

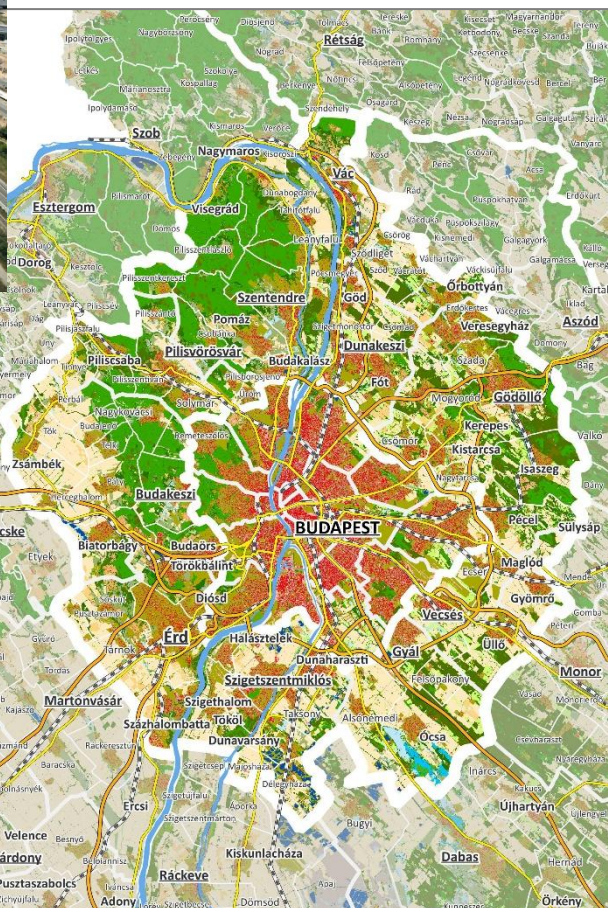
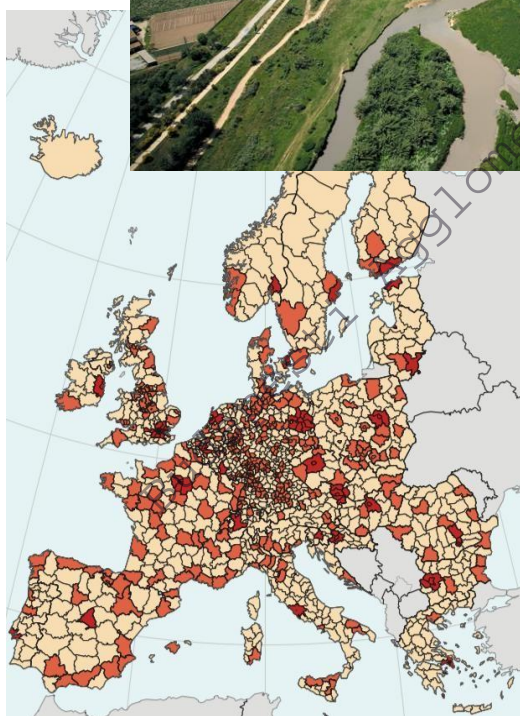
A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓ TERÜLETFEJLESZTÉSI  
KONCEPCIÓJA ÉS PROGRAMJA

MEGALAPOZÓ TANULMÁNYOK

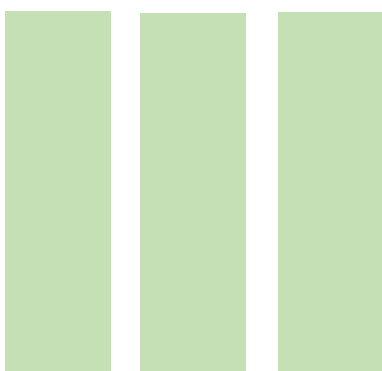
Nemzetközi agglomerációs jó gyakorlatok

Készült a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács megbízásából.

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ



Budapest  
2024.



A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓ TERÜLETFEJLESZTÉSI  
KONCEPCIÓJA ÉS PROGRAMJA

MEGALAPOZÓ TANULMÁNYOK

## Nemzetközi agglomerációs jó gyakorlatok

Készült a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács megbízásából.

### VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

<b>A készítésért felelős:</b>	<b>Pro Régió</b> <b>Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Kft.,</b> a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács (BAFT) munkaszervezete
<b>Szakmai vezetők:</b>	Dr. Gordos Tamás <i>szakmai igazgató</i>  Galli Károly <i>vezető projektmenedzser, BAFT csoportvezető</i>
<b>Készült:</b>	ECRS Magyarország Kft. bevonásával  Kutatásvezető: Bedőcs Bernadett <i>terület- és településfejlesztési szakértő – vezető tanácsadó</i>  Karácsony Krisztián <i>terület- és településfejlesztési szakértő</i>

Budapest  
2024.

## Vezetői összefoglaló

A vizsgált európai nagyvárosi együttműködések szervezeti háttere sok tényezőt tekintve hasonló. A nagyváros – kiemelten, ha főváros – sok esetben önálló, az adminisztratív hierarchiában kiemelt közigazgatási egység, megyei vagy régiós szintű jogokkal (pl. Bécs, Zágráb, Berlin, Bukarest). Ebben az esetben a nagyváros és agglomerációja közötti együttműködés is régiók vagy megyék közötti szinten folytatódik, a közös munka alapja a kiemelt közigazgatási egységek közötti megállapodás, melyhez a keretet magasabb szintű (országos, vagy szövetségi) törvények biztosítják. Az együttműködést viszonylag szerény szervezet és közös finanszírozás jellemzi. Amennyiben a nagyváros nem rendelkezik kiemelt közigazgatási státusszal, úgy az agglomerációs együttműködést vagy önmaga szervezi meg, vagy az érintett tartomány kompetenciája ennek a keretnek a biztosítása. A régiók szerepe az uniós források megtervezésében és elosztásában a legerősebb (NUTS2 szint), ugyanakkor több országban további hatáskörük gyenge vagy egyáltalán nincs (pl. Bulgária), míg máshol erős felhatalmazással bírnak (pl. Svédország, Finnország, Belgium, Olaszország). Az erős mandátummal rendelkező középszintű közigazgatási egységeknek gyakran feladata a tartományi nagyváros és vonzáskörzetének közös ügyeinek (infrastruktúra, tervezés) megszervezése (pl. Lengyelországban a vajdaságok).

Vannak olyan városok, amelyek közigazgatási területe a várostérségen belül viszonylag szűk (München, Frankfurt a.M.), így a településközi együttműködések lehetősége és kényszere már az 50-es 60-as években elindította a kérdéseket kezelő alulról jövő kezdeményezéseket. Idővel magasabb szinten (nemzeti, szövetségi) is felismerték a nagyvárosi agglomerációk együtt kezelésének szükségességét és törvényben is rendezték a településközi együttműködés szervezeti és pénzügyi hátterét (pl. Barcelona). Sokszor az alulról szerveződő kezdeményezések is megmaradtak, párhuzamosan működnek a hivatalos szervezetekkel (pl. Zürich). Az alulról jövő, önkéntes együttműködés esetében is van jó példa a szervezeti háttér megerősítésére, amelynek működését az önkormányzatok és érintett régiók/tartományok finanszírozási szerepvállalásával oldják meg. Ezeknél a szervezetnél a fő feladata nem a projektek megvalósítása, hanem az együttműködések szervezése az érdekképviselő és a területi tervezés vagy annak koordinálása (pl. Amszterdam, Bécs, München).

Jó példaként említhetők a gyakorlati együttműködésre azok a várostérségek, ahol az Európai Unió Integrált Területi Beruházások (Integrated Territorial Investment, ITI) 2014-2020-as időszakban bevezetett eszközét alkalmazták (pl. Csehország, Lengyelország). Ez egyrészt felerősítette a várostérségi érdekelttek közötti koordinatív tervezést, másrészt a projektek finanszírozási hátterét is biztosította.

A közlekedés, környezet-és klímavédelem, valamint a közművek vonatkozásában végrehajtott projektek többsége helyi projekt (pl. helyi fotovoltaikus kiserőmű építése egy-egy településen), ezeknek egy része a várostérségi hálózat elemeként már valóban egy nagyobb területi szinten biztosítja a jobb működést (pl. P+R, B+R helyszínek kialakítása a szuburbán területeken) vagy a hálózatosodást (közlekedési és kék-zöld hálózat lokális elemeinek megvalósítása). Szinte mindenhol fontos fejlesztéspolitikai kérdés a forrásfelhasználás szempontjából, hogy azok térben – az önkormányzatok között – viszonylag egyenlően, de kisebb projekteket finanszírozva kerüljenek-e felhasználásra, vagy kevesebb, de nagyobb

léptékű, strukturális változásokat elindító projektek kapjanak prioritást, aminek hasznából azonban az érintett várostérségen belül az önkormányzatok egy része nem részesül. Összességében elmondható, hogy az uniós források felhasználásában a regionális és önkormányzati szint erőssége miatt még azokban a térségekben is kevés volt a nagyobb léptékű, több település közigazgatási területére kiterjedő projekt, ahol a várostérségi szint közigazgatásilag is megerősödött (pl. Barcelona), vagy ahol Integrált Területi Beruházások (ITI) keretében várostérségi szinten történt a forrásfelhasználás (pl. Prága). Ebbe a kategóriába tartoznak jellemzően a közlekedési infrastruktúra- és szolgáltatásfejlesztési projektek (kerékpárúthálózat, kötöttpályás közlekedés, smart megoldások, szervezeti és ügyfélbarát fejlesztések), illetve a várostérségi kék-zöld hálózatok fejlesztése.

Az agglomerációs szinten létrehozott szervezetek (tanács, bizottságok, munkaszervezetek) működésének finanszírozása általában a tagönkormányzatok hozzájárulásával történik, saját bevétellel ezek a szervezetek csak nagyon korlátozottan rendelkeznek. Ettől elkülönülten működnek a várostérségi szinten létrehozott különböző szolgáltató vállalatok (közlekedés, vízi közmű-szolgáltatók stb.), melyek területi ellátási területe általában kisebb, mint az agglomerációs szinten kialakított közigazgatási szint és jellemzően a központi városok által irányított (vagy a közös szervezetben való részarányuk meghatározó, pl. Milánó közlekedési vállalata). Átfogó városfejlesztési és tematikus/ágazati tervek szinte mindenhol készülnek, ezek legfőbb szerepe az érintettek közötti koordinatív tervezés megvalósítása és a forrásszerzés (pl. ITI esetében). A tervek egy része – a helyi jogszabályoknak megfelelően – jogi legitimációval bír, azaz kötelező az önkormányzatoknak a helyi fejlesztési és rendezési terveik elkészítése során az ehhez való illeszkedés, míg más esetekben csak a helyi szint számára jelent egyfajta, konszenzuson alapuló iránymutatást (pl. Barcelona, Koppenhága).

A közlekedés- és mobilitástervezés, lakásstratégia, valamint a területhasználat tervezésének integrációja nagyon erősen jelen van a skandináv tervezési rendszerben, ezek azok a nagyvárosok, ahol a szuburbán szétterülés az időben elkészült tervek, illetve azok magas szintű társadalmi támogatottsága és a politikai ciklusokon átívelő területhasználati koncepció megtartása miatt nem is jött létre (pl. Koppenhágában az ún. Finger-plan/tenyér-terv). Az is látszik, hogy még ezeknél a nagyvárosoknál is fokozódott a nyomás a növekvő urbanizáció miatt a várostérségek beépítése kapcsán, azonban az új fejlesztési területek konzekvensen a közlekedési tervekkel együttműködve – elsősorban a kötöttpályás közlekedés mentén, annak megálló- és intermodális csomópontjaihoz kötődően kerülnek kijelölésre, azt is meghatározva, hogy hol milyen léptékű lakó-, munkahelyi- és szolgáltatásokat nagyobb koncentrációban tartalmazó központok jöjjenek létre (p. Helsinki).

Szintén a korai tervezés eredménye, hogy a zöldterületi struktúra és annak védelme mennyire volt sikeres (Koppenhága, Brüsszel sugárirányú zöldterületi szektorai), de vannak olyan várostérségek is, ahol már csak az utólagos kezelésre kerülhetett sor a szétterülést hatékonyan megakadályozó általános tervek hiányában (pl. Milánó). A közlekedés területén a legfontosabb jó gyakorlat, hogy a metropolisz térség szintjén készülnek közlekedési-fejlesztési és mobilitási tervek, az átfogó tervek közül többet az Európai Unió fenntartható városi mobilitástervezés (SUMP) módszertana mentén dolgoztak ki, erős részvételi folyamatok mellett, legalább 3- 4 éves idő alatt (pl. Prága, Helsinki). A mobilitás-tervezésre

vonatkozó jó gyakorlatokat 2019-ben egy Horizont 2020-ból finanszírozott projekt is feldolgozta,6 a vizsgálatba került városok közül Prágában a tervezési módszertan került kiemelésre (bevonás, döntés menete a kidolgozott jövőkép scenáriókról), de további – jelen vizsgálatban nem szereplő – jó gyakorlatok is feldolgozásra kerültek (pl. a lisszaboni várostérség egységes tarifarendszerének kialakítása; Manchesterben várostérségi szintű közlekedésszervező létrehozása; a bolognai várostérség esetében a SUMP tervezésében egy szakértői bizottság létrehozása).

A vizsgált nagyvárosok közül számos település közös tömegközlekedési szervezetet hozott létre a vonzókörzetében lévő településekkel. Az együttműködés alapja a helyi törvényekben rögzített „tömegközlekedési szolgáltatást megrendelő” szerepkör, célja pedig a közös tarifarendszer, menetrendrendszer kialakítása, mely biztosítja a térségben közlekedők számára az egyszerű és hatékony tömegközlekedési eszközváltást. A működési területen létrejövő fejlesztések és a közös marketing, megjelenés szintén e szervezetek feladatkörébe tartozik. Nagyméretű, közigazgatási határokra átnyúló infrastruktúrák (vasútvonalak, nemzetközi repülőtér, autópálya körgyűrű.) esetében az állami szereplőkkel való együttműködés (finanszírozásban is) kulcsfontosságú. Az állomások, parkolók, kerékpárutak fejlesztésében a hálózati tervek várostérségi vagy regionális szinten készülnek, a megvalósításban az önkormányzatok szerepe erős.

A közműszolgáltatások területén jellemzően a nagyvárosi szolgáltatók kötnek ellátási szerződést a környező önkormányzatokkal vagy nagyobb közigazgatási szinten szerveződik meg az ellátás. A szervezeti háttér a legtöbb esetben történetileg kialakult rendszerben működik, az ellátást nemzeti jogszabályok keretezik. A mérethatékonyság miatt a szolgáltatók területi aggregálására, összevonására vonatkozó elgondolás indokolt, az összevonás folyamatának magas szintű megszervezése (korai és hiteles kommunikáció, az érdekeltek korai bevonása) kulcskérdés a sikeres végrehajtásban (negatív példa pl. Horvátország esetében). Kéves az újonnan kialakított és újszerű modell, ezek többnyire a hulladékgazdálkodás /körforgásos gazdálkodás és az energiaszolgáltatás területén jellemzőek és közvetlenül kapcsolódnak a várostérségek zöld átmeneti, klíma- és környezetvédelmi céljaihoz (pl. Barcelona). A nagyváros környéki együttműködés számos vizsgált városban terjed ki a természetvédelem témakörére is (pl. Bécs és Alsó-Ausztria, München), de jellemzőek azok a közös ügynökségek is, amelyek várostérségi szinten az információ-szolgáltatást és a szemléletformálást végzik az energiatakarékosság és klímatudatosság terén (pl. Frankfurt, Helsinki).

## Javaslatok

Az együttműködés megerősítésének alapja a partnerség intézményesített formáinak kialakítása. Ennek keretében tematikus és területi platformok, fórumok létrehozása szükséges, amelyek alkalmasak a közös kihívások megvitatására, a megoldások közös kidolgozására, valamint a települések közötti rendszeres egyeztetések lebonyolítására. Több európai nagyvárosi térség – például München vagy Amszterdam – gyakorlata is azt mutatja, hogy az ilyen fórumok érdemben hozzájárulnak a koherens várostérségi működéshez. Ezzel párhuzamosan indokolt az agglomerációs övezet lehatárolásának felülvizsgálata, illetve rugalmasabb, „nyitott” együttműködési formák alkalmazása annak érdekében,

hogy a problémák valóban a megfelelő területi szinten kerüljenek kezelésre. Prága példája a területi lehatárolás újragondolására, míg Barcelona a problémák megfelelő területi szintű kezelésére ad jó példát.

A tervezés, finanszírozás és érdekérvényesítés területén kulcsszerepet játszik egy integrált fejlesztési, illetve növekedési terv kidolgozása. Ennek a tervnek a közlekedés és mobilitás, a lakó- és munkahelyi területek, a központi funkciók rendszere, valamint a zöldfelületek együttes kezelésére kell épülnie, közös térbeli vízióval és leképezéssel. A helsinki struktúraterv jó példát ad arra, miként szolgálhat egy ilyen dokumentum irányelvként az önkormányzatok számára a területhasználat alakításában. A Budapesti Agglomeráció esetében a nemzetközi gyakorlatban megjelenő tartalmakon túl indokolt a humán szolgáltatások és a közműrendszerek integrált kezelése is. Ezt egészítheti ki egy várostérségi fenntartható mobilitási terv (SUMP) elkészítése, amellyel Ljubljana és Prága is sikeresen támogatta a közlekedési rendszerek hosszú távú, fenntartható fejlődését.

Az együttműködésekre építve lehetőség nyílik arra, hogy a valóban várostérségi léptékű, stratégiai jelentőségű témák kiemelt kezelést kapjanak. A fókuszált fellépés erősíti az érdekérvényesítést, és megalapozhat egy célzott forrásszerzési és befektetési akciótervet, ahogyan azt Amszterdam és Barcelona példája is mutatja. E folyamat részeként célszerű egy hosszú távú forrásszerzési stratégia előkészítése is, amely stabil pénzügyi háttérrel biztosít a térségi fejlesztésekhez. A tervezési eszköztár fontos eleme lehet továbbá az adaptálható pilot projektek indítása az agglomeráció különböző típushelyszínein. Ilyen kísérleti beavatkozások lehetnek például a csapadékvíz-kezelési és -megtartási megoldások, vagy a közösségi közlekedési csomópontokhoz kapcsolódó biztonságos B+R rendszerek kialakítása, amelyekre Brüsszel szolgálhat mintául.

A várostérségi együttműködés sikeréhez elengedhetetlen a szolgáltatási funkciók megerősítése is. Egy tudásközpont és szolgáltató jellegű szervezet kialakítása lehetőséget teremt arra, hogy az önkormányzatok szakmai tanácsadást kapjanak fejlesztési és rendezési kérdésekben, valamint hatékony információcserét valósuljon meg. Különösen fontos ez a közigazgatási határokon átnyúló ügyek és konfliktusok esetében, ahol facilitációs és mediációs szerepkörre van szükség, ahogyan azt Barcelona és Bécs példája is alátámasztja. E szolgáltató funkciók kiegészítéseként a közvetítő és érdekérvényesítő feladatok ellátása – a különböző közigazgatási szintek között – hozzájárulhat a döntéshozatal összehangolásához és a várostérségi érdekek hatékonyabb megjelenítéséhez.

Az önkéntes és jogszabályi háttérrel megerősített nagyvárosi együttműködések számos jó példát adnak olyan, a jelenlegi vizsgálatban nem szereplő tematikákra, amelyek erős várostérségi relevanciával bírnak és jelenleg a Budapesti Agglomerációban és funkcionális várostérségben hiányzik az összehangolt tervezés és menedzselés. Ezek a következők:

- Lakhatási kérdések kezelése (ebben a helsinki várostérségében zajló tervezés kapcsán, a közlekedéssel/mobilitással való együttes tervezésre található javaslat az összegzés végén)

- Várostérségi szintű turisztikai együttműködés (háttér, relevancia: Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia 2030 – Turizmus 2.0 dokumentumban megfogalmazott új turisztikai térség kijelölésével: Budapest környéke – Budapest +1 nap)
- Gazdaságfejlesztési tervezési (várostérségi intelligens szakosodási stratégia) és befektetésösztönző /helyszínmarketing feladatok (háttér, relevancia: Közép-magyarországi Gazdaságfejlesztési Zóna)
- Okos város platformok és együttműködések – várostérségi jó gyakorlatok a tudásmegosztásra, rendszerek integrált fejlesztésére, összekapcsolására; adatplatformok kialakítására, monitoring támogató feladatokra, térinformatikai (GIS) szolgáltatásokra

Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács