

**Gondolatok a magyar területfejlesztés megújításáról,
a nagyvárosi térségi együttműködés új lehetőségeiről
- különösen a Budapesti Metropolisz Térség kapcsán**

Tosics Iván¹

2026. szeptember 12.

A magyar területfejlesztés áldatlan állapota

Magyarországon a 2010-es évektől a regionális megközelítés és területi tervezés lényegében megszűnt: a régiók felszámolásra kerültek, a megyék kapacitások és források hiányában képtelenek hatékonyan tervezni, a kistérségek elvesztették fejlesztési jogosultságaikat, a várostérségek pedig hivatalosan sohasem kerültek elismerésre. A centralizáló országos politika nem azt vizsgálta, hogy a korábbi kooperációs mechanizmusok (régiók, kistérségek, várostérségi kísérletek) miért nem működtek jól, helyett ezeket egytől egyig megszüntette.

Hatékony kooperációs formák hiányában Magyarország legfejlettebb régióját, az egyetlen európai szinten versenyképes budapesti metropolisz térséget fokozódó mértékben a széthúzás, egymás elleni harc jellemzi, amelyet az országos politika jól ki tudott használni.

A tartós térségi kooperáció megteremtéséhez hosszabb, több politikai cikluson átívelő időre lenne szükség. Addig, amíg fennállt az éles politikai szembenállás és a korábbi kormány az ellenzéki önkormányzatok gyengítésére törekedett, kevés esély látszott bármilyen nagyvárosi térségi kooperáció kialakítására, hiszen ez közvetve a nagyvárosi kormányzatot is erősítette volna.

Budapest metropolisz térségében az elmúlt 36 év demokratikus körülményei között kínálkozó kooperatív fejlődési út lehetősége kiaknázatlan maradt. A térségi szereplők együttműködésére az országos politika által megteremtett lehetőségek a legutóbbi években tovább romlottak. Budapest persze így is a kelet-közép-európai térség egyik meghatározó nagyvárosa marad, de az életkörülmények javításához és a gazdasági fejlődéshez szükséges egységes térségi vízió és intézményrendszer hiányában fokozódó mértékben elmarad a potenciális lehetőségeitől.

Ez különösen annak fényében problémás, hogy a hasonló helyzetben lévő kelet-közép-európai nagyvárosok többsége az elmúlt évtizedeket, különösen pedig az EU csatlakozás óta eltelt éveket a térségi kooperáció kiépítésére (is) jól kihasználták. A várostérségre kiterjedő közös fejlesztési tervek és kooperációk kialakításával Varsó és a lengyel nagyvárosok, továbbá Brno a leginnovatívabb példák, de ilyen irányú törekvések megfigyelhetők Prága, Zágráb, és még a nagyobb román városok esetében is.

Ezeknek a városoknak a példái azt mutatják, hogy a térséggel való együttműködésre való képtelenség, strukturális és történeti okok miatt kialakult, állapotán túl lehet lépni. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha kialakul egy átgondolt és konzisztens országos területi politika, szabályozás és támogatási rendszer, amely a metropolisz térségek adottságait figyelembe veszi és azok erősítésére irányul.

A továbbiak Budapest és környéke esetére koncentrálnak, de természetesen az összes hazai nagyváros térségi problémáira is vonatkoztathatóak.

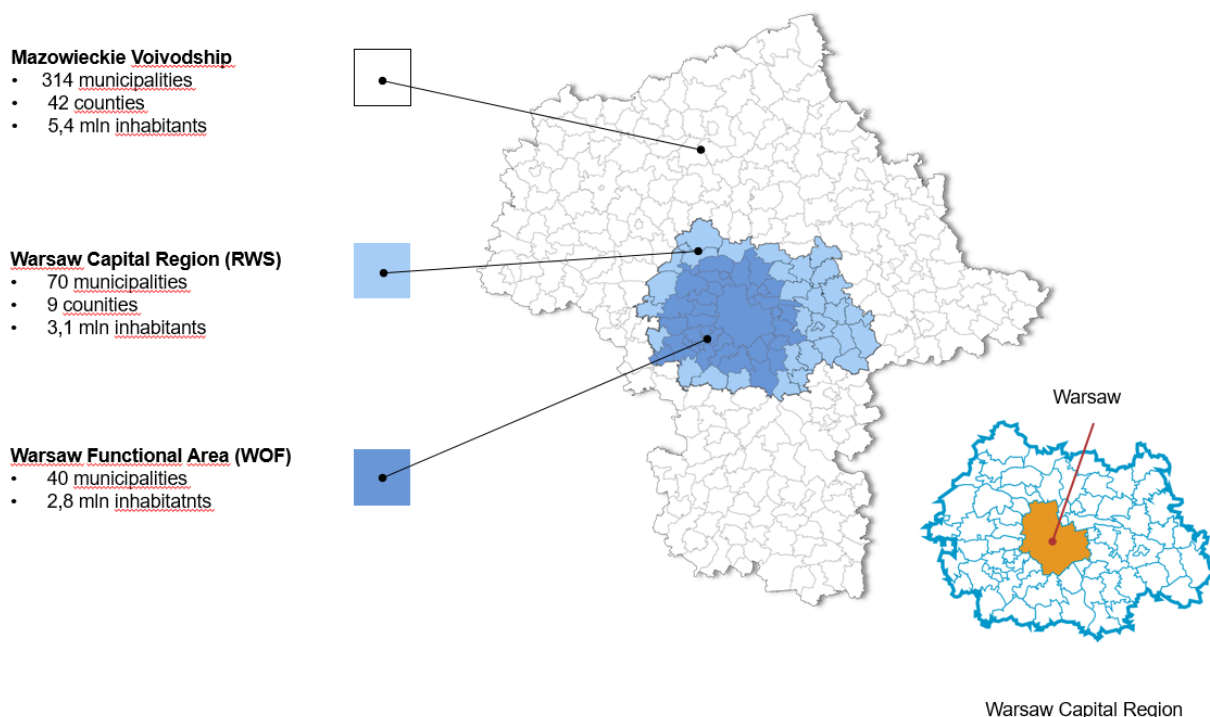
Egy pozitív példa: Varsó nagyvárosi metropolitán régió

¹ A szerző köszöni Jávor Benedek, Pálné Kovács Ilona és Péteri Gábor (az írás korábbi változatához fűzött) megjegyzéseit.

A nagyvárosi funkcionális várostérségek szempontjából a kelet-közép európai régió éllovasa Lengyelország, ahol az országos szervek 2014-ben kötelezővé tették a 16 régióközponti nagyvárosnak, hogy meghatározzák vonzáskörzetüket, és az ebbe eső településekkel közösen tervezzék meg az uniós pénzek elosztását. Ez a szabályozás mindenhol nagyon pozitív változásokhoz vezetett, még Varsóban is, amely népességszámban és a városkörnyéki települések kooperációval szembeni ellenállásában is nagyon hasonló Budapesthez.

A 2014-2020 közötti időszakban Varsóra és 39 városkörnyéki településre kiterjedően hozták létre az ITI (Integrated Territorial Investment²) térséget. A 2.8 millió lakosra kiterjedő térségben közösen döntöttek 169 millió eurós regionális és 271 millió eurós kohéziós (közlekedési és energia OP) pénz felhasználásáról. Az ITI keretében 197 projekt valósult meg, a legtöbb támogatás kerékpárutakra (2015-2023 között 800-ról 1284 km-re nőtt a hálózat hossza), P+R férőhelyek létesítésére (6700-ról 12710-re nőtt a helyek száma), és közintézmények e-közigazgatásának fejlesztésére (2/3 részt Varsón kívül) jutott.

Miközben folyt a vita arról, hogy mekkora Varsó funkcionális várostérsége, 2018-ban törvény született Varsó Fővárosi Régió létrehozásáról, amely NUTS2 régióként 3.1 millió lakost jelent, Varsót és 69 települést fed le (a 2.8 milliós korábbi ITI térséget teljesen tartalmazva, további települések hozzáadásával). Mazovia NUTS2 térségét tehát nem Varsó városhatára mentén bontották két részre (mint Budapest esetében, amikor a Közép Magyarországi Régiót szétválasztották), hanem lényegében Varsó funkcionális várostérségét adták meg új NUTS2 régiónak, ami által Mazovia megmaradt része jogosulttá vált az elmaradt térségek EU-s támogatásaira. Az átalakításban a minisztérium, a régió és Varsó is egyetértett, így azt gyorsan le tudták bonyolítani.



Mazowieckie Voivodship (5.4 mln), Warsaw Capital Region (3.1 mln), Warsaw Functional Area (2.8 mln) and Warsaw municipality (1.85 mln)

² Saraceno Pier & Fioretti Carlotta & Landucci Simone & Stavropoulos Eleftherios & Spalazzi Annalisa, 2026. "Integrated territorial development in action," [JRC Research Reports](#) JRC145955, Joint Research Centre

A 2021-27-es időszakban Varsó Fővárosi Régió 135 millió eurót kap ITI formájában, további 375 milliót pedig OP-ból. Tovább folyik a koordinált közlekedési megoldások fejlesztése (közlekedési szövetség, multimodális központok, P+R, kerékpárutak) és közösen dolgoznak a leginkább szennyező egyedi fűtés problémájának a kezelésén, a varsói távfűtési rendszerre való csatlakozással.

A Varsói Fővárosi Régió EU-s tervezés kapcsán történt létrehozása lezárta a vitákat a funkcionális várostérség kiterjedését illetően és a fókusz az együttműködés elmélyítésére irányította. A közlekedési koordináció jól halad, a teljes integrációt azonban még nem sikerült megvalósítani – ehhez szükség lenne saját regionális bevételekre. Ilyenekkel jelenleg csak a katowicei városi térség rendelkezik, mint egyetlen törvény által elismert lengyel városrégió.

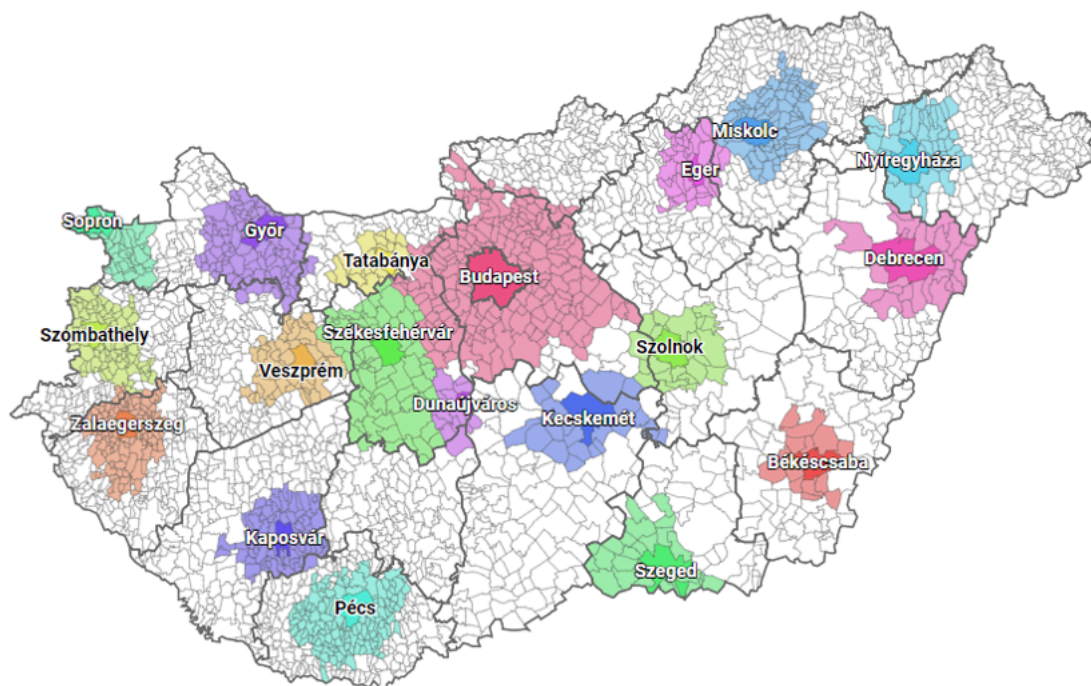
Varsó más lengyel nagyvárosokkal együttműködve tervezetet készített egy átfogó Metropolitán Törvényre, amely a lengyel jogrendbe illeszteni a nagyvárosok funkcionális városrégióját, meghatározva a politikai, döntéshozási és menedzsment modellt, biztosítva a városrégiók saját pénzügyi forrásait, amelyek lehetővé tennék Metropolitán Stratégiai és Szolidaritási alapok létrehozását. Az EU-s pénzekre alapozott városkörnyéki együttműködés immáron évtizedes sikere ellenére azonban Lengyelországban továbbra is viták vannak egy ilyen új törvényről a kormány és a nagyvárosok közötti politikai ellentétek miatt, amin a kormányváltás sem sokat változtatott.

A varsói példa sok tanulsággal jár Budapest esetére. A kormánnyal való feszült viszony (Lengyelországban 2015-2023 között, nálunk 2019-2026 között) hasonlósága ellenére Varsó sokkal előrébb jár a városkörnyéki kooperáció kialakításában. Az első különbséget a 2014-es ITI szabályozás hozta, amely Varsóban a környéki településekkel közös tervezést eredményezett, miközben a magyar kormány éppen ekkor számolta fel Budapesten az összes korábban kialakított városkörnyéki kooperációs mechanizmust, és az EU tervezésben is 'kiélesítette' a városhatárt. A második különbség a 2018-as döntés, amikor úgy Varsó, mint Budapest esetében kettéválasztották a főváros körüli NUTS2 régiót: Varsó esetében a funkcionális várostérség vált EU-s régióvá, a magyar kormány viszont úgy választotta ketté a Közép-Magyarországi Régiót, hogy Budapestet beszorította saját városhatára keretei közé.

Mindezek következményeképpen a varsói várostérségben szisztematikus térségi tervezés folyik, egyelőre EU-s pénzekre alapozottan, de azzal a céllal, hogy ez a várostérség normális működési módjává váljon, hazai és saját források felhasználását illetően is, távlatokban törvényi megalapozottsággal. Ilyen térségi tervezés Budapest esetében nincs – ennek egyes elemei ugyan korlátozottan megfigyelhetők voltak a Budapest Fejlesztési Központ idején, de ennek is vége szakadt a BFK hirtelen felszámolásával. A mai körülmények között a Fővárosnak várostérségi elképzeléseket sem megvitatni, sem megvalósítani nincs esélye.

A budapesti metropolisz térség jövője

Budapest metropolisz térsége az OECD adatbázisa alapján 2,968 millió lakosú tér, amely jóval nagyobb a jelenlegi 81 településes, 2,6 millió lakosú budapesti agglomerációnál, területében eléri a csapágyvárosok nagy részének a térségét (Tatabánya, Székesfehérvár, Dunaújváros, Kecskemét, Szolnok, OECD, 2013).



Forrás: KSH, 2018

Egy pozitív térségi jövőképnek külön kell foglalkoznia a csapágyvárosokat is tartalmazó nagyobb gazdasági térrel és a metropolisz térséggel. A 3,5-4 milliós tágabb gazdasági térség esetében kezdeményezni kell a szorosabb, kölcsönös előnyökön alapuló együttműködést és közös gazdasági jövőkép megfogalmazását a csapágyvárosi gyűrűbe tartozó településekkel. A szűkebb, mintegy 2,8-3 milliós metropolisz térségben ennél sokkal erősebb kooperációra van szükség, ennek érdekében újra kell teremteni a térségi együttműködés intézményeit, és lépéseket kell tenni a közös térségi tervezés kialakítása és megerősítése irányába is.

A városi térség jövőjét tekintve jelentős probléma, hogy egyes városkörnyéki településeken a beépített területek több, mint duplájára növekedhetnek a hatályos településrendezési tervek szerint. Egy ilyen mértékű extenzív fejlesztés teljesen ellehetetlenítené a már beépített területek problémáinak kezelését, pl. a fővároson belüli barnamezős térségek regenerálását. Egy másik alapvető probléma, hogy a főváros határát átlépő forgalom az elmúlt három évtized alatt 30%-kal nőtt (az agglomerációs övezetből közel félmillió ember ingázik napi szinten a fővárosba), és a forgalom összetétele is kedvezőtlen irányban módosult: a modal split romlott, az egyéni személygépjármű használat aránya 10%-kal nőtt a közösségi közlekedés kárára.

A népességszám jövőbeli alakulását illetően egy 2023-as BFVT anyag³ által idézett kérdőíves felmérés szerint továbbra is jelentős a Budapestre való kiköltözés szándéka: a Budapesten élők 12%-a biztosan, 21%-a valószínűleg lakóhelyet vált öt éven belül, és a várható mozgások egy

³ BFVT, 2023: Budapest és a fővárost körülvevő agglomerációs települések viszonya. Tanulmányterv, 2023. május

harmada az agglomerációba irányul. A KSH népesség-előrejelzése⁴ az ország lakosságszámának csökkenése mellett Budapestre 2035-re teszi a népességszám maximumát 1746,1 ezer fővel, ami 70 ezres növekedés a maihoz képest. Pest megyére 2024-re becslik a népesség maximumot 1340,8 ezer fővel, ami 12 ezres növekedés.

Az Eurostat alapokon álló KSH előrejelzésekhez képest sokkal merészebb az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontjának (JRC) prognózisa⁵, amely szerint az ország fővárosa nagy vonzerőt gyakorol és 2040-re újra kétmillió városná válhat.

A budapesti várostérség tehát az ország csökkenése ellenére lakosságszámában tovább fog növekedni. A fejlődés fenntarthatósága, a környezet állapota, a közlekedési viszonyok alakulása szempontjából egyáltalán nem mindegy, hogy az újonnan beköltözők, vagy a térségen belül lakóhelyet váltók a térség melyik részén telepednek le. Kulcsfontosságú lenne tehát a térség egészének érdekeit szem előtt tartó koordinált fejlődés kereteit kialakítani. Ez Budapesten belül besűrítéssel és a barnamezős területek strukturális átalakításával képzelhető el, míg a városkörnyéken a közösségi közlekedéshez jobban kapcsolódó települések fejlesztését kellene jelentse.

A nemzetközi példák azt mutatják, hogy az ilyen várostérségi koordinációs feladatok megoldására az EU országokban alapvetően kétféle metropolitán modell alakult ki: az intézményi, illetve a tervezési modell⁶, amelyek direkt módon metropolitán szintű intézmény kialakításával, vagy indirekt módon, tervezési eszközökkel biztosítják a várostérségi kooperációt. Budapest és térsége esetében azonban ezek a modellek még csírájukban sem fedezhetők fel. Lényegében semmilyen érdemi döntésre jogosult térségi intézmény nem létezik, a térségi szintre emelendő funkciók és jogosultságok pedig nem Budapestenél, hanem a kormánynál vagy a településeknél (kerületeknél), ritkábban a megyéknél vannak. Mindennek megfelelően közös térségi tervezésnek sincsen semmi nyoma.

Mi a teendő?

Adott körülmények között, minimális célként, az EU-s forrásokra alapozott várostérségi tervezés (lengyel és cseh modell 2014-től) lehet a reálisan elérhető cél. Ehhez el kell érni a 2028-ban kezdődő EU-s tervezési ciklusban az ITI eszköz bevezetését és várostérségi szinten való alkalmazásának országos elrendelését.

Emellett a mai új politikai helyzetben meg kell kezdeni a többszintű kormányzati rendszer újragondolását, egy decentralizálási folyamatban az önkormányzati hatáskörök és a helyi költségvetési önállóság növelését. A funkcionális várostérségi kooperációt erősítendő át kell gondolni az önkormányzati bevételek térségi szintű újraelosztásának támogatását.

Szükség van továbbá egy új területfejlesztési törvény kidolgozására. Ennek keretében Budapest metropolisz térségét illetően a következő feladatok látszanak a legfontosabbnak:

⁴ <https://www.ksh.hu/interaktiv/korfak/terulet.html> (2023-10-31)

⁵ <https://urban.jrc.ec.europa.eu/?lng=en> JRC (2023-10-31)

⁶ Gerőházi, É – Tosics, I, 2018: Addressing Metropolitan Challenges for the Barcelona Metropolitan Area. Lessons from five European metropolitan areas: Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich. Prepared by the Metropolitan Research Institute of Budapest for the Barcelona Metropolitan Area (AMB). Editing and proof-reading AMB, General Manager Bureau Will Bromberg. Barcelona, June 2018
<http://mri.hu/wp-content/uploads/2018/07/metropolitan-areas-Barcelona-MRI-study-final-1806.pdf>

- Törvényi felhatalmazással létre kell hozni egy Metropolisz Tanácsot, amelyben a térség összes önkormányzata képviselmet kap.
- A hosszú távú, stratégiai tervezést metropolitán szintre kellene emelni: az EU-s források (ezen belül az újonnan bevezetendő ITI eszköz) mellett a hazai ágazati fejlesztéseket is egy Metropolisz Tanács által jóváhagyott integrált, nagytérségi jövőképből kiindulva kell részleteiben megtervezni.
- Létre kell hozni egy erős felhatalmazású térségi közlekedési szövetséget, amely a térségi közlekedés minden elemének egységes felfogás szerinti szervezéséért felelős és az útfejlesztésekre is kiterjedő jogosítványokkal rendelkezik.
- A metropolisz térségen belül a várostérség különböző részeinek adottságaihoz igazodva kellene szabályozni a területfelhasználást: a különböző funkciók megfelelő keverésével, a lakófunkciók sűrűségének a közösségi közlekedés szintjéhez való igazításával, a rekreációs területek visszafogott fejlesztését kompenzáló alap létrehozásával, a térségi szempontok alapján indokolatlan beépítési lehetőségek visszaszorításával.
- A metropolisz területen belüli kisebb térségekre, szektorokra az adott települések együttműködésében kell közös víziókat kialakítani.

Magyarországon a nagyvárosoknak ki kell harcolniuk a területfejlesztési politika változását, a funkcionális várostérségi szint elismerését és az EU-s tervezés alapjává tételét, az ITI eszköznek ezen a területi szinten való alkalmazásával. Budapest esetében ezt persze nehezítheti az a körülmény, hogy két NUTS2 régió között kell a koordinációt megteremteni, de Prága példája azt mutatja, hogy ez is leghatékonyabb koordinált politikai akarat esetén. Mindemellett a Fővárosnak az agglomerációs térség felé sokkal kezdeményezőbb módon kell fellépnie és alulról szövetkezve is lépnie kell egy koordináltabb fejlődési modell megteremtése irányába.

Magyarország a funkcionális térségi fejlődés elismerésében és támogatásában több évtizedes elmaradásban van, nem csak a fejlettebb nyugati országoktól, hanem térségi szomszédainktól is. Ez az elmaradás konkrétan érzékelhető problémákhoz vezetett és gazdasági károkat is okoz. Itt lenne az ideje a lemaradás felszámolásának és egy modern, kooperáción alapuló térségi szabályozás kialakításának, az országos területfejlesztés és az EU-s fejlesztési politikák átalakításával.

Ehhez történelmi lehetőséget nyújt a 2028-2034-es EU költségvetéshez kapcsolódó fejlesztési források tervezésének – remélhetőleg széleskörű részvétellel való – megkezdése. Az új struktúrában, a Nemzeti és Regionális Partnerségi Tervek (NRPP) keretei között, el kell érni, hogy Budapest és vonzáskörzete egy funkcionális városi területként kerüljön értelmezésre, amire az új NRPP-ben lehessen területileg célzott támogatást allokálni. Ezzel Budapestre (és a többi magyar nagyvárosra) kialakulna egy pénzügyi ösztönző, ami segíthetne a várostérségi együttműködések kialakításában.

Az ITI és az uniós pénzek természetesen nem oldanak meg minden problémát, de megadhatják a kezdő lökést ahhoz, hogy (ha nagy késéssel is) létre lehessen hozni a főváros és nagyobb magyar városok agglomerációjukkal egységes urbanisztikai és területfejlesztési megközelítésének a formai kereteit és részben a pénzügyi alapjait is. Ezeket a várostérségeket kell aztán az önkormányzati és területfejlesztési politika megreformálásával tovább erősíteni.