

Adam Piotr Zając

Uniwersytet Warszawski

DOSTĘPNOŚĆ TRANSPORTU PUBLICZNEGO NA PRZYKŁADZIE WARSZAWY. AKTYWNOŚĆ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W TWORZENIU POLITYKI TRANSPORTOWEJ W ZAKRESIE OGÓLNODOSTĘPNEJ KOMUNIKACJI ZBIOROWEJ

Wprowadzenie

Transport zbiorowy na terenie aglomeracji warszawskiej przeżywa w ostatnich latach szybki rozwój. Dzięki zwiększeniu nakładów na komunikację oraz realizacji dużych projektów inwestycyjnych, jak budowa metra, powstanie Szybkiej Kolei Miejskiej, przed mieszkańcami Warszawy otwierają się nowe możliwości podróżowania. Istotne środki finansowe przeznaczono na modernizację taboru i dostosowanie pojazdów do potrzeb osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Podróżowanie po mieście tramwajem lub autobusem nadal jednak wiąże się z różnymi niedogodnościami i pułapkami dla wielu grup użytkowników. O realizację potrzeb różnych specyficznych grup pasażerów starają się zabiegać rozmaite stowarzyszenia i fundacje, wskazując na kwestie wymagające naprawy. Organizacje pozarządowe usiłują także oddziaływać na bieżącą politykę miasta, zarówno uczestnicząc w konsultacjach społecznych, jak i interweniując w urzędach. Warto przeanalizować, jak powinna przebiegać współpraca pomiędzy urzędnikami i mieszkańcami oraz jakie korzyści może odnieść miasto z uczestnictwa podmiotów reprezentujących pasażerów w tworzeniu polityki transportowej.

Odwołując się do przykładu Warszawy, zostanie przedstawiona aktywność organizacji pozarządowych w zakresie oddziaływania na politykę transportową miasta. Głównym przedmiotem zainteresowania będzie dostępność transportu publicznego, rozumiana jako dostosowanie do potrzeb różnych grup pasażerów wymagających specjalnych rozwiązań. Jako założenie wyjściowe przyjmuje się powiązanie przestrzeni z transportem. Zostaną zidentyfikowane grupy użytkowników oraz organizacje, które starają się je reprezentować. Następnie zaprezentowane zostaną główne problemy dostępności transportu w stolicy oraz związek niedostępnej komunikacji zbiorowej z wykluczeniem społecznym. Na końcu zostaną przedstawione wnioski oraz rekomendacje dotyczące usprawnienia współpracy przedstawicieli urzędów z organizacjami pozarządowymi.

Dostępność przestrzeni i transportu

Pozornie może się wydawać, że dostępność transportu zależy jedynie od taboru obsługującego linie komunikacyjne. W podobną pułapkę wpadają często urzędnicy odpowiedzialni za organizację przewozów, koncentrując swoją uwagę wyłącznie na zakupie wagonów i autobusów niskopodłogowych. W rzeczywistości często okazuje się, że mimo niskiej podłogi w pojeździe na danym przystanku nie można wysiąść, gdyż jest on za wąski lub jedyne dojście prowadzi przez schody, które nie są wyposażone w jakiegokolwiek ułatwienia dostępu. Należy założyć, że nie ma dostępnego taboru bez odpowiednich przystanków i nie można mówić o dostępnych przystankach bez dostosowanego do nich taboru.

Niedostosowanie sfery transportu oraz przestrzeni publicznej ma różne przyczyny. Dla pasażera ważny jest jednak nie tylko przejazd, ale także łatwy i bezproblemowy dostęp do przystanku. Niestety, miasto projektowane jest głównie z perspektywy i dla osób w pełni sprawnych, co niekiedy uniemożliwia łatwy dojazd lub dojście do pojazdów już dostępnych. Ten problem dotyczy zwłaszcza dużych węzłów przesiadkowych, budowanych w czasach, gdy nie myślano o innej formie pokonywania różnicy poziomów niż schody.

Użytkownicy komunikacji zbiorowej i postulat uniwersalnej dostępności

Podstawą sukcesu komunikacji zbiorowej w przewozach regionalnych jest zaferowanie pasażerom usługi wysokiej jakości, która będzie dla nich bardziej użyteczna niż korzystanie z innych środków transportu, w tym indywidualnego transportu samochodowego. Zgodnie z paradygmatem racjonalnego aktora

Tadeusz Dyr¹ wyróżnił 9 czynników determinujących wybór środka transportu przez podróżnego na rynku regionalnych przewozów pasażerskich. Są to: czas podróży, dostępność geograficzna, bezpośredniość połączeń, komfort, dostępność ekonomiczna (cena), bezpieczeństwo, punktualność, dostępność w czasie oraz standard usług uzupełniających.

Chociaż można zakładać, że powyższy model pozwala przewidywać, jaki środek transportu wybierze pasażer, to nie uwzględnia on w wystarczającym stopniu zróżnicowania wewnątrz grupy pasażerów. Wprawdzie różne grupy użytkowników komunikacji miejskiej posiadają w większości te same potrzeby, muszą być one jednak często zaspokajane w nieco odmienny sposób. W inny sposób zapewnia się dostępność infrastruktury osobom niepełnosprawnym poruszającym się na wózkach, inaczej zaś rowerzystom, którzy będą chcieli dojechać do najbliższego przystanku własnym rowerem i kontynuować podróż komunikacją zbiorową.

Pasażerów komunikacji zbiorowej można skategoryzować ze względu na różne cechy społeczno-demograficzne, zależnie od potrzeb. Podstawowymi kategoriami są płeć, wiek oraz miejsce zamieszkania (osoba tutejsza/osoba przyjezdna) i stopień sprawności ruchowej. Należy podkreślić, że każdy pasażer jest najczęściej jednocześnie reprezentantem kilku różnych grup. Przykładowa charakterystyka społeczno-demograficzna może wyglądać następująco: starszy mężczyzna, chodzący o kuli, odwiedzający swoją rodzinę w obcym mieście. Każdy z elementów jego tożsamości będzie oddziaływał na preferencje wyboru środka podróży. Może się także okazać, że któryś z elementów ograniczy jego dostęp do niektórych lub wszystkich środków transportu (brak możliwości wchodzenia po schodach uniemożliwi podróżowanie taborem wysokopodłogowym). Stąd potrzeba zapewnienia uniwersalnej dostępności transportu zbiorowego. Jeśli komunikacja miejska ma być egalitarna², to musi zaspokajać potrzeby różnych grup społecznych.

Na przykładzie Warszawy można wymienić grupy zagrożone wykluczeniem społecznym z powodu niedostosowania transportu do ich potrzeb. Są to przede wszystkim osoby mające ograniczoną sprawność ruchową lub dysfunkcje pewnych narządów niezbędnych do sprawnego orientowania się w przestrzeni, jak wzroku i słuchu.

Grupą, której potrzeby są obecnie najlepiej rozpoznane, są osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich. Z myślą o dostosowaniu taboru do ich potrzeb kupuje się pojazdy niskopodłogowe oraz instaluje specjal-

¹ T. Dyr: Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich. Politechnika Radomska, Radom 2009, s. 13.

² K. Geurs, B. van Wee: Discussing Equity and Social Exclusion in Accessibility Evaluations. „European Journal of Transport and Infrastructure Research”, September 2011, Iss. 11(4).

ne ułatwienia w dostępie, jak windy i pochylnie. Jest to jedyna grupa użytkowników, której interesy są chronione przez przepisy prawa³. Nie jest niestety jasno określone, jakie są potrzeby poszczególnych grup osób niepełnosprawnych⁴. W Warszawie działa wiele organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne. Do najbardziej znanych należą Towarzystwo Przyjaciół Szalonego Wózkowicza, Fundacja Integracja oraz Fundacja TUS.

Specyficzne potrzeby transportowe mają także rodzice poruszający się po mieście z dziećmi, w szczególności osoby poruszające się z wózkami dziecięcymi. Równie ważne jest dostosowanie infrastruktury do ich potrzeb. Ze względu na obecność kół w wózkach potrzeby tej grupy są zbliżone do osób poruszających się na wózkach inwalidzkich. Należy jednak także pamiętać o miejscach do przewijania małych dzieci czy wygodnych siedzeniach, sąsiadujących z miejscem przeznaczonym na wózek dziecięcy. W Warszawie społecznym reprezentantem rodziców jest Fundacja Mama, która od kilku lat prowadzi kampanię „O Mamma Mia! Tu wózkami nie przejadę!”.

Specjalnych ułatwień dotyczących głównie dostępu do informacji wymagają także osoby niewidome i niesłyszące. Ważna jest zarówno informacja głosowa (w przypadku osób niewidomych), jak i wizualna (osoby niesłyszące). Dla osób mających problemy z narządem wzroku wskazane jest wyznaczanie ścieżek dojścia i umieszczanie opisów w języku Braille’a. Organizacjami reprezentującymi te grupy są przede wszystkim: Polski Związek Niewidomych oraz Polski Związek Głuchych.

Interesy rowerzystów reprezentuje przede wszystkim Zielone Mazowsze z kampanią „Warszawska Masa Krytyczna”. Należy dodać, że rowerzyści zabiegają nie tylko o nowe ścieżki i stojaki rowerowe, ale także o ułatwienia w przewożeniu rowerów w transporcie publicznym, jak wieszaki na rowery w pociągach.

Wśród innych grup wartych wspomnienia można wymienić także turystów, w szczególności tych podróżujących z bagażami, oraz osoby starsze, mające niekiedy problemy z poruszaniem się. Te grupy nie posiadają obecnie rozpoznawalnych społecznych rzeczników, są jednak zauważane i wymieniane przez inne organizacje walczące o dostępną przestrzeń.

Tak duża liczba aktorów rodzi problemy związane z uzyskaniem konsensu pomiędzy organizacjami oraz koordynacją ich działań. Stowarzyszenie SISKOM stworzyło projekt „Warszawska Mapa Barrier”⁵, w ramach którego mapuje najbardziej dokuczliwe bariery architektoniczne w przestrzeni Warszawy i zabiega

³ Dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością. Analiza i zalecenia. Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2011, nr 5, s. 7.

⁴ Samorząd Równych Szans: Dostępna przestrzeń publiczna. Fundacja Rozwoju Regionalnego, Kraków 2009, s. 13.

⁵ <http://mapabariet.siskom.waw.pl/>, dostęp: 1.07.2013.

o konieczne zmiany. Aby wypracować rozwiązania przyjazne dla wszystkich grup, do współpracy zaproszono przedstawicieli wyżej wymienionych grup użytkowników. W ten sposób organizacje pozarządowe mogą mówić jednym spójnym głosem o wzmocnionej sile oddziaływania i przekazywać administracji jedną wersję postulowanych zmian, zatwierdzoną wcześniej przez wszystkie podmioty.

Barriere architektoniczne w Warszawie

Utrudnienia występujące w przestrzeni miejskiej można sklasyfikować ze względu na rodzaj oraz lokalizację. W ramach projektu Warszawa Mapa Barrier gromadzone są informacje o utrudnieniach, które podzielono na 6 kategorii:

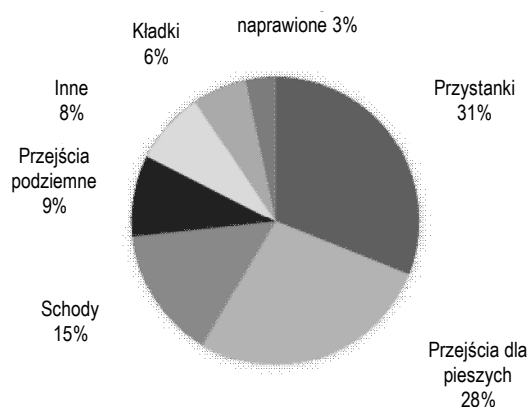
- przystanki komunikacji miejskiej,
- przejścia dla pieszych,
- schody bez alternatywnych dróg dojścia,
- niedostępne przejścia podziemne,
- niedostępne kładki,
- inne utrudnienia.

Do grudnia 2012 roku zarejestrowano łącznie 737 punktów, z których usunięte utrudnienia stanowiły zaledwie 3% wszystkich miejsc. Rys. 1 prezentuje udział poszczególnych kategorii utrudnień w zbiorze danych. W projekcie nanoszone są na mapę utrudnienia występujące wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych. Wyróżnione kategorie mają charakter rozłączny, jednak np. niedostępne przystanki na wiadukcie rejestrowane są podwójnie, zarówno jako niedostępne przystanki komunikacji, jak i niedostępne kładki, w sytuacji gdy służą także do komunikacji pieszej.

Najliczniejszą kategorią są niedostępne przystanki komunikacji miejskiej, które stanowią nieco ponad 30% punktów. Niecałe 30% utrudnień to problematyczne przejścia dla pieszych, czyli zarówno takie, które nie posiadają obniżonych krawężników, jak i przejścia bez azylów pośrodku jezdni na drogach wielopasmowych. Schody będące jedynym dojściem do danego obiektu stanowią 15% utrudnień, zaś niedostępne przejścia podziemne 9%. Innego rodzaju utrudnienia, w tym zbyt wąskie przejścia i braki ciągłości chodnika, stanowią 8% punktów. Niedostępne kładki, w tym przejścia naziemne zlokalizowane w ramach wiaduktów drogowych, to 6% utrudnień.

Znane są także inne problemy komunikacyjne w stolicy. Przeprowadzony w 2011 roku test warszawskich wind i podnośników dla osób niepełnosprawnych wykazał, że 53 spośród 99 przebadanych wind zlokalizowanych głównie przy

kładkach oraz wiaduktach nie działa⁶. Dzieje się tak mimo wielokrotnych apeli o większą staranność ze strony miasta i zaprzestanie instalowania awaryjnych podnośników w miejsce wind. Niesprawne urządzenia służące do pokonywania różnicy poziomów oznaczają najczęściej brak dostępności przystanku dla każdego, kto nie jest w stanie skorzystać ze schodów. Innym problemem jest instalowanie przy stopniach podjazdów lub rynien, których nachylenie jest równe nachyleniu schodów. Takie podjazdy nie spełniają przepisów odnośnie do maksymalnego nachylenia i w konsekwencji są niebezpieczne dla użytkowników. Często bywają jednak jedynym ułatwieniem w pokonywaniu schodów. Należy pamiętać, że są one także dodatkową przeszkodą dla osób niewidomych, która może przyczynić się do groźnego wypadku, jeśli osoba prowadząca nie da rady utrzymać wózka dziecięcego. Osobom mającym problemy ze wzrokiem trudności sprawia brak odpowiednich oznaczeń w formie guzków i wypustek umieszczonych na nawierzchni oraz niesprawne systemy zapowiedzi głosowej na przystankach.



Rys. 1. Udział poszczególnych kategorii barier w zbiorze danych (n = 737)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie projektu Warszawska Mapa Barrier.

Wymienione rodzaje utrudnień nie są bezpośrednio związane z pojazdami komunikacji miejskiej, istotnie jednak utrudniają poruszanie się po mieście i nieraz oznaczają brak możliwości dostępu do pojazdu, dostosowanego do potrzeb konkretnej grupy specyficznych użytkowników.

⁶ Wielki test wind i podnośników w Warszawie 2011. Raport Stowarzyszenia Zielone Mazowsze. Warszawa 2010.

Niedostępna komunikacja miejska jako forma wykluczenia społecznego

Transport zbiorowy w Warszawie należy do najlepiej rozwiniętych w kraju. Zgodnie z Warszawskimi Badaniami Ruchu już w 2005 roku 68,5% podróży niepieszych w dzień powszedni wykonywanych było przy użyciu transportu zbiorowego⁷. Obecnie ten odsetek jest zapewne jeszcze wyższy, niestety, nie przeprowadzono kolejnych edycji badania. Dalszy rozwój komunikacji miejskiej jest jednym z głównych celów polityki transportowej miasta⁸, jednak musi ona spełniać postulat uniwersalnej dostępności, jeśli ma służyć inkluzji społecznej, a nie wykluczeniu. Podróżowanie komunikacją zbiorową jest zdecydowanie tańsze niż transport indywidualny, stąd ważna rola transportu miejskiego we wspieraniu mobilności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym

Znaczenie dostępnego i sprawnie działającego transportu zbiorowego uważają także badacze wykluczenia społecznego⁹. Współczesne życie wymaga od nas przebywania w wielu miejscach, ważnych dla poszczególnych ról społecznych, które spełniamy w naszym życiu. Problem wykluczenia społecznego, jednak w nieco węższym rozumieniu, dostrzegają także autorzy strategii transportowej Warszawy¹⁰. Można stwierdzić, że w świecie projektowanym z myślą o potrzebach osób pełnosprawnych, które poruszają się bez żadnych towarzyszącym im przedmiotów, jak wózek (zarówno dziecięcy, jak i inwalidzki) czy rower, każdy człowiek odbiegający od tej definicji będzie musiał włożyć w poruszanie się znacznie więcej wysiłku¹¹. Dlatego też należy tworzyć zarówno przestrzeń, jak i transport ogólnie dostępny, gdyż wykluczanie pewnych grup społecznych rodzi dodatkowe koszty związane z dodatkowymi świadczeniami socjalnymi oraz innymi mechanizmami pomocowymi¹².

Podsumowanie

Organizacje pozarządowe dawno przestały jedynie skupiać osoby o podobnych zainteresowaniach. Obecnie są miejscem działania różnego rodzaju eksper-

⁷ Warszawskie Badanie Ruchu 2005. Biuro Planowania Rozwoju Warszawy, s. 32.

⁸ A. Brzeziński i in.: Strategia zrównoważonego rozwoju systemu transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne. Warszawa 2009.

⁹ Por. H.J. Miller: Social Exclusion in Space and Time – draft. University of Utah 2005, s. 2.

¹⁰ A. Brzeziński i in.: Op. cit., s. 29.

¹¹ Por. K.E. Larkins, A.E. Dunning: Accessible Transportation and the Built Environment on College Campuses. Transportation Research Board of the National Academies 2011.

¹² A. Madanipour: Social Exclusion and Space. W: The City Reader. 5th edition. Routledge, New York 2011.

tów, często o unikatowym doświadczeniu i chęcią brać aktywny udział w tworzeniu polityki miejskiej. Wiedza działaczy organizacji pozarządowych może wspierać w prowadzonych działaniach zarówno władzę wykonawczą, jak i ustawodawczą.

W dziedzinie dostępności transportu publicznego stowarzyszenia i fundacje zrzeszające mieszkańców są w stanie zdiagnozować i kompleksowo doradzić rozwiązania dostrzeżonych problemów. Muszą jednak pamiętać o ograniczeniach prawnych i budżetowych dotyczących władz samorządowych. Prowadzony umiejętnie dialog z liderami społecznymi może służyć zwiększeniu zaufania do władzy. Jeśli głosy organizacji pozarządowych nie będą uwzględniane, mogą spowodować wzrost niezadowolenia mieszkańców i zwiększać liczbę protestów.

Miasta wypracowały mechanizmy wsparcia działalności organizacji pozarządowych. Do dobrych przykładów ze stolicy można zaliczyć tworzenie ogólnodostępnych Komisji Dialogu Społecznego oraz granty przydzielane w drodze konkursów. Wiele ze zrealizowanych w stolicy projektów związanych z dostępnością transportu zbiorowego nie byłoby możliwych bez finansowego zaangażowania miasta. Jak się okazuje, organizacje pozarządowe są w stanie wykonać część zadań samorządu lepiej i taniej, niż gdyby zostali do tego zatrudnieni nowi pracownicy w urzędach. Dlatego tak ważne jest tworzenie ram organizacyjno-prawnych umożliwiających rozwój partycypacji społecznej.

Nadal jednak występują poważne problemy z wdrażaniem postulowanych rozwiązań i unikaniem powtarzania starych błędów. W tym przypadku dobrym pomysłem byłoby wdrożenie mechanizmów umożliwiających zainteresowanym organizacjom przeprowadzenie ewaluacji *ex ante* i poprawę koncepcji inwestycyjnych na etapie projektowania¹³.

Właściwa współpraca organów samorządowych z przedstawicielami organizacji pozarządowych powinna oznaczać dialog i wspieranie swoich wysiłków przy poszanowaniu wzajemnych opinii. Tylko wtedy wiedza społeczników może zostać w pełni wykorzystana przez organy administracji publicznej do rozwiązania zgłaszanych problemów i zapobiegania nowym.

Bibliografia

Brzeziński A. i in.: Strategia zrównoważonego rozwoju systemu transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne. Warszawa 2009, <http://www.siskom.waw.pl/komunikacja/strategia-2015.pdf>, dostęp: 1.07.2013:

¹³ K. Geurs, B. van Wee: Op. cit.

- Dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością. Analiza i zalecenia. Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2011 nr 5, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/13269665950.pdf>, dostęp: 1.07.2013.
- Dyr T.: Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich. Politechnika Radomska, Radom 2009.
- Larkins K., Dunning A.E.: Accessible Transportation and the Built Environment on College Campuses. Transportation Research Board of the National Academies 2011.
- Madanipour A.: Social Exclusion and Space. W: The City Reader. 5th edition. Routledge, New York 2011.
- Miller H.J.: Social Exclusion in Space and Time – draft. University of Utah 2005.
- Geurs K., van Wee B.: Discussing Equity and Social Exclusion in Accessibility Evaluations. W: „European Journal of Transport and Infrastructure Research”, September 2011, Iss. 11(4).
- Samorząd Równych Szans: Dostępna przestrzeń publiczna. Fundacja Rozwoju Regionalnego, Kraków 2009.
- Warszawskie Badanie Ruchu 2005. Biuro Planowania i Rozwoju Warszawy, <http://siskom.waw.pl/komunikacja/WBR2005-raport-koncowy.pdf>, dostęp: 1.07.2013.
- Wielki test wind i podnośników w Warszawie 2011. Raport Zielonego Mazowsza, dostęp: 1.07.2013.
- <http://mapabariet.siskom.waw.pl/wp-content/uploads/2012/04/2011-Zielone-Mazowsze-test-wind-i-podno%C5%9Bnik%C3%B3w.pdf>, dostęp: 1.07.2013.

**PUBLIC TRANSPORT AVAILABILITY ON THE EXAMPLE OF WARSAW.
NONGOVERNMENTAL ORGANIZATIONS ACTIVITY IN CREATING
TRANSPORT POLICY WITHIN GENERALLY AVAILABLE PUBLIC
COMMUNICATION**

Summary

Providing equal accessibility for all groups of users, including invalids, is one of major challenges for contemporary public transportation systems. The aim of this article is to present, using case of Warsaw, opportunities for cooperation between local government and nongovernmental organizations to create transport policy considering specific needs of all groups of passangers.