

SZAKMAI VÉLEMÉNY
„A KÖZLEKEDÉSI ÁGAZAT STRATÉGIÁJA AZ EURÓPAI UNIÓ KOHÉZIÓS
ALAP-JELLEGŰ TÁMOGATÁS[Á]NAK FOGADÁSÁRA” CÍMŰ
TERVEZETRŐL¹

Fleischer Tamás

BEVEZETÉS

2002 második félévében rohammunkában készülnek azok a tervek, amelyeket az Európai Unió elengedhetetlen belépőként ír elő ahhoz, hogy a csatlakozó országok, így Magyarország is egyáltalán folyamodhasson az Unióban keretként rendelkezésre álló, de csak bizonyos feltételek teljesítésével megpályázható pénzügyi támogatásokért. Ilyen tervként készül a Nemzeti Fejlesztési Terv, annak öt Operatív Programja, és ebbe a folyamatba tartozik a – lényegében az Infrastrukturális Operatív Program közlekedési munkarészeit alapozó, – címben jelzett, a továbbiakban röviden „Kohéziós dokumentum” ként emlegetendő tervezet is.

Valamennyi említett terv célja az kellene, hogy legyen, hogy az ország fejlesztési irányait, szükségleteit stratégiai gondolkodással áttekintse, a legfontosabb feladatokat prioritási rendbe állítsa, és az elvégzendő feladatokon belül meghatározza azokat, amelyek olyan kritériumoknak felelnek meg, hogy a finanszírozásukban számítani lehet az Unió támogatására. Ezzel szemben a jelenlegi munkák az időhiányra hivatkozva tulajdonképpen kizárólag a mondat végén közvonalazott teendőre koncentrálnak, nevezetesen arra, hogy az adott terv a feladatokból *meghatározza azokat, ame-*

¹ A közlekedési ágazat stratégiája az Európai Unió Kohéziós Alap jellegű támogatás[á]nak fogadására. Tervezet. Magyar Köztársaság Gazdasági és Közlekedési Minisztérium 2002. október. 31 old + mellékletek.

lyek olyan kritériumoknak felelnek meg, hogy a finanszírozásukban számítani lehet az Unió támogatására.

Úgy tűnik, a döntéshozók ma rettegnek attól, hogy időre előkészített, támogatásra alkalmas projektek és programok hiányában az egyébként szerénynek tartott támogatási keretek egy része is „benne marad” az Unióban, azt nem leszünk képesek lehívni. Az erre vonatkozó aggodalom jogos és minden bizonnyal megalapozott.

Ezzel szemben nehezményezhető, hogy ugyanez a döntéshozói kör egyáltalán nem érzékeli ma egy másik, hasonló súlyú kudarc lehetőségét: nevezetesen azt, hogy az uniós támogatási kritériumoknak megfeleltetett programok azáltal, hogy azok nem képezik egy valóban a hazai fejlődés gerincét átfogó forgatókönyv részét, elfogadásuk és teljesülésük esetén is egy széteső, egymásnak ellentmondó, a nemzeti fejlődést csak esetlegesen szolgáló beruházástömeget fognak alkotni, és ezzel elmulasztjuk azt, hogy kihasználjuk a fejlesztések egymást erősítéséből, egymásra épüléséből eredeztethető hatalmas – a gazdaságpolitika léptékében az egyedi beruházási előnyöknél minden bizonnyal jelentősebb – húzóerőket.

Az a fejlesztéspolitika, amelyik elhitheti magával, hogy minden tennivalóval tisztában van, kizárólag a pénz hiányzik ahhoz, hogy sikeresen hajtsa végre az elképzeléseit, sajnálatos módon azáltal, hogy kizárólag a megszerezhető pénzekre koncentrálnak, saját magát manőverezze bele egy olyan helyzetbe, ahol maga a pénzszerzés válik céllá, és fel sem tűnik, hogy ennek a célnak fokozatosan minden tartalmi cél alárendelődik. Ilyenkor törvényszerűen megjelenik az önerősítő ideológia: olyan nagyok az elmaradásaink, hogy akárhová érkezik a pénz, az csak hasznos lehet. Ez az ideológia azonban teljesen hamis: spontán, vagy legalább is kívülről szervezett folyamatoknak engedi át a teljes irányítást és éppen azt adja ki a kezéből, amit a fő feladata lenne irányítani: nevezetesen a térség összetartozását (mondhatnánk fenntartathóságát) biztosító belső struktúrák szervezését és erősítését.

A közlekedési stratégia gerincvonalainak kialakítása elsődleges és alapvető struktúraképző eleme az országnak és a tágabb térségnek. Ezzel szemben **a Kohéziós dokumentum lemond ennek a struktúrának az aktív alakításáról, elmulasztja azt, hogy a kitérített általános célokkal összhangba hozza a közlekedésfejlesztés szerkezeti prioritásait, ehelyett régóta dédelgetett, de részben elavult, az ország egypólusúságát erősítő tervek megvalósításába kormányozza az uniós alapokat, ráadásul olyan arányban a közúti gerincvonalakra koncentrálnak az uniós pénzek mellett a hazai forrásokat és a felveendő hiteleket is, ami eleve háttérbe szorítja a fő-és mellékhálózatok fenntartását, fejlesztését és ezzel az ezekre fűződő térségek fejlődési kilátásait.**

A KOHÉZIÓS DOKUMENTUM HIVATKOZÁSI KERETEI

A Kohéziós dokumentum kétféle hivatkozási háttérre támaszkodik. Egyfelől, tartalmi oldalról „a közeljövőben előterjesztendő Magyar Közlekedéspolitikai Konceptióban és a Nemzeti Fejlesztési Tervben rögzített célokra épül” (II. old) „ezen kívül figyelembe veszi a Kohéziós Alap jellegű támogatások fogadására vonatkozó EU előírásokat” (u.o.).

Az *1. fejezet* és az *5. fejezet* foglalkozik a Kohéziós Alap céljának és az EU előírásainak az ismertetésével. Ezek a fejezetek konkrét és tárgyyszerű ismertetéseket közölnek, kivéve az *5. fejezet* (vii) alpontját, ahol az egyébként egy-egy bekezdésben ismertetett kilenc kiválasztási kritérium felsorolása elérkezik az OTK, az NFT és a Közlekedéspolitika célrendszerével való összhang követelményéhez. Itt mind szerkezetileg, mind tartalmilag indokolatlan módon ez az alpont hirtelen egy kétoldalas leírássá bővül, amelyik egyrészt máshol nem felvezetett alágazati célkitűzéseket ismertet, majd hatásindikátorokat improvizál a különböző célkitűzésekhez.

Az a tény, hogy a Kohéziós dokumentum semelyik tartalmi fejezetében nem merült fel a célrendszer megfogalmazásának az igénye, és csak itt, a kritériumok ismertetése kapcsán csapott valaki a homlokára: hiszen nincsenek még célok – már önmagában is árulkodik arról, hogy az egész dokumentum „visszafelé” készült (mire adnak pénzt). Ettől még természetesen a célokat jobb lett volna máshol, például a *4. fejezet*ben vagy utána, külön közölni. Ez azzal az előnnyel is járt volna, hogy a „*4. Közlekedési infrastruktúra korszerűsítése*” alpontjai (Vasúti közlekedés, Közúti közlekedés, Belvízi hajózás, Polgári légi közlekedés, Kombinált szállítás), illetve a célok rendszere (Általános célkitűzés, Közlekedési infrastruktúra fejlesztése, Gyorsforgalmi utak építése, Közúthálózat fejlesztése, Településeket elkerülő utak fejlesztése, Vasúthálózat rekonstrukciójának fejlesztése, Vasút villamosítás, Egyéb infrastrukturális fejlesztések) legalább némi összhangba került volna egymással. Egy harmadik felsorolást nyújt egyébként az *1. Bevezetés és háttér fejezet*: „A Kohéziós Alap jellegű juttatást mint finanszírozási forrást az ország a következő célok érdekében szándékozik felhasználni: a TINA hálózathoz tartozó vasúti pályaszakaszok korszerűsítése, a gyorsforgalmi közúthálózat kiépítése, a kikötők és vízi utak fejlesztése, a Ferihegyi repülőtér bővítése és a légiforgalmi irányítás fejlesztése, a közlekedési csomópontok és logisztikai központok megvalósítása-fejlesztése, valamint a közlekedés okozta környezeti károk enyhítése.”

Maguknak a célkitűzéseknek és az indikátoroknak a tartalmi elemzésére még a maga helyén visszatérünk.

Visszaüt az átfogó koncepció hiánya

A Kohéziós dokumentum említett másik hivatkozási keretét a készülő területi és közlekedési dokumentumok jelentik, erre konkrétan utal (a Bevezetés mellett) a 3. fejezet a közlekedéspolitika stratégiai főirányainak (az eredetitől kicsit eltérő fogalmazású) ismertetésével, illetve az NFT vonatkozó prioritási tengelyének bemutatásával. Ezen túlmenően a 2. fejezet, a 3. fejezet többi része és a 4. fejezet egyes részei a közlekedéshálózat, annak fejlesztése, fejlesztés-története, illetve a személy- és áruforgalom alakulásának különböző aspektusait mutatják be.

A 2. fejezetben a pán-európai folyosók bemutatása megfogalmazásában talán szimbolikusan tekinthető a VII folyosó leírása: „A Budapest nyugati irányban Ausztriával, dél felé Jugoszláviával összekötő Duna folyó...” [kiemelés tőlünk] Hasonlóképpen a lapon feljebb az összes folyosó leírása a fővárost emeli ki egyedül („az osztrák/szlovák határtól Budapest és a román határ felé” stb.). „Csomópontjukban Budapesttel ezek a folyosók kötik össze Magyarországot az Európai Unióval...” Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy míg a határmetszéspontot a nemzetközi követelmények miatt mielőbb pontosítani kellene, az egyáltalán nem előírás, hogy a folyosóknak a fővárost közvetlenül fel kellene fűzniük, a Budapest kifejezés a páneurópai korridor kontextusában nem jelent többet, mint a Közép-Magyarországi régiót, vagy az ország belsejét. A Kohéziós dokumentum viszont következetesen úgy tekinti, hogy a páneurópai folyosók Budapesten át kell, hogy vezessenek, ezért az egyébként kitűzött célok ellenére (a túlközpontosított szerkezet oldása) a Kohéziós Alapból csak sugaras autópályák megvalósítását támogatja, és a dunaújvárosi híd és a csatlakozó utak megvalósítása érdekében a Strukturális Alapokat is gyorsforgalmi utak létesítésére akarja mozgósítani. **Ezzel szemben, ha az általunk hiányolt átfogó strukturális elképzelések kidolgozásra kerültek volna, akkor világosan prezentálható lenne, hogy a IV-es és V-ös páneurópai folyosók dunaújvárosi átvezetése segítségével a szerkezet javítása nemcsak előnyösen megoldható lenne, de ráadásul erre a Kohéziós Alap minden további probléma nélkül felhasználhatóvá is válna.**

IMPROVIZÁLT CÉLOK, HIBÁS INDIKÁTOROK

A 4. fejezetben keverednek a helyzetleírások és a tervek, de úgy tekinthető, (úgy értelmeztük) hogy ide olyan tervek kerültek, amelyek a Közlekedéspolitikában szerepelnek, ezáltal a Kohéziós dokumentum szempontjából a korábbi helyzethez (ezen belül a gondolkodásmód és az elképzelések leírásához) kapcsolódnak.

A vasút kapcsán örvendetes, hogy végre a fejlesztések nem a mellékvonalak felszámolására koncentrálnak, hanem azokat a területeket emelik ki, ahol a vasút előnyeit érvényesíteni kell (városközi, elővárosi, nemzetközi [máshol még fővároson belüli] személyszállítás, ill. export-import-tranzit áruszállítás. A nagysebességű vas-

útvonal emlegetése viszont az adott időtávban nem indokolt, kielégíthetetlen mértékű 6-800 km-es távolságú légiforgalom fogja jelezni, amikor ez a kérdés időszerűvé válik.

Ha most előreugrunk az 5. fejezet célkitűzések/indikátorok részéhez, itt a vasúttal kapcsolatban részben más prioritásokat találunk: *Vasúthálózat rekonstrukciója fejlesztése* (ebbe minden belefér) illetve külön *Vasút-villamosítás*. Nem világos, hogy, ha a rekonstrukció outputja a villamosított pályahossz növekedése, és a hatásindikátora is a villamosított vonal arány, akkor a vasút-villamosítás miért alkot *külön* célrendszert. Ezen túlmenően nem árt tudni, hogy Magyarország az egy főre jutó villamosított pályahosszt tekintve már ma megelőzi az EU átlagát. Vonal-arányban persze a sűrű vasúthálózatunk miatt valamivel rosszabbul állunk, de ha sokat emlegetjük a „villamosított vonalarány EU átlagához közelítése” hatásindikátorunkat (mindkét célnál szerepel hasonló) hamar megkaphatja a MÁV, hogy ezt 2000 km mellékvonal felszámolásával igen olcsón és gyorsan el lehet érni. Egyetértve tehát a vasút szerepének a növelésével, mint céllal, célszerűnek tartanám a célkitűzések és az indikátorok átgondolását és érdemi módon a fentebb emlegetett fő személy-és áruszállítási célokkal való összhangba hozását. Ugyancsak felvethető, hogy a Cegléd-Pusztaszabolcs-Székesfehérvár (az ábrán szaggatottan szereplő) fővárost elkerülő kapcsolat megteremtésére a vasút esetében akkor nyílik meg az esély, ha ez a kapcsolatot válik a IV-es és V-ös folyosók dunai átvezetésévé és közös szakaszává.

A 4. fejezet **Közúti közlekedés** részére visszaugorva a szöveg javaslatot tesz a *törzsutak* és a *regionális utak* tulajdonosi és kezelői felelősség szerinti új megkülönböztetésére. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy már a vasút esetében is (ahonnan ezek a fogalmak származnak) ez a két kategória kezd kiegészülni egy harmadikkal, nevezetesen a funkciójában és kezelésmódjában is különválasztható *nagysebességű* vasutakkal. Közutak esetében a harmadik kategória, azaz a *gyorsforgalmi utak* osztálya már nálunk is létezik, és a főutakkal való összemosása arról árulkodik, hogy a hagyományos főhálózat és az interregionális hálózat funkcionális szétválasztását a szakma még nem kezeli megfelelő súllyal. Ebből számos szerkezeti probléma adódik, és ennek köszönhető, hogy a gyorsforgalmi hálózatot mindmáig a főutak mentén tervezi megépíteni az ágazat – így a Kohéziós dokumentum is, ezáltal (a deklarált célok ellenére) elmélyítve és nem gyengítve a sugaras hálózatot, az egyközpontúságból adódó országos térszerkezeti problémákat, a Budapest–vidék lejtőt. Az ebből adódó problémákat csak fokozza a sürgetést tartalmazó deklaráció (Közút utolsó bek. 11. old) amely szerint „a páneurópai folyosókhöz és a szomszédos országok fő útjaihoz kapcsolódó autópályákat és egyéb utakat olyan gyorsan meg kell építeni, ahogy csak lehet.” Nem azzal az elképzeléssel van a problémánk, miszerint a hazai úthálózatnak illeszkednie kell a TEN és TINA hálózatokhoz, hanem azzal, hogy ezt kapkodva és olyan hibás szerkezetben kialakított hálózattal tegyük, ami a fent jelzett belső problémákat csak fokozza.

Az 5. fejezet célkitűzések/indikátorok vonatkozó elképzelései is alátámasztják a kifogásainkat, mert a Kohéziós dokumentum szerzői *a hálózat struktúráját egyáltalán nem tekintik hatásindikátorral mérendő kérdésnek*. Az autópályafejlesztés hatásindikátora (az EU átlag közelítése) önmagában is felszínes mutató-megjelölés (egyfelől nem hatásindikátor az, ami a célkitűzés teljesülését önmagával méri, másfelől kétszeres népsűrűségű és kétszeres gépkocsi-ellátottsággal rendelkező országokhoz mindenképpen indokolatlan lenne túl gyorsan felzárkózni autópálya-kiépítettségben). Maga a következő célkitűzés – Gyorsforgalmi utak építése – világít rá arra, hogy a problémák egy része nálunk egyelőre ezen a módon is (sőt a települési elkerülő utak építésével is) kezelhető, ezért mindenképpen indokolatlan az uniós autópálya-ellátottsági mutatók mintaként való követési szándéka. Tegyük ehhez hozzá, visszautalva a szerkezeti problémákról fentebb mondottakra, hogy ráadásul a sugaras autópályahálózat gyors kiépítésével oly módon lehet az ellátottsági átlagon javítani, hogy közben a területi egyenlőtlenségeket az országon belül fokozzuk, ami mindenképpen alátámasztja azt a kritikánkat, hogy ez a mutató nem alkalmas a valódi célok irányába tett lépések mérésére.

Az 5. fejezet célkitűzései között a *Közúthálózat fejlesztése* alpont egy érdekes „elszólást” tartalmaz, amennyiben ezt a kategóriát „az autópálya/gyorsforgalmi úthálózatot összekötő elemek” formájában címezi meg az első helyen. Nagyon fontosnak tartjuk aláhúzni, hogy a közúti fő- és mellékúthálózatok külön-külön is önálló funkcióval rendelkező és az ország egészét lefedő hálózatok kell maradjanak, egyáltalán nem az a fő szerepük, hogy gyorsforgalmi utakat szolgálnak ki. Ez a különbségtétel azért fontos, mert az autópályacentrikus közlekedési szemlélet hajlamos ezt nem így gondolni, és elfelejtkezni minden olyan funkcióról, ami *nem* közvetlenül az autópályák betáplálását szolgálja.

A **belvízi hajózás** fejezetben (11. old) a ma kissé már szokatlan kategória-képzés (KGST-országok) mindenképpen meglepő, de persze nem érdemi kérdés.

A **Kombinált szállítás** alpont szembetűnően mutatja, hogy hogyan *betonozódik be* (szó szerint!) napjainkban a hibás közlekedés-hálózati struktúra, és hogy miért egyre nehezebb a ma rosszul kialakított szerkezeten később változtatni: „...legfontosabb fejlemény a ...BILK alapkövének lerakása (ez év októberében)... A BILK a IV. és V. páneurópai korridorok „fordítókörongja”, központja lesz.” Nos, akkor lesz ezeknek a folyosóknak a fordítókörongja, ha azokat Budapesten akarjuk áterőltetni. Mert egy jobb struktúrában Szolnok és Székesfehérvár térsége (mondjuk Börgönd és Szajol) válhat a IV-es és V-ös folyosók kulcshelyzetben lévő logisztikai központjává, ami egyaránt kedvezőbb lenne Fehérvárnak, Szolnoknak, Budapestnek és az ország többi részének, továbbá a forgalomnak, amelyik használja. Budapesten persze mindig szükség lesz logisztikai elosztó központ(ok)ra, de nem érdemes olyan funkciókat ide erőltetni, ami máshol jobban megoldható. A logisztikai központokkal kapcsolatos illúziókat valamelyest maguk a tények is oszlathatnák, amennyiben Budapest és *Wels*, Sopron és *Sazena* nevek szerepelnek együtt: tehát nem Bécs, nem

Firenze; mert nem mindenütt gondolják már úgy, hogy feltétlenül logisztikai központtá kell torzítani a jövő szellemi központjait.

A célkitűzések/indikátorok között (18.old) az *Egyéb infrastruktúra fejlesztések* alpont szinte kizárólag logisztikai / kombinált szállítási tételeket tartalmaz, jobb lenne ennek nevezni. Az egyetlen „fogyatékosokat segítő program” a kakukktojás, de erre se output mutató, se indikátor nem vonatkozik, így megjelenése itt inkább zavaró.

PROJEKTEK LISTÁJA (CSAK A PROBLÉMÁKRA KITÉRVE)

6.2.3. *M6 Budapest-Dunaújváros* kihagyandó. A korszerű, alternatív szerkezeti koncepcióban Székesfehérvár-Szekszárd-országhatár lenne az „M6”, már csak azért is, mert *nem érdemes szorosán a Duna mellett végigvezetni az autópályát*, t.i. akkor az egyik oldalra nem tud dolgozni (50-50 km-es sávban erős hatása van, most fogadjuk el, hogy oda prosperitást hoz: de akkor miért fogjuk ezt le a folyóval?)

6.2.5. *M7 Balatonszentgyörgy-Nagykanizsa* Nagykanizsa felfűzése nem kifogásolható, de Marcali irányából érkező folyosóval. Meg kellene tervezni rendesen, és a Balaton partján semmiképpen nem végigvinni az V. korridort. Az okokról részben ld. előző bekezdét is, de itt még az üdülőkörzetet is végigszántaná a folyosó. (ld. részletesebben <http://www.nol.hu/Default.asp?DocCollID=66983&DocID=64424#64424>)

6.3. *Belvízi hajózás*. Örvendetes, hogy már csak 80 m biztosítandó hajózási szélességről van szó, korábban 180 m-ről beszéltek és VI/C kategóriáról. (Ez se sürgős)

6.3.1. *Győr-Gönyű kikötő*. Itt miért csak ro-ro-ról van szó? Ro-la is! Itt kell vasútra tenni az M1-esről a sok kamiont, nem pedig elhajtani őket Sopronba (ma napi 600 nehézjármű kénytelen csak ezért végigmenni a 85-ös úton!)

6.3.2 *Budapest Csepel Szabadkikötő* Mindenütt máshol 10millió euro volt egy km autópálya, itt hova lett a 8 km pálya ára? (Egyébként ez a *második* budapesti logisztikai központ, ami a hibás fővároscentrikus struktúrára épül rá, majd még jelentkezik Nagytétény is.)

6.3.3 *Dunaújváros kikötő* Szükséges, fejlesztése indokolt, de erőltetett az indokolás („V/C és VII[=Duna] találkozási pontjában”) Ez u.i. két *párhuzamos* folyosó (nota-bene teljesen értelmetlen itt az V/C-t nem VII-nek nevezni, ha egyszer *multimodális* folyosók rendszeréről van szó.) Ez az erőlködés azért kell, hogy a Dunaújvárosi kikötős be lehessen nyomni a Kohéziós Alapba. Természetesen nem kellene erőlködni, ha a korszerű szerkezetben itt vezetne a Szolnok-Székesfehérvár közötti V-ös és IV-es folyosó (merőlegesen a Dunára) mert ez tényleg találkozási pont lenne – de ekkor ráadásul még a folyosók hídja is beleférne a Kohéziós Alapba és nem kellene erre használni a Strukturális Alapot.

ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

A fentiekben a Kohéziós dokumentum egyes megfogalmazásait, kitételeit illettük kritikával. Elsősorban általánosságban kívántuk érzékeltetni az átfogó koncepció hiányát, az ebből eredő problémákat. Az érvrendszerbe ugyanakkor több helyen belekeveredett néhány utalás egy alternatív stratégiára, olyan közlekedésszerkezeti megoldásra, amelyik alkalmas lenne arra, hogy a területfejlesztési, közlekedéspolitikai és NFT dokumentumokban egyaránt deklarált célok, így a térségi kiegyenlítés elősegítése, a túlzottan egyközpontú közlekedési szerkezet oldása irányában induljon el a fejlesztés.

E stratégia részletes kidolgozása nyilvánvalóan nem egy opponencia feladata, viszont mindenképpen jelezni kívánjuk, hogy a stratégia kialakításának az alapelvei már vitára bocsáthatók lennének. (<http://www.matud.iif.hu/02okt/fleisch.html>) A javasolt megoldás éppen az interregionális összeköttetést nyújtó közlekedési hálózat tervezett kialakítását kívánja korrigálni, térbelileg egyenletesebb ellátást biztosító, sugaras helyett rács-rendszerű szerkezet megalapozásával. Ennyiben tehát ez az alternatív struktúra nagyon szorosan kapcsolódna a Kohéziós Alap hazai felhasználásának egy ésszerű formáját megalapozó dokumentumhoz.

2002. november 10.