

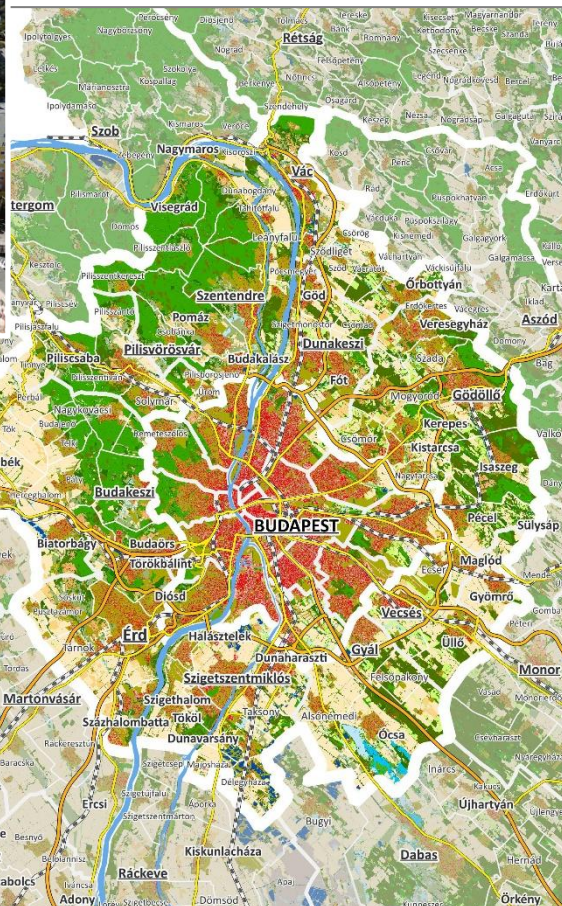
A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓ TERÜLETFEJLESZTÉSI
KONCEPCIÓJA ÉS PROGRAMJA

MEGALAPOZÓ TANULMÁNYOK

A térségi szerepkörök és együttműködések
települési szintű stratégiai megalapozottsága
a Budapesti Agglomerációban

Készült a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács megbízásából.

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ



Budapest
2024. szeptember 30.

A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓ TERÜLETFEJLESZTÉSI
KONCEPCIÓJA ÉS PROGRAMJA

MEGALAPOZÓ TANULMÁNYOK

A térségi szerepkörök és együttműködések
települési szintű stratégiai megalapozottsága
a Budapesti Agglomerációban

Készült a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács megbízásából.

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Készítette:	Pro Régió Közép-Magyarországi Regionális Fejlesztési és Szolgáltató Nonprofit Kft., a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács (BAFT) munkaszervezete
Szakmai felelős:	Dr. Gordos Tamás szakmai igazgató Galli Károly vezető projektmenedzser, BAFT csoportvezető
Kutatásvezető:	Dr. Földi Zsuzsanna senior munkatárs

Budapest
2024. szeptember 30.

Vezetői összefoglaló

A nagyvárosi agglomerációk, metropolisztérségek valamint a funkcionális várostérségek általános tervezési és gyakorlati felértékelődése, valamint a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács (BAFT) megalakulása és a Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Konceptió és Programjának előkészületei indokolják, hogy áttekintés készüljön a Budapesti Agglomeráció városainak (és a budapesti peremkerületeknek) a települési, illetve térségi szintű fejlesztési céljairól tervezett beavatkozásairól és azok konkrét agglomerációs szintű vonatkozásairól.

Az elemzés arra keresi a választ, hogy milyen a Budapesti Agglomeráció városainak (37 település) egymáshoz, Budapesthez (annak peremkerületeihez (12)) és az egyéb agglomerációs településekhez való **viszonya**, valamint, hogy maguk a városok saját fejlődésük szemszögéből miként értékelik mindezt. **Az alkalmazott módszer a kutatási terv alapján dokumentumelemzés**, az elemzés készítése idején nem került sor primer adatszerzési módszerek alkalmazására. Az elemzés a Budapesti Agglomeráció városai és a főváros peremkerületei településfejlesztési dokumentumainak (konceptió és program/stratégia) egységes szempontok szerinti kiértékelésére épül, annak érdekében, hogy azok a dokumentumok készítésének eltérő ideje ellenére valamelyest összevethetők legyenek. Az értékelés tartalmi fókuszában az állt, hogy

- a városok **jövőképében** és a **célokban** hogyan tükröződik a Budapesthez való viszonyuk,
- milyen a városok agglomerációs / térségi beágyazódottsága és szerepköre, illetve, hogy
- a konkrét **beavatkozások tervezésénél** milyen gyakran és tartalommal támaszkodnak a városok a térségi (szomszédos települések, városok) együttműködésekre, a térségi szinergiák kihasználására.

Fontos volt továbbá vizsgálni, hogy

- a fejlesztési dokumentumokban milyen **térségi** (több önkormányzatot érintő) **projektek** kerülnek definiálásra, valamint, hogy
- a méretfüggő **városi központi funkciók** hangsúlyozott fejlesztése hogyan viszonyul az **együttműködés és feladatmegosztás** koordinációs mechanizmusainak működtetéséhez, azaz képes-e felülmúlni a jelenlévő és sok esetben inspiráló **agglomerációs versenyt a települések közötti partnerség és a gyakorlati együttműködés**.

A vizsgálatban adott válaszok egyértelműen befolyásolhatják az egységes elvek menti agglomerációs szintű tervezés (TFK és Program) lehetőségeit és az együttműködésre/partnerségre alapozott beavatkozások sikerességét.

A vizsgált dokumentumállomány kapcsán megállapítható, hogy alapvetően **megfelelő a tervellátottság** az értékelésben érintett városi és kerületi önkormányzatoknál. Ez annyit jelent, hogy léteznek nyilvánosan (on-line) elérhető dokumentumok a 37-ből 34 városban és 12-ből 11 budapesti peremkerületben. Az elemzés eredményességét befolyásolta, hogy az agglomeráció szintjén a városokat a legaktuálisabb elérhető fejlesztési dokumentumok **műfaji változatossága** jellemzi. Az egyes

tervtípusok módszertanai (TFK, ITS, FVS, Településtervezési (TT ITS))¹ – amennyiben léteznek – eltérő elvárásokat fogalmaznak meg a *térségi illeszkedésre és beágyazottságra vonatkozóan*. Az azonos tervtípusok esetében is jelentős különbségek vannak a vonatkozó fejezetek minőségét és konkrétságát illetően.

Fontos a **tervezés időpontja is**, ami meghatározza az adott időszak elvárt tervfajtáját, a tartalmak aktualitását (esetlegesen már megvalósult célok, a célok időbeni változása) és a külső szakpolitikai környezet alakulásából eredő hangsúlyeltolódásokat. Az utóbbi években jellemzően ilyen szakpolitikai hangsúlyeltolódás / változás a várostérségben történő tervezés. Az áttekintett dokumentumok csupán 40%-a készült a 2021-2027-es programozási időszakra, a továbbiak az azt megelőző időszakokra készültek. Jellemző, eredményeket is befolyásoló **problémák adódnak** a programok vizsgált aspektusainak **változatos terjedelmű kifejtése és érdemi tartalma** kapcsán (pl. a térségi koordinációs fejezet gyakran nem a településközi partnerségről szól).

Az elemzési dokumentum szerkezete:

A dokumentum bevezetéseként az első fejezetben az értékelés céljának és módszertanának bemutatása, majd a 2. fejezetben a vizsgált dokumentumok aggregált kiértékelése történik. A 3. fejezetben a városok agglomerációs szektoronkénti (6) összehasonlító elemzése található a következő ismérvek szerint: státusz, jövőkép, célrendszer, térségi vonatkozású beavatkozások / projektek, térségi koordináció mechanizmusai és működése, majd a peremkerületek és szomszédos városok viszonyulása. A hat alfejezetből álló agglomerációs szektoronkénti elemzést egy agglomerációs szintű összefoglaló fejezet követi a 4. fejezetben, amely tematikus rendszerben tekinti át az egész Budapesti Agglomerációra vonatkozó következtetéseket. Ez a fejezet tehát nem a szektoronkénti alfejezetek szintézisét adja. A mellékletben (5. fejezet) agglomerációs szektoronként olvasható az összes településfejlesztési dokumentumban elérhető alapinformáció, amelyre a 3. fejezet szektoronkénti szintézise épül.

A településfejlesztési tervek alapján levonható általános következtetések a Budapesti agglomerációban:

Az agglomerációs városok esetében Budapest közelsége és a metropolisz térségben való lét többnyire **lehetőségként** kerül értelmezésre. A peremkerületek ellenben jellemzően **agglomerációs problémáról** beszélnek dokumentumaikban. A városok jellemzően **felismerik** az agglomerációs lét előnyeit és próbálnak „felnőni” az előnyök kihasználásához – ennek megfelelően nagyrészt az előnyökre építik fejlesztési programjukat / stratégiájukat. Céljaikkal és kapcsolódó tervezett fejlesztéseikkel a Budapesthez való **közelségből eredő lehetőségek hasznosulását** kívánják **maximalizálni**, felismerve egyéb adottságaik **járadékos előnyeit**. Ilyenek például **a természeti értékek**, amelyek rekreációs vonzerőt jelentenek a fővárosi lakosság számára, vagy a **gazdasági csomópontok, új foglalkoztatási**

¹ Településfejlesztési Konceptió, Integrált Településfejlesztési Stratégia, Fenntartható Városfejlesztési Stratégia, Településtervezési

központok továbbfejlesztése, menedzselése, **forgalomelosztó hub-ok** létesítése, fejlesztése egy világváros határában.

Jellemző, hogy az agglomerációs városok túllépnek a hagyományos agglomerációs szerepkörökön (alvóváros) és új funkciókat keresnek maguknak. A szuburbanizációs mozgások kapcsán jellemző, hogy a **„Megtelt”** táblát jellemzően a kisebb, jellemzően nem városi települések teszik ki. A (köz)szolgáltatások minőségorientált fejlesztését, valamint a helyi gazdaság strukturális átalakítását az agglomerációs városok eszközként tekintik magasabb státuszú lakosság vonzására, ugyanakkor már nem minden agglomerációs település esetében cél a számszerű növekedés.

Budapest és az agglomerációs zóna határán az agglomerációs szolgáltató alközpont szerep és funkcióinak erősítése egyszerre van jelen a városokban és a peremkerületekben ezzel együtt hangsúlyossá válik a **közvetítő szerep is** Budapest és az agglomerációs, valamint azon túli települések között (pl. Pilisvörösvár Esztergom felé, Vác Nógrád vármegye felé, Érd Székesfehérvár felé). **Néhány erősebb és lehetőségeivel jól élő önkormányzat függetlenül próbálja látni és láttatni magát Budapesttől** (pl. Budaörs, Gyál), de többnyire belátásuk szerint is túl erős a főváros erőtere (pl. Budakeszi, Törökbálint). Fő közlekedési utak bevezetőinél **jellemző, hogy a városok KAPU-térségként** definiálják magukat, de tervezési koordináció hiányában ugyanazon zóna peremkerületei is ugyanígy látják szerepkörüket – pl. Budaörs és 11. kerület; Vecsés és 18. kerület; Dunakeszi és 4. kerület.

Az agglomerációs városi tervekben megjelenő, agglomerációs kontextusban adaptálható horizontális fejlesztési elvek:

Különösen az utóbbi években készült dokumentumokban jellemző irány, hogy a városokban az **agglomerálódás** előnyeinek és hátrányainak tudatos kezelésére törekedve a mennyiségi (számszerű növekedés) szemléletet felváltja a **minőség-orientált fejlesztési szemlélet** (realisztikus, zöld, horizontális és vertikális partnerségen alapuló, mérethatékony, innovatív, konszenzusra támaszkodó). A **fenntartható fejlesztés (annak minden ismérével – lásd Fenntartható Városfejlesztési Stratégiák)** komplex értelmezése a minőségorientált fejlődési irány definíciójának elementáris részét képezi és hangsúlyosabban jelen van a 2021-2027-es programozási időszak dokumentumaiban.

A terjedő szemlélet nyomán a területi túlkínálat közepette (keleti szektor) egyes agglomerációs városi fejlesztési stratégiák **mértéktartásra** ösztönöznek a népességnövekedésben, ugyanakkor a gazdaságfejlesztésben is (a zöld, csendes, környezetbarát megoldásokat tartják a helyes alternatívának pl. a Pilis kisebb lakosság számú városai). Független az adottságoktól és a fejlődéstörténettől az objektív számok alapján a gazdasági és társadalmi szempontokat figyelembe véve a kevésbé kedvező helyzetben lévő dél-keleti, keleti agglomerációs térségben – **a high-tech, innováció/ KFI alapú, tiszta gazdaság** stb. előtérbe helyezése a stratégiák szintjén igen hangsúlyos.

Nem meglepő, hogy főleg a 2022 és 2023-ban készült fejlesztési dokumentumokban a városi szintű fenntarthatósági célok elérésének jellemző eszköze a különféle **városi működési alrendszerek adatalapú menedzsmentje**. Ez támogathatja a térségi gondolkodást és optimalizált fejlesztések megvalósíthatóságát a közösségi közlekedéstől a gazdaságszervezésig.

Térségi együttműködés megjelenése a fejlesztési dokumentumokban:

A tervezési dokumentumok az általános települési **jövőkép** mellett általában tartalmaznak **térségi jövőképet** is. Ebben a városok (agglomerációs kontextustól és sokszor településmérettől függetlenül) **térségi/járási központi pozíciójuk megerősítésére koncentrálnak**. Erre direkt utalásokat találunk, valamint ebbe az irányba hat a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó, főként központi intézményfejlesztési cél megjelenítése. Esetenként megjelenik a térségi szemléletű gazdaságfejlesztés is, de többnyire az adott település **központi koordináló szerepkörének hangsúlyozásával**.

Budapest erőtere és a központi szerepkörökkel hasonlóan ambicionáló városok nagy sűrűsége meghatározó a térségi szemlélet alakításában. Valójában jellemző az **„úgy működünk együtt, hogy ezért a versenyben mi szeretnénk elől haladni”** típusú térségi megközelítés, amit alátámaszt, hogy a településközi partnerség a dokumentumok jó harmadában még mindig **csak a tervek kölcsönös egyeztetését jelenti**.

Az átfogó célok tekintetében nagyon ritka a **térségi együttműködésekben rejlő lehetőségek kihasználása**. Ugyanakkor részcélok szintjén már a térségi koordináció / együttműködés megjelenítése is napirenden van. Csak néhány példát láttunk arra, hogy az agglomeráción belül a városok célja, hogy **térségi koordinációval megszüntessék, vagy minimalizálják az átfedő funkciókat és ezzel csökkentsék a felesleges kapacitások működtetésére használt erőforrás-szükségletet**. Ugyanakkor, az Agglomeráció tervezésekor ennek az **alapelvnek szükségszerűen ellensúlyoznia kell a központok, alközpontok természetesen épülő rendszerének megerősödését**.

A budapesti peremkerületek némileg másként közelítik meg az általuk agglomerációs problémaként definiált viszonyrendszert. **Az agglomerációs probléma** a peremkerületek számára elsősorban a sok esetben alig elviselhető átmenő forgalomból származó forgalmi terhelést jelenti. Fő kérdés számukra, hogy a hol érdemes megállítani a bejövő forgalmat a peremkerületben, vagy Budapest határán kívül, illetve, hogy hogyan lehet az áteresztő képességet növelni (elkerülő utak, forgalom több irányba történő vezetése).

A központi funkciók vonatkozásában is némileg eltérő a peremkerületek megközelítése, amelyek ugyancsak funkcionális központok (kereskedelmi, szolgáltató funkciók) **kialakításán dolgoznak az agglomerációs vonzáskörzet kerületeken átmenő forgalmának kihasználása érdekében** (Etele tér – 11. kerület). Ebbe a tematikába sorolható még az **emelt szintű funkciók biztosítása** pl. a gyógyászatban vagy az oktatásban az agglomeráció fizetőképes keresletének kiszolgálása érdekében. A közszolgáltatások vonatkozásában pl. az oktatás terén van olyan törekvés, hogy a fogyó lakosság számú

kerületek közintézményei, hogyan tudnák tehermentesíteni az agglomeráció túlterhelt intézményeit. **A peremkerületek és a velük közvetlen határos agglomerációs települések elkerülhetetlenül osztoznak környezeti, ökológiai problémák** komplex kezelésének feladatában (folyóvizek szennyezettsége, légszennyezés stb.). De ugyanúgy közös ügy az ökológiai adottságok közös hasznosítása is. A közüzemi szolgáltatások hálózatainak „összenövése” különösen a fizikailag összeépült településrészek esetében a **közművek** fejlesztésében szintén közös fellépést kíván. A hegyvidéki területeken a csapadékvíz menedzsment szintén közös ügy.

A Budapesti Agglomeráció szintjén jelentkező, városfejlődésre és térbeli folyamatokra ható referencia elemek:

Az alábbi összefoglaló azokat a térbeli referencia elemeket tartalmazza, amelyek agglomerációs szinten – de legalább is agglomerációs szektoronként – hatnak az érintett városok fejlődési lehetőségeire és következetesen megjelennek, mint hivatkozási pontok a településfejlesztési stratégiák tartalmaként. A dokumentumok tanúsága szerint az agglomerációs szintű és térségi jelentőségű, településfejlesztési célokat befolyásoló térszervező elemek a stratégiákban a **Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér (főleg a délkeleti és keleti szektorban), az országos jelentőségű gyorsforgalmi utak ki- és bevezető szakaszai**, csomópontjai (különös tekintettel az **M1-M7; M2, M3, M4, M5, M6**, autópályákra és kapcsolódó szektorokra, ill. az M0 körgyűrű menti területekre). Szűkebb települési kört érintenek a **kiemelt kulturális és épített örökség értékei, úgy is mint kiemelt turisztikai attrakciók** (ebből Gödöllőt, Szentendre, Visegrád), amelyekhez csatlakozni lehet és érdemes. Agglomerációs szektoroktól teljesen független adottságként jelenik meg maga a **DUNA** (többnyire hasonló tartalmú fejlesztési célok és projektek mentén: kikötő, víziturizmus, logisztika, ökológiai kérdések). Az **EUROVELO** kerékpárút hálózat a csatlakozó térségi szakaszok kiépítésének lehetőségével szintén egy sok esetben tetten érhető fejlesztési elem. Meghatározó továbbá a **természeti és/vagy kultúrtájak jelentősége** (pl. Zsámbéki medence, vagy a Déli szektort lefedő Csepel sziget, vagy éppen a két szektort is érintő Dunakanyar (Északi és Észak-nyugati szektor).

Ezek a közismert fejlesztési tényezők településközi együttműködések, összehangolt integrált fejlesztéseket generálnak és **ekképpen meghatározóak a helyi, térségi fejlődés irányának, tematikájának meghatározásában**. Ugyanakkor egyben **referencia pontokat is jelentenek** a települési fejlesztési dokumentumokban. A tervekben az önértékelés részeként gyakran visszatérő elem, hogy mennyire sikerült élni az adott kiemelt lehetőséggel (**elért eredmények vs. adott lehetőség**). Maximalizálta-e az adott település a lehetőségből kinyerhető vélt vagy valós hasznokat a térségi pozíció, ezzel együtt a demográfiai jellemzők és a gazdaság vonatkozásában?

A Budapesti Agglomeráció városai és a fővárosi peremkerületek tényleges térségi, települési együttműködést igénylő projektjeinek jellemző tématerületei:

- Legfontosabb térségi vonatkozású fejlesztési terület a **közlekedésfejlesztés**. A fejlesztési elképzelések jellemzően két szintben értelmezhetők a dokumentumokban. A fejlesztések első csoportja az agglomeráción belüli mozgásokat **megkönnyítő országos rendszerekhez való kapcsolódást** érinti (autópálya elérhetőségének biztosítása, vasúthálózat fejlesztése, EUROVELO-ra való kapcsolódás), míg a másik a **térségi szinten értelmezhető, valós településközi együttműködést igénylő beavatkozások** (közúti és kerékpárút kapcsolatok fejlesztése, a több települést is kiszolgáló vasúti megállók, intermodális központok, P+R építése). A térségi közlekedési szolgáltatások (buszközlekedés) fejlesztési igénye gyakran hozza egy platformra a közeli településeket.
- A következő jellemző téma a közlekedési jellemzőktől erősen függő **gazdaságfejlesztést érintő együttműködés**. Ez pl. a gazdasági célú területhasznosítás összehangolásában, a növekvő innovációs tartalom K+F+I és KKV szinergiák térségi kihasználásában, helyi foglalkoztatás összehangolt erősítésének szándékában (ingázás irányának megváltoztatása céljából) nyilvánul meg.
- A gazdaság speciális ága, a **turizmus változatos lehetőségeket kínál a térségi szintű együttműködésekre**. Az agglomeráció települései és még a kerületek is látnak fantáziát a turisztikai és rekreációs célokat támogató közös fejlesztésekben, ami részben vonalas infrastruktúra (kerékpárút) részben pedig közös szolgáltatások, tematikus utak, azokon belül az összehangolt attrakciók fejlesztésében, valamint a térségi kiterjesztésű turisztikai marketingben nyilvánul meg.
- Ritkábban ugyan, de megjelennek a fejlesztési dokumentumokban a **közműhálózatok** és kiemelt hálózati elemek (pl. szennyvíztisztítók) közös ill. összehangolt fejlesztése (pl. Budapesttel közvetlen érintkező belterülettel bíró városokban – kapacitásbővítés, áteresztő képesség fejlesztése), valamint **az ökológiai hálózatok közös gondozása és hasznosítása**. Esetenként megjelenik az összefüggő erdőterületek, Natura2000 területek, patak völgyek fenntartható hasznosítása (peremkerületek és agglomerációs települések viszonylatában) is.
- A **közös identitás** (pl. sváb örökség, szerb örökség, Duna menti tájegységek) és ezzel kulturális kapcsolatok okot adnak a települések térségi kohéziójának erősítésére, ami csak részben kapcsolható a turisztikai vonzerők térségi szintű erősítésének céljához és talán még fontosabb szerepet játszik a valós térségi hálózatok erősítésében, mint összetartást generáló tényező.

BA TFK és Program felé megfogalmazott fejlesztési irányelvek, javaslatok:

- Olyan térszerkezet fejlődési irányt kell szabni a BA TFK és Programban, ami egyensúlyba hozza az agglomerációs alközpontok fejlesztését és a **kiegyensúlyozott településhálózat** fejlesztési szemléletet, amelyben a települések minimalizálják az átfedő funkciókat, hogy ezzel is csökkentsék a felesleges kapacitások működtetésére használt erőforrás-szükségletet.
- Az agglomerációs szektorok szerinti tervezés ugyan irányadó, mert valóban definiálható az elhelyezkedésből és természeti viszonyokból, közös gazdasági térből adódó kohézió (akár közös identitás is), de jóval inkább a természetes térszervezők mentén javasolt tervezni a településközi együttműködéseket, feladatmegosztást akár az agglomeráció határain túlnyúlóan is.
- A BA TFK és Program tervezése során figyelembe kell venni a komplexen értelmezett **fenntarthatóság és a reziliencia** (sokk utáni gyors felépülést és alkalmazkodást lehetővé tevő működési modell) – települési szinten már helyenként markánsan megjelenő – eszközrendszerét és térségi/agglomerációs szinten javasolt adaptálni a települési megoldásokat.
- A városi szintű fenntarthatósági célok elérésének jellemző eszköze a különféle **városi működési alrendszerek adatalapú menedzsmentje**. Ez támogatja a térségi gondolkodást és optimalizált fejlesztések megvalósíthatóságát a közösségi közlekedéstől a gazdaság szervezésig.
- Ez az irány (adatalapú működés) – csakúgy, mint a fent javasolt kiegyensúlyozott településhálózat fejlesztési szemlélet alkalmazása –, igényli a településközi koordináció erősödését, amelynek ösztönzése, támogatása BA TFK és Program egyik kiemelt feladata kell legyen.