

(eligazító és összefoglaló-féle a többi munkarészekhez)

A MAGYAR KÖZLEKEDÉSPOLITIKA STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLATA – ÖSSZEFOGLALÓ¹

(SKV Munkacsoport)

BEVEZETÉS

Mivel a munkavégzés során viszonylag gyors tempóban készültek elemző anyagok a kormány által elfogadott *Közlekedéspolitika* (majd a Parlament határozatával *korrigált Közlekedéspolitika*, maga a *Határozat* szövege; továbbá a készülő *Intézkedési terv* illetve az ezzel párhuzamosan készülő *Környezetkímélő cselekvési program*) cél- és intézkedési rendszerének a vizsgálatára, az alábbiakban célszerűnek látjuk egy vezérfonalra felfűzni elemzéseink rövid ismertetését és a megállapításainkból leszűrt következtetéseket.

Ez 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 SKV vizsgálat módszertanára vonatkozó javaslatunkat. Ezt követi az elvégzett vizsgálatok eredményeinek az ismertetése, ezen belül a közlekedéspolitikát megelőző országos politikák céljainak áttekintése, a közlekedéspolitika cél- és intézkedésrendszerének belső konzisztencia-vizsgálata, a közlekedéspolitika célrendszerének külső konzisztenciája ellenőrzése más ágazati vagy ágazatközi

¹ Munkarész a BMGE Környezetgazdaságtani Tanszéke által koordinált „A Magyar Közlekedéspolitikai Koncepció stratégiai környezeti vizsgálata” című GKM megrendelésére készített tanulmányhoz (témafelelős dr. Kósi Kálmán).

politikákkal. A közlekedéspolitikára vonatkozó dokumentumok elemzését kiegészíti a készülő intézkedési terv intézkedéseinek áttekintése, az intézkedések belső összefüggéseinek és struktúrájának megállapítása. Külön kérés alapján az intézkedésekkel párhuzamosan készülő cselekvési program intézkedéseit is elemeztük. Az áttekintést rövid összefoglaló zárja.

A STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLATRÓL

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

A stratégiai környezeti vizsgálatok két eltérő felfogása létezik: az egyik stratégiákra próbál környezeti hatásvizsgálatot készíteni, a másik fenntarthatósági vizsgálatként értelmezi a feladatot

Mára lényegében az SKV kétféle értelmezés vált egymástól jól elkülöníthetővé.

Az első felfogás tartja magát a SKV leszármaztatásához, és azt próbálja egy korábbi fázisban végrehajtott KHV módjára kezelni. Ez az értelmezés *ágazatpolitikák, tervek és programok* (együtt: stratégiák) készítésével párhuzamosan lényegében a KHV eljárási lépéseinek megfelelő, környezeti hatások megbecslésére 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 meghatározhatók és az egész eljárás a döntéshozatali folyamatba jogi előírásként bevezethető, számonkérhető.

A vitathatatlan előnyök mellett felbukkanó hátrány azonban ugyancsak számottevő: a gyakorlatban egyre több *stratégiával* kapcsolatban derül ki, hogy a döntéshozatalnak az adott fázisában 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 lépnek fel, és ha a gazdasági hatásokkal nem foglalkozunk, elszalasztjuk az ebből eredeztethető további következményeket is. Vagyis a stratégia általánosabb szintjén érdekesebb inkább a gazdasági-társadalmi-környezeti következményeket együtt vizsgálni, azaz inkább fenntarthatósági, mint szorosan vett környezeti vizsgálatot lefolytatni. Ebből azonban az is következik, hogy az SKV végrehajtása inkább komplex csapatok, mintsem dominánsan környezetvédő szakemberek munkáján kell alapuljon. Végül még markánsabban kifejezi a különbséget a kétféle vizsgálat között annak végiggondolása, hogy míg egy beruházás esetében a KHV keretében

várható kibocsátásokat, azaz anyagáramokat becsülünk meg, és azokat *fizikai határértékekhez* viszonyítjuk, addig egy tervezet, szakmapolitika esetében annak outputjaként elsősorban *szakmapolitikai célokat, intézkedéseket, előírásokat* tudunk azonosítani: ezeket viszont nem környezeti limitekhez, határértékekhez, hanem inkább *környezetpolitikai és fenntarthatósági célokhoz* tudjuk viszonyítani.

A kétféle SKV felfogás csatája nem zárult még le. A rögzített eljárás hívei, úgy tűnik, belátták, hogy egyes igen komplex stratégiákra, így például *ágazatpolitikákra* valóban nem érdemes KHV típusú környezeti vizsgálat végrehajtását szorgalmazni, ezért erőfeszítéseiket *tervekre és programokra* koncentrálnak, azon belül is *egyes* tervekre és programokra. Ezen alapszik az EU 2001/42/EC direktívája: „*Egyes tervek és programok hatásának vizsgálata a környezetre*” amelynek címéből tehát kimaradt a stratégiai szó, hatálya pedig *egyes* tervekre és programokra szűkül: lényegében azokra, amelyekre végrehajthatónak tűnik a KHV mintára 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 semmiféle SKV-t ne lenne érdemes készíteni. **Meggyőződésünk, hogy a bizonyítani tudjuk egy stratégiai fenntarthatósági vizsgálat felfogású áttekintésnek a létjogosultságát a hazai közlekedéspolitika döntéshozatali eljárása keretében is.**

Ugyanakkor világosan kell látni azt is, hogy egy ilyen eljárásnak *világszerte* most alakulnak ki a keretei. Minden egyes ágazatpolitika, ország, tervezési hierarchia stb. esetében ki kell alakítani az ott releváns módszereket, miközben nem csak az SKV készítői figyelik éles szemmel a Közlekedéspolitikát, de a közlekedéspolitika készítői is joggal fürkészik, miféle eljárásnak vetik alá a művüket. Esetünkben valószínűleg még harmonikusabb lenne az 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.

KHV	<p><i>Alanya:</i> projektek, beruházások</p> <p><i>Tárgya:</i> jövőbeli környezeti kibocsátásokat, terheléseket ('hatások') viszonyít környezeti határértékekhez.</p> <p><i>Módszere:</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>Módszere:</i> nem rögzült, várhatóan teljesen nem is egységesíthető</p>

A KHV és az SKV közötti eltérések táblázatos összefoglalása

Az ismertetés lezárásaként érdemes itt idézni azt a négy pontot, amelyben Bina (2001) összegezte az SKV készítésének metodikájára vonatkozó tanulságait: (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 (pl. multimodalitás, vagy infrastruktúra- és keresleti oldali megoldások kombinálása stb.).

A nemzetközi szakirodalom a stratégiákon belül is több koncepcióalkotási szintet különböztet meg, amelyeket 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 projekt szint felett, mely utóbbi 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 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 tehát 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 a fenti, 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 értékszempontjaival 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 kimarad 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 érkezhetünk el a projekt szinthez.

A hazai tervezést projektek elhamarkodott bejelentése jellemzi, és rendre egy-egy projekt kapcsán feslenek fel a korridor- vagy hálózati szinten elvarratlan szálak. Ez szükségképpen a kérdéseknek az adott projekthez igazított gyors lezárásra preszcionálja a döntéshozókat, a problémák hálózati- illetve korridor szinten történő módszeres végiggondolása helyett. A közlekedéspolitika készítése alkalom kellett volna legyen e szintek rendbetételére.

MÓDSZERTANI JAVASLAT AZ SKV VIZSGÁLAT VÉGZÉSÉRE

Az SKV nemzetközi szakirodalmából származó, ismertetett tapasztalatokkal összhangban a közlekedéspolitika vizsgálatához egyértelműen a stratégiai környezeti vizsgálat szélesebb értelmezését, azaz az *általános fenntarthatósági vizsgálat elvégzését javasoltuk*. Ennek keretében a közlekedéspolitika cél- és intézkedési rendszerét elemeztük belső és külső konzisztencia szempontjából, illetve az egyes célokat összevetettük a fenntarthatóság kritériumaival.

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* fenti kritériumai nem tekinthetők a közlekedéspolitikával szemben támasztott egyedi követelménynek, hanem mindez inkább a *szektorpolitikákkal kapcsolatos általános szakmai elvárásként* fogalmazható meg. A célrendszer konzisztenciája önmagában nem nyújt biztosítékot a célok szakmai tartalmának megfelelőségére, de feltétele annak, hogy a szakmai tartalom egyáltalában megítélhető legyen.

A célok *külső konzisztenciája* kapcsán összevetettük a közlekedéspolitika céljait jelentős hazai és uniós dokumentumok célrendszerével. 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 ele-

meztük. Az uniós dokumentumok közül a 2001-es közlekedéspolitika fő céljaival való összhangot vizsgáltuk. A közlekedéspolitika megállapítható céljai közül az általános politikai jellegűek általában összhangban voltak a többi dokumentumban deklarált általános célokkal, ugyanakkor például a közlekedéspolitika 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 teendőkkal.

Míg a külső konzisztencia vizsgálata elsősorban a közlekedéspolitika 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 KÖZLEKEDÉSPOLITIKA ÉRTÉKELÉSE A STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLAT ALAPJÁN

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

A közlekedési tervek hierarchiájában a közlekedéspolitika áll a legmagasabb szinten, sőt, maga e 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.

A közlekedéspolitika céljai nem olvashatók ki világosan a dokumentumból, megszövegezésük 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 hibás, az egyeztetések során bírált, sőt magán a dokumentumon belül is máshol kijavított formában szereplő megfogalmazásra, illetve arra, hogy az általános jellegű,

átfogó stratégiai főirányokat a dokumentumon belül teljesen 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 cél deklarációnak 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) melyek a társadalompolitikai célok elérésére irányuló *közlekedési vonatkozású általános célkitűzéseket* nevesítenek.

Tekintettel arra, hogy a konzisztencia vizsgálat elvégzése időszakában az Országgyűlés már elfogadta, és helyenként módosította a szakmai dokumentum cél-megfogalmazásait, a megbízókkal egyetértésben a Határozat keretében véglegesített formában és összetételben elemeztük a célokat. A fenti struktúrán belül egyébként a Határozat tételesen a stratégiai főirányok formájában 9 általános társadalompolitikai célt, és általános megvalósítási elemként pedig hat közlekedési vonatkozású célt nevesített.

A közlekedéspolitika dokumentum hierarchiájának nem felel meg az egyes dokumentumrészekben közölt célok hierarchiája.

Mindenképpen utalni kell arra, hogy akár a teljes közlekedéspolitikából merített célrendszerből indultunk ki, akár leszűkítettük a vizsgálódást 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 hibásan került be a kizárólag a közlekedési rendszeren belüli hatékonyságot kitűző cél (ahelyett, hogy *az ország gazdasági versenyképességét elősegítő közlekedés* elérése lenne kitűzve).

A közlekedéspolitika egészét tekintve mindenképpen indokolt lenne elvárni, 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.

Még tovább fokozza a zavart, ha tekintetbe vesszük a programok további lebontását *intézkedésekre*. A közlekedéspolitika 2003-2006 közötti megvalósításra eseten-

ként projekt szinten is megjelölt feladatokat („elemeket”) ír elő, (mégpedig a stratégiai főirányok deklarálása előtt, ami egyértelmű 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 főirányokat 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 kifogásoljuk, hogy a közlekedéspolitika nem teljesíti azt a feladatát, hogy bemutassa, hogy az osztársadalmi, majd az általános közlekedési célokból hogyan következnek egyes programok, majd intézkedések, – ehelyett kinyilatkoztat egyes intézkedéseket, amelyeket a parlament szavával országos előírásá emel.**

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

A közlekedéspolitika parlamenti elfogadását követve, – vizsgálatunk megállapításai által ezáltal még befolyásolható módon – készül a Közlekedéspolitika 2015-ig szóló intézkedési terve. A 2004 májusában érvényes tervezet 57 intézkedést tartalmaz. (44 egyenrangú pontként megjelenő intézkedést, és néhány intézkedés további részletezését).

A formális konzisztencia vizsgálat egyik feladata lenne annak ellenőrzése, hogy a 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 annyi figyelmet sem fordít, hogy például a főirányokat követően ismertetné az intézkedéseket.

Az intézkedési terv a 44 (57) intézkedést *összközlekedési és alágazati* csoportokra osztja, de nem találtuk teljesen következetesnek e felosztást. 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) már eldöntött programok figyelemmel kísérése, (b) konkrét fejlesztésekre, (c) jogi-közigazgatási jellegű szabályozások kidolgozására, illetve (d) leendő intézkedéseket megalapozó kutató-elemző munkára* irányulnak.

Az intézkedések első (a) csoportja a közlekedéspolitikától elkülönülten határozatokban rögzített programok figyelemmel kísérését célozza. Ezekben az esetekben a tulajdonképpeni programok tartalmi elemei **megkerülték a közlekedéspolitika döntéshozatali folyamatát**, mivel a programszintű elhatározások 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 irányul, ezért formálisan ide sorolható, de jelentős különbségként csak most, a közlekedéspolitika elfogadását követően, az intézkedési tervvel párhuzamosan kerül a döntéshozók elé a környezetkímélő közlekedésre vonatkozó 32 pontos program.

Mivel az intézkedés tartalma ezekben az 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* vonatkoznak, 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 terjed ki az a (b) kategória, amely közvetlenül fejlesztések végzésére irányul. Ezek egyik felét – bal-esetvédelmi 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 elsősorban a levegőszennyezés-csökkentési hatást képes érzékelni. A logisztikai központok építésének környezeti hozadéka viszont egyáltalán nem egyértelműen pozitív, az értékelésben egyfajta „attól függ” vélemény dominált.

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

A célkonzisztenciát értékelő módszerünket különösen örömmel alkalmaztuk az intézkedési terv első pontját alkotó, külön programként készülő tervezetre. Számunkra is örömteli, ha ezúttal végre 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 van szó.)

Egyben azt reméljük, hogy a tervezet készítői számára is érdeklődésre tart számot elemzésünk táblázatba foglalt eredménye, amely kimutatta, hogy a cselekvési programok jól lefednek a 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 programpontok részben összevonhatók, jobban koncentrálnak; illetve, hogy vajon nem fogalmazható e meg egy olyan új stratégiai irány, ami jól összerendezi az egyelőre részben a stratégiai irányok *mellé hordó* programokat.

Míg a program fentiekben elemzett szakmai mellékletei igen jó belső konzisztenciát mutattak, ez korántsem volt elmondható a programhoz készített határozati javaslatról. Számunkra **érthetetlen, hogy a jól kidolgozott szakmai anyag alapulvétele helyett miért egy hevenyészett négyponos javaslat alkotja a határozati javaslatot**, aminek az első három pontja lényegében ugyanazt az általános kívánságot ismételgeti, (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.

ÖSSZEFOGLALÁS

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 cél-jellegű megfogalmazások a közlekedéspolitikában többféleképpen, következetlenül, esetlegesen, esetenként hibásan jelennek meg, egyáltalán nem magától értetődő feladat 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 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 kormányzati szintű előzetes 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 visszatükrözi a jelenleg készülő intézkedési terv tételeinek a fenntarthatósági elemzése: a 44 intézkedéssé összevont 57 egyedi intézkedés közül 7 vonatkozik külön elhatározott programok figyelemmel kísérésére (ebből összesen egy program módosítható még), 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 sorolható konkrét építési vagy beszerzési tevékenységhez. Így alkalmunk volt környezeti szempontból minősíteni a belterületi, a kerékpáros és a gyalogos utak kiépítésének a programját, de lezárt határozat vonatkozik a gyorsforgalmi utak, az országos közúthálózat, a vasútvonalak vagy a regionális vasutak és a repülőterek fejlesztésére.

HIVATKOZÁSOK

Bina, Olivia (2001) (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.

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

AZ SKV KIDOLGOZÁSA SORÁN ELKÉSZÍTETT MUNKARÉSZEK

A „Magyar közlekedéspolitika 2003 – 2015” c. koncepció bírálata környezetvédelmi szempontból. 2003. október 16. 7p.

Összefoglaló az SKV-ról és a hazai SKV szabályozás várható tendenciáiról. 2004. április 7. 3p.

A magyar közlekedéspolitika összehasonlítása az Európai Unió 2001-es „Fehér Könyvével”. 2004. április 7. 2p.

Módszertan a közlekedéspolitika stratégiai környezeti vizsgálatára. 2004. április 20. 12p.

A stratégiai környezeti vizsgálat tárgyát képező magyar közlekedéspolitika célrendszerének elemzése. 2004. április 27. 20p.

A célrendszer elemzésének kiterjesztése a közlekedéspolitika országgyűlési határozata szövegére. (Kiegészítve) 2004. május 21. 19p.

A stratégiai környezeti vizsgálat tartalmáról: különös tekintettel a szakmapolitikai szintű és közlekedési alkalmazásokra. 2004. május 7. 14p

A fenntarthatóság elemei a magyar közlekedéspolitikai koncepció tervezetében. (A Technológiai Előrettekintési Program „Közlekedés, szállítás” munkacsoportjának forgatókönyve alapján.) 2004. május 7. 6p.

A közlekedéspolitika 2015-ig szóló intézkedési terve elemzése. 2004. május 19. 15p.

A környezetkímélő közlekedés stratégiája és a kapcsolódó cselekvési program célrendszerének elemzése. 2004. május 22. 10p.

A MAGYAR KÖZLEKEDÉSPOLITIKA STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLATA – ÖSSZEFOGLALÓ ²

(SKV Munkacsoport)

BEVEZETÉS	1
A STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLATRÓL	2
A stratégiai környezeti vizsgálatok két eltérő felfogása létezik: az egyik stratégiákra próbál környezeti hatásvizsgálatot készíteni, a másik fenntarthatósági vizsgálatként értelmezi a feladatot	2
A nemzetközi szakirodalom a stratégiákon belül is több koncepcióalkotási szintet különböztet meg, amelyeket érdemes az adott szinthez tartozó célok kitűzésénél is figyelembe venni	4
MÓDSZERTANI JAVASLAT AZ SKV VIZSGÁLAT VÉGZÉSÉRE.....	5
A KÖZLEKEDÉSPOLITIKA ÉRTÉKELÉSE A STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLAT ALAPJÁN	6
A közlekedéspolitika céljai nem olvashatók ki világosan a dokumentumból, megszövegezésük nem következetes, és különböző szintű célok keverednek a dokumentum különböző helyein	6
A közlekedéspolitika dokumentum hierarchiájának nem felel meg az egyes dokumentumrészekben közölt célok hierarchiája.	7
A közlekedéspolitika és az abból következő dokumentumok elfogadási időrendje felborította a hierarchiának megfelelő sorrendet, az ágazat a legjelentősebb alágazati programok kormányzati szintű előzetes elfogadtatásával kész helyzetet produkált a közlekedéspolitika érdemi döntései számára.	8
A környezetkímélő közlekedés stratégiájára és cselekvési programjára készült külön programtervezet célrendszerének konzisztenciáját jónak, ugyanakkor módszerünk segítségével még tovább javíthatónak találtuk.	10
ÖSSZEFOGLALÁS	11
HIVATKOZÁSOK	12
AZ SKV KIDOLGOZÁSA SORÁN ELKÉSZÍTETT MUNKARÉSZEK	12

Budapest, 2004. május 26.

² Munkarész a BMGE Környezetgazdaságtani Tanszéke által koordinált „A Magyar Közlekedéspolitikai Koncepció stratégiai környezeti vizsgálata” című GKM megrendelésére készített tanulmányhoz (témafelelős dr. Kósi Kálmán).