

Az állami szabályozás szerepe és lehetőségei a várostérségi szintű együttműködés és együtt tervezés kialakításában

(a Budapesti agglomeráció példáján)

PESTTERV Kft
Schuchmann Péter

Címzetes egyetemi tanár, Pro Régió díjas területrendezési vezető tervező,
ügyvezető igazgató

Magyar Regionális Tudományi Társaság XX. vándorgyűlése
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
2022. október 6.

Az előadás fő tématerületei

- Bevezetés
 - A civil szféra állapota, (*gyengesége*) Magyarországon.
 - A területi-, települési szintű társadalmi önszerveződési formák hiánya a térségi érdekek felismerésében és érvényesítésében,
 - Szakmai együttműködés a Települési Önkormányzatok Szövetsége keretei között
 - Az állami szabályozás szükségessége és szerepe (*nélkülözhetetlensége*) a térségi (*kiemelten*) a várostérségi együttműködés kialakításában és működtetésében
- Város és térsége együttműködésére, együtttervezésére vonatkozó irányelvek az Európai Unió és a hazai területfejlesztési dokumentumokban
- A térségi együttműködés (*együtttervezés*) rövid története, korábbi eredményei, kudarcai a Budapesti agglomerációban
- A Budapesti agglomeráció jellemzői, sajátosságai, területi folyamatai
- A területi folyamatokat befolyásoló törvényi szabályozás szükségessége és annak lehetséges eszközei
- Az agglomerációról szóló korábbi (*2005. évi és 2011. évi és 2018 évi* törvények céljai és megoldásai és azok érvényesülésének eredményei, azok módosításának szükségessége
- Térségi szintű együttműködés (*együtttervezés*), illetve annak hiánya a Budapest várostérségében.

Város és térsége együttműködésére, együtttervezésére vonatkozó irányelvek az Európai Unió és a hazai területfejlesztési dokumentumokban

LIPCSEI Charta

Célkitűzések:

- Városok és térségük együttműködésének megteremtése.
- A nagyvárosi régiókon belüli a nagyvárosok, a közép, a kisvárosok, valamint a kapcsolódó vidéki térségek közötti egyenlő partnerség elvének érvényesítése.
- A városfejlesztési politikai kérdéseket és döntéseket nem elszigetelten, az egyes városok szintjén szemlélni,
- Koordináció a város-régió szinten,
- Integrált fejlesztések megvalósítása, amelyekbe a lakosságot és azokat a partnereket is be kell vonni, akik lényegesen hozzájárulhatnak az egyes térségek jövőbeli gazdasági, társadalmi, kulturális és környezeti minőségének alakításához.
- Városainknak a regionális fejlődés központi elemeivé kellene válniuk, felelősséget vállalva a területi kohézióért.

Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (OFTK, 2015)

- Új követelmény a funkcionális várostérségek összehangolt tervezése
- Az OFTK szerint a területi fejlesztések alapegységei a városok és a vidéki térségek együttműködésére épülő, a várost és vonzáskörzetét magában foglaló funkcionális várostérségek lesznek.

A budapesti agglomeráció, mint a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény szerint „kiemelt térség” helyzete az országos területfejlesztési politikában

- 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer fragmentált jellege és a kooperációkat nem megfelelően ösztönző szabályozás negatív hatással volt az elmúlt negyedszázad különböző nagyváros-térségi (*agglomerációs szintű*) közpolitikai folyamataira.
- 1996 évi területfejlesztési törvény: A Budapesti agglomeráció kiemelt térség az amelynek hangsúlyos fejlesztése országos érdek, amelynek kezelése és fejlesztése komplex, ágazatközi együttműködést igényel.
- **A kiemelt térségek fejlesztésért és tervezésért felelős intézmények jelentős és többszöri változáson mentek keresztül a területfejlesztési törvény egymást követő módosításai következtében.**

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

A térségi együttműködés és az együtttervezés fő mérföldkövei a Budapesti agglomerációban

Intézményi keretek nélkül

- A települések teljes önállósága, önkéntes önkormányzati társulások
- Az első BATrT törvény 2005-ben (*rendezési terv kizárólag területrendezési eszközkészlet alkalmazásával*)

Az állami (törvényi) döntéssel létrehozott Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács keretei közötti eredmények

A BAFT szerepe, működésének eredményei

- egy asztalhoz ültette, (*közös gondolkodásra serkentette*) a fejlesztés kormányzati (*ágazati*), térségi és települési önkormányzati szereplőit,
- erősítette a térségi szemléletet a korábbi szinte kizárólag települési közigazgatási határokig tartó gondolkodással (*és a szűken értelmezett települési érdekekkel*) szemben
- megjelenítette a térségi érdeket (*eltérő módon, szektoronként*)
- megkezdte térségi monitoring kiépítését
- térségi koncepciókat és terveket készítettett
 - az önkormányzati és az ágazati szereplők együttműködésével, szakmai konszenzussal megfogalmazott és elfogadott térségfejlesztési koncepció és program,
 - térségi gazdaságfejlesztési program
 - közlekedésfejlesztési program,
 - térségi zöldhálózat fejlesztési program
 - térségi egészségfejlesztési program
 - térségi környezetgazdálkodási program

A BAFT működése hatékonyságának problémái

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

A területfejlesztési törvény által szabályozottan, 2005-től létrehozott kistérségi területfejlesztési társulások szerepe a térségi együttműködésben, együtttervezésben

A térségi szintű együttgondolkodásban, együttműködésben és együtttervezésben

BAFT-on kívül kiemelkedő szerepet játszottak a kistérségi területfejlesztési társulások

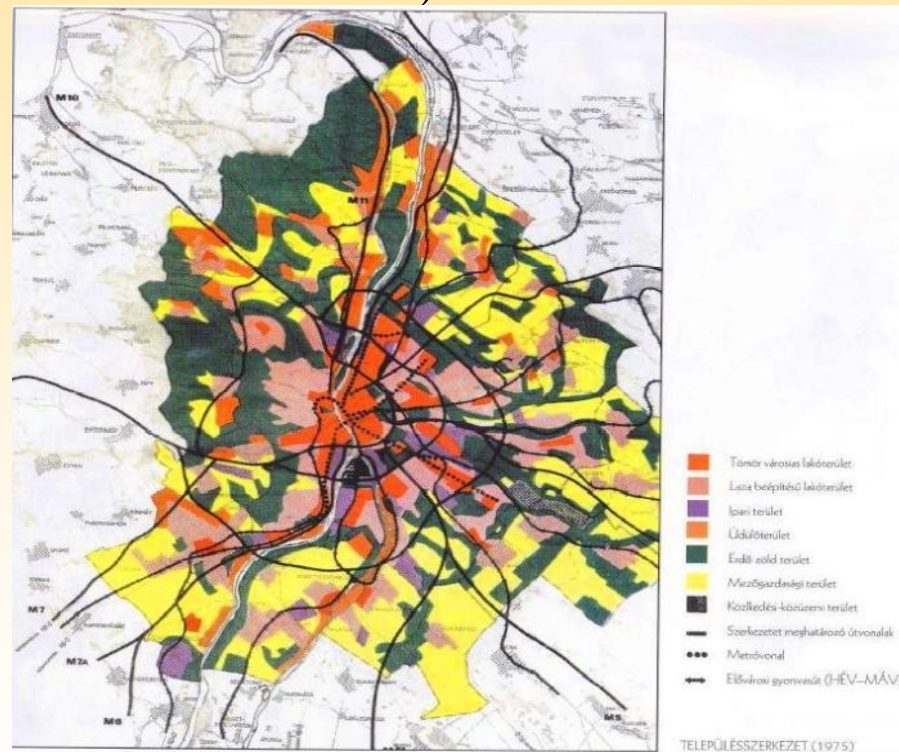
- Ország Középe Többcélú Kistérségi Társulás (Dabasi kistérség)
- Dunakanyari és Pilisi Önkormányzatok Többcélú Kistérségi Társulása (Szentendrei kistérség)
- Veresegyház Kistérség Önkormányzatainak Többcélú Társulása
- Csepel-sziget és Környéke Többcélú Önkormányzati Társulás (Ráckevei kistérség)
- Dunakanyar Többcélú Önkormányzati Kistérségi Társulás (Váci kistérség)
- „Pilis-Buda-Zsámbék” Többcélú Kistérségi Társulás (Pilisvörösvári kistérség)
- Budaörs Kistérség Többcélú Társulása
- „Kertváros” Gyáli Kistérség Többcélú Önkormányzati Társulása
- Dunakeszi Kistérség Többcélú Társulása

A Budapesti agglomeráció együtttervezésének rövid története (1)

Előzmények:

A rendszerváltást megelőző időszak regionális rendezési tervei:

A Budapesti agglomeráció településcsoportjai rendezési terve (BUVÁTI - Pest megyei Tanácsi Tervező Vállalat 1975)



10. ábra Budapest és környékének településszerkezete 1975

Budapesti agglomeráció regionális rendezési terve (BUVÁTI – PESTTERV 1985)

A Budapesti agglomeráció tervezése (2)

a rendszerváltás után

A politikai-, gazdasági-, társadalmi rendszerváltást követően a települési önkormányzati autonómia megteremtésével a térségi szempontok és összefüggések a területi tervezésben is háttérbe szorultak, 1996-ig kizárólag a helyi, települési érdekeket érvényesítő tervezés, fejlesztés érvényesült.

A gazdasági és a társadalmi érdekek és szempontok összhangját biztosító területi tervezés hiányában – *illetve a települési önkormányzatokra is kötelező törvényi szabályozás nélkül* - az erőforrások és potenciálok kihasználása alacsony szintű, a területfejlesztés, illetve rendezés koordinálatlan volt.

A Budapesti agglomeráció területrendezési tervének kidolgozása az 1996 évi területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény elfogadását követően kezdődött,

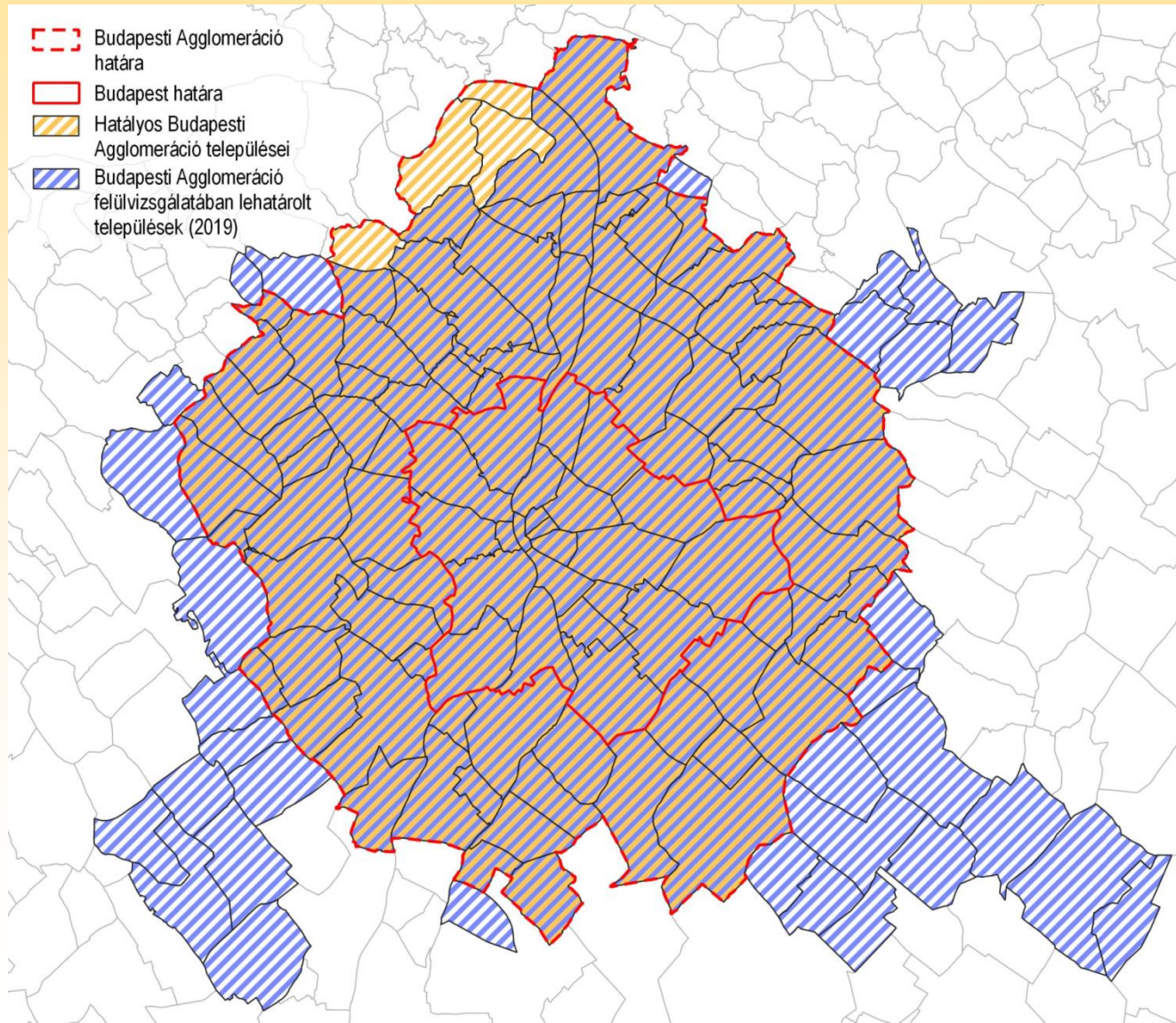
2002-ben elkészült a BATrT első tervezete, de a tervről szóló törvény tervezete nem került az országgyűlés által jóváhagyásra,

TfT 2005. évi módosítása után készült el a BATrT átdolgozott tervezete, amelyet az Országgyűlés a 2005. évi LXIV. Törvény megalkotásával elfogadott

2011. május 23-án az Országgyűlés az 2011. évi LXXXVIII. Törvény elfogadásával módosította ezt a törvényt

A 2018. évi CXXXIX. Törvény jóváhagyásával az Országgyűlés elfogadta Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervét, amelynek 8 része (III. fejezete) a BATrT törvény módosítása.

A Budapesti agglomeráció a hatályos lehatárolás szerint, illetve az agglomerálódási folyamat területi kiterjedése



A Budapesti agglomeráció fő jellemzői és változásai

- Az elmúlt évtizedben nemcsak tovább nőtt a térség népessége, az évtized első felében a népességnövekedés dinamizmusa is növekedett.
Míg a megelőző évtizedben 10%-os volt a népességszám növekedése, ez a szám az elmúlt évtized első felében 15%-ra növekedett. A kiköltözők nem fizetik meg letelepedésük valós költségeit, amely így jelentős többletterhet jelent az érintett önkormányzatok számára.
- A Budapesti agglomerációt nemcsak kiemelkedő népességkoncentráció jellemzi, itt termelik meg az ország bruttó nemzeti jövedelmének több, mint 40%-át.
- Magyarország bruttó hazai termékének közel felét (47%-át) Közép-Magyarországon 37%-át pedig Budapesten állították elő.
- Az egy főre jutó nemzeti jövedelem ebben a térségben több, mint háromszorosa az ország legfejletlenebb térségeiben mért értéknek.
- A Budapesti agglomeráció térségét érinti a legtöbb „Helsinki folyosó” hálózati elem.
- A Budapesti agglomeráció az ország legnagyobb funkciósűrűségű térsége, ahol a koncentráció növekvő, itt a legdinamikusabbak a területfelhasználás változásai (a zöldfelületek fogyása, a beépítés erőteljes sűrűsödése)

Fenti tények és változások indokolták és indokolják a térség megkülönböztetetten kiemelt kezelését és összehangolt tervezését.

A térség együtt tervezésének jelenleg egyetlen átfogó dokumentuma a Budapesti agglomeráció területrendezési terve

(illetve a tervről szóló törvény)

A 2005 évi BATrT törvény, annak 2011 évi módosítása, majd 2018-ban a terv beillesztése a Magyarország és egyes kiemelt térségei területrendezési tervéről szóló törvénybe

Ami ebben a vonatkozásban probléma:

- Egy évtizeden belül a 2018 évi már a második olyan területrendezési terv *(törvény)*, amelynek nem volt fejlesztési irányú megalapozása.
- Szétvált a területfejlesztés és a területrendezés tervezése. E miatt nem biztosított a térség fejlődését szolgáló fejlesztési és rendezési *(szabályozási)* eszközkészlet összehangolt alkalmazása.
- A törvényi szabályozásban előrelépés történt a városi területek szétterülése szabályozásában *(az új beépítésre szánt területek kijelölése jelentős korlátozásával)*, valamint az erdőgazdálkodási térség szabályozásában
- Nem történt előrelépés a térségi zöldhálózat tervezésében, az egyedi övezetek differenciált szabályozásában
- A szakmai javaslatokkal ellentétes döntések kerültek törvényerővel meghatározásra *(MO nyugati szektor)*
- **Úgy a tervezés mint a törvény elfogadása időszakában hiányzott a valós párbeszéd a kormányzati-, ágazati és az önkormányzati szereplők között. A civil szféra szerepe jelentéktelenné, az egyeztetés formálissá vált.**

A Budapesti agglomeráció területrendezési tervéről szóló törvény jelentősége

Kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló törvény 17 évvel ezelőtt (2005-ben) megszületett, mert ha (számos esetben elhibázott) a már visszamenő hatálya nem is lehetett a területfelhasználási döntésekre, a jövő ez irányú döntéseit egy határozottabb keretbe foglalta.

Megakadályozta

- az új területek felhasználásának további korlátlan bővítését,
- az országos és térségi érdekű közlekedési hálózati elemek és létesítmények ellehetetlenítését, azoknak helyi érdekű fejlesztési döntéseknek való kiszolgáltatását

Elősegítette

- A térségi szemlélet erősítését,
- a területi értékek védelmét
- és a szomszédos települések településszerkezeti terveinek összehangolását.

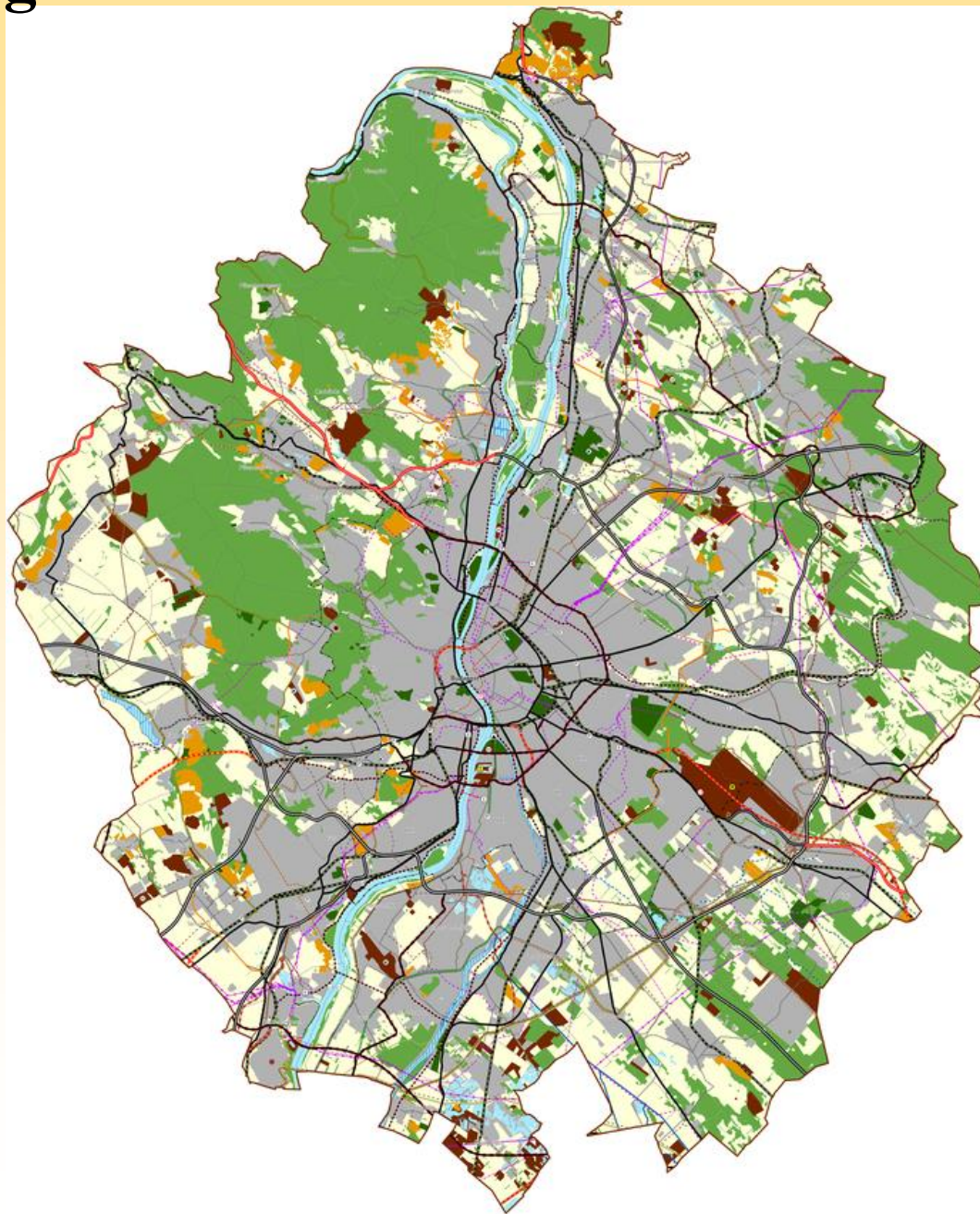
A területfejlesztés-, területrendezés összehangolásának lehetőségei

A BATrT tervet, illetve a törvényt ért kritikák:

- Ahelyett, hogy a területfejlesztés és területrendezés lehetséges eszközkészletét összehangoltan alkalmazná a térség folyamatainak befolyásolására, a törvény csak a területrendezési és a szabályozási eszközökre koncentrálna.
- E kritikák egyrészt jogosak, hiszen a BATrT nem a térség átfogó *(fejlesztési és rendezési)* dokumentuma, „csak” egy – a térségi-, területi szabályozás jogszabályokban rögzített eszközrendszerét alkalmazó – „területrendezés terv”.

E problémák kezelését – *a területfejlesztés és a területrendezés összehangolt új eszközkészlete kidolgozását és alkalmazása lehetőségének biztosítását* - remélte a szakma a 2017-ben megkezdett metodikai megújítást is célzó munkától, de erre (sajnos) az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepciónak (OTFK) az 2021-2027 közötti fejlesztési időszakot megalapozó módosításában sem került.

Térségi szerkezeti terv a 2018 évi törvényben



A térségi együttműködés és együtttervezés célterületeinek és tématerületeinek egybehangzó meghatározása Budapest és Pest megye ma is hatályos fejlesztési dokumentumaiban.

**Budapest városfejlesztési koncepciója (BUDAPEST 2030),
Pest megye hosszú távú területfejlesztési koncepciója**

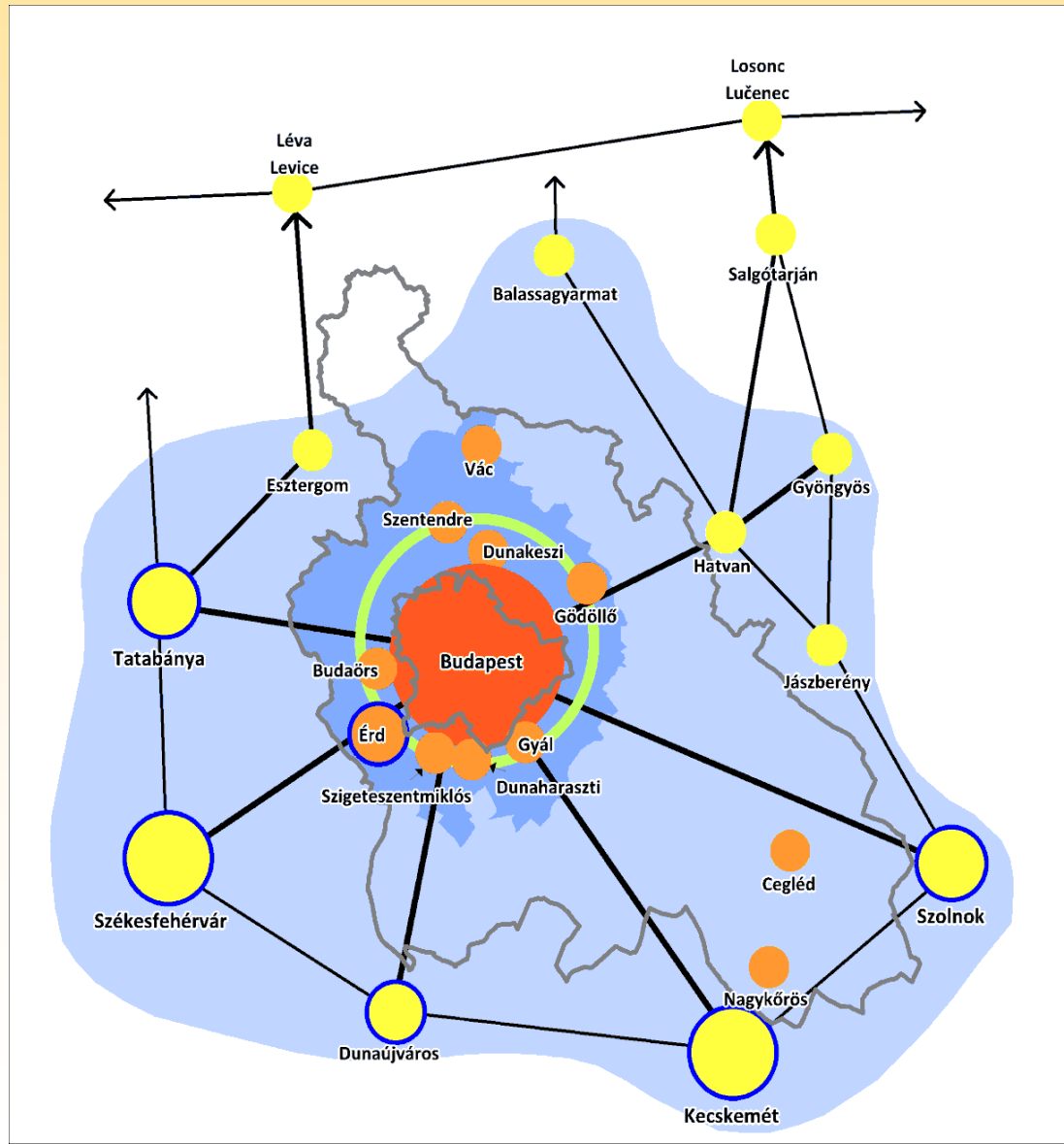
Közös tervezőgárda, közös, összehangolt, az önkormányzati testületek által is támogatott összehangolt célrendszer, szakmai konszenzus

Az együttműködések javasolt színterei:

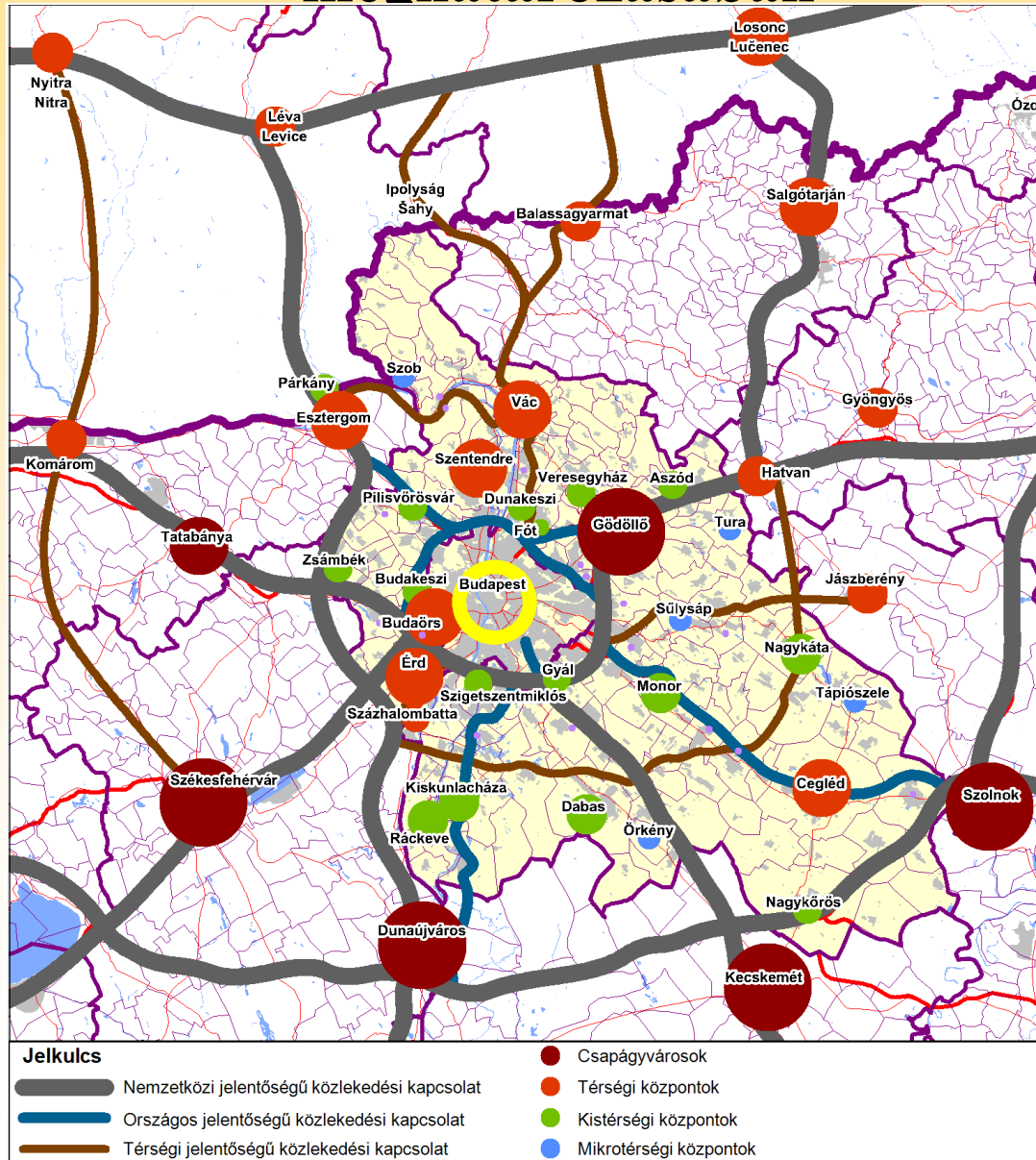
- Budapest együttműködése a metropolisz térségben
- Budapest és Pest megye együttműködések, ennek részeként koordináció és együtttervezés az agglomeráció integrált fejlesztése érdekében
- Külső kerületek és Pest megyei agglomerációs településeinek együttműködése *(szektoronként)*

A térségi együttműködés és együtttervezés javasolt területei (1)

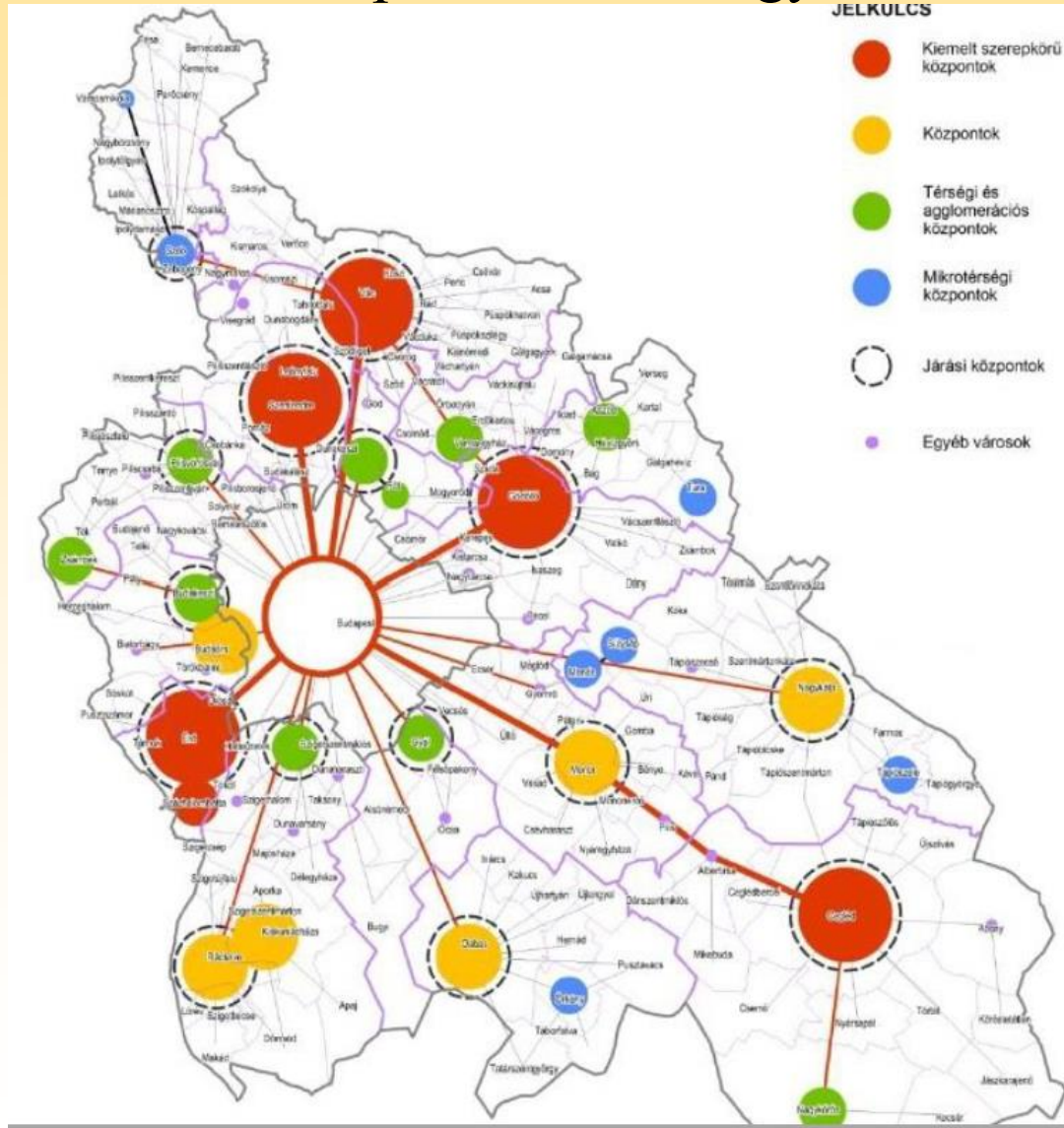
Metropolisz térség / Budapest nagyvárosi térsége



Szakmai konszenzus a metropolisz térség központrendszeré és kapcsolatrendszeré meghatározásában



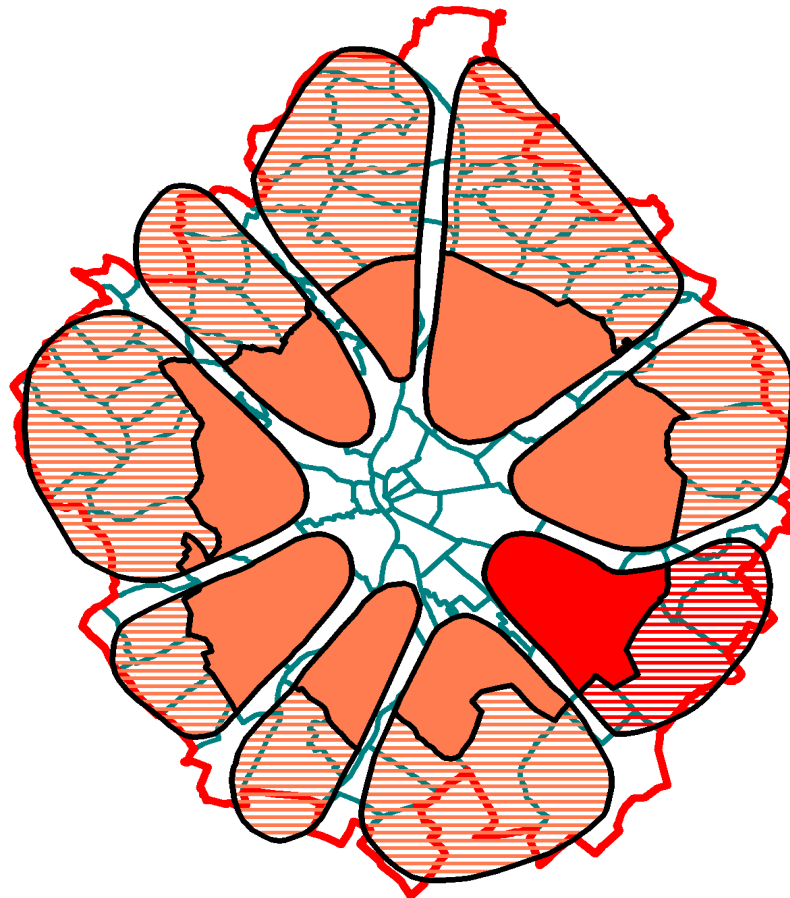
A térségi együttműködés és együtttervezés javasolt területei (2) Budapest és Pest megye



A térségi együttműködés és együtttervezés javasolt területei (3)

A külső kerületek és a szomszédos Pest megyei települések (szektoronként)

A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓ EGYÜTT TERVEZHETŐ SZÉKTORAI



A Mi a jelenlegi helyzet a térségi együttműködésben, együtttervezésben?

- Térségi szintű (*formatizált*) együttműködés az elmúlt években nem volt.
- Térségi integrált tervek, illetve programok nem készültek, illetve nem készülnek.
- A rendszer atomizálódott és már az önkormányzati szereplők is hiányolják az érdemi információkat, amelyekhez viszonyítva saját településük helyzete és tervei értékelhetők.
- Rossz üzenetet sugároztak a TfT egymást követő - *a térségi együttműködés színtereit visszaszorító* – módosításai, amelyek szerint – *mivel közvetlen pénzügyi haszna nem bizonyított* - nincs szükség a térségi együttműködés korábban létező fórumaira.
- Településközi együttműködések: A szomszédos települések településrendezési eszközeinek kölcsönös egyeztetése
- Fennmaradt (és ma is működő) térségi együttműködések az agglomerációban
- Veresegyházi Többcélú Kistérségi Társulás
- BUD Klaszter (*önkormányzati és gazdasági együttműködés a Liszt Ferenc Nemzetközi repülőtér térségében*)
- Önkormányzati társulás a Rákospatak Pest megyei területeinek revitalizációja elősegítésére (*a Pest megyei Önkormányzat koordinálásával*)
- **Kedvező fejlemény: 2022. szeptemberében megalakult a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanácsa, amely ismét esélyt és keretet ad a térségi szintű együttműködésre**

- A Tanács létrehozásáról 2022 júliusában – a területfejlesztési törvény módosításával - *(tehát állami szintű döntéssel)* határozott az Országgyűlés
- 2022. szeptemberében az alakuló ülésen elfogadták a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács (BAFT) szervezeti és működési szabályzatát, valamint döntöttek a társelnökökről.
- Navracsics Tibor területfejlesztési miniszter javaslatára Láng Zsolt, a Közép-magyarországi Gazdaságfejlesztési Zóna komplex fejlesztéséért felelős kormánybiztos lett a BAFT egyik társelnöke, Szabó Istvánt, a Pest Megyei Közgyűlés elnökét pedig a tanács választotta erre a funkcióra.
- A kiemelt térségi fejlesztési tanács tagjai: Karácsony Gergely főpolgármester és Tóth József XIII. kerületi polgármester, a Fővárosi Közgyűlési delegáltjai, Csőzik László, Érd megyei jogú város polgármestere, Török István, a Pest Megyei Közgyűlés delegáltja, Nagy Sándor Bálint, az Építési és Beruházási Minisztérium államtitkára, Márkus Ferenc, a Miniszterelnökség területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős helyettes államtitkára, Uzsák Katalin Ágnes, a Miniszterelnökség területi közigazgatás működtetéséért felelős helyettes államtitkára, Vitézy Dávid, a Technológiai és Ipari Minisztérium közlekedésért felelős államtitkára és Kívés Zoltán, a Belügyminisztérium önkormányzati helyettes államtitkára.
- A Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács a jövőben a fővárost és a környező településeket érintő közös kérdések és fejlesztési koncepciók kialakításában segíti a kormány munkáját.

Az állami döntésen - *BAFT létrehozásán* - túl a főváros és térsége fejlesztési stratégiájának megvalósításához a területpolitika egészének megújítására is szükség van.

Ennek keretében tovább kell folytatni a hagyományos, az EU NUTS rendszerére alapozott területpolitikai eszköz- és intézmény-rendszer mellett kialakított funkcionális térségekre koncentráló integrált fejlesztési programok tervezését és végrehajtását. Ebben a körben előrelépést jelent, hogy a fővárosi agglomerációt ismételten „kiemelt térségként” határozza meg a területfejlesztési törvény, de a térségfejlesztési szerepkör megvalósításához a kiemelt térségben biztosítani kell a „fiskális decentralizáció” és a „tervszerződés” új elemeit.

A most megalakuló Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács csak a területfejlesztési feladatok tekintetében intézményesíti az együttműködést, ugyanakkor az önkormányzati egyéb feladatok tekintetében az együttműködés intézményes feltételei még hiányoznak.

Lehetőségek, javaslatok (és feladatok) a térség együttműködés előmozdítására az együtttervezés folytatására

- Korábbi szakmai dokumentumok eredményeinek, aktualitásának áttekintése,
- Az eltérő érdekek megjelenítése és ütköztetése, a közös pontok, a közös érdekek megfogalmazása
- Szakmai fórumok, viták rendezése
- Érvényt szerezni a BUDAPEST 2030, illetve a Pest megye hosszú távú területfejlesztési koncepció térségi együttműködésre irányuló elhatározásoknak
- Megtalálni azokat az embereket, akik hitelesen tudják képviselni és szolgálni a térségi együttműködés ügyét, akik jó diplomáciai érzékkel képesek az együttműködés elősegítésére
- A BAFT-on túl – *a résztvevők részéről konszenzussal támogatható* - szervezeti és működési formát adni a települések és a térségek együttműködésnek
- Térségi monitoring rendszer kiépítésének folytatása, a TeIR-hez kapcsolódó működtetése, a változások rendszeres értékelése
- Együttgondolkodás, koordinált integrált térségi tervezés, széleskörű egyeztetés
- Az együttműködés kialakításának, fenntartásának és fejlesztésének személyi és pénzügyi feltételeinek biztosítása.

Meggyőződésem, hogy az eltérő érdekek feltárása, a párbeszéd, az egyeztetés – és az ennek teret adó fórumok – hozzájárulhatnak a problémák megoldásához, a térség fejlődéséhez.

Köszönöm a figyelmüket

schuchmann.peter@pestterv.hu

+36 (30) 9502 987