

PEST MEGYE TERÜLETRENDEZÉSI TERVE ELŐKÉSZÍTŐ FÁZIS GAZDASÁGI HATÁSVIZSGÁLATA ¹

Fleischer Tamás

BEVEZETÉS:

A bevezetésben csak röviden utalunk a gazdasági hatásvizsgálat célkitűzéseire, a részletesebb műfaji megfontolásokat a "FÜGGELÉK: A GAZDASÁGI HATÁSVIZSGÁLAT KERETEI" című fejezetet tartalmazza. A rendezési terv gazdasági hatásvizsgálata egy stratégia (tehát nem beruházás, nem konkrét létesítmény) következményei vizsgálatának felel meg, ennek megfelelően nem konkrét hatások, mikro léptékű gazdasági következmények leírása várható el tőle, hanem elsősorban a rendezési terv *célkitűzéseinek*, és az ezek elérése érdekében mozgósított *rendezési eszközök* gazdasági következményeivel kíván foglalkozni. Ebből a szempontból a hatásvizsgálat egy, a tervezési folyamatba beépített kontroll eszközként működik.

Ezen túlmenően maga Pest megye területrendezési terve előkészítő fázisa (a továbbiakban röviden: Program) a III. fejezetben megfogalmazza a hatásvizsgálatok egyik fontos célját: *elősegíteni a terv célkitűzésében szereplő érdekharmónizációt, azáltal, hogy a tervezett elhatározásokat környezeti-, gazdasági- és társadalmi hatásvizsgálatnak veti alá, hogy a lehető legnagyobb mértékben biztosítva legyen az érdekezékenység a terv követésében és betartásában érintett szereplők között.* Ebből a szempontból tehát a hatásvizsgálat kiegészítő szempontokat hoz felszínre a Program alapeszközeihez képest.

¹ Készült a Pestterv, mint generáltervező megbízása alapján "Pest Megye területrendezési terve" Előkészítő Fázis részeként.

PEST MEGYE TERÜLETRENDEZÉSI PROGRAMJÁNAK GAZDASÁGI HATÁSVIZSGÁLATA

Mihez képest elemezzük a gazdasági hatásokat?

- (1) A rendezési terv beavatkozása nélküli "spontán" helyzethez képest
 - (11) A vizsgálat értékelése szerint vajon a jelenlegi helyzet fennmaradása milyen gazdasági hatásokkal járna?
 - (12) Milyen gazdasági hatásokkal járnak a már elhatározott/megkezdett változtatások, illetve a magasabb hierarchiájú rendezési tervekből, esetünkben az Országos Területrendezési Tervből (OTrT) átveendő elemek?
- (2) A fejlesztési koncepcióban megjelölt célokhoz képest.
 - (21) A rendezési tervben megjelölt célok gazdasági hatásvizsgálata.
- (3) A rendezési tervben megjelölt célokhoz képest.
 - (31) A térszerkezet gazdasági következményeinek vizsgálata
 - (32) A területfelhasználás programja gazdasági következményeinek a vizsgálata

PROBLÉMA ÖSSZEGEZŐ [Ad (11) és (12)]

Ebben a részben a rendezési terv programját megalapozó vizsgálatok összefoglaló értékelése alapján olyan problémákat és megállapításokat emelünk ki, amelyek megítélésünk szerint lényeges gazdasági következménnyel járnak, következésképpen esetleges megváltoztatásuknak is gazdaságot érintő hatása van. Megjegyzendő, hogy míg a Budapesti agglomeráció rendezési programjában a helyzetértékelés döntően a *főváros és a többi érintett térség együttműködésére illetve az ezzel kapcsolatos konfliktusokra* koncentrált, Pest megye Programja esetében a helyzet más tényezői kerültek kiemelésre. Az alábbiakban a Program V. fejezete (A tervezési programot megalapozó vizsgálatok összefoglaló értékelése) 1 - 14 pontjai mellett itt érintjük a II. fejezetet (Pest megye általános jellemzése) megállapításait is. A dőlt betűs *Megállapítások* a Programból származnak – bár nem feltétlenül szószerinti idézetek – ezt követik e hatástanulmány saját kommentárjai.)

Pest megye általános jellemzése

Megállapítások: A kétmillió fővárost körülvevő helyzet, a fővárosba tartó sugaras közlekedési struktúra, megyei összehasonlításban sűrű és növekvő népesség, agglomerálódó sávok, erősödő szuburbanizáció, kétirányúvá váló kapcsolatok, csökkenő rászorultság a főváros egyes ellátó szolgáltatásaira.

Kiemelés: Miközben nem tagadható a főváros közelségének meghatározó hatása, jelentős cél, hogy a megye ne *elszenvedje* a következményeket, hanem *partnerként* tudjon megjelenni.

Természeti, táji jellemvonások

Megállapítás: Eltérő arculatú tájak találkozási helye

Következmény: csere ("híd") szerepre predesztinált térség. Kínálkozó logisztikai pozíció.

Külső kapcsolatok, térszerkezeti sajátosságok

Megállapítások: A Kárpát medence Európa közepén fekszik, a térség a medence belsőjében (nem a súlypontjában). Tranzit szerep, az országos gazdasági tevékenység súlypontja, innovációs magterület.

Tradicionalis mezőgazdasági háttér, a fővárost ellátó élelmiszeripar, kertkultúra, a fővárosra támaszkodó ipar, erősödő kereskedelmi és szolgáltató szektor

Jelentős sugárirányú országos és nemzetközi kapcsolatok, az agglomeráción belül sűrű felfűző hálózat. Távolság a köztes térségek fejlesztési árnyékhelyzetbe kerültek, csak a sugarakat jellemzik az urbanizációs sávok. A térség egészét tekintve jellemző még az északnyugat-délkelet lejtő

A térség térszerkezetét az országos tengelyek határozzák meg, és ez a szerkezet vált az alapjává az urbanizációs fűrtösödésnek és a kistérségi kapcsolatoknak. Fejlődtek a helyi sugár irányú együttműködések, de elmaradtak az egyéb irányú kooperációs lehetőségek.

Pest megye településrendszere

Lyukas megye önálló központ nélkül. Gyenge a városhálózat. Félmillió ember 27 városban él. "A fővároshoz közeli, illetve a meghatározó infrastrukturális tengelyeken fekvő települések fejlődését Budapest határozza meg."

Jellemző folyamat a szuburbanizáció továbbterjedése a megye agglomeráción túlnyúló területei felé. Hiányosak a kistérségek közötti és a nem-sugár-irányú kapcsolatok. Erősek a rekreációs térségekbe irányuló sugaras kapcsolatok.

A térség településrendszerét az országos tengelyek határozzák meg, ez a szerkezet vált az alapjává az urbanizációs fűrtösödésnek és a kistérségi kapcsolatoknak. Fejlődtek a helyi sugár irányú együttműködések, de elmaradtak az egyéb irányú kooperációs lehetőségek.

A népesség számszerű és területi változása

Betelepülés belülről és kívülről. A célpontok egybeesnek a fejlődő térségekkel (főváros közelsége, sugaras tengelyek mente és rekreációs övezetek; északnyugat vezet délkelet előtt)

Míg egyfelől a népességvonzás a gazdasági prosperitás jele, a spontán folyamatok a meglévő egyensúlytalan szerkezetet erősítik tovább.

Közmű ellátottság

A költségekkel összefüggésben a vízhasználati csúcsok csökkentek.

Míg a hozzáférés lehetősége kiegyenlítődik, az ellátott területen a valós költségek hatására a használattal kapcsolatos pazarlás csökken.

Energiaközművek

Hurkolt, biztonságos villamosenergia ellátó rendszerek épültek ki. A privatizációval a szigetyszerű elemek száma nőni fog. (ipari parkok, zöldmezős beruházások). A földgázellátás 100%-os a településeket tekintve. A privatizációval egyelőre a monopolpozíciók kerültek eladásra.

Amíg a piaci viszonyok előnyösek az ellátott területeken a használati pazarlás csökkentésére, a hatás ellentmondásos az infrastruktúra fejlesztésében.

Közlekedés

Centrális hálózatok jellemzőek, és nagy a tranzit közlekedés szerepe.

A 11 vasútvonalat a személyforgalom csökkenése jellemzi, továbbá a távolsági, a nemzetközi és az elővárosi forgalom keveredése. A vasúti áruforgalom egy évtized alatt a felére csökkent

Vízen az árukikötő kapcsolatai körülményesek, a személyszállítás még a szezonális forgalomban az üdülőhelyekre is elenyésző.

A repülőterekre határozott koncepció nincs.

Közút: (a Program hibásan kizárólag itt tárgyalja a Helsinkit folyosókat.) 30 országos közút metszi a főváros határát, ennek fele főút és autópálya, és a forgalom háromnegyedét hordozzák. Az országos közutakon kívüli helyi kapcsolatok hiányoznak, így a helyi forgalom is a főutakat terheli. keveredve a távolsági és a nemzetközi forgalommal, – többek között lehetetlenné téve a tranzitforgalom áthaladásának megfizetését.

A közforgalmú közlekedés széttagolt, (MÁV, BKV, Volán) és arányaiban csökken az egyéni közlekedéshez képest. 100 megyei településről napi 183 000 ingázó jár be a fővárosba, 60%-uk az alföldi oldalról; és csak 38% -uk tömegközlekedéssel. A vasútvonalak többségén az úthálózatfejlesztések eredményeként az elővárosi forgalom jelentősen csökkent.

Az összefüggő alsóbbrendű közúthálózat hiányos volta a közúti forgalom keveredése mellett a kerékpárforgalom számára is hátrányos.

Itt is egyértelmű, hogy a *nem* megyei célú főhálózatok nem csupán meghatározzák a megyei struktúrát, de az ebből eredő következmények módosítása érdekében sem történtek intézkedések. A megyén belüli, és a megye-főváros közötti forgalom helyi hálózat hiányában jórészt rákényszerül a távolsági forgalom létesítményeinek az igénybevételére. Ezt tetézi egy másik hiba, ami kívül esik a megye kompetenciáján: a növekvő nemzetközi tranzitforgalmat is a fővárosi agglomeráción keresztül kívánja az ország lebonyolítani. Ezzel a sugarasan kiépült országos hálózatok egyben a megyei és a nemzetközi forgalom szerkezetét is előírják, növekvő zavarokat idézve elő a térség forgalmában.

Üdülés, idegenforgalom

Koncentrált kínálat (Dunakanyar ill. Ráckeve-Soroksári Duna-ág) Kevés nyilvános szálláshely, főleg kiránduló, illetve hétvégi házas kínálatot nyújt a megye. Felgyorsult a korábbi zártkertek lakóövezetbe vonása. (Parcellázás = a közcélú üdülőtérség privatizálása). Kihasztnátlan adottságok (Galga- és Tápió mente, Zsámbéki medence)

Bár minden részelem jelen van a térségben, hiányzik a nemzetközi és a belföldi turizmus, illetve a szabadidőkultúra átfogó és egymásra épülő koncepciója. Az idegenforgalom egyes, önmagában profitábilisnak tűnő szegmenseit szeretné mindenki meglóvogni. Az átfogó koncepció kialakítása nem a rendezési terv feladata.

Táj- és természetvédelem

Két nemzeti park érinti a megyét és négy tájvédelmi körzet.

Gazdasági szempontból a fő feladat a táji értékek megőrzésének biztosítása, annak ellenére, hogy az itt eszközölt ráfordításokat a rövid távú gazdaságossági kalkulációk nem értékelik rentábilisnak.

A megye környezeti állapotának jellemzése és értékelése

Települések terjeszkedése a zöldterületek rovására.

(Jelenleg az egész rendezési program kulcsproblémája, ezzel részletesen foglalkozunk.)

Mezőgazdasági területek

Az intenzív művelésre alkalmas kert- és gyümölcs kultúrák mind a keresleti, mind a kínálati oldalt markánsan meghatározzák.

Gazdasági mérlegelést igényel a mezőgazdasági területek megtartásának, illetve zöld területként való biztosításának eszközzrendszere

Erdőgazdálkodás

A térség területének közel negyede erdővel borított. Természetszerű erdők a hegy- és dombvidéki területen jellemzőek, az alföldi térségben kulturerdők vannak, az országos átlagot nem meghaladó borítottsággal.

A prioritások érvényesítésére, illetve a többcélú hasznosítás biztosítására kell gazdasági szempontból is működőképes eszközzrendszert kidolgozni.

Vízgazdálkodás

Hat vízgyűjtő, talajvízszintcsökkenés. minőségromlás. Vízrendezés szükségessége

A prioritások érvényesítésére, illetve a többcélú hasznosítás biztosítására kell gazdasági szempontból is működőképes eszközzrendszert kidolgozni.

A területfelhasználás konfliktusai Pest megyében

Az összes terület 10%-a belterület. A legnagyobb veszély a további átminősítésekkel a zöldterület csökkenése. Ad hoc jellegű helyi döntések nyomán koordinálatlan fejlesztés jellemző. Rövid távú bevételi érdekeltség jelentkezik a települési önkormányzatoknál.

A mezőgazdasági területek átalakulása: kárpótlás nyomán spekulációs földtulajdonlás: parcellázási céllal a főváros közelében illetve a kivezető tengelyek mentén. Dombvidékeken a volt zártkertek lakóterületté válása ad okot aggodalomra.

Spontán kimenet: túltervezés, a folyamat akkor áll le, amikor általánossá válnak a csődök, telítődött a térség, lecsökken a kereslet. Addigra az átminősített területek legkülönbözőbb részén kezdődnek meg az építkezések, az eredmény egy félbemaradt, rendezetlen állapot, amelyből már semerre nem vezet pozitív fejlődés: se az átminősített térségek teljes beépülése se a visszaminősítés felé.

Beépített területek koordinálatlan terjedése.

Két ok lehet: (a) a beépítésre irányuló nyomás olyan nagy, az ellenállás olyan gyenge, hogy az építkezések egyedi döntésekkel (esetleg illegálisan) áthágják a tervezett földhasználat rendjét. (pl.: a zártkertek beépülése lakóépületekkel, útmenti parcellák kihasználása mezőgazdasági, vagy védett területekből) (b) Az "előrelátó" tervezés, amely túlbiztosítja magát beépíthető területtel, aminek eredményeképpen a lazán és szétszórtan induló fejlesztések félbemaradnak.

Másik veszély: újonnan kiépülő autópályák, logisztikai térségek környezetében minden előzmény nélkül belterületi típusú fejlődésnek indul. Itt a hiba a következményekkel nem számoló, vagy a jobb elfogadtatás érdekében a várható következményeket eltagadó fejlesztéspolitikából ered. (Ma ilyen következményeket eltagadó propaganda jellemzi például az északi M0 és Duna-hídja, a 2x2 sávós 10-es út, az esztergomi híd fejlesztéseket.)

A zöldterületek mezőgazdasági értékét jóval felülmúlja az ipari, szolgáltatási, raktározási bázisok tervezett fejlesztésekor érték felkínált ár. Ez rövid távon a zöldmezős beruházás mellé állítja a terület tulajdonosát, miközben hosszú távon a vevő nem fizeti meg a rendezetlen beépítés, az utólagos infrastruktúra fejlesztés, és a térséghasználathoz eredő új szennyezés következtében a környezetre háruló költségeket, nem is beszélve a pénzben nem kifejeződő rendezettségi, esztétikai stb. tényezőkről. Mindezek beszámításával a zöldmezős beruházás sem lehetne olcsóbb, mint egy rehabilitációs terület beépítése, csak utóbbin a költségek láthatóan és azonnal jelentkeznek, így azok a vevőre terhelhetők, sőt a beruházás előfeltételét képezik.

A megoldáshoz tudatosítani kellene, hogy a mezőgazdasági művelés alatt álló területeken a közjó (ha úgy tetszik a mezőgazdasági árak szintentartása) miatt alacsonyabb az elvárt hozam az urbanizált hasznosítási formákhoz képest. Amikor a terület nem-mezőgazdasági hasznosításra kerül, akkor mind a földterület ráfordítási-, mind pedig hozam-viszonyai megváltoznak. Ebben az új viszonyrendszerben más értéket kap maga a föld is. Az a kérdés, hogy amikor az önkormányzat rendeleti úton átsorolással lehetővé teszi a földterület beépítését, akkor kié legyen a földterület értékében bekövetkezett értéknövekedés. Ma az átsorolásokat az hajtja előre irreális mértékben, hogy ebből az értéknövekményből a földtulajdonos, így részben az önkormányzat részesül. Ha ez az értéknövekmény pl. központi elvonásra kerülne, akkor egyfelől lecsökkenne ugyan az átsorolásra irányuló helyi nyomás, – ugyanakkor viszont rövid távon érdekeltté válna az átsorolásokban a központi kormányzat. Olyan megoldásra lenne szükség, ahol az értéknövekedés azé lesz, akinek következmények és az azzal járó kötelezettségek is jutnak. Végeredményben éppen a helyi önkormányzatnak kellene a területrendezéséért a felelősséget vállalni, a probléma ott van, hogy saját hosszú távú érdekeit nem érvényesíti a rövid távú anyagi érdekeltsege miatt.

Az agglomerációs térség speciális problémái.

Bár ezzel külön program és rendezési terv foglalkozik, érdemes azokból felidézni itt olyan további helyzetértékelési elemeket, amelyek tovább árnyalják a megyéről alkotható kiinduló képet.

Tercier funkciók fővárosba koncentrálása az agglomeráció rovására is

A fővároson és az agglomeráción belül is a társadalmi szegregáció mértéke nő

A külső kerületek és a környéki települések közötti különbség csökken

A lakó- és az üdülő funkciójú területek közötti határ elmosódik

A vízellátás esetében jelentős, hulladékkezelésben közepes, szennyvíz-kezelés esetében kicsi a térségi együttműködés. Utóbbi esetben az alulterhelés a működés rovására megy egyes esetekben.

A fővárosi hulladék- és szennyvízkezelési elképzelések kifejezetten a koncentrált nagy létesítményeket preferálják.

Az energetikai hálózatok és berendezések a fővárosban előregedtek, túlterheltek, a peremkerületeket és az övezetet a kapacitások hiánya jellemzi.

A vasút, kapacitástartalékai ellenére kis mértékben vesz részt az elővárosi közlekedésben, és nem vesz részt a városon belüli forgalom lebonyolításában.

Az üdülési kínálat és az igények egyensúlya megbomlott.

Az országos üdülőfőhelyek és igények a térségben koncentrálódnak.

A mezőgazdaság racionalitása alárendelődik minden más piaci alapú területhasználatnak.

Az erdőgazdálkodás konfliktusba került a természetvédelemmel.

CÉLKITŰZÉSEK ÉRTÉKELÉSE [Ad (2)]

A térségi terveknek több szinten léteznek megfogalmazható céljaik. Mindenesetre hasznos szembesíteni egymással e különböző cél-kategóriákat, és nem összekeverni a felsorolásukat.

(1) Egyfelől a *mindenkori* rendezési terveknek vannak tartalmi céljaik, ezeket a területi kérdésekkel foglalkozó *tankönyvek* is rögzítik. Ilyennek tekinthetők a Program Bevezetés fejezetében a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvényre hivatkozó, "A területrendezési terv céljai" cím alatt felsorolt célok:

- a megye távlati térszerkezetének,
- a regionális jelentőségű közlekedési és közmű hálózatok helyének,
- az urbanizált, a mezőgazdasági illetve a természetvédelmi területek rendszerének meghatározása,

- a területek használatának átfogó szabályozása.

Ezen célok gazdasági hatásai – a célok megfogalmazásához hasonló általánossággal kijelentve – kedvezőnek tekinthetők.

(2) A Program III. fejezete ugyan a "Pest megye területrendezési tervének céljai" címet viseli, tartalma szerint azonban inkább *Pest megye területrendezési tervének a tervezési hierarchiában elfoglalt helyével* foglalkozik, így nem indokolt itt célként elemezni.

(3) A Program IV. fejezete "A tervezés célkitűzései" címen hét célkitűzést emel ki:

- *a fenntartható területi fejlődés feltételeinek biztosítása, az ökológiai egyensúly fenntartása,*
- *kiegyensúlyozott térszerkezet (településhálózat, tájhasználat) létrehozása, a táji-, területi-, környezeti adottságokkal összhangban lévő urbanizáció térbeli kereteinek megteremtése,*
- *a megye összetett szerkezeti-, területi és környezeti viszonyainak feltárása, értékelése különös tekintettel a térszerkezet egészét és a térségi területfelhasználást befolyásoló tényezőkre,*
- *a megye térszerkezetében meglévő indokolatlan aránytalanságok kiegyenlítése, meglévő központok erősítése, a központhiányos térségek funkcióinak bővítése,*
- *a megye területei elérhetőségének javítása, a megyei – és kistérségi – területfejlesztési koncepciók célkitűzéseit szolgáló szerkezetfejlesztés, a hiányzó szerkezeti kapcsolatok pótlása, szerkezetjavítás, új közlekedési nyomvonaljavaslatok kidolgozása,*
- *környezeti, táji terhelhetőségi vizsgálatok eredményeit és a megye fejlesztési céljait figyelembe vevő területfelhasználás megállapítása,*
- *területfelhasználási, környezethasználati konfliktusok feloldása.*

Maga a Program ebben a IV. fejezetben a fenti pontokat úgy aktualizálja és lokalizálja a megyére, hogy alapkonfliktusként kiemeli *a tulajdonváltás és a magán gazdaság dinamizálódása következtében a beépített területek koordinálatlan terjedését, a mezőgazdaság átalakulásának területfelhasználási, környezeti vonatkozásait és az ipari, szolgáltatási és raktározási területek változását, mint amelyek, a fejlesztési prioritásokat érvényesítő regionális összehangolás hiányában visszafordíthatatlanul kedvezőtlen változásokat idézhetnek elő Pest megye térszerkezetében és területfelhasználásában.*

A gazdasági hatásaik szempontjából a célkitűzéseket az alábbiakban elemezzük:

Alapvető, de még nem magát a rendezést, hanem a vizsgálatokat érintő célkitűzés a *harmadik*: (a megye összetett szerkezeti stb. viszonyainak *feltárása*).

Ugyancsak alapvető, szemléleti keretül szolgáló cél az *első* (a fenntartható területi fejlődés feltételeinek biztosítása...). Ennek van gazdasági következménye, ugyanis a hosszú távon való kalkulációt írja elő ez a célkitűzés.

A fenti általános cél egyik (általános) eszközéül szolgál a lényegében azonos tartalmú *második* és *negyedik* célkitűzés (kiegyensúlyozott *térszerkezet létrehozása...*, illetve *a térszerkezetben meglévő aránytalanságok kiegyenlítése...*) Gazdasági következményként számolni kell azzal, hogy ez a célkitűzés nem a már fejlett (főváros-közei és kiépült tengelyek menti) térségek további erősítésével járó spontán gazdasági folyamatokat támogatja, hanem éppen azok ellenében kíván lépni. Erre két lehetőség van: fékezni a már támadott térségek további beépülését, illetve olyan új tengelyek létrehozása, amelyek a spontán folyamatokat az eddig háttérbe szorult térségek irányába kormányozzák.

E két lehetőség nevesítéseként is értelmezhetőek a további célkitűzések, azaz *szerkezetjavítás, a hiányzó szerkezeti kapcsolatok pótlása, új közlekedési nyomvonaljavaslatok kidolgozása* egyfelől, illetve *terhelhetőségi alapú területfelhasználás megállapítása* továbbá *környezethasználati konfliktusok feloldása* másfelől. Gazdasági hatásait tekintve e célkitűzésekről még mindig csak a célkitűzések megfogalmazásának megfelelő általánosságban lehet nyilatkozni. Itt azonban már fennállna a lehetősége lényegesen konkrétabb célkitűzések körvonalazásának és ebben az esetben a gazdaságra gyakorolt hatásokat is jobban lehetne körvonalazni.

Nevezetesen a megye elmaradottabb déli, délkeleti térségeinek felzárkózását az OTTrT illetve az érvényben lévő közlekedési koncepciók elsősorban egy sugárirányú, 4-es utat tehermentesítő M4-es autópálya kiépülésétől várják. Jelen gazdasági hatásvizsgálat szerzője – nem vitatva a 4-es főút korszerűsítésének szükségességét és a településeket elkerülő főútvonali vonalvezetés kialakításának fontosságát – úgy látja, hogy az újabb fővárosközpontú autópálya kialakítása egyáltalán nem indokolt, és nem felel meg a Program célkitűzésében szereplő új szerkezeti vonalnak: ellenkezőleg, éppen a meglévő sugaras csapot erősítené meg. Ezzel szemben a fejlesztési árnyékban lévő térség igényeinek egy valóban új és hiányzó szerkezeti vonal mielőbbi kialakítása felelne meg, ez pedig a Székesfehérvár és Szolnok térségét összekötő, az ország közepén húzódó kelet-nyugati tengelyt megalapozó S (M?) 8-as vonal kiépítése lenne. Közúti vonatkozásban ez a 8-as és a 4-es főutak összekötését és a továbbvezető szakaszok gyorsforgalmi kiépítését jelentené (perspektivikusan megteremtve a Helsinki folyosók fővárosi agglomerációt elkerülő vezetésének a lehetőségét), míg a vasúti hálózaton a Cegléd és Pusztaszabolcs közötti vonalszakasz megépítésével alakítható ki ugyanez a tengely. A tengely kiépítésétől a főváros térségén átvezető kényszerkapcsolatok feloldását, a logisztikai funkcióknak a Budapest–Székesfehérvár–Szolnok háromszögben való jobb eloszlását várhatjuk, ezen keresztül a ma csak

egyetlen irányba tekintő Pest megyében a "hátsó vonal" kialakulását, megerősödését, egy teljesen új térbeli orientálódás lehetőségét vetíthetjük előre.

Mivel az itt említett S8-as tengely mind a Programban, mind az országos távlati tervekben szerepel, elsősorban arra van szükség, hogy a tengely térség-gazdasági szerepe és a célkitűzésként megfogalmazott szerkezetjavítás szükségessége egyértelműen összekapcsolódjon, ezáltal világossá váljon, hogy a térség céljait ennek a szerkezeti elemnek a mielőbbi kiépítése segíti elő. (A Programnak nem feladata bővebben foglalkozni vele, de elmondható, hogy a tengely kiépülése az ország egésze valamint a főváros számára is hasonlóan kedvező)

Alá kell húzni, hogy egy térség gazdasági fellendítése szempontjából nem elegendő az adott térségbe tervezett infrastruktúra mennyiségi növelésének a biztosítása, a kapcsolati irányok meghatározása is döntő jelentőségű. A Program fontos feladata, hogy területfejlesztési és gazdaságfejlesztési szempontból kiálljon a saját célkitűzéseit és a megye érdekeit szolgáló megoldások mellett, amely megoldások egyébként egybeesnek az országos területfejlesztési politika deklarált célkitűzéseivel is (a túlzottan Budapest központú térszerkezet oldása). Ilyen támogatandó megoldás a megye számára az S8 tengely kiépítésének szorgalmazása.

(4) Tovább elemezve a Program célrendszerét a VI. fejezet foglalkozik a területfejlesztési összefüggésekkel. Az Országos Területfejlesztési Konceptió ott idézett célkitűzései (*kiegyensúlyozott fejlődési modell érvényesítése; a túlzottan Budapest központú térszerkezet oldása növekedésre alkalmas központok fejlesztésével, ill. a sugaras szerkezetű műszaki infrastruktúrális hálózatok gyűrűs² illetve transzverzális elemekkel való kiegészítése*) lényegében aláhúzza a fentebb kifejtettek fontosságát.

Pest megye Területfejlesztési Konceptiója a következő hat célt rögzíti:

- a gazdasági alapok erősítése, a gazdasági önállóság, a működőképesség elősegítése,
- a fenntartható fejlődés biztosítását szolgáló struktúrafejlesztés és környezetfejlesztés,

² Nem tartozik jelen fő témánkhoz az OTfK bírálata, csak felhívjuk a figyelmet arra, hogy a sugaras rendszernek gyűrűs elemekkel való kiegészítése, mint elképzelés az elmúlt évtizedek törekvéseiből maradt ránk, amikor egy lényegében zárt országon belül kellett megoldást keresni a túlzottan sugaras szerkezet oldására. A sugaras-gyűrűs rendszer továbbra is egy egyközpontú szerkezet. Ma már helyesebb a sugaras rendszer oldására a **nyitott hálós szerkezet** kialakítását tűzni ki célul. Annyiban összefügg mindez témánkkal, hogy a fentebb tárgyalt Graz–Veszprém–Székesfehérvár–Dunaújváros–Szolnok–Nagyvárad "8-as" tengely egy ilyen nyílt hálós struktúra egyik eleme, és ma már nem "belső gyűrűben" és "külső gyűrűben" gondolkodik a korszerű hálózatfejlesztés.

- *a fővárossal való partneri viszony kialakítása illetve megtartása, a korábbi egyoldalú kapcsolatrendszer felszámolása,*
- *a településhálózatban az innováció új központjai, mint kontra-pólusok támogatása,*
- *erőteljes megújulás a városi funkciók, üzleti és adminisztratív szolgáltatások megteremtésével, e központokban az urbanizáció felgyorsításának támogatása,*
- *a vidék óvatos urbanizálása a helyi adottságok és helyi értékek figyelembevételével és fejlesztésével.*

A Program, amikor felsorolja azt a rendezési eszközkészletet, amelyet a fejlesztési célok megvalósításában használ, tulajdonképpen kialakít egy alkalmat, ahol a korábbiaknál jobban konkretizálja a maga célkitűzéseit. Kifejezetten gazdaságfejlesztési célként öt kérdéskört azonosít a Program.

- *A térségek gazdasági potenciáljának erősítése az elérhetőség, a megközelíthetőség javításával, a térségi infrastruktúrák fejlesztésével.*
- *Többirányú – a térségen kívüli területek gazdaságával is kapcsolatot teremtő – közlekedési hálózatfejlesztés.*
- *A tér gazdaságfejlesztésére, valamint a turizmus-idegenforgalom fejlesztésére legalkalmasabb – versenyképes – helyszíneinek biztosítása a kijelölt területek funkcióváltását lehetővé tevő és elősegítő térségi szabályozással, valamint a funkció működéséhez szükséges térségi infrastruktúrák lehetőségeinek biztosításával.*
- *Sajátos gazdasági potenciálokat hordozó földrajzilag lehatárolható zónák – mint speciális funkcionális övezetek – a térségi szabályozásban.*
- *A turisztikai termékek kifejlesztésének területi alapot biztosító tájvédelem és tájfejlesztés követelményeinek megfelelő térségi szabályozás.*

A valóságban ennél konkrétabb gazdaságfejlesztési orientációt biztosít a Programnak számos ugyanitt, de más címszó alatt felsorolt intézkedése. Ezek közül is kiemelhető, hogy a *közlekedésfejlesztésben* sajnálatosan egyedül nevesített elemek (M4, 10) kifejezetten a radiális közúthálózat fejlesztését szolgálják, és a korábban már kifejtettek értelmében ellene dolgoznak a deklarált céloknak, növelik térség centralizáltságát. Nem arról van szó, hogy a jelzett irányokban ne lenne szükséges a településeket elkerülő nyomvonal kiépítése, ám a hibás prioritások fennmaradásáról árulkodik, ha az M4 nevesítésével szemben mellette csak "a hiányzó haránt irányú nyomvonalak meghatározása" kerül szóba Budapest elkerülése kapcsán.

Nagyon fontos gazdaságfejlesztő hatása van a *vidékfejlesztés* összefüggésében említett olyan elemeknek, mint "a térségi központok elérhetőségének javítását és a

belső kapcsolatrendszerrel szolgáló alsó[bb]rendű úthálózat helybiztosítása" Egy adott térség gazdasági potenciáljának, felszívóképességének a javításához ugyanis nem elegendő a terület – egyébként fontos – megközelíthetőségén javítani, ezzel egyenrangú jelentőséget kell tulajdonítani a belső feltártság megfelelő szintjének. A megközelíthetőség javításától várt gazdasági javulás is csak akkor realizálódik egy térségen belül, ha annak a belső kapcsolatai kellően fejlettek. Ez nem csak az infrastruktúra kapcsolatokat jelenti, hanem a belső gazdasági, együttműködési, emberi stb. kapcsolatokat is, amelyek lehetősége persze összefügg a fizikai kapcsolatok rendelkezésre állásával. A Program a továbbiakban a speciális karakterű térségek kialakítása kapcsán érinti is a kistérségi tudat és a kistérségi együttműködés fontosságát; itt csak azt kívánjuk aláhúzni, hogy e jellemzők a térség gazdasági potenciáljának is a zálogául szolgálnak.

Nem igényel sok magyarázatot, hiszen a Program maga is említi, hogy *a városhálózat fejlesztése* a térségi integrációban és a megye gazdaságfejlődésében meghatározó szerepet játszik. Bonyolultabb *a szuburbanizációs folyamat befolyásolásában* betöltendő szerep kérdése. A Program *"azokban a fejlesztési sávokban és településekben ad lehetőséget a gazdaságfejlesztést szolgáló új területek kijelölésére, ahol a szállítás és a logisztika lehetőségei biztosítottak."* Önmagában ez a kritérium nem véd egy olyan fejlesztés ellen, amely kizárólag a már kialakult és a fővárosból kiinduló csápokon teszi lehetővé a további fejlesztéseket, megerősítve a kialakult struktúrát. Természetesen érthetjük úgy is az idézett célkitűzést, hogy *előbb* a Program kialakítja a jövő új infrastrukturális tengelyeit, és *utána* ezek mentén pártolja a fejlesztési és logisztikai sávok kialakulását. Utóbbi értelmezéssel egyetértünk, hozzátevve, hogy ebben az esetben szerencsés módon a spontán folyamatok is a kialakított tengelyek mentén történő térségek birtokbavételére fognak irányulni, elősegítve a rendezéssel elért kívánt állapot létrejöttét.

Végül, e blokk zárásaként jelentős a gazdasági kihatása *a vidék óvatos urbanizálása* értelmezésének: attól függően, hogy a hangsúly az óvatosságon, a fékezésen van-e, vagy egy minőségi jellegű civilizációs javítás elérésén.

A továbbiakban a rendezési terv tartalmi részeit vesszük vizsgálat alá.

PEST MEGYE TÉRSZERKEZETI PROGRAMJA (VII. FEJEZET) [Ad (31) és (32)]

A településrendszer javaslata

A Program a következő célokat emeli ki:

- térségi és kistérségi központok erősítése az agglomerációs térségben,
- a központok fejlődéséhez az infrastrukturális feltételek biztosítása,

- kistérségek közötti struktúrák kialakítása, erősítése,
- mikrotérségi központok kijelölése
- fontos fejlődési pólusok kijelölése és támogatása,
- kertvárosi zóna kialakítása
- települések összenövésének megakadályozása, helyi identitás erősítése
- agglomeráción belüli vidéki térségek óvatos urbanizálása

A megye külső és belső szomszédságát illetően a Program számít a párhuzamos fejlesztésekre:

- külső fővárosi kerületközpontok erősítése,
- a főváros körüli városgyűrű erőteljes fejlesztése (Tatabánya - Székesfehérvár - Dunaújváros - Kecskemét - Szolnok - Eger)

A megye vonatkozásában a Program központi javaslata a **policentrikus településrendszer** kialakítása. Maga a javaslat tulajdonképpen minden viszonylatban javítást irányoz elő: *(az agglomeráción kívüli városhálózat erősítése; a keleti térség városainak erősítése; a kistérségi szervező központok erősítése; a központok elérhetősége javítása; a megyehatár közeli térségek külső együttműködése javítása; mikrotérségi központok erősítése, az agglomerációs övezet városhálózatának fejlesztése.)*

Az ilyen általános fejlesztési célkitűzés nyomán nem lehet többet mondani, mint, hogy az urbanizáció és a kapcsolatrendszer erősítésének általában kedvező a gazdasági hatása. Ha a szöveghez képest konkrétabb fejlesztési elképzeléseket vesszük szemügyre, akkor ki kell emelnünk annak fontosságát, hogy az egyes településgyűrűk fejlesztésének elősegítése nagyon szorosan kapcsolódik adott szerkezeti vonalak megerősítésének a szükségességéhez.

A fejlesztési pólusok rendszere középpontjában *Budapest* áll, a főváros nemzetközi szerepe, országos és térségi szervező központi szerepe nem csökken. Jelentőségében ezt követi az agglomerációt, sőt a megyét is kívülről tehermentesítő *nagyvárosi zóna* (Tatabánya, Székesfehérvár, Dunaújváros, Kecskemét, Szolnok, Eger). **A tehermentesítő hatás elérésének előfeltétele a főváros elkerülését lehetővé tevő közlekedési és logisztikai pályák kialakítása (S8-as vonal)**. A megye és közvetlen szomszédságának ellenpólusait a *középvárosi zóna* csoportja hivatott alkotni (Vác, Gödöllő, Szentendre; ill. Esztergom-Dorog, Cegléd-Nagykőrös, Jászberény, Hatvan, Salgótarján, Balassagyarmat) **E településeket is többek között az Esztergom–Zsámbék–Érd illetve a Vác–Gödöllő–Pécel irányok felértékelődése emelheti olyan pozícióba, amelyben a központok tangenciális irányban is képesek kifejteni hatásukat, ezáltal szerepük valóban csomóponti és nem szatellit jellegű lesz.** A központrendszer legbelső övezetét az agglomeráción belüli mellékközpontok felértékelt zónája jelenti: (Pilisvörösvár-Piliscsaba, Dunakeszi-Fót-Göd, Veresegyház, Kistarcsa-Kerepes, Gyál-Vecsés, Szigetszentmiklós-Dunaharaszti,

Kistarcsa-Kerepes, Gyál-Vecsés, Szigetszentmiklós-Dunaharaszti, Budaörs, Érd-Százhalombatta, Budakeszi-Zsámbék).

Fontos, a településrendszer sokrétűségét kísérő kívánalom a közlekedés településközi, kistérségi formáinak fejlesztése, megfelelő fenntartása. Világosan kell látni, hogy **a településközi együttműködések közlekedési alapja a megfelelő minőségű és sűrűségű alsóbbrendű hálózat, csak kivételesen a főhálózat.** (Ez vonatkozik a külső fővárosi kerületek és az első településgyűrű közötti kapcsolatokra is.)

A területszerkezet programja és a területfelhasználás, területgazdálkodás programja

A Program két eszközt, nevezetesen az infrastruktúra-hálózatok helyének rögzítését, valamint az urbanizált területek terjedésének szabályozását tekinti a területrendezés kezében lévő eszköznek. Az utóbbi eszköz részeként ebben a programban *a nem-urbanizált területek, ezen belül a zöldterületek összefüggő rendszerének alakítása kifejezetten térszerkezet-formáló eszközzé lép elő.*

A ZÖLDÖVEZET programja szakít azzal a szokásos logikával, amikor a térszerkezetet lényegében kizárólag az épített, művi elemek, tehát az urbanizált zónák és az infrastruktúra kapcsolatok alakítják. A két deklarált cél-csomag: nevezetesen az urbanizált térségek összenövésének a megakadályozása, a települések terjengőssé válásának elkerülése, kertvárosban is (10-12 ezres) települési gócpontok kialakítása *egyfelől*, – illetve a zöldfelületek növelésének a szándéka, zöld csatornák létrehozása és összefüggéseinek védelme *másfelől*, egy olyan térhasználati koncepciót jár körül, amelyben (a lehetőségek határain belül) *a tér szerkezetét lehetőleg nem az ipari-lakó- és kereskedelmi területeknek az utak mentén történő csápos terjedése, és a zöldterületek csökkenése és elszigetelődése határozná meg, hanem, éppen ellenkezőleg, a zöld csatornák folyamatosága, (adott esetben a közlekedési csatornák mentén is) és éppen az urbanizált területek maradnának szigetszerűek.* Ez a célkitűzés mindenképpen fordulat a hagyományos és spontán agglomerálódási tendenciákhoz képest, célkitűzésként üdvözlendő, ugyanakkor a gyakorlati intézkedések során igen határozott elképzeléseket kíván, hiszen szembeáll egy spontán, de megszokott fejlődési irányzattal. korábban rámutattunk, hogy a spontán folyamatokat nem csupán a megszokás vezérel, de egy olyan gazdasági önszabályozó rendszer is, amely alapján a gazdaság kalkulációs távlatán belül felértékelődnek a beépülő és beépülésre szánt területek a zöldterületekhez képest.

A Programnak tulajdonképpen egyik kulcskérdésévé válik a továbbiakban, hogy vajon mit és milyen eszközökkel képes érvényesíteni a fenti célkitűzéséből. A kérdésnek két fő ága van a már korábban – esetleg kellő körültekintés nélkül – belterületté átminősített területek kezelése, illetve a jövőbeli hasonló folyamatok megakadályozása. A már átminősített területre vonatkozóan a visszaminősítés, mivel az *in-*

gatlanérték csökkenésével jár, amit kompenzálni kellene, nem járható, illetve a Program szerint is csak kivételes esetekben követhető. A jövőre vonatkozóan a Program keresi azokat az eszközöket, amelyek a kívánatos irányban tudják befolyásolni a résztvevőket. A rendezés műfajából adódóan itt elsősorban adminisztratív, szabályozási eszközök jöhetnek szóba, de logika eljut az egyedi, illetve települési érdekvizonyok figyelembevételéig is. "Bár a főváros és a környék települések érdekei rövid távon – a jelenleg érvényes törvényi, jogi és pénzügyi szabályozás keretei között – számos vonatkozásban eltérhetnek, hosszú távon – a térség egésze fenntartható fejlődésében megnyilvánuló – érdekeik azonban mindenképpen egybe esnek."

Jelenleg mind a közvetlen ingatlantulajdonos, mind a települési önkormányzat abban látszik érdekeltnek, hogy minél több mezőgazdasági területet belterületté nyilvánítson, mert ezzel lehetőséget teremt egyfelől a földterület felértékelésére, másfelől annak értékesítésére. Az ezzel szembeforduló szabályozás, amit a Program képvisel, ebben a logikában teljesen ésszerűtlennek tűnik, olyannak, ami elvesz az önkormányzattól egy lehetőséget, ami legalább potenciálisan a birtokában van, és cserében nem ad semmit.

Gazdasági szempontból nem erről van szó, és ezt kell itt világossá tenni. A térségi rendezési program éppen abból a felismerésből indul ki, hogy a zöldterületek felélése, a beépített területek összenövése az egész térség számára egy alacsonyabb szintű hasznosulást jelent, mint a Programban megcélzott, ZÖLDÖVEZET rendszerbe ágyazott településrendszer. Ez hosszú távon mindenki számára világos, rövid távon azonban minden település ezzel ellentétes kényszerhelyzetben van: éppen az átsorolásból remélhet bevételt. A jelenség egy tipikus társadalmi csapda: nem elég a jelenléte felismerni, hiszen egyetlen település önmagában még ekkor sem képes kilépni a folyamatból. Ha egyetlen önkormányzat úgy döntene, hogy nem él a továbbiakban a belterület bővítéssel, akkor a letelepedni szándékozók a szomszéd településbe mennének: a térség egésze éppen úgy összenőne és leértékelődne; sőt az egyetlen más utat választó önkormányzat helyzete sem lenne különb, de ő ráadásul elesik az esetleges bevételtől is.

Ezzel szemben, ha az átsorolások beszüntetése nem egyetlen önkormányzatot jellemez, hanem az egész térségben érvényesül, akkor más a helyzet. Ebben az esetben a szomszéd településen sem lehet extenzív területbővülésre számítani, hanem minden településen át kell értékelnünk a meglévő belterületeket. Vajon annak melyik részén érdemes telket venni? **Olyan településrészek, amelyek eddig csak elértékeltelenedtek, megújulhatnak, a központi részek besűrűsödhetnek, a település magja városi külsőt kaphat. A település tehát valójában nem elesik ebben az esetben a területfelértékelődéstől, hanem a területfelértékelődés áthelyeződik és a meglévő településrészek kezdenek felértékelődni. Kiderül, hogy eddig éppen az újabb és újabb extenzív területbevonás akadályozta meg azt, hogy a település meglévő részei megújuljanak, és értékesebbé váljanak. A rendezési terv célja**

tehát egy ilyen, intenzívebb típusú településgazdálkodás megindítása, a jelenleg ezzel ellentétes folyamatok visszafordítása.

A területtel való gazdálkodás szempontjából a rendezési programnak a települések kompaktságának megőrzésére, a zöldterületek megőrzésére vonatkozó célkitűzései egyértelműen támogatandók.

A közlekedés programja

A közlekedésre vonatkozó, több szempontból tervi részletezettségű koncepció igen sok elemet készen hoz magasabb szintű országos tervekből, ennek megfelelően mintegy kész helyzetként jelenik meg a Program egészében. Ennek ellenére alapvető fontosságú a leírtak következményeinek, hatásainak végiggondolása, tudatosítva, hogy ha magas hierarchiában elhelyezkedő tervezetekről van is szó, de *tervezetekről*, amelyekben még mindig lényegesen egyszerűbb változtatni, mint már megépült létesítményeken.

A közlekedés fejlesztésének rendezési problémáit három rétegre bontja a Program: (1) a nemzetközi igények és elvárások – elsősorban az u.n. Helsinkii folyosók áthaladásának – teljesítésére, ezen belül a gyorsközlekedési hálózat olyan kialakítását jelölve meg célként, hogy az a belföldi igényeket is kielégítse, (2) az országos körponti elhelyezkedésből és a főváros jelenlétéből adódó főhálózati feladatokat, és (3) a megye belső hálózatának olyan kialakítását, amely megfelel a belső igényeknek.

Ad (1) Mivel a Program országos vonatkozásban átveszi az OTrT illetve a Közlekedési (..) Minisztérium koncepcióit, kényszerűen átveszi azokat az elképzeléseket is, amelyek a Helsinkii folyosókat a fővárosi agglomeráció térségén préselik keresztül. Ugyanakkor rá kell mutatni, hogy gazdasági hatásait illetően ez a fajta vonalvezetés kifejezetten konzerválja, sőt felerősíti a főváros és az ország többi része között kialakult szerkezeti aránytalanságot. Budapest térségébe koncentrálja továbbra is a logisztikai csomópontokat, késlelteti az ország egészének a ki-egyensúlyozottabb fejlődését. Ezzel szemben mindenképpen az ország középvo-nalának, az M8-as vonalnak a megerősítése és a Helsinkii folyosók ottani átvezetése lenne kedvező.

Az a csatlakozó elképzelés, mely szerint "az ebből a célból kialakított közlekedési pályák a belföldi forgalmat is szolgálják" látszólag éppen a gazdaságosság érdekében lép fel. A valóságban, a tapasztalatok szerint éppen a fővárosi bevezető forgalom és a nemzetközi, régióközi forgalom összekeverése idézett elő olyan helyzetet, amelyben a tranzitforgalom megfizettetése lehetetlenné vált, mert a hazai elővárosi forgalom nem hajlandó megfizetni azt a tarifát, amelyik régióközi viszonylatban indokolt lenne. Így végül a tranzitforgalom is kedvezményeket kap; a megoldás gazdasági racionalitása kb. olyan, mintha az ötesillagos szálloda árait a belföldi fizetések-

hez szabnánk, hogy egyúttal kielégíthessük a hazai turizmus igényeit is. **Ellenkezőleg, éppen azt kellene érvényesíteni, hogy a kijelölendő Helsinki folyosók elkülönült, díjasítható tranzitpályák legyenek, amelyek nem csak a főváros belső területét, de az agglomeráció fővárosba irányuló pályáit is el kell kerüljék.**

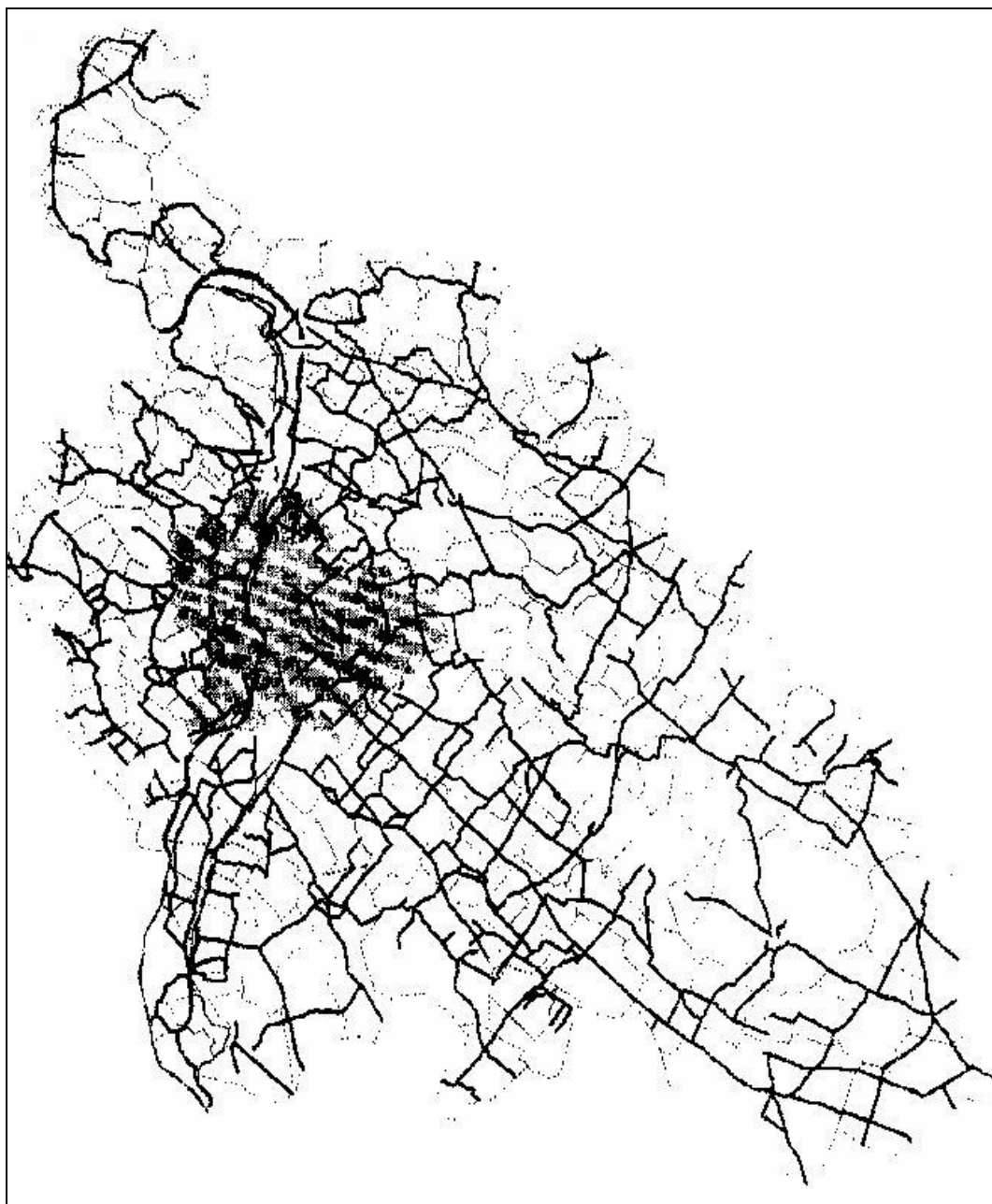
Míg tehát (1) (2) és (3) forgalmi rétegek világos megkülönböztetése a Program elvi részében üdvözlendő, arra kell rámutatni, hogy ez a rétegeesség tartalmilag is végigviendő lenne a közlekedési programon. Általánosságban egyetértve (2) és (3) célkitűzéseivel, a túlzottan centralizált országos hálózat haránt elemekkel való kiegészítésével illetve helyi kapcsolatok megfelelő ellátásával, **rá kell mutatni, hogy mindezek a célkitűzések csak egy olyan hálózati rendszeren teljesülnek, ahol a hálózatban is érvényesül a többrétegeesség, az egyes szintek önmagukban működőképesek és nem kizárólag a magasabb szint ráhordó elemeként funkcionálnak.**

A rétegenként való kezelés azt is jelenti, hogy az egyes forgalmi szintek pályái sem szükségképpen alkotnak azonos struktúrát. Az *1. ábrán* bemutatjuk a megye alsóbbrendű úthálózatát, amelyen bár természetesen felismerhető a főváros helye, de alapvetően a szerkezetére mégsem a sugarasság a fő jellemző, hanem *egy határozott hálós szerkezet*, amely magától értetődően jobban érvényesül az alföldi oldalon, ahol a terepakadályok kisebbek, és erősebben torzul ott, ahol a felszín ezt szükségessé teszi. Az ábráról másfelől leolvashatók a megye azon térségei, ahol az alsóbbrendű hálózat hiányos, – esetenként azért, mert a főhálózat vette át a szerepét. Ez azonban úgy is megfogalmazható, hogy a helyi forgalom is a főhálózatra kényszerül, annak forgalmát terheli. Jellegzetes a 31-es út térsége is, ahol tulajdonképpen egyáltalán nincs főút, korábbi alsóbbrendű utak lettek főútvonallá nyilvánítva, ezért most hiányoznak a hálózatból. Itt a főút megépítése indokolt. A gazdasági hatásvizsgálat keretében elsősorban arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy a megyén belüli településközi együttműködések lehetőségeit és szintjét éppen az alsóbbrendű hálózati struktúra jeleníti meg.

A következő réteget alkotja a főhálózatok szintje. Ezt a képet jól ismerjük, a Program térképei is ezt illusztrálják. 11-ből nyolc vasútvonal és hasonló számú közúti kapcsolat rajzolja ki a fővárosba központosuló országos hálózatok szerkezetét.

Ma a közlekedéstervezési gyakorlat természetesnek tekinti, hogy ugyanerre az alaphálózatra kell felrajzolni a Magyarországon áthaladó nemzetközi folyosók jövőbeli nyomvonalait is. A korábbiakban már rámutattunk arra, hogy területgazdálkodási szempontból kifejezetten károsnak – és akár az OTrT akár a Program deklarált elveivel is ütközőnek – a nemzetközi folyosók átpréselését a fővárosi agglomeráció térségén és legterheltebb hálózatán. Ahogy a mellékhálózat és a főhálózat egymástól eltérő szerkezetben alakult ki – hiszen egymástól eltérő funkciói vannak – úgy a nemzetközi folyosók is a saját logikájának (nagy régiók összekötése) megfelelő szerkezetben tárgyalandók. Itt csak utalunk arra a formálódó nagyszerkezetre, amely

Magyarországon három kelet-nyugati és négy, esetleg öt észak-déli fő tengelyre támaszkodhat, és a megye vonatkozásában mindenképpen a már többször emlegetett "8-as" vonalra, mint kelet-nyugati tengelyre, továbbá egy formálódó Komárom-Székesfehérvár-Dombóvár irányú észak-déli tengelyre és egy esetleg kialakuló további (Salgótarján-Hatvan-Cegléd-Szeged?) észak-déli tengely megjelenésére kell felhívni a figyelmet.



1. ábra. Pest megye alsóbbrendű közúti hálózata

Alá kell húzni, hogy, mint korábban láttuk, e tengelyek felértékelődése teljesen összhangban van a Programnak a településhálózati elképzeléseivel, mindez azonban papíron marad, ha a közlekedési szerkezet nem tesz lépéseket ugyanabban az irányban. A közlekedési program fő hangsúlyaival az OTT (még nem jóváhagyott) elképzeléseire hivatkozva átveszi az M0, az (M)2, az M4 és az M6 autópályák nyomvonalainak rögzítését, függetlenül attól, hogy azok megfelelnek-e az egész Program célkitűzéseinek, és csak az S10-es út elképzelését enyhíti 10-es főútvonallá.

Még egyszer érdemes aláhúzni itt az S8 tengely fontosságát, emlékeztetve arra is, hogy e folyosó kialakítása nem egyszerűen közlekedésfejlesztési kérdés. A Veszprém/Székesfehérvár és Kecskemét/Szolnok közötti közvetlen kapcsolat megadása a két említett térséget a keleti országrész illetve a nyugati országrész természetes logisztikai kulcspozíciójába helyezné, ezzel országos méretekben is tehermentesítve a fővárost, egyben módot adva a leválasztott funkciók fejlesztési gócképző hatásának kialakulására. Ugyanakkor Pest megye számára ez a fejlődési vonal azt jelentené, hogy nem csak a főváros felől, de külső irányból is pozitív fejlesztési hatások érik az eddig "hátsó sorba" szorult településeket. Egy ilyen fajta jövőbeni fejlődés teljes összhangban lenne azokkal a törekvésekkel, amelyeket a Program megcélt.

A közlekedési kérdéseket összefoglalva a Program egészében kifejtett prioritásokkal jobb összhangot eredményezne egy olyan, a térség fejlődésének kedvező többrétegű hálózati javaslat, amely elsősorban az M8 vonal épülését szorgalmazná, és a további fejlesztéseket az így kialakított hálózat logikájában gondolná tovább. A megye gazdasági fejlődése számára kifejezetten előnyös lenne, ha a teljesen egy pólusra tekintő mai szerkezet egy, az ország közepén átmenő tranzit és logisztikai kelet-nyugati vonal erősödésével háromszögge terebélyesedhetne.

Az *alsóbbrendű* közúthálózattal kapcsolatosan leszögezett elvek összhangban vannak a Program egészének kifejtett céljaival: elősegíteni a sokoldalú kapcsolatok gazdagítását. Ehhez azonban nem csak a "sugárirányú gyorsforgalmi és főutak közötti körirányú igények" levezetését kell megoldani, azaz ráhordania a forgalmat a legsúfoltabb irányokra, de esetenként a hálós rendszernek a sugárirányú kapcsolatokkal való gazdagítását is: annak biztosítását, hogy *sugárirányban se csak a koncentrált főúti kapcsolatokra csatornázva lehessen szomszéd-kapcsolatokat ápolni*. Mindenképpen előnyös, ha a helyi ismeretekkel rendelkezőknek alternatív útvonalak állnak a rendelkezésükre, és nem kényszerülnek forgalomkoncentráló csatornák használatára. A mellékutaknak csak az ilyen, *független hálózati szerepkört megcélzó fejlesztése* teszi lehetővé a főhálózatok forgalomtól való mentesítését: a keresztirányú ráhordó kapcsolatok éppen ellenkezőleg, a főúthálózatok feltöltését szolgálják, olyanokat is a főútra kényszerítve, akiknek útirányuk szerint erre nem feltétlenül volna szükségük.

A Programnak a Szentendrei sziget védelmét deklaráló céljaihoz kevésbé kapcsolódik az egyrészt Vác térségében, másrészt Szigetmonostortól délre Szentendre

felé javasolt új híd. A Tahi híddal csaknem egyvonalban megteremtett váci közúti átkelés mindenképpen jelentős közúti terhelést okoz (ha nem, akkor miért kell megépíteni?) többek között a túlsó oldalon és Tahitótfalun keresztül is. A jobbpárt irányába kialakított újabb híd pedig a sziget hosszában teszi lehetővé az átmenő forgalom jelentős megnövekedését. E hidakkal a Szentendrei feltáró út könnyen Leányfalu elkerülő útjává válhat, nem beszélve a Vác-Szentendre ill. Vác-Tahi kapcsolatok tágabb térségi vonzásáról. Ezek a javaslatok hatásaikat tekintve hatalmas változásokat okoznak a Szentendrei sziget használatában, amelyek következményeivel jelenleg egyetlen elképzelés sem számol.

A *kerékpáros közlekedésre* vonatkozóan érdemes megemlíteni, hogy az összefüggő, nem széttördelt hálózatot megcélzó *alsóbbrendű úthálózati* program nyomán komoly lehetőség lenne külön kerékpárutak építése nélkül is kiteljesíteni a kerékpárral ajánlható hálózatot.

A vasúti közlekedéssel kapcsolatban a Program hatókörén kívül, a fővárosban van a kulcsa az elővárosi vonalak átlós szervezésének, miközben a megye élvezné az ebben rejlő, a fővárosi és az elővárosi közlekedést egyaránt érintő színvonaljavulást.

A KÖRNYEZETVÉDELEM, KÖRNYEZETGAZDÁLKODÁS PROGRAMJA, CÉLKITŰZÉSEI (VIII. FEJEZET)

Amint azt a Program leszögezi, "a környezetről való gondoskodás, a környezetminőség javításának igénye áthatotta a területrendezési terv programjának a kidolgozását." Ez a korszerű felfogás egyben azt is biztosítja, hogy az egyes gazdasági jellemző ágazatokat érintő környezeti konfliktusok nem külön környezeti kontrollként, hanem az adott ágazati program keretei között merülnek fel.

A környezettel kapcsolatos legátfogóbb és a Program központi elképzeléseit érintő javaslatnak a ZÖLDÖVEZET koncepcióját látjuk, aminek hatásaival korábban a területrendezés kapcsán foglalkoztunk.

A TÉRSÉGI SZABÁLYOZÁS KONCEPCIÓJA, TERVEZŐI PROGRAMJA (IX. FEJEZET)

A szabályozás koncepcióját leíró fejezet minden elemében a rendezési tervekhez vonatkozó előírásokat követve ismerteti a tervezett szabályozás elveit. Önmagában a szabályozás elveivel kapcsolatban a gazdasági hatásvizsgálat nem tesz megállapításokat. A szabályozás tartalmára vonatkozóan a program korábbi fejezeteiben a célkitűzéseket már vizsgálat alá vettük, így új mondanivaló ezzel kapcsolatban nincs.

Amint azt az Agglomeráció tervével kapcsolatban felvetettük, érdemes lenne mérlegelni azokat a lehetőségeket, amelyek az adminisztratív szabályozást vegyítik a gazdasági ösztönző jellegű beavatkozásokkal.

FÜGGELÉK: A GAZDASÁGI HATÁSVIZSGÁLAT KERETEI

A "hatásvizsgálat" kifejezés az "Environmental Impact Assessment" (EIA) fordításaként, azaz a *környezeti hatásvizsgálatok* (KHV) kapcsán honosodott meg Magyarországon. Ezen belül is konkrétan az *egyres beruházások környezeti hatásvizsgálatának* elkészítéséről rendelkezik tételes hazai jogszabály. Azok az elvárások, amelyek nálunk a hatásvizsgálatokkal kapcsolatosak, általában ehhez, tehát konkrét beruházások, adott létesítmények hatásainak az elemzéséhez kötődnek.

Beruházások környezeti hatásvizsgálata (KHV) és stratégiák környezeti vizsgálata (SKV) megkülönböztetése

Fontos hangsúlyozni, hogy a *területrendezési tervek gazdasági (társadalmi, környezeti) hatásvizsgálata* nem feleltethető meg közvetlenül az *egyres létesítmények* hatásvizsgálatára előírt lépéseknek.

A környezeti hatásvizsgálat (KHV) feladata, hogy előrebecsülje és értékelje egy tevékenység környezetre kifejtett hatásait, s ebből következtetéseket vonjon le a döntéshozatal számára. Itt nem feladatunk értékelni a KHV fontosságát, csak röviden utalunk arra, hogy míg vitathatatlan a jelentősége abban, hogy jobb információkkal rendelkezünk a tevékenység következményeit illetően, az is kétségtelen tapasztalat, hogy ez az intézmény önmagában nem képes megelőzni a káros következményeket. Therivel et al.³ nyomán a KHV főbb korlátai a következők:

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

Míg a KHV alkalmas eszköz beruházások, konkrét, elhatározott létesítések (*projektek*) hatásainak elemzésére, szükség volt egy olyan eljárásra is, amely már korábbi fázisban, szakpolitikák, tervek és programok (*policies, plans and programs*) kialakításának az időszakában előtérbe hozza a környezeti szempontokat. Ez a fajta prevenció irányába tett lépés tekinthető a stratégiák környezeti vizsgálata SKV (*Strategic Environmental Assessment, SEA*) létrehozójának.

A fenti megközelítésből adódóan a SKV egyik fő jellegzetessége, hogy *nem konfrontál*, hanem együtt készül a szakpolitikával (*-tervvel, -programmal*), menet

³ Therivel, R et al.: Strategic environmental assessment. Earthscan Publications Ltd. London 1995

közben juttatja érvényre a környezeti érveket. A kilencvenes évek kezdetén Új Zéland, Nagy-Britannia és az Európai Bizottság is irányelveket alkotott stratégiák környezeti értékelésére. Az eddigiek alapján a SKV-nak három fő alkalmazási területe alakult ki: nevezetesen az ágazati döntések, a *térségi döntések* és az indirekt alkalmazások (például jogszabályok, vagy technológiai fejlődés) hatáselemzése.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a területrendezési tervre vonatkozó hatásvizsgálat alatt pontosan a fentieknek megfelelő stratégia vizsgálatot kell értenünk, hiszen egy *térségi döntésekre vonatkozó tervről* (illetve a munka háttérében egy térségi döntésekre vonatkozó fejlesztési programról) van szó.

Célszerű, ha Dusik⁴ nyomán összefoglaljuk a KHV és a SKV közötti fő eltéréseket

KHV	<i>törvényi előírásra, határértékekre épül</i> beruházásokra vonatkozik a létesítés és a működés környezeti hatásaival foglalkozik
SKV	<i>egyelőre nincs a tartalmára tételes törvényi előírás</i> ágazatpolitikákra, tervekre és programokra vonatkozik a célkitűzések környezeti következményeivel foglalkozik

Érdemes külön is felhívni a figyelmet a vastagbetűs sorokra: míg tehát konkrét beruházások esetében mód van arra, hogy a létesítés és a működés *egyes környezeti elemekre gyakorolt hatásait* (területfoglalás, kibocsátások stb.) számszerűsítve és tételesen vizsgáljuk, addig programok és tervek esetében elsősorban *a kitűzött és rögzített célokat* tudjuk értékelni, hiszen azok konkrét műszaki megvalósítására még nincsenek adataink.

Stratégiák gazdasági hatásvizsgálata

A fentebb kifejtett összefüggések alapján, logikus módon a területrendezési terv gazdasági hatásvizsgálata nem a KHV hanem a SKV műfajával mutat rokonságot:

⁴ Dusik, Jiri: Lecture based on the SEA of VI. Multimodal Transport Corridor Warsawa-Budapest, Scoping of Environmental Issues. Regional Synthesis Report. Regional Environmental Center for CEE and Sofia EIA Initiative. Szentendre May, 2000.

amennyiben egy terv és program következményeit kívánja elemezni és ennek megfelelően a fő feladata az kell, hogy legyen, hogy a terv célkitűzéseit vegye vizsgálat alá, maguknak a célkitűzéseknek, illetve az ezek érdekében fogantatott tervi előírásoknak a gazdasági következményeit mutassa be.

Ebből a célból a gazdasági hatásvizsgálat első feladata a terv célkitűzéseinek pontos számbavétele, azonosítása, majd a célkitűzések eléréséhez rendelt eszközök vizsgálata és mindezek alapján a gazdaságot érintő lényeges várható következmények taglalása. A gazdasági hatásvizsgálat tehát nem helyettesítheti a térségre vonatkozó iparpolitikai, kereskedelempolitikai, agrárgazdasági, idegenforgalmi infrastrukturális stb. programokat, hanem elsősorban arra hivatott, hogy rávilágítson, hogy a rendezési terv céljai, illetve az ezek megvalósítására felsorakoztatott területrendezési eszközök milyen irányú változtatásokat okoznak a térség gazdaságában.

Mihez képest elemezzük a hatásokat?

- (1) A rendezési terv beavatkozása nélküli "spontán" helyzethez képest
 - A vizsgálati értékelés áttekintése; jelenlegi fő hatótényezők megállapítása
 - Magasabb hierarchiájú rendezési tervekből átvett elemek hatásainak megállapítása
- (2) A fejlesztési koncepcióban megjelölt célokhoz képest.
 - A rendezési tervben megjelölt *célok* hatásvizsgálata.
- (3) A rendezési tervben megjelölt célokhoz képest.
 - A térségi szerkezeti terv* hatásvizsgálata
 - A szabályozási terv és a területrendezési szabályzat* hatásainak vizsgálata

Definíciók helyett: a fejlesztés és a rendezés elhatárolása

- (1) Jogi kategóriák: 1996. XXI. törvény szerinti alapfogalmak:
 - a) területfejlesztés:
 - aa) társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása,
 - ab) rövid, közép és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben.
 - b) területrendezés: a területfelhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítása
- (2) Térbeli-időbeli megfontolás: a *fejlesztés* dinamikus, idő-orientált tevékenység, mint ilyen a *jövőbeli változások érdekében folytatott beavatkozás* jel-

lemzi.

A *rendezés* viszont egy-egy időkeresztmetszetre vonatkozik, és az akkor létező *tevékenységek térbeli működtethetőségét* hivatott biztosítani. Ez utóbbi érdekében egyrészt hálózati (*térszerkezeti*) kapcsolatokat tekint át, másrészt szabályozási tevékenységén keresztül a *területfelhasználás* különböző formáinak jelöli ki a határait.

A fenti definíciók közül a továbbiakban természetesen kiindulásnak tekintjük az 1996. XXI. törvény szerinti (1) magyarázatot és értelmezéséhez figyelembe vesszük a (2) pontként jelölt, fogalmi értelemben tisztább elhatárolást.

Léptékek és gazdasági távlatok

A rendezési tervek általában jellemzi, hogy a *megfontolásoknak* részletesebb léptékre kell kiterjedniük, mint a végül is jóváhagyandó munkarészek ábrázolása megkövetelné. Annak végiggondolása, igazolása, hogy egy adott területen a kívánt népesség, tevékenység vagy nyomvonal elhelyezhető, esetenként megkívánja az ÁRT vagy RRT léptékű egyeztetést, következésképpen a jövőbeli létesítmények ilyen részletességű megjelenítését: – ugyanakkor ezek az elképzelések nem tekinthetők másnak, mint az elhelyezhetőséget igazoló lehetőségnek, azaz semmilyen más vonatkozásban nem meghatározóak a későbbi tervezésre nézve. A hatásvizsgálatnak, így a gazdasági hatásvizsgálatnak is az agglomerációs rendezési terv tényleges kihatásait kell mérlegelnie, *azokat a hatásokat melyeket a terv elfogadása kiválthat.*

Térszerkezeti és infrastruktúra-hálózati vonatkozásban ez szorosan kötődik a terv valamennyi megállapításához, hiszen szerkezeti vonatkozásban igen nagy távlatra, esetenként évszázados léptékben meghatározó lehet a most meghozott döntés. *Területfelhasználás* esetében a terv szükségképpen megállapításokat kell tegyen a tervezési terület minden pontjára vonatkozóan, de figyelembe kell venni egyrészt azt, hogy a terv szerint a korábbiaknál nagyobb tér marad a mai bizonytalanságok későbbi eldöntésére, továbbá a vegyes használati zónák kialakítására (lakás és üdülés, lakás és munkahely, közlekedési és zöldcsatorna stb.) másrészt azt, hogy *a hosszú távú gazdasági hatásokat* nem annyira az (esetleg 5-10 év alatt megszűnő) konkrét tevékenységek hordozzák, mint inkább a gazdasági kereteket tartósan meghatározó elemek (munkakultúra, profil, szakképzettség, adaptivitási készség, általános kultúra, tőkefelszívóképeség stb.) A gazdasági hatástanulmányoknak arra kell érzékenyek lenniük, vajon ilyen a vonatkozásban *a rendezési terv növeli, vagy esetleg szűkíti-e a jövőbeli lehetőségeket.*

Budapest, 2000. december 31.

**PEST MEGYE TERÜLETRENDEZÉSI TERVE ELŐKÉSZÍTŐ FÁZIS
GAZDASÁGI HATÁSVIZSGÁLATA ⁵**

Fleischer Tamás

BEVEZETÉS:	1
PEST MEGYE TERÜLETRENDEZÉSI PROGRAMJÁNAK GAZDASÁGI HATÁSVIZSGÁLATA	2
PROBLÉMA ÖSSZEGEZŐ [AD (11) ÉS (12)]	2
CÉLKITŰZÉSEK ÉRTÉKELÉSE [AD (2)]	8
PEST MEGYE TÉRSZERKEZETI PROGRAMJA (VII. FEJEZET) [AD (31) ÉS (32)]	13
A településrendszer javaslata	13
A területszerkezet programja és a területfelhasználás, területgazdálkodás programja	15
A közlekedés programja	17
A KÖRNYEZETVÉDELEM, KÖRNYEZETGAZDÁLKODÁS PROGRAMJA, CÉLKITŰZÉSEI (VIII. FEJEZET)	21
A TÉRSÉGI SZABÁLYOZÁS KONCEPCIÓJA, TERVEZŐI PROGRAMJA (IX. FEJEZET)	21
FÜGGELÉK: A GAZDASÁGI HATÁSVIZSGÁLAT KERETEI	23
Beruházások környezeti hatásvizsgálata (KHV) és stratégiák környezeti vizsgálata (SKV) megkülönböztetése	23
Stratégiák gazdasági hatásvizsgálata	24
Definíciók helyett: a fejlesztés és a rendezés elhatárolása	25
Léptékek és gazdasági távlatok	26

Budapest, 2000. december 31.

⁵ Készült a Pestterv, mint generáltervező megbízása alapján "Pest Megye területrendezési terve" Előkészítő Fázis részeként.