

MEGJEGYZÉSEK

A KÖZLEKEDÉSI OPERATÍV PROGRAM INDIKÁTORAINAK A KIALAKÍTÁSÁHOZ¹

Fleischer Tamás²

BEVEZETÉS

Közvetlen feladatunk, hogy a KözOP négy prioritási tengelyéhez javasolt indikátorokat véleményezzük, illetve kiegészítsük. A feladat elvégzéséhez két bevezető megfontolást tartunk szükségesnek előzetesen kifejteni, az egyik az indikátorok és a célok viszonyára, szoros összefüggésére vonatkozik, a másik, éppen ebből adódóan a célok áttekintését teszi indokolttá. Ezt követően, a bevezetésben megalapozott gondolatok alapján vesszük sorra az egyes prioritási tengelyekhez illeszkedő indikátorokat.

AZ INDIKÁTORRENDSZER ÉS A CÉLRENDSZER VISZONYA

Amint arra a NFÜ novemberi Nemzetközi Értékelő Konferenciájának dokumentumai, azon belül főként Anna Burylo és Balás Gábor előadásai rámutattak³, a prog-

¹ Az indikátorokról az áttekintés Pritz Pál (a MTA Társadalomtudományi Főosztály vezetője), illetve közvetve Balás Gábor (a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség főosztályvezetője) felkérésére készült. Az eddigi indikátorok forrása: Közlekedési Operatív Program (KözOP) Egyeztetési változat 2006. október. A Magyar Köztársaság Kormánya 71 p. Letöltve 2006 december 8-án http://www.nfh.hu/index.nfh?r=&v=&l=&d=&mf=&p=hirek_10000326-hir

² tudományos főmunkatárs, MTA Világgazdasági Kutatóintézet

³ Burylo, A.: Az EU értékelési rendszere a következő programozási időszakra; ill. Balás G.: A következő programozási időszak értékelő rendszere Magyarországon.

ramok készítési fázisaihoz kapcsolódóan négyféle indikátort célszerű megkülönböztetni: *forrás-, kimeneti-, eredmény- és hatásindikátorokat (resource, output, result és impact indicators)*. A KözOP ezek közül a kimeneti- vagy output-indikátort és az eredmény-indikátort használja, összhangban azzal, hogy az uniós ajánlások is ezt a két típust emelik ki.

A *forrás-indikátor* a ráfordítások megtörténtét, gyakorlatilag a pénzbeli kifizetéseket méri, ami normál esetben nem a végrehajtás értékeléséhez kapcsolódik, (bár előfordulhat, hogy nem a kifizető szándéka, hanem a felszívóképesség hiánya képezi az akadályát annak, hogy a tervezett ütemben végbemenjen egy beruházás.) Mivel külön monitorozás nélkül a könyvelés erre vonatkozóan minden adatot rögzít, itt külön további indikátorokra valóban nincs szükség, indokolt esetben a szükséges információ visszakereshető és elemezhető.

A *kimeneti, vagy output indikátorok* a projekttel létrehozott jellemző közvetlen fizikai volumeneket mérik, általában itt is eléggé magától értetődő a választás; kevés kommentárt igényelt az áttekintésünk során is.

A másik két, közösen *teljesítmény-indikátornak* is nevezett típus közül, amint arra utaltunk, a KözOP tervezete kizárólag az eredmény-indikátort használja, és annak is egy, megítélésünk szerint nagyon szűken értelmezett formáját, amennyiben az indikátor minden esetben a közlekedési szférán belül méri az eredményeket, amit így talán a projekt *közvetett outputjának* nevezhetünk.

Az *eredmény-indikátornak* ennél egy kicsit szélesebb körben, a projekt-céloknál *magasabb hierarchiájú célok teljesülését* is mérnie kellene, – azaz legalább a prioritástengely célkitűzéseinek a teljesülését számon kellene kérnie. Erre azért van szükség, mert ez az indikátor nem csak a projekt végrehajtását hivatott figyelemmel kísérni, de adott esetben arra vonatkozóan is visszacsatolást kell nyújtania, ha a szűkebb projekt-célok ugyan teljesülnek, de ennek ellenére, esetleg hibás projekt-meghatározás miatt, az OP tulajdonképpeni céljai irányában mégsem történik előrelépés.

Fentiek ellenőrzésére tanácsolható, hogy az eredmény-indikátor ne is csupán a prioritástengely célkitűzését, hanem a KözOP *átfogó céljai* teljesülését, azaz az ÚMFT szintjéről átvett célok szintjét is kísérelje figyelemmel. Ezen a szinten jelennek meg a célok megfogalmazásaiban explicit módon a *horizontális politikák* is, ezért csak ez lehet a biztosíték arra, hogy az indikátorok teljesítsék a magában a KözOP-ban is megjelenő ígéretet: 7.5 Horizontális elvek: „A *horizontális elvek... ..érvényesítésére egyszerre kell ügyelni az OP keretében támogatott valamennyi projekt... ..vonatkozásában (1. dimenzió)... .. Az első dimenzió érvényesítését a projektjavaslatokra vonatkozó, a horizontális elvekre koncentráció értékelési szempontok... ..biztosítják.*” (ld. 69. old.) Az kétségtelen, hogy a jelenleg javasolt indikátorok ennek a feladatnak nem tesznek eleget, azaz nem alapozzák meg a horizontá-

lis elvekre vonatkozó értékelést. Azon ugyanakkor lehet vitatkozni, hogy az itt leírt (a programban felvállalt) feladatot az eredmény-indikátor ilyen szélesen értelmezett feladatával, vagy inkább az átfogó célok teljesülését, és benne a horizontális szempontok érvényesülését külön mérő *hatás-indikátorral* kell-e ellátni. Elméletileg talán tisztábbá tehető a rendszer, ha a célok és az indikátorok szintjeit az alábbi párokban hozzuk össze:

Indikátor	Mit mér?
Kimeneti indikátor	— Beavatkozási / Projekt célok teljesülése
Eredmény-indikátor	— Prioritás tengelyek célkitűzései érvényesülése
Hatás-indikátor	— Átfogó stratégiai célok teljesülése

Ebben az esetben a horizontális politikák érvényesülését az externális hatásokat is felmérő hatás-indikátor kíséri figyelemmel. Ez a változás azonban azt jelenti, hogy a KözOP-ot nem csak az egyes indikátorok szintjén, hanem az *indikátor kategóriák szintjén* is változtatni kell, hiszen minden prioritástengelynél fel kell tüntetni a hatás-indikátorokat, sőt azokat precízen el kell választani a (jelenlegihez képest ugyancsak bővülő szerepkörű) eredmény-indikátoroktól. Ezért, arra az esetre, ha erre nem kerülne sor, (tekintetbevéve, hogy tulajdonképpen célszerű lenne valamennyi OP esetében végrehajtani a változtatást, ennek elmaradására van esély) azt javasoljuk, hogy *az eredmény-indikátorok között jelenjenek meg a fenti átfogóbb célkitűzésekre visszacsatoló mutatók.*

A KÖZOP CÉLRENDSZERE

A fentiekbe már beleszóttuk azt a felvetésünket, hogy az indikátorok használatánál azt az elvet tartjuk célszerűnek követni, amikor *a magasabb aggregáltságú indikátor-típusok rendre a magasabb aggregáltságú célokhoz rendelnek visszacsatolókat.* A KözOP esetében azért lehetett egyszerűen kialakítani ezt a társítást, mert a KözOP kialakította azt a cél-hierarchiát, amelyben az Átfogó (és a horizontális politikákat is explicit módon megjelenítő) célok lebontásával alakulnak ki a prioritástengelyek, majd a beavatkozások (tulajdonképpen már projekt-nyalábok).

Ugyanez az elrendező munka az ÚMFT esetében sajnos nem történt meg (a jelenlegi célokkal nem is lehetséges). Az átfogó célok specifikus célokká ugyan felbonthatók, de egyáltalán nem tisztázott – számos korábbi felvetés ellenére sem – az átfogó célok viszonya a horizontális politikákkal, és kifejezetten elmentmondásos, vajon hogyan keletkeztek a célokból a prioritások. Az ÚMFT javított szövege ugyan utal arra, hogy a prioritások harmonizálnak a Nemzeti Akcióprogramban illetve a Felújított Nemzeti Lisszaboni Akcióprogramban megfogalmazott célokkal, (ÚMFT 2006 okt. 25.-i változat p. 65) ettől azonban semmivel nem nőtt a konzisztencia az ÚMFT-en belül az átfogó célok, a hori-

zontális politikák és a prioritások között. A prioritások továbbra is átfogóbbak ('gazdaságfejlesztés', 'társadalmi megújulás', 'területfejlesztés') mint a hasonló témájú „átfogó célok” ('tartós növekedés', 'foglalkoztatás bővítése') illetve horizontális politika ('területi kohézió') ami alapvetően ellentmond a stratégiakészítés normáinak. Emellett a fentebb a KözOP-ra javasolt indikátorrendszer / célhierarchia megfeleltetés is lehetetlenné válik az ÚMFT esetében. (Vagy úgy is mondhatjuk, hogy már az indikátorrendszer következetes felállításának a kísérlete is jelzi a hibát.)

A KözOP-ot méltán illető dicséret mellett érdemes ugyanakkor rámutatni néhány tartalmi problémára is a célrendszer kapcsán. Mindenképpen fontos és pozitív lépés volt, – emellett az indikátorok kialakításához is jó alapul szolgál, – hogy (részben azért is, mert az ÚMFT nem képes valódi támpontot adni az OP szélesebb szakpolitikai beágyazásához) a KözOP az 5. oldalon kialakít egy hazai és uniós szakpolitikákra alapozott társadalompolitikai célrendszert. Ez tulajdonképpen egy, a 32. oldali táblázat 'Átfogó stratégiai céljait' beágyazó szempontsor, ahol a kilenc szempont között jelentős hangsúlyt kapnak a horizontális politikák, amelyek ezáltal emelődhetnek be a két átfogó stratégiai célba.

A kilenc számozatlan bajusz közül a 3. a 4. és az 5. támaszkodik horizontális politikákra: ebből a harmadik a fejlesztések *minőségi* oldalának a fontosságát, *externális* hatások és a *fenntarthatósági* szempont figyelembevételét emeli ki; az ötödik a *környezeti* szempont közlekedési következményeit az unió prioritásain keresztül húzza alá (városi közösségi közlekedés, vasúti tengelyek fejlesztése); a negyedik pedig a *közlekedésbiztonság* szempontját hozza előtérbe. Sajnos kimarad a felsorolásból néhány további fontos horizontális alapelv, így az *integrációk* általános kiemelése (a kilencedik bajusz egy elemre, a *szomszédos országokkal* való kapcsolatra rámutat). Kimarad viszont a *területi és hálózati szempontok integrációjának* a szempontja, márpedig ez helyezné valódi kontextusba a közlekedés szerepét, mint térségi ellátás biztosítóját. Ennek hiányában nem a *térségi elérhetőség* megteremtése kerül a hálózat feladatákként előtérbe (ahol tehát a hálózatok rétegeinek összességében kell a tér minden pontját jól elérni) hanem helyette az elérhetőségnek egy *egydimenziósított* formája: a *folyosókon hosszában* kifejthető nagyobb sebességgel azonosítva az elérhetőség javítását. Következésképpen az első, a második és a hetedik bajusz egyaránt rendre csak TEN folyosó menti ill. csak közlekedési elérhetőséget fogalmaz meg; figyelmen kívül hagyva azt a tényt, hogy az elérhetőség nem keverendő össze a *mobilitással*: – az elérhetőség javítása a másik oldalról, a célpontok közelebb hozásával is biztosítható, ilyen értelemben nem csak közlekedési feladat. (Vagy megfordítva: hiába javul a közlekedési pályán a kifejthető sebesség; ha közben az elérendő célpontok (iskolák, kórházak, posta, adminisztrációs célpontok) megritkulnak, – akkor a *szolgáltatások elérhetősége* nem javulni, hanem romlani fog.)

A térségi szemlélet hiánya köszön vissza később abban is, hogy a KözOP a *régiók elérhetősége* helyett rendre a *régióközpontok* elérhetőségéről beszél, ami nagyon

nagy különbség, – térségi kiegyenlítés helyett éppen térségi koncentráció elősegítője. Az elérhetőség egyoldalú értelmezése nyomán csak a *tranzit utak* fontossága kerül elő (nyolcadik bajusz) de kimarad a saját térségünket jól behálózó belső feltárás, *belső kapcsolatok* fontossága. Végül kimarad a horizontális szempontok közül az *infokommunikáció* jelentősége a jövő közlekedés-szerveződésének a megváltozásában. Korrekt módon szerepel viszont a szempontok között a burkolatmegerősítés, mint uniós kötelezettség (azaz nem azt akarja elhitéteni, hogy ennek számunkra lenne versenyképesség-javító szerepe).

Azért volt érdemes a szakmapolitikai szempontokat végigelemezni, mert ugyanezeknek a szempontoknak a mérése fog megjelenni akkor, amikor a KözOP-projektek társadalom számára szolgáló teljesítéseit hatásindikátorokkal akarjuk ellenőrizni.

A KÖZOP INDIKÁTOROK

A kissé hosszúra nyúlt bevezetőre azért volt szükség, mert az alábbiakban jelentősen megváltoztattunk néhány eredmény-indikátort. A fentiek háttér-magyarázatként szolgálnak a továbbiakban már csak rövidebben indokolt kifogásokhoz és cserékhez.

a) Az ország és a régióközpontok (nemzetközi) elérhetőségének javítása

Tehát mégegyszer: célszerű lenne, ha nem az ország és a régióközpontok, hanem az ország és a régiók elérhetősége lenne a prioritásban megfogalmazva. Ahogy az ország nem jelentheti csak a főváros elérhetőségét, úgy a régióké sem csak a régióközpontokét. A prioritás így lenne összhangban a foglalkoztatás növelését előirányzó céllal, a belső kohézió elősegítésével és a fenntarthatósággal is. (Szerintem a versenyképességgel és a gazdasági növekedéssel is, de ebben nyilván sok ezzel vitázó álláspont is van)

(Output indikátorok)

Eredmény indikátorok:

- elérési idő csökkenése a fejlesztett TEN vasúti pályaszakaszokon (perc)

Kommentár: maradhat, de jellegzetes példája, annak, amikor az elérhetőséget kizárólag a tengely hosszában akarjuk mérni. Akár helyette, akár mellette, de mindenképpen javasolt:

- **20 kiválasztott, nem a TEN hálózaton fekvő állomás átlagos menetrendi elérési ideje Hegyeshalom, Kelebia, Záhony, Gyékényes állomásokról.**

Magyarázat: Ezzel lehet az átlagos vasútállomás nemzetközi elérhetőségét (annak időbeli változását) mérni. Megfelelő számítógépi háttérrel nincs akadálya annak sem, hogy akár a teljes hálózatnak ettől a négy határponttól mért menetrendi idő-távolságára alkossunk egy aggregált mutatót, aminek a változása figyelemmel kísérhető.

- a teljes TEN-T közúthálózat áthaladási idejének csökkenése (óra, pere)

Kommentár: nemcsak, hogy hosszában méri csak az elérhetőséget, de ráadásul az országon való *áthaladási* elérhetőséget, ami pl. Bukarestnek Bécsből való elérhetőségére releváns adat, de minket ez (olyan nagyon) nem érdekel.

- **A TEN-T utaktól 35-45 km-re fekvő városok elérése Hegyeshalom, Ártánd, Záhony, Letenye határpontokról. (menetrendi és/vagy közúti kalkulált adat) (a későbbi felhasználás miatt ezt az adatot jelöljük T-vel)**

Magyarázat: Végül is az a cél, hogy az átlagos magyar város nemzetközi elérhetősége javuljon, ez a minta azt méri. Az érték nyilván a teljes hálózat állapotától függ, éppen erre hívja fel a figyelmet. .

- a hajózható napok számának növekedése a Dunán

Kommentár: és akkor mi van?

- **Dunai áruszállításból befolyó állami bevételek (egyenleg) alakulása**

Magyarázat: pl.

- az áruszállítási volumen növekedése a fejlesztett vasúti vonalakon

Kommentár: ok

- **A TEN útvonalakon bekövetkezett halálos balesetek száma (/év)**

Magyarázat: ez is egy horizontális szempont.

b) Térségi (régió belüli) elérhetőség javítása

Output indikátorok

- 115 kN tengelyterhelésre **alkalmas fejlesztett vagy épített** főutak hossza

Eredmény indikátorok:

- a főúthálózat átlagos burkolat állapotosztályzatának javulása

Kommentár: ok

- gyorsforgalmi utat közúton 30 percen belül elérő, megyei jogú városban lakók számának növekedése **

Kommentár: félrevezető, mert csak a nagyobb központokat méri, félrevezető, mert a gyorsforgalmi út eszköz, és nem elérési cél (ráadásul a szakszárdiak most pl. elérnek egy ilyen utat, aztán mire mennek vele...) – félrevezető, mert azt akarja sugallni, hogy oda gyűlnek a lakosok, ahol közel az autópálya (ergo, ha mindenhova építünk, ezzel megoldjuk a demográfiai problémát) – **de ha mindezek ellenére kell, akkor is inkább a régióközpontok nemzetközi elérhetőségét indikálja (ld. a) pont) és nem a térségi elérhetőséget.

- **nem-megyeszékhely városok egymás közötti elérhetősége (menetrendi és közúti) egymás között, megyénként (jelöljük az adatot M-mel)**

Magyarázat: Ez már mond valamit a térségi (megyén belüli) elérhetőségről.

- **Fentebbi T és M, azaz a külső kapcsolatokhoz képesti és a térségi elérhetőség változásának a viszonya egymáshoz M / T**

Magyarázat: Arra képzett mutató, vajon a gyorsforgalmi utakon mérhető külső megközelítés javulása és a belső hálózati kapcsolatok javulása hogyan viszonylik egymáshoz. Azért fontos, mert a belső kapcsolatjavulás jelent stabil hazai körülményjavulást, a nemzetközi kapcsolat javulása nem csak piacokat hoz, de egyúttal versenytársakat is, és egyéb szempontok döntik el, hogy összességében hazai szempontból a mérleg kedvező-e.

- **1000-2000 fős településekről kiválasztott oktatási, egészségügyi, (pl. tüdőszűrés, ultrahang, fogászat) adminisztrációs és postai szolgáltatások elérése (óra) pl. kikérdezéses mintavételes eljárással)**

Magyarázat: Az elérhetőségnek ez a valódi tartalma, valamilyen szolgáltatás (beleértve a munkaalkalmat is) elérése

- **1000-2000 fős településekről kiválasztott oktatási, egészségügyi, (pl. tüdőszűrés, ultrahang, fogászat) adminisztrációs és postai szolgáltatások elérése – tolókocsival (óra)**

Magyarázat: adalék az akadálymentesítéshez

c) Városi és agglomerációs közösségi közlekedés fejlesztéseOutput indikátorok

- épített és fejlesztett kötöttpályás hálózat hossza

Kommentár: ok

- **megépített vasútállomási kerékpárférőhely**

Kommentár: kezdjük számolni

Eredmény indikátorok:

- megtakarított eljutási idő a fejlesztett szakaszokhoz kapcsolódóan

Kommentár: ok, bár én a teljes települési utazóközönségre mérném

- közösségi közlekedést igénybe vevő lakosság szám növekedése

Kommentár: ok

- **vasútállomások parkolóiban álló személygépkocsik száma**

Kommentár: bár ez akkor is jó, amikor már megint csökken (busszal jönnek)

- **vasútállomásokon hetente megálló menetrend szerinti távolsági buszok száma**

Kommentár: menetrend alapján!

- **megalakult kistérségi közlekedési szövetségek száma (év) és utaskm teljesítménye**

Kommentár: kezdjünk legalább rákérdezni

- **közös menetrendben elérhető viszonylatok száma (országos összesen)**

Kommentár: legalább a normát a kérdéssel bevezetjük

- **a közösségi közlekedés CO₂ kibocsátása (év)**

Kommentár: legalább valaki becslést készít, ami egy első lépés a tettekhez.

– **napi átszálló utasok száma (megyei összes)**

Kommentár: itt az az ösztönző, hogy egy ilyen kereslet-oldali adatra egyáltalán rákérdezzünk. Egyelőre még azonos céghez tartozó Volán járatok között sem lehet a másik buszra jegyet venni, nemhogy nyilvántartás lenne. A vállalatok nem az utas eljuttatásával, hanem csak a saját üzemi részszempontjaikkal foglalkoznak.

d) Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése

Output indikátorok

- támogatott projektek száma

Kommentár: ez még inkább csak forrás indikátor...

Eredmény indikátorok:

- **hány ha logisztikai, gazdasági infrastruktúra elérhetőségét javul (ha)**

Kommentár: mondjuk a mondatnak sincs értelme, ha lenne, az is mintha inkább output indikátornak nézne ki

- támogatott központokba **vasúton** beérkező **és feladott** árumennyiség változása és aránya az összes árun belül

Kommentár: javítva. Magyarázat: az intermodalitásnak az az értelme, hogy a közútról az árut más módok felé tereljük. Ha az intermodális, támogatott központban a közúti forgalom növekszik, akkor éppen ellentétes a hatás az előirányozottal. Persze célszerű ezt is ellenőrizni, de akkor külön:

- **közúton érkező, induló áruszállítmányok változása (ezer t és arány az összes árun belül) a támogatott központokban**

Kommentár: ld. fenn.

- **összes áruszállítás (átkm) változása, átkm/GDP arány, vasút/közút arány – országosan és a támogatott központoknál.**

Kommentár: Hátha az adófizetők pénzén csak felerősítjük a spontán folyamatokat...

- az adott logisztikai központból irányított, de fizikailag a központot nem érintő szállítások volumene

Kommentár: infotechnológia hatása.

- olyan halálos közúti balesetek száma, amelynél a balesetnek részese volt kamion is (év)

Kommentár: legalább utánaszámolnak – ez az intézkedések előzménye lehet.

ZÁRÓ MEGJEGYZÉS

Látható, hogy több esetben ma még nem számolt/nyilvántartott adatra is javaslok rákérdezni. Ezekben az esetekben kifejezetten az az indikátor első szándékolt hatása, hogy ráirányítsa a figyelmet egy társadalmilag releváns adat mérésének a szükségességére.

Budapest, 2006. december 10.

MEGJEGYZÉSEK

A KÖZLEKEDÉSI OPERATÍV PROGRAM INDIKÁTORAINAK A KIALAKÍTÁSÁHOZ

BEVEZETÉS	1
AZ INDIKÁTORRENDSZER ÉS A CÉLRENDSZER VISZONYA	1
A KÖZOP CÉLRENDSZERE	3
A KÖZOP INDIKÁTOROK.....	5
a) Az ország és a régióközpontok (nemzetközi) elérhetőségének javítása	5
b) Térségi (régióon belüli) elérhetőség javítása	6
c) Városi és agglomerációs közösségi közlekedés fejlesztése	8
d) Közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése	9