

FLEISCHER TAMÁS – MAGYAR EMŐKE-
TOMBÁ CZ ENDRE – ZSIKLA GYÖRGY

A Széchenyi-terv autópálya-fejlesztési programjának környezeti hatásvizsgálata¹

A stratégiai hatásvizsgálat

A Széchenyi-terv autópálya-fejlesztési terveinek stratégiai környezeti hatásvizsgálata az Európai Unió által javasolt tervezési folyamathoz illeszthető. A 85/337 EGK-irányelv a beruházási szinten alkalmazható környezeti hatásvizsgálatokról szól, teljes hálózatok vizsgálatára nem alkalmas. Az Európa Tanács új, a stratégiai környezetvédelmi hatásvizsgálatokról szóló irányelve a hatásvizsgálati gyakorlatot a tervek és programok környezetterhelő hatásának vizsgálatára is kiterjeszti.²

Az irányelv alkalmazhatóságát az életbelépése előtt kísérleti mintatanulmányok keretében vizsgálták. (Például a Duna-folyosó osztrák területére vonatkozó stratégiai hatásvizsgálat 2000-ben készült el.) Az új irányelv alkalmazását három éven belül kell megkezdeni.

A *stratégiai környezeti vizsgálat* (SKV) olyan eszköz, amely eredetét tekintve a *környezeti hatásvizsgálatokból* (KHV) nőtt ki és önállósult. A KHV feladata, hogy előrebecsülje és értékelje egy tevékenységnek a környezetre kifejtett hatásait, s ebből következtetéseket vonjon le a döntéshozók számára. Míg vitathatatlan a KHV jelentősége abban, hogy jobb információkkal rendelkezünk a tevékenység következményeiről, az is kétségtelen tapasztalat, hogy ez az intézmény önmagában nem képes *megelőzni* a káros következményeket. A főbb korlátok a következők:³

- A KHV inkább reagál javaslatokra, mintsem eléjük menne, így lényegében csak elfogadhatja vagy elutasíthatja a tervezeteket, csak korlátozott mértékben képes alternatívákat megcélózni.
- A KHV egy adott beruházási javaslat hatásaival foglalkozik és kevésbé képes a kumulálódó hatásokat, párhuzamos fejlesztések következményeit megítélni.

Míg a KHV alkalmas eszköz beruházások, konkrét, elhatározott létesítések (projektek) hatásainak elemzésére, szükség volt egy olyan eljárás kifejlesztésére is, amely már korábbi fázisban, *szakpolitikák, tervek és programok* kiala-

kításának az időszakában előtérbe hozza a környezeti szempontokat. Ez a prevenció irányába megtett lépés tekinthető a *stratégiák környezeti vizsgálata* (angolul *Strategic Environmental Assessment, SEA*) létrehozójának.

A fenti megközelítésből adódóan a SKV egyik fő jellegzetessége, hogy nem konfrontál, hanem együtt készül a szakpolitikával, menet közben juttatja érvényre a környezeti érveket. 1987-től először Hollandia, majd a kilencvenes évek kezdetén Új-Zéland, Nagy-Britannia és az Európai Bizottság is irányelveket alkotott a stratégiák környezeti értékelésére. A tapasztalat az, hogy amint nem a környezeti hatásvizsgálat elméleti kiterjesztéseként, hanem gyakorlati tennivalóként szembesülünk a stratégiai környezeti vizsgálattal, *kénytelenek vagyunk a korábbinál szélesebben értelmezni a környezet fogalmát, a gyakorlatban lényegében együtt kezelve a stratégiai szintű környezeti, gazdasági és társadalmi (hatás)vizsgálatot.*

A környezeti vizsgálatot alkalmazó országokban (elsősorban Skandináviában és Hollandiában) az SKV egyrészt hozzájárult a közlekedésfejlesztési programok környezeti következményeinek mélyebb megértéséhez, másrészt az eljárás a környezet iránt figyelmet tanúsító közlekedési döntéshozatal és döntéselőőkészítés fontos általános eszközévé nőtte ki magát. Érdekes megállapítás, hogy a stratégiai vizsgálatok végzésében tapasztalt országok problémának, a gyorsabb továbblépés akadályának látják a *megfelelően jártas szakemberek hiányát*, míg az e tekintetben még járatlan országok úgy vélik, hogy a KHV tapasztalatai megfelelő háttérrel biztosítanak az SKV fejlesztésére.

Az SKV létrejöttének körülményei (ti. a KHV kiterjesztése más tervtípusokra) *önmagában hamis képet sugallnak az SKV eszköztáráról*, és csak menet közben derül ki, hogy az ágazatközi integrációnak és az interdiszciplinaritásnak egymás, következésképpen *másfajta szakértelmet igénylő léptékéről van szó*. Talán az is megkockáztatható, hogy az SKV készítésekor igényelt módszerek közelebb állnak a térségi fejlesztéssel foglalkozó szakemberek megközelítésmódjához, mint a KHV készítésében jártas környezeti szakértők gyakorlatához. Erre az ellentmondásra érdemes időben odafigyelni, mert sok félreértésre és feszültség kialakulására ad okot a kezdeti időkben, és visszavetheti, lelassíthatja azt a folyamatot, amely az SKV előnyeinek tényleges hasznosításához vezet.

Miután a Széchenyi-tervben nincsenek kialakított alternatívák, fontos megfogalmazni, hogy a tervben megfogalmazottakon kívül milyen megoldások, milyen forgatókönyvek jöhetnek még számításba. Az alternatívák elméletben lehetnek teljes, ún. helyettesítő változatok, vagy csak részbeni megoldásokat adó változatok. (Lásd például: vasúti teherszállítás, Ro-ro, Ro-la rendszerek, alacsonyabb szintű közutak stb., miután a különböző közlekedési ágazatok nem helyettesíthetik teljes mértékben egymást.) Bizonyos mértékű helyettesítés azonban elképzelhető – a stratégiai hatásvizsgálatok célja e lehetőségén belüli preferenciák megítélésének elősegítése.

A Széchenyi-terv autópálya-fejlesztési terveinek stratégiai környezeti hatásvizsgálata során alapvetően három szinten végeztünk vizsgálatokat:

- a rendszer egésze, azaz a teljes gyorsforgalmi úthálózat-fejlesztési tervek (melyekbe a Széchenyi-terv fejlesztési tervei illeszkednek);
- a Széchenyi-tervben szereplő fejlesztési tervek együttese;
- és a Széchenyi-tervben szereplő egyes nyomvonal folyosók (3-as, 5-ös és 7-es folyosó) szintjén.

Kutatási célok

Nemzetközi példák⁴ nyomán megkülönböztethetők a vizsgálat tárgyát képező stratégiai döntéshozatal különböző szintjei, így a *politikai célok meghatározásának*, a *politikai célok teljesítésére irányuló stratégiai döntések*, továbbá a *fejlesztési programok szintje*. A közlekedési infrastruktúrára vonatkozó stratégiai döntések és fejlesztési elképzelések közül speciális szakmai megkülönböztetést érdemel a *hálózati szintre* vonatkozó elképzelések vizsgálata, illetve a *korridor (folyosó) szinten* kialakított fejlesztési programok elemzése.

Az útfelújításra vonatkozó vagy ahhoz kapcsolódó hazai dokumentumok közül az ágazatpolitikák, koncepciók átfogó célkitűzései kifejezetten politikai célok, amelyek tartósan, stabilan lényegében nem vitatott törekvéseket fogalmaznak meg. Örvendetes, hogy a kilencvenes évek Magyarországon a társadalmi és térségi méltányossági célkitűzések mellett a környezeti vonatkozású normák is részét képezik ennek az általánosan elfogadott célrendszernek.

A Széchenyi-terv is ismerteti ezeket a kitűzött politikai célokat, majd ezek elérésére irányuló stratégiai döntéseket fogalmaz meg és a fejlesztési programok kialakításáig jut el. Az autópálya-építési program esetén azonban e folyamatban bizonyos szakadás tapasztalható, amennyiben a célok megfogalmazását közvetlenül a fejlesztési program kitűzése követi. Szakmai oldalról tekintve ez úgy fogalmazható meg, hogy az elvi céloknak – a céloknak megfelelő hálózat szerepének mérlegelése nélkül –, közvetlenül az egyes folyosók fejlesztésére irányuló programok révén kíván a terv megfelelni. A célok lebontását korábbi kormányzati döntésekre való hivatkozás helyettesíti.

Az ágazatpolitikai dokumentumok a politikai célok után *szakmai célokat* is megfogalmaznak az átfogó célok elérésének eszközeként. Itt nem egyszerűen az a probléma, hogy a különböző ágazatok céljai egymástól eltérnek, ennél az alábbiak nagyobb problémát jelentenek:

- A szakmai célkitűzések *gyakran ellentmondanak a dokumentum saját célrendszerének*.

- Közvetlenül témánkra, *a hálózatokra koncentrálva rendszeresnek mondható, hogy a területi kiegyenlítés, illetve az ország egyközpontúságának csökkentését deklaráló általános célok után vagy semmitmondó szakmai megoldások fogalmazódnak meg térszerkezeti változtatásra, vagy kifejezetten központosítást fokozó hálózatelemek kapnak támogatási prioritást.*
- Úgy látjuk, hogy *a szakmai célkitűzéseknek igen nagy a tehetetlenségük, lassan változnak, és tulajdonképpen önálló életet élnek, függetlenednek az átfogó kormányzati és ágazati célkitűzésektől.*

Másképpen fogalmazva, amíg az átfogó ágazatpolitikai célok fejlesztése, korszerű megfogalmazása nem ütközik ellenállásba, addig ugyanezen célok szakmai érvényre juttatása sokkal nehezebb és lassúbb folyamat. A közlekedési hálózatot illetően kiemelhető a tranzitot hordozó gerinchálózatok fejlesztésének jelentős prioritása a helyi hálózatokkal szemben, ami maga is koncentráló és nem kiegyenlítő hatású, továbbá a gerinchálózatok szerkezetének további centralizációt előidéző hatása, a főváros-vidék lejtő további megerősítése.

A gerinchálózatok hazai kiemelése részben visszavezethető az EU Közös Közlekedéspolitikájának⁵ egyfajta mintaként való követésére. Az EU Közös Közlekedéspolitikájának azonban *a nemzeti hálózatok összekötésének a megteremtése a feladata*, ezért nem szolgálhat mintául egy átfogó nemzeti közlekedéspolitika valamennyi célkitűzéséhez, ahol a belső hálózatok *minden szintjére* figyelmet kell fordítani. A gerinchálózatok szerkezetét illetően viszont az jelent problémát, hogy az EU által a kontinens keleti fele számára ajánlott folyosók a *transzeurópai hálózatok kiterjesztéseként fogalmazódtak meg*; a csatlakozó országok kapcsolati igényeit kifejező kiegészítések csak újabban merülnek fel, és másodlagos elemekként egyelőre elsikkadnak a tervezési folyamatban.

A hálózatok fejlesztésének legalsó, gyakorlati szintje az eszközrendszer szakmai megfogalmazásához képest is változatlanságot és tehetetlenséget mutat. Miközben a szakmai ágazati tervezetekben a fenti sommás kritika mellett is megfigyelhetők lassú elmozdulások (harántoló elemek, hidak, fővárost elkerülő kapcsolatok megfogalmazása), addig *a szakmai gyakorlat következetesen a deklarált szakmai tervektől is konzervatív irányba tér el.* A ténylegesen elkészülő útszakaszok kényszerűen visszahatnak a tervekre, azokat állandóan hozzá kell igazítani a tervek ellenében megépült valósághoz.

Az értékrend meghatározása

Az értékrendet egy feltételezett *fenntartható közlekedési modell* alapján határoztuk meg. A fenntartható közlekedés modellje magát a tevékenységet két irányból kívánja befolyásolni. Egyrészt ésszerűsíteni kívánja a közlekedési, szállítási igényeket, tehát befolyásolja a tevékenység mértékét, másrészt minimalizálja a nemkívánatos környezeti hatásokat. Az igények befolyásolása nemcsak gazdasági alapon, hatékonyságnövelési céllal történik, hanem a kezelhetetlen környezeti problémák megelőzése, csökkentése és a kemény természeti erőforráskorlátok érvényesítése miatt is. A modellnek fontos eleme, hogy nem kíván minden felmerülő igényt kielégíteni, illetve nem feltétlenül az igény megjelenésének helyén kívánja azt kielégíteni. A modell megpróbálja valós választások irányába terelni a jelenleg kényszerpályán mozgó rendszert. A modell elvei alapján lehetett a gyorsforgalmi hálózat fejlesztésére vonatkozó értékrendet kialakítani.

Az értékrend legfontosabb elemei a következők:

- A minimálisan szükséges autópálya-hálózaton túl, ahol ennek van valódi helyettesíthetősége – ideértve az autópályáknál kisebb környezeti terheléssel rendelkező közúti változatokat is –, a helyettesítő megoldásoknak kell prioritást kapniuk.
- Vannak olyan területek, amelyeket a gyorsforgalmi hálózati elemeknek kötelezően el kell kerülniük. Az okok a legtöbb esetben természetvédelmi vagy környezethasználati (rekreáció). Térségi szinten ezeken a területeken is gondoskodni kell a megfelelő közlekedési színvonalról, de a környezeti hatások adta kemény korlátok között.
- A kereslet és az igények értelmezésénél, értékelésénél egyrészt figyelembe kell venni a közlekedési rendszer egészéből adódó kényszereket, másrészt a költségek és hasznok meglehetősen nehezen meghatározható voltát. A környezeti problémák súlyozása nem függhet össze azok gazdasági megjeleníthetőségével.
- A környezeti előnyök vizsgálatának tekintetében tudni kell, hogy az új nyomvonal mellett élőket az őket érő környezeti hátrányokért nem kompenzálja a más területeken megjelenő környezeti előny.
- Az új nyomvonalnak ajánlatos a településektől bizonyos távolságot tartani, hogy a legerőteljesebb légszennyező- és zajhatások emberlakta területet ne érjenek.

A hálózat egészének értékelése

A Széchenyi-tervet megalapozó háttértervek átfogó céljai és fő célkitűzései egymással összhangban vannak. Ezen túlmenően, az átfogó célokkal harmonizálva, a Széchenyi-terv gazdasági és területi vonatkozású programjainak szakmai célkitűzései is a nagytérségi egyenlőtlenségek csökkentését, a duális gazdaságszerkezet feloldását, a sokpólusú fejlődést, a helyi hálózatok erősödését célozzák és a hazai szereplők stabil bekapcsolását a nemzetközi folyamatokba.

Ugyanezeknek a céloknak megfeleltek az autópálya-építési programot bevezető célkitűzések is. Ezzel a célrendszerrel viszont éppen az a program, vagyis az *autópálya-fejlesztés kiemelése* nem alkot egyáltalán összhangot, amelyiket a célok megalapozni lennének hivatottak. A célok egyik csoportja, a gazdaságfejlesztésre, kiegyensúlyozottabb térségi fejlődésre, belső kapcsolatok javítására vonatkozó célok – hozzávehető a környezetvédelem és a biztonság kérdése is – igen erősen kapcsolódnak a Széchenyi-tervnek a hálózatba szerveződésre, a felszívóképesség javítására, a helyi pólusképzésre, a nemzetközi és a hazai gazdasági tevékenység összhangjának megteremtésére irányuló programjaihoz. E programok közös kulcseleme az országon, sőt régióon belüli helyi kapcsolatok gazdagításának, mélyítésének a szándéka. A közlekedés részéről ezeket az erőfeszítéseket elsősorban a hasonló léptékű helyi közlekedési kapcsolatok sűrűségével, választékával és jó minőségével lehet támogatni, ezek a célok tehát nem indokolják a gyorsforgalmi hálózat kiemelt támogatását.

A célkitűzések egy másik része – így a transzeurópai hálózatokhoz való kapcsolódás igénye, a nyugati határok jobb elérhetősége, továbbá részben az országon belüli kapcsolatok fejlesztése és a kelet-nyugat egyenlőtlenség csökkentése – valóban a nagytérségi, interregionális kapcsolatok javítását kívánja, aminek a kielégítésében döntő szerep jut a közlekedési folyosóknak. Ezeknek a folyosóknak a hatásait viszont nemcsak a kapcsolatok mennyisége, de az ország területén kialakuló *hálózati struktúra* is döntően befolyásolja. Ahhoz, hogy a folyosók kialakítása ne hasson ellene a helyi kapcsolatok építésével elérni kívánt céloknak, egyszerre kell mind a két léptéket szem előtt tartani és fejleszteni. Ezzel a kívánalommal éppen ellentétes a Széchenyi-tervnek az autópályák építését minden – többek között a közúthálózati – kontextusból kiemelő törekvése.

A hálózat egészére vonatkozó legfontosabb kívánalmak véleményünk szerint a következők lehetnének:

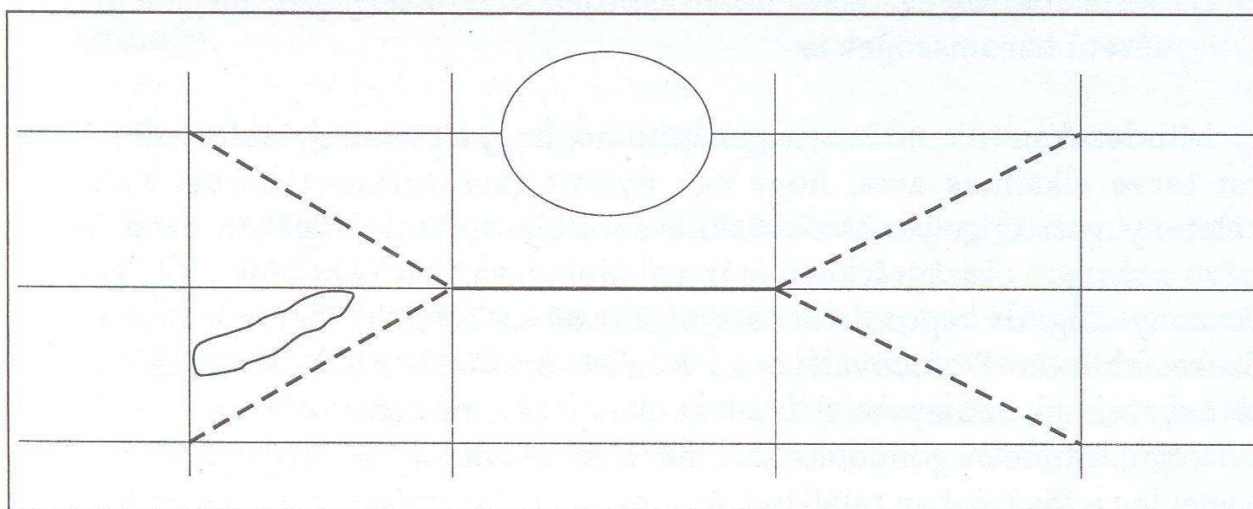
- A régióközi hálózat funkciójának megfelelően alkosson az alsóbbrendű és a főhálózattól *elkülönült struktúrát*. Ezek a rétegek külön-külön le kell fedjék az országot, azaz nem egyetlen feladatuk, hogy kiszolgálják a magasabb szintet. A régióközi hálózat a *többrétegű közlekedési szerkezet* egyik rétege.

- A korábban a szakmában elterjedt „sugaras-gyűrűs” hálózat kialakítása nem lehet cél. A sugaras-gyűrűs rendszer is egyközpontú szerkezet, egy zárt ország igyekezetét tükrözi a sugaras rendszer meghaladására. Ma, egy nyitott országban *nyitott rácsszerkezet kialakítását* kell célul kitűzni, ezzel lehet a szomszédos régiókkal kapcsolatba lépni.
- Az elsődleges cél a hazai régiók bekötése a régióközi hálózatba, nem pedig a folyosóknak az országon való áthaladásának a biztosítása. Ennek ellenére – fekvésünkből adódóan és csak részben előnyként, részben ugyanis hátrányként – számolnunk kell a legforgalmasabb páneurópai folyosók tranzitforgalmával is. Itt az a cél, hogy az átbocsátott forgalom minimális mértékű zavarást okozzon az ország életében. Ennek érdekében a *tranzitfolyosó*
 - *kösse össze a páneurópai folyosókon kijelölt határpontokat;*
 - *minimális összhosszban haladjon át az országon;*
 - *kerülje el az ökológiailag érzékeny, sűrűn lakott, forgalmilag terhelt térségeket,*
 - *orientáljon a környezetileg kevésbé szennyező eszközök és közlekedési módok használatára;*
 - *tegye lehetővé az áthaladás költségeinek a megfizettetését az áthaladókkal.*
- A minimális hosszúságú áthaladás geometriai követelményét az 1. ábra⁶ szemlélteti.

Összefoglalóan megállapítható, hogy mind a megalapozó dokumentumokban, mind pedig a Széchenyi-tervben *szakadást tapasztaltunk az átfogó gazdasági, térségi, környezeti, társadalmi célok, valamint a közlekedési hálózati elképzelések között.* Sajnálatos módon a közlekedési hálózat távlati terve nem

1. ábra

A minimális áthaladás geometriai követelménye



a célok figyelembevételével és hálózati kapcsolatok ennek megfelelő korrekcióival alakult ki, hanem egyedi, helyi problémák helyi megoldását célzó javaslatok laza szövevényeként. *A Széchenyi-terv elmulasztotta azt a lépést, hogy ezen a szinten konzisztenciát teremtsen a célok és a szakmai megoldások között, ehelyett átvette a számos dokumentumon átörökített hibás szakmai megoldásokat, és prioritást adott az erre alapozott autópálya-szakaszok kiépítésének.*

A távlati gyorsforgalmi hálózatot⁷ a *hálózatképzés logikája* szempontjából is értékelés tárgyává tettük.

Főbb megállapításaink:

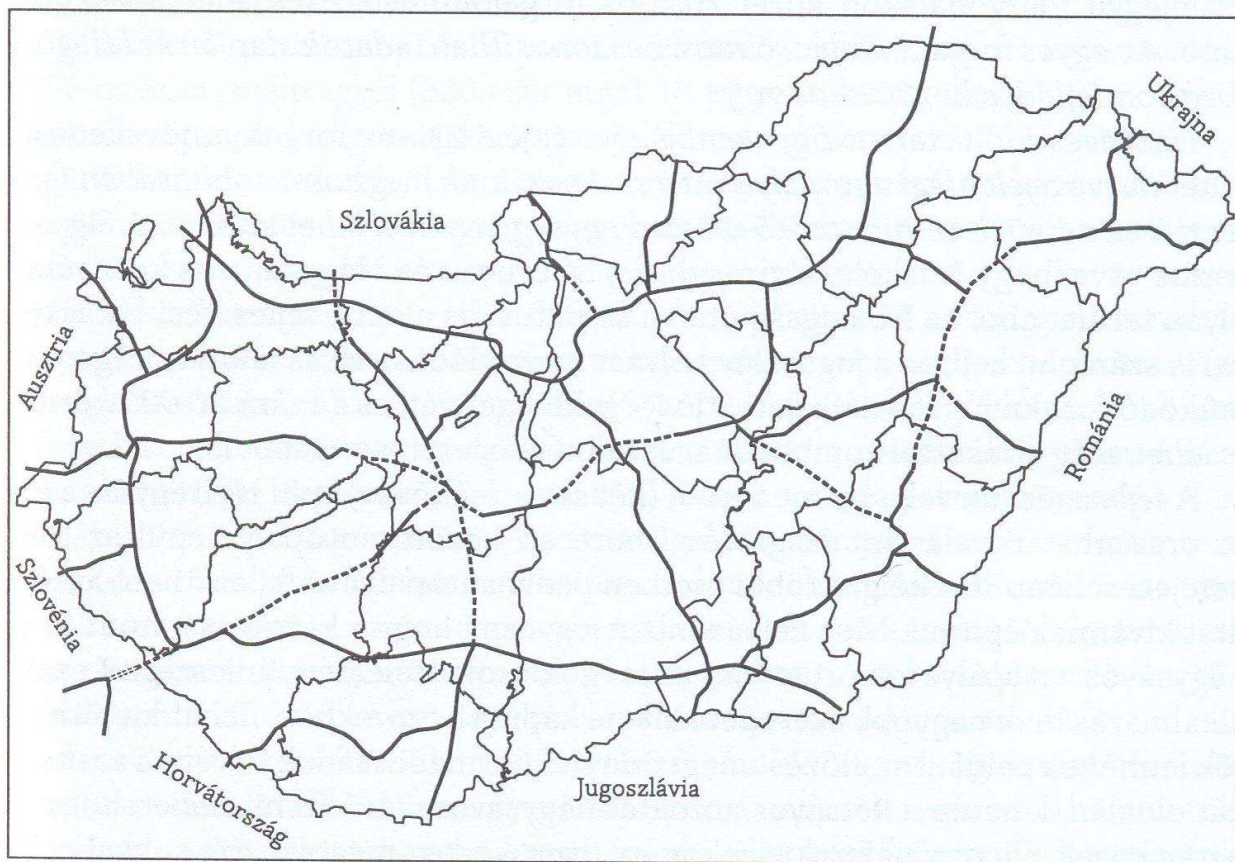
- a) A távlati gyorsforgalmi úthálózat terve még őrzi egy sugaras-gyűrűs elképzelés nyomait, ugyanakkor – különösen a dunántúli oldalon – e gyűrűk folytonossága már megszakad és megjelennek az országot harántoló folyosók is. Ezt *szerkezeti hibának, a gyűrűs és a tengely menti logika keveredésének tekintjük.*
- b) Az egész hálózat magán őrzi a *főútvonal-hálózat funkcióinak és a régióközi folyosók funkcióinak keveredését, tisztázatlanságát.* Különösen az alföldi oldalon a távlati gyorsforgalmi hálózat szinte kizárólag magukból a főutakból áll.
- c) Ugyancsak a funkciók tisztázatlanságára vezethető vissza, hogy a gyorsforgalmi hálózat *közvetlenül akarja kiszolgálni mindazokat a forgalmilag érzékeny területeket, amelyeket éppen mentesítenie kellene.* Ilyen hibának tekintjük például a Balaton körülépítését régióközi forgalmat hordozó folyosókkal.
- d) Elvi, funkcionális tisztázatlanságot jelez egyes városok zsákszerű gyorsforgalmi bekötése a közelében elhaladó folyosóhoz.
- e) Elvi tisztázatlanságot jelentenek a térképen az egymáshoz közeli párhuzamos folyosók. A folyosó feladata, hogy egy szélesebb sáv mentén magához nyálabolja a forgalmat, és ezzel tehermentesítse a köztes területet az ott nem indokolt forgalomtól.
- f) Kierleletlenséget, tisztázatlanságot jeleznek a térképen megjelenő kis-méretű háromszögek is.

Mindezeken túlmenően megállapítható, hogy a távlati gyorsforgalmi hálózat terve alkalmas arra, hogy egy nyitott rácsszerkezet három markáns kelet-nyugati tengelyének a kialakításához kiindulásul szolgáljon, ezen túlmenően a nyugati országrészben már alakulóban van két észak-déli folyosó is, a Pozsony-Zágráb kapcsolatot is szolgáló 86-os tengely, illetve a Komárom-Székesfehérvár-Dombóvár vonal. A keleti országrész hálózata még nem jutott el ezeknek az alapvonalaknak az elvi megformálásáig sem.

Végül, aminek a gondolata sem merül fel a távlati gyorsforgalmi tervben, az a jelenleg a fővárosban található 4-es és 5-ös páneurópai korridorok áthelye-

2. ábra

**A magyar gyorsforgalmi úthálózat hosszú távú fejlesztési terve
(alternatív javaslat vázlatát távlati gyorsforgalmi hálózat kialakítására)**



Forrás: a távlati terv alapulvételével és jelen tanulmány elveinek alkalmazásával.

zése az ország középvonalában kialakuló kelet–nyugati tengelyre. A gyorsforgalmi hálózat jövője kulcselemének tekintjük a Veszprém–Szolnok közötti kapcsolat szerepének megértését és a szerepének megfelelő jellemzőkkel történő mielőbbi kialakítását.

A 2. ábra azzal a szándékkal készült, hogy jelezze az értékelési kritériumainknak nagyjából elegendő alternatív gyorsforgalmi hálózat sűrűségét és struktúráját.

A Széchenyi-tervben megjelenő fejlesztési elképzelések értékelése

A Széchenyi-terv az autópálya-építési programjában szereplő elemeket nem a saját célkitűzéseiből vezette le, hanem lényegében átvette a közlekedési tárca többször módosított tízéves fejlesztési programjának éppen esedékes változatát. A Széchenyi-terv autópálya-építési programjában tervbe vett útszakaszok közül sok nem felel meg a terv általános célkitűzései alapján kialakított gazdasági, környezeti, területi és társadalmi célokat figyelembe vevő gyorsforgalmi hálózatnak.

Forgalom és helyettesíthetőség

Az 1989 és 1999 közötti években a vizsgált autópályákon 35%, míg az egy számjegyű főútvonalakon közel 20%-os forgalomnövekedés volt tapasztalható. *Az egyes forgalmi folyosókon a beazonosítható adatok alapján az átlagos forgalomfejlődés kb. 30%-os volt.*

Húszéves időtartamot figyelembe véve és évi 2%-os forgalomnövekedést feltételezve a jelenlegi autópálya záró szakaszainak meghosszabbításában fejlesztések nélkül is minimum 15-16 ezer egységjárművel lehet számolni. Figyelembe véve, hogy Miskolc, Nyíregyháza, Debrecen és Nagykanizsa környéke olyan terület ahol az EU-tagság után a strukturális alapok fejlesztési hatásai is számolni kell, és a jugoszláv helyzet megoldódása visszaállítja a régen is működő északnyugati-délkeleti átló forgalmi igényét, ez a szám 20 000 körüli is lehet, még a vasúttal kombinált áruszállítás fejlesztése esetén is.

A fejlesztési tervek szerint autóút (két sáv + leállósáv) épül Nyíregyháza és az országhatár, valamint Polgár és Debrecen között, autópálya épül az M5 befejezéseként Röszkéig, a többi esetben pedig autópályává fejleszthető autóutat kívánnak építeni. Meg kell azonban jegyezni, hogy a kétsávós autóút és a négysávós autópálya között is vannak megoldások. Véleményünk szerint ezek alkalmazásának nagyobb szerepet kellene kapnia a tervekben. Tehát kiépíthetők lennének például az előzést megkönnyítő harmadik sávok felváltva az utak két oldalán, lehetne a kétsávós autóutat négysávossá bővíteni. Lehet, hogy a határ közeli nyomvonalszakaszokon az ilyen köztes megoldások sokkal célszerűbbek lennének, mint új nyomvonalak létesítése.

A tárgyalt fejlesztéseknél egyetlen valós helyettesíthetőséget érdemes vizsgálni, ez pedig a vasút. A kérdéskör vizsgálatát könnyíti, hogy a Debrecen és Nyíregyháza relációban működő Záhony-Budapest vasútvonal kiépítettsége, kapacitása olyan, amely jelezheti, hogy középtávon a vasút segítségével milyen szintig lehet csökkenteni a közutak terhelését.

E közlekedési folyosóban a személyforgalom tekintetében a vasút jelenleg is mint helyettesítő változat működik az intercity-forgalom formájában. A forgalom lassan bővíthető (hétvégeken előfordul helyjegyhiány), a menetidő is kismértékben csökkenthető. A kétségtelen fejlődés mellett azonban el kell mondani, hogy a közúti forgalomnövekedés így is egyenletes volt. Nyilvánvaló, hogy az M3 díjfizetőssé tétele valamivel növelhette a vasúthasználati hajlandóságot, de nem ettől történt lényegi változás, hanem a megfelelő szolgáltatási színvonalat jelentő intercitytól. Elmondható, hogy sikerült megvalósítani egy olyan megoldást, amely tényleges választási lehetőséget kínál a személyforgalom tekintetében. Itt az elérési idők is olyanok, amelyeket az értékrendben megkívántunk.

Budapest-Debrecen-Nyíregyháza relációban naponta 8 IC-vonatpár közlekedik, évi csaknem 2 milliós ülőhely-kapacitással, és 75%-os átlagos, igen jó

kihasználtsággal. Ez évi több mint 1,5 millió utast jelent. (Ez napi forgalommá konvertálva – és feltételezve azt, hogy az egyébként gépkocsival közlekedők használnak intercityt – azt jelentheti, *hogy naponta legalább 1000 gépkocsi forgalmától mentesítik a közutat.*)

Miskolcra szintén napi 8 IC vonat közlekedik, évi 1,5 milliós kapacitással, 57%-os kihasználtsággal (880 ezer utas). Itt jegyezzük meg, hogy a 65%-os kihasználtság a gazdaságosság szempontjából nagyon jónak számít.

A Balaton vonatkozásában a vasút a hétvégeken a kiépített kapacitásának maximumát nyújtja. A Budapest–Nagykanizsa–Murakeresztúr vonal európai törzshálózati fővonalnak számít, de a Balaton-parton az egyvágányos megoldás eleve korlátot szab a lehetőségeknek. A bővítés az adott nyomvonalon szinte lehetetlen és nem is lenne sem környezeti, sem közlekedésbiztonsági szempontból kívánatos. Itt is jól látható, hogy a közlekedési fővonalaknak egy sűrűn lakott üdülőterületen való átvezetése milyen problémák forrása. A helyettesíthetőség nemcsak a kapacitások, hanem az igények szempontjából is korlátozott. A Balaton esetében az IC-megoldás nem jöhet szóba, mert más a megoldandó feladat, hiszen a nyaralótulajdonosoknak állandó szállítási igényeik vannak, amit a vasút ezzel a módszerrel nem tud kezelni. A nemzetközi teherforgalmat viszont itt nem szabad lebonyolítani, erre alkalmasabbnak tűnik a Dombóvár–Kaposvár–Gyékényes–Murakeresztúr útvonal.

Az IC-vonatok használata fejleszthető. Az EU tagországi többségének mintájára távlati cél lehet a megyeszékhelyek, a nagyobb regionális központok és a főváros viszonylatában a nappali, óránkénti vonatsűrűség. Ezek a vonatok olyan IC-k lehetnek, amelyek a jelenlegi gyorsvonatok funkcióját átvéve nem 2-3, hanem 6-7 helyen állnak meg. Ezzel egy időben beindítható egy olyan IC-RAPID típusú, magasabb szolgáltatási szintet képviselő vonattípus, amely csak a célállomáson vagy maximum egy helyen áll meg. Az IC-vonatok megfelelő járatsűrűsége minimálisan igényli a két vágány kiépítését, ami főleg a Dunántúlon nem megoldott. E nélkül nem lehet a forgalmat megfelelő elérési idővel lebonyolítani. Emellett szükség van a nagyobb vonatsebesség biztosítása érdekében az al- és felépítmények, valamint a biztosítóberendezések cseréjére, szerencsésebb esetben felújítására. Külföldi becslések szerint a magyar vasutaknak 1000 milliárd forint elmaradása van a pályaépítésekkel kapcsolatos fejlesztések, rekonstrukciók terén.

A RO-LA kombinált fuvarozás alakulásáról

Jelenlegi viszonylatok Magyarországon:

Kiskundorozsma–Wells (Ausztria)	3 vonatpár/nap
Sopron–Wells (Ausztria)	4 vonatpár/nap
Kiskundorozsma–Sezana (Szlovénia–Olaszország)	1 vonatpár/nap
Budafok–Háros–Wells (Ausztria)	Szünetel

Rövid ideig működött egy Biharkeresztes–Sezana viszonylat is, de ez az érdeklődés hiányában megszűnt.

A vonatszerelvények 20 kocsiból állnak, kocsinként egy kamiont képesek szállítani. A kihasználtság általában 80-90%-os.

Az igénybevétel alakulása jórészt a közlekedési kormányzat által kiadott útvonalengedélyek mennyiségétől függ. Nagyobb igény a negyedévek végén jelentkezik. Ha több közúti útvonalengedélyt ad ki a közlekedési minisztérium, akkor egyértelműen csökken a fenti szerelvények igénybevétele.

Vasútra terelni a közúti árufuvarozás egy részét csak annak korlátozásával lehet. E mellett felmerülhet a kamionsofőrök munkaidejének korlátozása is, ami a balesetek csökkentése szempontjából is igényként jelentkezik. Ez utóbbi növelhetné a vasút igénybevételét, de miután valószínűsíthetően a sofőrök jövedelmének csökkenésével is járna, nem könnyű alkalmazni. Ebből a szempontból eleve nehéz meghatározni, hogy a határokon félnapokat eltöltő kamionok lassú araszolgatása beszámít-e a munkaidőbe vagy sem.

Az államnak, amely sajnos gyakran a rövid távú pénzügyi hasznokat keresi, a diplomáciai problémákon túl sem igazán érdeke a forgalom csökkentése. A döntéshozatal során ugyanis az adóbevétel csökkenése mindig háttérbe szorítja a környezetvédelmi szempontokat, és indoklásként mindig felmerülhet az engedélyek csökkentése miatt a partnerországok rosszallása.

A működő rendszer egyedül az M5 viszonylatában elemezhető. A napi három szerelvény 80-90%-os kihasználtság mellett 100 kamiont jelent, ami egységjárműben számolva 300 jármű naponta. Egy, a forgalomfejlődést és az igénybevétel növekedését feltételező optimista scenárió szerint ez felmehet 1000 kamion/nap szintre. A jelenleg vasúton szállított kamionok egységjárműben számított nagysága nem éri el az 5-ös út Szeged előtti forgalmának 3%-át. Ez azt jelenti, hogy növekedést feltételezve sem lehet számottevő hatásról beszélni. Ennél jobb eredményt jelent az a körülmény, hogy a déli határon átjövő teherjármű forgalom kb. 10%-a vasútra kerül.

Összességében elmondható, hogy a RO-LA-forgalom a tényleges lehetőségeinél kisebb, de növekedését több belső és külső körülmény gátolja. Ezek változtatásával ugyan elérhető jelentősebb növekmény, de a helyettesítéssel érintett utak forgalmában még egy ilyen optimista megközelítésű számítás esetében sem állna be komolyabb változás. Ettől függetlenül a RO-LA-forgalom lehetőségeinek javítása olyan feladat, ami egyértelműen a közlekedési kormányzat közreműködését igényli.

A vizsgált fejlesztések minősítése terén a helyettesíthetőség vizsgálata nem változtatta meg a forgalom elemzése adta eredményeket. A vasút helyettesítő megoldásként elsősorban a gyorsan megjelenő kényszerhelyzeteket csökkentheti, de a vizsgált területeken a fejlesztési igények jogosságát kevésbé.

Gazdasági értékelés

Az autópálya-program finanszírozásához olyan konstrukcióra lenne szükség, amely elősegítené a sajátos funkciójú, magas minőségi követelményeket teljesítő és drága hálózat létrejöttét ott, ahol arra valódi igény van, és megakadályozná, hogy ugyanezekkel a jellemzőkkel ott épüljön gyorsforgalmi út, ahol valójában más funkcióknak kell megfelelni. A koncessziós rendszer tapasztalatát, a fizetőképes kereslet hiányát a Széchenyi-terv egyoldalúan a túlzott monopolár kialakulásának tulajdonítja, és elmulasztja annak az elemzését, hogy fizetőképes kereslet hiányában *indokolt-e ma a közlekedési fejlesztések súlypontját az autópálya-építésekre helyezni*. Ehelyett a tervek a korábban más feltevések alapján kialakított programhoz keresett új finanszírozási módot. A kialakított stratégia a megépülő autópályák nyomán keletkező *veszteséget kívánja minimalizálni*, miközben ésszerű közútgazdálkodás esetén ezek keletkezése megakadályozható lenne.

Az autópálya-építési program deklarált céljaival kapcsolatban már bemutattuk, hogy ezek egy része nem autópályák, hanem inkább a helyi hálózatok és az országos főhálózat fejlesztését igényelné. Más célok elérése valóban gyorsforgalmi hálózatot kíván, de nem a jelenleg elképzelt szerkezetben. E célokon túlmenően a Széchenyi-terv még maguknak az autópálya-beruházásoknak a pozitív gazdasági hatásait említi várható előnyként. Ezzel kapcsolatban alá kell húzni, hogy a beruházás keresletélénkítő hatása körülbelül hasonló lenne akkor is, ha bármiféle más célt szolgáló építkezésekbe áramolna ugyanennyi állami pénz. Önmagában ez tehát az autópálya-építés célját nem minősíti, és nem igazolja.

A gyorsforgalmi út építésének mint beruházásnak vitathatatlanul vannak gazdaságserkentő hatásai, és magától az elkészülő hálózattól is várható az érintett térségek gazdaságának serkentése, de nem nagyobb ütemben, mint ahogy a helyi kapcsolatok fejlődése a térség felszívóképességét növelni képes. Azoknak a céloknak az elérését, amelyeket a Széchenyi-terv egésze, és az autópálya-építési program maga is maga elé tűzött, sokkal nagyobb mértékben a tervből hiányzó *helyi kapcsolatokat fejlesztő infrastruktúra* lenne képes elősegíteni, és ugyanez az infrastruktúra nélkülözhetetlen ahhoz is, hogy a gyorsforgalmi *hálózattól elvárt előnyöknek legalább egy kis része valóban képes legyen megjelenni az adott térségben*.⁸

A makroszerkezeti javuláshoz a gyorsforgalmi hálózat valóban hozzájárulhat, ám egyfelől a kitűzött céloknak egy más, a programtól eltérő struktúrájú hálózat felelne meg, másfelől pedig ez a cél önmagában nem lehet indok arra, hogy erőltetett ütemben és a fizetőképességtől elszakadva fejlesszük kontextusából kiragadva az autópálya hálózatot.

A Széchenyi-terv gyorsforgalmi úthálózat-fejlesztési programja lényegében az M3-as, M5-ös, M7-es további bővítését és távolabbi célként a 6-os út

autópályává fejleszthető kiépítését tartalmazza. Vizsgálatunkban többek között arra kerestünk választ, hogy a fejlesztések által érintett területeken milyen gazdasági hatás várható az útfejlesztés következtében.

A gazdasági elemzés során megállapítottuk, hogy a statisztikai adatok a megfigyelt mintegy tízéves időszakra vonatkozóan *nem igazolták azt a tézist, hogy az autópálya a gazdaság élénkülését vonja maga után.* Azokban a megyékben, ahol a fejlesztendő autópályák már működnek, az országos átlaghoz képest nem javult sem a foglalkoztatottság, sem a munkából származó jövedelmi helyzet. *Kétségtelen, hogy a gazdasági fejlődés beindulásához hosszabb időszakra van szükség,* ezért nem vonhatjuk le azt a következtetést, hogy gazdasági élénkítő hatása az autópályáknak nincs, csak azt, hogy a megfigyelési időszak alatt ezek a hatások még nem mutathatók ki.

A másik elemzés a gyorsforgalmi utak díjasításának hatását vizsgálta. Ennek során egyértelművé vált, hogy *a díjfizetés bevezetése jelentős mértékben mérsékelte az autópályák igénybevételét, és – ami környezetvédelmi szempontból igen nagy problémát jelent – drasztikusan megnőtt a hagyományos, a párhuzamos utakon a forgalom.*

A díjfizetés hatására bekövetkezett forgalomcsökkenés akkor sem szűnt meg teljesen, amikor a gyakoribb használatot egyértelműen preferáló matri-cás rendszer váltotta fel két autópályán is a kapus, kilométerfüggő fizetést. Az autópályákat használóknak a pályán való közlekedésre irányuló hajlandósága tehát a díjfizetés nélküli állapothoz képest csökkent. Figyelembe véve, hogy a fejlesztések nagyrészt alacsony jövedelemszintű területeket érintenek, azt javasoljuk, hogy az M3-as Polgár utáni szakaszán ne fizetős autópálya, hanem autóút, vagy korszerűsített úthálózat épüljön ki.

Mivel a gazdaságra gyakorolt pozitív hatás – ha egyáltalán van ilyen – csak hosszabb távon érvényesül, ezért elsősorban Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében nem lehet arra számítani, hogy fizetős autópályára igény lenne. Ezt egyébként a gazdasági adatok mellett a forgalmi adatok is alátámasztják. A megye útjainak állapota sok esetben olyan, hogy nem javítja a gazdaságfejlesztés esélyeit abban az esetben sem, ha gyorsforgalmi út szelne ketté a megyét. Az úthálózat állapotának javítása elengedhetetlen feltétel ahhoz, hogy a gyorsforgalmi út kiépítésének egyáltalán értelme legyen. Általánosságban is igaz, hogy *a gyorsforgalmi utak kiépítése nem mehet a meglévő úthálózat korszerűsítésének rovására, vagyis a gyorsforgalmi úthálózat kiépítéséhez szükséges források nem szabad a közútfenntartásra, korszerűsítésre fordítandó összeg csökkentéséből fedezni, ehhez többletforrást kell teremteni.*

A fizetőképes kereslet felső határán mozgó úthasználati díjakkal a fizetősé váló gyorsforgalmi utak üzemeltetése, fenntartása, felújítása fedezhető. A teljes gyorsforgalmi hálózat esetében a bevételek már nem tudják teljesen fedezni ezeket a költségeket. Ez az eredmény a döntéshozatal szempontjából azt jelenti, hogy a fizetőképes kereslet nem elősegítője, de nem is gátja a gyors-

forgalmi utak fejlesztésének. A döntések szempontjából ennek az is a következménye, hogy ott, ahol a helyettesíthetőséget is figyelembe vevő forgalmi igények és a reális területfejlesztési szükségletek indokolják, helye van a gyorsforgalmi úthálózati elemek fejlesztésének, de felesleges hálózati elemeket nem szabad létrehozni. Tehát a kereslet is a szükséges minimum kiépítésének irányába mutat.

Jegyzetek

- 1 BKÁE Környezettudományi Intézet tanulmányai sorozat, 6. szám, 2001.
- 2 SEA Directive, 2001/42/EC.
- 3 Therivel et al., 1995.
- 4 Bina, 2001.
- 5 CTP, 1992.
- 6 Tombácz et al., 1993; Fleischer, 1994.
- 7 Szabó L., 1999.
- 8 A nemzetközi irodalomban élesen ellentétes vélemények vannak ezzel kapcsolatban. Míg korábban egyértelműnek gondolták a közlekedés térségfejlesztő hatását, az utóbbi időben számos elemzés, például Chandra-Thompson (2000), Hulten (1996), Vickerman et al. (1999) igen szkeptikus az infrastruktúra lokális térségfejlesztő hatását illetően. A Deloitte & Touche-nak az M3-as autópálya Északkelet-Magyarország gazdasági fejlődésére gyakorolt hatását vizsgáló elemzése is hasonló következtetésekre jut.

Irodalom

- Bina, Olivia (2001): *Strategic Environmental Assessment of Transport Corridors: Lessons learned comparing the methods of five Member States*. Environment Resources Management, European Commission, DG Environment, Ref 5684, January 2001.
- Chandra, Amitabh-Thompson, Eric (2000): Does public infrastructure affect economic activity? Evidence from the rural interstate highway system. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 30. No 4. pp. 457-490.
- CTP (1992): *A közös közlekedéspolitikai jövőbeli fejlődése – a fenntartható közlekedés közösségi kereteinek globális megközelítése [COM(92)494] ill. Közös közlekedési akcióprogram 1995-2000 [COM(95)302]*.
- Fleischer T.-Magyar E.-Tombácz E.-Zsikla Gy. (2001): A Széchenyi-terv autópálya-fejlesztési programjának stratégiai környezeti hatásvizsgálata. 109 p. *A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai*, 6. szám. Sorozatszerkesztő Kerekes Sándor és Kiss Károly. Budapest, 2001 december..
- Fleischer Tamás (1994): A magyar gyorsforgalmi úthálózat kialakításának néhány kérdéséről. *Közlekedéstudományi Szemle XLIV.* (1994) 1. szám (január) pp. 7-24.
- Hulten, Charles R. (1996): *Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May Be More Important Than How Much You Have*. NBER Working Papers Series WP 5847 National Bureau of Economic Research Cambridge MA December. (<http://papers.nber.org/papers/w5847.pdf>).

- Közlekedéspolitikai (1996): *A Magyar Közlekedéspolitikai*. A Magyar Köztársaság Országgyűlés 68/1996 (VII.9) OGY számú határozata (és melléklete).
- NKP (1997): *Nemzeti Környezetvédelmi Program 1997–2002*. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium Budapest 1997, 1998.
- OTK (1997): *Országos Területfejlesztési Konceptió*. A Magyar Országgyűlés 35/1998 (III.20.) sz. határozata az Országos Területfejlesztési Tervről és ennek háttéranyaga. A Magyar Köztársaság Kormánya, 1997. március, p. 193.
- SEA Directive (2001): *Directive of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programs on the environment*. (http://europa.eu.int/comm/environment/full-legal-text/0142_en.pdf).
- SEA Directive (2001/42/EC): *Directive of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*.
- Szabó László (1999): *Fejezetek és dokumentumok a magyar autópályák üzemeltetésének és fejlesztésének történetéből*. Állami Autópálya-fejlesztő és -kezelő Rt. Budapest, 1999.
- Széchenyi-terv (2000): *Nemzeti Fejlesztési Program*. Gazdasági Minisztérium, Budapest, 2000.
- Széchenyi-Plusz (2001): *A gazdaságélénkítés programja 2001–2002*. Gazdasági Minisztérium, Budapest, 2001. november. (<http://www.gm.hu/szechenyi/szt-plusz.htm>).
- Therivel, R et al. (1995): *Strategic environmental assessment*. Earthscan Publications Ltd. London.
- Tombácz et al. (1993): *Gyorsforgalmi úthálózat fejlesztés koncepciójának környezeti hatásvizsgálata*. ÖKO Rt., 1993. (megbízó KTM).
- Vickerman, Roger, Spiekermann, Klaus and Wegener, Michael (1999): *Accessibility and Economic Development in Europe*. *Regional studies*, Vol. 33.1, pp. 1–15.

Készült a Környezetvédelmi Minisztérium támogatásával
és az 5/047-es sz. NKFP-program keretében

© Bela Györgyi, Beliczay Erzébet, Biacs Rita, Borsos Beáta, Burger Ferenc,
Csutora Mária, Fonyó Zsolt, Fleischer Tamás, Fehér Péter, Fucskó József,
Harangozó Gábor, Harkai Attila, Kajner Péter, Kálmán Edina, Kelemen Ágnes, Kerekes
Sándor, Kis András, Kiss Károly, Kohlheb Norbert, Koskovics Éva, Kovács Eszter,
Magyar Emőke, Marossy Zoltán, Matolay Réka, Móricz Péter, Németh Patrícia,
Pataki György, Rabóczki Laura, Rákosi Judit, Scheer Márta, Szabó Sándor,
Szántó Richárd, Szépvölgyi János, Szlávik János, Tanyi Anita, Tombácz Endre,
Valkó László, Zilahy Gyula, Zsikla György

Témafelelősök a szaktárcánál:
Borsányi Levente, Ligetiné Nechay Erzsébet, Nám Andrea,
Nemes Csaba, Oroszlány Jánosné

ISBN 963 508 436 6
ISSN 1419-1822

Kiadja az
MTA Társadalomkutató Központ
Kiadásért felel: Glatz Ferenc, a Nemzeti Stratégiai Kutatási Program elnöke
Borító: Abinéri Gábor
Szedés, tördelés: AbiPrint Bt., Budapest
Nyomtatta és kötötte a Dabas-Jegyzet Kft.
Felelős vezető: Marosi Györgyné ügyvezető igazgató
Megjelent 27,27 A/5 ív terjedelemben 800 példányban

МҮНДЕЛЧТ АН УИМ АН ЧОК

Környezetpolitikánk európai dimenziói

AGRÁRIUM
KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS INTEGRÁCIÓ
RENDSZERVÁLTOZÁS:
PIACGAZDASÁG, TÁRSADALOM, POLITIKA
TUDOMÁNYPOLITIKA
TERÜLETFEJLESZTÉS
ÉLETMINŐSÉG
NEMZETI KISEBBSÉG
KÖZLEKEDÉS
NEMZETI KULTÚRA
DUNA-VÖLGYI RÉGIÓ
TECHNOLÓGIAI FEJLESZTÉS
INFORMÁCIÓS TÁRSADALOM – JOG
FÖLDTUDOMÁNYOK

