

Dr. Tánczos Lászlóné

A közlekedési infrastruktúra fejlesztésével és a közlekedési rendszerek működtetésével összefüggő harmonizációs feladatok a balkáni térséggel bővülő Európai Unióban

Bevezetés

Az Európai Unió 2004. évi bővítését megelőzően a csatlakozó országok közlekedési rendszereinek fejlesztését és működését szabályozó harmonizációs lépések keretében számos jogi, gazdasági, pénzügyi, intézmény-szabályozási feladat megoldására került sor. Ezek célja elsősorban az volt, hogy elősegítse a csatlakozó országok felkészülését a közlekedési szektor területén az integrációra.

Magyarország Európai Uniói tagsággal összefüggő közel két éves tapasztalatai rávilágítottak arra, hogy a régi és az új tagországok közlekedési rendszerei, különös tekintettel a közlekedési infrastruktúrák fejlettségében tapasztalható jelentős ellátottsági és működési színvonalbeli különbségekre, a gondos felkészülés ellenére jelentős akadályokat gördíthetnek az európai léptékű személy- és áruszállítási kapcsolatok, szolgáltatások kialakítása és bővítése elé.

Az előadás célja a balkáni térség országai tervezett EU csatlakozásra való felkészülésének segítése a közlekedésben. Ennek érdekében az előadás áttekinti az EU közös közlekedéspolitikájában meghirdetett, s a térség szempontjából releváns stratégiai célokat, foglalkozik az integrált, interoperábilis, multimodális közlekedésfejlesztés és rendszerműködés követelményeivel, illusztrációként bemutat néhány fontos, a stratégiai célok megvalósítása szempontjából meghatározó jelentőségű alágazat-specifikus direktívát, rámutat a közlekedési szektorban végrehajtandó intézményi reformok szükségességére, válaszolja a társadalmi költségen alapuló közlekedési árképzés bevezetésével kapcsolatos várható hatásokat, végül a hazai szabályozási tapasztalatok értékelésére támaszkodva kijelöli az adaptációs folyamattal összefüggő feladatokat.

Az EU bővítés célja és a versenyképesség feltételei

Az Európai Unió fokozatos bővítése azt a felismerést tükrözi, hogy a globalizálódó világkereskedelemben az integrált piaci feltételek között működő gazdasági rendszerek az egymástól függetlenül működő nemzetállamokhoz képest kedvezőbb körülményeket biztosítanak a fejlődési lehetőségek kiaknázására. Az egyre nagyobb népességet magába foglaló és újabb földrajzi területekre kiterjedő, bővülő Európai Unió azonban csak akkor képes eredményesen versenyezni a világ más, gazdasági integrációba tömörült térségeivel, ha a fizikai összeköttetést biztosító közlekedési hálózatok kiépítése és bővítése mellett gondoskodik az egymáshoz láncszerűen csatlakozó közlekedési, szállítási szolgáltatások

megfelelő kialakításáról és összehangolt működtetéséről, ugyanakkor megfelelő feltételeket teremt az újonnan csatlakozó térségek növekvő belső mobilitásának kielégítésére.

A személyek, áruk, szolgáltatások, továbbá az információk és a pénz szabad áramlását megvalósító európai uniós közösségi vívmányok általános érvényesülésének elengedhetetlen feltétele az integrációba vont gazdasági rendszerek (a csatlakozó tagállamok) jogrendjének egységesítése, harmonizációja. A nemzetgazdaság más szektoraihoz hasonlóan a közlekedési szektorban is meg kell valósítani a létesítmények fejlesztési és működési szabályai egységes törvénybe foglalását és gondoskodni kell az azok betartását garantáló nemzeti szintű szabályozások kidolgozásáról, az alkalmazási feltételek és a szükséges intézmény rendszer megteremtéséről.

Az integrációból fakadó új követelményeket kielégítő közlekedési rendszerek gazdasági, pénzügyi, intézmény-fejlesztési és egyéb működés-szabályozási feltételeinek kialakítása és valós, a gyakorlati körülményeket figyelembevevő megvalósítása a tapasztalatok szerint általában hosszabb időt vesz igénybe, ugyanis a közlekedésfejlesztésre korlátozottan állnak rendelkezésre központi, illetve EU pénzforrások, s a szükséges magántőke mozgósítása, előteremtése ugyancsak nehéz feladat.

Az Európai Unió közös közlekedéspolitikájának stratégiai célkitűzései

Az Európai Unió balkáni térség országaival történő jövőbeli bővítése a földrajzi fekvésből adódó déli tengeri csatlakozási lehetőségek megteremtésén túl számos további előnyt biztosíthat a fokozatosan egységesülő európai gazdaság polgárainak; ezek között említhető az új felvevő piacok feltárása, a fejlett turisztikai szolgáltatásokat nyújtó célpontok elérése, az új szárazföldi árutovábbítási útvonalak kialakítása. A lehetséges előnyök kiaknázása feltételezi az Európai Unió közös közlekedéspolitikájában megfogalmazott, s a térség szempontjából releváns stratégiai célkitűzések nemzeti közlekedésfejlesztési tervekbe foglalását és mielőbbi megvalósítását.

Az EU közös közlekedéspolitikája stratégiai célkitűzései közül a balkáni térség szempontjából az alábbiakat célszerű kiemelni:

- a szállítási módok közötti egyensúly javítása
 - a környezetbarát módok előnyben részesítésével,
 - a tömegközlekedés elsőbbségének biztosításával,
 - a kombinált szállítás részarányának növelésével;
- a szűk keresztmetszetek megszüntetése
 - megfelelő csomópontok kialakításával,
 - a csatlakozó helyek kiépítésével,
 - a mód váltási találkozási pontok számának növelésével,
 - terminálok létesítésével;
- a használók középpontba állítása
 - a szolgáltatások bővítésével és színvonalnöveléssel,
 - az információval való ellátás biztosításával,
 - a komfort növelésével,
 - a rugalmasság fokozásával,
 - differenciált kínálat megteremtésével,
 - használati érték/ár arányosság gondos mérlegelésével;
- a közlekedési globalizáció menedzselése

- a veszélyes áruk biztonságos szállításával összefüggő valamennyi feltétel betarttatásával,
- a havariák megelőzésével és megfelelő kezelésével,
- a „security” biztosításával,
- a terrorveszély elhárításával.

A stratégiai célok megvalósításához olyan egységes alapelvekre épülő rendszerfejlesztésre lesz szükség a vizsgált térségben is, amely az egyes közlekedési alágazatokban korábban elkülönülten megvalósuló projektek helyett a jövőben a hangsúlyt az integrált, interoperábilis, ily módon a szinergikus hatásokat is érvényesítő beavatkozásokat helyezi előtérbe.

Integrált, interoperábilis, multimodális közlekedésfejlesztés

A jövőben az EU-hoz csatlakozni kívánó országokban a közös közlekedéspolitika stratégiai célkitűzéseit megvalósító eszközrendszer kiválasztása során célszerű figyelembe venni a kompatibilitási feltételeket. Ennek biztosítása érdekében, elsősorban a térséget érintő közlekedési korridorok mentén végrehajtandó infrastruktúra-fejlesztések során törekedni kell arra, hogy a szolgáltatási színvonal (idő, sebesség, szállítási tarifa, pályahasználati díj, stb.) tekintetében differenciált személy- és áruszállítási kereslet minél magasabb szinten legyen kielégíthető.

A többféle szállítási mód lehetőségét megfelelő csatlakozási (átszállási/átrakási) pontok közbeiktatásával, a modularitás elvét követve célszerű megvalósítani. Átalakítható, fokozatosan bővíthető, s ily módon a változó piaci kereslethez rugalmasan illeszthető szállítási/ellátási láncok kialakítását kell szorgalmazni. Integrált szolgáltatásokat nyújtó, azaz a mobilitást kísérő komplex kiszolgálást, illetve magas szintű áruellátást kínáló, ugyanakkor a megfelelő európai szabványok következetes alkalmazása révén üzemszerű együttműködésre képes, ún. interoperábilis megoldások rendszerbe építésével lehet csak a jövőben a közlekedésfejlesztéseket EU-konform módon megvalósítani.

A balkáni térség előtt álló feladatok sokrétűségének illusztrálására a következő pontok rövid áttekintést adnak néhány kiemelt alágazat- (vasút-)specifikus, versenyképességgel és tömegközlekedési alrendszerrel, intézmény-fejlesztéssel, és árképzéssel összefüggő szabályozási kérdéseiről

Alágazat- (vasút-)specifikus szabályozások

Az 1990-es években Európában megindult vasúti szerkezetátalakításokat követően egyre több országban hódított teret a pályavasút liberalizációja. A fő irányelvek formalizálása és a szabályok valamennyi európai tagállam részére történő előírása céljából alkották meg 1995-ben a vasúti vállalkozás engedélyezéséről (95/18 EK), illetve a vasúti infrastruktúra kapacitás szétosztásáról és az infrastrukturális díjak kiszabásáról rendelkező (95/19 EK) irányelveket.

A kezdetben dezintegrációs zavarokat okozó, esetenként működési rendellenességként is felfogható, sűrűn előforduló, súlyos baleseteket okozó átalakításokat követő korrekciók és módosítások eredményeképpen 2001 februárjában az Európai Parlament és Tanács a közösség vasútjainak fejlődéséről szóló 91/440 EKG irányelvet a végrehajtás segítése és a vasúti közlekedési szektorban bekövetkezett változások miatt a 2001/12 EK irányelvben egészítette ki. A kiegészítések között a vasúti infrastruktúrával és vasútbiztonsággal kapcsolatos alapvető funkciók szétválasztása és olyan szabályozó szerv létrehozása szerepelt, amely a

végrehajtásban és az ellenőrzésben is jelen van. A 95/18 EK irányelvet a megbízható és megfelelő szolgáltatási színvonal, valamint az átlátható, tisztességes, nem diszkriminatív eljárások biztosítása miatt közös engedélyezési rendszer kialakítását célzó intézkedésekkel (2001/13 EK irányelvvel) egészítették ki. Erre azért volt szükség, mert egyes EU-tagállamokban kiterjesztették a vasúti pályához való hozzáférési jogokat.

A vasúti infrastruktúra elosztására és a pályahasználati díjak beszedésére a 95/19 EK irányelv nem tartalmazott egyértelmű előírást, így számos változat alakult ki a vasúti pályahasználati díj meghatározása, mértéke, valamint a pályacapacitás-elosztási eljárások formájában és időtartamában. Az Európai Parlament és Tanács 2001/14 EK irányelvvel helyettesítette az e tárgykörben született korábbi irányelvet.

Összességében az alágazatban végrehajtandó szabályozás-változásokat az un. vasúti csomagok tartalmazzák az alábbiak szerint:

- Az első vasúti csomag jogharmonizációja
 - 91/440 EKG (2001/12/EK) irányelv
 - 95/18/EK (2001/13/EK) irányelv
 - 2001/14/EK irányelv
- Második vasúti csomag:
 - 2004/51/EK irányelv
 - 2004/49/EK irányelv
 - 2004/49/EK irányelv

A harmadik vasúti csomag kidolgozása, amely további, a szolgáltatási minőséggel kapcsolatos egységesítési törekvéseket céloz meg, folyamatban van.

A fenti szabályozási folyamatok hazai megvalósításával összefüggő akadályokat jelzi, hogy bár Magyarország már 2004. májusában elnyerte az EU tagságot, a vasúti szervezeti átalakítást késleltető új Vasúti Törvény azonban csak 2006. január 1-én lépett hatályba, ugyanakkor jött létre a Vasúti Hivatal, amely – független szervezetként – a menetvonal-szétosztás EU-konform szabályainak betartásán öröklik. A Magyar Államvasúti szervezetből kivált áru fuvarozás ugyancsak 2006. január 1-én kezdte meg önálló működését. A pályavasút és a személyszállító vasút szervezeti szétválása megkezdődött, de az önálló működés feltételeit csak ebben a naptári évben alakítják ki.

Versenyképességet biztosító szabályozások a közforgalmú közlekedésben

Az Európai Unióhoz való csatlakozással együtt járó piacliberalizáció hatására átalakul a monopol jellegű, szabályozott tömegközlekedési piac, megváltozott a működés feltételrendszere, erősödött a verseny. A közszolgáltató tevékenység során ennek hatására a piacorientált vállalati működés, a szükségletek felmérése, az igényeknek megfelelő, illetve azt meghaladó szolgáltatás-nyújtás kerül előtérbe. Az eurokompatibilitás előfeltétele a közlekedési infrastruktúra piaci igények szerinti kialakítása, vagyis a minőség fejlesztése, a piac, valamint a piachoz való hozzáférés hatékonyságának javítása, a csatlakozó térség viszonyait és az uniós előírásokat egyaránt figyelembe vevő, egymást kiegészítő és kapcsolódó, integrált szolgáltatási rendszer létrehozása.

A közforgalmú vasúti- és autóbusz-közlekedésben, különösen a távolsági forgalomban, már Magyarországon is érvényesülnek a versenyfeltételek, amelyek az infrastruktúrától elkülönült szolgáltatókat a minőség javítására ösztönözték. Ezek a szolgáltatási színvonal-emelést célzó

korszerűsítések nem csupán a pályák, illetve a járművek felújítását, részben új eszközök beszerzését eredményezték, de a közforgalmú közlekedésben is megjelentek már a forgalomszervezés (pl. ütemes menetrend) és az utas-tájékoztatás modernizált megoldásai is, s mind a városi közlekedésben, mind a távolsági forgalomban megkezdődött az elektronikus jegyrendszer, illetve díjszedés bevezetésének előkészítése.

Az útdíj-szedés szabályozás hazai alkalmazásának nehézségeivel összefüggésben érdemes rámutatni, hogy a kelet-, közép-európai országokban, így hazánkban is, a rendszerváltást követő sajátos gazdasági-társadalmi helyzet (GDP/fő átmeneti visszaesése, elégtelen autópálya sűrűség, szignifikánsan alacsonyabb belföldi fizetőképes kereslet, jelentős arányú idegen- és tranzitforgalom, stb.) miatt a gazdaságilag is hatékony és az elfogadhatóság szempontjait is kielégítő megoldást (a hosszabb távon bevezetni tervezett elektronikus útdíj-szedést) csak számos negatív tapasztalat megszerzését követően, jelentős késéssel lehet a jövőben alkalmazni.

Intézményi reformok a közlekedésben

Az Európai Unió számos országában elterjedt a regionális vasutak és közlekedési szövetségek rendszere. Ez a megoldás tette szükségessé az érintett intézmények korábbi struktúrájának megváltoztatását és a közöttük fennálló kapcsolatok és működési elvek radikális átalakítását. Fontossá vált annak ismerete, hogy milyen szolgáltatás pontosan mennyibe kerül, ugyanis csak ezen ismeretek birtokában alakítható ki a korszerű megrendelő-teljesítő viszony az egymással szerződéses viszonyban álló felek között.

A működőképesség biztosításához általában az alábbi feltételeknek kell teljesülnie:

- mind a vasút, mind a közlekedési szövetségben szolgáltatást nyújtó egyéb közösségi közlekedési formák esetében a bevétellel nem fedezett indokolt ráfordításokat a törvényi szabályozásnak megfelelően, maradéktalanul meg kell térítenie az államnak/önkormányzatnak a folyó működés során;
- a társaságokat meg kell szabadítani a múlt adósságaitól (szanálás);
- a közösségi közlekedési formák harmonizálását jogszabályi szinten kell biztosítani (esetleg külön személyszállítási törvényben), ami a szabályozott verseny és az együttműködések kereteit szabja meg.
- a feladatokat, kompetenciákat és felelősséget a szubszidaritási elv alapján a kapcsolódó finanszírozási forrásokkal (költségtérítés) együtt kell alsóbb szintre telepíteni.

Az új szerződéses kapcsolatokat kialakító modell lényege az, hogy az önkormányzatok létrehoznak egy „megrendelő” társaságot, amely közszolgáltatási szerződést köt az állammal, és az állami támogatás alanya lesz. E társaság vásárolja a szolgáltatásokat vasutaktól és más közlekedési szolgáltatóktól, úgy, hogy tenderezteti a szolgáltatókat.

Bár a fentiekben jelzett közlekedési intézmény-korszerűsítési törekvések (pl. a Budapesti Közlekedési Szövetséget, a Regionális Vasúttársaságokat előkészítő szerveződések) a hazai közösségi közlekedésben már az elmúlt évtizedben megjelentek, azonban az átalakítás teljes körű gyakorlati megvalósítására – első sorban a nagy rendszerek (államháztartás) folyamatosan halasztott reformja miatt - a széleskörű gyakorlati elterjedésre még valószínűleg itthon is éveket kell várni.

Társadalmi költség alapú árképzés a közlekedésben

Az EU Közlekedési Igazgatósága több éve foglalkozik a jelenleginél igazságosabb és hatékonyabb közlekedési árak kialakítása érdekében a közlekedés társadalmi költségének, illetve társadalmi határkölségének problémakörével. Ezeknek a kutatásoknak a célja, hogy az EU hosszabb távon ezekre az információkra alapozva kívánja megadni közlekedési árképzési irányelveit. A témában számos kísérlet történt már az egyes költségtelemek meghatározására. A legújabb kutatási eredmények olyan metodika meghatározását teszik lehetővé, amelyek alapján mód nyílik a nemzeti közlekedési számlák és határkölségek egységes, az egyes országok és alágazatok értékeit összehasonlító kidolgozásra. Természetesen a módszertan nyitott abban az értelemben, hogy az alapadatok rendelkezésre állási foka jelentősen befolyásolja a javasolt alternatív számítási eljárások közötti választást: jó minőségű alapadatok esetén a bonyolultabb, de megbízhatóbb eredményt adó, míg hiányos, vagy túlságosan agregált input adatoknál az egyszerűbb, de egyúttal kevésbé informatív eredményt biztosító módszereket célszerű alkalmazni, utóbbiakat a korlátozó feltételek részletes körülírásával.

A társadalmi költség bázisú megközelítés a következő költségszámlákat különbözteti meg:

- infrastrukturális költségek,
- a közlekedési szolgáltatók költségei,
- a használók költségei,
- baleseti költségek,
- környezeti költségek.

A korszerű közlekedési árképzési rendszerek korszerű módszertana mentén előállítható a közlekedés és alágazatainak társadalmi költség- és bevételstruktúrája, kimutatható a társadalmi szinten jelentkező összköltség, valamint ebből és a szállítási teljesítményekből kiindulva levezethetők a különböző átlagkölség értékek (egységnyi közlekedési teljesítményre – járműkilométer – jutó fajlagos társadalmi költség) is. Utóbbiak képezik a társadalmi szintű közlekedési árképzés egyik lehetséges megoldásait. Számos olyan markáns tudományos irányzat létezik azonban, ami szerint a társadalmi átlagkölségeken alapuló közlekedési árképzés nem, vagy legalábbis nem minden esetben ad kielégítő megoldást. Ezek a megközelítések elsősorban a társadalmi határkölségeket jelölik meg, mint árképző tényezőket, bár bizonyos esetekben elismerik az átlagkölségek ármeghatározásra gyakorolt hatásait is.

A közlekedés határkölségét az újabb közlekedési teljesítményegység – általában egy addicionális járműkilométer – rendszerbelépésével fellépő többletköltséggel definiálják. Feltételezik, hogy az infrastruktúrapacitás a vizsgált időszakban állandó, viszont a járműállomány változhat.

A közlekedés társadalmi határkölségeinek feltárása a költségszerkezetnél alkalmazott kategóriák mentén történik. Itt azonban nem elegendő csupán az abszolút költségértékek megadása, hanem vizsgálni kell a költségbefolyásoló tényezők (költségvezetők) és a költségek kapcsolatát (amit ideális esetben függvényszerűen kell megadni). Ez vezethet ui. a társadalmi költségfüggvények megadásához, vagy legalábbis közelítéséhez, amelyekből aztán differenciálszámítással (vagy annak valamilyen helyettesítő módszerével) lehet eljutni a határkölségekhez. A módszer bevezetését ma még számos tényező akadályozza. Ezek főbb csoportjai:

- a technológiai és gyakorlati tényezők;

- a szabályozási és intézményi hiányosságok és
- az elfogadottsággal kapcsolatos korlátozó tényezők.

A hazai közlekedési árak, illetve tarifák többsége jelenleg még messze nem az EU törekvéseknek megfelelő, azaz „a használó, illetve a szennyező fizessen elv”-et követő megoldást tükrözi. A vonatkozó részletes költségadatok hiánya, továbbá a korszerű költségszámítási és kontrolling módszerek viszonylag szűk körű alkalmazása miatt még csak az ezzel kapcsolatos hazai kutatási eredményekről lehet számot adni, de a széleskörű gyakorlati alkalmazáshoz még hosszabb időre van szükség.

Tanulságok, feladatok és megvalósítási feltételek

A közlekedés EU-konform szabályozási kérdéseinek rövid áttekintéséből kitűnik, hogy az Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára – a hazai tapasztalatok birtokában – számos hasznos tanács fogalmazható meg.

A teljesség igénye nélkül az alábbiak kiemelése indokolt:

- a kisebb jelentőségű, piacorientált működést elősegítő lépések végrehajtását (pl. közúti árufuvarozás liberalizálása) minél előbb meg kell valósítani; ehhez az államnak következetes és ugyancsak piackonform feltételek mellett kell támogatást nyújtani, de csak megfelelő méretű vállalkozások kialakításához;
- a közforgalmú közlekedési rendszerek (pl. városi tömegközlekedés) működésének támogatásával, vagy a közútépítés finanszírozásával összefüggő reformok végrehajtását célszerű az államháztartási reformot követően megvalósítani;
- az útdíjak elfogadtatásának biztosítása érdekében nagy gondot kell fordítani arra, hogy a használók megismerjék a célokat, s az ily módon keletkező többlet bevételekkel „el kell számolni”;
- a közlekedési piacra bevezetni tervezett jelentős hatású változásokkal (pl. elektronikus jegyrendszer bevezetése) kapcsolatos ellenállást megfelelően kialakított, konzisztens stratégia-csomagok alkalmazásával célszerű „kezelní”, illetve ösztönözni kell a széleskörű elterjedést;
- előzetes hatás-bebecslést célszerű készíteni és meg kell teremteni az ellenőrzés, monitoring lehetőségeit.

Az áttekintett és elemzett új közlekedési szabályozási módszerek sikeres alkalmazásának természetesen elengedhetetlen feltétele a rendszeres képzés és a folyamatos tájékoztatás is.

Felhasznált szakirodalom

Dr. Katalin Tánczos – Gyula Farkas: Railway infrastructure charging in Hungary – key implementation issues. IMPRINT EUROPE (Implementing Pricing Reform in Transport – Effective Use of Research on Pricing in Europe) Seminar, Leuven, 13-14 May 2003.

Dr. Tánczos Lászlóné – Dr. Bokor Zoltán: A közlekedés társadalmi költségei és azok általános és közlekedési módtól függő hazai sajátosságai Közlekedéstudományi Szemle, 2003/8, p. 281-291.

Dr. Tánczos Lászlóné – Dr. Bokor Zoltán: A közlekedési adók és díjak reformja Közlekedéstudományi Szemle, 2004/1, p. 5-10.

Dr. Tánczos Lászlóné – Dr. Bokor Zoltán: A korszerű közlekedési árképzési rendszerek hazai bevezetési feltételeinek elemzése. Közlekedéstudományi Szemle, 2004/2 p. 50-57.

Dr. Tánczos Lászlóné – Dr. Bokor Zoltán: A társadalmi költségeken alapuló közlekedési árképzési rendszerek gyakorlati adaptációs lehetőségei Közlekedéstudományi Szemle, 2004/5 p. 185-192.