i narzędzi niezbędnych do obniżenia liczby ofiar śmiertelnych i rannych w wypadkach samochodowych.

Ważnym pierwszym krokiem jest przeprowadzenie przeglądu potencjału zarządzania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pozwalającego określić istniejące atuty i słabości oraz ustalić jak można przezwyciężyć słabości w zakresie potencjału.

Krajowy przegląd potencjału opiera się na dziewięciu oddzielnych etapach:

1. Ustalenie celów przeglądu
2. Podjęcie przygotowań do przeglądu.
3. Ocena ukierunkowania na wyniki na poziomie systemowym.
4. Ocena ukierunkowania na wyniki na poziomie interwencyjnym.
5. Ocena ukierunkowania na wyniki na poziomie funkcji zarządzania instytucjonalnego.
6. Ocena roli Instytucji Wiodącej oraz zidentyfikowanie priorytetów w zakresie wzmocnienia potencjału.
7. Opracowanie strategii inwestycyjnej oraz zidentyfikowanie projektów wdrażania Bezpiecznego Systemu.
8. Potwierdzenie wniosków z przeglądu w trakcie warsztatów na wysokim szczeblu.
9. Zakończenie raportu z przeglądu.

Zaangażowanie kraju na wysokim szczeblu jest ważnym czynnikiem pomyślnej realizacji przeglądu. Przegląd musi być przeprowadzony przez doświadczonych specjalistów ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego, o międzynarodowej renomie i doświadczeniem na wyższych stanowiskach kierowniczych na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Istotnym pierwszym krokiem jest przygotowanie Raportu Wstępnego, który powinien opisywać podstawowe elementy systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz dostarczyć dostępne dane na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz trendów. Należy sporządzić szczegółowy grafik spotkań konsultacyjnych z najważniejszym personelem.

Wytyczne zawierają szereg elementów kontrolnych, które wpływają na proces oceny:

1. Ocena ukierunkowania na wyniki na poziomie systemowym.
2. Planowanie, projektowanie, eksploatacja i użytkowanie sieci drogowej.
3. Rejestrowanie/wyrejestrowywanie pojazdów wykorzystujących sieć drogową
4. Nabywanie / tracenie uprawnień do korzystania z sieci drogowej.
5. Powrót do zdrowia i rehabilitacja ofiar wypadków drogowych
6. Koordynacja działań.
7. Ustawodawstwo.
8. Finansowanie i alokacja zasobów.
9. Promocja.
10. Monitoring i ocena.
11. Prace badawczo-rozwojowe oraz transfer wiedzy.
12. Rola Instytucji Wiodącej i funkcje zarządzania instytucjonalnego.

ZAŁĄCZNIK 2: Lista osób i instytucji z którymi zostały przeprowadzone konsultacje.

Maciej Mosiej	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
Agata Ogonowska	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
Jarosław Waszkiewicz	Ministerstwo Transportu, Dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad
Barbara Bańczak-Mysiak	Ministerstwo Zdrowia, Zastępca Dyrektora, Departament Spraw Obronnych, Zarządzania Kryzysowego i Ratownictwa Medycznego
Tadeusz Czapiewski	Ministerstwo Zdrowia, Główny Specjalista
Aleksander Tynelski	Ministerstwo Edukacji Narodowej, Naczelnik Wydziału w Departamencie Kształcenia Ogólnego i Wychowania
Anna Dakowicz-Nawrocka	Ministerstwo Edukacji Narodowej, Zastępca Dyrektora, Departament Programów Nauczania i Podręczników
Danuta Pusek	Ministerstwo Edukacji Narodowej, Zastępca Dyrektora, Departament Programów Nauczania i Podręczników
Zofia Piber	Ministerstwo Edukacji Narodowej, Departament Kształcenia Ogólnego i Wychowania
Jacek Zalewski	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Dyrektor Departamentu Analiz i Nadzoru
Adam Sowiński	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
Roman Kusyk	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Zastępca Dyrektora, Departament Ewidencji Państwowych i Informatyki
Tomasz Darkowski	Ministerstwo Sprawiedliwości, Dyrektor, Departament Prawa Karnego
Marcin Kowal	Ministerstwo Sprawiedliwości, Naczelnik, Departament Prawa Karnego
Bożena Pacholczyk	Ministerstwo Sprawiedliwości, Przedstawiciel Ministra w Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD)
Marcin Flieger	Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Dyrektor Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym
Michał Tomaka	Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Jednostka ds. Kontroli Fotoradarów
Hubert Jednorowski	Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Zastępca Dyrektora Biura Nadzoru Inspekcyjnego
Andrzej Maciejewski	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Zastępca Dyrektora Generalnego
Katarzyna Kwiecień	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Departament Zarządzania Ruchem
Krzysztof Knyż	Województwo Mazowieckie, Sekretarz Regionalnej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
Mieczysław Reksnis	Urząd m.st. Warszawy, Dyrektor Biura Drogownictwa i Komunikacji
Bogdan Wojtyniak	Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego (PZH), Naczelnik Zakładu - Centrum Monitorowania I Analiz Stanu Zdrowia Ludności
Paweł Goryński	Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego (PZH)
Elżbieta Buczak-Stec	Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego (PZH)
Leszek Rafalski	Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Dyrektor

Agata Jaździk-Osmólska	Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Naczelnik Zakładu Ekonomiki
Tomasz Kula	Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Zastępca Dyrektora
Tadeusz Dzienis	Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Kierownik Zakładu, Zakład Systemów Zarządzania i Telematyki
Leszek Kornalewski	Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Pracownik Zakładu Systemów Zarządzania i Telematyki
Marek Fidos	Komenda Główna Policji, Dyrektor Biura Ruchu Drogowego
Rafał Kozłowski	Komenda Główna Policji, Zastępca Dyrektora Biura Ruchu Drogowego
Bogusław Pijanowski	Przemysłowy Instytut Motoryzacji, Zastępca Dyrektora
Andrzej Muszyński	Przemysłowy Instytut Motoryzacji, Dyrektor Generalny
Jerzy Wicher	Przemysłowy Instytut Motoryzacji, Profesor, Laboratorium bezpieczeństwa pojazdów
Leon Prochowski	Przemysłowy Instytut Motoryzacji, Profesor
Ryszard Krystek	Instytut Transportu Samochodowego, Profesor
Maria Dąbrowska-Loranc	Instytut Transportu Samochodowego, Kierownik Centrum Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
Dariusz Marczyński	Państwowa Straż Pożarna, Dyrektor Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności
Andrzej Szklarski	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego (WORD) w Warszawie, Dyrektor
Krzysztof Piskorz	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego (WORD) w Olsztynie, Kierownik Działu Ruchu Drogowego
Adam Kołodziejski	Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie
Grzegorz Matczyński	Dyrektor Zarządu Wykonawczego Wojewódzkiego Oddziału Straży Pożarnych RP woj. Warmińsko-Mazurskiego
Beata Nasiadka	Zastępca Burmistrza Nidzicy
Piotr Pawłowski	Miasto Oleśnica, Zastępca Burmistrza
Zbigniew Rybak	Miasto Oleśnica, Sekretarz Miasta
Leszek Goliński	Miasto Oleśnica, Kierownik, Wydział Architektury i Budownictwa
Krzysztof Fink	Miasto Oleśnica, Dyrektor Sekcji Dróg Miejskich
Artur Szewczyk	Powiat Police, Oleśnica, Kierownik Ruchu Drogowego
Edward Jakimiak	WORD Wrocław, Zastępca Dyrektora
Jarosław Fit	WORD Wrocław, Kierownik Jednostki BRD
Marek Pelczar	Komenda Główna Policji w Województwie Dolnośląskim, Dyrektor Wydziału Ruchu Drogowego
Jerzy Łużniak	Województwo Dolnośląskie, Zastępca Marszałka
Mariusz Jagodziński	Województwo Dolnośląskie, Sekretarz Regionalne Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
Jacek Baszczyk	Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu, Dyrektor Naczelny
Elwira Nowak	Urząd Miejski Wrocław, Zastępca Dyrektora, Wydział Infrastruktury
Mariusz Malczewski	Urząd Miejski Wrocław, Wydział Infrastruktury

Grażyna Nosek	Urząd Miejski Wrocław, Wydział Infrastruktury
Andrzej Brzoza	Urząd Miejski Wrocław, Wydział Infrastruktury
Marzena Baczyńska	Województwo Kujawsko-Pomorskie w Toruniu, Zastępca Dyrektora Wydział Infrastruktury Drogowej
Mariusz Staszczyk	WORD Toruń, Dyrektor
Robert Olszewski	Wojewódzka Komenda Główna Policji w Toruniu, Dyrektor Biura Ruchu Drogowego
Dariusz Kurzawa	Województwo Kujawsko-Pomorskie w Toruniu, Wicemarszałek
Rafał Rewoliński	Wojewódzki Inspektora Transportu Drogowego w Bydgoszczy, Zastępca Dyrektora
Sebastian Borowiak	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy, Zastępca Dyrektora
Romuald Chałas	Automobilklub Polski, Prezes
Janusz Popiel	Stowarzyszenie Alter Ego – organizacja pozarządowa, Prezes
Bartłomiej Morzycki	Partnerstwo dla Bezpieczeństwa Drogowego, Prezes Zarządu
Jacek Wojeciechowicz	Partnerstwo dla Bezpieczeństwa Drogowego, Członek Zarządu
Paweł Wideł	General Motors, Dyrektor ds. Kontaktu z Rządem
Elzbieta Leszko	Honeywell, Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Higieny Pracy

ZAŁĄCZNIK 3: Tabela z krótkimi opisami zakresów obowiązków instytucji rządowych oraz podmiotów związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego

Organizacja	**Obowiązki i zadania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego**
Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD)	Koordynacja bezpieczeństwa ruchu drogowego na wszystkich szczeblach rządowych oraz podejmowanie strategicznych decyzji wysokiego szczebla w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego
Ministerstwo Transportu	Ustalanie strategii dla transportu; przepisy prawne na temat nadawania uprawnień do kierowania pojazdami; rejestracja pojazdów, normy techniczne dróg itd.
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Ustalanie strategii dla Policji, zarządzanie danymi o wypadkach; przepisy prawne
Ministerstwo Sprawiedliwości	Ustalanie strategii dla sądownictwa i zajmowanie się przestępcami drogowymi; przepisy prawne
Ministerstwo Zdrowia	Ustalanie strategii dla systemu opieki zdrowotnej
Ministerstwo Edukacji Narodowej	Ustalanie strategii dla sektora edukacji
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) z odpowiedzialnością za krajową sieć drogową;	Utrzymanie i rozbudowa krajowej sieci drogowej; normy dla dróg
Policja	Egzekwowanie przestrzegania prawa na drogach i zarządzanie wypadkami drogowymi; zbieranie danych o wypadkach, zestawianie danych, rozpowszechnianie danych do innych podmiotów; analiza; raportowanie
Główny Inspektorat Transportu Drogowego (GITD),	Egzekwowanie przestrzegania przepisów w sposób zautomatyzowany; inspekcja samochodów ciężarowych.
Departament Zdrowia	Zarządzanie systemem opieki zdrowotnej
Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	Świadczenie usług ratowniczych w tym gaszenie pożarów; pierwsza pomoc i wydobywanie ofiar wypadków uwięzionych we wrakach samochodów
Pogotowie ratunkowe	Leczenie i transport zranionych ludzi do szpitala

ZAŁĄCZNIK 4: Lista jednostek badawczych i organizacji pozarządowych

Instytuty badawcze finansowane z budżetu państwa

1. Instytut Transportu Samochodowego
2. Instytut Badawczy Dróg i Mostów
3. Przemysłowy Instytut Motoryzacji
4. Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego - Państwowy Zakład Higieny

Najważniejsze organizacje pozarządowe zajmujące się bezpieczeństwem ruchu drogowego

1. Polski Czerwony Krzyż
2. Partnerstwo dla Bezpieczeństwa Drogowego (Global Road Safety Partnership)
3. Polski Związek Motorowy
4. Automobil Klub Polski
5. Stowarzyszenie „Droga i Bezpieczeństwo”
6. Fundacja „Jedź bezpiecznie”
7. Stowarzyszenie Alter Ego
8. Fundacja „Marsz Zebry”
9. Miva Polska
10. Fundacja „Krzyś”
11. Fundacja „Zielony Liść”
12. Fundacja Rozwoju Inżynierii Lądowej
13. Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji
14. Polskie Stowarzyszenie Motorowe

ZAŁĄCZNIK 5: Wymagania odnośnie systemów informacyjnych i przetwarzania danych

W Punkcie 4.1 oraz Tabeli 5 opisano obecną sytuację dotyczącą systemów przetwarzania danych oraz pewnych niedoborów w dostarczaniu i użytkowaniu danych, które spowodowały, że baza danych na potrzeby polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego jest słabo rozwinięta. Parę dość ogólnych zaleceń odnośnie działań przestawiono w Punktach 6 i 7, a niektóre propozycje podjęcia działań na wczesnym etapie są przedstawione w Załączniku 9. Celem niniejszego Załącznika jest uwzględnienie tych kwestii bardziej szczegółowo oraz przedstawienie zaleceń, jak usprawnić zarządzanie bazami danych o wypadkach. Dokładny przegląd szerszych wymagań odnośnie danych w przyszłości, sposobów ich realizacji oraz TOR zostały przedstawione poniżej.

A5.1 Zalecenia dotyczące poprawy danych o wypadkach

Dane o wypadkach

W Przeglądzie Potencjału zidentyfikowano następujące potrzeby:

- Zredukowania dublowania baz danych z danymi o wypadkach.
- Lepszej koordynacji źródeł danych i baz danych.
- Poprawy dostępu do danych o wypadkach na wszystkich szczeblach administracji.
- Poprawy danych tak, aby zawierały dokładne informacje na temat lokalizacji oraz przyczyn wypadków, a także informacje o rannych i zabitych.
- Uwzględnienie w bazach danych o wypadkach czynników dotyczących infrastruktury drogowej tj. charakterystyka drogi np. barierki, ułatwienia dla pieszych; oraz czynników związanych z pojazdami np. wiek, marka i model pojazdu itd.
- Dostęp do informacji o kierowcach i pojazdach oraz powiązanie tych danych z danymi o wypadkach.
- Dostęp do statystyk z punktami karnymi oraz powiązanie ich z kierowcami, ich wiekiem, płcią i miejscem zamieszkania itd.
- Lepsze informacje nt. stopnia obrażeń oraz dostęp do baz danych z usługami medycznymi i kosztami.
- Poprawa struktury i dostępu do danych na temat kosztów wypadków (bezpośrednich i pośrednich)

Zalecane kroki w zarządzaniu bazami danych o wypadkach są następujące:

a. Policja powinna być nadal odpowiedzialna za zbierania danych o wypadkach.
b. Instytucja Wiodąca powinna zarządzać bazą danych, brać pod uwagę wymóg ochrony poufnych danych osobowych.
c. Bazę danych można zwiększyć poprzez przegląd, który powinien koncentrować się na zapewnieniu, że działania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego mogą być oceniane bardziej precyzyjnie dzięki użyciu bazy danych, oraz że trendy w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego można przeanalizować szczegółowo starając się zrozumieć problemy i ich możliwe rozwiązania. Przegląd bazy danych powinien brać pod uwagę, jakie weryfikacje są niezbędne, aby baza danych służyła głównie funkcji podstawowych badań i oceny (a także podstawowej funkcji prawnej dotyczącej odpowiedzialności za wypadki, tak jak używana jest przez Policję). Przegląd będzie koncentrował się na tym, jakie dodatkowe informacje należy zbierać, aby można było zrozumieć problem tzn. jakie były powody odniesienia obrażeń lub śmierci, a nie tylko jaki błąd spowodował wypadek oraz co można było zrobić na miejscu, aby zapobiec doznaniu obrażeń lub śmierci (a nie tylko żeby zapobiec wypadkowi).

d. Dane o wypadkach wymagają lepszego kodowania lokalizacji (GPS, z efektywnym szkoleniem jak się nimi posługiwać), aby umożliwić lepszy dobór prac poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego na podstawie rzetelnych informacji o miejscu wypadku.
e. Baza danych o wypadkach wraz z powiązanymi bazami danych nt. bezpieczeństwa ruchu drogowego powinna być w pełni dostępna (w dozwolonych granicach prywatności) dla wielu zainteresowanych stron. Należy unikać dublowania zadań polegających na prowadzeniu baz danych.
f. Obecnie w Policji istnieje taka praktyka, że po zamknięciu zbierania danych za nowy rok dane, które są o rok starsze są usuwane z systemu. Dlatego też mimo że baza danych z danymi aż do roku 1990 jest w posiadaniu Instytutu Ruchu Drogowego, to możliwości analizy trendów długoterminowych oraz kompleksowe oceny badawcze są ograniczone. Praktyki ten należy zaniechać, a dane w bazie o wypadkach powinny być przechowywane znacznie dłużej.

A5.2 Zakres analizy dotyczącej rozwoju systemu zbierania i przetwarzania danych o bezpieczeństwie drogowym

Diagnoza, strategiczne kierunki dotyczące zbierania i analizy danych na temat wypadków drogowych

Tło

Na wniosek Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (SKBRD) oraz Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MT), Bank Światowy zadeklarował pomoc przy opracowaniu długofalowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (Program) i dwuletniego planu działania wraz z przygotowaniem Przeglądu potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce (Road Safety Capacity Review - RSCR). W ramach tego procesu Bank Światowy jest w stanie udzielić wsparcia w postaci pomocy technicznej opartej o najlepszą międzynarodową praktykę w wielu konkretnych dziedzinach bezpieczeństwa drogowego. Jednym z kluczowych obszarów, jaki zidentyfikowano podczas Przeglądu, jest opracowanie dokumentu na temat najlepszych praktyk w zakresie zbierania, analizy danych i rozwoju polityki zarządzania bezpieczeństwem opartej o wyniki procesu zbierania danych o przyczynach i skutkach wypadków drogowych.

Cele

Celem opracowania przygotowanego przez Bank była pomoc techniczna w zakresie:

1. gromadzenia jakościowo dobrych danych o wypadkach drogowych;
2. umożliwienia szerszego dostępu do danych oraz ich analizy;
3. posiadania jakościowo dobrego zbioru danych, mających duże znaczenie dla kształtowania polityki, programów i projektów z zakresu poprawy bezpieczeństwa drogowego (np. analiza danych z zakresu zarządzania prędkością, skuteczności nakazu zapinania pasów bezpieczeństwa, itp.);
4. rozwoju zbioru wskaźników umożliwiających monitoring efektywności prowadzonych działań;
5. możliwości kształtowania polityk, programów i projektów dotyczących poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na podstawie wyników analiz danych;

6. stworzenia potencjału instytucjonalnego w Polsce w zakresie przetwarzania danych i formułowania wniosków, tak aby ewentualna pomoc Banku w przyszłości była zbędna.

Metodologia

Zakres projektu obejmuje przeprowadzenie szerokich konsultacji z głównymi zainteresowanymi stronami: przedstawicielami instytucji gromadzących i rejestrujących dane o bezpieczeństwie drogowym, przedstawicielami instytucji posiadających dane o bezpieczeństwie drogowym, analitykami oraz użytkownikami informacji na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego. Bazując na zrozumieniu funkcjonowania najlepszych dostępnych praktyk, międzynarodowym doświadczeniu w zakresie wykorzystania dostępnych informacji, wykorzystywaniu zasad Bezpiecznego Systemu, które podkreślają potrzebę wykorzystywania rezultatów analiz danych dla rozwoju polityki mającej na celu poprawę bezpieczeństwa drogowego, jak również lepszym zrozumieniu, jakie informacje i dane są zbierane, przechowywane, analizowane i wykorzystywane, przez kogo i dla kogo, proponujemy kilka zaleceń w zakresie:

1. Stosowanie zmiennego zakresu danych dotyczących wypadkowości w ruchu drogowym;
2. Proponowanej listy dodatkowych źródeł zbierania, przetwarzania i analizy danych niezbędnych do prowadzenia polityki i programów poprawiających bezpieczeństwo drogowe, a także do monitorowania, oceny i udoskonalenia polityki i programów po ich wdrożeniu;
3. Proponowanych agencji/instytucji, które powinny mieć dostęp do danych dotyczących wypadkowości w ruchu drogowym, a także możliwości analityczne i przypisaną odpowiedzialność w tym zakresie.

Wyniki pracy

Wyniki pracy będą zawierać:

1. Projekt opracowania zawierającego informacje o systemie zbierania danych o przyczynach i skutkach wypadków drogowych w Polsce, o analizie danych i wykorzystaniu jej wyników do działań poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce, zaproponowanie zaleceń i rekomendacji w celu poprawy i rozszerzenia zasięgu stosowania tego typu procesów analitycznych w Polsce;
2. Przedstawienie opracowania końcowego po procesie konsultacji
3. Doradztwo i szkolenie w zakresie możliwości wykorzystania wyników analiz przez kadrę zarządczą, perswazja, rozwój polityki i wdrażania programów w oparciu o system zbierania danych.

ZAŁĄCZNIK 6: Program "Drogi Zaufania".

Drogi Zaufania – program GDDKiA na lata 2007-2013

Idea

„Drogi zaufania" to program ochrony życia i zdrowia ludzi na drogach krajowych realizowany od 2007 roku przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad. Od 2010 roku realizacja programu współfinansowana jest przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko.

Program pomyślany został jako kompleksowy program poprawy bezpieczeństwa drogowego na drogach krajowych w Polsce prowadzony przez GDDKiA, łączący działania inżynieryjne z komunikacją społeczną.

Celem strategicznym programu jest zmniejszenie do roku 2013 liczby śmiertelnych ofiar wypadków na drogach krajowych o 75 proc.

Sieć dróg krajowych, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wynosi ok. 18 tys. km. Choć stanowią one jedynie około 5% długości wszystkich dróg w Polsce, ale realizowanych jest na nich ok. 40% pracy przewozowej wykonywanej na wszystkich drogach publicznych w Polsce.

Od użytkowników dróg organizatorzy programu oczekują partnerstwa, które przejawia się w dostosowaniu odpowiedniej prędkości jazdy, ostrożności, przestrzegania zasad i przepisów, a w dłuższej perspektywie - wykształceniu racjonalnych i trwałych pozytywnych postaw w ruchu drogowym.

Działania w latach 2007-2009 pod hasłem „Bezpieczna ósemka-osiem-osiemdziesiąt osiem (8+8+88)"

Program wywodzi się z pilotażowego programu „Bezpieczna Ósemka" realizowanego od lipca do grudnia 2007 roku na drodze krajowej nr 8 - najdłuższym (ok. 600 km) i najniebezpieczniejszym szlaku komunikacyjnym w Polsce z wykorzystaniem środków pożyczkowych Banku Światowego.

W ramach pilotażu GDDKiA prowadziła wzmożone prace inżynieryjne na całej jej długości. Ustawiono też prawie sto masztów fotoradarowych we współpracy z Policją, opierając się na doświadczeniach z Francji i Skandynawii gdzie w ciągu kilku lat po zamontowaniu systemów automatycznej kontroli prędkości liczba ofiar spadła o 30%. Policja wykorzystywała maszty do instalowania stałych i mobilnych fotoradarów. Prowadzona była także intensywna kampania informacyjna i edukacyjna skoncentrowana na kierowcach podróżujących drogą nr 8 dotycząca prowadzonych działań z naciskiem na zarządzanie prędkością. W efekcie przeprowadzonych działań liczba śmiertelnych wypadków samochodowych na drodze krajowej nr 8 spadła w 2009 roku o 41% w stosunku do roku 2007.

W 2008 roku realizowany była kolejna edycja programu pod nazwą „Bezpieczna Ósemka". Podobne działania do tych przeprowadzonych na drodze nr 8 prowadzone były na kolejnych ośmiu drogach krajowych o numerach od 1 do 9.

W 2009 roku do programu dołączyło 88 kolejnych dróg krajowych i od tego czasu akcja prowadzona jest na wszystkich drogach krajowych.

Drogi objęto specjalnym programem modernizacyjnym skoncentrowanym na poprawie bezpieczeństwa drogowego. Na wielu odcinkach drogowcy wymieniają nawierzchnię, przebudowują skrzyżowania, budują ronda, sygnalizacje świetlne, uspokajają ruch wytyczając wysepki i optycznie zwężając jezdnię, oświetlają pobocza, wytyczają bezpieczna przejścia dla pieszych, doświetlają istniejące przejścia dla pieszych, budują nowe przejścia dla pieszych i kładki nad drogami oraz bariery ochronne. Montują też dodatkowe sygnalizacje świetlne, remontują zatoki autobusowe, układane są chodniki i powstają ścieżki rowerowe.

W najniebezpieczniejszych miejscach dopuszczalna prędkość ograniczana jest do 50 km/h. By egzekwować ten zakaz wzdłuż dróg krajowych instalowane są oznakowane fotoradary. W ramach programu prowadzone są też działania edukacyjne, których celem jest zmiana niebezpiecznych zachowań w ruchu drogowym.

Komunikacja w ramach programu „Drogi Zaufania" – od roku 2010

Od roku 2010 kiedy program przekształcono w "Drogi Zaufania" szczególnie zintensyfikowane zostały działania informacyjne, promocyjne i edukacyjne, których celem jest zmiana niebezpiecznych postaw i zachowań w ruchu drogowym. W tym celu Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad prowadzi kampanie komunikacyjne, wykorzystujące także niestandardowe metody dotarcia do odbiorców takie jak np. happeningi, podczas których np. na poboczu jezdni symuluje się wypadki samochodowe: są rozbite auta, statyści odgrywający role ofiar, wozy straży pożarnej, policji, pogotowia ratunkowego i służby drogowej oraz prowadzona jest symulowana akcja ratunkowa, która stanowi jednocześnie symulowane ćwiczenia dla wszystkich służb ratowniczych.

W komunikacji wykorzystane zostały dotychczas nowatorskie kampanie: *Jesteś sprawcą jesteś ofiarą* oraz *Złe nawyki dobrych kierowców*.

Kampania 2010 - Jesteś sprawcą jesteś ofiarą.

Linia kreatywna kampanii zrealizowanej w 2010 r. oparta była na prawdziwych historiach sprawców wypadków drogowych. Jej celem było ukazanie szeregu konsekwencji, jakie powoduje zabicie lub poważne zranienie uczestników ruchu drogowego. Kampania koncentrowała się na przyczynach wypadków i ich następstwach:

- psychicznych (traumatyczne przeżycia, które trudno zapomnieć i zaakceptować, depresje, którym nierzadko towarzyszą próby samobójcze itd.),
- społecznych (ostracyzm towarzyski, problemy z pracą, popadanie w nałogi itd.) czy prawnych (wyroki sądowe, dożywotnie pozbawianie prawa jazdy itd.).

Narratorami przekazów byli ludzie, a więc pierwszoplanowym nadawcą komunikatu stał się człowiek, którego wiarygodność budowana była w oparciu o jego własne, tragiczne doświadczenia. Pozwoliło to uczynić komunikat silnie emocjonalnym, co zwracało uwagę odbiorców i angażowało ich emocjonalnie, a ostatecznie – zwiększało zakres oddziaływania kampanii.

Motywacją do zmiany zachowań stawał się obraz konsekwencji, jakie niesie niebezpieczne zachowanie na drodze. Przekazy skoncentrowane na osobach sprawców i ich losach odwróciły sferę wartości, do których zwykle odwołują się kampanie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ukazując szereg możliwych strat związanych ze sprawstwem wypadku, apelowano do egoizmu odbiorcy, nie zaś jego altruizmu.

Poprzez walor emocjonalny przekazy kształtowały postawy użytkowników dróg, przyczyniając się do trwałej redukcji liczby wypadków drogowych. Komunikacja wspierała zatem cel ograniczenia liczby ofiar wypadków drogowych i w tym sensie osiągnęła synergię z kontynuowanymi, chociaż niestety na mniejszą skalę działaniami inżynieryjnymi realizowanymi przez GDDKiA na drogach krajowych.

Nowoczesna komunikacja została także dostrzeżona przez świat zewnętrzny, co potwierdziły prestiżowe krajowe nagrody branży marketingowej, którymi uhonorowano kampanię: Złoty Orzeł, Kreatura i Media Trendy.

Kampania 2011-12 Złe nawyki dobrych kierowców

Kampania kontynuowała działania emocjonalne przy jednoczesnym dopełnianiu prowadzonej komunikacji przekazami racjonalnymi. Dlatego ta kampania:

1) uświadamiała ryzyko nieracjonalnych zachowań na drodze,
2) podnosiła poziom wiedzy oraz umiejętności, a także
3) skłaniała do samooceny własnego postępowania.

Te trzy obszary oddziaływania na użytkowników dróg są kluczowe dla poprawy bezpieczeństwa drogowego a przez to skutecznego wsparcia celu programu “Drogi zaufania” – ograniczenia liczby wypadków, a zwłaszcza liczby ofiar śmiertelnych i osób rannych na drogach krajowych.

Złe nawyki dobrych kierowców - w slogan wpisana jest celowa przewrotność. Nie dyskwalifikuje tych, którzy oceniają siebie jako dobrych kierowców, choć wcale nimi nie są. Nie ośmiesza ich i nie piętnuje. Pokazuje natomiast, że niemal wszyscy obarczeni jesteśmy złymi przyzwyczajeniami, tkwimy w niesprawdzonych przekonaniach, żyjemy mitami o bezpieczeństwie drogowym, a pomimo to na drodze nie opuszcza nas pewność siebie.

Istotne znaczenie dla bezpieczeństwa ma samoświadomość uczestników ruchu – umiejętność trafnej oceny samego siebie, swojej kondycji psychofizycznej, swoich słabych i mocnych stron. Dlatego kampania odwołuje się do przekazu emocjonalnego po to, by prowokować odbiorcę do samooceny własnego zachowania na drodze.

W kampanii na wypadki drogowe spoglądamy przez pryzmat autentycznie przeżywanych emocji, jakich doświadczają osoby zawodowo zajmujące się bezpieczeństwem drogowym. Doświadczenia zawodowe wskazanych bohaterów zostają pozbawione służbowego formalizmu i stają się prawdziwie wstrząsającymi relacjami o doświadczanych na co dzień dramatach ludzi: ofiarach i sprawcach wypadków oraz ich rodzinach. Przekaz jest silnie emocjonalny, czasami wstrząsający realnością i prawdziwością świata kreowanego w opowieści, daje odbiorcy impuls do dokonania samooceny swoich zachowań, postaw i przekonań dotyczących zachowania na drodze.

O ile przekaz emocjonalny ma skłaniać odbiorców do dokonywania samooceny, o tyle rolą komunikacji racjonalnej będącej częścią kampanii jest podnoszenie ich wiedzy i umiejętności związanych z uczestnictwem w ruchu drogowym, a także uświadamianie ryzyka.

Dostępność nowej i zmodernizowanej infrastruktury i budowanie zaufania do stanu technicznego i oznakowania dróg jest trwałym elementem komunikacji racjonalnej podczas całej kampanii i buduje też markę GDDKiA. Wynika to z faktu, że wdrażanie tych rozwiązań jest także integralnym elementem programu "Drogi zaufania".

Narodowy Eksperyment na drogach krajowych „Weekend bez ofiar"

Istotnym elementem pozostającym w korelacji z programem Drogi Zaufania był projekt Narodowy Eksperyment na drogach krajowych „Weekend bez ofiar". Zrealizowany został dwukrotnie w latach 2010 i 2011 z wykorzystaniem środków pożyczkowych Banku Światowego. Projekt został zorganizowany wspólnie z partnerami przedsięwzięcia zaangażowanymi aktywnie w poprawę bezpieczeństwa drogowego: Krajową Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Ministerstwem Zdrowia, Komendą Główna Państwowej Straży Pożarnej, Komendą Główną Policji, PKP Polskimi Liniami Kolejowymi S.A., Komendą Główną Żandarmerii Wojskowej, Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym oraz Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego. Patronat honorowy sprawował Minister Infrastruktury. Akcję licznie poparły media ogólnopolskie i regionalne oraz różnego rodzaju instytucje i stowarzyszenia zaangażowane w działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W ramach akcji prowadzonych w ciągu wakacyjnego weekendu o wzmożonym ruchu samochodowym prowadzone były działania edukacyjne – za pośrednictwem mediów, upowszechniając wiedzę o praktycznych aspektach bezpieczeństwa drogowego, a także na organizowanych rodzinnych piknikach edukacyjnych. W Inowrocławiu, Załuskach, Łodzi i Warszawie oraz wielu innych miastach na specjalnych platformach można było sprawdzić, czym grozi jazda bez zapiętych pasów, a także jak zachowuje się ciało kierowcy podczas dachowania. Uczestnicy happeningów mieli też szansę przejść kurs pierwszej pomocy, sprawdzić na elektronicznych symulatorach znajomość przepisów ruchu drogowego oraz spróbować swoich sił za kierownicą ciężarówki i autobusu. Finał Narodowego Eksperymentu Bezpieczeństwa odbył się w Warszawie na polach Parku Szczęśliwickiego.

Do Narodowego Eksperymentu Bezpieczeństwa dołączyło też wiele Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego, które w weekend 24-26 czerwca 2011 roku prowadziły także działania edukacyjne. Sprawna współpraca wszystkich służb pokazała, że możliwa jest synergia działań inżynierskich, edukacyjnych, nadzoru nad ruchem oraz ratownictwa medycznego.

Niestety działania promocyjne nie przełożyły się na zauważalne zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych podczas „Weekendu bez ofiar". Prawdopodobnie był to jeden z powodów dla którego w roku 2012 akcja nie została powtórzona.

Rezultaty

Jako punkt wyjścia można potraktować statystykę wypadków i ich ofiar na drogach krajowych (zarządzanych przez GDDKiA) za 2006 rok.

Porównując statystyki drogowe 2011 i 2006 roku także wyraźnie widać spadek liczby wypadków, rannych i zabitych, chociaż mało prawdopodobne wydaje się osiągnięcie 75% spadku do roku 2013

Tabela: Statystyka wypadków na drogach krajowych w Polsce

	2006	**2009**	**2010**	**2011**	**2011/2006**
liczba wypadków	9 722	8 589	8 096	7 991	-18%
liczba zabitych	1 962	1 461	1 416	1 513	-23%
liczba rannych	13 406	11 955	11 263	10 728	-20%

Koszty

Szacowane koszty programu w jego tzw. części miękkiej, to znaczy dotyczącej kampanii oraz działań promocyjno-informacyjnych, wynoszą ok. 30 milionów złotych (9 milionów $).
Niestety bardzo trudne jest oszacowanie kosztów związanych z infrastrukturą, ponieważ działania remontowo-modernizacyjne na drogach objętych programem prowadzone były w ramach corocznych ogólnych budżetów remontowych GDDKiA i nie były szczegółowo monitorowane. Na podstawie danych GDDKiA szacuje się, że koszty związane z poprawą bezpieczeństwa infrastruktury w ramach programu „Drogi Zaufania" wyniosły ok. 80 mln zł (25 mln $) w roku 2007, ok. 280 mln zł w roku 2010 i ok. 140 mln zł (46 mln $) w roku 2011.

Komentarz

Niewątpliwie program był i nadal jest ważnym składnikiem działań prowadzonych przez rząd za pośrednictwem GDDKiA w celu poprawy stanu bezpieczeństwa przede wszystkim na drogach krajowych. Niestety nie obejmował on swoim zasięgiem dróg samorządowych administrowanych przez władze lokalne praktycznie wcale w zakresie poprawy infrastruktury i tylko w ograniczonym zakresie w działaniach promocyjno informacyjnych (głównie poprzez zapraszanie przedstawicieli władz samorządowych i lokalnych partnerów do udziału w konferencjach czy do współpracy przy organizacji różnego rodzaju wydarzeń promocyjno-informacyjnych).

Program ewoluował od oryginalnego pomysłu, jeszcze jako program „Ósemka-8-88" w latach 2007-9, który z założenia miał obejmować zarówno działania związane z poprawą infrastruktury, jak i edukacyjno–informacyjne przerodził się z czasem w program o charakterze promocyjno-inofrmacyjno-edukacyjny z wykorzystaniem różnego rodzaju środków przekazu i mediów.

Jednym ze słabszych punktów programu wydaje się zbyt słaby nacisk na efekty i analizę konkretnych wyników prowadzonych działań oraz analizę związków pomiędzy podjętymi działaniami, a rzeczywistą poprawą bezpieczeństwa drogowego. Potencjał programu związany z możliwością systematycznej poprawy bezpieczeństwa infrastruktury drogowej i zaawansowania analiz w tym zakresie zdominowany został z czasem przez jego aspekty promocyjne i komunikacyjne.

Potwierdza to zauważalna zmiana profilu programu w roku 2010. Wraz z wygaśnięciem dofinansowanie z wykorzystaniem pożyczek Banku Światowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a uzyskaniem dofinansowania ze środków pomocowych Unii Europejskiej,

w programie pozostały w praktyce jedynie działania informacyjno-promocyjne i edukacyjne. Zaniechano natomiast realizacji w ramach programu zadań zorientowanych na poprawę stanu infrastruktury drogowej pod kątem bezpieczeństwa drogowego.
Pomimo tych zastrzeżeń program wydaje się być dobrym i inspirującym przykładem dla poważnych administracji drogowych (krajowych lub samorządowych), które powinny kłaść silny nacisk na poprawę bezpieczeństwa zarządzanej przez siebie infrastruktury drogowej. Przy systematycznej realizacji takich programów z jednoczesną analizą rezultatów i wyciąganiem wniosków z realizacji różnych rozwiązań powinny one odgrywać ważną rolę w poprawie bezpieczeństwa drogowego.

ZAŁĄCZNIK 7: Kategorie administracyjne dróg oraz zakresy obowiązków zarządów dróg

Niżej podane definicje bazują na definicjach użytych w przeglądach statystycznych w roczniku statystycznym Województwa Mazowieckiego za 2008 rok.

A. **Drogi krajowe** obejmujące: (i) bieżące i przyszłe autostrady i drogi ekspresowe, (ii) drogi międzynarodowe, (iii) inne główne drogi o krajowym znaczeniu, (iv) drogi dojazdowe do przejść granicznych, (v) drogi alternatywne wobec płatnych autostrad, (vi) obwodnice dużych aglomeracji miejskich, oraz (vii) drogi o znaczeniu obronnym. Wszystkimi drogami krajowymi zarządza **GDDKiA.**

B. **Drogi wojewódzkie** obejmujące drogi zapewniające dostęp do dróg krajowych, mające znaczenie dla województwa i stanowiące połączenia między ważnymi miastami regionu. Właścicielami i administratorami wojewódzkiej sieci drogowej są władze samorządowe danego województwa.

C. **Drogi powiatowe** obejmujące drogi niezaliczone do żadnej z powyższych kategorii, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Właścicielami i administratorami powiatowej sieci drogowej są władze samorządowe właściwego **powiatu.**

D. **Miasta na prawach powiatu** są właścicielami i administratorami wszystkich dróg położonych w ich granicach administracyjnych, z wyjątkiem dróg ekspresowych i autostrad zarządzanych przez **GDDKiA.**

E. **Drogi gminne** obejmujące drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innej kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. **Gminy** są właścicielami i administratorami tylko i wyłącznie dróg gminnych.

ZAŁĄCZNIK 8: Rola i struktura Instytucji Wiodącej

Wytyczne Banku Światowego[1] definiują rolę Instytucji Wiodącej i zawierają przykłady struktury takich instytucji w innych krajach. Rola Instytucji Wiodącej wyraża się w każdej z siedmiu funkcji zarządzania instytucjonalnego:

- Ukierunkowanie na wyniki
- Koordynacja działań
- Ustawodawstwo
- Finansowanie oraz alokacja zasobów
- Promocja
- Monitoring i ocena;
- Prace badawczo-rozwojowe oraz transfer wiedzy.

Ukierunkowanie na wyniki: główne zadania Instytucji Wiodącej

1. Dokonanie przeglądu strategicznego obecnego stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego
2. Dostosowanie dalekosiężnej wizji bezpieczeństwa ruchu drogowego do dłużej perspektywy czasowej;
3. Analiza osiągnieć możliwych do zrealizowania w średniej perspektywie czasowej;
4. Ustalenie celów ilościowych w ramach współpracy partnerskiej w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego;
5. Ustanowienie mechanizmów umożliwiających ponoszenie odpowiedzialności za wyniki przez instytucje partnerskie i zainteresowane strony

Koordynacja działań: główne zadania Instytucji Wiodącej

1. Koordynacja pozioma w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym;
2. Koordynacja pionowa instytucji na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym;
3. Budowanie współpracy partnerskiej w celu realizacji zadań pomiędzy administracją rządową, organizacjami pozarządowymi, społeczeństwem i przedsiębiorstwami na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym;
4. Relacje parlamentarne na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym.

Ustawodawstwo: głównie zadnia Instytucji Wiodącej

1. Przegląd zakresu ram prawnych;
2. Opracowanie i aktualizacja przepisów prawnych potrzebnych dla strategii bezpieczeństwa ruchu drogowego;
3. Konsolidacja ustawodawstwa;
4. Zapewnienie zasobów legislacyjnych na potrzeby bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Finansowanie oraz alokacja zasobów: główne zadania Instytucji Wiodącej

1. Zapewnienie trwałych źródeł finansowania;
2. Ustanowienie procedur umożliwiających alokację środków w ramach programów dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Działalność promocyjna: główne zadania Instytucji Wiodącej

1. Promocja dalekosiężnej wizji lub celu bezpieczeństwa ruchu drogowego;
2. Opowiadanie się za bezpieczeństwem ruchu drogowego i promowanie na wysokim szczeblu;
3. Wielosektorowa promocja efektywnych interwencji i wspólnej odpowiedzialności;
4. Kierowanie poprzez dawanie przykładu w zakresie wewnętrznych polityk dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego;
5. Opracowanie i wspieranie programów oceny bezpieczeństwa oraz publikowanie wyników;
6. Przeprowadzanie krajowych kampanii reklamowych;
7. Zachęcanie do promocji na szczeblu lokalnym.

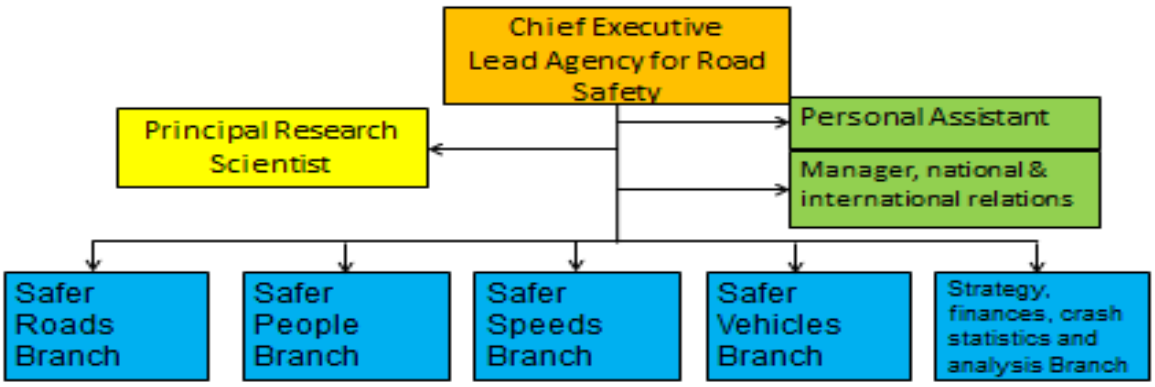
Monitoring i ocena: główne zadania Instytucji Wiodącej

1. Stworzenie i wspieranie systemów przetwarzania danych w celu ustalenia i monitorowania celów w zakresie końcowych i pośrednich wyników;
2. Przegląd krajowej strategii bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz jej wyników;
3. Wprowadzenie niezbędnych korekt pozwalających osiągnąć pożądane wyniki.

Prace badawczo-rozwojowe oraz transfer wiedzy. główne zadania Instytucji Wiodącej

1. Rozwój potencjału w zakresie badań wielodyscyplinarnych oraz transferu wiedzy;
2. Opracowanie krajowej strategii badań bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz programu rocznego;
3. Zapewnienie trwałych źródeł finansowania badań bezpieczeństwa ruchu drogowego;
4. Szkolenia i programy wymiany specjalistów;
5. Tworzenie wytycznych dotyczących dobrych praktyk;
6. Tworzenie projektów pokazowych.

Na schemacie poniżej przedstawiono możliwą strukturę organizacyjną Instytucji Wiodącej



ZAŁĄCZNIK 9: Zestaw zaleceń dotyczących inwestowania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pozwalających osiągnąć szybkie efekty i trwałe poparcie dla działań BRD

Niniejszy Załącznik został opracowany częściowo w oparciu o istniejące analizy i zalecenia, a także w powiązaniu z pracami nad wersją roboczą Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. W efekcie poniżej znajduje się lista priorytetów krótko- i średnioterminowych, która jednak w żadnym razie nie powinna być traktowana, jako wyczerpująca. Mimo to, zalecane działania mają na celu szybkie osiągnięcie efektów zgodnych z kierunkami wyznaczonymi w niniejszym Przeglądzie oraz zawartych w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. W szczególności niniejszy Załącznik uzupełnia zalecenia przedstawione w Rozdziałach 5-7 niniejszego Przeglądu.

Szybkie efekty pozwalają osiągnąć masę krytyczną i nabrać rozmachu w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dlatego też w krótkiej perspektywie czasowej działania priorytetowe powinny posiadać jak najwięcej z następujących cech:

- Istnieją dowody na to, że korzyści w bezpieczeństwie ruchu drogowego zostaną dzięki nim osiągnięte.
- Korzyści z nich wynikające dla bezpieczeństwa ruchu drogowego można pokazać.
- Korzyści z nich wynikające można systematycznie i w sposób zasadny przypisywać do podjętych działań.
- Działania można rozpocząć szybko.
- Oczekiwane korzyści pojawią się w rozsądnym czasie.
- W przypadku osiągnięcia sukcesów program działań można poszerzyć.

Działania demonstracyjne są ważną częścią aktywności przynoszących szybkie efekty. Projekty demonstracyjne mogą zapewnić skuteczne działania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego na kilku wybranych drogach lub w stosunku do określonej grupy społecznej (np. młodych kierowców), z zapewnieniem nagłośnienia w mediach, zaangażowania i skrupulatnej oceny. Takie projekty pokazują siłę skutecznych działań w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz udowadniają społeczeństwu i interesariuszom rządowym, a także pozarządowym, że bezpieczeństwem ruchu drogowego można zarządzać oraz że można zredukować liczbę ofiar wypadków drogowych przy pomocy właściwych działań w ramach systemu bezpieczeństwa.

Zarządzanie zmianami strukturalnymi łącznie z utworzeniem Instytucji Wiodącej

Zalecenie 1: Jednym z pierwszych priorytetów dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego powinno być utworzenie Instytucji Wiodącej wyposażonej w znaczne zasoby. Wstępne zobowiązanie powinno dotyczyć znacznego powiększenia liczby jej pracowników. Patrz Punkt 5.1.2 w głównym raporcie, gdzie znajduje się pełen zakres zaleceń odnośnie Instytucji Wiodącej. (Załącznik 8 opisuje możliwą strukturę organizacyjną takiej instytucji).

Koordynacja działań na wszystkich szczeblach władzy

Instytucje Wiodące ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego zawsze korzystają z usług instytucji partnerskich, które realizują konkretne programy. Dlatego też koordynacja działań instytucji partnerskich ma podstawowe znaczenie. Patrz Punkt 5.2 w głównym raporcie gdzie znajduje się pełen zakres zaleceń odnośnie koordynacji działań.

Zalecenie 2: W ramach pierwszych działań należy utworzyć wielosektorową Grupę Roboczą składającą się z przedstawicieli wszystkich szczebli rządu, której będzie przewodniczyć i będzie ją wspierać Instytucja Wiodąca,

Grupa Robocza powinna zająć się odpowiednimi zaleceniami znajdującymi się w głównej części tego Przeglądu i doradzać władzom rządowym i samorządowym w następujących kwestiach:

a. jak wdrożyć kluczowe zalecenia;
b. wypracowywania sposobów zaangażowania wszystkich szczebli samorządów do zadań związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego;
c. procesach zwiększania zaangażowania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, oraz podejmowania odpowiedzialności za wyniki w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach samorządowych;
d. wymaganiach odnośnie wzmacniania potencjału zarządczego w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego we władzach samorządowych.
e. wymaganiach odnośnie procedur operacyjnych w instytucjach publicznych w celu zapewnienia odpowiedniej elastyczności pozwalającej wdrożyć znaczące zmiany w polityce bezpieczeństwa drogowego w ciągu kilku miesięcy.

Zalecenie 3: Cel ogólny Narodowego Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego musi być wspólny. Jednym z pierwszych działań w ramach prac bieżących powinno być opracowanie przez wszystkie odpowiednie instytucje celów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego we współpracy z Instytucją Wiodącą. Realizacja tych celów musi być monitorowana, aby zapewnić dostrzegalną poprawę przyczyniającą się też do osiągnięcia głównego celu Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Poprawa zbierania i analizy danych oraz monitoringu i oceny

Punkty 5.5 oraz 7 w Przeglądu zawierają zalecenia odnośnie danych i badań, natomiast szczegółowe zalecenia odnośnie usprawnienia systemów przetwarzania danych znajdują się w Załączniku 5.

Zalecenie 4: W ramach pierwszych działań należy stworzyć ogólnokrajowy, dający się powielać, program zbierania danych dotyczących pośrednich wyników takich jak: stosowanie pasów bezpieczeństwa, stosowanie fotelików dziecięcych, stosowanie kasków rowerowych i motocyklowych, oraz dane o prędkościach podróży.

Zalecenie 5: W ramach działań w średniej perspektywie czasowej należy zwiększyć potencjał analityczno-badawczy w Instytucji Wiodącej oraz przenieść bazę danych o wypadkach do Instytucji Wiodącej.

Zalecenie 6: W ramach działań w średniej perspektywie czasowej należy dokonać przeglądu krajowych analiz kosztów ekonomicznych wypadków drogowych mając na uwadze przejście na metodykę opartą o gotowość do ponoszenia wydatków uwzględniającą koszty społeczne.

W dalszej części tego Załącznika znajdują się szczegółowe propozycje konkretnych działań zapewniających szybkie efekty oraz uzupełnienie bardziej ogólnych zaleceń z Punktu 6 w głównym raporcie.

Modernizacja sieci drogowej

Zalecenie 7: Ustanowienie możliwego do sfinansowania programu projektów demonstracyjnych realizowanych na drogach krajowych, jednojezdniowych z jednym pasem w każdą stronę, o wysokim wskaźniku ofiar w wypadkach samochodowych.

W odniesieniu do takiego programu:

a. wybór lokalizacji powinien być dokonywany na podstawie liczby poważnych wypadków na kilometr drogi, a nie na przejechany wozokilometr;
b. celem programu powinny być wypadki na poboczach i zderzenia czołowe;
c. uwaga powinna być skoncentrowana na działaniach infrastrukturalnych takich jak stalowe bariery linowe i inne bariery, przeglądy i dostosowanie ograniczeń prędkości, oraz intensywny nadzór nad ich przestrzeganiem;
d. program powinien podlegać ewaluacji od samego początku, aby umożliwić ocenę jego wyników w odniesieniu do wypadków.

Rozwiązania dla pieszych stosowane w Polsce na terenach zabudowanych często są niewłaściwe, gdyż: przewidują niewystarczająco długi czas na przejście przez ulicę, zmuszając pieszych do oczekiwania na środku jezdni i przechodzenia na drugą stronę dwuetapowo (co dwukrotnie wydłuża czas przejścia), narażają pieszych na niepotrzebne ryzyko związane z rozpędzonymi pojazdami i dają psychologicznie naiwne pozwolenie na skręt w prawo na podstawie zielonej strzałki, podczas gdy w tym samym czasie zielone światło mają piesi i przechodzą przez ulicę. Wszystkie te rozwiązania zniechęcają pieszych do przestrzegania przepisów ruchu drogowego, a widok pieszego przechodzącego przez ulicę w niedozwolonym i niebezpiecznym miejscu jest powszechny w miastach w całej Polsce. Mimo to ważne jest, aby skoncentrować uwagę na infrastrukturze i uniknąć obwiniania ofiar oraz koncentrowania się wyłącznie na zrachowaniach, co zostało dobrze ujęte w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Na podstawie danych stwierdzono, że główną grupą ofiar są przechodnie, którym można pomóc poprzez kontrolę prędkości pojazdów oraz bardziej odpowiedzialne zachowanie kierowców przy przejściach dla pieszych. W 2011 r. na przejściach dla pieszych zginęło ponad 470 przechodniów. Przyczynę stanowiła raczej nadmierna prędkość, aniżeli brak znajomości zasad dotyczących pierwszeństwa, niemniej jednak należy zająć się obydwoma problemami.

Zalecenie 8: Jako projekt o szybkich efektach należy opracować możliwy do sfinansowania program złożony z projektów demonstracyjnych na obszarach, na których zginęła duża liczba przechodniów. Program powinien skoncentrować się na zapewnieniu bezpieczeństwa przy przechodzeniu przez jezdnię, fizycznym ograniczeniu możliwości przejścia w miejscach niebezpiecznych, infrastrukturze zapewniającej ograniczenie prędkości pojazdów na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo przechodniów, weryfikacji limitów prędkości oraz kontroli prędkości (zob. część na temat prędkości).

Zalecenie 9: W ramach działań w średniej perspektywie czasowej należy opracować możliwy do sfinansowania program budowy rond, co pozwoli na zmniejszenie wypadkowości oraz na spowolnienie ruchu pojazdów. Jeśli ronda są odpowiednio zaprojektowane znacząco zmieniają profil skrętu przy przejeżdżaniu przez skrzyżowanie, a co za tym idzie zwiększają bezpieczeństwo przechodniów.

Zalecenie 10: Jako projekt o szybkich efektach należy opracować politykę zapewnienia „wybaczających” stref bezpieczeństwa w otoczeniu drogi (ang. *forgiving roadside*) na wszystkich drogach dwujezdniowych. Często bowiem drogi zachęcają do rozwijania większej prędkości, przy czym mogą mieć one pobocza, które nie zapewniają bezpieczeństwa nawet w przypadku najdrobniejszych błędów ze strony kierowców. Zob. rysunek 9.1 poniżej.

Rysunek 1: Przykłady trasy szybkiego ruchu z rozdziałem jezdni w Polsce, z prawidłowym rozdzieleniem jezdni pośrodku, na górnym zdjęciu z ochroną, a na dolnym bez ochrony pobocza w razie zjechania z pasa drogowego

Kontrola zachowania kierowców

Przepisy, egzaminy szkolenia i zmiana zachowań

Zalecenie 11: Opracować wielosektorowe programy zachęcające do częstszego używania pasów bezpieczeństwa (w tym także przez kierowców taksówek), fotelików samochodowych dla dzieci oraz kasków.

Zalecenie 12: Jako wczesny priorytet należy podwyższyć koszty egzaminów na prawo jazdy oraz dokonać racjonalnego podziału zysków z WORD na wdrażanie skutecznych programów bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zalecenie 13: Priorytetowo należy wprowadzić surowsze kary dla młodych kierowców za przekraczanie prędkości. W przypadku młodych kierowców zazwyczaj skuteczne bywa zagrożenie odebraniem prawa jazdy. W Punkcie 4 głównego raportu opisano brak koordynacji w zakresie edukacji na temat bezpieczeństwie ruchu drogowego.

Zalecenie 14: Należy zająć się kwestią zauważalnego braku kształcenia w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego w szkołach, a zawartość programu nauczania powinna być oparta o dowody skuteczności. Należy przy tym uwzględnić następujące aspekty:

a. Ministerstwo Edukacji powinno zapewnić szkolenia pt. bezpieczeństwo ruchu drogowego lub w inny sposób promować i zapewniać kształcenie nt. bezpieczeństwa ruchu drogowego w szkołach.
b. Nauczyciele z odpowiednimi umiejętnościami, którzy rozumieją potrzeby swoich uczniów, mogą skuteczniej uczyć bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jeżeli szkolenia na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego mają być zapewnione przez pracowników innych instytucji, takie instytucje mogłyby prowadzić szkolenia na terenie całego kraju w celu zapewnienia spójnych standardów szkoleniowych. Przy tym ważne jest, aby pracownicy prowadzący szkolenia o bezpieczeństwie ruchu drogowego przeszli dodatkowe szkolenia z dydaktyki.
c. Nauka o bezpieczeństwie ruchu drogowego w szkołach podstawowych powinna być prowadzona poza klasą i koncentrować się na nauczaniu zachowania w otoczeniu drogi korzystając ze sprawdzonych gdzie indziej metod modelowania umiejętności zachowania się pieszych. (Zob. bibliografię).
d. Należy bardziej skoncentrować się na starszych dzieciach, które są bardziej narażone na ryzyko.
e. Chociaż powszechnie uważa się za użyteczne kursy jazdy dla kierowców (w tym kierowców motocykli i skuterów) organizowane w szkołach. Dowody sugerują, że nie przyczyniają się one do zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i co więcej mogą skutkować tym, że młodzież zacznie prowadzić pojazdy w młodszym (mniej bezpiecznym) wieku, co z kolei przyczynić się może do zwiększenia wypadkowości. Należy ponownie przeanalizować kwestię kursów oferowanych w szkołach i zamiast takich kursów uczyć o istniejącym ryzyku oraz wykorzystywać presję grup rówieśniczych.

Przepisy ruchu drogowego i ich egzekwowanie

Zalecenie 15: Bardziej rygorystyczne egzekwowanie przepisów w sprawie jazdy pod wpływem alkoholu pozwoliłoby na dalsze zmniejszenie liczby pijanych kierowców; przy czym w tym celu, jako działanie średnio-falowe, wymagany jest szeroki i ciągły program wyrywkowego badania alkomatem. W tym celu wymagana jest większa liczba dobrze utrzymanego sprzętu pomiarowego.

Zalecenie 16: W obliczu planowanego zwiększenia liczby funkcjonariuszy Policji Drogowej do 10% całkowitego zatrudnienia w Policji, wymagane będzie dodatkowa alokacja zasobów. Najważniejsze będzie zapewnienie wystarczającej liczby pojazdów, sprzętu do pomiaru prędkości oraz regularny przegląd serwisowy alkomatów.

Zalecenie 17: Należy zorganizować szeroką akcję promocyjną, obejmującą kampanie komunikacji społecznej oraz płatne reklamy, w celu promowania bardziej rygorystycznego egzekwowania przepisów tak, aby ogólne działania odstraszające przyniosły jak najlepsze rezultaty. Taka akcja powinna być skoncentrowana na szczegółowo określonej niewielkiej grupie zachowań drogowych.

Zalecenie 18: W innych państwach potwierdzono, że narkotyki stanowią coraz poważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dlatego też zaleca się rozszerzone programy badań na obecność narkotyków. Jednakże w Polsce nie określono jeszcze zakresu tego problemu. W ramach działań w średniej perspektywie czasowej należy przeprowadzić analizę udziału narkotyków w liczbie wypadków drogowych w Polsce poprzez testy na obecność narkotyków (szczególnie zabronionych) we krwi zabitych kierowców.

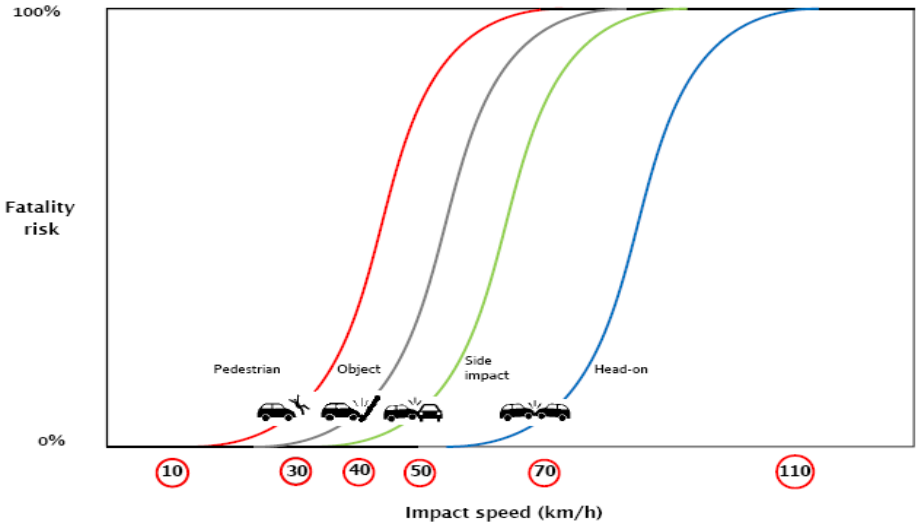
Egzekwowanie przepisów w sprawie ograniczenia prędkości

Jak opisano w Punkcie 6.7 raportu głównego, jeżeli mają zostać spełnione założenia dotyczące zmniejszenia liczby ofiar wypadków śmiertelnych, określone w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, wymagane będzie zarówno znaczne obniżenie limitów prędkości pojazdów oraz faktycznej prędkości jazdy, zmniejszające ryzyko związane z niebezpieczną infrastrukturą, jak i wysokie nakłady na poprawę tejże infrastruktury. Zaleca się monitorowanie postępów. W przypadkach, gdy nakłady i podejmowane działania nie dają oczekiwanych rezultatów, w celu realizacji założeń, konieczne jest dalsze, systematyczne obniżanie limitów prędkości i faktycznej prędkości (poprzez egzekwowanie przepisów i komunikację). Zapewni to uzasadnienie dla ponoszenia wydatków oraz pozwoli zmniejszyć liczbę ofiar.

Zalecenie 19: Jednym z priorytetowych działań powinny być szeroko zakrojone, płatne kampanie reklamowe, wspierające bardziej rygorystyczne egzekwowanie przepisów ograniczenia prędkości, wyjaśniające potrzebę programu oraz budujące wsparcie społeczne w oparciu o przedstawione korzyści.

Przekraczanie prędkości w bardzo istotnym stopniu przyczynia się do ciężkości obrażeń ofiar wypadków, szczególnie w przypadku pieszych, gdzie nawet niewielki wzrost prędkości zwiększa prawdopodobieństwo śmierci (zob. rysunek poniżej).

Rysunek 2: Związek pomiędzy prędkością w momencie uderzenia a prawdopodobieństwem śmierci, dla różnych rodzajów wypadków.



Zalecenie 20: Większa liczba fotoradarów, w tym ukrytych fotoradarów przenośnych, może być konieczna dla zapewnienia niezbędnego ograniczenia prędkości podróżnej. Nie można obecnie podać dokładnej liczby wymaganych fotoradarów, zanim nie przeprowadzi się monitoringu postępów w poprawie infrastruktury drogowej.

Zalecenie 21: Przekraczanie prędkości w znacznym stopniu przyczynia się do liczby wypadków drogowych, dlatego też należy wprowadzić dodatkowe środki, oprócz oznakowanych wideorejestratorów. Odpowiednie służby, a przede wszystkim Policja powinny nadal być mocno zaangażowane w egzekwowanie przepisów ograniczenia prędkości jazdy z wykorzystaniem mobilnych urządzeń do jej pomiaru. Wskazane jest by takie działania miały charakter priorytetowy i należy je wspierać szeroko zakrojoną kampanią komunikacyjną.

Zalecenie 22: 33% wypadków drogowych w Polsce dotyczy pieszych. Sytuacja ta wymaga pilnej interwencji. Należy niezwłocznie obniżyć i nadzorować limity prędkości w obszarach miejskich, co pozwoli zwiększyć bezpieczeństwo pieszych i użytkowników dróg oraz rygorystycznie egzekwować przepisy, aby zapewnić wyższy poziom zachowań zgodnych z prawem.

Zalecenie 23: Lepszy nadzór nad prędkością stanowi szybki i tani sposób zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednym z pierwszych działań powinno być wdrożenie programu weryfikacji i obniżenia limitów prędkości oraz dalsze, systematyczne ich obniżanie w przypadkach, gdy liczba wypadków drogowych nie spadnie.

Zalecenie 24: Należy zapewniać opinię publiczną, że władze nie mają na celu umyślnie narażać kierowców na mandaty. Można to osiągnąć na przykład poprzez udzielenie jednomiesięcznej amnestii w przypadku mandatów za przekroczenie prędkości w obszarach, gdzie zmieniły się limity prędkości, przy czym mandaty takie można zastąpić wysłaniem ostrzeżenia o nowym ograniczeniu prędkości. Proponowane działania łagodzące nie powinny mieć zastosowania wobec kierowców, którzy zostali już ukarani mandatami za przekroczenie w danym miejscu poprzednio obowiązujących limitów.

Zalecenie 25: Mandaty za przekroczenie prędkości bardzo często nie są wystarczające, aby powstrzymać kierowców przed łamaniem przepisów, dlatego też należałoby podwyższyć oficjalnie wysokość kar za przekraczanie prędkości (i odpowiednio to nagłośnić).

Zalecenie 26: Kierowcy mogą próbować uniknąć, opóźnić czy też obniżyć mandaty z fotoradarów, twierdząc, że nie wiedzą, kto prowadził pojazd. Ma to istotny, negatywny wpływ na zapobieganie przekraczaniu prędkości i poprzez oddziaływanie na opinię publiczną negatywnie wpływa również na ogólny poziom egzekwowania przepisów prawa. Dlatego też takie zachowania wywołują daleko idące skutki, wykraczające poza indywidualne przypadki, w których kary faktycznie dało się uniknąć. Jednym z pierwszych działań powinna być więc weryfikacja systemu egzekwowania prawa w przypadkach naruszania przepisów związanych z przekraczaniem dozwolonej prędkości, aby wyeliminować luki i zapewnić wysoką egzekwowalność mandatów, a także przekonać o tym opinię publiczną. Może się to wiązać z wysokimi karami nakładanymi na właścicieli pojazdów, którzy nie wskażą kierowcy. Pomocne mogą być również bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące utraty prawa jazdy, przy jednoczesnej ograniczonej możliwości uchylenia takiej kary przez prokuratora.

Zalecenie 27: W ramach działań w średniej perspektywie czasowej, w przypadku projektów zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, które finansowane są w pełni z wpływów pochodzących z mandatów z fotoradarów, należy umieścić znaki potwierdzające, że finansowanie pochodzi właśnie z mandatów z fotoradarów. Takie rozwiązanie ma szereg korzyści: reklamuje działania na rzecz bezpieczeństwa, reklamuje fakt, że przeznacza się fundusze na bezpieczeństwo, podnosi też wiarygodność działań ze strony władz oraz przypomina kierowcom, że fotoradary nadal funkcjonują.

Zalecenie 28: W ramach działań w średniej perspektywie czasowej, należy zapewnić, że władze będą odpowiedzialne za przekazywanie wszystkich funduszy pochodzących z mandatów na podniesienie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Należy utworzyć ponadpartyjny zespół w celu zatwierdzania polityki w tym zakresie i skrupulatnego monitorowania jej realizacji z merytorycznym wsparciem ze strony Instytucji Wiodącej.

Zalecenie 29: Młodzi kierowcy bardzo często są ofiarami poważnych wypadków (śmiertelnych lub z poważnymi obrażeniami ciała). Najskuteczniejsze byłyby surowsze i rygorystycznie egzekwowane kary za przekroczenie dozwolonej prędkości. W szczególności w przypadku młodych kierowców istotnym czynnikiem odstraszającym jest zagrożenie utratą prawa jazdy. Rozwiązanie takie ma szereg zalet: jest niedrogie, ale bardzo skuteczne (przy czym musi być bardzo dobrze nagłośnione) i z powodzeniem może zastąpić innego rodzaju kary w przypadku tej określonej grupy docelowej.

Zalecenie 30: W trakcie kursów na prawo jazdy należy położyć większy nacisk na kwestie ryzyka związanego z nadmierną prędkością i ogólnym poziomem ryzyka na drogach.

Standardy pojazdów

Zalecenie 31: W ramach działań w średniej perspektywie czasowej należy dokonać weryfikacji polityki w sprawie rejestracji i ubezpieczenia. Powinien zostać opracowany system zachęt do kupowania bezpieczniejszych pojazdów, jednocześnie zniechęcający do nabywania starszych, mniej bezpiecznych pojazdów.

Zalecenie 32: Niezbędne są dokładniejsze dane na temat bezpieczeństwa poszczególnych pojazdów. Zaleca się opracowanie systemu zbierania takich danych w połączeniu z systemem rejestracji pojazdów. Dane na temat systemów bezpieczeństwa w pojazdach powinny obejmować poduszki powietrzne dla kierowcy i pasażera, ESP (elektroniczny program stabilizacji) oraz inne elementy w miarę ich wprowadzania na rynek.

Zalecenie 33: Należy podnieść poziom monitorowania i zarządzania kontrolą przeglądów pojazdów poprzez wyrywkowe badanie pojazdów, które pomyślnie przeszły kontrolę oraz poprzez działania zmierzające do zredukowania liczby kierowców, którzy szukają najmniej rygorystycznych stacji kontroli pojazdów. Należy odbierać pozwolenie na prowadzenie działalności firmom, które nieprawidłowo prowadzą kontrolę pojazdów.

Służby ratunkowe

Służby pogotowia i systemy opieki lekarskiej stanowią bardzo istotne ogniwo w systemie zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego, gdyż mogą obniżyć poziom śmiertelności i kalectwa w wyniku wypadków. Powyższe elementy zazwyczaj stanowią oddzielny filar systemu bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ służby ratunkowe oraz rehabilitacja są na ogół częścią systemu opieki zdrowotnej, a inne filary bezpieczeństwa ruchu drogowego stanowią ogniwa systemu transportowego, w ramach którego zazwyczaj ujmuje się bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Zalecenie 34: Jednym z pierwszych działań powinno być pełne wdrożenie jednego numeru alarmowego, który należy odpowiednio rozgłosić.

Zalecenie 35: W ramach działań w średniej perspektywie czasowej, należy powołać komisję pod nadzorem Instytucji Wiodącej, składającą się z członków służb ratunkowych w celu udoskonalenia współpracy oraz szczegółowego wyjaśnienia i ustalenia ich roli w razie wypadku drogowego.

Zalecenie 36: Zwiększenie w porze nocnej dostępności usług ratowniczych z wykorzystaniem helikopterów.

ZAŁĄCZNIK 10: Agenda oraz lista uczestników Warsztatów, które odbyły się w dniu 24 kwietnia 2013 roku, w celu omówienia szkicu Capacity Review Report

Agenda
Warsztat 24 kwietnia 2013

9:30 - 10:00 Rejestracja

10:00 - 10:15 Oficjalne powitanie uczestników

10:15 - 10:25 Prezentacja celów i przebiegu warsztatów

10:25 - 11:00 Przedstawienie założeń opracowania oraz kluczowych wyników i rekomendacji Przeglądu potencjału instytucjonalnego w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce: Radosław Czapski, Profesor Soames Job, Kate McMahon.

11:00 - 12:00 Podział na cztery zespoły (A, B, C, D), które przeanalizują 4 główne obszary rekomendacji Przeglądu:

A. *Rekomendacje na rzecz usprawnienia zdolności w obszarze funkcji zarządzania instytucjonalnego bezpieczeństwem drogowym*
B. *Rekomendacje na rzecz usprawnienia zdolności instytucjonalnych w obszarze możliwych interwencji BRD*
C. *Rekomendacje na rzecz usprawnienia zdolności instytucjonalnych w obszarze osiągania zaplanowanych wyników*
D. *Rekomendacje dotyczące potrzebnych nakładów inwestycyjnych umożliwiające trwałe zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego*

12:00 - 12:30 Raporty zespołów A i B

12:30 - 13:30 Obiad

13:30 - 14:00 Raporty zespołów C i D

14:00 - 15:40 Dyskusja/uwagi/sugestie ze strony uczestników warsztatu

15:40 - 16:00 Podsumowanie wniosków z warsztatu i omówienie kolejnych kroków

Lista uczestników
Warsztat 24 kwietnia 2013

1	Katarzyna Kwiecień	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
2	Paweł Goryński	Instytut Zdrowia Publicznego
3	Krzysztof Kuszewski	Instytut Zdrowia Publicznego
4	Rafał Halik	Instytut Zdrowia Publicznego
5	Łukasz Majchrzak	Główny Inspektorat Transportu Drogowego (GITD)
6	Ewa Denysiuk	Główny Inspektorat Transportu Drogowego (GITD)
7	Tadeusz Czapiewski	Ministerstwo Zdrowia
8	Michał Marek	Ministerstwo Zdrowia
9	Adam Sowiński	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
10	Paweł Długołęcki	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
11	Dorota Cabańska	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
12	Ewa Mierzwińska	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
13	Danuta Pusek	Ministerstwo Edukacji Narodowej
14	Łuasz Kamiński	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
15	Jerzy Grzesik	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
16	Robert Garbarczyk	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
17	Ilona Buttler	Instytut Transportu Samochodowego
18	Ryszard Krystek	Instytut Transportu Samochodowego
19	Paulina Karbowy	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
20	Konrad Romik	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
21	Piotr Kostrzewa	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
22	Agata Ogonowska	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
23	Maciej Mosiej	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
24	Borys Burzawa	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
25	Katarzyna Kosińska	Biuro poselskie Beaty Bublewicz
26	Józef Syc	Policja
27	Leszek Jankowski	Policja
28	Agata Jaździk-Osmólska	Instytut Badawczy Dróg i Mostów
29	Andrzej Urbanik	Instytut Badawczy Dróg i Mostów
30	RadosławCzapski	Bank Światowy
31	Kate McMahon	Bank Światowy
32	Soames Job	Bank Światowy
33	Jarosław Giemza	Bank Światowy