

Tosics, I. (2022): A budapesti metropolisz térség fejlesztése – elszalasztott lehetőségek és jövőbeli kétségek. city.hu Várostudományi Szemle 2(3), 201–217.

A VÁROSTÉRSÉG JÖVŐJE

A budapesti metropolisz térség fejlesztése – elszalasztott lehetőségek és jövőbeli kétségek

Tosics Iván¹

Absztrakt

Budapest sohasem volt jó példája a metropolisz tér harmonikus együttműködésének, az utóbbi években pedig egyre fokozódik a lemaradása a térségi együttműködést tekintve, még más kelet-közép európai metropoliszokhoz képest is. Ez az írás kísérletet tesz az okok feltárására, a mai helyzet és a jövőbeli kilátások felvázolására. Sikeres külföldi, részben kelet-európai, metropolisz térségek példái alapján az is bemutatásra kerül, hogy milyen változtatásokra lenne szükség ahhoz, hogy Budapest és környéke megfelelően ki tudja aknázni potenciálisan nagyon jó fejlődési lehetőségeit.

Kulcsszavak: várostérségi együttműködés, funkcionális várostérségek, többszintű kormányzás, közlekedési szövetségek, regionális politika

Abstract

Budapest has never been a good example of harmonious metropolitan cooperation, and in recent years its lagging behind in terms of regional cooperation has been increasing, even compared to other Central and Eastern European metropolises. This paper attempts to reveal the reasons, outline the current situation and future prospects. Based on the examples of successful foreign, partly Eastern European, metropolitan areas, it is also presented what changes would be necessary in order for Budapest and its surroundings to be able to properly exploit their potentially very good development opportunities.

Keywords: metropolitan cooperation, functional urban areas, multi-level governance, transport associations, regional policy

¹ szociológus Phd, Városkutatás Kft. igazgató

Bevezetés

Budapest sohasem volt jó példája a metropolisz térség harmonikus együttműködésének. Sőt, az utóbbi években más kelet európai metropoliszokhoz képest egyre fokozódik a lemaradása a térségi együttműködést tekintve. Ez az írás kísérletet tesz az okok feltárására és annak bemutatására, hogy milyen változtatásokra lenne szükség ahhoz, hogy Budapest és környéke megfelelően ki tudja aknázni a helyzetéből adódó, potenciálisan nagyon jó lehetőségeit.

Milyen egy jól működő metropolisz térség?

A kötet előző írásai bőven foglalkoznak a metropolisz térség értelmezésével és ennek Budapest esetére való lehetséges térbeli lehatárolásaival. Az 1,7 milliós Budapest és a körülötte lévő 80–100 településből álló, mintegy 8–900 ezres település-gyűrű akkor lenne jól működő metropolisz térség, ha a lakók számára a városhatár nem jelentene éles választóvonalat, azaz a lakhatás, a munkavállalás, az oktatás és egyéb funkciók különböző lehetőségei jól elérhetők lennének, a magasabb életminőség érdekében az autóhasználat lehetőségek szerinti minimalizálásával. Ez ma nincs így, a rossz levegő-minőség általános probléma lett, miközben az agglomerációba kiköltözötték panaszai erősödnek a közlekedés mellett az egyéb infrastrukturális problémák miatt is.

Egy jó metropolisz térség térbeli mintái nagyon változatosak lehetnek, mindenesetre a lakóhelyek, munkahelyek és egyéb funkciók területei jó elérhetőségének biztosításához számos, a városlakók számára 'láthatatlan' politikára, beavatkozásra van szükség. A legfontosabb a térség együttes tervezése (minden szereplő érdekeinek figyelembevételével), amely szoros intézményi együttműködést kíván meg – még ha kifejezetten metropolisz szintű szervezet nem is mindig szükséges. A közösen kialakítandó távlati célok kell meghatározzák az egyes funkciók fejlesztésének logikáját, mint ahogy az ezek elérhetőségét biztosító közlekedési rendszer alakítását és fejlesztését is.

Mondhatjuk, hogy mindezek általánosságok, de ha belemegyünk a részletekbe, világossá válik, hogy ezeket a feltételeket egyáltalán nem könnyű megteremteni. Budapest és környéke fejlődését vizsgálva, a különböző térbeli egységek közötti viszonyokat elemezve jól kimutathatóak azok a töréspontok, ahol az együttműködés lehetősége megbicsaklott, a kooperációs megoldások helyett inkább a konfrontáció vált uralkodóvá, és a szakmai együttműködés iránti igényt felülírta a politikai szembenállás logikája.

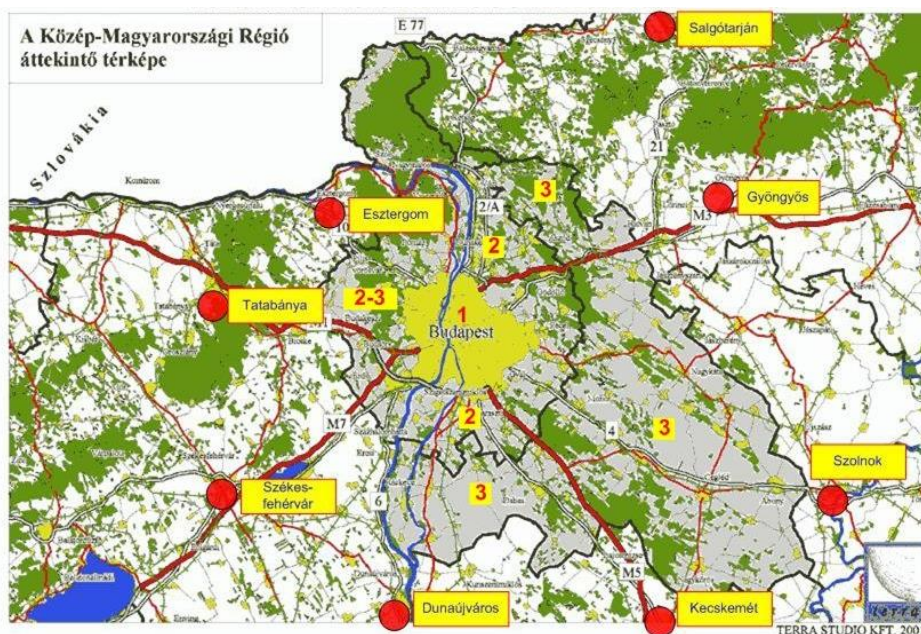
Budapest és környéke lehetőségei

Budapest esetében minden adottság megvan ahhoz, hogy erős, monocentrikus metropolisz térség legyen, kiemelkedő nemzetközi és országon belüli kapcsolati funkciókkal.

A 2003-ban elfogadott Budapesti Városfejlesztési Koncepció azt a célt tűzte ki, hogy „...Budapest és térsége az egyesült Európa integráns részeként, nemzetközi metropoliszá formálódjon, kedvező geopolitikai helyzetét optimálisan kihasználva, erősödő regionális központtá váljon, és Kelet-Délkelet-Európa felé elsődleges közvetítő szerepet tölthessen be.” Ebben a vonatkozásban csak Varsó van Budapesthez hasonlóan kedvező geopolitikai helyzetben Kelet-Északkelet-Európa felé, mivel Prága és Bécs túlságosan nyugatra fekszenek.

1. ábra

Közép-Magyarországi Régió stratégiai terv



1: Budapest, 2: Budapesti Agglomerációs övezet, 3: Pest megye egyéb térségei, Piros: csapágyvárosok

Forrás: Terra Stúdió Kft. 2001.

Budapest országon belüli szerepét illetően a Koncepció megállapítja, hogy „Közvetítő és elosztó szerepe révén a város fejlődése az ország egészének fejlődését segíti. Budapest és agglomerációja, az ún. Metropolisz térség egyaránt részese a dunántúli, Győrt és Székesfehérvárt magába foglaló, valamint a Gödöllőtől Kecskemétig húzódó közép-magyarországi erőteljesen fejlődő régióknak.” A Koncepcióban megemlítésre kerül a csapágyvárosi gyűrű és az ezen belüli kapcsolatok erősítésének igénye, elsősorban közlekedési téren (Budapest Városfejlesztési Koncepciója 2000).

Ezeket az ambíciózus célkitűzéseket a Koncepció a 2000-es évek elején reálisan elérhetőnek tartotta, mivel „A külső politikai és gazdasági feltételek ehhez nagyon kedvezően alakulnak, utójára talán a XIX. század végi “Gründerzeit” idején voltak ehhez hasonlóan jó feltételei a városfejlődésnek.”

Az 1990-es évektől kezdve felgyorsult a budapesti térségben a szuburbanizáció, amely a térségen belül jelentős népesség-átrendeződéssel járt, a főváros lakossága csökkent, míg a városkörnyéke gyorsan növekedett. Összességében a budapesti metropolisz térség népességszáma nőtt, ami azt is jelenti, hogy a csökkenő országos népességszámon belül egyre nagyobb lett a budapesti térség súlya (Kovács, Tosics 2014).

Egy lépés előre, kettő hátra: Budapest és környéke kapcsolatrendszerének alakulása az elmúlt 20 évben

A 2000-es évek első évtizedében több, pozitívnak mondható fejlemény is történt a budapesti térségben. Az agglomeráció térbeli kiterjedésének meghatározása egyre közelebb került a valós helyzethez: míg 1971-ben az akkor 2 milliós főváros körüli 44 településsel (plusz fél millió lakos) határozták meg az agglomerációt, ezt 1997-ben 78, 2005-ben pedig 81 településre bővítették, ami már több, mint 800 ezer városhatáron kívüli lakost jelentett.

1999-ben törvényileg is létrejött a Budapestet és Pest megyét magába foglaló Közép-magyarországi régió (2,9 millió lakossal) és ennek Regionális Fejlesztési Tanácsa. A 2005-ben újonnan megalapított Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács (BAFT) és az ugyanebben az évben beindított Budapesti Közlekedési Szövetség (BKSZ) (lefedve a Budapest környéki, kötöttpályás közlekedési eszközökkel elérhető területet) jelezték az integrációs törekvések csúcspontját. A BKSZ-t a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest Fővárosi Önkormányzata és Pest megye Önkormányzata közösen hívták életre, mintegy elismerve, hogy Magyarország legnagyobb, szervesen összetartozó városi területének jó működése érdekében az országos és a térségi szereplőknek együtt kell működniük.

Ebben az időszakban a kooperációs gondolat felfutni látszott, aminek a fenti intézmények megalakításán kívül egyéb jelei is voltak. Így például az Európa Kulturális Fővárosa címért kiírt pályázat kapcsán beadott budapesti anyag készítésének folyamatában Esztergom felajánlotta, hogy a cím elnyerése esetén egy évre átadja Budapestnek a pallosjogát. Ilyen, még ha szimbolikus, önkéntes felajánlásra sem előtte, sem azóta nem lehet példát találni.

A Budapesti Közlekedési Szövetség története azonban jól jelzi a kooperációs gondolatok intézményesítése előtt tornyosuló akadályokat. 1993-ban a miniszter, a főpolgármester, a BKV, a MÁV és a Volánbusz vezérigazgatói létrehozták az Irányító Bizottságot, és még ebben az évben létrejött a Budapesti Közlekedési Szövetség Előkészítő Irodája. Ekkor úgy becsülték, hogy miután 5–10 év szükséges az ilyen jellegű szövetségek létrehozásához, így 2000-től válhat lehetségessé Budapest és környéke tömegközlekedésének BKSZ-en belüli, egységes irányítása (Laki, Szabó 2017: 72). Egy 2005-ös elemzés ezzel szemben megállapítja, hogy az expó elmaradása, a Bokros-csomag, illetve az első Orbán-kormány főváros-ellenes politikája miatt lényegében semmilyen kormányzati segítség nem érkezett a BKSZ tényleges elindításához, és semmiféle bizalom sem alakult ki a közlekedési ellátásért felelős szervek és a szolgáltató társaságok között.

2005-ben újra felcsillant a remény. Egy új helyettes államtitkár került kinevezésre a feladat kezelésére, és júniusban a Minisztérium, Budapest és Pest Megye aláírta a Budapesti Közlekedési Szövetség létrehozásának kereteit meghatározó Alapszerződést. Bevezették a Budapesti Egyesített Bérletet, míg a tarifaközösséget és az elektronikus jegyrendszert fokozatosan, 2010-ig tervezték létrehozni. Az Országgyűlés által elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepció Budapest térségére szóló célkitűzései közül a közlekedésre vonatkozó a Szövetség fejlődését, kiteljesedését célozta. A BKSZ megrendelésére elkészült Budapest Közlekedési Rendszerének Fejlesztési Terve, 2020-ig javasolt fejlesztésekkel és megvalósíthatósági tanulmány készült egy budapesti S-Bahn rendszerű elővárosi vasúthálózatról is. 2010 után került volna sor a teljes közlekedési szövetség megalakítására, megvalósítva a menetrend-harmonizációt, a járat összehangolást, az egységes utastájékoztatást és az intermodális csomópontokat. (Laki, Szabó 2017: 79)

Ekkor azonban újra közbeszólt a politika, ezúttal végzetes eredménnyel. A második Orbán-kormány 2011-ben a Budapesti Közlekedésszervező Közhasznú Nonprofit Kft.-t néhány hét alatt megszüntette. Bár a Budapest Bérlet megmaradt, de annak bevételeiből a MÁV és a Volánbusz már nem részesült, így a tarifaközösség elmélyítése lekerült a napirendről. Az idézett tanulmány a következő értékeléssel zárul: „Összegzésképpen

megállapítható, hogy a Budapesti Közlekedési Szövetség – szakmailag indokolt – létrejötté az érintett politikai szereplők (Kormány, Budapest Főváros Önkormányzata, Pest Megye Önkormányzata) akaratán, működésének „döcögése” politikai okok (a Kormány és a főváros közötti folyamatosan változó, de felhőtlennek sohasem nevezhető viszony) következménye, mint ahogy a Budapesti Közlekedési Szövetség váratlan, és szakmailag nem indokolható megszűnése is. Így lett egy kezdeményezésből remény, majd kudarc, amelynek legnagyobb vesztesei a leginkább érintettek, Budapest és agglomerációs övezetének lakossága.” (Laki, Szabó 2017: 81)

A BKSZ 1993–2011 közötti története jól mutatja a magyar politika kompromisszum képtelenségét, a kormány és a főváros közötti viszony átpolitizáltságát, a hosszabb távra szóló, politikai ciklusokon átívelő gondolkodás és döntések hiányát.

2010 óta a kormány a BKSZ felszámolásához hasonló elszántsággal az agglomerációs együttműködés összes többi, korábban létrehozott formáját is megszüntette. 2012. január elsejei hatállyal a kormány felszámolta a kötelezően létrehozott regionális fejlesztési tanácsokat és a kistérségi fejlesztési tanácsokat, velük együtt a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanácsot is. 2015 év végén pedig döntés született a Közép-magyarországi régió kettéválasztásáról.

A Közép-magyarországi régió (KMR) története is megér egy rövidebb áttekintést. Az ország regionalizálására és ezen belül a KMR kialakítására elsősorban az EU-tól érkező fejlesztési források tervezése és elosztása miatt került sor. Gazdasági fejlettsége miatt a KMR már a 2007–2013-as időszakban fokozatosan kikerült a nagymértékben támogatandó régiók sorából, és 2014–2020 között a többi magyar régiónál már jóval kevesebb támogatásban részesült. További megszorítás volt, hogy e fejlett régióban nem lehetett gazdasági vállalkozások letelepedését közpénzekkel támogatni.

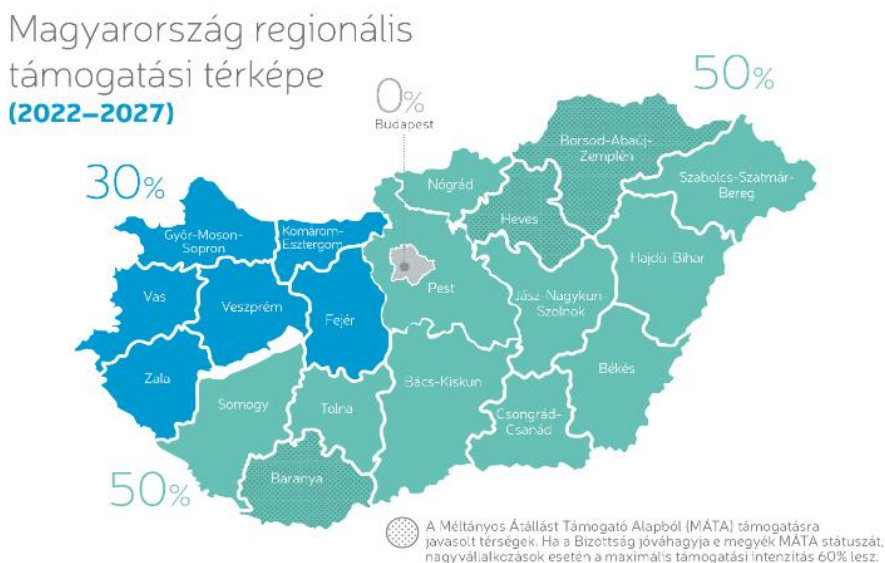
Pest megye a 2000-es évek elejétől állandóan szorgalmazta, hogy a KMR szétválasztásra kerüljön, mert a megye önálló régióként a fejletlen területeknek járó magasabb támogatásokra lett volna jogosult. Budapest ugyanakkor részletes szakértői tanulmányt (Illés, Tosics 2004) készítettett, és ennek alapján, az együvé tartozás előnyeire hivatkozva, ellenezte a szétválást. A 2000-es évek második felében a kérdés kritikussá vált: Pest megye önkormányzata a szétválás, míg Budapest önkormányzata az együttmaradás mellett hozott döntést – mindkét esetben egyhangú, azaz pártokon átívelő döntések születtek! A kormány végül nem változtatta meg a KMR-t, leginkább azért, mert a régió kettéválása után a Pest megyének járó plusz EU-s pénzek a többi hat, jórészt még Pest megyénél is fejletlenebb régió pénzeit csökkentették volna (az országnak járó pénz összmenyisége ugyanis adott volt).

Ez a történet megismétlődött a 2010-es években is, csak hogy a döntéshozást illetően egészen más körülmények között. Míg Pest megye részletes háttér tanulmányt készített, amely egyoldalúan csak a szétválás előnyeit mutatta be, az ekkor már ugyancsak Fideszes vezetésű Budapest ezúttal nem sokat vizsgálódott, és a Fővárosi Közgyűlés alig 5 perces „vita” után a szétválás mellett foglalt állást. A főpolgármester azt mondta, „nem szabad kitolni a megyével”, Budapestnek meg úgyis mindegy.

Persze ha a főpolgármester nem csak politikai alapon közelítette volna meg a kérdést, rájöhetett volna, hogy Budapestnek egyáltalán nem mindegy, hogy együtt maradjon a KMR. A szétválasztásnak ugyanis nem csak az lett a következménye (a 2021 utáni EU-s tervidőszakban), hogy a magyar EU-s pénzek egy része a fejletlenebb régióktól Pest megyéhez került. Várható a beruházások átcsoportosulása is: a Budapestet megcélzó beruházók a városhatáron kívül fognak letelepedni az ottani beruházási támogatások miatt – megadva a végső kegyelemdőfést a budapesti barnamezős területeknek. És az is várható, hogy a Magyarországra igyekvő beruházók inkább Pest megyébe (Budapest közelébe), mint az ország keleti régióiba telepednek le, a hasonló mértékű beruházási támogatások miatt.

2. ábra

Magyarország regionális támogatási térképe (2022–2027)



Forrás: TVI, 2022

Az utóbbi húsz év történetét bemutató áttekintésből látszik, hogy 2010-ig különféle intézmények létrehozásával igyekeztek elősegíteni Budapest és környéke együttműködését. Ezeknek a hatékonyságát ugyan lehet kritizálni (a BAFT pénzeszközök és jogsultságok hiányában csak vegetált, a BKSZ viszont működött, amikor megvolt a politikai akarat), de létezésük azt jelezte, hogy a politika észlelte egy területi koordinációs probléma kihívását.

2010 után éppen ez változott meg: az új politika nem kívánt foglalkozni a város és környéke kapcsolatával, nem akarta, hogy térségi alapon együttműködések jöjjenek létre önkormányzatok között. Ez tetten érhető országos szinten is: 2014-től az EU-s kohéziós támogatások elosztásánál kiemelték a megyei jogú városokat, míg a városkörnyéki települések külön forrásból részesülhettek, amelyeket a megyék oszthattak el. Ez gyakorlatilag kizárta azt, hogy egy városra és térségére integrált terv készüljön. A szigorú szétválasztással kapcsolatban olyan érveléseket lehetett hallani, hogy a kormány nem híve a kötelezésnek, ehelyett az ösztönzésben bízik.

Budapest esetében a Pest Megyei Önkormányzattal való stratégiai együttműködés került célként megfogalmazásra: egy újonnan létrehozandó Közép-Magyarországi Regionális Területfejlesztési Konzultációs Fórum lett volna felelős a tervezés összehangolásáért, pl. az Operatív Programok egyeztetéséért, a zöld gyűrű és a beruházások koordinálásáért, a szolgáltatások összehangolásáért, a közlekedési kapcsolatok fejlesztéséért. Ez a konzultációs fórum azonban a gyakorlatban nem működött (legalábbis nem lehet a tevékenységéről információt találni).

Valójában tehát nem történt más, minthogy az országos politika a centralizációs törekvések keretében megakadályozta metropolisz térségek kialakítását, beszorítva a városokat saját városhatáruk mögé. A kormány nem épített az előző időszakban elért kooperációs részeredményekre, ehelyett az adminisztratív városhatáron alapuló rendszert erősítette meg.

Ilyen körülmények mellett egyesek még bíztak „alulról jövő” kooperációs kezdeményezésekben. Ez azonban hamar illúzióvá vált, mivel az új szabályok sokasága erős ellenérdekeltséget teremtett az együttműködésben. Az önkormányzati rendszer elaprózottságán, a kooperáció kultúrájának hiányán csak felülről kialakított, kooperációra ösztönző, hosszabb időtávú és konzisztens politikai akaraton alapuló rendszerrel lehetett volna változtatni, erre azonban 2010 után egyáltalán nem volt politikai szándék.

Budapest és környéke mai helyzete

A város és környéke viszonyának mai helyzetét nem lehet az magyar önkormányzatiság általános helyzetének megváltozása nélkül megérteni. A 2010-es hatalmváltás, és az azóta eltelt három, kétharmados politikai többséggel levezényelt választási ciklus alapvető változásokat eredményezett az önkormányzatiság értelmezésében. Mindez Budapestre nézve is súlyos következményekkel járt, annak ellenére, hogy 2019-ig kormánypárti városvezetése volt a fővárosnak (Tosics 2018).

Vannak mindenki által látható jelei a változásoknak. Ezek közül vizuálisan a MOL torony a leginkább mellbevágó, ékesen mutatva, ahogyan Budapesttől elveszik a saját területe feletti rendelkezés jogát. A szakemberek egyöntetű ellenkezése ellenére 2017-ben jóváhagyott projekt nem csak Budapest sokak által irigyelt egységes városképét teszi tönkre, hanem azt is mutatja, hogy a lakosság által választott önkormányzat gyakran kimarad a városfejlesztés alapvető kérdéseinek eldöntéséből.²

A változásokat számokkal is lehet illusztrálni – míg az önkormányzati kiadások a GDP százalékában 2011-ben Magyarországon 11,3%-ot tettek ki, ami pontosan megegyezett az EU-27 tagállamának átlagával, addig 2020-ra a magyar adat 6,5%-ra esett, míg az EU-27 átlag 11,7%-ra nőtt.

Ezek az adatok tágabb értelmezésben az önkormányzatiság végét jelentik. Ahogyan Atkári János volt főpolgármester-helyettes fogalmazott egy 2014-es interjúban: „...ha egy önkormányzat nem dönthet önállóan arról, „milyen terhet vetek ki rád, polgár, és azért te mit várhatsz el tőlem”, akkor az adófizető polgárnak sincs semmiféle lehetősége arra, hogy erről érdemben véleményt nyilvánítson. Pedig ez lenne az önkormányzatiság alapvető feltétele. Ahol ez hiányzik, ott tanácsrendszer van. ... mivel a fővárosi önkormányzatnak jogilag nincs is lehetősége, hogy forrásait bővítse, miközben a jelenlegi forrásai strukturálisan a kötelező feladatai ellátására sem elegendőek, tényleges csőd-helyzetben van” (ÉS 2014).

Még ilyen körülmények között is van jelentősége annak, hogy kormánypárti vagy ellenzéki vezetője van-e a városnak. Miután a kormány nem szándékozta csődbe juttatni a Fideszes vezetésű Budapestet, „... ezért időről időre, nem normatív, nem kiszámítható, még az éves költségvetés keretében sem előrelátható módon kiségti: hol adósságszanálással, hol a BKV adósságának valamelyes csökkentésével, hol kezességvállalással, hol egy beruházás költségének uniós vagy akár állami forrásból való átvállalásával.

² A MOL eset megítélése kapcsán vita alakult ki a szerző és a lektor között (szerk.).

Mindig kegyként, adományként, és mindig kijárásos alapon.” A főváros 2010–2019 közötti működését Atkári úgy összegzi, hogy végtelenül kiszolgáltatott kliensévé vált a kormánynak.

A kormánypárti városvezetés gyengeségét mi sem mutatja jobban, hogy a 2010-es évek második felében „... szinte az összes nagy fővárosi közlekedési és városfejlesztési projekt állami kézben van (például a vizes vébéhez, olimpiához kapcsolódó fejlesztések, Várkert Bazár, Vár, Városliget átépítése). A fővárosi önkormányzat kevés szót kap a tervezésben, előkészítésben, holott régebben egy téglát nem lehetett odébb rakni nélküle. A kiemelt beruházásnak nyilvánított nagyprojektekről szóló törvényekbe eleve belefoglalják, mint a Városliget-törvénynél, hogy „Budapest hosszú távú városfejlesztési koncepcióját, a fővárosi integrált településfejlesztési stratégiát, valamint a mindenkori hatályos fővárosi településrendezési eszközök szabályait nem kell figyelembe venni” (Tenczer 2017).

Az önkormányzati választásokhoz közeledve a kormány érzékeltetni akarta, hogy mennyire szoros a fővárossal a viszonya, ezért 10 hónappal a választások előtt, 2018. novemberében létrehozták a Fővárosi Közfejlesztések Tanácsát, amelynek társelnökei a miniszterelnök és a főpolgármester. Az alakuló ülésen ezermilliárd forintos nagyságrendű új fejlesztések terveit jelentették be.

A 2019. októberi önkormányzati választások mindennek ellenére földcsuszamlászerű változást hoztak Budapesten: nemcsak a főpolgármester személye változott, hanem a közgyűlési többség is. A kormány és az ellenzéki főváros az első néhány hónapban még beszélő viszonyban volt egymással, és 2020. februárjában néhány nagyberuházás sorsáról is döntések születtek. Ez a kompromisszumos időszak azonban hamar véget ért. A pandémia kitörése után a kormány elérkezettnek látta az időt arra, hogy az ellenzéki önkormányzatokat, különösen pedig Budapestet, minden eddiginél erősebben megszorongassa. Míg más országokban a kormányok plusz támogatásokat (pl. Ausztria több, mint egymilliárd eurót) adtak a járvány elleni harc első vonalában lévő önkormányzatoknak, a magyar kormány elvette az önkormányzatoktól a gépjárműadót, a parkolási díjakat felfüggesztették és 50%-kal csökkentették a helyi önkormányzatok iparűzési adóbevételeit. Emellett a kormány megtiltotta, hogy az önkormányzatok díjakat emelhessenek, és nem adott engedélyt arra, hogy hitel vegyenek fel a bankoktól. Ezek a rendelkezések ugyan minden önkormányzatot sújtottak, a kormánypárti vezetéseik azonban kompenzációt kaptak veszteségeik pótlására. (Tosics, 2021)

Folytatódott a döntési és tervezési jogosultságok elvétele a fővárosi önkormányzattól, az egyre növekvő számú kiemelt beruházásokkal pedig a kormány kénye-kedve szerint tologatja a bábuakat Budapest tábláján. A kormányzati projektek tervezésére és megvalósítására létrehozták a Budapest Fejlesztési Központot (BFK), amelynek központi

állami pénzzel felfuttatott szakember- és eszközállománya a fővárosinál nagyságrenddel nagyobb kapacitást jelentett.

Mára tehát Budapest még inkább a partvonalon maradt, magától a várost sem nagyon tudja fejleszteni, nemhogy a saját törvényi kompetenciáján túlnyúlva az agglomerációval foglalkozni. Egyeztetések ugyan vannak a metropolisz térség ellenzéki vezetésű önkormányzataival, és a Magyar Önkormányzatok Szövetsége ennek szervezeti keretet is ad, de ebben a formában változásokat nem lehet elérni, és sokszor az együttműködés tényének a kommunikációja sem nagyon sikerül.

Ebben a reménytelennek tűnő helyzetben szerencsésnek mondható, hogy a főváros és a BFK tervezői közötti szakmai kapcsolatok normálisak voltak és a BFK szakmai elképzelései racionális és integrált városkörnyéki felfogáson alapultak. A térség tervezését egy átfogó közlekedésfejlesztési elképzelésre alapozták, és a Budapesti Agglomerációs Vasúti Stratégia alapelemeivel a fővárosi és környéki önkormányzatok is alapvetően egyet tudtak érteni.

Ez valóban szerencsés, leginkább az érintett személyeken múló helyzet, ami egyáltalán nem magától értetődő. Jól mutatja a veszélyeket a 2021. év végén publikált Matolcsy-dolgozat, amely szerint Budapest túlságosan nagy vízfű az ország méretéhez képest, nagymértékben centralizálja az ország anyagi és szellemi erőforrásait. Akkor lenne ideális méretű és sikeresebb, ha az 1,7 milliós lakosság helyett csak 600 ezer körüli létszáma lenne. Matolcsy javaslata szerint lehetővé kellene tenni az 1950-ben Nagy-Budapestbe olvasztott településeknek az önállósodást. A Budapest környékén önállóvá váló települések aztán inkább a Budapestet övező úgynevezett „patkóvárosokkal” (Székesfehérvár, Veszprém, Dunaújváros, Kecskemét, Szolnok, Eger, Esztergom, Győr) erősíthetnék a kapcsolataikat, és így kialakulna egy 4 millió főnél is nagyobb népességgel rendelkező központi városháló az országban.

Ez a teljes mértékben szakmaiatlan, fantazmagóriákon alapuló elképzelés feltételezhetően az országos politika egy újabb kísérlete volt Budapest ellenében fellépni. A magyar politikában kevés a közvetlenül választott, erős felhatalmazással bíró szereplő, ezek egyik legfontosabbika a főpolgármesteri pozíció, aminek a gyengítése elemi érdeke a centralizáló kormánynak. Érdekes, hogy Lengyelországban részben hasonló folyamatok zajlottak, ott a jobboldali kormány azzal próbálta gyengíteni az ellenzéki vezetésű Varsót, hogy a fővárost egyesíteni akarta a környező településekkel, ahol inkább jobboldali érzelmű szavazók élnek. A kísérlet ott sem sikerült, mert a Varsó környéki települések nem akartak beolvadni a fővárosba.

A Matolcsy-javaslat 4 milliós gazdasági térről szólt, amit Budapest státuszának és területének visszafejlesztésével, mintegy tehát Budapest ellen akart kialakítani. Ez a tér-

ség, a Budapesttől 60–80 km-re lévő 'csapágyvárosokkal' bezárólag (amelyek a repülőtérrel 1 órán belül elérhetőek) valós gazdasági tér, amelyet azonban nem Budapest szétválasztásával, hanem minden szereplő együttműködésével kellene fejleszteni.

A Matolcsy javaslat ugyan lekerült a napirendről, de a Budapest ellenes támadások tovább fokozódtak. 2022-ben aztán az éleződő válsághelyzetben (háború és energiaválság) a kormány tovább keményített: sor került a BFK felszámolására és a legtöbb korábban betervezett fővárosi fejlesztés visszavonására. A minisztériumok átszervezése egyre inkább azt valószínűsíti, hogy a Budapest ellenes kormányzati fellépések új fázisa következhet, a vidékfejlesztési politika jelszava alatt.

Metropolisz térségeken belüli együttműködés sikeres külföldi példái

Európában sok jó példát lehet találni arra, hogy a nagyváros és térsége együttműködik. Szinte mindegyik nagyvárosnak van a környékével közös közlekedési szövetsége (a nyugati városokon túlmenően Prágának és Varsónak is), sok helyen működnek sikeres városkörnyéki kormányzati szervezetek (például Stuttgart, Barcelona, Lyon, Milánó), és vannak olyan városok, ahol nem szervezetek, hanem a tervezés koordinációja, azaz kötelező érvényű várostérségi tervek közös kidolgozása teremti meg az együttműködés alapjait (például Zürich, Amszterdam, Koppenhága). A szervezeten, illetve tervezésen alapuló térségfejlesztési modellek a metropolisz térségen belüli együttműködés eltérő formái, amelyek azonban egymást váltva, vagy egyes elemekben akár egyidőben is működhetnek, az adott városi térség sajátosságainak megfelelően (Geróházi, Tosics 2018).

A várostérségi együttműködés közös szervezeten alapuló modelljének előnyei a közlekedési szövetség esetében a legvilágosabbak: mindenki beláthatja, mennyivel egyszerűbb (és akár olcsóbb is!) lenne a tömegközlekedés, ha például az Érd és Budapest, vagy akár Érd és Veresegyház közötti utazáshoz csak egy jegyet kellene venni és azt tetszés szerinti közlekedési eszközökön lehetne felhasználni. Egy ilyen rendszer erőteljesen hatna az autóhasználat csökkentésére. Hasonlóan sikeres lehetne a tervezési együttműködés is: a közös tervezés során el lehetne például érni, hogy a városon kívül lakások elsősorban ott épüljenek, ahol jó a tömegközlekedés, az ipari-logisztikai funkciók viszont az erre alkalmas, jó útkapcsolatokkal rendelkező helyeken valósuljanak meg. Az ilyen módokon fejlesztési lehetőségekkel rendelkező települések befizetéseiből kompenzálni lehetne (és kellene) azokat a településeket, amelyek esetében a gazdasági beruházásokkal, ingatlanfejlesztésekkel szemben a természeti környezet fenntartása, rehabilitációja a közös térségi érdek.

A térségi együttműködés előnyeire nem csak a felsorolt nyugati nagyvárosokban jöttek rá. Hozzánk sokkal közelebb áll, és ezért talán még relevánsabb is Lengyelország példája, ahol az országos szervek 2014-ben kötelezővé tették a 16 régióközponti nagyvárosnak, hogy meghatározzák vonzaskörzetüket, és az ebbe eső településekkel közösen tervezzék meg az uniós pénzek elosztását. Ez a szabályozás mindenhol – még Varsóban is, ahol korábban a városkörnyéki települések ellenállása hasonló volt a budapestihez – nagyon pozitív változásokhoz vezetett. A közös uniós projekteken túlmenően is kialakult a kooperáció szelleme, Varsó térsége esetében például a 40 település most már nem csak koordinált közlekedési megoldásokban (közlekedési szövetség, multimodális központok, P+R, kerékpárutak) gondolkodik, hanem abban is, hogy közösen kezeljék a leginkább szennyező egyedi fűtés problémáját, a varsói távfűtési rendszerre való csatlakozással. A térségi együttműködés sikerességét mutatja, hogy konkrét elképzelések vannak a települési kör bővítésére: 40 helyett 70 település fogja alkotni a Varsói Funkcionális Várostérséget.

Csehországban, amely nagyon széttagolt településhálózati szerkezettel rendelkezik, a 370 ezer lakosú Brno a várostérségi együttműködés mintapéldája (Kunc et al. 2021). A brno-i nagyvárosi térség koncepciója a 2010-es évek eleje óta fokozatosan alakult ki a központi város kezdeményezésére. A területi elhatárolás a Cseh Köztársaság Regionális Fejlesztési Minisztériuma egységes módszertanán alapul, amely a mobilszolgáltatók adatait is figyelembe veszi. A 184 önkormányzatot magában foglaló, 700 ezer lakost számláló Brno Metropolitan Area nem jogi státuszú területi szint, de így is alapul szolgál a brno-i metropolisz térség Integrált Fejlesztési Stratégiájának megvalósításához, amely az ITI (Integrated Territorial Investment) EU-s területfejlesztési eszközön alapul. Brno támogatja a szakértők általi adatgyűjtést, továbbá a metropolisz-térség kulturális és kommunikációs stratégiájának kidolgozását a kölcsönös bizalom erősítése érdekében. Az összes polgármester aláírta azt a politikai memorandumot, amely a várostérségi szint intézményesítését kéri. A jövőbeni tervek között szerepel egy várostérségi intézmény/ügynökség létrehozása, egy metropolisz alap kialakítása, valamint a várostérségről szóló nemzeti szabályozás kiharcolása. Mindez megfelel a hosszú távú célnak, a várostérségi szintű együttműködés erősítésének, amely mára már az uniós támogatástól függetlenül elérendő céllá vált a brno-i térségben.

A budapesti metropolisz térség jövője

Budapest metropolisz térsége az OECD adatbázisa alapján 2,968 millió lakosú tér, amely jóval nagyobb a jelenlegi 81 településes, 2,6 millió lakosú budapesti agglomerációnál, területében eléri a csapágyvárosok nagy részének az agglomerációit (Tatabánya, Székesfehérvár, Dunaújváros, Kecskemét, Szolnok, OECD 2013).

Egy pozitív térségi jövőképnél külön kell foglalkoznia a csapágyvárosokat is tartalmazó nagyobb gazdasági térrel és a metropolisz térséggel. A 3,5–4 milliós tágabb gazdasági térség esetében kezdeményezni kellene a szorosabb, kölcsönös előnyökön alapuló együttműködést és közös gazdasági jövőkép megfogalmazását a csapágyvárosi gyűrűbe tartozó településekkel. A szűkebb, mintegy 2,8–3 milliós metropolisz térségben ennél sokkal erősebb kooperációra van szükség, ennek érdekében újra kell teremteni a térségi együttműködés intézményeit, és lépéseket kell tenni a közös térségi tervezés kialakítása és megerősítése irányába is.

A városi térség jövőjét tekintve jelentős probléma, hogy egyes városkörnyéki településeken a beépített területek több, mint duplájára növekedhetnek a hatályos településrendezési tervek szerint. Egy ilyen mértékű extenzív fejlesztés teljesen ellehetetlenítené a már beépített területek problémáinak kezelését, pl. a fővároson belüli barnamezős térségek regenerálását. Egy másik alapvető probléma, hogy a főváros határát átlépő forgalom az elmúlt három évtized alatt 30%-kal nőtt (az agglomerációs övezetből közel félmillió ember ingázik napi szinten a fővárosba), és a forgalom összetétele is kedvezőtlen irányban módosult: a modal split romlott, az egyéni személygépjármű használat aránya 10%-kal nőtt a közösségi közlekedés kárára.

Budapest metropolisz térségében e problémák kezelésére a következő beavatkozások látszanak a legfontosabbnak.

- Egy közlekedési szövetség keretében a térségi közlekedés minden elemének egységes felfogás szerinti szervezése egy erős felhatalmazású intézmény létrehozásával, amely az útfejlesztésekre is kiterjedő jogosítványokkal rendelkezik.
- A hosszú távú, stratégiai tervezést metropolitán szintre kellene emelni: az EU-s források mellett a hazai ágazati fejlesztéseket is egy Metropolisz Tanács által jóváhagyott integrált, nagytérségi jövőképből kiindulva kellene részleteiben megtervezni.
- A metropolisz térségen belül a várostérség különböző részeinek adottságaihoz igazodva kellene szabályozni a területfelhasználást: a különböző funkciók megfelelő keverésével, a lakófunkciók sűrűségének a közösségi közlekedés szintjéhez való igazításával, a rekreációs területek külön alapról való támogatásával.
- A metropolisz területen belüli kisebb térségekre, szektorokra az adott települések együttműködésében közös víziókat kellene kialakítani.

Mint a nemzetközi példák mutatják, az ilyen koordinációs feladatok megoldására az EU országokban alapvetően kétféle metropolitán modell alakult ki: az intézményi, illetve a tervezési modell (Geróházi, Tosics 2018). Budapest és térsége esetében azonban ezek a modellek még csírájukban sem fedezhetők fel, lényegében semmilyen érdemi döntésre jogosult térségi intézmény nem létezik, a térségi szintre emelendő funkciók és jogosultságok pedig nem Budapestnél, hanem a kormánynál vagy a településeknél (kerületeknél), ritkábban a megyéknél vannak. Az aktuális folyamatok a térségi együttműködés erősítése helyett éppen ellenkező irányba haladnak, a korábban kialakított együttműködési formák (KMR, BKSZ, BAFT) felszámolásával. Megszüntetésre került a BFK is, amelyet ugyan a kormány saját céljai elérésére hozott létre, de tényleges működése során a várostérség legégetőbb közlekedési problémáinak integrált kezelésére is törekedett.

A legutóbbi időszakban a kormány is rájött arra, hogy ez a helyzet tarthatatlan, és 2022. júliusában az Országgyűlés megszavazta a BAFT újbóli felállítását, amelyre szeptemberben sor is került. Ennek gyakorlati működéséről egyelőre érdemi információ nincs, a térségi szereplők várakozással, de szkeptikusan néznek ennek az „egyzettőmonstrumnak” a működése elé (Béres, 2022).

A tervezési rendszer centralizáltságát jól mutatja, hogy az EU rendkívüli Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközéből Magyarországnak szánt összeg felhasználásának tervezése teljes mértékben kormányzati szinten folyt, a kormány semmilyen szereplőt nem vont be érdemben annak átgondolásába, hogy a sokezer milliárdos összeg mire is kerüljön felhasználásra. Ezzel ellentétben néhány ország (pl. Olaszország, Portugália, Spanyolország, Finnország) esetében a tervezésben szerepet kaptak az önkormányzati szövetségek és bizonyos mértékig a metropolitán területek is.

Záró gondolatok

Az utóbbi évtizedben a regionális megközelítés és területi tervezés lényegében megszűnt Magyarországon: a régiók felszámolásra kerültek, a megyék kapacitások és források hiányában képtelenek hatékonyan tervezni, a kistérségek elvesztették fejlesztési jogosultságukat, a várostérségek pedig hivatalosan sohasem kerültek elismerésre. A centralizáló politika nem azt vizsgálta, hogy a korábbi kooperációs mechanizmusok (pl. kistérségek, várostérségek) miért nem működtek jól, ehelyett ezeket egytől egyig megszüntette.

Hatékony kooperációs formák hiányában Magyarország legfejlettebb régióját, az egyetlen európai szinten versenyképes budapesti metropolisz térséget fokozódó mértékben a széthúzás, egymás elleni harc jellemzi, amelyet az országos politika jól ki tud használni.

Addig, amíg fennáll a mai éles politikai szembenállás és a nemzeti kormány az ellenzéki politikai színezetű önkormányzatok gyengítésére, ellehetetlenítésére törekszik, semmi esély nincs bármilyen nagyvárosi térségi kooperáció kialakítására, hiszen ez közvetve a nagyvárosi kormányzatot is erősítené, amit a hatalom tüzzel-vassal akadályoz. De ha ki is alakulna valamikor egy másik politikai felállás, és az eltérő politikai erők nem feltétlenül egymás teljes legyőzésére játszanának, akkor is hosszabb, több politikai cikluson átívelő időre lenne szükség a tartós térségi kooperáció megteremtésére.

Összességében tehát túl sok jót nem lehet elmondani a Budapest metropolisz térség jövőjét illetően. Az elmúlt 32 év demokratikus körülményei között kínálkozó kooperatív fejlődési út lehetősége kiaknázatlan maradt, a térségi szereplők együttműködésére az országos politika által megteremtett lehetőségek a legutóbbi években inkább romlottak, mint javultak. Budapest persze így is a kelet-közép-európai térség egyik meghatározó városa marad, de az életkörülmények javításához és a gazdasági fejlődéshez szükséges egységes térségi vízió és kormányzati intézményrendszer hiányában fokozódó mértékben elmarad a potenciális lehetőségeitől.

Ez különösen annak fényében problémás, hogy a hasonló helyzetben lévő kelet-közép-európai nagyvárosok többsége az elmúlt évtizedeket, különösen pedig az EU csatlakozás óta eltelt éveket a térségi kooperáció kiépítésére (is) használták. A várostérségre kiterjedő közös fejlesztési tervek és kooperációk kialakításával Varsó és a lengyel nagyvárosok, továbbá Brno a leginnovatívabb példák, de ilyen irányú törekvések megfigyelhetők Prága, Zágráb, de még a nagyobb román városok esetében is.

Ezeknek a városoknak a példái azt mutatják, hogy az együttműködésre való képességnek strukturális és történeti okok miatt kialakult állapotán túl lehet lépni. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha van egy átgondolt és konzisztens országos területi politika, szabályozás és támogatási rendszer, amely a metropolisz térségek adottságait figyelembe veszi és azok erősítésére irányul.

Irodalom

- Béres M. (2022): Bajban az agglomeráció, de segít-e a BAFT? Magyar Narancs, 2022. augusztus 10. <https://magyarnarancs.hu/belpol/tulterhezes-tamadas-251297>
- Budapest Városfejlesztési Koncepciója (2000): Budapest Városfejlesztési Koncepciója. Közgyűlési előterjesztés egyeztetésre szánt anyagának szakértői tervezete. Projekt menedzserek: Pallai Katalin, F38 Kft. és Tosics Iván, Városkutatás Kft. Kézirat, 2000.

- ÉS, (2014) Rádai E.: „Az új főpolgármesternek vergődés lesz a sorsa”. Interjú Atkári János volt főpolgármester-helyetessel. *Élet és Irodalom*, 35. 2014. augusztus 29.
- Geróházi, É – Tosics, I (with the contribution of Anna Bajomi, Vera Horváth, Hanna Szemző, Andrea Tönkö and Diána Vonnák) (2018): *Addressing Metropolitan Challenges for the Barcelona Metropolitan Area*. Lessons from five European metropolitan areas: Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich. <http://mri.hu/wp-content/uploads/2018/07/metropolitan-areas-Barcelona-MRI-study-final-1806.pdf>
- Illés I., Tosics I. (2004): Szakmai háttéranyag a Közép-magyarországi Régió jövőjével kapcsolatban. Kézirat, 2004. november.
- Kovács, Z., Tosics, I. (2014): Urban Sprawl On The Danube: The Impacts Of Suburbanization In Budapest. In: Stanilov, K, Sykora, L (eds) *Confronting Suburbanisation, Urban Decentralization in Post-Socialist Central and Eastern Europe*. Studies in Urban and Social Change, Wiley Blackwell Publishing, 33–64.
- Kunc, J. (et al.) (2021): Size matters: Development and cooperation of municipalities in the Brno metropolitan area. December 2021 DOI: 10.33542/GC2021-2-06 https://www.researchgate.net/publication/357285625_Size_matters_Development_and_cooperation_of_municipalities_in_the_Brno_metropolitan_area_Czech_Republic
- Laki I., Szabó T. (szerk.) (2017): *Agglomerációs várostérségi tanulmányok. Nagyvárosi, városi és települési dilemmák a 21. században*. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Homo Oecologicus Alapítvány Budapest.
- OECD (2022) OECD Functional Urban Areas Hungary. July 2022 <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Hungary.pdf>
- Támogatásokat Vizsgáló Iroda (2022): <https://tvi.kormany.hu/regionalis-tamogatasi-terkep>
- Tenczer G. (2017): *Az összetöporodás évei*. https://index.hu/belfold/budapest/2017/01/09/tarlos_fogyokuran_osszetoporodo_fovaros/
- Terra Stúdió Kft. (2001): Közép-Magyarországi Régió Stratégiai Terv. Budapest
- Tosics I. (2016): A Közép-Magyarország régió szétválasztása: Budapest és környékének sikertelen erőfeszítései az együttműködésre. *Tér és Társadalom*, 2., 98–105.
- Tosics, I. (2018): Local Governance under Centralisation and Shrinking Democracy – the Case of Budapest In: *Restless Cities: Lessons from Central Europe. Based on the training Enhancing Sustainable Urban Development in Local Politics*. Heinrich-Böll-S e.v. Prague office 2018 https://cz.boell.org/sites/default/files/restless_cities_169_ver2_spreads_preview_new_isbn.pdf
- Tosics I. (2021): Mérlegen Budapest elmúlt két éve https://nepszava.hu/3136706_merlegen-budapest-elmult-ket-eve