

## Verseny és fragmentáltság a Budapesti agglomerációban – Kinek az érdeke a metropolisz térség fejlődése?

### Competition and Fragmentation in the Budapest agglomeration – Who is Interested in the Development of the Metropolitan Area

---



#### Absztrakt

A téma aktualitását az adja, hogy 2012 óta a Budapesti agglomeráció léte több szempontból is bizonytalanná vált, s mára Magyarország egyetlen metropolisztérségének tervezése és fejlesztése két egymástól elválasztott NUTS2-es régióban zajlik. Mindeközben a térség versenyképességéhez vitathatatlanul országos érdekek fűződnek, aminek kormányzási aspektusát teszi vizsgálat tárgyává a tanulmány. Egyrészt feltárja a nagyvárosi térség intézményesítésének történeti ívét és rávilágít az egységes kormányzás külső feltételeinek fokozatos megszűnésére. Másrészt egy empirikus kutatás segítségével prezentálja a térségen belüli együttműködési hajlandóság hiányát, illetve annak magyarázó okait. Az elemzés arra a következtetésre jut, hogy a négyes szereplői kör, a főváros, a kormány, az agglomerációs települések és a megyei önkormányzat egyikének sincs szándéka egy nagyformátumú kormányzó szerv létrehozására a metropolisztérségben. Ez a körülmény pedig a fővárosi régió nemzetközi és gazdasági szerepét erősen ronthatja a jövőre nézve.

Kulcsszavak: metropolisz kormányzás, együttműködési hajlandóság, helyi önkormányzat, Budapesti agglomeráció

#### Abstract

The relevance of the topic is underpinned by the fact that since 2012 the existence of the Budapest agglomeration has become uncertain in several respects; and today the planning and development of Hungary's only metropolitan area takes place in two separate NUTS2 regions. Meanwhile, there is an indisputable national interest in the competitiveness of the agglomeration, of which governance aspect the current study aims to examine. On the one hand, it explores the historical arc of the institutionalisation of the agglomeration and highlights the gradual cessation of the external conditions of its governance. On the other hand, with help of the findings of a research, it presents the lack of willingness to cooperate within the metropolitan area and its explanatory reasons. The analysis concludes that none of the four stakeholder groups have the will to create

a large-scale governing body in the metropolitan area. This circumstance could severely impact its international and economic role in the future.

Keywords: metropolitan governance, willingness to cooperate, local government, Budapest agglomeration

## BEVEZETÉS

Magyarország fővárosa és annak nagyvárosi térsége mindenki által ismerten az ország egyetlen nemzetközi szintű metropolisztérsége, egyúttal az ország gazdaságának motorja. A monocentrikus településhálózat, a sugaras szerkezetű úthálózat, a demográfiai, valamint foglalkoztatási súlya és a birtokolt funkciók okán is vízfejet alkot. Nem képezi vita tárgyát, hogy az agglomeráció, s azon belül is Budapest fejlettsége jelentősen meghaladja az országos átlagot. A magyar gazdaság területi jellemzőit vizsgáló kutatás (Lengyel-Varga, 2018) azonban rámutatott arra a negatív tényre, hogy míg a főváros gazdaságának 2006-ig jótékony kisugárzó hatása volt az ország egészére, addig a 2010-et követő években a térségben a munka termelékenysége visszaesett és a növekvő gazdasági teljesítmény elsősorban a foglalkoztatás bővüléséből származott. Ennek következtében szerzők arra a veszélyre is figyelmeztettek, hogy Budapest képes visszafogni a hazai gazdasági növekedést, mint azt tette az említett időszakban. A részletesebb adatokat tekintve a fővárosnak az egy főre jutó GDP-ben mért gazdasági teljesítménye 2019-ben már az EU átlagának 151%-ára rúgott (Eurostat, 2021). Ehhez képest az önálló régió-státushoz jutott Pest megye azonos adata egy évtized óta enyhe hullámmal az EU átlagának mindössze 55–58%-át teszi ki. Ez a tény komoly aggodalomra ad okot, hiszen a megyét jelentős részben a Budapest várossal gazdasági-társadalmi-munkaerőpiaci szempontból kölcsönös függelmi viszonyban lévő, 80 önkormányzattal álló agglomerációs települési kör teszi ki.

A magyar főváros helyzetének valós megítéléséhez célszerű figyelembe venni a globális gazdasághoz való csatlakozásának intenzitását, ami a kelet-közép-európai régióbeli versenytársakhoz mérhető. Tényszerűen verseny folyik a poszt-szocialista országok fővárosi régiói között az üzleti központ vezető szerepért, amelyben Budapest lemaradt Varsó és Prága mögött, holott a rendszerváltást követően még maga mögé utasította azokat (Csomós, 2017)<sup>[1]</sup>.

A hivatkozott elemzések a gazdasági faktorokra helyezték a hangsúlyt és nem vizsgálták a területi kormányzás intézményi környezetét a metropolisztérségben, mely utóbbi bemutatására vállalkozik ez a tanulmány. A téma aktuáli-

[1] A megítélés alapjául szolgál a Globalization and World Cities (GaWC) Research Network felmérése, mely öt szolgáltató ágazat 175 vezető cégének jelenléte alapján rendszeresen rangsorolja a világ nagyvárosait. A 2020-ban közzétett listán Budapest Bukaresttel egy kategóriában (Beta +), míg Varsó, Bécs és Prága egy szinttel feljebb (Alpha -) helyezkedett el. Érdemes kiemelni, hogy ezáltal az említett városok helyzetében 2012 óta nincs változás (GaWC, 2021).

tása talán azzal indokolható, hogy 2012 óta a Budapesti agglomeráció léte több szempontból is bizonytalanra vált, legalábbis ami térbeli kiterjedését, intézményesítését, fejlesztését és részben tervezését illeti. A tanulmány ezért egyrészt feltárja a térség intézményesítésének történeti ívét, és rávilágít az egységes kormányzás külső feltételeinek fokozatos megszűnésére. Másrészt egy empirikus kutatás részeredményeivel prezentálja a térségen belüli együttműködési hajlandóság hiányát, illetve annak magyarázó okait.

A tanulmányt Rechnitzer Jánosnak ajánlom, aki Magyarországon az 1970-es években a hazai agglomerációkutatás úttörőjeként volt részese annak a multidiszciplináris tudományos munkának, mely a pécsi agglomeráció feltárását és hosszú távú fejlesztési irányainak meghatározását célozta (Rechnitzer, 1985). Említésre érdemes, hogy Rechnitzer professzor nagyívű kutatói pályájának szinte valamennyi állomásán megjelent a város mint a fejlődés és fejlesztés kulcskategóriája. S nemcsak az innováció térbeli terjedésének vagy a városi gazdaságok működésének hajtóerőit kutatta, de megfejtani igyekezett a városok sikerességét magyarázó „városi miliő” összetett lényegét is (Grosz-Rechnitzer, 2005; Rechnitzer, 2016; 2019).

## 1. A TÉMA NEMZETKÖZI VONATKOZÁSAI

A jóléti nemzetállam-modellt az 1990-es évektől kezdődően felváltotta a politikaformálásnak egy sokszintű és sokszereplős időszak, amelynek során a metropolisztérségek kormányzása és területpolitikai irányítása is kihívások elé került. Ugyanis a nagyvárosok közvetlenül képesek bekapcsolódni a globális folyamatokba, különösen a tőkeáramlásba, amiért a korábbi fordista időszaktól eltérően szükségessé vált e térségek növekedésorientált kormányzása a gazdasági növekedés, a rugalmas munkaerőpiac és a területi versenyképesség támogatása céljával. Ebben a kontextusban nem hierarchikus kormányzásról beszélünk, hanem olyan struktúrákról, amelyek bázisán a társadalmi kapacitások bekapcsolása révén az állam, az üzleti és a civil szektor között létrejönnek az interakciók a közös fejlesztési jövőkép és stratégia felvázolása, majd megvalósítása céljából (Brenner, 2003; Mayntz, 2004; Somlyódyné Pfeil, 2011).

A képhez hozzátartozik, hogy a nagyvárosi térségek helyzete speciális, mivel adminisztratív szempontból megosztottak, nagyszámú, autonómiát élvező helyi önkormányzat létezik a területükön, ezért tekintettel a világgazdaságban a közöttük kiéleződött versenyre, a metropolisz térség szintjén mind több koordinációra és együttműködésre van szükség a közigazgatási fragmentáltság és rivalizálás legyőzése érdekében (Salet et al., 2003). A gazdaság nemzetköziesedésére válaszul a központi államok a hatalom alacsonyabb területi szintek, illetve egységek javára történő devolúciója és decentralizációja mellett döntöttek, aminek kedvezményezettjei között kifejezetten megjelentek a metropoliszok. A szándék egyértelmű volt, pozicionálásuk a globális gazdaság keretei között (Keating, 1998).

A téma szempontjából metropolisznak tekintjük az olyan nagyméretű, egymillió főt meghaladó urbanizált funkcionális városi térségeket, ahol az egy vagy több városmag körül agglomerálódási folyamatok zajlanak. Azaz a települések kölcsönösen szoros egymásrautaltságban állnak egymással, amelyeket a népesség, a gazdasági tevékenységek, az infrastruktúra, a szolgáltatási-kereskedelmi kapcsolatok stb. nagyfokú területi koncentrációja jellemez. Az agglomerációk formájában gyakorta területileg összefüggő településrendszer jön létre, amely az épített környezet fizikai összenövésében is kifejeződik (Somlyódyné Pfeil, 2011).

A térkapcsolatok változását jelzi, hogy ezek a metropoliszok napjainkban bár gyakran egymagvúak, de több alközponttal rendelkeznek, s a városmagot és az alközpontokat mint egyenragú településeket horizontális viszony köti össze a korábbi évtizedek alá-fölrendeltségi relációjától eltérően (Enyedi, 2012). Enyedi (2012) a világgazdaság legversenyképesebb helyeinek nevezte a metropoliszokat vagy más szóval városrégiókat, ahol az agglomerációs gyűrűben kialakuló alközpontok saját munkaerő-vonzáskörzetet birtokolnak.

Az agglomerációs elméletek szerint – melyek egyensúlyi teóriákként viselkednek –, a nagy gazdasági és népességi sűrűsödési területek addig működnek, amíg a centripetális és centrifugális erők kiegyenlítik egymást (Küpper, 2008). Ugyanis az agglomerációk költségeihez tartoznak a közvetlen költségek (magasabb telekárak, bérleti díjak és ingatlanárak, magasabb megélhetési költségek és jövedelmek) mellett a társadalmi költségek (környezeti károk, egészségkárosodás, bűnözés, túlszűfolt közlekedési infrastruktúra) is. Miután azonban a társadalmi költségek nem jelennek meg a piaci árakban, egyedül a közvetlen költségek határolják be az agglomerációk nagyságát, ezért azok a tiszta piacgazdaságban az optimális méretet átlélik. Következésképp a metropolisztérségekre irányuló politikának az a célja, hogy a metropoliszfunkciókat decentralizálja annak érdekében, hogy adott metropolisz túlterheltségi tüneteit elkerülje. Továbbá, hogy a metropoliszfunkciókat kiterjessze a nagyváros-környék egészére, így a pozitív agglomerációs hatások és negatívumok ott is ugyanúgy jelentkezni fognak (Küpper, 2008). Az innováció számára az agglomerációk különösen előnyös környezetet teremtenek elsősorban a tudás-, technológia- és design-intenzív iparágakban. Így a nagyvárosi régiókat támogató politika áttételesen az adott állam nemzetgazdasága egészének innovációs és versenyképességét javítani tudja (Feld et al., 2003).

E szerves téregységekhez az állam funkciókat, intézményeket kapcsol (vagy sem), attól függően, hogy milyen mértékű befolyást kíván gyakorolni fejlődésükre és mennyire akarja őket saját céljai megvalósításának szolgálatába állítani (Somlyódyné Pfeil, 2012). Rendszerint a nagyvárosi térségek együttműködésének célzott területei az első lépcsőben a városrégió funkcióképességének biztosítására irányulnak. Tendenciózusan az első sürgető feladatokat a regionális közlekedési szövetség létrehozása, majd a településtervezés és -rendezés kérdései, harmadikként műszaki infrastrukturális nagylétesítmények megépítése és fenntartása szokták kitenni (Adam, 2010), ami nem feltétlenül lép túl a közzsféra szereplőinek kooperációján.

A második lépcsőben a metropolizskormányzás a térség különféle szereplői közötti horizontális és vertikális együttműködésekkel jellemezhető, ami sokféle formát ölthet (Hooghe–Marks, 2001). A városrégió kormányzó szerve (metropolitan governance) létesítésének célja az egységes fejlesztési tér kialakítása. Olyan eszköz, aminek segítségével a lokális szereplők közötti konfliktusok és versenyhelyzet feloldható, továbbá hozadéka lehet gazdasági szempontból a kritikus tömeg elérése. Itt már olyan együttesen definiált célokról lehet szó, mint a városrégió külpolitikájának alakítása, a gazdaságfejlesztés és a területmenedzsment, a területmarketing stb. Tehát a városrégiók közös cselekvési szintté alakítása a folyamat optimális kimenete, aminek kulcsa a területi tervezés.

A globalizáció korában a nagyvárosi térségekről történő pusztán szervezeti szempontú gondolkodásnak célszerű összekapcsolódnia az általuk hordozott speciális funkciókkal (Küpper, 2008). A metropoliz-funkciók három fő csoportba oszthatók, úgymint a döntési és ellenőrzésiközpont-funkciók, az innovációs és versenyképességi funkciók, valamint az ún. kapuváros-funkciók, melyek együttesen az állami, gazdasági és társadalmi szempontú vezető szerep jelenlétét kérik számon (Adam et al., 2002). Lényeges körülmény, hogy kapu-szerepben feladatuk a nemzeti intézményeknek és szabályozásnak a nemzetközi gazdasági kapcsolatokkal történő összhangba hozatala. Sőt, mint telephelyek, nemcsak infrastrukturális csomópontokként viselkednek, hanem komplex közvetítő funkciót is teljesítenek a nemzeti piacokra és intézményrendszerhez történő bemenethez.

Azt is hozzá szokták fűzni, hogy e nagyszabású funkciókat a nagyváros egymaga nem tudja teljesíteni, ahhoz szüksége van a régiójával kialakított munkamegosztásra. Ennek megvalósítása megfelelő intézményes kapacitások létrehozását igényli, vagyis a városrégiót kifelé képviselni képes, befelé pedig legitimáló szervnek a meglétét. Ez az intézményesülési szükséglet, mely a metropoliz-funkciók létrehozására irányul, feltételezi a közszférán túl a gazdasági és civil szféra szereplőinek együttműködését is (Brenner, 2003; OECD, 2015). A városrégió ebben a felfogásban a magas életminőség és attraktív környezet megtestesítője.

A közelmúltban az OECD (2015) tagállamok nagyvárosi térségeinek vizsgálatát elvégző kutatás egyrészt a nagyvárosi kormányzatok számbavételét és az intézményesülés formáját célozta, másrészt kapcsolatot keresett a kormányzás léte és a térségek gazdasági fejlődése, valamint népességyarapódása között. Az azonosított 263 metropoliztárségek többségében, 69%-ukban dektektálni tudták az előzetesen felállított kritériumoknak megfelelő kormányzó szerv működését. Az eredmények értelmében pozitív összefüggést találtak a kormányzó testület léte és a lakosság jóléte, a környezet minősége és nem utolsósorban az agglomeráció gazdasági teljesítménye között. A kormányzó testületet birtokló metropoliztárségekben a népességnövekedés is gyorsabb, mint az azt nélkülözőkben. Meg kell jegyezni, hogy Magyarország a Budapesti agglomeráció intézményesítettségének hiánya miatt egyáltalán nem jelent meg a találatok között.

Azzal zárjuk a fejezetet, amire Rechnitzer János több mint egy évtizeddel ezelőtt maga is felhívta a figyelmet. Azaz, hogy Budapest versenyképességé-

nek erősítése az egész ország fejlődésének kulcskérdése. Új szolgáltatások és a nemzetközi funkciók befogadásának javítása, és a bővülő agglomerációval való szervezett kapcsolatok kiépítése a magyar településhálózat egészének stabilitásához járulna hozzá (Rechnitzer, 2008, 50).

## **2. A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓ „INTÉZMÉNYESÍTÉSÉNEK” TÖRTÉNETE**

A Budapesti agglomerációt első ízben az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció<sup>[2]</sup> határozta le, akkor annak területét 44 vonzáskörzeti településre korlátozta. A rendszerváltás után 1994-ben sor került a felülvizsgálatra, aminek következtében 78 önkormányzatról állapították meg, hogy az agglomeráció részét képezi. Később ez a szám önálló önkormányzatok alakulásával, illetve szétválásával 81 önkormányzatra növekedett a fővárost is beleértve anélkül, hogy a metropolisztérség határai változtak volna. A Budapesti agglomeráció lehatárolását később megerősítette a 2005. évi LXIV. törvény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési tervéről, melynek 1. számú melléklete máig felsorolja a hatálya alá tartozó 81 önkormányzatot.

A térség urbanizáltságát mutatja, hogy az agglomerációs települések 46%-a, vagyis összesen 37 városi jogállású önkormányzat, melyek nyolc kivétellel mind 1990 után nyerték el a városi rangot. Ezzel összefüggésben Budapesttel együtt mintegy 2,5 millió főt koncentrál a szűken vett agglomeráció, miközben a fővároson kívüli népesség a rendszerváltás óta 58%-kal növekedett (Laki, 2017).

A Központi Statisztikai Hivatal 2003 augusztusában elvégezte a nagyvárosi településegységek lehatárolását, amit 2014-ben a fővárosi agglomeráció kivételével felülvizsgált (KSH, 2014; Tóth, 2014). Ez a történet mintegy jelzésértékű a tekintetben, hogy a Budapesti agglomeráció határai bizonytalanná váltak. Az azonos évben a Parlament által elfogadott Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció<sup>[3]</sup> (a továbbiakban OFTK 2014) fejlesztési szempontból ugyanis egészen más koncepcionális alapra helyezkedett, a Budapest körüli belső és külső városgyűrűt megkülönböztetve tudomást sem vesz a korábbi agglomeráció kiterjedéséről. A tervdokumentum azonban mindössze sugallja, bizonyosságot nem ad arra vonatkozóan, hogy a metropolisztérség területi kiterjedését lényegesen tágabbnak tekinti. Vagyis a korábban mindig Pest megyén belül kijelölt funkcionális városi térség vázlatos rajza több megyehatárt is átlépett.

Bár nem tekintem a jelen írás feladatának az agglomeráció területi határa kérdésében való állásfoglalást, utalunk arra, hogy a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács 2007-ben maga is kezdeményezte annak korrekcióját. Ezt követően

[2] 1005/1971. (11.26.) számú kormányhatározat

[3] 1/2014. (I. 3.) OGY határozat A Nemzeti Fejlesztés 2030 – Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról.

Tóth és Schuchmann (2010) egy tudományos dolgozatban kísérletet tett az új határok megállapítására, s javaslatuk szerint 13 településsel bővült volna a térség, egyúttal Pest megye közigazgatási határát is átlépte volna.

Ma már nem vitatott, hogy a főváros valós térkapcsolatai megyehatárokat is átmetesznek. Ezt a felfogást erősíti az a tény is, hogy az EU rendszeresen gyűjt adatokat a tagállamok funkcionális városi térségeiről, amiből kiderül számunkra, hogy az Urban Audit módszertan a Budapesti nagyvárosi térséget 199 településből állónak tekinti, melynek lakosság száma 2018-ban 2,978 millió főt tett ki. Természetesen ennek az értelmezésnek semmilyen következménye nincsen hazai viszonyainkra azon kívül, hogy a KSH (é.n.) figyelemmel kíséri azt.

Kormányzási szempontból sem feltétlenül van relevanciája annak, hogy a nagyvárosi térség határai rögzítettek-e. Ez függ attól, hogy a keretei között létrejövő együttműködés intézményesítésére közjogi szervezeti formát vagy pedig hálózati kormányzási modellt választanak-e. Az előbbi eset fix határokat feltételez, viszont több ország agglomerációs politikájában követett gyakorlat szerint a hálózati együttműködés esetén a kooperációban résztvevő szereplők jelölik ki a metropolisztérség határait. Természetesen az utóbbiak állami elismerése lényeges, mert a bottom-up és top-down térformálás összekapcsolódó eredményeként a központi államok támogatják agglomerációik fejlődését. Ez látható Anglia, Hollandia, Svájc, Lengyelország stb. gyakorlatában (Somlyódy né Pfeil, 2019).

Egészen más kérdés a területrendezés ügye, legalábbis a hatályos szabályozásból ez derül ki számunkra. A Budapesti agglomeráció e szempontból egészen biztosan fennáll, mivel az Országgyűlés 2018 decemberében fogadta el Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvényt, amely – többek között – harmadik részében a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervét foglalja magában. Ennek területi hatályát pedig a 2005. évi törvényben rögzített Budapesti agglomerációra állapítja meg.

Régóta fennálló probléma, hogy a budapesti nagyvárosi térség fejlődését a közigazgatási szerkezet és a valós térszerkezet diszharmóniája hátráltatja (Perger, 2004). A metropolisztérség intézményesítése néhány rövid időszaktól eltekintve máig nem tudott megvalósulni. Érdekmegosztottság és konfliktusok jellemzik a városrégiót, aminek két dimenziója van, az egyik horizontális, ami a helyi kormányzatok szinte teljes közigazgatási fragmentáltságában ölt testet. A másik a vertikális irányú dimenzió, mivel a kormányzási szintek közötti viszony is inkább kooperációnélküli és időnként ellenséges. Az nyilvánvaló, hogy a metropolisztérségnek nincs képviselői szerve, még egységesen artikulált érdeke sem, azaz egyszerűen megosztott, aminek hátrányos következményeit az ország egésze viseli. E helyzetnek a fejlődésre és egyáltalán a gazdaságra gyakorolt hatásai feltételezhetően beláthatatlanok.

Tulajdonképpen az 1980-as évekig vissza lehet menni abban a kérdésben, hogy miért hiányzik a kormányzati szándék egy nagyformátumú kormányzási és fejlesztési egység megteremtésére. 1984-ben, amikor a kétszintű igazgatási rendszerre áttérés jegyében 139 városkörnyéket vezettünk be országosan, az agglomeráció-

ban is önálló városkörnyékek létrehozására került sor (Szentendre, Budaörs, Érd, Szigetszentmiklós, Dunakeszi), ami által Budapest és az agglomeráció kettészakítottasága fennmaradt. 1990-ben, amikor hatályba lépett a rendszerváltó önkormányzati törvény (továbbiakban Ötv.), Budapest közigazgatási helyzetét önálló törvény rendezte, ami nyilván nem kedvezett az agglomerációs gondolatnak. 1994-ben a törvény revíziója során szerencsésen beemelésre került a fővárosra vonatkozó szabályozás, mely egy az önkormányzatok közötti együttműködés speciális intézményét hozta létre fakultatív jelleggel a metropolisztérsegre. Az ún. „főváros környéki (agglomerációs) társulás” 2011 végéig kínálkozott a kooperáció formalizálására<sup>[4]</sup>. A jogalkotó felhatalmazást adott arra, hogy a főváros és a kerületi önkormányzatok szabadon társulhattak egymással és a Budapesten kívüli önkormányzatokkal. A törvény a társulás rendeltetésére nézve életszerű célokat, elsősorban a közszolgáltatások együttes megszervezését vázolta fel, de azok megvalósítására sem az önkormányzatok, sem a társulás nem kaptak többletjogositványokat az államtól. Meglehetősen erőtlen szövről volt szó, amelynek kompetenciájában nehezen volt értelmezhető, hogy mire gondolt a jogalkotó, amikor felhatalmazta „a főváros környéki tervek elkészítésére”<sup>[5]</sup>, hiszen az soha nem ment át a gyakorlatba.

Talán az utóbbival is magyarázható, hogy a Fővárosi Agglomeráció Önkormányzati Társulást, mint bottom-up szövetet legkorábban 2011-ben hozta létre tizenkilenc, a fővároshoz közvetlenül kapcsolódó település. A társulás elnöki tisztét Gyál város polgármestere töltötte be. A szervezet célja árulkodó volt, mivel a Budapestet körülölelő agglomerációs települések szövetsége a megyével összefogva kívánta képviselni közös érdeküket a fővároshoz, a minisztériumokhoz és a kormányhoz. Ezen túlmenően a közös gondolkodás és a tapasztalatcsere igénye fogalmazódott meg többek között a (közösségi) közlekedés, a közbiztonság, a turisztika és a katasztrófavédelem területein, illetve a kulturális és sport kapcsolatok elmélyítésében. Ezen túlmenően célzott a társult települések összehangolt fejlesztését, közös területfejlesztési programok kialakítását és megvalósítását. Eredménytelenségét magyarázza, hogy a társulásnak nem volt tagja sem Budapest, sem pedig a kerületi önkormányzatok, de az is, hogy megvalósítási önállóságot nem birtokolt, lévén nem volt részese az önkormányzati finanszírozási mechanizmusnak (fiskális föderalizmus). Működése azért sem tudott kiteljesedni, mert 2011-ben a Parlament elfogadta az új önkormányzati törvényt (továbbiakban Möt.), mely eltörölte az agglomerációs társulási intézményt. (Persze nem lehet vitatni, hogy néhány egycélú, közszolgáltatási, illetve ágazati feladatok közös ellátására szervezett kislétszámú társulás működik főként a fővárosi kerületek viszonylatában.)

Miután a közigazgatás válasza nem volt kielégítő a kohézió létrehozására az agglomerációban, de legalábbis nagyfokú közömbösség mutatkozott az önkormányzatok részéről az együttműködés irányában, érdemes áttekinteni,

[4] Ötv. 63/B. § (2) bekezdés.

[5] Ötv. 63/B. § (2) bekezdés.



hogy a 2012 előtt a közigazgatástól mesterségesen elválasztott területfejlesztés milyen intézményi megoldásokat kínált. A területfejlesztési szabályozás válassza az agglomerációs problematikára első látásra adekvátabbnak tűnt, azonban megjegyzendő, hogy elsődlegesen a tervezésre és fejlesztésre koncentrált, a közszolgáltatási feladatokat és a térség együttes működtetésének kérdését a jogalkotó arról leválasztotta.

A városrégió intézményesítésére többször történt kísérlet, hosszabb-rövidebb periódusokban a Területfejlesztési törvény erejénél fogva létrejött a képviselői szerv, majd megszűnt:

- 1997 – a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács (továbbiakban BAFT) létesítése.
- 1999 – a BAFT eltörlése.
- 2004 – a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács intézményesítése.
- 2012. január 1. – A BAFT végleges megszüntetése a jogutódok megnevezésével mint a Pest Megyei Önkormányzat és Budapest Főváros Önkormányzata.

Az intézménytörténetből egyértelmű, hogy mindkétyszer a hatalomra került jobboldali kormány számolta fel a BAFT-ot, mint fölöslegesnek ítélt szervezetet. Amíg működött, addig is gyenge jogosítványokat birtokolt a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács, legfőképpen nem volt saját bevétele és mozgásteret ahhoz, hogy saját hatáskörben hajtsa végre fejlesztéseket. Noha kidolgozta és elfogadta területfejlesztési koncepcióját, fejlesztési programját, koordinálta a kistérségekben folyó fejlesztések előkészítését, véleményezte a kistérségi területfejlesztési tervdokumentumokat<sup>[6]</sup>. A delegáció elvén működő szerv tagjai voltak 2004 és 2011 között: a főpolgármester, a Közép-Magyarország régió regionális fejlesztési tanácsának elnöke, a fővárosi kerületi önkormányzatok polgármestereinek küldöttje, az agglomerációban működött kistérségi fejlesztési tanácsok által delegált három képviselő, továbbá a kormány képviselője.

Fontos rámutatni, hogy az agglomerációs települések egy kettős érdekintegrációs mechanizmuson keresztül kapcsolódtak a tanácshoz. Az intézményi konstrukció kooperációra és érdekartikulációra ösztönözte a nagyszámú önkormányzatot a kistérségi tanácsokon belül, illetve azok között is, mivel mint agglomerációs önkormányzatok mindösszesen három közös képviselőt küldhettek a BAFT-ba. Összességében a jogalkotó szándéka nem irányult politikailag és gazdaságilag erős intézmény kialakítására, viszont lehetővé tette, hogy az együttműködés és érdekegyeztetés kultúráját tanulhassák annak tagjai.

A területfejlesztési törvény (a továbbiakban Tft.) 2012-ben ismét jelentősen módosult, azóta egyáltalán nem vesz tudomást a Budapesti agglomerációról. Erről a következő megfogalmazás árulkodik: „A főváros területét és a főváros vonzáskörzetét érintő fejlesztésekkel kapcsolatban Budapest Főváros Önkor-

[6] <http://www.terport.hu/kiemelt-tersegek/budapesti-agglomeracio/budapesti-agglomeracio-teruletfejlesztési-koncepcioja-es-str> [http://www.terport.hu/webfm\\_send/2136](http://www.terport.hu/webfm_send/2136)

mányzata együttműködik az érintett önkormányzatokkal.”<sup>[7]</sup> Ez az állapot 2016 májusáig tartott, amikortól viszont már Budapest vonzáskörzetét sem ismeri el a törvény, mivel az érintett szakaszt a jogalkotó hatályon kívül helyezte<sup>[8]</sup>. A helyzet leegyszerűsödött, a fővárosi metropolisztérség kormányzására nincs intézmény, sem intézményi kapacitás, hiányzik a tervezési felhatalmazás és nincs pénzügyi mozgástér. Semmi nem ösztönzi a szereplőket a településfejlesztési feladatoknak a metropolisz térség szintjén történő összehangolására és a városrégió egységes fejlesztésére.

### 3. ÚJ INTÉZMÉNYEK ÉS SZEREPLŐK AZ AGGLOMERÁCIÓ VISZONYLATÁBAN

A nemzetközi tapasztalatokra figyelemmel a nagyvárosi térségek működésének kulcskérdése az ingázók, munkába járók közlekedésének megszervezése. Hosszú távú tervezés és cselekvés zajlott ennek megoldására 2004 és 2011 között, aminek főszereplője a főváros volt, tehát az operatív ügy a BAFT-től függetlenül haladt előre. Első vívmányként 2005-ben a főpolgármester, a Gazdasági és Közlekedési miniszter, valamint a Pest Megyei Önkormányzat elnöke írták alá a Budapesti Közlekedési Szövetség létrehozásáról szóló szerződést, aminek folyományaként sor került a Budapest bérlet bevezetésére. Ez volt az első felvonása a későbbiekben az agglomerációra is kiterjesztendő egységes közösségi közlekedési rendszer megteremtésének. A folytatásra azonban a kormányváltás miatt már nem kerülhetett sor, 2011-ben a Szövetséget megszüntették (Gyergyák, 2017). Megmagyarázhatatlan, hogy miért kellett egy évtizednek eredménytelenül eltelnie ahhoz, hogy a probléma újból napirendre kerüljön, és az elővárosi vasúthálózat fejlesztése révén remény legyen arra, hogy Budapest közigazgatási határától és a közlekedési szolgáltató kilététől függetlenül egységes és magas színvonalú közlekedés jöjjön létre a metropolisztérségben<sup>[9]</sup>. Ezzel a történéssel már átlépünk a jelenbe, egészen pontosan 2021-be, azonban a köztes időszakból érdemes néhány eseményt kiemelni.

Lényeges, hogy Budapest és az agglomeráció közötti törésvonal az utóbbi években áthelyeződött a főváros és a kormány közé, miközben az agglomerációs önkormányzatok teljesen súlytalanná váltak az intézményi elrendezésben. Úgy tűnik, nincs együttműködési hajlandóság arra vonatkozóan, hogy Magyarország metropolisztérsége a nemzetközi városverseny méltó tagja lehessen és élhető városrégióvá váljék. Annak ugyanis meggyőződésem szerint a városrégió stratégiai alapú felépítése lenne a záloga, nem pedig egyes ágazatokban vagy még kevésbé egyedi beruházásokban való gondolkodás.

[7] Tft. 15/A. § (2) bekezdés.

[8] A 15/A. §-t a 2016: LXXVII. törvény 2) § .162) bekezdés 6. pontja hatályon kívül helyezte.

[9] lásd a Budapesti Agglomerációs Vasúti Stratégiát.

A kormány súlyát erősíti a térségben, hogy az Möt. hatályba lépése óta strukturális okoknál fogva meglehetősen képlékennyé vált a feladat- és hatásköri határ a fővárosi önkormányzat és a kormány között, ezért a központi állam egyre nagyobb szeletet hasít ki Budapest fejlesztéséből. A formális együttműködési platform létrehozása ellenére a két főszereplő egymástól független erőfeszítései láthatók, melyek nem eredményeznek szinergiát. Ennek hátterében érzékelhető az a nemkívánatos jelenség, hogy Budapest fejlesztésének kérdése a hatalmi pozícióharc részévé vált.

Az utóbbi években megszorodtak azok a szervek, amelyek a főváros és agglomerációjával kapcsolatos állami feladatokra létesültek. Ennek magyarázata, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszternek a kompetenciájába tartozik Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztése. Ezen belül a kancelláriaminiszternek kellene a Kormány részéről összehangolnia a Kormány és Budapest Főváros Önkormányzata együttműködését, ami eddig kevés eredményre vezetett.

Egy új pozíció, a Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért felelős államtitkárnak a létrehozása jelezte 2018 májusában, hogy a kormány egységes Budapest-fejlesztéspolitikája lökést kapott, mivel annak megvalósítására új kapacitások létesültek. Azaz 2020 elején a Budapest Fejlesztési Központ megalapításával új munkaszervezetet kapott az államtitkár a kormányzat Budapest-politikájának implementálásához. A fejlesztési központ 2020. december 1-jén kelt szervezeti és működési szabályzata pedig egyértelműsíti, hogy egy olyan óriásszervezet jött létre, amely a fővárosi térség fejlesztésének gyakorlatilag minden szakmai területét okkupálja<sup>[10]</sup>. Tehát a központ a budapesti és fővárosi agglomerációs városfejlesztési, várostervezési, városkutatói, közlekedésfejlesztési és egyéb átfogó urbanisztikai feladatokat, valamint beruházás-előkészítési és a Kormány egyedi döntése alapján megvalósítási feladatokat ellátó nonprofit gazdasági társaság.

Bár előre mutató lépés, hogy a regionális közlekedésfejlesztés újból napi-rendre került, azonban nem megnyugtató, hogy a budapesti agglomeráció vasúti stratégiája az Innovációs és Technológiai Minisztérium megrendelésére készült el, aminek szakmai irányítója a Miniszterelnökség és a Budapest Fejlesztési Központ volt. Ez azzal függ össze, hogy a Kancelláriaminiszter felhatalmazást kapott például – a közlekedésért felelős miniszterrel együttműködésben – a Budapestet és más budapesti agglomerációhoz tartozó településeket érintő állami, nem önkormányzati hatáskörbe tartozó közlekedési infrastruktúra-fejlesztések előkészítésére, tervezésére és engedélyeztetésére. Ebből arra lehet következtetni, hogy bármely fejlesztési feladat, ami a metropolisztérseget érinti, közvetlenül központi kormányzati kompetenciába tartozik. Súlyos kérdés, hogy ezzel egyidejűleg az agglomerációs települési önkormányzatok hogyan tudják érdekeiket megjeleníteni a térség fejlesztésével összefüggésben, ha nem létezik formalizált intézmény vagy legalább platform, amelyen keresztül az őket érintő

[10] Lásd Budapesti Fejlesztési Központ Zrt. Szervezeti és Működési Szabályzatát.

döntéseket befolyásolni tudnák. Ténybelileg a Budapesti Agglomerációs Vasúti Stratégiának<sup>[11]</sup> létezik honlapja, ami arról árulkodik, hogy 2019-ben lezajlott egy „véleménygyűjtési időszak”, amely alatt „a lakosság és a szakma” küldhette el javaslatait<sup>[12]</sup>. Azonban a kommunikációs felületről hiányzik a területi és települési érdekek képviselőivel való partnerség megjelenítése.

Mindamellett 2018-ban az intézményi architektúra kibővült még a Fővárosi Közfejlesztések Tanácsával. A testület tagi összetétele sokat elárul<sup>[13]</sup>, miután a miniszterelnök, a Miniszterelnökséget vezető miniszter, a főpolgármester és két helyettese, a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért felelős államtitkár, a XII. és XIII. kerület polgármestere, a Nemzeti vagyon kezeléséért felelős, továbbá az innovációért és technológiáért felelős miniszter alkotják. Tehát az agglomerációs települések itt sem jutottak képviselőhöz, noha a tanács számos, az utóbbi kört érintő ügyet tárgyalt, például az észak-déli városi-elővárosi gyorsvasút fejlesztésről, ami valójában a HÉV-vonalak összekötését jelentette.

A kialakult helyzet értékeléséhez azt is figyelembe kell venni, hogy Magyarország 2018. január 1-jével megváltoztatta NUTS2-es régióbeosztását és a Közép-Magyarország régiót szétválasztotta Budapestre és Pest megyére. Ezzel kapcsolatosan az a várakozás, hogy Pest megye magasabb uniós támogatásokra lesz jogosult a 2021-vel kezdődött programozási időszakban, mint a magas GDP-adatokkal rendelkező főváros. Ennek a várhatóan pozitív változással járó lépésnek van egy árnyoldala az agglomerációs településekre nézve, mégpedig az, hogy a Tft. a továbbiakban nem nevesíti a Budapesti agglomerációt területfejlesztési vonatkozásban. Vagyis megszűnt az egymással egyébként szimbiózisban élő főváros és térsége között a fejlesztések összehangolásának és egyúttal az együttműködésnek a kényszere. Az újonnan kialakult erőviszonyok közepette az agglomerációs önkormányzatok nem önálló politikai tényezők többé, hanem Pest megye részeként jelennek meg. Lehet érvelni amellett, hogy területrendezési tervezés folyik az agglomerációra nézve, azonban annak vonatkozásában kizárólag a lyukas Pest megye jogosult a területét érintő területrendezési tervek egyeztetésében részt venni, amelynek a közgyűlésében az agglomerációs önkormányzatoknak nincs képviselője.

Érdekessége a Tft.-beli szabályozásnak, hogy a Budapesti agglomeráció területrendezési tervének Parlament általi elfogadása során az egyeztetésben a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok jogosultak részt venni, miközben az agglomerációs önkormányzatokat semmilyen jog nem illeti meg. Ezt a regulációt pedig csak joghézagként lehet értékelni. Ahogy azzal kapcsolatosan is aggály merül fel, hogy Budapestre és Pest megyére készül területfejlesztési koncepció, program, valamint az utóbbira területrendezési terv is, míg az agglomerációs területrendezési tervnek jelenleg nincs fejlesztési tervi alapja<sup>[14]</sup>. Így ambivalensnek nevezhető

[11] [www.budapestvasut2040.hu](http://www.budapestvasut2040.hu)

[12] <http://bvs.hu/eredmenyes-javaslatgyujtes/>

[13] <https://budapest.hu/Lapok/2020/fovarosi-kozfejlesztések-tanacsa.asp>

[14] Tft. 19/A. szakasz.

a fennálló helyzet, amelyben a Budapesti agglomeráció létét a térség területrendezési tervének melléklete bizonyítja, valójában konstruálja, mivel a tervdokumentum mellékletének tartalma konstitutív jellegű<sup>[15]</sup>.

Tényszerűen az agglomeráció betagozódt Pest megyébe, mely utóbbi területfejlesztési koncepciójának aktuális felülvizsgálata során meglehetősen bizonytalanságot mutat abban, hogy miként alakítsa Budapesthez való viszonyát. A probléma gyökerét világosan mutatja, hogy a tervdokumentum javaslati részében a megyei önkormányzat magát az ún. csapágyvárosokig<sup>[16]</sup> terjedő Budapesti metropolisztérség részeként identifikálja. A helyzet ennél sokkal bonyolultabb, mivel egy másik metszetben azt a markáns problémát domborítja ki a megye, hogy esetében az agglomeráció kérdése úgy vetődik fel, mint a megye fejlett és fejletlen térsége – az agglomeráción kívüli települések – közötti viszony. Azt is latolgatja, hogy Budapest nélkül a metropolisztérség versenyképessége értelmezhetetlen, miközben a megye saját belső kohéziójának megteremtése érdekében alig lát esélyt egységes területi jövőkép megfogalmazására<sup>[17]</sup>.

Ebben a kaotikus helyzetben kevés segítséget nyújt a területfejlesztési törvény, aminek hatályos állapota szerint a fővárosi és a megyei önkormányzatok hatáskörébe tartozó területfejlesztési koncepció és program kidolgozása és határozattal történő elfogadása során már csak a megyei jogú városok és a fővárosi kerületi önkormányzatok bevonására van szükség, továbbá a miniszter állásfoglalását kell megszerezni. Az idézett rendelkezés levette a fővárosról azt a terhet, hogy a kerületekkel szomszédos belső agglomerációs gyűrű önkormányzataival a tervezések során megegyezésre jusson, mint az korábban a BAFT jogutódjaként kötelessége volt 2016-ig megtenni (Szegvári, 2016)<sup>[18]</sup>. A megyei önkormányzat szintén mentesül a települési önkormányzatok bevonásának kötelme alól. A bemutatott helyzetképből kiviláglik, hogy a Közép-Magyarország régió kettéválása bár többretegű és komplikált viszonyendszert idézett elő, a jogalkotó leegyszerűsítette azt a főváros-megye relációra. Azaz a metropolisztérséget alkotó, illetve a Budapesti agglomerációhoz sorolt települések az új NUTS2 területbeosztás eredményeként mint közhatalmi szereplők gyakorlatilag eltűntetésre kerültek.

A folyamat beleilleszkedik a területfejlesztés intézményrendszerének országos átalakításába, a régiók és fejlesztési tanácsaik felszámolására irányuló reformba, ami végül elérte a Budapesti városrégiót (Tosics, 2016). Ezáltal

[15] 2005. évi LXIV. törvény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési tervéről, 1/1. sz. melléklet.

[16] A Budapest körüli gazdasági térhez sorolhatók ma már azok az önálló vonzáskörzettel rendelkező, a fővárostól mintegy 80-60 kilométeres sugarú körben elhelyezkedő városok (Esztergom, Tatabánya, Székesfehérvár, Dunaújváros, Kecskemét, Hatvan, Gyöngyös, Salgótarján), melyek pozíciójának meghatározása sem magyar, sem európai viszonylatban nem függetleníthető a fővárostól. Ezért gyakran kapják a „csapágyváros” elnevezést.

[17] Vö. [http://www.pestmegye.hu/images/2021/Megyei\\_teruletfejleszt%C3%A9si\\_koncepcio/Pest\\_Megyei\\_Teruletfejlesztési\\_Koncepcio\\_Felulvizsgalat\\_-\\_II.\\_kotet\\_javaslatlattel.pdf](http://www.pestmegye.hu/images/2021/Megyei_teruletfejleszt%C3%A9si_koncepcio/Pest_Megyei_Teruletfejlesztési_Koncepcio_Felulvizsgalat_-_II._kotet_javaslatlattel.pdf)

[18] Tft. 1) § .11) bekezdés a) pont aa) alpontja a 2020: CLXVIII. törvény 2) § .28) bekezdésével megállapított szöveg.

megszűnt valamennyi intézményi keret, aminek segítségével az ország európai léptékben egyetlen metropolisztéréségének kormányzási képessége kialakítható lenne. A következmény, a térségben előállott teljes széttöredezettség nagy valószínűséggel gazdasági, illetve fejlesztési versenyhátrányt okoz az országnak (vö. Lengyel-Varga, 2018). Félő, hogy a megalakult két NUTS2-es régió a megkezdődött programozási ciklusban nem fog közös vagy éppen egymást erősítő fejlesztéseket megvalósítani (Tosics, 2016), s az önállóságba vetett hit csalfa bábja ronthatja az egész ország teljesítményét.

#### **4. EGYÜTTMŰKÖDÉSI HAJLANDÓSÁG A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓBAN A PEST MEGYEI VÁROSOK SZEMSZÖGÉBŐL**

Az OFTK (2014, 145) pozitív jövőképet vázolt fel egy területiségében kiterjesztett agglomerációról, amikor a „Budapest Üzleti Régió” vonatkozásában azt ígérte 2014-ben, hogy az „...a belső gyűrű városai, Budapest és az agglomeráció együttműködésében, közös területi tervezéssel, összehangolt adó-, befektetési-, innovációs- és közlekedési politikával és fejlesztésekkel” fog létrejönni. Nem kell különösebben bizonygatni, hogy a valóság igen messze áll a leírtaktól, egyrészt az eredménytelenség, másrészt a célhoz vezető úttól történt eltérés miatt. Ebből a szemszögből az együttműködési hajlandóság is fontos tényezője lenne a metropolisztérség fejlődésének, ezért a Budapesti agglomeráció makroszintű megközelítése után vessünk egy pillantást az érem másik oldalára, az agglomerációs gyűrűre.

Feltételezésem szerint nem csak az agglomeráció ügyeiért felelős szerv, de laza koordinatív típusú együttműködés sincs a térség önkormányzatai között a BAFT felszámolása óta. A Budapesti Önkormányzatok Szövetsége bár létező szervezet, kizárólag a főváros kétszintű önkormányzati struktúráján belül formalizálja az együttműködést. A hiátus összefügg azzal, hogy Magyarországon országos szinten nem ösztönzött az önkormányzatok várostérségi együttműködése. A rendszerváltás óta – a Budapesti agglomeráció tárgyalt időszakát leszámítva – az állam nem szabályoz kifejezetten a városok és vonzáskörzetük kooperációjának intézményesítésére alkalmas közjogi szervezeti formát és értelemszerűen nem is decentralizál kompetenciákat a városi térségek javára (Somlyódy Péter, 2019). A jogintézmény hiánya egyúttal azt is magában foglalja, hogy az önkormányzatok finanszírozási mechanizmusa nem veszi figyelembe a funkcionális városi térségek létét. Természetesen nem vonjuk kétségbe, hogy projektszinten, valamint konkrét közszolgáltatások megszervezése céljával létesülnek közjogi típusú társulások városok és községek között.

Egy 2018-ban lefolytatott kutatás<sup>[19]</sup> megerősítette azt az ismeretünket, hogy a térség önkormányzati oldalról fragmentált, sőt rámutatott arra, hogy a helyhatóságok autarkióra törekvése ismét előterébe került a fejlesztések tekintetében (Somlyódy Péter, 2019). Az országos véleményfelmérés során 57 mintaszerűen kiválasztott városi önkormányzat vezetésével készült interjú, melyek közül 10 a Budapesti agglomerációnak, további három az agglomeráción kívüli Pest megyének volt a része. A kérdések egy csoportja a települések közötti stratégiai és operatív együttműködés tényét kutatta. A kutatási eredmények elsősorban a helyszínről adtak képet, miszerint a Budapesti agglomerációs települések egyike sem jelölte stratégiai partnerének a fővárost, de a többi 44 megkérdezett település egyike sem. Mindössze egyetlen Pest megyei önkormányzat nyilatkozott úgy, hogy két, vele szomszédos önkormányzatot, egy Budapesti kerületet és egy várost stratégiai partnernek tekint. Az is feltűnő volt, hogy míg az interjúalanyok országosan öt jó gyakorlatról számoltak be ipari park vagy iparterület más önkormányzattal való közös működtetéséről, addig Pest megye területén egyetlen ilyen eset sem merült fel. Hasonlóképpen az OFTK hivatkozott víziójában is megfogalmazott, egymással egyeztetett helyi adópolitika kérdése is elutasításra talált a városvezetők részéről. Ez azért érthető, mert a metropolisztérség területén a gazdasági-kereskedelmi tevékenységek intenzitása többszöröse is lehet a vidékinek. Egy az önkormányzatok közötti koordinációban megvalósuló telek- vagy lakáspolitikai elfogadottságáról érdeklődő kérdésünkre pedig azt a választ kaptuk a Budapesti agglomerációs önkormányzatoktól, hogy ebben a kérdésben biztosan nem tudnának megegyezni, mert senki nem szereti, ha beavatkoznak a fejlesztési döntéseibe.

Összességében a Pest megyei városvezetők magatartásából arra következtethetünk, hogy a rivalizálás magas és a stratégiai szemlélet alacsony szintje van jelen a metropolisztérségben. S minden tapasztalattal szembe megy, hogy a kooperáció fő gátlóját abban látták a megkérdezettek, miszerint az agglomerációt nagyon hasonló adottságú települések alkotják. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy az utóbbi tulajdonság épp ellenkezőleg, rendszerint alkalmas arra, hogy utat nyisson a széles körű együttműködés számára. Így a kutatási eredmények tükrében megállapítható volt, hogy a térség városai magas hajlandóságot mutattak arra, hogy független lokális szereplőként azonosítsák magukat, amiből következtetni lehet a közös térségi érdek és szemlélet felismerésének hiányára.

## 5. ÖSSZEGZÉS

A Budapesti metropolisztérség sorsa összefonódik Magyarország egészének fejlődésével, sőt dominálja azt. Amellett lehet érvelni, hogy Pest megye az a térség,

[19] A KÖFOP-2.1.2-VEKOP00001-2016-15- azonosítószámú, "A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés" című kiemelt projekt részeként, az Önkormányzati Kutatóintézet 18/2017. Operatív Kutatási Terv „Modernizációs” alprogramja keretében zajlott „A városok szerepe a területi kormányzásban” c. kutatás. Kutatásvezető: Somlyódy Péter Edit.

ahol a növekedési tényezők nagyfokú koncentrációban állnak rendelkezésre, ezért a terület- és városfejlesztési beavatkozásoknak a közigazgatási határookra tekintet nélkül kellene megtörténniük. Azaz egy megfelelő kormányzási struktúra kialakítására feltétlenül szükség lenne az egymást gyengítő vagy kioltó kormányzati, megyei és települési törekvésekkel szemben. Az együttes tervezési igényt támasztja alá, hogy létrejött a többpólusú várostérség, ugyanis a Budapesti agglomeráción belül a munkaerő-áramlása a 2000-es évek óta már egy decentralizált térstruktúrát követ, amivel felzárkózott a fejlett országok nagyvárosaihoz (Hardi, 2014). Ugyanakkor a jelenlévő társadalmi és környezeti konfliktusok (közlekedési szervezetlenség, levegőszennyezés, irányítatlan területfelhasználás, zöldfelületek zsugorodása stb.) kedvezőtlenül befolyásolják a metropolisztérségben élők jólétét és magas társadalmi költségekhez vezetnek (Szirmai, 2014).

Az ország legerősebb gazdasági térségének fejlődését lényegesen visszaveti, hogy napjainkra két, egymástól elválasztott hatalmi mezőben zajlanak a Budapesti metropolisztérséget érintő fejlesztési döntések, melyek egyikében sem vesznek részt az agglomerációs önkormányzatok. A két hatalmi tér közül az egyiket a kormány és a főváros uralja egy kiemelkedően konfliktusos viszonyban. Míg a másik hatalmi tér a szubnacionális szinten jött létre annak következtében, hogy a Közép-Magyarország régió helyén két régió született. A Pest megyei önkormányzat kizárólagos politikai szereplőjévé vált a lyukas megye alkotta régióknak, amelynek keretei között a Budapesti agglomeráció mint funkcionális térség nem létezik. Ráadásul a területi érdekek megjelenítését erősen hátráltatja, hogy megyei közgyűlés tagjai közvetlenül pártlistákról (elenyésző számban társadalmi szervezetek képviselőiként) kerülnek be a testületbe, a települési listák megszűntek. Ezért a megye vezetése szemmel láthatóan keresi az új régió identitását, de egyelőre mind a fővároshoz, mind az agglomerációhoz fűződő viszonya homályos. Azt is mondhatjuk, hogy a 2012-ben előállt intézményi állapot és az új NUTS2 régióbeosztás hatásai egymást erősítik, ami a metropolisztérség vonatkozásában a dezintegráltságot tartósítja. E dimenzióban még azt is számba lehet venni, hogy a metropolisztérség szétfeszítette a megyehatárt, azaz már nem értelmezhető Pest megye kizárólagos kompetenciája a térséget illetően, amit viszont a kormány erőteljesen kihasznál pozíciójának növelésére. Végül nem lehet eltekinteni attól a fontos tényezőtől, hogy Magyarország centralizált unitárius állam, melyben a hatalom központosítása ellentétben áll a metropolisz-kormányzás igényelte felhatalmazással.

Egy városrégió akkor lehet sikeres, ha létre tudja hozni a belső kohézióját. Ehhez legalább tematikus célokat szolgáló kooperációra lenne szükség az agglomeráció valamennyi résztvevője között, nemcsak a közsféra szereplőit értve ezen, hanem az üzleti és civil szektor részvételét is. Ez legkevesebb kétirányú változást igényelne, egyrészt a közhatalmi környezetnek, másrészt a lokális szereplők hozzáállásának módosulását. Viszont el kell ismerni, hogy az állam támogatásának hiányában nem képzelhető el érdemi változás. Szükség lenne más országok gyakorlata alapján olyan együttműködési keretet nyújtó intézmé-



nyekre, amelyeket a központi szervek is elismernek és támogatásban részesítenek. Egy kormányzó szerv valós mozgásteret akkor tud birtokolni, ha felhatalmazást kap városrégio szintű feladatok ellátására, kiemelten tervezésre és saját bevételszerzési lehetőségre. Az együttműködési készség és a bizalom kiépítése hosszú, időigényes folyamat, amit idejekorán el kellene kezdeni. Ez lenne a záloga annak, hogy a Budapesti funkcionális városi térség ne a széttartó érdekeknek alárendelten működjön.

Visszatérve a címben feltett kérdésre, jelenleg nincsen egzakt válasz arra, kinek áll érdekében a Budapesti metropolisz térség fejlesztése.

## IRODALOMJEGYZÉK

- Adam, B.-Göddecke-Stellmann, J. (2002) Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. *Informationen zur Raumentwicklung*, 9, pp. 513–525.
- Adam, B. (2010) Spatial Policies for Metropolitan Regions – Identity, Participation and Integration. *European Planning Studies*, 11, 6, pp. 739–747. doi.org/10.1080/096543103200108413
- Brenner, N. (2003) Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 4, pp. 297–324. doi.org/10.1177/09697764030104002
- Csomós Gy. (2017) A kelet-közép-európai városok pozicionálása a posztindusztriális gazdasági térben: egy empirikus elemzés az APS cégek irodáinak területi koncentrációja alapján. *Tér-Gazdaság-Ember*, 5, 1, 44–59.
- Enyedi Gy. (2012) *Városi világ*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Grosz A.-Rechnitzer J. (2005) *Régiók és nagyvárosok innovációs potenciálja Magyarországon*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs–Győr.
- Gyergyák F. (2017) Budapesti Közlekedési Szövetség – Remény és kudarc. In: Laki I.-Szabó T. (szerk.): *Agglomerációs várostérségi tanulmányok. Nagyvárosi, városi és települési dilemmák 21. században*. TÖOSZ – Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest. 65–83.
- Hardi T. (2014) Várostérségi ingázás. In: Szirmai V. (szerk.): *A területi egyenlőtlenségtől a társadalmi jól-lét felé*. Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár. 215–238.
- Hooghe, L.-Marks, G. (2001) Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIOP)*, 5, 11. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> Letöltve: 2015. 08. 06.
- KSH (2014) *Agglomerációk, településegységek. Magyarország Településhálózata 1*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. [http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo\\_telepuleshalozata/agglomeracio.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo_telepuleshalozata/agglomeracio.pdf)
- Keating, M. (1998) *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. Edwar Elgar, Cheltenham.
- Küpper, P. (2008) Metropolen-orientierte Politik und territoriale Kohäsion – Notwendigkeiten oder Widerspruch? *Raumordnung und Raumforschung*, 66, 4, pp. 346–359.
- Laki I. (2017) Agglomerációs kérdések Budapest vonatkozásában. In: Laki I.-Szabó T. (szerk.): *Agglomerációs várostérségi tanulmányok. Nagyvárosi, városi és települési dilemmák 21. században*. TÖOSZ – Homo Oecologicus Alapítvány, Budapest. 45–64.

- Lengyel I.-Varga A. (2018) A magyar gazdasági növekedés térbeli korlátai – hazai helyzetkép és alapvető dilemmák. *Közgazdasági Szemle*, LXV, május, 499–524.
- Mayntz, R. (2004) Governance in modernen Staat. In: Benz, A. (Hrsg.): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. pp. 65–75.
- OECD (2015) *Governing the City. Paris*, OECD Publishing, Paris.
- Perger É. (2004) A főváros és környéke régióként való értelmezése, a „központi” régió problémája. In: Horváth M. T. (szerk.) *A regionális politika közigazgatási feltételei*. Készült a BM Idea Programja keretében. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest. 213–254.
- Rechnitzer J. (1985) (szerk.) *Vonzáskörzetek – Agglomerációk II*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Rechnitzer J. (2008) Modellek a településhálózat lehetséges fejlesztési irányaira. *Falu-Város-Régió*, 3. 43–50.
- Rechnitzer J. (2016) *A területi tőke a városfejlődésben. A Győr-kód*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.
- Rechnitzer János (2019) Nagyvárosok a magyar területi politikában és területfejlesztésben a rendszerváltozástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 33, 1, 3–26.
- Salet, W.-Thornley, A.-Kreukels, A. (2003) (eds.) *Metropolitan governance and spatial planning. Comparative case studies of European city-regions*. Spon Press, London and New York.
- Somlyódy Péter (2011) Az agglomerációk jelentőségének változása az államszervezés és a városi kormányzás szempontjából. *Tér és Társadalom*, 25, 3, 27–59.
- Somlyódy Péter (szerk.) (2012) *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései*. Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben. Publikon Kiadó, Pécs.
- Somlyódy Péter (2019) *A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
- Szegvári P. (2016) Mi változna Budapest számára a területi statisztikai régió kettéválasztásával? *Tér és Társadalom*, 30, 2, 89–92.
- Szirmai V. (2014) Hogyan juthatunk el a területi egyenlőtlenségektől a társadalmi jólétiig. In: Szirmai V. (szerk.): *A területi egyenlőtlenségektől a társadalmi jólét felé*. Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár. 415–430.
- Tosics I. (2016) A Közép-Magyarország régió szétválasztása Budapest és környékének sikertelen erőfeszítései az együttműködésre. *Tér és Társadalom*, 30, 2, 98–105.
- Tóth G. (2014) Az agglomerációk, településegységek lehatárolásának eredményei. *Területi Statisztika*, 54, 3, 289–299.
- Tóth G.-Schuchmann P. (2010) A Budapesti agglomeráció területi kiterjedésének vizsgálata. *Területi Statisztika*, 5, 510–529.
- Feld, L. P.-Zimmermann, H.-Döring, T. (2003) Föderalismus, Dezentralität und Wirtschaftswachstum. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72, 3, pp. 361–377. <http://dx.doi.org/10.3790/vjh.72.3.361>

## INTERNETES FORRÁSOK:

- Budapesti Agglomeráció Területfejlesztési Konceptiója és Stratégiai Programja 2006–2007. Végső változat 2007. július. <http://www.terport.hu/kiemelt-tersegek/budapesti-agglomeracio/budapesti-agglomeracio-teruletfejlesztési-konceptioja-es-str> [http://www.terport.hu/webfm\\_send/2136](http://www.terport.hu/webfm_send/2136) Letöltve: 2018. 10. 18.

- Budapesti Agglomerációs Vasúti Stratégia. <http://bvs.hu/> Letöltve: 2021. 02. 22.
- Budapesti Fejlesztési Központ Zrt. Szervezeti és Működési Szabályzata (Hatályos 2020. december 1-től). [http://kiemeltkormanyzatiberuhazasokkozpontja.hu/letoltheto\\_dokumentumok/](http://kiemeltkormanyzatiberuhazasokkozpontja.hu/letoltheto_dokumentumok/) Letöltve: 2021. 02. 22.
- Eurostat (2021) Regional Gross Domestic Product (PPS per inhabitant) by NUTS 2 regions. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00005/default/table?lang=en> Letöltve: 2021. 04. 11.
- GaWC (2021) Globalization and World Cities (GaWC) Research Network <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2020t.html> Letöltve: 2021. 04. 11.
- <http://bvs.hu/eredmenyes-javaslatgyujtes/>
- <http://www.pestmegye.hu/dokumentumok-teruletfejlesztas/4343-koncepcio2021> Letöltve: 2021. 02. 22.
- [http://www.pestmegye.hu/images/2021/Megyei\\_teruletfejleszt%C3%A9si\\_koncepcio/Pest\\_Megyei\\_Teruletfejlesztési\\_Koncepcio\\_Felulvizsgalat\\_-\\_II.\\_kotet\\_javaslattelet.pdf](http://www.pestmegye.hu/images/2021/Megyei_teruletfejleszt%C3%A9si_koncepcio/Pest_Megyei_Teruletfejlesztési_Koncepcio_Felulvizsgalat_-_II._kotet_javaslattelet.pdf) Letöltve: 2021. 02. 22.
- <http://www.terport.hu/kiemelt-tersegek/budapesti-agglomeracio/budapesti-agglomeracio-teruletfejlesztési-koncepcioja-es-str> Letöltve: 2021. 02. 22.
- <https://budapest.hu/Lapok/2020/fovarosi-kozfejlesztések-tanacsas.aspx> Letöltés: 2021. 02. 22.
- KSH (é.n.) Területi atlasz. [https://www.ksh.hu/teruletiatlasz\\_urban\\_audit](https://www.ksh.hu/teruletiatlasz_urban_audit) Letöltve: 2020. 09. 15.
- [www.budapestvasut2040.hu](http://www.budapestvasut2040.hu)

## **JOGSZABÁLYOK:**

- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.).
- 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.
- 2005. évi LXIV. törvény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési tervéről.
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.).
- 2018. évi CXXXIX. törvény Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről
- 1005/1971. (11.26.) számú kormányhatározat az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióról.
- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat A Nemzeti Fejlesztés 2030 – Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Stratégiáról.
- 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.