

VALÓSÁGUNK

MIKLÓSSY ENDRE

Településhálózatunk a hetvenes évtizedben

I. A „*TISZTA ÉSZ*” *NAIVSÁGA* 1963-ban készült el az a tanulmányterv⁷³ ami később az Országos településhálózat-fejlesztési koncepció (OTK) elnevezést kapta. A tanulmányterv alapvetően gazdaságpolitikai indíttatású volt, tekintettel arra, hogy ez idő tájt már nyilvánvalóvá vált: az a fejlesztéspolitika, amely egyoldalúan a fővárosra és a tradicionális ipari körzetekre koncentrált, nem folytatható tovább, mert az infrastruktúra-ellátás az elviselhetőség szintje alá kezd süllyedni. Ebben meghatározó szerepe volt az ötvenes évek hadigazdaságra emlékeztető fejlesztéspolitikájának, amely a nehézipar abszolút preferenciája mellett az infrastruktúrát tartósan elhanyagolta. Mindenesetre úgy látszott: az infrastruktúrának számottevő tartalékai vannak az ország egész területén, tehát egy még mindig iparcentrikus, de területileg nyitottabb fejlesztéspolitika ezeket feltárhatja. Hozzá kell még venni ehhez, hogy a második tsz-szervezési kampány (1959–61) eredményeképpen az országban mindenütt nagy mennyiségű, az ipar számára tartaléksereget jelentő munkaerő szabadult fel; ennek koncentrációja a területileg kialakult ipari bázis-területekre mindenképp meghaladta volna az addigi fejlesztési szisztéma teherbíró képességét.

Az új fejlesztéspolitika alapjaként az OTK³⁷ elvégezte az ország területének „rayonizációját” – ez lényegében Budapestet tehermentesítő centrumok és hozzá rendelt vonáskörzetek kijelölése volt. Két változata volt: a „6 alcentrumos” (Miskolc–Debrecen–Szeged–Pécs–Nagykanizsa–Győr) és a „9 alcentrumos” változat, mely az előzőt Szombathellyel és két, a „belső gyűrűhöz” tartozó településsel (Székesfehérvár, Szolnok) egészítette ki, s összesen 80 alkörzettel számolt.

A tervezet az ipari munkahelyek bővítésére a körzetközpontokat javasolta. A mezőgazdaságba bevezette az „optimális üzernagyság” fogalmát, ami „településhálózati adottságoiktól függően” 3–10 000 hektárban lett megállapítva, ez implicite magában hordja aprófalvas területeken a községközi üzernagyságonos igényét.

Az ellátás szerkezetét úgy határozta meg a tervezet³⁷, hogy szinkronba hozta az ellátási intézményeket egy településhierarchikus rendszerrel. Így „alsó fokú” létesítmény lett például a körzeti orvos, az általános iskola, „középfokú” a kis kórház, a középiskola; „felső fokú” a nagy kórház és a főiskola; az egyes létesítményekkel a megfelelő hierarchiafokra besorolt településeket kellett el látni.

A műszaki infrastruktúrát és főleg a közlekedést illetően a körzetek belső kapcsolatainak javítását és a körzetközpontok *egymás közötti* kapcsolatrend-

szerének kiépítését tartotta szükségesnek. (Közismert hálózati rendszereink sugaras Budapest-centrikussága, s nyilvánvaló volt, hogy az alcentrumok teljes értékűvé csak egymás közötti kapcsolataik kiépítésével válhatnak, mert ennek híján minden fejlesztési döntés az abszolút centrumban – Budapesten – indíthat további fejlesztési kényszert.)

A tervtanulmány előfeltevése az volt, hogy „a beruházások területi koncentrációjához olyan adatokat ad, melyek szerint az ország egészét ésszerűen, gazdaságosan lehet fejleszteni és a lakosság életszínvonalát területileg egyenletesen lehet emelni.”³⁷ Tehát, hogy lehetséges egy társadalmi-gazdasági optimalizáció, anélkül, hogy ennek szubjektumát meghatároznánk; a ki nem mondott feltevés: a népgazdaság „összérdeke”. Ez azonban még akkor is problematikus volna, ha nem összemérhetetlen tényezők állnak szemben. (Milyen elvi alapon dönthető el például: mi fontosabb, 20 bölcsődei férőhely, vagy 1 km pormentes bekötőút?) Alapvetőbb fogyatékosága is van azonban ennek a kiinduló alapnak, amire *Laky Teréz* így hívja fel a figyelmet:²³ „A tervezés technikai folyamata mögött valójában érdekütköztetések és érdek-egyeztetések zajlanak. Azaz, hogy a tervezés nem egyszerűen a racionálisan áttekinthető algoritmusok, hanem a különböző érdekek érvényesítési lehetőségének (köznapi használatlaltal a tervalkunak) folyamata. Ily módon az, hogy a sokféle lehetséges törekvés közül végül is mi válik deklarált, vagy valóságos céllá, maga is az érdekek és a hatalmi viszonyok – közelebről az érdekérvényesítési képesség – alakulásának függvénye.”

Az OTK-t sokéves egyeztetés után 1971-ben emelték törvényerőre (1007/71 sz. kormányrendelet)¹⁴, korábbi változatai azonban, főleg az 1968-as, már komoly orientáló szerepet játszottak a településfejlesztésben. A koncepció fő rendeltetése az lett volna, hogy általános irányító és koordináló szerepet töltsön be – a területi szempontok érvényesítésével. Nem jelentett azonban a részérdekek fölött megnyilvánuló „összérdeket” (már, ha ilyesmi egyáltalán lehetséges volna). A valóságos intézmények valóságos hatáskörei ugyanis hozzávetőleg a következők voltak:

- minden fejlesztési kérdés gazdája az Országos Tervhivatal; gyakorlatilag a középtávú fejlesztés fő arányai itt kerültek meghatározásra;
- a területrendezési kérdések az Építési és Városfejlesztési Minisztérium hatáskörébe tartoznak. A „fejlesztéstől” elválasztott „rendezés” fogalmát is kormányrendelet határozta meg (2006/71. sz.), az utóbbit gyakorlatilag jövőképtervezéssé, s ezen keresztül döntésideologizáló eszközzé tette;
- a közigazgatás területi kérdéseit a területrendezéstől elválasztva, annak gazdáit a Minisztertanács Tanácsi Hivatala, illetve a megyei tanácsok lettek;
- a megyei tanácsok szakigazgatási szervei pedig a „kettős alárendeltség” elvének megfelelően saját szaktárcájuk területi fejlesztési érdekeit kellett, hogy képviseljék.

Mindezzel szemben a regionális tervezőknek gazdasági-társadalmi hatalma, döntési joga nem volt. „Sőt, mivel ajánlásjellegű terveik számos lényeges ponton keresztették mind a nagyipar, mind pedig a területigazgatás bürokratikus érdekeit, az igazán jelentős döntésekben ajánlásukat figyelmen kívül hagyták, s csak ott használták fel, ahol a tervek egyik-másik vonatkozása sze-

rencsésen találkozott a tényleges főszereplők valamelyikének érdekével.”¹³ Mi is történt az OTK egyeztetései során a bonyolult érdekek ütközéseiben?

A rayonokra osztás tervét a megyei apparátusok autonómiájuk elleni támadásnak ítélve, megakadályozták. Végül is, valamennyi megyeszékhely „felső fokú” lett – ezzel kimondatlanul, a *megyék* lettek a rayonírozás fő egységei. Nagyrészt elveszett eközben a fővárost tehermentesítő öt alközpont koncepciója: ezek gyakorlatilag mindinkább belesimultak a többi megyeszékhely sorába. Az 1970-es III. tanácstörvény aztán kodifikálta a megyék székhelyeinek megkülönböztetett státusát, azzal, hogy a területfejlesztés alapegységévé a megyét tette; az így létrejött redisztribúciós rendszer sajátosságaira még visszatérünk.

A településhierarchia és a funkcióhierarchia összehangolása a leglényegesebb, következetesen érvényesített koncepcionális elve lett az OTK-nak. Azonban itt felbukkan egy vastagon ideologikus elem. A koncepció az ellátást technikailag optimalizálhatónak tekinti, s így elfedi azt, hogy a valóságban implicite az állampolgárokat igényjogosultságuk szerint rangsorolja: „a különböző központokban a lakosság és a termelés infrastrukturális, valamint egyéb ellátása a szerepköröknek megfelelő színvonalon biztosítandó.”¹⁴

Az eredeti *körzet*-szemléletű tervezet a kormányrendeletben *központ*-szemléletűvé változott; látványos megnyilatkozása ennek, hogy míg a központot a kormány, a hozzájuk tartozó körzeteket csak a megyei tanácsok hatáskörében hagyták jóvá. Valójában az irányító apparátusok hierarchiájának térbeli leképezésével találkozunk itt.

A rayonból, mint gazdasági egységből, nem lett semmi; az ipar egyébként jelentős decentralizálási programja úgy ment végbe, hogy területi kooperációnak és integrációnak még lehetőséget sem engedett. Egyetlen kivétel: a munkaerőpiacon a férfi-női munkaerő-kínálat komplementaritásának megfelelő telepítés. Az ezt meghatározó reálérdek: a trösztök-nagyvállalatok fejlesztéspolitikája volt.

Végül a vonalas infrastruktúra fejlesztésére az 1007-es kormányrendelet semmiféle hatást nem gyakorolt; a koncepciónak erre vonatkozó utalásait még a rendelet szövegéből is gondosan kigyomlálták. A tényleges érdek, ami ezt meghatározta, az ágazati centralizáció volt, ami a központot erősítő fejlesztésekben érdekelt. Így például a csaknem húszéves tervből, a Budapestet elkerülő közlekedési vonalak kiépítéséből e sorok írásáig egyetlen kapavágás sem valósult meg.

Az OTK legfontosabb funkciójává végül is az lett, hogy hivatkozni lehetett rá a tervalkuban. A hetvenes években ezért a fejlesztésben érdekelt megyei tanácsok részéről mind fokozottabbá vált a nyomás a koncepció javukra történő felülvizsgálatára. Amidőn azonban ez végül is megtörtént (1018/81. sz. kormányrendelet), már nyilvánvalóvá lett, hogy a tervalku addigi mechanizmusain belül semmiféle módosítás nem oldhatja meg a problémákat. Kiutat másfelé kell keresni.

2. *A PIRAMIS ÉS A SZIVATTYÚ* A „szocialista felhalmozás” kezdete óta többször megváltozott gazdasági helyzetünk, de változatlan maradt a nagyipar általános prioritása; ez mind a közvetlen gazdasági, mind pedig az általánosabb társadalmi célokat mindenkor „überolni” volt képes, habár a hivatkozási alapok némelykor megváltoztak.

Az iparfejlesztés területi hatásait illetően azonban egy jelentős distinkciót kell tennünk. Meg kell ugyanis különböztetnünk a közvetlen termelői és a

magasabb irányító-szervező funkciókat. Így az ipari telephely-létesítés segít ugyan a teljes foglalkoztatottság megvalósításában, azonban negatív hatása is van, mivel újratерemti az adott településből a magasabb funkciók elvonását. „Az egyéni szakmai, vagy hivatali előrelépésnek ugyanis egy ponton túl alapfeltételévé válhat a település elhagyása”³⁰. A folyamat a társadalmi-térbeli struktúra hallatlan szegregálódását eredményezi. 1980-ban a fővárosban élt például az ország diplomásainak több mint negyven, néhány szakmában 80 százaléka,³² és a másik póluson, a falusi-kisvárosi ipartelepeken már-már katasztrofális méretű a diplomás szakemberek hiánya.

Az ipar telephelyi szerkezete fejlesztési oldalról is ugyancsak a kettősséget mutatja. Mind az állóeszköz-bővítést és az innovációt, mind pedig az ipar településfejlesztő hozzájárulását illetően abszolút és egyoldalú fölénybe kerültek a tröszt-nagyvállalati székhelyek, amelyek gyakorlatilag korlátlanul rendelkeztek másutt levő telephelyeiknek megtermelt értéktöbblete fölött, ahogy ezt az optimálisnak ítélt vállalati stratégia megkívánja. A folyamat végpontján az a telephellyel rendelkező község áll, ahol az ipart általános elavultsága folytán felszámolni kéne, amire szociálpolitikai okokból esetleg nincs lehetőség, s így gyakorlatilag „szociális foglalkoztatóvá” alakul, s ennek megfelelően állami dotációt igényel.

Az ipar lényegében a munkacrő napi újratерmelésének igényében határozta meg valamennyi ágazat fő fejlesztési feladatát.

Így került az infrastruktúra-fejlesztés központjába a lakásépítés. Másfél évtizeden át vitte el a tanácsi fejlesztési alapoknak körülbelül a felét; ettől persze még kevés is lehetett³³, de az infrastruktúra egyéb ágazataira (oktatás, művelődés, egészségügy, közlekedés, hírközlés stb.) ilyenformán még kevesebb jutott. A tervalkuk során a „lakáshiány” döntő fontosságú hivatkozási alappá vált (a fejlesztési koncepciókban ezért aztán minden érintett térség igyekezett ennek bizonyítására mind feljebb srófolni a potenciális népességszámot) – s hivatkozási alappá annál inkább megfelelt, mivelhogy „szociális” töltettel lehetett ellátni. Valójában a munkaerő-gazdálkodás segédeszköze volt, amit jól mutat a lakáshoz jutási esélyek rétegvizsgálata is: a termelés káderei és a felső szakmunkásréteg élvez abszolút elsőbbséget. (Egy jelentős kivétellel: Budapesten – később tárgyalt körülmények folytán – akkora hiány támadt fizikai dolgozóknál, s oly nagy a szellemi foglalkoztatottak túlsúlya, hogy ez a 70-es években itt részben átfordította a lakáshoz jutásnak a munkaerőpiac által meghatározott esélyeit.)

Itt találkozunk a területi elosztás „finomszerkezetével”. Az állami (nagy-részt célcsoportos, lakótelepi) lakások ugyanis kizárólag a városokban, s elsősorban a megyeszékhelyeken épültek. A redistributív elvű fejlesztés kulcs helyzetébe, mint említettük, a megyeszékhelyek kerültek, pontosabban ezek nyomást gyakorló csoportjai (pressure groups). Valójában persze, ez a területiség csak látszólagos: a döntő arányokat a központ határozta meg (például a megyék közti elosztás), s még a maradék elosztása fölött is vétőjogot gyakorolt. (Ezt szemlélteti a lakásépítés 50 százalékanak az egész országban érvényesülő stabilitása.)¹ Mindazonáltal a maradék még mindig elég volt egy markánsan differenciáló fejlesztéspolitika realizálásához, amely legitimációs elvül a „településhálózati hierarchiát” választotta, mint fejlesztési optimumot.

A hetvenes évtizedben az egy fő lakosra jutó éves fejlesztési összegek településkategóriánként a következők voltak:¹ ³⁹

megyeszékhelyek, illetve gyakorlatilag felső fokú központok

25–40 000 Ft

egyéb városok (középfokú központok)	5-15 000 Ft
nagyközségek (részleges középfokú, kiemelt alsó fokú központok)	3-10 000 Ft
alsó fokú központok (itt ez a megkülönböztető jegy, nem a közigazgatási státusz)	1-5000 Ft
egyéb települések	400-2000 Ft

Megjegyzendő azonban, hogy több, mint száz településben a 100 Ft-ot sem érte el a fajlagos fejlesztés összege, amiben az a feltűnő, hogy még a lakosság által fizetett községfejlesztési alapnál is kevesebb.

Ez a rendkívül nagy szórás regulált egyúttal egy jellegzetes társadalmi-térbeli mozgást, amivel alább foglalkozunk még, s megteremtette saját érvényesítésének feltételeit is. A fejlesztési diszpreferenciális rendszer (aminek ezek az arányok csak egyik megnyilvánulási formái) ugyanis nagy volumenű bevándorlást indukált a városokba, túlterhelve azok infrastruktúráját és megteremtve a hivatkozást további eszközkoncentrációra. E koncentráció egyébként önmagában való értéként is szerepelt: az „urbanizációs szint javításának” képzetét fűzték hozzá. (Városfejlődésünk elmaradása az európai átlagtól, jól kimutatható tény, de *Enyedi György*¹³ joggal figyelmeztetett arra, hogy ezt ne pusztán a települések népességszámával mérjük: az, hogy 2000 főnél népesebb településben él hazánk lakosainak háromnegyede, sok nyugat-európai országnál „városiasabb” képet mutat.)

Ez a szélsőséges elosztási arány elsősorban az OTK-ra, annak „optimalizációs” tartalmára hivatkozott. A hetvenes évtized végén, amikor a központi redistribúciós fejlesztés újjátermelt feszültségei már teljesen nyilvánvalóvá váltak, folyt is némi vita arról, hogy jogos-e a hivatkozás. Mindenesetre áll azonban *Szoboszlai György*³⁶ megállapítása, hogy a hierarchia belső értéktartalma kimondatlanul is tartalmazza a szélsőséges eszközkoncentrációt, s annak intézményi rendszere, a megyei apparátusoknak a III. tanáctörvényben kodifikált omnipotenciájával, csak végső simítás ezen a művön, melynek lényege az eszközkoncentrációs folyamat bővített újratermelése.

A fejlesztéspolitika e szisztémája, ha gyakorlatilag már néhány év óta használják is, kodifikálva hozzátéve az új gazdasági mechanizmussal egyidőben lett. Ez ellentmondás, hiszen a gazdaságnak, ha mégoly fogyasztékosan, de mégiscsak piacszabályozású elveivel ellentétben az infrastruktúra-fejlesztés területén a dirigista elvet erősítette. Rendkívül érdekes, hogyan magyarázta a gazdaságpolitika ezt az ellentmondást: „A gazdálkodás egyre bővülő területén, mint például az infrastrukturális szolgáltatások, megvannak a feltételek ahhoz, hogy központi, tervszerű irányítás és ellenőrzés mellett a társadalmi igények jobban kielégíthetők legyenek, mint ahogy azt egymással konkurráló vállalatok tennék. Sőt valószínű, hogy ezekben az ágazatokban a vállalatok versenye mellett sok externális gazdasági hatás figyelmen kívül maradna, ami társadalmi károkat eredményezne.”³¹ Tulajdonképpen a reformfolyamat egyoldalúságával, ennek hangsúlyozottan gazdasági térre való korlátozásával találkozunk itt. Az, amit a versenyszféra kiküszöbölésének neveznek, nem egyéb, mint a *pressure groups* érdekérvényesítési monopóliuma. Ebben azonban a 60-70-es évtizedhatár egy valóban lényeges változást is hozott.

A vizsgálatokkal igen jól dokumentált tény, hogy a területi folyamatok meghatározója 1970-ig az ipari termelőtöke térbeli elosztása volt;^{28 32 41} említet-

tük, hogy az infrastruktúra-fejlesztés szempontjából ez a munkaerő „napi” (tehát nem generációs) újratermelését célozta. Számunkra itt az a leglényegesebb, hogy az ellátási esélyek területi különbségeinek célja a munkaerőnek az ipari centrumok térségeibe való „szivattyúzása” volt. Ezt elég nagy hatékonysággal végezte is; a hatvanas évtized évi 80 000 elköltözője nagyrészt ipari övezetekbe ment lakni; végeredményben az extenzív, munkahelybővítő iparfejlesztési korszak fő területi sajátosságával találkozunk ebben. A hetvenes évektől azonban új jelenségek figyelhetők meg.

A nagy volumenű iparkitelepítések megszűntével az infrastruktúra-fejlesztés többé már nem kapcsolódhat az ipar munkacsoport-bővítési igényeihez. A változás a beruházási források beszűkülése okozta közismert tényen kívül, egy lényeges strukturális változással is összefügg. „Megfigyelhető a hagyományos ipari térségekből az ipar kitelepítésének lelassulása. Ezek ugyanis olyan innovációs centrumok, ahol az új technológiákat a leghatékonyabban lehetett meghonosítani. A folyamat – az iparban foglalkoztatottak arányának stabilizálódása – azonban változó munkaerő-piaci helyzetet takar; a *magasabban kvalifikált* munkaerő arányának rohamos növekedését. Azt az extenzív iparfejlesztési politikát, amely többféle – részben a járulékos infrastruktúra – beruházásokat megtakarító cél érdekében telephelyek, leányvállalatok sokaságát hozta létre országszerte, először maguk a világgazdasági változások kérdőjelezték meg. (Így az a viszonylagos területi kiegyensúlyozottság, ami az évtized végére kialakult az ipar egészének és egyes ágazatainak részarányában, az elkövetkező években előreláthatólag fikciónak fog minősülni: a hatékonyság és egyéb tényezők függvényében az egyes térségek-városok ipara igen erősen differenciálni fog.)”²⁷

Ha a „szivattyú” megmaradt is, generáló tényezője alaposan megváltozott: ²⁸ ³² ⁴¹ lényegében nem egyéb, mint a *szellemi tőke térbeli eloszlása*. A változás azért oly jelentős, mivel a hetvenes évtizedre a szellemi és a termelőtőke térben erőteljesen szegregálódott: az információs-irányítási központokból részint jelentős termelőfunkciók szorultak ki, részint maguk a termelők (erről később) a közvetlen termelést végző térségek, elsősorban a hagyományos nagyipar területei pedig jelentős kvaterner funkciókat vesztek, s krónikussá vált bennük a már említett magasabb képzettségű káderek hiánya.

A „szivattyú” itt a már végbement centralizáció kényszeresatornái mentén fejtette ki hatását: tehát a termelő és nem termelő intézmények szervezeti központosítását követte, illetőleg számos esetben annak eszmei alátámasztásaként is szolgált.

Abban, hogy a munkaerő napi újratermelésével kapcsolatos intézmények jelentősége csökkent a területi folyamatokban, az is közrejátszott, hogy itt részben S-görbe mentén telítődő ellátási formákról van szó, s a 60–70-es évtizedhatárra már – legalábbis mennyiségi mutatók tekintetében – jelentős kiegyenlítődés történt (szociális-kulturális-egészségügyi-kereskedelmi, stb. alapellátás). Kiegyenlítődésről azonban főleg csak nagytérségi relációkban beszélhetünk; egyes településeket, illetve településtípusokat illetően a helyzet differenciáltabb.

Van még egy sajátosság, ami a hetvenes évtized második felében érezhető. A beruházási arányok visszafogása, ami az infrastruktúrát különösen érzékenyen érintette, automatikusan csökkentette a szivattyú „emelőmagasságát”; fölerősödtek az externális hatások, melyekről a következő fejezetben beszélünk. Mindennek eredményeképpen jelentősen (30–35 százalékkal) csökkent a migráció, s főképpen: megváltozott az iránya. Az évi 60 ezer elvándorlónak

mintegy kétharmada falura költözött, ami akkor is figyelemreméltóan magas, ha a falvak egy része vonzóerejét egy-egy közeli városnak köszönheti.

A koncentrálnak a különféle mechanizmusai (elsődleges és másodlagos elvonás, újraelosztás, hatáskör-összpontosítás, intézményösszevonás stb.) elősegítették, hogy a társadalom struktúrája mind fokozottabb mértékben térbeli struktúra is legyen egyszersmind. Igen jól szemléltethető ez a munkacső térbeli eloszlásán, közelebből, a termelőcők térbeli differenciálódása által kiváltott ingázáson. Az ingázók száma egyenletesen növekedik évtizedek óta (1960: 630 ezer, 1970: 950 ezer, 1980: 1230 ezer fő napi ingázó, kikhez még mintegy negyedmillió hetes ingázót is számíthatunk). Összetételükre az ipari foglalkoztatottak dominanciája a jellemző (54 százalék), s tulajdonképp hozzájuk kell számítani ma már a melléküzemágakban foglalkoztatott mezőgazdasági dolgozók tekintélyes részét is. A nem anyagi ágazatban dolgozók zömmel munkahelyük székhelyén is laknak. (Van ez alól sok kivétel: városból falura „kijáró” értelmiségiek, vagy a városból külső, üdülő-családi házas övezetbe húzódnók, de a döntő arányokon ezek nem változtatnak.) A közeli ingázók zömét a szakmunkások egy része és a betanított munkások adják (a kettő statisztikai megkülönböztetése adatfelvételi fogyatékoságok miatt nem lehetséges, noha e distinkció igen lényeges volna). Nagy vonalakban még az is elmondható, hogy a kvalifikációs szint fordítva arányos az ingázási távolsággal. Ha az ipartelepítés munkacsővonzó hatását vizsgáljuk, rendkívül érdekes képet kapunk: az ipartelepítés centrumában az iparban foglalkoztatottak aránya nem változik, a környék községeiben viszont megnő.²⁸ A centrumban az ipar a nem anyagi ágazatokban foglalkoztatottak arányát növeli. Tulajdonképpen az egyes társadalmi rétegek érdekérvényesítési esélykülönbségeivel találkozunk itt. Ezzel függ össze, hogy a nagytérségi ingázók szinte kivétel nélkül szakképzettek, az építőiparban, vagy az ipar legalacsonyabb presztízű ágaiban, például az anyagmozgatásban dolgoznak, s közöttük igen erősen felülreprezentáltak a cigányok.

A településhálózat szempontjából, ami semmiképp se „steril”, hanem a gazdasági-társadalmi szférában mélyen gyökerező rendszer, e folyamatok alapvető polarizációval jártak. Maga a „településkategória” fogalma sem egyéb, mint kodifikálása azoknak a területi egyenlőtlenségeknek, amelyek jórészt e polarizáció eredményeképpen alakultak ki.

A hetvenes évekre már igen jellegzetesen kialakult „piramis” fő lépcsőfokait röviden a következőképpen jellemezhetjük. ^{1 28 32 41}

Budapest a csúcs, valamennyi lényegi döntés színhelye, a fejlesztéspolitika abszolút preferáltja, nyomasztóan egyoldalú információs-innovációs-kulturális centrum, s ennek következtében oly erősen népességvonzó, hogy az 1960-ban hozott, s napjainkban már igencsak anakronisztikussá vált letelepedési korlátozás feloldásáról reálisan szó sem eshet. Ez persze, részben csak a szemét szőnyeg alá söprése: a bevándorlási hullám ugyanis feltorlódnak a fogadásra felkészítetlen agglomerációban és komoly és folyton újratermelő ellátási feszültségeket okoz. A fővárosnak magának is bőséggel megvannak a problémái, melyek közül azonban itt csak a „piramiscsúcs” által kiváltottakkal foglalkozunk.

Az infrastruktúra-fejlesztés az egész országban messze itt a legdrágább (metró stb.), ugyanakkor elengedhetetlen, s elégtelen is. A lakáshiány jőszerivel meg sem oldható: például a gyermektelenek számára a lakásra várakozás ideje 15 év körül van; ez a fiatal házasok számára gyakorlatilag illuzórikussá teszi az otthonteremtést, és hozzájárul a gyerekszámcsökkenéshez (a több-

gyerekesek 1970 óta elég jelentős kedvezményeket élveznek, de az életüket éppen megalapozni készülők ebből kimaradtak). A város ezért rendkívül elöregedett, s az idősek gondozása belátható időn belül rendkívül súlyos szociális feladat lesz. Az égetően szükséges lakásépítés egyik fő oka lett a humánökológiai romlásnak (a külvárosok, sőt a városmag elslumösödése, a lakótelepek sivársága, a városszerkezet elavulása stb.).

A centralizáció következménye, hogy ma Budapest az ország egyetlen „teljes társadalmú” települése (*Várnai Gábor*), tehát, ahol valamennyi réteg maradéktalanul képviselve van. Azonban arányuk rendkívül torz. Említettük a diplomások túltengését; ennek másik oldala az, hogy igen kevés a fizikai dolgozó. (A hiány miatt aztán ezek elég jelentős kedvezményeket élveznek például a lakáshoz jutásban.) A termelés helyzetét furcsa csapdaszituáció jellemzi. Az innovációs adottságok az országban itt a legjobbak, de a munkaerőhiány miatt nehezen realizálhatók. A munkaerőhiány vidéki telephelyek fejlesztésére ösztönöz, s így a főváros ipara elavul. (Ez a polarizáció – dinamikus fejlődő, „húzó” ágazatok és nagy volumenű, elmaradott „válságágazatok” együttes léte – jellemzi az iparszerkezetet.) Az élömunka-ráfordítás aránya az egész országban itt a legkedvezőtlenebb, holott a legnagyobb hiány is itt regisztrálható.²⁸

A *régióközpontokról*, az öt „megyei városról” mondtuk, hogy nagyrészt áldozatul estek a közigazgatási rendszernek; gyakorlatilag alig többek megyeszékhelynél, és választott fejlesztési stratégiájuk – a népességszám fokozott ütemű növelése – sem teszi lehetővé, hogy a fővárost tehermentesítő központokká váljanak.

A *megyeszékhelyek* (az OTK-ban felső fokú központok; öt további város van még felső fokú központtá minősítve), mint láttuk, a redisztribúció kulcs-helyzetű települései, ennek megfelelően e kategória lakosszáma nőtt a leggyorsabban (1960–80 között 80 százalékkal). Ellátási szintjüket és intézményi irányító, kulturális funkciójukat tekintve nagymértékben homogenizálódtak. Jelentős ipari foglalkoztató központtá is fejlődött valamennyi. Az intenzív bevándorlás miatt e településkategória ma a legfiatalabb, s további jelentős népességnövekedésük már magából a természetes szaporodásból is várható. (Ez olyan újabb infrastruktúra-fejlesztési kényszert jelent majd, amelynek forrásai megnehezült gazdasági helyzetünkben fölöttébb kérdésesnek látszanak.)

A *többi „kiemelt település”* helyzete elég egyenletlenül alakult. A jó kiinduló adottságúak általában tovább tudták fokozni előnyüket; a fő bázis ehhez a jó iparfogadási adottság volt. A többiek közül azok, amelyek kiemelt programok részeseivé válhattak (városhiányos övezetek fejlesztése, az ipar dekoncentrációja, vasútfejlesztés, energiagazdálkodás stb.) szintén jelentős ütemben tudtak fejlődni, ilyen program híján, csupán a megyei elcsúszásra hagyatkozva azonban a település tetemes pozicionális hátrányba került. (Az alföldi városok elég nagy részére jellemző ez.)

Az eredeti OTK a középszintű ellátást biztosító központi településként határozta meg ezeket. Közben azonban olyan szakmai-politikai koncepcióváltozások történtek (közigazgatás, egészségügy, oktatás), amelyek már nem teszik lehetővé semmilyen időtávon a középtávú funkciók teljes körének kiépítését a településekben. Homogenizálásuk is kilátástalannak tűnik (népességszámuk például 4 és 40 ezer között van). Foglalkoztatási-hivatásforgalmi vonzó szerepe ugyan mindegyiknek van, a legkevésbé fejletteknek is, de ebben osztoznak a következő kategória, az alsó fokú központok legfejlettebb településeivel.

Az alsó fokú központok közötti különbségek a legnagyobbak valamennyi hierarchiafok közül: 1000-nél kisebb és 15 000-nél nagyobb népességszámú községek is tartoznak ide. Felső szintjük (az úgynevezett kiemelt alsó fokú központok) általában elég urbanizált, magasabb ellátó funkciókat (oktatás, kereskedelem) is betöltő, hivatásforgalmi vonzást kifejtő települések. Elég figyelemreméltó módon fejlődtek a kedvezőtlen redistribúciós pozíciójuk dacára, ami belső fejlesztőerejüket mutatja.

Maga az „alsó fokú” kategória a *falvak közti hierarchia* gondolatát tartalmazza. Van ennek történelmi előzménye is, például a körjegyzőség (hogy Szent István sokszor idézett rendeletéről – „minden tíz falu építsen egy templomot” – ne is beszéljünk). A falukörzet gondolatát teljes súlyával először tanulmányterv³⁷ fogalmazta meg, egy igen jelentős fejlesztési elgondolással: „a falukörzetben, annak központján kívül, a távlatban csak egyes – erre alkalmas – mellékfalú minősítésű települések maradnak meg, a fejlődésképtelen falvak és külterületi lakott helyek pedig fokozatosan megszűnnek.”

Tulajdonképpen megdöbbenő itt a *büroplán naivitás*; megdöbbenő a tervezési szubjektum hiánya. Mi az, hogy „fejlődésképtelen falu”? Kiknek tartjuk az ott élőket, mit kezdünk elemi létfeltételek iránti igényükkel és állampolgári jogukkal? Végül: ki és miből finanszírozza ezt a megszüntetést?

Az 1007/71-es kormányrendeletbe, igaz, nem került már be e célkitűzés, vagy legalábbis betű szerint nem. Annál inkább a szelleme.

Láttuk már e kategóriák diszpreferálását a fejlesztési eszközök elosztásában. De ennél többről is szó van: a falvak nagy részéből ugyanis – az „optimumra” való hivatkozással – elemi funkciók egész sorát vonták el. Valamivel több mint 3000 község van Magyarországon (számuk lassan csökken a város-sá nyilvánítások és közigazgatási összevonások miatt), 1970 és 80. között:

– a helyi tanáccsal rendelkezők száma	2740-ről (1965) 1381-re csökkent
– a 8 osztályos általános iskolával rendelkezőké	2114-ről 1759-re csökkent
– a 4 osztályos ált. iskolával rendelkezőké	902-ről 555-re csökkent
– az iskola nélkülieké	105-ről 807-re <i>nőtt</i> .

Ehhez még hozzá kell venni, hogy 1980-ban mintegy 1300 termelőszövetkezet van az országban (tehát több, mint 1700 községben nincs szövetkezet sem); hogy körülbelül ez a helyzet az orvosi körzeteket illetően is; hogy az áfészek száma másfél évtized alatt több, mint 800-ról kétszáz-egynéhányra csökkent és a falusi termelésnek-fogyasztásnak ez az – elvileg – bázisszerve lényegében járási szintű „szolgáltatás” alakult, amely ugyanakkor a településekkel szemben megőrizte monopolhelyzetét. Voltaképpen annak a *mikrotársadalmat dezintegráló folyamatnak a végső kiteljesedését* látjuk itt, amely 1950-ben indult útjára az első tsz-szervezési kampánnyal, s azzal a célkitűzéssel, hogy a nagyipar számára korlátlan számban biztosítson munkaerőt. A hetvenes évtizedben viszont már inkább arról volt szó, hogy az állampolgárokat formális – és általuk áttekinthetetlen – szervezetekbe kell tömöríteni.

3. *AZ X-HATEKONYSÁG* Azt a jelenséget nevezik így, amikor a gazdasági növekedés – esetleg jelentős – hányada nem az erőforrás-ráfordítás növekedéséből, hanem reziduális tényezőkből következik. Ez a jelenség igen karakteresen figyelhető meg a szűkebb értelemben vett „gazdaság” területén kívül is, esetünkben a településhálózat-fejlesztés különböző tényezőiben.

A büroplán irányítási rendszerben ezt a doktrína köréből kibúvó eleven valóságot általában működési zavarnak, korrekcióra szoruló, vagy legfeljebb ideiglenesen megtúrt „lokális érdekek” tekintik, amit az elmélet legkevesebb, hogy hanyagoljon el.

A mezőgazdasággal kell kezdenünk, a fejlesztéspolitikát e mostohagyermekével. Mivelhogy az iparosítást az 50-es és 60-as években nagymértékben a mezőgazdaság rovására hajtották végre (agrárrolló stb.), lehetetlenné tették ezen ágazat számára a tőkeakkumulációt. A gazdasági reform ezt a helyzetet föl-mérve, pótlólagos akkumulációs forrást teremtett azzal, hogy az ipari és szolgáltató tevékenységben a mezőgazdaság számára kedvezőbb az elvonási feltétel, mint a népgazdaság többi szektorában. Elég furcsa és kusza lett így a helyzet. Egyrészt elenyészett a potenciális természeti járadék¹³, másrészt ezt vagy ágazaton kívüli felhalmozás, vagy kiemelt, a helyi adottságoknak nem megfelelő programhoz csatlakozás (például gabona, kukorica) pótolja. A mezőgazdaságilag jelentéktelen, ám fejlett iparú térségek (például Komárom megye) szövetkezetei hallatlan fejlődésnek indultak, a jó termőhelyi adottságú Dél-Alföldön pedig igen sok a dotált szövetkezet. További váratlan következmény a falusi ipar jelentős térbeli kiterjedése. Míg a diffúz ipartelepítés megpróbálta monopolizálni a munkaerőpiacot (például egyes megyékben tsz-mellékküzemek adminisztratív korlátozásával), a kedvező népgazdasági pozíció miatt robbanásszerűen terjedt a falun az ipari tevékenység. 1978-ban mintegy 1000 településben van valamilyen ipari üzem. Közel félmillió embert foglalkoztat, s a bruttó állóeszközérték az ipar egészének 20 százaléka (nettó jóval kisebb, az állóeszközpark ugyanis erősen elavult).⁴ Megfigyelhető volt egyúttal az, hogy a „szociális foglalkoztatóvá” átalakuló telephelyeket mind gyakrabban vették át tsz-ek, kihasználva a „fordított agrárrolló” lehetőségeit. Ma a tsz-ek tevékenységének több mint harmadrésze alaptevékenységen kívüli, s olyannyira polgárjogot nyert, hogy az élelmiszer- vagy a háttériparban már elképzelhetetlen volna háttérbe szorításuk; mialatt pedig a munkaerőpiacon a kereslet növelésével – legalábbis az ország bizonyos térségeiben – növelik a munkavállalók érdekérvényesítési esélyeit. A falusi iparnak elég nagy része van abban, hogy a hetvenes évtizedben – a várthoz és a tervezetthez képest – *csökkent* a munkaerő városba áramlása. (Ez a büroplán becsvágynak kellemtelen, de az évtized vége felé ránk zúduló gazdasági nehézségek szempontjából igencsak üdvös változásnak kell tekintenünk.)

A mezőgazdasági kisüzem már több, mint 1 millió hektár, a mezőgazdasági össztermelés mintegy harmadát adja. Valamilyen kisüzemi formában dolgozik a falun élőknek 80 százaléka.⁴ Ezzel együtt megváltozott az arculata is a kisüzemnek. Eredetileg a másképpen nem biztosítható ellátás kiegészítő formája volt, a hetvenes években azonban mindinkább megerősödött árutermelő jellege. Juhász adatai¹⁸ szerint a szövetkezeti háztartások közül árutermelő: 1967-ben 18,5 százaléka; 1977-ben 56,9 százaléka.

Az összes háztájának több mint harmadrésze eközben specializált gazdasággá alakult. (Tíz év alatt ezek aránya megtízszereződött.)

A háztáji egyúttal jövedelemkompenzáló szerepet is betöltött. *Vécsei* vizsgálatai⁴² kimutatták, hogy ugyanazon munkajövedelemért egy „szerepkör nélküli” településben 42,8 százalékkal többet kell dolgozni, mint Budapesten. (Gyakorlatilag 33 százalékkal dolgoznak többet, mégis 20 százalékkal kisebb a jövedelmük.) A jövedelemnivellációnak nagyon kemény ára van: a munka satujába szorítja, társadalmi lényegétől elidegeníti az embert; részint destrukturálja a tradicionális emberi kapcsolatokat (a gyermekkel való foglalkozásra például 40 százalékkal kevesebb idő jut, mint húsz évvel ezelőtt – Vécsei adatai szerint); részint azonban valószínűleg új platformot is fog teremteni számukra (a család, mint „kisvállalkozási egység”, a reciprocitáson alapuló kistermelés társadalmiasulása stb.). Számolni kell azonban azzal is, hogy a háztáji kompenzatorikus jellege elvész, a piacra való termelés kíméletlenül differenciálni fogja a kistermelőket, s a jövedelemfelhalmozás kumulatívvá alakul át. Annyi azonban megint csak biztos: nem is az, hogy itt nem „átmeneti”, de minden belátható időtávig érvényesülő termelési forma bontakozott ki, hanem ennek esetleg *döntő szerepe lehet – a munkavállalók oldaláról – a népgazdaságra váró „hét szűk esztendő” átvészelésében.*

A kompenzációs jövedelmek az alapjai a következő nagy reziduális vállalkozásnak, a magánéros lakásépítésnek. A hatvanas évek expanzionizmusa úgy vélte, az állami szektor idővel a teljes lakásépítést fel fogja majd vállalni. A valóságban ettől egyre messzebb kerültünk. A hetvenes években átlag 66 százalékat adta a magánéros a teljes lakásépítési kontingensnek (azóta még tovább nőtt ez az arány). Az összes lakás 43 százaléka falun épült – gyakorlatilag az egyetlen építési forma – és a faluképet a családi házak teljesen átfurmálták – nem éppen előnyére, de ez más lapra, az általános értékválság oldalára tartozik. A magánéros lakásépítés is népességstabilizáló jellegű, mivelhogy a hazánkban elterjedt formáiban (kaláka) nemigen valósítható meg a lakóhelyi közösség segítsége nélkül. Ma már – a beruházási források általános csökkenése miatt – a magánérosnek a lakásépítésbe való fokozott bevonását tervezik. Ami eddig a folyó fattyúágának látszott, kiderül lassan, hogy a főág.

A népesség tehát marad a faluban. Ehhez azonban infrastruktúra is szükséges; csakhogy láttuk, a redistribúció ennek lehetőségét nem biztosítja. Ebben a hiányszituációban jelenik meg a következő reziduum, amit *Zsille*⁴³ „negyedik ökonómianak” nevezi: az állampolgároknak saját közösségük javára történő ingyenmunkája (óvoda-, vagy iskolaépítés és -karbantartás, törpe vízmű, út- és járdaépítés, belvízelvezetés stb.). Az évtized során ez az eredetileg csak megtűrt „deviancia” is fölértékelődött, ma már a településfejlesztés legfontosabb jövőbeli eszközeként emlegetik.

Végeredményben elmondható, hogy az évtized a nem intézményesült tevékenységek nagy előretörését hozta; olyan változást, amelyet – legalábbis ebben az intenzitásban – senki sem látott előre. Nyilvánvaló az is, hogy ezek gyakorlatilag a korrekciós mechanizmus szerepét játszották a központi redistribúció fogyatékosságait illetően – s hogy milyen sikerrel, mutatja, hogy a központ integrálni kívánja ezeket a formákat. (Például a városokban: a magánéros mobilizálása a házigyári kapacitás lekötésére, vagy az új infrastruktúrafejlesztési szisztémák.) Kétségtől arról van szó, hogy a lakosságot miképp lehet fokozottabban bevonni az infrastruktúra-fejlesztésbe: egy jellegében aszociális folyamatról tehát. Azonban a magánérosnek – és kezdeményezésnek

– ez az „intézményesülése” egyben „társadalmasulás” is. Legalábbis elvileg. Gyakorlatilag a fejlesztéspolitika fő kérdése éppen az, hogy miképpen lehet ezt a következményt megakadályozni, vagyis, a *lakossági forrásokra a lakossági aktivitás nélkül* szert tenni. (Például az új teho.) De ez már a nyolcvanas évtized fejlcménye.

IRODALOMJEGYZÉK

1. A megyei településhálózat-fejlesztési tervek érvényesülésének felülvizsgálata (VATI, 1978.).
2. Andorka Rudolf: A magyar községek társadalmának átalakulása (Gyorsuló idő, 1978.).
3. Andrásfalvy Bertalan: A közösségért keressük saját személyiségünket (Alföld, 1982/2.).
4. Barta Györgyi—Enyedi György: Iparosodás és a falu átalakulása (Bp., 1981.).
5. Beluszky Pál: A közigazgatási területi beosztás földrajzi-térszerkezeti alapjai (ÁSZI, 1980.).
6. Benyó Bertalan: Az ipar kötődése a termelés helyéhez (Borsodi Műszaki és Ipargazdasági Élet, 1977/4.).
7. Benyó Bertalan: A területi terv és a valóság (Valóság, 1979/6.).
8. Berend T. Iván: Napjaink — a történelemben (Gyorsuló idő, 1980.).
9. Berend T. Iván: A szocialista gazdaság fejlődése Magyarországon (Bp. 1974.).
10. Berkovics György: Világváros határában (Magyarország felfedezése, 1974.).
11. Bibó István: Megjegyzések az Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptióhoz (Kézirat, 1973.).
12. Dániel Zsuzsa: Jövedelemeloszlás, lakáseloszlás (Valóság, 1981.12.).
13. Enyedi György: Falvaink sorsa (Gyorsuló idő, 1980.).
14. 1007/71. sz. kormányrendelet.
15. Galasi Péter—Gábor R. István: A munkaerőpiac szerkezete és működése Magyarországon (Bp. 1982.).
16. Hajdú Tibor: Az értelmiség számszerű gyarapodása (Valóság, 1981/7.).
17. Hegedűs József—Tosics Iván—Ekler Dezső: A városfejlődés társadalmi-térbeli összefüggései Budapest példáján (BÚVATI, 1980.).
18. Juhász Pál: Agrárpiac, kisüzem, nagyüzem (Medvetánc, 1982/1.).
19. Konrád György: Hipotézisek a területi kiegyenlítődés témaköréhez (Kézirat, é. n.).
20. Kornai János: A hiány (Bp. 1980.).
21. Kőszegfalvi György: A korszerű ipartelepítés alapjai (Bp. 1977.).
22. Kozma Tamás: A közoktatás, szakképzés és közművelődés integrációjának lehetőségei (MTA Pedagógiai Kutató Csoport, 1979.).
23. Laky Teréz: A recentralizálás rejtett mechanizmusai.
24. Laky Teréz: Érdekvizonyok a vállalati döntésekben (Időszerű közgazdasági kérdések, 1982.).
25. Lázár Isván: Kiált Patak vára (Magyarország felfedezése, 1968.).
26. Manchin Róbert: Tézisek a településrendszerről, ingatlanpiacról és inflációról (Kézirat, 1982.).
27. Miklóssy Endre: Településhálózat és a hosszú távú iparfejlesztési koncepció (Kézirat, 1982.).
28. Miklóssy Endre: Az Országos Területrendezési Terv felülvizsgálata — termelés (VÁTI, 1982.).

29. Nánássy Zoltán: Szükség törvényt bont (Mozgó Világ, 1982/1.).
30. Nikowitz O. István—Jakab Mária: Volt egy iskola a határon (Alföld, 1981/4.).
31. Nyers Rezső—Tardos Márton: Vállalatok Magyarországon a gazdasági reform előtt és után (MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 1979.).
32. Perczel Károly—Vécsei Pál: A területi fejlődés általános törvényszerűségeinek feltárása (VÁTI, 1977.).
33. Szabó A. Ferenc: Társadalompolitikai koncepció és népesedéspolitikai (Valóság, 1981/11.).
34. Szalai Júlia: Hiány és társadalmi szelekció (Valóság, 1981/8.).
35. Szelényi Iván—Konrád György: A késleltetett városfejlődés társadalmi konfliktusai (Valóság, 1971/12.).
36. Szoboszlai György—Wiener György: Településfejlesztés és közigazgatás (ÁSZI, 1980.).
37. Településhálózat-fejlesztési tanulmányterv (VÁTI, 1963.).
38. Tosics Iván—Elek Sándor: Települési hátrányok (Kultúra és közösség, 1980/4.).
39. Vági Gábor: Versengés a fejlesztési forrásokért (Időszerű közigazdasági kérdések, 1982.).
40. Vági Gábor: Az életkörülmények területi egyenlőtlenségeiről (Valóság, 1981/6.).
41. Várnai Gábor: Az Országos Területrendezési Terv felülvizsgálata — szociális infrastruktúra (VÁTI, 1982.).
42. Vécsei Pál: A társadalmi szerkezet alakulása (VÁTI, 1983.).
43. Zsille Zoltán: Tanulmány feketében és vörösbén (Kézirat, 1978.).

