

# Realizacja „Bezpiecznego Systemu”

## Poprawa bezpieczeństwa pieszych w województwie małopolskim

### Studium przypadku

Niniejsze studium przypadku jest częścią pakietu materiałów towarzyszących końcowemu raportowi wspólnego Międzynarodowego Forum Transportu i Grupy Roboczej Banku Światowego, zatytułowanego The Safe System Approach in Action.

Autorami studium przypadku są Katarzyna Dobrzańska-Junco (Małopolska Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego) i Antonio Avenoso (Europejska Rada Bezpieczeństwa Transportu).

Sekretariat ITF chciałby podziękować Soamesowi Jobowi za jego edycję w studium przypadku. David Prater (ITF) przygotował studium przypadku do publikacji. Veronique Feypell, Asuka Ito i Stephen Perkins (ITF) koordynowali działania Grupy Roboczej.

Wszelkie ustalenia, interpretacje i wnioski wyrażone w niniejszym dokumencie są ustaleniami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy Międzynarodowego Forum Transportu, Banku Światowego lub OECD. Ani OECD, ITF, Bank Światowy ani autorzy nie gwarantują dokładności jakichkolwiek danych lub innych informacji zawartych w tej publikacji i nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ich wykorzystania.

Niniejszy dokument i wszelkie zawarte w nim mapy nie naruszają statusu lub suwerenności jakiegokolwiek terytorium, wytyczenia granic i granic międzynarodowych oraz nazwy jakiegokolwiek terytorium, miasta lub obszaru.

Przytaczaj tę pracę jako: ITF (2022), „Poprawa bezpieczeństwa pieszych w województwie małopolskim”, Studium przypadku, ITF, Paryż.

## Wstęp

Niniejsze studium przypadku zostało przygotowane przez Forum Transportu Międzynarodowego i Grupę Roboczą Banku Światowego zwołaną w latach 2020-2021. Studium przypadku stanowi część pakietu materiałów towarzyszących końcowemu raportowi Grupy Roboczej pt. „Bezpieczne podejście systemowe w działaniu” (ITF, 2022a).

Podejście Safe System do bezpieczeństwa ruchu drogowego przyjmuje za punkt wyjścia stanowisko etyczne, że nie ma akceptowalnego poziomu śmiertelności i poważnych obrażeń na drogach. Raport proponuje ramy dla projektowania, wdrażania i oceny projektów z naciskiem na Bezpieczny System. Opiera się na lekcjach z rzeczywistych studiów przypadków, aby zaoferować wskazówki dotyczące wdrażania konkretnych działań w bezpiecznym systemie.

Grupa Robocza przeanalizowała w sumie 17 studiów przypadku, zwracając szczególną uwagę na zawartość Bezpiecznego Systemu. Chociaż nie każde studium przypadku było doskonałym przykładem podejścia Bezpiecznego Systemu, wszystkie zawierały cenne lekcje. Ponadto pojawiło się kilka wspólnych tematów. Oddzielny Dokument Roboczy ITF (2022b) przedstawia analizę tematyczną.

Niniejsze studium przypadku składa się z czterech części. Po pierwsze, zapewnia kontekst dla konkretnej interwencji i problemów związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, które miała rozwiązać. Po drugie, przedstawia interwencje wdrożone w celu rozwiązania tych problemów i wyniki. Analiza jest ustrukturyzowana zgodnie z pięcioma kluczowymi elementami ram Bezpiecznego Systemu przedstawionymi w głównym raporcie (ITF, 2022a), a mianowicie:

1. Ustanowienie solidnego ładu instytucjonalnego. Stałe instytucje są zobowiązane do organizowania interwencji rządowych obejmujących badania, finansowanie, prawodawstwo, regulacje i licencjonowanie oraz koncentrowania się na zapewnieniu poprawy bezpieczeństwa drogowego jako kwestii priorytetu krajowego.
2. Dzielenie się odpowiedzialnością. Ci, którzy projektują, budują, zarządzają i użytkują drogi i pojazdy oraz zapewniają opiekę powypadkową, ponoszą wspólną odpowiedzialność za zapobieganie wypadkom powodującym poważne obrażenia lub śmierć.
3. Wzmocnienie wszystkich filarów. Kiedy wszystkie filary bezpieczeństwa drogowego są silniejsze, ich efekty są zwielokrotnione; jeśli jedna część systemu ulegnie awarii, użytkownicy dróg są nadal chronieni.
4. Zapobieganie narażenia na uszkodzenie. Ciało ludzkie ma ograniczoną fizyczną zdolność do tolerowania sił zderzenia; system powinien zapobiegać i ochraniać przed wypadkami.
5. Wspieranie bezpiecznego zachowania użytkowników dróg. Podczas gdy błędy użytkowników dróg mogą prowadzić do poważnych szkód, Safe System koncentruje się na drogach i pojazdach zaprojektowanych z myślą o bezpiecznej interakcji z użytkownikami dróg. Wspiera ludzi, aby nie popełniali błędów i aby prowadzone działania im w tym pomagały.

Po trzecie, studium przypadku identyfikuje konkretne lekcje wyciągnięte z projektu, uporządkowane według pięciu kluczowych elementów struktury Safe System. Po czwarte, zawiera wnioski.

Dostęp do wszystkich studium przypadków na stronie ITF: <https://www.itf-oecd.org/safe-system-in-action>.

## Kontekst

Uznając, że piesi są najbardziej zagrożeni na przejściach dla pieszych, polski region Małopolska doświetlił przejścia i poprawił oznakowanie dróg. Ponadto ograniczono prędkość do 50 km/h przed przejściami dla pieszych na drogach wojewódzkich i krajowych. Przekształcenie Małopolskiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego z organu doradczego w jednostkę aktywną z dedykowanym budżetem było kluczowe dla powodzenia projektu.

Tematy bezpieczeństwa drogowego: Zarządzanie prędkością, Interwencje w zakresie infrastruktury, Bezpieczeństwo pieszych i dzieci.

W 2018 r. analiza przyczyn wypadków drogowych z pieszymi w województwie małopolskim wykazała, że 68% takich wypadków miało miejsce w pobliżu przejść dla pieszych. Małopolska Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie dokonała szczegółowej oceny oświetlenia i oznakowania dróg na przejściach dla pieszych dla całego regionu. W badaniu zidentyfikowano dużą liczbę braków, zwłaszcza związanych z oświetleniem.

Prawdziwą przeszkodą była jednak kwestia finansowania wymaganych usprawnień. Chociaż zarządcy dróg i samorządy mogli pokryć to finansowanie, żadne z nich nie chciało pokryć całości kosztów, nawet z zaleceniami policji dotyczącymi pilnych usprawnień. Zarządca drogi przyjął, że za poprawę oświetlenia odpowiada samorząd lokalny, natomiast samorząd założył, że jest odpowiedzialny za zarząd drogi, biorąc pod uwagę, że przejścia dla pieszych są urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Pod koniec 2018 roku Wicemarszałek Województwa Małopolskiego podjął ważną decyzję o przekształceniu Małopolskiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego z organu doradczego w jednostkę aktywną, która reagowałaby na ważne problemy i realizowała programy bezpieczeństwa ruchu drogowego. W skład Rady wchodzi 30 organizacji i instytucji (m.in. instytucje rządowe, organizacje non-profit, przedstawiciele mediów, pogotowia ratunkowego i zarządcy dróg na różnych szczeblach lokalnych). Intencją było przyznanie Radzie większej roli w procesie decyzyjnym dotyczącym bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Po utworzeniu lokalnego zespołu zajmującego się bezpieczeństwem ruchu drogowego stworzono wspólny budżet na podstawowe potrzeby Rady. Obejmowały one działania prewencyjne ze strony członków oraz wspólne działania kontrolowane i organizowane przez jednego z liderów Rady. Dało to członkom możliwość prowadzenia profilaktyki w ramach swoich organizacji, ale także zjednoczenia projektów pod jednym głosem i przywództwem, dając im więcej siły i wpływu podczas realizacji.

## **Finansowanie**

Program poprawy oświetlenia na przejściach dla pieszych w 2018 roku był częściowo sfinansowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (który pokrył 60% kosztów), a pozostałe 40% przez samorząd.

## **Instytucje zaangażowane oraz prowadzenie projektu**

Głównymi organizacjami zaangażowanymi w inicjatywę byli członkowie Małopolskiej Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, składającej się z 30 organizacji odpowiadających bezpośrednio Wicemarszałkowi Małopolski. Zaangażowanymi w różne części projektu były samorządy Małopolski; Wydział Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie oraz Komendy Miast i Powiatów; Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie; Kuratorium Oświaty w Krakowie; Radio Kraków, Inspekcja Transportu Drogowego w Krakowie; Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Krakowie; Małopolskie Ośrodki Ruchu Drogowego; Centrum Inicjatyw na rzecz Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (CIBRD); Stowarzyszenie Przejście oraz Europejska Federacja Ofiar Wypadków Drogowych (FEVR).

## **Działania i wyniki**

### **Ustanowienie solidnego zarządzania instytucjonalnego**

Wszystkie działania w ramach projektu dla pieszych opierały się na czterech głównych filarach:

- Doświetlenie przejść dla pieszych w regionie na wszystkich rodzajach dróg;
- Zmniejszenie limitów prędkości przed wszystkimi przejściami dla pieszych na drogach wojewódzkich i krajowych;
- Realizacja programów profilaktycznych skierowanych do pieszych;
- Prowadzenie pomocy powypadkowej i pomoc psychologicznej dla ofiar wypadków drogowych i ich rodzin.

W całej Małopolsce wprowadzono ograniczenie prędkości do maksymalnie 50 km/h przed wszystkimi przejściami dla pieszych na drogach wojewódzkich i krajowych. Celem było zminimalizowanie ryzyka i konsekwencji wypadków wokół przejść dla pieszych. Nie zastosowano jednak żadnych innych stref prędkości ani dodatkowych przepisów.

W regionie wdrożono zestaw programów profilaktycznych (opisanych poniżej) dla wszystkich rodzajów użytkowników dróg. Opracowano nowe, dodatkowe programy i sesje szkoleniowe ze szczególnym uwzględnieniem przejść dla pieszych i bezpieczeństwa pieszych.

W 2019 roku w regionie doświetlono ponad 200 przejść dla pieszych na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Pod tym względem Małopolska odgrywa wiodącą rolę w kraju, a łączna kwota przeznaczona na ten cel w 2019 r. wyniosła ok. 7 mln zł. W 2020 roku w województwie małopolskim oświetlono kolejne 122 przejścia dla pieszych na drogach krajowych i wojewódzkich.

Rada wzmocniła również wsparcie dla ofiar i rodzin, zapewniając dodatkową opiekę powypadkową. Obejmowało to wzmocnienie i realizację Światowego Dnia Pamięci Ofiar Wypadków Drogowych ; oraz wsparcie finansowe na rozszerzenie warsztatów i pomoc psychologiczną dla ofiar i rodzin; oraz stworzenie podwalin profesjonalnego systemu reagowania powypadkowego poprzez Centrum Leczenia Traumatyzacji w Zabawie w Małopolsce.

## **Wspólna odpowiedzialność**

Małopolska Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dobrze rozumie zasady Bezpiecznego Systemu. Wszyscy partnerzy zgodzili się, że bezpieczeństwo drogowe wymaga znacznych ograniczeń prędkości, które należy nadal obniżyć. Ograniczenia prędkości zostały obniżone, a policja podjęła dodatkowe wysiłki w celu egzekwowania tych ograniczeń.

## **Wzmocnienie**

Projekt wymagał skoordynowanych interwencji i ciągłego transferu wiedzy. W celu jego realizacji Rada miała regularne kontakty ze wszystkimi partnerami i odbywała do trzech oficjalnych spotkań każdego miesiąca. Uznano również, że indywidualne interwencje (np. doświetlenie przejść dla pieszych) wymagają współpracy wszystkich instytucji, a kultura bezpieczeństwa wymaga integracji wszystkich partnerów.

## **Zapobieganie narażenia na duże siły**

Jak wspomniano powyżej, ograniczenia prędkości zostały zmniejszone do maksymalnie 50 km/h przed wszystkimi przejściami dla pieszych. Istnieje ambicja dalszego obniżania ograniczeń prędkości, zwłaszcza na obszarach miejskich. Limity dostosowane są do różnych typów pojazdów. Wiele z tych przejść wymaga dodatkowych interwencji w zakresie bezpieczeństwa, ale wymaga to dodatkowych środków finansowych.

Prowadzone są ciągłe akcje promocyjne dotyczące negatywnych skutków przekroczenia prędkości i konieczności dostosowania prędkości do warunków pogodowych, ze szczególnym uwzględnieniem przejść dla pieszych. Mogą one realnie wesprzeć działania Rządu w celu poprawy bezpieczeństwa na drogach.

## **Wspieranie bezpiecznych zachowań użytkowników dróg**

Projekty koncentrowały się na pieszych i ich widoczności. Obejmowało to inicjatywy mające na celu doświetlenie przejść dla pieszych. Inne inicjatywy skierowane były do uczniów z regionu (np. dostarczanie materiałów odblaskowych dla dzieci, lokalne wydarzenia i inicjatywy, takie jak debaty, wywiady prasowe na temat bezpieczeństwa, konkursy plastyczne, konkursy wiedzy i spotkania z seniorami w celu włączenia się do wspólnych działań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego), edukacja przez radio i telewizję (pokazywanie praktycznych przykładów z dróg pozytywnych i negatywnych zachowań zarówno kierowców, jak i pieszych) oraz programy prowadzone metodą edukacji rówieśniczej.

W 2021 r. rząd polski zaczął realizować program doświetleń na terenie całego kraju, bazując na doświadczeniach zdobytych w Małopolsce, z osobnym budżetem na drogi powiatowe i gminne. Do tego czasu Małopolska doświetliła 322 przejścia dla pieszych w regionie na różnego rodzaju drogach.

Jednocześnie Rząd RP wprowadził szereg zmian do Kodeksu Ruchu Drogowego dotyczących bezpieczeństwa pieszych. Obejmowały one pierwszeństwo pieszych wchodzących na przejścia dla pieszych, zakaz korzystania przez pieszych z telefonu podczas przechodzenia przez jezdnię, ograniczenie prędkości do 50 km/h przez 24 godziny na dobę w terenie zabudowanym, przepisy dotyczące elektrycznych hulajnog i bezpiecznej odległości między pojazdami, a także bardzo surowe kary w taryfikatorze - Kodeksie karnym za wszelkie wykroczenia lub przestępstwa na drogach.

## **Lekcje**

### **Ustanowienie solidnego zarządzania instytucjonalnego**

Decyzja o przekształceniu Małopolskiej Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w aktywną organizację była idealnym rozwiązaniem, tworząc konsensus dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zostało to bardzo dobrze przyjęte przez samorządy. Program początkowo skierowany był do dróg wojewódzkich, ale ze względu na sukces Wicemarszałek rozszerzył go również na drogi powiatowe.

Rada zyskała większą rolę w podejmowaniu decyzji dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego w Małopolsce dzięki lokalnemu zespołowi zajmującemu się bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz budżetem na podstawowe potrzeby Rady. Było to możliwe dzięki silnej woli politycznej i zrozumieniu zasady współodpowiedzialności.

Jak wspomniano powyżej, istotnym problemem było finansowanie. Jednak rozwiązanie polegające na wspólnym finansowaniu między Urzędem Marszałkowskim a samorządem zapewniło konsensus w sprawie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i spotkało się z bardzo dobrym odzewem ze strony władz lokalnych. Inne problemy związane z finansowaniem to brak środków na energię elektryczną do doświetlania przejść (z powodu początkowych problemów w okresie pandemii Covid-19) oraz brak stałego finansowania Centrum Leczenia Traumatyzacji w Zabawie.

## Zapobieganie narażenia na duże siły

Chociaż w całym regionie wdrożono ograniczenia prędkości podczas zbliżania się do przejść dla pieszych, nie zastosowano żadnych dodatkowych stref prędkości ani przepisów. Wiele z takich miejsc nadal wymaga dodatkowych interwencji w zakresie bezpieczeństwa, ale zależy to od dodatkowego finansowania. W czasie realizacji programu w Polsce wciąż brakowało przepisów dotyczących wyposażenia i odzieży ochronnej dla użytkowników jednośladów z napędem. W 2021 r. w ramach zmian w Kodeksie Ruchu Drogowego Rząd RP wprowadził dodatkowe regulacje dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego.

## Wspieranie bezpiecznych zachowań użytkowników dróg

Od początku było jasne, że wszelkie działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego powinny opierać się na faktach, statystykach, danych naukowych i solidnej podstawie identyfikacji rzeczywistego problemu. Ograniczenia prędkości są jasne i ujednoczone. Wprowadzenie szeregu zmian prawnych w 2021 r. w całym kraju wzmocniło system.

## Wnioski

Punktem wyjścia dla tego projektu była odmowa ze strony instytucji publicznych dot. całościowego finansowania niezbędnych prac związanych z bezpieczeństwem pieszych. Utworzenie aktywnej i finansowanej rady ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego rozwiązało ten problem i pomogło sprowadzić kluczowych interesariuszy na spotkania w celu osiągnięcia konsensusu w sprawie planowanych działań.

Program działań na rzecz bezpieczeństwa na 322 przejściach w regionie, w szczególności obejmujący zmniejszenie prędkości oraz ich doświetlenie, działał jako skuteczny pilot wprowadzający zmiany w całej Polsce. Jednak nawet ograniczenie prędkości do 50 km/h jest nadal zbyt wysokie, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa pieszych. Zmiany następują stopniowo, ale do osiągnięcia zamierzonego celu w Polsce jest jeszcze wiele do zrobienia.

## Przypisy

ITF (2022a), *The Safe System Approach in Action*, Research Report, OECD Publishing, Paris, <https://www.itf-oecd.org/safe-system-in-action>.

ITF (2022b), "Safe System Implementation in Practice", ITF Working Paper, available on request.

# The Safe System Approach in Action

## Poprawa bezpieczeństwa pieszych w województwie małopolskim, Polska

Podjęcie Safe System do bezpieczeństwa ruchu drogowego przyjmuje za punkt wyjścia stanowisko etyczne, że nie ma akceptowalnego poziomu śmiertelności i poważnych obrażeń na drogach. Raport proponuje ramy dla projektowania, wdrażania i oceny projektów z naciskiem na Bezpieczny System.

Raport czerpie również wnioski z rzeczywistych studiów przypadków, aby zaoferować wskazówki dotyczące wdrażania działań w ramach bezpiecznego systemu. Choć nie każde studium przypadku było doskonałym przykładem podejścia Bezpieczny system, wszystkie zawierają cenne lekcje dla decydentów i podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem drogowym.