Schuchmann, P. (2022): A budapesti metropolisz térség jellemzői, tervezésének története, a tervezés új paradigmái. city.hu Várostudományi Szemle 2(3), 173–200.

A VÁROSTÉRSÉG JÖVŐJE

A budapesti metropolisz térség jellemzői, tervezésének története, a tervezés új paradigmái

Visszatérő kérdések és lehetséges mai válaszok a budapesti várostérség (a metropolisz térség) tervezése során

Schuchmann Péter[1]

Absztrakt

A tanulmány a budapesti metropolisz térség adottságainak és potenciáljainak rövid összefoglalása után bemutatja a főváros és várostérsége együttműködésének, együtttervezésének korábbi eredményeit és kudarcait. A *(teljesség igénye nélkül)* sorra veszi és röviden értékeli a térségi tervezés keretében az elmúlt fél évszázadban készült legjelentősebbnek tartott területfejlesztési dokumentumokat, terveket, majd azok tartalomelemzése alapján néhány javaslatot fogalmaz meg a térségi együttműködés és együtttervezés továbbfejlesztésére.

Kulcsszavak: Metropolisz térség, Budapesti agglomeráció, térségi (területi) tervezés, együttműködés, együtttervezés

Abstract

The study summarize the major features and potentials of the Budapest Metropolitan region. Then, it introduce the previous results and failures of the cooperation and common planning of the capital city and its region. The study presents and evaluate briefly the most significant regionegyal plans and documents prepared in the past half century. Based on the analysis of plans, and documents, the study formulates some proposals for the further development in regional cooperation and planning.

[1] Okl. tájépítész, városépítés- városgazdasági szakmérnök, területrendezési vezető tervező, címzetes egyetemi tanár, a PESTTERV Kft. ügyvezető igazgatója

Keywords: Metropolitan area, Budapest agglomeration, regional planning, cooperation in regional planning

Bevezetés

A témaválasztást az teszi aktuálissá, hogy a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény (Tftv.) ismételt *(2022 évi)* módosítása során a Budapesti agglomeráció visszakapta azt a „kiemelt térség" státuszát, mely szerint az agglomeráció az ország egyik „társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területi egysége, amelynek egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdekek fűződnek". A kiemelt térségi státuszt már az 1996 évi eredeti törvény is rögzítette, de a térség ezt a státuszt a 2011 évi módosítás során elveszítette. Ez a változás jelentős mértékben visszavetette a főváros és térsége együttműködésének, és együtttervezésének lehetőségeit. A 2022 évi törvénymódosítás után a – *annak köszönhetően* – 2022. szeptember 23-án megalakult *(újjáalakult)* a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács. Ezzel új esély teremtődik a főváros és várostérsége együttműködésének és együtttervezésének újrafogalmazásra, gyakorlata kialakítására. Ebből az alkalomból indokolt áttekinteni a térség tervezésének történetét és levonni azokat a tanulságokat, amelyek hozzájárulhatnak a most újrainduló tervezési folyamat sikeréhez.

Ugyanakkor jelen tanulmány terjedelme nem teszi lehetővé a budapesti metropolisz térség *(azon belül a kiemelten)* a Budapesti agglomeráció területi tervezésének teljes körű áttekintését, elemzését, az elmúlt fél évszázadban a térségre készült tervek és koncepciók részletes bemutatását. Ezért csak a térségben érintett települések együtttervezése feltételeinek változására, illetve a legjelentősebbnek tartott korábban készült rendezési és fejlesztési tervek rövid bemutatására vállalkozik.

Tekintettel arra, hogy sem az együttműködésre, sem az együtttervezésre való törekvés nem új keletű, *–a tanulságokat keresve* – érdemes röviden is áttekinteni, hogy milyen térségi együttműködési formák voltak a múltban, mik voltak azok kisebb sikerei, illetve akár jelentősebb kudarcai?

Annak bizonyítására, hogy a téma és a problematika mennyire nem újkeletű, álljon itt egy éppen 20 évvel ezelőtt megjelent újságrészlet:

NÉPSZABADSÁG BUDAPEST 2002. NOVEMBER 5., KEDD 27

Zsúfolt agglomeráció, fogy a főváros

Néhány Budapest környéki község lélekszáma öt év alatt csaknem a másfélszeresére nőtt

Bár tavaly, tízéves emelkedés után először, csökkent az agglomerációba költözők száma, a jelenség továbbra is súlyos gondokat okoz – hangzott el egy minapi tanácskozáson. Az elmúlt tíz évben több mint százezren választották a főváros helyett annak környékét, van olyan község, ahol minden két „őslakóra" jut egy betelepülő. A szakemberek eltérő megoldásokkal orvosolnák a gondokat.

A szakemberek szinte egyhangúlag egyetértenek abban: a szuburbanizáció, a tehetősebb rétegek elköltözése a fővárosból a környező kistelepülésekre önmagában még nem jelentene problémát. Ez természetes jelenség, a gond inkább azzal van, ahogy ez a folyamat zajlik. A témáról nemrégiben városszociológusok és városkutató szakemberek rendeztek tanácskozást, ahol elhangzott: a kiköltözéshullám a fogadó településeken és a lakosait „elvesztő" fővárosban egyaránt káros hatásokat idéz elő.

A Budapest környéki kistelepülések nincsenek felkészülve a jelentős népességgyarapodásra. A Városkutatás Kft. tavasszal készített egy tanulmányt, ennek adataiból kiderül: az elmúlt öt évben Telki lélekszáma évente mintegy tíz százalékkal növekedett a Budapestről kiköltözők miatt. Száz lakosra évente legalább öt új lakó jutott 1997 óta Leányfalun, Budajenőn, Veresegyházán, Diósdon, Erdőkertesen, Nagykovácsiban és Szigetmonostoron is. Ez azt jelenti, hogy ezeken a településeken az elmúlt öt évben csaknem másfélszeresére nőtt a lakosok száma. Bár – nagyobb település lévén – arányaiban nem volt ilyen magas, abszolút értékben Érd vezet: a Dél-Buda határában fekvő városba az elmúlt öt évben csaknem kétezren költöztek. Több mint ötszázan választották 1997 óta Budaörsöt, Gyált, Szigetszentmiklóst, Dunakeszit, Szentendrét, Szigethalmot, Veresegyházát és Fótot is. Bár a kivándorlás üteme tavaly mérséklődött – az egy évvel korábbi 18 ezerről 15 ezerre – a legnagyobb problémát továbbra is a már kitelepült több mint százezer ember okozza. Ők ugyanis nem szakadtak el Budapesttől, ott élnek, dolgoznak, tanulnak – egyszóval szinte mindennap bejárnak, ami hatalmas közlekedési feszültségeket okoz.

A Főmterv legfrissebb, idei adatai szerint – melyet *Tosics Iván*, a Városkutatás Kft. vezetője ismertetett lapunkkal – Budapest közigazgatási határát tavaly már több mint 650 ezren lépték át egy átlagosan napon; 1992 és 1994 között ez a napi átlag még az ötszázezret sem érte el. Gyakorlatilag csak a személyautóforgalom nőtt (korábban mintegy 260 ezer, most több mint 440 ezer utas érkezik autóval a fővárosba), a tömegközlekedési eszközöket használók száma minimálisan nőtt, arányuk jelentősen csökkent. Ráadásul a 17 ezres utasszám-növekedés is főleg a közutakat terheli: a Volán-járatok utasforgalma nőtt 15 ezerrel, a MÁV-é kétezerrel, a BKV-é nem változott.

Nemcsak a felnőttek ingáznak, egyre nő a bejáró tanulók száma és aránya is. Mióta az Orbán-kormány drasztikusan csökkentette a személyi jövedelemadó helyben maradó részét – addig emiatt volt jó az agglomerációs önkormányzatoknak a népesség növelése –, a befogadó településeken nincs pénz az egyre zsúfoltabbá váló közintézmények, hivatalok bővítésre. Ez a jelenség is jelzi azt, amire az említett szakmai fórumon több-ben – például *Schuchmann Péter*, a Pesterv Kft., vagy *Gauder Péter*, az Ecorys Magyarország Kft. regionális tervezője is – felhívták a figyelmet: nincs megfelelő és jól menedzselt tervezés, nincs koordináció a települések vezetői között a szuburbanizációval, annak kezelésével kapcsolatban. Ha a mostani folyamat sokáig tart még, és azt nem sikerül a megfelelő módon kezelni, akkor a szuburbanizáció hatására egy visszás jelenség alakulhat ki: néhány éven belül túlzsúfoltá válhat az agglomeráció – és végképp elhetetlenül a normális tempójú közlekedés –, miközben szinte teljesen kiürül a belváros.

A probléma megoldására különböző elképzelések láttak napvilágot. Abban egyetértenek a szakemberek, hogy javítani kellene a fővárosi lakáskínálatot, ám arról már eltérnek a vélemények, hogy hogyan. *Lengyel László* közgazdász, a Pénzügykutató Rt. vezérigazgatója a meglévő lakásállomány eddigieknél sokkal intenzívebb rehabilitációjában látja a probléma megoldását, a városfejlesztési koncepció készítését is koordináló Tosics Iván szerint a volt ipari ingatlanok, az úgynevezett barnazóna beépítésével lehetne a fővárosi lakásállományt növelni. Egyfajta adószerű jutalékot vetne ki a kiköltöző lakosokra és gazdasági szervezetekre *Ongjerth Richárd*, a Studio Metropolitana Kht. vezetője, aki szerint ebből a jutalékból lehetne a szuburbanizáció miatt szükséges közösségi beruházásokat (útépítés, intézményfejlesztés, csatornázás) finanszírozni. Igaz, ehhez a megoldáshoz is szükség van a főváros és az agglomeráció párbeszédére.

Hász János

A BUDAPESTRŐL PEST MEGYÉBE KÖLTÖZŐK ARÁNYA ÉS A FŐVÁROS LÉLEKSZÁMA

A Budapestről kitelepülők 1000 főre vetített átlaga
0-10 11-20 21-40 41-144

Komárom-Esztergom megye

Fejér megye

A főváros lélekszáma (ezer fő)
2016 1922 1791 1740
1990 1995 2000 2002

Forrás: KSH, Városkutatás Kft. NÉPSZABADSÁG-grafika

Milyen koncepciók és tervek készültek az elmúlt évtizedekben, azok készítésének és alkalmazásának *(érvényesítésének)* hasznosításának milyen tapasztalatai vonhatók le, amelyek elősegíthetik az előttünk álló feladatok megoldását.

Mik azok a visszatérő kérdések, amelyekre az együttműködés és a remélhető együttes tervezés intézményesítésének lehetőségei megteremtése után a mai – *jelentős mértékben megváltozott körülmények között* – új, releváns válaszokat kell találnunk. Olyan válaszokat, amelyekben konszenzus alakítható ki a térség fejlődésében és fejlesztésében érintett és érdekelt valamennyi kormányzati-, önkormányzati-, ágazati-, gazdasági és társadalmi szereplő között.

A visszatérő kérdések: Melyek azok a térkategóriák, amelyek ma is relevánsak a térség tervezése során? Metropolisz régió? Budapesti funkcionális várostérség? Budapest és Pest megye együttese? A szakmai konszenzussal újradefiniált és a legfrissebb adatok *(többek között a 2022 évi népszámlálás adatai)* figyelembevételével is újrahatárolt Budapesti agglomeráció? vagy a külső kerületek és a belső agglomeráció gyűrű települései *(szektoronként)?*

A különböző szinteken kialakítandó együttműködések és együtttervezések fenti összes formájára szükség lehet bár eltérő tartalommal, eltérő kérdéskörökkel, együttműködési formákban és eltérő szereplőkkel.

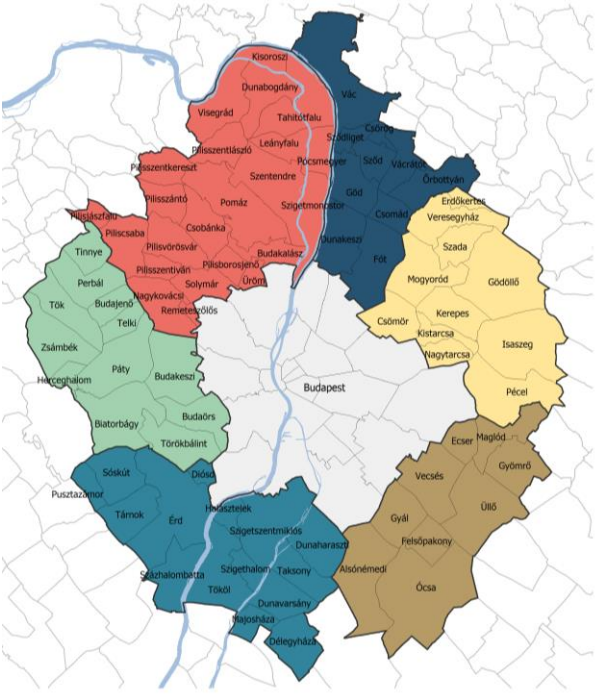
Milyen változtatások szükségesek a területi *(regionális)* tervezésre vonatkozó jogszabályokban, tervezési eszközökben, hogy a tervek a spontán területi folyamatokra való utólagos reagálás helyett – *társadalmilag is releváns világos értékrendre alapozó tervezési célok szolgálatába állított* – hatékony fejlesztési és rendezési megoldások alkalmazására legyenek képesek? E vonatkozásban kérdés, hogy a jelenlegi erőteljesen szétváló fejlesztési és rendezési tervezés eszközeinek integrálásával melyik lehet az a tervfajta *(vagy tervfajták),* amelyek képesek a térség fejlődésének hatékony befolyásolására, meglévő értékek megőrzése mellett a kialakult konfliktusok kezelésére valamint a követendő irányok és megoldások meghatározására?[2]

A 2022 évi Tftv. módosítás után a tervezés továbbfejlesztésének feladatai között első lépés lehet a térségre készült korábbi tervek és koncepciók részletes tartalomelemzése, a megváltozott körülmények között is felhasználható elemek meghatározása. Ebben a munkában a területfejlesztési- és területrendezési dokumentumok elemzésén túl kiemelkedő szerepe van a térségi szemlélettel a térségre készült ágazati koncepcióknak és terveknek. *(pl: Vasúti stratégia, zöldövezet koncepció).*

Jelen tanulmány a térség bemutatását követően arra tesz első kísérletet, hogy a múltban elkészült koncepciókat és terveket elemezve elősegítse fenti kérdésekre adandó új válaszok megfogalmazását.

[2] A szétválasztás kedvezőtlen következményére példa, hogy Budapest térségében a már évtizedekkel korábban megfogalmazódott a térségi zöldövezet kialakítására vonatkozó javaslatok sora. Miközben elvileg minden szereplő egyetértett és ma is egyetért a zöldövezet térszerkezetet fejlesztő, az ökológiai fenntarthatóságot elősegítő szerepével, *(és amelynek lehetséges célterületeit a területi alkalmasság és a térszerkezeti összefüggések együttes figyelembevételével az egymást követő térségi rendezési tervek le is határolták),* rendre hiányoztak és ma is hiányoznak azok a valós változásokat elősegítő, támogató eszközök, amelyek a rendezési tervekben kijelölt célterületeken *(akár az EU-s források, akár a művelési ágak változtatását elősegítő magyar mezőgazdasági fejlesztési és támogatási rendszer)* alkalmazásával, *(de mindenképpen e két eszközrendszer összehangolásával)* valós előrelépést eredményeztek volna.

A térség adottságainak és jellemző folyamatainak rövid összefoglalása[3]



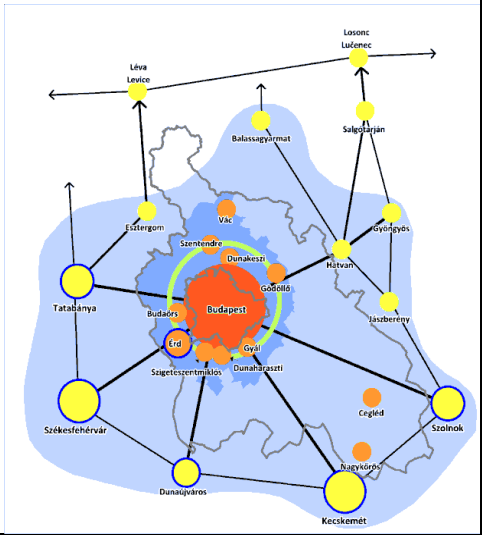
A 2022-ben is érvényben lévő lehatárolására 1997-ben került sor még az 1990. évi népszámlálás adataira, valamint az 1991 és 1994 közötti statisztikai és tervezési célú adatfelvételekre támaszkodva. A lehatárolás óta jelentős gazdasági és társadalmi változások zajlottak le a térségben, melyek hatására nagymértékben megnövekedett, kiterjedt ez a funkcionálisan, de ugyanakkor spontán módon fejlődő térség, amely így jelentős mértékben átlépett a 25 évvel ezelőtti agglomeráció határain. A területi lehatárolás felülvizsgálatának szükségességét már 2007-ben a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács *(BAFT)* által elfogadott – *a térségre vonatkozó* – hosszú távú területfejlesztési

A területi tervezés rendszerét és a tervek kompetenciáit meghatározó jelenleg hatályos törvény erőteljesen szétválasztja a területfejlesztési és a területrendezési tervezést. *(Más e koncepciók és tervek megbízója, készítésének ideje, készítője és jóváhagyója.)* Annak ellenére, hogy e koncepciókat és terveket megalapozó helyzetfeltárás tartalmi követelményei meghatározásában és egyesítésében a közelmúltban jelentős előlépés történt, a tervekben alkalmazható eszközrendszer egymást kiegészítő és erősítő elemeinek meghatározásában nincs lényegi változás. A megyei területrendezési tervekben újonnan lehetővé vált egyedi övezetek alkalmazása csak első *(óvatos)* lépés ebben az irányban, mert még e vonatkozásban sem biztosított az összhang a rendezési *(szabályozási tartalmú rendezési előírások),* valamint a fejlesztési (*az ösztönző, az érdekeltségi és a finanszírozás rendszert érintő)* előírások között.

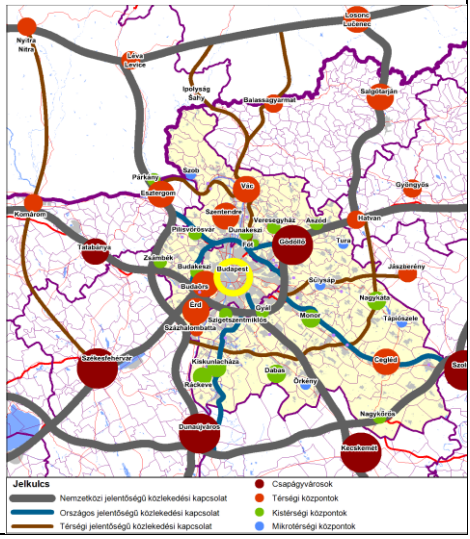
koncepció megfogalmazta. A lehatárolás felülvizsgálatára és a határok módosítására azonban mindmáig nem került sor. A BAFT által jóváhagyott dokumentum – *az egész térség összehangolt fejlesztésének tervezése érdekében* - indokoltnak tartotta a kialakult adminisztratív határok átlépését, a határokon átnyúló, szerves területi kapcsolatok kiépítését. Célkitűzéseit és javaslatait ezért egy olyan „funkcionális várostérségben" fogalmazta meg, amely a hatékony együttműködés által lehet sikeres és versenyképes. Azonban sem ez a koncepció, sem az azóta elkészült területfejlesztési dokumentumok nem tisztázták kellőképpen az Országos területfejlesztési koncepcióban alkalmazott, de nem definiált, új kategóriaként bevezetett – esetenként és zavaróan a budapesti agglomeráció szinonimájaként is használt – „funkcionális várostérség", „metropolisztérség" és a területfejlesztési törvényben kiemelten rögzített „budapesti agglomeráció" viszonyát.[4]

Alábbi tervlapok a Főváros és Pest megye összehangolt fejlesztését és tervezését kezdeményező (*mindkét önkormányzat által elfogadott)* területfejlesztési dokumentum részei, ahol a közös tervezői és szakértői kör a két önkormányzattal egyeztetett célrendszer mentén alakította ki a térségi együtttervezés támogatott területeit.

A metropolisz térség települései és kapcsolatrendszere

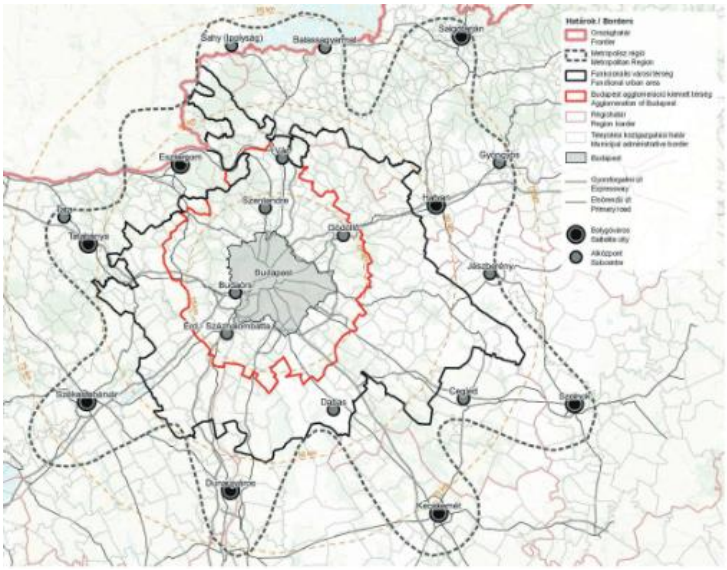


A metropolisz térség tervezett közúthálózata



Forrás: Pest megye struktúraterve, Pest megye területfejlesztési koncepciója, illetve a Budapest hosszú távú településfejlesztési koncepciója (közös ábrái) PESTTERV Kft.

[4] A metropolisz térségre *(azóta, hogy ez a kategória megjelent a területfejlesztési dokumentumokban)* nem készült önálló tervezési dokumentum, miközben a budapesti várostérségnél nagyobb kiterjedésű tér összehangolt tervezését az OFTK *(Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció)* is szükségesnek tartotta.



Forrás: Keszthelyi Ákos Bence: Térkategóriák Budapest várostérségében (SZIE, szakdolgozat, 2019)

Újabb kategória a területi tervezésben a funkcionális várostérség. Az Európai Bizottság által kezdeményezett Urban Audit adatgyűjtés szerint 2020 évi adatok figyelembevételével a Budapesti Funkcionális várostérséghez 199 település tartozik, ahol 3 millió 145 ezer ember él.[5]

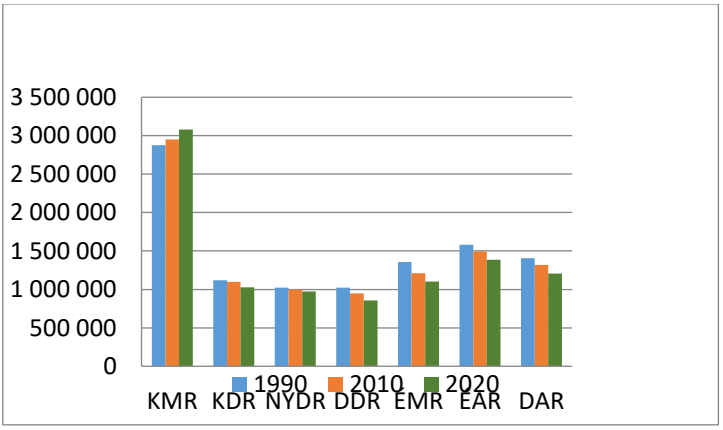
A Budapesti agglomerációt meghatározó adottságok és változások

A térségben meghatározó jelentőségű folyamat a népesség folyamatos – *és egyes időszakokban* – gyorsuló növekedése, amely a fővárostól távoli régiók jelentős népességvesztésével együtt a népesség országon belüli területi koncentrációjának növekedését eredményezi. Az elmúlt évtizedekben a Közép Magyarországi régió *(melynek magterülete a budapesti agglomeráció)* folyamatos *(bár lassuló dinamikájú)* növekedése mellett leginkább az Észak-Magyarországi, a Dél-Alföldi és a Dél-Dunántúli régiók népességvesztése jelentős.

[5] Az Urban Audit adatgyűjtés tárgyát képező magyarországi városok és funkcionális várostérségek főbb adatai, 2020

1. ábra

A népességszám változása Magyarország régióiban 1990–2020 között



Forrás: Saját szerkesztés.

Az összességében folyamatosan csökkenő magyar népesség területi elhelyezkedésének változását *(és Budapest térségébe való gyorsuló koncentrációját)* mutatja fenti ábra.

A népességkoncentráción túlmenően meghatározó jelentőségű a szellemi kapacitások koncentrálódása. Miközben Közép–Magyarországon a magyarországi népesség 30%-a él, az egyetemi, főiskolai, egyéb oklevéllel rendelkezőknek már a 45%-a *(közel a fele)* ebben a térségben koncentrálódik.

Az agglomerációs övezethez tartozó 80 Pest megyei település közül mára már 36 városi rangú. ahol már 635 ezer fő él. Az elmúlt évtizedben 26 agglomerációhoz tartozó nagyközség nyerte el a városi rangot. A városi népesség aránya – *a népesség növekedése és a várossá nyilvánítások együttes eredményeként* – 43%-ról 93%-ra növekedett, több, mint megduplázódott. A 15 évvel ezelőtt *(a korábban hatályos területrendezési terv vizsgálatainak időszakában)* az agglomerációs övezet népessége 618 ezer fő, a jelenleginél 188 ezer fővel kevesebb volt. Ez 30%-os népességnövekedés. Ezzel Budapest körül kialakult egy szinte összefüggő kertvárosi gyűrű. Az elmúlt évtizedben nemcsak tovább nőtt a térség népessége, az évtized első felében a népességnövekedés dinamizmusa is növekedett. Míg a megelőző évtizedben 10%-os volt a népességszám növekedése, ez a szám az elmúlt évtized első felében 15%-ra növekedett.[6]

[6] A népességnövekedéssel kapcsolatban az a probléma, hogy a kiköltözők nem fizetik meg letelepedésük valós költségeit, amely így jelentős többletterhet jelent az érintett önkormányzatok, de az állam számára is. Míg a laza kertes családi házas területen élni más országokban luxus, Magyarországon ez a lakásforma az igénybe vehető összes kedvezménnyel támogatott *(szinte függetlenül, hogy hol biztosítottak, vagy reális társadalmi költséggel biztosíthatóak)* és hol nem az oda költözés műszaki-humán infrastrukturális és környezeti feltételei.

A Budapesti agglomerációt nemcsak kiemelkedő népességkoncentráció jellemzi, itt termelik meg az ország bruttó nemzeti jövedelmének több, mint 40%-át. Magyarország bruttó hazai termékének közel felét (47%-át) Közép-Magyarországon 37%-át pedig Budapesten állították elő. Az egy főre jutó nemzeti jövedelem ebben a térségben több, mint háromszorosa az ország legfejletlenebb térségeiben mért értéknek. A Budapesti agglomeráció térségét érinti a legtöbb „Helsinki folyosó" közlekedési hálózati elem.

A területi kiterjedés változása, a népesség erőteljes növekedése, a humán tőke koncentrációja, valamint és a gazdasági potenciál súly erősödése következtében a Budapesti agglomeráció az ország legnagyobb funkciósűrűségű térségévé vált, ahol egyúttal a legdinamikusabbak a területfelhasználás változásai is *(a zöldfelületek fogyása, a beépítés erőteljes sűrűsödése).*

Az agglomeráció jelenleg a kellően összehangolt tervezés és együttműködés hiánya miatt kevésbé tudja kihasználni fejlesztési potenciálját, az egyre erősödő, kevéssé kontrollált szuburbanizációs folyamatok nehezítik a térség működését és fejlődését. A szabályozatlan szuburbanizációs folyamatok miatt egyre nagyobb társadalmi, környezeti és gazdasági kihívásokkal kell szembenézniük az agglomeráció településeinek, különösen Budapestnek. Az ingázás és a motorizáció növekedése közlekedési nehézségeket és fokozódó környezeti terhelést okoz a fővárosban, miközben a fővároson kívüli, robbanásszerűen terjeszkedő agglomerációs települések ellátási problémákkal és társadalmi feszültségekkel néznek szembe.

Itt a középső országrészben nő a területi potenciál és a versenyképesség. Budapest és várostérsége sokoldalú és bővülő funkcionális kapcsolatrendszere – a lakó- és munkahelyi kapcsolatoktól, valamint az ebből következő közlekedési kapcsolatoktól kezdve a foglalkoztatáson, az oktatáson, az egészségügyi ellátáson, a műszaki infrastruktúra rendszerek kapcsolatain, valamint a rekreáción át a környezetvédelemig – a mindennapi élet majd minden területét érinti.[7]

Az elmúlt évtizedek szuburbanizációs folyamata jelentős kihatással volt a térségben élő népesség mobilitására, ezáltal az infrastruktúra-hálózat fejlődésére és az intézményhálózat igénybevételére. A fővárosi lakosok egy része a városkörnyékre települt, illetve egyes gazdasági társaságok kitelepültek a városkörnyékre, illetve városkörnyéki és a zöldmezős területeken kerültek megvalósításra. A folyamat a határvonalakat elmosta, a

[7] Ezt a kapcsolatrendszert az 1990-es évektől kezdődően már sokkal kevésbé a korábbi egyoldalúság *(a fővárosi munkahelyek és a városkörnyéki lakóhelyek miatti egyirányú ingázás),* mint a kapcsolatok körének bővülése, a többoldalúság és a többirányúság jellemezi. A városhatár közigazgatási szempontból megosztja ugyan a teret, de a valós térségi-, területi kapcsolatokat és összefüggéseket nem szakítja meg. Budapest fejlődésének alakulása erőteljesen kihat a városkörnyék lehetőségeinek alakulására és fordítva, a városkörnyéki változások és tendenciák befolyásolják a Főváros fejlesztési célkitűzéseinek megvalósítását.

városhatár csak közigazgatási szempontból jelent választóvonalat. Ezért a térség egészére vonatkozó fejlesztési irányok és célok is összehangolt meghatározása a területi tervezés *(és a politika)* sürgető feladata.[8] A térségen belüli intézményesített együttműködés évtizedek óta alacsony hatékonyságú. Az elmúlt időszakban hiányzott a főváros és térsége érdemi párbeszéde, az érdekek és a tervek egyeztetése. A térségi együttműködés hiánya, az elkülönülő tervezés és fejlesztés mára a térségi- és területi potenciálok hatékony kihasználásának egyik gátló tényezőjévé vált. A tagolt fejlesztési- és rendezési tervezés jelen formájában nem szolgálja a várostérség összehangolt, fenntartható és harmonikus fejlődését, ezért annak megújítása indokolt. (A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló törvény meghatározza ugyan a térség műszaki infrastruktúra-hálózatának fejlesztési irányait, a területfelhasználás változtatásának kereteit, de – a területfejlesztési törvényből adódó műfaji korlátok miatt – nem alkalmaz fejlesztési eszközöket.

Térkategóriák és a térségi együttműködés és az együttervezés lehetséges célterületei[9]

A budapesti és a Pest megyei fejlesztési dokumentumokat készítő közös tervezőgárda összehangolt munkájának eredményeként szakmai konszenzussal közös, az önkormányzati testületek által is támogatott összehangolt javaslatok kerültek meghatározásra.

A térségi együttműködések fenti dokumentumokban javasolt színterei:

- Budapest együttműködése a metropolisz térségben
- Budapest és Pest megye együttműködése, ennek részeként koordináció és együttervezés a kiterjedésében felülvizsgált Budapest agglomeráció *(illetve a funkcionális várostérség)* integrált fejlesztése érdekében
- A külső kerületek és Pest megye agglomerációhoz tartozó településeinek együttműködése *(szektoronként)*.

[8] A Budapesti agglomerációban számos területen mutatkoznak feszültségek, amelyek megoldása – *a feszültségek enyhítése* – a térség továbbtervezése előtt álló kiemelt feladat. Ezek között legjelentősebbek a térszerkezet egyenlőtlensége, strukturálatlansága oldása, hiányos funkciói és kapcsolatai működési és ellátási zavarokat, hiányokat okoznak, amelyek rontják a várostérség működőképességét, versenyképességét, hatékonyságát. Az övezetben a spontán szuburbanizáció koordinálatlan folyamatai a települési és természeti környezet rombolásával járnak, a városi környezet minősége, komplex rehabilitációja csak lassan és területileg differenciáltan valósul meg – mindez a várostérség vonzerejének csökkenését, az életminőség feltételeinek romlását eredményezheti. A szuburbanizáció az egyéni közlekedés (közút-gépkocsi) növekedésével jár együtt, amely megkövetelné a hatékony közösségi közlekedési hálózat létrehozását.

[9] Budapest városfejlesztési koncepciója – Budapest 2030 – és Pest megye hosszú távú területfejlesztési koncepciója javaslata alapján.

A korábbi tervezési dokumentumokban javasolt együttműködések a 2022-ig tartó időszakban nem alakultak ki, így a térségi szintű együttervezéstől remélt *(és más – határainkon kívüli – térségekben már bizonyított)* együttervezések előnyei sem válhattak bizonyítottá. A területi- és településtervezés atomizálódott.[10]

A térségi együttműködés rövid története, lehetőségei (és problémái) a Budapesti agglomerációban

A térségben való együttműködés és együttervezés kialakulásának és megerősödésének fő akadálya az volt, hogy Budapesti agglomeráció fejlesztésért és tervezésért felelős intézmények jelentős és többszöri változáson mentek keresztül a rendszerváltást követő *szabályozások (közte a területfejlesztési törvény egymást követő módosításai)* következtében.[11]

A térségi együttműködést és összehangolt tervezést már valamennyi a rendszerváltás előtt készült tervezési dokumentum is kiemelt jelentőségűnek tartotta, de ez még a rendszerváltás után sem valósult meg magától, az ezt lehetővé tevő törvényi változtatások és az támogató intézményi keretek nélkül. Nem segítette ezt elő a rendszerváltás utáni első önkormányzati törvény sem, amely a helyi önkormányzatoknak teljes körű önállóságot és szabadságot biztosított valamennyi fejlesztési és rendezési kérdésben anélkül, hogy a térségi ügyek megoldásának kérdését nem rendezte volna. [12]

A térségi koordinációra ebben az időszakban egyedül a *(lényegében érdemi döntési kompetenciák nélküli)* önkéntes önkormányzati társulások biztosítottak elvi lehetőséget.

Az igazi áttörést 1996-ban a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény megfogalmazása jelentette. Miután az akkori ellenzék *(az MDF)* az Alkotmánybíróságon megtámadta e törvénynek a térségi szemlélet érvényesítése érdekében megfogal-

[10] A közölt tervlapok a Főváros és Pest megye összehangolt fejlesztését és tervezését kezdeményező (mindkét önkormányzat által elfogadott) dokumentum részei, ahol a közös tervezői és szakértői kör a két önkormányzattal egyeztetett célrendszer mentén alakította ki az együttervezés szükséges területeit.

[11] Fő sarokpontok: 1991-től: *(Ötv, önkéntes önkormányzati társulások)* 1996: *(TfT, ennek részeként a BAFT megalakulása),* 1999: a BAFT megszűnése, 2004: a BAFT visszaállítása *(törvénymódosítással, rendezettebb hatáskörökkel),* 2012: a területfejlesztés intézményrendszerének teljes átalakítása *(kistérségi tanácsok és a BAFT megszüntetése, megyei fejlesztési tanácsok létrehozása),* 2020: *(Budapest Fejlesztési Központ (BFK) megalakítása,a regionális területfejlesztési konzultációs fórum megszűnése)* 2022. A Tft módosítása, a BAFT ismételt megalakulása

[12] Példa erre az MO vonalvezetése kérdésében folyt közel évtizedes vita, melynek elhúzódása miatt a tervezett nyomvonal ellehetlenült, így az autópálya megvalósítása csak később és csak jelentős kompromisszumokkal terhelt nyomvonalon vált lehetővé. Hasonló példa a térségi hulladékelhelyező telepek telepítésének lehetetlensége elfogadott térségi terv hiányában.

mazott előírásait. Az Alkotmánybíróság pedig fontos érvrendszerrel támasztotta alá törvény szükségességét. Kimondta, hogy az érdekek rendszerében elkülönítendő az országos közérdek, a térségi közérdek és a helyi közérdek. Ezzel egyúttal kimondta, hogy az Országgyűlésnek joga van az országos és a térségi érdek érvényesítése érdekében olyan – a helyi érdekekkel akár ellentétes döntést hozni, (korábbi szabad döntéseiknek keretet adó jogszabályt alkotni), amelyet az érintett települések kötelesek figyelembe venni helyi érdekű döntéseik során. Az így kialakított döntési és az ehhez kapcsolódó tervhierarchia az Országos Területrendezési Tervből kiindulva a térségi *(esetünkben az agglomerációs)* területrendezési terven keresztül – a megyei területrendezési tervek közbeiktatásával - kialakították a területi tervek máig érvényes rendszerét.

A Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács működése, eredményei és problémái

A törvény elfogadását követően létrehozott területfejlesztési intézményrendszer egyik legfontosabb eleme a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács (BAFT).

A téma iránt érdeklődő és a térség tervezésében érdekelt szakemberként meglehetősen furcsa érzés 13 évvel a megjelenése után újraolvasni a Jegyző és Közigazgatás XI. évfolyam 1. számában Dr. Mester Lászlónak, a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács akkori elnökének írását a „Fejlesztési koordináció a Budapesti agglomerációban" címmel. A szövegből kiderül, hol ment félre a térségi együttműködés.

„A budapesti agglomeráció fejlesztéspolitikai szempontból kiemelt térség, azaz egységes tervezéséhez és fejlesztéséhez országos érdekek is fűződnek. A Budapesti Agglomeráció jövője, fejlődésének dinamizmusa alapvetően meghatározza az ország egészének helyzetét, fejlődési pályáját.

A térség a gazdasági aktivitások kitüntetett terepe, mégis a budapesti agglomeráció fejlődése nem abszolút, hanem relatív mértékben elmaradt a lehetőségeitől, a térség potenciáljai részben kihasználatlanok maradtak, a térség képességei alatt teljesít, elsősorban a hasonló közép-európai várostérségekkel szemben. A megvalósítás kulcsa a várostérség-irányítás és menedzselés, mely egy hatékony működést biztosító szervezet-, és eszközrendszer kialakítását és működtetését igényli".

„A BAFT szerepe a Budapesti várostérség fejlesztésének szereplői közötti összetartás létrehozása, a "harmonizálás" és a célok iránti elkötelezettség megteremtése. Feladata az összehangolás módszerének alkalmazása, fejlesztési megoldások kidolgozása és elfogadása során. Továbbá, hogy a tervek megvalósításában összehangoló szerepet töltsön be. Másképp fogalmazva, fontos feladat, hogy bevonja az érdekelt és érintett térségi szereplőket a közös fejlesztési célok artikulálásába, valamint biztosítsa a társadalmi nyilvánosságot.

A BAFT működésének eredményei – véleményem szerint - az alábbiakban foglalhatók össze:

Egy asztalhoz ültette, *(közös gondolkodásra serkentette)* a fejlesztés kormányzati *(ágazati),* térségi és települési önkormányzati szereplőit, erősítette a térségi szemléletet a korábbi szinte kizárólag települési közigazgatási határokig tartó gondolkodással *(és a szűken értelmezett települési érdekkel)* szemben, megjelenítette a térségi érdeket *(eltérő módon, szektoronként)*, megkezdte térségi monitoring kiépítését.

Térségi koncepciókat és terveket készítetett. Ezek:

- az önkormányzati és az ágazati szereplők együttműködésével, széleskörű szakmai konszenzussal megfogalmazott és elfogadott térségfejlesztési koncepció és program,
- térségi gazdaságfejlesztési program,
- közlekedésfejlesztési program,
- térségi zöldhálózat fejlesztési program
- térségi egészségfejlesztési program
- térségi környezetgazdálkodási program

E programok vizsgálati munkarészei a mai helyzettel is összehasonlítható pontos helyzetértékelését adták a térségnek, megalapozva a szakmai és szervezeti javaslatokat.

A BAFT működése hatékonyságának problémái voltak:

Egyértelmű törvényi és jogi szabályozás, illetve a kompetenciák pontos meghatározásának hiánya.[13] Egyértelmű politikai támogatottság hiánya, Forráshiány a térségi programok kidolgozásához, Forráshiány a programokban meghatározott projektek megvalósításához, Rövid élettartam: mielőtt kibontakozott volna a BAFT tevékenysége, a szervezet törvénymódosítással megszüntetésre került.[14]

Megjegyzendő továbbá, hogy a területfejlesztési törvény által szabályozottan 2005-től létrehozott kistérségi területfejlesztési társulások is fontos szerepet játszottak a térségi együttműködésben, együtttervezésben. Ebben az időszakban valamennyi – *a Budapesti agglomerációban érintett kistérségi társulás* – készített és fogadott is el hosszú távú területfejlesztési koncepciót valamint és területfejlesztési, illetve gazdaságfejlesztési programot. A tervezési folyamat során kialakult együttműködések azonban a Taná-

[13] A területfejlesztésre vonatkozó teljeskörű kompetenciák hiányában a BAFT nem tudta pótolni a budapesti agglomerációban (is) hiányzó közhatalmi, közigazgatási feladatokkal és kompetenciákkal is rendelkező közjogi koordinációs intézményt.

[14] Megjegyzendő, hogy hasonló működési és finanszírozási problémák miatt a többi területfejlesztési intézmény sem volt képes betölteni azt a szerepet, amit egy korszerű Tftv. elvárhatott volna.

csok a Tftv. 2010 évi módosítását követően megszakadtak. Az elkészült területfejlesztési és ágazati tervezési dokumentumok hasznosítása is megakadt, aktualizálásukra nem került sor. Ugyanakkor ezek a dokumentumok ma is pontos képet adnak adott térség akkori helyzetéről, megoldásra váró problémáiról. E helyzetelemzések, és korábbi célkitűzések egy módszeres felülvizsgálat és aktualizálás után alkalmasak lehetnek a következő időszak új koncepcióiak és programjainak megalapozására.

A Budapesti agglomeráció tervezés története[15]

Budapest és környékének településszerkezete (1975)

A Budapesti agglomeráció rendezési tervezésének előzményei az 1960-as évekre nyúlnak vissza. Ekkor kezdődött el a főváros új rendezési tervezési tervének kidolgozása. A terv egyeztetése során merült fel, hogy a Budapest területére vonatkozó tervet ki kell egészíteni az agglomerációs térségre vonatkozó elgondolásokkal. Az így kiegészített tervet 1971-ben hagyta jóvá a Minisztertanács. Ekkor került sor az agglomeráció lehatárolására (44 település). Ezt követően készült el Budapest és környékének településszerkezeti terve, majd az Állami Tervbizottság 50/1977 számú határozata intézkedett arról, hogy ki kell dolgozni a budapesti agglomeráció rendezési tervét, amely a gazdaságfejlesztés ágazati feladatainak területi vonatkozásait is összehangolja.

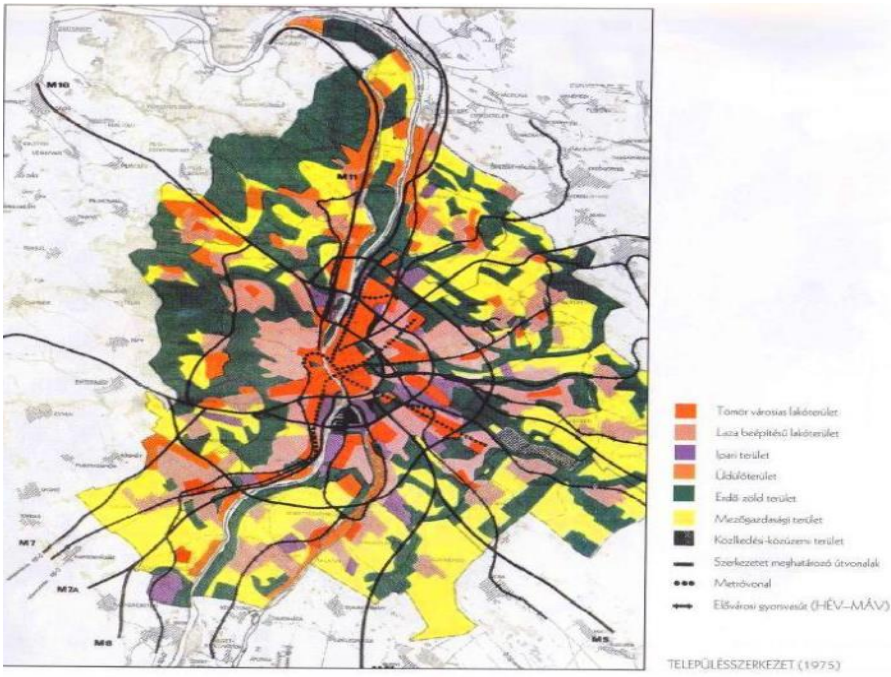
A térség egyik első rendezési dokumentuma így Budapest és környékének településszerkezeti terve volt, melyet az agglomeráció kilenc településcsoportjára kidolgozott általános rendezési tervek követtek. (1975) *Budapesti Városépítési Tervező Vállalat – Pest megyei Tanácsi Tervező Vállalat.*

Ez a terv tartalmazta az akkor hatályos lehatárolás szerinti Budapest és 44 Pest megyei település területfelhasználásának és tervezett közlekedési hálózatának fő elemeit. A történetileg kialakult sugaras gyűrűs szerkezet mellett a terv elsősorban a hálózat sugaras elemiek megerősítésére koncentrált, de már Budapest határán túl is megjelentek a már akkor tervezett gyűrűs elemek. Területfelhasználásban a településtestek jelenleginél lényegesen kisebb kiterjedése és a térszerkezetet tagoló zöldhálózati elemek markáns jelenléte, illetve a zöld- és a mezőgazdasági területek akkor még meglévő hálózatossága szembetűnő a terven.

[15] Azok felsorolását lásd a mellékletben.

2. ábra

Budapest és környékének településszerkezete 1975



Forrás: Településszerkezet (1975)

A rendszerváltást követően az akkor Építési és Városfejlesztési Minisztérium megbízásából olyan tanulmányok készültek, amelyek célja egy új típusú regionális rendezési terv tartalmi követelményeinek és szakmai tartalmának megalapozása volt. A tanulmányok felvázolták a rendszerváltás utáni – az *új beépítésre szánt területek kijelölésére és beépítésére irányuló* – felgyorsult igények figyelembevételével a térségi területfelhasználásban már megkezdődött, illetve a *prognosztizálható* változásokat és javaslatokat fogalmazott meg egy készítendő terv keretében a reálfolyamatok ismeretében szükségessé váló szabályozásra, illetve az új terv tartalmára.

A beépítésre szánt területek spontán és gyorsuló ütemű kijelölésének korlátozására készült el a térséget tagoló zöldhálózatra vonatkozó javaslat.[16]

[16] Megjegyzendő, hogy ezt a javaslatot már az első agglomerációs törvény készítése során sem lehetett következetesen érvényesíteni, mert a területek felértékelésében érdekelt lobby rendre felülírta azt a térségi érdekből megfogalmazni tervezett előírást, hogy a zöldövezet részét képező területeken beépítésre szánt terület nem jelölhető ki.

3. ábra

Budapesti agglomeráció tervezett zöldhálózat sémája

Forrás: Saját szerkesztés.

Többek között ezen tanulmányokban rögzített javaslatok figyelembevételével készült el a *(már a 80 településre kiterjedő)* agglomerációra a térszerkezet alakulását leginkább meghatározó közlekedési hálózat, illetve a térségi zöldhálózat terve.

Budapesti agglomeráció regionális rendezési terve 1985[17]

A Budapesti agglomeráció regionális rendezési terve a térség első átfogó – *a fejlesztés és a rendezés valamennyi fontos elemére kiterjedő* - tervi dokumentuma, amelyet az akkori Minisztertanács hagyott jóvá.

Ez a terv átfogó képet adott a térség akkori helyzetéről, településrendszeréről, területszerkezetéről, a területfelhasználás jellemzőiről, azon belül pedig a lakóterületek, az

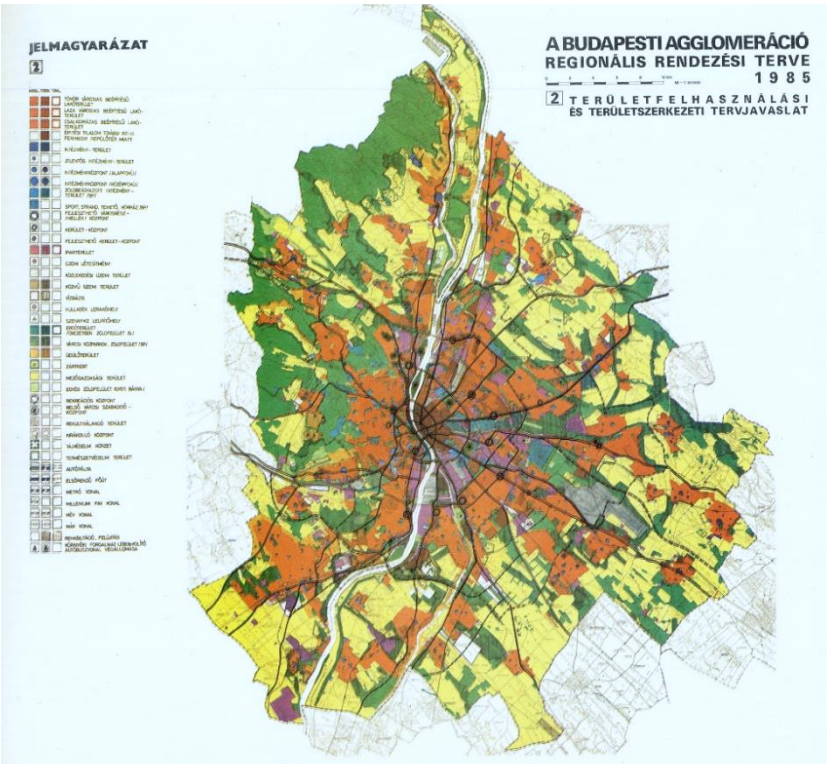
[17] Készítették a Budapest Főváros Tanács VB és a Pest megye Tanácsa VB megbízásából a Budapesti Városépítési Tervező Vállalat és a Pest megyei Tanácsi Tervező Vállalat tervezői 1985-ben) Vezető tervezők: Budapesti Városépítési Tervező Vállalat részéről: Dr. Brenner János, Mester Árpád, Dr. Szűcs István, Szenczi Ottó, Berczik András, Fleck Görgyné, Nemes Zoltán, Fuszek Frigyes, Schallinger Károly, a Pest megyei Tanácsi Tervező Vállalat részéről: Kaszta Dénes, Schuchmann Péter, Faludi Erika, Berényi Mária, Füredi Éva, Burányi Endre, Erős Viktor, Gál István

ipari-, raktározási területek, a zöldterületek, az üdülőterületek elhelyezkedéséről, kiterjedéséről, illetve az intézményellátás akkori jellemzőiről.

E terv kiinduló alapját képező népességprognózis 2000-re már akkor *(1985-ben)* a főváros lakónépességének kismértékű csökkenésével és az agglomerációs gyűrű arányaiban jelentősebb mértékű népességnövekedésével számolt. A következő évtizedek reálfolyamatai úgy a főváros népessége csökkenésében, mint az agglomerációs övezet népessége bővülésében magasabb értéket mutatnak még annak figyelembevételével is, hogy időközben a térségben érintett települések száma 80-ra bővült.

Lakónépesség (fő)	1970	1980	2000
Budapest	2.001.000	2.059.300	1.968.800
Agglomerációs övezet	340.000	409.900	500.000

A terv komplex módon tartalmazza a térszerkezet fejlesztésére, a közlekedés, a vízgazdálkodás, az energiaellátás fejlesztésére, a környezetvédelem erősítésére, valamint a műemlék és a településkép védelmére vonatkozó feladatokat.



Ennek a regionális rendezési tervnek fő értéke a komplex megközelítés, a fejlesztési és rendezési javaslatok megfogalmazása, valamint az erőteljes térségi megközelítés, miközben megmaradt a „tanulmányterv" szintjén, a tervhez nem készült végrehajtási utasítás.

Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Koncepciója és Stratégiai Programja (2006–2009)

A térségre korábban készült egyik legjelentősebb tervezési dokumentum a Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Koncepciója és Stratégiai Programja, amely a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács megbízásából készült.[18] Itt érdemes rögzíteni azokat a megállapításokat, amelyek még ma is helytállóak és aktuálisak a másfél évtizede megfogalmazott dokumentumban.

Már ez a koncepció is rögzítette, hogy a térség 1997-től hatályos lehatárolása óta jelentős gazdasági és társadalmi változások zajlottak le a térségben, melyek hatására az együtttervezendő térség kiterjedése nagymértékben megnövekedett, funkcionálisan kiterjedt, amely így jelentős mértékben átlépte a lehatárolt agglomeráció határait. Ezért azt a javaslatot fogalmazta meg ez a koncepció, hogy a lehatárolás felülvizsgálatáig és módosításáig *(amire 2022-ig sem került sor)* a szakmai megoldásokat érdemes az agglomeráció hivatalos határánál lényegesen nagyobb várostérségben is keresni.

A Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Koncepciója és Stratégiai Programja elfogadását követően – *annak célkitűzései figyelembevételével* – széles körű szakmai összefogással elkészültek az agglomeráció ágazati programjai. Azok érvényesítéséhez, a bennük foglalt javaslatok kiteljesítéséhez – *a BAFT megszüntetése miatt* – már nem volt lehetőség.

Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció

Bár nem térségre készült önálló dokumentum az Országgyűlés által elfogadott Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció OFTK (2014, 2021) de mivel határozott irányt szabott Budapest várostérsége fejlesztésére is, a térségről szóló tervek között a helye.[19]

[18] A készítő szakértői csoport vezetői voltak: Gauder Péter vezető tervező (Ecorys Magyarország Kft.), Tosics Iván (Városkutatás Kft.), Gerőházi Éva (Városkutatás Kft.), Molnár László (FŐMTERV Zrt), Schuchmann Péter (PESTTERV Kft.), Ongjerth Richárd (Studio Metropolitana Kht.)

[19] VÁTI Kht, vezető tervezők: Salamin Géza, Péti Márton.

A koncepciót megalapozó helyzetértékelése szerint: „Budapest nagyvárosi térsége, mely magában foglalja a budapesti agglomerációt, Pest megye agglomeráción kívüli részeit, valamint a nagyjából egyórányi távolságra lévő nagy és kisvárosokat *(„belső gyűrű városait")* lakosságszáma *(kb. 4 millió)* és gazdasági teljesítménye alapján globális léptékben is számottevő városi koncentráció.

Geopolitikai pozíciójának köszönhetően a Kárpát-medencei térség központja is egyben, de Európa keleti nyitásának kapuja is lehet a jövőben. Kiemelkedően jó közlekedési helyzete, a technikai, szellemi, anyagi fejlődés első számú közvetítőjévé tette makroregionális kapcsolataiban, de az ország belső fejlődésének is legfontosabb kiindulópontja volt mindenkor. A hazai fejlődés endogén eredményei is Budapesten csúcsosodnak ki. A különleges jelentőségű hálózati szerep a hosszú távon fenntartható fejlődés legfontosabb alapja.

Budapest és nagytérsége társadalmi, gazdasági, térszerkezeti jelentőségéből fakadóan tehát megkülönböztetett fejlesztési intézkedéseket és sajátos eszközrendszert igényel. E metropolisz térség harmonikus fejlődéséhez a főváros közelebbi és távolabbi környezetével, az agglomerációval való együttműködés megteremtése elengedhetetlen.

A dokumentum szerint „olyan fővárosra van szükség, amely térségével *(metropolisz térség)* sikeresen kapcsolódik be a globális munkamegosztásba, csomóponti szerepet tölt be Európa keleti nyitásában és a Nyugat-Balkán integrációjában."

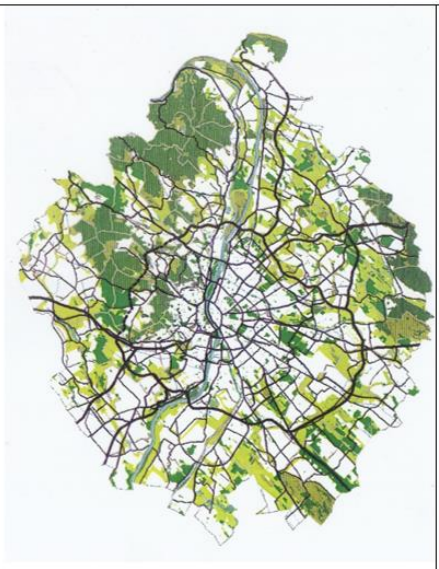
Az OFTK által megfogalmazott *(és az Országgyűlés által jóváhagyott)* fejlesztéspolitikai feladatok:

- Egységes budapesti gazdasági régióként együttműködni a térség önkormányzataival (megyei, fővárosi, kerületi, települési) és a kormányzattal a többszintű kormányzás (multi-level governance) elvei szerint.
- Tervezett, koordinált, stratégia-alapú térségfejlesztés keretében összehangolt hálózatos településfejlesztést kell megvalósítani. A térség területi és települési tervezését, adó-, befektetési- és közösségi közlekedési politikáját Budapest, az agglomerációs települések, a „belső gyűrű városai", Pest megye, valamint a területükkel érintett megyék közös cselekvéseként is értelmezni kell.
- Elő kell segíteni Budapest fejlődésével járó kisugárzó hatásának minél hatékonyabb érvényesítését, koordinált terjedését a környező térségekben. A szinergikus hatások erősítése érdekében a belső és külső térszerkezet policentrikus kiegyensúlyozására való törekvés különös tekintettel a központ és a „belső gyűrű városai" illetve a főváros és agglomerációja viszonyára.
- Aktívabb és rendszerszerűbb párbeszédre van szükség az állam, a főváros, a kerületek, a vállalkozások, a civilszervezetek és a lakosság között.
- Önfenntartó városgazdálkodási rendszer kialakítása.
- Budapest nemzetközi gazdaságszervező szerepének erősítése (pénzügyi szolgáltatások, K+F, tudás-ipar és high-tech iparágak megtelepedésének, jelenlétének ösztönzése).
- Budapest kapuvárosi szerepének erősítése az Európai Unió és a Balkán, valamint Kelet-Európa között – nyitás a déli és keleti nagyvárosok felé.

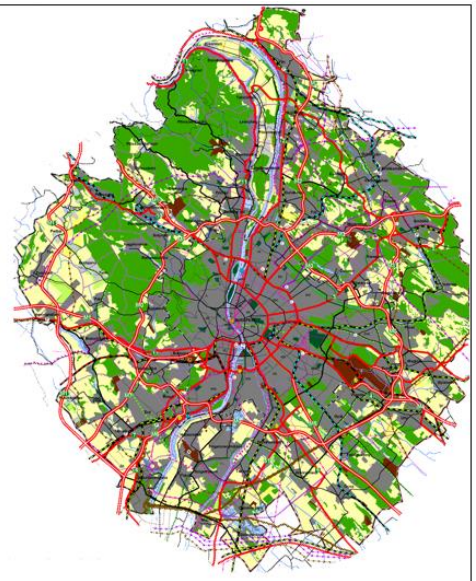
- Nemzetközi piaci folyosók csomóponti helyzetéből származó földrajzi előnyök kihasználása (pl. makroregionális logisztikai funkció kiépítése).
- A Duna Stratégiához kapcsolódó uniós fejlesztési lehetőségek kiaknázása.
- A nemzetközi turisztikai és kulturális központ szerep erősítése. Egyedi városkarakter értékalapú megőrzése és fejlesztése.
- Nagytérségi léptékben is kiegyensúlyozott zöldfelületi rendszer, ökológiai és rekreációs szereppel rendelkező „zöld gyűrű" kialakítása (Budai-hegység, Pilis, Visegrádi-hegység, Gödöllői-dombság, Ócsai TVK, Duna-mente, Tétényi-fennsík stb.), az agglomerációs települések fizikai összenövésének megakadályozása.
- Az egészséges környezet megteremtése, értékeink megőrzése, a sokszínű területhasználat és a hatékony működésű városszerkezet, a közlekedéshálózat törekedjen a városszerkezet hatékony támogatására és kiszolgálására. Intelligens közlekedési rendszer.
- A felszíni és felszínalatti vizeknek az egészség megőrzéséhez, a gyógyturizmushoz, az egészséges és élhetőbb települési környezet megvalósításához való hozzájárulásának növelése. A város és a Duna szervesen együtt élő kapcsolatának fejlesztése.
- A Budapest körüli turisztikai örökséggyűrű létrehozása a meglévő épített értékek kibontakoztatásával.
- A térség legyen az európai zöld és kék gazdaság egyik centruma. Hatékony energiafelhasználás és klímavédelem.
- A szociális feszültségek csökkentése, a szegregáció mérséklése a főváros egyes kerületei, valamint a főváros és térsége tekintetében is *(a szociális szolgáltatások és támogatások egységesítése).* Befogadó és támogató társadalom kialakítása.
- Családbarát környezet és (köz)szolgáltatások, családbarát munkavállalási feltételek biztosítása (pl. digitális infrastruktúra fejlesztésével a távmunka lehetőségeinek bővítése).
- Rugalmas lakásstruktúra.
- A „Budapest Üzleti Régió" közúti, vasúti infrastruktúrájának és közösségi közlekedési kapcsolatainak, összehangolt menetrendi megoldásokkal és egységes tarifarendszerrel rendelkező közlekedési rendszerének fejlesztése. Intelligens közlekedési rendszer kialakítása. A közlekedéshálózat törekedjen a városszerkezet hatékony támogatására és kiszolgálására.
- Budapest agglomerációs lehatárolásának újraértelmezése.

4. ábra

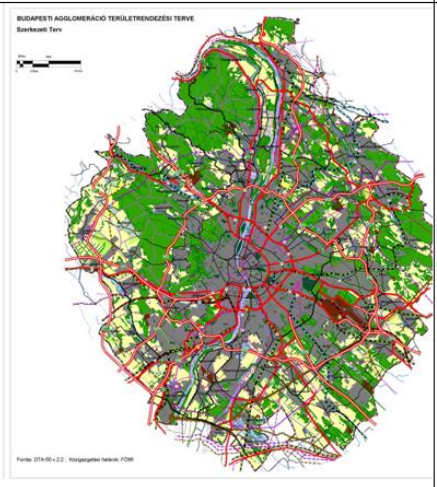
Budapesti agglomeráció területrendezési tervei: 2002, 2005, 2011. 2018



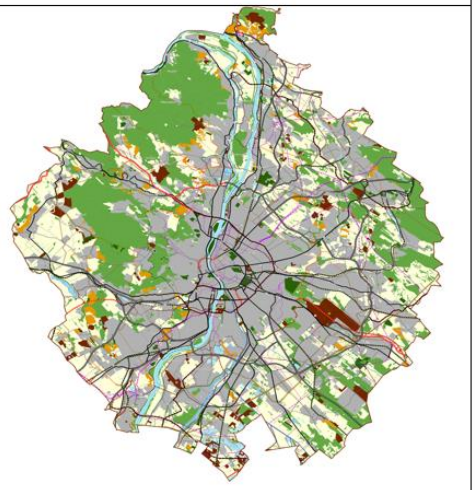
A tervezett közlekedési hálózat és a tervezett zöldövezet tervjavaslata a 2002 évi szerkezeti tervjavaslatban.
Forrás PESTTERV Kft



Az első törvénnyel jóváhagyott BATrT Térségi szerkezeti terv 2005.
Forrás PESTTERV Kft



BATrT Térségi szerkezeti terve 2011.
Forrás PESTTERV Kft



BATrT Térségi szerkezeti terve 2018.
Forrás PESTTERV Kft

A 2002, a 2005 évi és a 2011 évi BATrT tervek és a tervről szóló törvények előkészítése a PESTTERV Kft generáltervezésében folyt a KÉSZ Kft, valamit a KÖZLEKEDÉS Kft és számos szakértő részvételével. Felelős tervező: Schuchmann Péter, tervezők: Burányi Endre, Lombár István, Mándi József, Hanczár Zsoltné, és Rhorer Ádám. A 2018 évi módosítás a Magyarország és kiemelt térségei területrendezési tervei keretében készült a Lechner Tudásközpont megbízásából készült a PESTTERV Kft-ben a korábbiakkal megegyező tervezők részvételével.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény 1996-ban megteremtette a települési tervek koordinációját biztosító *(regionális szintű)* „területrendezési" tervezés jogi lehetőségét. Ezt követően került sor a részletes tartalmi követelmények, illetve és a tervek készítése során alkalmazandó jelkulcs meghatározására úgy az országos, mint a kiemelt térségi terve vonatkozásában.

A Tftv. elfogadását követően készült területrendezési tervek és a tervekről szóló törvények:

A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Terve (2002)

A területrendezési terv kidolgozása kormányzati megbízásból kezdődött a PESTTERV Kft-ben 1998-ban. Ez a terv – *a Balaton üdülőkörzet tervével együtt* – a tartalmában megújult térségi tervezés első eredménye volt a Tftv. elfogadását követően. Ugyanakkor ez a terv még magán viselte mindazokat a „gyerekbetegségeket", amelyek kiküszöbölésére csak a későbbi tervi módosítások adtak lehetőséget.

A terv (*illetve a tervről szóló törvény)* legfőbb célja volt meghatározni azokat a kereteket, amelyeket a továbbtervezés során - *a településrendezési tervek készítése és elfogadása* - során figyelembe kelljen venni a helyi önkormányzatoknak.

A térségi szerkezeti terven belül a terv fő elemekként meghatározta és lehatárolta a mezőgazdálkodási, az erdőgazdálkodási, a vízgazdálkodási és a kertgazdasági térségeket. Meghatározta, hogy az egyes térségeken belül milyen feltételekkel lehet kijelölni a településtervezésben használt (és a települések döntési kompetenciájába tartozó) területfelhasználási kategóriákhoz tartozó területeket. A szabályozás egyik legfontosabb eleme az volt, hogy a 3%-ban korlátozta a települési térség növelését, ezzel kívánva gátat szabni a szabad területek (előző évtizedekben tapasztalt) korlátlan és koordinálatlan felhasználásának, beépítésének. A települési térségen belül az egyes települések szabadon dönthettek a lakó, gazdasági, zöld, vagy egyéb területek besorolásáról, felhasználásáról. Úgy a tervezés, mint a jóváhagyás során visszatérő vitákat váltott ki a 3%-os szabály generális alkalmazása (hiszen a települések közigazgatási területein belül rendkívül eltérő volt a már beépített területek aránya, illetve a települések eltérő funkciói és azok fejlesztésének a biztosítása) a differenciált növekedési lehetőség meghatározását

tették volna szükségessé. (Erre vonatkozóan elkészültek a tervezői javaslatok is.) A törvényt előkészítő jogászok azonban – arra való hivatkozással, hogy jogilag a települések között nem lehet különbséget tenni – ragaszkodtak az egységes szabályozáshoz.

A műszaki infrastruktúra elemei és hálózatai vonatkozásában a terv és a törvénytervezet meghatározta ezeket az elemeket a közlekedési-, energetikai- és vízügyi elemek vonatkozásában és rögzítette azt a mozgásteret, amelynek figyelembevételével ezeket az elemeket be kellett illeszteni a településszerkezeti tervekbe. A terv másik fő eleme övezeti terv volt, amely keretében lehatárolásra kerültek azok az övezetek, amelyek a termőföldvédelem, a táj és természetvédelem, a vízvédelem illetve az örökségvédelem érdekében szükségessé váltak.

Ez a tervezet azonban a kormánypárton belül kialakult (a tervezet támogatók és azt az önkormányzati kompetenciákat csökkenteni szándékozó szabályozási elemek miatt azt támadók közötti véleménykülönbség miatt) nem került az Országgyűlés elé beterjesztésre.

A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Terve (2005)

Kiemelkedő jelentősége volt annak, hogy a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló törvény 17 évvel ezelőtt *(2005-ben)* megszületett, mert ha a *(számos esetben elhibázott)* területfelhasználási döntésekre már nem is lehetett visszamenő hatálya, a jövő ez irányú döntéseit egy fenntarthatóbb területfelhasználás érdekében egy határozottabb keretbe foglalta. Megakadályozta a beépítésre szánt területek további korlátlan bővítését, az országos és térségi érdekű közlekedési hálózati elemek és létesítmények ellehetetlenítését, azoknak helyi érdekű fejlesztési döntéseknek való kiszolgáltatását. Elősegítette a térségi szemlélet erősítését, a területi értékek védelmét és a szomszédos települések településszerkezeti terveinek összehangolását.

A BATrT tervet, illetve a törvényt ért leggyakoribb kritikák:

- A terv ahelyett, hogy a területfejlesztés és területrendezés lehetséges eszközkészletét összehangoltan alkalmazná a térség folyamatainak befolyásolására, a törvény csak a területrendezési és a szabályozási eszközökre koncentrál.
- A terv a területfelhasználás tervezése során kizárólag a térségtelepülései hatályos szerkezeti terveire alapoz, ezzel törvényerőre emeli azokat az utólag elhibázottnak minősíthető területi átminősítéseket is, amelyek hozzájárultak a beépített területek szétterüléséhez ugyanakkor nem tesz javaslatokat olyan új területek igénybevételére, amelyek térség további fejlesztését szolgálják.

E kritikák egyrészt jogosak, hiszen a BATrT nem a térség átfogó *(fejlesztési és rendezési)* dokumentuma, „csak" egy – a térségi-, területi szabályozás jogszabályokban rögzített eszközrendszerét alkalmazó – „területrendezés terv", mert a hatályos törvény erre adott felhatalmazást.

E problémák kezelését – *elsősorban a területfejlesztés és a területrendezés összehangolt új eszközkészlete kidolgozását és alkalmazása lehetőségének biztosítását* - remélte a szakma a 2017-ben megkezdett metodikai megújítást is célzó munkától, de erre *(sajnos)* az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepciónak (OTFK) az 2021-2027 közötti fejlesztési időszakot megalapozó módosításában sem került sor. Erre új esélyt ad erre az, hogy a 2022 évi kormányátalakítás során létrejött az Építési és Közlekedési Minisztérium, melynek vezetése célul tűzte ki a teljes tervezési és beruházási folyamat átfogó keretszabályozását, amely remélhetően olyan módon kerül megfogalmazásra, hogy az – *a kapcsolódó törvények módosításával együtt* – a területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos szoros összefüggések kezelésére is alkalmas lesz.

A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Terve módosítása (2011)

A törvény hatálybalépése óta eltelt időszak tapasztalati figyelembevételével került sor a terv és a törvény 2011 évi módosítására, amely egyaránt kiterjedt a szerkezeti terv módosítására, azon belül kiemelten a térszerkezetet meghatározó közlekedési hálózatoknak az ágazati tervekkel összhangban lévő módosítására, valamint az övezeti rendszer továbbfejlesztésre, a lehatárolások pontosítására a megújított ágazati adatszolgáltatások figyelembevételével. Ezek a változtatások nagymértékben hozzájárultak a terv és a törvény érvényesítési lehetőségének a javításához. A törvény a módosítás során újabb elemekkel is gazdagodott. Ezek között a legjelentősebb a területcsere lehetőségének bevezetése volt.

Magyarország és egyes kiemelt térségei területrendezési tervei keretében a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Terve (módosítása) (2018)

Az ismételt tervezési eljárás legfőbb eredménye, hogy országosan egységes fogalomrendszer alapján egységes térképi alapon, összehangolt szerkezeti és övezeti tervi tartalom meghatározásával és azonos jelkulcs alkalmazásával készült a tervjavaslat *(a Lechner Tudásközpont tervezőinek és az irányító hatóság szakmai vezetőinek közreműködésével).*

Az agglomeráció vonatkozásban új elem volt ebben a szabályozásban, hogy a 2%-on túl lehetővé tette a kertgazdasági térségben *(korábbi zártkertek területén)* a beépítésre szánt területek további 1%-al történő növelését. Ez az előírás ösztönözte e területek régóta esedékes rendezését, amennyiben azok megfelelnek a feltételeknek. Ezen túl pontosításra kerültek a területcsere szabályai valamint az állami főépítésznek az eljárásban, illetve a terv érvényesítésében – a törvényi előírások betartatásában és ellenőrzésében betöltött szerepe.

Szakmai vitát váltott ki ugyanakkor, hogy a 2018-as módosításban több tervi elem *(döntően övezetek)* lehatárolása és szabályozása kikerült a törvény hatálya alól. *(Azokat a jogalkotó a jogrend miniszteri rendelettel elfogadható elemek közé illesztette a* 9/2019 (VI.14) MvM rendelet szerinti körben. Ez miközben valóban az egyszerűsítés és a rugalmasság irányába tett lépésnek tekinthető, az alacsonyabb szabályozási szint viszont lehetőséget ad a lehatárolások eltérő, *(legtöbbször fejlesztői egyéni)* érdekek szerinti módosítására.[20]

Sajnálatos, hogy egy évtizeden belül a 2018. évi már a második olyan területrendezési terv *(törvény),* volt, amelynek nem volt fejlesztési irányú megalapozása. Szétvált a területfejlesztés és a területrendezés tervezése. E miatt nem vált lehetővé a térség fejlődését szolgáló fejlesztési és rendezési *(szabályozási)* eszközkészlet összehangolt alkalmazása. A törvényi szabályozásban előrelépés történt a városi területek szétterülése szabályozásában *(az új beépítésre szánt területek kijelölése jelentős korlátozásával),* valamint az erdőgazdálkodási térség szabályozásában, de nem történt előrelépés a térségi zöldhálózat tervezésében, az egyedi övezetek differenciált szabályozásában. Ugyanakkor a törvénytervezet parlamenti vitája során – egyéni képviselői indítványra - az eredeti szakmai javaslatokkal ellentétes döntések is bekerültek a törvénybe. *(MO nyugati szektor)*

Megállapítható, hogy úgy a tervezés, mint a törvény elfogadása időszakában hiányzott a valós párbeszéd a kormányzati-, ágazati és az önkormányzati szereplők között. A civil szféra szerepe pedig ebben a vonatkozásban jelentéktelenné, az egyeztetés formálissá vált.

[20] Az érintett övezetek: a jó termőhelyi adottságú szántók, az erdőtelepítésre javasolt terület, a tájképvédelmi terület, a vízminőség-védelmi terület, a rendszeresen belvízjárta terület övezete, valamint az ásványi nyersanyagvagyon övezete által érintett települések és a földtani veszélyforrás terület övezete által érintett települések köre.

Összegző megállapítások, javaslatok a metropolisz térség továbbtervezése megalapozására

Budapest metropolisz térségére (*azon belül kiemelten a Budapesti agglomerációra)* készült korábbi koncepciók és tervek áttekintése alapján három fő fejlesztési irány fogalmazható meg a térségi tervezés és a térségirányítás fejlesztésére, a reálfolyamatokat befolyásolni képes megújítására:

- a térségi együttműködés kereteinek bővítése, hatékonyságuk növelése a terület- és településfejlesztésben érintettek körében,
- a területi tervezés módszertanának és gyakorlatának a megújítása, a fejlesztési és a rendezési *(szabályozási)* eszközkészletet összehangoltan alkalmazó stratégiai tervezés *(struktúratervezés)* beillesztése a tervezési rendszerbe, a struktúratervet követő fejlesztési és rendezési tervek metodikájának és tartalmi követelményeinek megújítása, ezek alapján új területi tervek készítése,
- a területi tervezés társadalmi beágyazottságának növelése, egy új tanulási folyamat feltételeinek megalapozása a tervezési folyamat szereplőinek a teljes spektrumában.

1.) A térségi együttműködés kereteinek bővítése érdekében indokolt az érdekelt valamennyi szereplő által támogatható szervezeti és működési formát adni a mikrotérségek és a települések együttműködésnek. A törvény által létrehozott BAFT mellett szükséges az Agglomerációs Fejlesztési Fórum megalakítása - az összes térséghez tartozó település részvételével, nyitott együttműködési formaként úgy, hogy a résztvevők köre a térség határai módosítását követően bővíthető legyen. A Fórumon belül szakmacsoportok szerint célszerű lehetőséget adni pld. a települési főépítészek, főmérnökök szakmai együttműködésére *(folytatva az önkormányzati szövetségekben folyó munkát).*

A Tanácson és a Fórumon belüli szakmai munka megkezdéséhez szükséges van a korábbi szakmai dokumentumok tartalomelemzésére, azok aktualitásának, vagy avultságának meghatározására. Szükséges az eltérő érdekek megjelenítése és ütköztetése, a közös pontok, a közös érdekek megfogalmazása, szakmai fórumok, viták rendezése az aktuális kérdések meghatározására. Ezen túlmenően meg kell találni azokat az embereket, akik hitelesen tudják képviselni és szolgálni a térségi együttműködés ügyét, akik jó diplomáciai érzékkel képesek az együttműködés elősegítésére. E mellett szükséges a szervezetben a személyi és pénzügyi feltételeinek biztosítása. Ezt követheti a térségi monitoring rendszer kiépítésének folytatása, a TeIR-hez kapcsolódó működtetése, a változások rendszeres értékelése. Ez lehet az alapja az újrainduló együttgondolkodásnak, egy új korszerű térségi terv megalkotásának.

2.) A területi tervezés módszertanának és gyakorlatának a megújítása keretében legfontosabb annak a térségi metropolisz térségi és budapesti agglomeráció stratégiai tervének *(a struktúratervnek)* a beillesztése a tervezési rendszerbe, amely a jövő lehetséges forgatókönyveinek felmutatása után megfogalmazza a térség szereplői által legitimnek elfogadható jövőképet, ezt követően pedig meghatározza azoknak a fejlesztési és rendezési integrált terveknek a részletes tartalmi követelményeit, amelyek elkészítése *(az időközben megújított ágazati tervekkel összehangoltan)* szükségessé válik.

A korábbi tervezési dokumentumok értékelésével megállapítható, hogy a struktúraterv készítése lehet a jó irány térség tervezése fejlesztésében, amelyet a területrendezési terv *(az eszközkészletében bővített)* továbbfejlesztett felülvizsgálata és módosítása, illetve egy a következő tervezési időszak területfejlesztési forrásai felhasználására vonatkozó a területfejlesztési terv elkészítése követhet *(akár egymásra épülő párhuzamos tervezésben.)* Indokolt továbbá azokat az új elemeket a meghatározása, amelyek biztosíthatják, hogy a területi tervezéshez kapcsolódó hatásvizsgálati eljárások is az eredeti céljuknak megfelelően – *a döntéshozási mechanizmus hatékony részeként* – kerüljenek alkalmazásra.

A térségi tervezés fejlesztése érdekében kiemelt jelentősége van a tervezés társadalmi beágyazottságának növelésének. Magyarországon nem egyszerűen a klasszikus értelemben vett új tervezési politikát kell megalapozni, nemcsak a tervezés új szabályait kell kidolgozni vagy meghonosítani, hanem egy tanulási folyamat feltételeit kell megalapozni és megteremteni a tervezési folyamat szereplőinek a teljes spektrumában. (Csaba Desk 2009).

Folytatva a Kanadai Urbanisztikai Társaság szakértőivel Pest megyében *(a Rackevei-Soroksári D és gyakorlatuna térségében)* az 1990-es években megkezdett munkát, egy ilyen a térségi és a helyi szereplők részvételével folyó interaktív tanulás eredményeként születhet majd meg egy új és várhatóan hosszabb időn keresztül megújulni képes tervezéspolitika, és tervezési gyakorlat, így alakulhat ki a tervezés társadalmi konszenzusát megalapozó dialógus hosszú távú feltétele. Ez a közös tanulás pedig bizonyosan eredménytelen lesz, ha csak a tervezés társtudományainak az ügye marad és nem sikerül mozgósítani a releváns ismereteket nyújtó valamennyi tudományág képviselőit is.

Irodalom

Budapest 2030. Budapest Városfejlesztési Koncepciója. Budapest Főváros Városépítési Tervező Kft, 2013.
Csaba, D. (2009): Egy posztmodern magyar tervezési paradigma felé. http://epiteszforum.hu/node/8426
Magyarország funkcionális várostérségei https://www.ksh.hu/teruletiatlasz_Urban_Audit
Schuchmann P. (2008): A zöldövezet fejlesztés lehetőségei a Budapesti agglomerációban. *Falu Város Régió*, 1.
Tóth G., Schuchmann P. (2010): A Budapesti agglomeráció területi kiterjedésének vizsgálata. *Területi Statisztika*, 5.

A felhasznált tervezési dokumentumok jegyzéke

Budapest és környékének településszerkezeti terve (1975) *Budapesti Városépítési Tervező Vállalat – Pest megyei Tanácsi Tervező Vállalat*
A Budapesti agglomeráció regionális rendezési terve (1985) *Budapesti Városépítési Tervező Vállalat – Pest megyei Tanácsi Tervező Vállalat)*
Előtanulmány a fővárosi agglomeráció regionális fejlesztési tervének kidolgozásához (1991) *(Budapesti Városépítési Tervező Vállalat Pest megyei Tanácsi Tervező Vállalat*
A Budapesti agglomeráció területfejlesztési koncepciója és stratégiai programja (2006) *BAFT szakértői munkacsoport*
A Budapesti agglomeráció első területrendezési terve (2005)
OFTK (Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció 2014, 2020 *(a Budapest várostérségét érintő tartalom)*
A Budapesti agglomeráció területrendezési terve (2011)
Magyarország és kiemelt térségeiről szóló területrendezési terv / részeként a Budapesti agglomeráció területrendezési terve (2018)