

MEGJEGYZÉSEK AZ 'ÚTMUTATÓ A FENNTARTHATÓ VÁROSI MOBILITÁSI TERV KIDOLGOZÁSA ÉS VÉGREHAJTÁSA' (SUMP 2.0) DOKUMENTUMHOZ

Fleischer Tamás¹

BEVEZETÉS

2020-ban jelent meg a címben jelzett SUMP dokumentum (második kiadás) magyar fordításban, és azóta is alapul szolgál a hazai városi mobilitási tervek készítéséhez. E dokumentum a hivatkozásban jelzett webhelyről letölthető. Az alábbiak nem magát a dokumentumot kívánják ismertetni, hanem néhány olyan kérdésre hívják fel a figyelmet, amelyeket a hazai alkalmazás esetén érdemes figyelembe venni, és magából a dokumentumból nem könnyen olvasható ki, vagy megérdemel egy erősebb kiemelést.

A DOKUMENTUM MÁSODIK KIADÁSA VISSZATEKINT A KORÁBBIRA

A 'Fenntartható városi mobilitási terv (Sustainable Urban Mobility Plan, SUMP) kidolgozása és végrehajtása' című útmutató első kiadása 2013-ban jelent meg. Ennek nyomán Magyarországon is számos városban készült mobilitási terv a SUMP elveinek követésével. 2018-ban a Bizottság elérkezettnek látta az időt a dokumentum megújítására, ennek nyomán a Rupprecht Consult gondozásában a következő évben elkészült az útmutató második kiadása, 2020-ban pedig ennek a magyar fordítása.

¹ kutató, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont

Fontos lépés, hogy a SUMP 2020 már a bevezetőben visszatekint a 2013-as első kiadásra, egyrészt rögzítve, hogy az uniónak a (korábban általa elhanyagolt) városi közlekedés felé fordulása és a SUMP kiadása egy sikertörténet volt – másrészt viszont megindokolva, hogy miért van akkor mégis szükség egy új kiadás elkészítésére. Négy érvet emel ki: az első érv az új technológiák megjelenése a közlekedésben (autonóm jármű, MaaS azaz a mobilitás mint szolgáltatás térnyerése, a megosztott szolgáltatások terjedése és a kerékpárforgalom növekedése); a második az elkészült SUMP dokumentációk során felgyűlt tapasztalat; ennek leágazásai pedig az igény új, konkrét tervezési témákra, illetve a felgyűlemlő szakirodalmi elemzések visszacsatolása a folyamatba.

Ami szerintem hiányzik, az az, hogy mindezek nyomán *mik azok a konkrét elemek, amik megváltoztak (kiegészültek, elmaradtak) a 2013-as útmutatóhoz képest.* Erre azért lenne szükség, mert azoknak a csoportoknak, amelyek az új útmutatóval a kezükben nekivágnak egy SUMP elkészítéséhez 90%-ában ott lesznek olyan tervezők is, akik korábban is részesei voltak hasonló munkának: nekik mindenképpen hasznos lenne a változások kiemelése. Erre tehát egy hazai új útmutatóban akkor is figyelni kellene, ha az uniós mintából ez hiányzik².

NEM EGY SÉMÁT KELL MEREVEN KÖVETNI, HANEM A SUMP LÉNYEGÉT MEGÉRTENI

Az útmutató a gyakorlatban elkészült SUMP dokumentumok ismeretében arra mutat rá, hogy minden város egy külön világ, ezért hasznos, ha minden város maga dolgozza ki a saját SUMP útmutatóját, az általános irányelvek figyelembevételével, de elkerülve az uniós SUMP útmutató lépéseinek merev. és minden áron történő követését. Ennek az elvnek *egy hazai központi útmutató akkor felelhet meg, ha ugyanilyen rugalmasan kezeli az egyes települések SUMP dokumentumainak a szerkezetét, azaz nem merevíteni és mesterségesen egységesíteni akarja az egymástól eltérő (méretű, topológiájú, rangú, demográfiájú stb.) hazai települések mobilitási terveit.*

A KÜLÖNBSÉG A HAGYOMÁNYOS KÖZLEKEDÉSTERVEZÉS ÉS A FENNTARTHATÓ VÁROSI MOBILITÁSTERVEZÉS KÖZÖTT

Az útmutató felépítése szerint először röviden kifejti a definíciókat és alapelveket, majd ismerteti az eljárás lépéseit, végül egy második részben még részletesebben kifejti gyakorlati tervezők számára, sok példával is illusztrálva ezeket a lépéseket. Rövid kommentárként azt lehet mondani, hogy a kifejtésben minden korszerű elv és megfontolás helyet kap, ebben a vonatkozásban nincs hozzátenni való a mondanivalóhoz. Ezzel szemben a felvezető rövidebb változatban előfordul a félig kifejtett, félreérthető, esetenként a fő elveknek még ellent is mondó tálalás. Mivel legtöbbször csak ezeket a

² Időközben már elkészítettem egy összevetést a SUMP 1.0 és 2.0 között, ezt most nem keverem ide.

rövidebb részeket fogják elolvasni, fontos lenne itt (a hazai anyagban) jobban vigyázni a lényegi mondanivalóval való konzisztenciára. A továbbiakban erre vonatkozóan fokok néhány példát kiemelni, amit tehát a hazai használatban célszerű másképp felvezetni.

Kiváló, és tömörsége ellenére is nagyon jól eligazít a SUMP kérdéskörében az *1. ábra*, a hagyományos közlekedéstervezés és a fenntartható városi mobilitástervezés közötti különbségek kiemelésével. Ez a korábbi paradigmával való szembesítés alkalmas arra, hogy azt is leleplezze, ha néhol bennmaradt az útmutatóban egy-egy korábbi, túlhaladott érv vagy tanács.

Hagyományos közlekedéstervezés		Fenntartható városi mobilitástervezés
Hangsúly a közlekedésen	→	Hangsúly az embereken
Elsődleges célok: Forgalomáramlási kapacitás és sebesség	→	Elsődleges célok: Elérhetőség és életminőség , beleértve a társadalmi méltányosságot, az egészséget és a környezet minőségét, valamint a gazdasági életképességet
Az egyes közlekedési módokra való összpontosítás	→	Valamennyi közlekedési mód integrált fejlesztése és elmozdulás a fenntartható mobilitás irányába
Az infrastruktúra a fő téma	→	Az infrastruktúra, a piac, a szabályozás, a tájékoztatás és a promóció kombinációja
Ágazati tervezési dokumentum	→	A kapcsolódó szakpolitikai területekkel összhangban álló tervezési dokumentum
Rövid- és középtávú megvalósítási terv	→	Rövid- és középtávú megvalósítási terv hosszú távú jövőképhez és stratégiába ágyazva
Egy közigazgatási területet fed le	→	Egy funkcionális várostérséget fed le a munkabájtársi áramlatok alapján
Közlekedésmérnökök területe	→	Interdiszciplináris tervezőcsapatok
Szakértők általi tervezés	→	Az érdekeltek és a lakosság bevonásával történő tervezés átlátható és részvételi megközelítéssel
Korlátozott hatásvizsgálat	→	A hatások módszeres értékelése a tanulás és fejlődés elősegítése érdekében

1. ábra. A hagyományos közlekedéstervezés és a fenntartható városi mobilitástervezés közötti különbségek

ÉRDEMES ÓVATOSAN KEZELNI A DEFINÍCIÓT

Rögtön ilyen mára meghaladott tézis a SUMP 9. oldalán közölt definíciója. „*A fenntartható városi mobilitási terv olyan stratégiai terv, amelynek célja az emberek és vállalkozások mobilitási igényeinek kielégítése a városokban és azok környékén a jobb életminőség érdekében. A terv a meglévő tervezési gyakorlatokra épít, és megfelelően*

figyelembe veszi az integrációt, a részvételt és az értékelési alapelveket.” Az első mondatban szerepel „*a mobilitási igények kielégítése*”, (a jobb életminőség érdekében). Az egy külön vitát megérne, hogy vajon valóban a mobilitási igényeket kell-e egy városban kielégíteni, vagy a mobilitási szükségleteket – most ez a vita elnapolható. Viszont mindenképpen feltűnően hiányzik a megfogalmazásból a kielégíthetőség külső korlátja, azaz, hogy a jobb életminőség érdekében más, közlekedésen kívüli igények is felmerülnek, és a közlekedési igényeket ezeken a kereteken belül, azok részeként lehet kielégíteni. A hiányt próbálja pótolni a második mondat („*figyelembe veszi az integrációt, a részvételt és az értékelési alapelveket*”) de ez már csak azok számára fejez ki valódi SUMP jellemzőket, akik eleve a fenntartható városi célok kontextusában gondolkodnak, – mások leszűkíthetik akár az autóklub részvételére és a gépkocsigyárrakkal való integrációra is. A példa persze szélsőséges, de arra akar rámutatni, hogy nem elég egy rosszul, hiányosan megfogalmazott elvet egy üres műfaji felsorolással kiegészíteni a definícióban. Az első mondatban kellene annak szerepelnie, hogy *’igazodva a városoknak és környéküknek a jobb életminőség érdekében kialakított céljaihoz’*.

A SUMP NYOLC ALAPELVE IS KISEBB ÚJRAGONDOLÁST IGÉNYEL

Még mindig a 9. oldalon szerepel a SUMP nyolc alapelve. Ezek az alapelvek természetesen helyes alapelvek, de hiányosan fedik le a lényegi és kiemelő, valóban alapvető elvi kereteket. A bővebb kifejtésben ugyan kiderül, hogy a szerzők az innen hiányzó részeket is beleértik az alapelv tartalmába, hasznos lenne azonban az egyértelműség érdekében ezt belefoglalni a felsorolásba is.

1. *A funkcionális várostérségre kell tervezni a fenntartható mobilitást*
2. *Intézményi határokon átnyúló együttműködésre van szükség*
3. *Be kell vonni a lakosságot és az érdekelteket*
4. *Értékelni kell a jelenlegi és jövőbeli teljesítményt*
5. *Hosszú távú jövőképet és egyértelmű megvalósítási tervet kell kidolgozni*
6. *Valamennyi közlekedési módot integráltan kell fejleszteni*
7. *Gondoskodni kell a nyomon követésről és értékelésről*
8. *Biztosítani kell a minőséget*

Ad. 1. Nincs semmi probléma az alapelvvel, azonban sajnálatos, hogy a 11. oldali kifejtés átveszi a COM (2013) 913/1 uniós 'Városi mobilitási csomag' felsorolását, és benne a teljesen hibás utolsó pontot, mely szerint a fenntartható városi közlekedési rendszer „*hozzájárul a transzeurópai közlekedési hálózat és a teljes európai közlekedési rendszer általános teljesítményének javításához.*” Természetesen nem a komplex, fenntartható városi környezetnek kell hozzájárulnia egy eszköz, a TEN-hálózat telje-

sítményéhez, hanem fordítva, utóbbi eszköznek a fenntartható, élhető életkeretek megteremtéséhez. (Az idézett mondat tipikus ellenpéldája annak, amit az 1. ábra első sora jól kifejez, vagyis, hogy a mai célokban a hangsúly nem lehet a közlekedésen, hanem csak az embereken.)

Ad 2. A 11. oldali kifejtésből kiderül, hogy a 2. pont *intézményi együttműködése* a közlekedési szolgáltató intézményeken túlmenően *a többi ágazattal való szakpolitikai együttműködést*, valamint *a különböző kormányzati szinteken folyó munka összehangolását* is magába foglalja. Megítélésem szerint ennek megértetéséhez a rövid formában is utalni kell az *ágazat* és a *kormányzati szint* kifejezésekre. Például: '...beleértve az ágazatközi és a kormányzati szintek közötti együttműködést is'

Ad 5. Az alapelvek közül hiányzik az a fontos elv, amit az 1. ábrán az ágazati tervezéssel szemben a kapcsolódó szakpolitikai területekkel összhangban lévő tervezés fogalmaz meg. Bár ezt a 2. pontba is beemeltük, fontos lenne a *komplex* hosszú távú jövőkép kapcsán is kiemelni, hogy itt a város (térség) hosszú távú jövőképéről van szó, és ezt kell szolgálnia, ebbe kell illeszkednie a közlekedési elképzeléseknek. Sajnos még a 12. oldali kifejtés is ágazati (közlekedés- és mobilitásfejlesztési) jövőképről beszél, elkenve ezt a fontos együttműködési kötelezettséget, pedig enélkül nem lehet fenntartható, környezeti és más külső korlátokkal számoló tervezésről beszélni.

Ad 4. és 7. Nem világos, hogy miért van két alapelvvé szétválasztva 4. a jelenlegi és jövőbeli teljesítmény értékelése illetve 7. a végrehajtás nyomán követéséhez kapcsolódó értékelés. Bár mondhatjuk, hogy utóbbi inkább input- és output értékelés (elkészült-e a tervezett létesítmény) míg az előbbi a hatás- és eredmény értékelése (szolgálja-e azt, amit a beruházás elfogadtatásakor ígértek) – végül is összefüggő értékelési folyamatról kellene beszélni, hangsúlyozva, hogy *minden* érveként felhozott várható hatást (legyen az foglalkoztatási, élhetőségi, gazdasági, környezeti stb.) értékelni kell, tehát függetlenül attól, hogy mobilitási vagy egyéb jellemzőről van-e szó.

TIZENKÉT LÉPÉS KISEBB DÖCCENŐKKEL, LEGALÁBB ÖT MÉRFÖLDKÖVEL

A SUMP tervezés lépéseit egyben a 17. oldali 2. ábra, illetve bővebben a 31. oldali 31. ábra jeleníti meg, de lényegében a dokumentum döntő részben e lépések kifejtése mentén halad végig. Úgy tűnik, ahogy az első kiadás esetében, úgy a másodiknál sem tudtak elszakadni a négy egyenlő negyedre osztható 12 lépés *merev* ábrázolásától.



2. ábra. A SUMP 2.0 tizenkét lépése

Ennek következtésben az 1. és 2. Előkészítő lépések mellé kellett tenni a 3. *Helyzetértékelés* pontot, ami pedig már tartalmi lépés, és a többi tartalmi lépés mellett volna a helye.

Az én számomra érthetetlen, hogy miért kerülnek az 5. *Jövőkép és célok* elé a 4. *Forgatókönyvek*. Szerintem forgatókönyveket nem rögtön a helyzetértékelésből le-szűrt lehetőségek alapján, hanem a célok mérlegelése, esetleg alternatív célok meghatározása után célszerű formálni, ha valódi forgatókönyveket akarunk létrehozni. A SUMP azonban kicsit mást ért forgatókönyvek alatt, amint az a 81. oldali részletes kifejtésből kiderül, mert itt azámol a tervezés külső kötöttségeiből (éghajlat, infotechnológia, pénzügyek, biztonság) adódó változások megértésével. Szerintem a külső adottságok megértése, ahogy a városi célkitűzések ismerete is, meg a nemzetközi trendek megismerése is a helyzetértékelés része, azaz még indokolatlanabbnak gondolom a 3. és a 4. pont egymástól való éles elválasztását és a közé illesztett mérföldkövet, a 'problémák és lehetőségek elemzésének a lezárását' amit tehát csak a 4. pont külső adottságainak az elemzése után lehetne lezárni. Ettől függetlenül, a forgatókönyvek olyan megválasztását pedig, amit a 84. oldalon Lipcse példáján a dokumentum bemutat (kerékpárt előnyben részesítő forgatókönyv, közösségi közlekedést előnyben részesítő forgatókönyv) szakemberek között vitára lehet tűzni, de teljesen elhibázottnak tartom ilyen (szélsőségeket kidomborító, és nyilvánvalóan csak az integrált építkezés részleteit megvilágító) forgatókönyveket lakossági vitára bocsátani. A lakosságot nem

elméleti modellek tárgyalásakor, hanem reális lehetőségek összevetésekor kell bevonni, különben a résztvevők joggal érzik úgy, hogy csak formális, és a döntésektől távoli játékra használták őket.

A lényegi lépéseknél viszont fontos szerepe van a társadalmi részvételnek (és az ágazatközi és kormányzati szintek közti egyeztetéseknek), ezért nem jó, hogy a 2. ábra meglehetősen esetlegesen tünteti fel a részvételt – például a 5. *Jövőkép és célok kidolgozása* pontnál nem, csak a 7. pontnál. A 46. oldali 13. ábra ezt helyre teszi, hiszen kilenc pont esetében jelzi a részvételi folyamat szükségességét – viszont akkor ezt jelezni kellene az összefoglaló ábrán is.

A 6. pont utáni mérföldkő (Megállapodás a jövőképről, általános és mérhető célokról) megint erősíti a kettéválasztást, miszerint vannak általános, és más, mérhető célok. Ezzel szemben minden célhoz szükséges valamilyen mércét állítani, ellenkező esetben az általános célok pusztán mézesmadzaggá, ígéretkévé válnak, amikre csak addig van szükség, amíg a beruházás finanszírozóját meg kell győzni. Ismét aláhúznám, hogy az értékelésben nem szabad ilyen cezúrát engedni, vannak általános és vannak specifikus célok, vagy vannak komplex városi és vannak közlekedési célok de *sehol sem az általánosság versus mérhetőség* jelenti a megkülönböztetést.

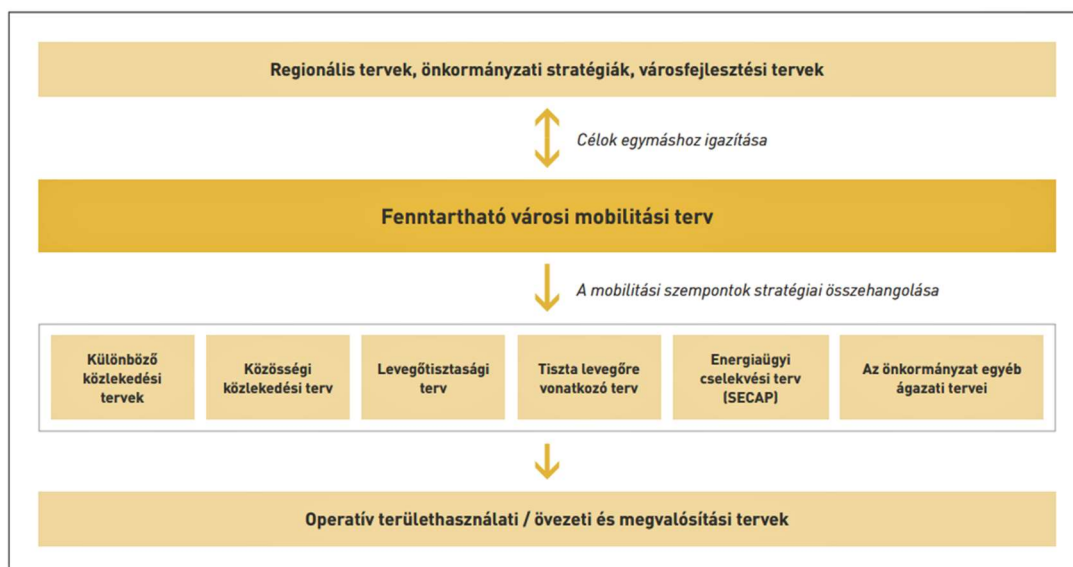
Azt már a hazai gyakorlatban tapasztalhattuk, hogy a 8. *Megállapodás a projektekről és felelősökről* és a 9. *Felkészülés az elfogadásra és a finanszírozásra* pontok elhúzódnak, maguk is 5-6 komoly fázisra bontható folyamatot képeznek, saját mérföldkővel; azaz itt sem indokolt a körnegyedbe beszorító hármas tagolásnak tartalmi és ütemezést meghatározó értéket tulajdonítani.

Az elmondottak alapján mérföldköveket inkább a 2., 4., 7., 9., (11. ?) és a 12. pontok után lenne indokolt beiktatni.

A SUMP ÁBRÁZOLÁSA A TERVEZÉS HIERARCHIÁJÁBAN

Végül egy apróság: a 21. oldalon a dokumentum közöl egy sémát a SUMP és a többi tervfajta összefüggéséről. Ez az ábra elég megtévesztő, eleve olyan, mintha a SUMP valamilyen köztes helyet foglalna el a térségi és komplex stratégiák, valamint az ágazati, alágazati tervek között. Ez nincs így, a SUMP egyike a valaha dobozba zártnak tekintett ágazati terveknek, miközben ma már nem csak a SUMP, hanem a többi ágazat is ki kell tekintsen a maga dobozából. Emellett, ha az ágazati terveket külön dobozoknak ábrázoljuk, akkor a fenti, területi és városi, önkormányzati stratégiákat is sok doboznak kell bemutatni, hiszen azok is több kiindulásból származnak.

3. ábra: A fenntartható városi mobilitási terv és más tervek közötti kapcsolatok struktúrája [a következő alapján átdolgozva: Ahrens et al., FGSV 2015, Recommendations for Mobility Master Planning [Ajánlások a mobilitási mesterterv kidolgozására vonatkozóan], 8. o.]



3. ábra. A SUMP és más tervek közötti kapcsolatok (hibás) sémája

Ha feltétlenül ábrázolni akarjuk az elhelyezkedést (ami egyébként csak további felesleges vitára ad alkalmat) akkor inkább két síkot lenne érdemes mutatni, a felsőn az (országos és) regionális, városi stb komplex tervek, az alsó síkon pedig a valaha volt ágazati tervek, sokrétű kölcsönös egymásközi kapcsolatokkal, és persze a felső síkhoz mutató kapcsolatokkal is.

HIVATKOZÁSOK

SUMP 2.0 Útmutató a fenntartható városi mobilitási terv (SUMP) kidolgozásához és megvalósításához.

https://eionet.kormany.hu/download/d/23/b2000/SUMP_2020.pdf

Budapest, 2021. augusztus – 2022. január