

Fleischer Kutatási Periféria Kft.
Budapest 1075. Síp u. 6.

A BALÁZS MÓR-TERV EX-ANTE ÉRTÉKELÉSE

Budapest, 2014. május 29.

A BALÁZS MÓR-TERV EX-ANTE ÉRTÉKELÉSE

Fleischer Tamás^{1 2}

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ, EGYBEN A BMT DOKUMENTUMBA BEÍRÁSRA AJÁNLOTT SZÖVEG

Az Európai Bizottság, illetve a DG Regio (Regionális és Városi Szakpolitikák Főigazgatósága) által készített 2013 évi ex-ante készítési útmutató két fő részből áll, az egyik az ex-ante értékelés felépítését, öt lényeges összetevőjét ismerteti, a másik rész az eljárás legfontosabb kritériumait taglalja.

Tekintve, hogy esetünkben nem kohéziós nagyprojektekről van szó, hanem egy nagyvárosi fejlesztési tervhez integrálódó közlekedési stratégiáról, az egyes tételeket ennek megfelelően érdemes volt átértelmezni. Az értékelés fő összetevői ennek megfelelően: (1) maga a Balázs Mór-terv (célrendszere, felépítése, belső és külső koherenciája, a horizontális szempontok beépülése); (2) hozzájárulás a főváros és az ország stratégiai céljaihoz; (3) a finansziális háttér realitása és az uniós célkitűzésekkel való konzisztencia; (4) javaslatok az indikátorok, monitoring és értékelés kialakításához, de tekintetbe véve, hogy ezek részletes kidolgozása a későbbiekben történik meg; (5) a stratégiai környezeti vizsgálat.

Az eljárással kapcsolatban a hivatkozott dokumentum a tervezéssel párhuzamos időzítésre, az eljárás interaktív és iteratív jellegére, a partneri együttműködés fontos-

¹ ügyvezető, Fleischer Kutatási Periféria Kft.

² A leírtakért a felelősséget az itt jelzett szerző vállalja. Ugyanakkor megemlítendő, hogy a mintegy egy éves konzultációs folyamat során nem csak az ex-ante értékelő számos megállapítása épült bele a BMT szerkezetébe, de a folyamat értelemszerűen kétirányú volt, és a tervezők és konzulens-társak megjegyzései is hatottak az ex-ante dokumentum elkészítésére.

ságára, az ex-ante értékelésnek a tervezéstől való függetlensége követelményére, az értékelőktől elvárt szakmai jártasságra, ill. a körülmények jó ismeretére, továbbá a jelentés közzétételi kötelezettségére és az ehhez való hozzáférés biztosítására hívja fel a figyelmet. A módszerrel kapcsolatban fontos, hogy nem valamiféle séma követését javasolja, hanem olyan eseti módszertan kialakítását, ami alkalmas a vizsgálatól elvárt értékelési kulcskérdések megválaszolására.

A Balázs Mór-terv ex-ante értékelésekor fentiek ismeretében jártunk el. A hangsúlyt a BMT tartalmának, fő elemeinek az értékelésére fordítottuk.

Előzmények

A Balázs Mór-terv előzménye a fővárosra korábban készített Budapest Közlekedési Rendszerének Fejlesztési Terve (BKRFT) A kilencvenes években fokozatosan kialakított, és 2001-ben elfogadott korábbi tervet (BKRFT 2001) 2009-ben váltotta fel az új terv (BKRFT 2008; a szakmai háttéranyag 2008-ban készült el). A jelenlegi munka első szakaszát a 2009-ben elfogadott BKRFT felülvizsgálata képezte. Ennek keretében elkészült a projektlista felülvizsgálata, a mobilitási tervre vonatkozóan készült egy előkészítő anyag, és elkészült a korábbi terv mellől hiányzó stratégiai környezeti vizsgálat, továbbá a teljes felülvizsgálati eljárás egyeztetési folyamatának a dokumentációja. Ugyanakkor éppen az eredmények tükrében világossá vált, hogy a ma érvényes szemlélet szerint a stratégiai főanyagként szolgáló terv alaposabb és mélyrehatóbb átdolgozást kíván, mint a 2009-ben készített dokumentum felülvizsgálata. (BKRFT Felülvizsgálat 2013)

A célrendszer jelentős átformálása nyomán a stratégiai dokumentum új nevet kapott, és mint Balázs Mór-terv (BMT) került a továbbiakban (2013 novemberétől) egyeztetésre. Az ex-ante értékelést végző független szakértő 2013 tavaszától részese a folyamatnak, így végigkísérte és folyamatosan konzultálta a felülvizsgálati folyamat és az SKV készítés utolsó félévét. Írásban értékelt az elkészült dokumentumokat, ezen keresztül részese volt a BMT készítésére vonatkozó elképzelés kialakulásának. A helyzetértékelésre, a célrendszerre, ill. a kettő kapcsolatára vonatkozóan korábban tett, a konzisztencia javítását szolgáló megállapításai jelentős részben már beépültek a BMT dokumentumba. Ettől függetlenül, az ex-ante értékelés nyomán követi a változások alakulását, ezzel esetenként elősegítve a jelenlegi változat hátterének, mögöttes megfontolásainak a jobb megértését.

Helyzetértékelés és problémafa

A BKRFT 2009-es változatához alapos és részletes helyzetfeltárás tartozott. A BKRFT Felülvizsgálat helyzetértékelése elsősorban a megváltozott körülményeket hangsúlyozta, és azt, hogy a közlekedés elmulasztotta a változásokhoz (több gépkocsi, nagyobb autóhasználat, szétterülő városfejlesztés, növekvő szuburbán lakosság)

történő alkalmazkodást, több úttal, parkolóval, jelentősebb fejlesztési források mozgósításával. Ugyanakkor ez a megítélés mellőzte a közlekedéstervezésen belüli tényezők figyelembevételét, annak jelzését, hogy a problémák egy részéért éppen a fejlesztések, a hibásanallokált források, a megvalósult hibás tervek is felelősek lehetnek.

A BMT új helyzetértékelési problémafát alakított ki, a helyzet részének tekintve a tervezői szemlélet megítélését, a korábbi elképzeléseknek érdemi megítélését is, egy hosszabb távú modernizációs időszak lefutása mentén értelmezve a folyamatokat. Nem tagadva a külső körülmények jelentős hatását sem, a problémák újraelemzése nyomán a BMT hat olyan kulcsproblémát nevezett meg, amelyek mindegyikében jelentős a közlekedési döntéshozók cselekvési tere a változtatásra. Az *állagromlás* kialakult szintje nem csak pénzhiányt tükröz, de jelentős szerepe volt benne a hibás forrás-allokálásnak is. A *rendszerbe nem illeszkedő fejlesztések* a projektekhez ragaszkodó, a tágabb koncepciót mellőző fejlesztési gyakorlatnak is következményei. A korszerű szemléletet mellőző, beszűkült szakmai gondolkodás nyomán nem egyszer *hibás szakmai válaszok* keletkeztek. A *hálózatszerkezeti hiányosságokat* a korábbi megítélés is kulcsproblémának jelezte, de a BMT arra is rámutat, hogy nem egyszerűen pénzhiány, hanem a sugaras irányok preferálása vezetett sok esetben a hiányok fennmaradására. A *széttagolt szabályozás* külső okai mellett alá kellett húzni, az alágazatok merev elkülönülését, ami közlekedésen belüli szemléleti korlátokat tükröz. Az *ágazati, alágazati gondolkodásból* eredő beszűkült szemlélet pedig akadályozta a más szakmákkal való megfelelő együttműködésnek.

A célrendszer és annak belső konzisztenciája

A BMT célrendszerének a kialakítása három forrásra támaszkodott: a) Budapest városfejlesztési terve és más tervdokumentumok alapján a főváros jövőképe és fejlesztési célkitűzéseire, b) az átvehető nemzetközi tapasztalatokra és uniós ajánlásokra, továbbá. c) a helyzetértékelés során megállapított kulcsproblémákból adódó megoldandó feladatokra.

A célrendszer kialakításánál vitakérdés volt, hogy milyen mértékben kell az átfogó célnak közlekedési szempontúnak lennie, illetve mennyire vegye át és tükrözze az elfogadott városfejlesztési, területfejlesztési koncepciók céljait. A célrendszer felső régiójában végül az átalakítások arra irányultak, hogy *jövőkép* egyezzen meg a városfejlesztés jövőképevel, sőt még az *átfogó cél* is tisztán „közlekedés feletti” maradjon, és tükrözze a városfejlesztés átfogó céljait.

A kulcsproblémák elemzése rámutatott, hogy a legtöbb közlekedési probléma *széttagoltságra, koordinálatlanságra* vezethető vissza. Ennek nyomán – teljes összhangban a nemzetközi trendekkel – a BMT különböző *integrációs törekvések* köré fókuszálja közlekedés-specifikus céljait: nevezetesen jobb integráció a közlekedés

szervezésében és finanszírozásában (biztonságos, kiszámítható, összehangolt közlekedés érdekében); integráció és szemléletváltás a városi tér használatában (az élhető városi térszervezés érdekében); valamint jobb térségi integráció (a helyi, regionális és nagytérségi szintű megoldások között). Az ex-ante vizsgálat kimutatta, hogy e három cél jól lefedi a megállapított kulcsproblémák kiküszöbölésére irányuló törekvéseket.

Az értékelés ismerteti, hogy a BMT készítői milyen más megoldásokkal kísérletezve jutottak el a jelenlegi célstruktúrához. Végül is a három közlekedés-specifikus cél megvalósításához négy területen tud integrált intézkedéseket tenni a közlekedés-irányítás: ezek a beavatkozási területek az infrastruktúra, a járművek, a szolgáltatások és az intézményrendszer. Maga a BMT mátrix formában e háromszor négyes mezőbe illeszti bele az operatív célokat és az operatív célokhoz tartozó, összesen 56 intézkedést. Ezzel az eljárással maguk a tervezők biztosították a célrendszer belső konzisztenciáját, mivel az eljárás maga kiszűrte a célrendszerbe nem illeszkedő intézkedéseket, hiszen azokat egyszerűen nincs hova beírni egy ilyen szigorú rendszerben.

A közlekedés-specifikus célokhoz és a beavatkozási területekhez illeszkedő operatív célok a Balázs Mór-tervben

Jövőkép	BUDAPEST ÉLHETŐ ÉS VONZÓ EGYEDI KARAKTERŰ FŐVÁROS AZ ORSZÁG ÉS A VÁROSTÉRSÉG INNOVATÍV GAZDASÁGI ÉS KULTURÁLIS KÖZPONTJAKÉNT AZ EURÓPAI VÁROSHÁLÓZAT MEGBECSÜLT TAGJA		
Átfogó cél	A fővárosi közlekedési rendszer javítsa Budapest és várostérsége versenyképességét, és járuljon hozzá a fenntartható, élhető, vonzó és egészséges városi környezet kialakításához.		
Közlekedés-specifikus célok	I. ÉLHETŐ VÁROSI KÖRNYEZET A városfejlesztésbe integrált közlekedésfejlesztés.	II. BIZTONSÁGOS, KISZÁMÍTHATÓ, ÉS DINAMIKUS KÖZLEKEDÉS A közlekedési módok integrált fejlesztése	III. KOOPERATÍV TÉRSÉGI KAPCSOLATOK A főváros térségi integrációja,
Beavatkozási területek			
1. TÖBB KAPCSOLAT	1.2 ÉLHETŐ KÖZTERÜLETEK	1.1 INTEGRÁLT HÁLÓZATFEJLESZTÉS	1.3 ÁTJÁRHATÓ RENDSZEREK, KÉNYELMES MÓDVÁLTÓ PONTOK
2. VONZÓ JÁRMŰVEK	2.2 KÖRNYEZETBARÁT TECHNOLÓGIÁK	2.1 KÉNYELMES UTASBARÁT JÁRMŰVEK	
3. JOBB SZOLGÁLTATÁSOK	3.2 AKTÍV SZEMLELETFORMÁLÁS	3.1 SZOLGÁLTATÁSI SZÍNVONAL JAVÍTÁSA	
4. HATÉKONY INTÉZMÉNYRENDSZER	4.1 KÖVETKEZETES SZABÁLYOZÁS		4.2 TÉRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉS

E leírásból is láthatóan a tervezőkkel együttműködő ex-ante értékelés legtöbb felvetése beleépült a terv végső kialakításába. Ezzel együtt az értékelés megemlíti három olyan kérdést, amelynek megoldása nyitva maradt, vagy eltér az ex-ante értékelésben javasolt iránytól. Ezek a következők.

(1) Az infrastruktúra beavatkozási terület megnevezése ahol az értékelő megítélése szerint a 'megújuló', 'felhasználóbarát', 'emberi léptékű', 'környezetbe illeszkedő', 'szerkezeti torzulást korrigáló' infrastruktúra kialakításának célját nem fejezi ki, sőt azzal ellentétes a címként ide szánt „több kapcsolat” megnevezés.

(2) A stratégiának a konzisztens mondanivaló kiemelése a dolga, és szempontrendszerek világossá tétele – nem pedig a kiállítás konkrét, és részleteiben egyáltalán nem a stratégia szintjén eldönthető projektek mellett. Ezért az értékelés szerint az intézkedések ismertetése erősíti a célrendszer mondanivalóját, ahol sikerült jól megragadni a tennivalók vezérlő motívumait, viszont ezt a hatást gyengíti az a szándék, amelyik lehetőleg minden nagyobb projektet tételesen ismerttet az adott intézkedés kapcsán.

(3) Az integrált hálózatfejlesztési mondanivalót gyengíti, ha a tervezők a BMT deklarált osztályozási szempontja (térségi integráció) elé helyeznek egy nem deklarált, sőt a BMT meghirdetett célja ellenében fenntartott elkülönítési szempontot, az intézményi elkülönülést. Az ex-ante értékelés szerint ezért nem elfogadható, hogy az elővárosi kapcsolat erősítését szolgáló metró és hév összekötés más specifikus cél részeként jelenjen meg, mint az elővárosi vasutak városi kiszolgáló szerepét ismertető S-Bahn rendszer, ezzel még a kötöttpályás közforgalmú közlekedésen belül is látványosan fenntartva a dezintegrációt.

A BMT külső koherenciája

Az által, hogy a BMT explicit módon a főváros városfejlesztési tervéből vezeti le a terv jövőképét és átfogó célját, nem csupán a két dokumentum közötti koherencia van biztosítva, hanem a város- és területfejlesztési terven keresztül a fővárost érintő korábbi dokumentumok széles köréhez való kapcsolat is. Ezen túlmenően a BMT föl-sorolja azokat a dokumentumokat, amelyekkel közvetlen módon, biztosítva volt a célrendszer koherenciája. Itt szerepelnek az országos és nemzetközi közlekedési célkitűzéseket, illetve az országos és nemzetközi fejlesztési (nem közlekedési) célkitűzéseket ismertető dokumentumok. Külön is említendők a környezeti és fenntarthatósági dokumentumok, amelyek szempontrendszerével a SKV részletesen ellenőrizte a célok koherenciáját. Az Európai Unió dokumentumai közül a városi közlekedéspolitikára ajánlást formáló SUMP fenntartható városi mobilitás tervezési segédletet a BKRFT felülvizsgálata ismertette, a BMT pedig már átvette és beépítette a tervbe a mobilitástervezés számos korszerű elemét.

Az indikátorok rendszere és a monitoring

A BMT indikátor-rendszerének tükröznie kell a BMT célrendszerét. Míg a jelenleg kiválasztott indikátorok esetében elsődleges volt az a szempont, hogy könnyen elérhető, rendelkezésre álló mérőszámok jelenjenek meg a dokumentumban, ennél is

fontosabb lenne végiggondolni, hogy a célrendszer különböző szintjein megjelenő céloknak mi az átfogó és alapvető üzenetük, majd olyan indikátort kellene keresni, amelyik valamennyire képes ezt a fő szempontot mérni, jelezni. Tehát amikor az egyik kulcsprobléma a hálózatok töredezettsége és kiemelt cél az integráció és a jobb hálózati működés, akkor fő indikátornak akkor is a hálózatiságot mérő mutatót kellene választani, ha ma ilyet nem mérünk, és ezért az alapszint megállapítása is kutatást igényel.

A BMT jelenleg a négy beavatkozási területből háromra vonatkozóan (infrastruktúra, jármű, szolgáltatások – már az intézményrendszerre sem) rendelkezik tervezett indikátorokkal, ami kevésnek tűnik. Ezek az indikátorok nem is képesek követni a célrendszer felépítését, hiszen annak egyetlen tengelyéhez kapcsolódnak. Sürgősen ki kellene dolgozni az egyes intézkedések teljesülését közvetlenül mérő kimeneti indikátorok mellett az átfogó és specifikus célok teljesülését jelző eredmény- és hatásindikátorok rendszerét.

Partnerségi együttműködés

A BKRFT felülvizsgálata és a hozzá kapcsolódó SKV készítése során jól dokumentált egyeztetési folyamat zajlott le a szakmai szervezetekkel, a kerületek képviselőivel, és civil csoportok képviselőivel. Az észrevételek figyelembevétele a BKRFT és háttéranyagainak dokumentálásához megtörtént.

A felülvizsgálatot követően 2014-ben elsősorban műhelymunka zajlott a célrendszer fentebb ismertetett átdolgozása érdekében. A tervezési folyamat során a külső konzisztenciára vonatkozó értékelés szerint mind a városfejlesztési koncepcióval, mind a környezeti elvárásokkal hangsúlyosan integrált célrendszer jött létre, aminek várhatóan nem fog nehézséget okozni az elfogadtatása. Ez a megítélés azonban nem helyettesítheti a partnerségi folyamatot, és nem lenne szerencsés, ha bárki úgy érezné, hogy a korábbi anyag kapcsán összehívott egyeztetésre hivatkozva most egy általa nem látott anyagról csak annak elfogadása után értesül. Erre a célra elképzelhető például azok célzott értesítése, akik korábban már belekerültek az egyeztetési folyamatba. A közlekedés-szakmai egyeztetéseket pedig az ex-ante értékelés szerint célszerű lenne a szaktervezőkkel kezdeni, házon belüli közös munkaértekezlet összehívásával, esetleg valamilyen belső tervtanács formájában még a lényegében kész kézirat végső kinyomtatása előtt.

A megvalósítás folyamata és ellenőrzése

A BMT feladata stratégiai szintű kérdések eldöntése, ezért nem tekinthető az ex-ante vizsgálat feladatának a projektekre vonatkozó monitoring és ellenőrzési intézkedések részletes elemzése. Arra azonban szükség van, hogy a végrehajtási folyamatban folyamatosan ellenőrzésre kerüljön a BMT szintű célok teljesülése is: azaz nem

elég az egyszer kiválasztott projektek megvalósulásának az értékelése önmagában, hanem azt is vizsgálni kell, hogy ezzel a kitűzött magasabb célok valóban teljesülnek-e (eredmény- és hatásindikátorok figyelemmel kísérése). Ezt a feladatot az elkészült monitoring és indikátor rendszer alapján a stratégia megvalósulásának időszakában folyamatosan kell végezni, hogy probléma észlelése esetén az eredeti célok elérése érdekében még időben be lehessen avatkozni a folyamatokba.

Stratégiai környezeti vizsgálat

A környezeti vizsgálatról szóló 2/2005. (I.11.) kormányrendelet előírja közlekedésfejlesztési tervekhez stratégiai környezeti vizsgálat, (SKV) készítését. A korábbi, 2009. évi BKRFT-hez nem készült SKV, így ennek pótlásaként a teljes tervre készült el a vizsgálat, majd a stratégiai célrendszer újragondolása nyomán foganatosított változások miatt a vizsgálat egyes lépéseit a végleges dokumentumra vonatkozóan meg kellett ismételni.

Az SKV két fő részből tevődik össze. A vizsgálat egyik része a felülvizsgált projektlista elemeinek a környezeti szempontú értékelésére terjedt ki. E munkafázisban előzetesen, összesen 36 db projekt környezeti szakértői elemzésére került sor. A kapott eredményeket a teljes vizsgálatot közreadó melléklet tartalmazza. Az SKV e részét egy 15 pontban összefoglalt ajánlás, és egy 19 pontban projektenként és környezeti elemenként megfogalmazott részletes javaslat-lista foglalja össze. E javaslatok rámutatnak arra, hogy az egyes projektek megtervezése, megvalósítása, üzemeltetése során mire kell majd kiemelt figyelmet fordítani. E tennivalókat a részletes tervezést meghatározó előírások is rögzítik, a stratégiai szintű tervezésre nincs kihatásuk.

A Balázs Mór-tervre tekintve közvetlenebb jelentősége van az SKV másik részének, amelynek keretében azt vizsgálták meg a szakértők, hogy a BKRFT majd a BMT célrendszere mennyire illeszkedik a főváros környezetpolitikai terveiben kialakított célrendszerekhez, konkrétan mennyire harmonizál a tematikus célprogramok kilenc környezeti céljával. Az SKV ezt a táblázatos összevetést *megfelelési mátrixnak* nevezi. E mátrix tehát azt hivatott bemutatni, hogy mekkora a megfelelés a két célegyüttes között, – nevezetesen a közlekedési célok szolgálják-e a város környezeti stratégiai céljait, illetve, hogy a közlekedési célok nincsenek-e ellentmondásban a környezeti célokkal. A mellékletben szereplő korábbi megfelelési mátrix a BKRFT felülvizsgálata során készített célrendszert értékeli.

Az ex-ante vizsgálat keretében a BMT célrendszerére vonatkozóan hasonló megfelelési mátrix készült a közlekedés-specifikus célokra, a beavatkozási területekre (ld. 5. táblázat a 26. oldalon) és az operatív célokra vonatkozóan. E vizsgálat eredményeképpen megállapítható volt, hogy a korábbi SKV alapján tett kijelentés, miszerint a BKRFT céljai megfelelnek a környezetpolitikai célprogramokban szereplő követelményeknek, teljes mértékben érvényes a BMT célrendszerére vonatkozóan is.

BEVEZETÉS

Maga az *ex-ante* / *ex-post* megkülönböztetés a makroökonómiában terjedt el a két világháború között, amikor Gunnar Myrdal rámutatott arra (Myrdal 1939), hogy míg az *ex-post*, azaz utólag megállapított statisztikai összefüggések szigorúan követik a közgazdasági törvényszerűségeket, addig a tervezetekben szereplő adatok természetesen olyan értelemben is eltérhetnek a későbbi tényektől, hogy közöttük a belső összefüggések sem teljesítenek bizonyos létező, de esetleg nem is felismert összefüggéseket. Általában a beruházások volumene és a megtakarítások volumene közötti makroökonómiai azonosságot szokták példaként felhozni, mint ami *ex-post* teljesül, akkor is, ha a tervezéskor nem tudnak róla, és máshogy tervezik a beruházásokat.

Manapság a tudományos szakirodalomban az *ex-ante* általában egyszerű jelzőként szerepel, és az erre vonatkozó cikkek zömében hatás-előrebecslési technikákkal foglalkoznak, arra keresnek módszert, hogy hogyan lehet előzetesen megállapítani valamely intézkedés hatásait. (pl. Todd – Wolpin 2010³; Ropera et al 2004⁴; Filippia et al 2010⁵) Azt érdemes világosan látni, hogy az uniós projektek mellett kötelező elemként szereplő *ex-ante értékelések* ehhez képest kevésbé kutatási jellegű, és eltérő célú feladatot tűznek maguk elé: a fő célok az elszámoltathatóság, a tervezés minőségének javítása és a jobb teljesítmény elérése. (Batterburya 2006)

A fejlesztési dokumentumokra vonatkozó értékelési eljárások kifejlesztésében és rutinszerű alkalmazásában a legnagyobb szereplő az Európai Unió, ahol érthető módon merült fel az igény a nagyszámú, különböző célú támogatott program előzetes minősítésére. E fejlesztési tervezetekre vonatkozóan is érvényes, hogy a végrehajtás és az ahhoz fűződő várakozások teljesülését természetesen utólag, a tények alapján (*ex-post*) lehet véglegesen értékelni és megítélni.

A kifejlesztett *ex-ante* értékelésnek az elsődleges szerepe abban van, hogy a készülő stratégiai dokumentumokat, programokat azok saját gondolati rendszerében, tartalmi összefüggésében értékeli, elsősorban azt biztosítandó, hogy a stratégia- vagy programkészítés szabályainak, összefüggéseinek feleljen meg a dokumentum. A különböző tervezetekben foglalt elképzelések megvalósulása ugyanis sok mindentől függ, de alapvető, és minden további sikernek feltételét képező tényező az, hogy annak a kontextusnak, társadalmi-gazdasági összefüggésrendszernek feleljen meg,

³ Az *ex-ante* értékelésnek az előrebecslő eljárásaival foglalkozik, mert a jövőbeli hatásokat akarja értékelni a múltbeli történésekből származó ismeretek alapján.

⁴ Szintén a hatásértékelés előzetes lehetőségeit kutatja, K+F projektek esetében.

⁵ A várható hatások *ex-ante* értékelésére ad módszertant. A cikk fókuszában a szennyezőkibocsátás becslése áll.

ahol a tervezetet meg kívánják valósítani. Ezért az ex-ante vizsgálat fontos feladata, hogy a kitűzött célokat rendszerükben elemezze, és egyrészt ellenőrizze a célrendszer belső összefüggéseit, koherenciáját, másrészt pedig kontrolálja a társadalmi-gazdasági környezettel való külső megfelelést.

Ehhez az ex-ante értékelés egyrészt az értékelés előzetes végrehajtásával felhívja a figyelmet a majd utólag értékelendő, számonkérendő összefüggésekre, másrészt a művelet során eleve rámutat arra, ha már előre láthatóan teljesíthetetlen, hibásan előkészített folyamatra bukkan. Ennek megfelelően az ex-ante értékelés gerincét általában a tervezet felépítésének valamint célrendszerének a konzisztenciájára vonatkozó vizsgálatok, illetve az indikátorokkal kapcsolatos meggondolások átfogó értékelése alkotják.

Az Európai Bizottság, elsősorban a DG Regio (Regionális és Városi Szakpolitikák Főigazgatósága) behatóan foglalkozik ex-ante eljárások kidolgozásával, fejlesztésével. Az egyik legfrissebb, 2013 évi útmutató a kohéziós politikához kapcsolódó alapok 2014-2020 időszakra történő terveinek az ex-ante értékeléséhez készült, így mindenképpen releváns esetünkben ennek a figyelembevétele (European Commission 2013). Ugyanakkor azt is szem előtt kell tartani, hogy az útmutató nem stratégiák, hanem programok és projektek ex-ante elbírálására készült, ennek megfelelően előzetesen is mélyebben és pontosabban rendelkezésre álló adatok meglétét feltételezi.

Az útmutató két fő részből áll, az egyik az ex-ante értékelés felépítését, öt lényeges összetevőjét ismerteti, a másik rész az eljárás legfontosabb kritériumait taglalja.

Az ex-ante értékelés öt fő összetevője ennek értelmében a nagy uniós programok esetében (1) maga a program tervezet, (2) az indikátorok, monitoring és értékelés áttekintése, (3) a pénzügyi háttér konzisztenciája, (4) az Europa 2020 stratégiához való hozzájárulás ellenőrzése, (5) a stratégiai hatásvizsgálat. Tekintve, hogy esetünkben egy nagyvárosi fejlesztési tervhez integrálódó közlekedési stratégiáról van szó, az egyes tételeket ennek megfelelően érdemes átértelmezni. Esetünkben a fő összetevők: (1) maga a Balázs Mór-terv (célrendszere, felépítése, belső és külső koherenciája, a horizontális szempontok beépülése); (2) hozzájárulás a főváros és az ország stratégiai céljaihoz; (3) a pénzügyi háttér realitása és az uniós célkitűzésekkel való konzisztencia; (4) javaslatok az indikátorok, monitoring és értékelés kialakításához, de tekintetbe véve, hogy ezek részletes kidolgozása a későbbiekben történik meg; (5) a stratégiai környezeti vizsgálat.

Az eljárással kapcsolatban a hivatkozott dokumentum a tervezéssel párhuzamos időzítésre, az eljárás interaktív és iteratív jellegére, a partneri együttműködés fontosságára, az ex-ante értékelésnek a tervezéstől való függetlensége követelményére, az értékelőktől elvárt szakmai jártasságra, ill. a körülmények jó ismeretére, továbbá a jelentés közzétételi kötelezettségére és az ehhez való hozzáférés biztosítására hívja

fel a figyelmet. A módszerrel kapcsolatban fontos, hogy nem valamiféle séma követését javasolja, hanem olyan eseti módszertan kialakítását, ami alkalmas a vizsgálatól elvárt értékelési kulcskérdések megválaszolására.

A Balázs Mór-terv ex-ante értékelésekor fentiek ismeretében jártunk el. A hangsúlyt a BMT tartalmának, fő elemeinek az értékelésre fordítottuk. Az alábbiakban először bemutatjuk azt, hogy az ex-ante értékelés készítésénél mennyiben érvényesültek az elvárt szempontok, majd értékeljük a helyzetértékelést, a célrendszert, a célok belső és külső koherenciáját, beleértve a városi, országos és uniós kapcsolódásokat, a célok és az indikátorok összhangját, a partnerségi megfontolásokat és a további tennivalókat. Az értékelés záró részét a stratégiai környezeti vizsgálat bemutatása alkotja.

ELŐZMÉNYEK

A Balázs Mór-terv előzménye a fővárosra korábban készített Budapest Közlekedési Rendszerének Fejlesztési Terve (BKRFT) A kilencvenes években fokozatosan kialakított, és 2001-ben elfogadott korábbi tervet (BKRFT 2001) 2009-ben váltotta fel az új terv (BKRFT 2008; a szakmai háttéranyag 2008-ban készült el). A jelenlegi munka első szakaszát a 2009-ben elfogadott BKRFT felülvizsgálata képezte. Ennek keretében elkészült a projektlista felülvizsgálata, a mobilitási tervre vonatkozóan készült egy előkészítő anyag, és elkészült a korábbi terv mellől hiányzó stratégiai környezeti vizsgálat továbbá a teljes felülvizsgálati eljárás egyeztetési folyamatának a dokumentációja. Ugyanakkor éppen az eredmények tükrében világossá vált, hogy a ma érvényes szemlélet szerint a stratégiai főanyagként szolgáló terv alaposabb és mélyrehatóbb átdolgozást kíván, mint a 2009-ben készített dokumentum felülvizsgálata. (BKRFT Felülvizsgálat 2013)

A célrendszer jelentős átformálása nyomán a stratégiai dokumentum új nevet kapott, és mint Balázs Mór-terv (BMT) került a továbbiakban (2013 novemberétől) egyeztetésre. Az ex-ante értékelés megállapításai a Balázs Mór-terv tartalmához kapcsolódnak, döntően erre vonatkoznak.

Az ex-ante értékelést végző független szakértő 2013 tavaszától részese a folyamatnak, így végigkísérte és folyamatosan konzultálta a felülvizsgálati folyamat és az SKV készítés utolsó félévét. Írásban értékelte az elkészült dokumentumokat, ezen keresztül részese volt a BMT készítésére vonatkozó elképzelés kialakulásának. A BMT első munkaváltozatához 2014 januárban egy előzetes ex-ante értékelést készített, és azóta is folyamatosan látja és kommentálja a terv átdolgozásának és végleges formába öntésének a folyamatát. Ennek megfelelően a helyzetértékelésre, a célrendszerre, ill. a kettő kapcsolatára vonatkozóan korábban tett, a konzisztencia javítását szolgáló megállapításai jelentős részben már beépültek a BMT dokumentumba. Ettől függetlenül, az ex-ante értékelés nyomon követi a változások alakulását, ezzel ese-

tenként elősegítve a jelenlegi változat hátterének, mögöttes megfontolásainak a jobb megértését.

HELYZETÉRTÉKELÉS ÉS PROBLÉMAFA

A BKRFT 2009-es változatához alapos és részletes helyzetfeltárás tartozott. 2008 és 2013 között a közlekedésen belül alakuló, hosszú lefolyású, stratégiai jelentőségű folyamatok természetesen keveset változtak, ebből a szempontból érthető, hogy a felülvizsgálatba csak igen rövid helyzetértékelési fejezet került bele. Ugyanakkor a fővárosi közlekedés külső környezete jelentősen módosult, részben a 2008-ban kezdődött válság hatására, másrészt pedig a 2010-ben mind a főváros, mind az ország irányítását érintő politikai váltás hatására új fejlesztési elképzelések alakultak ki és ennek nyomán új fejlesztési (városfejlesztési és országos fejlesztési) dokumentumok születtek. Miközben a BKRFT felülvizsgálat tartalmazott szóbeli utalást a fenti körülményekre, a helyzetértékelés ebből keveset tükrözött. A BKRFT Felülvizsgálat 15-16 oldalán összefoglalt helyzetértékelés azt a nézetet tükrözte, amely szerint a legtöbb változashoz (így a több gépkocsi, nagyobb autóhasználat, szétterülő városfejlesztés, növekvő szuburbán lakosság, stb. is) több úttal, parkolóval, jelentősebb fejlesztési források mozgósításával alkalmazkodni kellene. Miközben esetenként természetesen fejlesztési válaszokra is szükség van, a felülvizsgálat teljesen kihagyta a számításból annak a figyelembevételét, hogy **a problémák egy részéért éppen a fejlesztések, a hibásan allokált források, a megvalósult tervek is felelősek lehetnek.**

Mind a fővárosi, mind az országos közlekedésfejlesztési stratégiákat jellemzi, hogy miközben formálisan rendre új stratégiák készülnek, e stratégiák árnyékában változatlanul élnek tovább a korábbi, mára elavult, de mindenképpen felülvizsgálatra szoruló projekt-elképzelések. A szakmában jártas fővárosi tervezők név szerint is meg tudják nevezni, kik azok, akik, – legyen szó bármilyen stratégiai célról (kulturális főváros, expo rendezés, fejlesztési terv, olimpia stb.) – több évtizedes távlatban is ugyanazokat a projekt elképzeléseket húzzák elő, mint nélkülözhetetlen, legfontosabb megvalósítandó tervet (Unió-híd a Kossuth-híd helyén, gyalogoshíd a Vigadó és a Várbazár között, M5 metró a szentendrei és a ráckevei hév belvárosi összekapcsolásával stb.). A megvalósult elképzelések egy része (Rákóczi-híd a vasúttól északra, 4-es metró) hasonló múltat járt be, és kiválóan példázza azt, hogy egyáltalán nem elegendő a pénz hiányára, mint a lemaradások egyetlen okára hivatkozni, mert az adott források helytelen allokációjának, a korábbi elképzelések érdemi és stratégiai szintű felülvizsgálata és újraértékelése elmaradásának döntő szerepe van abban, hogy a rendelkezésre álló (nem vitás, hogy szűkös) erőforrások felhasználása pazarló módon történik és szuboptimális megoldásokhoz vezet.

Ezek a megfontolások fontos szerepet játszottak abban, hogy a BMT új helyzetértékelési problémafát alakított ki, és a problémák okait elemezve a felülvizsgálatról

eltérő szemléletben nevezte meg a kulcsproblémákat. Míg a Felülvizsgálat szerint a fővárosi közlekedés kulcsproblémái *a források állandósult hiánya, a gépjárműforgalom fokozott térnyerése és a közlekedési kapcsolatok hiányai* – azt sugallva, hogy a közlekedési szakmán kívüli problémák okozzák a fő nehézségeket, és elsősorban a finanszírozás javítása szükséges a problémák megoldásához, addig a BMT a problémák újraelemzése nyomán hat olyan kulcsproblémát nevezett meg, amelyek mindegyikében jelentős a közlekedési döntéshozók cselekvési tere a változtatásra. Az *átlagromlás* ugyan beállítható finanszírozási problémaként is, de valójában szemléleti kérdés és a forrás-allokálás hibája jelentős szerepet játszik benne. A *rendszerbe nem illeszkedő fejlesztések* szoros összefüggésben vannak a fentebb említett projektekhez ragaszkodó, a tágabb koncepciót mellőző fejlesztési gyakorlattal. Ide kapcsolhatók a korszerű szemlélettel dacoló, azt tudomásul nem vevő *hibás válaszokat adó megoldások* is. A *hálózatszerkezeti hiányosságok* megmaradt kulcsproblémának, de a BMT rámutat arra, hogy nem egyszerűen pénzhiány, hanem a sugaras irányok preferálása vezetett sok esetben a hiány fennmaradására. A *széttagolt szabályozás* részben külső, jogszabályi, törvényhozási okokra is mutat, de alá kell húzni, hogy az alágazatok merev elkülönülése már nem külső, hanem közlekedésen belüli szemléleti korlátokra vezethető vissza. Az *ágazati, alágazati gondolkodásból* eredő beszűkült szemlélet pedig komoly akadálya a más szakmákkal, illetve térségi összefüggésben kialakuló integrált, kölcsönösen gyümölcsöző együttműködésnek.

A BMT a helyzetértékelés kulcsproblémáinak újragondolásával (ami már megtörtént, az idézett kulcsproblémák a BMT-ben szerepelnek) jelentősen hozzájárulhat ahhoz, hogy a terv olyan célokra és feladatokra világíthasson rá, amelyek végrehajtási lehetősége a közlekedési döntéshozók kezében van. Az alábbiakban egy példát is bemutatunk arra, hogy az átfogó szemléleti újraértékelés mellőzése hogyan befolyásolhatja a tervezést nagyon lényeges kérdésekben. (Fleischer 2010)

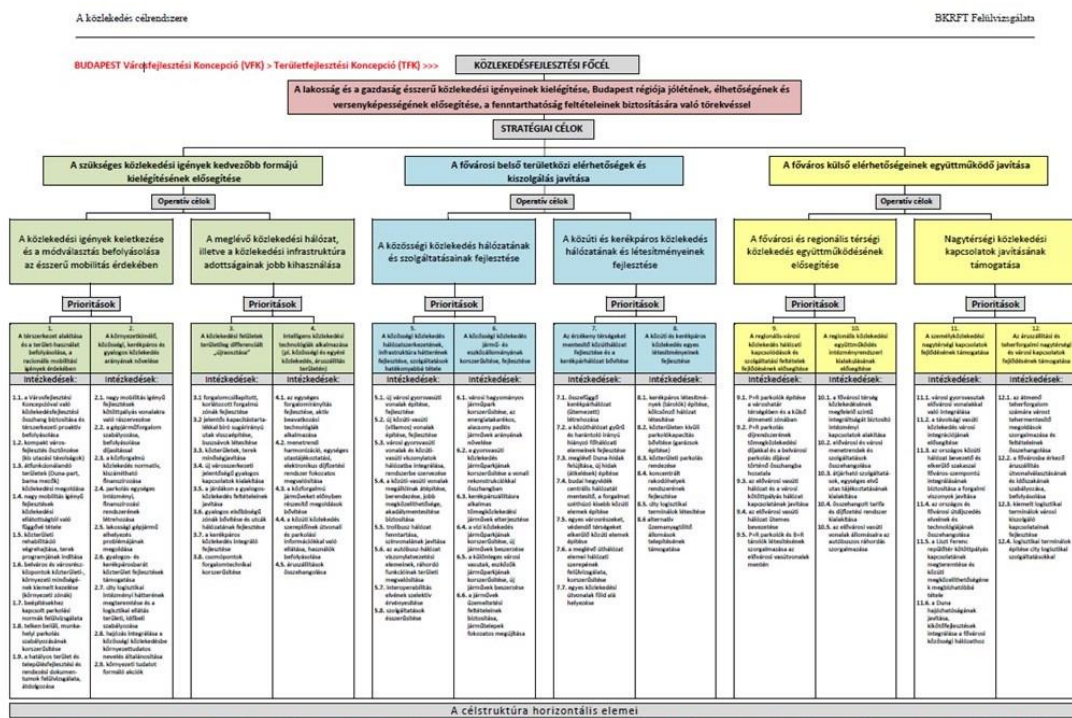
A 2009. évi BKRFT, ahogy azt a Felülvizsgálat is kiemelte, „a város és térsége infrastruktúra és intézményrendszere teljes integrációjára készült”. Ez részben így is van, a terv teljes egészében tartalmazta a 2007-ban lényegében ugyanazon tervezők által kidolgozott Budapesti Regionális Gyorsvasúti Rendszer koncepciót. (S-Bahn 2007). A terv lényege az agglomeráció, a peremkerületek és a főváros belsejének közös közlekedési rendszerben történő kiszolgálása, azaz gyökeres szakítás a 'kint' és a 'bent' kényszeres elválasztásával és e törés technikai megoldásokkal történő hangsúlyozásával. Az elővárosi vasút többé nem távol tartandó, visszafordítandó mumus, hanem a városban folytatódó utasszállítás gerince, az agglomerációs és a városi gócpontokat közösen kiszolgáló rendszer.

Az S-Bahn koncepciójával kialakult a kétrétegű közforgalmú fővárosi és agglomerációs közösségi közlekedés szemléleti alapja. Ennek egyik rétege a közös elővárosi és fővárosi rendszer, hosszú átlapoló járatokkal, lehetővé téve, hogy kevés átszállással minden zóna könnyen megközelíthető legyen; a másik réteg a várost finomabban feltáró hagyományos, sűrű megálló közforgalmú közlekedés. Miközben a 2009. évi BKRFT átvette az S-Bahn elképzeléseket, a tervben

ez mégis külön technológiai blokk ('vasút') maradt, ahelyett, hogy a kialakított elv áthatná a közlekedési rendszer egészét. Nem készült el a zónákat összekapcsoló gyorsközlekedési réteg átfogó terve, ahol az elővárosi vasútvonalak mellett megjelentek volna az ugyanezen szinthez tartozó hév, metró, gyorsvillamos és gyorsbusz elemek. Ezzel szemben a BKRF a metróvégállomásoknál továbbra is a 2001-es elképzelések szerinti, nagy intermodális csomópontok kiépítését szorgalmazta, beleértve az akkor még megvalósulás közben lévő, épülő 4-es metró is, míg az elővárosi összeköttetést biztosító 5-ös metró tervét az S-Bahn koncepciótól teljesen függetlenül kezelte.

A BMT CÉLRENDSZERE ÉS A BMT BELSŐ KONZISZTENCIAIJA

A BKRF Felülvizsgálat több körben történt korrekció után egy közlekedésfejlesztési főcélt („A lakosság és a gazdaság ésszerű közlekedési igényeinek kielégítése, Budapest régiója jólétének, élhetőségének, és versenyképességének elősegítése, a fenntarthatóság feltételeinek biztosítása”) három stratégiai célt, hat operatív célt, 12 prioritást és hat horizontális célt tartalmazott.



1. táblázat A BKRF felülvizsgálat célrendszerére tett tervezői javaslat

A korábbi fő vitapontok arra vonatkoztak, vajon milyen mértékben kell az átfogó célnak közlekedési szempontúnak lennie, mennyire vegye át, vagy tükrözze az elfogadott városfejlesztési ill. területfejlesztési koncepciók céljait. A többi célszint meg-

fogalmazása mennyire tartalmazzon előre felállítható közlekedési rendszer-kategóriákat, vagy inkább aktuális célokat fogalmazzanak meg. Mennyire keveredhetnek, fedhetnek át, vagy éppen különülhetnek el egymástól a különböző jellegű beavatkozási területek (járművek, hálózatok, létesítmények, szolgáltatások, akciók, programok stb.) a rendszeren belül. Bár számos kérdésben jelentős fejlődésen ment át a BKRFT célrendszere, végül is a merev hierarchikus rendszer, és a mindenképpen ezen belül történő korrekciók egy idő után a javíthatóság akadályát képezték.

A célok harmonizálása több lépésben

A BMT tervezőivel történő további átdolgozási folyamat során a dokumentum konzisztenciájának a javítására került a legnagyobb hangsúly. A BMT célrendszerének egyfelől a külső koherenciát kell biztosítani a városfejlesztés elképzeléseivel, a társágzatok elképzeléseivel, az országos tervekkel, uniós peremfeltételekkel. Másfelől elengedhetetlen szakmai kritérium az, hogy a célrendszer önmagában konzisztens legyen.

A BMT célrendszerének a kialakítása három forrásra támaszkodott: a) Budapest városfejlesztési terve és más tervdokumentumok alapján a főváros jövőképeire és fejlesztési célkitűzéseire, b) az átvehető nemzetközi tapasztalatokra és uniós ajánlásokra, továbbá. c) a helyzetértékelés során megállapított kulcsproblémákból adódó megoldandó feladatokra.

A célrendszer felső régiójában az átalakítások arra irányultak, hogy *jövőkép* egyezzen meg a városfejlesztés jövőképeivel, sőt még az *átfogó cél* is tisztán „közlekedés feletti” maradjon, és tükrözze a városfejlesztés átfogó céljait.

Az ez utáni szint az első, ahol megjelennek az átfogó cél elérése érdekében kialakítandó *közlekedés-specifikus célok*. Ezen a szinten merül fel tehát annak az igénye, hogy a közlekedés-specifikus célok szolgálják az átfogó célt, de egyben tükrözzék a korszerű nemzetközi közlekedési trendeket, és kínáljanak megoldást a helyzetértékelés során megfogalmazott kulcsproblémákra.

A feltárt problémákat előidéző mechanizmusok meghaladása érdekében a BMT – teljes összhangban a nemzetközi trendekkel – különböző *integrációs törekvések* köré fókuszálja közlekedés-specifikus céljait: nevezetesen jobb integráció a közlekedés szervezési és finanszírozási szintjén (biztonságos, kiszámítható, megbízható közlekedés érdekében); integráció és szemléletváltás a városi tér használatában (az élhető városi térszervezés érdekében), valamint integráció a helyi, regionális és nagytérségi szintű megoldások között (a területi integráció érdekében).

A lefedett szakmai irányokat tekintve ezek a célok közel állnak a BKRFT Felülvizsgálat által javasolt irányokhoz (*kedvezőbb közlekedési megoldások, fővároson belüli elérhetőség, ill. külső elérhetőség javítása*) ugyanakkor a kulcsproblémák

elemzése arra figyelmeztette a BMT készítőit, hogy a legtöbb probléma valamilyen *széttagoltságra, koordinálatlanságra* világított rá, és vezethető vissza. A 2. táblázat azt mutatja, hogy ezeken a kulcsproblémákon milyen típusú integrációk szorgalmazásával lehet segíteni.

Integrációk Kulcsproblémák	Városfejlesztésbe integrált közlekedésfejlesztés	A közlekedés, a közlekedési módok integrált fejlesztése	A főváros térségi integrációja
Működőképességet veszélyeztető állagromlás – a fenntartás / fejlesztés koordinálatlansága		X	
Rendszerbe nem illesztett, városi összefüggésükből kiragadott fejlesztések	X	X	
A változó életmódra rossz válaszokat adó, környezetterhelő megoldások	X	X	X
Jelentős hálózatszerkezeti hiányosságok	X	X	X
Széttagolt, az átfogó megoldásokat akadályozó szabályozás		X	X
Ágazati és alágazati gondolkodás fennmaradása	X	X	

Forrás: Saját összevetés

2. táblázat A BMT kulcsproblémái és a feloldásukra alkalmas integrációk összefüggése

A városfejlesztésbe való integráció, a közlekedésen belüli integráció és a térségi integráció a kulcsproblémákhoz való igazodás mellett megfelel a BKRFT korábbi célstruktúrájának is (városon belüli elérhetőség, kedvezőbb közlekedési megoldások, külső elérhetőség) azonban a BMT készítői az integrációs célokat jobban kifejező megnevezést kerestek az adott célcsoportoknak. Így a közlekedés-specifikus célok elnevezése rendre *élhető városi környezet*, továbbá *biztonságos, kiszámítható és dinamikus* közlekedés*, illetve *kooperatív térségi kapcsolatok* lett. [*A dinamikus közlekedés helyett jobban kifejezné az integráció igényét pl. az *ütemes*, vagy *összehangolt közlekedés*.]

A BMT célrendszerének kialakítása során a közlekedés-specifikus célokat eleinte négy eszközcsoport (célterület) közelítette volna tovább a közlekedési gyakorlathoz: kínálati oldalon az infrastruktúra és a járművek szempontjai, míg a keresleti oldalon a szolgáltatások szervezése, illetve a térbeli kapcsolatok javítása köré csoportosítva az intézkedéseket. A megnevezések a *biztonságos infrastruktúra*, a *megújuló járműállomány*, a *hatékony szolgáltatások* és a *hálózati (térbeli) kapcsolódások* voltak, –

azonban ebben a formában, különösen, mivel a térbeli kapcsolatok célterület erősen átfedte a térbeli integrációs célt, ez a rendszerezés nem bizonyult célravezetőnek. A rendszerezés elakadása miatt a tervezők a felülről építkezés mellett alulról, azaz az intézkedések felől is építkezni kezdtek, áttekintve, hogy önmagában a mintegy hatvan intézkedés vajon milyen struktúrába lenne rendezhető.

Ennek nyomán, részben az intézkedések megfogalmazása által is vezetve kialakult egy tíz tételes *beavatkozási terület* címsor, amelyben ellenőrizni lehetett, vajon az egyes beavatkozási területeken megjelenő intézkedések mennyire fedik le a felülről kialakított célokat. A célokat a fentebb bemutatott három közlekedés-specifikus cél, illetve mindegyiknek további három-három, összesen kilenc célra történő felbontása jelentette. A beavatkozási területek a következők voltak: 1 Kombinált közlekedés, intermodális kapcsolatok, 2 Közlekedésbiztonság, 3 Gyalogos közlekedés 4 Kerékpáros közlekedés 5 Közösségi közlekedés ezen belül 5a Városi közösségi közlekedés, 5b Elővárosi közlekedés, 5c Hajózás, 5d Taxi; 6 Közúti közlekedés, és 7 Teherforgalom, city logisztika. A célok és a beavatkozási területek 9 x 10-es mátrixba történő rendezése nagyon gyümölcsözőnek bizonyult, számos intézkedést össze lehetett vonni, átfogalmazni, az intézkedések köre sokkal konzisztensebbé vált. Ugyanakkor a BMT közérthetővé és egyben korszerűvé tétele szempontjából a beavatkozási területeknek az ismertetett, lényegében alágazatok szerinti felfogása zsákutcának bizonyult, ellentmondott az integrált megközelítésnek és a nemzetközi trendeknek egyaránt. Így végül az elkészített táblázat maga, illetve az alágazatok szerint ismertetendő fejezetek elképzelése elvetésre került, viszont felhasználható maradt az eljárás során kitisztított és megszürt *intézkedések* halmaza.

Integrációk	Városfejlesztésbe integrált közlekedésfejlesztés	A közlekedés, a közlekedési módok integrált fejlesztése	A főváros térségi integrációja
Beavatkozási területek			
Infrastruktúra			
Járművek			
Szolgáltatások			
Intézményrendszer			

Forrás: Saját összevetés

3. táblázat A közlekedés-specifikus célok és a beavatkozási területek általános kategóriákban

Ugyanakkor az eljárás tanulságai kulcsot adtak a továbblépéshez. A három közlekedés-specifikus cél alatt korábban szerepeltetett, kicsit rendszeridegen közlekedési célterületekből, (az oda nem illő térbeli elem lecserélésével) kialakult az integrált közlekedési beavatkozások négy célterülete, és az alágazatok helyett ezek lettek a *beavatkozási területek*. A négy terület az *infrastruktúra*, a *járművek*, a *szolgáltatások*

és az *intézményrendszer*. Ezzel a rendszer visszanyerte integrált közlekedési jellegét, ugyanakkor az új táblázattal hatékonyan lehet ellenőrizni, hogy megfelelő-e a közlekedés-specifikus céloknak az operatív célokkal való lefedettsége.

A 3. táblázat bemutatja a leírtakat, utalva a kategorizálás szempontjaira, míg a 4. táblázat mind a beavatkozási területeknek, mind a közlekedés-specifikus céloknak a BMT-ben megjelenő, a konkrét elérendő célokat is kifejező megfogalmazását mutatja. A 4. táblázat ezen túlmenően a kitöltött belső részében a kilenc operatív célt is ismerteti. Így e táblázat arra is felhívja a figyelmet, hogy az operatív célok kellően szoros összefüggést mutatnak mind a közlekedés-specifikus célokkal, mind pedig a beavatkozási területekkel, anélkül, hogy minden egyes operatív célt mereven egyetlen kiválasztott közlekedés-specifikus cél alá kellene besorolni.

Integrációk közlekedés-specifikus célok Beavatkozási területek	ÉLHETŐ VÁROSI KÖRNYEZET Városfejlesztésbe integrált közlekedésfejlesztés	BIZTONSÁGOS, KISZÁMÍTHATÓ, DINAMIKUS KÖZLEKEDÉS A közlekedés, a közlekedési módok integrált fejlesztése	KOOPERATÍV TÉRSÉGI KAPCSOLATOK A főváros térségi integrációja
TÖBB KAPCSOLAT	ÉLHETŐ KÖZTERÜLETEK	INTEGRÁLT HÁLÓZATFEJLESZTÉS	ÁTJÁRHATÓ RENDSZEREK, KÉNYELMES MÓDVÁLTÁS
VONZÓ JÁRMŰVEK	KÖRNYEZETBARÁT TECHNOLÓGIÁK	KÉNYELMES, UTASBARÁT JÁRMŰVEK	
JOB SZOLGÁLTATÁSOK	AKTÍV SZEMLÉLETFORMÁLÁS	SZOLGÁLTATÁSI SZÍNVONAL JAVÍTÁSA	
HATÉKONY INTÉZMÉNYRENDSZER	KÖVETKEZETES SZABÁLYOZÁS		TÉRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉS

Forrás: a Balázs Mór-terv célrendszere

4. táblázat A közlekedés-specifikus célok és a beavatkozási területek a BMT-ben, valamint az ezek rendszerébe illesztett operatív célok

Intézkedések

A Balázs Mór-terv 28. oldalán tulajdonképpen lezárul a célok rendszerének az aktív alakítása, strukturálása, az ezt követő 44 oldalon a tervek egyrészt intézkedéseket kapcsol az operatív célokhoz, másrészt kulcsindikátorokkal számszerűsíti az elérendő fő célokat. Ez a munkarész négy blokkra tagolódik, nevezetesen a BMT a beavatkozási területek szerint fejt ki a részleteket. Az anyag rész áttekintése ugyanakkor természetesen visszacsatolást is biztosít a célstruktúra rendszeréhez, hiszen a kifejlesztett intézkedések képesek megerősíteni, hitelesíteni a jó célrendszert, ugyanakkor a beillesztési problémák felhívják a figyelmet az esetleges hiányosságokra. E visszacsato-

lási folyamat nyomán a tervezők már számos kérdésben korrekciókat hajtottak végre a rendszeren, illetve a konzultációkon az ex-ante értékelés szempontjai is többségében érvényre jutottak.

Az ex-ante értékelő által felvetett, a célstruktúrára visszaható, de nyitva maradt, vagy elvetett kérdések a következők.

(1) Az első beavatkozási terület (**több kapcsolat**) megnevezése. Az ex-ante értékelő úgy látja, hogy a négy beavatkozási terület előre elkülöníthető közlekedési tevékenységi területeket határol el: az infrastruktúrát, a járműveket, a szolgáltatásokat és az intézményeket. Utóbbi három BMT-beli megnevezése ezt jól mutatja (vonzó járművek, jobb szolgáltatások, hatékony intézményrendszer). Az nem lenne probléma, hogy az infrastruktúrát magyar kifejezést keresve a kapcsolatok szóval helyettesítjük. Ezzel a szóval is ki lehetne fejezni, hogy a BMT milyen infrastruktúrát kíván: *megújulót, felhasználóbarátot, emberi léptékű környezetbe illeszkedőt, a szerkezeti torzulást korrigálót* stb. Történetesen a *több* infrastruktúra nem cél, akkor sem, ha bizonyos célok elérése eszközeként, adott területek a meglévőnél több infrastruktúrát, új fejlesztéseket kívánnak meg. Ezért a „több kapcsolat” megnevezés nem fejezi jól ki azt, hogy mi a BMT célja ezen a beavatkozási területen. A cím védelmében felhozott érv, hogy a kapcsolat nem csak infrastruktúrát jelent, hanem kapcsolati lehetőségeket, szolgáltatással biztosított jobb összeköttetést is, általában igaz, de itt a kapcsolat szót az infrastruktúra beavatkozási terület megnevezésére kívántuk használni. Ha szolgáltatásokat is akarunk a kapcsolaton érteni, akkor átfed a megnevezés a külön beavatkozási területként elhatárolt *jobb szolgáltatások* címmel, és inkonzisztensé teszi a felosztást. A javaslat itt egyértelműen az lenne, hogy a beavatkozási terület vonatkozzon továbbra is az infrastruktúrára, és olyan megnevezést kapjon a beavatkozási terület, ami érvényes az infrastruktúra fejlesztésben megfogalmazható célkitűzésekre. Megjegyzendő, hogy a kiválasztott indikátorok is a jobban összefűzött, kényelmesebben használható infrastruktúra hálózatot célozzák, nem pedig a több infrastruktúrát. A felvezető szöveg pedig különböző hálózat-szerkezeti torzulásokra mutat még rá, ahol szintén célzott beavatkozásokra, és nem általában mennyiségi növeledésre (több) van szükség. (Ennél általánosabban fogalmazva, az infrastruktúra *vektor* jellegű mennyiség, aminek valahonnan valahová kell vezetnie, és a skaláris „több” ebben az összefüggésben mindig aggályos, mert az infrastruktúra természetét nem figyelembevevő, azt nem értő szempontot tükröz.)

(2) **Konkrét projektek hangsúlyos említése.** A stratégiai terveknek átfogó irányelveket, célokat kell világossá és érthetővé tenniük. Ahhoz, hogy a magas szintű célok hitelesek legyenek és konzisztensek, a tervezőknek valóban át kell gondolniuk eggyel részletesebb léptékben is, hogy megvalósítható-e az elképzelésük. Ezt ahhoz lehet hasonlítani, mint amikor az általános rendezési terv készítői részletesebb léptékben ellenőrzik, hogy a kívánt lakosság valóban kiszolgálható egy adott területen. Ez a részletesebb léptékű tervrész azonban nem tévesztendő össze a részletes rende-

zési tervvel, tervi megjelenése nem része az általános tervnek, és formája nem kötelezi semmire a későbbi terv készítőjét.

A 1.1, 1.2, 1.3 fejezetek fő mondanivalója nagyon sokat tisztult a konzultációk során, és mostanra kellő súlyt kapott bennük a stratégiai mondanivaló, a fővárosi léptékű összefüggések áttekintése, történeti kontextusba helyezése és az integrált közlekedési kiindulású tennivalók megfogalmazása. Ezt a mondanivalót erősíti, ahol sikerült megragadni a tennivalók vezérlő motívumait, viszont egyáltalán nem erősíti az a szándék, hogy lehetőleg minden nagyobb projekt bele legyen tuszkolva a szövegbe, mintegy elköteleződést provokálva az adott megfogalmazású és megnevezésű projekt mellett. A stratégiának a konzisztens mondanivaló kiemelése a dolga, és szempontrendszerek világossá tétele – nem pedig a kiállítás konkrét, és részleteiben egyáltalán nem a stratégia szintjén eldönthető projektek mellett.

(3) Az integrált hálózatfejlesztési mondanivaló megbicsaklik, ha a tervezők egy nem deklarált, ráadásul éppen az integráció akadályát képező szempontot, nevezetesen, hogy ma kinek a dolga az intézkedés – fölébe helyeznek a BMT deklarált osztályozási szempontjainak. Ha a közlekedés-specifikus célok külön hangsúlyt adtak a térségi integrációnak, a város és az előváros kötőtpályás kapcsolata javításának, akkor egyáltalán **nem elfogadható, hogy** a 'Városi és elővárosi kötött pályás hálózatok integrálása' és benne **a metró és hév összekötése más specifikus cél részeként** (történetesen éppen a 'Több kapcsolat' címkéje alatt) **jeljen meg, mint az elővárosi vasutak** városi kiszolgáló szerepét leíró 'Átjárható kötőtpályás rendszerek és a városi és elővárosi vasúti hálózat megvalósítása' azaz az S-Bahn rendszer (Átjárható rendszerek, kényelmes módváltó pontok). Az értékelő itt visszautal a 2009-es BKRFT kapcsán tett megállapítására, nevezetesen súlyos hiányosságnak tekintette, hogy az S-Bahn terv készítése kapcsán kialakított integrált szemlélet nem vált az akkori terv egészére érvényessé. Most a BMT deklarálja az integrált közlekedést, és mind a hagyományosan városi, mind pedig a hagyományosan helyközi (nagyvasúti) közlekedésnél szorgalmazza, – de mégis, külön vasúti térségi integrációban (S-Bahn) és külön 'BKV' térségi integrációban gondolkodik, ezzel valójában fenntartva, megerősítve a közlekedésen belüli intézményi dezintegrációt.

A BMT KÜLSŐ KOHERENCIÁJA

Ebben az esetben a fővárosra vonatkozó fejlesztési (nem közlekedési) célkitűzésekkel, az országos és nemzetközi közlekedési célkitűzésekkel, illetve az országos és nemzetközi fejlesztési (nem közlekedési) célkitűzésekkel való összhangot kellett értékelni. A BMT 'Merre tartunk?' fejezete felsorolja azokat a dokumentumokat, amelyekkel közvetlen módon, vagy közvetve (a városfejlesztési terven keresztül) biztosítva volt a célrendszer koherenciája.

Azáltal, hogy a BMT explicit módon a főváros városfejlesztési tervéből vezeti le a terv jövőképét és átfogó célját, ennek révén nem csupán a két dokumentum közötti koherencia van biztosítva, hanem a város- és területfejlesztési terven keresztül a dokumentumok széles köréhez való kapcsolat is.

Külön is említendők a környezeti és fenntarthatósági dokumentumok, amelyek szempontrendszerével a SKV részletesen ellenőrizte a célok koherenciáját.

Az Európai Unió dokumentumai részét képezik a fent tárgyalt kapcsolódási pontoknak. Külön érdemes kiemelni a városi közlekedéspolitika segítésére kiadott dokumentumokat, illetve a korábbi kiadványokból ajánlást formáló SUMP fenntartható városi mobilitás tervezési segédletet. Míg a BKRFT felülvizsgálata során egy ismertető készült a fenntartható városi mobilitástervezés lehetőségeiről, a BMT már átvette és beépítette a tervbe a mobilitástervezés számos korszerű elemét.

AZ INDIKÁTOROK RENDSZERE ÉS A MONITORING

Bár az unió által közvetlenül támogatott projektek és programok esetében is elvárás lenne a közvetlen célok megvalósulását mérő output (kimeneti) indikátorokon túlmenően az átfogóbb célok teljesülését vizsgáló eredmény- és hatás indikátorok alkalmazása, ez ott általában nagyon mérsékelten történik meg. Az egyik erős indok az átfogó indikátorok alkalmazásának elkerülésére az, hogy az indikátorok értékének az elvárástól és ígérttől való elmaradása okot szolgáltat a támogatás egy részének megvonására. Mivel az eredmény- és hatásindikátorok általában olyan jelenségeket mérnek, amelyek bekövetkezésére számos tényező együttesen hat (foglalkoztatottság javulása, légszennyeződés csökkenése, térségi GDP növekedése, szegénység mérséklődése stb.) a szokásos érv az szokott lenni, hogy egy ilyen sok tényezőtől függő eredmény akkor is romolhat, ha az adott projekt a maga részéről remekül teljesít, ezért nem tehetik ki a projektet ekkora bizonytalanságnak.

Azért volt érdemes részletesen idézni a kifogásokat, mert a Balázs Mór-terv tipikusan nem ilyen, visszafizetéssel fenyegetett program, ezért nagyon is fontos lenne, hogy a társadalmi-gazdasági összefüggésekre érzékeny indikátorok ebben az esetben megjelenjenek a terv mentén. Arra is érdemes fölhívni a figyelmet, hogy a projektek indítása és előnyeinek sorolása idején a projektgazdák korántsem ilyen szerények, és bátran sorolják mindazokat a társadalmi és gazdasági előnyöket, amelyeket szerintük a projekt majd eredményezni fog. A fővárosnak nagyon is érdeke, hogy tiszta képet kapjon az egyes beruházások valós és reálisan várható hatásairól, és ne a beruházásban érdekelt körök torz ígéretei alapján döntsön. Egyik fontos megelőző lépés lenne minden, a beruházások mentén tett ígérettel kapcsolatban megkövetelni, hogy azok megjelenjenek indikátorként az adott projekt mellett.

Míg az uniós kötelezettségek miatt az új és az utóbbi évtizedben indított programok mellett megjelennek az indikátorok, szinte semmilyen kezdeményezés nincs a korábbi beruházások tényleges hatásainak mérésére és különösen nem kerülnek a tények szembesítésre az adott beruházás egykori elvárásaival. A szervezeten, átfogóan indított ex-post értékelések nagyon hasznos számszerűsíthető kiinduló információt nyújtanának alapvető összefüggésekről, és megkönnyítenék a mai és jövőbeli program-előkészítő munkát.

A BMT monitoringrendszerének kialakításával tükrözni kellene a BMT célrendszerét. Míg a jelenleg kiválasztott indikátorok esetében elsődleges volt az a szempont, hogy könnyen elérhető, létező, rendelkezésre álló mérőszámok jelenjenek meg a dokumentumban, a valóságban ennél fontosabb lenne végiggondolni, hogy a célrendszer különböző szintjein megjelenő céloknak mi az átfogó és alapvető üzenetük, majd olyan indikátort kellene keresni, amelyik valamennyire képes ezt a fő szempontot mérni, jelezni. Tehát amikor az egyik kulcsprobléma a hálózatok töredezettsége (többféle értelemben, pl. adott alágazaton belül /villamos/, alágazatok között) és kiemelt cél az integráció és a jobb hálózati működés, akkor fő indikátornak akkor is a hálózatiságot mérő mutatót kellene választani, ha ma ilyet nem mérünk, és ezért az alapszint megállapítása is kutatást igényel. De ezt a kutatást el kellene kezdeni, mert különben megint csak beszélni fogunk a kívánt változtatásról, de az aktuális projektek kiválasztása ettől el fog szakadni.

A BMT jelenleg a négy beavatkozási területből háromra vonatkozóan (infrastruktúra, jármű, szolgáltatások – és már az intézményrendszerre nem!) rendelkezik tervezett indikátorokkal, ami kevésnek tűnik. Ezek az indikátorok nem is képesek követni a célrendszer felépítését, hiszen annak egyetlen tengelyéhez kapcsolódnak.

Valós elmaradás van ezen a területen, már az is kérdés, hogy a társadalmi vitára elég lehet-e négy indikátorral megjeleníteni, – az indikátorok rendszerének kialakítására vonatkozó munkát ettől függetlenül is, az érdemi tervező munka koherenciájának erősítése, és a végrehajtás rendszerszerű figyelemmel kísérése érdekében azonnal meg kellene kezdeni.

PARTNERSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A BKRFT felülvizsgálata és a hozzá kapcsolódó SKV készítése során jól dokumentált egyeztetési folyamat zajlott le három meghívott csoporttal: szakmai szervezetekkel, a kerületek képviselőivel, és civil csoportok képviselőivel. Az észrevételek figyelembe lettek véve a BKRFT és háttéranyagainak dokumentálásához.

A fentebb az ex-ante értékelésben is ismertetett módon a célrendszer felépítése alapvető átdolgozáson esett át a 2013-as BKRFT dokumentációhoz képest. Bár az átdolgozás korrigált olyan munkarészeket is, amelyeket az egyeztetési folyamat so-

rán is kritizáltak, hamis lenne mindezt úgy beállítani, mintha a BMT jelen formájában átesett volna társadalmi egyeztetésen.

Ugyanakkor a tartalmában az integrált közlekedésfejlesztés lépéseit kiteljesítő tervezési folyamat bizakodással nézhet a szakmai egyeztetések elé, hiszen mind a városfejlesztési koncepcióval, mind a környezeti elvárásokkal deklaráltan integrált célrendszere – a külső konzisztenciára vonatkozó értékelés szerint – teljesíti az ezirányú követelményeket. Hasonlóképpen az átdolgozás igyekezett megőrizni a BKRF felülvizsgálati összefoglaló átvehető értékeit is, ezzel együtt a szakmai hangsúlyok elmozdítása miatt nyilvánvalóan számítani kell erre vonatkozó megjegyzésekre.

A szorosan vett szerkesztőkön és konzulenseken kívül, a szerkesztést megelőzően az egyes munkarészekben szakági szakértők dolgoztak. A partnerségi együttműködés első adóssága ezek felé a munkatársak felé lenne lerovandó: elmaradt a dokumentumnak egy olyan, kapun belüli konzultációja, ahol nem kizárólag a szorosan vett szakmai részfejezet kerülne megbeszélésre, hanem a szakágak visszajelzést kapnának a teljes anyag kontextusáról, és ebben látnák a saját területük szerepét. Ennek a lépésnek nem csak a BMT minősége szempontjából volna jelentősége, de az abban képviselt nézeteknek a BKK-n belüli megismertetése és terjesztése szempontjából is, éppen azok felé a munkatársak felé, akiktől a továbbiakban a BMT mögött történő érdemi és őszinte kiállást vár el a saját szervezetük. Ezt a lépést esetleg valamilyen belső tervtanács formájában még a lényegében kész kézirat végső kinyomtatása előtt lenne célszerű és udvarias megtenni.

Ezt követően, már a szakmailag jóváhagyott, de esetleg még a főpolgármesteri bevezetőlap nélküli kinyomtatott példányt kellene a közgyűlési egyeztetés előtt, vagy azzal átfedésben szakmai és civil partnereknek is megmutatni, mert nem lenne szerencsés, ha bárki úgy érezné, hogy a korábbi anyag kapcsán összehívott egyeztetésre hivatkozva most egy általa nem látott anyagról csak annak elfogadása után értesül. Erre a célra elképzelhető például azok célzott értesítése, akik korábban már belekeverültek az egyeztetési folyamatba.

A MEGVALÓSÍTÁS FOLYAMATA ÉS ELLENŐRZÉSE

A BMT feladata stratégiai szintű kérdések eldöntése, ezért nem tekinthető az ex-ante vizsgálat feladatának a projektekre vonatkozó monitoring és ellenőrzési intézkedések részletes elemzése. Arra azonban szükség van, hogy a végrehajtási folyamatban folyamatosan ellenőrzésre kerüljön a BMT szintű célok teljesülése is: azaz nem elég az egyszer kiválasztott projektek megvalósulásának az értékelése önmagában, hanem azt is vizsgálni kell, hogy ezzel a kitzűzött magasabb célok valóban teljesülnek-e (eredmény- és hatásindikátorok figyelemmel kísérése). Ezt a feladatot az elkészült monitoring és indikátor rendszer alapján a stratégia megvalósulásának idősza-

kában folyamatosan kell végezni, hogy probléma észlelése esetén az eredeti célok elérése érdekében még időben be lehessen avatkozni a folyamatokba.

STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLAT

A környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) kormányrendelet előírja közlekedésfejlesztési tervekhez stratégiai környezeti vizsgálat, (SKV) készítését. A korábbi, 2009. évi BKRFT-hez nem készült SKV, így ennek pótlásaként a teljes tervre készült el a vizsgálat.

A Balázs Mór-terv készítése során a stratégiai célrendszer újragondolása nyomán foganatosított változások miatt a vizsgálat egyes részeit a végleges dokumentumra vonatkozóan újra el kellett készíteni.

Az SKV két fő részből tevődik össze. A vizsgálat egyik része a felülvizsgált projektlista elemeinek a környezeti szempontú értékelésére terjedt ki. E munkafázisban előzetesen, összesen 36 db projekt környezeti szakértői elemzésére került sor. A kapott eredményeket a teljes vizsgálatot közreadó melléklet tartalmazza. Az SKV első részét egy 15 pontban összefoglalt ajánlás és egy 19 pontban projektenként és környezeti elemenként megfogalmazott részletes javaslatsor foglalja össze. E javaslatok rámutatnak arra, hogy az egyes projektek megtervezése, megvalósítása, üzemeltetése során mire kell majd kiemelt figyelmet fordítani. E tennivalókat a részletes tervezést meghatározó előírások is rögzítik, a stratégiai szintű tervezésre nincs kihatásuk.

A Balázs Mór-tervre tekintve nagyobb jelentősége van az SKV másik részének, amelynek keretében azt vizsgálták meg a szakértők, hogy a BKRFT majd a BMT célrendszere mennyire illeszkedik a főváros környezetpolitikai terveiben kialakított célrendszerekhez, konkrétan mennyire harmonizál a tematikus célprogramok kilenc környezeti céljával. Az SKV ezt a táblázatos összevetést *megfelelési mátrixnak* nevezi.

Pontozási rendszer:

2 pont	amennyiben a beavatkozás egyértelműen, közvetlenül és jelentősen támogatja a szempont teljesülését
1 pont	amennyiben a beavatkozás gyengén, vagy közvetve támogatja a szempont teljesülését
0 pont	amennyiben a beavatkozás összességében semleges hatást gyakorol a szempont teljesülésére
NR	ha a beavatkozás nem érinti a szempont teljesülését
?	ha a beavatkozás hatása nem megítélhető
PR	„lehetséges kockázat”, ha a beavatkozás közvetett hatásai környezeti, ökológiai kockázatot jelentenek
-1 pont	amennyiben a beavatkozás gyengén, vagy közvetve veszélyezteti a szempont teljesülését
-2 pont	amennyiben a beavatkozás egyértelműen, közvetlenül és jelentősen veszélyezteti a szempont teljesülését

E mátrix tehát azt hivatott bemutatni, hogy mekkora a megfelelés a két célegyüttes között, – nevezetesen a közlekedési célok szolgálják-e a város környezeti stratégiai céljait, illetve, hogy a közlekedési célok nincsenek-e ellentmondásban a környezeti célokkal. A mellékletben szereplő korábbi megfelelési mátrix a BKRF felülvizsgálata során készített célrendszert értékeli, míg itt értelemszerűen a BMT célrendszerére vonatkoztatva mutatjuk be az összehasonlítást, mégpedig külön a közlekedés-specifikus célok és beavatkozási területekre (5. táblázat) illetve az operatív célokra (6. táblázat). Bár a pontozási rendszer skálája a környezetet veszélyeztető intézkedéseket is lefedte, a BMT célrendszerében nem tapasztaltunk negatív kapcsolatot

<p style="text-align: center;">FKP KÖRNYEZETI TEMATIKUS CÉLPROGRAMOK 1-9</p> <p>BMT KÖZLEKEDÉS-SPECIFIKUS CÉLOK I-III ÉS BEAVATKOZÁSI TERÜLETEK 1-4</p>	<p>Környezettudatos szemlélet a termelés és fogyasztásban, ill. a természeti erőforrások igénybevétele</p>	<p>Éghajlatváltozáshoz hozzájáruló kibocsátások mérséklése, alkalmazkodás a változó környezeti feltételek</p>	<p>Környezet és egészség – zaj- és levegőterhelés csökkentése</p>	<p>Budapest környezetminősége – területhasználát és épített környezetvé-</p>	<p>Biológiai sokféleség megőrzése, természet- és tájvédelem</p>	<p>Fenntartható terület- és földhasználat összefüggő környezeti célok megjelenése a területfejlesztésben és településrendezésben</p>	<p>Vizeink védelme és fenntartható használata</p>	<p>Hulladékgazdálkodás hatékonyságának növelése, összhangban a környezeti célokkal</p>	<p>Környezetbiztonság – rendkívüli környezeti és katasztrófa helyzetek megelőzése és elhárítása</p>
<p>I. ÉLHETŐ VÁROSI KÖRNYEZET (városfejlesztésbe integrált közlekedésfejlesztés), a közlekedési igények és módválasztás befolyásolásával, a környezetterhelés csökkentésével, az esélyegyenlőség erősítésével</p>	2	2	2	2	1	2	1	2	2
<p>II. BIZTONSÁGOS, KISZÁMÍTHATÓ ÉS DINAMIKUS KÖZLEKEDÉS (közlekedési módok integrált fejlesztése) hatékony szervezéssel, stabil finanszírozással és célirányos fejlesztéssel</p>	1	1	2	2	1	1	1	1	2
<p>III. KOOPERATÍV TÉRSÉGI KAPCSOLATOK (a főváros térségi integrációja) a városréségi együttműködést, illetve a gazdasági versenyképességet erősítő közlekedési rendszer kialakításával</p>	1	1	2	2	1	1	0	1	1
<p>1. TÖBB KAPCSOLAT új kapcsolatok teremtésével, a meglévő közlekedési hálózatok biztonságos és megbízható fejlesztésével, közterületek újrafelosztásával, utasközpontú intermodális kapcsolatok fejlesztésével</p>	1	1	1	2	0	1	0	1	2
<p>2. VONZÓ JÁRMŰVEK kényelmes, utasbarát járműpark kialakításával, környezetbarát technológiák elterjedésének ösztönzésével</p>	2	2	2	2	0	1	1	2	2
<p>3. JOBB SZOLGÁLTATÁSOK hatékonyan szervezett és intelligens, széleskörűen hozzáférhető, jól informáló integrált közlekedési rendszer megvalósításával</p>	1	1	1	2	1	1	0	0	1
<p>4. HATÉKONY INTÉZMÉNYRENDSZER következetes szabályozással, országos, regionális és városi szintű hálózati kapcsolódások utasbarát fejlesztésével</p>	2	1	1	1	0	1	1	1	2

**5. táblázat. Megfelelési mátrix:
Környezetvédelmi célok – Közlekedésfejlesztési irányok**

A táblázat kitöltése azt is ellenőrzi, hogy a célok megfogalmazása elég konkrét-e ahhoz, hogy mérlegelni lehessen az adott cél érdekében teendő lépések várható környezeti összefüggéseit.

FKP KÖRNYEZETI TEMATIKUS CÉLPROGRAMOK 1-9 BMT OPERATÍV CÉLOK 1-9	Környezettudatos szemlélet a termelés és fogyasztásban, ill. a természeti erőforrások igénybevé-	Éghajlatváltozáshoz hozzájáruló kibocsátások mérséklése, alkal- mazkodás a változó környezeti	Környezet és egészség – zaj- és levegőterhelés csökkentése	Budapest környezetminősége – területhasználat és épített környe-	Biológiai sokféleség megőrzése, természet- és tájvédelem	Fenntartható terület- és föld- használattal összefüggő környeze- ti célok megjelenése a területfej- lesztésben és településrendezésben	Vizeink védelme és fenntartható használata	Hulladékgazdálkodás hatékony- ságának növelése, összhangban a környezeti célokkal	Környezetbiztonság – rendkívüli környezeti és katasztrófa helyze- tek megelőzése és elhárítása
1. ÉLHETŐ KÖZTERÜLETEK A meglévő közlekedési hálózatok megbízható és biz- tonságos működtetése, hálózatok korszerűsítése, közte- rületek újrafelosztása	2	2	2	2	1	2	1	2	2
2. INTEGRÁLT HÁLÓZATFEJLESZTÉS Intelligens városzerkezeti kapcsolatok, forgalmi tor- zulásokat (aránytalanságokat) csökkentő hálózatfej- lesztés	1	1	1	2	0	1	0	1	2
3. ÁTJÁRHATÓ RENDSZEREK, KÉNYELMES MÓDVÁLTÓ PONTOK Interoperábilis rendszerek létrehozása, intermodális kapcsolatok utasközpontú fejlesztése, az eszközváltás feltételrendszerének biztosítása, P+R Elérhetőség, turisztikai kapcsolatok javítása	1	1	1	2	0	1	0	1	2
4. KÖRNYEZETBARÁT TECHNOLÓGIÁK A klímapolitikát segítő járműtechnológiai megoldások elterjedésének segítése	1	2	1	2	1	1	1	1	0
5. KÉNYELMES UTASBARÁT JÁRMŰVEK Járműpark energiatakarékosági akadálymentesítési szempontok szerinti megújítása, megbízható karbantar- tás	2	2	2	2	0	1	1	2	2
6. AKTÍV SZEMLELETFORMÁLÁS A tudatos módválasztás segítése naprakész informá- ciószolgáltatással, ügyfélközpontú kommunikációval	2	1	1	2	1	1	1	2	1
7. SZOLGÁLTATÁSI SZÍNVONAL JAVÍTÁSA Normatív finanszírozással, egységes utastájékoztatóval, összehangolt menetrendekkel, bő- vülő intelligens szolgáltatásokkal	1	1	2	2	0	1	0	1	1
8. KÖVETKEZETES SZABÁLYOZÁS Intézményi kapcsolatok, következetes szabályozás	1	1	1	2	1	2	1	1	2
9. TÉRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉS regionális és nagytérségi rendszerek integrációjának segítése	1	1	1	1	0	1	1	1	1

**6. táblázat. Megfelelési mátrix:
Környezetvédelmi célok – Operatív célok**

A BMT célrendszerre vonatkozóan megismételt megfelelési vizsgálat eredmé-
nyeképpen tehát megállapítható, hogy a korábbi SKV alapján tett kijelentés, misze-
rint a BKRFT céljai megfelelnek a környezetpolitikai célprogramokban szereplő kö-
vetelményeknek, teljes mértékben érvényes a BMT célrendszerére vonatkozóan is.

ÖSSZEFOGLALÁS

A Balázs Mór-terv ex-ante vizsgálata végigkísérte a tervek alakulási folyamatát a 2009. évi BKRFT felülvizsgálati folyamatától annak lezárulásáig, majd egy megváltozott célrendszer felépítéséig.

Fontos aláhúzni, hogy nem egy szakértői séma alapján alakult ki a Balázs Mór-terv jelenlegi célrendszere, és nem is készen szállította azt valamiféle bölcs mindentudás, hanem fokozatosan alakult ki, egyaránt támaszkodva a korábban elkészített szakmai előzményekre, azok tanulságaira, nemzetközi tapasztalatokra és ajánlásokra, de legfőképpen a főváros speciális és egyedi földrajzi, társadalmi, intézményi stb. körülményeire.

Az ex-ante értékelés is alapul vette azt a nemzetközi tapasztalatot, hogy bár az értékelési folyamatnak vannak fontos sarokpontjai, a teljes eljárást nem célszerű egy séma merev követésével végrehajtani, hanem alkalmazkodni kell az adott tervezet műfajához és körülményeihez. A BMT helyzetértékelése rámutatott arra, hogy a hazai és ezen belül a fővárosi közlekedés működése és mai állapota bár jelentős mértékben külső meghatározó körülményeknek is függvénye, legalább ilyen fontos tanulságai vannak annak is, hogy az adott peremfeltételeket mennyire mérte föl, vette figyelembe a mindenkori tervezés, és mennyire működött a saját rendelkezésre álló mozgástéren belül hatékonyan. A helyzetértékelés alapján kialakított kulcsproblémákkal a BMT készítői olyan széttagoltságokra, szabályozási hiányokra, torz forrásallokációkra hívták fel a figyelmet, amelyek megváltoztatása jelentős mértékben a szakma kezében van, saját szemléletének és munkájának a javításával kiküszöbölhető – miközben, paradox módon e lépéseknek a lényege éppen a másokkal történő együttműködésben, az egyoldalú szakmai szemlélet földadásában, az átfogóbb célok megértésében és tudomásulvételében, közös szakmaközi célok szolgálatában bontakozik ki.

A BMT ennek megfelelően a helyzetértékelés tanulságait szem előtt tartva, célrendszerének a kialakításában nemzetközi példák és tendenciák ismeretében, a főváros városfejlesztési célkitűzéseit alapul véve és középpontba állítva – saját közlekedés-specifikus céljait háromféle integrációs törekvés jegyében határozta meg. Az ex-ante értékelés kimutatta, hogy e háromféle integráció, a közlekedésen belüli integráció, a városfejlesztéssel való integráció és a főváros térségi integrációja hatékony válaszokat ígér a kulcsproblémaként feltárt, széttagoltsággal és elkülönüléssel összefüggő problémahalmazra. Az egyes integrációs területeken a BMT közérthető célokat fogalmaz meg, rendre élhető városi környezet; biztonságos, kiszámítható közlekedés és kooperatív térségi kapcsolatok elérését tűzve ki.

A három közlekedés-specifikus cél elérése érdekében négy beavatkozási területen, így az infrastruktúra, a járművek, a szolgáltatások és az intézményrendszer területén merülnek föl a közlekedés-fejlesztésnek tennivalói. Erre vonatkozóan a cél-

rendszer belső konzisztenciáját nem is kellett külön az ex-ante értékelés keretében feltárni, mert maga a BMT tartalmazza annak levezetését, amikor a három cél illetve a négy beavatkozási terület összefüggésében határozza meg a terv kilenc operatív célkitűzését.

A dokumentum a négy beavatkozási terület mentén sorolja fel a kilenc operatív közlekedési célt, és ezekhez kapcsolja az intézkedéseket.

Az ex-ante értékelés készítője folyamatosan konzultált a terv készítőivel, és a korábbi fázisban már elkészített egy előzetes ex-ante értékelést. A folyamat során felmerült észrevételek döntő része időközben beépült a BMT-be. Azt a három kérdést, ahol szakmai vita, véleményeltérés alakult ki, az ex-ante értékelés részletes leírása tartalmazza.

Miközben a korábbi tervfelülvizsgálat során részletes társadalmi egyeztetésre került mind a terv, mind pedig annak stratégiai környezeti vizsgálata, addig a BMT készítésének 2013 novembere és 2014 májusa közötti időszakát inkább a struktúra-építési, szűkebben vett stratégia-készítési – ezzel egyébként az ex-ante értékelés konzisztencia vizsgálatait jól megalapozó – munkafolyamatok jellemezték. Most vissza kell térni a szélesebb részvételi formákhoz. Az ex-ante értékelő azt javasolja, hogy ez ne egyetlen lépésben a legszélesebb nyilvánosság legyen, hanem bővülő körökben, legelőször a házon belüli szaktervezők előtti ismertetéssel és megvitatással induljon ez a folyamat.

A BMT jelen formájában csak a beavatkozási területekre vonatkozóan határoz meg indikátorokat. Az ex-ante értékelő szerint a komplex, átfogó célterületekhez kapcsolódó jó indikátorok meghatározása fontos és sürgős gyakorlati kutatási feladat kell legyen, és ilyenek kialakítására mindenképpen szükség van, enélkül soha nem fognak rendelkezésre állni a célok teljesülését, a projektekhez fűződő ígéretet betartását ellenőrző és azok számonkérésre alkalmas eszközök.

A BMT elkészítése és szellemisége jelentős előrelépés a fővárosi közlekedés stratégiai tervezésében, ám ennek valós hatása csak akkor lesz, ha a szemléletmódot, annak következményeit sikerül érvényre juttatni a programkészítés további fázisaiban is, és a projektek kialakítása ezen az úton megy végbe, – és nem megfordítva, kész projekt-elképzelések köré épülnek ál-stratégiai ideológiák.

HIVATKOZÁSOK

Batterburya, Sarah C.E. (2006) Principles and purposes of European Union Cohesion policy evaluation. *Regional Studies* Volume 40, Issue 2, pp 179-188. DOI:10.1080/00343400600600504

- BKRFT (2001) Budapest Közlekedési Rendszerének Fejlesztési Terve. Budapest, Főmterv 1997, majd 2001
- BKRFT (2008) Budapest Közlekedési Rendszerének Fejlesztési Terve: Távlati koncepció és a 2020-ig javasolt fejlesztés terve. Budapest, 2008 december, FKT. URB. Konzorcium. A fővárosi közgyűlés elfogadta 2009-ben.
- BKRFT Felülvizsgálat (2013) Budapest Közlekedési Rendszerének Fejlesztési Terve FELÜLVIZSGÁLAT. FŐMTERV Mérnöki Tervező Zrt. – Közlekedés Fővárosi Tervező Iroda Kft. – PRO URBE Mérnöki és Városrendezési Kft. Tsz: 12.12.150 Budapest, 2013. augusztus 21.
- European Commission (2013) Guidance document on ex-ante evaluation. The Programming Period 2014-2020: Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy (European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund). European Commission, DG Regional and Urban Policy, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, January 2013
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf
- Filippia, Francesco – Nuzzolob, Agostino – Comib, Antonio – Delle Sitea, Paolo (2010) Ex-ante assessment of urban freight transport policies. (The Sixth International Conference on City Logistics) Procedia – Social and Behavioral Sciences Volume 2, Issue 3, pp 6332–6342 <http://dx.doi.org/10.1016/j.sbspro.2010.04.042>
- Fleischer Tamás (2010) A közlekedést befolyásoló társadalom, gazdaság, környezet Közlekedéstudományi Szemle Vol. 60. No. 6. pp. 4-12.
http://www.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf10/fleischer_kozlekedesfejlesztest-befolyasolo-tarsadalom-gazdasag-kornyezet_kotszle10-6.pdf
- Myrdal, Gunnar (1939) Monetary Equilibrium, London, William Hodge
- Ropera, Stephen – Hewitt-Dundasb, Nola – Love, James H (2004) An ex ante evaluation framework for the regional benefits of publicly supported R&D projects. Research Policy Volume 33, Issue 3, April 2004, pp 487–509
- S-Bahn (2007) A Budapesti Regionális Gyorsvasúti Rendszer koncepciója FŐMTERV-KÖZLEKEDÉS Konzorcium 2007. október hó
http://www.fomterv.hu/hun/sbahn/koncepcio_osszefoglalo.pdf
- Todd, Petra E. – Wolpin, Kenneth I. (2010) Ex Ante Evaluation of Social Programs. Annales d'Économie et de Statistique n° 91

Budapest, 2014. május 29.

TARTALOMJEGYZÉK

Tartalom

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ, EGYBEN A BMT DOKUMENTUMBA BEÍRÁSRA AJÁNLOTT SZÖVEG.....	2
Előzmények	3
Helyzetértékelés és problémafa	3
A célrendszer és annak belső konzisztenciája	4
A BMT külső koherenciája	6
Az indikátorok rendszere és a monitoring	6
Partnerségi együttműködés	7
A megvalósítás folyamata és ellenőrzése	7
Stratégiai környezeti vizsgálat	8
BEVEZETÉS	8
ELŐZMÉNYEK.....	11
HELYZETÉRTÉKELÉS ÉS PROBLÉMAFA	12
A BMT CÉLRENDSZERE ÉS A BMT BELSŐ KONZISZTENCIÁJA.....	14
A célok harmonizálása több lépésben	14
Intézkedések	18
A BMT KÜLSŐ KOHERENCIÁJA.....	20
AZ INDIKÁTOROK RENDSZERE ÉS A MONITORING	21
PARTNERSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉS	22
A MEGVALÓSÍTÁS FOLYAMATA ÉS ELLENŐRZÉSE.....	23
STRATÉGIAI KÖRNYEZETI VIZSGÁLAT.....	24
ÖSSZEFOGLALÁS.....	28
HIVATKOZÁSOK	29
TARTALOMJEGYZÉK	31