

**MEGJEGYZÉSEK**  
**“A MAGYAR KÖZLEKEDÉSPOLITIKA FELÜLVIZSGÁLATA**  
**ÉS AZ EU INTEGRÁCIÓS IGÉNYEK SZERINTI**  
**TOVÁBBFEJLESZTÉSE”**  
**(1999. NOVEMBER) CÍMŰ MUNKAANYAGHOZ<sup>1</sup>**

Fleischer Tamás

**BEVEZETÉS: A STRATÉGIAI CÉLOK, FŐIRÁNYOK TABUJA**

A címben jelzett munkaanyag 42 szöveges oldalon és négy mellékletben (17 ábra, 14 táblázat, 6 térkép, továbbá 26 pontban “A közlekedéspolitika stratégiai irányai” szöveges aktualizálása), valamint további kilenc függelékkel vállalkozik a Országgyűlés 68/1996 (VII.9.) OGY számon hozott határozatának (röviden: az érvényben lévő magyar közlekedéspolitikának) a felülvizsgálatára és továbbfejlesztésére.

A *Bevezetés* elsősorban a magyar gazdaság és társadalom *általános folyamataival* (az átalakulási szakasz tíz év utáni lezárulása és a kiépült piacgazdaság folyamatos működésének a jövőbeli kiszolgálása) indokolja a közlekedéspolitika eddigi szakaszának *értékelését* és az esetleges továbbfejlesztés szükségességét. Ugyanakkor az EU Gazdasági és Szociális Bizottság nyilatkozatára is hivatkozva maga a Bevezetés rögzíteni kívánja, hogy a stratégiai célok (főirányok) továbbra is érvényesek, az öt főirányt továbbra is érvényben kell tartani, a feladat eleve a főirányokon belüli célok és részcélok *vizsgálata*, újragondolása elsősorban az EU integrációban való előrehaladásra való tekintettel. [*A kiemelések tőlem származnak F.T.*]

---

<sup>1</sup> A Közlekedéstudományi Intézet Rt. munkája, 1999 november. Témafelelős dr. Ruppert László, tudományos igazgató

Ezzel a kiindulással kapcsolatban mindenképpen meg kell jegyezni (anélkül, hogy bármiféle előítélettel közelednék az eredetileg elfogadott közlekedéspolitikához) hogy a feladat kiírása és a címe is a közlekedéspolitika *felülvizsgálatára* vonatkozik, és az értékelő kijelentéseket e felülvizsgálat *alapján* kellene megtenni, nem azt megelőzően. Maga a *Bevezetés* már a *felülvizsgálat* szót magát is igyekszik elkerülni, helyette a részcélok *vizsgálatáról* (igaz, az újragondolásáról is) beszél, máshol a közlekedéspolitikának a gazdaság új szintjén való *értékeléséről* van szó (és nem *átértékeléséről*). Hangsúlyozva, hogy a közlekedéspolitika alapvető értékeit jelen sorok írója is megtartandónak ítéli, és nem mindenáron felforgatandónak, éppen a stratégiai célok erejében bízva nem tart attól, hogy a *felülvizsgálat* és a célok esetleges *átértékelése* olyan alapvető változtatásokat jelentene, amelyek megkérdőjeleznék a közlekedéspolitika valódi értékeit. Ellenkezőleg, számomra éppen az tűnik meglepőnek, és a bizonytalanság jelzésének, ha megalkotása után hat évvel, elfogadása után több, mint három évvel egy felülvizsgálatot célul kitűző belső anyag *elève* elutasítja a stratégiai célok újragondolását.

E gondolatkörön túllépve kulcsmondatnak tekintem viszont a *Bevezetés* záró bekezdését, miszerint az elkészült tanulmány a közlekedéspolitika továbbfejlesztésének csupán kezdeti lépése, *vitaanyag* közigazgatási, vállalati és szakértői körökben lefolytatandó egyeztetések és véleményütköztetések serkentésére. Ezzel a felfogással teljesen egyetértve, újra rá kell mutatni arra, hogy értelmetlen egy vitafolyamat *előtt* éppen a résztvevők szélesebb köre által értelmezhető átfogó célrendszereket *elève* tabuvá tenni (nem is fog működni) és a vitát ehhez képest részkérdésekre korlátozni.

A közlekedéspolitika mindenkori elkészítésének az egyik fontos hozadéka éppen az, hogy a szakma széles körei szembesülnek az összegezett és átbeszélt problémakörökkel, illetve, hogy a szakmai műhelyek alkalmat találnak egy korszerűbb megközelítésmód terjesztésére, megismertetésére, új megoldásoknak a döntéshozókkal való elfogadtatására: ezen keresztül a szakmai gyakorlathoz való közelebb vitelére. Ha ezzel szemben a közlekedéspolitika érinthető témaköreit *elève* döntéshozói szempontok határolják le, éppen ez a hozadék veszhet el, vagy csak erősen korlátozva jut érvényre; esetleg a közlekedéspolitika szakmai kérdései helyett a vita egy része a kérdéskörök formai kategorizálására fecsérelődik el. (mi vitatható, mi nem stb.)

#### AZ ELKERÜLT KÉRDÉSEK TARTALMÁRÓL

Az önkorlátozás másik hátulütője, hogy ezzel *a KHVM csak magát tudja kizárni* a közlekedéspolitika legátfogóbb kérdéseinek megtárgyalásából, illetőleg olyan helyzetet idéz elő, hogy a mégis felbukkanó alapkérdésekkel mások által definiált problémaként, felkészületlenül kerül szembe a viták során és a valóságban is.

A magyar közlekedéspolitikának öt fő stratégiai iránya van:

- az Európai Unióba integrálódás elősegítése,
- a szomszédos országokkal való együttműködés feltételeinek javítása,
- az ország kiegyensúlyozottabb térségi fejlődésének elősegítése,
- az emberi élet és a környezet védelme,
- a közlekedés hatékony, piackonform működtetése

### **Az Európai Unióba integrálódás elősegítése**

Már a közlekedéspolitika munkaanyagának 1994 évi megvitatásakor felvetődött, hogy az Európai Unióba való integrálódás elősegítése *nem azonos típusú* cél, mint a térségi fejlődés, vagy a környezet és az élet védelme. Valójában a többi célt kell teljesíteni, és az elősegíti azt is, hogy az ország megfeleljen az Európai Unió követelményeinek. Ugyanakkor világos volt, hogy, – a többi közép- és keleteurópai országhoz hasonlóan – olyan mértékben a politika előterében van és céllá válik az Európai Unióhoz való csatlakozás kérdése, hogy ez alól a közlekedéspolitika sem vonhatja ki magát. Megmaradt tehát az integráció önálló célként.

Az azóta eltelt időszak a csatlakozás kérdését, ha lehet, méginkább központivá tette, tehát ma sem képzelhető el az, hogy a felülvizsgálat mellőzi e célkitűzés explicit célként történő megfogalmazását. Ezzel együtt ez a kérdéskör az utóbbi években az egész közlekedéspolitika talán leginkább újvizsgált területe, elegendő itt az Integrációs Stratégiai Munkabizottság ide vonatkozó kilenc publikált kötetére emlékeztetni ([5], [6], [10], [16]).

Ugyanakkor reálisan látni kell, hogy a csatlakozás folyamatának minden más cél elé sorolása – függetlenül bármilyen kijelentéstől, miszerint a célok sorbarendezése nem jelent fontossági sorrendet – egy önerősítő folyamat részévé vált. Természetesen *közlekedéspolitikán kívüli* okai vannak annak, hogy az integráció jelszava válik a legkevésbé visszautasíthatóvá a központi fejlesztési forrásokért történő versenyben, (amely verseny a közlekedési beruházásokat tíz évvel a rendszerváltás után is átfogóan jellemzi). Ez a remélt esélytöbblet viszont arra serkenti a fejlesztési kívánókat, hogy olyan igényekkel álljanak elő, amelyek közvetlenül indokolhatóak azzal, hogy az Európai integráció folyamatát elősegítik. Abban pedig egyfajta döntéshozói konszenzus alakult ki, miszerint az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatát leginkább azok a fejlesztések segítik elő, amelyek szükségességét az Európai Unió különböző dokumentumaiban, értékeléseiben, ajánlásaiban megfogalmazza.

Az Európai Unió magját olyan országok alkotják, amelyek eleve fejlett belső struktúrával léptek társulásra, számukra az európai közös hálózat kialakítása nem a belső hálózatokat *helyettesítő* elemek építését jelentette, hanem egy, a már kialakult belső szerkezeteket összekötő, átlapoló, azok feletti struktúra kialakítását. Amikor az

európai egység legfontosabb elemeiként az uniós dokumentumokban e nagyhálózatok fontossága jelenik meg, akkor e mögött az a tapasztalat húzódik meg, hogy az egyenként fejlett országok számára valóban ez a lépés teremtette meg a magasabb egységbe integrálódás lehetőségét. Magyarország, és a többi közepesen fejlett ország számára viszont a gerinchálózatok kiépítésével legalább egyenrangú fontosságú kell legyen a felzárkózás esélyét a belső kohézió erősítésével megteremtő belső hálózat fejlesztése és szinten tartása. Más megközelítésben, a gerinchálózatoktól várt előnyök csak akkor tudnak az országon, annak egyes régióin belül valóban érvényre jutni, lecsapódni, ha ott rendelkezésre áll a megfelelően fejlett belső kapcsolati rendszer. Ellenkező esetben a megépülő és költséges gerinchálózatok *tartósan aszimmetrikusan* fognak működni: nevezetesen sok előnyt szivattyúznak azokba a csomópontokba, ahol már működnek a felszívóképes belső kooperációs rendszerek, és nagyon keveset vagy semmit oda, ahol ez a fajta fogadókészség hiányzik.

Kétségtelen, hogy a magyar közlekedéspolitika stratégiai főirányok között az európai integráció elősegítéséhez hasonló súllyal tartalmazza azokat a célokat is, amelyek a belső kapcsolatrendszer fontosságára hívják fel a figyelmet. Ilyen *a szomszédos országokkal való kapcsolat feltételeinek a javítása*, ami a geopolitikai helyzetünkben adódóan *hat* irányban a nem-EU irányú kapcsolatok, a "kelet-kelet" együttműködés erősítésének fontosságára emlékeztet, illetve ilyen cél *az ország kiegyensúlyozottabb térségi fejlődésének elősegítése*, ami kifejezetten a belső kapcsolatok fejlesztésének a szükségességére utal. Formailag tehát valóban nem írható a közlekedéspolitika stratégiai főcéljai számlájára az a helyzet, hogy a gyakorlatban a fejlesztési törekvések szinte kizárólagosan a nagy nemzetközi tranzitkapcsolatok óhajtása irányába tolódnak el, és hogy valamennyi alágazat külön-külön is kifejezetten ebben fogalmazza meg a maga fejlődési perspektíváját: összességében azonban mégis számot kell vetni a ténnyel, hogy a közlekedéspolitika is szerepet játszik abban, hogy az ezirányú egyoldalú törekvéseket inkább ösztönzi, mintsem korlátozni próbálná. Más megfogalmazásban az elmúlt három évben nem látta el azt a közlekedéspolitikától egyébként elvárható alapfeladatot, hogy az alágazati törekvéseket, fejlesztési igényeket bizonyos keretek közé szorítsa, koordinálja, olyan módon, hogy a végül kialakuló összképben a stratégiai főcélok mindegyike teret kapjon.

A tranzitkapcsolatokkal kapcsolatos másik problémám nem azok sorolási prioritására, hanem fizikai helyére, szerkezetére vonatkozik. Ebben *tartalmi* vitám van a közlekedéspolitika eredeti álláspontjával, itt csak röviden utalok rá, "ceterum censeo". Az ország számára a helsinki folyosók *határpontjai*, nemzetközi jóváhagyásuk után, illetve a szomszédos országgal való megegyezés után természetesen kötöttséget és kötelezettséget jelentenek. Abba azonban a nemzetközi egyezmények nem szólnak bele, hogy a fővároson, illetve az agglomeráció térségén keresztül kellene préselnünk a nemzetközi tranzitpályákat, ráterhelve ezt a forgalmat az ország legforgalmasabb útszakaszaira, a fővárosi bevezető szakaszokra. A nemzetközi ajánlásokban akkor is (Kiev)–Budapest–(Zágráb) néven fog szerepelni a kérdéses útszakasz,

ha Dunaújvárosnál metszi a Dunát. Mind a tranzitvonalak, mind az erre épülő logisztikai csomópontok tervezésekor nagyobb előrelátásra volna szükség, az ország középvonala (8-as vonal) fokozatos felfejlesztésére, azaz a Székesfehérvár – Kecskemét/Szolnok tengely kiépítésére. Az erre vonatkozó koncepció hiányában olyan tervezési rögtönzések kerülnek be koncepciókba, melyek drága kerülő építésekkel távlatban zsákutcába vezető megoldásokat nyújtanak (M8 út ráhúzása a kenesei Balaton-partra, vagy az M4 Budapest–Szolnok külön autópályaként való felvetése a kézenfekvő M5-M8 kapcsolat helyett). Különösen bántó, hogy a vasúti kapcsolatnál, ahol az alföldi oldalon már ma adott a középső tengely kialakítása (Záhony–Debrecen–Szolnok illetve Békéscsaba–Szolnok és Szeged–Cegléd irányok) a fejlesztési elképzelések a tranzit tengelyeket nem erre a vonalra fűzik fel.

### **A szomszédos országokkal való együttműködés feltételeinek javítása**

Bár ez a stratégiai cél, nagyon helyesen, bekerült a magyar közlekedéspolitikába, maga a közlekedéspolitika nem tudott olyan keretrendszerként működni, hogy legalább az e stratégiai cél mentén felmerülő kezdeményezéseket beillesse a maga kontextusába. Akár a szlovéniai vasúti kapcsolat, akár egy déli vagy keleti autópályacsatlakozás kérdése tulajdonképpen rögtönzésekben dől el, és teljesen felforgatja a korábbi prioritásokat. Ebbe esetenként maga a szakmai fegyelmezetlenség is belejátszik. Jó példa erre az M6 út esete, amely bár nem szerepelt a közlekedéspolitika prioritásai között, mégis, a helsinki értekezleten magyar kezdeményezésként került napirendre, és ott elfogadottnak – röviddel a közlekedéspolitika hazai elfogadása után, – kerülő úton, nemzetközi ajánlás rangjára hivatkozva hangsúlyos elemmé vált a közlekedéspolitika fejlesztési tervekben. A probléma nem az, hogy ártékelődött a horvát kapcsolat, hanem, hogy ez olyan szerkezetben történt, hogy egy újabb főváros-központú sugár került előtérbe, aláásva a belső térszerkezet javítására vonatkozó stratégiai célt. A közlekedéspolitika által kínált korábbi keret vagy nem volt eléggé rugalmas a stratégiai célok között egyébként szereplő elem befogadására, vagy ennek ellenére egy puccsszerű akció keresztül verte a korábbi kereteket.

Hasonlóan kidolgozatlan a szlovákiai irányú kapcsolatok pályája is, és általában az észak-déli irányú tranzit helye, például mind a fővárostól keletre mind nyugatra.

### **Az ország kiegyensúlyozottabb térségi fejlődésének elősegítése**

A szakmai közfelfogásban evidenciaként jelenik meg, hogy a kiegyensúlyozottabb térségi fejlődés a közlekedésben oldaláról elsősorban a térség elérhetőségének, mégpedig (kimondva vagy kimondatlanul) a Budapestre való elérhetőségének a javításával segíthető elő. Ettől a szemlélettől nem volt mentes az elfogadott közlekedéspolitika sem, hiszen alapvetően az 1-3-5-7 autópályakeresztől várta (a tranzit megoldása mellett) az ország belső térségi kiegyenlítésének az előbbremozdulását is.

(A szokásos érvelés: a tranzit valóban mehetne máshol, de mégiscsak oda kell az autópályákat építeni, ahol a hazai forgalomnak megfelelő, ez pedig az említett négy legforgalmasabb főút, hiszen ezek kapacitása merült ki legelőbb. Így alakult ki az az öszvér szerkezet, ahol a tranzitforgalom megfizettetése zömében a hazai, ezen belül is túlnyomórészt az elővárosi agglomerációs forgalmat éri el, a részükre kialakított méltányosság miatt viszont végül is a tranzit valódi megfizettetése elmarad.)

Mindezzel a gondolatmenettel szemben alapvető változtatásra lenne szükség. Nem csak a tranzit, de a hazai térségi kiegyenlítés számára sem jó megoldás az egész országnak a fővárosból kiinduló sugarakra való felfűzése, illetve a meglévő, örökölt ilyen szerkezet további erősítése. Sőt, belátható, hogy a fővároscentrikusság fokozása kifejezetten növeli a főváros-vidék lejtőt, ezen keresztül erősíti a térségi különbségeket, nem pedig kiegyenlíti azokat. Kétségtelen, hogy a főváros-vidék lejtő mellett az országban van egy nyugat-keleti fejlettségi lejtő is, azonban még ebből sem következik, hogy ez a lejtő *Kelet-Magyarországnak a fővárosra fűzésével* lenne hatékonyan enyhíthető. Számos területi elemző rámutat arra, hogy hibás leegyszerűsítés egy homogén fejletlen térségként tekinteni az alföldi oldalt, itt is fejlődési pólusok emelkednek ki, de eddig éppen ezek nem tudtak elég dinamikussá válni. A meglévő pólusok fejlődésének serkentéséhez, térszervező erejük növeléséhez nagyobb mértékben járulna hozzá, ha csomóponti szerepük erősödne, mintha a főváros szatellitjévé sikerülne válniuk. Ehhez viszont a regionális belső hálózatok fejlődésre, az alapszövet minőségének emelésére van elsősorban szükség, és majd ez a kialakuló együttműködő szövet lesz képes dinamikus térségként hasznot húzni a térségen átvezető gerinchálózatokból is.

Kétségtelenül előnyös helyzet lenne, ha arra lehetne hivatkozni, hogy az elmúlt évek során elkészült, vagy jelenleg is munkaasztalon lévő területi tervek már ezeket az elveket képviselik, azokat kellene figyelembevenni. Ezzel szemben a tényleges helyzet az, hogy a különböző területi tervek eltérnek ugyan a közlekedéspolitika szerkezeti javaslataitól, de igen sokszor még korszerűtlenebb megoldások irányába.

A regionális közlekedési szempontok áttekintései közül fenti gondolatok teljes mértékben összhangban vannak Erdősi (1998) ISM kötetként megjelent átfogó tanulmányával [10]. Erdősi maga is elemzi ebből a szempontból a magyar közlekedéspolitikát, megállapítja, hogy az általános elv szintjén helyesen fogalmazódik meg a területi különbségek csökkentésének, az elmaradt térségek tömegközlekedési színvonalának megőrzésének az igénye, és felhívja a figyelmet arra, hogy a prioritásként megfogalmazott közlekedési létesítmények mindegyike az infrastruktúrák allokációjával nagyon is konkrétan befolyásolja a területi folyamatokat. Ugyanakkor megállapítja, hogy amikor a hálózati elemek közül csak az országos jelentőségű infrastruktúrára kerül a középpontba, nemkívánatos különbségek alakulhatnak ki a főhálózatok javára, ami a területi koncentráció további növekedésének kedvez. Mindezzel együtt a közlekedéspolitika a közlekedés területfejlesztő hatásának figyelembevételével

Erdősínél előnyösen kerül ki az összehasonlításból az Országos Területfejlesztési Kon koncepcióval [3] szemben.

Az elmúlt két évben ennél újabb regionális munkák készülnek. Az egyeztetési fázisban lévő Országos Területrendezési Terv [11] mellett a fővárosra és a központi régió területére számos koncepció készül ([2], [7], [13], [15] ill. [12]). Természetesen itt nem feladatom ezek átfogó elemzésébe fogni, ugyanakkor meg kell említeni, hogy e térségi tervekbe is gyakran belopakodnak a közlekedéspolitika alapállásából nézve is korszerűtlen, központosító szerkezeti elemek. Fentebb épp annak *központosító hatása miatt* elmarasztaltam a közlekedéspolitikának a négy, (1-3-5-7) fővárosból kiinduló autópályára építő közúti koncepcióját, de alá kell húzni, hogy miközben a koncepció szerkezete szerinti pályák fővárostól távolabbi szakaszainak épülése az alacsony forgalmi értékek miatt elakadt, sorra bukkannak fel a tervek a másik három országos főút főváros-közel szakszakaszának autópályával való kiváltására. A **M6**-os útról már volt szó, ez páneurópai folyosó címén lopkodott előtérbe. A 2-es út tehermentesítő szakasza Vác és az akkor és ott még nem létező M0 között csendben megépült, és azóta egyre gyakrabban bukkann fel **M2**-ként különböző szakmai hivatkozásokban. A közlekedéspolitika a maga távlatában nem számolt M2 autópályával, ha pedig É-D átkötésben felmerülne, nyilván értelmetlen lenne ezt a forgalmat a fővárosba vezetni, e helyett logikusan adódna például a Vác–Gödöllő–Pécel–M5 továbbvezetés, hiszen a legújabb fővárosi elképzelések szerint maga az M0 is ilyen távolságban marad a fővárostól. [13]. A következő felbukkanó fővárosi autópálya az OTT-re hivatkozva a 31-es út vonalán bevezetett **M4**. Nem vitatva sem a 4-es, sem a 31-es főút jogos korszerűsítési igényét, a települési átkelési szakaszok kiváltásának szükségességét, alá kell húzni, hogy funkciók és feladatok alapvető félreértése húsz-harminc kilométeres elővárosi szakaszok kapacitásigénye alapján próbálni fejleszteni egy országos tranzit-hálózatot, ezen túlmenően további három autópálya bevezetőszakasz fővárosi sugárként történő megépítése messze nagyobb központosítást jelentene, mint az egyébként szintén központosító hatású, négy meglévő autópályaszakasz továbbépítése.

Nyilván sokan vitatják az itt leírt elveket, és a tartalmi javaslatok természetesen nem is igényelnek más státuszt, mint, hogy illusztrációk egy érvrendszerben. Az érvrendszer pedig azt kívánja szemléltetni, hogy a közlekedési beruházások térségfejlesztő hatásai alapszinten sincsenek végiggondolva, ugyanakkor a fejlesztések egyfelől a közlekedéspolitikában rögzített helyzettől is eltérő módon, másfelől pedig bármiféle más stratégiai vezérfonaltól is független módon burjánznak. A közlekedéspolitika feladata lett volna és most a felülvizsgálat feladata kell legyen, hogy a stratégiai cél elfogadásán túlmenően, lépéseket tegyen a fejlesztéseknek a megfogalmazott cél irányában való serkentésére, és az annak ellentmondó fejlesztések megakadályozására.

## Az emberi élet és a környezet védelme

A közlekedéspolitika kialakítása idején is [1], majd azóta is ([4], [11]) több koncepció készült a közlekedéspolitikának a környezetpolitikai gondolkodásmóddal való összebékítésére. Ezek az elképzelések különböző státuszúak, [1] és [4] nem-kormányzati csoportok szervezésében készült, de [1] megrendelője a KHVM volt, [9] pedig a KTM (a mai KÖM) megrendelésére és PHARE támogatással készült.

Maga a most felülvizsgált közlekedéspolitika nem csak a fő stratégiai célok között emelte ki a környezetvédelem szempontjait, de a környezetvédelem egyes összetevői a részcélok és feladatok között is jelentős szerepet kaptak. Ebben a tekintetben jelentős volt a közlekedéspolitika előrelépése bármely korábbi elődjéhez képest. Ezzel együtt a környezetvédelem a közlekedéspolitikán belül fontos, de az alapvető közlekedéspolitikai döntéseket csak kis mértékben befolyásoló szempontrendszer maradt, az egyes intézkedéscsomagok bevezetése a pillanatnyi helyzetet esetenként jelentősen befolyásolja (és ez nagyon fontos eredmény, pl. ólomtartalmú üzemanyag forgalmazásának megszüntetése) ugyanakkor alig van hatással a jövőt meghatározó beruházások alakulására. A levegő, víz- és talajszennyezés, a csendvédelem, az élővilág és a táj védelme továbbá a beruházások hatásvizsgálata, amely mindezeket felőleli jelentős hozzájárulás a környezet javításához abban az értelemben, hogy ami megépül, kisebb ártalmat okoz a környezetnek, mint annakelőtte, de ettől eltekintve lényegében ugyanolyan beruházások épülnek, mint korábban. Valódi előrelépés ott indult meg, ahol a környezettel való foglalkozás behatol a közlekedéspolitika lényegét jelentő szerkezetalkotási, finanszírozási, eszközválasztási szintekre is, és nyomában egy más típusú közlekedés alakul ki, mint korábban. Ilyen változásra egyelőre a településen belüli közlekedés egyes összetevőjében van példa.

Maga a közlekedéspolitika viszonylag kevesebbet foglalkozott a településen belüli forgalommal, holott ez volumenben az összes forgalmi mennyiség fele lehet. Ugyanakkor készülnek közlekedéspolitika-jellegű koncepciók egyes településekre, így Budapestre is ([2], [13]) ahol esetenként megjelennek a környezetvédelemmel alapjaitól összefonódó közlekedéstervezés elemei.

Az országos közlekedéspolitika egészére vonatkozóan az EU környezeti akcióprogramja mintául vételével, de a hazai problémákból kiindulva készült el a KTM megbízásából (a mezőgazdaság, az energetika, az idegenforgalom és a feldolgozóipar mellett) a közlekedési ágazatra vonatkozóan is egy szektorterv. Az elgondolás alapja az, hogy a környezetvédelem szempontjai ne a kialakított beruházással szembeesülve, óhatatlanul mintegy *annak ellenében* jelenjenek meg, hanem az elképzelések már a közlekedési és a környezeti szempontok egyidejű figyelembevételével alakuljanak ki. Azt, hogy ez milyen mértékben lehet sikeres, egyelőre alig lehetett tesztelni, mert magát az elképzelést is viszonylag erős ellenállás fogadta az érintett ágazatok részéről, így megint csak konfrontatív szembenállások alakultak ki. Ettől függetlenül, egy *érdemi* felülvizsgálat esetén fel kellene használni az elkészült anyag



mindazon részeit, amelyek egy környezetorientált kiindulás szemszögéből sorra veszik és kommentálják a közlekedéspolitika főbb megállapításait.

### **A közlekedés hatékony, piackonform működtetése**

A közlekedéspolitikának (az Európai Unióhoz való csatlakozást megfogalmazó cél mellett) ez volt a másik olyan stratégiai főiránya, amelyet többen vitattak, és eszköz jellegűnek ítélték. Erre vonatkozóan is körülbelül arra az álláspontra lehet helyezkedni, hogy a hatékony, piackonform működtetés ugyan egy szigorúbb elméleti síkon valóban eszköz, (a térségi kiegyenlítéshez vagy az élet- és környezeti biztonsághoz viszonyítva) de az átalakulás folyamatában a rendszerváltozás éveinek olyan alapvető mozgásirányává vált, hogy a kilencvenes évek közlekedéspolitikája el kell, hogy fogadja, hogy az uralkodó gazdaságpolitikai trendekkel harmonikus viszonyban lévő közlekedési ágazat kialakítása cél.

Ugyanakkor ma már úgy tűnik, hogy ahogy *területi kiegyenlítés* vonatkozásában megfogalmazható volt egy az éppen eluralkodó trendekkel szembeforduló, azt fékező beavatkozás szükségessége, úgy emberi vonatkozásban is meg kellett volna fogalmazni ezt a fajta méltányossági célt: tehát egyfelől kiépítendő egy hatékony és piackonform közlekedés, ahol megoldandó magának a *piacnak a megfelelő szabályozása*, ugyanakkor – kiemelten az átmeneti időszakban – különösen oda kell figyelni a fokozatosság szempontjaira, a *piaci szereplők (közülük is nevesítve a fogyasztók) védelmére*, továbbá a *piacról kiszoruló*k érdekeinek képviseletére.

Megemlíthető, hogy míg az Európai Unióban általában működnek ezek a rendszerek, a különböző EU, PHARE, Világbanki ajánlások és műhelyek viszonylag kisebb súlyt fektetnek a védőrendszerek fontosságának hangsúlyozására, elképzelhető, hogy az EU Gazdasági és Szociális Bizottsága sem akart részletekbe menni, amikor hangsúlyozta, hogy *a stratégiai főirányokat érvényben kell tartani Magyarország teljes EU csatlakozási folyamata alatt*, – legalább is a felülvizsgálati anyag nem idéz erre vonatkozó ajánlást.

Vegyések a tapasztalatok néhány meghallgatott továbbképző műhelyről is Világbank [8], Phare [14], de ide sorolható az ENSZ keretében működő BOT ajánlásokkal foglalkozó bizottság is: a cél utóbbi esetben inkább az uniformizált szabályrendszerek bevezetése, mint a helyi viszonyokhoz való alkalmazás finomságainak megvitatása.

### **KONKLÚZIÓ**

A felülvizsgálat elkerülte a közlekedéspolitika stratégiai főirányainak áttekintését, eleve kijelentette, hogy azokat meg kell őrizni. A fentiekben végigvettük a célo-

kat. Megállapítható, hogy a stratégiai főirányok valóban megőrizhetők, ugyanakkor az elmúlt évek gyakorlata számos esetben azt bizonyítja, hogy éppen a döntéshozók nem veszik figyelembe, áthágják, vagy megszegik ezeket a célkitűzéseket, illetve szelektív módon maguk mérlegelik melyik fontos közülük és melyik kevésbé.

A jövőt illetően alapvető kérdés a közlekedéspolitika tekintélyének megszilárdítása, az abban lefektetett, most felülvizsgált elvek ismételt rögzítése és betartása.

A közlekedéspolitika fő téziseit olyan formában kellene rögzíteni, hogy abból világos legyen milyen kérdésekben irányadó az elfogadott dokumentum, és ki kell belőle hagyni a nem átgondolt vagy nem időtálló részleteket. Az így kialakított dokumentumot elsősorban a KHVM-en belül kell komolyan venni, csak ez után várható el, hogy kifelé – más ágazatok felé, illetve a kormány felé is tekintélye legyen.

A rögzítendő dokumentum tervezetét kellene szakmai vitára bocsátani. Ennek a jelenleginél kritikusabban kell viszonyulnia az eredeti dokumentumhoz, illetve az azóta folyó gyakorlathoz. Ebből a célból el kell készíteni egy olyan belső elemző anyagot, amely bemutatja azokat a fő lépéseket, amelyek *nem* a közlekedéspolitika kitűzött irányába mutattak, és elemezni kell, hogy melyek azok az esetek, amikor a dokumentum szorul kiigazításra, és melyek azok, amikor viszont a betartatás eszközeit kell fejleszteni.

*2000. január 20.*

#### **FOLYTATÁS. A KIEGÉSZÍTÉS TÁRGYA**

Korábban eljuttatott megjegyzéseim elsősorban a stratégiai főirányok felülvizsgálatára vonatkoztak, tehát arra a témakörre, amellyel megítélésem szerint a közlekedéspolitika felülvizsgálatának kiemelten kellett volna foglalkoznia, ám ez nem történt meg.

Most a konzultációra szóló meghívólevélben kiemelt kérdéskörökkel, illetve a római számos *Összefoglalás* munkarész tartalmával kapcsolatban teszek néhány megjegyzést.

#### **A STRATÉGIAI FŐIRÁNYOK ÖSSZEVETÉSE AZ EU KÖZÖS KÖZLEKEDÉSPOLITIKÁJÁNAK (CTP) PRIORITÁSAIVAL.**

Az Összefoglaló felsorolja a CTP öt prioritását és az ehhez tartozó öt stratégiai elemet, majd egyfelől megállapítja, hogy a magyar közlekedéspolitika főirányai szoros kapcsolatot mutatnak ezekkel a prioritásokkal, másfelől az összefoglaló kijelenti, hogy az uniós és a magyar közlekedéspolitikai célok hasonlósága ellenére nem téveszthetők szem elől a különbségek.

### Megjegyzések a szoros kapcsolat prezentálásához

(1) *"Az Európai Unióba integrálódás elősegítése, magyar szempontból megfelel a CTP a fenntartható fejlődés egyik legfontosabb alapfeltételének."* Nem világos, hogy mire vonatkozik az utalás, ugyanakkor nyugodtan lehetne hivatkozni a CTP első prioritására, *"a közösségi közlekedési piac működésének fejlesztése a hatékonyság növelése érdekében a nemzeti piacok stratégiai rendszerének integrálásával"*, – igaz, a CTP azt is hozzáteszi, *"különös tekintettel a vasúti közlekedésre"*. Ez a kitétel lényeges, az EU a nagytérségi integráció elősegítésében kiemeli a vasút szerepét, és ez a gondolatkör következetesen kimarad a magyar anyagból. Az összekapcsolás megismétlődik a CTP harmadik prioritása esetében, *"a közlekedési integráció fejlesztése az Unió régiói és a különböző közlekedési módok között"* ahol tehát a térségi integrációval együtt jelenik meg a közlekedési módok közötti integráció célkitűzése. A CTP-ben így többféle integráció jelenik meg közös célként, tulajdonképpen az *"integrációk integrációjáról"* is beszélhetünk: csak az ismétlés kedvéért: a *stratégiai rendszerek integrációjáról, a régiók közötti integrációról és a különböző közlekedési módok közötti integrációról* van szó.

(2) *"A szomszédos országokkal való együttműködés feltételeinek javítása, összhangban van a CTP régiók közötti közlekedési integrációs prioritásával, a TEN és TINA célkitűzéseivel."* A hivatkozás helytálló, de mint fentebb láttuk, csak a CTP-prioritás egyik felére vonatkozik, a CTP *"régiók közötti és különböző közlekedési módok közötti"* integrációról beszél.

(3) *"Az ország kiegyensúlyozottabb térségi fejlődésének elősegítése összhangban van a CTP társadalmi és gazdasági kohéziót növelő akcióterveivel."* Itt kissé megbicsaklik a logika, hiszen eddig arról volt szó, hogy a CTP *prioritásai* és a hazai stratégiai főirányok közötti kapcsolatot mutatja be a felsorolás, most hirtelen az akciótervekhez kellett fordulni? Korrekt módon azt kellene mondani, hogy bár az akciótervekben (és az Unió más dokumentumaiban) megmutatkozik erre vonatkozó szándék, *a tétéles prioritások között a CTP nem emelte ki ezt a szempontot.* Ennek, megítélés szerint lényeges oka van, nevezetesen az EU CTP kiindulása szerint *az önmagában létező, kellően fejlett, de elszigetelt közlekedési piacok közötti kapcsolatok bővítését* célozta, és máig nem kapott benne kiemelt súlyt az országon belüli közlekedési piacok felzárkóztatásának a kérdése. Ezt lényeges felismerni, és aláhúzni, hogy **a magyar közlekedéspolitikának viszont továbbra is alapvető stratégiai főiránya kell legyen az ország kiegyensúlyozottabb térségi fejlődésének elősegítése**, akkor is, ha az EU prioritásai között ez kevésbé mutatkozik meg.

(4) *"Az emberi élet és a környezet védelme teljes mértékben egyezik a CTP negyedik prioritásával."* Itt valóban teljes a megfeleltethetőség.

(5) *"A közlekedés hatékony, piackonform működtetése összhangban van a CTP két prioritásával és az öt stratégiai alapelemből két követelménnyel."* Bár a *hatékony-*

ság szó valóban két prioritásban is megjelenik, itt *teljes félreértésről* van szó. A CTP ötödik prioritása "az Unió hatékonyságának növelése nemzetközi szinten" az Unió egészének a hatékonyságáról beszél, amihez a közlekedésnek hozzá kell járulnia, de *nem* a közlekedésnek, mint egy fázistevékenységnek a hatékonyságáról van szó! Ugyanígy az első prioritást is "a közösségi közlekedési piac működésének fejlesztése a hatékonyság növelése érdekében..." én úgy értem, hogy az Unió egészének a hatékonysága a cél, – ezt támasztja alá a mondat végén megjelenő "különös tekintettel a vasúti közlekedésre" kitétel is. Vagyis nem arról van szó, hogy amelyik közlekedési ág hatékonyabbnak bizonyul rövid távon, azt kell fejleszteni, hanem éppen egy átfogóbb közösségi hatékonysági mérlegelés alapján prioritásként jelenik meg a vasút fontossága a nemzeti piacok stratégiai rendszerének integrálásában.

Az adott prioritások elérésének eszközrendszerében természetesen valóban kiemelt szerepet kapnak olyan szempontok, mint a piacra lépés liberalizálása, vagy az igazságos és hatékony árrendszer biztosítása: de meg kell jegyezni, hogy itt is az *igazságos és hatékony* együttes szerepeltetése azt mutatja, hogy a közlekedési hatékonyság fokozásának is vannak korlátai.

### **Megjegyzések az eltérések prezentálásához**

Az összefoglaló a III. oldalon fentiek után leszögezi: "Az uniós és a magyar közlekedéspolitikai célok hasonlósága ellenére nem téveszthetők szem elől a különbségek" E mondat tartalmával teljes mértékben egyetértek, – már a fentiekben is volt szó olyan szempontokról, amelyek inkább a különbségek, mint a hasonlóságok csoportjában kerülhettek volna felsorolásra. A problémám azonban az, hogy az idézett mondat után *egyáltalán nem következik* egyetlen különbség sem az uniós és a magyar közlekedéspolitikai célok között, hanem az *Összefoglaló* az elmúlt évtized áru- és személyszállítási trendjeit hasonlítja össze, majd előrebecslést ad a hazai jövőbeli trendekre. Megítélésem szerint, még hogyha összehasonlítaná az előrebecsült értéket is az EU előrebecsléseivel, akkor sem mondhatnánk, hogy a *közlekedéspolitikai célok* közötti különbségek bemutatásáról van szó, de itt még ilyen értelmű összehasonlítás sem történt. Korábban az *Összefoglaló* felsorolta a közlekedéspolitikai célokat (prioritásokat, stratégiai főirányokat) semmi ok nincs arra, hogy ha a hasonlóságok esetében ezeket vetette egybe, a különbségek esetében más, mennyiségi elemeket nevezzen ki közlekedéspolitikai céloknak.

Most csak ismételve a korábbiakat, felhívnám a figyelmet néhány különbségre. Talán a leglényegesebb volt az országon belüli térségi kiegyenlítődés elősegítése, amely az EU közlekedéspolitikájában nincs így kiemelve, nekünk azonban jó okunk van arra, hogy ezt a kérdést továbbra is alapvető stratégiai célként kezeljük, (sőt, hogy utánanézzünk, miért nem történt ebben az irányban valódi és érdemi lépés mindeddig)

A másik lényeges különbség volt, hogy a magyar prioritások a *közlekedés* hatékony és piacokonform működtetését emelik stratégiai céllá, a CTP az *Unió* hatékony működésének szolgálatát nevezi prioritásnak. Itt azt kell mondani, a CTP megfogalmazása szerencsésebb, és érdemes lenne a hazai ötödik stratégiai célt ennek figyelembevételével finomítani, átértelmezni (természetesen nem az *Unió* hatékony működését, hanem *Magyarország versenyképességének* növelését jelölve meg célként).

További eltérést jelent a két prioritásrendszer között, hogy a CTP egyfelől együtt kezeli a térségi és a modális integráció elősegítését, másfelől nevesíti is a vasutat, mint a nemzeti piacok stratégiai integrálásának egyik legfontosabb eszközét. A magyar prioritások között a vasút nem jelenik meg, a részletes alágazati közlekedési prioritások között pedig kifejezetten defenzív módon szerepel a vasút, a közút megközelítésétől teljesen eltérő felfogásban (a közútnál térszerkezeti és beruházási javaslatok szerepelnek, a vasútnál szinte kizárólag üzemgazdasági/számviteli szabályozók; továbbá valamennyi összközlekedési korridor és pálya – TEN, TINA stb. – kizárólag a közútnál jelenik meg, a vasútnál szó sem esik róla!)

A CTP esetében a stratégiai elemek (*liberalizálás, rendszerintegráció, igazságos és hatékony árrendszer, társadalmi és gazdasági hatások figyelembevétele és szabályok betartatása*) tulajdonképpen a prioritások elérése érdekében szükségesnek látott, még mindig általános, de konkrét stratégiákat megcélzó lépéseket jelölnek ki. A magyar közlekedéspolitikából az eszközöknek ez az összefogott letisztázása hiányzik, tulajdonképpen ezt pótolhatná a most felállított hatpontos továbbfejlesztés (IV. old).

#### AZ ESZKÖZRENDSZER TOVÁBBFEJLESZTÉSE

A lezáró hat pontban az Összefoglaló esetenként összetett, magyarázattal kiegészített célkitűzéseket sorol fel, nem mindig egyértelmű, mi a pont lényege.

(1) Az első mondatbeli megállapítás, miszerint *:nagyobb figyelmet kell fordítani a települési és elővárosi közlekedésre* – igaz, de ez nem az eszközrendszer, hanem a stratégiai célok továbbfejlesztését / kibontását célozza. Itt a mondat funkciója a tulajdonképpen célkitűzés felvezetése, amely tehát *intelligens támogatású integrált egyéni-közösségi közlekedési rendszerek kialakulását elősegítő szabályozás kidolgozása*. Szerencsésebb lenne egy kicsit általánosabb megfogalmazás, amely *az integrált személyközlekedési rendszerek kialakítását célozza, egyaránt beleértve ebbe a modális (közlekedési szövetségek), a helyi-helyközi, és az egyéni-közösségi közlekedés integrációját*.

(2) *Akcióprogramok kidolgozása*. A címetek már most meg kellene adni, és csak a részletes kidolgozást utalni a jövőbe.

(3) **Együtműködés a terület- gazdaság- (vidék-) fejlesztéssel.** Itt EU mintára a térségi és a modális integráció közös pontban jelenik meg, azonban a feladatokat leszűkíti a logisztikai központok, terminálok tervezésére. A terület-, gazdaság-, vidék-, (település-) fejlesztéssel a közlekedés *minden szintjén* együtt kell működni, *a mellék-hálózatok, a főhálózatok, a tranzitfolyosók, csomópontok, az intézményrendszer* stb. szintjén egyaránt. Itt annak kellene megjelenni, ami ennek a célnak a *támogató eszközrendszerét* jelenti.

(4) **Értékarányos árképzés és transzparencia.** Számomra nem világos, hogy az értékarányos ár hogyan viszonyul a liberalizált piaci árakhoz, továbbá ki, milyen módszerekkel végzi az árak eltérítését.

(5) **Otthoni munkavégzés és e-kereskedelem.** Ez a kérdéskör csak egy kiragadott része az **informatikai technológia elterjedésének**, és behatolásának a közlekedési ágazatba, ami természetesen széleskörű hatásokkal jár a közlekedés keresleti oldalára is (itt ennek egyes kiragadott elemei voltak megemlítve) továbbá az üzemszervezés, a forgalomszervezés, a díjfizettetés, az utastájékoztatótás valamint a jármű- és pályatechnológia fejlődésére is. Maga az információtechnológia pedig egy (igen lényeges) része a *technológiafejlesztésnek*.

(6) **A fogyasztóvédelmi szerep erősítése.** A kérdés fontos, de megkérdőjelezhető, hogy valóban egyedül emelendő-e ki az *állami (önkormányzati) szerepek* egyébként fentebb nem érintett fő elemei közül (piacszabályozás, fogyasztóvédelem, és a fogyasztásban sem érintettek védelme (a szennyezések, hátrányok elszennvedői).

2000 február 17.

#### HIVATKOZÁSOK

- [1] Magyar közlekedéspolitika környezetorientált értékrendben. Magyar Közlekedési Klub 1994. november.
- [2] Budapest közlekedési rendszerének fejlesztési terve I-V. kötetek Főmterv Rt. Budapest 1997. március
- [3] Országos területfejlesztési koncepció. A Magyar Országgyűlés 35/1998. (III.20.) OGY. Országgyűlési határozatának háttéranyaga. A Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest, 1997. március.
- [4] Kiss Károly et al.: A magyar közlekedési ágazat és a környezetvédelem. I. A környezeti dimenzió integrálása a magyar közlekedési ágazatba. II. Erőltetett menet.

- A magyar közlekedéspolitika a rendszerváltozás óta. Magyar Közlekedési Klub, Budapest, 1997. április, május
- [5] Ehrlich Éva et al.: Infrastruktúra és szolgáltatásai I. II. III. Az Integrációs Stratégiai Munkacsoport kiadványai 9., 10. és 11. kötetei. Budapest, 1997.
- [6] Ehrlich Éva et al.: Infrastruktúra. EU csatlakozással kapcsolatos stratégiai kérdések I. II. Az Integrációs Stratégiai Munkacsoport kiadványai 31. és 32. kötetei. Budapest, 1997.
- [7] Budapest Városfejlesztési koncepciója. Egyeztetési anyag Városkutatás Kft. 1998. augusztus
- [8] Útgazdálkodás és finanszírozás Magyarországon. Világbanki szeminárium Budapest 1998. szeptember, Budapest.
- [9] Környezetvédelmi Intézkedési Terv Kidolgozása. Közlekedési ágazati tanulmány. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium PHARE program, Budapest 1998. december.
- [10] Erdősi Ferenc: A magyarországi közlekedési infrastruktúra regionális jellemzői változtatásának szükségessége az Európai Unió tagság elnyerésével. Az Integrációs Stratégiai Munkacsoport kiadványai 40. kötete. Budapest, 1998.
- [11] Országos területrendezési terv. Előkészítő munkafázis, egyeztetési anyag. Váti, Budapest, 1999. március.
- [12] [A] Budapesti agglomeráció területrendezési terve. Előkészítő fázis, egyeztetési anyag. Pestterv Budapest, 1999. április.
- [13] Budapest közlekedési rendszerének fejlesztési terve. Tervezet, egyeztetési anyag, közgyűlési előterjesztés, háttérdokumentáció. Főmterv Rt. Budapest 1999. június
- [14] A városi közlekedés valós költségei és lehetséges finanszírozási módjai. FISCUS program, Szemináriumi anyagok Budapest 1999. október, Budapest, Közlekedési Múzeum
- [15] Budapest Városfejlesztési koncepciója. Munkaközi anyag szakmai-társadalmi vitára Városkutatás Kft. 1999. november
- [16] Ehrlich Éva et al.: Magyarország csatlakozása az EU-hoz: tendenciák, fejlesztési és finanszírozási gondok az infrastruktúra néhány ágazatában I. II. III. A Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportja kiadványai 52., 53. és 54. kötetei. Budapest, 1999.

[17] Pálfalvi József –Szentés Ervinné: Technológiai előrettekintés: közlekedés-szállítási szektor 1999-től 2020-ig. OMFB, Budapest, 1999.

**MEGJEGYZÉSEK “A MAGYAR KÖZLEKEDÉSPOLITIKA FELÜLVIZSGÁLATA  
ÉS AZ EU INTEGRÁCIÓS IGÉNYEK SZERINTI TOVÁBBFEJLESZTÉSE”  
(1999. DECEMBER) CÍMŰ MUNKAANYAGHOZ<sup>2</sup>**

Fleischer Tamás

BEVEZETÉS: A STRATÉGIAI CÉLOK, FŐIRÁNYOK TABUJA

AZ ELKERÜLT KÉRDÉSEK TARTALMÁRÓL

Az Európai Unióba integrálódás elősegítése

A szomszédos országokkal való együttműködés feltételeinek javítása

Az ország kiegyensúlyozottabb térségi fejlődésének elősegítése

Az emberi élet és a környezet védelme

A közlekedés hatékony, piackonform működtetése

KONKLÚZIÓ

FOLYTATÁS. A KIEGÉSZÍTÉS TÁRGYA

A STRATÉGIAI FŐIRÁNYOK ÖSSZEVETÉSE AZ EU KÖZÖS KÖZLEKEDÉS-  
POLITIKÁJÁNAK (CTP) PRIORITÁSAIVAL.

Megjegyzések a szoros kapcsolat prezentálásához

Megjegyzések az eltérések prezentálásához

AZ ESZKÖZRENDSZER TOVÁBBFEJLESZTÉSE

HIVATKOZÁSOK

*2000. január 20. - február 17.*

---

<sup>2</sup> A Közlekedéstudományi Intézet Rt. munkája, 1999. december. Témafelelős dr. Ruppert László, tudományos igazgató