

Fleischer Tamás –
 Szlávik János –
 Baranyi Rita –
 Branner Ferenc –
 Füle Miklós –
 Kósi Kálmán –
 Nagypál Noémi –
 Pálvölgyi Tamás –
 Princz-Jakovits Tibor –
 Szlávik Péter

KÖZLEKEDÉSPOLITIKA

A Magyar közlekedéspolitika stratégiai környezeti vizsgálata

1. Bevezetés

A *2003–2015-ig szóló magyar közlekedéspolitikát* – a parlamenti elfogadását megelőző egyeztetési eljárás keretében – megtárgyalta az Országos Környezetvédelmi Tanács is. E konzultáció során felmerült, hogy a tervezettel kapcsolatban előzetesen semmiféle *környezeti hatásvizsgálat* nem készült. A kifogásra kivételes gyorsasággal reagált az előterjesztő Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, és 2004. januárjában egy meghívásos kiválasztási eljárást követően megbízást adott a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Környezetgazdaságtan Tanszékének a készítési fázisban lévő közlekedéspolitikai Intézkedési Terv környezeti vizsgálatára, beleértve az ennek elvégzéséhez szükséges módszertani kérdések áttekintését és kidolgozását is¹. Minthogy az Intézkedési Terv a *Közlekedéspolitika* végrehajtására készült, a munka során ki kellett térni en-

nek az alapdokumentumnak a stratégiai környezeti elemzésére is. A vizsgálat végrehajtásába a tanszék stábjába mellett bekapcsolódott a MTA Világgazdasági Kutatóintézete is.

A vizsgálat egyik sajátosságát jelentette, hogy azzal időben párhuzamosan módosult a vizsgálat tárgya, de anélkül, hogy e változásokra magának a környezeti elemzésnek bármiféle hatása lehetett volna. Amikor ugyanis márciusban az országgyűlés elfogadta a közlekedéspolitikát, (Közlekedéspolitika 2004) egyben néhány ponton módosította annak célrendszerét, a célok megfogalmazását, sorrendjét. Így a környezeti vizsgálatához először a korábban a kormány által jóváhagyott *Közlekedéspolitikára*, majd a *parlament határozatával korrigált Közlekedéspolitikára* is készült elemző anyag, külön megvizsgálva az elfogadott *Határozati szöveget* is. Ezen túlmenően az elemzés kiterjedt a tulajdonképpeni megbízás

központi feladatát képező *Intézkedési terv*, illetve az ezzel egyidőben kidolgozott *Környezetkímélő cselekvési program* cél- és intézkedési rendszerére is. A következőkben közös vezérfonalra felfűzve mutatjuk be elemzéseinket és a megállapításainkból levezetett főbb következtetéseket.

Az összeállítás a következő szerkezetet követi. Először röviden összefoglaljuk a stratégiai környezeti vizsgálatokról (SKV) – ezen belül különösen a közlekedési témájú SKV kérdéskörében – kialakított álláspontunkat, szakirodalmi áttekintésünk és korábbi hazai tapasztalataink alapján. Ezt követően vázoljuk az adott helyzetben általunk relevánsnak tartott stratégiai környezeti vizsgálat módszertanára vonatkozó javaslatunkat. Ezt követi az elvégzett vizsgálatok eredményeinek az ismertetése, ezen belül a közlekedéspolitikát érintő országos politikák céljainak áttekintése, a közlekedéspolitika cél- és intézke-

¹ „Környezetvédelmi hatásvizsgálati módszertan és alkalmazás a közlekedéspolitikai intézkedési tervhez” című, 2004. január–május között GKM megrendelésére készített és a BME Környezet-gazdaságtan Tanszéke által koordinált XI-1/767/2003 számú tanulmány. A munka támasztottja Dr. Szlávik János és dr. Kósi Kálmán volt. A GKM részéről konzulensek Szűcs Lajos és Nagy Bana Ibolya. A teljes anyag a GKM Közlekedéspolitikai Főosztályán, az OKT Titkárságán és a BMGE Környezetgazdaságtan Tanszékén érhető el.

désrendszerének belső konzisztencia-vizsgálata; illetve a célok összevetése más ágazati vagy ágazatközi politikák céljaival, azaz a közlekedéspolitika célrendszerének külső konzisztenciájának ellenőrzése. A közlekedéspolitikára vonatkozó dokumentumok elemzését, mint említettük, követte a vizsgálatunkkal párhuzamosan előkészített *Intézkedési terv* intézkedéseinek, majd a *környezetkímélő közlekedésre vonatkozó cselekvési program* tételeinek elemzése. Az elvégzett munka eredményeinek áttekintését rövid összefoglaló zárta.

2. A stratégiai környezeti vizsgálatról

Míg az 1995 óta Magyarországon is jogszabállyal bevezetett, beruházásokra vonatkozó *környezeti hatásvizsgálat* (KHV) mind célját, mind eljárási menetét tekintve kialakult közpolitikai eszköznek tekinthető, addig az eredete szerint egy hasonló vizsgálatot a tervezés korábbi fázisában lebonyolító *stratégiai környezeti vizsgálat* munkamenetét nemzetközi szinten is számos vita övezi.

2.1. A stratégiai környezeti vizsgálatnak két, alapvetően eltérő felfogása létezik:

az egyik stratégiákra próbál környezeti hatásvizsgálatot készíteni, a másik inkább fenntarthatósági vizsgálatként értelmezi a feladatot

Napjainkra jól elkülöníthetővé vált egymástól az SKV kétféle értelmezése.

Az első megközelítés tartja magát a SKV leszármaztatásához, és a tennivalókat próbálja egy korábbi fázisban végrehaj-

tott KHV módjára felfogni. Ez az értelmezés *ágazatpolitikák, tervek és programok* (együtt: stratégiák) készítése során végrehajtandó, lényegében a KHV eljárási lépéseinek megfelelő, környezeti hatások megbecsülésére irányuló tevékenységként kezeli a SKV-t. Ebben az esetben a SKV-t főleg *környezeti szakemberek* készítik el, az előre meghatározott eljárási menetet szorosan követve. E felfogás előnye, hogy a kötött algoritmus miatt a tartalmi követelmények jól meghatározhatóak, és az egész eljárás a döntéshozatali folyamatba jogi előírásként jól bevezethető, lépései számonkérhetőek.

A vitathatatlan előnyök mellett felbukkanó hátrány azonban ugyancsak számottevő. A gyakorlatban egyre több *stratégiával* kapcsolatban derül ki, hogy a döntéshozatalnak az adott fázisban nem lehetséges érdemben bármi relevánsat mondani a környezeti kibocsátásokról. Máskor esetleg vannak környezeti hatások, de azok egyáltalán nem közvetlenek, hanem a tervezet gazdasági vagy társadalmi következményei nyomán keletkeznek; így, ha a gazdasági hatásokkal nem foglalkozunk, elszalasztjuk az ebből eredeztethető további következményeket is. Ezért a stratégiák általánosabb szintjén érdemes inkább a *gazdasági - társadalmi - környezeti következményeket* együtt vizsgálni, ezáltal inkább *fenntarthatósági*, mint szorosan vett környezeti vizsgálatot lefolytatni². Mindebből azonban az is következik, hogy az SKV ilyen végrehajtása inkább komplex teamek, mintsem dominánsan környezetvédő szakemberek munkáján kell alapuljon. Végül még markánsabban kifejezi az eltéréseket a KHV és az SKV eljá-

rása között annak végiggondolása, hogy míg egy beruházás esetében a KHV keretében döntően *várható igénybevételeket és kibocsátásokat*, azaz anyagáramokat becsülünk meg, és azokat *fizikai határértékekhez* viszonyítjuk, addig egy tervezet, egy szakmapolitikai elképzelés esetében annak outputjaként elsősorban *szakmapolitikai célokat, intézkedéseket, előírásokat* tudunk azonosítani: ezeket viszont nem környezeti limitekhez, határértékekhez, hanem inkább *környezetpolitikai és fenntarthatósági célokhoz* tudjuk viszonyítani.

Az SKV kétféle felfogásának csatája még nem zárult le. A KHV eljárási lépéseire ragaszkodók, úgy tűnik, belátták, hogy egyes igen komplex stratégiákra, így például *ágazatpolitikákra* valóban nem érdemes KHV mintájára kialakított környezeti vizsgálat végrehajtását szorgalmazni, ezért erőfeszítéseiket *tervekre és programokra* koncentrálnak, azonban belül is *egyes* tervekre és programokra. Ezen alapszik az EU 2001/42/EK irányelve *„bizonyos tervek és programok környezetre való hatásának vizsgálatáról,”* amelynek címéből tehát kimaradt a *stratégiai* szó, hatálya pedig *bizonyos* tervekre és programokra szűkül: lényegében azokra, amelyekre végrehajthatónak tűnik a KHV lépéseinek mintájára felépített eljárás.

A magunk részéről úgy gondoljuk, hogy az a tény, hogy ágazatpolitikákra, így a közlekedéspolitikára nem érdemes *hagyományos KHV felfogású* környezeti vizsgálatot végezni, még egyáltalán nem jelenti azt, hogy akkor semmiféle SKV-t ne lenne érdemes készíteni. *Meggyőződésünk, hogy munkánk bizonyítani tudja egy szélesebben értelmezett SKV, azaz egy stratégiai fenntartható-*

² Fenntarthatósági vizsgálat lehetséges projekt szinten is, sőt a projektek környezeti vizsgálata is kitekinthet a társadalmi-gazdasági következmények irányába, tendenciájában mégis fontosnak tartjuk annak hangsúlyozását, hogy a stratégiák vizsgálata esetében ez megkerülhetetlen lépés.

sági vizsgálat végrehajtásának a létjogosultságát a hazai közlekedéspolitika döntéshozatali eljárása keretében.

Ugyanakkor világosan kell látni azt is, hogy a stratégiák vizsgálatának *világszerte* most alakulnak ki a keretei. Minden egyes ágazatpolitika, ország, tervezési hierarchia stb. esetében ki kell alakítani az ott releváns módszereket. Közben nemcsak az SKV készítői elemzik a közlekedéspolitikát, de a közlekedéspolitika készítői is joggal kísérik figyelemmel, miféle eljárásnak vetik alá a művüket. Esetünkben valószínűleg még gyümölcsözőbb lehetett volna a megbízóval való együttműködés, ha az SKV az alapvető közös érdekeknek megfelelően együtt készült volna a közlekedéspolitikával, és mód lett volna a különböző elemzések eredményeit visszacsatolni a szakpolitika készítésének a folyamatába.

A műfajra vonatkozó bemutatás lezárásaként érdemes itt idézni azt a négy pontot, amelyben *Olivia Bina* (2001) összegezte az SKV készítésének metodikájára vonatkozó tanulságokat: (a) az SKV fejlődése leginkább a készítése közben történő tanulástól várható, (b) az SKV nem szakítható ki az adott országbeli tervezés egészét jellemző viszonyokból, (c) nem csak a végső dokumentum fontos, hanem az együttműködés folyamata is, a probléma-közelítés és a kommunikáció iskolájaként, (d) az SKV készítése hozzájárulás az integráció kultúrájához.

2.2. A nemzetközi szakirodalom a stratégiákon belül több koncepcióalkotási szintet különböztet meg, amit érdemes az adott szinthez tartozó célok kitűzésénél is figyelembe venni

A közlekedési munkák stratégiai környezeti vizsgálatára vonatkozó, már idézett összeállításában *Bina* három stratégia-szintet különít el egymástól (a negyedik a projekt szint, mely már KHV és nem SKV témája): *stratégiai ágazatpolitikai szintet, a politikai célok teljesítésére irányuló stratégiai döntések szintjét, továbbá a fejlesztési programok szintjét.*

Mi úgy gondoljuk, hogy az egyes szintekhez (vagy ehhez hasonlóan megfogalmazható, a hazai kialakult tervezési gyakorlat szerint pontosítható szintekhez) jól megkülönböztethető, *eltérő típusú célok* csoportosíthatók. Stratégiai ágazatpolitikai szinten a közlekedéspolitika *integrált nemzeti célokat* nevesít, mint olyan fő irányokat, amelyeket a társadalom az adott időszakban követni kíván, és amelyeket az egyes ágazatpolitikáknak a maguk területén támogatniuk kell. Ezek tehát még társadalompolitikai és nem közlekedési szakmai célok. A politikai célok teljesítésére irányuló stratégiai döntések szintjén fogalmazódnak meg azok az *átfogó közlekedési célkitűzések*, amelyek az ágazat adott időszakára a tevékenységek prioritásait rögzítik. Ezek már a közlekedési szakma számára közvetlenül értelmezhető célkitűzések, súlypont kijelölések, vezérfonalak. Ezt követheti a

fejlesztési programok szintje, ahol még mindig nem projektekben, sőt nem is feltétlenül alágazatokban gondolkodva kell logikusan összetartozó tevékenységi csoportokba rendezni a kialakított célok érdekében végzendő ágazati feladatokat.

Bevalljuk, hogy még nem sikerült teljesen harmonikusan összerendezni az említett, önmagában logikus cél-hierarchiát egy másik javaslattal, amely kifejezetten az infrastrukturális fejlesztések speciális szemszögéből állít fel az SKV szempontjából megkülönböztetendő kategóriákat (*Manual* 1999). Az Európai Bizottság gondozásában készült kézikönyv a projekt szint felett két markáns kategóriát különböztet meg: *hálózati szintet* illetve *korridor szintet.*

Hálózati szinten a vizsgálat nagyobb mértékben policy-orientált, komplex, a többi ágazat értékszpontjaival átszőtt; hosszabb múltbeli folyamatokat kell értékelni és nagyobb időtávra koncipiálni. (Hazai vonatkozásban azt lehet mondani, hogy a közlekedés összhálózati szinten történő szakmai elemzése, értékelése és tervezése szinte teljesen kimaradt a munkafolyamatokból: ha pedig ilyen szakmai elemzés nem készül, nagyon nehéz megtalálni azt a pontot, ahova a hálózati szintű stratégiai döntésekre vonatkozó SKV-nek kapcsolódnia kellene.) Hálózati szinten végiggondolt séma, vagy ennek alternatívái birtokában lehetne csak hozzáfogni a korridor szintű döntések előkészítéséhez, és a korridor szinten tisztázott (esetleg alternatívaként továbbra is nyitva hagyott) döntések birtokában érkezhünk el a projekt szinthez.

A hazai tervezést projektek elhamarkodott bejelentése jellemzi, és rendre egy-egy projekt kapcsán feslnek fel a korridor- vagy hálózati szinten elvarratlan szálak. Ez szükségképpen a kérdéseknek az adott projekthez igazított gyors lezárásra presszionálja a döntéshozókat, a problémák há-

A KHV és a szélesebben értelmezett SKV közötti eltérések táblázatos összefoglalása

KHV	<p><i>Alanya:</i> projektek, beruházások</p> <p><i>Tárgya:</i> környezeti kibocsátásokat és igénybevételeket, valamint ezek hatásait viszonyítja környezeti határértékekhez.</p> <p><i>Felépítése:</i> előírásban rögzített eljárási lépések</p>
SKV	<p><i>Alanya:</i> szakpolitikák, tervek, programok (= 'stratégiák')</p> <p><i>Tárgya:</i> a stratégiákban megjelenő célkitűzéseket elemzi a fenntarthatósági célokkal való összhang szempontjából</p> <p><i>Felépítése:</i> nem rögzült, várhatóan teljesen nem is egységesíthető</p>

lózati- illetve korridor szinten történő módszeres végiggondolása helyett. A közlekedéspolitikai készítése alkalom kellett volna legyen e szintek rendbetételére.

3. Módszertani javaslat az SKV vizsgálat végzésére

Az SKV nemzetközi szakirodalmából származó tapasztalatokkal összhangban a közlekedéspolitikai vizsgálatához egyértelműen a stratégiai környezeti vizsgálat szélesebb értelmezésére, azaz egy *általános fenntarthatósági vizsgálat elvégzésre* tettünk javaslatot. Ennek keretében a közlekedéspolitikai cél- és intézkedési rendszerét egyaránt szükségesnek tartottuk *belső és külső konzisztencia* szempontjából elemezni, illetve kialakítottunk egy rendszert az *egyes célokhoz a fenntarthatóság kritériumaival való összevetésére*.

3.1. Mit vizsgálunk – avagy a közlekedéspolitikai céljainak azonosítása

A *belső konzisztencia* kritériumai: a célok legyenek egyértelműen azonosíthatók, általánosságuk mértéke szerint strukturáltak, ezen belül az általánosabb célokból legyenek kibonthatók a főbb ágazati stratégiai irányok, majd ebből tovább a részletesebb célok, illetve az intézkedések. Ismételt említés esetén elvárható a következetesség, és általában is a dokumentum különböző részeiben a következetes visszahivatkozás a kialakított magasabb szintű célokra.

A *belső konzisztencia* előző kritériumai nem tekinthetők a közlekedéspolitikával szemben támasztott egyedi követelménynek, hanem mindez inkább a *szektorpolitikákkal kapcsolatos általános szakmai elvárás*ként fogalmazható meg. A célrendszer konzisztenciája önmagában még nem nyújt biztosítékot a célok szakmai tartalmának megfelelőségére, de feltétele annak, hogy a

szakmai tartalom egyáltalában megítélhető legyen.

A célok *külső konzisztenciája* vizsgálatként a közlekedéspolitikai céljainak összevetését javasoltuk jelentős hazai és uniós dokumentumok célrendszerével. Konkrétan az újabb hazai dokumentumok közül a Technológiai Előrettekintési Program (TEP); a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT), illetve ennek Környezeti és Infrastruktúra Operatív Programja (KIOP), valamint a Kohéziós Alap Keretstratégiája (KAK) célrendszerével való összhangot elemeztük, míg az uniós dokumentumok közül a 2001-es közlekedéspolitikai fő céljaival való összhangot vizsgáltuk. A közlekedéspolitikai megállapítható céljai közül az általános politikai jellegűek általában összhangban voltak a többi dokumentumban deklarált általános célokkal, ugyanakkor például a közlekedéspolitikai OGY Határozatában 2006-ig terjedő időszakra megszabott intézkedések – a páneurópai folyosók kiépítésének említését leszámítva – meglehetősen nagy inkonzisztenciát mutattak akár a KIOP, akár a KAK által megjelölt teendőkkel.

3.2. Mivel vetjük össze a vizsgált célokat – avagy a fenntarthatósági értékrend kérdésköre

Míg a *külső konzisztencia* vizsgálata elsősorban a közlekedéspolitikai általános céljainak a hazai tervezési környezetbe való beilleszkedését ellenőrzi, addig az SKV gerincét alkotó fenntarthatósági vizsgálat módszeresen áttekinti az egyes célokat és intézkedéseket abból a szempontból, hogy azok mennyire felelnek meg a környezeti, társadalmi és gazdasági kritériumokat egyaránt magába foglaló fenntarthatósági értékrendnek.

A közlekedéspolitikai értékelésekor fontosnak tartottuk, hogy ne maga a vizsgálatot végző csoport alkossa meg azokat az értékrendi etalonokat, amelyek alapján

a minősítést végezzük, hanem lehetőleg alkalmazzunk meglévő kritériumrendszereket.

Kormányzati szinten is hitelesített etalonként a második Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP-II) célrendszerét vehettük figyelembe, és ehhez viszonyítottuk az Intézkedési Tervben megjelölt feladatokat. A problémát abban látjuk, hogy ez a kiválasztott célrendszer *környezeti, és nem fenntarthatósági* kritériumokat ad meg, ezért néhány társadalmi szempontból nyilvánvalóan alapvető fontosságú intézkedés (pl. akadálymentesítés, vagy a balesetek csökkentése) egyszerűen nem volt minősíthető az NKP-II célkitűzései alapján.

Mivel hasonlóan magas státuszú *fenntarthatósági értékrendet rögzítő* hazai dokumentum nem létezik, ezért helyette a Nemzeti Fejlesztési Terv Regionális Operatív Programjának stratégiai környezeti vizsgálata céljára korábban létrehozott fenntarthatósági értékrendet vettük alapul, és mind a közlekedéspolitikai *általános társadalompolitikai céljait*, mind pedig az *átfogó közlekedési célokat* ennek alapján minősítettük. Ezen túlmenően az értékelést megismételtük a közlekedéspolitikai célok azon szűkebb körével, amelyeket az országgyűlési határozat szövege tételesen tartalmazott: de ez alkalommal etalonként egy fenntartható mobilitási értékrendre vonatkozó kanadai kritériumsort vettünk figyelembe.

Az előzőek egyúttal rámutatnak annak fontosságára, hogy a további SKV vizsgálatok végzéséhez az eddigi próbálkozások tapasztalatainak elemzése segítségével ki kell alakítani egy etalonként használható, jóváhagyott hazai fenntarthatósági értékrendet. Ennek hiányában a vizsgálatot végzőknek alkalmanként kell mércét választaniuk/alkotniuk, majd azzal mérniük, ami kétségtelenül lecsökkenti a kapott eredmények hitelét és összemérhetőségét.

4. A közlekedéspolitika értékelése a stratégiai környezeti vizsgálat alapján

Miközben a tervhierarchia vonatkozásában a közlekedéspolitika egyes részei továbbá a körülötte születő különböző dokumentumok egyértelmű rendszert alkotnak, addig egyáltalán nem találtuk ugyanilyen rendezettnek sem a közlekedéspolitika céljainak a rendszerét, sem az egyes, közlekedéspolitikára épülő szakmai dokumentumok elfogadásának időbeli egymásra épülését.

A közlekedési tervek hierarchiájában a közlekedéspolitika áll a legmagasabb szinten, sőt, maga a dokumentum is két fő részre tagolódik: a tulajdonképpeni közlekedéspolitikára és a közlekedésfejlesztés programjára. A következő szintet az intézkedési terv foglalja el, amely részben alágazati és speciális programokra épül rá.

4.1. A közlekedéspolitika céljai nem olvashatók ki világosan a dokumentumból, megismerésük nem következetes, és különböző szintű célok keverednek a dokumentum különböző helyein

A Magyar Közlekedéspolitika szövegén belül az Előszótól a Közlekedésfejlesztés programja egyes alfejezeteiig a legkülönbözőbb helyeken bukkan az olvasó a közlekedéspolitika feladatának, céljának, stratégiai főirányainak, prioritásainak, követelményeinek, vagy megvalósítást szolgáló elemeinek nevezett felsorolásokra. Ezek a felsorolások néha eltérő célokat, máskor azonos célokat máshogy, vagy részben azonos célokat más összetételben jelenítenek meg, és semmiképpen nem mutatnak arra, hogy a célok rendszerét a dokumentum összeállítói következetesen végiggondolták volna. A részletes elemzésben felhívtuk a

figyelmet esetenként szakmailag vitatható, korábbi egyeztetések során is bírált, sőt magán a dokumentumon belül is máshol kijavított formában szereplő megfogalmazásokra, illetve arra, hogy az általános jellegű, átfogó stratégiai főirányok felsorolását a dokumentumon belül indokolatlanul *megelőzik* logikailag ezen általános célokra épülő származtatott célok.

Végül a teljes dokumentumból különböző csoportokban (feladat, prioritás, főirány, követelmény és megvalósítási elem néven) összesen harminc, részben egymást ismétlő céldeklarációnak tekinthető megfogalmazást választottunk ki, mint amelyek úgy tekinthetők, hogy a közlekedéspolitika céljait kívánják megjelölni. E célok további strukturálásával megkülönböztettünk egy olyan csoportot (feladat és főirányok; összesen tizenkét állítás, amiből egy megismétlődik, azaz 11 különböző) amelyek *általános társadalompolitikai célokat* jelölnek meg, és egy másikat (prioritások, követelmények és megvalósítási elemek, összesen tizennyolc állítás, amiből hat lényegét tekintve megismétlődik, azaz 12 különböző) amelyek a társadalompolitikai célok elérésére irányuló *közlekedési vonatkozású általános célkitűzéseket* nevesítenek.

Tekintettel arra, hogy a konzisztencia vizsgálat elvégzése közben az Országgyűlés elfogadta, és helyenként módosította a szakmai dokumentum célmegfogalmazásait, a megbízókkal egyetértésben a országgyűlési határozat (Határozat) keretében véglegesített formában és összetételben elemeztük a célokat. Az ismertetett struktúrán belül egyébként a Határozat tételesen a stratégiai főirányok formájában 9 általános társadalompolitikai célt, általános megvalósítási elemként pedig hat közlekedési vonatkozású célt nevesített.

4.2. A közlekedéspolitika dokumentum hierarchiája eltér az egyes dokumentumrészekben közölt célok hierarchiájától

Akár a teljes közlekedéspolitikából merített célrendszerből indultunk ki, akár leszűkítettük a vizsgáldást a Határozatban megjelenő célokra, az egyes csoportokon belül minden esetben tapasztaltuk a célok inhomogenitását. Így a stratégiai főirányok egyébként társadalompolitikai általánosságú megfogalmazásai közé a gazdaságra vonatkozóan indokolatlanul került be a kizárólag a közlekedési rendszeren belüli hatékonyságot kitűző cél, ahelyett, hogy itt az *ország* gazdasági versenyképességét elősegítő közlekedés elérése lett volna kitűzve.

A közlekedéspolitika egészét tekintve mindenképpen indokolt elvárás lenne, hogy a szorosan vett Közlekedéspolitikában (tehát az első részben) jelenjenek meg az általános társadalompolitikai majd az általános közlekedési célok (ebben a sorrendben és nem fordítva); míg a „*Közlekedésfejlesztés programja*” erre szigorúan támaszkodva bontsa programokra az általános célkitűzéseket. *A dokumentumban nem lehet nyomon követni sem az általános céloknak a közlekedési célokká való transzformálását, sem a célok tovább bontását programokká.*

Tovább zavarja az értelmezést, ha tekintetbe vesszük a programok további lebontását *intézkedésekre*. A közlekedéspolitika 2003-2006 közötti megvalósításra esetenként projekt szinten is megjelölt feladatokat („*elemeket*”) ír elő, (ráadásul, mint arra utaltunk, a stratégiai főirányok deklarálása előtt, ami léptéktévesztésre mutat). Ugyanitt jelennek meg a 2007-2015 közötti megvalósításra szánt további elemek, – egyébként mélységükben jelentősen különbözve az előző csoporttól, leginkább csak megnevezve főként a 2003-2006 között nem említett alágazatokat. E meglehetősen inhomogén, a két blokkban összesen tizenhárom intézkedést nevesítő, a stratégiai főirányo-

kat megelőző felsorolásnak különös súly kölcsönöz, hogy az OGY Határozat is tételesen felsorolja ezeket az intézkedéseket. Hangsúlyozzuk, hogy e helyen nem az egyes intézkedések tartalmát vitatjuk, hanem *azt jelezzük, hogy a közlekedéspolitika nem teljesíti azt a feladatát, hogy bemutassa, hogy az állampolgári, majd az általános közlekedési célokból hogyan következnek egyes programok, majd intézkedések*; – ehelyett ki nyilatkoztat egyes intézkedéseket, amelyeket a parlament szavával országos előírassá emeltet.

4.3. A közlekedéspolitika és az abból következő dokumentumok elfogadási időrendje felborította a hierarchiának megfelelő sorrendet, az ágazat a legjelentősebb alágazati programok külön kormányzati szintű elfogadtatásával kész helyzetet produkált a közlekedéspolitika érdemi döntései számára

A közlekedéspolitika parlamenti elfogadását követve, – vizsgáltunk megállapításai által ezáltal még befolyásolható módon – készült a Közlekedéspolitika 2015-ig szóló intézkedési terve. A 2004 májusában érvényes tervezet 57 intézkedést tartalmazott: 44 egyenrangú pontként megjelenő intézkedést, illetve néhány intézkedés további részletezését.

A formális konzisztencia vizsgálat egyik feladata lett volna annak ellenőrzése, hogy az előzőekben jelzett 44 (57) intézkedés hogyan következik a Közlekedéspolitikában deklarált, majd az OGY Határozatban is nevesített 13 intézkedésből (bár az említett helyek ezeket nem nevezik intézkedéseknek). Ennek az összhangnak akkor lenne jelentősége, ha a 13 intézkedés valamilyen módon kapcsolódna a közlekedéspolitika főirányaihoz. Mint láttuk, erre a kapcsolódásra a dokumentum nem fordított figyelmet.

Az intézkedési terv intézkedései *összkelekedési és alágazati*

csoportokra voltak osztva, de nem találtuk teljesen következetesnek ezt a csoportosítást. Megkülönböztettük viszont az intézkedések négy csoportját abból a szempontból, hogy azok milyen viszonyban vannak a tényleges változásokat eredményező beavatkozásokkal. A négy csoportban az intézkedések rendre (a) *külön eldöntött programok figyelemmel kísérésére*, (b) *konkrét fejlesztésekre*, (c) *jogi-közigazgatási jellegű szabályozások kidolgozására*, illetve, (d) *leendő intézkedéseket megalapozó kutató-elemző munkára* irányultak.

Az intézkedések első (a) csoportja a közlekedéspolitikától elkülönülten határozatokban rögzített programok figyelemmel kísérését célozta. Ezekben az esetekben a tulajdonképpeni programok tartalmi elemei *megkerülték a közlekedéspolitika döntéshozatali folyamatát*, mivel a programszintű elhatározások külön, esetenként előbb megszülettek, mint az a keret, amelybe illeszteni kellene őket. Ide tartoznak a közlekedési rendszer legjelentősebb beruházásai, a *gyorsforgalmi úthálózatra*, az *országos közúthálózatra*, a *vasúthálózatra* és a *repülőterekre vonatkozó fejlesztési döntések*. Ugyancsak figyelemmel kísérésre korlátozódik, ezért formálisan ide sorolható, de csak a közlekedéspolitika elfogadását követően, az intézkedési tervvel párhuzamosan került a döntéshozók elé a *környezetkímélő közlekedésre* vonatkozó 32 pontos program.

Mivel az intézkedés tartalma az említett esetekben *elhatározott döntések alapján folyó tevékenység nyomon követése*, a tevékenység tartalmára, különösen pedig annak a fenntartható fejlődéshez fűződő viszonyára maguknak az intézkedéseknek lényegében nincs kihatásuk.

Abban a két kategóriában, ahol az intézkedések (c) *jövőbeli szabályozás kialakítására*, illetve (d) *jövőbeli intézkedéseket megalapozó elemzések elvégzésére* vonatkoztak, a döntések nem a múltban, hanem a jövőben születnek meg,

ezért a jövő befolyásolásának a lehetősége ezekben az esetekben még nyitva van. Azt azonban, hogy a kidolgozandó szabályozások, – illetve az elemzések nyomán megszülető intézkedések – hatására módosuló közlekedési rendszer jobban meg fog-e felelni a jelenleginél a környezetvédelmi szempontoknak, *a majdan elkészülő szabályok és intézkedések tartalma* fogja befolyásolni, erre vonatkozóan ma nem lehet értékelést adni. *Szorgalmazni kell viszont, hogy a szabályozások kidolgozási folyamata és az elemzések végzése tartalmazzon fenntarthatósági vizsgálatot!*

Az összes intézkedésnek alig negyed részére, tíz intézkedésre terjedt ki az a (b) kategória, amely közvetlenül fejlesztések végzésére irányul. Ezek egyik felét – balesetvédelmi célú beruházásokat – *az NKP-II kritériumrendszere alapján felállított értékelőrendszerünk kevésbé tudta megítélni: ám ez nem az intézkedéseknek, hanem fenntarthatósági értékelő rendszerünknek a hiányossága*. A többi intézkedésnél – kombinált szállítási terminálok, belterületi út-, járda- és kerékpáros burkolatok építésénél és az elővárosi vasúti közlekedés járműveinek beszerzésénél az NKP-II az előnyökből első sorban a levegőszennyezés-csökkentési hatást képes érzékelni. A logisztikai központok építésének környezeti hozadéka viszont egyáltalán nem egyértelműen pozitív, az értékelésben egyfajta „*attól függ*” vélemény dominált.

4.4. A környezetkímélő közlekedés stratégiájára és cselekvési programjára készült külön programtervezet célrendszerének belső konzisztenciáját jónak, ugyanakkor módszerünk segítségével még tovább javíthatónak találtuk

A célkonzisztenciát értékelő módszerünket különösen jól lehetett alkalmazni az intézkedési terv első pontját alkotó, külön

programként készülő tervezetre. Számunkra is örömteli volt, hogy ezúttal egy önmagában konzisztens és a fenntarthatósági elvekkel harmonizáló tervezetet vizsgálhattunk meg. (És az sem mellőzhető szempont, hogy ebben az esetben nem lezárt és elfogadott dokumentumról, hanem még módosítható tervezetről volt szó.)

Bízunk benne, hogy a tervezet készítői számára is érdeklődésre tartott számot elemzésünk táblázatba foglalt eredménye, amely kimutatta, hogy a cselekvési programok jól lefednek a környezetkímélő közlekedés stratégiájára külön megállapított hét stratégiai irány közül hatot, de kevésbé fedik le a hetediket; illetve, hogy a harminckét cselekvési program között van tizenhárom olyan, amelyik önmagában nagyon kevésbé járul hozzá bármelyik stratégiai irány teljesüléséhez (bár semelyikkel sem voltak ellentmondásban). Javasoltuk annak átgondolását, hogy esetleg ezek a programok részben összevonhatók, jobban koncentrálhatók lennének; illetve, hogy talán megfogalmazható lenne egy olyan további stratégiai irány, ami jól összerendelné az egyelőre részben a stratégiai irányok *mellé hordó* programpontokat.

Míg a program előzőekben elemzett szakmai mellékletei igen jó belső konzisztenciát mutattak, ez korántsem volt elmondható a programhoz készített Határozati javaslatról. Ez utóbbi két első pontjában olyan, levegő- és zajvédelemre vonatkozó számszerű célkitűzéseket fogalmaz meg, amelyekre az okozói oldalra koncentrált stratégiai irányok kizárólag közvetett módon hatnak, láthatóan egészen más (korszerűbb) filozófiát követve. Kevésbé érthető, az is, hogy a jól kidolgozott szakmai anyag alapulvétele helyett miért egy olyan négyelemű javaslat alkotja a határozati javaslat további részét, aminek az

első három eleme lényegében ugyanazt az általános kívánságot ismétli, (a közlekedési infrastruktúra fejlesztése legyen környezetbarát) miközben kimaradnak a határozatból a *közlekedési munkamegosztásra és a tömegközlekedésre* vonatkozó stratégiai irányok, az *ágazatok közötti integráció* követelménye, továbbá az *informatika felhasználását* a közlekedés műszaki-gazdasági rendszereiben szorgalmazó felvetés.

5. Összegző megállapítások

Az SKV nemzetközi szakirodalmából származó tapasztalatokkal összhangban a közlekedéspolitika vizsgálatához a stratégiai környezeti vizsgálat szélesebb értelmezésének elfogadásával egy *általános fenntarthatósági vizsgálat* elvégzésére irányuló módszer kidolgozását kezdeményeztük. Ennek keretében a közlekedéspolitika cél- és intézkedési rendszerét elemeztük a célok belső és külső konzisztenciája szempontjából, illetve az egyes célokat összevetettük a fenntarthatóság kritériumaival.

Alapvető problémának találtuk azt, hogy a célok és céljellegű megfogalmazások a közlekedéspolitikában többféleképpen, – következetlenül, esetlegesen, esetenként szakmailag vitathatóan – jelennek meg, egyáltalán nem volt magától értetődő feladat már a célok azonosítása sem. Sem a dokumentum szerkezete, sem a célok közlésének a sorrendje nincs összhangban a célok hierarchiájával. Ezen túlmenően tartalmi problémát is jelent, hogy a célok hierarchiája nincs következetesen kidolgozva, az általános policy célok közé közlekedési célok keverednek, és viszont. Ugyancsak tartalmi kihatása van annak a ténynek, hogy a közlekedéspolitika nem vezeti le a célokat, nem mutatja be, hogy az össztársadalmi célokat hogyan szolgálják az általános

közlekedési célok, és ezekből hogyan következnek az egyes programok, majd intézkedések.

A legjelentősebb alágazati programok külön kormányzati szintű elfogadtatásával az ágazat maga vette semmibe saját készülő közlekedéspolitikáját, amelynek döntési tartománya így részben a külön meghozott alágazati döntések végrehajtása *utólagos figyelemmel kísérésére* korlátozódik. Ezt jól visszatükrözte a készülő intézkedési terv tételeinek a fenntarthatósági elemzése: a 44 intézkedéssé összevonható 57 egyedi intézkedés közül 7 külön elhatározott programok figyelemmel kísérésére vonatkozott; 27 jövőbeli jogi-közigazgatási szabályozás kidolgozására vagy jövőbeli intézkedések megalapozását szolgáló kutatási-elemzési feladatra (ahol majd a kidolgozás ill. elemzés eredményét lehet fenntarthatósági szempontból megítélni), és csak 10 intézkedés volt konkrét építési vagy beszerzési tevékenységhez sorolható. Ezért eljárásunk keretében környezeti szempontból érdemben a belterületi, a kerékpáros és a gyalogos utak kiépítésének a programja volt minősíthető, miközben a gyorsforgalmi utak, az országos közúthálózat, a vasútvonalak vagy a regionális vasutak és a repülőterek fejlesztésére a közlekedéspolitikától függetlenül készített határozatok vonatkoznak.

Végül azzal zárjuk le az értékelést, hogy mindazok a konkrét megállapítások, amelyek a közlekedéspolitikára vonatkoznak, akkor lettek volna érdemben figyelembevehetők, ha az SKV időben párhuzamosan készült volna a dokumentum kidolgozásával. Most a javítások elvégzésére csak egy Határozat-módosítás keretében van mód, erre viszont szükség is lenne ahhoz, hogy a magyar közlekedéspolitika képes legyen betölteni a szerepét, világos kereteket biztosítani az elkövetkező évtized közlekedési fejlesztései számára.

Irodalom

Bina, Olivia (prepared by): Strategic Environmental Assessment of Transport Corridors: Lessons learned comparing the methods of five Member States. Environment Resources Management, European Commission, DG Environment, Ref 5684, January 2001.

Közlekedéspolitikai (2004) Magyar Közlekedéspolitikai 2003–2015. Magyar Köztársaság, Elfogadva a Magyar Országgyűlés 19/2004. (III. 26.) OGY határozatával.

Manual on SEA (1999) of Transport Infrastructure Plans. Report prepared by DHV for DGVII. European Commission, 1999.

7. Köszönetnyilvánítás

A szerzők ezúton köszönik meg *Dancsokné Fóris Edina, Radnai Anikó* és *Szilvacsku Zsolt* értékes megjegyzéseit, melyeket a kézirat korábbi változatához fűztek.

TISZA VOLÁN KÖZLEKEDÉSI ÉS SZOLGÁLTATÓ RT.

Szeged, Bakay N. u. 48. • Tel.: 62/560-111; Fax: 62/560-199
www.tiszavolan.hu • e-mail: tvpublic@tiszavolan.hu



Több mint fél évszázados múltú társaságunk jól szervezett **minőségi szolgáltatást** nyújt az utazóközönség számára. Járműparkunk kielégíti a különleges utazási igényeket is. Korszerű autóbuszaink (Ikarus, Isuzu, Man, Neoplan, Scania, Volvo) és a magas színvonalú javítóbázisunk garantálják a megbízható szolgáltatásokat.

Társaságunk elkötelezett a minőségbiztosítás és környezetvédelem iránt, melyet bizonyítanak megszerzett **tanúsítványaink** (ISO 9001, ISO 14001).

Helyközi-, távolsági autóbuszjáratainkkal az ország megyeszékhelyeit, nagyobb városait és főbb idegenforgalmi-, üdülő-, történelmi-, és kiránduló helyeit kötjük össze Csongrád megyével.

Utazással kapcsolatos kérdésekkel, különjáratok megrendelésével forduljon **Közönségkapcsolatok Irodánkhoz!**

Információs telefonszámaink:

KÖZÖNSÉGGKAPCSOLATOK IRODÁJATelefon: (62) 550-180
SZEGED autóbuszállomásTelefon: (62) 551-160
HÓDMEZŐVÁSÁRHELY autóbuszállomásTelefon: (62) 535-050
MAKÓ autóbuszállomásTelefon: (62) 511-020
SZENTES autóbuszállomásTelefon: (63) 561-030
CSONGRÁD autóbuszállomásTelefon: (63) 570-960



A Biztos Utitárs...