

# **CÉLRENDSZER ÉS ILLESZKEDÉS BUDAPEST KÖZLEKEDÉSFEJLESZTÉSI STRATÉGIÁJÁBAN: TÖRTÉNETEK A TERVEZÉSI FOLYAMATBÓL (A BALÁZS MÓR-TERV)**

Fleischer Tamás<sup>1</sup> – Hajnal Tünde<sup>2</sup> – Kerényi László Sándor<sup>3</sup>

## **1. BEVEZETÉS<sup>4</sup>**

A Balatonföldváron évente rendezett, most már évtizedet meghaladó hagyománnyal rendelkező konferencia-sorozat az egyetlen valóban integrált megközelítésű, a közlekedés teljes spektrumát átfogó rendszeres hazai rendezvény. Ez a kijelentés nem kívánja elvitatni a különböző alágazati, vagy speciális (pl. forgalombiztonsági, finanszírozási, stb.) szakmai összejövetelek szerepét, fontosságát, vagy a Nemzeti Közlekedési Napokét sem, de jelzi, hogy ha egy mégoly kiterjedt szervezésű konferencia párhuzamos szekciókra oszlik, akkor óhatatlanul dezintegrálódik is egyben: a hídászok a hídászokat, a vasutasok a vasutasokat, a forgalomtechnikusok a forgalomtechnikusokat hallgatják meg, és egy félnapos plenáris ülést kivéve elvesz az az átfogó közlekedési, sőt a közlekedést is szélesebb társadalmi-gazdasági kör-

---

<sup>1</sup> kutató, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Világgazdasági Intézet. A Balázs Mór-terv, Budapest Közlekedésfejlesztési Stratégiája 2014-2030 (BMT) ex-ante értékelésének készítője, közreműködő.

<sup>2</sup> közlekedésstratégiai főmunkatárs, BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt. A Balázs Mór-terv, Budapest Közlekedésfejlesztési Stratégiája 2014-2030 (BMT) projekt vezetője.

<sup>3</sup> közlekedésstratégiai vezető, BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt.

<sup>4</sup> A Magyar Mérnöki Kamara Közlekedési Tagozata és a Budapesti és Pest Megyei Mérnök Kamara által Balatonföldváron 2015. május 12-14 között szervezett Közlekedésfejlesztési Konferencia hasonló című előadásának rövid szerkesztett változata.

nyezetébe ágyazó kitekintés, amit Balatonföldvár hagyományosan nyújtani tud. Hozzá kell tenni, hogy az ilyen konferenciák hasonlóan nyitott, befogadó és az összefüggések iránt érdeklődő hallgatóságot is igényelnek: – nem sokra értékeli azok, akik mindent fölöslegesnek gondolnak, ami nem nyújt közvetlen tanácsot a tegnapi félbehagyott munkájuk holnapi folytatásához.

A városi közlekedésfejlesztési, – újabban “mobilitási” – módszertanok ma nagyon időszerűek, sőt külön megemeli az aktualitásukat az a tény, hogy a 2014 és 2020 közötti finanszírozási időszakban megvalósítani tervezett városi közlekedésfejlesztési projektek uniós támogathatóságának feltételévé tették, hogy az adott város rendelkezzen *fenntartható városi mobilitási tervvel*, u.n. SUMP dokumentummal (Sustainable Urban Mobility Plan). A városok első ránézésre tehát „nehezebb helyzetbe” kerültek a korábbi időszakokhoz képest, hiszen egy újabb kötelelem teljesítése után juthatnak csak közösségi forrásokhoz – ez a kötelelem ugyanakkor páratlan lehetőség is: amennyiben a feladatot nem csak „kipipálják”, hanem megfelelően megalapozott metodika alapján, körültekintően és valóban integrált szemlélettel látják el. A soklépcsős, többszemponútú elemzéseket is tartalmazó munkafolyamat végén valóban a kitűzött célokat leginkább közelítő beruházásokra, projektekre tehetnek javaslatot.

Ez az előadás azonban hangsúlyozottan nem a SUMP eljárás oktató-nevelő kampányába illeszkedik; nem másolható sémát és eljárásrendet kíván ismertetni, hanem éppen ellenkezőleg, olyan történeteket ragad ki a tervezési folyamatból, amikor a tervezők egy időre elakadtak, tanácstalanok voltak és éppen, hogy új, saját rendszert kellett kitalálniuk, hogy tovább tudjanak lépni a működőképes struktúra kialakítása érdekében. Ha valamit, akkor ezt a változások iránti nyitottságot, és a saját tapasztalatokból és hibákból való tanulás képességét ajánlhatjuk tanulságul más tervezők, más városok, más települések számára, nem pedig a Balázs Mór-terv (BMT 2014) bemutatandó felépítésének a lemásolását.<sup>5</sup>

Az előadás felépítése a következő. A alábbi első blokk azt a három fontos forrást ismerteti, ahonnan a BMT céljai eredeztethetők. A következő blokk a célrendszer felépítésével, és annak buktatóival foglalkozik. A harmadik rész a társadalmi egyeztetési folyamat feldolgozása során kialakult néhány tanulságra hívja fel a figyelmet, előzetesen, mert a tapasztalatok összesítése még nem ért véget.

---

<sup>5</sup> A Balázs Mór-terv egyeztetési anyagát negyven közreműködő jegyzi, felsorolásuk helyett – a szerzőkön kívül – a munka összefogásában kiemelkedő szerepet vállaló szakértők neve jelenjen itt meg: Édes Balázs és Benda György a BKK részéről, Molnár László és Lukovich Tamás külső szakértők. Ezen túlmenően a BMT erősen támaszkodik közvetlen előzményére, a korábbi közlekedésfejlesztési terv 2013-ban elkészített felülvizsgálatára, ami további tucatnyi tervező munkáját tartalmazja. (BKRFT Felülvizsgálat 2013)

## 2. HONNAN EREDEZTETHETŐ A BMT CÉLRENDSZERE?

A célok kialakításának három nélkülözhetetlen forrása a következő: a megoldandó közlekedési problémák elemzése, a nemzetközi trendek és tapasztalatok tanulságai, és a város átfogó céljai, elképzelései a jövőről.

### 2.1 A főváros átfogó (nem-közlekedési) célrendszere

Magától értetődő, hogy a közlekedési (az energia, az oktatási, az egészségügyi stb.) szektor nem alakíthat ki saját, a főváros jövőjétől elkülönült jövőképet, hanem közös jövőbeli fővárosi célok elérését kell szolgálniuk. Mégis, mivel a felülvizsgálatot (BKRFT Felülvizsgálat 2013) készítő közlekedéstervezők korábban önálló közlekedési jövőképet és önálló átfogó célt határoztak meg, már a munka kezdeti fázisában hosszú vita alakult ki a kérdéstről. A BMT készítői úgy látták, hogy a Fővárosi Önkormányzat közgyűlése által 2013-ban elfogadott városfejlesztési koncepció (Budapest 2030) meghatározta a főváros jövőképét és átfogó célját; a Balázs Mórtervnek deklarálnia kell, hogy maga is ezeket a célokat tekinti elérendőnek. Az átfogó célokat szolgáló közlekedés-specifikus stratégiai célok majd a célfa következő szintjén jelenhetnek meg.

Tehát **a jövőkép és a fő célok, amelyeket a közlekedésnek szolgálnia kell, nem közlekedési célok.** Budapest legyen élhető és vonzó karakterű főváros, az ország és a várostérség innovatív gazdasági és kulturális központjaként legyen az európai városhálózat megbecsült tagja. Budapest és várostérsége nyújtson versenyképes, fenntartható, élhető, vonzó és egészséges városi környezetet az ott élők számára.

### 2.2 A nemzetközi trendek és más városok tapasztalatainak az ismerete

Ami a nemzetközi trendeket illeti, nagyon sok (túl sok) olyan brosúra és színes füzet létezik, amelyek összegyűjtik a 'legjobb gyakorlatokat' és tanácsokat adnak a fenntartható városi közlekedésfejlesztésre. Csak az elmúlt évtizedből nyolc olyan uniós füzetet mutatunk be, amelyek mind a városi, települési közlekedés összességére szolgálnak útmutatással. Több közülük kizárólag nyugateurópai intézmények együttműködésével készült, ami arra mutat, hogy szinte iparággá vált ilyen bölcs tanácsadó összeállítások készítése uniós pénzekből, – miközben nincs jele annak, hogy a készítők elemeznék a korábbi összeállítások sorsát, sikertelenségük okait. (1. ábra)



1. ábra. Európai brosrák a fenntartható városi közlekedésfejlesztésről

A legújabb „ajánlás”, a SUMP (fenntartható városi mobilitási terv) esetében is a fontos alapelvek elé tolakszanak a 32 pontból álló ajánlott tervezési lépések, amelyek betartása az uniós projekt támogatások feltételévé válik, anélkül, hogy az előírások tartalma érdemben átgondolásra került volna a támogatást igénylő országok gyakorlatában. A 32 lépés számos esetben vitatható sorrendet vagy csoportosítást takar, kötelezővé tételük az elkötelezettség erősítése helyett a kipipálás rutinjára vezethet egy, egyébként az elképzelttől eltérő intézményi, kulturális, gazdasági, társadalmi környezetben. A hazai viszonyok tükrében a 32 lépés kördiagramnál egyszerűbb séma is készült a stratégiai tervezési folyamat lényegének összefoglalására (Kerényi 2014).

De van mit tanulni a nemzetközi tapasztalatokból: és nem csak a sikerekből, hanem a kudarcokból legalább annyit. Az átfogó közelítés a fenntarthatóság, az integráció, a részvétel, az alkalmazkodás lényegének a megragadása kellene legyen. Annak tudatosítása, hogy a modernitás praktikus építőköveit, a széttagoltságot, az ágazati nézőpont előtérben tartását, az egydimenziós szemléletet; vagy a közép és hosszú távon megtervezhetőben és kiszámíthatóban, optimalizálhatóban való hitet magunk mögött kell hagyni.

A megtervezett jövőhöz képest a változások tudomásulvétele, az alkalmazkodás kényszere, a túlélés logikája kerül előtérbe. Ebben a posztindusztriális közegben az integráció, az együttműködés, a partnerség, a hálózatosodás, a beágyazódás, a kölcsönös függés és hasonló fogalmak válnak irányadóvá. Ami korábban egy racionális ökonomista szemléletben pazarlónak számított, azaz a tartalék, a redundancia, a párhuzamosság, a sokszínűség, – az a bizonytalan jövőhöz való alkalmazkodás során döntő erőforrássá, pozitív értékévé lép elő: a váltás, a változtatás biztosítékeként jelenik meg.

A trendekből a 'big picture' lényegét és az újszerű megközelítés szemléletmódját kell mindenekelőtt megtanulni, ehhez képest másodlagos az eljárási lépések sora.

### 2.3 A feltárt, és megoldandó közlekedési problémák értékelése

Az, hogy a közlekedési problémák elemzése is a célok kialakításának a forrása, közlekedéssel foglalkozók számára természetes. Amit magyarázni kell, az az, hogy nem kizárólag a problémák elemzésére épülnek a célok, hanem az előző két összetevőre is. Gyakori az a tévképzet, hogy a célok hierarchiáját, a célfát a problémafa tükrözésével állíthatjuk elő. Ennek a nyomai jól érzékelhetők, amikor előbb kialakul a tennivaló, a projekt (pl. egy hidat kellene építeni) és a probléma már eleve e cél tükrözéseként jelenik meg (az adott híd hiánya). Nem ritka a fordítottja sem: adott a probléma, aminek bonyolult lenne a megoldása (pl. csökken a foglalkoztatottság), és a céljába csak ennek az átfordítása kerül bele (törekedni kell a foglalkoztatottság megőrzésére).

Az egyszerűsítő megfeleltetés, azaz az „egy probléma, egy megoldás” nagyon áttekinthetőnek tűnik, csak éppen hamis, – és a szétagolt, szétagolható világgépet próbálja fenntartani. Ehelyett a problémák elemzésére, a problémákat előidéző mechanizmusok feltárására, és e mechanizmusok elkerülésére van szükség. A céloknak tehát azt kell láttatniuk, hogy a problémák felismert gyökereire tudunk válaszokkal szolgálni.

E folyamat fontos lépése a problémák elemzése és a kulcsproblémák megtalálása. A BKRFT 2013-as felülvizsgálata során egy korábbi, később részben korrigált fázisban olyan kulcsproblémák jelentek meg, mint 'a külső körülmények megváltozása (gazdasági válság)' 'a közlekedési kapcsolatok hiányai: a fejlesztésekkel nem sikerült követni a növekvő igényeket' és 'a közlekedés működtetéséhez megfelelő források állandósult hiánya'. Közös ezekben a megfogalmazásokban az, hogy a problémákat mindig valamilyen külső körülményben láttatják: az állam nem adott pénzt, ezért nem sikerült követni a forgalmi igényeket, a körülmények módosultak, a gazdaság megváltozott stb. Azaz a terv jó volt, csak a körülmények változtak, a valósággal van a baj. Nem vitatva, hogy a 2009-es gazdasági válság valóban szokatlanul nagy változásokat hozott, a problémák elemzésénél a BMT mégis súlyt helyezett arra, hogy azt is a fókuszába állítsa, vajon a közlekedési döntéshozatal mennyiben része és előidézője a kialakult problémáknak. Mert vélhetnénk ugyan, hogy a közlekedési infrastruktúra és a járműpark működőképességet veszélyeztető állagromlásának az oka az, hogy nem volt hozzá elég forrás – ám ha közben Budapest 400 milliárd forintért új metróvonalat épített, akkor mégsem hivatkozhatunk arra, hogy a közlekedési ágazatból a pénz hiányzott. Tehát a forrásallokáció volt hibás – és ebből a megfogalmazásból már kitűnik, hogy a problémát nem kizárólag külső, közlekedésen kívüli tényezők idézték elő.

A BMT készítői a problémafa elemzése alapján hat kulcsproblémát nevesítettek. Ezek a hibás forrásallokáció (fejlesztés-fenntartás összehangolatlansága) mellett a rendszerbe nem illesztett, városi összefüggésükből kiragadott fejlesztések; a változó életmódra rossz válaszokat adó, környezetterhelő megoldások alkalmazása; a jelentős

hálózatszerkezeti hiányosságok (sugaras irányok dominanciája); a szétagolt, az átfogó megoldásokat akadályozó szabályozás; és az ágazati és alágazati gondolkodás fennmaradása, a kooperativitás hiánya.

A hibás allokációtól kezdve a rendszerbe nem illeszkedőn, a rossz választ adón, a szétagoltan át az együttműködési hiányosságig húzódó **közös probléma a tervezésben, a szabályozásban, az irányításban és a szemléletben is az együtt nem működés jelensége**. E problémák alapján, de a nemzetközi trendek figyelembevételével is a BMT által kiemelt fő **változtatási irány kulcsszava az integráció** lett.

### 3. HOGYAN ÉPÜLT FEL A BMT CÉLRENDSZERE?

A Balázs Mór-terv közlekedés-specifikus céljai szintjén a vezérlő elvet különböző típusú integrációk képezik:

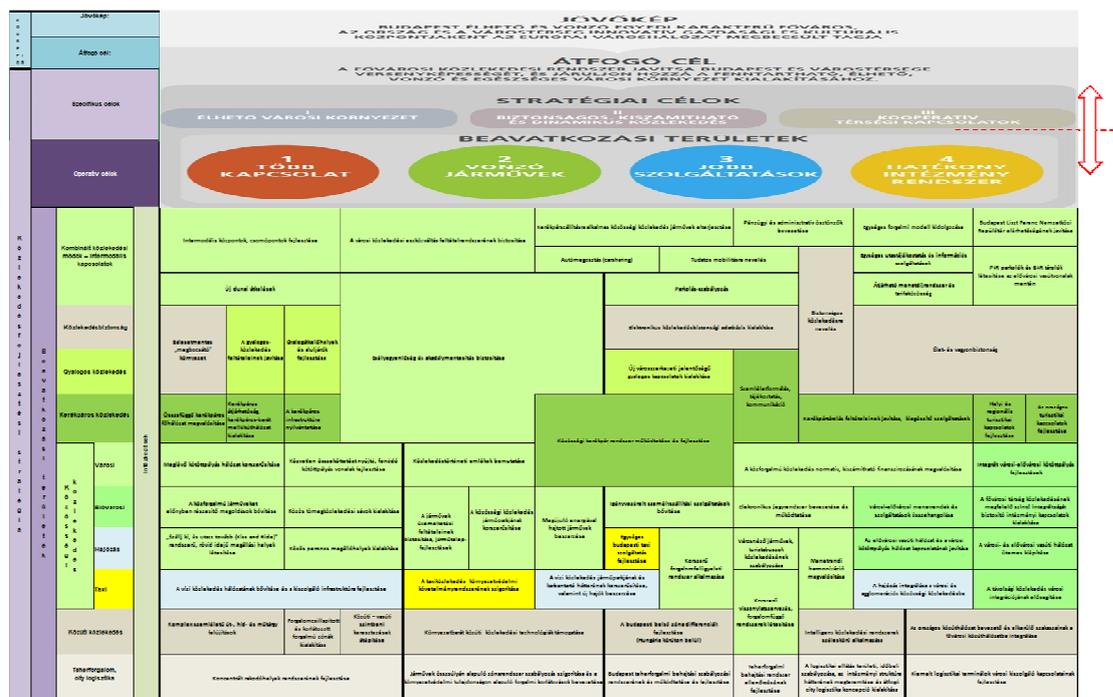
- A városi, elővárosi és regionális rendszerek **térbeli integrálása**,
- a közlekedésfejlesztés **(szektor) integrálása** a városfejlesztésbe,
- **integráció a közlekedésen belül**: – közlekedési módok között, ill. fejlesztés és fenntartás között

Ennek alapján a 2. ábra mutatja be, hogy a BMT átfogó célját milyen közlekedés-specifikus stratégiai célok szolgálják. A térségi integráció célként történő megfogalmazása a 'kooperatív térbeli kapcsolatok' elősegítéseként, a szektorális integráció az 'élhető városi környezet' kialakításaként jelenik meg; míg a közlekedésen belüli integráció nyomán a cél a 'biztonságos, kiszámítható és dinamikus közlekedés' elérése.



2. ábra. A Balázs Mór-terv jövőképe, átfogó célja és közlekedés-specifikus stratégiai céljai.

A még mindig nagyon általános stratégiai célokat a közlekedés négy beavatkozási területén lehet érvényre juttatni, nevezetesen az infrastruktúra, a járművek, a szolgáltatások és az intézmények területén. Először ez a négy beavatkozási terület a célfa következő szintjén jelent meg, majd ezzel a tervezési folyamat egy időre el is akadt. A probléma hasonló volt ahhoz, ahogy a BKRF Felülvizsgálat 2013 célfája kezelhetlenné vált: nevezetesen a kialakított célok és a közlekedés tartós kategóriáinak tártsítása okozta a nehézséget. A Felülvizsgálat esetében a 'nagyterületi közlekedési kapcsolatok javításának támogatása' operatív cél *személyközlekedési és áruszállítási* prioritásokra tagolódott, (de a másik öt operatív cél nem); a 'fővárosi és regionális területi közlekedés együttműködésének elősegítése' operatív cél hálózati *kapcsolatok és szolgáltatások* illetve *intézmények* prioritásokra, a 'közúti és kerékpáros közlekedés hálózatának és létesítményeinek fejlesztése' operatív cél *érzékeny térségeket mentesítő hálózatok fejlesztésére* illetve *létesítmények fejlesztésére*; a közösségi közlekedés hálózatának és szolgáltatásainak fejlesztése' operatív cél pedig *hálózati beavatkozásokra és járművekre*. Nehezen magyarázható, hogy a különböző operatív célok egymástól ennyire eltérő, ugyanakkor máshol is indokolt, de onnan hiányzó prioritásokra tagolódnak.



3. ábra. Kísérlet a BMT intézkedéseinek kategorizálására (2014 január).

A BMT tervezői a célok felülről lefelé történő lebontásának elakadása után megfordították a célok közelítésének az irányát. Egyenként áttekintették a BKRF Felülvizsgálatban szereplő közel nyolcvan intézkedést, és megpróbálták megállapítani, milyen kategorizálás adódik magukból az intézkedésekből. Hosszas rendezés, rész-

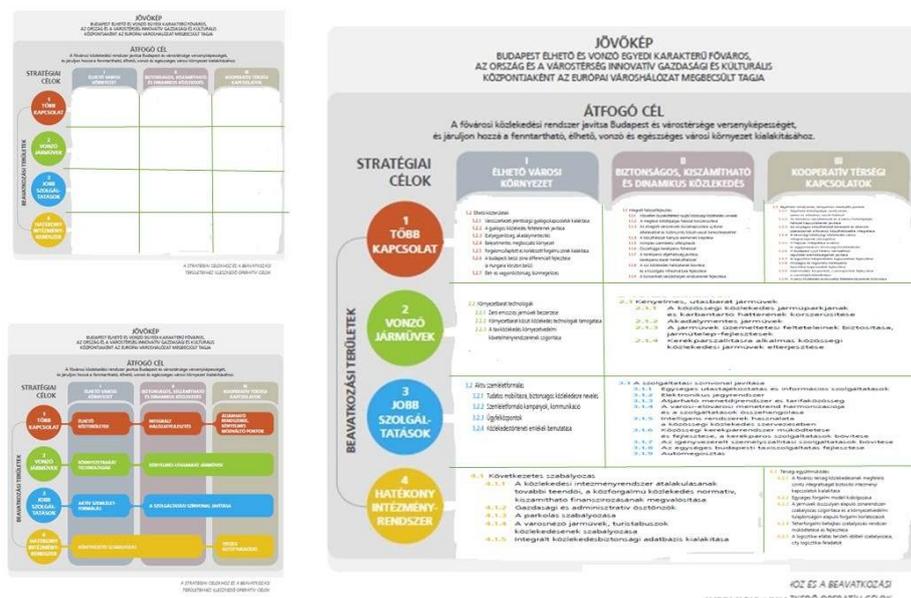
ben az intézkedések összevonása, átalakítása révén alakult ki a 3. ábrán látható táblázat.

A táblázat felső része a korábban kialakított cél-hierarchiát mutatja, az intézkedések egyrészt a beavatkozási területek (infrastruktúra, járművek, szolgáltatások, intézmények) alá vannak besorolva, másrészt abba a baloldalt látható tíz kategóriába, amelybe a próbálkozás során a tervezők besorolták azokat.

A tíz kategória – az intermodális kapcsolatok és a közlekedésbiztonság kivételével – a közlekedési alágazatoknak felel meg (gyalogos, kerékpáros, négy közösségi közlekedési csoport, közút és citylogisztika). Ez semmiképpen nem harmonizál a korábban megállapított integrált közlekedési célkitűzéssel. Emellett a teljes új táblázat elszakadni látszik a kialakított céloktól, hiszen a négy létező beavatkozási területtel, és a szintén eleve ismert alágazati felosztással határolt táblázatrész bárhol és bármikor kitölthető, anélkül, hogy szerves kapcsolata lenne a fővárosban kialakított célokkal. Az elvégzett munka abból a szempontból hasznos volt, hogy ezzel tulajdonképpen ellenőrizni lehetett, hogy az egyes közlekedési módok számára mit nyújtanak, nyújtanak-e valamit az intézkedések – de magát az eljárást, mint a célfa felépítésének a módszerét el kellett vetni.

Felismerve, hogy a beavatkozási területek nem célok, és megjelenésük megszakítja a célok vertikális rendszerét, a négy beavatkozási terület átkerült a táblázat oldalrovatába. Így a három integrációs cél (térségi kooperáció, élhető város és közlekedésen belüli integráció) illetve az ezen célok elérésére rendelkezésre álló közlekedési beavatkozási területek (infrastruktúra, járművek, szolgáltatások, intézmények) feszítik ki azt a táblázatot, amelynek a egyes mezőibe el kellett helyezni az adott célokat adott közlekedési területen elősegítő intézkedéseket. A tizenkét mező néhol összenyithatónak bizonyult, és így végül kilenc kategóriába került besorolásra összesen 56 intézkedés.

Az egyes mezőkbe került intézkedések külön címet kaptak, ezek a címek egyben a BMT kilenc operatív céljának tekinthetők. A 4. ábra bal felső segédábrája mutatja a leírt folyamatot, ott még 12 mezővel. A jobboldali fő ábrarészen látszik az 56 intézkedés besorolása kilenc kategóriába. Az egyes kategóriát jellemző címek kiemelve láthatók a bal alsó segédábrán, mint a BMT operatív céljai. Egyben ez a segédábra tekinthető a BMT célfájának.



INTÉZKEDÉSEK (56) a stratégiai célok alatt, négy beavatkozási terület szerint tagolva. (A címek egyben operatív célok megnevezései)

4. ábra. A BMT intézkedéseinek besorolása kilenc operatív cél alá

4. TANULSÁGOK – A TÁRSADALMI EGYEZTETÉSI FOLYAMATBÓL IS

A Balázs Mór-terv készítésének a bemutatott fázisával kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy azt megelőzte a 2009-es BKRFT 2013-as felülvizsgálata, annak stratégiai környezeti vizsgálata, egyeztetése – továbbá, hogy ezt a fázist követi egy újabb társadalmi egyeztetési folyamat. A BMT célrendszere kialakításának és illesztésének, a belső konzisztencia megteremtésének egy olyan közbenső szakasza került itt ismeretetésre, ahol a szakértői, tervezői munka dominált. Ez a munkafázis nem helyettesíti, hanem megalapozza a szélesebbkörű participációs, részvételi eljárást.

A történet közvetlen tanulsága az, hogy a tervezési folyamat nem valamiféle előre lefektetett séma követése. Ilyen előzetes menetrend jó, ha a munka kezdetén kialakul, de a résztvevőknek kellően kritikusoknak és rugalmasoknak kell lenniük ahhoz, hogy felismerjék a séma korlátait, és ahol szükséges, menet közben javítsák saját eljárásukat.

Magát a folyamatot végigkísérte egy független ex-ante értékelés, ennek számos felvetése beépült magába az eljárásba, illetve értelemszerűen annak a mostani ismeretetésébe.

Az egyeztetési dokumentum elkészülte után több lépésben került sor a társadalmi egyeztetési folyamat megindítására. Szakmai szervezetek és hatóságok a dokumentum kiküldésekor felkérést kaptak a véleményezésre 2014. szeptember végi határidővel. A Balázs Mór-terv weblapja ehhez képest elkésve került feltöltésre, így



BMT (2014) – Balázs Mór-terv: Budapest közlekedésfejlesztési stratégiája 2014-2030. Társadalmi egyeztetési változat. BKK Zrt.

Budapest 2030 (2013) Hosszú távú városfejlesztési koncepció Budapest Főváros Önkormányzat 2013 február.

[http://budapest.hu/Documents/varosfejlesztési\\_koncepcio\\_bp2030/Budapest\\_2030\\_varosfejlesztési\\_koncepcio.pdf](http://budapest.hu/Documents/varosfejlesztési_koncepcio_bp2030/Budapest_2030_varosfejlesztési_koncepcio.pdf)

Kerényi László Sándor (2014) „Budapest új közlekedésfejlesztési stratégiája, a Balázs Mór-terv”, Nemzeti Közlekedési Napok, 2014.

*Budapest, 2015. április 6.*

## TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS .....	1
2. HONNAN EREDEZTETHETŐ A BMT CÉLRENDSZERE?.....	3
2.1 A főváros átfogó (nem-közlekedési) célrendszere	3
2.2 A nemzetközi trendek és más városok tapasztalatainak az ismerete	3
2.3 A feltárt, és megoldandó közlekedési problémák értékelése	5
3. HOGYAN ÉPÜLT FEL A BMT CÉLRENDSZERE? .....	6
4. TANULSÁGOK – A TÁRSADALMI EGYEZTETÉSI FOLYAMATBÓL IS.....	9
HIVATKOZÁSOK .....	10
TARTALOMJEGYZÉK.....	11