

Hegedüs József – Tosics Iván:

**BUDAPEST ÁLTALÁNOS RENDEZÉSI TERVÉNEK ELŐZMÉNYEI  
(1932–1955)**

**Budapest városfejlesztésének alapkérdései<sup>1</sup>**

A város fejlődését, fejlesztésének irányait a modern társadalmakban legátfogóbban az ún. általános rendezési terv (ÁRT) foglalja össze. Ez a „tervfajta”, bár alapvetően mérnöki szemlélet hatja át, a városfejlesztés stratégiai kérdéseiben foglal állást. Így többek között olyan kérdésekben, mint a város növekedésének üteme, a területfelhasználás jellege (iparterületek, lakóterületek kijelölése), a település-politika irányai (egyes városrészek beépítésének jellege) stb.

A budapesti várospolitikában már korán felvetődött az ÁRT szükségessége, mégis Palóczy Antal 1894-es első felvetésétől<sup>2</sup> az első, kormány szinten jóváhagyott ÁRT-ig (1960) hatvanhat év telt el, és ezen időszak első felében semmilyen átfogó fejlesztési, rendezési terve nem volt a fővárosnak.

A legfontosabb problémákat először Harrer Ferenc összegezte, miután a törvényhatósági bizottság 1932-ben megbízást adott ki a városfejlesztési program elkészítésére. Harrer előterjesztésében<sup>3</sup> felveti mindazokat a kulcskérdéseket, amelyekre a mindenkori városvezetésnek választ kell adnia.

1. A fővárosnak el kell döntenie, hogy növelni kívánja-e lakosságát, vagy pedig azt ítéli előnyösebbnek, ha kevesebb ember telepítéséről kell gondoskodnia, amivel öslakossága helyzetét kedvezőbbé teheti.

2. Meg kell szabni a városon belüli telepítési politika irányát. Elképzelhető a népességnek a belső városrészekben való tömörítése, a külső részek zöldövezeti, illetve mezőgazdasági jellegének megtartásával, de az is, hogy a város viszonylag nagy területét a külterjes, aprótelkes családi házak foglalják el.

3. Döntenie kell Nagy-Budapest kérdésében is. A város környéke ugyanis gyors fejlődésnek indult, míg Kis-Budapest városhatáránál levő területei még nem épültek be. Sokan inkább kiköltöztek a városból, semminthogy bent építettek vagy béreltek volna lakást.

Mielőtt időrendben megvizsgálánk, hogy az elkészült Városfejlesztési Program (valamint az azt követő ÁRT-elképzelések) konkrétan hogyan foglaltak állást, vegyük közelebbről is szemügyre ezeket a felvetéseket!

Az elsőként említett városnagyság problémáját általában az optimális városnagyság szemszögéből szokták tárgyalni. A legutóbbi évtizedek elméleti eredményeinek tükrében ma már biztonsággal állítható, hogy ilyen optimum nem létezik.<sup>4</sup> A különböző gazdasági, szociális és politikai kritériumoktól függően lényegesen eltérő városnagyságokhoz juthatunk és ezeknek az átlaga semmilyen szempontból sem tekinthető optimumnak, legfeljebb valamilyen kompromisszumos értéknek. Ennek a ténynek az ismeretében könnyen érthető, hogy a város kívánatos népességszáma körüli vitákban nagy hangsúlyt kaptak az

ideológiai jellegű érvek, és gyakran a technikai kritériumok (mint pl. optimális sűrűség, koncentráció mértéke, gazdaságos közszolgáltatás stb.) közötti választás és azok megítélése alárendelődött az ideológiai értékválasztásnak. Továbbá – és ez különleges jelentőséget ad ennek a problémának – a városi népességszám növelése valójában a városokat jellemző társadalmi viszonyok elterjedésével párosul, ami fokozza a probléma politikai-ideológiai jelentőségét, és lehetetlenné teszi, hogy ezt a kérdést pusztán technikai problémára szűkítsük le. Érdemes itt utalni a kérdés kultúrtörténeti vonatkozására, ami különösen a kelet-európai („késve iparosodott”) társadalmak fejlődésében követhető nyom. (Az urbánus-népies ellentétnek is voltak ilyen vonatkozásai; hasonlóan értelmezhető a 20-as évek szovjet építészeti vitája is az urbanisták és dezurbanisták között.)<sup>5</sup>

Tanulmányunk szempontjából azonban a városnagyság kérdésével kissé szűkebb értelemben foglalkozunk. A probléma lényegében a következőképpen foglalható össze: a városnövekedés során a város gazdasági szerepe (szűkebb értelemben a foglalkoztatottság szintje) és az infrastrukturális ellátottság szintje közötti egyensúly – ami nem gazdaságméleti, hanem politikai-szociális egyensúlyt jelent – bizonyos időszakokban felborul, és ez társadalmi-gazdasági feszültségeket szül. A városvezetésnek (így az ÁRT-készítőinek) az a feladata, hogy az adott gazdasági-társadalmi feltételek között a népességszám, valamint a munkahelyek számának növekedését és az infrastrukturális fejlesztéseket egyensúlyban tartsa, illetve az ezek eltéréseiből adódó feszültségeket minimalizálja.

A városnagyságból adódó problémák oka más oldalról nem egyszerűen a népesség „nagy” számában, hanem a túlkonzentráltságban vagy túlnépesedtségben rejlik. Előbbi azt jelenti, hogy egy ország népessége nagymértékben koncentrálódik egy (vagy több) nagyvárosban; utóbbi pedig azt, hogy maga a város zsúfolt: kis területen sok ember él.

A túlkonzentráltság ellen számos eszközzel lehet védekezni, általában a regionális tervezés keretében. Néhány európai ország fővárosában és környékén ipartelepítési tilalmat vezettek be, egyes országokban az ideköltözéshez is engedély kell. A tiltó (vagy magas adókkal büntető) rendelkezések ellentételeként az elmaradott vidékeken általában támogatják az ipartelepítést. A túlkonzentráltság ellen hatásos eszköz lehet az „ellenpont városok” fejlesztése, akár már meglévő, akár újonnan létrehozott városokról van szó. A cél minden esetben a regionális egyensúly túlzott felborulásának, egyes területek elnéptelenedésének megakadályozása; egyúttal pedig a nagyváros és környéke infrastrukturális problémáinak kezelése.

A túlnépesedtség problémájának megoldása városépítési beavatkozásokat kíván. A zsúfoltan lakott területeket (amelyek általában spekulációs célzatú lakásépítések eredményei) „fel kell lazítani”, vagyis át kell építeni, ami a telepítéspolitikai (ezen belül az építésügyi szabályozás) feladata.

Budapest esetében a városnagyság mindkét utóbb említett problémája különös éles-séggel jelentkezik. A főváros népességét, de méginkább iparát tekintve erősen túlkonzentrált (főleg az 1920-as területi veszteségek óta). Ugyanakkor a túlnépesedtség csak egyes városrészekre jellemző, a városi átlag már Kis-Budapest esetében is jóval alatta maradt más fővárosok laksűrűségi adatának. Ez a sajátos kettősség (az országhoz képest népes főváros, amelynek lakossága azonban nagy területen, egyenetlenül oszlik meg) rányomta bélyegét minden olyan elképzelésre, amely Budapest növekedésével foglalkozott.

A konkrét tervezés szintjén a városnövekedés problémái a Nagy-Budapest kialakításával kapcsolatos vitákban jelentkeztek a legélesebben. A környékbeli településeknek Budapesthez csatolása (amely a város növelésének csak adminisztratív módja, de kihatással van a városfejlesztés minden egyéb kérdésére), már a század legelején felvetődött. Az 1908-ban született első rendszerező tanulmány<sup>6</sup> Nagy-Budapest létrehozásának szükségességét főként építésügyi, várospolitikai érvekkel támasztja alá: meg kell változtatni azt az 1894-es építésügyi szabályzat következtében kialakult helyzetet, hogy a főváros határain belül nagyobb a telekminimum (300–1000 négyszögöl), mint a környékbeli telepü-

léseken (150–250 négyszögöl); s pont fordítva, azt kell biztosítani, hogy a központtól távolodva nőjön a megsabott telekminimum és csökkenjen a beépítés intenzitása. Így érhető csak el, hogy a főváros külterkei hamarabb és sűrűbben épüljenek be, mint a város környékén levő még üres telkek, és a nagyobb telekminimum egyúttal mentesítene a csatolandó településeket attól is, hogy közműveket kelljen építeniük. (Ez a fajta elképzelés lényegében kertvárosokat látott volna szívesen Budapest környékén, az akkor nyugati példának megfelelően.)

A tervezet elképzelhetőnek tartja úgy a teljes, mint a részleges törvényhatósági bekebelezést, s végül megállapítja: „minél később fog Budapest és környéke egyesülésének kérdése megoldást nyerni, annál kedvezőtlenebbek lesznek a körülmények, különösen a fővárosra nézve”. Eleinte, a környék városiasodásának kezdetén elsősorban a községek érdekeként jelenik meg az egyesítés – a fővárosnak ekkor még ez nem áll érdekében, hiszen nagy terheket kellene vállalnia. Később ellentétesre változnak az érdekek: a környék fejlődésével, egyes települések várossá válásával csökken a kívülről jövő nyomás az egyesítésre, a fővárosnak viszont egyre nő ebbéli érdeklősége, mivel megnő az olcsóbb életfeltételeket biztosító környékre kiköltözők száma, egyre többen használják a főváros közberendezéseit anélkül, hogy a terheket viselnék, és a szomszédos községek önálló fejlődése hátrányosan hat a város szabályozási-telek- és építkezési politikájára.

A környékbeli települések Budapesthez csatolását illetően természetesen a szakértők között sem volt egyetértés. Nagy-Budapest kialakítását nagyon élesen támadta Pirovits Aladár<sup>7</sup>, aki főleg azt kifogásolta, hogy a főváros amúgy is alacsony népsűrűsége még lejjebb fog szállni, és ez a hatékony városfejlesztést akadályozza. Kis-Budapest maga sem túlnépesedett (legfeljebb egyes városrészei), területén jóval több embert el lehetne helyezni, akkor minek tovább növelni a város területét? Az egyesítést ellenzők másik szokásos érve – főleg Trianon után – az egyesítés nyomán fellépő túlkonzentráltság volt, bár ez viszonylag könnyen leszerelhető érv, hiszen a budapesti agglomeráció nagyságát maga a közigazgatási különállás nem csökkenti.<sup>8</sup> Az egyesítés utáni várospolitikai természetesen jelenthet vonzerőt a távolabb lakóknak is, de ez már más kérdés, és védőövezetekkel megoldhatónak látszott.

Röviden ezek voltak azok az érvek és ellenérvek, amelyek építésügyi, városrendezési szemszögből felmerültek Nagy-Budapest problémájával kapcsolatban. A döntő szót természetesen a politikusok mondták ki, és úgy tűnik, hogy ebből a szempontból a pénzügyi és politikai megfontolások (amelyekkel később foglalkozunk) még a városrendezési problémáknál is nagyobb szerepet játszottak.

#### Kísérletek a tervszerű városfejlesztés kialakítására (a 30-as és 40-es években)

##### 1. A II. világháború előtti koncepciók

Az 1932-ben elhatározott városfejlesztési program kidolgozását nagymértékben elősegítette a városrendezésről és építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk, amely városfejlesztési terv kidolgozását minden városnak kötelességévé tette. Ugyanez a törvény kiterjesztette a Fővárosi Közmunkák Tanácsa (FKT) hatáskörét nagyjából a mai Budapestnek megfelelő területre (ezzel nagy lépés történt előre Nagy-Budapest ügyében is, mert ezennél egységesen lehetett rendezni a fővárost és a hozzá csatolni szándékozott környéket). A városfejlesztési terv kidolgozása azonban nem az FKT, hanem az abban elsősorban érdekelt székesfőváros, illetve környező városok és községek feladata volt, míg a FKT-re maradt volna az általános rendezési terv elkészítése.

1940-ben elkészült (és törvényhatósági elfogadást is nyert) Budapest városfejlesztési programja.<sup>9</sup> Ez Nagy-Budapest kérdésével nem foglalkozik, a város jövőjének minden egyéb problémájára azonban határozott elképzelést vázol fel.

A város társadalmi adottságainak elemzéséhez a program a következő fontosabb megállapításokból indult ki:

- a népességszámfejlődés számsora (1869-től 1930-ig) azt mutatja, hogy a népesség növekedési üteme lealcsult, „Budapest lakosságának nagy és különösen gyors növekedésére már nem számíthat”;
- Budapest lakosságszaporulata kizárólag bevándorlásból adódik, és ez is csökkenően van, a Budapest felől a környékre való kivándorlás is stagnál;
- a városon belül belterületről külterületre gravitál a lakosság, hogy minél szabadabban éljen.

A program szerzői nem beszélnek kifejezetten túlkonzentráltságról, megemlítik viszont, hogy a közigazgatási, szociális és honvédelmi szempontból folytatott országos decentralizációs politika biztosítéka annak, hogy Budapest ne nőjön gyorsan tovább. Így a telepítési politikának nem az extenzív növekedéssel, hanem a népesség egyenetlen elhelyezkedésével, illetve egyes területek túlnépesedésével kell foglalkoznia, erre kell megoldást adnia. A helyenként túl sűrűn lakott, ugyanakkor szétfolyóan nagy területre települt város problémáit egyrészt a beépítés intenzitásának csökkentésével, másrészt a beépíthető terület csökkentésével lehet kezelni. (Kis-Budapest területén az 1914. évi építési szabályzat adta lehetőségek maximális kihasználása esetén öt és félmillió embert lehetett volna elhelyezni, ami természetesen irreálisan nagy szám volt és az 1940-es program szerzői ezzel az adattal próbálták hangsúlyozottabbá tenni a koncepciójukat.)

Nézzük meg röviden, miből állt az ezekből a feltételekből kiinduló racionális telepítéspolitikára<sup>10</sup>. A várospolitikának – a program szerzői szerint – két súlyos városszerkezeti problémát kell megoldania: az egyik a zsúfolt, modern városépítési elveknek nem megfelelő belső városrészek korszerű építészeti környezetté történő alakítása, a másik az extenzív jellegű telepítési folyamatoknak (amelyek különösen a 20-as, 30-as években váltak jellemzővé) olyan befolyásolása, hogy az alacsony sűrűségű, laza beépítésű családi házas területek kiterjedése ne növekedjen.

Ennek megfelelően a feladatot a program szerzői részben abban látták, hogy az építési telkek beépítésének intenzitását (tehát zsúfoltságát) csökkentse, fellazítva a belső városrészeket, részben pedig abban, hogy a beépíthető területet korlátozva az aprótelkes családi házas beépítést közművekkel és közforgalommal már ellátott, illetve ellátatlan, de már benépesített területeken belül tartsa. Konkrétabban megfogalmazva (hangsúlyozzuk, hogy itt erősen érvényesül a konstans népességszám feltételezése): különböző várospolitikai eszközökkel (házadómentesség, a közművesítés, illetve közlekedés fejlesztésének szigorú korlátok között tartása stb.) a belső városrészek újjáépítését támogatni kell, és a külterjes családi házas építkezéseket – bizonyos korlátok között – engedni kell. Ennek a telepítési politikának logikus következménye, hogy az agglomerációs övezet növekedésének (most a mai agglomerációról van szó) gátat kell szabni. A főváros vonzóereje miatti népességnövekedést a város területén belül kell tartani (ebben a vonatkozásban a terv Nagy-Budapestben gondolkodott) és mindenképpen korlátozni kell a város további területi növekedését. Ezt az elképzelést támasztotta alá a más európai városokkal való összehasonlítás is. Kis-Budapest bruttó népsűrűsége ugyanis akkor 50 lakos/hektár volt, míg más nagyvárosoknál ennél lényegesen nagyobb (London 247, Párizs 372, Berlin 325, Bécs 148). Nagy-Budapest sűrűsége pedig megközelítőleg 30 lakos/hektár, így semmiképpen sem volt indokolt a város további extenzív fejlődése, függetlenül attól, hogy hol húzzuk meg pontosan a közigazgatási határokat.<sup>11</sup>

Összegzésül megállapíthatjuk, hogy a program (amelyet ugyan a háborús atmoszféra miatt nem követett rendezési terv, de minden későbbi ÁRT alapjául szolgált) az adott időszak népességfejlődési tendenciáinak figyelembevételével készült és ezért nem tervezett robbanásszerű városfejlődést. Az a tény azonban, hogy kétfélmillió ember (az akkori népességszám duplája!) számára biztosított helyet, azt jelzi, hogy nagyváros mellett el-

képzelésről van szó, amely a központi részekről fokozatosan kifelé haladó, a város-rekonstrukciót előtérbe helyező politika mellett foglalt állást.

A nagyváros jövőjének, a fejlesztés irányainak megítélésében természetesen egészen más elképzelések is voltak, ezek azonban a felszabadulás előtt még nem nyertek hivatalos elismerést. Jórészt a nagyvárosellenes kritika talaján alakult ki az az álláspont, hogy Budapest népessége (ami 1941-ben 1,7 millió, illetve Kis-Budapesté 1,2 millió volt) túlságosan nagy, és kívánatos lenne a város népességnövekedésének megállítását. Ezt részben azzal indokolták, hogy a főváros aránytalanul nagy súlyt képvisel az ország gazdasági, társadalmi és szellemi életében, részben pedig azzal, hogy a nagyvárosi környezet a lakosságot gazdaságilag és morálisan „tönkretesz”. Következésképpen – érvelnek az álláspont szélsőségeiből – „Budapestet vissza kell fejleszteni, és ennek érdekében a valóságban jelentkező lakásszükségletet nem szabad kielégíteni.” Kétségtelen, hogy ez a nagyvárosellenesség radikális megnyilvánulása, ahol a lakásépítési politikát (ha ezt egyáltalán annak lehet nevezni) alárendelik annak a célnak, hogy a népesség ne növekedjen, amit úgy vélnek elérhetőnek, hogy a lakáshelyzetet nem javítják. Látni fogjuk, hogy önmagában a lakásvizonyok stagnálása nem elegendő a népesség beáramlásának nagyobb mérvű megfékezésére és így eléggé kétséges, hogy az ilyen módon esetleg kissé mérséklődő népességnövekedéssel járó politikai előnyök kompenzálják-e a lakáshelyzet abszolút romlásával járó politikai hátrányokat.

Ugyanebben az időszakban egy Budapest városfejlesztési problémáival foglalkozó tanulmány<sup>13</sup> egészen más következtetésekre jut, a nagyfokú lakásínség feltételezéséből kiindulva. Az 1940-es városfejlesztési programmal szemben elveti a belső városrészek fokozatos átépíthetőségének időszerűségét: „Minthogy a belső elavult városrészek megújítása (szanálása) szükségképpen bontással, tehát ha átmenetszerűen is, de elkerülhetetlenül a lakásszám csökkentésével jár, a mostani nagyfokú lakásszükség pillanata nem alkalmas nagyobb arányú szanálási tervek kezdeményezésére”. Ezen városépítési stratégia alkalmazása ellen szól a nagy tőkeigény is, „amely tőkék csak igen ritkán térülnek vissza teljes egészükben”. A szaporodó lakásigények miatt módosul a települési politika, és elsősorban – mondja a szerző – a biztos létalapú középrétegek korszerű lakásigényének kielégítéséről kell gondoskodnia, ami legcélszerűbben és leggazdaságosabban nagyobb, összefüggőbb, többemeletes, mindamelllett laza beépítésű és kertes környezetű házcsoportokkal oldható meg. Ez tehát a lakótelepek iránti igény korai és mérsékelt megfogalmazása.

Nyilván ebben a gondolatmenetben a családi házas építkezés (annak korszerű formája is) háttérbe szorul, mint a sürgős lakásigények kielégítésének nem gazdaságos módja, és ezzel elveszti létjogosultságát a gondolat is, hogy az agglomerálódási folyamat fékezése érdekében, az elsőgenerációs városlakók lakásigényeinek megfelelő családi házas telepeket kell létrehozni a városon belül.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy az 1940. évi fejlesztési program és az ehhez kapcsolódó alternatív lakásépítési és városfejlesztési stratégiák alapvetően különböztek egymástól abban, hogy Budapest és az agglomerációs gyűrű népességfejlődését, és ebből következően a lakásigényeket hogyan ítélték meg. További különbségeket okozott az a tény, hogy a konstans vagy a növekvő lakásigények kielégítését milyen lakásformákkal (bérház, társasház, családi ház, illetve annak korszerű formái) és milyen telepítési módokkal (lakótelepek, belső városrészek újjáépítése stb.) képzelték el.

A különböző lakásépítési politikákat első megközelítésben úgy értelmezhetjük, mint a várható lakásigények „kihívására” adott – az előbb ismertetett elemek kombinációjából álló – eltérő „válaszokat”. Láttuk, hogy mennyiségileg stagnáló (minőségileg viszont dinamikus) lakásigények a felújításos-családi házas stratégiának kedveztek, a lakásigények háború alatti dinamizálódása viszont már a lakótelepi építkezésekhez hasonló alternatívát erősítették, és a korábbi két elem háttérbe szorult.

## 2. ÁRT-elképzelések a helyreállítási periódusban (1945–1949)

A felszabadulás után nemcsak a háború okozta károk helyreállítása indult meg azonnal, hanem a város fejlesztési programjának átdolgozása is. Az FKT már 1945 júliusában munkabizottságot alakít, amely 1945 decemberében előterjeszti a városfejlesztés kidolgozott alapelveit. 1947 februárjában pedig a területfelhasználási terv is elfogadást nyert az FKT által. A tervezés ezután – már Nagy-Budapestre kiterjedően – 1948. márciusáig az FKT-ban, majd annak megszüntetése után az ÉTI-ben folytatódott.<sup>14</sup>

Az 1945 és 1948 között kialakított elképzelések<sup>15</sup> lényegében a 1940. évi városfejlesztési programon alapulnak, kiegészítve annak területi szemléletét: tervezési alapegységként már Nagy-Budapestet fogadják el (lehatárolásuk szerint ez a Rákosokat és Békásmegyert nem tartalmazza a mai Budapest területéből). Ezenkívül definiálják a „Budapest-vidék” fogalmát is, amely 75 községből áll, és nagyjából azonos az 1960-as ÁRT által Budapest környékének – agglomerációs gyűrűnek – nevezett területtel. A továbbiakban a terv három lényeges elemével foglalkozunk, amelyek tekintetében az álláspont a következő években megváltozik.

Az első a Nagy-Budapesten elhelyezhető lakosság szám: a korábbi számítások logikájának továbbvitelével ez a szám 6,2 millió (!). A tervezők érzik ennek a számnak az irrealitását: „Ilyen mértékű beépíthetőség (azaz az építési szabályzat által maximálisan megengedett sűrűség) fenntartása a települési viszonyok állandó ingadozására, az egyes vidékek hézagoss és rendszertelen, más vidékek túlzott beépítésére vezet. Ezért a Nagy-Budapesten telepíthető összes lakosság számát reális demográfiai valószínűségek alapján leghelyesebb az előbbinek mintegy a felére csökkenteni, és 3,2 millióban megállapítani, ami a jelenlegi 1,6 millió lakosnak éppen kétszerese és az eddigi fejlődést alapul véve, legkorábban 50 év múlva érhető el.” A program tehát a lakosság dinamikus növekedésének lehetőségével számok, és nem fogadja el Budapest fejlődésének normatív alapon történő korlátozását, így alapvetően nagyváros-melletti tervként értékelhető.

A második lényeges kérdés a Budapest-környékre vonatkozik. Bár a terv többször említi, hogy Nagy-Budapest tervezési egységként kezelendő, ezen belül egységes telepítési módokat kell megállapítani, világosan kiderülnek azok az óriási különbségek is, amelyek a már régóta városias Kis-Budapest és közvetlen környéke között fennállnak. Mégis míg „Budapesten a közművesítés s általában a városias színvonalat biztosító 100 lakos/hektár laksűrűség legtöbb helyen elérhető és a terv szerint az erre a laksűrűsége kijelölt legalacsonyabb beépítési fokozatú lakóterületek az összes lakóterületeknek csak 41 százalékát teszik ki, addig Budapest-környékén ez a legalacsonyabb fokozat az összes lakóterületnek 87 százalékát alkotja... Ezen a körülményen a telepítési területek erős csökkenése és a beépítés helyenkénti tömörítése sem változtatott, ebben a körülményben jut kifejezésre a Budapest-környéki települések súlyos problémája...; hogy a környéki települések nagy része nélkülözi a kellő városias színvonal kialakításának mind társadalmi és gazdasági, mind műszaki feltételeit. E probléma megoldásának hatékonyabb eszközei azonban kívül esnek a városrendezési terven.” A szerzők ezzel jelezni kívánták azokat a súlyos problémákat, amelyekkel a várospolitikának Nagy-Budapest létrehozása után szembe kell néznie, s amelyek kezelése, a külső területek elmaradottságának, az aránytalanságoknak a mérséklése csak más fejlesztési célok rovására, politikai döntésekkel vihető végbe.

Ugyancsak érdekes a tervezetnek a agglomerációval (Budapest-vidékkel) kapcsolatos álláspontja. A Bizottság határozottan eltér azoktól az „elgondolásoktól, amelyek itt (az agglomerációs gyűrűben) egy kizárólag tilalmazó, negatív jellegű politikát kívántak folytatni, a terület rendeltetését pusztán a nagyvárosias fejlődést gátló védőterület rendeltetésére kívánták korlátozni, tehát az akkori állapotában rögzíteni.” Ezzel szemben egy „pozitív” várospolitikát tartanak szükségesnek, aminek az a lényege, hogy az agglomerá-

ció a hipotetikusán bővülő főváros mezőgazdasági háttérét jelenti és az itt megtermelt „értéktobblet” helyben marad, a termelés korszerűbbé tételét szolgálja. Továbbá nem zárja ki az ipari üzemek létesítését a körzetben (ha ez hatékonyan bizonyul), különösen, ha az intenzív mezőgazdasági termelés ipartermékek iránti háttér szükségletét kielégítő üzembről van szó. De – és ez nagyon lényeges különbség a későbbi koncepciókhoz képest – azt tartanák helyesnek, ha ezeket a településeket a lakóhely-munkahely egysége jellemezné: „lehetőleg ne lakjanak olyanok ezen a területen, akiknek munkahelyük Nagy-Budapesten van, hanem munkalehetőségeiket helyben találják meg, ugyanakkor ne adjon munkahelyet a Nagy-Budapesten lakóknak sem.”

A tervezők számára tehát világos volt, hogy egy hosszú távú program készítésének kulcsproblémája az agglomerálódási folyamatok racionális kezelése. A hagyományos „negatív” településpolitikát alkalmatlannak ítélték ennek a feladatnak a megoldására, épp ezért próbáltak egy ún. „pozitív” településpolitikát kidolgozni, amely az övezet és a főváros organikus fejlődésével számol. Ennek a politikának van néhány nagyon lényeges feltétele: a főváros vonzerejének ellensúlyozása érdekében a települések helyi (kulturális, társadalmi, gazdasági) önállóságát növelni kell, Nagy-Budapesten belül a legkülönbözőbb városias lakásformákat biztosítani kell, nehogy az itt dolgozók továbbra is Budapest-vidéket válasszák lakóhelyül. Szükségesnek látták továbbá, hogy mind Budapest-környék, mind Budapest-vidék közigazgatási egységet alkosson, az FKT hatásköre pedig mindkettőre kiterjedjen.

A fentiekben vázlatosan ismertetett terv 1948-ra készült el, és hamarosan megkezdődtek a tárcaközi egyeztető tárgyalások is. Az időközben lezajlott politikai változások azonban odavezettek, hogy a tervet csak a főváros közgyűlése fogadta el, ezenkívül semmilyen más fórumon nem nyert jóváhagyást. Az ÉTI-ben készült tervet az Új Építéset 1948. 8. sz. ismerteti. A kormányzati és pártiszervek helytelenítették a tervnek jóváhagyás előtti publikálását, ezért a „Nagy-Budapest Általános Rendezési Terve” című, a Szikra nyomda által előkészített kiadványt leállították.<sup>16</sup>

### Az 1948–1949-es politikai fordulat következményei a várospolitikában (Nagy-Budapest létrehozása)

Az 1948–1949-es politikai fordulat a várospolitika szempontjából a fejlődést máig is meghatározó következményekkel járt. A városigazgatást egyre szorosabban ellenőrző kommunista vezetés (személyesen pedig Vas Zoltán) és a FKT között egyre élesebb nézeteltérések támadtak egyes városrendezési problémák azonnali vagy a távlati terveket is figyelembevevő, igényesebb, de egyúttal költségesebb megoldási módjait illetően.<sup>17</sup>

Ezek az összetűzések az akkori erőviszonyokat tekintve nem végződhetek másként, mint az FKT megszüntetésével. Ugyanilyen sorsra jutott a Városi Szemle című folyóirat, amely 1908 óta szolgált a várospolitikai témájú tanulmányok vitafórumaként, a városfejlesztési tervek publikációs lehetőségeként (Ilyesmire a megváltozott politikai viszonyok között nem volt szükség, az 1951–1953-as ÁRT pl. csak gépelt formában létezett.)<sup>18</sup>

A politikai erőviszonyok megváltozása mindenesetre megteremtette a lehetőséget a Nagy-Budapest probléma körüli viták lezárásának.<sup>19</sup> E probléma azaz a környékbeli települések Budapesthez csatolása, nemcsak regionális, városrendezési, telepítési szempontból volt hosszú évtizedeken keresztül vitatott kérdés, hanem politikai és pénzügyi szempontból is. A terv „elaltatásának”, annak, hogy a 30-as évekig komoly fővárosi fórumokon nem is került tárgyalásra az ügy, elsősorban ez volt az oka. A kérdés politikai vetületét a fővárosnak és környékének eltérő társadalmi összetétele is jelzi (1930-ban a munkások aránya Kis-Budapesten 41,4 százalék, míg a környék településein 60,2 százalék). A Horthy-rendszer nem akarta az egyesítést, mert „... a peremtelepüléseknek a fő-

városokhoz való csatolásával a lakosság összetétele a munkásság javára változott volna meg, nagymértékben erősítve ezzel az angyalföldi, kőbányai és ferencvárosi ipari munkásság tömegbázisát.”<sup>20</sup> A Szociáldemokrata Párt programjában természetesen szerepel a fővárosnak és környékének egyesítéséért folytatott harc, mert ezzel „válík csak lehetővé egy demokratikus főváros kialakulása.”<sup>21</sup>

Maga a politikai képlet sem ilyen egyszerű azonban, ezt jelzi, hogy a 30-as években a belügyminiszter ad utasítást az egyesítés lehetőségének vizsgálatára, majd törvénytervezet is készült erre.<sup>22</sup> Egyes szervek (pl. FKT, rendőrség) hatásköre fokozatosan a városkörnyékre is kiterjesztésre került. 1942-ben Szendy Károly, Budapest polgármestere ír könyvet,<sup>23</sup> melyben kiáll az egyesítés mellett. Hogy az egyesítés végülis elmaradt a két világháború között, az az előbbieket mellett a pénzügyi kérdéseken is múlt. Mint Szendy írja, 1939-ben az egy lakosra jutó adóterhek Kis-Budapesten 301 pengőt, míg a csatolni kívánt környéken átlagban csak 103 pengőt tettek ki. Az egyesítés tehát nagy adóemelés jelentene a környék településein élőknek, de nem kevésbé terhelné meg Budapestet sem, ahol ugyan az adóforrások a legbővebbek, azonban „mai adózási rendszerével saját szükségleteit csak részben képes fedezni, s ily módon Nagy-Budapest megalkotása esetén még kedvezőtlenebb helyzetbe kerülne. A főváros és környéke közötti különbségekre utal az is, hogy Budapest (1939-ben) 15 milliót, a környéken viszont csak 1,1 milliót fordítottak társadalompolitikai kiadásokra (népességarányosan a környék Budapestnek kb. felét tette ki.)

A tervezett egyesítés nemcsak Budapest, hanem a vármegye érdekeit is alapvetően érintette. Ennek jellemzésére megemlíthetjük, hogy a vármegye vesztesége az elcsatolandó települések után területben 3,3 százalék, népességben 33 százalék, adóbevételben pedig 44 százalék lett volna! Endre László alispán ki is jelentette 1942-ben, hogy „nem hajlandó eltérni sem vármegyéje lakosságának, különösen pedig a vármegye jövedelmének a csökkentését.”<sup>24</sup> A már idézett belügyminiszteri előterjesztés éppen ezt a kemény ellenállást akarta csökkenteni, habár maga is bizonytalan volt abban a kérdésben, hogy az egyesítést milyen módon, az önkormányzati jogkörök milyen mértékű meghagyása mellett célszerű végrehajtani. A bizonytalanság érthető, hiszen a Budapest-környéki települések érdekei sem voltak egyértelműen megfogalmazhatók. E települések természetesen sérelmezték a „székesfővárosnak a környékkel szemben folytatott elzárkózó politikáját”<sup>25</sup> a Beszkárt által tervezett viteldíjemeléseket, a főváros külön adóbevételét jelentő közvetvámot, illetve fogyasztási adót<sup>26</sup>, a két-két és félszeres villanyenergiaellátási díjat stb. Közös akcióra azonban a közös sérelmek ellenére sem került sor (1932-ben ugyan szerveztek néhány ankétot a pestkörnyéki városok, de ezeket konkrét intézkedések nem követték)<sup>27</sup>. A fővárossal való egyesülést pedig szinte elképzelhetetlennek tartották a helyi autonómia elvesztésének veszélye miatt.<sup>28</sup> A környék települései a fejlődésüket általában a nagyközséggé, majd megyei várossá alakításban látták biztosítva, ami önmagában természetesen nem orvosolta a fővárossal szembeni sérelmeiket.

Mindezek után szinte törvényszerű, hogy azok, akik Nagy-Budapest létrehozása mellett álltak ki, szinte kivétel nélkül állami beavatkozással, a kormány rendeleti jogának érvényesítésével látták csak megoldhatónak a kérdést. Szendy megállapítja, hogy a csatolás (amely a nemzet erőgyarapodását szolgálja) hatalmas terheket hártana Budapestre, és jelentékeny veszteségek érnék a megyét. A kormánynak Budapestet újabb pótdadók átengedésével kellene kárpótolnia, míg a vármegyének meg kellene adnia azt az összeget, amely a népességszám csökkenése arányán felüli veszteség. Mindezek mellett a városfejlesztési problémák megoldásához idegen tőke bekapcsolását is szükségesnek látja. „Nagy-Budapest állami segítség nélkül nem valósulhat meg.” Ezt Harrer Ferenc is alátámasztja, politikai oldalról: „Végül is azonban az elsődleges kérdés mégiscsak az, vajon hajlandó-e Nagy-Budapestet a kormány törvényhozás útján hatalmi szóval megteremteni, mert az másként aligha lesz lehetséges.”<sup>29</sup>

Míg a felszabadulás előtti időszakot érdekelletétek, éles polémiák jellemezték, 1945 után az erőviszonyok átrendeződése miatt a Nagy-Budapest létrehozása melletti álláspont fokozatosan fölénybe került. A baloldali pártok az egyesítés mellett álltak, és politikai állásfoglalásként vehető számba az is, hogy az MKP kezdettől fogva nagy-budapesti méretekben szervezkedett.<sup>30</sup> A törvényhatósági választások világosan kimutatták az erőviszonyokat: a Dolgozók Egységfrontja 42,8 százalékot, a Kisgazdapárt 50,5 százalékot kapott Kis-Budapesten, míg a környéken az arány pont ellenkező: 55,6 százalék, illetve 42,2 százalék! Nagy-Budapest megvalósítása egyre jobban érlelődött a jobboldali pártok visszavonulásával, az adórendszer reformjával. A pénzügyi és az igazgatási kérdésekben fennmaradó ellentétek a megváltozott politikai légkörben már nem jutottak kifejezésre és végül 1949-ben törvény született az azonnali és teljes bekebelezésről. A történetet erős leegyszerűsítéssel úgy szokás értékelni, hogy: „Népi demokráciánk létrehozta azt a Nagy-Budapestet, amelyért a peremkerületek lakosai évtizedeken át küzdöttek.”<sup>31</sup>

A főváros és környékének egyesítése tehát végülis politikai úton, és az összes funkcióra kiterjedően, egy lépésben valósult meg. Ez egy olyan – sok szempontból ellentmondásos – döntés volt, amely nem volt idegen az adott időszak politikai gyakorlatától. A régebbi tervekhez képest az átszatolt terület valamivel kisebb volt (Vecsés és Budakeszt kihagyták), de még így is tartalmazott néhány, később vitatott falusias jellegű települést. (A város népsűrűsége 40 százalékkal csökkent, és Kis-Budapest 1893-as szintjének felelt meg.) Sokkal lényegesebb eltérés volt a korábbi elképzelésekhez képest a becsatolt települések önállóságának teljes megszűnése. A korábbi viták során az egyesítés mellett kiálló szakértők többsége is egyetértett abban, hogy a teljes bekebelezés helyett a törvényhatóság egyesítés – a csatolandó települések egyébkénti relatív önállóságának megtartása mellett – a helyes megoldás.

Nagy-Budapest létrehozásának történetével foglalkozó rövid áttekintésünk lezárásaként néhány szavas értékelést adni a történetekről (tehát hogy „helyes” vagy „helytelen” volt Budapest határait kiterjeszteni) nem lehet, hiszen láttuk, hogy a probléma rendkívül bonyolult, pro és kontra is rengeteg érv felsorakoztatható. Sőt az ellenérvek annyira erősek voltak, hogy az 1950-es évek második felében többször is napirendre került az 1949-es döntés felülvizsgálatának, egyes kerületek Pest megyéhez való „visszacsatolásának” kérdése.<sup>32</sup> A dolog lényege számunkra mindenesetre az, hogy az egyesítés véghezvitelével Budapest városépítési problémái átrendeződtek, az eddigiekhez képest új problémák jelentkeztek (területi aránytalanságok, a népsűrűség lecsökkenése a gazdaságos közművesíthetőség határa alá stb.), amelyek megoldása csak más célok háttérbe szorításával volt elképzelhető. Az 1948/49-es változások az ÁRT munkálatokat is teljesen más megvilágításba helyezték. Bár a módosított városfejlesztési programot a fővárosi közgyűlése 1948-ban elfogadta és az FKT megszüntetése után az ÉTI-ben (Építéstudományi Intézetben) megkezdődött az ÁRT Nagy-Budapestre történő kidolgozása, a tárcaközi tárgyalások mégis megszakadtak. Az ÁRT-konceptiót 1949-ben a párt és a kormányzat időszerűtlennek tartotta és nem hagyta jóvá. Nyilvánvalóvá vált, hogy az időközben bekövetkezett politikai változások lényegesen módosították az ÁRT szerepét s annak politikai megítélését. A korábbi elképzelések hibájául elsősorban azt rótták fel, hogy a terv „sem a gazdasági tervezés, a népgazdasági tervek szempontjait; sem pedig a Szovjetunió, valamint a népi demokráciák ide vonatkozó tapasztalatait nem vette figyelembe”<sup>33</sup>

Az 1950-ben érvénybe lépő tanács törvény, a gazdaságirányítás intézményi változásai és a politikai változások teljesen új feltételeket teremtettek a várostervezés számára. Ez fogalmazódott meg a Népgazdasági Tanács 384/20/1949. sz. határozatában, amely kimondta, hogy „Budapest kialakítása az egész nép ügye, ezért a Népköztársaság Minisztertanácsának kell döntenie abban a kérdésben, hogy: a) szükségesnek tartja-e a főváros ilyen nagyobb perspektívájú városrendezési tervének kialakítását, b) milyen időre szóljon és c) milyen alapvető szempontokat kell követni kidolgozásában”. Ez gyakorlatilag nem jelen-

tett mást, mint a főváros fejlesztési tervével kapcsolatos döntési jogkörök elvételét a fővárostól és az OT, illetve EM mellett az MT szintjére helyezését.

Az előbb idézett népgazdasági tanácsi határozat átadta az 1950-ben megalakított Budapesti Városépítési Intézetnek az ÁRT készítésének feladatát. A megváltozott körülmények között az ÁRT munkálatok nehézségei tovább növekedtek. Most már nemcsak az okozott problémát, hogy nem voltak a város egészére nézve megfelelő részletességű adatok, nem voltak elkészítve a szükséges vizsgálatok, hanem az is, hogy nem volt semmifajta információ arról, hogy a különböző tárcák, ágazatok milyen fejlesztési elképzelésekkel rendelkeznek a fővárosban. Továbbá nem volt tisztázva az ÁRT időtávlatára sem. Elméletileg az ÁRT-nek nem kell konkrét időtávlatra vonatkoznia, egy perspektívikus állapotot, fejlesztési lehetőségeket, fejlődési irányokat kell fölvezetnie, amelyeknek időbeli ütemezése egy más tervfajtának a feladata lenne. A gazdasági tervezés azonban meghatározott időtávlatokban gondolkodott, a leghosszabb ezek közül az 5 év volt, míg a legfontosabb szerepet valójában az operatív egyéves tervek játszották. A politikai vezetés elképzelése az volt, hogy az ÁRT-nek valamilyen módon kapcsolódnia kell a gazdaság más területein folyó 5 éves periódikus tervezéshez. Mivel az ÁRT egy hosszabb időszakra szóló tervfajta, így alakulhatott ki az az elképzelés, hogy a tervnek 10 éves időintervallumra kell vonatkoznia.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az 1950-es évek elejére a várostervezés helye a társadalmi-gazdasági-ökológiai folyamatokba beavatkozó intézményrendszeren belül alapvetően megváltozott. A korábbi időszakot az jellemezte, hogy a főváros viszonylagos autonómiával rendelkezett az országos államigazgatási intézményekkel (mint pl. az egyes minisztériumok és általában a költségvetés), illetve a területén működő gazdasági szervekkel szemben. Azzal a kérdéssel, hogy ez az autonómia milyen mértékű volt, milyen döntési szinteket jelentett, és hogy pontosan milyen területeken jelentkezett, nem foglalkozunk e tanulmány keretében. Az mindenestre állítható, hogy a főváros önálló érdekeinek képviselője (még ha ezek mögött meghatározott partikuláris érdekek húzódtak meg) nem volt diszfunkcionális ebben az intézményi struktúrában. Az 1950. utáni változások lényege éppen ebben ragadható meg: az új szituációban a várostervezés a gazdaságirányítás „szerves részeként” jelenik meg, annak területi aspektusaként. A főváros mint önálló politikai-gazdasági faktor elveszti jelentőségét,<sup>34</sup> pontosabban fogalmazva, a főváros önálló érdekeinek képviselője diszfunkcionális elemévé válik a rendszernek, ezeket csak közvetetten, általánosabb koncepciókban elrejtve lehetett érvényesíteni. Ez azonban nem csupán formai változás – a területi szervek politikai súlya ugyanis az ágazati és országos szintű döntéshozó szervekkel szemben lényegesen csökken és ez a tárgyalt időszak egészére nézve jellemző marad. (Változás ebben a tekintetben csak a 60-as években következik be.)

#### Az ÁRT körüli viták az 1950-es években

##### 1. Az 1951–1952-es ÁRT elképzelések<sup>35</sup>

Különböző előkészítő tárgyalások után 1952 áprilisában készült el a részletes programtervezet. Ez gyakorlatilag már tartalmazza azokat a szempontokat, amelyeket az MDP Politikai Bizottsága 1951. november 1-én kijelölt az ÁRT számára.

A program a népességszám maximálisan 20 százalékos növekedésének lehetőségével számol hosszú távon, a megvalósítás első ütemében pedig max. 120 000 fős lélekszámnövekedést tart számításba vehetőnek. Ez az első ütem körülbelül 10–15 évre vonatkozik, ami azt jelenti, hogy a program az első időszakban évi 8–12 000 főt tart elfogadható növekedési ütemnek, amelyet „az ipari fejlődés munkaerősüksége is indokoltta tesz.”<sup>36</sup> A program hosszú távon azonban gyakorlatilag a népességszám stagnálását tartja

ná kívánatosnak és ezt a következőképpen indokolja: „a főváros lakossága a legutóbbi évtizedekben az ország lakosságához képest felduzzadt. Aránytalanul magas, és további jelentős növelése még akkor sem indokolt, ha Budapestnek a Duna-medencében elfoglalt kedvező földrajzi helyzetét és adottságait figyelembe vesszük. Ezért a városrendezési terv nem veheti számításba a főváros beépített területének jelentős növelését, hanem arra kell törekednie, hogy a meglévő lakosság száma a főváros területén belül egészséges, gazdaságos és közlekedésileg megfelelő módon helyezkedjék el.”

A konstans népességszám feltételezése a korábbi városrendezési tervekben általában olyan telepítési politikát indukált, amely a város egészségtelen területeinek a felszámolására, a túlszűfolt városrészek fellazítására, az extenzív külső települések rosszul ellátott területeinek feljavítására irányul. Bár ezek a szempontok belekerülnek a programba, a konkrét telepítési elvek nem ezt a koncepciót követik. A tervezet telepítéspolitikai elképzelései szerint a lakásépítés elsősorban a főútvonalak reprezentatív kiépítésére és a város központjához közel eső területeken lakótelepek létesítésére irányul. További szempont a központi területeken levő foghíjak eltüntetése, ezt követi a fontosabb ipari jellegű kerületek központjainak kiépítése és csak ezután veszi számításba a belső városrészek átépítését, ami korábbi tervekben sokkal nagyobb prioritást kapott. Legutoljára a terv a családi ház építkezéseket említi.

A program szerint a terv célja annak biztosítása, hogy „a népgazdaságunk mennyiségben és jelentőségben állandóan növekvő beruházásait a fővárosban területileg egységes koncepció szerint lehessen végrehajtani...” A részletes program azonban később Budapest ipari-termelési szerepkörével kapcsolatban megállapítja, hogy „az ipari termelésnek mintegy 60 százaléka esik Budapestre és ez a helyzet az első öt éves terv megindulásáig lényegében nem változott. A fővárosnak ilyen mértékű iparosodása nem kívánatos, ezért népgazdasági tervünk az ipar decentralizálására törekszik.” Az elképzelések szerint ez a tény nem jelenti azt, hogy Budapesten ne lehessen telepíteni új ipari üzemeket, hanem csupán azt jelenti, hogy ennek struktúrája egy korszerűbb iparszerkezet felé mutasson, azaz csökkenteni kellene a nehézipari jellegű üzemek súlyát és növelni kellene a magasabb gépesített és feldolgozási szintű ipari üzemek súlyát. Az ipari területek nagyságát a program a korábbi tervek kétszeresére kívánja növelni. Ezt részben azzal indokolják, hogy a régebben épült ipari telephelyek nagyon zsúfoltak, részben pedig azzal, hogy lakóterületek környezetében valósultak meg, vagyis idővel részben fellazításra, részben pedig felszámolásra kell kerüljenek. Az ipari területek ilyen mértékű növekedése (bár itt egy terv szintjén fogalmazódik meg) jól mutatja az ipari ágazatok súlyának, jelentőségének növekedését. Az ipari területek kijelölésénél továbbra is decentralizált elhelyezkedésre törekszik a program, továbbá azt a célt tűzte ki, hogy az ipar és a lakótömbök ne kerüljenek egymás mellé.

Az agglomerációs politika tekintetében nagyon lényeges különbségek figyelhetők meg a most tárgyalt részletes program, illetve a korábbi fejlesztési tervek, programok között. Itt kifejezetten megfogalmazódik az a célkitűzés, hogy az agglomerációs övezetbe ne kerüljenek új ipari létesítmények, mert ezek Budapest súlyát csak tovább növelik és városterületének további felduzzasztását eredményezik. A távolabbi környéken (Vác, Gödöllő stb.) azonban, amennyiben a természeti, közlekedési feltételek megfelelőek, létesíthetők új ipari üzemek az ottani lakosság foglalkoztatására és a Budapestre való napi be-ingázás csökkentésére. Így a program az 1960-as elfogadott általános rendezési terv koncepciójának egyik nagyon lényeges elemét, a bolygóváros-elképzelést tartalmazza.

Ha a részletes programot tanulmányunk szempontjából értékelni akarjuk, akkor azt kell mondanunk, hogy a korábbi elképzeléseknek egy sajátos transzformációjával állunk szemben. A két világháború között kidolgozott városfejlesztési elveket ültetik át, transzformálják a politikai követelményeknek megfelelően, ami abból is látszik, hogy a terv nagyon sok vonatkozásban tartalmazza az 1940-es években racionális városfejlesztési el-

vekként megfogalmazódott gondolatokat. Fontos elemekben azonban, mint pl. a népességszám, a lakásépítés kérdése, az agglomerációs politika, illetve az ipari telephelyek kérdése, új, s valójában a korábbi elvekkel szembenálló álláspontot foglal el. Azt mondhatjuk tehát, hogy a tervezők nem szívesen adták föl azokat a racionális városfejlesztési elveket, amelyek egy korábbi időszakban fogalmazódtak meg, ugyanakkor belementek azokba a kompromisszumokba, amelyeket a terv elfogadtatása érdekében szükségesnek tartottak. A gyakorlatban utóbbiak bizonyulnak erősebbeknek, amit onnan láthatunk majd (amikor az elképzelések teljesülését vizsgáljuk), hogy a megvalósításban szinte csak a kompromisszumos elemekkel találkozhatunk.

Az 1952-es ART-program tervezői az adott körülmények között nem számolhattak a város nagyobb mértékű növekedésével, mivel erre az infrastrukturális háttér, illetve a reálisan számításba vehető lakásépítési ütem nem biztosított volna lehetőséget. Ugyanakkor tekintetbe kellett venniük azt, hogy a növekvő ipari beruházások jelentős része Budapestre fog kerülni; még akkor is, ha politikai szinten Budapestnek az ipari terelésben betöltött súlyát egészségtelenül nagynak ítélték. A korábbi általános rendezési tervekkel összevetve tehát ez a program – a távlati népességszám tervezett szintjét viszonylag alacsonyan tartva – egyfajta „városellenséget” képviselt. Mésfelől azonban – legalábbis a gyakorlati gazdaságpolitika szintjén – egyfajta „város melletti” álláspontnak is tekinthető (az ipari beruházásokat illetően), ami kevésbé expliciten fogalmazódott meg a tervben, de annál inkább jelentkezett a valóságban.

A programot tehát egy nagyon lényeges ellentmondás jellemzi: egyfelől Budapest népességszámát csak mérsékelten kívánja növelni, másfelől viszont növekvő ipari beruházásokkal számol és arra törekszik, hogy a tervben ennek területi vonzatát biztosítsa. Ez az ellentmondás azonban nem tekinthető pusztán tervezési hibának. Gyakorlatilag a korszakot domináló erőltetett iparosítási koncepciónak egyfajta bizonytalan megfogalmazásával állunk szemben. Ennek egyik lényeges követelménye az ipari beruházások fokozása az infrastrukturális beruházások rovására. Utóbbit jól lehet illusztrálni a leszorított lakásépítési tervszámmal, ami a megfelelő időtávtalban, tehát 10–15 év alatt kb. 57 ezer db lakást tartalmazott (15 százalékos bontási aránnyal). Ez a szám még a meglevő igények szintjén (tehát ha a népesség növekedésével csak a tervben előirányzott mértékben számolunk) is nagyon alacsonynak mondható, amit az is igazol, hogy úgy a megelőző, mint az ezt követő tervek lényegesen nagyobb lakásépítéssel számoltak.<sup>37</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy az ART lakásépítési tervszámainak a jelentősége és értelmezése nem volt teljesen világos az adott időszakban (mint ahogy az ART-nak, mint tervfajtának is tisztázatlan volt a státusza a népgazdasági tervezés rendszerén belül). Részben ezzel magyarázható, hogy még ez a koncepciójában és tervszámaiban is visszafogottnak tekinthető elképzelés is kezdetben határozott visszautasításra találhatott a legfelsőbb politikai vezetés részéről, ahogy ez a Nezvál Ferencsel készített interjúból is kiderül.<sup>38</sup> A Politikai Bizottságot – Nezvál visszaemlékezése szerint – elsősorban a program 15–20 milliárd forintra becsült keretösszege „bőszítette fel” (ez a hároméves terv beruházásainak kétszeresét adta ki) és nem fogadták el azt az indoklást, hogy az összeg 10–15 éves időtávlatra vonatkozott, és hogy a kiterjesztett fővárosnak lakásokra, közlekedésre van szüksége. Azzal vádolták meg Nezvált (évi 4–5000-es lakásépítést tartalmazó terv kapcsán!), hogy a „főmegek uszályába esett”, túlzásokba ment, amelyek a párt politikáját tönkreteszik...

A részletes programot 1952 augusztusában tárgyalta a Politikai Bizottság. Az erről szóló határozatban<sup>39</sup> nincsen nyoma a Nezvál által említett visszautasításnak, sőt egy-két ponton a P. B. erősíti a terv infrastruktúrafejlesztési elképzeléseit. A határozatban leszögezték, hogy az időtávtal 12 évre vonatkozik, ami azt jelentette, hogy kb. a harmadik ötéves terv végig. (Önmagában ez is utal arra, hogy az Általános Rendezési Tervet valamilyen módon össze akarták hozni az ötéves tervekkel.) A népességszám kérdésében nem tartották teljesen elfogadhatónak a 12 éves tervidőszakra vonatkozó 120 ezer főnyi

népességnövekményt és utaltak arra, hogy figyelembe kell venni az ennél nagyobb arányú népességnövekedés lehetőségét. Az álláspont módosítása megfigyelhető a lakásszám problémájában is, amennyiben nem határozzák meg a 12 éves tervidőszakban építendő lakások számát és ezzel párhuzamosan megállapítják, hogy a tervezett 57 ezer lakásnál többet kell építeni. A lakásépítés kérdésében ezzel párhuzamosan határozottan megfogalmazták, hogy a belső városrészek szanálását nem kell a 12 éven belül tervbe venni. Továbbá (s ez egy tiltó eleme a programnak) a laza telepítésű Pestimre, Királyerdő, Pesthidegkút és Rákócok nagyobb mértékű kiépítését nem kell előirányozni. Ezzel szemben a jelentősebb ipari kerületek, elsősorban Csepel, Újpest, Óbuda és Kőbánya központi részeinek a mainál lényegesen sűrűbb nagyvárosias beépítését kell előirányozni.

Az ipari kerületek központjának előtérbe helyezése az 1950-es években inkább ideológiai elem, és határozottan ellentmond a korábbi elképzeléseknek, amelyek (pl. az 1940-es program) a város egészével foglalkoztak, annak közművesített központi területeinek a központból kifelé irányuló fejlesztéséből indultak ki, mégpedig abból a megfontolásból, hogy ezek a területek gazdaságosabban fejleszthetők. Az új elképzelés ellentmond a város belső egyenlőtlenségeinek kiküszöbölésére irányuló törekvéseknek is (amely ugyancsak fontos ideológiai elemévé válik a várospolitikának), hiszen a mezőgazdasági típusú külső, elmaradottabb városrészekkel szemben az ipari kerületeket helyezi előtérbe. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez a koncepció ebben az időszakban nem valósul meg. Nyilvánvaló, hogy az ipari kerületek központi részeinek átépítése nagyon nagy arányú szanálással, tehát nagyon nagy költségekkel járt volna, amit ez a korszak az infrastrukturális beruházásokban nem vállalt (az említett központok átépítése nagyobb mértékben csak a 60-as évek végén kezdődött meg).

## 2. Az 1953-as politikai változások hatása az ART vitára

Elemzésünkben az eddigiek során elsősorban a tanulmányunk szempontjából fontos problémákat emeltünk ki, azaz a népességszám kérdését, az ipar- és a telepítéspolitikai elveket. A részletes program, illetve az általános rendezési terv vitanyaga azonban sokkal inkább olyan koncepciókkal, elképzelésekkel és problémákkal foglalkozik, amelyeket az adott időszakban a tervezők, politikusok fogalmaztak meg a várostervezés számára. Ezek áttekintése tanulságos lehet a korszak várostervezésének megértése szempontjából.

A programot a Politikai Bizottság határozata szerint 1952-ben kívánták vitára bocsátani, azonban a határidő elhúzódtott, majd 1953 nyarán a júniusi kormányprogram hatására további fél éves halasztásra került sor. Az 1953 novemberében megtartott városépítészeti ankét anyaga<sup>40</sup> jól illusztrálja azt a koncepcióváltást, amely az 1953-as változások hatására következett be. Az ankét kérdései mutatják leginkább, hogy melyek voltak azok a problémák, amelyek ebben az időben az építészeket leginkább foglalkoztatták. Az első probléma a városkompozíció kérdése volt, a második a városközpont kialakításának problémája, a harmadik, hogy hol szükséges a várostestből kiemelkedő vagy egyébként a városkompozíció szempontjából döntő jelentőségű épületek létesítése. A negyedik a körutak és sugárutak továbbfejlesztésének kérdése, az ötödik pedig a végrehajtandó feladatok ütemezése. (E kérdések láttán nagyon erős a csábítás, hogy analógiát lássunk az ankét anyaga és a 20-as évek szovjet városépítészeti vitája között. Ennek a párhuzamnak az elemzése azonban inkább az építészettörténet feladata.) Elemzési szempontunkból annak van inkább jelentősége, hogy az építészeket, illetve az építészetet ebben az időszakban nem a város fejlődésének alapvető kérdései foglalkoztatták, hanem megszabadulva a tervezés szokásos folyamatát jelentő kötöttségektől, ideológisztikus tervek felvázolására fordították szakmai ambícióikat. (Ez valószínűleg beilleszkedett a korszak értelmiségi politikájába, amely a vezető értelmiségiek egy része számára megadta a lehetőséget arra, hogy számukra

értelmes, vagy annak tűnő, de a korszak, illetve szakterületük alapvető kérdéseit nem érintő problémákkal foglalkozzanak, elfogadva bizonyos politikai axiómákat.)

Az ideológiák szerepének erősödése szempontjából különösen érdekes az ÁRT-ről folyó vitának az a kiegészítése, amelyet az 1953-as júniusi kormányprogram hatására tettek a szerkesztők,<sup>41</sup> és ami gyakorlatilag a korábbi koncepció írásos önkritikájának tekinthető. A kormányprogram két év alatt elvégzendő feladatként jelölte meg az összes fővárosi lakóház tatarozását és tízéves távlatban 60 000-ról 100 000-re emelte az építendő lakások számát. Ez a – Nezvál Ferenc szerint a főváros megkérdése nélkül kialakított, eleve teljesíthetetlen – tervszámemelés természetesen váratlan volt a tervező apparátus számára, amely egészen más feladatokra volt ráállítva. A program pedig gyakorlatilag nem tartalmazott határozott elképzeléseket a különböző lakótelepek elhelyezésére, kivitelezésére, tervezésére vonatkozóan. „A kormányprogram több vonatkozásban előkészületlenül ért bennünket” – írják a szerkesztők. Ez elsősorban abban jelentkezik, hogy „az általános terv több évtizedre terjedő átfogó koncepciójának kidolgozása mellett ezideig kevésbé tártuk fel, hogy melyek a lakosság tényleges szükségletének, kényelmének kielégítését szolgáló legsürgősebb feladatok. Ezek hogyan illeszthetők be a távlati elgondolásba, hogyan valósíthatók meg ténylegesen úgy, hogy egyidejűleg az átfogó nagy koncepciók ütemezett megvalósítását biztosítsák. A korábbi koncepció nem vette figyelembe a lakóépületek városalkotó szerepét. Elsősorban a közintézmények, a város reprezentatív főközpontjainak, főútvonalainak kialakítása jelentette a problémát.” A politikai változások nyomán felmerülő problémák természetesen újra eltolták az általános rendezési terv elfogadásának határidejét.

### 3. Budapest 1955-ös általános terve

Az 1953-as városépítészeti anket tanulságai alapján az ÁRT továbbfejlesztése az ún. városkompozíciós terv „kiváló építőművészek és az erre a célra alakított szakértő testület” által történt kidolgozásával folytatódott.<sup>42</sup> 1954. év végére kialakult az ÁRT újabb változata, amely az 1952-es koncepción alapul, de attól néhány ponton jelentősen eltér.

A terv távlatát illetően a tervezők leszögezik, hogy „az általános terv nem tévesztendő össze a meghatározott időre szóló népgazdasági tervekkel.” Lényegében rögzített távlat nélkül a mai ismeretek alapján belátható időszakra szól, „a ma fennálló és előrelátható reális igényeket tárja fel, és azok kielégítésének lehetőségét biztosítja.” Egyfajta keretétül szolgál tehát a végrehajtandó népgazdasági tervek beruházásainak megfelelő elhelyezése számára. Az ütemezést, a tényleges végrehajtásra vonatkozó javaslatokat a tervezők lényegében az ÁRT-től független feladatként értelmezik, ennek ellenére a terviratok III. kötetében ők maguk tesznek javaslatot az első ütem (kb. 15 év) tartamára.

A főváros tervezett lakosságát az ÁRT az 1,8 milliós állapothoz képest 2,4 millióban maximálja. Habár a megfogalmazás szerint „az ÁRT nem számol a lakosság jelentős növelésével”, figyelemreméltó, hogy a 33 százalékos növekedés nagyobb, mint az 1952-ben tervezett 20 százalékos felső határ. Ennyiben tehát hatottak a tervezésre az 50-es évek elejének reálfolyamatai, amelyek példátlan mértékű bevándorlásról tanúskodnak (1950 és 1956 között a fővárosi népesség növekedésének kb. 2/3 része, évi átlagosan 31 000 fő vidékiek ideköltözéséből eredt)<sup>43</sup>. Változásként értékelhető az is, hogy a lakásépítést az első ütemben, tehát 15 év alatt 90 000-re tervezik, ami szintén felülmúlja az 1952-es terv 57 000-es adatát (erre nyilván az is hatással volt, hogy 1950 és 1954 között, tehát 5 év alatt mindössze 18 ezer lakás épült, és ezeknek is csak 1/3-a volt új építés)<sup>44</sup>.

Lényegesen megváltoztak a lakásépítési elképzelések: egyértelműen hangsúlyosabbá a lakótelepi építkezések váltak, és konkrétan kijelölésre kerültek az 1950–60-as évek fo-

lyamán ténylegesen meg is épített lakótelep (Béke út, Árpád-hídfő, Kerépesi út, Kacsóh Pongrác út, Üllői út, Óbuda, Lágymányos, tehát az általunk „belső lakótelepi gyűrűnek” nevezett telepek).

Míg a lakótelepeket a nagyipari megvalósítás lehetőségével és a város nagyobb ipari területeinek szükségletével indokolják, addig a belső főútvonalakra és a korszerűbb kialakítású belső városrészekre kiterjedő foghíjbeépítést a városkép fejlesztésének szükségességével támasztják alá. Végül, és legkevésbé hangsúlyosan esik szó a családi ház építésről, és új elemként felvetődik „a budai hegyvidék erre alkalmas területein 1–2 emeletes többlakásos, szabadonálló házak építése.”

Láthatjuk, hogy a korábbi telepítési elképzelések közül kimaradt az ipari kerületek központjainak átépítése (amely a leginkább kapcsolódott a közvetlen politikai célok eléréséhez), valamint a belső városrészek átépítése (amely a legköltségesebb lakásépítési forma, legalábbis a közvetlen állami kiadásokat tekintve). A hangsúly áttevődött a mennyiségi és városesztétikai problémákra, és újra megjelent, hacsak bártalan kezdeményezésként is, a magasabb státuszúak számára később egyre vonzóbbá váló zöldövezeti társasházi lakások formája.

Az ÁRT javaslat a lakóterületeket 16 500 ha-ról 18 600 ha-ra, tehát aránylag kismértékben növeli. Ennél lényegesen nagyobb arányú az ipari területek növekedése (2600-ról 4200 ha-ra), bár ezt a terv a Budapesten már meglévő üzemek korszerűsítésének és lazításának területigényével indokolja, és általános elvként hangoztatja, hogy „Budapesten jelentősebb nagy új iparüzemek elhelyezésére nem kell törekedni”. Az 1952-es elképzelésekkel összehasonlítva úgy tűnik, hogy Budapest ipari fejlesztése 3 év múltán valamivel kisebb hangsúlyt kapott. (Itt ismét figyelembe kell vennünk a reálfolyamatokat: a Budapestre nézve elvileg restriktív iparpolitikai elképzelések ellenére 1950 és 1954 között 14 teljesen új gyárat helyeztek üzembe, 5,1 milliárd Ft-ot, vagyis a főváros fejlesztésére beruházott összeg 40 százalékát fordították az ipari kapacitás bővítésére. Az adott időszakban 84 fontosabb vállalatot bővítettek Magyarországon, s ebből 41 Budapesten volt.<sup>45</sup>)

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az 1955-ös ÁRT néhány új elem behozatala mellett némileg enyhítette az 1952-es koncepció alapvető ellentmondásait, feloldani azonban nem tudta azokat. Jól rávilágít erre a Budapesti Pártbizottság és Végrehajtó Bizottság által 1955 februárjában rendezett vita<sup>46</sup>, amelyen két lényeges probléma merült fel. Az egyik a város növekedésének kérdése. A korábbi 5 év tapasztalatai alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a város növekedése nem állt meg, sőt korábban alig tapasztalt méreteket öltött. Az egyik álláspont szerint a város növekedését meg lehet és meg is kell állítani, ezt részben katonapolitikai szempontok támasztják alá, részben pedig a szokásos városellenes érvek. (A katonapolitikai szempontok elsősorban ahhoz a katonai doktrínához nyúlnak vissza, amely szerint esetleges nukleáris háborúban a támadások polgári célpontok ellen irányulnak.) Ezzel szemben a második álláspont a tényekből indul ki:

„Véleményem szerint nyíltan számolnunk kell azzal, hogy az elkövetkezendő 10–15 év alatt tovább fog nőni a főváros. Elvben ki van mondva, hogy ne legyen több ipari telepítés, de – számolva a tényekkel – mégis biztosítani kell ezeket a területeket.”

Sokkal élesebben fogalmazta meg ezt a problémát a vita egy másik résztvevője:

„Azt mondják az elvtársak, hogy katonai szempontból túlszűfolt a város. Állítom, hogy a mi életünk szempontjából is túlszűfolt. De mi a helyzet? Az 1949. évi népszámlálás óta, 1954 közepéig 10,5 százalékkal emelkedett a lakosság száma. Abban az időben emelkedett, amikor párt- és kormányhatározatok voltak arra, hogy beköltözni csak különleges engedéllyel szabad, sőt még különleges engedéllyel sem, stb. Mik ennek a szaporodásnak az okai? Egyrészt a természetes szaporodás, de egy nagyváros lélekszámát a természetes szaporodáson kívül mindig is mindenhol a



nagyváros természetes vonzereje is befolyásolja. Emlékszem arra, amikor ennek a tervnek az elődjét a politikai bizottság tárgyalta, akkor ott volt valaki, aki olyan megjegyzést tett, hogy igaz, hogy a Szovjetunióban is bizonyos városoknál elrendelték, hogy oda betelepülni nem lehet, és mégis nőttek ezek a városok. Mindjárt be fogom bizonyítani a vezérőrnagy elvtársnak, hogy miért. Ha a Budapesten felépült lakótelepekből megnézzük a lakosság arányszámát, akkor azt látjuk, hogy elsősorban az elvtársak bajtársai laknak bennük. Miért? Természetes dolog. Új tiszték nevelődtek. A csapatok itt vannak, ezeket a tiszteket fel kell hozni, a családnak lakás kell". (közbevágás) – „Ez tette ki a 20 százalékot, elvtárs? Ej-ej, ez nevetséges dolog!” (folytatja).

– „Pontosan ugyanez játszódik le a dolog természeténél fogva minden tudományos intézetnél, minden egyetemi növelésnél, amikor a honvédelmi szempontok azt kívánják, hogy minél előbb telepítsük ki az ipartelepeket, adott esetben általában ugyanezek a szempontok úgy jelentkeznek, hogy ezt a gyárat pedig ezen és ezen a helyen növelni kell.”

Világos tehát, hogy annak ellenére, hogy a tervben nem jelentkezett, az ezt tárgyaló vitában már élesen felvetődött az a probléma, hogy a város növekedését nem lehet adminisztratív eszközökkel visszafogni. És hogy a város fejlődésénél olyan erők működnek, amelyek befolyásolására a várostervező, illetve városigazgató apparátus nem képes. Ilyen helyzetben a várostervezésnek egyedüli lehetősége a tényeknek az elismerése és olyan koncepció kidolgozása, amely a feszültségek mérséklésének irányába hat. A város növekedését tehát alapvetően az iparpolitika és a város központi funkcióinak növekedése váltotta ki. Érdemes megjegyeznünk, hogy ezen a vitán felvetődik az az álláspont, amely a 60-as évek politikájában valósul meg.

„Városnövekedést csak egyféleképpen lehet megszüntetni, ha a vidék fejlesztésével olyan kulturális, ipari és egyéb ellenirányú vonzást teremtünk, amely bizonyos elszívó hatást gyakorol innen, ezt viszont adminisztratív eszközökkel elérni nehéz és rendkívül veszélyes.”

A másik problémakör a telepítéspolitikával és ezen belül pedig a bontásokkal kapcsolatos. 1955-re teljesen nyilvánvalóvá válik, hogy Budapesten a lakáshelyzet az egyik legsúlyosabb társadalmi probléma. Korlátozott lakásépítés mellett pedig a lakásfeszültségek csak a bontások arányszámának csökkentésével méréskelhetők. Ez azonban nagyon erősen behatárolja a lehetséges telepítési politikát. Az országos bontási arányszám 3 százalék, míg Budapestre 10–12 százalékot fogadtak el. Ezt a bontási arányt a vita egyes résztvevői magasnak tekintették, mivel elképzelhetetlennek tartották, hogy ebben az időszakban 9–12 ezer lakás lebontásra kerüljön. A bontási arányszám mérséklése azonban csak úgy képzelhető el, hogy az új lakásépítések a város beépített területéről kiszorulnak.

„Ha nem akarjuk kivinni a lakóterületeket a városon kívül, akkor mindenképpen számolnunk kell a bontásokkal. Ha ugyanis ugynevezett külső kerületekre visszük az új lakóterületeket és nem a város kulturált, kiépített területére, vagy azokhoz csatlakozó területekre, akkor nem megfelelően helyezük el azokat, akiknek építjük az épületeket, a munkásokat.”<sup>47</sup>

Továbbá a bontások mellett szól, illetve a város belső területeihez közelebb eső telepítéspolitikát erősíti meg az a tény, hogy a közmű sokkal többbe kerülne, mint a 10–12 százalékos bontás. A bontások, szanálások nagysága – a súlyos lakáshiány miatt – a későbbi időszakokban is a telepítéspolitika döntő eleme marad, sőt, mivel az 50-es években még mindig voltak a városközpontokhoz közel eső beépítetlen területek, csak a későbbiekben (a belső lakótelepi gyűrű felépülte után) válik igazán súlyos problémává.

Az ÁRT 1955-ös tervezetét számos fórum megtárgyalta, a hatósági egyeztetések megtörténtek, és fővárosi szinten a tanácsi és pártiszervek el is fogadták. A tervet a Minisztertanács elé terjesztették. „Jóváhagyására azonban nem került sor, mert a Tervhi-

vatal akkor elnöke a népgazdaság távlati fejlesztési terveinek hiányára hivatkozva a városrendezési tervet levétette a napirendről.”<sup>48</sup> Legközelebb már csak 1959–60-ban került sor az általános terv átdolgozására (és a város környékére való kiterjesztésére, aminek hiánya az egyik – nem a legfontosabb, inkább formai – érv volt az eddigi tervezetek elutasítására) és ez vezetett végül a Minisztertanács által 1960. novemberében elfogadott első hivatalos ÁRT-hez.

#### 4. Az ÁRT helye a területfejlesztési koncepciókon belül

A főváros távolabbi perspektíváját (tehát hogy a népességszám milyen mértékben növekedjen, hogy a termelő és infrastrukturális beruházásokból milyen arányban részesedjen stb.) kijelölő terv, tehát az ÁRT nem lehet független az egész országra vonatkozó településfejlesztési koncepciótól, azaz adottnak véve az összes fejlesztési lehetőségeket a főváros fejlesztése más települések rovására történhet csak és megfordítva.

Az 50-es évek első felében erős közvetett és közvetlen elképzelések érvényesülnek Budapest növekedésének csökkentésére. Ez a sajátos ideológiai és politikai színezetű „nagyvárosellenesség” azonban nem tud keresztültörni a tényleges hatalommal rendelkező intézményeken. A gazdasági és politikai irányítási apparátus a tárgyalt korszakban (különösen 1953 után) olyan feladatokkal néz szembe, amelyek megoldását a nagyvárosellenes koncepció kifejezetten hátráltatja, és csak azokon a területeken tud ez az ideológia „eredményeket” elérni, ahol található más – lényegesebb – gazdasági-politikai célokkal (így pl. az infrastrukturális beruházások visszafogása területén). Más intézmények – mint az államirányítási, ipari-termelői szervek – növekedésének azonban nem állhatott útjába egy ilyen típusú ideológia. Ezek az intézmények és szervek noha elismerték, illetve politikailag elfogadták a nagyvárosellenes koncepciót, gyakorlati működésük területén keresték azokat az eszközöket, amelyek révén sikeres tevékenységük a leghatékonyabban biztosítható volt. És ebben kézenfekvő előnyöket nyújtott a budapesti gazdasági körzet, amely kiterjedt munkaerőpiaccal és a legjobban kiépített infrastrukturális háttérrel rendelkezett. A más oldalról, főleg ágazati szempontokból támogatott, sőt elvárt növekedési szándékokat adminisztratív, területi vonatkozású döntésekkel nem lehetett visszaszorítani, különösen akkor nem, ha ezeket az adminisztratív szabályokat alacsonyabb döntési szinten hozták, mint a növekedést kikényszerítő döntéseket. Továbbá általánosabban is megállapítható, hogy a korszak gazdaságirányítási rendszerében a fejlesztési döntések területi vonatkozásai háttérbe szorultak, eltekintve azoktól a nyilvánvaló esetektől, ahol vagy a nyersanyaglelőhelyek, vagy katonapolitikai szempontok explicit módon tartalmaztak területi konzekvenciákat.

Az 1950-es évek első harmadában (a szocialista városok kiépítésének időszakában) az infrastrukturális beruházások általánosan alacsony szintje mellett az ipari beruházások terén a korábbi területi aránytalanságok némi mérséklődése figyelhető meg. Az első öt-éves terv ipari beruházásaiból Budapest csak 20 százalékban részesedett,<sup>49</sup> és így az ipari termelés éves növekedésében a vidék valamivel megelőzte Budapestet (18 százalék szemben az évi 15,8 százalékkal)<sup>50</sup>. Következésképpen az ipar budapesti koncentrációja némileg csökkent, amit az is jelez, hogy az ipari foglalkoztatottak aránya alapján Budapest súlya az 1938. évi 53 százalékkal szemben 44 százalék. Ez azonban az ipari ágazat súlyának általános növekedése miatt a Budapesten dolgozó munkások számának jelentős növekedését jelentette: 1949 és 1954 között összesen kb. 60 százalékkal, átlagosan évi 24 000 fővel gyarapodott a munkások száma Budapesten. A népességnövekedés meghaladta az évi 40 000 főt ebben az időszakban. Ha ezt az adatot összevetjük a tervezett évi 10 000 fős teljes népességszaporulattal, akkor nyilvánvaló a korábbi, tehát az általános rendezési terv szintjén elfogadott koncepciók irrealitása. Pedig az ipartelepítés Budapestre való koncentráltasága tekintetében az 50-es évek eleje volt még a legvisszafogottabb; az

1955–1960 közötti időszakban a beruházásoknak már 29 százalékát fordították Budapestre, szemben az előző tervidőszakra jellemző 20 százalékos aránnyal. (A budapesti ipar arányának csökkentésére irányuló törekvés az 1955-ben újra domináló gyorsított iparosítási koncepció elleni állásfoglalásként értelmeződött volna.)<sup>51</sup> 1954 és 1960 között a vidéki állami iparban dolgozó munkások létszáma 25 százalékkal növekedett, a fővárosban dolgozók pedig 20 százalékkal, ez azonban egyúttal azt is jelentette, hogy a vidéki munkások száma 98 000 fővel, a budapestieké pedig 63 000 fővel növekedett. Így 1960-ban a főváros részesedése még mindig 43 százalék volt, szemben az 1954-es 44 százalékkal.

A tények tehát azt bizonyítják, hogy a városellenes, a nagyváros növekedését korlátozni kívánó ideológia – még ha hivatalos rangra is emelkedik – önmagában nem képes lényeges mértékben befolyásolni a tényleges társadalmi-gazdasági folyamatokat. Az 1950-es évek végére (az ÁRT kidolgozásának végső szakaszában) Budapest túlkonzentráltságának problémája újra előkerült, ekkor azonban már valóságos társadalmi-politikai súllyal. Ez már komoly kihívást jelentett a településfejlesztési koncepciókkal szemben, és az ekkor kikristályosodó regionális fejlesztési elképzelések elemzése útján kaphatunk képet a budapesti ÁRT-nek a területfejlesztési elképzeléseken belüli helyéről.

A budapesti ÁRT „külső feltételeként” az 50-es és 60-as évek folyamán lényegében a következő három – eltérő időpontokban megfogalmazott – regionális koncepció különböztethető meg: a) az új szocialista városok koncepciója, b) a „bolygó” városok koncepciója, c) az „ellenpólus” városok koncepciója. Mindhárom elképzelésnek közös a magva: a gyors iparosodást feltételező gazdaságpolitikának alárendelt területfejlesztési koncepciókról van szó. A kiindulási pont a gazdasági növekedés folyamatában a fogyasztás és kisebb részben az infrastruktúra rovására magas szinten tartott ipari-termelő beruházások területi elosztásának problémája (és ez a „technikai” kérdés ideológiai elemekkel van ötvözve). Ebből a problémafelfogásból a nem városi települések, ahol a népességnek mintegy 60 százaléka él, ki vannak hagyva, az alapvetőnek tekintett kérdés a városiasodás folyamatának irányítása, felgyorsítása.

Az új szocialista városok koncepciója lényegében az egyetlen kidolgozott területfejlesztési elképzelés az 50-es években. Nem sokáig érvényesült, mivel 1953-ban a monumentális beruházásokat átmenetileg leállítják és új városok építésébe már nem kezdenek bele. A koncepciónak ezután gyakorlatilag már nincs politikai-ideológiai hatása, mivel egyre többek számára válik nyilvánvalóvá annak gazdasági irracionálisága. A politikai változások (különösen 1956 után), valamint a politikai technikák változásai többé már nem igénylik a mozgósítás ilyen költséges eszközeinek alkalmazását. Végülis e koncepció legnagyobb érdeme a politikai mozgósítás, az új politikai vezetés és a gazdaságpolitika legitimitásának megerősítése, demonstrálása volt, erre azonban vannak olcsóbb eszközök is. 1953 után tehát a szocialista városok koncepciója egyre kevésbé érezteti hatását.

A „bolygó városok” koncepciónak az a lényege, hogy a főváros felé irányuló népességmozgást a várostól kb. 35–60 km-es körzetben „lecsapolják”, mégpedig azáltal, hogy olyan városokat építenek ki ebben a körzetben, amelyek a mezőgazdaságból felszabaduló népességnek munkaalkalmat és lakóhelyet biztosítanak. A szűken vett agglomerációs településeket pedig alvóvárosokká fejlesztik fel, biztosítva ezáltal a fővárosi ipar munkaerőellátottságát. Az elképzelés mellett (amely részben nyugat-európai – London –, részben szocialista – Moszkva – példákra nyúlik vissza) több nagyon lényeges érv szólt. Először is az ingázás és az agglomerálódási folyamat szabályozása. A fővárosi túlzúfolttság csökkentése (szűkebb értelemben a lakóhelyzet javulása) újabb ingázási és agglomerálódási hullámot válthat ki, a városba beköltözők helyére ugyanis újabbak jönnek, akik további lökést adnak a munkahelyek számának növelésére. A bolygóvárosok és az alvóvárosok ezt a folyamatot lefékeznék és szabályozott „mederbe” terelnék. Másodsorban: a fővárosi agglomeráció gazdasági infrastruktúrája (szakképzett munkaerő, ipari kultúra, organizációs, kommunikációs előnyök stb.) az iparfejlesztést hatékonyabbá ten-

né, mintha az az ország távolabbi környékén valósulna meg. Harmadszor: a fővárosnak, mint az ország egyetlen nagyvárosának kulturális és egyéb létesítményei a népesség nagy hányada számára elérhetőek lennének, anélkül, hogy a város túlzúfolttsága növekedne.

Ez a terv – amely az 1960-ban jóváhagyott ÁRT-nak volt a koncepciója – azonban nélkülözötte a realitásokat. Ilyen típusú agglomeráció kiépítése ugyanis tetemes anyagi áldozatokat kíván. Nemcsak a bolygó városok ipari munkahelyeit, hanem a fővárosi és a környező települések infrastruktúráját is gyorsan kellett volna fejleszteni. Mindez azt is jelentette volna, hogy népgazdasági szinten a budapesti régió az infrastrukturális beruházások jelentős (a korábbinál lényegesen nagyobb) hányadát emésztette volna fel. Ebből a szempontból el kell fogadnunk a „bolygó városok” koncepció ellenzőinek az érvét: ez a fejlesztési stratégia a fővárosi régió további abszolút és relatív növekedését idézte volna elő (bár kérdéses, hogy ennek negatívumait nem ellensúlyozták volna-e az ezzel járó előnyök). A terv azonban más szempontból is nélkülözötte a realitásokat. 1956 után lényegesen megváltozott a politikai-irányítási struktúra, megerősödtek a megyék, ami azt jelentette, hogy a költségvetési eszközök elosztásában aligha lehetett volna keresztülvinni egy olyan fejlesztési politikát, amely a fejlesztések túlnyomó részét egy (Budapesttel együtt kettő) megyére koncentrálna. Vagy másképpen: a bolygó és alvóvárosok koncentrált fejlesztése mellett nem volt megfelelő súlyú politikai-irányítási hatalom.

Az „ellenpólus” városok kiépítését hangsúlyozó koncepció<sup>52</sup> abból indul ki, hogy a főváros növekedését nem Budapesttől 60 km-es körzetben, hanem jóval távolabb, a már létező viszonylag nagyobb városok kiemelt fejlesztésével kell megállítani. A koncepció mellett szintén lehet a hatékonysággal érvelni: (1) a város – Budapest – méretének növekedésével a város üzemeltetése egy bizonyos ponton túl „gazdaságtalanná”<sup>53</sup> válik, (2) a főváros infrastrukturális tartalékai kimerültek. Nagyon erősek az ideológisztiikus érvek: (1) decentralizált fejlesztési politika, (2) nagyvárosellenesség. A koncepciót gyakorlatilag nem annyira ezek az érvek, mint a kialakult politikai-irányítási struktúra jellege (a döntési kompetenciák megyei szinten való koncentrálódása) erősítette meg, s így történetileg, hogy a három elképzelés közül ez utóbbi válik a hivatalosan elfogadott településfejlesztési politika alapjává. De ez, és e koncepciónak a budapesti ÁRT lehetőségeire gyakorolt hatása már a 60-as évek történetéhez tartozik.

## Jegyzetek

1. Budapest II. világháború utáni történetéhez a városfejlesztés és lakáspolitikai témakörben több éve végünk kutatásokat. E tanulmány (amely első változatában 1981-ben készült el) a város fejlődését legáltalánosabb keretek között szabályozó általános rendezési terv történetét követi nyomon az 1950-es évek végéig. A most publikálásra kerülő változatban felhasználtuk Hupfer Rezső, Rainer M. János és Szekeres József észrevételeit. Ezúton is megköszönjük Preisich Gábor segítségét, aki több megjegyzésével is hozzájárult a kézirat pontosításához.
2. Lásd Preisich Gábor: Budapesti általános rendezési tervének előzményei. In: Budapest, 1969/3.
3. Harrer Ferenc elnöki előterjesztése a városfejlesztési program tárgyában. Bp. 1932.
4. Még a szigorú feltételek mellett gazdálkodó városgazdaságtan szemszögéből is csak ún. helyi optimumokról beszélhetünk, amelyek különböző sferák (közlekedés, intézményhálózat stb.), sőt különböző létesítmények esetén is eltérő népességszinteket jelentenek.
5. Külön tanulmány tárgyát képezheti a politikai ideológiák és várostervek közötti kapcsolat vizsgálata. Különösen gazdag anyaggal szolgálhatnak a 20 éves szovjet építészeti vitái, amikor az egyes városfejlesztési elképzelések melletti vagy szembeni érvekben az ideológiai elemek domináns szerepet játszottak. E kérdéssel aligha foglalkozhatunk érdemben e tanulmányban, és talán elegendő, ha csupán arra a tényre utalunk, hogy mind a nagyváros melletti, mind pedig a nagyváros elleni ideológ-

gia erős érveket kapott a marxista politikai elmélet bizonyos tételeiből. A város és a falu közötti különbségek felszámolása például nagyon fontos szerepet játszott a dezurbanisták (vagy funkcionalisták) érvelésében, akik nagyvárosok helyett a közlekedési utak mentén kiépíthető ún. lineáris városok koncepcióját részesítették előnyben. (Sajátos módon ez a koncepció – ha ideológiai elemektől megfosztjuk – sok hasonlóságot mutat a Howard által javasolt kertváros koncepcióval.) Az urbanisták ezzel szemben a nagyváros ellenes érveket a proletáriátus (iparcentrumok) gyöngítésére irányuló törekvésként bélyegezték meg. Nem kevésbé jellemző, hogy a bolygóváros koncepciót „jobboldali ellenforradalmi” kísérletnek minősítették, amely a „proletáriátust fizikailag és ideológiailag meg akarja fosztani a nagyipari háttértől.” Lásd erről pl. Paul and Percival Goodman: *Cummunitas*. New York. 1960.

6. Harrer Ferenc–Bárczy István: A szomszédos községeknek Budapesthez való kapcsolásáról. Bp. 1908.
7. Pirovits Aladár: Városaink kiterjedése Nagy-Budapest szemszögéből. *Városok Lapja*, 1936. február.
8. Szendy Károly: Tanulmány Nagy-Budapestről. Bp. 1942.
9. Harrer Ferenc: Budapest városfejlesztési programja, 1940. In: *Városi Szemle*, 1941/1–2.
10. Meg kell itt jegyeznünk, hogy a településpolitikai koncepció szociológiai jelentősége nem pusztán abban áll, hogy a város ökológiai szerkezetének változási irányait kijelöli, hanem abban is, hogy elképzeléseket tartalmaz a központosított pénzügyi erőforrások (városi költségvetés) és „igazgatási eszközök” (építészeti szabályozás) ökológiai egységek és ebből adódóan társadalmi rétegek közötti elosztására vonatkozóan is.
11. Pirovits A. i. m.
12. Kisdi Pál: Lakáspolitikai. In: *A magyar gazdasági élet műszaki teendői*. Bp. 1942.
13. Dörre Endre: Budapest városfejlesztési problémái. In: *A magyar gazdasági élet műszaki teendői*. Bp. 1942.
14. Preisich Gábor: Budapest városépítésének története III. kötet, 44. Bp. 1969.
15. Granszói Pál: Nagy-Budapest városrendezése. *Városi Szemle*, 1948/1.
16. Preisich Gábor: Budapest városépítésének története. i. m. 182. (62. jegyzet)
17. Még egyszer a Közmunkatanácsról. In: Budapest, 1971/5.
18. Hasonlóképpen megszűnt ekkor a Budapest folyóirat és a Budapesti Művészeti Intézet is, ami a helyi autonómia felszámolásának jeleként értelmezhető.
19. A városnak a környékével való egyesítése lényegében mindegyik európai nagyvárosnál felmerült a múlt század végétől kezdődően. A földrajzi, de méginkább a társadalmi-politikai körülmények eltérései miatt ezek a város egyesítési folyamatok azonban lényegesen különböző módon mentek végbe az egyes nagyvárosokban. Az alábbiakban csak egy rövid – elemzés nélküli – áttekintést adunk öt európai főváros esetére vonatkozóan. (Forrás: Az európai fővárosok építéstörténeti forrásai Bp. 1982.)  
 BÉCS: 1890-ben a külvárosok becsatolásra kerültek, így jött létre a 19 kerületből álló, 1 342 000 lakosú nagyváros.  
 BERLIN: 1920-ban 8 város, 59 község, és 27 önálló nagybirtok közigazgatási összevonásával hozták létre a 4 milliós Nagy-Berlint.  
 LONDON: A rendőrség és a munkaügyi hivatal már a XIX. század első harmadától az akkori városon jóval túlmenő hatáskörrel rendelkezett. Az első közigazgatási kiterjesztésre 1889-ben került sor, amikor London megyévé alakult, 1,4 millió lakossal. 1927-ben létrehozták a nagy-londoni tervezési bizottságot, de magának Nagy-London Tanácsának (amely London megye 30 000 hektáros területével szemben 158 000 hektár felett rendelkezik joghatósággal) felállítására csak 1963-ban került sor.  
 MOSZKVA: 1935-ben fogadták el a város Általános Rendezési Tervét, amely a város területet

28 000 ha-ról 60 000 ha-ra növelte. 1960-ban további öt környéki város becsatolásával a város területe 88 600 ha-ra nőtt.

PÁRIZS 1860-ban a városhoz csatoltak 11 községet, ezzel kialakult a 20 kerületből álló, 7088 hektáros főváros, amely lényegesen azóta sem növekedett (mai területe 10 500 ha). 1932-ben kialakították a párizsi körzetet, amely 35 km sugarú körben elhelyezkedő településekre terjed ki, majd pedig 1975-ben Párizs körzetével együtt megyei város lett és elnyerte az autonómiát.

Összehasonlításként megjegyezzük, hogy Nagy-Budapest 1949-es létrehozásával Budapest területe a korábbiak két és félszeresére, 52 500 hektárra nőtt.

20. Bertalan János–Rédli Károly: A 20 éves Nagy-Budapest. In: Budapest, 1970. február.
21. Tarjányi Sándor: A Szociáldemokrata Párt városházi programja. In: Budapest, 1971. augusztus.
22. A belügyminiszter 1944. február 15-én terjesztett fel törvényjavaslatot az MT-nek, melyben „feltétlen közigazgatási szükségességgént” enlíti Budapestnek a pestkörnyékekkel közigazgatási egységgé való foglalását. (Források Budapest múltjából III. 524.) Harrer Ferenc emlékiratai, valamint a szociáldemokrata párt fővárosi községi frakciójának beszámolója szerint (u.o. 525., ill. 521.) azonban „számtalan egyéb ok mellett ... az egyesítés kérdése azért vetődött fel ismét ezen időpontban, mert Pest vármegye alispánjának, a szélsőjobboldali Endre Lászlónak akarták hatáskörét csökkenteni, illetve működési területét szűkíteni.” Tehát a belügyminiszteri felvetést inkább taktikai megfontolások, semmint a tartalmi meggyőződés mozgatta.
23. Szendy, i. m.
24. Harrer Ferenc: Nagy Budapest. In: *Városi Szemle*, 1945.
25. Források Budapest múltjából III. köt., 330. BFL, 1972.
26. I. m. 384.
27. I. m. 321.
28. Jó példa erre Pestlőrinc eset, amely Kispest pusztájából vált nagyközséggé, 1909-ben, s bár szóba került, hogy a vele összenőtt Kispesttel egy várost alkosson, a városi állásokért a két település családjai közötti rivalizálás olyan nagyfokú volt, hogy Pestlőrinc végülis önálló megyei várossá alakult 1936-ban. (Források Budapest múltjából, III. 419.)
29. Harrer F. i. m.
30. Ságvári Ágnes: A szocialista várospolitika 1945 után. In: Budapest, 1974. április.
31. Bertalan–Rédli. i. m.
32. 1955–56-ban, majd 1958-ban konkrétan szóba került Budapest igazgatási területének módosítása. Egy 1956 februári V.B. ülésre készült anyagban a következőképpen fogalmaznak: „Budapest általános rendezési tervének készítésénél bebizonyosott, hogy egyes kerületeknek városias fokra való emelése rendkívül súlyos áldozatokat követel meg a fővárostól. Ezen területek közművesítésére sokkalta nagyobb összegeket kell fordítani, mint amekkora összegekkel a belső kerületek tökéletes ellátását el tudjuk érni.” A 22-kerületes rendszer (minden kerületben Tanács, Vendéglátóipari Vállalat stb.) súlyos terhet jelent anélkül, hogy megfelelő hatékonysága lenne. A kijelölt területek, így a XVI. kerület egy része, a Rákosok, Pestimre, Soroksár, Budatétény, Nagytétény, Hidegkút, Békásmegyér, lecsatolását indokolja ezek alacsony intenzitású beépítettsége (míg Zugló területének 61, addig pl. Soroksárnak csak 8 százaléka van beépítve), vízzel és csatornával való relatív ellátatlansága, épületeinek falusias jellege.  
 Bár a lecsatolás (területileg szűkebb formában és mérsékeltbb kerületi átrendezést tartalmazva) 1958-ban a Politikai Bizottság javaslatára újra vizsgálat tárgyává lesz, az érdekelt kerületek lakossága és funkcionáriusai részéről nagy ellenállásra lehetett számítani, így a kérdés végleg lekerül a napi-rendről.
33. Budapest általános terve. Terviratok BVTV I. köt. 2–3. (1955.)

34. Ennek egyik első jele éppen Nagy-Budapest létrehozása volt, amelyről Nezvál Ferenc a Fővárosi Tanács akkori apparátusának egyik vezetője a következőképpen emlékezett: „nekünk ebbe beleszólási jogunk, hogy egyezünk-e, vagy nem, állítom, hogy nem volt. Minket nem kérdeztek meg arról... nekünk nagy volt a félelmünk, hogy ezt az óriási nagy tömeget, meg elmaradt részt, ha hozzácsatolják...” BFL Visszaemlékezések gyűjteménye. Nezvál Ferenc V. B. elnökhelyettes visszaemlékezése.
35. E pont információinak forrása (hacsak más utalás nem szerepelt): Budapest Általános Terve, i. m.
36. A népességszám évenkénti növekedése a valóságban a következőképpen alakult: 1951-ben 30 ezer, 1952–53. években évi 45 ezer, 1954–55. évi 45 000, 1956. 50 ezer fogyás, 1958–59: évi 17 500, 1960–61. évi 35 000. Forrás: A felszabadult Budapest 15 éve. Bp. 1959.
37. Egy 1946-os munkaterv például évi 15 000-es lakásépítést tartott volna szükségesnek Kis-Budapestre 10 éves időtávlatban. (Forrás: Budapesti Tanács III. ügyosztályának 10 éves munkaterve. Bp. 1946. FSZEK Bp. Gyűjtemény. Bp. 930–934.) Az 1955-ös lakásépítési program pedig 5 éves időtávlatra kb. 60 ezer lakás felépítését tervezte. (Tervezet: a Fővárosi Tanács előterjesztésére az MDP PB-hez Budapest lakáshelyzetéről, 1955.)
38. Ld. 34. sz. jegyzetet.
39. Idézi: Budapest Általános Terve, i. m.
40. Budapest városépítészeti kérdései. Szerk.: Preisich Gábor, Sós Aladár, Brenner János. 1954.
41. I. m. 29–33.
42. Budapest Általános Terve, i. m.
43. A felszabadult Budapest 15 éve i. m.
44. I. m.
45. I. m.
46. Budapest Főváros Tanács V. B. ülése, 1955. február 11.
47. I. m.
48. Preisich Gábor, i. m.
49. Az adatok forrása: Budapest a szocializmus útján. (1950–1960.) KSH Bp. Városi Igazgatóság. Bp. 1962.
50. Fodor László: A főváros szerepe az ország gazdasági életében, 1945–1973. In: TBM, XX. kötet.
51. Fodor László, i. m.
52. Kóródi József–Bora Gyula: A népesség, a munkaerő és az ipar területi koncentrációja. Közgazdasági Szemle, 1959/8–9.
53. Az optimális városnagysággal kapcsolatos korábbi érvelésünk fényében nyilvánvaló, hogy nem „gazdaságtalanságról” van szó, hanem arról, hogy a város növekedése újabb és újabb beruházási „küszöbök” átlépését jelenti (egymillió lakos fölött pl. már metrót célszerű építeni).