

Városfejlesztés és városfejlődés Budapesten

1930 – 1985

PhD dolgozat

ELTE Társadalomtudományi Kar

PhD program

Konzulens: Dr. Csanádi Gábor egyetemi docens

Kocsis János Balázs

2007

Tartalomjegyzék

1	ELŐSZÓ	1
2	BEVEZETÉS	5
2.1	VÁROSFEJLŐDÉS ÉS URBANIZÁCIÓS ELMÉLETEK	5
2.1.1	<i>Evolúciós vagy ökológiai elméletek</i>	5
2.1.2	<i>Történeti vagy szociokulturális modellek</i>	9
2.2	VÁROSIRÁNYÍTÁS.....	12
2.3	A MAGYARORSZÁGI VÁROSFEJLŐDÉS SAJÁTOSSÁGAI.....	13
2.3.1	<i>A magyar társadalomtörténet és a város</i>	13
2.3.2	<i>A szocialista urbanizáció</i>	16
2.3.3	<i>Szocialista urbanizáció értelmezései</i>	18
2.4	DEFINÍCIÓK	21
2.5	VÁROSFEJLESZTÉS HIVATALI SZEREPLŐI	22
3	VÁROSFEJLŐDÉST BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK	26
3.1	HATALMI SZERKEZET	26
3.2	GAZDASÁGI ÉS TERMELÉSI PARADIGMA	27
3.3	TÁRSADALMI HÁTTÉR	29
3.4	IDEOLÓGIAI TÖREKVÉSEK	31
3.5	POLITIKAI MEGFONTOLÁSOK.....	33
3.6	GAZDASÁGI SZEMPONTOK	35
3.7	KÖZLEKEDÉS, KOMMUNIKÁCIÓ ÉS INFRASTRUKTÚRA	37
3.8	URBANISZTIKAI KÖRNYEZET	39
4	ELŐZMÉNYEK - AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚ ELŐTT	43
5	BUDAPEST FEJLESZTÉSÉNEK TÉNYEZŐI A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI ÉVEKBEN	52
5.1	FŐVÁROS AZ 1930-AS ÉVEKBEN.....	52
5.1.1	<i>A főváros peremvidékei</i>	57
5.1.2	<i>Építkezések a város külső területein és a peremterületeken</i>	61
5.2	VÁROSI IGAZGATÁS VÁLTOZÁSAI	63
5.2.1	<i>A politikai környezet</i>	64
5.2.2	<i>Fővárosi Közmunkák Tanácsa</i>	66
5.2.3	<i>Budapest Főváros Törvényhatósága</i>	68
5.3	VÁROSFEJLESZTÉSI ELKÉPZELÉSEK ÉS TERVEK	73
5.4	MIÉRT NEM NAGY-BUDAPEST?	80
5.5	KÖVETKEZMÉNYEK	85
6	VÁROSFEJLESZTÉS TÉNYEZŐI 1950 ÉS 1980 KÖZÖTT	87

6.1	A TANÁCSI ÉS A PÁRTSZERVEK KAPCSOLATÁNAK INTÉZMÉNYI HÁTTERE	87
6.2	A VÁROS IGAZGATÁSA NAGY-BUDAPEST KIALAKÍTÁSA UTÁN	91
6.3	A VÁROS VEZETÉSE 1950 ÉS 1985 KÖZÖTT.....	95
6.4	RENDEZÉSI TERVEK.....	99
6.5	MAGÁNERŐS ÉPÍTKEZÉSEK.....	103
7	A VÁROS FEJLESZTÉSÉNEK KÉRDÉSKÖRE 1950 ÉS 1985 KÖZÖTT A FŐVÁROSI TANÁCS VB ÉS A PÁRTSZERVEK ÜLÉSEINEK ALAPJÁN.....	106
7.1	Az 1950-ES ÉVEK.....	106
7.1.1	<i>Lakáskérdés.....</i>	<i>108</i>
7.1.2	<i>Általános Rendezési Terv vitái.....</i>	<i>109</i>
7.1.3	<i>A lakásépítés koncentrálása és a lakáshiány</i>	<i>111</i>
7.1.4	<i>Az állami lakásépítések helyszínei</i>	<i>117</i>
7.1.5	<i>Családi házas övezetek</i>	<i>119</i>
7.1.6	<i>Közművesítés és infrastrukturális beruházások a külső területeken.....</i>	<i>122</i>
7.1.7	<i>Súrlódások a különböző szervek között</i>	<i>124</i>
7.1.8	<i>Kerületi beszámolók.....</i>	<i>125</i>
7.1.9	<i>A lakáshiány strukturális okai</i>	<i>126</i>
7.1.10	<i>A magánérs építkezések elősegítése és a vállalati lakásépítés</i>	<i>128</i>
7.1.11	<i>Nagy-Budapest revíziója</i>	<i>128</i>
7.2	Az 1960-AS ÉVEK	129
7.2.1	<i>A főváros túlsúlya és beépítésének kapitalista jellege</i>	<i>131</i>
7.2.2	<i>A fölvándorlás megállításának eszközei</i>	<i>132</i>
7.2.3	<i>Az állami beruházásban épülő lakások, a lakások nagysága</i>	<i>134</i>
7.2.4	<i>Telekgazdálkodás és közművesítés.....</i>	<i>136</i>
7.2.5	<i>Az Általános Rendezési Terv és a lakásépítkezések</i>	<i>138</i>
7.2.6	<i>A lakásépítkezések koncentrálása</i>	<i>140</i>
7.2.7	<i>A magánérs lakásépítkezések helyszínei.....</i>	<i>141</i>
7.2.8	<i>A külső területek infrastrukturális ellátottsága és a közművek.....</i>	<i>143</i>
7.2.9	<i>Buda koncentrált beépítése</i>	<i>145</i>
7.2.10	<i>A családi házas építkezések megítélésének változása az 1960-as évtized elején.....</i>	<i>146</i>
7.2.11	<i>A magánérs építkezések koncentrálása, a szövetkezeti és vállalati lakásépítés</i>	<i>147</i>
7.2.12	<i>A lakásépítés problémái az évtized közepén és a magánérs fokozott bevonása</i>	<i>150</i>
7.2.13	<i>Társasház-építkezések</i>	<i>154</i>
7.2.14	<i>Az OTP-, a magánérs lakásépítkezések és helyszíneik</i>	<i>157</i>
7.2.15	<i>A társasház-építkezés korlátai</i>	<i>161</i>
7.2.16	<i>Külső kerületek beszámoltatása a magánérs építkezésekről</i>	<i>162</i>
7.2.17	<i>Engedély nélküli építkezések.....</i>	<i>163</i>

7.2.18	<i>A zöldövezet beépítése</i>	164
7.2.19	<i>Mérleg</i>	165
7.2.20	<i>A lakáshiány strukturális okai és a demográfiai tényező</i>	166
7.3	Az 1970-ES ÉVEK ÉS AZ 1980-AS ÉVEK ELSŐ FELE	169
7.3.1	<i>Az Általános Rendezési Terv felülvizsgálatának fő szempontjai az évtized elején</i>	171
7.3.2	<i>Lakásépítési formák és helyszínek</i>	175
7.3.3	<i>A lakásépítés koncentrálása</i>	177
7.3.4	<i>A tervek realitásokhoz igazítása az 1970-es évek első felében</i>	178
7.3.5	<i>Vállalati lakásépítkezések</i>	181
7.3.6	<i>Tanácsi bérlakás és magánérs lakásépítés</i>	182
7.3.7	<i>A járulékos beruházások elmaradása</i>	184
7.3.8	<i>Lakásméret és demográfia</i>	187
7.3.9	<i>Fejlesztési elképzelések 1975 után</i>	188
7.3.10	<i>Környezetvédelem, zöld területek és engedély nélküli építkezések</i>	191
7.3.11	<i>Elmaradások a városfejlesztésben</i>	193
7.3.12	<i>Agglomeráció és város</i>	199
7.4	FEJLEMÉNYEK ÉS VISSZHANGOK	201
8	KONKLÚZIÓ	204
8.1	VÁROSFEJLESZTÉS	204
8.2	VÁROSFEJLESZTÉS SZEREPLŐI	206
8.3	A SZOCIALISTA VÁROSFEJLESZTÉS CSAPDÁI	211
8.4	SZÉTTÉRÜLÉS ÉS SZUBURBANIZÁCIÓ	212
8.5	VÁROSFEJLŐDÉS ÉS VÁROSFEJLŐDÉSI MODELLEK	214
9	FELHASZNÁLT IRODALOM	217

1 Előszó

Magyarországi társadalmi változások kapcsán az egyik gyakori téma annak boncolgatása, hogy mennyiben egyedi, sajátos a bejárt fejlődési pálya, illetve mennyiben módosulása a mintának tekintett nyugati fejlődésnek. A városok fejlődése, mint a társadalmi változások egy aspektusa kapcsán is előkerül ugyanezen probléma. Másrészt a szocialista időszakot, mint meghatározó korszakot tekintve felmerül az a kérdés, hogy döntési mechanizmusának sajátosságai milyen következményekkel jártak társadalmi, ezen belül városfejlesztési tekintetben. E témakörök körüljárására tesz kísérletet az alábbi mű.

A városszociológia, és tágabb értelemben a várossal, a társadalom térbeli vetületével foglalkozó tudományok által vizsgált néhány alapvető témakör közül kiemelkedik a térbeli struktúrák, konkrétan a települések jellege, szerkezetük alakulásának, fejlődésének leírása, fentiek okainak elemzése, elméletbe foglalása¹, azaz az urbanizáció, vagyis a városoknak, mint sűrűn beépített és lakott települések és az ehhez köthető életmód (urbanizmus) megjelenése és elterjedésének vizsgálata.

Számos urbanizációs fejlődési modellt dolgoztak ki a várostudományok megszületését követő nagyjából száz évben, különböző társadalomelméleti megközelítésekkel vizsgálva a folyamatokat, mint például társadalmi struktúra, konfliktus-, és cselekvésemléletek, közgazdaságtan, politológia. A kidolgozott és elterjedt modellekre jellemző, hogy a nyugat-európai, illetve észak-amerikai² jelenségekre, mint empirikus alapra épülnek; az ottani átalakulási folyamatokat tekintik fősodornak, minden más térségre ezek valamilyen szintű módosulásaként tekintenek.

Az alábbi műnek két célja van. Egyrészt a XX. században, különös tekintettel annak második felében lezajlott budapesti városfejlesztési folyamatok részletes leírása, a benne szereplő, meghatározó aktorok szempontjainak figyelembe vételével, azaz kik, kikkel együtt és szemben, milyen érvek mentén döntöttek, illetve milyen háttér, milyen társadalmi, politikai és gazdasági körülmények szabták meg viselkedésüket. A döntéshozói-ideológiai szféra kiemelését indokolja a téma relatív kevésbé kutatott mivoltán túl e területnek a folyamatokra a nyugat-európaihoz képest gyakorolt nagyobb hatása, azaz e szféra nagyobb súlya. Másik

¹ További fő kérdéskörök például a városi életmód, városi identitás, társadalmi szerkezet és a térbeli szerkezet egymásra hatása és a városi társadalmi kapcsolatok kérdéskörei.

² Illetve az e kultúrkörhöz tartozó országok, mint például Ausztrália.

célkitűzése ennek a műnek a történések jelenlegi városszociológiai diskurzusokban való elhelyezése, annak vizsgálata, hogy a főbb városfejlődési modellek mennyiben és milyen módosítással alkalmazhatók e jelenségekre. Mivel a vizsgált korszakban már a fontosabb fejlesztések, beépítések és vándorlások célpontja a város külső területei voltak, így az elemzés is e térségekre fókuszál.

A XIX. század fordulója alapvető változást hozott az urbanizációban a nyugati kultúrkörben. Az ezt megelőző évszázadokban a városi lakosság koncentrált letelepedése, a funkciók központhoz közeli elhelyezkedése, a város és vidék elválasztása volt jellemző. A vizsgált korszak meghatározó, nyugat-európai és észak-amerikai városfejlődési folyamata a város szétterülése³, azaz a város népsűrűségének csökkenése, külső területek kevésbé intenzív beépülése, a népesség és a gazdaság koncentráltságának és centralizációjának oldódása, illetve alközpontok létrejötte, a város, az agglomeráció és a régió közötti határvonal fokozatos elmosódása, az urbánus életforma városokból jól megközelíthető, korábban rurális térségekben való elterjedése. Budapest esetében szintén jól nyomon követhető ez a jelenség: az első, látványos és időben rövid ütemben, a XIX. század elejétől a XX. század első harmadáig bezárólag létrejött a sűrű beépítésű városmag, az a területet, amit leginkább Budapestként azonosítunk, s leginkább ez áll azóta is a városfejlesztés fókuszában mind szakmai, mind laikus körökben. A XIX. század végétől megjelent és hamarosan dominánssá vált a város szétterülése, azaz nem csupán a város népessége nőtt jelentősen, hanem a népesség térbeli elhelyezkedésének mintázatai, illetve a népességmozgás dinamikája is. A szétterülés folyamata számos jellemzőjében különbözik az elméleti modellek alapjául szolgáló városfejlődési pályákra, más jellemzőiben azonban többé-kevésbé követi azon tendenciákat.

A közép-európai társadalom-, és benne a városfejlődés egyik meghatározó vonása annak átmeneti jellege (Szűcs, 1983). A közép-európai társadalmi fejlődés köztes úton helyezkedik el a nyugati és a keleti között; s magát mindig az előbbihez méri: oda akar „modernizálódni”, s az ottani mintákat tekinti szabályosnak, miközben alapvető tulajdonságok különböztetik meg tőle. Legfontosabb ilyen az állam és a társadalom szétválasztásának kisebb foka, a civil társadalom, a polgári szuverenitás gyöngesége és a polgárság alacsonyabb lét-

³ Angol terminológiában urban sprawl.

száma, a társadalmi alrendszerek, mint például a gazdaság kisebb önállósága, vagy éppen a városi autonómiák kisebb mértéke és alávettettebb jogi helyzete. Ennél fogva a városfejlődésben meghatározó tényezők közül a politikai és ideológiai szféra befolyása nagyobb, míg a többieké kisebb a nyugatihoz képest – bár jóval erősebb, mint a kelet-európai városfejlődésben. Így a közép-európai városfejlődés a nyugatihoz képest eltérő jellegzetességeket hordoz, s a politika és ideológia nagyobb szerepe indokolja ezen, a nyugati, különösen angolszász irodalomban kevésbé hangsúlyosan tárgyalt aspektus önálló vizsgálatát.

A vizsgálatban csupán érintőlegesen foglalkozom a város térbeli struktúrájának átalakulásával, illetve a szocialista időszak egyik meghatározó jelenségének, a lakótelepek építésének kérdésével. Ennek oka, hogy részletesebb vizsgálata szétfeszítené e mű kereteit, illetve, hogy e témában az utóbbi időben néhány alapos és részletes mű jelent meg, elég itt utalni Csanádi Gábor, Szelényi Iván, Ladányi János, Csizmady Adrienne munkáira.

Továbbá a leírásban és az elemzésben szándékosan nem foglalkozom a politikai átmeneti időszakokkal, így az 1916-1920 és az 1944-1950 közötti időszakokkal, mivel célom a már kiépült struktúrák, működési mechanizmusok vizsgálata, s nem az átmenetek kérdésköre. Ezek vizsgálata terjedelmi okokból sem fér e kutatás keretébe.

Az I. világháború előtt időszak a vizsgált témát érintően források tekintetében jól feldolgozottak tekinthető. Az alábbi vizsgálat gerincét adó időszakot tekintve a kínálat szűkösebb, bár folyamatosan bővülő. A két világháború közti időszakot tekintve a Fővárosi Levéltár által kiadott anyagok tekinthetőek elsődlegesen forrásnak. A II. világháború utáni időszak vizsgálata során a nem túl számos megjelent forrás mellett egyrészt a Budapest Fővárosi Tanács végrehajtó bizottságának üléseinek jegyzőkönyveire támaszkodom. Sajnos a munka időtartama alatt az anyag csupán 1970-ig állt rendelkezésre. A párt – 1948 és 1956 között Magyar Dolgozók Pártja (MDP), utána Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) – budapesti központi szervezete (Pártbizottság, majd Párt Végrehajtó Bizottság néven) jegyzőkönyvei alkotják a másik nagy forrásanyagot, melyet a központi pártszervek, így a MSZMP Központi Bizottság Politikai Bizottsága, mint a korszak legfontosabb döntéshozó szerve, és a KB által kijelölt Államgazdasági, későbbi nevén Gazdaságpolitikai Bizottság anyagai egészítik ki. E források a szocialista időszak teljes terjedelmében hozzáférhetőek.

A téma megvilágításához, és a nyersanyag átdolgozásához nyújtott támpontjaiért köszönet illeti dr. Csanádi Gábort, Ongjerth Richárdot és dr. Berey Katalint. E tekintetben külön köszönöm dr. Csanádi Mária munkáját és segítségét az anyag ki- és összedolgozásában. Köszönet továbbá az anyag megírásában és formába öntésében nyújtott támogatásért és segítségért dr. Csizmady Adrienne-nek. Ezen túl az anyag átnézéséért Kőszeghy Leának és Tomay Kyrának. Köszönet jár továbbá a BME Szociológia és Kommunikáció Tanszékének az időért és türelemért, illetve családomnak a megértésért és a sok segítségért.

2 Bevezetés

A szocialista rendszer gyengülése, azaz az 1980-as évek második felétől kezdődően vita tárgya, hogy a szocialista városfejlődés mennyiben tekinthető különös jellegzetességekkel bíró városfejlődési irányznak, vagy mennyiben csupán lokális módosulása az általános városfejlődési folyamatoknak. Tágabb perspektívába helyezve: a kelet-közép-európai társadalmi folyamatok általánosságban, s benne a városfejlődés speciálisan mennyiben tekinthetők a nyugati folyamatok pusztán módosulásaként, vagy olyan önálló jegyeket is hordoznak, melyek lényegileg megkülönböztetik tőlük. Ennek vizsgálatához először számba kell venni, milyen városfejlődési elméletek kerültek kidolgozásra, illetve adaptálásra, melyek Kelet-Közép-Európa téma szempontjából releváns megkülönböztető jellegzetességei, és milyen új szempont fakad a fentiekből.

2.1 Városfejlődés és urbanizációs elméletek

A városok fejlődése a társadalmi átalakulások egyik nyilvánvaló és jól látható aspektusa, azonban a folyamatok irányának és jellegének értelmezése terén számos különböző megközelítést találunk. A jelenleg alkalmazott elméletek két nagy csoportra oszthatók a szerint, hogy milyen tényezőknek tulajdonítanak meghatározó szerepet, illetve mennyiben tekintik lineárisnak és általánosnak a fejlődést.

2.1.1 Evolúciós vagy ökológiai elméletek

A XIX. század végének leghangsúlyosabb társadalomtörténeti modelljei valamilyen szempontú evolúciós alapokra épültek, amely leginkább a Hegelt követő német filozófiában gyökerezik. Ezen evolúciós modellek általános képe szerint a történelmi fejlődés egymást követő és meghaladó fázisokból áll, amely folyamat gyakran valamely végpont felé halad. Ilyen elméleti megközelítéssel élt a korai „nagy” szociológusok közül például Karl Marx⁴, Ferdinand Tönnies⁵, Émile Durkheim⁶; bár ezen szerzők egyike sem fejtett ki különösebb érdeklődést a városi kérdések iránt.

⁴ Ősközöségtől kommunizmusig terjedő történelmi fázisok.

⁵ Gemeinschaft-től a Gesellschaft-ra való átállás.

⁶ Mechanikustól az organikus szolidaritásig.

A városszociológia, illetve a rokon tudományok kialakulásakor, azaz a XIX. század legvégén és a XX. század elején, inkább a modern nagyvárosnak megjelenése, a népesség jelentős tömegeinek városlakóvá válásából fakadó új jelenség- és problémahalmaz leírása és elemzése került a tudományos kutatás fókuszába, mintsem a városfejlődés folyamatainak bemutatása és törvényszerűségeinek keresése. Max Weber a kapitalizmus elterjedésének szempontjából ír a városokról, így figyelmének középpontjában a középkori Európa városai álltak: a városi autonómiák és a polgár függetlenség kiterjedése tette lehetővé a kapitalizmus szigeteinek kiterjedését, a kapitalizmus elterjedését és dominánssá válását; amely viszont létrehozta a modern várost (GOTTDIENER – HUTCHINSON, 2006:32-33, 65-67). XX. század elején Georg Simmel, mint a városszociológia első jelentős és meghatározó hatású képviselője várossal kapcsolatos munkásságának (e cikkek legfontosabbjait lásd SIMMEL, 1973) középpontjában a modern nagyvárosi lét és kultúra, mint a modern élet színtere, és ennek hatása az egyénre szerepel; azaz a hangsúlyt a modernitásra helyezve ennek aspektusaiként vizsgálja az új, kortársakat csodálkozásra készítő jelenségeket. Számára a modern és az ezt megelőző városok között fokozatbeli különbség van, amelyet éppen a modernitás okoz, azaz egy társadalmi-gazdasági fázisugrás térbeli-társadalmi lenyomata a modern város annak minden jellegzetességével.

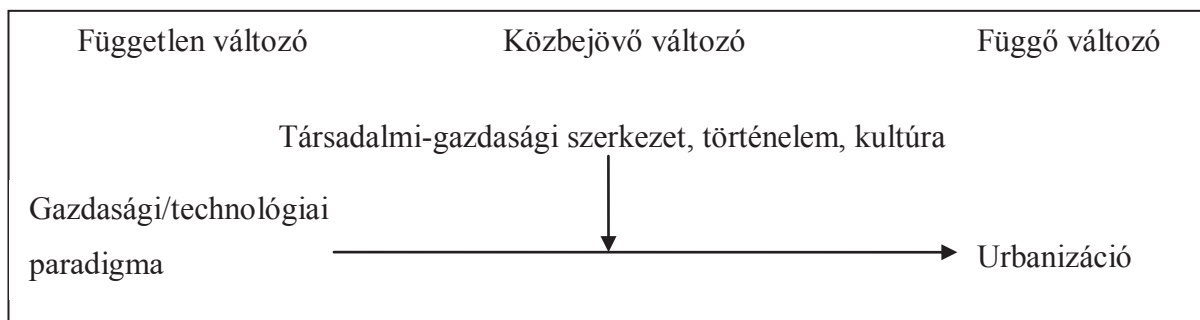
A XX. század első felében működő és átfogó városszociológiai elméletet megalkotó Chicagói Iskolát Georg Simmel tanítványai⁷ alapították, azonban átfogó elméletük, a humánökológia kialakításakor a városi formák alakulásának legfőbb mozgatórugóiként nem a gazdasági törvényszerűségeket és azok átalakulását (azaz a modern, kapitalista társadalom elterjedését) tekintették, hanem, némiképp Herbert Spencer nyomán, a biológiai törvényszerűségeket, azaz a túlélésért folytatott harcot. Az egyének és szervezetek ebben a versenyben a kulturálisan hasonlóakra támaszkodva a számukra legelőnyösebb térbeli pozíciót igyekeznek megszerezni, miközben a gyengébbeket kevésbé előnyös helyre tolják (PARK-BURGESS-MCKENZIE, 1967). A városok térbeni struktúrájának átalakulása vizsgálatok ezen iskolához tartozó Roderick McKenzie evolúciós modellt dolgozott ki, mely szerint a város és régiója fejlődésének a közlekedés és a kommunikáció átalakulásának függvénye, s ezen átalakulások

⁷ Az USA első szociológia tanszékének megalapítója, Albion Small, Németországban Max Weber tanítványa volt az 1890-es években, együtt a későbbi Chicagói Iskola egyik legfontosabb szereplőjével, Robert E. Parkkal; s mindkettő későbbiekben Georg Simmel előadásait hallgatta Heidelbergben a századfordulón (GOTTDIENER-HUTCHINSON, 2006, 43-51).

új társadalmi szerveződést hoznak létre. Korszakolása szerint 1850-ig a vasút előtti korról, 1850 és 1900 között a vasút korszakáról, majd ezután a gépjármű korszakáról beszélhetünk. Őt követően néhányan⁸ e gondolatot tovább fűzve magát a társadalmi szerveződést is a kommunikációs és a közlekedési technológiák termékeként tekintik: a társadalmi átalakulások oka a fenti technológiákban történő változás. A humánökológiából kinőtt városökológia – az úgynevezett „régí városzociológia” – az 1970-es évek legelejéig határozta meg a városzociológiát (GOTTDIENER – HUTCHINSON, 2006:14-15, 58-29, 62-63).

A rokon tudományokban is hasonló evolúciós elméletek domináltak a XX. század utolsó harmadáig. Például Gordon Childe (1950) a korai városfejlődést szakaszokra bontó evolúciós elméletet dolgozott ki, amely szerint az élelem előállítás technológiájában bekövetkezett változás, azaz a növénytermesztés és állattenyésztés elterjedése okozta a letelepült életmódot, s ezzel a települések megjelenését. Termelési technológiai változások, mint például a kereskedelem és az ipar megjelenése, formáinak változása okozza továbbá az új településtípusok, illetve társadalmi és kulturális jelenségek – mint a társadalmi hierarchia, az írás – szigorú sorrendben történő megjelenését.

1. ábra: A városfejlődés evolúciós vagy ökológiai modellje. *Forrás: SZELÉNYI, 1996:289 alapján, szerző által módosítva*



A gazdaságra, mint meghatározó tényezőre építő evolúciós elméletek legjelentősebbjeit a városföldrajzhoz tartozók dolgozták ki a XX. század második felében. Ebben az időszakban a gazdaság és a városok témaköre kevésbé szerepelt a szociológusok horizontján, melyen ekkor inkább a város és a modernitás kérdésköre volt található (SAVAGE *et al.*, 2003:34). Legjelentősebb elméleteik Leo van den Berg (1982) és Peter Hall (1988 és 1992) nevéhez fűződnek, melyek megegyeznek abban, hogy nyugat-európai, illetve észak-amerikai városfej-

⁸ Például Amos Hawley.

lődési folyamatok alapján történetileg szigorú sorrendben egymást követő városfejlődési fázisokat állapítanak meg, mely fázisok megjelenését valamilyen gazdasági paradigmaváltás határoz meg. A fázisok aktuális megjelenési formáját a helyi társadalmi viszonyok módosítják, de alapjaiban nem változtatják meg; a fázisok megjelenésében a társadalom fejlődési fokától függő eltérések jelentkeznek, de a fázisok sorrendje mindig ugyanaz, és egyik sem kihagyható.

Leo van den Berg és társai modellje a modern városfejlődést tekintve négy fázist különít el⁹:

1. **Urbanizáció** – Az ipari fejlődés extenzív szakaszában a városi népesség száma és aránya nő. A szakasz legfontosabb jellemzője a rurális területekről a városokba való népességáramlás. Leggyorsabb szakasza az ipari forradalommal Nyugat-Európában a XVIII-XIX. század fordulóján kezdődött és a XX. század közepéig tartott; ekkor a népesség túlnyomó többsége városlakóvá vált. Közép-Európában urbanizációnak ez a gyors szakasza a XIX. század végén indult be, és sokkal lassabban zajlott le. A harmadik világ városainak jelenlegi fejlődésére is ez a gyors növekedési szakasz a jellemző.

2. **Szuburbanizáció** - Az ipar extenzív szakaszát felváltja az, ami a modern iparágak, nem termelő szektorok fejlődését hozza; e szakaszt fordista gazdasági paradigmának is szokták nevezni. A középréteg kiszélesedik, és anyagilag megerősödik. Ebben a szakaszban a lakosság bizonyos csoportjai, például a középréteg, kiáramlik a város környékére, majd ezt követi a munkahelyek kiáramlása. A szakasz a fejlett tőkés országokban a XX. század elején indult meg, és az 1960-as évekig tartott.

3. **Dezurbanizáció** - A gazdaság posztindusztriális szakaszához köthető: a termelő szektorok foglalkoztatása rohamosan csökken, a foglalkoztatottak zöme a nem termelő szektorokban talál munkaalkalmat, ezen belül is húzóágazattá válik a K+F szektor. A népesség területi dekoncentrációja nő, és nem marad meg a városhálózaton belül. A népességnövekedés súlypontja áthelyeződik az agglomerációkon kívüli rurális terekbe. E fázis Nyugat-Európában az 1960-as 1970-es években jelentkezett.

⁹ Peter Hall által kidolgozott hatfázisú elmélet szakaszai többé-kevésbé megfeleltethetők van den Berg-ék első három fázisa egyenkénti kettébontásának.

4. **Reurbanizáció** - Akkor jöhet létre, ha aktív várospolitikával sikerül a belváros vonzerejét újból visszaállítani, mind a lakók, mind a gazdasági szereplők számára vonzóvá tenni.

Az evolúciós modellekre általánosságban jellemző, hogy kiemelnek egy tényezőt, amely általában valamely gazdasági vagy technológiai tényező, melyet meghatározónak tartanak a városfejlődés tekintetében, majd e tényező paradigmaváltásaihoz kötődő és általuk kiváltott társadalmi, térszerkezeti átalakulást tekintik új urbanizációs szakasznak. Ennélfogva ezen elméletek egymásra következő fázisokból álló lineáris és általános urbanizációs sémát írnak le, melyben az egyes fázisok bekövetkeztében való különbségért a gazdasági vagy technológiai paradigmaváltás eltérő időpontban való bekövetkezése a felelős.

2.1.2 Történeti vagy szociokulturális modellek

Az evolúciós modellek hátrányai korán kiütköztek. Mint az egyik legelfogadottabb modell kidolgozója, Peter Hall (1988) föl hívja a figyelmet modellje általánosításának nehézségeire. Modelljét az angolszász, elsősorban észak-amerikai városfejlődési folyamatok vizsgálata alapján dolgozta ki, s hangsúlyozza, hogy e modell a kontinentális Európára nem alkalmazható, köszönhetően a nagy kulturális és történeti különbségeknek. Nem világos, hogy a szuburbanizáció a város térbeli terjedésének egy folyamata – ebben az esetben nem külön fázis – vagy az urbanizáció visszafordulásának első nagyobb jele. Hasonlóképpen az sem egyértelműen megállapítható, hogy a városi (urbán és szuburbán) népesség csökkenése valóban a dezurbanizációs folyamat jelzése, vagy az urbanizáció folyamatának olyan átformálódása, mely szakaszban a városi életmód korábban falusi, ritkán lakott területekre is kiterjed („rurbanizáció”).

A gazdasági tényezőre épülő evolúciós elméletek további kritikája arra a tényre épül, hogy a városok gazdasági alapja más és más, így a gazdasági paradigmaváltás is eltérően érinti például a kereskedelemre, nehéziparra vagy oktatásra épülő városok fejlődését (SAVAGE *et al.*, 2003:42). Másoknak jelentős hiányossága, hogy negligálják az egyéni tényezőket, azaz az emberek, például gazdasági, politikai vezetők, a civil szféra szerepét (SAVAGE *et al.*, 2003:48).

Az 1960-as évek végétől kerültek elő olyan érvek, melyek a városfejlődési fázisok szigorú egymásra következését vonták kétségbe. Több várostörténeti kutató, mint például Jane Jacobs (1970) arra mutatott rá, hogy Gordon Childe korai urbanizációt leíró elméletében (lásd fent) az egyes fázisokhoz társított jelenségek nem a sajátjukban, hanem sokszor

jóval korábban megjelentek, például városi kereskedelmi és ipari központok megjelenése, állatok és növények házasítása előtt¹⁰, vagy akár az írás korai megjelenése az egyiptomi civilizációban.

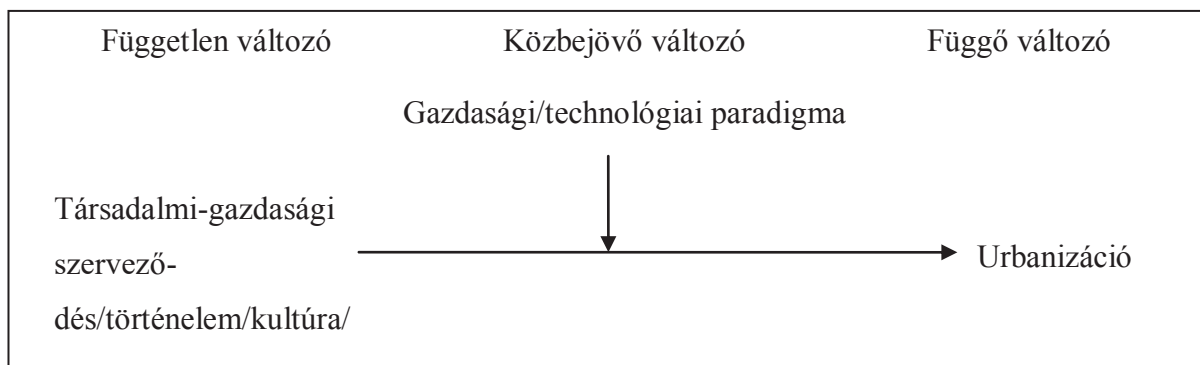
A hatvanas évek más tekintetben is jelentős változást hozott a várossal foglalkozó tudományokban: a társadalom és a különböző társadalmi aktorok egyre aktívabban kapcsolódtak be a városi folyamatokba¹¹, illetve egyre inkább tudatosultak a gazdaságra fókuszáló megközelítések hátrányai. Jane Jacobs a „klasszikus” amerikai nagyvárosok eltűnéséről szóló jelentős hatású művében (1961) a városi élet társadalmi, kulturális oldalára fókuszált, Kevin Lynch (1964) a város (ön)reprezentációjának jelentőségére hívta föl a figyelmet, míg Herbert Gans (összefoglaló mű: 1991) a városfejlődés és –fejlesztés társadalmi aspektusait emelte ki. Nyilvánvalóvá váltak az evolúciós elméletek gyengeségei, és hogy a gazdasági alapú elméleteket társadalmi, kulturális és politikai folyamatok elemzésével kell kiegészíteni és teljesebbé tenni (SAVAGE *et al.*:67-68). A hetvenes években a városszociológia megújításának igényével fellépő, neomarxista alapú, Henri Lefebvre, Manuel Castells, David Harvey és Mark Gottdiener nevével fémjelezhető úgynevezett „új városszociológia”, vagy éppen egy évtizeddel később Peter Saunders neoweberiánus városszociológiája új elméleti tárgyat és keretet igyekezett adni, azonban vizsgálatainak középpontjában a korszak nyugati városai voltak, s vajmi keveset mondtak a városok történelmi fejlődéséről (GOTTDIENER-HUTCHINSON, 2006:XIV-XV, 70-81 és SAVAGE *et al.*2003:27-31)¹². Városfejlődési elemzéseket tekintve jelentőségük abban áll, hogy elvetették az egyváltozós, gazdasági-technológiai tényezőre alapuló elemzési módszert, s helyette egy többdimenziós, technológiát, gazdaságot, politikát, kultúrát, történelmet, társadalmi kapcsolatokat egyaránt számításba vevő elemzési kereteket dolgoztak ki, melyben a technológiai és a gazdasági paradigmaváltások szerepe kevésbé lényeges.

¹⁰ Mint például az újkőkori Jerikó és Catal Hüyük.

¹¹ Gondolván itt a civil szervezetek elterjedésére, különböző városi (szub)kulturális mozgalmakra, stb.

¹² Castells korai megközelítése szerint a város a kapitalista társadalomban a kollektív fogyasztás helye, így a városszociológia tárgyának is ennek kell lennie. Saunders szerint társadalmi rétegek szerint elkülönülő fogyasztási minták vannak, változatos, kollektív és egyéni kielégítési módozatokkal, így a tárgynak a tágabb értelemben vett fogyasztásnak kell lennie.

2. ábra: A városfejlődés történeti vagy szociokulturális modellje. Forrás: SZELÉNYI, 1996:290 alapján, szerző által módosítva



A városfejlődés történeti vagy szociokulturális modelljei szerint az urbanizációs jelenségeket a társadalmi-gazdasági szerveződés alakulása határozza meg, amelyet a gazdasági paradigmaváltások módosítanak¹³. E modell szerint hasonló jelenségek okaiként akár más tényezők is szerepelhetnek egyes társadalmak, városok esetében; illetve hasonló okok eltérő következményekhez vezethetnek más-más körülmények között. Ennek következtében ezen keretben elhelyezkedő városfejlődési modellek inkább különböző tényezők mentén vett várostípusok leírásával, és ezen típusokon belüli folyamatok elemzésével foglalkoznak. Számos várostípusleírási eljárás lehetséges a települések földrajzi-kulturális elhelyezkedése, gazdasági szerepük szerint, azonban figyelembe kell venni, hogy az egyediség túlértékelése az elemzés rovására megy, így célszerű minél kevesebb típust választani. Az egyik elfogadott tipizálás kulturális régiók alapján megkülönbözteti az angolszász, a kontinentális nyugat-európai és a volt szocialista városokat a fejlett országokon belül, s e régiókon belül keres közös sajátosságokat és fejlődési mintákat. Gazdasági helyzetük alapján megkülönböztethetőek a globális városok, az információs városok, régi iparvárosok, a fejlődő világ városai és a szocialista városok a maguk sajátos gazdasági szerkezetével és fejlődési pályájával (SAVAGE *et al.*:42-43).

A történeti és kulturális tényezők fölértékelődése a rokon tudományterületekben is megtörtént. A korábban említett Peter Hall egy későbbi monumentális művében (1998) az urbanizáció jelenségeit kulturális és ideológiai aspektusokból vizsgálja. Történeti modellhez tartozó városfejlődési modellek közül jelen műben vizsgált városi szétterülés

¹³ E két csoportba osztható modellekről lásd részletesebben KOCSIS, 2000.

elemzéséhez legalkalmasabbnak Robert Fishman amerikai várostörténész modelljének felhasználása kínálkozik. Fishman (1987) az amerikai és angol szuburbanizáció történetének vizsgálatakor a jelenség feltételeit, okait és elősegítő tényezőit különbözteti meg. Feltételeként a lehetőségek városközpontban történő tömörödését, illetve ugyanezen városközpont lakhatásra való alkalmatlanságát jelöli meg; míg a szuburbanizáció okaként a családi értékek elterjedését, az elkülönülés, a szegregáció iránti igényt határozza meg. A közlekedési viszonyok javulása, illetve a tömegkommunikáció elterjedése és fejlődése segíti elő ezt a folyamatot. Modellje szerint a XIX. század folyamán a családi értékek, mint az intimitás, biztonságos és egészséges környezet biztosítása az utódok nevelése számára, devianciák hatásának csökkentése, egyre inkább középpontba kerültek, mely igények kielégítésének egyik módjaként a homogén, szegregált külvárosi életforma, azaz a szuburbanizáció kínálkozott a növekvő középréteg számára. A technológiai változások, a politikai szándék és más tényezők e folyamatot lehetővé és tömegessé tették. Ennek következtében az észak-amerikai városfejlődés XX. századi meghatározó folyamata a mind szélesebb társadalmi rétegekre kiterjedő szuburbanizáció, amelyben változást a gazdasági tevékenységek kiköltözésének megjelenése hozott az 1970-es évek vége felé¹⁴.

2.2 Városirányítás

A városirányítás kérdésköre a későbbi elemzésben az egyik központi téma lesz, ezért szükséges az ezt érintő elméletek vázlatos kifejtése jelen elméleti bevezetésben.

A Chicagói Iskola, mint az első meghatározó városzociológiai iskola számára a város irányításának kérdése a későbbiekhez képest ellenkező előjellel jelent meg. A XX. század eleji nagyvárosban a káosz, a társadalmi rendezetlenség jelentette a legfőbb problémát, amelynek megoldására a szinte nem létező központi beavatkozás kialakítása és fokozása kínálkozott. Szociális bérlakások, állami egészségügyi, oktatási és rekreációs intézmények, tervezés rendszabályozása, városi tervezési zónák kialakítása szerepelt listájukon (SAVAGE *et al.*:160). Kívánságaik meghallgatásra találtak a jóléti államok kialakításakor, s az 1960-as, 1970-es években a nyugati világban a problémát már a túlzott szabályozottság, irányítottság és tervezettség jelentett. Az 1960-as évek végén megjelent, J. Rex és R. Moore által kidolgozott új megközelítés, az „urban managerialism” azt állítja, hogy a nagy jelentőségű bürokrati-

¹⁴ Ezeket hívja Fishman technoburb-nak, megkülönböztetendő a szurboktól.

kus intézményekben található kulcsfigurák – akiket kapuőröknek¹⁵ neveztek – döntő szerepet játszanak az erőforrásoknak a városban lévő különböző csoportok közötti elosztásában, ezáltal lehetőségük van egyes területek sorsának meghatározására. Ilyen tisztviselők például a lakásosztály vezetői és tagjai, várostervezők, szociális osztály vezetői és tagjai, városgazdálkodási tisztviselők. Az elmélet kapcsán kibontakozott egy vita, hogy e kulcsszereplők mekkora tényleges autonómiával bírnak, vagy a bürokrácia logikája határozza meg cselekedeteiket, amely diskurzus terméketlenségbe fulladt (u.o.).

Az ezredfordulón hasonló vita bontakozott ki ahhoz kapcsolódóan, hogy milyen szerepe van a választott és a nem-választott helyi tisztviselőknek a város fejlődésében, illetve a tekintetben, hogy mennyi valódi autonómiával rendelkezik egy település (u.o.:169). A városirányítás kérdésében más oldalról az 1960-as évek vége óta egyre hangsúlyosabb szerepet kapnak a társadalmi részvétellel, a civil szervezetekkel és más nem-hivatalos aktorokkal kapcsolatos diskurzusok¹⁶.

2.3 A magyarországi városfejlődés sajátosságai

A magyarországi városfejlődés és ezen belül városokat érintő sajátosságok mélyebb kifejlése túlmegy ezen az írás keretein, részben terjedelmi okok miatt, részben maga a tárgy nem kívánja meg. Ezen alfejezet célja a lényegesebb motívumok számbavétele, különös tekintettel a szocialista városfejlődést érintő területre. A témát három szinten mutatom be. Egyrészt általános történeti vázlat ábrázolja a korszakokon átívelő városfejlődést érintő sajátosságokat. Másrészt a magyarországi szocialista urbanizáció főbb jelenségeinek bemutatása a korszak specifikumait vázolja, végül a fentieket elméleti keretbe foglaló főbb kísérleteket értelmezem.

2.3.1 A magyar társadalomtörténet és a város

A magyarországi társadalomfejlődés sajátosságainak vizsgálatával legbehatóbban Bibó István és nyomában Szűcs Jenő foglalkozott. A jelen témát érintő mélységekben utóbbi nyomán (Szűcs, 1983) foglalom össze a főbb, városfejlődést érintő és a témához releváns vonásokat.

¹⁵ Gatekeepers.

¹⁶ Elegendő itt említeni a civil részvételt a XX. század elején propagáló Patrick Geddes skót várostervező újrafelfedezését (MELLER, 1994), vagy az amerikai Jane Jacobs munkásságát említeni.

A közép-európai társadalomfejlődés legfontosabb vonása annak a nyugat-európai és Oroszország nevével fémjelvezhető kelet-európai modellek közötti átmeneti jellege. Ezen átmeneti jelleg a Németország keleti felét, a volt Osztrák-Magyar Monarchiát és Lengyelországot fölölelő térségben sem időben, sem térben nem volt egységes és állandó: néhol és némely időben inkább az egyikhez, vagy másikhöz jut közelebb, viszont szilárd jelleggel egyikhez sem csatlakozott az elmúlt évezred folyamán. Összességében valamilyen szimbiózis alakult ki a két modellnek, ezek előnyös és hátrányos tulajdonságainak sajátos és országonként eltérő egyvelegét képezve.

A térséget állandóan meghatározta annak vágya, hogy állandó jelleggel a sikeresnek tekintett nyugati társadalomfejlődési vonulathoz csatlakozzon, ezt tekintette mintának és tekinti ma is; azonban számos vonása ezt nehezíti és illuzórikussá teszi.

A nyugati társadalomfejlődési útnak számos, a városi fejlődést máig alapjaiban meghatározó vonása alakult ki a középkor folyamán. E vonások egyediek, más régiókban és korszakokban nem jöttek létre, ezek adják e fejlődési út sajátosságát és sikerességének alapjait. Az egyik legfontosabb ilyen jellegzetesség az autonómiák¹⁷, a szabadságok rendszere. A második évezred bármely időszakát tekintve is a nyugati társadalmakban az államtól függetlenül érvényesültek egyéneknek és közösségeknek bizonyos és elidegeníthetetlen jogai; illetve a feljebbvalónak számon kérhető kötelezettségei az alatta elhelyezkedőkkel szemben¹⁸. Ezen kötelezettségek nem teljesítése, az autonómiák megsértése vagy a jogok figyelmen kívül hagyása esetén megfelelő mechanizmusok indultak be a helyzet helyreállításáért¹⁹. Másrészt kialakult a népesség tagolódása, a jogokkal rendelkező rendek mellett kialakult egy relatív széles, jövedelmében az államtól független, a hatalmat gyakorlók és a nép többségét kitevő parasztok között elhelyezkedő, speciális jogokkal fölvértezett réteg, a polgárság és hasonló csoportok halmaza. Harmadrészt megtörténtek alapvető szétválasztások, úgymint az ideológia (vallás) és a politika, valamint a társadalom (civilizáció) és az állam elkülönülése. A fentiek következtében a más civilizációs központokra jellemző felülről lefelé irányuló integrációs

¹⁷ Ezen autonómiák az észak-itáliai, római korszaktól folyamatosan jelenlévő városokat tekintették mintának. Autonómia alatt értve a középkori városoknak adományozott jogokat, vagy Magyarországon a szabad királyi város cím adományozását.

¹⁸ A kora középkor egyik legjelentősebb ilyen intézménye, a *communa*, alapításának adományozása épp azt a lehetőséget adta meg tagjai számára, hogy közös eskü által egységesen lépjenek föl a jogaikat fenyegetők ellen.

¹⁹ Amely végződhett a jogokat, kötelességeket figyelmen kívül hagyó eltávolításával is.

mechanizmusok mellé kiépültek és dominánssá váltak az alulról fölfelé mutatók, illetve maga a hatalom is számos szereplő között oszlott meg. A középkorra így egy erős polgárságra épült városi élet alakult ki Európa nyugati részén. E berendezkedést a koraújkor abszolutizmus csak átformálni tudta, a rendiség és speciális szabadságok jelentőségét erősen csökkentette, viszont az utóbbit általánosította és kiterjesztette.

A kelet-európai társadalmakat ezzel szemben kezdetben a rendiség és az autonómia alacsony szintje, az uralkodó/állam túlsúlya, a polgárság kis létszáma és bizonytalan állapota jellemezte²⁰; mely a nyugatival párhuzamosan bekövetkezett abszolutista korszakban teljes egészében a hatalom alá rendeltetett. Ennek következtében nem alakult ki a hatalommal szemben önálló jogokkal és kiváltságokkal rendelkező stabil réteg, a városok sem rendelkeztek önállósággal²¹, jelentőségük is az állammal kapcsolatban volt csupán.

Közép-Európa e két pólus között helyezkedett el. Jellemző volt a rendiség kiépülése, s megjelentek az autonómiák²², a városok is, de számuk és erősségük jóval elmaradt a nyugati szinttől; a polgárság, bár kialakult, ereje csekély volt, s például Magyarország esetében, nem is magyar anyanyelvűekből állt. Az állam hatalma is meghaladta a nyugati szintet, köszönhetően annak, hogy bár léteztek alulról fölfelé mutató integrációs mechanizmusok is²³, de erőtlenebbek voltak, így a folytonosan előkerülő modernizációs lépéseket általában autokratikusan, felülről lefelé, állami irányítással kellett végrehajtani²⁴.

Magyarországra jellemző volt a rendiségnek, azaz a nemességnek nyugatihoz képest nagyobb ereje²⁵. Ebből következően a polgárság mind létszámban, mind erőben gyengébb volt a nyugat-európainál. A városok is sokkal nehezebben szakadtak ki a hűbérúri függésből,

²⁰ Erős, de jelen célunk megfelelő történelmi leegyszerűsítéssel. A fenti kép a XV. századra alakult ki, mikor is a Moszkvai Nagyfejedelemség uralma alá vont a Kijevi Rusz utódállamait, és megszüntette a különböző autonómiákat. A kialakult jellemzők ezután a további évszázadokat nagyjából jellemezték.

²¹ Az utolsó jelentős, autonómiával rendelkező független orosz városállam, Novgorod meghódításakor (1478) III. Iván fizikailag is igyekezett kiirtani az autonómiát hordozó rétegeket.

²² A városokon kívül a szász és székely székelyek, a magyar középkor elején a kun és jáász területek, később a hajdúk, stb.

²³ Például ebbe sorolható erős leegyszerűsítéssel a reformkor is. Jellemző módon ekkor a polgárság modernizátori szerepét a középnemesség vette föl.

²⁴ Ebből következik az időről időre előkerülő, Szűcs Jenő-i elnevezéssel reformuralkodók vagy reformkurzusok jelensége, amikor is a belső hajtóerő hiányában az állam vállalja föl reformátori feladatokat.

²⁵ A franciaországi egy százaléknyi nemességhez képest aránya öt-hatszoros volt, de nem érte el a lengyelországi tíz százalékot, és ereje is kisebb volt az utóbbi országban tapasztaltnál.

ezért a szabad királyi városok, azaz a nyugati értelemben vett városok száma alacsony maradt, s politikai súlyuk is csekély volt. Jellemző módon azokon a területeken, ahol e függést a török hódítás felszámolta, alakultak ki autonómiával és polgársággal rendelkező városi formák, a mezővárosok, bár jellegükben inkább paraszti, mint városiak voltak. A városiasodás elterjedését gátolta a XVI. századtól kialakuló európai gazdasági munkamegosztás is, amely Közép-Európára a mezőgazdasági ellátás szerepét róttá²⁶. A polgárság erőtlenségének és a nemesség túlsúlyának köszönhetően aztán ezen utóbbi réteg volt a XIX. század első felétől kezdve a polgári átalakulást végigvivő réteg.

A XIX. századi nagy modernizációs hullám során a városok kikerültek a rendiség uralma alól, de továbbra is relatíve gyengék maradtak. Az állam szerepe az urbanizációban kiemelkedő maradt, részben azzal összefüggésben, hogy az állam jelölte ki, legtöbbször tudatosan, mely települést óhajt várossá fejleszteni²⁷, a helyi polgárság kiépítésében is alapvető szerepe volt²⁸; továbbá abban is, a fővárost mennyiben kívánja az országot reprezentáló kirakattá tenni. Összességében a XIX. század végére csupán Budapest és néhány vidéki nagyváros²⁹ tekinthető többé-kevésbé teljes értékű városnak, a többi városnak tekintett település funkcióiban csupán részben volt városi. Azonban a városi polgárság ereje és súlya még a teljes értelemben urbánusnak tekinthető településeken sem volt a nyugatihoz mérhető. Összességében megállapítható, hogy az ország urbanizáltságának mérete alacsonyabb fokú volt, mint más, hasonló tulajdonságokkal rendelkező nyugat-európai országé.

2.3.2 A szocialista urbanizáció

A szocialista urbanizáció menetére, csakúgy, mint a két világháború közötti időszakéra, a későbbiekben részletesen kitérek. Az alábbiakban a városfejlődés fő általános megkülönböztető jegyeinek összefoglalására vállalkozom, tágabb összefüggéseiben helyezem el a később részleteiben is tárgyalandó jelenségeket.

A szocialista rendszer városokat érintő alapvető jellegzetessége a gazdasági redisztribúció rendszere, a piac hiánya. Továbbá fontos jellemvonás a hivatalos és nem-hivatalos

²⁶ Ezt már piaci mechanizmusokkal tette, azaz olyan árat kínált a mezőgazdasági terményekért, amely ezek termelését tette kifizetővé.

²⁷ Például különböző államigazgatási funkciók odatelepítésével.

²⁸ Értve ez alatt a zömmel köznemesi eredetű városi hivatalnokréteg kialakítását a XIX. század második felében.

²⁹ Szeged, Debrecen, Szabadka, Nagyvárad, Pozsony, Temesvár, stb.

autonómiák megszüntetése iránti igény; értve ez alatt a városi öngazgatás minden formáját, a polgárság megszüntetését és a polgáriasult települések-településrészek diszkriminációját, a civil társadalom ellehetetlenítését, illetve teljes kontroll alá vonását. A gazdaság kollektivizálása is az autonóm rétegek meggyengülésével, eltűnésével járt, mindamellett a gazdasági logikának az állam alá rendelődését is jelentette. A magántulajdon visszaszorult, bár nem tűnt el, különösen a városok külső részein és a falvakban, a lakások és telkek tekintetében. A településpolitikai irányát meghatározták az ideológiai törekvések („szocialista város”, „szocialista életforma”), illetve főleg a kezdeti időszakban a nehézipar állandó háborús készültségéből fakadó erőltetett fejlesztése. Az ország fölülről kezdeményezett, kényszerű modernizálásának egyik következménye volt a falusi munkahelyek számának drasztikus csökkenése, amely a falvak közösségi és magánfejlesztési forrásainak megnyirbálásával együtt tovább erősítette a városokba irányuló migrációt. Az ipari befektetések az infrastrukturális beruházások rovására való átcsoportosítása képtelenné tette a városokat ekkora migráns tömeg befogadására, ennek következtében számos abnormális városi jelenség³⁰ mellett létrejött a városokba beköltözni nem képes, de munkát ott találó ingázók hatalmas tömege. Ennek egyik fő tényezője az volt, hogy az ipar fejlesztését jórészt a meglévő alapokon, azaz a korábbi ipar bázisán hajtották végre költségtakarékossági okokból³¹. A jelenséget, amely szerint az ország urbanizáltságának foka jelentősen elmaradt a hasonló fejlettségű nyugati társadalomkétől, miközben a harmadik világ válságjelenségeihez hasonló tüneteket produkál, Szelényi Iván és Konrád György alurbanizáltságnak nevezte el (SZELÉNYI- KONRÁD, 1971). Szelényi (1990) két további tulajdonsággal jellemzi a szocialista urbanizációt. Egyrészt kisebb a városiasság mértéke, a térfelhasználás jellege más és kevésbé gazdaságos, a szolgáltatások színvonala alacsonyabb, a városok külalakja kevésbé városias, viszont a társadalmi különbségek kevésbé nyilvánvalóak. Másrészt a városi formák, a szegregációs mintázatok is különböznek, a szegregáció kisebb mértékű és más mintázatokat követ, mint a nyugati városokban.

Ez utóbbi vizsgálatot Csanádi Gábor és Ladányi János (1992) végezte el. Ennek főbb megállapítása alapján a budapesti szegregáció tehetősebbek tekintetében erőteljes, egybe-

³⁰ Értve ez alatt a társbérleti rendszert, minden lehetséges és nem lehetséges helyiség lakóhelyként való használatát, stb.

³¹ Nem tagadva, hogy számos új iparvárost, például Lenin- és Sztálinvárost, a mai Tisza- és Dunaújvárost is ekkor hozták létre, gyakorlatilag a semmiből, viszont ezek súlya kisebb, mint a meglévő ipari alapra épülő fejlesztésé.

függő és nagy területet érint; míg az alacsonyabb státusúak kevésbé különülnek el, s inkább kis léptékekben jelenik meg, mintsem nagyméretű, összefüggő területeken. A nyugati jelenségektől különösen eltérő jellegzetesség, hogy a központi lakáspolitikai fő eredményeképpen megjelenő lakótelepek társadalmi összetétele rendszerint az átlagos városinál magasabb státusú volt (CSIZMADY, 2003).

2.3.3 Szocialista urbanizáció értelmezései

A magyarországi szocialista városfejlődés értelmezésében számos út kínálkozik, s ezekből levonható következtetések is eltérőek. Történetileg legkézenfekvőbb Szűcs Jenő (1983) gondolatmenetének továbbvitele, amelyre ő még csak vázlatosan és kevésbé expliciten tudott vállalkozni. Eszerint 1945-től az addigi nyugati orientációjú közép-európai, benne speciálisan magyar társadalomfejlődési modellbe drasztikusan behatol a kelet-európai modell, a maga autonómiákat el nem ismerő, erősen centralizált, bürokratizált és államosított, totális struktúráival. Ennek eleme a városi öngazgatás fölszámolása mind gazdasági, mind igazgatási oldalról, a polgárság és minden egyéb államtól független társadalmi szerveződés megsemmisítésére történő kísérletek, a lakásállomány államosítása, a piaci mechanizmusok kiiktatása, az állami redistribúció uralkodóvá tétele, a felülről lefelé kiépített integrációs mechanizmusok kizárólagos szerepének kialakítása, egalitarista társadalompolitika és a tervezés³² abszolutizálása. Mindemellett a korábbi, igaz, nyugatihoz képest gyengébb formában meglévő vonásokat az új rendszer gyökeresen megsemmisíteni nem volt képes, csupán azok átalakítására, gyengítésére. Így, még ha csökevényes formában is, de léteztek valamilyenfajta alulról felfelé integráló mechanizmusok, autonómiák mégoly csökevényes formái, melyek a szocialista rendszer drasztikussága csökkenésével párhuzamosan némiképp erősödtek. Legfontosabb ilyen megmaradt tényező éppen a lakástulajdonlás a városközpontokat érintő államosítások és állami lakásépítkezése ellenére döntően megmaradó magánjellege és a lakáselosztási mechanizmusok részlegesen piaci módja. Másik ilyen tényező a valamilyen csökevényes piaci formában is, de létező, állami redistribúciót kiegészítő és attól függetlenedő második gazdaság.

A fenti történeti modellhez kapcsolható, neoweberianus szociokulturális elmélet Széchenyi Iván (1996) nevéhez köthető magyarországi alkalmazása, amely alapján az itteni, köze-

³² Mind gazdasági, társadalmi és térszerkezeti értelemben.

lebből budapesti városfejlődési folyamatok egy tágabb, azonban a nyugat-európaiktól lényegileg eltérő közép-európai modellbe illeszkednek. E modell Közép-Európa keleti felének szovjet fennhatóság alá kerülésével kettévált, és ez utóbbi felét illetően még jobban eltávolodott a nyugat-európai modelltől, míg e térség többi része erősen közelített ahhoz. E modell a kelet-közép európai városfejlődési modell egyediségét emeli ki, s a megkülönböztető jegyek (lásd fenn) időben elhúzódo alapvető hatását hangsúlyozza. Állítása szerint nem csak hogy eltérő urbanizációs jegyek jellemzik a szocialista városokat, hanem az eltérő társadalmi rendszer a városok eltérő térbeli ökológiai struktúrájában is testet öltött. Például a szegregáció, a szegény rétegek elkülönülésének más mintázata alakult ki az eltérő mechanizmusok következtében. A kelet-közép-európai városfejlődést a nyugatitól az alulurbanizáltság, a rurális társadalom nagy súlya különbözteti meg. A nyolcvanas évek közepe tájékán a gazdasági szerkezet a nyugatihoz hasonlóan posztindusztriálissá kezdett válni, de ennek a térbeli társadalmi strukturális vetülete gyökeresen különbözik a nyugati mintáktól, köszönhetően éppen a korábbi alulurbanizáltságnak. Nem következett ugyanis be a városoknak olyan robbanásszerű növekedése, amelyre a nyugati értelemben vett szuburbanizáció épülni tudott volna. A nyugati modelltől való eltérések olyan jelentős mértékűek, hogy az 1990-es évek közepén eldönthetetlen volt, vajon a nyugati fejlődési modelltől való végleges letérést jelentették-e (SZELÉNYI, 1996:287-288). A megközelítés abba a diskurzusba illeszkedik, amely a szocialista városok egyediségéről szól (SMITH, 1996 és ENYEDI, 1996/2).

Az értelmezés másik lehetséges módja az univerzális, evolúciós modell Magyarországra alkalmazása. Ez alapján (ENYEDI, 1996/1 és BERG *et al.*, 1982) az urbanizációs szakasz a nyolcvanas évek második fele során váltott át a szuburbanizációs szakaszba Magyarországon a szolgáltatásokra épülő intenzív gazdasági modell lassú elterjedésével és magának a rendszernek összeomlásával³³. Enyedi (1996/2:102-103) szerint a szocialista városfejlődés speciális esete az általános városfejlődési modellnek, de nem új modell, s specialitásait egyrészt a késleltetett gazdasági és városi modernizáció, másrészt maga a szocialista rendszer jellegzetességei adják meg. A kelet-közép-európai térségben ugyanazon alapvető tulajdonságokkal rendelkező urbanizációs fázisok jelennek meg, mint a nyugati városfejlődés esetében; azon-

³³ A rendszer bukását részben a gazdasági paradigmaváltás elmaradása okozta, lévén nem maradt rá elegendő forrás. A paradigmaváltás elmaradása ezen elméletek értelmében a városfejlődési folyamatok új fázisba való átmenetét is megakadályozták (ENYEDI, 1996/2:116).

ban e fázisok a helyi történeti kontextusnak megfelelően módosulnak. Az egyes fázishoz tartozó jellegzetességek több hasonlóságot, mint eltérést mutatnak a szocialista időszakban, s amint a szocialista társadalmi rendszer átadta helyét a mainak, ezen különbségek is gyorsan elenyésznek.. Enyedi szerint két fő faktor áll ezen hasonlóságok mögött. Egyrészt a kelet-közép-európai társadalmak folyamatos, a szocialista időszak alatt is meglévő igyekezete a nyugathoz való fölzárkózásra³⁴. Másrészt a lakóhely kiválasztásában, kialakításában meglévő preferenciák és ambíciók azonossága, melyet a hatalom sem tudott alapjaiban megváltoztatni, hiszen erős visszacsatolási mechanizmusok léteztek e rendszerekben is, mint például a második gazdaság, a lakáspiac. Enyedi György (1996/2:115-118) négy további speciális vonását sorol föl a kelet-közép-európai szocialista urbanizációnak. Egyrészt az iparosításnak a városok fejlődésére gyakorolt alapvető hatását: a szocialista politika az ipart tekintette termelőnek, ezáltal gazdaságilag hasznosnak, míg az infrastruktúrát és a tercier szektort nemterméknek tartotta. Másrészt a vidék szerepe az urbanizációban meghatározó volt: részben a vidéken lakó, ingázó ipari alkalmazottak miatt, akik a városi lakáshiány miatt, illetve a háztájiban megtermelhető élelmiszerekért maradtak a falvakban. Ide tartozik, hogy az új városi lakosok jelentős része is a korábbi életmódjához hasonló, kertes és családi házas lakóhelyet keresett a városokban, vagy annak környékén, a korábbi életmódot mind jobban megközelítő lakhatás céljából. Harmadszor, a városhálózat elemei, köszönhetően a központi tervezésnek, kevésbé voltak összeillők, regionális vagy helyi gazdasági hálózatok gyakorlatilag nem is léteztek. Végül pedig a városi társadalom struktúrája és működése különbözött a nyugatitól. E tekintetben már a szocialista időszak előtt is jelentős különbségek voltak, melyek új alapokon megerősödtek. Az elit helyét a nomenklatura vette át, míg a többi társadalmi csoport erősen homogenizálódott. A helyi-lokális társadalmi szövetet a hatalom szétverte, helyette a munkahelyhez kötődő, erős központi kontroll alatti társadalmi tevékenységet engedett a hatalom.

Paradox módon épp az 1970-es évek óta kidolgozott neomarxista megközelítésű „új városszociológia” tud keveset hozzátenni a fenti diskurzushoz. Ennek oka leginkább abban keresendő, hogy az osztályalapú megközelítések nehezen használhatóak egy olyan társadalmi rendszerben, amely a városi osztályok közül egyedül a munkásságot ismeri el, azaz a vá-

³⁴ E szerint ezen társadalmak ideológiailag és politikailag a szovjet marxista utat követték, míg a városfejlődés szempontjából meghatározó jelentőségű technológia esetén a nyugati utat (ENYEDI, 1996/2:105).

rosi osztálykülönbségeket tagadja; mivel e modellek alapján e városoknak társadalmilag és térszerkezetileg is homogénnek kellett volna lenniük, ami az empirikus adatokkal (például SZELÉNYI – KONRÁD, 1969) kerül éles ellentmondásba.

2.4 Definíciók

Az evolúciós és a történeti modellek Magyarországra, illetve szorosabban Budapestre történő alkalmazásának összevetésével kapcsolatban két szinten található bizonytalanság. Egyrészt a fogalmakat más értelemben használják. Erősen, de jelen írás céljainak megfelelő módon tömörítve, evolúciós megközelítés szerint a szuburbanizáció a városi fejlődés súlypontjának fokozatosan város környék ritkább beépítésű térségeibe való áthelyeződését jelenti, ami először a lakosságot, majd később a gazdaságot is érinti. A történeti vagy szociokulturális modellek ennél sokkal szűkebb definíciót használnak, az észak-amerikai és nyugat-európai városfejlődés tapasztalatai nyomán, s a középrétegek városközpontból a hagyományos városon kívüli, ritka beépítésű, döntően lakófunkciójú területekre való költözését értve alatta. Továbbiakban szuburbanizáción ez utóbbi fogalmat értem, míg városi szétterülésen („urban sprawl”) a város térbeli sűrűségének csökkenésével együtt járó térbeli kiterjedését, legyen az gazdasági tevékenységnek a peremterületekre való letelepedése, a bevándorlásnak a város környékére való áthelyeződése, vagy szuburbanizáció. A fogalmak ilyen definiálásának célja kettős. Egyrészt a jelenlegi szociológiában meghatározó súlyú angolszász szakirodalom is ezt a terminológiát követi, s fogalmilag élesen elkülöníti a város külső területeinek kereskedelmi-ipari betelepülésével is járó jelenségeit (például FISHMAN, 1987; GOTTDIENER-HUTCHINSON, 2006). Másrészt a fenti definíció értelmében vett szuburbanizáció erősen jelen van a jelenlegi budapesti városfejlődésben annak ismertető jegyeivel és problematikájával, így indokolt e szűkebb értelemben vett jelenség definíciós elkülönítése is.

Itt szükséges néhány további, a későbbiekben előkerülő fogalom tisztázása is. Budapest peremterületein vagy peremvidékein a második világháborút megelőző szóhasználatnak megfelelően a Budapest közigazgatási területéhez nem tartozó, viszont az 1937-es törvénymódosítással a Fővárosi Közmunkák Tanácsa (lásd alább) hatásköre alá tartozó területet értem, ez gyakorlatilag az 1950-ben Budapesthez csatolt területeket jelenti Vecsés hozzáadásával. Budapest külső területein pedig ennél egy jóval nagyobb területet értek, amely alapvetően az 1894-es zárt sorú beépítésre a Fővárosi Közmunkák Tanácsa által előírt I. és II. övezeteken kívül fekszik, azaz Pesten a Dráva utca – Dózsa György út – Kőbányai út – Könyves Kál-

mán körúton kívül, Budán pedig Óbuda városias részeit, Országút, Vár, Tabán, Víziváros Krisztinaváros, Lágymányos területén kívüli térséget jelöli. Budapesti agglomeráció fogalma pedig az aktuális városhatáron kívüli, de a fővárossal szerves egységben létező településgyűrűre vonatkozik.

Másrészt bizonytalanság van azokban a megközelítésekben, mely területen történhet meg a szuburbanizáció. Az evolúciós megközelítés magyarországi interpretációjában – és általában a földrajzi, urbanisztikai, és sokszor a városszociológiai tanulmányokban is – az aktuális városhatáron kívüli folyamatokra szűkítik e fogalmat. Ennek nyilvánvaló előnye, hogy a meglévő adatokat jobban és könnyebben lehet elemezni; viszont hátránya, hogy nem veszi figyelembe, hogy az emberek, társaságok költözési döntéseinél a városhatár milyen szerepet játszik; ilyen értelemben beszél szuburbanizációról a város határának átlépése esetén, míg belső szuburbanizációról annak át nem lépése esetén. Általánosságban az adminisztratív vonal kevés szerepet játszik, ami megfigyelhető a jelenlegi magyar, illetve a huszadik századi nyugat-európai vagy észak-amerikai városfejlődésben, azonban éppen a vizsgált időszak alatt, ennek egyre fokozódó szerepe volt, a szocialista időszakban valódi határként funkcionált. Ennek ellenére mind a szuburbanizáció, mind a városi szétterülés fogalmát a továbbiakban az aktuális adminisztratív határokra való tekintet nélkül használom, azaz minden olyan jelenségre, amely a belső városmagon³⁵ kívüli, a külső kerületekben, illetve agglomerációhoz tartozó területeken zajlik.

2.5 Városfejlesztés hivatali szereplői

A fenti elméleti keretektől kiderül, hogy a vizsgált budapesti városfejlesztésben az állami-tanácsi és egyéb intézményi szereplők befolyása meghatározó volt, ezért célszerű ezek részletes elemzését megelőző összefoglaló számbavétele.

A szocialista korszak előtti időszakban a képlet viszonylag egyszerű volt, bár Budapest speciális helyzete itt is jelentkezett. Egyrészt külön törvény³⁶ szólt róla, nem a többi helyhatóságot tárgyaló törvények vonatkoztak rá. E törvény kettős rendszert alkotott meg azon megközelítés jegyében, hogy a főváros túl fontos ahhoz, hogy csupán a fővárosiak döntsenek felőle. Így, még a fővárosi törvényhatóságot megalkotó törvény elfogadása, és magának Bu-

³⁵ Városmag alatt értve a fent említett, FKT által zárt sorú beépítésre jelölt területet, lásd alább.

³⁶ Az 1872. évi XXXVI. tc.

dapest létrehozása előtt, 1870-ben törvény született a Fővárosi Közmunkák Tanácsának létrehozásáról³⁷. A Fővárosi Közmunkák Tanácsának célja a reprezentatív fővárosi építmények elkészítésének lebonyolítása – ezek zömmel állami forrásokból valósultak meg –, főbb közlekedési utak kijelölése és elkészíttetése, a főváros egészére kiterjedő szabályozási tervek elkészíttetése, csupán csak a főbb feladatokat említve. Mindezen túl másodfokú építési hatósági és felügyeleti jogköre is volt. Tagjainak felét a főváros törvényhatósági bizottsága delegálta, másik felét a kormány. A fővárosi törvényhatóság és a Fővárosi Közmunkák Tanácsa között felmerült hatásköri vitákban a belügyminiszter volt a döntőbíró. Elnöke elvileg mindig az aktuális miniszterelnök volt, az operatív irányítást a kormány által kinevezett alelnök végezte. Elméletileg a Fővárosi Közmunkák Tanácsában szavazattöbbségben voltak a kinevezett vezető miatt a kormány képviselői, kinek szavazategyenlőség esetén döntési jogköre volt. A kormány túlsúlya azonban valóságban ritkán jelentkezett, mivel a tagok első időkben városépítési szakemberekből álltak. A Fővárosi Közmunkák Tanácsa főképp a XIX. század végi fejlesztésben vitt vezető szerepet, a nagy központi programok lassú kihalásával szerepe egyre inkább csak másodfokú építésügyi hatósági és szabályozás-alkotási tevékenységben merült ki.

A Fővárosi Közmunkák Tanácsát a főváros reprezentatív, birodalmi társ-fővároshoz illeszkedő kiépítése céljából hozták létre, 1870-től (1870. évi X. tc.), még mielőtt maga az egyesítés – ekkor már két városé, lévén Buda és Óbuda 1849 óta egységes város volt - megtörtént. A KMT elnöke a miniszterelnök volt, a valódi irányítást végző alelnököt és a tanács kilenc tagját a kormány, másik kilencet a főváros delegálta. A tanácstagokon kívül számos tanácskozási jogú tagja volt, például fővárosi tanácsnokok, főmérnök, a középítési bizottmány négy tagja; ezen utóbbi tagság összetétele időről időre változott. A tanács által tárgyalt ügyeket saját műszaki osztály dolgozta ki. Az FKT készítette el az általános és részletes rendezési terveket (ÁRT és RRT), s építési, építésrendészeti ügyekben másodfokú hatóságként funkcionált (DÉRY, 1995, SIPOS, 2006).

A törvényi Közmunkatanácsot fennállása kezdeti időszakában bőséges forrásokkal, benne kölcsönökkel, juttatásokkal, bevételi jogokkal látta el céljai megvalósítása érdekében; az erős jogosultságok és az anyagi lehetőségek a kezdeti időszakban az FKT túlsúlyához vezettek. A nagy építkezések lezárultával, főváros gyors megerősödésével azonban a viszonyok megfordultak, később már jelentős összegeket nem kapott a Közmunkatanács, és 1890-től

³⁷ Az 1870. évi X. törvény.

bevételeinek fő forrása egy származtatott adó, az útdó lett³⁸ – ebből az 1930-as évek elején évi nagyjából egymillió pengő bevétele származott (SIPOS, 2006), ami eltörpült a főváros bevételei mellett. Főváros e megerősödése mögött részben az anyagi kondíciók javulása, másrészt a hozzáértő, tapasztalt személyek jelenlétével magyarázható – már a századforduló előtti évtizedben érezhető volt az FKT nem megfelelő műszaki színvonala (DÉRY, 1995).

A főváros törvényhatósági bizottsága vezette a város ügyeit. Ennek tagsága egyik fele közvetlenül, a másik fele időben változó módon, arra érdemesítettek közül választás vagy delegálás alapján jutott a testületbe. Az utóbbiak, az úgynevezett virilisek, kezdetben legnagyobb helyi adófizetők közül kerültek ki, majd más, kívánatos csoportok tagjai léptek e körbe, s bevonásukkal a helyi társadalmi elit közvetlenül is bekapcsolódhatott a város vezetésébe.

A háború előtti időszak gyakorlatilag kétszereplős struktúrájától eltérően a város tervezésébe és fejlesztésébe a szocialista korszakban számos további szereplő is bekapcsolódott. Míg korábban a két fő tényező, a főváros és a Közmunkatanács egymáshoz való viszonyát jól definiálták az előírások, a szocialista korszakban a nagyszámú szereplő alkufolyamattal tudta érvényesíteni érdekeit. Elméletileg a városi tanács volt a város irányító szerve, amely megkapta a korábbi korszak kettős irányítórendszerének minden jogosítványát, de számos szerv felett nem volt felügyeleti jogköre, és a hatalmi hierarchiában néhány más szerv megelőzte.

Az MSZMP központi vezetése és különösen a Budapesti Pártbizottság döntései alapvetően meghatározták a város működését. A fontosabb döntések a pártbizottság Végrehajtó Bizottsága pléniumán születtek meg, illetve a Központi Bizottság és a Politikai Bizottsága tárgyalta őket. A fővárosnak ilyenkor leginkább az elfogadás joga maradt. Hasonlóképpen, az egyes ágazati szintű döntések a minisztériumokban születtek, a Fővárosi Tanács (vagy bármilyen tanács) érdemi hivatalos bevonása nélkül.

Ezek közül a főváros tekintetében legfontosabb a Honvédelmi és a Belügyminisztérium voltak, beruházásaik nem tartoztak a főváros hatáskörébe, ott és azt fejleszthették, ahol akartak, akár az érvényes szabályozást is figyelmen kívül hagyva. Gyakorlatilag hasonló jogosultsággal rendelkeztek a nagyobb állami vállalatok, illetve a tervhivatal által elrendelt beruházások építői is. Ezeknek a kivételeknek köszönhetően leginkább koordinálatlan ipari

³⁸ A főváros területén előírt egyenes állami adók 1,5 %-át tette ki, ezt a megnövekedett feladatok ellátására 1937-től 4,5 %-ra emeltek (DÉRY, 1995, SIPOS, 2006).

és katonai beruházások mentek végbe, de a fent említett szervek számos lakásépítkezést is megrendeltek a város szabályozása által nem kívánt helyen és mennyiségben.

Az állami szereplők közül az Országos Tervhivatal (OT) rendelkezett a legnagyobb hatáskörrel. Ez a szerv egyesítette a különböző lobbycsoportok alkujában kialakult eredményeket, és osztotta el a fejlesztési forrásokat. Ezáltal határozta meg a főváros fejlesztésének anyagi kereteit: milyen feladatra mennyi jut az országosan szánt tortából. A tervhivatal álláspontja gyakran szolgált a viták végső érveként, nem is csupán az OT részéről.

Az Országos Takarékpénztár szintén kvázifüggetlen szereplőként jelent meg az időszakban. Egyedüli lakossági bankként az Országos Takarékpénztár (OTP) nyújtja a lakossági építkezésekhez a hiteleket, és egyre nagyobb számban maga is épített értékesítésre. Szempontjai mindinkább gazdaságiak voltak, ami a hitelnyújtásban és az építtetésben is megjelent. Oda építtet társasházakat, ahol a potenciális vevők inkább megveszik a lakásokat, még ha ez a főváros szabályozásába ütközött is. Az OTP beruházásában létrejövő, nem lakótelepi társasházak a város magasabb presztízsű környékein épültek föl, mint a budai hegyvidék és Zugló. Az OTP alkupozíciója olyan erős volt, hogy kivételeket, egyedi támogatásokat és számára előnyös szabályozást tudott elérni a fővárosnál.

Ezekhez a szereplőkhöz helyi és eseti szinten mások is adódtak. Gyakran előfordult, hogy egyes építkezések engedélyezése érdekében fontos emberek felszólaltak, vagy más módon intézkedtek; így számos illegális építkezés legalizálását, területek belterületbe vonását és parcellázást lehetett elérni a városi szabályozás figyelmen kívül hagyásával. A kerületi építési hatóságok munkáját számos esetben szakszerűtlenség és hanyagság jellemezte. Mindezekhez járult, hogy az előírások betartatására mind a kerületeknél, mind a fővárosnál hiányoztak a megfelelő eszközök. A korrupció jelenségére több-kevesebb nyíltsággal a hatvanas évek közepétől hívták föl a vezetőség figyelmét, de a keménynek szánt intézkedések hatástalanok voltak – erre utal, hogy a kérdésre gyakran visszatértek az üléseken.

A szereplők nagy száma és a szabályozás képlékenysége koordinátlansághoz, a prioritások folyamatos változtatásához és az összehangolatlan fejlesztésekhez vezet. Minduntalan kivételek merülnek föl, pillanatnyi érvek döntenek egy-egy kérdésben, az így adott válaszok a későbbiekben mint adottságok jelennek meg. Ez különösen olyan ügyekben válik láthatóvá, mint a külső területek fejlesztése, amely nem esett a politika figyelmének középpontjába.

3 Városfejlődést befolyásoló tényezők

Az alábbi elemzés a döntéshozatali mechanizmus, a városfejlesztési szereplők, a politika és az ideológia felől közelíti meg a budapesti városfejlődés jelenségét. Érdekes hangsúlyozni, hogy ezen kívül számos lehetséges elemzési megközelítés képzelhető el, hiszen nagyszámú tényező fejtette ki együttesen hatását az urbanizáció folyamatára. Az alábbiakban kísérletet teszek e tényezők csoportosítására és főbb jellegzetességeik általánosság szinten megmaradó vázolására, azzal a szigorú megszorítással, hogy mélyebb elemzésük egy különálló mű tárgya lehetne, ahogy számos esetben ez már meg is történt. Így e tényezők esetében kénytelen vagyok egy elnagyolt leírás megadására, viszont remélhetőleg sikerül ezáltal a fejlődések tágabb erőtereinek érzékeltetése.

3.1 Hatalmi szerkezet

A társadalmi rendszer működési kerete megszabja a társadalmi változások irányát, köztük a városfejlődését is. E környezet kijelöli azokat a feltételeket, amelyek között a város fejlesztői, lakó és használói, illetve a gazdasági szereplők működhethetnek. A XX. század történelme éles váltásokat hozott e tekintetben Magyarországon, amelyek a folyamatok irányára is döntő hatással bírtak.

Az 1948-as kommunista hatalomátvételig az ország társadalmi-gazdasági rendszere különböző szintű autonómiákat tartalmazó polgári társadalom, gazdaságilag szabályozott, de alapvetően szabad versenyre épülő kapitalizmus volt. A rendszernek számos feudális jellegzetessége volt, köztük éppen a városi autonómiák és jogok rendszere³⁹. Mindemellett a társadalom összetétele, a lakosság nagy többségét kitevő földművelésből élők rétegei szintén premodern jelleget mutattak.

A városfejlődés vizsgálata szempontjából legfontosabb jelenség az autonómiák kérdése. A várost irányító szervezet, a törvényhatósági bizottsága választott szerv volt, állami beavatkozás nélkül. Mivel a főváros bevételeinek túlnyomó többségét saját maga szedte be, így az államhatalomnak hiába voltak többletjogosultságai⁴⁰ bizonyos fejlesztéseket érintő kérdésekben, ezeket csupán csak rövid időszakokban tudta érvényesíteni, akkor is jelentős

³⁹ Ilyen volt például a városi vámkivetés joga, amely Budapestet a II. világháború végéig megillette.

⁴⁰ Lásd később a Fővárosi Közmunkák Tanácsának kérdéskörét például.

kompromisszumok árán. Összességében a város autonómiája nagyon magas fokú volt. Gazdasági oldalról az állam jobbra passzív szerepet játszott, s a fejlődés kívánatos irányát, valamint a kereteket szabta meg utak és egyéb infrastruktúra kiépítésével, rendezési tervek, építési előírások készítésével; kiemelt, állami szempontból fontos beruházásokat rendelt meg, s piacra bízta mind azok kivitelezését, mind a kevésbé fontos – a fejlesztések túlnyomó többségét kitevő – épületépítés megvalósítását. Hasonlóképp lényegileg passzív szerepet játszott a törvényhatósági bizottság abban az értelemben, hogy tervezeteket készített, és a szabályozást végezte. Minimalizálni igyekeztek a közvetlen beavatkozást, arra a területre szorítva, ahol szükséges. Változás ebben a klasszikus liberális hozzáállásban az 1900-as évek elején történt, amikor bebizonyosodott, hogy a piac sok esetben tökéletlen megoldást ad a gondokra. Tudatosult, hogy az alsó-, de még a jobb helyzetű rétegek teherviselő képessége sem megfelelően erős lakhatási kérdéseik önálló megoldására. A kérdés megoldási módszerei – telepépítés támogatása, kamattámogatásos lakáshitel például – sem változtatták meg alapjaiban a rendszert.

A városfejlesztés többi szereplője magánvállalkozás, vagy magánszemély volt, mind tervezés, mind kivitelezés, mind finanszírozás tekintetében. A város leginkább felügyeleti szerepet játszott.

A szocialista rendszer alapjaiban más jellegű volt. A kialakult autonómiák rendszerét szétzúzta, minden szereplő valamilyen módon a központi pártirányítás közvetlen, vagy valamilyen közvetett módon kivitelezett kontrollja alatt volt. Ebbe beleértve az államhatalmi szerveket, államigazgatási szerveket, gazdasági entitásokat: bizonyos értelemben a szereplők száma a korábbihoz képest drasztikusan, egyre, a pártállamra csökkent. Pártállami irányítás alatt zajlottak a rendezési tervek kidolgozása, a beruházási döntések, állami tervezőirodákban készültek a tervek, ha szükség volt külső finanszírozásra, az állami tulajdonú, egyedül létező OTP végezte, az ellenőrzést valamilyen állami szerv hajtotta végre, és így tovább. A „külső” gazdasági szereplők is állami irányítás alatt álltak, hiszen a gazdaság alapvetően, néhány egyszemélyes formától eltekintve állami tulajdonban volt. A párt ellenőrzése kiterjedt a lakosságra is, ahonnan visszacsatolási mechanizmusok indultak ki a döntéshozók irányába.

3.2 Gazdasági és termelési paradigma

Az ipari forradalom gazdasági átalakulása jelentős lemaradással érte el a Közép-Európai térséget. Hatása fokozatosan az 1830-as évektől érezhető, viszont jelentőssé csupán

az 1860-es évekre alakult, párhuzamosan a politikai átalakulással. A korábban csekély súlyú ipar szerepe egyre nagyobbá lett a városok társadalmi és gazdasági életében: a korábban a vidék termékfeleslegét lefölöző városok gazdaságilag önállókká, majd hamarosan dominánssá váltak. E gazdasági paradigma a városok belső térszerkezetében erős centralizációként jelentkezik, a szállítás relatív fejletlensége és az energiaforrás (gőzgép) nagy mérete és helyhez kötött jellege miatt. Az ipari forradalom városaiban minden tevékenység - termelés, kereskedelem, lakhatás – a városmaghoz legközelebbi területet igyekezett elfoglalni, amelyet erőforrásaik nagysága függvényében tettek meg. Magyarországon a tőke, infrastrukturális és más erőforrások hiánya miatt ez a változás elsősorban Budapesten csapódott le, amely az egyetlen jelentős iparral rendelkező várossá nőtt a XX. század elejére, s a többi városi funkció is ide összpontosult.

A XX. század elején kezdődött e rendszer átalakulása az elektromosság és a belsőégésű motorok elterjedésével, s érett formában az első világháború végére a fordizmusnak, illetve taylorizmusnak hívott gazdasági paradigmában öltött testet. E gazdasági rendszer fő jellemzője a tömegtermelés, szabványosítás, drasztikus termelékenységnövekedés, a menedzsment és a munkavégzés szétválasztása, szakképzetlen munkaerő tömeges bevonása, az áruk árának csökkenése. Ennek, illetve az 1929-1933-as gazdasági világválság kezelésére kidolgozott keynes-i keresletnövelő politika hatására a dolgozók jövedelme jelentősen megnövekedett, a középrétegek kiszélesedtek. A fordista gazdasági paradigma a városok szerkezetét illetően olyan formában jelentkezett, hogy a lakhatás merev centralizálását oldotta, mivel a növekvő jövedelmek, a fogyasztási javak elterjedése és korábbiakhoz képest tapasztalt bőrsége immár lehetővé tette a középrétegek városmagtól távolabbi lakhatását is. A többi funkció tekintetében ez az oldás jóval kisebb mértékű volt, ha egyáltalán jelentkezett; így a város szétterjedése csupán a lakosságra korlátozódott. Ezen előbbi indokok miatt állítja a városfejlődés evolúciós modellje, hogy a fordista gazdasági szerkezet elterjedése okozza a szuburbanizációt. A fordista modell úgy az 1970-es évek elejére került Nyugat-Európában válságba, s vezetett az 1980-as évekre az úgynevezett posztfordista gazdasági paradigma megjelenéséhez⁴¹.

Magyarországot érintően e jelenségsor jelentős, és időben erősödő módosulással érintette. Az új gazdasági paradigma jelei megjelentek a XX. század elején, azonban a kitelje-

⁴¹ Az evolúciós modell ehhez az átalakuláshoz köti a dezurbanizációs fázis megjelenését.

sedést az első világháború jelentősen visszavetette. A nagy gazdasági világválság ismét egy törést hozott, azonban ebből aránylag hamar kilábalta a gazdaság, s a keresletbővítéssel Budapesten is megkezdődött a középréteg kiszélesítése, még ha a nyugat-európaival összevetve ennek mértéke jóval kisebb volt, illetve a középrétegek jóval gyengébbek is voltak. Végleges törést e folyamatban a szocialista időszak hozott. Egyrészt ezen időszak alatt a fogyasztás bővülése csupán az időszak felét, nagyjából a hatvanas évek és a hetvenes évek közepe közötti időszakot érintette, előtte nagymérvű forráselvonás sújtotta a lakosságot, utána pedig a rendszer válságjelenségei fogták vissza a növekedést. Másrészt elmaradt a gazdasági paradigma posztfordista átalakulása az 1970-es években, amelyre a rendszer összeomlása után kerülhetett csak sor.

Összefoglalóan megállapítható, hogy Magyarország esetében a vizsgált időszakban az industrializáció fordista paradigmája volt jelen, viszont ennek hatása a társadalmi-gazdasági tényezők eltérő mivolta miatt alapjaiban módosult a nyugat-európaihoz képest.

3.3 Társadalmi háttér

A városi szétterülés tekintetében három társadalmi csoport preferenciáiról, ezek változásáról kell szót ejteni. A felső rétegek, mint a legfontosabb mintaadó csoportok szerepe kiemelkedő, bár e szerepét a szocialista időszak jelentős részében alig, vagy egyáltalán nem tudta betölteni. Ebben a korszakban a társadalom hagyományos elitjét igyekeztek a lehető legtökéletesebb megszüntetni, s a helyébe lépő új elit, a nómenklátúra a rendszer ideológiai mivolta miatt e szerepet nem, vagy csupán alig tudta betölteni. Ezen új elit azonban számos vonásában igyekezett a korábbi elit magatartási mintáit követni. A szocialista korszakban kívánatos lakhely kérdésében például ugyanúgy, vagy még inkább a Rózsadomb jelent meg köreikben is, mint korábban.

A városi elit eredetét tekintve két, egymással azonban kevert csoportból áll. Részint a vidéki arisztokrácia városba költözött, vagy ott rezidenciát fenntartó képviselőiből áll, részint viselkedésében az előbbihez alkalmazkodni kívánó városi polgári elitből. Ezen elit számára a természetes lakhely a palota, a villa. Az arisztokratáknak megvolt anyagi lehetőségük, hogy ezt a város belső területein⁴² is elérhetővé tegyék a vidéki kastély fenntartása mellett. A polgári elit tagjai számára a XIX. század utolsó harmadáig a belvárosi nagy alapterületű lakás

⁴² Lásd a Nemzeti Múzeum körül elhelyezkedő palotákat, az úgynevezett Mágnás-negyedet.

számított megfelelő lakhelynek, amihez esetlegesen villa járult a város környékén a nyári időszakban. A polgári elit számára a kiegyezést követő években azonban fokozatosan a villa lépett a kívánatos állandó lakóhely szerepébe, s nekik épültek az Andrássy út külső részeinek és a Városliget környékének, majd a századfordulótól a Rózsadomb, illetve a budai hegyvidék más részeinek villái is.

A középrétegek számára a lakásideál átalakulása némiképp később, a századforduló után jelentkezett. Részben az elit szokásainak utánzása, részben a család szerepének megnövekedése, az intimitás és a szegregáció iránti vágy az alsóbb rétegektől elkülönült, fizikailag és lelkiileg egészségesebbnek tekintett lakhatási formák felé irányította a középrétegek tagjait a korábban lakott heterogén belvárosi környezetből. Ez részben homogén társadalmi összetételű városias környezetet jelentett⁴³, részben a villajellegű családi háznak, mint kívánatos otthonnak megjelenését és elterjedését. A szocialista időszakban azonban e kép jelentős mértékben módosult. A városi középrétegek számára megnyílt annak lehetősége, hogy lakásigényét olcsóbban és akkori szinthez viszonyítva magas színvonalon, az állam által kínált lakótelepeken elégítse ki, míg a családi házakat és a belvárosi lakásokat a rendszer jelentős mértékben negatívan kezelte, így néhány évtizedig a lakótelep a középrétegek számára valós alternatívát kínált. Ez igaz különösen annak fényében, hogy a középrétegek teherviselő képessége a korábbi időszakokhoz viszonyítva drasztikusan lecsökkent. A villajellegű családi ház így némiképp háttérbe szorult, de a középrétegek főképp a felső rétegeiben továbbra is alkalmas lakásformaként tekintettek rá. E jelleg a lakótelepek hátrányainak egyre nyilvánvalóbbá válásával az 1970-es évek második felére erősödött, bár a többség számára továbbra is nehezen elérhető volt.

Mind a városi közép-, mind az alsó rétegek esetében igaz, hogy tagjainak többsége első-, vagy másodgenerációs városlakó volt. A szocialista időszakban a magas térbeli és társadalmi mobilitás miatt a vidéki származásúak aránya ezen rétegekben még magasabb lett. Számukra természetes lakóhelyként a kisvárosias, falusias környezet, a családi házas lakásforma jött számításba.

Mindezen túl az alsó és alsó-középrétegek tagjai számára a kérdés másképp vetődött föl. Az anyagi körülményeik erősen behatárolták lehetőségeiket. A második világháború előtt a drága belvárosi élettől való menekvés vezette őket a peremterületek felé. Itt a telkek ala-

⁴³ Mint például Újlipótváros, Kelenföld.

csonyabb ára, az építkezési lehetőségek rugalmassága, az adók kisebb volta, az olcsóbb életviteli lehetőségek, mint kiegészítő mezőgazdasági termelés, fogyasztás alakíthatósága bőven ellensúlyozták a városmagtól való nagyobb távolsággal járó veszteségeket. Különösen igaz ez annak fényében, hogy a peremterületek lakói jelentős része a közelben, a peremkerületi gyárakban dolgozott. A szocialista időszakban e vonások részben megmaradtak, azonban néhány új tényező is föllépett. Egyrészt az alsó rétegek tagjainak jelentős része be sem került az állami lakáselosztási rendszerbe⁴⁴, számukra megoldásként vagy az ingázás, vagy a családiház-építés maradt. Másrészt a fővárosba való költözés adminisztratív megnehezítésével a hatvanas évektől fogva sokak számára egyedül az agglomeráció jöhetett számításba lakóhelyként.

3.4 Ideológiai törekvések

Ideológiai törekvések alatt az elit, illetve az ország, a város vezetése által kívánatos jövőképet, általánosan kijelölt és elfogadott célt értem. Ezeknek a törekvéseknek jelentős, korszakonként eltérő hatása van a város fejlesztésének, illetve szétterülésének szempontjából.

Budapest mesterségesen fővárosnak, illetve kontinentális szintéren jelentős városnak fejlesztett település. Ez abban nyilvánul meg a XIX. század folyamán, hogy a városfejlesztési lépések időben elébe mentek a jelenségeknek, s nem már kialakult jelenségekre reagáltak, hanem a jövő fejlődésének útját jelölték ki⁴⁵; illetve, hogy az országos fejlesztési politika is a főváros kiemelt fejlődésének előmozdítását szolgálta. Már a Szépítő Bizottság létrehozása (1808) is a Pest megfelelő színvonalú fejlődését célozta, hogy méltó főváros lehessen; de a valódi fejlesztés a kiegyezést (1867) követően indult meg. Maga a város egyesítése (1873) sem a meglévő sürgető igényekre adott válasz volt, hanem a megfelelő nagyságú és súlyú település kialakításának eszköze. Ezt célozta továbbá az 1871-es Fővárosi Közmunkák Tanácsa által indított városfejlesztési tervpályázat is, amelynek eredményeképpen jött létre a mai sugaras-körutas városszerkezet. Az erőforrások koncentrálását segítette elő továbbá a vas-

⁴⁴ Erről részletesen lásd: SZELÉNYI-KONRÁD, 1969.

⁴⁵ Ilyen értelemben hasonlít például Berlin XIX. századi történetére, ahol is a cél Poroszország, majd az egyesült Németország fővárosának megfelelő kialakítása volt, és a Holbrecht-féle városrendezési terv (1858) ilyen szempontból hasonlít Lechner Lajos Budapest tervéhez (1871).

úthálózat Baross Gáborhoz köthető Budapest-központú sugaras kiépítése, gazdasági és intellektuális képességek fővárosba csoportosítása.

A dualizmus alatti fejlesztés ideológiai háttere kettős. Egyrészt célja a meglévő szűkös erőforrások koncentrálásával Magyarország számára méltó nemzeti főváros létrehozása a maga tizennyolc millió⁴⁶, felerészben nem magyar nemzetiségű polgára számára. Másrészt az Osztrák-Magyar Birodalom valódi, Béccsel konkurálni képes társközpont kialakítása volt a távlati cél, egy európai szintén is jelentős középhatalom fővárosaként. Az elképzelések ekkor Bécs lekörözésének évszázados álmát is néha reálisnak tartották⁴⁷. E célok miatt a érdeklődés leginkább a belső területekre összpontosult, s csupán a lakáshiány élesedése vezetett a századforduló után a figyelemnek a külső területekre való részleges áthelyeződésére.

Az első világháborút követő változások, a Monarchia fölbomlása és a trianoni béke gyökeresen átalakították a város környezetét. eltűnt körülé az Osztrák-Magyar Birodalom, s a történelmi Magyarország is; így a korábbi célok illuzórikussá, illetve irreálissá váltak. Az országos politika célja immár a trianoni béke valamilyen, fizikai vagy szellemi revideálása volt; azaz az ország-újraegyesítés előkészítése, illetve inkább a kárpát-medencei magyar kultúrfőlény Klebelsberg Kunóhoz⁴⁸ köthető kialakítása-erősítése volt. Ennek eszköze leginkább a magyar kultúra, illetve a közműveltség fejlesztése volt, de hasonlóképp szerepet kapott benne Budapest, mint a Kárpát-medence természetes kulturális központja is, amely az egyetlen európai léptékű város e térségben. A cél tehát továbbra is a város, és elsősorban a város belső, reprezentatív magjának erősítése volt, még ha sűrűn felhangzottak Budapest vízfej mivoltát kárhóztató hangok is, ennek vajmi kevés valódi eredménye volt. Az egészséges életkörülményeket minél szélesebb társadalmi kör számára igyekeztek kialakítani, amely a külső területek hangsúlyos fejlesztésében, sokszor különböző telepítési akciókban öltött testet, még ha az elképzelések súlypontja nem is e térségben, hanem a városmagban volt.

A második világháború után gyökeresen átalakult az ideológiai környezet. Az 1948 után uralomra jutó kommunista hatalom célja a régi, elavult és igazságtalannak tekintett kapitalista társadalom helyett modern, új társadalom megteremtése volt, amelyhez új telepítési formák, városok is járultak. A szocialista város racionális felépítésű, ipari dominanciájú,

⁴⁶ Horvát- és Szlavónország nélkül, 1910-ben. Azzal együtt 20,8 millió.

⁴⁷ Jókai Mór: A jövő század regénye című műve (1872-1874) szerint a XX. századi, gyökeresen átalakult Monarchia fővárosa már Budapest.

⁴⁸ 1922-1931 között kultuszminiszter.

munkások által lakott település; e szemléletben az uniformizáltság, a kollektív megközelítés alapvető városfejlesztési tényező. Stílusa is ehhez igazodó, a szocreál szóval összefoglalt formakészlet. E törekvés legtisztábban a korszak első felében volt jelen, de később is megtalálható, és hatása megkerülhetetlen volt. A hatalom a hagyományos városokra, elsősorban azokra, ahol a polgárság is jelentős tényező volt, erősen gyanakodva tekintett, s igyekezett e jelleget gyorsan és radikálisan megszüntetni⁴⁹, illetve elsősorban Budapest súlyát csökkenteni. A szűkös erőforrásokat új, szocialista városok kialakítására használta fel. A szocialista városépítészeti egyik eszköze a tudományos, racionális-kollektivistai ideológiának megfelelő lakótelep-építés, mind hagyományos eszközökkel épített, mind házgyári formájában. Ebben az ideológiai környezetben a külső területek beépítésének megfelelő beépítési formája a lakótelep volt, míg a családi házas építkezési formát elavultnak, gazdaságtalannak és individualistának tartották. Amennyiben az állam nem tudta erőforrások hiányában a lakáskérdést lakótelepekkel megoldani, mindenképpen valamilyen kollektív formát részesített előnyben, a családi házas építkezési forma csak mint első adandó alkalommal megszüntetendő rossz kompromisszum merült föl.

3.5 Politikai megfontolások

Városfejlesztésben megnyilvánuló politikai megfontolásokat részben érintettem az ideológiai törekvésekről szóló alfejezetben. E részben a politika más, kevésbé ideologikus szintjével foglalkozom, azaz hogy a döntéshozókat az ideológiai háttéren túl, vagy a mellett, helyett, milyen szempontok foglalkoztatták.

A teljes időszak egyik fő kérdése a lakáskérdés megoldatlansága volt. Ennek oka a korszakon átívelő nagymérvű bevándorlás, illetve a bevándorlók alacsony teherviselő képessége volt. Az első világháború előtt nyugat-európaihoz képest gyenge anyagi helyzet a nagypolgárság és az arisztokrácia kivételével a többi réteget is jellemezte⁵⁰. A lakáshelyzet meg-

⁴⁹ Ennek drasztikus eszköze volt a kitelepítés, de Nagy-Budapest 1950-es kialakítása is ezt célozta. Későbbiekben Budapest részesevé a fejlesztési forrásokból is általában alulmúlta népességének arányát.

⁵⁰ Amit jelez az egy főre jutó GDP összehasonlító száma is. Ez 1913-ban az Egyesült Királyságban 4921, Franciaországban 3485, Németországban 3648, míg az Osztrák-Magyar Monarchiában 1986 dollár volt, 1990-es értékében mérve. A miniszteri fizetés 1893-ban évi 24 ezer korona volt, magyar parlamenti képviselő 5 ezer koronát, míg közép-rétegek tagjai úgy 4-5 ezer koronát kerestek évente. Megfizethetőnek számított egy 11-13 ezer koronába kerülő ház vagy lakás. Az Egyesült Királyság Felső Bíróságának bíróját 1900-ban évente 5 ezer fontot vitt kapott, míg egy befutott orvos valamivel kicsit kevesebbet (3-5 ezer font, Londonban). Ekkor 1 fontot

oldását a XX. század elejéig a klasszikus liberalizmus szabályai szerint az állam és a város kizárólag a piacra, a magánberuházókra bízta. Ez a rendszer a gyors gazdasági növekedés időszakában működött, azonban az 1900-as évek elején, párhuzamosan gazdasági problémák előkerülésével nyilvánvalóvá vált, hogy e rendszer nem működik megfelelően, erre mutattak a lakbér-sztrájkok és a középrétegi elégedetlenségek. Politikai célok közé így bekerült a (felső)-közép és alsóbb rétegek lakáshelyzetének javítása is. Az utóbbi réteg céljára az első világháborúig számos fővárosi tulajdonú bérház és telep épült; míg a középrétegek lakáshelyzetének megoldását zömmel a piacra bízták.

A két világháború között a társadalmi rétegek anyagi lehetőségei tovább romlottak⁵¹. Az állam, illetve a város egyre kevésbé tudta kivonni magát a lakáskérdés kezeléséből, melynek keretében a szegényebb rétegek és valamilyen értelemben kitüntetettek⁵² számára központi, vagy központi irányítású forrásokból számos telepet építettek; ehhez járultak a különböző gyárak, vállalatok munkáslakás-építkezései is. A középrétegek lakáshelyzetén kamattámogatásos kölcsönökkel és egyéb kereslettámogatásos eszközökkel igyekeztek javítani. Ezt a korszakot a kis volumenű építkezések dominálták, így a kínálat erősítésére nem kerülhetett sor, az állam vagy főváros pedig nem érezte feladatának az építkezések önálló végig vitelét.

Az állam lakásépítkezésekhez való viszonya gyökeresen átalakult 1948 után. A kommunista ideológiának megfelelően a lakáskérdést teljes egészében az állam fennhatósága alá kívánták vonni. A lakhatást alanyi jogon járó jognak gondolták, melyet az állam a rászorulás és más szempontok mértékében biztosít. Ennek keretében például a központilag újraszabott keresetek nem is tartalmazták a lakhatás költségeit⁵³. Az állam tömeges lakásépítéssel igyekezett az igényeket kielégíteni, de a forrás- és kapacitáshiány, másrészt az elosztás rendszere ezt nem tette lehetővé. Az ötvenes-hatvanas években a téveszesítéssel, az iparosítással mun-

24 korona tett ki, aranyalapon. Forrás: <http://www.cup.cam.ac.uk/catalogue/catalogue.asp?isbn=9780511131523&ss=exc> és saját kutatások.

⁵¹ Középosztályi kereset úgy évi 3-4 ezer pengő volt 1931-ben, míg egy fontért nagyjából 28 pengőt adtak. A font értékvesztése 1900 és 1931 között több mint 60 %-os volt. A fentiek alapján a középosztályi fizetések reálértéke 1900-ról 1931-re úgy a felére csökkent.

⁵² Világháborús katonák, tisztak, stb; kiknek anyagi lehetőségei jóval alulmúlták társadalmi rangjukat.

⁵³ Orvosi átlagkereset 1965-ben 24 ezer forint volt évente. Ekkor egy angol font hivatalos árfolyama nagyjából 33 forint volt. A font 1900 és 1963 között értéke nagyjából ötödére csökkent, azaz a fontot alapul véve a magyar kereset reálértéke az 1900-asnak majd' négyötöde, viszont figyelembe kell venni, hogy a hivatalos árfolyam nagyon erősen fölül volt értékelve.

kavállalók tömegei érkeztek a városokba, a népesség növekedése ekkoriban még pozitív volt. Emiatt az állam kénytelen volt Magyarországon már a kezdetektől a magánérs építkezésekre is támaszkodni a lakáshiány leküzdése céljából, még ha azt ideológiailag nem is tartotta kívánatosnak, és átmeneti állapotnak vélték. Az ötvenes évek második felétől a különböző társadalmi visszacsatolásokon – mint hangulatjelentések, párttagok beszámolóit, de bizonyos értelemben a korrupciós jelenségek is ide tartoznak – érkező jelzések azt mutatták, hogy a magánérs építkezés korlátozása politikailag nem vállalható. Sőt, a hatvanas évek első harmadától fogva egyes formáit kitüntetett módon támogatta is a vezetés, OTP kölcsönökkel, parcellázásokkal, közművesítéssel, títustervek, előírások rugalmas értelmezésével. A városrendezés szempontjai a lakáshiány enyhítése mögött helyezkedtek el.

3.6 Gazdasági szempontok

A fenti tényezőkhöz ezer szálon kötődik a gazdaság, annak egyik alapját adván. A városfejlesztés gazdasági szempontjait három fő témakör köré csoportosíthatjuk, úgymint a kereslet, a kínálat és a gazdaságosság kérdései. Mint már az előző pontban részleteztem, a lakosság jövedelmi lehetőségei az egész időszakban erősen, és fokozódó mértékben korlátozottak voltak, aminél fogva minden társadalmi réteg egyre inkább az olcsóbb lakhatási formák felé terelődött. A második világháború előtt az állam kedvezményes jelzálog-hitelezési politikával igyekezett a keresleti oldalt erősíteni. A lakosság teherviselő képességét a szocialista időszakban tovább csökkentette a nagy állami elvonás, melynek mértéke az árak és keresetek központi meghatározása, azaz a piaci mechanizmusok kizárása miatt nehezen értelmezhető. A keresletet az 1970-es évek végéig fokozta a migráció, mely ismét a piac alsóbb szegmenseiben jelentkezett. A piac negligálása, a lakáselosztás központi rendszere a szocialista időszakban maga is a lakásprobléma forrásává vált. Mivel az állami építésű lakások jelentős részét – eredendő szándékok szerint az egész állományt – rászorulásos alapon ingyen, vagy jelképes összegért utalták ki, így mindig akadt jelentkező e lakásokra: az állami lakások nagytömegű átadásával párhuzamosan nem csökkent a jogos lakásigénylők száma.

Kínálati oldalt az első világháború előtt zömmel a nagyméretű építetők jelentették a város belső területein. A peremvidékeken zajló építkezések java kisipari kivitelezésű volt és magánberuházásban épült. A spekuláció fontos eleme volt e rendszernek. Az állam, illetve a város a századfordulótól kezdve jelent meg megrendelőként, de ez a szerepe az alsó- és az alsó-középrétegek esetében jelentkezett. Az első világháború alatti és utáni változások, köz-

tük elsősorban a lakbér-stop, illetve a kereslet zuhanása a nagyobb befektetőket eltántorította a lakásépítési tevékenységtől, ebben az időszakban a kisebb fejlesztések dominálnak, jórészt családi-kisipari alapon. A spekuláció csökkent, részint a nagybefektetők kivonulása, részint központi erőfeszítések eredményeképpen. Az alacsonyabb rétegek tagjai számára kínálatot jelentettek a különböző központi irányítású alapok (Országos Társadalombiztosító Intézet, Országos Nép- és Családvédelmi Alap⁵⁴) építkezései.

A szocialista időszakban a kínálatot egyrészt a koncentrált állami, másrészt a kisléptékű, jórészt kalákában zajló magánérs építkezések jelentették. Az állami kínálat felülről erősen korlátos volt, részint a források szűkössége, részint technológiai, logisztikai és szervezési okok miatt. Az állami erőforrásokat a szocialista korszak első szakaszában az erőltetett iparosítás kötötte le, s az 1960-as évek enyhébb politikai környezete sem jelentette az infrastrukturális beruházások fokozott előtérbe kerülését: ezekre egyszerűen nem jutott elég forrás. Technológiailag az állami cégek sokszor nem voltak fölkészülve a feladatok végrehajtására, a szakértelem, a megfelelő eszközök és alapanyagok hiányoztak. Logisztikai és szervezési oldalról a gondokat fokozta a minden oldalon tapasztalható hiány jelensége.

Gazdaságosság tekintetében az első világháború beruházói a növekvő piacban bízva végezték nagyméretű építkezéseiket, sokszor spekulációs szándékkal. Itt a gazdaságosságot a meglévő piaci kereslet jelentette, amely magasabb árszínvonalat is lehetővé tett. Így az építési előírások a későbbiekhez képest nagyon szigorúak tudtak maradni, az ebből fakadó többletköltségeket a piac jobbra elfogadta⁵⁵. A két világháború között a csökkenő jövedelmek miatt a gazdaságosság kérdése fokozottan előtérbe került, s a családiház-építés a középrétegek számára is opcióként jelentkezett, annak gazdaságossága, rugalmassága miatt.

A szocialista korszakban a gazdaságosság nehezen értelmezhetővé vált. Az árakat központi módon határozták meg, ahol is annak mértéke nem valamilyen piaci értéket tükrözött, hanem az aktuális terv teljesítésének biztosítását kellett szolgálnia. Az árak kialakításába gyakran egyéb más érdekek is közrejátszottak, mint iparágak, vállalatok lobbizása. Az árak alakításában a cél volt elsődleges, így például a tömeges állami lakásépítés esetében az árak

⁵⁴ Lásd később a 5. fejezetben.

⁵⁵ Természetesen jó néhány eljárással, mint feledik és másfeledik emeletek beiktatásával próbálták az előírásokat kijátszani, de ez az összképen keveset változtat.

alacsonyan tartása, míg a magánérősnél jóval magasabb szinten voltak meghatározva, ha egyáltalán hozzá lehetett férni az alapanyagokhoz.

3.7 Közlekedés, kommunikáció és infrastruktúra

Az infrastruktúra elterjedése mellett a közlekedés és a kommunikáció szerepel a szuburbanizációt elősegítő tényezőként. A várostól távol eső részeken városi életmód folytatását lehetővé tevő technológiák elterjedése alapvetően átalakította a városok térszerkezetét, mivel elősegítette a városok térbeli szétterülését. Talán a közlekedés szerepe a legnyilvánvalóbb: megfelelő közlekedési infrastruktúra és hozzáférhető eszközök birtokában jóval nagyobb térség járható be egy adott, kényelmesnek tekintett idő alatt. Közlekedés esetében tehát három tényezőt lehet figyelembe venni. Egyrészt a lehetséges közlekedési eszközök körét, másrészt az ezekhez tartozó hálózatok kiépítettségét, harmadrészt az ezek használatához való hozzáférhetőséget, azaz az árat. Például a koraújkori, szűk utcákkal telezsúfolt városok, ahol a lakosság túlnyomó többsége számára csupán a gyaloglás jöhetett számításba közlekedési módként, nem nőhettek túl egy bizonyos, saját lábán még kényelmesen megjárható határon⁵⁶. Legegyszerűbb a lehetséges közlekedési eszközök körét számba venni: néhány extrém kivételtől⁵⁷ eltekintve a vasút volt az első eszköz, mely lehetővé tette a város szétterülését a XIX. század második felétől fogva, a speciális külső településeket létrehozva. A város valódi és gyors szétterjedését először a XIX. század utolsó évtizedében a villamos megjelenése tette lehetővé, amit az autónak az első világháború utáni elterjedése fokozott. Azonban ez csupán csak az egyik oldal. Az eszközök tömeges használata kiépített közlekedési infrastruktúrát kíván, melynek kiépítése nagyon jelentős közösségi (állami vagy önkormányzati) befektetést igényel; ennek hiánya gyökeresen átalakíthatja, lefékezheti, akár meg is akadályozhatja az esetleges szétterülési folyamatot. Hasonlóképpen, ezen eszközökhöz való hozzáférési korlátok szintje meghatározó a folyamatokban. Ezek a jelenségek Budapest esetében mind fölléptek, azonban a közlekedési hálózat színvonala fokozódó mértékben maradt el hasonló jellegű nyugati városétól; a személygépkocsi használata az 1970-es években lett általánossá, az is a nyugatihoz képest jóval alacsonyabb szinten. Ennek következtében a szo-

⁵⁶ Még a legnagyobb XIX. század közepi városok, mint London és Párizs, sem nőttek néhány kilométeres átmé-
rőjűnél nagyobbra, miközben lakosságuk a millió közelében vagy a fölött volt.

⁵⁷ Ilyen volt a komp New York esetében a XIX. század első harmadában, vagy a bérkocsi magasabb státuszúak
számára ugyanekkor Angliában.

cialista időszakban a jelentősen támogatott, ezért gyakorlatilag mindenki számára hozzáférhető tömegközlekedés szerepe sokkal jelentősebb volt a város alakításában, mint nyugatabbra.

A kommunikációs eszközök elterjedése döntő szerepet játszott abban, hogy lehetővé tette az információk megszerzését keletkezési helyüktől távol is. Azaz nem, vagy kevesebb szerepet játszott a távolság a szükséges információ megszerzésében, illetve másokkal való megosztásában, egyáltalán a másokkal való kapcsolattartásban. Eleinte az újságok⁵⁸, majd a rádió és televízió vette át a központi hírszórás feladatát, az interaktív kommunikációt eleinte a postai szolgáltatások – elsősorban a levélkézbesítés – tömeges kiépítése és széles rétegek számára elérhetővé tétele jelentette, majd a különböző elektromos szolgáltatások – távíró, távirat, telefon – használata vált mindennapivá. E szolgáltatások a nyugati országokban hamar kiépültek és az emberek tömegesen tudták igénybe venni. Magyarországon ezen eszközök elterjedése késéssel és magasabb ára miatt kevesebbek számára elérhetően, de nagyjából párhuzamosan haladt a nyugat-európai országokkal; azonban a szocialista időszakban jelentős lemaradás keletkezett. Részint az infrastruktúrába való befektetést nem tekintették termelőnek általánosságban. Másrészt azonban a propagandacélok végrehajtása megkövetelte az egyirányú információközlést megvalósító eszközök⁵⁹ fejlesztését és elérhetővé tételét, miközben a kétirányú információközlést megvalósító technika, jelesül a telefon elterjedését erőteljesen korlátozták⁶⁰.

A vonalas infrastruktúra (áram, víz, gáz, csatorna, telefon) kiépítettsége és elérhetősege hasonlóképpen elősegítheti a szétterülés folyamatát, mivel megkönnyíti a városi életmód folytatását a városmagtól távoli területeken. Amennyiben az állam vagy a város elősegíti ennek távoli területeken történő kiépítését, mint történt az Egyesült Államokban az első világháború után, azzal jelentősen elősegíti a szuburbanizációs folyamatokat. Magyarországon ezzel ellentétes folyamat zajlott: a második világháború előtt ennek alacsony színvonalát alakította át a kiterjedés képét, a szocialista időszakban a források hiánya miatti folytonos

⁵⁸ Kiknek információs csatornája eleinte a távíró volt, később a telefon vált azzá.

⁵⁹ Újságok, rádió, televízió, könyvek, stb.

⁶⁰ Elég itt arra utalni, hogy vidéken általánosságban telefonigénylés kielégítésére évtizedeket kellett várni, és telefonhoz jutás politikai jutalomzámba ment.

elmaradások, illetve a települések politikai megkülönböztetése⁶¹, az adminisztratív határok valódi határokként való kezelése vezetett sajátos jelenségek kiütközéséhez.

Szintén a technológiai oldalhoz tartozik az építési technikák kérdésköre, amely ugyancsak jelentős hatással lehet az urbanizációs folyamatokra, például az iparosítás jelensége. Ebben az időszakban számos technológiai változás zajlott le, azonban csupán az automatizált lakásépítés, azaz a házgyári lakásépítés elterjedése tekinthető döntő hatásúnak Magyarországon. Ezzel lehetővé vált szakképzetlen munkaerő nagymérvű bevonásával, relatív gyorsan nagy tömegben lakásokat építeni; míg a hagyományos építési módok szakképzett munkaerőt és jelentősebb időt igényeltek.

3.8 Urbanisztikai környezet

Az urbanisztikai környezet a településformákhoz való viszonyt, az ideális lakóhely képét, a meglévő városok átalakításának kívánatos irányát fedi. Meggyesi Tamás (1985) négy, XIX. századból származó úgynevezett hagyományt sorol föl, mely meghatározta az urbanisztikai gondolkodást a XX. század folyamán, amelyek a szociálutópiák hagyománya, az urbánus, az antiurbánus és a kertváros. Ezt a sort még a kertváros-irányzatból kiváló, majd azzal élesen szembekerülő⁶² lakótelep-irányzattal egészítem ki, amely kezdetektől befolyásolta az urbanisztikai gondolkodást, különösen Magyarországon a harmincas évek elejétől. Önálló bevétele éppen e nagy befolyása miatt tartom indokoltnak, és éppen hatásának csekély mivolta miatt a szociálutópista irányzatot nem tárgyalom. E megközelítés gyakorolt talán legkevesebb hatás Magyarországon, a XIX. században leginkább irrealitásukat, embertelenségüket emelték ki⁶³, s nem a nagyvárosi szörnyű és borzalmas életmód és körülmények miatti elkeseredettség megnyilvánulásának – talán azért sem, mivel ezen körülmények a XIX. század végéig legfeljebb leírásokból voltak ismerősek Magyarországon. A szociálutópisták, köztük William Morris és John Ruskin hatása közvetetten mégis elérte az országot. Részint mivel ők a középkor városait tartják ideálisnak, így a XIX. század legvégén Bécsben, Camillo

⁶¹ Amelynek egyik manifesztálódása volt az 1971-es Országos Településfejlesztési Koncepció, mely a budapesti agglomerációba tartozó falvak jelentős részét nem fejlesztendő kategóriába sorolta.

⁶² Éppen a fönti leszármazás miatt nem tekinti Meggyesi önállóan a lakótelep-elképzelést, mint hagyományt.

⁶³ Mint Charles Fourier falanszterének leírása Madách Ember tragédiájában.

Sitte nevével fémjelzett, középkort újra fölfedező urbanisztikai fordulat a szecesszió keretében Magyarországon is érezteti hatását, de már eredeti gyökereit veszítve⁶⁴.

Hasonlóan eredendően kis hatása volt az antiurbánus hagyománynak a várostervezők és –vezetők között. E megközelítésnek leginkább az angolszász kultúrkör országaiban vannak erős gyökerei, azonban időről-időre felbukkantak ide sorolható elképzelések Közép-Európában, s bár az intellektuális diskurzusokban néhány kivételes pillanattól eltekintve periférián helyezkedtek el, társadalmi megjelenése annál nyilvánvalóbb. E hagyomány szerint a modern város gondjainak eredete maga a modern város; a megszelídített, művelt kultúrtájban elhelyezett egyéni, vagy kiscsoportos házak jelentik az ideális lakóhelyet. E környezetben tudnak az erkölcsök, a hagyományok, a szoros társadalmi kapcsolatok, szolidaritás, felelősségvállalás, közösségi identitás, tudáskészlet és a kultúra fönmaradni, szemben a mindent elnyelő, kaotikus, uniformizáló várossal. E hagyomány tehát a többlakásos házakat negatívan ítéli meg, ellentétben a pozitív minősítésű családi házakkal. Fizikai megjelenésére talán legjobb példa az amerikai kisváros, illetve szuburb, ahol jelentős politikai szereplők is támogatták e megközelítést⁶⁵. Politikai vonatkozásban Magyarországon részint a népi kultúrát és a nemzetet védeni igyekvő gondolkodók részéről a harmincas években kerül elő, s azóta is gyakorta fölbukkan⁶⁶. A társadalmi városellenesség vidékiek részéről a nagyvárosok negatív megítélésében tapasztalható; azonban jelentősebb a családi házat kívánatos életteréként felfogó, zömmel első- és másodgenerációs városlakók attitűdje, akik adandó alkalommal ilyen környezetbe igyekeznek.

Az urbánus hagyomány a várost a kultúrától elkülönülő civilizáció szülőhelyének, a többi településtípustól alapvetően eltérő jelenségnek tartja, s pozitívan áll hozzá. A városnak fejlődése során számos gonddal kell megküzdenie, azonban még e gondok nagy száma sem jelentheti azt, hogy maga a város, mint forma, elvetendő. Ennélfogva a város tervezett és szervezett megújítása, a racionális szabályozás kialakítása a cél, a város folyamatos jobbítása, illetve, szükség esetén, gyökeres modernizációja. E megközelítés számára a belváros, vagy a

⁶⁴ Nem egy kortárs, XX. század eleji forrás kiemeli, néhol kárhóztatólag, hogy a magyarok túl szkeptikusak ahhoz, hogy ilyen nagy ívű elképzelésekért lelkesedjenek, lévén az ideológiát mindig gyanúsnak tartják.

⁶⁵ Mint például Thomas Jefferson (1743-1826), a demokrata párt megalapítója, építész, és elnök (1801-1809), aki a nagyvárosokat az erkölcs, az egészség és a szabadság halálos ellenségének tartotta.

⁶⁶ Bár hozzáállásában antiurbánusnak tekinthető, a későbbi szocialista nagyváros-ellenes politika a nagyvárosok jobboldali polgársága ellen lépett föl, így nem tekintem ide tartozónak.

többlakásos ház a városi lakók számára ideális élettér, míg a kisvárosias, falusias életkörülményeket negatívan ítéli meg. E megközelítés jegyében zajlott már Hild Jánostól⁶⁷ a főváros kiépítése, melynek csúcspontja az 1870-1910 közötti években zajlott belvárosi átépítési folyamatok voltak. Ez a hozzáállás tekinthető uralkodónak a vizsgált időszak folyamán.

Az 1900-as évek elejétől, párhuzamosan a belső területek telítődésével és a fejlődés súlypontjának perifériára helyeződésével, hazánkban is megjelent a város és a vidék jó oldalainak hátrányoktól mentes szintetizálását célzó, Ebenezer Howard nevével fémjelzett mozgalom. Számára a kívánt célt kisvárosias, sokszor majdnem falusias környezetben, családi házak által dominált új, központilag tervezett, racionálisan kidolgozott felépítésű és racionális elveken működtetett településeken, településrészekben igyekezett elérni, erős közösségi kontroll mellett. A napfény, a levegő és a természeti környezet jelenléte biztosítja az egészséges életkörülményeket, a gyermekek számára megfelelő közeget. Kitüntetett törekvés volt minél jobb minőségű lakhatás széles rétegek számára elérhető biztosítása, az építkezés gazdasági megalapozottsága, megvalósíthatósága. Hangsúlyt fektettek az infrastrukturális ellátottságra, a munkahelyek közelségére, a jó megközelítésre. Eredetileg nagyvárosokhoz közeli bolygóvárosok kiépítését kívánták megvalósítani, azonban hamarosan az úgynevezett kert-külvárosok, egyfajta szuburbok létrehozására helyeződött át a súlypont. E hagyományhoz Nyugat-Európában eredendően tartozott egy erős társadalomjobbító törekvés is, amely azonban hamarosan lekopott róla, s Magyarországra már így érkezett meg⁶⁸. Nagy hatást gyakorolt a századforduló utáni városvezetésre, számos kezdeményezés, telep-építés köthető ehhez egészen a szocialista korszakig, kezdve a Wekerle-teleptől egészen a Magdolnavárosi-telepig.

A lakótelep-építés irányzata a húszas években nőtt ki és vált el a kertváros-irányzattól. Céljaiban, azaz az egészséges életkörülmények (napfény, levegő, zöld környezet) biztosításában, az infrastruktúra, a munkahely közelsége megítélésének fontosságában, egyezett a kertváros irányzattal, azonban ez utóbbi megoldását a területtel és az erőforrásokkal pazarlónak, nem elég racionálisnak és drágának tartotta. A lakótelepek helyszínéül építendő új bolygóvárosok, beépítendő külvárosok mellett átépítendő belső területek is

⁶⁷ 1805-ben elkészítette Pest városfejlesztésének terveit, majd József nádor kezdeményezésére 1808-ban létrehozott Szépitő Bizottság e tervek alapján intézte a város fejlesztését 1860-ig.

⁶⁸ Az utópiáktól való magyar ódzkodás itt is megfigyelhető: korai hazai propagálói az ideológiai oldalt tartották az elképzelés leggyengébb részének.

szolgálnak. A célt élére állított kertvárossal, azaz tömbházzal, racionális térszervezéssel, a tevékenységek fizikai elválasztásával, erősen szabványosított építési eljárásokkal igyekezett elérni. Felfogásában az igények felmérésük után racionálisan kielégíthetők; nagy hangsúlyt helyez a szervezésre, mind a tér, mind a társadalom szintjén. Céljainak megfogalmazása leg-tömörebben az 1933-as Athéni Chartában történt meg. Összességében a lakótelep-irányzat célja a város drasztikus átépítése, a külső területek tömbházakkal való beépítése; a családi házat, mint formát, korszerűtlenként, nem-modernként, és nem-gazdaságosként elvetette. A lakótelep-építés irányzata is tartalmazott ideológiai elemeket, mégpedig a racionális társadalomszervezés igényét a korabeli városok és társadalmak kaotikus, anómiás állapotának megszüntetését. A szocialista társadalmakban ehhez az ideológia célhoz további is társult: a lakótelepnek az erős szabványosításból következő kívánatos uniformizáló jellege. Magyarországon hatása az 1930-as évek elején jelentkezett, de a második világháború utáni időszakig nem tudott jelentőssé válni; utána azonban fokozatosan az egyik legerősebb, az urbánus hagyománnyal konkuráló irányzattá vált.

A továbbiakban a vizsgálatot a döntési mechanizmusok, a szereplők és az ideológia területére koncentrálok, és a fenti szempontok olyan mélységben és ott kerülnek elő, ahol a folyamatok megértéséhez és elemzéséhez szükségesek.

4 Előzmények - Az első világháború előtt⁶⁹

Budapesti városfejlesztését meghatározó keretek a XIX. század végén alakultak ki. Egyrészt ekkor formálódott ki a város mai szerkezete: az akkori építkezések alapvetően meghatározták a további fejlesztések irányait. Másrészt, a XX. század utolsó harmadáig a főváros fejlesztésében meghatározó szerepet játszottak olyan személyek, akik ebben az időszakban kerültek a városirányítás közelébe. Sokáig még olyan korszakokban is meghatározó szerepet tölthettek be, amely hivatalosan a korábbi várossal szakítani akart. Ekkor alakultak ki a várost későbbiekben meghatározó keretek. A későbbi folyamatok jobb megértése céljából jelen fejezet a röviden kitér az I. világháború előtti időszak főbb jellemzőire, a városfejlesztés intézményi keretének kialakulására, amelyek 1950-ig meghatározták a város fejlesztését.

A városfejlesztés Budapest 1873-as egyesülésétől a 19. század végéig gyakorlatilag csak a város belső területeivel foglalkozott. A kiegyezés időszakában a várost később alkotó három település meglehetősen fejletlen volt, messze elmaradva a hasonló fontosságú és nagyságú nyugat-európai városoktól. A kiegyezés után a városvezetés ezért elsősorban egy nagy ország modern, fejlett, versenyképes fővárosát kívánta megteremteni, amely felveheti a versenyt Béccsel és más európai városokkal. Ennek egyik eszköze volt a városegyesítés is, párhuzamosan a belső területek reprezentatív kiépítésével.

A városfejlesztés legfőbb eszköze az 1870-ben létrehozott Fővárosi Közmunkák Tanácsa (Közmunkatanács) volt. A Közmunkatanács felügyelete alá elsősorban a nagy jelentőségű és infrastrukturális építkezések tartoztak, ez a szervezet végezte a főváros egészére és részére kiterjedő szabályozási munkát, s mint másodfokú építési hatóság általánosan is felügyelte az építkezéseket. A Közmunkatanács, bár tagjainak felét a főváros delegálta, gyakorlatilag a központi hatalom befolyása alatt működött, elnöke a miniszterelnök, alelnöke a kormány kinevezettje volt.

A fővárost a külön törvényben, 1872-ben létrehozott törvényhatósági bizottság igazgatta. A kerületek gyakorlatilag adminisztratív egységek voltak csupán. A törvényhatósági bizottság tagjainak felét, 200 főt, a választójoggal rendelkezők közvetlenül, másik felét az 1200 legnagyobb adófizető, az úgynevezett virilisták közül szintén a választójoggal rendelkezők választották meg. A főváros élén a törvényhatósági bizottság által a kormány jelöltjei

⁶⁹ Ez a fejezet a Leicesterei Egyetemen várostörténetből írt szakdolgozat felhasználásával készült (KOC SIS, 2002).

közül kiválasztott főpolgármester⁷⁰ állt, míg a törvényhatósági bizottság élén a polgármester állt. A város operatív igazgatási ügyeit a fővárosi tanács vitte, melynek tagjai a polgármestereken kívül a két alpolgármester és az ügyosztályokat vezető tanácsnokok voltak. A főváros anyagi és más értelemben is erős függetlenséggel és autonómiával rendelkezett, amely alól csupán csak az építésügy és a rendészet volt részlegesen kivétel (GYÁNI, 2000:133).

A korszaknak a modern városról és a modern városi életről alkotott fölfogása elsősorban a sűrű, zárt beépítésű belvárosi területeket tartotta alkalmasnak mind lakó, mind intézményi célra. A város modernizálását Párizs Haussmann-féle átalakításának mintájára képzelték el, azaz a város belső területeinek modern átépítésével; a korszerűtlennek tekintett középkori városszerkezet kinyitásával. A külvárosok akkoriban nehezen voltak megközelíthetők, és infrastruktúrájuk kiépítése is drága lett volna. Másrészt a politikailag kiemelkedő cél, a megfelelően reprezentatív főváros kialakítása szintén a belső területek fejlesztését követelte meg.

Ebben az időszakban a város egyik fő gondja a lakáshiány volt. Megoldását – a korabeli szabadelvű gazdaságpolitikai felfogásnak megfelelően – a magánszférára bízták, s adókedvezményekkel és egyéb hasonló eszközökkel segítették elő, illetve terelték a kívánt irányba. E módon a 19. század végén nagyszámú bérkaszárnya épült fel a Belváros közelében. Lakóik összetétele – területenként eltérő mértékben és jellegzetességgel, de –vegyes volt, azaz a bérkaszárnnyák egyszerre szolgáltak a felsőbb osztályok lakhelyéül a jobb minőségű, nagyobb alapterületű és belmagasságú, reprezentatív, utcai első emeleti lakásokban, és a társadalom alacsonyabb rétegeinek a felsőbb szinteken lévő, illetve udvarra néző kisebb, zömmel egyszobás lakásokban.

A város külterületeit a felső- és középrétegek tagjai lakhatásra alkalmatlannak vélték. Mivel a város fejlődésében az egyesítés után a pesti polgárság játszotta a főszerepet, és az akkor még leginkább németül beszélő, fejletlen, konzervatív Buda a maradiságot szimbolizálta, a tervezők és középosztályi megrendelőik csak a modernizálódó pesti Belvárost tudták lakóhelyként elképzelni.

A városhoz tartozó külterületeken csupán a korábbi falvak helyén volt számottevő lakosság, az is inkább a pesti oldalon, mint például Kőbánya-Óhegyen vagy, a Duna jobb part-

⁷⁰ Feladata hasonló volt a főispánokéhoz, őket viszont a kormány a megyék kérésére nélkül nevezte ki.

ján, Óbudán és a Tabánban, ahol jobbra a társadalom szegényebb rétegeibe tartozók laktak. A tehetősebbek ekkoriban még nem törekedtek a Belváros elhagyására.

A közigazgatási határokon belül a Budai-hegyvidéken akkoriban még nem volt település. A középkori falvak a török korban vagy éppen Buda felszabadításakor elpusztultak. A hegyeket erdő vagy a nagyon jól jövedelmező szőlők borították. A Közmunkatanács 1886-ban és 1894-ben kiadott, a várost építési zónákra osztó határozatában a harmadik zónába sorolta, és szabadon álló, szabadidős célokra szolgáló beépítéseket engedélyezett e területen, megtiltva a lakóhely célú fejlesztéseket.

A város agglomerációja a 19. század utolsó húsz évében kezd el fejlődni, a századfordulóra a növekedés súlypontja már át is helyeződik erre a területre (a mai külső kerületekre). Pest környékének – mint Szentlőrinc vagy Újpest – erőteljes fejlődése ebben az időszakban zajlott le; a betelepülők társadalmi összetétele viszont nem a szuburbanizáció nyugat-európai mintáit követte, túlnyomó többségük az alsóbb társadalmi rétegekhez tartozott, míg közép- és a felsőosztályok tagjai e folyamatban ekkor még nem vettek részt (BÁCSKAI et al., 189.).

A középrétegek köreiben azonban lassan érlelődni kezdett a kívánatos lakóhely fogalmának átalakulása, és a korabeli nyugat-európai és amerikai ideák megjelentek a köztudatban. Kolbenheyer Gyula műegyetemi tanár 1871-ben elsőként illette éles kritikával⁷¹ az akkori lakásviszonyokat és -típusokat, hiányolva az angol és a holland családi házak otthonosságát a pesti lakásokból. Ebben az időben azonban az újságokban még többségben voltak a családi házi életmód negatív oldalait hangsúlyozó írások, a szakmai-építészeti fórumok egyáltalán nem foglalkoztak ezzel a kérdéssel.

A korszak magyarországi építészetére és lakásideáljára leginkább a néhány évtizeddel korábbi német és osztrák eszmék hatottak. Akkoriban már mind a német, mind az osztrák városépítészet törekedett a különféle családi házas és más, ritkább beépítésű lakóterületek létrehozására, a honi közvélekedést mégis inkább a német eredetű biedermeier elképzelések határozták meg.

A századfordulóig mind az építészsakma, mind a várostervezők és -vezetők kizárólag sűrű és magas beépítésű területekként tudták a lakókörnyékeket elképzelni, és a város ennek megfelelően épült ki. A teljes társadalmi spektrum a város belterületein lakott: az arisz-

⁷¹ Idézi: Magyarország és a Nagyvilág, 1877/6, 188.

tokrácia a Várban vagy Nemzeti Múzeum környékén, a Józsefváros Mágnáskertnek hívott részén, a középosztály inkább a Belvárosban és a körút északi része mentén, a munkások és az alsóbb rétegek tagjai a Ferenc- és Józsefvárosban.

A kívánatos sűrű beépítés ezen elképzeléseit az építési előírások is tükrözték. A korokban a városrendezési tervek alig tartalmaztak többet, mint az úthálózat kiépítésének nyomvonalát; a város elképzelt struktúráját jelző előírásokat az építésügyi szabályzatok tartalmazták. Az 1870 és 1894 között számos fordulóban a Közmunkatanács által kidolgozott „Építésügyi Szabályzat Budapest fő és székváros területére” elnevezésű dokumentum négy övezetbe osztja be beépítési jellemzők szerint a főváros lakóterületét. Az I. övezet Pesten gyakorlatilag a Nagykörúton belüli részt ölelte föl, amihez néhány kivezető út – Király⁷² utca, Kerepesi út, Thököly út, Baross utca, Üllői út – melletti terület körúton kívüli belső része tartozott még, míg Budán a Vár, a Duna-part Újlaktól a Gellért térig, Margit körút, Krisztina körút – Attila út menti térség tartozott ezen övezetbe. A II. övezet az első gyűrű formában vette körül, amelynek külső határa Pesten a Dráva utca – Dózsa György út – Fiumei út – Kőbányai út – Könyves Kálmán körút vonala volt; míg Budán ide tartozott Óbuda, a Víziváros és Vérmező I. övezetbe nem sorolt részei, Rózsadomb keleti része, Városmajor, Déli pályaudvar környéke, Lágymányos Móricz Zsigmond körtéren belüli része. Az első két övezetben néhány kivétellel zárt soros beépítést írt elő, maximálisan négy emeletes házakkal. A két övezet közötti különbség abban volt, hogy az elsőben meghatároztak egy minimális utcai párkánymagasságot 10 méterben, és pince megépítése kötelező volt. A III. övezet a „szabadon álló nyaralók és az azokhoz tartozó melléképületek” számára van fönntartva; ebbe az övezetbe Budán gyakorlatilag a mai II. kerület akkor a városhoz tartozó része, a mai XII. kerület, Gellérthegy, Naphegy, Sashegy, Buda déli részén a Kőberek-dűlő; pesti oldalon pedig a mai Zugló – Herminamező és az Andrássy út külső részének környéke tartozott. E területek rekreációs célra voltak kijelölve, nagy minimális teleknagysággal. Néhány kivételtől eltekintve, mint Gellérthegy, Naphegy, Kísvábhegy egy része, Városliget környéke például – a budai részeken az alsó határ 1000 négyszögöl, pesti oldalon pedig 600 négyszögöl volt. Az 1914-ben módosított építésügyi szabályzat azután a III. övezetet kettéosztotta, egy részén legalább 600, más részén 300 négyszögöles előírással (PREISICH, 2004,158-167). Az e három övezetbe nem tartozó területeket sorolták a IV. övezetbe, amelyre vonatkozóan nem voltak előírva a telekkialakítás

⁷² Az övezethatárok leírásakor a mai utcaneveket használom.

módján (minimum 300 négyszögöl), a beépítési százalékon és maximális magasságon kívül más kötöttség. Pest és a budai oldalon Lágymányos déli részét „bűzös gyarak” és „rongy- és csontgyűjtő” területek számára tartja fenn a terv a IV. övezet részeként. Az építési előírásokból kirajzolódó kép egy centralizált, a magban sűrű, majd onnan fokozatosan lazuló beépítésű városé, amely körül villanegyedek szolgálják a tehetősebb lakókat; míg a fennmaradó külső területről részletesebb elképzelések nincsenek.

A budai hegyek beépülése ebben az időben elsősorban rekreációs célokkal történt: kórházak, szanatóriumok épültek; de igaz ez a magánépítkezésekre is: a nagypolgárság és a tehetősebb értelmiség építtetett itt villákat magának, melyekben a forró nyarakat töltötte – de közben fönntartotta belvárosi lakását is. Az első polgári villák a reformkorban épültek a budai hegyekben, s gyakorlatilag csak nyáron használták őket. Az 1870-es és 1880-as években számos villa épült Zugliget és Húvösvölgy felé, elszórva a szőlők között. Ekkoriban összefüggő beépítés még nem alakult ki. Az 1880-as években a város túlsó felén, az Andrássy út külső harmadán és annak tágabb környezetében kialakult egy többé-kevésbé összefüggő, magas presztízsű villanegyed; a villák többnyire szintén nyári rezidenciaként szolgáltak. Ezzel párhuzamosan spontán letelepedés formájában családi házak kezdtek megjelenni a város akkori keleti területein, amelyek lakossága zömmel az alsóbb rétegekből került ki. E folyamat oka a városi lakáskínálat elégtelensége volt. Az így létrejött házak jellege és minősége gyakran elmaradt a kívánatostól.

A külső területek rossz infrastrukturális helyzete, nehéz megközelíthetősége a tehetősebbek számára kisebb akadályt jelentett, ők inkább megengedhették maguknak az infrastruktúra kiépítését és a drága magánközlekedést. A külső területeken élő szegényebbek helyzetét viszont mindez jelentősen megnehezítette. Több más akadály is nehezítette a külső területek, különösen a Budai-hegyvidék beépítését. A területet jórészt szőlő borította, amely abban az időben komoly jövedelmet biztosított tulajdonosának, aki így nem akart megválni tőle. Ezt az akadályt az 1890-es filoxéravész „hárította el”: a szőlőültetvényeket fölváltották a kevésbé értékes terményeket termő földek vagy az ugar. Másrészt az akkori építési szabályzat által megszabott minimális teleknagyság és szigorú építési előírások jelentősen megnehezítették e területek lakóövezetté alakulását. Az akkori polgári lakásideál megkövetelte villa egész éven át történő fenntartása akkora anyagi terhet rótt a néhány felső középosztálybelire, hogy gyakran lakásuk eladására kényszerültek. Ráadásul kísérleteiket erős meg nem értés

is fogadta, mivel az akkori középosztálybeli életmód-idea a belvárosi lakást tekintette követendőnek.

A századfordulón többfajta váltás is bekövetkezett, ami erősen megváltoztatta a külvárosi, kevésbé intenzív beépítésű területek korábbi negatív megítélését.

A változások első területe technikai. A tömegközlekedési eszközök elterjedésével, a hidak megépítésével a város korábban nehezen megközelíthető külső területei könnyebben elérhetővé váltak: a fogaskerekű a Svábhegy, a budai villamosok kiépülése Németvölgy, Zugliget, Pasarét elérhetőségét javították gyökeresen; s hasonlóan, Pest távolabbi részeit is a századforduló környékén sűrű és jól kiépített villamoshálózat kötötte a városmaghoz. A vasutak kiépítésével pedig az agglomeráció települései váltak gyorsan hozzáférhetővé.

A változás másik aspektusa építészeti. Az eklektika a századforduló környékén fokozatosan átadta helyét a szecesszióknak. A szecesszió ismét felfedezte a középkori és a népi, falusi építészetet – ezzel a falusi lakásforma megjelenik a közgondolkodásban. A szecesszióknak volt egy másik vetülete is: a magyarságát komolyan vevő fiatal nemzedék a szecesszióban megjelenő értékeket érezte a magáénak az idősebb nemzedékek által képviselt, túlzottan nemzetközinek tartott klasszicizmussal és eklektikával szemben.

A következő aspektus mentális: a középosztály (és ezzel párhuzamosan az alsó középosztály) a reprezentációt középpontba helyező, biedermeier bútorokkal övezett életstílusáról idővel áttért a családi életet, a kényelmet és a meghittséget jobban szolgáló életmódra. A különböző társadalmi rétegek eltávolodtak, s a középosztály erkölcsi védelmében kezdte kényelmetlennek érezni az alacsonyabb társadalmi csoportok közelségét a lakóhelyén.

Végül a belvárosi zsúfolt lakhatási körülmények hátrányos oldalai is kezdtek tudatosulni. Ezzel párhuzamosan a 19. század végére bebizonyosodott, hogy a korábban egyeduralgó klasszikus liberális ideológia nem tud megfelelő válaszokat adni a kialakuló urbánus tömegtársadalom és a nemzetállamok kérdéseire. A városokban a leginkább kisvállalkozókból álló építőipar és a piaci befektetők nem voltak képesek a lakásigényeket kielégíteni, ami lakáshiányhoz vezetett, különösen a szegényebb rétegek esetében. A szemléletváltás a század utolsó évtizedeiben majd minden országban az államnak aktívabb szerepet szánó politikai irányzatok előretörését eredményezte.

A modernitás⁷³ kora, amely Magyarországon a 19. század végén, a kiegyezést követően kezdődött el, új típusú városokat hozott létre. Korábban a városok kicsik voltak, és zömmel kereskedelmi-kisipari tevékenység jellemezte őket. Az előretörő modernitás városai már hatalmasra duzzadtak, és az ipari tevékenység, ezáltal a munkásság jelentős szerepet játszott bennük. A Magyarországnál fejlettebb országok többségében, például Angliában, a társadalom felsőbb és hamarosan középső osztályai kezdték a városok belterületeit elhagyni, amit megkönnyítettek a közlekedés és a közművek csökkenő költségei. Ezzel szemben a szegényebb rétegek, gyorsan romló körülmények között, a városok belterületein koncentráálódtak.

A modern város és társadalom problémáit több különböző jellegű és irányultságú csoport kezdte vizsgálni, melyek erőteljesen hatottak a várostervezésre és -politikára. A korai társadalomreformerek és utópisták, mint J. Ruskin, H. G. Wells, W. Morris és P. Kropotkin, a társadalom térbeli eloszlásában látták a társadalmi bajok gyökerét; úgy vélték, ha ezen változtatnak, hozzájárulnak a társadalom megváltoztatásához és javításához is. E filantróp csoportok fő célja a szegényebb néprétegek életkörülményeinek javítása és az erőszakos, kommunista zavargás elkerülése volt. Az ideális lakóhelyet a decentralizált, olcsó, alacsony népsűrűségű és valamilyen szinten tervezett lakókörnyezet jelentette számukra. Bizonyos gyárosok vallási meggyőződésből, ebben a szellemben építettek magas színvonalú és olcsó telepeket munkásaik számára, például az angliai Port Sunlightban és Bournville-ben, melyeket hamarosan a kontinensen is hasonló munkástelepek létesítése követett.

A kertvárosok (*garden city*) és a „kert-külvárosok” (*garden suburb*) létrehozásában meghatározó jelentősége volt Ebenezer Howard munkásságának, illetve tervei formába öntőjének, Raymond Unwinnak, akik megmutatták, hogy alacsony költséggel jó minőségű és kellemes lakások és lakókörnyezet alakítható ki. Munkásságuk hamar ismertté vált Európa más részein és Magyarországon is; e minták alapján épültek Németországban és Franciaországban kis népsűrűségű munkástelepek, majd néhány nagyvállalat tulajdonosa Magyarországon is kisméretű telepeket építtetett munkásainak⁷⁴.

⁷³ A modernitást itt Georg Simmel által használt értelemben alkalmazom. A pénzgazdálkodás elterjedése és mindenhatóvá válása, a „valláshoz, a morálhoz és a gazdasághoz fűződő történelmileg kialakult kötelék alóli felszabadulás” és a nagyvárosok megjelenése jelzi a modernitás megjelenését a 18–19. században (SIMMEL, 1973: 543–544).

⁷⁴ Például diósgyőri és ózdi gyári gyarmat, salgótarjáni acélgyári kolónia, budapesti 1. és 2. MÁVAG kolóniák, Ganz gyár kőbányai telepe.

Magyarország környezetében először Bécsben szerveződött olyan mozgalom, amely külhoni példák nyomán szervezeten fogott családi házas építkezésbe: 1870-es alapítását követően a Wiener Cottageverein⁷⁵ ötven villát épített Bécs külvárosaiban németalföldi és angol minták alapján. A kísérlet azonban túlságosan megelőzte korát, és további villák és kertvárosok építésére jó ideig Ausztriában sem került sor.

Magyarországon az első kezdeményezések a 20. század első éveiben jelentek meg, és hamarosan a városvezetés is magáévá tette az új elképzeléseket. Bárczy István (1866–1943), aki 1906 és 1919 között előbb polgármesterként, majd főpolgármesterként irányította a várost, az utópista mozgalomban inkább a várospolitikai változtatás szükségességének jelét és alkalmazható formáját látta, mint valódi társadalom-átalakító eszközt. A családi házas övezetek már korábban említett spontán megjelenése a város keleti, kevésbé tehetősebb részein aggodalommal töltötte el; a jelenséget hátrányosnak látta a város és a gazdaság fejlődésének szempontjából. A tervezett, telepszerű családi házas építkezést tartotta kívánatosnak, de szkeptikus volt a lebonyolítás külföldi példáival szemben: míg azok valamilyen nem profitorientált szervezetet javasoltak, ő a fővárosi tanácsi és az állami beruházásokat tartotta járható útnak. Hivatalának éveiben épült telepek közül egyedül a kis-svábhegyi bírák és ügyészek telepe épült magánberuházásban, az is jelentős fővárosi hozzájárulással. A fővárosi lakáshelyzet Bárczy polgármesterségének idejére romlott meg jelentősen. A századforduló környékén a magas infláció nyomán a házépítési tevékenység visszaszorult, a nagyfokú városba vándorlás miatt pedig a lakásbérlet megrágult, így az alacsonyabb rétegek lakáshelyzete kezdett tarthatatlanná válni. A helyzet komolyságát jelzi, hogy e tényezők 1907-ben bojkottmozgalomhoz és 1909-ben lakbérstrájkhoz vezettek. Erre válaszul 1909 és 1913 között, az állam és a város közös beruházásában 6120 kicsi, alacsony bérű lakás épült, nagyobb-részt tizenhét új telepen, jobbára a pesti oldalon, a főbb közlekedési artériák mentén, a város külterületén. Más, 1909 előtt elkezdődött szociális lakásprogramokkal együtt Bárczy polgármestersége idején nagyjából tízezer új lakás épült, és 1914-ben a munkások kb. tizede állami vagy fővárosi tulajdonú bérlakásban lakott.

A korszak – és egészen a szocialista lakótelepekig – legnagyobb külvárosi beruházása is részben Bárczy nevéhez fűződik. Az állami finanszírozású, de a főváros jelentős részvételével megvalósuló Wekerle-telep építése 1908-ban kezdődött parlamenti törvény elfogadásá-

⁷⁵ Dr Edmund Kral által belga, holland és angol minta alapján alakított lakásépítő szervezet Bécsben.

val, és befejezése jóval Bárczy polgármestersége utánra, 1927-re datálódik. A telep az akkori városhatárokon kívül épült föl, az alacsonyabb telekár mellett részben azért, hogy kikerüljék a szigorú fővárosi építési szabályokat. A telepet munkásoknak és kistisztviselőknek építették, részben azért kisvárosi formában, hogy a vidékről városba költözők jobban beilleszkedjenek egy kertvárosi, „cottage” jellegű környezetbe, mint ahogy az a Belváros bérkaszárnyaiban történt volna. A telep méretére jellemző, hogy 1914-ben már húszezer lakosa volt; elhelyezése sok szempontból előnyös volt ugyan, de közlekedése sokáig gyenge maradt.

A világháború hosszú ideig tartó hiátust okozott a város fejlesztésében. A háború alatt először lassultak, majd 1916 után gyakorlatilag leálltak a fejlesztések, s csak 1920-ra konszolidálódott annyira a helyzet, hogy stabil városvezetés állhatott föl. Ennek tevékenységét is tovább korlátozták a háború és a trianoni béke negatív következményei. Ilyenek volt például a menekültek elhelyezése, politikai küzdelmek, a háború alatt bevezetett lakbérstop miatt kialakult lakásépítés-visszaesés. Mire konszolidálódhatott volna a helyzet, az 1929-33-as gazdasági világválság érezte negatív hatásait. Ennek következtében a városfejlesztésben jelentősebb folyamatok csupán a harmincas években jelentkeztek. Így az alábbiakban ezen időszakra térek részletesebben ki. A húszas évek folyamatait csak annyiban érintem, amennyiben a későbbiek megértéséhez szükséges.

5 Budapest fejlesztésének tényezői a két világháború közötti években

A harmincas évek időben átmenetet képez a Monarchia Budapestje és a szocialista főváros között. A későbbi, 1944-1950 közötti változások drasztikusságához képest talán meglepő, hogy fölfedezhetők e korszakban a későbbi időszak bizonyos jelei. E korszakban a vezetők jelentős erőfeszítéseket tettek, hogy elszakadjanak a korábbi szabadelvű városvezetéstől, mind személyekben, mind elviekben. Ezen időszak azonban mindenképpen a dualizmus folytatása, s a főnti törekvéssel ellentétben például a szereplők tekintetében is elég erős állandóság figyelhető meg. Ez az állandóság olyan áron érvényesült, hogy a városvezetéshez való közelség biztosítása érdekében bizonyos személyeknek, köztük tervezőknek, vezetőknek, politikai színezetet kellett váltaniuk. Az állandóság és stabilitás garantálásának hatékony, még ha nem is túlzottan demokratikus módja volt a mérsékelt jobboldal uralmának mesterséges biztosítása, más mérsékelt politikai erők – szociáldemokraták, szabadelvűek – meglehetősen erős részvételével, azonban a radikálisok mindkét oldalról való elutasításával.

5.1 Főváros az 1930-as években

A trianoni békeszerződés nyomán Budapest amúgy is jelentékeny súlya tovább fokozódott. Részen a lecsökkent lakosság szám miatt népességének aránya nőtt – bár ez az arány nem tekinthető kirívóan nagy nak hasonlóan centralizált európai országok esetében. 1930-ban az ország népességének 12,7 %-a lakott Budapesten, az akkori agglomerációval együtt ez majd' 18%-ot tett ki. Másrészt a lecsökkenő távolságok miatt a főváros elszívóhatása még erősebben jelentkezett. Harmadrészt az elcsatolásokkal olyan, kialakult vagy potenciális központok sokaságát veszítette el az ország – Pozsony, Kolozsvár, Újvidék, Nagyvárad, Kassa például – amelyek jelentős regionális központokként oldhatták volna e túlsúlyt és ország más részeire is húzóerőt jelenthettek volna.

A rövid háborús megingást követően Budapest és agglomerációjának növekedése ismét lendületet kapott, bár üteme már nem érte el a háború előttiét, így is jóval meghaladta a máshol fekvő települések növekedési ütemét. A főváros súlya az 1930-as években, dacára a kormány vidéki ipartelepítést favorizáló programjainak, tovább nőtt; Budapest és peremvidékének növekedési üteme jóval meghaladta az ország növekedési ütemét. Ennek egyik oka, hogy a budapesti agglomeráció foglalkoztatásban tovább növelte súlyát, az ipar növekedési üteme jóval meghaladta bármilyen más térségét-városét. A vidéki beáramlás a húszas évek-

ben a budapesti agglomerációba irányult – e kérdésről részletesebben a következő részben – hogy majd a harmincas években a szűkebb értelemben vett főváros súlya ismét megnőjön. A népesség növekedésében megfigyelhető, hogy a peremterületek népessége akkor emelkedik intenzívebben, amikor a gazdaság nehezebb helyzetben van. A jövedelmi lehetőségek javulásával a város valamelyest visszaszerezte vonzerejét. A harmincas években az országos népességnövekedés egyharmada jelentkezett a fővárosban, amelynek túlnyomó része, mint a városok esetében általában, a pozitív vándorlási egyenlegből adódott. E vándorlók jelentős része, a húszas években, az elcsatolt területek értelmiségéből, állami alkalmazottaiból állt, de gerincét végig a két háború között a szegényebb északkeleti és tiszántúli részokről érkező bevándorlók adták, a nyugat-dunántúli szakképzettebb munkaerőt ekkoriban inkább már a helyi munkalehetőségek csábították a főváros helyett. Jelentősen csökkent a környéki, nem agglomerációs településekről történő beáramlás is (LACKÓ, 1998).

1. Táblázat: Budapest és peremterületei népességszámának alakulása 1910-1941. *Forrás: KSH, 1995:35.*

Év	Népesség száma		Időszak	Tényleges szaporodás	
	fő	1900. év %-ában		szám szerint	%-ban
Budapest					
1910	880 371	120,0	1901-1910	147 013	20,0
1920	928 996	126,7	1911-1920	48 625	5,5
1930	1 006 184	137,2	1921-1930	77 188	8,3
1941	1 164 963	158,9	1931-1940	158 799	15,8
Peremterületek					
1910	230 082	179,6	1901-1910	102 006	79,6
1920	303 030	236,6	1911-1920	72 948	31,7
1930	436 685	341,0	1920-1930	133 655	44,1
1941	547 828	427,7	1930-1941	111 143	25,5

Buda és Pest közötti növekedési különbségek kiegyenlítődése tovább folytatódott az időszakban, sőt, 1910 után Buda növekedési üteme meg is haladta Pestét, ami így is maradt a világháborúig – sőt, Kis-Budapest területét tekintve a továbbiakban is jellemző volt.

2. Táblázat: Népszámszám alakulása kerületenként, 1910-1930. Forrás: KSH, 1995:41.

Kerület ⁷⁶	1910	1920	1930	1910 ⁷⁷	1920	1930
	szám szerint			az előző időpont %-ában		
I., Vár, Krisztinaváros, Tabán, Lágymányos	71 501	96 609	115 949	154,0	135,1	120,0
II., Víziváros, Országút	41 429	48 705	52 047	113,1	117,6	106,9
III., Óbuda, Újlak	49 412	51 164	60 465	133,3	103,5	118,2
Buda együtt	162 342	196 478	228 461	135,1	121,0	116,3
IV., Belváros	25 268	28 306	25 172	107,4	112,0	88,9
V., Lipótváros	63 700	72 149	78 039	126,5	113,3	108,2
VI., Terézváros	156 284	160 361	174 040	117,7	102,6	108,5
VII., Erzsébetváros	181 863	176 321	186 647	116,7	97,0	105,9
VIII., Józsefváros	151 845	145 408	141 119	113,8	95,8	97,1
IX., Ferencváros	88 035	91 128	99 617	126,4	103,5	109,3
X., Kőbánya	51 034	58 845	73 089	149,3	115,3	124,2
Pest együtt	718 029	732 518	777 723	119,7	102,0	106,2
ÖSSZESEN	880 371	928 996	1006184	120,0	105,5	108,3

A kerülethatárok 1930-as rendezése után még jobban megfigyelhető a budai hegyvidék, illetve a Gellért-hegy déli és nyugati környezetének (Lágymányos, Kelenföld), és Pest külső része egyre fokozódó betelepülése. A betelepülést segítette a hidak megépülése, villamoshálózat kiépülése a budai oldalon, illetve a Svábhegy esetében a fogaskerekű. Dél-Buda fejlődésének további lökést a Horty Miklós híd (mai Petőfi híd) 1937-es átadása adott, ezzel immár a Ferenc József híddal (a mai Szabadság híd) együtt két hídon át vált elérhetővé a terület. Észak-Buda esetében a megközelítést biztosító hidak, a Lánchíd és a Margit híd, már jóval az I. világháború előtt megépültek, s így e területek fejlődése is hamarabb megindult. Az Árpád híd munkálatai is megkezdődtek az időszak végére, azonban befejezése a II. világháború utánra maradt. A villamoshálózat központjává a Széll Kálmán (mai Moszkva) tér és a

⁷⁶ Az akkori beosztás szerint (1930-ig).

⁷⁷ Az 1900. év %-ában.

Körtér vált. Az időszak többemeletes házépítési területei többsége is Budán volt: az 1927-1934 között, majd a Horthy Miklós híd átadása után, 1941 és 1943 között ismét kiépülő Lágymányos, illetve az 1930-as évek második felében kiépülő Víziváros mellé a pesti oldalon egyedül, ámbár az egész időszakban folyamatosan és nagy ütemben⁷⁸ kiépülő Újlipótváros áll (PREISICH, 2004:281).

3. Táblázat: Népszámszám alakulása kerületenként kerülethatárok rendezése után, 1930-1941. Forrás: KSH, 1995:42.

Kerület	1930	1941	1941. év az 1930. év %-ában
	szám szerint		
I., Vár, Krisztinaváros, Tabán	25 339	23 480	91,5
II., Víziváros, Országút	52 047	63 982	122,9
III., Óbuda, Újlak	60 465	66 503	110,0
XI., Kelenföld, Lágymányos	48 155	66 440	138,0
XII., Hegyvidék	42 455	60 626	142,8
Buda együtt	228 461	280 731	122,9
IV., Belváros	25 172	27 578	109,6
V., Lipótváros	66 413	80 506	121,2
VI., Terézváros	100 153	107 293	107,1
VII., Erzsébetváros	135 675	145 724	107,4
VIII., Józsefváros	141 119	150 726	106,8
IX., Ferencváros	99 617	110 745	111,2
X., Kőbánya	65 756	84 109	127,9
XIII., Angyalföld	76 542	85 772	112,1
XIV., Zugló	67 276	91 779	136,4
Pest együtt	777 723	884 232	113,7
ÖSSZESEN	1 006 184	1 164 963	115,8

A főváros akkori területén érezhető volt a külső területek laza beépítése. A földszintes házak nagyjából a házállomány felét tették ki 1920-ban, ez úgy 60 %-ra növekedett 1941-

⁷⁸ Ennek csúcса szintűgy a harmincas évek közepe, 1935-1938.

re. Ezek a házak leginkább Zugló, Kelenföld és Kőbánya területén épültek föl, e területeken koncentrálódott az összes „kültelki” lakás 76 %-a. Ezek nagyrészt családi házakként épültek, de Kőbányán egy része központi beruházásként szükséglakások céljára (PREISICH, 2004:278).

Ebben az időszakban a társadalmi szegregáció korábbi formái megerősödtek, és új jelenségek is kialakultak. Az elit és a felső középosztály egyre inkább elkülönült környékekre költözött: a „keresztény” vagy „úri” rétegek az I. kerületbe - illetve az 1931-ben az I. kerület-ről leválasztott XI. kerület belső területeire és a XII. kerületbe, míg a Vár szintén megőrizte magas társadalmi státuszát. A Belváros – az akkori IV. kerület – és a Rózsadomb az úri és a polgári felső-középosztály egymással kevert lakóhelye volt; míg az akkori Lipótváros (akkori V. kerület, jelenlegi Lipótváros és Újlipótváros) és az Andrassy út mente a polgári középosztályok kedvelt lakóhelye volt. Teréz-, Erzsébet és Józsefvárosban a zsidó és nem-zsidó származású alsó-középosztály lakott, míg e kerületek külső részét egyre inkább munkások dominálták. Ferencváros társadalmi térképe hasonlóan nézett ki, azonban itt a zsidó származásúak aránya a többiekhez képest jóval alacsonyabb volt. A külső kerületek – Óbuda, Angyalföld, Kőbánya – lakossága az alsóbb rétegekből került ki, általában ipari munkásokból. A társadalmi szegregálódással szemben a korábban erősen tapasztalható nemzetiségi alapú szegregálódás mértéke lecsökkent, köszönhetően a gyors asszimilációnak és az idegen ajkú bevándorlás forrásainak elapadásával (LACKÓ, 1998). Számtaltevő szegregáció a cigányság esetében figyelhető meg, azonban létszámuk ebben az időszakban nem volt jelentősnek mondható.

A kerületek közötti státuszkülönbségeket jól szemlélteti a lakások átlagos szobaszáma. Ez alapján Budán az I., és II. kerület - a Vár és északi környéke a Rózsadombbal – tekinthető a legmagasabb presztízűnek, míg Óbuda a külső pesti kerületekkel – Kőbánya, Angyalföld - vonható párhuzamba. Pesten – és egyben az egész városban – a belváros (IV. kerület) a legmagasabb presztízű, amit Lipótváros és az Andrassy út mentét tartalmazó Terézváros követ⁷⁹; a külső részek helyzete e szempontból a legrosszabb, amiből Zugló emelkedik ki némiképp Ferencváros szintjére, de meg sem közelítve a belső budai kerületeket. Buda ez alapján vizsgált presztízse alacsonyabb a vártnál, ami Óbuda rossz helyzetének köszönhető.

⁷⁹ Terézváros harmadik helye az Andrassy út palotáinak következménye; más területei Erzsébetvárossal meg-egyező jellegű, sűrű beépítésűek.

4. Táblázat: Lakások száma és a lakások átlagos szobaszáma kerületenként, 1941. Forrás: KSH, 1995:46.

Kerület	Lakott lakások száma összesen	Ezen belül		
		az 1	a 2-3	a 4 és több
szobás lakások aránya, %				
I., Vár, Krisztinaváros, Tabán	6 502	36,6	49,0	14,3
II., Víziváros, Országút	17 114	39,9	47,0	13,1
III., Óbuda, Újlak	17 977	70,7	26,5	2,8
XI., Kelenföld, Lágymányos	16 600	45,6	44,8	9,6
XII., Hegyvidék	14 721	44,1	44,2	11,7
Buda együtt	72 914	49,4	41,1	9,6
IV., Belváros	6 710	31,2	50,5	18,3
V., Lipótváros	21 483	36,1	52,8	11,1
VI., Terézváros	25 617	41,7	48,8	9,5
VII., Erzsébetváros	33 386	46,2	48,6	5,2
VIII., Józsefváros	35 065	56,6	38,7	4,7
IX., Ferencváros	25 268	63,2	32,9	3,9
X., Kőbánya	19 210	73,1	24,5	2,4
XIII., Angyalföld	19 457	84,1	15,3	0,6
XIV., Zugló	23 915	65,3	31,1	3,6
Pest együtt	210 111	56,6	38,3	5,6
ÖSSZESEN	283 025	54,3	39,0	6,6

5.1.1 A főváros peremvidékei

A főváros peremvidéke – ami alatt az akkori szóhasználattal többé-kevésbé az 1950-ben Budapesthez csatolt területeket értjük⁸⁰ – az I. világháborút közvetlenül megelőző időszakhoz hasonlóan az 1920-1940 között is a népességnövekedés és a fejlődés súlypontja volt. Azonban jelentős különbségek figyelhetők meg a korábbi időszakhoz képest. A könnyűipari igényeket a Monarchia időszakában zömmel osztrák és cseh forrásokból fedezték, a vámha-

⁸⁰ Ezen kívül még Vecsés, ezt összefoglalóan Nagy-Budapestnek hívták e korban.

tárok létrehozásával az ellátás megnehezült, immár megérte e termékeket Magyarországon előállítani. Budapest peremvidékén így az új üzemek döntő többsége immár nagyüzemi formában működő textilgyárak, élelmiszer-feldolgozó és egyéb könnyűipari egységek formájában jelentkezett. Másrészt a peremvidéki nagyipar, ellentétben a fővárosi nagyipartól, sikeresen állt át békeidős termelésre a trianoni béke utáni időszakban. Harmadrészt, a peremvidék sokkal olcsóbb ingatlanáraival, kisebb adó- és egyéb közterheivel – ezek a fővárosi átlag nagyjából harmadára rúgtak – és jó közlekedési ellátottságával vonzó helyszínt jelentett a vidékről föláramló sokaság számára. A közlekedési rendszer – ami ebben az időszakban zömmel HÉV, de vasút, villamos és autóbusz-hálózat formájában is – kiépítése követte a külső területek fejlődését, gyakorlatilag minden peremvidéki település megközelíthető volt egy vagy több tömegközlekedési eszközzel (MAGYARY, 1941:45). További előnyt jelentett, hogy a belső területekhez képest sokkal kisebb életforma-váltást kellett elviselni, a peremvidéki életmód maga is jobban hasonlított a megszokott vidéki életmódra, mint a zsúfolt belső területeké, lakásállománya túlnyomórészt kertes családi házakból állt, így a veteményeskeretekben való gazdálkodással, állattartással sikeresen lehetett élelmiszereken megtakarítani (PREISICH, 2004:278). A világháború után a magántőke számára a bérlakás-építés már nem jelentett biztos üzletet – az 1916-ban bevezetett, és a háború után még sokáig, 1926-ig fenn tartott lakbérkontroll miatt bevételek nem fedezték a kiadásokat. Ennél fogva az egyre hangsúlyosabb állami jelenlét mellett a kisbefektetők játszottak domináns szerepet a lakásépítkezésekben, s ők a társasházak mellett leginkább a családi-házas építkezésekben tudtak részt venni (GYÁNI, 2000:223), aminek természetes helyszínei a külső részek voltak. A vonzótényezőkkal szemben, akkor is, mint ma is, a megnövekedett ingázási idő, rosszabb infrastruktúralis helyzet és kereskedelmi ellátás állt. E tényezőknek eredője következtében 1920 és 1930 között a peremvidék lakossága 135 ezerrel nőtt, szemben Budapest 78 ezres növekedésével. (LACKÓ, 1998, SZEKERES, 1996:285). A peremterületek 1930 és 1938 között újabb 200 ezer fővel növekedtek, dacára a világgazdasági válságnak és a kormány aktív vidékfejlesztő programjainak. Ezek csupán jelentéktelen mértékben tudták lassítani azonban a népességnövekedést: Nagy-Budapest népessége a 1938-ra között elérte a másfél milliós nagyságot (SZEKERES, 1996:292). Települései egymás után kapták a törvényhatósági jogú vagy rendezett tanácsú város besorolást – Újpest, 1907; Rákospalota, 1923; Pestszenterzsébet, 1924; Budafok; 1926 (SZEKERES, 1996: 289) – ennek célja, hogy a városterjesztés folyamatának elmaradása miatti helyzetet kezelje.

5. Táblázat: Lakosság népességének növekedése településtípusokként, 1910-1941. Forrás:

LACKÓ, 1998.

Helységtípus	Időszak, %	
	1910-1930	1930-1941
Budapest	7,4	15,7
Agglomerációs⁸¹ megyei jogú város⁸² (6 db)	41,5	13,8
Egyéb agglomerációs település (11 db)	51,8	48,0
Vidéki törvényhatósági jogú város (20 db)	13,0	8,0
Egyéb vidéki város (64 db)	6,1	7,2
Tízezernél népesebb község	7,9	6,7
Egyéb község	4,6	4,6

Jelentős változás történt a letelepedés célterületeiben is: a korábban preferált észak-pesti területeken erősen lecsökkent a növekedés, köszönhetően annak, hogy elfogytak a megfelelő területek; így a dél-pesti térség vált a kitelepedés góciává. E folyamatot tovább erősítette, hogy az akkori ipartelepítési előírások, a domináns észak-keleti szélirány miatt, az ipari területek délkeletre való helyezését irányozta elő, hogy a szennyeződés ne zavarja a belvárost; az iparterületek közelsége erős vonzóerőt gyakorol a munkásosztályi lakóhelyekre⁸³ (PREISICH, 2004:285). A délkeleti peremtérség vonzereje mindezen túl a jó közlekedési hálózat is. E folyamatok következtében a főváros súlypontja egyre inkább délre vándorol (MAGYARY, 1941:46). Mindemellert az észak-keleti területek, azaz a városon belüli Angyalföld és a városon kívüli Újpest ipari tevékenysége, és ezzel együtt lakossága tovább fejlődik. Mindeközben a budai peremterületek lakossága alig változott, például Dél-Budaé (például Budafok) pár ezerrel nőtt csupán. Jelentősen növekedett ebben az időszakban a peremterületek nem számító Érd népessége is.

⁸¹ Az akkori agglomerációs fogalmak szerint, lásd alább.

⁸² Név szerint Újpest, Kispest, Pestszentlőrinc, Pesterzsébet, Rákospalota, Budafok.

⁸³ Az olcsón és gyorsan megközelíthető munkahely, az olcsó lakás nagyon nagy vonzerővel bírt.

6. Táblázat: Peremvidék és főváros foglalkoztatási szerkezete 1930-ban. *Forrás: Szekeres, 1996:285.*

Foglalkoztatási ág	Ipar	Kereskedelem	Közlekedés
Peremvidék	57,2 %		21,2 %
Budapest	41 %	20,6 %	n.a.

A peremvidékek gazdaságát az ipar dominálta, ennek aránya jóval nagyobb volt Budapest amúgy is magas értékénél. Az ingázás jelentősége azonban csökkent, 1930-as népszámlálás szerint a munkásság fele a helyi nagyobb üzemekben dolgozott, és csupán 30 %-a járt be a fővárosba. A peremterületek jellegében jelentős eltérések voltak megfigyelhetőek. Újpest gyakorlatilag egy valódi város társadalmi képét mutatta, helyi elittel, középosztállyal és munkássággal; míg más, keleti peremtelepülések jóval homogénebb struktúrával bírtak, délkeleten a munkásság, míg északkeleten a kispolgárság – állami alkalmazottak, tisztviselők – dominanciájával (LACKÓ, 1998).

A bevándorlás magas szintje és az életmód jellegzetességei miatt a népesség összetétele demográfiai jellemzőiben közelebb állt a vidékihez, mint a fővárosihoz: a népessége sokkal fiatalabb volt és a férfiak aránya magasabb volt, mint Budapesten; többen éltek családi kötelékekben, viszont jóval alacsonyabb volt az átlagos iskolázottsági szintjük. Az utóbbi tekintetében különösen a budai peremterületek (Óbuda, Nagytétény) maradtak el (KSH, 1995).

Nem csak a bevándorlók, hanem a fővárosi kivándorlás jelentős célpontjai is voltak e területek. Míg az első világháború előtt a fővárosiak számára az agglomeráció nyaralótelepként szolgált, e viszony alapvetően átalakult és megerősödött (KSH, 1995:34). Az „elővárosi lakosság több mint egyötödét a fővárosból kitelepülők tették ki” (SZEKERES, 1996:286). Ezek főképp a társadalom alsóbb rétegeiből származtak, kitelepülésük oka a rossz fővárosi lakásviszonyokban és a peremvidék olcsóbb ingatlanáiraiban, adószintjében rejlett. A szuburbanizáció ekkoriban már más rétegeket is érintett: a középosztály kivándorlási célterületei azonban az akkori városhatáron belül maradván a budai hegyvidéket voltak.

A peremvidéken túli agglomeráció kevésbé szoros kapcsolatban volt a fővárossal, de fejlettsége és fejlődésének üteme, mind gazdasági, mind társadalmi értelemben jóval meghaladta az ország egyéb területeit, az Észak-Dunántúl kivételével.

A beépítés jellege különbözött a városhoz tartozó és az azon kívül eső peremterületeken. A városon kívüli peremterületeken mind a közművesítés, mind a rendezési tervek általánosságban hiányosak voltak, készítésük csak 1937 után indult meg. A város eredendően megkövetelte a közművesítést, azonban a családi házas építkezésekre irányuló nagy nyomás miatt ezt sokszor nem sikerült betartatni. A budapesti városrendezés alapja jelentős ideig, az 1964-es építési törvény életbe lépéséig az 1937-es, a városrendezésről és az építésügyről szóló törvény volt. Ez egyebek mellett előírta, hogy a parcellázó köteles a beépítésre szánt területen az utakat, a közműveket és a szükséges intézményeket kiépíteni, és rendelkezik a közterület céljára átadandó terület arányáról. A telekminimumot ez időszakban a főváros folyamatosan csökkentette, s magán-parcellázások esetén sokszor nem tudott érvényt szerezni az előzetes közművesítés kívánalmainak, egyre gyakrabban adva felmentést ez alól. A vevők véges anyagi teherviselő képessége miatt a főváros egyre többször kényszerült saját költségein kiépíteni a közműveket (SIPÓS, 2005:154-155).

Sűrűbb beépítés jellemezte a Feneketlen-tó, Újlipótváros, Angyalföld, a középső Ferencváros és a Déli pályaudvar környékét, míg másutt családi házas vagy szabadon álló, több-lakásos házas beépítés volt a jellemző. A fenti bekezdésben említett rendezetlen építkezés főképp Angyalföldet, Kelenföldet és Zuglót érintette.

5.1.2 Építkezések a város külső területein és a peremterületeken

A külső területek és a peremtérségek építkezéseit a magánérs családok dominálták; az állam csak a korszak első néhány évében épített közvetlenül lakásokat Budapesten. A legjelentősebb építkezéseket a Kereskedelmi Minisztérium kebelén belül működő Országos Lakásépítési Miniszteri Biztosság (OLMB) végezte. A tervezett öt telep közül kettő, a VIII. kerület, Stróbl Alajos utcai és a X. kerület, Juranics utcai készült el. Ekkor építette a fenti hatóság az elcsatolt területekről menekültek számára szükséglakásokat tartalmazó Mária Valéria-, Éhmann-, Augusztá-, Gubacsi úti telepeket 1918 és 1930 között, s ekkor, 1921-től épült meg, részben szintén menekülteknek, részben rászorult szegényeknek Pestszentlőrincen az Állami lakótelep. Az OLMB felügyelete 1923-tól átkerült a Népjóléti és Munkaügyi Minisztériumhoz, ami jelentős koncepcióváltással járt. Az építésről a hangsúly a támogatásra és a belvárosi bérlakásépítésre helyeződött át. A már folyó építkezések költségigényét csökkentették azáltal, hogy kisebb, gyorsabban elkészülő és olcsóbb lakásokat építettek a korábban tervezettek helyett. Telepeket az államra háruló infrastruktúra kiépítésének költségese-

sége miatt a továbbiakban nem szándékoztak a külső területekre építeni (KÖRNER, 2004, 68–70).

Az állami beruházású lakásépítés csak 1936 után, vidéken, szociális céllal indult el ismét. Az 1940-ben, a Belügyminisztérium az Országos Nép- és Családvédelmi Alap (ONCSA) felállításával igyekezett komplex módon gondoskodni a hátrányos helyzetűek, elsősorban a nagycsaládosok lakáshelyzetéről és megélhetésükről. Az alap az elképzelések szerint önfenn-tartó módon funkcionált volna: a házhoz jutottak részletfizetési szolgáltatást a következő csoport támogatásának alapjául. Az ONCSA kizárólag a főváros akkori határain kívül hozott létre telepeket, leginkább a fővárostól távoli területeken. Azonban az akkori agglomerációban is létesültek jelentős telepek, Pestszenterzsébeten, Kispesten, Rákospalotán, Újpesten a Fóti út mentén (KÖRNER, 2004, 75–81).

1924 után, kis szünetekkel a város számos családi házas és kislakásos bérházat építtetett, leginkább magánberuházók által, főképp a külső területeken, például Zuglóban vagy Kőbányán. A külterületeken telepek is épültek fővárosi beruházásban. A cél minél több lakás minél olcsóbb, gyors felépítése, ezért ezek a telepek zömmel sűrű beépítésű, földszintes, egyszoba-konyhás házakból álltak. Az építésszek körében ekkor már hangsúlyosan felmerült, hogy az olcsó beruházás egyik módja az építkezések koncentrálása. A koncentráció azonban társadalmilag is bekövetkezett, a nagyszámú, hátrányos helyzetű népesség betelepítésével. Ilyen telepek létesültek többek között Angyalföldön, a külső Ferencvárosban. A harmincas években a város már nem csak szükséglakásokból álló telepeket épített. Ekkoriban, az évtized elején épült, magasabb színvonalú külvárosi telepek közé tartozik a Jászberényi út mentén fekvő Városszéli telep, és a XIV. kerület, Bánki Donát utca környéke (KÖRNER, 2004, 84–89).

Angyalföldön kezd épülni az időszakban az első, egész városrészt egységesen kezelő lakótelep, az állami felügyeletű Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI) Magdolnavárosi lakótelepe a Béke úton, amelynek tervét 1939-ben készítette el a Közmunkatanács. Itt ikerházak és sorházak, a központban pedig kétemeletes, többlakásos házak épültek. A telep építését a második világháború után fejezték be. A háború alatt, 1929 és 1944 között épült, szintén az OTI beruházásában, két ütemben, Kelenföld és Albertfalva határán, az Építész utcában az úgynevezett Albertfalvai lakótelep, a Magdolnavárosi lakótelephez hasonlóan, de kisebb területen és kisebb házakkal.

Számos, főképp állami tulajdonú vállalat, például a MÁV is építtetett telepeket dolgozóinak a város külső területein, illetve az akkori agglomerációban, de nagy magánvállalatok is létrehoztak telepeket, benne intézményekkel (Weiss Manfréd Művek, Ganz stb.).

A telepek építésében a korszak uralkodó városépítészeti és várospolitikai irányzatának hatása fedezhető fel, ahogyan korai formája már a Bárczy-féle építkezésekben is jelentkezik, de a szociális telepépítés sohasem jut el olyan szintre, mint a korabeli Bécsben. A város vezetői tudomásul vették, hogy a magánszektor képtelen kellő mennyiségű és minőségű lakással ellátni a város gyarapodó és a háború előttinél szerényebb anyagi helyzetű lakosságát.

Az első világháború előtti elgondolásokhoz képest a várostervezők elképzeléseiben ekkor fontosabb szerepet kapott a város külső területeinek kérdése. A városhatárokon belül jelentős erőfeszítéseket tettek a családi házas vagy kis népsűrűségű övezetek tervezett módon történő beépítésére, jelentős sikerekkel. A város határain kívül, a peremterületeken azonban a tervezés időben már túl későn kezdődött, így ott a kevésbé szigorú előírások miatt gyakran alacsonyabb színvonalú lakóépületek épültek.

5.2 Városi igazgatás változásai

Az első világháború után jelentős változások, változtatások történtek a városirányítás terén. Az új ország-vezetés negatívan értékelte Budapest korábbi szerepét és tevékenységét – erre utal Horthy Miklós kormányzó híres-hírhedt, ámbar sokszor félremagyarázott kijelentése a bűnös városról – így jelentős mértékben módosult a város működésének jogszabályi környezete; a korszakot sűrű jogszabályváltozások jellemzik, ami különösen szembetűnő a korábbi időszak stabilitásával. Számos módosítás csupán néhány évet ért meg, illetve a módosítások által elérni kívánt hatás gyakran nem vagy nem úgy következett be. A korábbiakhoz képest szűkültek a képviselőtestület és a polgármester jogosítványai, csökkent a választott képviselők jelentősége, nőtt a kormányzat befolyása mind a főváros, mind a Fővárosi Közmunkák Tanácsa (FKT) ügyeire – e kérdésről lásd az alábbi alfejezeteket. A fővárosi önkormányzat I. világháború vége előtti negyvenöt év alatt a kormány egyszer, 1906-ben, a darabont-kormány megalakítása miatti politikai válság idején, és nagyon rövid időre élt a jogával, hogy felfüggeszse a fővárosi autonómiát, erre az 1920-1944 közötti korszakban háromszor is sor került. 1919-1920 között az új rendszer fölállása miatt, majd 1924-1925-ben a kormányzás konszolidálása keretében, végül a főváros és a Gömbös-kormány okozta ellentétek miatt az 1934-36-os „szanálás” idejében (IGNÁCZ, 2004:73). Mindeme hektikusság mögött

a korábbi struktúra alapjai változatlanok voltak – a főváros kettős, az önkormányzat és az FKT általi irányítása, továbbra is az utóbbi jogi primátusával, ami de facto másodlagos szerepet jelent ebben az időszakban.

A sűrű jogi változtatások mögött két tényező bújik meg. Egyrészt a város fejlődése szükségessé tette a vezetésnek a realitásokhoz való igazítását. 1930-ban a város külső területeinek gyors népességnövekedése miatt elengedhetetlenné vált a kerülethatárok rendezése, a korábban hatalmas I. kerület déli és nyugati részeiből létrehozták a XI. és XII. kerületet; Pesten az északi részen kialakították a XIII., a keleti részeken pedig, jórészt a VII. kerületből a XIV. kerületet. Ferencvárost annyiban érintette a rendezés, hogy hozzá csatolták Csepel-sziget gyakorlatilag lakatlan csúcsát. Hogy az elmaradt fővárosi terület-kiterjesztés káros hatásait némiképp enyhítsék, a húszas években a kiemelkedő peremtelepüléseket megyei jogú városokká nyilvánították, ennek elégtelensége miatt az FKT jogkörének az akkori Nagy-Budapest területére történő kiterjesztésével reagáltak 1937-től. Hasonlóképpen az igazgatásban jelentkező feszültségek is folyamatos kezelést kívántak. Egyrészt a Közmunkatanács és a fővárosi önkormányzat, másrészt a város választott, kinevezett testületei és apparátus közötti feladatkör- és munkamegosztás terén is éles problémák jelentkeztek. Továbbá, a centralizáció-decentralizáció kérdésköre is állandóan előbukkant, egyrészt Nagy-Budapest kialakítása, másrészt a kerületi igazgatási rendszer kapcsán – ezen utóbbiak tulajdonképpen csupán előjáróságként működtek, a kerületi választmány pusztán javaslattevő szerepet kapott, vezetőjét a polgármester jelölte ki, a fővárosi politikát hajtották végre az időszakban, gyakorlati önállóság nélkül (SÍPOS, 1993).

5.2.1 A politikai környezet

A politikai környezet szerepe talán még fontosabb a fővárost érintő változások okaként. Egyrészt a korszak politikai irányvonala sem volt egyöntetű. A húszas éveket jellemző Bethlen-korszak közép-jobb irányultsága⁸⁴ a gazdasági világválság miatt jobbra tolódva a Gömbös-kormányban folytatódik⁸⁵, majd ezt követően az országos politikában a bizonytalanság növekedésével számos kisebb-nagyobb irányváltás következik be a háborúig terjedő rövid időszakban. Azonban a hatalom jellege nem változott az időszakban, különböző néven

⁸⁴ Gr. Bethlen István 1921 és 1931 között miniszterelnök.

⁸⁵ Gömbös Gyula 1932-től haláláig, 1936-ig miniszterelnök.

és felállásban, de gyakorlatilag ugyanazon ellenforradalmi jobboldal irányította az országot, amely a baloldal – szociáldemokraták, szabadelvűek – képviselőjét valamilyen formában biztosította, és a szélsőségesebb mozgalmakat – szélsőbal, szélsőjobb – igyekezett a hatalomtól távol tartani.

Az ellenforradalmi rendszer Budapest-politikája mögött nem az elsorvasztás, hanem az átalakítás, a formálás igénye húzódik meg. A korszakban végig jelen vannak a fővárost kárhóztató, vízfej-jellegű, kozmopolitizmusát, nemzetidegen mivoltát fejtegető gondolatok, különösen az időszak elején és vége felé. Valódi szándék a Gömbös-kormányval jelentkezett Budapest súlyának csökkentésére, azonban ők sem az elsorvasztásban, hanem a vidéki ipari centrumok felemelésében látták ennek eszközét a 95 pontos Nemzeti Munkatervében (1933).

A főváros súlyának csökkentése több szempontból sem volt lehetséges, illetve kívánatos. Egyrészt elszívó-hatása fokozottabban érvényesült a lecsökkent területű országban. Az infrastruktúráknak metszéspontja is a főváros volt, anyagi lehetőségek hiányában ezek átalakítása illuzórikus lett volna. Ide tartozik még, hogy a rendszer filozófiájától idegen volt olyan jelentős újraelosztási mechanizmusok működtetése, amellyel vidéki városok infrastruktúráját lehetett volna érdemben fejleszteni. Az önkormányzatok feladataik – legyen az választott vagy az állam által rátestált – ellátására közvetlen állami támogatásban nem részesültek, erre a különböző helyi adók – mint például Budapest esetén a vám –, illetve a központi adók helyben maradó része adott fedezetet, illetve az önkormányzatok az állami adókhoz kapcsolódva pótdókat is kivethettek. Főváros, mint a legfejlettebb település esetében ez már gigantikus összegeket jelentett összességében, a főváros összesített költségvetésének nagysága az állami költségvetés nagyjából egyharmadát tette ki, nagyságrendekkel emelkedve ki a többi város közül. Ebből fakadóan a kormánynak, még ha szándékában állt is volna, korlátozottak voltak lehetőségei Budapest gazdasági oldalról történő megrendszabályozására. Továbbá, a közeli Bécs esete negatív példaként jelent meg a kormánynak, ahol is a szociáldemokrata város anyagi erejére támaszkodva sikeresen verte vissza a kormányzat rendszabályozó kísérleteit (SIPOS, 1993, SZEKERES, 1996)

Másrészt a főváros jelentőségének megőrzése és továbbfejlesztése fontos része volt az időszakban végig támogatást kapó, gr. Klebelsberg Kunó kulturális felemelkedést, a középosztály megerősödését, a Kárpát-medencei vezető szerepet a kultúra oldaláról megközelítő célkitűzéseiben. Budapestnek ezen értelemben az a feladata volt, hogy e térség gazdasá-

gi-kulturális központja legyen, mint más országok városaival egyedüli versenyképesként. Ennek a gondolatnak keretében a főváros fejlesztése mindvégig prioritást kapott. Így a cél a főváros kézbentartása, és lehetőség szerinti átformálása volt.

5.2.2 Fővárosi Közmunkák Tanácsa

A háború után a Közmunkatanács súlya és műszaki kompetenciája erősen csökkent. E jelenség már megfigyelhető volt a századfordulót követően, a nagy központi építkezések lezárultával, amikor is jelentősen lecsökkentek a Közmunkatanács forrásai és megnőtték a városéi. A háború utánra rendszeressé vált, hogy a rendezési terveket a főváros III., városrendezési és magánépítési ügyosztálya készítette el, s csupán a szentesítés maradt az FKT kezében. További konfliktusokat elkerülendő, a harmincas évekre a főváros és a Közmunkatanács igyekezett egymás ügyeibe be nem avatkozva működni, s a másik köreit nem zavarni – például a Tabán rendezése, azaz a nagy részének lebontása – a főváros, a Madách sétány a Közmunkatanács kizárólagos kompetenciájába tartozott.

A főváros és az FKT között jelentős különbségek mutatkoztak már a kezdetektől a figyelembe vett főbb szempontok, a képviselt érdekek tekintetében, ez azonban nem a várható módon érvényesült. Az FKT a kormány fővárosba nyúló kezeként is működhett volna, vagyis a kormány érdekeit képviselve a fővároséval ellentétben, azonban mégsem ez történt, inkább a főváros érdekeit igyekezett képviselni a kormánynál, illetve távlati érdekeket a fővárosnál. Ennek egyik oka az volt, hogy kezdetektől fogva tagjai közül a kormányzati kinevezettek között számos neves szakértőt⁸⁶ lehetett találni, aki tekintélyénél fogva megengedhette magának, hogy ne felsőbb elvárásoknak engedelmességen – a kormány illetően kinevezésére talán az lehet magyarázat, hogy a kormány, hatalma tudatában megengedhette magának ezt a luxust (Sipos, 2006). A főváros oldaláról viszont politikai hovatartozástól függetlenül a vezető politikusok zsákmánya volt a tanácsi tagság a két háború között, volt tanácstagja a konzervatív KKP-t vezető Wolff Károly, a kormánypárti Egységes Községi Polgári Párt vezetője, Kozma Jenő, a szociáldemokrata Peyer Károly⁸⁷, egyéb más kormánypárti hon-

⁸⁶ Árkai Bertalan, Wälder Gyula például.

⁸⁷ A kommunistákkal élesen szemben álló szociáldemokrata szárny vezetője, az ellenforradalmi rendszert konszolidáló egyik jelentős megállapodás, az úgynevezett Bethlen-Peyer paktum (1921) létrehozója, MSZDP országgyűlési képviselője (1922-1944).

atyák, s csak ezek függvényében és túl juthatott be szakértő, például Harrer Ferenc⁸⁸. Ellentétet okozott a főváros és az FKT közötti viszonyban továbbá, hogy a Közmunkatanács háttérét inkább a nagyvállalkozások, a nagy bankok adták⁸⁹, ezek érdekeinek képviselése erősen rajta hagyta nyomát tevékenységén; míg a fővárosnak szélesebb érdekeket kellett képviselnie, egyszerűen választott mivoltából kifolyólag. Számos dualizmuskori összeütközést követően rövid időre, 1919-ben, néhány hónapra, a fővárosnak sikerült is, Bárczy István polgármester és Harrer Ferenc alpolgármester hathatós tevékenysége következtében, a Közmunkatanács megszüntetését elérnie. A húszas évek elején is jelentős volt a nyomás a főváros részéről az FKT megszüntetésére, a főváros 1923-ban a kormány számára javaslatot is készített, melyben arra hivatkozik, hogy az FKT létrehozása okaként megjelölt feladatok, azaz reprezentatív építkezések, már befejeződtek, így nincsen ok fenntartására, helyette elegendő lenne egy csekély hatáskörű Városrendező Tanács, azonban a kormány e tervet nem támogatta. Személyes konfliktusok is kialakultak a fontolva haladóbb közmunkatanács, és a gyorsabb ütemet diktáló városházi szakértők között, bár mindkét szerv hivatali apparátusát a szolid konzervativizmus jellemezte (LACKÓ, 1998)⁹⁰.

Az 1937. évi VI. törvénycikk – a városrendezésről és építésügyről szóló törvény – az FKT-t kötelezte Budapest és környékének városfejlesztési tervének elkészítésére 1943 végéig – bár a Közmunkatanács megváltozott összetételben, kiegészülve Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye kilenc képviselőjével, döntött a peremvidékek ügyeiben. Ugyanezen szervezet volt felelős a főváros és környéke rendezési terveinek elkészítéséért is, amely terület eleinte Vecsés kivételével az 1950-ben egyesített Budapest területével egyezett meg⁹¹. Ezzel együtt a

⁸⁸ Harrer Ferenc (1874-1969) a múlt évszázad egyik legnagyobb hatású városfejlesztője, 1896-tól dolgozott a fővárosnál, 1908-1910 között a III. ügyosztály helyettes, majd 1910-től 1918-ig vezetője, 1925-ben tért vissza a fővárosi politikába, tanácsnok, Városrendezési Bizottság elnöke, 1925 és 1942 között FKT a fővárost képviselő tagja, a szocialista korszakban is meghatározó volt véleményével, s haláláig részt vett a főváros irányításában.

⁸⁹ Hauszmann Alajos tanácsstag a Magyar Országos Központi Takarékpénztár igazgató tanácsának volt például a tagja (DÉRY, 1995).

⁹⁰ Ez az a pont, ahol a források a leginkább eltérnek. Harrer és Preisich szocializmus alatti visszaemlékezéseiben a városháza apparátusa a progresszió bástyájaként íratik le, szemben az elmaradott Közmunkatanácscsal. Korabeli és jelenkori kutatások nem látnak ilyen éles ellentétet, erre utal egyrészt az FKT fent jellemzett összetétele is.

⁹¹ Hatásköre 1937-től kiterjedt Újpest, Rákospalota, Kispest, Pestszentlőrinc, Pestszenterzsébet, Budafok, Pestújhely, Rákosszentmihály, Sashalom, Mátyásföld, Cinkota, Rákoskeresztúr, Rákosliget, Rákoshegy, Rákoscaba,

törvény erősen szűkítette a Közmunkatanács jogosultságait. Az előkészítő terv, a városfejlesztési terv kidolgozásáért immár a helyi önkormányzatok lettek felelősek, e terv alapjaiban meg is határozta a rendezési tervek kereteit és peremfeltételeit. Az általános és részletes rendezési tervek esetében is egyeztetési kötelezettséget írt elő az illető település törvényhatósági bizottságával, illetve polgármesterével, képviselőtestületével.

A tervek készítésében azonban a főváros törvényhatósági bizottsága ebben megelőzte, és az általa létrehozott különbizottság 1940-re elkészítette Budapest városfejlesztési programját, amiben szerepelt már Nagy-Budapest kialakításának menetrendje is. E terv valójában kijelölte a kereteket, amihez a FKT-nak később – és a határidő után 1945-re – elkészített terveiben tartotta magát (SZEKERES, 1996). A környékbeli településeket illetőleg inkább csak alapozó munka elvégzésére volt forrása, illetve ideje (SIPOS, 2006).

Az FKT utolsó, harmincas évekbeli fellendülésének oka ismét a megnövekedett anyagi lehetőségeiben keresendő. E mögött pedig a költségvetés elszámolási manővere fedezhető föl: a KMT gazdálkodását biztosító Fővárosi Pénzalap által fölvelt hitelek nem számítottak bele a központi büdzsébe, azaz a város fejlesztésének fontos, de a költségvetésbe bele nem férő fejlesztéseinek terhét – hidak építése (Horthy Miklós, a mai Petőfi híd, az Árpád híd), és egyéb beruházások is így közmunkatanácsi beruházásban valósultak meg. Ennek ellenére jelentősége tovább csökkent, mint Bessenyei Zénó, az FKT 1936-ban kinevezett elnöke fogalmazott, „üres hivatali keretté” vált (SIPOS, 2006).

5.2.3 Budapest Főváros Törvényhatósága

Budapest létrehozása óta különleges törvényekkel szabályozott település volt. Már az 1870. évi XLII., a törvényhatóságokról intézkedő törvénycikk külön elbírálás alá helyezte, kivéve az általános rendszerből, majd külön törvénycikk (1872. évi XXXVI.) mondta ki az egységes székesfőváros létrehozását (DÉRY, 1995). A fővárosi igazgatás kereteit Bárczy István polgármester alakította át 1909-ben, ekkor öt műszaki osztály jött létre, ezek közül a III. Városrendezési és Magánépítési Ügyosztály foglalkozott az építés-hatósági ügyekkel. Ennek feladatköreit Harrer Ferenc alakította ki; ezen ügyosztályon belül városrendezési tervező csoport működött, az I. világháború előtt Wurga László irányításával – aki a világháború után 1929-ig szerződötetett tanácsadóként jelentős szereplője volt a tervezésnek. A két világhábo-

Vecsés, Pestszentimre, Soroksár, Csepel, Albertfalva, Budatétény, Nagytétény, Pesthidegkút, Békásmegyér, majd hamarosan számos más, észak-pesti, Buda környéki és pilisi falura is kiterjedt (Déry, 1995, SIPOS, 2006).

rú között a III. ügyosztály műszaki ügyeit műszaki főtanácsnokként Messik Géza irányította, amiben a városrendezéssel külön alosztály foglalkozott. Harrer és Warga működésétől kezdve valójában a III. ügyosztály kezdeményezte és készítette a városrendezési terveket, amit az FKT vagy megjegyzéseivel ellátva visszaküldött, vagy „megállapított”⁹² (PREISICH, 2004: 296-7). 1920 után jelentős mértékben lecserélték a hivatali apparátust, igyekezvén kiszűzni a korábbi idők liberális befolyását, ennek ellenére, mint a fentiekből látható, jelentős személyi kontinuitás figyelhető meg a két korszak között a vezetők tekintetében. A harmincas évek elejéig ez a generáció határozza meg a főváros fejlesztését – mint az később látható, befolyásuk a szocialista időszakban is megmarad – amikor is Bierbauer (Borbíró) Virgil személyével jellemezhető, CIAM⁹³-hoz kötődő új generáció kezdi megkérdőjelezni a régebbi értékeket.

A főpolgármester feladata alapvetően a vármegyei főispánokéhoz hasonlóan az állam érdekeinek képviselője volt, azonban a főváros különleges helyzete itt is tetten érhető, ami a felállást eredendően megváltoztatta, és a főpolgármester inkább a város érdekeinek kormány előtti szószólójává vált. Eredendően az 1872-es fővárosi törvény szerint a király, vagy később a jogkörét korlátozottan betöltő kormányzó által, a belügyminiszter ellenjegyzésével jelölt három személy közül a törvényhatósági bizottság, azaz a főváros közgyűlése választotta hat évre, elmozdítására csupán saját kérésére kerülhetett sor (IGNÁCZ, 2004:82).

A főváros valódi vezetője a polgármester volt, amit – a fővárosi főtitkárrel egyetemben – a törvényhatósági bizottság választott a főpolgármester által vezetett úgynevezett kijelölő választmány⁹⁴ által állított jelöltek közül.

A polgármester súlyának csökkentésére 1930-tól a főpolgármester újabb kinevezési jogosultságokat kapott. Azonban az ő súlya is csökkent azáltal, hogy a kormány immár egyoldalúan elmozdíthatta (Sipos, 1993). 1934 után a főváros főpolgármestert érintő jogai megszűntek, immár közvetlenül a kormányzó nevezte ki (GYÁNI, 2000:218), s a törvény által a költségvetés szanálására két éves időtartamra jelentős jogköröket adott számára. Ilyen el-

⁹² Azaz jóváhagyott.

⁹³ Congrès International d'Architecture Moderne, többek között Le Corbusier-t tagjai között tudó szervezet. 1928–1959 között működött. Célja a modern építészeti elveinek kidolgozása és elterjesztése volt. Megközelítése azonban elég hamar erősen dogmatikussá vált.

⁹⁴ Ennek tagjai felét a főpolgármester delegálta, így biztosítva befolyását.

mozdításra került sor 1932-ben Ripka Ferenc, 1934-ben Huszár Aladár esetében (IGNÁCZ, 2004:76,82).

7. Táblázat: Budapest főpolgármesterei és polgármesterei, 1920-1944.

Főpolgármesterek		Polgármesterek	
Név	Időszak	Név	Időszak
Sipőcz Jenő	1920-1923 ⁹⁵	Sipőcz Jenő	1920-1934
Tersztyánszky Kálmán	1924 ⁹⁶		
Ripka Ferenc	1925-1932		
Huszár Aladár	1932-1934		
Borvendég Ferenc	1934	Szendy Károly	1934-1944
Sipőcz Jenő	1934-1937		
Karafiáth Jenő	1937-1942		
Homonnay Tivadar	1942-1944		

1919-től 1930-ig a törvényhatósági bizottság volt a döntések fő színtere, az előkészítést a polgármester elnöklete alatt működő hivatalnok-tanács végezte, amelynek tagjai az alpolgármesterek és az ügyosztályvezető tanácsnokok voltak. Autonómiája egyik legelső korlátozása keretében a belügyminiszter 1920-ban jogot kapott – bár ezzel sohasem élt – a törvényhatósági bizottság feloszlatására bizonyos különleges körülmények között, amit 1934-ben indoklás nélküli joggá módosítottak (IGNÁCZ, 2004:74-76). A hatékonyság jelszavával 1930-tól az operatív ügyeket igyekeztek kivonni a közgyűlés hatásköre alól, létrehozván a törvényhatósági tanácsot, amelyben húsz tagot lajstromos-arányos rendszerben választottak, hatot pedig a polgármester nevezett ki. A közgyűlés hatáskörében a nagyobb hatású ügyek maradtak. A bizottság azonban hamar a különböző pártvezetők gyűlésévé vált, a döntéseket egyre inkább politikai, mintsem szakmai alapokon hozta meg. Emiatt, és nagy politikai súlya miatt a Gömbös-kormány 1934-ben föl is számolta a rendszert, a tanács hatáskörébe tartozó ügyek egy részét azontúl ismét a közgyűlés, vagy a polgármester egy személyben látta el (SIPÓS, 1993).

⁹⁵ 1920-ban kormánybiztos.

⁹⁶ Kormánybiztosként.

Az autonómia jelentős szűkítésére 1930-ban került sor. Az ekkor elfogadott törvény véglegesíti az 1927. V. törvénycikk ideiglenes rendelkezéseit – amelyre a költségvetési hiány szanálása miatt volt szükség – amely szerint a belügyminiszter jogot kapott az elfogadott fővárosi költségvetés visszautasítására, sőt, bizonyos körülmények között módosíthatta tételait, illetve a költségvetés önálló megállapítására is lehetősége volt (SÍPOS, 1993).

A választójog is némileg szűkült az időszak elején, 1920-ban gyakorlatilag általános volt, ezt a cenzus ismételt bevezetésével, a korábbi legalább kettő helyett hat év helyben lakás 1924-es előírásával és a választói jegyzék meglehetősen ritka felülvizsgálatával némiképp szűkítették. A képviselőtestület 60 tagja közvetlen listás választásokon került kinevezésre, valamint minden egyes kerület – függetlenül létszámától – választásokon egyenként 24 képviselőt küldhetett.

8. Táblázat: Önkormányzati választásokon mandátumot szerettek eloszlása pártonként, %, 1920-1944. Forrás: GYÁNI, 2000:217.

Választás éve	Összes mandátum	KKP	Kormánypárt	Liberálisok	MSZDP
1920	240	69,6	-	29,1	-
1925	250	36,4	9,2	54,4	
1930	150	30,6	14,0	20,0	24,6
1935	108	30,6	26,9	17,6	19,4

1920-as fővárosi választásokat a Keresztény Közösségi Párt – vezetője, Wolff Károly után nevezve Wolff Pártnak is hívott, és a kormányzó Bethlen párttól kissé jobbra elhelyezkedő – formáció nyerte meg, feszültséget okozva a jobboldalon. A kormány emiatt 1925-ben létrehozta saját maga támogatására az Egységes Községi Polgári Pártot, melybe hamarosan, 1927-ben a város prominensei – Bárczy István és Harrer Ferenc – is beléptek (SÍPOS, 2005:151). A jobboldal ellensúlyát a szociáldemokratákból és a liberálisokból álló Demokratikus Blokk alkotta⁹⁷, néha együtt, néha külön indulva – ellenzékben – ami azonban nem jelentette azt, hogy nem vettek részt az irányításban, vezetőik kinevezést kaptak a Közmunkatársba, s együttesen léptek föl Gömbös centralizáló törekvéseivel szemben (GYÁNI,

⁹⁷ Harrer az ő listájukon jutott képviselőséghez 1925-ben.

2000:217). Az egyensúlyok végig kiegyenlítették voltak, s a baloldali hatalomátvételt több alkalommal is csupán a nem-választott képviselőkkel tudta a jobboldal megakadályozni. A jobboldal a budai oldalon volt erős, míg pesti oldalt gyakorlatilag a baloldal fedte le.

9. Táblázat: Fővárosi törvényhatóság közgyűlésén szavazati joggal rendelkező tagok száma és eloszlása delegálás alapján, 1920-1944. Forrás: IGNÁ CZ, 2005:214.

Alakulás dátuma	Tagok száma	Választott tagok		Kinevezett tagok	
		száma	aránya, %	száma	aránya, %
1920.07.28.	284	240	84,5	44	15,5
1925.06.17.	310	240	80,6	60	19,4
1931.01.22.	229	150	65,5	79	34,5
1935.06.28.	182	108	59,3	74	40,7

A közgyűlésnek a választott képviselőkön kívül tagjai voltak kinevezett képviselők is. A képviselők tekintetében a világháború utáni első fontos intézkedés a virilizmus eltörlése volt. Korábban a képviselők felét az 1200 legnagyobb adófizető közül választották, a liberális nagypolgárság visszaszorítása céljából e rendszert a fővárosban⁹⁸ eltörlték, s a nem-választott képviselők részére változatos delegálási módokat dolgoztak ki – érdekes módon a liberális nagypolgárság is támogatta e törekvéseket, a választások súlyának növekedését látták benne a kinevezéshez képest, s eleinte a kinevezettek aránya még a tíz százalékot sem érte el. Azonban a törvényhatósági bizottság megfelelő összetételének biztosítása céljából a választott képviselők száma választásról-választásra csökkent az időszakban, míg a kinevezetteké nőtt, és 1935-re arányuk meghaladta a negyven százalékot. Tagjaik között bizonyos intézmények, érdekképviselők vezetői, közgyűlés által érdemeik alapján választott örökös tagok, bizonyos városházi tisztviselők tartoztak, amin fölül eleinte a kormány közvetlenül is delegált tagokat – ez 1935-re megszűnt; s gyakran megesett, hogy már a választások előtt tudni lehetett, a delegálás jogán ki kerül a törvényhatósági bizottságba (IGNÁ CZ, 2004:79-80). 1920-ban a kinevezett tagok kicsit kevesebb, mint fele állása vagy tiszte miatt lett tag, a többiek a fővárosi főtisztviselők közül kerültek ki. 1925-ben a kinevezett tagok fele még mindig fővárosi főtisztviselői mivolta miatt lett törvényhatósági bizottsági tag, jelentősen lecsökkent

⁹⁸ A virilizmus rendszere más települések esetében megmaradt.

az államilag kinevezettek korábban magas aránya – úgy egy hatodra, s helyükbe a korporatív módon delegáltak kerültek – eleinte valamilyen testületet vagy intézményt képviselve, később érdekképviselőt kapcsán. Az 1930-ös és 1935-ös választások után kialakult törvényhatósági bizottságban eltűntek a közvetlen állami kinevezettek, és a fővárosi tisztviselők súlya csökkent – bár számuk nem változott lényegesen, azonban az 1931-ben alakult bizottságban megjelentek az örökös tagok, kiknek száma a delegált képviselők 29 %-át tették ki, arányuk 1935-ben 42 %-ra nőtt. Az örökös tagokat a közgyűlés választotta „a közélet területén érdekeket szerzett fővárosi polgárok sorából” (IGNÁCZ, 2005:215-7).

5.3 Városfejlesztési elképzelések és tervek

Budapest a húszas években nem rendelkezett új átfogó fejlesztési koncepcióval, csupán a korábbi, az 1870-es években elfogadottat vitték tovább. Ennek részben oka az idő-, figyelem- és pénzhiány, részben az, hogy a világháború előtt kidolgozott program megfelelt a kívánalmaknak – nem utolsósorban amiatt, hogy kidolgozói továbbra is a várostervezés meghatározói maradtak – gondolva itt elsősorban Harrer Ferencre. A nyomás azonban a húszas évek végére már elég nagy volt, hogy az új városfejlődési fejlemények, illetve külföldi minták alapján más irányultságú szabályozás jöjjön létre, ezek mellett egyre nyilvánvalóbbá váltak a régi szabályozás hátrányai. Harrer 1932-ben vetette föl a városrendezési bizottság elnökeként egy új, átfogó koncepció kidolgozásának szükségességét – s már készen is volt a terv alapvető vonalaival; amely javaslatát a város vezetése el is fogadta (SIPOS, 1993 és SIPOS, 2005:150-151). Ugyanakkor a feladatra nem tartotta alkalmasnak azt a Közmunkatanácsot, amelynek elvileg és törvényileg feladata lett volna ilyen tevékenység, és aminek Harrer 1925 óta tagja is volt, hanem a főváros általa vezetett különbizottságát javasolta e célra. A fővárosi munka fontosságát öt évvel később tovább fokozta, hogy az 1937-es VI. törvénycikk a városok számára tette kötelezővé a városfejlesztési tervek elkészítését – e törvény előkészítésében Harrer elég jelentős szerepet játszott –, míg a főváros esetében a rendezési tervek maradtak a Közmunkatanácsnál. A tervek főváros általi kidolgozásának oka Harrer szerint az volt, hogy az FKT nem tudott egyetemes tényezőket figyelembe venni, a város átfogó tervezésének természetes helyszíne a főváros, amelyre vezetése alatt különbizottságot hozott

létre; viszont az eseményeknek saját keze általi leírása⁹⁹ alapján nehezen vehető el az a megérzés, hogy a fővárosnál valójában szabad kezet kapott elképzelései megvalósítására, amire a terv készítésének jegyzőkönyvei is utalnak. A főváros vezetését láthatólag nem érdekelte ennek a tervnek elkészítése, bár a munka feltételeit biztosították; magának a tervnek végső alakba fogalmazását a III. ügyosztály városrendezési alosztálya végezte. A tervezést körülvevő közönyre utal az is, hogy Harrer vezetése alatt kidolgozott tervet a főváros 1940. októberében vita nélkül fogadta el (SIPOS, 1993 és SIPOS, 2005:166-167).

A város egyesítése környékén kidolgozott tervek Párizs Haussmann és III. Napóleon általi átalakítását vették alapul, azaz erősen urbánus irányultságúak¹⁰⁰ voltak. Cél volt a sűrű városi beépítés, a nagyvárosi jelleg; ami pedig a források és energiák térbeli koncentrációjával érhető el, amelyet a centrális-körutas elrendezés, és a szoros térbeli lehatárolás a legfontosabb eszköze. Ezen elképzelések a felső- és a középosztály akkori városideológiáját tükrözik, városiatlanként figyelembe sem véve a külső területeket, illetve ezek fejlesztését nem kívánatosnak tartva. A külső területek és a peremvidékek fejlesztése a századforduló után, a már beindult agglomerálódási folyamatokat követve került elő; s a két háború között is történtek itt jelentős fejlesztések, de a főváros ezek tekintetében passzívan viselkedett, őrizve a korábbi megközelítést.

A húszas-harmincas évek városfejlődésének súlypontja egyre inkább a külső és a peremterületekre helyeződött. Ennek következtében a város fejlesztésével kapcsolatos elképzelésekben lévő különbségek is itt merültek föl a legélesebben. Ugyanakkor a belső területek egyre több egészségtelen tünetet produkáltak, így a belváros átalakítása volt az elképzelések ütköztetésének másik terepe.

A Harrer-féle 1940-es terv három fő megállapítást vett figyelembe a terv készítésekor. Egyrészt már nem számolt a város népességének drasztikus és gyors növekedésével, a létező növekedés forrása szinte kizárólag a bevándorlás, míg a városból a peremvidékekre való áramlás, azaz a szuburbanizáció – amit persze nem így nevez – mértéke nem volt túl számottevő; a népesség térbeli mozgásának legjelentősebb folyamata a város belső területeiről annak külső részeire áramlás, azaz a belső szuburbanizáció volt. A város fő gondja népes-

⁹⁹ „...amit én vártam a bizottságtól, azt megkaptam: a kollektív formát egyéni elgondolásaim számára és a lehetőséget arra, hogy a munkába bevonhassam (...) a hivatali és társadalmi tényezőket, amelyeknek azokhoz hivatásuknál fogva közük van.” HARRER Ferenc: Egy magyar polgár élete, II. kötet. Kézirat, idézi SIPOS, 1993.

¹⁰⁰ Ez alatt Meggyesi Tamás (1985) definícióját értve, lásd korábban.

ségének egyenetlen elhelyezkedése volt: az akkori előírások alapján öt és fél millió embert lehetett volna Budapest akkori területén elhelyezni, ami irreálisan soknak tűnt, azaz a beépíthető területek szűkítése és a beépítés lazítása lett volna kívánatos; az új terv kétmillió maximális lélekszámot tett lehetővé. A terv két fő telepítési irányt jelölt ki. Egyrészt a családi házas övezetek városhatáron belüli elterjesztését – a már közművesített, illetve könnyen közművesíthető, közforgalmilag ellátott területeken – javasolta, részint a meglévő és jogosnak tartott jelentős igények kielégítése, részint az agglomerációba való kiáramlás lassítása, város határain belül tartása céljából. Ebben a telepítési folyamatban a város célja a magán-erős építkezések koordinálása lett volna, azonban a terv nem tartotta elképzelhetetlennek városi szervezésű telepek kialakítását sem. A családi házas és társasházas területek térbeli elhelyezését a terv övezetesen, a meglévő magra felfűzve tartotta elérendőnek, ennek jegyében nem tartotta célszerűnek a meglévő kivezető utak melletti telepítést, mint az övezetes helyett a sugaras fejlődés megjelenését. Ugyanennek a gondolatnak jegyében külső területi központokat, sűrűsödéseket sem tartott kívánatosnak. A belső területeken lazítást javasolt, mind magassági korlátozással, mind a beépítés intenzitásának csökkentésével. Ekkoriban szempontként a műemlékvédelem kevésbé, a kialakult városkép megőrzése pedig alig jelentkezett, így mind gazdasági megfontolásból – az építőiparnak megrendelések nyújtása által – mind közegészségügyi szempontból – modern, korszerű lakások elterjesztése céljából – a belvárosi épületállomány minél nagyobb mértékű újjáépítését tartotta célszerűnek. Ennek eszköze elsősorban a magánbefektetők számára különböző adókedvezmények nyújtása, tekintettel a közösségi források szűkösségére. (BUDAPEST..., 1940 és HEGEDÜS-TOSICS, 1985:92). A terv elveiben folytatta a korábbi, urbánus megközelítésű, azaz a sűrű, centralizált beépítést preferáló megközelítést, de teret adott – ha nem is pártolta kifejezetten – a családi házas beépítés elterjedésének is.

Pedig más irányú elképzelések is léteztek, mind az első világháborút megelőző évtizedben, mind a két háború között. Az évszázad első évtizedében Bárczy környezetében erős befolyást gyakoroltak az Ebenezer Howardhoz köthető angol kertváros-építő elképzelések – a Wekerle-telep és néhány más fővárosi építkezés erősen épített erre az alapra; de a háború és az azt követő gazdasági helyzet egy ideig megakadályozta a további munkálatokat. A két háború között a városban vagy a peremvidéken épített kis sűrűségű, kertvárosi jellegű területeket jellemzően állami szervek beruházási keretében épültek föl.

Ezen elképzelések mögött nem nehéz fölfedezni az évszázad egyik legjelentősebb városfejlesztési irányzatának, a kertváros mozgalomnak a hatását. Ilyen irányú elképzelések már az 1910-es években komolyan fölmerültek, s a főváros akkori vezetése is támogatta ezen elképzeléseket¹⁰¹, s néhány program formájában testet is öltöttek, azonban a háborút követő évek nehézségei a folytatást megakadályozták. A húszas-harmincas években egyre kevésbé népszerű a városfejlesztők körében ez az elképzelés, miközben a lakossági nyomás egyértelműen ez irányba hat. Csak néhányan propagálják ezeket az elképzeléseket, az önálló házban a polgárosodás, a szociális robbanás elkerülésének, az intim és egészséges életmód kialakításának eszközét látva benne– ezzel gyakorlatilag visszhangozva Ebenezer Howard elképzeléseit. A kertvárosi elképzelések megvalósulásának a mentális ellenálláson túl számos más akadálya is volt. Egyrészt a szuburbanizáció okát szinte kizárólag a belső területek leromlásában látták a korabeli várostervezők, másrészt a szétterülés következtében fölmerülő közművesítés megkövetelte magas közösségi költségvonzatok, a város energiáinak „szétforgácsolása”, az életvitelre gyakorolt kártékony hatása miatt nemkívánatosnak tartották (SIPOS, 2005:155-156, 161). Az uralkodó urbánus megközelítés a városmag rehabilitációját és a szétterülés korlátozását tekintette, mint fél évszázaddal azelőtt, a valódi város megőrzésének eszközeként; a lakótelep-építés korabeli szorgalmazói pedig a családi házat gazdaságtalansága, luxus mivolta miatt támadták, s a korabeli állami kertvárosi beruházásokat ennek jegyében vetették el.

A húszas-harmincas évek várostervezésének új irányzata, a kertvárosi alapokra építkező, de azzal a megvalósítás formájában radikálisan szakító lakótelep-elképzelések¹⁰² is természetszerűleg megjelentek a javaslatok között. Támogatói számára a belváros múlt századi, eklektikus képe az elavult szinonimája, azaz változatlan formában történő renovációja nem tanácsos, a kertés házak építése pedig nem gazdaságos; helyette a külső területeken egy ütemben tervezett, kertben elhelyezett soklakásos házak a megfelelőek: ezek olcsón és nagy tömegben tudják biztosítani a kertvárosi mozgalom által jogosan fölvetett igényeket, azaz a tiszta levegő, a csend, a napfény és a biztonság meglétét. A belvárost, megfelelő anyagi kondíciók megléte esetén, a funkciók szétválasztásának elvét követve, kizárólag mun-

¹⁰¹ Harrer Ferenc – Bárczy István: A szomszédos községeknek Budapesthez való csatolásáról. Budapest, 1908. Idézi: HEGEDŰS – TOSICS, 1985.

¹⁰² Eleinte Bauhaus, majd a CIAM névvel fémjelzett alapokon.

ka- és kereskedelmi központként működő, magasházakkal beépítve tervezni átalakítani. Ilyen megközelítéssel az 1930-as évek elején jelentkezett fiatal építészekből álló, CIAM csoport, de fogadtatásuk csöppet sem volt kedvező, ami nem is városfejlesztési mondanivalójuknak, hanem társadalmi víziójuk radikalizmusának köszönhető¹⁰³ (SÍPOS, 2005:159-161). Mindemellett talán ez az irányzat volt, mely Bierbauer Virgil személyén keresztül jelentős hatást gyakorolt a Harrer-féle elképzelésekre: tanulmányai szolgáltak a terület-felhasználási és lakóház-építésről szóló részek alapjául.

A harmincas években Bierbauer Virgil, miközben elméleti megalapozottságát tekintve „megtámadhatatlannak” tartotta Le Corbusier elképzeléseit, hozzátette, hogy a híres svájci építész vajmi keveset törődött terveinek anyagi oldalával. Részint az egy lakásra jutó építési költségek az ötemeletes ház esetében a legalacsonyabbak, e fölött az építési költség jobban nő, mint a telken elért megtakarítás – lévén ezen beépítés egyik legfőbb előnye ez elérhető magas lakássűrűség, azaz adott árú telken több lakás elhelyezése. Másrészt a lakótelepek által megkívánt nagy üres területek a város szélén vannak, közművesítés nélkül és közlekedés által feltáratlan területeken, ami tovább növeli a költségeket – viszont a telekárón elérendő megtakarításhoz aránylag drága telek szükséges, ami a belső területeken található, már beépített formában. Továbbá, a tervek egészségügyi oldalát adó házak közötti kert vagy park fenntartásával kapcsolatban is kételyei voltak, részben használóik nagyon magas száma, részben fenntartásának hazai klimatikus viszonyok közötti meglehetősen költségesége miatt¹⁰⁴. Továbbá, a CIAM tervezői által kiváltani kívánt társadalmi hatás – mint új típusú ember, női munkavállalás, és a többi – kívánatosságáról sem volt meggyőződve. Továbbá, az ilyen koncentrált, nagy forrásokat igénylő építkezések forrás-oldalát sem találta megoldottnak: nagy magánbefektetők az I. világháború után kivonultak a lakásépítésekől, az államnak és a városoknak pedig erre eszközeik nem álltak rendelkezésre; a lakásépítkezések forrásai zömmel a kisbefektetőktől származtak, illetve ők maguk hajtották végre az építkezéseket, s ők természetesen leginkább családi házakat építettek. Bierbauer szerint ezen utóbbi jelenség a budapesti lakásépítés legfontosabb kérdése, mintsem a hipotetikus magasház-építés. Más szakértőkkel, köztük Harrerrel ellentétben ő a városi szétterülést, benne a szu-

¹⁰³ 1932. őszi, második kiállításuk után a szervezőket izgatásért felfüggesztett börtönbüntetésre ítélték.

¹⁰⁴ E terveket a jóval csapadékosabb időjárású nyugat-európai országokra dolgozták eredetileg ki, ahol a fű zöldség tartásáról, azaz öntözéséről a gyakori eső gondoskodik, ellentétben az aszályos nyarakkal bíró Kárpát-medencével.

burbanizációt tartós folyamatnak gondolta; mi több, ennek inkább előnyös oldalát látta, s a tiltásának inkább negatív hatása volna, tekintve, hogy a meglévő nyomást nem a város külső területeire, hanem a peremvidékekre és az agglomeráció távolabbi területeire vezeti. Birbauer számára a szétterülés nem kívánatos hatásainak kivédésére a célravezető megoldás a megkövetelt teleknagyság 300-600 négyszögölről 80-150 négyszögöltre csökkentése, a sorházas és az ikerházas formák elterjesztése, így a közművesítés és a közlekedés kiépítése is megoldható viszonylag kevés összegből, illetve marad elegendő beépítetlen zöld terület a főváros területén; központi telekosztással és tervezéssel a település előnyös iránya és formája is meghatározható. A belső, sűrűn beépített illetve beépítendő területeken is a beépítés mértékének csökkentése mellett állt ki, ezt tartván a rehabilitáció, a városmag vonzóképeségének megújítására legmegfelelőbb eszköznek (SIPOS, 2005:167-171). Bierbauer fenti javaslati már gyakorlatilag Howard kertvárosi irányzata elképzeléseit visszhangozzák, azaz Bierbauer a CIAM-on keresztül visszatért annak forrásához, legalábbis a lehetőségek, és nem a kívánságok terén; azonban a negyvenes évek elejére ismét visszatért a CIAM-hoz, s 8-10 emeletes, utcára merőlegesen elhelyezett, keresztsávós házakkal javasolta beépíteni a városközpont közeli beépítetlen területeket, illetve a belváros bizonyos részeit ily módon kívánta föllazítani. Lakótelepeket javasolt például az Árpád-híd mindkét hídfőjéhez, Vizafogóra, a Váci út mellé, Lágymányosra, Üllői út külső részére, Fehérvári és Budaörsi utak mellé. A lakótelepes építkezés ismételt fölvetése mögött a zöld, a napfény, a csend és a levegő szerepe, amely építészeti várossi környezetben jobban és olcsóbban elérhető lakótelep által (SIPOS, 2005:182).

A Közmunkatanács köreiben is többen fölvetették a főváros fejlődését más, kívánatosabb irányba vivő változások kérdését. Kaffka Péter, az FKT mérnöke egy 1930-as cikkében a két új, északi és déli hídban látta azt az eszközt, amellyel sikerül majd kitörni a főváros belső területeit besűrítő, azaz kívánatos fellazulását megakadályozó ipari-közlekedési, illetve parkokat és egyéb más nagy helyigényű létesítményeket tartalmazó gyűrűt. Kívánatosnak tartotta az egészséges életkörülményeket nyújtó budai dombok mind nagyobb beépítését Kelenföld és Óbuda környezetében, ellentétben nem tartja kívánatosnak „a rákosi rétek egészségtelen és kulturálatlan lapálya” további fejlesztését. Ráadásul a nem-kívánatos zsúfoltságot, a „halálos túltömöttséget” az elavult építési előírások váltották ki, melyek megakadályozták a lazább beépítést. Viszont ugyanő mereven ellenezte a kertvárosias jellegű állami beruházásokat, mint az OTI albertfalvai családi házas telepét; számára a példakép a német

kislakásos társasházak telep volt. A Harrer-féle városfejlesztési tervvel szemben is kritikus állást vett föl: szerinte a centrális, körutas-sugárutas elrendezés elavult, „középkori alapeszmék mázsás láncait” viseli magán, amivel mind a modernitás, mind a magyar hagyományok nevében szakítani kell; a kívánatos, korszerű és egyben nemzeti megoldás a sávós, Dunára, mint főtengegyre alapuló városszerkezet (SIPÓS, 2005:148-149, 160-161, 163-165).

A CIAM-tól távolodó, radikalizálódó építész, Rácz György is a múlthoz való túlzott ragaszkodással vádolta 1941-ben a Harrer-féle tervet. Nem jelentett számára elég radikális szakítást a múlt elavult eszméivel, a liberalizmussal, az individualizmussal; az akaratnak, a szándéknak, a szellemnek, a jövőre orientáltságnak nem adott elég teret. Kaffka sávós tervét tartotta kívánatosnak, a belváros lebontásával, lévén „a milléniumi korszakban épült városnegyedeink (...) tulajdonképpen elértéktelenedtek”, helyettük 12-16 emeletes, parksávokkal elválasztott sáv- és pontházakat kellett volna építeni terveik szerint (SIPÓS, 2005:181).

Más irányultságú radikálisabb szakértők fölvetették Budapest mesterséges visszafejlesztésének lehetőségét is, antiurbánus¹⁰⁵ megközelítés alapján. Számukra Budapest egy visszafejlesztendő vízfej, ami tönkreteszi az ország erkölcsét és gazdaságát; csökkentésének eszköze pedig a jelentkező lakáskereslet ki nem elégítése (HEGEDÜS-TOSICS, 1985:92).

Mindeme kritikai megközelítések alig tetten érhetően jelentkeztek a Harrer által kidolgozott városfejlesztési programban, aki eleve elzárkózott a radikális megoldásoktól, a kialakult centrális szerkezetet adottságként kezeli. Városfejlesztési eszközökben is a hagyományok folytatása, illetve a szabályok, például a beépítés előtti közművesítés megkövetelése, gondos betartatása, azaz a kivételezés megszüntetése mellett volt. A kívánatos beépítés tekintetében a keretes építésmódot látta követendőnek, a századforduló körfolyosós bérházait már elavultnak tartotta, viszont a CIAM-os sávós-magasházak építkezési módot sem tartotta célszerűnek; a családi házak tekintetében korlátozott megengedő volt hozzáállása, de nem támogató (SIPÓS, 2005:163). Maga a terv is csupán időleges jelenségnek tartotta a családi házak népszerűségét, amelyet egy központi városmag-rehabilitációs iniciativa meg tudna állítani a vagyonosabb társadalmi rétegek esetében, a bevándorlók gerincét kitevő szegényebb rétegek számára a családi ház nagyon drága, számukra a bérlakás jelenthet megoldás. Emiatt Bierbauer kertváros-építő javaslatát nem vette át a főváros, szerintük a magánérvős építkezések éppen elég forrást jelentenek. Bierbauer elképzeléseit leginkább a kívánatos

¹⁰⁵ Szintén Meggyesi Tamás definíciója alapján.

házmagasság és telepítések terén vette át: ötemeletes, a városmag körül csoportosuló közepesen sűrű beépítés, melyet egyre ritkuló beépítésű övezetek vesznek körül. Ezen elképzelésben alközpontoknak, kifelé vezető főutak melletti sűrű beépítésnek nincsen helye, lévén a város területe elegendő a népesség sokszorosára elhelyezésére is kevésbé sűrű módon. Ugyanezen okokból nehezen elérhető területek föltárását sem ajánlották. A városfejlesztés hangsúlyát egyértelműen a belső területek megújítására helyezték (SÍPOS, 2005:171-176).

5.4 Miért nem Nagy-Budapest?

A változásokra, illetve az ezekkel járó feszültségek kezelésére Budapest kiterjesztésének kérdése már a századfordulón fölmerült, egy 1908-as tanulmányban Harrer Ferenc és Bárczy István e kiterjesztés mellett érvelt¹⁰⁶, leginkább azon okból kifolyólag, hogy a budapesti szigorúbb építési előírások és külterületeken megállapított telekminimumok sokkal szigorúbbak, mint az agglomerációs területeken, így inkább azok épülnek be, míg a főváros külső részei üresen állnak. Azonban a folyamatok a kezdeti fellángolás után hamar lelassultak, és a második világháború utáni évekig reálisan fel sem merült a bővítés. Ennek okára már a fenti írás is rámutat: minél tovább halogatják az egyesítést, annál több agglomerációs szereplő válik ellenérdekeltté, míg a fővárost is egyre jobban riasztja az egyre jobban beépített, viszont alig közművesített külső területek szintre hozásának folytonosan növekvő költsége.

Az egységesítés helyett a korszak célja a főváros és agglomerációja jól működő, szabályozott és gazdaságilag életképes egymás mellett élés kereteinek kidolgozása és elmélyítése volt. Gazdaságossági megfontolásból egyre több közmű közösen épült ki: a telefonhálózat eleve egységesen épült ki az 1920-as években, a közlekedési vállalat, a BSzKRT 1923-as megalakulásakor már buszokat üzemeltetnek a külső területeken is, s tevékenysége még hangsúlyosabbá válik a BHÉV 1933-as átvételével; a fővárosi elektromos, víz- és gázmű vállalatok is egyre jelentékenyebben vannak jelen a térségben. A peremkerületek városai – illetve Csepel nagyközség területére 1889 és 1916 között fokozatosan kiterjesztették a fővárosi rendőrség illetékességét, bár igazság- és büntetőjogilag más területi egységhez tartoztak a továbbiakban is. A választójogot is a vidéki szabályok szerint rendezték. Harrer Ferenc Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszterrel 1929-ben készített meg nem valósult terveket Budapest

¹⁰⁶ Harrer Ferenc – Bárczy István: A szomszédos községeknek Budapesthez való csatolásáról. Budapest, 1908.

kiterjesztésére, azonban Harrer Ferenc világháború előtti, a kiterjesztést feltételek nélkül támogató elképzelése egyre inkább óvatossá vált, éppen a gyors peremterületi fejlődés miatt¹⁰⁷. Érdemi előrelépés e tekintetben 1936-ban történt, amikor Harrer Ferenc korábbi Nagy-Budapest javaslata hatására Bessenyei Zénó FKT elnök, szinte észrevétlenül bejuttatta a városrendezésről és építésügyről szóló törvényjavaslatba az FKT hatáskörének a peremterületek településeire való kiterjesztését – az előterjesztő belügyminisztert, Kozma Ferencet a kérdés valójában nem érdekelte (SZEKERES, 1996:293). Az 1937. évi VI. törvénycikk formáját öltő javaslatban Nagy-Budapest neve „Budapest székesfőváros környéke” megfogalmazással szerepel.

A negyvenes évek elejére fölerősödtek a város kiterjesztését és az agglomeráció valamilyenfajta egységes kezelését sürgető hangok. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1941-ben, Magyary Zoltán igazgató jóvoltából, emlékiratban sürgette a kiterjesztést. Ennek két fő előnyös oldalát látta. Egyrészt, a közigazgatás egységesítése a közfeladatok ellátását jelentősen megkönnyíti; másrészt, a lakosság számára a városhatár két oldalán tapasztalható különbség csökkenése, azaz a korábbi peremvidék színvonalának növelése jelent előnyt. Az egységes irányítás – ebben a koncepcióban a kerületeknek továbbra is végrehajtó szerepkör jutott, minden jelentősebb önállóság nélkül, éppen az egységesség nevében¹⁰⁸. A városhatár kiterjesztését az urbanizált és a fővárossal szoros összeköttetésben lévő peremvidéki települések fővároshoz való csatolását vélte célszerűnek, amely terület a FKT illetékességi területén – azaz a mai Budapest és Vecsés – kívül még Budakeszi, Nagykovácsiból Remetevárost, Szentendrei-sziget déli csúcsa feltétlenül a fővároshoz csatolandó, s ezen túl Dunakeszi, Alag és Dunaharaszti csatolása is kívánatos. A város és agglomerációja egészséges és szabályozott fejlődéséhez szükséges koordinációt megoldja a Fővárosi Közmunkák Tanácsa illetékességi

¹⁰⁷ Mint írja: „A községi bekebelezésnek ma sem anyagi előfeltételeit, sem lélektani lehetőségeit nem látom; ennek ideje egyfelől elmúlt, másfelől még nem érkezett el; ilyenről csak a környék teljes fejletlensége vagy már magas fokú fejlettsége mellett lehet szó.” (Harrer Ferenc: Budapest városfejlesztési programja. Városi Szemle, 1933. 1. sz. 10.1.; idézi SIPOS, 1993) Még a hatvanas években is sok pontban elhibáztak tartotta az 1950-es egyesítést, lásd *Nagy-Budapest revíziója* című fejezetet.

¹⁰⁸ Magyary úgy vélte, hogy az akkori, város és agglomerációjában meglévő szétszabdalt közigazgatási „helyzet nagyjából ugyanaz, mintha Budapest közigazgatási beosztását ma úgy csinálnók meg, hogy a belvárost vezetné a budapesti polgármester, a kerületek pedig önállóan haladnának a maguk útján. Ezt ma senki sem fogadná el, viszont Pestkörnyéknek az arculata ma éppen ilyen s ezért is sürgős az egységes közigazgatás.” MAGYARY, 1941:43.

területének az agglomeráció további övezetére, szám szerint 113 községre való kiterjesztése, lévén e területen a városrendezési és építésrendészeti irányítás elegendő (MAGYARY, 1941). 1942-ben, Szendy Károly polgármester könyvében az egyesítés mellett érvel (SZENDY, 1942, és HEGEDÜS – TOSICS, 1985:93), számba véve az ellenérveket, s a kormány ez alapján jóvá is hagyott 1944-ben egy törvénytervezetet Nagy-Budapest kialakításáról¹⁰⁹, viszont a háború miatt ez irányban további lépés nem történt.

A kiterjesztés korabeli elutasításának okaként általában politikai tényezőket emlegetnek a tanulmányok. A főváros irányításának meghatározó ereje az 1920-as választások nyomában hatalomba került Keresztény Közösségi Párt (KKP) lett az időszak egészében. Ezen erő a fővárosi önkormányzatot országos politikai céljai elérésében fontos bázisnak tekintette, s nem hiányzott neki a zömében munkások lakta peremkerületek szociáldemokrata szavazóbázisa. E területeken az 1930-as évek végére a nyilaskeresztes párt vált meghatározó erővé, ami szintén távol állt a várost és az országot irányító elitől. Azonban ez csupán az érem egyik, s talán nem is a legfontosabb oldala. Maga a KKP és a kormányzó erők közötti viszony sem volt harmonikus, s sokszor nyílt konfliktusba torkollott a vizsgált időszakban. Másrészt ellenzéki – szabadelvű – képviselők éppúgy elutasították a főváros kiterjesztését, mint a KKP. Az egységes elutasítás mögött valójában gazdasági tényezők húzódtak meg (SZEKERES, 1996: 290).

A főváros alapvetően bevételeit féltette, ami három pilléren nyugodott: vám, fogyasztási adó és közlekedési adó. Egyrészt, a fővárosnak középkorból eredeztethető vámoltatási joga volt, azaz bármilyen, a vámhatárt átlépő áru után vámot szedett, amit az utakon elhelyezett vámsorompónál, vagy nagyobb méretben a vámházaknál kellett befizetni. Ebből a bevétel évente úgy 6-9 millió pengő volt az 1930-as években. 1923 után a beszállított áruk után fogyasztási adót – melynek egy része az önkormányzatnál maradt – kellett a vámmal együtt fizetni, amiből a fővárosnak évi 12-13 millió pengő bevétele származott. Ezek jelentős összegek annak fényében, hogy ebben az időszakban a főváros összes adóbevétele évi 45-60 millió pengő volt. Mivel a fővárosi fogyasztásban nagy tételt jelentettek a nem-fővárosi lakosok – köztük a peremvidékiek – így egy kiterjesztés esetén a belső területekre jóval kevesebb bevétel jutott volna. A nyereséges közlekedési vállalat, a BSzKRT jövedelmei is a fővároshoz

¹⁰⁹ Ehhez az FKT illetékességi területén kívül hozzátartozott volna Budakeszi, illetve Nagykovácsi és Solymár egy része, illetve a Szentendrei-sziget déli része; azaz a mai Budapestnél jóval nagyobb terület.

áramlottak, függetlenül attól, hogy a vállalat a főváros területén, vagy azon kívül jutott hozzá. Ehhez járult továbbá az adózás sajátos rendje: az önkormányzatnak járó kereseti adót a munkahely szedte be, és a bonyolult adminisztrációra hivatkozva csupán akkor küldte tovább a nem-budapesti önkormányzatokhoz, ha a cégnél legalább ötven nem-budapesti dolgozott. Ellenkező esetben ezen adóbevétel is a fővárost gazdagította. Ennek következtében a fővárosnak anyagilag jelentős veszteséget okozott volna határai kiterjesztése, mint Szekeres József megállapítja: „A realitások figyelembevételével történő peremövezeti arányos részesítés bevezetésével a főváros minimálisan 30 %-át veszítette volna el bevételeinek” (SZEKERES, 1996: 290.). A peremvidékek lakosságát a fővárosi adóterhelés nagysága riasztotta el: míg egy lakosra 1939-ben 301 pengő adó jutott egy évben Budapesten, ez a peremvidéken 103 pengő volt, továbbá például a villanyáram költsége két-két és félszeres szinten volt Budapesten a vidékhez képest (HEGEDÜS – TOSICS, 1985:93). Igaz, ehhez a jóléti kiadások jóval kisebb szintje is társult, azonban ez a hátrány semmiképpen nem ellensúlyozta a magasabb adózási és közműköltségi szintet.

A főváros mellett Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye lett volna az egyesítés legnagyobb gazdasági vesztese. Míg a az elcsatolás területének 3,3 %-át, népességének 33, adóbevételeinek 44 %-át érintette volna. Ez elfogadhatatlan volt a megye számára, így minden eszközzel igyekezett szembeszegülni (HEGEDÜS – TOSICS, 1985:93). Ezen ellenállás alapját Magyary Zoltán elismerte, s bár úgy vélte, hogy túlzottan a vármegye, a nem-agglomerációs települések, és nem a peremvidék települései érdekeit veszik figyelembe a vármegyei ellenzők, a jövedelem-csökkenés kompenzálására valamilyen forrást, például pótdó engedélyezését javasolta (MAGYARY, 1941:47-49).

E gazdaságiak mellé fontos további érvek is megjelentek az egyesítés ellenzői körében. Az akkori Budapest népsűrűsége ekkor 50 fő per hektár volt, ami lényegesen elmaradt az akkori más európai városokétól – Párizs 372-es, Bécs 148-as mutatóval rendelkezett – ami tovább csökkent volna a periféria hozzácsatolásával, egészen 30 fő per hektárig (HEGEDÜS – TOSICS, 1985:91-92). A város tehát nem túlnépesedett, hanem a népességének eloszlása feltétebb egyenetlen, ezen utóbbi probléma megoldása pedig nem a terület kiterjesztésében volt megtalálható.

Weis István egyetemi tanárnak a vármegye számára készített, és ennél fogva szempontjaiban az utóbbihoz közel álló jelentésében részben antiurbánus¹¹⁰, részben decentralizációs alapokon veti el a főváros megnagyobbítását. Német és angol szerzőkre hivatkozva állítja, hogy a nagyvárosi ember „gyökértelen, elszakadt nemcsak az anyaföldtől, hanem a környezetétől is. (...) A nagyvárosi ember szervezetlen, a formátlan tömeg tagja, és így befolyásolható, szélsőségekre hajlamos” (WEIS, 1942:57). Másrészt minden egyes településnek vagy településrésznek megvan az egyedisége, mely a helyi közösség révén alakul ki, és fenntartásában is alapvető szerepet játszik. A fővároshoz csatolással ezen közösségek tűnnének el, helyüket átvéve a „megapolis milliós lakosságának széteső” mivolta (uo. 58), ami nemzetpolitikai szempontból nem kívánatos. Ehelyett érdekesebb az olyan városok példáját követni, mint London vagy Boston, ahol az egyesítés elmaradása a városrészek egyedi jellegének, a helyi közösségek fennmaradásának jó kellékének bizonyult. Politikai szempontból is hátrányos a főváros határainak kiterjesztése, mivel Weis szerint a főváros a forradalmi mozgalmak helyszíne, hiszen ott 1918 után „rosszhiszemű kalandorok a főváros gyökértelen népét vitték bele egy fölösleges és káros forradalomba. (...) a peremvárosok ellenben valódi ellenforradalmi cselekmények színhelyeivé lettek” (uo. 59) – érvelve éppen ellenkezőleg, mint a város kiterjesztése elmaradásának fent említett elemzői. A főváros határainak kiterjesztése káros mind a főváros, mind a csatolandó települések szempontjából is. Az előbbire jelentős igazgatási és költségvetési feladat hárulna, az utóbbiak lakossága az ügyintézés távolabbra és hozzá nem értő kezekbe kerülése miatt kerülne az egyediség-egyénség elvesztése mellett a korábbihoz képest hátrányos helyzetbe. Ezért inkább a települések önállósága melletti „magánjogi” alapokon nyugvó együttműködést javasol a főváros és az agglomeráció, illetve a megye törvényhatóságai között, nem elvetve egy korlátozott jogkörű, egyeztető jellegű fővárosi-agglomerációs szervezet kialakításának indokoltságát (uo. 60).

Budapest jelentős megnagyobbítása erőteljes politikai konzekvenciával is járt volna – mint ahogy az később be is igazolódott. Míg a kiterjesztés a népesség térbeli koncentrációjának mértékén természetesen nem változtatott volna¹¹¹, azonban a politikai koncentráció erős fokozódásával, a hatalmi viszonyok átrendeződésével járt volna egy másfélszeres lakos-

¹¹⁰ S ezzel gyakorlatilag átfedő, nemzeti-nemzetvédelmi szempontból.

¹¹¹ Ilyen értelemben érvel Hegedüs – Tosics az ez irányú ellenállás értelmetlensége mellett (1985:91).

sági háttérű fővárosi önkormányzat létrejött, amely ráadásul az országos adóbevételek jelentős része fölött diszponált volna.

A helyi autonómia kérdésköre volt továbbá az a pont, ahol a peremvidéki települések erős ellenállást tanúsítottak. Számukra elfogadhatatlan volt jogköreik jelentős csorbítása, átadása a fővárosi törvényhatóság számára, azaz csupán kerületi elöljárósággá való degradálásuk¹¹².

Az ellenállás mértéke leküzdhetetlennek bizonyult, mivel gyakorlatilag minden érdekelt hatalmi gócpont ebben ellenérdekelt volt; a viszonyok drasztikus átrendeződésére volt szükség ezen átalakítás kivitelezéséhez, bár még az 1960-as évek végéig, például Harrer Ferenc felvetéseiben, újra meg újra felmerült Nagy-Budapest valamifajta revíziója.

5.5 Következmények

A korszak várospolitikájának egyik legszembetűnőbb jellemvonása a szereplők nagyfokú változatlansága. Ez tapasztalható a város vezetésében is – például Szendy Károly és Sipőcz Jenő városvezetői jelenlétében, illetve a közigazgatási helyzet alapvető stabilitásában; de ez leginkább a várostervezést jellemzi. E tekintetben legmeghatározóbb Harrer Ferenc alakja, aki már jóval az I. világháborút megelőzően kiemelkedő szerepet játszik a város fejlesztésében, s e tekintetben befolyása egyedülálló és alig megkérdőjelezhető. A személyi állandóság maga után vonja a megközelítések hasonlóságát, így a két világháború korszakának hivatalos városfejlesztési politikája a korábbi, urbánus jellemzővel illethető politika kissé korrigált változata. A korrekció olyan irányban érhető tetten, hogy a fővárosi források drasztikus csökkenése miatt a központi fővárosi szervezésben kivitelezendő akciók száma jelentősen lecsökken – jelentős lakásfejlesztést csak az állam, illetve ennek valamilyen szervei visznek véghez, a főváros a belső területek rehabilitálásával (Tabán lebontása), illetve a magánkezdeményezések irányításával foglalkozik. Ezen urbánus megközelítést a harmincas évek második felében megpróbálja az új, lakótelepek építését favorizáló irányzat kikezdeni, ekkor még sikertelenül. Az ezzel konkuráló kertváros-építési irányzat pedig inkább az állami szerepvállalással épített telepek esetében jelenik meg, mint a főváros fejlesztési politikájában. A korszak értékelésében nem szabad azonban elfelejteni, hogy egyrészt egy hatalmas trauma –

¹¹² Emiatt a város kiterjesztésének propagálói is a csatolt települések nagyfokú autonómiájával számoltak az egyesítés utáni időszakban is.

a trianoni békediktátum – után az ország, illetve a város új pályára állításának hatalmas feladata kötötte le az erőforrásokat, másrészt a korszak időtartama is rövid: míg a városegysítéstől az első világháborúig több mint negyven év telt el, a két háború közötti időszak Budapest számára tartó békeévei csupán alig több mint húsz évet tettek ki. S talán a legfontosabb szempont: a városfejlesztés, illetve a lakosság anyagi lehetőségei is drasztikusan romlottak.

A második világháború a korábbiakhoz képest sokkal jelentősebb pusztítást hozott a városra; ami azonban még lényegesebb, a város fejlődésének addig kialakult gazdasági szabályozási, hatalmi és földrajzi környezete változott meg drasztikusan, azonban a társadalmi adottságai sokkal lassabban alakultak át.

6 Városfejlesztés tényezői 1950 és 1980 között

A második világháborút követő néhány évben gyorsan kialakult a szocialista társadalmi rend Magyarországon. 1949-1950-re már teljesen kiépült a rendszer alapjait képező struktúra, mely alapvonásaiban – a párt hatalommonopóliuma, a gazdaság államosítása és központi irányítása, igazgatás és hatalom összefonódása – az 1989-1990-es rendszerváltásig változatlan maradt. A fővárosi fejlesztéseket illető döntések hátterének, a jelentkező problémakörök megoldási lehetőségeinek, az egyes elképzelések megjelenésének, formálódásának megértéséhez szükséges megismerni a szocialista hatalmi szerkezet főbb vonásait. E hatalmi szerkezet gyökeresen eltért a megelőző idők struktúrájától, amely a hatalmi és igazgatási funkciók megkülönböztetésére, hatalmi ágak szétválasztására, a gazdaság magántulajdonára, a helyi autonómiákra épült.

6.1 *A tanácsi és a pártszervek kapcsolatának intézményi háttere*¹¹³

A szocialista időszak hatalomgyakorlási technikája alapvetően átalakította a korábbi döntéshozatali viszonyokat és a döntések társadalmi befolyásának módozatait. A korábbi és későbbi időszakokban állami (kormányzati, tanácsi, önkormányzati) hierarchia létezett a döntéshozatalban, a maga alá- és fölérendeltségi viszonyaival. A szocialista időszakban az állami hierarchia mellett létezett a párthierarchia is, amely az állami hierarchiával párhuzamosan kiépítette a maga szintjeit, leképezve az állami hierarchia szintjeit, funkciói kialakításában pedig lefedte a nem-párt hierarchia pozíció, szervezeti és tevékenységi struktúráját. A két struktúra a párt hatalmi eszközei révén szervesen összekapcsolódott, s a párthierarchia megfelelő szintje ellenőrizte a felügyelte alá tartozó állami szintet. A felügyelet egyik legfontosabb eszköze a káderhatáskör: bizonyos állami vezetői feladatok betöltéséhez egy bizonyos pártszervezet jóváhagyására volt szükség. Az adott pártszervezet jóváhagyásához kötött állami munkakörök mindig részletesen meg voltak határozva, s a kinevezési hatáskörök elosztása folyamatos alku tárgya volt. A káderhatásköri pozíciók mennyisége és minősége jól jelezte az adott pártszerv informális hatalmi erősségét. Másrészt egyes pártszervezetek feleltek bizonyos témákért, adott ügyekben az adott pártszervezet az állami hierarchia megfelelő

¹¹³ Ebben a részben Csanádi Máriának a pártállam működését leíró könyveire (CSANÁDI, 1995 és 2006) támaszkodom.

szerveit beszámoltathatta, ellenőrizhette, kívánalmakat fogalmazhatott meg velük szemben, a mindennapi operatív működésbe avatkozva. Ez lehetővé tette, hogy a pártapparátus bármilyen, őt érintő kérdésben beavatkozzon az állami szerv napi működésébe, feladatot adjon neki, beszámoltassa (reszortfelelősség). Harmadrészt az adott állami munkahelyen dolgozó párttagok pártszervezetének tevékenységéért egy, a párthierarchia magasabb szintjén álló apparátus tag – azaz egy-egy instruktör – volt felelős, aki így nemcsak az adott pártszervezet, hanem ezen keresztül a munkahely tevékenységét is ellenőrizte. Végül pedig maguk az adott munkahelyen dolgozó párttagok pártfegyelemből kötelesek voltak a párt határozatait, utasításait teljesíteni (CSANÁDI, 1995, 28–33). A párt, köszönhetően a döntéshozatali mechanizmusba való mély beépülésének, már nem politikai, hanem „átfogó hatalmi és társadalmi struktúrává” (CSANÁDI, 1995, 41) alakult. A párthierarchia az állam¹¹⁴ működését ezekkel az eszközökkel részletesen tudta ellenőrizni: összességében azaz a két – állami és párt- – hierarchia szorosan összekapcsolódott, az utóbbi primátusával. Azonban ugyanezen függőségi szálak visszacsatolási szálakat is jelentettek az állami hierarchiából a párthierarchia felé. Azaz például egy adott témával foglalkozó pártszerv által beszámoltatott állami vezető szervezete igényeit is érvényesíthette ilyen módon. A függőségek ezen összetett, a párt- és állami szerveket összefonó, és a párt döntéshozatali monopóliumát biztosító szerkezetet hívja Csanádi Mária alapszövevénynek (CSANÁDI, 1995, 36-39). Ezen hierarchikusan meghatározott függőségi szálak mentén történő érdekérvényesítés mellett megjelenik az érdekérvényesítés további, úgynevezett strukturális módja is, amikor is a hierarchia magasabb szintjét kikerülve, egyedi és személyes kapcsolatokat kihasználva tudott egy egyén döntéseket befolyásolni. Ezen strukturális érdekérvényesítés az állami vagy a párthierarchián belül, vagy az államiból a párt felé irányulva jöhetett létre – a párt hatalmi monopóliuma révén. E módon a döntéshozó számára elvileg elérhető volt a saját vagy a párt hierarchiájának bármelyik szintje. Ezek az érdekérvényesítési utak személyes kapcsolatokon alapultak, s mivel adott döntéshozó alkupozícióját alapvetően meghatározta pozíciójának fontosságán túl ezen kapcsolatok száma és ereje, így érdekében állt másokat ebből kirekeszteni, mások számára titokban tartani ezen informális kapcsolatokat (CSANÁDI, 1995, 44-51). Ezek mentén az információáramlás kétirányú, minek következtében a felsőbb szinten hozott döntések – vagy döntési szándékok – hamar a hierarchia alsóbb részein is ismertté váltak bizonyos személyek számára (CSANÁDI,

¹¹⁴ Ebbe az állami vállalatok stb. is beletartoztak.

1995, 58). A hierarchián belüli különböző függőségi szálak, a visszacsatolások bonyolult szerkezete egy, a külső szemlélő számára alig felfejthető, ámbar résztvevői számára jobbra kiismerhető és jól működtethető, bonyolult struktúrát, a pártállami rendszert hozták létre.

A pártállam fenti jellegzetességei jelen írásban vizsgált témakör szempontjából az alábbi pontokban foglalhatók össze. Egyrészt a számos visszacsatolási lehetőség miatt az alapszövevény csúcsa elmosódottá vált, a hierarchia szintjei sem jelennek meg világosan elkülöníthetően, azaz azonos szinten állók valós helyzete eltérő volt. A párt hatalmi monopóliuma volt, ami stabilan e struktúra mögött állt. Másrészt a párt- és nem-párt döntések kibogozhatatlanul és szervesen összefonódtak. Továbbá, nagyon nehéz felderíteni, hogy adott területért ki viselt felelősséget, azaz ki hozta a döntéseket egy kérdésben; a döntések, határozatok megszülettek, elfeküdtek, felbukkantak, módosultak vagy elhaltak. Ehhez kapcsolódóan kevésbé ragadható meg a döntések és a döntéshozók mögötti csoportok, erők; lévén kideríthetetlen és esetleges, ki milyen érdekvényesítési módot igénybe véve tudta a döntéseket befolyásolni. Azaz összességében a rendszerből fakadólag a döntéshozatali mechanizmus áttekinthetetlen, bonyolult és bizonytalan; nem lehet tudni, ki mögött ki állt (CSANÁDI, 1995, 52-57).

Mindezen túl a rendszer másik jellegzetessége a formális döntési struktúra és a hatalomgyakorlás valódi hierarchikus rendszerének kettőssége volt, amely mind az állami, mind a pártszervezetek esetében megfigyelhető. Az állami struktúra legfőbb döntéshozó szerve hivatalosan az Országgyűlés volt, alá tartozott az Elnöki Tanács és a Minisztertanács. Az informális rendszer csúcsán a Minisztertanács állt, az Országgyűlés szerepe marginális volt, ritkán ülésezett és gyakorlatilag semmilyen témával nem foglalkozott érdemben. A Fővárosi Tanács mindkét hierarchiában a Minisztertanács alá tartozott (a Tanácsi Hivatalon keresztül), a Fővárosi Tanács operatív munkáját viszont a Végrehajtó Bizottsága végezte. Az Országos Tervhivatal hivatalosan nem volt a Fővárosi Tanács felettes szerve, de tevékenységét és lehetőségeit a források tervperiódusokra leosztásával és évenkénti odaítélésével alapvetően meghatározta. Hasonló volt a helyzet az Építésügyi (és Városfejlesztési) Minisztériummal. Mindezen túl számos állami vagy kvázi-állami szerv jelent meg a Főváros illetékességi területén – mint a Belügyminisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, iparvállalatok az Országos Takarékpénztár például – amelyeknek várost érintő tevékenységének ellenőrzésére, vagy legalábbis a különböző tervek összehangolására a Fővárosi Tanácsnak nem vagy alig volt lehetősége.

A pártszervek legfőbb hatalmi szerve formálisan a kongresszus volt, a kongresszusok között pedig a Központi Bizottság. A valódi, operatív munkát a sokkal kisebb, mintegy tucatnyi létszámú Politikai Bizottság végezte. Hasonlóképp, a Budapesti Pártbizottság végrehajtó bizottsága volt a főváros ügyeiben pártszinten az informális legfőbb hatalmi szerv, ez felügyelte a Fővárosi Tanács végrehajtó bizottságának működését.

A budapesti tanácsi és párt hierarchia között a fentiekben leírt összes formájú kapcsolódás megtalálható volt, ám a konkrét viszony időről-időre változott (a hatásköri lista például 1956 és 1989 között legalább húsz alkalommal változott), főbb vonásai közel állandóak maradtak. 1967-ben például hivatalosan a Központi Bizottság döntött a tanács első számú vezetőjének személyéről, e jog némely időszakban a Politikai Bizottságot illette meg – ám a Központi Bizottság üléseit mindig a Politikai Bizottság készítette elő, azaz a formális döntés előtt a PB tárgyalta e kérdést minden esetben; azaz a szocialista időszakban végig a legfelső pártvezetés döntött a budapesti tanácselnök, vagy Tanács VB elnök személyéről. Emellett a Budapesti Pártbizottság folyamatosan arra törekedett, hogy egyetértési joggal bírjon a választáskor. A tanácsi osztályok (később főosztályok) vezetői kinevezése a pártbizottság VB hatáskörében volt. A Budapesti Pártbizottság Gazdaságpolitikai Osztálya, mint témafelelős irányította gazdasági kérdésekben a fővárosi tanácsi apparátus tevékenységét; a tanácsi apparátusnak, mint államigazgatási szervnek működését a Központi Bizottság és a Budapesti Pártbizottság Adminisztratív Osztálya irányította. A budapesti pártbizottság első titkárának kinevezése a KB hatáskörében volt, míg a többi titkár a Budapesti Pártbizottságban, oly módon, hogy szükséges volt a KB illetékes titkárának egyetértése. A Fővárosi Tanács VB-án belül volt külön pártcsoportja az MSZMP-nek, amely reszortfelelőse volt a KB Gazdaságpolitikai Osztályának, ilyen értelemben az utóbbi alá tartozott. A Fővárosi Tanács apparátusában dolgozó párttagoknak volt külön pártszervezete, amely 1963-ig az V. kerületi pártbizottság illetősége alatt volt, majd kerületi szintű pártbizottság lett belőle, azaz immár a Budapesti Pártbizottság alá tartozott¹¹⁵. Mindezen túl a Budapesti Pártbizottság végrehajtó bizottsága ülésein meghívottként általában számos érintett – mint az építésügyi miniszter stb. – részt vett.

A hierarchia magasabb lépcsőin természetesen a problémákat és javaslatokat egyre általánosabb szinten vitatták meg. Mindemellett feltűnő és az alábbiakból részletesebben is

¹¹⁵ Koltai Gábor, Budapest Főváros Levéltára szíves közlése alapján.

kiderül, hogy a Fővárosi Tanács VB-hez képest a Budapesti Pártbizottság VB-je is sokkal általánosabb, programadóbb szinten foglalkozott a kérdésekkel. Feladatának legfontosabb része, főleg a korszak elején, a helyi pártélet kialakítása és ellenőrzése volt, emellett pedig eltörpült a város fejlesztésének kérdésköre. A város fejlesztését érintő viták általában sokkal ritkábbak, tompábbak és egyoldalúbbak voltak a későbbiekben elemzett jegyzőkönyvek alapján a budapesti pártbizottság VB ülésein, mint a párhuzamos tanácsi szervnél, jóllehet a szereplők jelentős része ugyanaz volt. Ennek oka leginkább abban rejlik, hogy az ülések fókuszában a párt operatív működése, a „mozgalmi élet” szerepelt inkább, mint szakpolitikai kérdések. Természetesen, egyes jelentősebb ügyek esetében, illetve az Általános Rendezési Tervek előkészítése időszakában a Pártbizottság VB is intenzíven foglalkozott a témával, sokszor a Fővárosi Tanács VB-vel tartott együttes ülés keretében.

6.2 A város igazgatása Nagy-Budapest kialakítása után¹¹⁶

A város területének megnövelése, a korábbi peremtelepülések 1950-es Budapesthez csatolása¹¹⁷ a korábbi folyamatok egy lehetséges, a centralizáló politikai logikába illő betetőzése volt¹¹⁸. A város, mint funkcionális egység, egyre nagyobb területekre terjedt ki, s területe már a századforduló előtt túlterjedt az akkori városhatáron. Ezen területi egység mérete a két világháború között tovább nőtt, amit csak jócskán lemaradva követett a városirányítás valamilyenfajta koordinációja. Bizonyos értelemben az 1950-es csatolás elégtelen volt, mivel számos olyan települést nem érintett, ami funkcionálisan csatolandó lett volna – például azok a települések, melyekre a FKT hatásköre kiterjedt, illetve kiterjesztése tervbe volt véve (lásd előző fejezet).

A városi igazgatás keretei gyökeresen változtak meg az 1948-as kommunista hatalomátvételt követő időszakban, a tanácsrendszer kiépítésével. A fővárosi autonómia a korábbi évek gyors szűkülése után 1949-50-re teljesen föl is számoltatott (Varga, 1998). Korábban a főváros alkupozíciójának erejét gazdasági önállósága alapozta meg, amely a saját adóbevételeire épült. Az 1950-es tanácstörvény alapján ez a gazdasági önállóság teljesen meg-

¹¹⁶ E fejezet alapját részben Preisich Gábor vonatkozó könyvei adják (PREISICH, 1969 és 1998).

¹¹⁷ 1949. évi XXIX. törvénycikk, elfogadva 1949. december 15-én (Varga, 1998).

¹¹⁸ A másik lehetséges megoldás a települések önállóságának meghagyása melletti közepesen erős jogosultságú koordinációs szerv föllállítása lehetett volna, angolszász mintára, amely irányba a FKT jogosultságainak háború előtti kiterjesztése is részben mutatott.

szűnt, a tanácsok ugyanis költségvetési szervként, a központi költségvetésből számukra juttatott források elosztásában dönthettek csupán. Települések önállósága, azaz a középkor óta áthagyományozódott autonómia is eltűnt, részben a hatalmi és igazgatási funkciók keveredése miatt, részben a minden szintet átható pártirányítás¹¹⁹ miatt. Magának a tanácsnak a tagjait is a hatalom nevezte ki, minthogy a négyévente megtartott tanácsi választásokon egy, a Hazafias Népfront listájára lehetett szavazni. A hatalmi és igazgatási szervek korábban éles elhatárolása, és az utasítási hierarchiák egyértelműsége megszűnt azáltal, hogy a tanácsok igazgatási szervei már nem csupán a saját hatalmi szerveiknek voltak alárendelve, hanem felettes államhatalmi szerv igazgatási szervének is. Másrészt a tanácsok tevékenységét nem a hatalmi szerv, azaz a tanácstestület, hanem az általa választott igazgatási szerv, a Végrehajtó Bizottság (VB) határozta meg a mindennapokban: a tanács érdemi feladata gyakorlatilag a VB tagjainak megválasztásában és a költségvetés elfogadásában merült ki; üléseik – melynek száma legalább évi négy volt, de jelentősen több nagyon ritkán – leginkább a VB által előterjesztett anyag elfogadására korlátozódott. A hetente, majd kéthetente üléselő VB dolgozta ki a költségvetést, készítette elő a tanácsüléseket, a határozatokat, irányította a szakigazgatási szerveket, döntött az állások betöltéséről, és 1971-ig megválasztotta a tanács első emberét – e jogköre a tanácstestületre került ekkor. A tanács tehát az 1950-es és az 1954-es tanács törvények értelmében egyszerre volt államhatalmi, államigazgatási és tömegszervezet.

A II. világháború előtti időszakban is tetten érhető volt az ideológia szerepe a főváros fejlesztésében, akár mint Béccsel konkuráló világváros, akár mint a Kárpát-medencei központ képében, de a szocialista időszakban az ideológia fontossága kiemelkedő. Ez egyrészt érezhető az országos területfejlesztési politika ötvenes évekbeli és hatvanas évek eleji Budapest-ellenességében, ami csak a korszak második felére oldódik (HEGEDÜS – TOSICS, 1982). Másrészt az ideológia szerepe meghatározó volt a kívánatos lakásformák kijelölésében, amelyet nagy egyszerűsítéssel úgy lehet megragadni, hogy a kívánatos egyenlő és kollektív jellegű társadalomhoz egyenlősítő és kollektív lakásforma tartozik, ami szemben áll az individualizált és eltérő színvonalú lakhatási formákkal, mint például a családi ház. Harmadrészt, a szocialista ideológia szerint a lakás nem speciális mivoltú piaci árú, hanem az állam által elosztandó alanyi jogon járó¹²⁰ szolgáltatás. Az utóbbi kettőből következőleg elméletileg az állam mindenki

¹¹⁹ Ezen utóbbiról részletesebb elemzés az későbbiekben található.

¹²⁰ Az alanyi jog természetesen csak az arra érdemesekre vonatkozik.

számára a szükséges méretű és jellegű lakást ingyen vagy jelképes összegért biztosítja az általa építtetett soklakásos házak egyikében. Ez az ideológia tiszta formájában az ötvenes évek elején volt jelen, de későbbiekben is erősen meghatározta a városfejlesztés kereteit.

A szocialista időszak városfejlesztést alapjaiban meghatározó tulajdonsága továbbiakban az árak központi meghatározása volt. Erős, de a jelen tárgy szempontjából megengedhető leegyszerűsítéssel a mechanizmus¹²¹ úgy foglalható össze, hogy pártvezetés által kijelölt gazdasági célokat az Országos Tervhivatal operacionalizálta, azaz tervet hozott létre; a részletek kidolgozásának egyik legfontosabb eleme volt az árak megállapítása, amelyet az Országos Árhivatal végzett kötelezően és minden termék esetére. A reform, azaz 1968 előtt az ár közvetlen központi tervutasítás részeként az adott vállalatra vagy egyéb gazdálkodó egységre vonatkozó lebontott terv részeként jelent meg, 1968 után pedig az ár, mint szabályozó játszott szerepet a vállalatoknak a tervet minél jobban teljesítő magatartására bírásában. Az árak központi meghatározása a szocialista időszak egészében érvényes volt, és célja nem valamifajta gazdasági racionalitás kifejezése, hanem a terv végrehajtásának biztosítása volt. Ennélfogva annak meghatározása, hogy például melyik építkezési forma mennyibe is került ténylegesen, nagy nehézségekbe ütközik, ha egyáltalán lehetséges rekonstruálni.

A háború utáni évek nem csak a város kiterjedése, gazdasági környezete és irányítási módszere, a nagymérvű centralizáció tekintetében hoztak drasztikus változásokat. 1948 után a városfejlesztés keretei gyökeresen átalakultak. A telkek és az épületek nagy része állami tulajdonba került. Mindez kevésbé vonatkozott a város külterületeire, ahol megmaradt a magántulajdon dominanciája. A város külső területein – beleértve az 1950 előtti külső területeket éppúgy, mint a korábbi peremvidékeket – a különböző telekosztási hullámok – mind például az 1945-öt követő földosztás hatására jelentős, zömmel mezőgazdasági területek jutottak az – akkori szóhasználattal élve – „kisemberek”, azaz javarészt a kevésbé tehetősek tulajdonába. Másrészt a nagyobb beruházások esetében mind a beruházó, mind a megrendelő az állam, illetve valójában a párt volt. Ezenfelül a felügyeleti és tervező szervek is mind az állam fennhatósága alá tartoztak. A korábbi piaci viszonyok szabályozó szerepét a redistribúció vette át, az állam különböző szervei irányították a város fejlesztését, a különböző

¹²¹ A gazdasági mechanizmus működéséről, az árak alakításáról részletesebben lásd: KORNAI JÁNOS: A szocialista rendszer. HVG, Budapest, 1993.

államtól független tényezők – amelyek meghatározók voltak mind a szocialista korszak előtti, mind utáni városfejlődésben – szerepe minimálisra csökkent.¹²²

A városfejlesztés – és általában az építkezés – tervezési oldala is gyökeresen átalakult. A különböző kisebb-nagyobb tervezőcégek helyére nagy, állami tervezőirodák léptek. A városrendezési munkálatokat 1948-as megszüntetéséig az átszervezett Közmunkatanács irányította. 1948 után a Fővárosi Tanács VB VIII. osztálya vette át mind a Közmunkatanács, mind a városrendezéssel a főváros részéről korábban foglalkozó III., Városrendezési és Magánépítési Ügyosztály feladat- és hatáskörét. Ezen osztály konkrét elnevezése gyakran változott, 1950 és 1952 között Építésügyi (majd Építési) Osztály, ennek megszűnése után a városrendezési ügyeket, elvi jelentőségű műszaki ügyeket és az építésügyi hatósági jogkört a Városrendezési és Építészeti Osztály vette át, változatlan számozással¹²³. Az ügyosztály mellett más szervek is döntő szerepet játszottak a budapesti várospolitika kialakításában. Elsősorban a párt budapesti szervezete, annak is a végrehajtó bizottsága vett részt közvetlenül az ügyek intézésében, hatalma meg is haladta a fővárosi tanácsét. Az új Általános Rendezési Tervet (ÁRT) a Fővárosi Tanács VB Városrendezési és Építészeti Osztálya a párt budapesti bizottságával együtt dolgozta ki, maga a VB csak felügyelte a folyamatot. Az ÁRT-t a felsőbb állami és párt-szervek hagyták végül jóvá. Mindezen túl mind a központi államigazgatás, mind a központi párt-szervek, a város jelentőségére való tekintettel, meghatározó szerepet játszottak a várospolitika napi kialakításában.

A városépítési döntésekben az Országos Tervhivatal volt a végső fórum, amely meghatározta, milyen beruházásra mennyi forrás áll rendelkezésre, így szava perdöntő volt. A különböző szervek közötti viszony egy-egy kérdésben (vagy néha általánosságban is) feszült volt. A városfejlesztés irányait a megelőző időszakokban kialakult módszertan alapján továbbra is az általános és a részletes rendezési tervek rögzítették (ÁRT illetve RRT); ezek kidolgozása a Fővárosi Tanács, illetve az RRT-k tekintetében a kerületi tanácsok feladata volt.

¹²² Mint informális úton előnyhöz jutás, pozíció kihasználása, korrupció, előírások figyelmen kívül hagyása stb.

¹²³ 1967-től osztály helyett főosztály szerepel elnevezésében.

6.3 A város vezetése 1950 és 1985 között¹²⁴

A főváros operatív vezetését a tanácsrendszer idején a Fővárosi Tanács végrehajtó bizottsága végezte, itt zajlottak a vizsgált anyag szerint érdemi szakmai viták. A végrehajtó bizottságot a vizsgált időszakban 1958-ig Pongrácz Kálmán irányította. Az őt váltó és a bizottságot 1963-ig vezető Veres József fő célja a nagyméretű állami lakótelep-építkezések elősegítése volt. Az 1970-ig VB-elnök Sarlós István már sokkal fogékonyabb volt urbanisztikai kérdésekre, elnöksége alatt számos építési, engedélyezési szabályozás készült el, és átdolgozták az ÁRT-t. 1971-től következett Szépvölgyi Zoltán hosszú VB-elnöksége, amely a vizsgált időszak végéig (egész 1987-ig) tartott.

10. Táblázat: A Fővárosi Tanács elnökei és az MDP - 1956-tól MSZMP - Budapesti Pártbizottság első titkárai, 1950-1990

Fővárosi Tanács elnökei		Budapesti Pártbizottság első titkárai	
Pongrácz Kálmán	1950-1958	Hidas István	1950-1952
		Földvári Rudolf	1952-1954
		Kovács István	1954-1956
		Köböl József	1956
		Biszkú Béla	1956-1957
Veres József	1958-1963	Marosán György	1957-1959
		Gáspár Sándor	1959-1961
Sarlós István	1963-1970	Kiss Dezső	1961-1962
		Gáspár Sándor	1962-1965
Kelemen Lajos (megbízott)	1970-1971	Németh Károly	1965-1974
Szépvölgyi Zoltán	1971-1986	Katona Imre	1974-1978
		Méhes Lajos	1978-1980
		Maróthy László	1980-1984
		Grósz Károly	1984-1987
Iványi Pál	1986-1988	Havasi Ferenc	1987-1988

¹²⁴ A városvezetés ábrázolásában PREISICH Gábor: Városépítési hatóságok, tervezőszervezetek és tevékenységük című írására támaszkodom (In: PREISICH, 1998, 27–53).

Fővárosi Tanács elnökei		Budapesti Pártbizottság első titkárai	
Bielek József	1989-1990	Jassó Mihály	1988-1990

A tanácsrendszer 1950-es kialakításakor a korábbi polgármesteri ügyosztályokat osztályokká szervezték, ekkor alakult meg a város építésével majdnem minden szinten foglalkozó Építési Osztály¹²⁵. Az osztály 1954-ig közvetlenül a Fővárosi Tanács VB elnökének volt alárendelve, utána a műszaki elnökhelyettes alá tartozott. Vezetője rövid ideig Bérczi Márton volt, aki Preisich szerint kevés tapasztalattal, de annál több elánal látta el feladatát. Egy év múlva szerepét átvette Preisich Gábor építész (1909–1998), aki Harrer Ferenc munkatársaként már 1940-ben bekapcsolódott Budapest városrendezési munkálataiba, a háború után a Közmunkatanács alkalmazásában a főváros városrendezési tervével foglalkozott. Az osztályt ugyanekkor átszervezték VIII. Városrendezési és Építési Osztállyá.

A kezdeti időszakban a VIII. osztály adta ki az építési engedélyeket. A terhek csökkentése céljából ez a feladat 1957-től a kerületek műszaki osztályára került, a VIII. osztály a másodfok szerepét vette át. A kerületi apparátus az egész időszakban felkészületlen volt a feladat ellátására: eleinte reflexszerűen továbbküldték az engedélykérelmeket a fővároshoz, mely a későbbiekben is nagyon sokszor bírálta tevékenységüket. A végrehajtás gyengesége jelentősen csökkentette a szabályozás eredményességét.

Preisichet 1953 és 1955 között kinevezték Budapest főépítészének. Megbízatásának megszűnése után a Budapesti Városépítési Tervező Vállalat (BTVV vagy más rövidítéssel Buváti) vezető munkatársaként dolgozott tovább. Az VIII. vezetője 1956 és 1960 vége között Perényi Imre volt (korábban a BME Városrendezési Tanszékének a professzora – 1960-ban az egyetem rektorává nevezték ki). Az ő nevéhez fűződik a város Általános Rendezési Tervének ki- és átdolgozása és 1960-as törvényerőre emeltetése. Perényi távozása után 1967-ig a városfejlesztéshez kevésbé kötődő Szilágyi Lajos, a Közlekedési Igazgatóság korábbi helyettes vezetője vette át a VIII., 1967-től főosztálynak átnevezett részleg¹²⁶ vezetését; működésének központi eleme a tömeges lakásépítés feltételeinek kidolgozása volt. Helyettese 1962-től Heincz Mihály, aki e területet közvetlenül irányította. A városesztétikai kérdések ebben az

¹²⁵ A másodfokú fórum szerepét, melyet korábban a Közmunkatanács töltött be, az Építésügyi és Közmunkaügyi Minisztérium (majd ennek utódai) töltötte be.

¹²⁶ Ekkortól minden osztály neve főosztályra változott.

időszakban háttérbe szorultak, megjelentek például a város szövetébe nem illő magasházak és a hegyvidéken a sokemeletes pontházak. Szilágyi távoztával Heincz Mihály vette át az osztályt, egészen 1973-ig. Főosztályvezető-helyettesnek 1969-ben Polónyi Károly építész, a lakótelepek elméleti megalapozását a két világháború között kidolgozó CIAM utódszervezetének, a CIAM Team X-nek¹²⁷ tagját nevezték ki. A lakótelepek építésére ekkor még nagyobb hangsúlyt helyeztek, ezzel együtt Polónyi igyekezett a CIAM eredeti építési szempontjait – például benapozás, légmozgás, zöld területek védelme – minél inkább érvényesíteni. 1970-re készült el az új rendezési terv, amely hivatalosan *Budapest és környéke általános rendezési terve* címet viselte.

Polónyi rövid, 1973–1974-es főosztály-vezetőségét követően dr. Pongrácz Pál építész, korábban az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (ÉVM)¹²⁸ főosztályvezetőjét nevezték ki főépítésszé, aki kísérletet tett a főépítési hatalom megerősítésére, a városrendezés és a városfejlesztés összehangolt kialakítására, az építkezések engedélyeztetésének és végrehajtásának ellenőrzésére. Pongrácz és a Fővárosi Tanács VB, különösen Szépvölgyi Zoltán között a viszony nem volt zavartalan: a városvezetés nem támogatta munkáját, és 1980-ban, egy adandó alkalommal megszabadult tőle. Helyére helyettesét, Gáspár Tibort nevezték ki, akinek sikerült jobb viszonyt kialakítani a VB-vel, és 1989-ig töltötte be tisztét. Főépítésze alatt az állami lakásépítések súlya jelentősen csökkent, ezzel együtt a VIII. főosztály, és vezetőjének hatásköre fokozatosan zsugorodott.

Az osztályvezető hatásköre az egész időszakban nagyon korlátozott volt. VB-elnöksége alatt Veres József – Preisich visszaemlékezései szerint – maga sem vette komolyan a városrendezési terveket és betartatásukat, ez tovább gyengítette bármilyen szabályozás esélyét. A nagyobb beruházásokról felsőbb állami és pártszervezetek döntöttek. Magának a Fővárosi Tanács VB-nek is meglehetősen kevés valódi döntési jogköre volt: jelentősebb kérdésekben, beruházásokról felsőbb állami szinten – Építésügyi Minisztérium, Országos Tervhivatal –, de még inkább felsőbb pártszinten született elhatározás, a Fővárosi Tanácsnak a végrehajtás, illetve a számos visszacsatolási szálon történő döntésbefolyásolás feladata, lehetősége jutott. Bizonyos állami szervezetek, mint a Belügy- és a Honvédelmi Minisztérium nem

¹²⁷ CIAM Team X: az 1956-os dubrovnikai 10. CIAM kongresszuson kivált fiatal építészekből álló csoport, akiknek célja a modern építészet megújítása, a dogmáktól való eltávolodás volt.

¹²⁸ 1967-ig Építésügyi Minisztérium (ÉM).

tartozott a hivatal felügyelete alá, nem kellett építési engedélyt kérniük, s ez vonatkozott az adott tárca által kezdeményezett lakásépítésekre is.

A jelentősebb kérdésekben, így másodfokon a VIII. osztályt érintő vitákban is az Építészügyi és Városfejlesztési Minisztérium döntött; a végső szót a beruházás anyagi oldaláról pedig az Országos Tervhivatal mondta ki. Ez a szerv határozta meg, hogy egy adott évben mire mekkora keret áll rendelkezésre. A tervhivatal dönthetett mindemellett az ipari üzemek építésének területkijelöléséről is, döntéseire nem vonatkoztak az érvényben levő tervek. A MÁV és nagyobb állami vállalatok is külön elbírálás alá estek, gyakorlatilag kívül a város hatáskörén. Mindezen szerveken túl számos állami szervezetnek volt még kisebb-nagyobb beleszólása és felügyeleti jogköre az építési és várostervezési területen.

A valódi döntéseket azonban ebben az időszakban végig pártvonalon hozták meg. Mint már említettem, a Fővárosi Tanács VB VIII. osztálya az ÁRT kérdéseiben is a párt budapesti szervezetével egyeztetett. Jelentősebb kérdésekben a Budapesti Pártbizottság VB-je és a Fővárosi Tanács VB-je együtt ülésezett, ahol is gyakorlatilag a párt-VB állásfoglalásainak elfogadása volt a napirenden. A fővárosfejlesztés alapelveinek meghatározása az országos pártszervek, a Központi Bizottság és elsősorban a Politikai Bizottság, főbb részleteiben pedig a Központi Bizottság Gazdaságpolitikai Osztálya hatáskörébe tartozott.

A szocialista időszak egészében megfigyelhető, különösen pártvonalon a szereplők személyének viszonylagos állandósága a vizsgált időtáv hosszúsága ellenére is; bár e személyek a legkülönbözőbb párt, állami vagy mindkét hierarchiabeli beosztásokban szerepelhettek időről időre. Ennek részben általános történeti, a szocialista rendszer logikájából fakadó okai vannak, másik tényezőt a Budapesti Pártbizottság (majd Párt Végrehajtó Bizottsága) exponált jellege adta, ahonnan nagy volt az átjárás az országos központi pártszervekbe, illetve az állami, kvázi-állami, vagy a szatellit szervezetek (Hazafias Népfront, SZOT, stb.) hierarchiáiba. A személyekben tapasztalható viszonylagos állandóságban az 1956-os forradalmat követő átalakítások sem hoztak nagyobb változást. A tanácsnál hasonló jelenség főképp a várostervezésben figyelhető meg; sok szereplő még a második világháború előtti városvezetésből maradt meghatározó, formális vagy informális pozícióban a hatvanas évek végéig, a hetvenes évek elejéig. A hetvenes évek elején jelentős személyi átalakulás történt, majd némi átmeneti időszak után ismét stabilabbá váltak a személyi viszonyok.

6.4 *Rendezési tervek*

A Közmunkatanács és a főváros közös, 1945-ös terveiben Budának elsősorban lakóvárosi funkciót szánt, míg Pesten részben cityjellegű városközpontot, részben a korábbi centralizált városszerkezet oldásával tagolt városszerkezetet látott kívánatosnak, azaz a már sűrűn beépült pesti városmag mellé helyi alközpontok kialakítására tett javaslatot. Már ez a bizottsági jelentés is kívánatosnak tartotta a magánérs egyedi építkezések mellett a tömbönkénti, központi beruházásban épülő, nagyobb egységek létrehozását a súlyos lakáshiány orvoslására.

A főváros Általános Rendezési Tervének munkálatai hivatalosan 1946-ban indultak meg. A terv koncepciója Nagy-Budapest területén 3,2 millió lakos elhelyezésére tartotta alkalmasnak a várost, ezzel jelentősen csökkenti a korábban beépítésre szánt területek nagyságát, nagyjából a korábbi tervek szerinti huszonegyezer hektárról tizenötezerre, kizárva a ritkán vagy még egyáltalán nem beépült területeket. Helyi centrumok kialakítására tett javaslatot Újpesten, Zuglóban, Kőbányán, Kispesten, a Krisztinavárosban és a Szabadsághegyen. A terv elfogadása jócskán elhúzódott, így az FKT által hozott tervek maradtak lényegében érvényben, bár több – és részlegesen meg is valósuló koncepció látott napvilágot. Ilyen például az 1950-es lakásépítési program, mely a város sugaras fejlesztésére tett javaslatot.

Az 1960-ban elfogadott Általános Rendezési Tervig a tervek visszatérést jelentettek a centralizált városszerkezeti elképzeléshez. Az alközpontok létrehozása helyett a meglévő szerkezet megtartására helyezte a hangsúlyt, az új területek bevonása helyett a beépített területek között szabadon maradt sávok beépítése, a meglévő helyi központok fejlesztése került előtérbe. A város reprezentatív központjának kérdésköre kiemelt fontosságot kapott, a városszerkezet lazítása már nem szerepelt az elérendő célok között.

Az ÁRT-t végül is 1960-ban fogadta el a Minisztertanács sokszori átdolgozás és koncepcióváltás után. A terv a helyi központok nagyobb mértékű kiépítését javasolta Óbudán, Újpesten, Rákospalotán, Kőbányán, Csepelen, de néhány kerületi központ, például Pestszenterzsébet és Kispest esetében visszavett a korábbi, nagyméretű átépítést javasoló tervekben. A terv bizonyos, jól megközelíthető, beépítetlen területek – mint például Zugló és Kelenföld – fejlesztését is tartalmazta a külső kerületekben, az agglomerációban pedig alvóvárosok építését javasolta. A már meglévő családi házas övezetekbe városias központok ki-

alakítását kezdeményezte, például Mátyásföldön, a Szentendrei út mentén, Törökvészen, Pesthidegkúton. Mindezen túl, a korábban létrejött családi házas területek üres telkein lehetővé tette és javasolta is a családi házas építkezést.

Az 1970-es ÁRT a korábbinak az átdolgozott és az agglomerációt is felölelő változata, bár az agglomerációs területekre kevésbé kidolgozott, mint a fővárosra. A terv városrészközpontok kialakításával igyekezett a belső mag terhelését csökkenteni, és kijelölte az építendő nagyméretű lakótelepek helyét a város külső területein, lemondott viszont a tervezett agglomerációs alvóvárosok megépítéséről.

A lakáshelyzet kezelése a szocialista időszakban a városfejlesztés központi kérdése, a rendezési terveknek is leglényegesebb része volt. A háború előtt is meglévő hiányosságok e téren tovább fokozódtak, eleinte a háborús pusztítások, majd a városba áramló tömegek elhelyezése folyamatosan éles problémaként vetődött fel. A fejlesztések célja elsősorban az újjáépítés, a mennyiségi lakáshiány leküzdése volt, a minőségi fejlesztésekre csak igen kevés forrás jutott. Az ötvenes és hatvanas éveket a lakosság és a városba áramlók lakáshelyzetének megoldatlansága jellemezte. Gyakorlatilag minden lakásra alkalmas és kevésbé alkalmas helyen laktak, s a nagymérvű lakáshiánynak egyértelmű jele volt az ingázók magas, több százres száma is. A helyzet alapvető oka, hogy az állam az erőforrásokat az extenzív ipartelepítésére csoportosította át, a nem termelő ágazatok – a lakásépítés, az infrastrukturális beruházások – rovására. A forradalom után több, bár korántsem elegendő forrás jutott a lakosság életkörülményeit javító beruházásokra. A főváros igényeit a vidéki nagyvárosok fejlesztése háttérbe szorította. Emellett, a rendszerre általánosságban jellemző volt a hiány, illetve konkrétan a lakáselosztás rendszere önmaga okozta a hiány újratermelődését. Ez utóbbi annak következménye, hogy a kvázi ingyen vagy nagyon alacsony, szubvencionált áron adott lakásokra mindig jóval nagyobb igény mutatkozott, mint más, drágább formák esetében. Az előbbi szinte ajándékként járt, azaz nem vagy alig volt korlátja a forrásoldalon, annál inkább volt a kínálati oldalon. Az állam így sem anyagi, sem strukturális okokból nem tudta a lakáshiányt megfelelően kezelni,¹²⁹ melyet végül a népességszám hetvenes évek vége felé megin-

¹²⁹ A kelet-európai városfejlődés elméletről részletesebben és különösen az itt releváns alulurbanizáltság jelenségéről lásd SZELÉNYI Iván: A késleltetett városfejlődés társadalmi konfliktusai. *Valóság*, 1971. 12. szám, 19–35; a szocialista rendszert általánosságban jellemző hiányról lásd KORNAI János: *A hiány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980.

duló csökkenése és a szuburbanizáció megindulása enyhítette a nyolcvanas évek közepén, a strukturális okokat pedig a rendszerváltás szüntette meg.

A lakáskérdés kezelésének tekintetében az időszakban számos súlypont-áthelyeződés történt, amire a tervek kapcsán korábban utaltam. Az 1950-es lakásépítési program az új lakások elhelyezésére a peremkerületekbe vezető főútvonalak környékét, illetve a már jó megközelíthetőségű és közművesített területeket javasolta, mivel az akkori gazdasági körülmények és politikai viszonyok nem tettek lehetővé nagyobb mértékű infrastrukturális beruházást. Emiatt a tervezésnél a meglévő adottságokra kellett támaszkodni. Ez a már a két háború között fölmerülő szempont vonul végig a szocialista időszakban. A későbbi időszakokban egyre inkább a külső, nagy területű, beépítetlen területek szolgálták a központi lakásépítkezések helyszínéül, illetve előkerültek külső kerület-központok, a korábbi önálló települések központjainak „modernizációja” is, ebben jelentős méretű lakásépítéssel.

A város fejlesztését 1960-tól az ÁRT-k mellett a kétszer tizenöt éves lakásépítési program határozza meg. Az első, 1961–1975 közötti időszakra szóló terv a fővárosban 175 ezer lakás építését irányozta elő, mind állami, mind magánberuházásban, amit túlteljesítve 187 ezer lakás épült meg. Az állami beruházásban elkészült lakások túlnyomó többsége, a magántulajdonú lakások egyre nagyobb hányada lakótelepeken épült. A második tizenöt éves terv 1976 és 1990 között 210 ezer lakás építését tartalmazza, a fokozódó nehézségek miatt azonban ennek alig több mint fele valósult meg, az építkezések zöme a hetvenes évekre esik.

A várospolitikai és a városépítészeti gondolkodás fókuszában a szocialista időszakban mindvégig a nagyméretű beruházások álltak: lakótelepek és különböző intézményi fejlesztések. Azonban a keretfeltételek jelentősen módosították, hogy ezek az elképzelések mennyiben tudtak megvalósulni. Az ötvenes években a költségek minimalizálására törekedtek, a megépült, nem túl nagyszámú lakótelep már közművekkel és közlekedéssel jól ellátott területeken épült, azaz a felépült lakótelepek nagyjából negyede került a peremterületekre, a többi a tömör beépítésű központhoz csatlakozóan épült föl. Ennél kisebb volt az arány a „fél-állami” – azaz OTP-beruházásban készült lakások esetén. Az ötvenes években nagyon kevés lakás készült állami beruházásból, s ezek sem nagy lakótelepeken. Az évtized első felében a lakások döntően magánberuházásban jöttek létre, az állam erőforrásait más célok (például a nehézipar kiépítése) vitték el. Az ötvenes évek végétől, párhuzamosan a fokozódó állami szerepvállalással, kezdődtek meg a nagy lakótelep-építkezések, immár a külső területek felé

fokozatosan haladva, elsőként 1963-tól a József Attila-lakóteleppel. A hatvanas években lakótelepek jelentek meg a külterületek jól megközelíthető részein is.

Budán a hetvenes évekig Óbudán csupán néhány többemeletes tömb épült, a későbbi lakótelepek még csak tervezési fázisban voltak. A hatvanas évek elején épült meg a XI. kerületben a Lágymányosi lakótelep, még nem paneles formában. Kissé később Kelenföldön indult meg a központi fejlesztés. A második világháború előtt a terület nyugati része családi házakkal épült be. A Kelenföldi pályaudvar mellett 1965-ben kezdődött el a lakótelep-építés paneles formában. Az akkori tervek Kelenföld más részein sorházas vagy szabadon álló több-lakásos házak építését írják elő. A XI. kerület népességnövekedése az egyik legnagyobb a hatvanas években, ami részben a lakótelep-, részben a magánérs építkezéseknek köszönhető, különösen a kerület külső, északi és nyugati részén.

A hetvenes években indult meg a budai külső, nem hegyvidéki területeken a paneles és egyéb iparosított technológiával épülő lakótelepek építése. Ekkor épült meg többek között Óbuda helyén, valamint a XI. kerületben, a Fehérvári út mentén a lakótelep a Kelenföldi lakótelep folytatásaképpen, az Őrmezei lakótelep, és kezdődött el Békásmegyér fejlesztése. A nyolcvanas években készült el a már kisebb léptékű Kaszásdűlői és Római úti paneles lakótelep, illetve Budafokon néhány telep a terjedő családi házas övezetek mellett; valamint a korszak utolsó nagy, kitüntetett lakótelep-beruházása, a Gazdagréti lakótelep, az egyetlen lakótelep hegyvidéki környezetben, a XI. kerület északnyugati csücskében.

A tervezett, lakótelepes beépítés terepül a pesti külső területek szolgáltak leginkább. Ennek elsősorban földrajzi okai voltak: itt találhatóak azok a nagy, üres vagy könnyen kiüríthető, jól megközelíthető sík részek, amit az ilyen nagyméretű építkezés megkövetel. Az ötvenes évek lakótelepei gyakorlatilag Pesten épültek meg, és inkább a városmaghoz közeli területeken. A külsőbb területeken Csepelen épült telep (Csillagtelep), illetve az épülő Árpád-híd pesti hídfőjének környékén, továbbá Zuglóban, a Kerepesi út mellett. A hatvanas években is inkább még a központhoz vagy valamilyen főbb útvonalhoz közel épültek telepek, például a Mária Valéria-telep rehabilitációjaként, még nem paneles technológiával épült József Attila-lakótelep, a Csáktornya park és a XVIII. kerületi Lakatos utcai telep.

A paneles lakótelep-építés az 1970-es években gyorsult föl, a vizsgált időszakban ekkor épült a legtöbb lakás. A nagy telepépítés áthúzódott a nyolcvanas évekre is. A tervek szerint további nagy lakótelep-építkezések kezdődtek volna a külső területeken, ezt azonban a romló gazdasági helyzet megakadályozta. Ekkor épültek a nagy külvárosi paneles lakótele-

pek, mint az újpalotai, az újpesti, az Örs vezér téri, a pesterzsébeti, a kispesti, a káposztásmegyeri, a rákoskeresztúri, és az Állami telep rehabilitációjaként létrehozott Havanna lakótelep (CSIZMADY, 2003, 78–97.).

A hetvenes évek végétől a lakótelep-építkezések üteme lelassult, köszönhetően az egyre nehezedő gazdasági helyzetnek. Egyre nagyobb lemaradással küszködött a szektor, a csatlakozó beruházások folyton elmaradtak, s az 1980-as években teljesen új beruházás már el sem indult. Ezen túl az 1970-es évektől kezdődően jelennek meg lakossági és szakmai tiltakozások a nagymérvű, sokszor jó állapotú házak lebontásával járó rehabilitációkkal szemben, „a fejlődő, kispolgári hagyományokkal rendelkező lakóterületeken – mint pl. Kispest” (PREISICH, 1998, 82.). Részben ennek köszönhető a józsefvárosi lakótelepes rehabilitáció félbemaradása is.

6.5 Magánérős építkezések

Az időszakban számos, leginkább ideológiai okok miatt a magánérős építkezésekről kevesebb szó esett, a tervekben kisebb hangsúllyal szerepeltek. Fontosságukra inkább a realitások hívták föl a figyelmet: a tervekben szereplő új lakások számát magánérős beruházások nélkül nem lehetett volna megközelíteni; ez érvényes az egész időszakra. A magánérős lakásépítéseknek köszönhetően például a külső kerületek népessége az ötvenes években jelentős mértékben növekedett, s későbbiekben is nagy mértékben járultak hozzá a külső területek népességnövekedéséhez

A hatvanas években kezdődött az OTP és más szövetkezetek, szervezetek beruházásában a magánszemélyeknek kedvezményes módon értékesítendő társasházak és szövetkezeti házak építésének hulláma, amelyet a város vezetése is pártolt. A szocialista városvezetés, így a fővárosé is a többlakásos építkezési formát tartotta alkalmasnak az emberi igények kielégítésére, s nemcsak az állami, hanem a magánszektor építkezéseit is támogatta. Ezzel egyúttal jelentős anyagi forrásokat tudtak bevonni a folyton hiánnyal küszködő nagyberuházásokba.

A két háború közötti időszakhoz hasonlóan, Buda külső területe számított a családi ház, villa, illetve társasház-építkezések kiemelkedő területének. Követve a korábbi trendeket, a budai hegyvidék belső területe, kezdetben elsősorban a Rózsadomb, majd a XII. kerület

városhoz közel eső belső hegyvidéki része az új elit, a nómenklatúra¹³⁰ tagjainak is kedvelt lakóhelyévé vált. A Budai-hegységben 1945 után az építkezések először házhelyjuttatások következtében indultak meg. Az addig üresen álló területeken, mint a Márton-hegy, Virányos, Sasad, rendezetlen beépítéssel családi házas, kertvárosias övezetek alakultak ki, míg a korábban rekreációs céllal hasznosított villákat a hegyvidék más részein állandó lakhatásra alakították át, többségüket részekre bontva. A terület külső részei (a II. kerület külső része, a III. kerület nyugati része) ekkoriban még nem fejlődtek. A budai hegyvidéken a tervekben szereplő pontházak közül néhány már a hatvanas években megépült, a többi a hetvenes években. A terület népességnövekedése a hatvanas évektől jelentős, pedig elkerülik a lakótelep-építkezések. Zömmel magas színvonalú házak épülnek, de a hetvenes évektől kezdve a beépítés egyre zsúfoltabbá válik, és az építkezés engedélyezésének, az infrastruktúra kijárásának egyedi, protekcióval megkönnyített, korábban is alkalmazott útjai mind gyakoribbak. A zsúfoltság növekedésével, a fák kivágásával a budai hegyvidéki területek mind kevésbé feleltek meg a zöldövezet fogalmának (PREISICH, 1998, 84). A hetvenes évektől a magánérs lakásépítési hullám áttérjed a hegyvidék, először a III. kerület külső részeire, majd a nyolcvanas évekre a II. kerület külső részén elterülő Pesthidegkútra is. Ez a folyamat a nyolcvanas évek közepétől, a szuburbanizáció megindulásától átcsap az agglomeráció határos térségeire is.

A hetvenes évek végén, a nyolcvanas évek elején a különböző formájú, zömmel kis-méretű lakótelepek építése is elkezdődik a Budai-hegység területén, elsősorban az OTP szervezésében. Például a II. kerületi Csatárka utcában, a XII. kerületi Pagony és Fülemüle utcában, a XI. kerületi Dayka Gábor, Beregszászi és Rahó utcában épülnek kisebb, általában négyemeletes házakból, nem paneltechnológiával készülő telepek, főleg szövetkezeti formában. A hatvanas évektől kezdődően a XII. kerületi Orbán tér és Pagony utca mentén és a II. kerületi Törökvész út mentén épültek magasházak; bár a távlati tervekben szerepelt, a terület hasonló jellegű további beépítése elmaradt.

A pesti peremterületek közül Újpest volt városias jellegű. Jelentős méretű központonl rendelkezett, melyet családi házas területek öveztek, főképp északról. A többi peremterület közül a délkeletiek rendelkeztek inkább kisvárosias beépítéssel, míg a Rákosok környékét

¹³⁰ Az új elitnek, mint nómenklatúrának meghatározását és kialakulását Huszár Tibor végzi (HUSZÁR Tibor: Az elittől a nómenklatúráig. Az indézményesített káderpolitika kialakulása és néhány jellemzője Magyarországon (1945–1989). *Szociológiai Szemle*, 2005. 3. szám, 8–69.; különösen: 14–19.).

falusias megjelenés jellemezte. Csepel ipari központ volt, de külső részein szintén a családi házas beépítés dominált. A lakótelepek miatt a legnagyobb mértékben a külső Ferencváros és Zugló népessége növekedett, de magánérs építkezésekkel az ötvenes–hatvanas években Rákoskeresztúr, Pestszentlőrinc és Pesterzsébet lakossága is megsaporodott. A hetvenes években háromezernél több lakás épült föl magánérsből Pest XIV., XVI., XVII. és XVIII. kerületében, zömmel a budaiaknál jóval gyengébb minőségben. A magánérs lakásépítkezések a nyolcvanas években Pesten is dominánssá váltak, és az üres területek Angyalföldön, Zuglóban, Csepelen is fokozatosan beépültek. Folytatódott a kelet-pesti kerületek családi házas építkezése is.

Az alábbiakban a szocialista rendszer három időszakában – az ötvenes, a hatvanas, a hetvenes-kora nyolcvanas évek – kerülnek sorba a legfontosabb témák, vitapontokat és jelenségeket vizsgálva részleteiben. Mivel a különböző fejlesztési elképzelések megjelenésére, és esetleges kiteljesedésre a városmagon kívüli területek kínálták leginkább a lehetőségeket, külön hangsúlyt fektetnek ezek vizsgálatára. A források hozzáférhetőségének korlátossága miatt legmélyebb vizsgálatra a hatvanas évek esetében kerülhetett sor: ekkor már elég jól kiteljesedett a szocialista döntési mechanizmus, illetve rendelkezésre is álltak a feltételek a fejlesztések megvalósítására. A hetvenes-nyolcvanas évek tekintetében sajnos a Tanács VB anyaga a levéltárban földolgozás miatt időlegesen nem hozzáférhető¹³¹, így kénytelen voltam hagyatkozni a pártanyagban megjelenő diskurzusokra.

¹³¹ Az anyag 2007. késő tavaszáig levéltári földolgozás alatt van.

7 A város fejlesztésének kérdésköre 1950 és 1985 között a Fővárosi Tanács VB és a pártszervek üléseinek alapján

A város fejlesztésének megváltozott igazgatási keretei jelentős súlyponteltolódáshoz vezettek a prioritások tekintetében a II. világháború előttiékhöz képest. A települések közigazgatási autonómiája megszűnt, a korábbiakban leírt erős centralizáció, párhuzamosságok és bonyolult oda- és visszacsatolások jellemezték az igazgatási rendszert. A rendszer jellegzetességeiből következően egyes döntések születésének helye, a döntéshozók személye, a kérdés eldöntését meghatározó okok és körülmények kiderítése nagy nehézségekbe ütközik, ha egyáltalán lehetséges, így az alábbiakban a legfontosabb szereplők és érdekeik bemutatására, fő témakörökben elfoglalt álláspontok és ezek átalakulásának leírására vállalkozom. A korszak főbb kérdései a város megfelelő kialakítása, a lakáshiány és annak hatása, illetve megoldási lehetőségei, az építkezők személye, az építkezések kívánatos módja és helyszínei, a szereplők közötti koordináció, korrupció és pénzhiány voltak. Az alábbiakban ezen kérdésekre fókuszálva vizsgálom meg a város fejlesztésének körülményeit.

7.1 Az 1950-es évek

Az ötvenes évek városfejlesztésében sok eltérő érdeket és egymásnak ellentmondó követelményt kellett egyeztetni. Ilyen volt a város helyreállítása, az új irányítási és társadalmi rendszer kiépítése, a társadalmi feszültségek kezelésének kérdései. Ezek az érdekek és értékek már a Fővárosi Tanács VB korai vitáin is előkerültek. Ekkoriban, a világháború előtt nevelkedett városépítész generációnak köszönhetően, még a visszafogottabb, a város szövetébe jobban beleillő elképzelések kerültek inkább előtérbe, de hallatszottak már a nagyobb, a várost komolyabb átalakítását sürgető hangok is. Az egyik ilyen irányvonal a hatalmat átvevőké volt. Már 1949-ben elhangzott a városi pártbizottság ülésén: „A szovjet közigazgatással kapcsolatban vannak brosúrák, amiket az elvtársak között terjeszteni kellene”. (BPVB 1949/09/23)¹³² Az ideológia szerepe természetesen elsődleges a fejlesztési célok kijelölésé-

¹³² A továbbiakban a Fővárosi Tanács Végrehajtó Bizottság üléseinek jegyzőkönyvére FTVB jelöléssel hivatkozom, az adott ülés dátumával, és ha a hozzászóló személye fontos, annak megjelölésével. A Budapesti Pártbizottság, majd a párt Végrehajtó Bizottság irataira BPVB jelöléssel, a párt Politikai Bizottság irataira PB, az Államgazdasági (majd Gazdaságpolitikai) Bizottságéira a GP jelöléssel hivatkozom, a többi részlettel a fentiekben megegyező módon.

ben, ahogyan a Tanács VB akkori elnöke, Pongrácz Kálmán a pártbizottságnak írt előterjesztésben írta: „Budapest városrendezési tervének azt kell tükröznie, hogy *Budapest a szocializmust építő Magyarország fővárosa.*” (BPVB 1952/12/16 előterjesztés, kiemelés az eredetiben.) A városépítész Preisich Gábor, bár Pongráczot szándékaiban meg nem kérdőjelezve, a hangsúlyt máshová helyezte, és kevesebb ideológiai töltéssel úgy fogalmazott: „Budapestnek egy központi városnak kell lenni, és ezért kell centralizálni az építkezést.” (BPVB 1950/09/15)

11. táblázat. Budapest kerületei népességének és lakásállományának növekedése, 1949–1960. Forrás: PREISICH, 1998, 102. és 105 alapján, táblázat fejléce a szerző által javítva, adatok saját számítások és PREISICH, 1969, 15. alapján korrigálva

Kerület	népesség		lakásállomány		népesség- és lakás- áll. vált. aránya ¹³³	lakásépítés		
	1949. évi népesség	1960-as állapot az 1949- eshez képest	1949	1960-as állapot az 1949- eshez képest		1945– 1959	ebből	
	fő		darab				nem lakó- telepi lakás	lakótelepi lakás
I.	32 478	136%	10 750	120%	113%	1 065	1 065	–
II.	79 474	119%	22 254	120%	99%	3 179	3 179	–
III.	66 365	117%	21 018	116%	101%	3 049	2 541	508
XI.	86 804	126%	24 347	128%	99%	6 264	3 263	3 001
XII.	55 943	122%	15 465	119%	103%	1 722	1 690	32
XXII.	33 050	117%	9 422	117%	100%	1 920	1 506	414
Buda össz.	354 114	122%	103 256	121%	101%	17 199	13 244	3 955
IV.	70 407	111%	21 529	113%	98%	2 173	868	1 305
V.	52 782	125%	15 542	125%	100%	3 107	3 107	–
VI.	82 359	110%	23 905	113%	97%	2 046	2 046	–
VII.	115 495	104%	34 147	109%	96%	1 240	1 240	–

¹³³ $= \frac{n_2/n_1}{l_2/l_1}$, ahol n_2 a későbbi, n_1 pedig a korábbi időszakban mért népességszám, l_2 a későbbi, l_1 a korábbi

időszakban mért lakásszám, a mutató azt fejezi ki, hogy a népességszám-változás üteme lakásszám-változás ütemével mennyire van összhangban: ha nagyobb, mint 100 %, akkor a népesség száma nagyobb mértékben változott, mint a lakásoké, és viszont.

Kerület	népesség		lakásállomány		népesség- és lakás- áll. vált. aránya ¹³³	lakásépítés		
	1949. évi népesség	1960-as állapot az 1949- eshez képest	1949	1960-as állapot az 1949- eshez képest		1945– 1959	ebből	
	fő		darab				nem lakó- telepi lakás	lakótelepi lakás
VIII.	139 673	102%	39 804	109%	94%	1 331	1 331	–
IX.	93 575	101%	25 232	106%	96%	1 338	995	343
X.	63 407	109%	16 206	119%	91%	3 419	668	2 751
XIII.	130 551	109%	38 547	113%	96%	6 017	1 220	4 797
XIV.	92 125	125%	27 043	130%	97%	7 944	1 709	6 235
XV.	56 496	109%	17 604	108%	101%	1 886	1 347	539
XVI.	45 684	117%	13 296	116%	101%	2 208	2 198	10
XVII.	35 763	118%	10 513	115%	103%	1 788	1 783	5
XVIII.	58 712	118%	17 317	116%	102%	3 680	3 525	155
XIX.	63 118	103%	19 288	106%	98%	1 110	830	280
XX.	89 434	114%	27 489	114%	100%	4 385	3 296	1 089
XXI.	46 621	129%	13 503	126%	102%	4 757	2 883	1 874
Pest össz.	1 236 202	111%	360 961	117%	95%	48 429	29 046	19 383
Budapest	1 590 316	113%	464 217	115%	98%	65 628	42 290	23 338

7.1.1 Lakáskérdés

A háború után a legfontosabb kérdés a lakáshiány kezelése volt. A lakásállomány a háborús pusztítások következtében jelentősen rongálódott, később pedig a nagymérvű népesség-beáramlás okozott súlyos lakáshiányt a fővárosban. A helyzet kezelésére irányuló programok mindvégig elégtelenek voltak, részint mennyiségi, részint strukturális okokból. A szocialista időszak első felében főleg a mennyiség kérdésre fókuszáltak, azaz az építkezéseket fokozták, és a népesség-beáramlást igyekeztek mérsékelni. Az, hogy a nagymérvű lakáshiányt maga az elosztási rendszer hozza létre csak később tudatosult, ez utóbbira később térek ki. A gyors gazdasági helyreállítási periódusban, nagyjából 1952-ig úgy tűnt, elegendő forrás lesz a nagymérvű programok végrehajtására. A gazdasági növekedés lassulásával mind

nyilvánvalóbbá vált, hogy nem áll rendelkezésre elegendő központi forrás, és a lakások átadása folyamatosan elmarad a tervektől. A pártbizottság 1950-ben elkészített 10 éves városrendezési terve szerint a lakáshelyzet kielégítő megoldása „érdekében 10 év alatt 75.000 lakás megépítésére volna szükség, ezért a tervben ilyen mennyiségű lakás számára kell területeket biztosítani függetlenül attól, hogy a gazdasági lehetőségek szerint kb. 40.000 lakás építése látszik ez alatt az idő alatt megvalósíthatónak”. (BPVB 1950/09/15) A terv évi négyezer lakás átadásával számolt, az egy évvel későbbi javaslat azonban már több mint ennek dupláját írta elő kívánatosként (BPVB 1954/12/23).

7.1.2 Általános Rendezési Terv vitái

A fejlesztés egyik fontos célja a város új, jobb minőségű fejlesztése volt. A város vezetése és a szakemberek által is képviselt álláspont szerint a kapitalista korszakban a fejlődés nem volt kellőképpen szabályozva; a szabályozás eszköze pedig a város egész területét fölölelő részletes rendezési terv. Ekkoriban azonban az általános rendezési terv munkálatai is gyakorlatilag újrakezdődtek, azaz úgy kellett volna a város egészére részletes szabályozást megalkotni és alkalmazni, hogy nem létezett azt megalapozó, átfogó terv. Ez a problémakör az egész évtizedben újra meg újra előkerült, egészen az ÁRT 1960-as elfogadásáig, addig a Közmunkatanács által elkészített, de hivatalosan el nem fogadott és a későbbi ÁRT alapjául szolgáló tervet használták kvázi-ÁRT-ként a különböző övezetek kijelölésekor.

Az új városrendezési terv előkészületei már a Közmunkatanács megszüntetése után közvetlenül elkezdődtek. A pártbizottság programja a következő tíz évre készítendő városrendezési tervhez a következő, a tárgyalt témában releváns fő szempontokat adja: „Azt az óriási ellentmondást, amely Budapesten a villanegyedek és a proletár-települések, a belváros és a külvárosok között minden vonatkozásban: lakásépítés, közintézményekkel, utakkal közművekkel, parkokkal való ellátottság tekintetében egyaránt fennáll – 10 év alatt jelentős mértékben enyhíteni kell. Ebből a célból: [...] b. A legjelentősebb munkáslakta kerületek helyi központjait ki kell alakítani, a rendszertelen földszintes beépítés felszámolásával. [...] d. A telekspekuláció által létrehozott, rendszertelen külterjes települések továbbterjedését meg kell akadályozni.” (BPVB 1950/09/15) A program főútvonalak menti térségek nagyvárosias jellegű fejlesztését és a város központjához közel első külső területek (Angyalföld, Lágymányos, külső Ferencváros) beépítését írja elő. A lakójelleg fejlesztése mellett hangsúlyosan hozzáteszi: „A külső kerületekben (elsősorban Csepelen, Újpesten és Kőbányán) nagyarányú

kultúrházakat kell építeni könyvtárral, előadótermekkel, művelődési és szórakozási lehetőségekkel”, és létesüljenek iskolák, óvodák, bölcsődék minden kiépítendő környéken a kellő számban (uo.). Az ekkor kidolgozott terv a külső részeknek védőfunkciót is ad – mint ebben az időszakban oly sok más város programjában is megfigyelhető –, és kimondja, hogy „A pesti oldalon az erdő védőjellegét (határerdő) a budai oldalon pedig a meglévő erdőterületek kiegészítését és összeköttetését kell biztosítani. Ennek során 2.800 hektár terület erdősítésével 10 év alatt a mai erdőterületet másfél szeresére kell emelni.” (Uo.) A terv a budai hegyvidéki területeknek elsősorban rekreációs feladatot szán.

A szabályozás egyik célja építészeti és városrendészeti, amit Preisich Gábor is képvisel, azazhogy a „részletes rendezési terveknek meg kell előzniük magát a konkrét építkezési tervet, nehogy olyan épületet helyezzünk ott el, amely az egész kompozícióba nem illik bele” (FTVB 1951/10/12: Preisich). Cél továbbá a munkáslakta külső kerületek központjainak városias kiépítése. A terv mint műfaj mibenlétéről hamar kiütököznek az ellentétek a fővárosi szakértők és a pártbizottság tagjai között. A várostervezők általános iránymutatásként értelmezik, a párttagok részletekre lebontott cselekvési előírásként. Mint Preisich a pártbizottság ülésén megjegyzi, „(a)z elvtársak összekeverik a városrendezési tervet a gazdasági tervvel. A városrendezés arra kell, hogy merre lehet fejleszteni a várost, és mit hová akarunk építeni. Ehhez lesz egy gazdasági terv, melynek rendes évi ütemezése lesz.” (BPVB 1950/09/10)

Ekkoriban a fővárosi hivatalok elképzelései szerint a külső területeken alacsonyabb, azaz maximum kétemeletes épületek helyezhetők el a kiszemelt alközpontokban. Az épületek azért nem lehetnek magasabbak, mert helytelen arányokat adnának a családi házas környezetben, például Pesterzsébeten: „Erzsébetnek ez a része aránylag jól kiépített rész és nincs a főútvonallal mellett. A város egész jellegét nem akarjuk megváltoztatni nagyarányú magassági beépítéssel. Harmonikus képet akarunk. Csak akkor építenénk háromemeletes épületeket, ha ugyanazt az építkezést módunkban állana nagyobb területen továbbfejleszteni.” (FTVB 1951/10/12)

A tervezők akkori vezetője, Preisich Gábor mind esztétikai, mind infrastrukturális okokból a főútvonalakon tartja elképzelhetőnek magas házak építését, mint például az Üllői út mentén, ahol a radiális út a látvány szempontjából, a közlekedési folyosó pedig a megközelíthetőség szempontjából erre alkalmassá is teszi a környezetet. Másrészt azokat a területeket tartja alkalmasnak, amelyeken már a világháború előtt jelentős fejlesztések indultak meg,

mint a korábban említett Magdolnavárosi lakótelep folytatásaképp a Béke tér környékére tervezett, hét-nyolc emeletes házakból álló telep (BPVB 1951/07/31 és FTVB 1951/10/12).

7.1.3 A lakásépítés koncentrációja és a lakáshiány

A Fővárosi Tanács VB tagjainak jelentős része a magasabb épületek és a nagyobb arányú átalakítás mellett kardoskodott, amit a jövő elkerülhetetlen útjának gondoltak, amit a szocialista ideológia is kijelölt. A városi tervezés államosításakor létrejött Budapesti Városépítési Tervező Vállalat, a Buváti méreténél és szemléleténél fogva is a nagyobb munkákra koncentrált (FTVB 1952/11/20). A városban jelentkező lakáshiány is az ő álláspontjukat támogetta, a kerületek nagy nyomást gyakoroltak a városvezetésre: Pesterzsébet például tízezer új lakásra jelentette be az igényét, ebből maximum kétszázötvenet kaphatott meg. A pártvezetés a lakáshiányt tekintette az elsőrendű városrendezési tényezőnek, ehhez képest az építészeti, esztétikai szempontok másodlagos szerepet játszottak. Mint Mező Imre kijelentette, a „cél az, hogy minél többet, minél olcsóbban építsünk”. Mint kifejtette, koncentrálni kellene az építkezéseket, és 3-4-5 emeletes épületeket kell építeni. Elképzelése a párttagok nagy részének egyetértésével találkozott a vita jegyzőkönyve alapján. „Nem áll az fenn, hogy a több emeletes építkezés drágább. Majd később térhetünk csak rá arra, hogy Budán kisebb villákat építsünk.” (BPVB 1953/07/21)

A várostervezők viszont nem látták szükségesnek e nagy sűrűségű beépítést. Egyrészt a háború előtti tervekből és felmérésekből kiderült, hogy csupán akkor van szükség a város külső területeinek nagy sűrűségű beépítésére, ha a város lakosságának számát három-három és fél millióra tervezik növelni. Másrészt a nagyarányú fejlesztések jelentős állami forrásokat igényeltek volna, amire 1951-ben kevés esély látszott: a lakásprogram abban az időben nem Budapestre fókuszált. A meglévő építkezésekre is rányomja bélyegét a pénzhiány: úgy kell építkezni, hogy „gömbvasra, cementre és liftre” (FTVB 1951/11/12) ne legyen szükség, azaz a magas házak építése jelentős nehézségekbe ütközött. A város külső területein továbbá sok beépítetlen terület található, ahol rengeteg embert el lehetett helyezni magas házak építése nélkül is. Utolsó tényezőként a város vezetése azt sorolta föl, hogy a koncentrált építkezés olyan többletköltségekkel jár, mint a nagy tömegeket szállítani képes közlekedési hálózat kiépítésének költségei, illetve az építkezés alatt nagy munkástömegek elhelyezése (BPVB 1953/07/21: Pongrácz Kálmán tanácselnök). A Budapesti Pártbizottság ülésein a két fél gyakran kifejtette ellentétes álláspontját: a pártbizottság tagjainak zöme a koncentrált építkezések

mellett kardoskodott, míg Preisich Gábor védte a hivatal elképzeléseit, az olyan építészeti tényezők fontosságára hiva föl a figyelmet, mint a látkép, az illeszkedés, a megvalósíthatóság (PBVB 1953/08/11). Véleménye kisebbségben maradt a pártbizottságban, amelynek határozata megállapította, hogy nagy tömegű, centralizált építkezésekre van szükség, a lehető legkisebb költség és legkevesebb bontás mellett (uo.).

1954 végére a Budapestet érintő tervek némiképp átalakultak, és a sűrű beépítés a külső területeken is előtérbe került. A Preisich Gábor megbízott főépítész és Pongrácz Kálmán a Fővárosi Tanács VB-elnöke által közösen jegyzett ÁRT-ütemterv ekkor távlatilag 2,3 millió lakos elhelyezésével számolt a városban úgy, hogy „a laza településű külső területek nagyobb mértékű kiépítését nem kell előirányozni, ugyanakkor a jelentősebb ipari kerületeknek, különösen ezek központi részeinek a mainál lényegesen sűrűbb, nagyvárosias beépítését kell előírni. Távolabbi perspektívában a sűrűn lakott belső városrészek fellazítását meg kell oldani.” (FTVB 1954/10/14, előterjesztés) A hivatalos várostervezés nagyobb építkezéseket képzelt el a külső kerületekben: a munkások által lakott, az egyesítéssel a városba került peremvárosokban alközpontokat kell kialakítani, nagyvárosias beépítéssel. „A lakásépítésnél fokozott mértékben kell tekintetbe venni a peremkerületek és a városmag között még fennálló üres, vagy lazán beépített területeket.” (Uo.)

A beépítési mód megváltoztatására, a beépítés sűrítésére a legfelső szintekről érkezett utasítás. A pártbizottság Ipari és Közlekedési Osztályának (IKO) 1954. végi beszámolója a legmagasabb helyről származó elégedetlenséget tolmácsolta, amikor úgy fogalmazott, hogy „Pártunk III. Kongresszusán Rákosi elvtárs beszámolójában megemlítette, hogy a lakásépítkezési program végrehajtása nem kellő ütemben megy. Ez döntő mértékben vonatkozik a budapesti lakásépítkezésekre is, mert az MT által jóváhagyott, csökkentett tervet sem fogja az ÉM végrehajtani, pedig a lakáshelyzet javítása megkívánná, hogy a lakásépítési programot maradék nélkül végrehajtsuk. [...] Az 1951. évi statisztikai adatok szerint Budapest lakáshiánya 109 ezer lakás volt. A természetes szaporodást, a kivándorlást és az avulást figyelembe véve az évenként fellépő újabb lakásszükséglet kb. 9.800 lakásra tehető. Ezzel szemben átlagosan mintegy 4 ezer lakás épül évente. [...] Ezek a számadatok azt mutatják, hogy ha a felfutás üteme a következő években nem gyorsul meg, a lakásprobléma évről-évre súlyosabbá fog válni.” (BPVB 1954/12/23) A lakásépítés gyorsításának egyik elképzelhető eszköze a koncentráltabb állami építkezés volt, a másik a magánépítkezések előmozdítása, hiszen látszólag éppen ezen a területen volt tapasztalható a legnagyobb lemaradás a tervhez képest. Az ál-

lami lakásépítési – valójában már erőteljesen csökkentett – tervszámot papíron sikerült megközelíteni. Mint a Fővárosi Tanács VB-nek a budapesti pártbizottság első titkárához írt 1954. december 13-i leveléből kiderül, „Apró Antal elvtárs f. év január 4-i keltezésű tájékoztatásában közölte, hogy Budapest területén 5.941 lakás építését határozta el a Minisztertanács az egyes tárcák és a Városi Tanács részére megállapított bontásban. Ez a szám a későbbiek folyamán módosult és később kapott adat szerint 2.690 lakásnak kellene elkészülnie. [...] Helyszínen érdeklődtünk építésvezetőktől és azt a felvilágosítást kaptuk, hogy a megállapított határidők nem tarthatók be, kapacitáshiány miatt.” (BPVB 1954/12/23)

12. Táblázat: Budapest 1954-ben épülő lakások összesített adatai. Forrás: BPVB

1954/12/23: Pártbizottság Ipari és Közlekedési Osztályának beszámolója

Építkezés típusa	1954-es tervszám	Várható teljesítés 1954-ben
Állami lakásépítkezés	2467	2067
Tanácsi lakásépítkezés	336	336
Szövetkezeti lakásépítkezés	243	167
Tárcák lakásépítkezései	926	nincs adat
Magánérs építkezés ¹³⁴	2332	800 ¹³⁵
Összesen	6304	3370

A fővárosi lakáshelyzetről szóló tanácsi beszámoló 1955-ben elég lesújtó képet fest a főváros állapotáról. Mint írja, a fővárosi lakáshelyzet jellemzői a „túlzsúfolt belső városrészek, rendezetlen külső települések, rossz lakásviszonyok, elégtelen közmű, közlekedési hálózat, rosszul osztott zöldterületek.” A főváros lakóinak száma folyamatosan nő, de ezzel egyáltalán nem tart lépést a lakásállomány növekedése. „A lakásviszonyok 1949 óta lényegesen rosszabbak, [...] 1954 végéig a lakásonkénti laksűrűség 0,3 fővel, míg a szobánkénti laksűrűség 0,21 fővel romlott. Az 1949–55 közötti időszakban a népszaporulat mértéke közel háromszorosa a lakásszám növekedésének.” Az addig lezajlott lakásépítési programoknak gyakorlatilag alig volt hatásuk, a „keletkezett új lakások egy része nem új építkezés, hanem

¹³⁴ „A főváros területén kiadott építési engedélyek alapján összesített adat”

¹³⁵ „OTP közlése szerint”

lakásleválasztás. Nem tekinthetők ezért tiszta szaporulatnak, mivel nem növelték a lakóterületet, sőt, bizonyos mértékig annak csökkenését eredményezték.” A két háború között is kedvezőtlen a lakásállomány összetétele tovább romlott. „A kedvezőtlen lakásviszonyokat mutatja, hogy a lakásalap 52%-a egyszobás, 28%-a kétszobás, 9%-a többszobás, 4%-a konyha nélküli és 6%-a minden komfortot nélkülöző helyiségekből álló szükséglakás. [...] A mintegy 21.000 szükséglakás túlnyomó többsége a külső munkáslakta kerületekben van. (A XXI., X., XX., III., IV., XIX. és XXII. kerületekben.) [...] A lakáshiány következtében nem került még sor a kapitalista rendszer nyomortelepeinek felszámolására sem (Mária Valéria-, Augusztá- stb. telepek), ami a szükséglakások számát ugyancsak növeli.” A meglévő lakásállomány felújítása elmaradt, így az állapot folyamatosan romlott. Forrás nem volt rá, mivel a lakbéreket nagyon alacsony szinten tartották. 1960-ra a jelentés 104 ezer lakásban állapította meg a lakásigényt, de ez bevallottan alultervezett szám, mivel nem vette figyelembe az ingázás csökkentéséhez szükséges további 15 ezer lakást (BPVB 1955/09/06: előterjesztés).

A lakáshiány kezelésének a koncentrált állami lakásépítés és a családi házak építésének elősegítése mellett még több útja kínálkozott. Egy-egy alkalommal az évtized első részében a tanácson többször felmerült a magánérőből vagy állami, vagy városi forrásokból épült, két háború közötti kislakásos telepekhez hasonló telepek építésének lehetősége. E földszintes házak előnye az olcsóság és a gyors kivitelezhetőség. Az esztétikummal sem érdemes törődni: az ezt a megoldást támogató tanácsi résztvevő elmondja, „én nem félek attól, hogy a külső területüket jobban elcsúfítjuk *(olcsó, alacsony minőségű családi házak építésével)*, mint ahogyan el vannak csúfítva. Az Illatos úti házak pl. kívülről még elfogadhatóak, de a lakások szörnyen néznek ki. Egyszoba-konyhás lakásokba 14 ember is lakik helyenként. A leg-egészségtelenebb levegő uralkodik. Ezt a kérdést másképpen megoldani nem lehet, mint olcsóbb, több lakást építtetni.” (BPVB 1954/12/23) Ráadásul a családi házak építésére előre gyártott elemeket is föl lehet használni, az „elmúlt év folyamán próbaképpen építettünk ilyen lakásokat és azok be is váltak. 50%-kal olcsóbbak, mint az állami erőből épült lakások” – tette hozzá egy másik, a szakszervezeteket képviselő résztvevő (uo.).

Drasztikusabb módot is komolyan fontolóra vettek: felmerült a pártbizottságban a kitelepítések fokozása a lakáshiány enyhítése céljából (PBVB 1955/09/06) – a vizsgált források nem szólnak erről a minden bizonnyal megvalósult módszerről. A város – és az állam – már a két háború között is építtetett „szükséglakótelepeket” és hasonló, alacsony színvonalú, ideiglenesnek szánt telepeket – legismertebbek közöttük a ferencvárosi Mária Valéria-telep, a

kőbányai Augusztá-telep és a pestszentlőrinci Állami lakótelep volt. Ezek felszámolása a háború előtt is szerepelt a tervekben, de a lakás- és forráshiány meg az idő rövidege ezt akkor nem tette lehetővé. Az új rendszer ezen rossz állapotú telepek problémáit a korabeli rehabilitációs technikával, azaz lerombolásukkal és új telepek építésével kívánta orvosolni, a további effajta problémáknak pedig azzal próbálta elejét venni, hogy igyekezett megakadályozni hasonlóan gyenge minőségű lakások építését. A meglévő telepek lerombolását sokáig akadályozta a lakáshiány és az a cél, hogy minél kevesebb lakás kerüljön szanalásra a nettó lakás-szaporulat növelése érdekében. E telepek lerombolására csak a hatvanas–hetvenes években jutott forrás.

13. Táblázat: Az 1956. évre megépítésre (befejezésre) javasolt lakásépítések megoszlása a lakások neme szerint, a békekölcsön túljegyzéséből származó pluszforrások által lehetővé váló tervezett lakásépítésekkel együtt. *Forrás: BPVB 1955/11/03, Fővárosi Tanács VB előterjesztése*

	Garzon	„Cs”	1	2	3	Összesen
	Szobás, komfortos					
Az eredetileg tervezett lakások közül	189	1104	1090	1529	88	4000
A pluszforrásból épített lakások közül	–	1720	–	10	–	1730
Összesen	189	2824	1090	1539	88	5730

A fővárosi és részben az országos vezetés az évtized első felében igyekezett ellenállni a csökkentett komfortfokozatú, úgynevezett „Cs” lakások építését szorgalmazó állami nyomásnak. A pártbizottság Ipari és Közlekedési Osztálya 1954-ben leszögezi: „Feltétlenül el kell érünk azt is, hogy az országos tervben előírt fürdőszoba nélküli »Cs« lakások építését Budapesten ne alkalmazzák, és hogy olyan környezetben, ahol már fürdőszobás lakások vannak, ne építsünk fürdőszoba nélküli lakásokat (Béke úti OTI lakótelep folytatása).” (BPVB 1954/12/23: beszámoló) A pártbizottság Ipari és Közlekedési Osztálya ennek ellenére olyan értelemben egészítené ki az 1955-ös fővárosi lakásépítési tervet, hogy abban külső területeken gyenge minőségű lakások beépítését írja elő. Az Országos Tervhivatal (OT) nem támogatja a gyenge minőségű lakások építését a külvárosban; az OT képviselője szerint „...nem he-

lyes, nem járható út, egy új Mária Valéria-telepet létesítenénk vele. Úgy gondolom, miután a lakásokat nem 10 évre építjük, nem ez a megoldás útja. Gyakorlatilag külvárosszerű részeket létesítenénk az új terv szerint.” (PBVB 1954/12/23: vita)

A vita ellenére a kérdés a „Cs” lakások építésének javára dőlt el. Az 1956-ra tervezett (és meg nem valósult tervek szerint) például az építendő lakások negyede „Cs” típusú, a békekölcsön túljegyzéséből tervezett pluszlakások majdnem teljes egésze „Cs” típusúként épülne meg. A terv vitájakor felmerült néhány kockaház „Cs” típusúvá alakítása, ami további 300 „Cs” lakást jelentene (BPVB 1955/11/03).

A lakásszám növelésének ehhez nagyon hasonló és részben megegyező eszköze az építendő lakások méretének csökkentése volt (természetesen a „Cs” lakások mérete is kicsi). A szocialista időszak egészére jellemző a kis lakások építése. A pártvezetés 1953-as iránymutatása szerint zömmel kétszobás lakásokat kellene építeni (BPVB 1953/11/17), de ez az állami beruházású lakások esetében kevéssé valósult meg (lásd a 4. táblázatot). Az egynél több szobás lakások – kis alapterületük miatt – ugyancsak nem voltak valódi komfortos, nagy lakások. Az évtized első néhány évében még aránylag sok többszobás lakás épült, 1954-ben kétszobás lakások aránya 81%, 1955-ben 52%. „Itt meglátszik az a törekvés, hogy a rendelkezésre álló hitelkeretből és építési kapacitásból minél nagyobb számú lakást kell létesíteni, vagyis túlnyomórészt egyszobás lakást kell építeni.” (1954/12/23: a pártbizottság Ipari és Közlekedési Osztályának beszámolója) A lehető legkisebb élhető lakásméret meghatározásában tudományos eszközök alkalmazása volt kívánatos. Mint a beszámoló szerzői megjegyezték, „véleményünk szerint helyes lenne abból kiindulni a lakások megoszlásánál, hogy a rendelkezésre álló eszközök felhasználásával milyen módon lehet nagyobb lélekszámú lakást elhelyezni, megfelelő körülmények között. Mindenekelőtt *azt a minimális lakóterület nagyságot kellene meghatározni, amelyre egy személynek joga van és erre támaszkodva kellene megállapítani a lakásépítés irányelveit.* (A Fővárosi Tanács számításai szerint a fenti elv figyelembevételével az építendő lakások 65%-a kétszobás, 30%-a egyszobás és 5%-a hámszobás lakás formájában épüljön. Véleményünk szerint ez az arány helyes.)” (Uo., kiemelés az eredetiben.) Az egyszobás lakások aránya azonban a következő években ennél sokkal nagyobb lett. Építésük okaként – az anyagiakon túl – azt jelölték meg, hogy a fiatal házásoknak szükségük van önálló otthonra, amire a szoba-konyhás lakás ideiglenesen megfelel, amíg előre nem tudnak lépni. Abban az időben sokuknak esélyük sem volt az önálló lakásra (1955/10/18). Az egyszobás lakások építését az aktuális helyzet indokolta, mind a forradalom

előtt, mind az után. Mint Marosán György, a párt Végrehajtó Bizottságának tagja az évtized vége felé megjegyezte, „tudom, hogy 30 év múlva szégyellni fogjuk, hogy szoba-konyha lakásokat építettünk, de erre rá vagyunk utalva, a szociális helyzet, az ország perspektívája nem engedheti meg, hogy nagyobb lakásokat építsünk” (PBVB 1957/11/11).

7.1.4 Az állami lakásépítések helyszínei

A megvalósult állami lakásépítések helyszínei ebben az időszakban a városmaghoz közel eső, infrastruktúrával ellátott vagy könnyen ellátható területek, sok közülük már a háború előtti tervekben is szerepelt. Az 1950-es 10 éves városrendezési terv előkészítő programja négy fő helyszínt jelölt ki az építendő lakások elhelyezésére:

„– Elsősorban főútvonalaink (Üllői út, Váci út, csepeli Kossuth Lajos út, újpesti Árpád út stb.) nagyvárosi jellegű kiépítését kell biztosítani.

– Be kell építeni a város központjához közel eső, jó közlekedésű, közművekkel ellátott üres területeket (Angyalföld, Lágymányos, külső Ferencváros) és foghíjas telkeket.

– Ki kell alakítani a fontosabb ipari jellegű kerületek központjait. (Csepel, Újpest, Kőbánya.)

– Fokozatosan újjá kell építeni a legelavultabb belső városrészeket (Óbuda, Viziváros).” (PBVB 1950/09/15)

A foghíjak beépítésének és a belső területen való építkezésnek az előnyeit főképp Preisich Gábor ecsetelte, „Hol építsünk? Építhetünk lakótelepeket, foghíjak beépítését, és építhetünk belső területeken. Véleményem szerint a foghíjak beépítése nem drágább, mint a települések építése, mert a településeknél az építési költségekbe be kell számolni az iskolák, óvodák stb. költségét is, amire a foghíjak építésénél nincs szükség. Ugyanígy a belső területek építésénél sincs szükség közművesítési költségekre. Véleményem szerint a belső területeken való építkezés jóval gazdaságosabb, mint a külső területeken.” (1954/12/23)

Véleményét osztotta a tanács vezetése is, a lakótelepek mellett ezt is fontos formának tartva (1955/10/18); az Országos Tervhivatal inkább a nagy lakótelepeken, nagy tömbökben, reprezentatív formában kiépíthető telepek mellett foglalt állást, de nem vetették el a foghíjak beépítését sem (1955/09/06). Az Építésügyi Minisztérium egyértelműen a nagy telepek építését preferálta, mint a tanács VIII., Építési Osztálya a Budapesti Pártbizottság végrehajtó bizottságnak küldöttjavaslatában írta, „Az ÉM-mel hosszabb idő óta vitáink vannak az ún. foghíjas telkek beépítésének kérdésében. Az ÉM ezeket az építkezéseket a minimumra igyekszik leszorítani azon a címen, hogy egy lakás itt többbe kerül, mint a lakótelepe-

ken. Az ÉM számítása nem helytálló, ugyanis nem veszi tekintetbe azokat a járulékos költségeket (közművek, iskolák, óvodák stb.), amelyek a lakótelep-építkezéssel kapcsolatban természetesen felmerülnek, míg az ún. foghíjas építkezéseknél csak magának a lakásnak és a lakóházban elhelyezett esetleges üzleteknek költsége terheli az építkezést. Ellenőrző számításaink azt mutatták, hogy éppen ezért a foghíjas építkezés lényegesen olcsóbb, annak ellenére, hogy egyedi tervezést igényel.” (PBVB 1955/10/18: javaslat) A vita végül is a foghíjbeépítések másodlagos szerepre ítérlésével zárult, már a forradalom után. A Budapesti Pártbizottság Ipari és Kereskedelmi Osztályának 1957-es jelentése így foglalta össze a kikristályosodott álláspontot: „Vita volt az állami szervek között, hogy milyen arányban építsenek be ún. foghíjas területeket. Véleményünk szerint a fősúlyt a lakótelepi építkezésekre kell helyezni, ahol nagyobb termelékenységgel rövidebb idő alatt lehet lakásokat felépíteni. Emellett azonban a lakások mintegy 20-30%-át helyes a foghíjas területeken megépíteni.” (BPVB 1957/11/11)

A foghíjak beépítése mellett további alternatívaként merült fel a külső területeken építhető lakótelepek kérdése is, mint az 1954-es lakásépítési tervekben szereplő Budaörsi út környéke és Újhegy. Ezekre a területekre ebben az időszakban még nem építettek lakótelepeket, a rendezetlenség és a közművek hiánya miatt (PBVB 1953/08/11).

14. Táblázat: Budapesti Fővárosi Tanács VB javaslata a Budapesten 1954-ben központi szervezésben építendő lakások helyszíneiről. Forrás: BPVB 1953/08/11.

<p>I. és II. kerület, Víziváros, Csalogány utca 500 lakás 8%-os bontással, foghíjakon.</p> <p>I. és II. kerület, a Duna-parton a Tél utca és a Lukács utca között, 50 lakás.</p> <p>IV. kerület, Szabadságharcos tér, 300 lakás.</p> <p>IX. és X. kerület, Valéria-telep területén és az Üllői út másik oldalán 1400 lakás építése, 55 bontásával. „Itt a főútvonalak mentén reprezentatív jellegű épületek ötemeletes magasságban, a mögöttes területeken háromemeletes házak építendőek, nagyrészt títusterv alkalmazásával.</p> <p>X. kerület, Újhegy területén, a Maglódi és a Gyömrői út között, első ütemben 1000 lakás. „Ezen a területen a közműellátottság gyenge, különösen a vízhálózat fejlesztését kell biztosítani.”</p> <p>X. kerület, Kőrösi Csoma u., 200 lakás.</p>

XI. kerület, Schönherz Zoltán u., Petőfi híd budai hídfő, 700 lakás, minden bontás nélkül.
XI. kerület, Szent Imre herceg út, 300 lakás.
XI. kerület, Budaörsi út, a laktanyától délre, 500 lakás, háromemeletes formában.
Albertfalva, 200 lakás.
XIII. kerület, József Attila tér, bontás nélkül, 200 lakás.
XIII. kerület, Pozsonyi út 120 lakás, ötemeletesekben, bontás nélkül.
XIV. kerület, Örs vezér tere és a Róna utca között, 1000 lakás, háromemeletesekben.
XIV. kerület, Thököly út és Róna utca mentén 300 lakás, közmű és közlekedés van.
XV. kerület, Pestújhely, a MÁV-lakótelephez csatlakozóan 300 lakás.
XIX. kerület, Kispest, a Malinovszky úton épülő lakótelep folytatása, 700 lakás.
XX. kerület, Gubacsi híd erzsébeti lejárójánál épülő lakótelep kiegészítése 400 lakással, minden bontás nélkül.
XXII. kerület, Beniczky utca, közművekkel jól ellátott, 200 lakás.
„A Herman Ottó úti építkezéshez készített kétemeletes, 12 lakásos kisépületek terveinek felhasználásával a budai hegyvidéken és a főváros egyéb területein is 600 lakás építése kerülhet sorra.”
Foghíjak beépítése a Krisztina körúton, Rákóczi úton, Váci úton, Damjanich utcában.
Óvoda, iskola épülni fog a fejlesztésekhez. Egyes kerületek igényeit nem tudták figyelembe venni (XVI., XVII., XVIII., XXI.), ahol nem épül semmi.

7.1.5 Családi házas övezetek

A családi házas területek elhelyezésén kevesebbet vitatkoztak, a sűrű beépítésű területek határán jelölték ki a „kvázi-ÁRT” alapján. A vezetés hivatalos ideológia a lakhatás biztosítását állami feladatnak tekintette, a lakásszerzés költségét tehát nem építették be a mesterségesen meghatározott bérekbe.¹³⁶ Ez a cél Magyarországon hamar megbukott, a szocialista időszakban összességében a magánlakás-építés mennyisége 60–40%-os arányban felülmúlta az állami lakásépítést (CSIZMADY, 2003, 67). Ezt a formát számos okból nem lehetett megszüntetni. A családi házas építkezési formától nem lehetett eltekinteni: ennek a módnak vannak „más természetű” előnyei is, „amelyet a dolgozók nagy része meg is kíván”

¹³⁶ Az államnak más hasonló feladatai is voltak, aminek költségeit nem építették bele a bérekbe, mint például a közlekedés.

(FTVB 1953/11/5: Preisich). A pártbizottság ülésein is előkerült, hogy a dolgozók leginkább ilyen típusú otthonba költöznének (BPVB 1953/11/17). Mi több, a magánlakás-építés célzott támogatása a szocialista rendszer jutalmazási eszköze is lehetett, ahogy a pártbizottság főtitkára kifejtette: „jól kereső műszakiaknak, sztahanovistáknak, tudósoknak lehetőséget kell adni magánlakás-építésre. Sokan boldogan fogadnák.” (BPVB 1955/09/06) Sok kiemelt és kevésbé kiemelt káder is szívesebben költözött családi házba, főképp a második világháború előtt is magas presztízsű Budai-hegységbe.

A lassan tudatosuló állami erőforráshiány is a családi házak építésének elősegítésre ösztönözte a hatóságokat lakásépítések koncentrációja mellett a kellő számú új lakás átadása céljából (BPVB 1953/12/23). A Budapesti Pártbizottság véleményét összefoglalva az első titkár, Kovács István 1954 végén kifejtette, hogy növelni kell a magánérs építkezések számát, mert az állami építkezések még a terveket sem tudják hozni, nem is beszélve a tervek meghaladásáról. A családi házas lakásépítés előmozdításának eszköze a kölcsön és a segély látszott alkalmasnak (BPVB 1954/12/23).

Az 1953-as politikai változásokat követően a lakosság és különböző állami szervek részéről is nagy igény mutatkozott a családi házas területek kijelölésére, melyeken az első elképzelések szerint az építkezés szervezett formában menne végbe. A város 1953-ban több, bár az igényekhez képest elenyészően kevés területet jelölt ki szervezett családi házas építkezésekre. A tervek szerint ezeken magánember nem építkezhetett volna, csak úgynevezett szervezett egyéni módon. A kijelölt budai területeken, a II., és a XII. kerületekben a VIII. osztály kifejezett engedélyére volt szükség az építkezéshez, máshol ez nem volt szükséges. A pesti oldalon Rákospalotán 160, Zuglóban 150, Kispesten 608 telek állt rendelkezésre. A budai oldalon a területek kijelölése alig volt lehetséges a telekosztás miatt: a már kiosztott területeket politikailag nem lehetett visszavenni. A telekosztás azonban már az egyéni építkezésekre is kiterjedt, a vezetés szándékaival némileg ellentmondásban.

A Sashegy alját az Építésügyi Minisztérium családi házakkal akarta beépíttetni, de ezt a VIII. osztály részletesebb vizsgálatok után ekkor még elvetette. Ezen a területen a lakosság felől is nagy igény mutatkozott az építkezések engedélyezésére. A területet azonban akkoriban barackos borította, és gyümölcsre a népgazdaságnak, mint mezőgazdasági termelőterületre, nagy szüksége volt. Javaslatként 1953-ban felmerült, hogy csak egy részét engedjék át lakásépítésre, de ezt a Fővárosi Tanács VB hivatali szervezete politikailag kivitelezhetetlennek találta. A városrendezési programtervezet az ötvenes évek elején általánosságban a vá-

ros területén folyó mezőgazdasági termelés fontosságára hívja föl a figyelmet, és kiáll a beépítetlen területek lakáscélú hasznosítása ellen (PBVB 1951/07/31, program).

A családi házak építkezése nem halad gördülékenyen. Mind telekben, mind építőanyagban jelentős hiányok léptek föl: még fontos „helyi elvtársaknak”¹³⁷ sem jutott építőanyag, az egyszerű halandókról nem is beszélve (FTVB 1954/04/29 és FTVB 1954/06/10). A vidéki ipartelepítés kapcsán a fővárosban előállított építőanyagot is máshol használják föl. A magánérs építkezések száma ebben az időben úgy megugrott, hogy a sok kölcsönigénylés miatt tartani lehetett az OTP keretének kimerülésétől (FTVB 1954/06/10).

A családi házas építkezésekre kijelölt területeken az egyik fő probléma az infrastrukturális ellátatlanság bizonyult. Egy 1954 elejei, a pártbizottságnak készült fővárosi előterjesztés úgy fogalmazott, hogy az újonnan a városhoz csatolt területek infrastrukturális ellátása, különösen a csatornázás sehol sem kielégítő (BPVB 1954/01/12). Ez az elmaradottság a családi házas építkezési mód elleni fő érvként jelent meg az egész időszakban. A családi házas és a többlakásos építkezés költségeiben nem voltak jelentős különbségek. Az akkori számítások szerint azonban egy lakás ellátása közművekkel „a legminimálisabb teleknagyság mellett is” legalább négyszer annyiba került, mint a háromemeletes házaké (FTVB 1953/11/5.). A költségeket tovább növelt az igényelt útterület és a telek bekerítésének költsége is, tehát nyilvánvaló, hogy „a családi házak építésére kijelölt területek általában rövid időn belül nem láthatók el az összes közművel” (uo.). A Fővárosi Tanács VB Városrendezési és Építészeti Osztálya azt az álláspontot képviselte, hogy nem szabad újabb térségeket belterületbe vonni, mivel az egyrészt nagyon költséges, másrészt a már belterületnek nyilvánított területeken is van elég hely. Az osztály felmérése szerint a város területén nagyjából tizenötezer családi ház számára alkalmas telek található, utakkal feltárt és közművekkel legalább érintett területeken. A tervek szerint a magánérs építkezéseket ekkoriban szinte kizárólagosan képviselő családi házak mellett a következő időszakban megjelenhetnek a kis lakásszámú, többszintes társasházak is.

A családi házas övezetekre kijelölt helyekkel azonban már korán gondok támadtak. Egyrészt ezek a területek a város pesti oldalán, a központtól távol estek. Másrészt a földreform során nagyon nagy számban osztottak telkeket Budapesten. Nagyjából harmincezer

¹³⁷ Mint e részből is kiderül, az erős érdekérvényesítő képességű „elvtársak” egyedi kérelmei is eljutottak az államigazgatás magas régióiba is, s visszacsatolásként is szolgáltak a döntéshozók számára.

telkek került magánkézbe, melyek túlnyomó többsége hivatalosan mezőgazdasági terület, de tulajdonosaik családi házat szerettek volna építeni rájuk. A kiosztott telkekkel kapcsolatban azonban nagy volt a bizonytalanság: 60-70%-ukat még nem adták birtokba az ötvenes évek elején. Ez különösen igaz a város budai oldalán és Sasad környékén.

A telkek és az engedélyek kiadásában a politikai érdekek és a megbízhatóság szempontjai is előkerültek. A Fővárosi Tanács VB többségi álláspontja szerint egyedileg kellene elbírálni, kitől lehet megtagadni az építési engedélyt, és kitől nem.

7.1.6 Közművesítés és infrastrukturális beruházások a külső területeken

Az évtized kezdetén sok vita folyt arról, ki viselje a közművesítés költségeit. A Közmunkatanács háború előtti rendelkezései szerint a költségeket a befektetőnek kellett állnia. A szocialista rendszerben, a kezdeti időkben a befektetők szerepét az állam vette át, az állam osztotta vagy adta el a telkeket. A közművesítés költségeit tehát az állam szervének, Budapesten a fővárosnak vagy a kerületeknek kellett állniuk mind az állami, mind a magánépítkezések esetében. A Fővárosi Tanács VB tagjai közül a többség ezt természetesnek tartotta, nem kis részben azért, mert erre már korábban ígéretet tettek.

A közművesítésről szóló vitában a Közmunkatanács tagjaként korábban is képviselt véleményét hangoztatta Harrer Ferenc, aki az akkor hatályos, de még a Közmunkatanács által létrehozott szabályozás (lásd fent) betartására szólított fel, azzal, hogy csak azokon a helyeken épülhet egyedi családi ház, ahol a közművek már ki vannak építve. Álláspontjának csak részben volt fogantja (lásd az alábbiakban).

Az állami beruházási politikában az iparosítás igényei voltak az elsőrendűek, arra ment el gyakorlatilag minden forrás; a létező közművek fenntartására sem volt elegendő fedezet. A Fővárosi Tanács VB elnöke a közművekről szóló vitát 1953-ban azzal zárta, hogy a kormány támogatja a magánérs lakásépítkezéseket, azaz erre helyet kell biztosítani – az infrastruktúra másodlagos (FTVB 1953/11/05: Pongrácz Kálmán).

Míg a tanácsi végrehajtó bizottság tagjai az ötvenes évek elején a város ellátásával általában alapvetően elégedettek voltak, a peremkerületekkel kapcsolatban már sokkal több a hiányosságot tapasztaltak. Kevés volt az üzlethelyiség, mind a valóban boltként működő, mind a lehetséges helyszínen. A magánkereskedők, a zöldségesek inkább a belső területek felé törekedtek. A magán kisiparosok, mint a pékek, államosítása és centralizációja kapcsán sok külvárosi üzlet megszűnt, újraindításuk jelentős forrásokat igényelt volna, és a kifizetődésük

is bizonytalan. A maszekok sokkal rugalmasabbak, és a helyigényük is kevesebb, így a város vezetése a külső területek ellátásában nagyobb szerepet szánt nekik.

A vezetés 1959-ben a peremtárság mindennapi élelmiszer-ellátását tartotta fontos feladatnak; más termékek esetén ezt nem látták olyan lényegesnek, hiszen ezek a cikkek a Belvárosban beszerezhetőek voltak, ahová amúgy is több-kevesebb rendszerességgel bementek az emberek. Az akkori tervek a munkások lakta pesti térségek – a IV., a X., a XX. és a XXI. kerületek – fejlesztését tűzték ki fő céljuknak, de középtávon a budai térség legkülső területeit, a XXII. és a III. kerületet is fejlesztendőnek ítélték.

Az évtized végén végzett vizsgálat az állapotokban nem látott javulást: „Az üzletek nagy része elavult, kis méretű, földszintes, rossz, gyakran magántulajdonban lévő házban van. Számos olyan üzlet van, ahol az elemi egészségügyi előírásokat sem tudjuk betartani, a raktározási lehetőség rossz.” (FTVB 1959/05/06: jelentés) A kiszolgálás és az áruk minősége csapnivaló volt; az ellátás javítását a források hiánya gátolta. Ugyanebben az évben a Fővárosi Tanács Kereskedelmi Osztályának jelentése a Párt VB-nek úgy fogalmazott, hogy a „munkáslakta kerületek üzlethálózata korszerűtlen, elhanyagolt. Hibák vannak az áruellátásban. Gyenge minőségű és későn érkezik az üzletekbe a zöldség-gyümölcs. Kevés az olcsó töltött áru, a kenyér gyakran sületlen, pékáruban nincs választék, sok a panasz a szombati kenyérellátás miatt. Nem megfelelő az üzletek nyitva tartása. [...] Legtöbb a panasz a kereskedelmi dolgozók magatartására, udvariatlanok, gyakori a vásárlók megkárosítása.” (BPVB 1959/04/06: jelentés) Az eredendően üzletnek szánt helyiségeket más célra hasznosították, ha egyáltalán szántak erre teret. „Az MT határozat az épülő emeletes házak földszintjét kereskedelmi célokra biztosítja, mégis annak megvalósítását az építők legmerekvebb magatartása akadályozza. Az OTP által épített, valamint szövetkezeti házakba tervezett és a kerületi tanácsok által jogosan igényelt üzletépítésre olyan minimális összeg van javasolva, hogy az lehetetlenné teszi a környék üzlettel való ellátását. A kislakásos települések üzletépítését is az éves, illetve ötéves keretből kell biztosítani. Olyan helytelen állásfoglalással talákoztunk, hogy az épületek földszintjét annak a szervnek adják át, amely ahhoz beruházási keret áll rendelkezésre [sic!]. Így üzlet helyett OTP fiók, totózó épül ott is, ahol üzletre lenne szükség.” (Uo.) Az ellátás hiányosságainak más oldalát ragadta meg Marosán György, aki az egyszerű dolgozók iránt érzett felelősségtől hajtva megjegyezte: a „tanácsnak meg kellene nézni azt a kérdést is, hogy ne épüljön olyan sok presszó, legyenek italboltok is” (BPVB 1959/04/06).

Bár a tervek általánosságban előírták, az állami építkezések helyszíneire sem épült ki a megfelelő humán infrastruktúra. A Budapesti Pártbizottság végrehajtó bizottságának első titkára, Kovács István megjegyezte: „Budapesten még mindig divat úgy lakást építeni, hogy nem vesszük számításba, mennyi üzlethelyiség kell hozzá, mennyi óvoda, iskola. Felépítjük a lakást, és utánunk az özönvíz. Ki kellene dolgozni, hogy az újonnan épített lakásokhoz ennyi és ennyi százalék üzlethelyiségre, iskolára, bölcsődére van szükség. A Gubacsi úton pl. egyetlen házban sem építettünk üzlethelyiségeket.” (BPVB 1955/10/18) Ezzel Pongrácz Kálmán, a Fővárosi Tanács VB-elnöke is egyetértett egy felszólalásában, de a felelősséget más szervekre hárította, mondván: „Egyelőre lehetetlen harmonikusan tervezni, amikor a minisztériumok terveznek a fővárosról.” (Uo.)

7.1.7 Súrlódások a különböző szervek között

Pongrácz tanácselnök megjegyzése az általánosságban is meglévő, az időszak egészét jellemző hatásköri súrlódásokra is érvényes. Az Építésügyi Minisztérium foglalkozott az állami lakásépítkezésekkel, az építendő lakások számáról az Országos Tervhivatal döntött, különböző minisztériumok saját lakáskerettel rendelkeztek. A szereplők között az összhang korántsem volt teljes. Mint Pongrácz megjegyezte: „Tisztázni kellene, hogy mi a Tanács és mi az ÉM feladata. A mi feladatunk elsősorban az, hogy javaslatot tegyünk, hova építkezzenek, milyen lakásokat építsenek. A beruházás és kivitelezés az ÉM feladata. Az a baj, hogy nincsen elfogadott városrendezési tervünk, hogy a PVB 10-15 évre előre tudna dönteni.” (BPVB 1955/10/18) Ezzel a véleménnyel Kovács István első titkár is teljesen egyetértett, és a lakásépítés kapcsán kimondta: „...ha nem sietünk, azon vesszük észre magunkat, hogy az ÉM saját szakállára ott épít, ahol eszébe jut. Mi csak az ÉM-ről beszélünk, de közben 1000 lakást a többi tárcák építenek. Azoknak eszébe sem jut, hogy a tanácsoknak elmondják, hova akarnak építeni. Pedig nekünk nemcsak azokkal a lakásokkal kell kalkulálni, amit az ÉM épít, hanem az összes lakásokkal. Véget kell vetni a telekátadással való driblizésnek.” (Uo.) Néhány héttel később ehhez Pongrácz hozzátette, hogy nagyon sok az engedély nélküli építkezés Budapesten, még hozzá nem mind magánépítkezés. Ehhez Csikesz Józsefné elég vehemensen hozzáfűzte: „véleményem szerint eddig az volt a helyzet, hogy a BPB [Budapesti Pártbizottság] és a Városi Tanács véleményét még nem vették figyelembe az építkezéseknél. Ha ez eddig így volt, most meg fogjuk változtatni. Tűrhetetlen az a helyzet, hogy Budapesten úgy építkezze-

nek, hogy arról a PVB [Párt Végrehajtó Bizottság] és a Városi Tanács nem tud. Ennek véget kell vetni.” (1955/11/03)

A város hatósági jogosítványainak gyengesége, tekintélyének hiánya és az egyes állami szereplők erős érdekérvényesítő képessége azzal a következménnyel járt, hogy a peremkerületek lakásépítkezései, beruházásai és telekkijelölései nem a város terveiben lefektetett elvek szerint történnek. Sokszor egyes területek átsorolásáért, az átsorolást megtagadó VIII. osztály lépései ellen maguk a Fővárosi Tanács VB-tagjai emeltek szót: például egyes sasadi területek – a korábbi terveknek megfelelő – mezőgazdasági területté nyilvánítása (lásd fönnt) ellen tiltakozott egy VB-tag, ahol hatvan ház építésére is volna hely (FTVB 1956/06/14). Preisich a beruházók szűklátókörűségét kárhóztatta egy ülésen (FTVB 1954/10/14), és sürgette, hogy a Minisztertanács mondja ki: „beruházásokat elhelyezni, építeni és területet felhasználni csak ezen tervnek megfelelően lehet.” (FTVB 1955/11/24 előterjesztés) Az ÁRT és az ez alapján készült részletes rendezési tervek (RRT-k) hiánya tovább súlyosbította a gondokat; egy VB-tag szerint Budapesten „hallatlan fegyelmezetlenség” van, senki nem mond semmit, sokan azt sem értik, mi is az a városrendezési terv (FTVB 1955/11/24). A külső területek fejlődése gyakorlatilag minden terv nélkül és minden létező szabályozás ellenére ment végbe. Az 1960-as ÁRT előkészítése kapcsán Perényi Imre, a VIII. osztály vezetője fontosnak látta leszögezni: a kül- és belterületi elhatárolást mindenhol következetesen véghez kell vinni, és elő kell írni, hogy külterületen csak mezőgazdasággal kapcsolatos létesítmények épülhessenek. A külterületek elhatárolásával „véglegesen lezáródik Budapest egészségtelen terjeszkedése, amely az elmúlt évszázadban lehetetlen arányokat öltött” (FTVB 1959/06/03: Perényi). A külterületek és a belterületek határait és az építési övezeteket végül is a Fővárosi Tanács a 2/1959-es számú rendelete állapította meg.

7.1.8 Kerületi beszámolók

A Fővárosi Tanács VB egyes kerületi vezetőket időről időre beszámoltatott, és a helyi tanács működését górcső alá vette. A vizsgált anyagban csupán néhány eset fordul elő ezek közül, így csupán ezekre hagyatkozhattam példaként ezek bemutatására. 1956 nyarán a XI. kerületi vezetésnek kellett jelentést tennie a helyi állapotokról. A beszámoló szerint (FTVB 1956/06/14) a kerület belső, belvárosias jellegű területeinek „közellátása jó” volt, de ez már korántsem volt elmondható a kerület „rohamosan” fejlődő külső területeire. Ezekben a részeken az üzlethálózat kiépítettsége hiányos volt, mivel a kerület nem kapott forrásokat a fej-

lesztéshez. A külső részeken az úthálózattal is sok a gond volt, a fejlesztésekre nem jutott pénz: a Tomaj utcában a „közelmúltban elkészült több mint száz családi házból álló lakótelep utakkal és járdákkal nem rendelkezik, és erősebb esőzés esetén a lakóházak megközelítése a lehetetlenséggel határos” (FTVB 1956/06/14, jelentés). Az utak fenntartása elvitte az éves fejlesztési keret nagy részét. A példának tekintett XII. kerületi állapotokat a külső területek úthálózatnak fejlesztésével négyszer-öttször ennyi pénzből lehetett volna elérni.

A kerület gyors fejlődése következtében az óvodák, iskolák, az orvosi rendelők túlzásúfoltakká váltak, a külső részeken pedig gyakorlatilag nem léteztek. A kerületben nagyon kevés a kulturális intézmények volt a beszámoló szerint.

7.1.9 A lakáshiány strukturális okai

1956 után nyilvánvalóvá váltak az állami lakásépítés és elosztás rendszerének strukturális problémái. Az elégtelen források miatt a vezetés a megépített lakások egyre nagyobb hányadát volt kénytelen öröklakásként az OTP-n keresztül értékesíteni, ami „könnyen azzal a következménnyel jár, hogy a felépített lakások 31%-át a nagyobb jövedelemmel rendelkezők vásárolják meg, akik között jelentős számmal magántőkések vannak” (BPVB 1957/11/11: BPVB IKO jelentése). A lakások értékesítése olyannyira sikeresnek bizonyult, hogy további lakásokat kellene átcsoportosítani az OTP-nek értékesítésre. Az OTP beruházóként is építtetne társasházi lakásokat, de a telekhiány és a tulajdonjogok rendezetlensége miatt sokkal kevesebbre képes, mint tervezte. A lakáskiutalás rendszere nem jól működött, a rászorulóknak gyorsabban jutottak lakáshoz az OTP-n keresztül, mint a hosszan tartó kiutalással (BPVB 1959/02/16, OTP képviselője). A lakásértékesítés, mint a „vásárlóerő elvonásának” hatékony eszköze a forradalom utáni időszakban fontos szempont volt, ez viszont rávilágított a lakáselosztás rendszerének strukturális bajaira. Előtérbe került az a megközelítés, hogy az ingyenes lakásjuttatás helyett az állam – az OTP-n keresztül – a szövetkezeti lakásépítést támogassa. Ezzel a vásárlóerőt is sikeresen el lehetne vonni, a megfelelő rétegeket célzottan támogatni, illetve egyúttal az állami forrásokat csökkenteni lehetne.

7.1.9.1 Az OTP szerepe az 1950-es évek második felében

Az 1956-os forradalom elterelte a figyelmet a városfejlesztésről, de csupán azért, hogy az új, életszínvonalat fokozottan figyelembe vevő politikai irányzat érdekében hamarosan előtérbe kerüljön. A konszolidáció egyik első intézkedéseképpen a kormány rendeletben

(35/1957) írta elő a családi házas építkezés elősegítését; a házhelyek értékesítésére az OTP-t látták alkalmasnak. A folyamat gyorsítása érdekében a közművesítés költségeit a főváros állta a Községfejlesztési Alapból, amit az OTP a telkek kialakítása és eladása után fizetett vissza (FTVB 1958/10/31). Az OTP szerepének kibontakozására az 1960-as években került sor, ezért szerepével ott foglalkozom részletesebben.

A korszakban az állami beruházású, OTP értékesítésű öröklakás-építéseket állandó problémák kísérték. A kivitelezés gyenge minősége miatt rengeteg panasz érkezett, de a korszakra jellemző módon az állami építőipari vállalatoknál a felelősöket nem lehetett megtalálni, és a jogszabályok is inkább akadályozták a hatékonyságot. A vevők ezért sok lakást nem vettek át, amelyek így néha hónapokig eladatlanul állnak. Az állami kivitelezésű lakások minőségben verhetetlen konkurenciája a maszek-kivitelezés volt a külső területeken.

Az OTP-öröklakások eladását gyakran a rossz helyszínekiválasztás is hátráltatta. A pénzüket befektetők jobban megnézték, hova költöznek, mint azok, akiknek bérlakást utaltak ki. Emiatt az OTP különböző trükköket vetett be. Mint az OTP képviselője elmondja, „Az Üllői úton nem szívesen vettek az emberek öröklakást, mindenki Budán akar lakást venni. Ezért szükségessé vált, hogy egy időre a budai eladásokat leállítottuk, hogy az Üllői úti lakások elkeljenek.” (Uo.)

Az OTP öröklakás-akcióját a „jobb keresetű, bérből élő”, azaz a középrétegből származó, zömmel alkalmazotti foglalkozású emberek vették igénybe, viszont a tehetős rétegek kivártak a vásárlással, a korabeli felmérések szerint a pénzüket inkább máshova fektették be. „Az öröklakás-akcióban 90-95%-ban olyan emberek vásároltak öröklakást, akiknek a tanács 2-3 év múlva ingyen bérlakást kellett volna, hogy adjon.” (Uo.)

15. Táblázat: 1958-ban Budapesten az OTP-öröklakás-akcióban értékesített 968 lakás vásárlóinak társadalmi összetétele. Forrás: BPVB 1959/02/16.

Munkások:	120	lakást vásároltak	12%
Orvosok, mérnökök, egyetemi tanárok, művészek:	331	lakást vásároltak	34,2%
Tisztviselő, a fegyveres erők tagjai, alkalmazottak:	461	lakást vásároltak	47,6%
Szövetkezeti tagok:	26	lakást vásároltak	2,7%
Önállók:	31	lakást vásároltak	3,2%

7.1.10 A magánérős építkezések elősegítése és a vállalati lakásépítés

A vezetés az 1950-es évek végén keveselte a magánérős építkezések számát. Az évtized végén a tervtől való elmaradás okaként felmerült, hogy azért nem vágnak építkezésbe az emberek, főleg Budapesten, mert tanácsi lakásra várnak. „Budapesten él a legerőteljesebben az a nézet: az államnak kötelessége, hogy nekem olcsón adjon lakást.” (Uo.) A kérdés a következő évtizedben még élesebben vetődött föl.

A magánérős házépítkezések zömét OTP-kölcsön felhasználásával kiviteleztek. A lakásépítési kölcsönt igénybevevők társadalmi megoszlása jóval alacsonyabb volt, mint az öröklakás-akciót igénybevevőké, mind országosan, mind Budapesten.

16. Táblázat: 1958-ban OTP lakásépítési kölcsönben részesültek társadalmi összetétele.

Forrás: BPVB 1959/02/16.

Kategória	Budapesten, 3200 lakásból	Országosan, 21 ezer lakásból
Munkások	54%	63%
Műszakiak	19%	9%
Alkalmazottak	24%	23%
Egyéb	2%	5%

A dolgozó tömegek lakásellátásának gyökeresen más módja is megjelent az időszakban. Az üzemek bevonása a lakásépítésbe és -elosztásba folyamatosan előkerült a szocialista időszakban, s korlátozott hatókörben érvényesült is (Belügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium, néhány más állami szerv és vállalat), de nem vált általánossá, mint Jugoszláviában, ahol ez lett végül is a domináns lakáselosztási mód.

7.1.11 Nagy-Budapest revíziója

Már az 1950-es években felmerült Nagy-Budapest kialakításának valamilyen szintű felülvizsgálata. Ezt a folyamatot 1956-ra ütemezték, de a „vármegyék összekapcsolása” miatt lekerült a napirendről. 1958-ban komoly lehetőségként ismét előkerült Budapest méreteinek csökkentése. Az MSZMP Politikai Bizottság határozata értelmében meg kell vizsgálni annak lehetőségét, „hogyan lehetne lekapcsolni a falusi jellegű kerületeket Budapest területéről. [...] Az érintett kerületek a következők: XVI. és XVII. kerület teljes egészében; II. kerület Pesthidegkút, III. kerület Békásmegyér, XXII. kerület Budatétény, Nagytétény. Tehát az utóbbi

kerületek csak egy része, amelyek még nem értek meg arra, hogy a városhoz tartozzanak, ugyanis közmű ellátásuk nagyon rossz. Továbbra is a Fővárosi Tanácsnak kell gondoskodni a lecsatolt területek ellátásáról, közlekedéséről. Ezek a peremrészek sokkal jobban járnának, ha nagyobb önállóságot kapnának. A lecsatolandó területekhez tartozna még Pestszentimre, egyelőre ez még nincs eldöntve, mert nem találjuk jónak, hogy a dabasi járáshoz tartozzon.” (BPVB 1958/07/07: Pongrácz)

A tervezetet általában helyesléssel fogadták, de a konkrét részleteket, azaz a lecsatolandó területeket tekintve már kisebb volt az egyetértés. A közelgő választások, a negatív visszhang és az általános politikai helyzet miatt a tervről ekkor több szó nem esett, bár Harrer Ferenc még jó néhány évvel később is kiállt bizonyos falusias jellegű területek önállósítása mellett (FTVB 1961/09/19).

A téma a hatvanas évek közepén került elő ismét a vizsgált anyagokban. Az MSZMP Politikai Bizottságában többen, mint Komócsin Zoltán és Fock Jenő is, hibának nevezték a peremkerületek 1950-es fővároshoz csatolását. A helyzet visszafordítására azonban már nem volt lehetőség, miként Gáspár Sándor megjegyezte: a leválasztást nem vizsgálták és nem is vizsgálják meg. Kevésbé karcosan érvelt ugyanekkor Sarlós István, a Fővárosi Tanács elnöke, aki szerint „a városi jellegű peremkerületek teljesen bekapcsolódtak a fővárosba, de a többire szükség van, mert beépítésre alkalmas terület nincs máshol, csak ezekben. Ezeket leválasztani a fővárosról nagyon nehéz lenne.” (PB 1965/05/25: vita) A jelek arra utalnak, hogy Nagy-Budapest kialakítását sokáig és sokan hibásnak tartották, de korrekciót a politikai következmények miatt nem merték vállalni

7.2 Az 1960-as évek

A hatvanas évek a hetvenes évek első felével tekinthető a szocialista városirányítás legkiérleltebb időszakának. A rendszer kiépül és megszilárdul, és a szocialista korszak többi évtizedeitől eltérően a források relatív bősége is lehetővé teszi az aktív városfejlesztési tevékenységet. Számos új módszer kerül bevezetésre, gondolva itt a társasházak, az iparosított technikával készülő lakótelepek megjelenésére, a finanszírozás átalakítására az OTP minél erősebb bevonásával, új, zömmel perifériális területek beépítésére. Mindezek mellett a városfejlesztési szakértők között az 1960-as évtized végére megjelenik egy új, a háború előtti városfejlesztéshez immár nem, vagy alig kötődő kör is.

17. Táblázat: Budapest kerületei népességének és lakásállományának növekedése, 1960–1970. Forrás: PREISICH, 1998, 103., saját számítások és PREISICH, 1969, 15. alapján javítva

Kerület	népesség		lakásállomány			1960–1969	lakásépítés ebből	
	1960. évi népesség fő	1970-es állapot az 1960-ashoz képest	1960 darab	1970-es állapot az 1960-ashoz képest	népesség- és lakásnövekedés aránya ¹³⁸		nem lakótelepi lakás	lakótelepi lakás
I.	44 086	102%	12 944	118%	87%	3 258	3 258	–
II.	94 722	109%	26 721	102%	106%	7 250	7 250	–
III.	77 566	101%	24 332	107%	94%	3 511	2 008	1 503
XI.	109 124	139%	31 067	154%	90%	17 323	8 142	9 181
XII.	68 372	114%	18 417	130%	87%	6 597	6 577	20
XXII.	38 622	105%	10 979	116%	91%	1 675	1 382	293
Buda össz.	432 492	115%	124 460	127%	90%	39 614	28 617	10 997
IV.	78 250	103%	24 422	109%	95%	2 868	838	2 030
V.	65 867	93%	19 429	106%	88%	2 522	2 522	0
VI.	90 448	96%	27 090	100%	96%	1 516	1 516	0
VII.	120 052	96%	37 166	102%	94%	1 689	1 689	0
VIII.	142 783	94%	43 485	100%	95%	1 877	1 877	0
IX.	94 717	113%	26 709	126%	90%	8 431	1 269	7 162
X.	68 797	107%	19 264	102%	106%	4 776	2 025	2 751
XIII.	142 137	104%	43 638	112%	92%	6 855	2 857	3 998
XIV.	115 566	117%	35 075	129%	91%	10 402	3 718	6 684
XV.	61 558	99%	18 976	107%	93%	1 771	1 499	272
XVI.	53 314	114%	15 410	124%	92%	3 625	3 013	612
XVII.	42 134	118%	12 041	129%	92%	2 729	2 727	2
XVIII.	69 456	130%	20 090	140%	92%	7 177	3 407	3 770
XIX.	65 157	100%	20 383	106%	94%	1 471	882	589
XX.	101 875	109%	31 216	114%	95%	3 827	2 192	1 635
XXI.	59 963	120%	17 001	126%	95%	4 665	2 697	1 968
Pest össz.	1 372 074	106%	411 433	113%	94%	66 201	34 728	31 473
Buda- pest	1 804 566	108%	535 855	117%	92%	105 815	63 345	42 470

¹³⁸ Lásd 11. táblázat megjegyzését.

Az időszakban a lakásállomány növekedési ütemét meghaladó ütemben a népesség a II. és a X. kerületekben nőtt. Számos belső kerületben újdonságként megjelent a népesség csökkenése is (V-VIII. kerületek), amely csökkenés a korábbi évtizedben egyetlen kerületet sem érintett (lásd 11. táblázat). A korábbi időszakokhoz hasonlóan a népesség- és lakásszám-növekedés súlypontja a város külső területeire helyeződött, azonban a korábbiaktól eltérően e térségnek a városmaghoz közeli, belső területeit érintette elsősorban.

A főváros lakosságának gyors növekedése, országos súlya, fejlődésének területi egyenlőtlensége és a peremterületek fejlesztése szerepelt továbbra is főbb problémakörként a fővárosi és az állami vezetés előtt. A fejlesztés irányvonalait az MSZMP Politikai Bizottsága 1960 nyarán tárgyalta. A Központi Bizottság Államgazdasági Osztályának és a fővárosi párt- és tanácsi szerveknek közös munkájaként elkészült előterjesztés a város kívánatos fejlesztési irányja tárgyában számos pontot rögzített.

7.2.1 A főváros túlsúlya és beépítésének kapitalista jellege

A fölmerülő problémák okaként az előterjesztés a fővárosnak az országhoz képest aránytalanul nagy súlyát („vízfej”) és a jelentős bevándorlást említette. Ebben az időszakban még a természetes szaporodás is pozitív – ha nem is túl magas – volt (a fővárosban nagyjából 0,8%). A bevándorlás súlypontja erre az időre áthelyeződött a budapesti agglomerációra, amelynek népessége az 1960-at megelőző néhány évben évente 5%-kal növekedett, míg a fővárosé 2%-kal. Ez a kisebb arány azonban nagy tömegeket jelent, a fővárosba áramlók száma az 1950-es évek egyes időszakában az évi 40-50 ezret is elérte. A jelentés összefoglalóan megemlítette, hogy „Az ország természetes szaporulatának megfelelő népesség mintegy 48,5%-a tehát a fővárosba és környékére települt. Évről évre növekszik ezen felül, és ma már 100.000-nél is nagyobb a naponta budapesti munkahelyre bejáró ún. ingázók száma.” (PB 1960/06/26: előterjesztés) Az ingázók magas száma is a lakáshiány és az infrastrukturális fejletlenség következménye és tünete volt. A jelentés célként fogalmazta meg, hogy „Budapest lakossága arányának az ország összlakosságához képest csökkennie kell”. Ezzel azonban a PB nem értett egyet, csupán a város növekedési ütemének csökkentését látta reálisan megvalósíthatónak.

A jelentés szerint Budapest olyan „kapitalista jellegű” hiányosságokkal és aránytalanságokkal küzdött, mint „egyes városrészek túlzásfolt beépítése, szűk utcák és a külső, elsősorban munkáslakta kerületek viszonylagos rendezetlensége”. Rendkívül kedvezőtlennek

ítélte meg ezen túl a város óriási területre kiterjedő, külterjes fejlődését. „A főváros területe 525 km², más hasonló lélekszámú európai nagyvárosokhoz képest igen nagy. Ugyancsak túlzottan nagy kiterjedésű a város beépített területe (212 km²).” A zsúfolt belső területek mellett nagyméretű és hézagosan beépített külső területek jellemezték a várost, ahol az építkezésekhez és a meglévő házak bekötéséhez szükséges közművesítés, a hiányzó utak megépítésének költségei nagyon magasak lennének.

A külső területek általános problémájaként a kerületi központok nagyvárosokhoz méltatlan kialakítása jelentkezett; fontos célként jelent meg városias kialakításuk. A külső területek fejlesztésekor a kerületközpontok nagy laksűrűségű beépítése szerepel elsődleges célként, továbbá a már meglévő korszerűbb városrészek főútvonali foghíjainak és végül a családi házas telkeknek a beépítése található az előterjesztésben. A lakásépítések kívánatos helyszíneinek az infrastruktúrával könnyen ellátható, kevés bontással járó területeket jelölte meg, ha pedig ezek elfogynak, akkor az agglomerációban létrehozandó alvóvárosokat.

A külvárosok intenzív fejlesztésének okaként merőben más szempontot említett meg Münnich Ferenc, aki politikai okokból látta kívánatosnak a belső területek lakosságának csökkentését. Úgy érvelt, hogy „ha azt akarjuk, hogy az utcai nyüzsgés csökkenjen Budapesten, akkor az új lakókat vigyük kifelé a perifériára”. Ennek eszköze pedig a közlekedés, mondta, ha „valaki akadálymentes közlekedéssel rövid idő alatt be tud jutni a munkahelyére, sorbaállás nélkül feljut a buszra, villamosra, az nagyon szívesen kimegy ilyen helyre lakni, ahol zöld környezet van, jó levegő” (PB 1960/06/26).

7.2.2 A fővándorlás megállításának eszközei

A helyzet kezelésének egyik nyilvánvaló, de nehezen megvalósítható módja lett volna a fővárosba áramlás megállítása. Ennek eszközeként felmerült a beköltözés adminisztratív nehezítése, a főváros vonzerejének csökkentése – ezek azonban nehezen végrehajtható módszerek. Az MSZMP PB 1958 májusában határozatba hozta, hogy csökkenteni kell Budapest ipari súlyát. A PB felszólított, hogy az Országos Tervhivatal és a Fővárosi Tanács végrehajtó bizottsága tegyen erre javaslatokat, és a kormány tárgyalja meg őket. A javaslatok megtárgyalását, különösen a főváros ipari súlyának csökkentését azonban az ellenérdekelt állami szervek és vállalatok szabotálták. „Megállapíthatjuk tehát, hogy a helyzet megváltoztatására számottevő intézkedés mindez ideig nem történt – sőt az 1959-re országosan előírányzott 22 000 fős munkáslétszám növekedésében 14 000 főt Budapestre írtak elő. A mi-

nisztériumi ipar még ezt a tervet is – budapesti részét tekintve – túlteljesítette.” (PBVB 1960/02/29: jelentés)

A Fővárosi Pártbizottságnak írt fővárosi jelentés megállapította, hogy a lakáshiány és a nagymérvű beáramlás miatt előálló „túlzsúfoltságnak rendkívül rossz következményei vannak a várospolitikára minden területén. Nagymértékben negatív irányban befolyásolja a tanács tömegkapcsolatait és ez végső fokon komoly akadályát jelenti, hogy a tanács betölthesse azt a szerepet, amelyre a párt politikájának tolmácsolásában hivatott. [...] A túlzsúfoltság a lakosság ellátásában újabb és újabb problémákat jelent: lakás, közlekedés, kommunális ellátottság, közellátás, kulturális-szociális ellátás területén felmerülő hiányosságok és ellátatlanságnak alapvető közhangulat-formáló szerepe van.” (Uo.) Nem volt elegendő óvodai férőhely, zsúfoltak voltak a körzeti rendelők és a szakrendelő intézetek. A lakásépítések évi nagysága az ezt megelőző években átlagosan ötezer volt. Az első tizenöt éves lakásépítési terv célként tűzte ki nagyjából évi tízezer lakás építését Budapesten, a feláramlás miatti túlzsúfoltság kezelésére azonban ez sem lett volna elegendő.

18. Táblázat: A második ötéves tervben Budapesten építeni tervezett lakások megoszlása építési forma szerint. Forrás: BPVB 1961/05/29: az Építésügyi Minisztérium Pártbizottságának jelentése a Budapesti Pártbizottságnak

	Lakásszám	%
Tanácsi lakások	23 230	51,1
ebből:		
szövetkezeti	15 530	47,1
OTP-öröklakás	4 470	9,8
Összesen:	27 700	60,9
Alaptevékenységi keretből épített lakás	3 000	6,6
Emeletráépítés	2 250	5,0
Állami lakásépítés összesen	32 950	72,5
Magánereből épített lakások	12 500	27,5
Összes lakás	45 450	100

A felvándorlásnak jelentkeztek más negatív társadalmi következményei is. Mint Cservenka Ferencné a Fővárosi Tanács részéről megjegyezte, „meg kell akadályozni az új

lumpen tömegek beáramlását. Egyes helyeken lumpen területek alakulnak ki. A II. kerületben volt egy nagy katonai raktár, amit kiürítettek, és most 87 család lakik ott embertelen körülmények között. Ezek az emberek önként költöztek oda. Az egyik Klement Gottwald gyári [...] segédmunkás is ott lakik, aki az igazgatójától lakást kért, tipikus lumpen proli. Azonnali rendszabályokra lenne itt szükség.” (BPVB 1960/02/29: vita)

A Fővárosi Tanács végrehajtó bizottsága „a súlyos helyzet által kikényszerítve [...] öntevékenyen” 1958-ban úgy próbálta a felvándorlást csökkenteni, hogy kimondta, a „vidékről fölköltözöttek részére öt évig nem utalhatnak ki lakást, a Fővárosi Ingatlan Közvetítő Vállalat házvételt a vidékiek részére nem bonyolíthat. A Fővárosi Tanács az OTP-vel is tárgyalt, amelynek eredménye az lett, hogy az OTP vidékiek részére csak tanácsi engedéllyel ad el öröklakást Budapesten” (1960/02/29: jelentés). Ezek az intézkedések azonban nem vezettek a kívánt eredményre, ezért a főváros szerint „bizonyos erőteljesebb adminisztratív intézkedések megtétele látszik szükségesnek”. Az 1989-ig alkalmazott megoldás kimondására az 1960. decemberi, közös tanácsi és belügyminisztériumi jelentés adott végül javaslatot, amely többek között előírta, hogy „vidéki Budapesten ingatlant csak a Fővárosi Tanács engedélyével vásárolhat. Vidéki az, aki 5 év folyamatos Budapesten való lakást – bérleti jogviszonyt – nem tud igazolni.” (BPVB 1960/12/05: előterjesztés) Az adminisztratív megoldással többen, köztük Biszku Béla sem értett egyet, másokkal együtt ő kizárólag az ipar decentralizációját helyezte középpontba, de ez az álláspont kisebbségben maradt. A fővárosi ipar egy részének kitelepítésére is számos határozatot hoztak, jobbára eredménytelenül.

Az adminisztratív intézkedések nem hozták meg a kívánt hatást, ezért az évtized végén a jövő tanácselnök, Szépvölgyi Zoltán fölvetette, hogy a budapesti lakhely megszerzését tovább kell nehezíteni, és az ötéves helyben lakást vagy munkaviszonyt mint feltételt hét-nyolc évre kellene emelni (BPVB 1969/02/17).

7.2.3 Az állami beruházásban épülő lakások, a lakások nagysága

A korszak legfontosabb lakásépítési programja az 1961-ban induló első tizenöt éves lakásfejlesztési terv volt. A terv nem kisebb célt tűzött ki maga elé, mint hogy minden arra jogosult családnak önálló lakást biztosítson az egész országban. A program keretében országosan egymillió új lakás létesítését irányozták elő, aminek kétharmada állami beruházásból, egyharmada magánberuházásból épülne föl. A tervezett lakásmennyiség kétharmadát városokban, egyharmadát falun tervezték megépíteni. A terv 15 évének végeztével sikerült

nagyjából a célkitűzést tartani mennyiségi értelemben, azonban a tervezett arányok helyett pontosan azok fordítottja valósult meg országos szinten. A tervnek, illetve az ezt követő második tizenöt éves lakásépítési tervnek (1976-1990) köszönhetően a fővárosban a hatvanas és hetvenes években, az állami beruházásban épült lakások száma meghaladta a magánforrásból épített lakások számát, 60, illetve 65 % épült az előbbi formában (PREISICH, 1998, 101).

Az állami építésben megvalósuló lakások átlagos alapterülete nem nőtt jelentősen ebben az időszakban, míg a „magánérőből épült lakások több mint 60%-a 2 szobás vagy ennél nagyobb, 70%-a fürdőszobás lakás” (BPVB 1961/05/29) volt. A hatvanas évek elején az állami lakásépítések céljaként a mennyiségi lakáshiány leküzdését tartották elsődlegesnek – bár már található utalások a minőségi lakáshiányra és a rehabilitáció szükségességére is ebből az időből –, ezért a főváros minél kisebb lakások építését szorgalmazta, mondván, hiány van az 1-3 szobás lakásokból, viszont túl sok a 3,5-5 szobás lakás (BPVB 1963/02/03: Fővárosi Tanács jelentése). Az évtized végére viszont tudatosult, hogy a túl kis lakások nem felelnek meg a többgyermekes családok számára, így a szobák számának növelését tűzték ki célul (lásd alább).

A Központi Bizottság 1969-ben kiadott lakásépítésről és -elosztásról szóló irányelvei szerint az épített lakások minőségének csökkentése és a beépített felszerelések olcsóbbá tétele elfogadható volt a lakásépítések fokozásának eszközeként, de nem járhatott az egy-szobás lakások arányának növelésével, mert már így is túl sok, országosan mintegy 57% volt belőlük (BPVB 1969/02/17: irányelvek). Az irányelveknek a budapesti Pártbizottság VB és a Tanács VB együttes ülése keretében zajlott vitájában Szépvölgyi Zoltán, aki 1971-től lett majd tanácselnök, egyetértett a csökkentett minőségű lakások fővárosi építésével, bár a mértékével nem. Mások viszont határozottan visszautasították a „Cs” lakások építésének gondolatát, mint Sós György megfogalmazta: a jelenleg a lakótelepeken épülő lakások sem „túlságosan hipermoderneket, 20 év múlva is nem tudom, milyen modernekek lennének. 50-60 m² körül vannak. [...] Nem építenék tehát újra kisméretű vagy rosszabb felszerelésű lakásokat. Nem értek egyet azzal, hogy ilyen lakásokat építsünk.” (BPVB 1969/02/17). Sarlós István akkori tanácselnök sem értett egyet „Cs” lakások építésével, egyrészt arra hivatkozva, hogy ezek nagyon hamar leromlanának, és újabb súlyos gondok forrásává válnának; másrészt az épülő „Cs” lakások még az e kategóriára vonatkozó előírásokat sem teljesítik.

7.2.4 Telekgazdálkodás és közművesítés

Az 1960-as években megélénkült a Tanács végrehajtó bizottság tevékenysége a külterületi fejlesztés és szabályozás témakörében. 1960 elején a VIII. osztály Perényi Imre vezetésével telekpolitikai és telekgazdálkodási tervet készített, amelynek célja az akkor induló öt-éves terv és a tizenöt éves lakásépítési program megindításának lehetővé tétele, az építési területek biztosítása (FTVB 1960/02/10: előterjesztés). A szükséges területeket vagy az állami, vagy magántulajdonosoktól lehetett megszerezni. Az előterjesztésből kiderül, hogy az állami szervek (vállalatok, minisztériumok, a főváros) sokszereplős, koordinálatlan gazdálkodást folytattak az ingatlanvagyonnal, és egymással is harcoltak, különböző fogásokkal elérhetlenné téve – a központi előírások ellenére is – egymás számára a területeket. A magántulajdonú telkek helyett kárpótlást kellett adni, pénz vagy cseretelek formájában; politikailag nem volt kivitelezhető a területek kompenzáció nélküli megszerzése (FTVB 1960/02/10). Későbbiekben ki is mondták, hogy magántulajdonú telkeket csak a legvégső esetben szabad állami lakásépítésre igénybe venni (FTVB 1960/05/18).

Az 1960-as fővárosi program egyik hangsúlyos eleme volt a teleknyilvántartás rendezése, mivel a teleknyilvántartás az 1946-os földosztás óta teljességgel megbízhatatlan volt.

A tervnek egyik fő pontja a külső területeken tapasztalható telekspekuláció elleni fellépésről szólt. A parcellázott és belterületbe vont telkek négyzetméterára megtízszereződött, míg az állami szervek alig vettek tudomást a telekárrol: „Ismétlem, a szabadpiaci forgalomban ma igen magas a telkek ára. A mi véleményünk szerint meg kell találni annak a módját, hogy az állami szervek által igénybe vett telkek értéke is legyen meg.” (FTVB 1960/02/10: Perényi) A tervek szerint a telkeket csak bizonyos elég erős megkötésekkel lehetett volna kettőnél több részre osztani, és tervbe vették valamifajta díj kivetését is, amely fedezné az utak és közművek kialakításának költségeit. A VIII. osztály belső utasítás alapján már öt éve nem engedélyezte a parcellázásokat, de ezt nem törvényesen tette, és nagyon nagy nyomás nehezedett rá a lakosság és a VB egyes tagjai részéről, hogy mégis engedélyezze.

Az állami telekárak csaknem a piaci szintre emelésének ötlete egyrészt kiváltotta az állami szervek, vállalatok ellenállását, amelyek nem akartak ilyen költségeket magukra vállalni; másrészt egyesek attól tartottak, hogy az állami telek drágulása magával vonja a magántelkek árának további emelkedését, s ezáltal a magán-erős lakásépítések a város külső területein megfogyatkoznak. Az államilag parcellázott telkek alacsony árában a telekspekulá-

ció letörésének eszközét látták. Nem játszott elhanyagolható szerepet az árak alacsonyan tartására irányuló kísérletekben, hogy bizonyos kivételezett kevesek, akik részt vettek az állami döntéshozatalban, így olcsón jutottak telekhez. Az olcsó állami telekár fenntartásában maguk a telekár meghatározói, azaz a nómenklatúra tagjai váltak így érdekeltté; az állami telek továbbá jutalmazás eszközeként is szerepet játszott, amit elsősorban szintén a pártállamhoz közel állók kaptak. Az évtized végén a Fővárosi Tanács elnöke, Sarlós István egy vitában kifejtette, hogy a telekspekulációt le kell törni, mert „rengetegen kérnek olcsó, kedvezményes és ingyentalat a legkülönbözőbb címeken”, és adják el drágán (BPVB 1969/02/17). Nyilvánvaló, hogy az ilyen típusú telekosztás kedvezményezettjei a nómenklatúra közelében keresendők, tehát ezt a kérdést nem sikerült a rendszer fennállása alatt megoldani.

A magánparcellázásokat a későbbiekben is több oldalról érték támadások. A fent említett nyereszkesedésen túl a várostervezésre gyakorolt negatív hatás szerepelt ellenérvként. Ahogy egy bizalmasnak minősített előterjesztésben a VIII. osztály vezetője, Perényi Imre megfogalmazta: „az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a nagyobb magánparcellázások – az úgynevezett telekosztások – a kitűzött céllal ellentétesen akadályozzák a város szerves fejlődését. A felparcellázott magántelkeken folyó építkezések a legtöbb esetben sem városrendezési, sem építészeti szempontból nem elégítik ki a megkívánt színvonalat; nagymértékben megnövelik a kapcsolódó beruházások (utak, közművek, közlekedési, oktatási intézmények, kereskedelmi létesítmények stb.) iránti igényeket olyan területeken, ahol ezt terveink nem irányozzák elő, és ezzel hátráltatják az ellátási viszonyok tervszerű javulását.” (FTVB 1960/06/29: előterjesztés) Perényi szerint a jelen állapot oka abban keresendő, hogy az államosítás nem volt teljes, sok telek maradt magánkézben, „amelyek bizonyos nehézségeket támasztanak városépítészeti szempontból”, ami a városfejlesztési folyamatok lelassulásával és megdrágulásával jár (FTVB 1960/06/29: Perényi).

A telkek kérdése egy év múlva is éles vitákat keltett. A fővárosnak felsőbb nyomás hatására felül kellett vizsgálnia korábbi magatartását, és telekosztással elő kellett segítenie a magánérs építkezéseket. Az Építésügyi Minisztérium úgy látta, hogy az alacsony magánérs lakásépítési arány oka a fővárosban a telekhiány, mint Perényi Imre fogalmazta: „éppen ezért kormányhatározat volt a telkek átadásáról. A főváros kevés telket adott át. Az elmúlt években az OTP nagy nyomása ellenére sem adtunk át telkeket.” (FTVB 1961/10/20: Perényi) Márpedig az állomány szempontjából a magánérs építkezés egyenlő az állami építkezésekkel. „Fel akarom hívni a figyelmet, hogy ebben a vonatkozásban két probléma van. Az egyik

az, hogy van egy kormányrendelet a családi házas építkezések előmozdításáról. Összesen átadtunk 380 telket. Tudomásom szerint ebből 280-at értékesített az OTP. Nem tartanám helyesnek, hogy a végrehajtó bizottság olyan határozatot hozzon, amely alkalmas volna az OTP családház-építő akciójának megakadályozására.” (Uo.: Perényi) Szerinte a telekállomány gyarapítására inkább a rosszul használt és kihasznált területek fölszabadítása lenne alkalmas.

Perényi véleményét az önkormányzati területek parcellázása ügyében a VB elnöke, Veres József nem támogatja. Véleménye szerint az OTP által magántulajdonba át nem adott pár száz telek nem sokat számított, a peremkerületekben tízezer számra voltak telkek magántulajdonban. „Itt lehetne akár tízezer házat építeni egy évben, ha a magántulajdonosok megfelelően építkeznének.” (FTVB 1961/10/20: Veres) Egy Politikai Bizottságnak írt 1962-es jelentésben is hangsúlyosan utaltak arra, hogy a „városi magánlakás-építkezést már önmagában véve az is akadályozza, hogy kevés a rendelkezésre álló építésre alkalmas telek” (PB 1962/09/18: jelentés), de nem számolnak tömeges új építési telkek kialakításának reális lehetőségével. A helyzetet adottnak véve, a megoldást inkább a magánépítkezések koncentrálásában látják (lásd alább).

A közművesítés költségei kapcsán hamar ellentétes vélemények bukkantak fel. A VIII. osztály kitartóan képviselte, hogy az ilyen jellegű költségeket a beruházók viseljék, de VB-tagok hamarosan kinyilvánították, hogy a költségek áthárítása a befektetőkre „a felsőbb szervek ellenállásába” ütközne (FTVB 1960/02/10). Az Építésügyi Minisztériumban előkészítettek egy olyan megoldást, amely szerint a közműépítés költsége áterhelhető lenne, „amennyiben a telkek magántulajdonban vannak” (FTVB 1960/02/10: Köből, ÉM-miniszterhelyettes). A közművek kiépítésének kérdése az időszak egyik neuralgikus pontja volt, a kialakuló gyakorlat szerint ez az állam, Budapest esetében a főváros feladata, még ha a hivatalos előírások szerint a beruházónak kellene is e terheket viselnie. A Gazdasági Bizottság 10.125/1963. számú határozata értelmében a III. ötéves terv idején társasházak esetében a közművesítés költségeit lehetőség szerint az állam biztosítja (FTVB 1967/01/20: jelentés), ezzel terelve a magánérs építkezéseket a kívánatos társasházi formák felé.

7.2.5 Az Általános Rendezési Terv és a lakásépítkezések

Az évtized kezdetén elkészült az Általános Rendezési Terv, amely a várost övező 15 kilométeres gyűrű szabályozását is tartalmazta. A tervet a Buváti és a VIII. osztály Perényi és

Preisich vezetésével dolgozta ki. A terv alapelve többek között az volt, hogy „tekintettel Budapest igen nagy kiterjedésére, a város beépített területének továbbnövelése nem kívánatos”, a város népességének nagysága 20-25 éves távban nem haladhatja meg a 2,3 millió főt (FTVB 1960/03/28: előterjesztés). „Törekedni kell egyrészt a túlszűfolt belső területek fellazítására, másrészt a külső területek beépítési intenzitásának növelésére. A város külső, igen laza beépítésű területein nagyobb laksűrűségű – a közművesítés és a tömegközlekedés gazdaságosságát biztosító – helyi központok kialakítását kell előírni.” (Uo.). Mint a terv készítésekor később készített anyag írta, „Budapest hátránya [...] a településnek óriási területre kiterjedő külterjes fejlődése – az összes lakóépület 87%-a földszintes –, ez a külső részekben a városias jellegű kialakítást, a teljes közművesítést nagymértékben megnehezíti. [...] A] nagy kiterjedésű, hézagosabb beépítésű külső területeken a laksűrűség nem éri el a nettó 40 fő/hektárt, ez alig negyed része a gazdaságos közművesítés alsó határának.” (FTVB 1960/07/13: előterjesztés) A külső területek további problémája, mint Harrer Ferenc megfogalmazta, hogy „Budapest kialakításakor olyan területek is bekerültek a városba, amelyek nem városias kiépítésűek, és eredetileg nem is szerepeltek Budapesthez csatolandóként a tervekben. Ezek a területek szorosan véve nem budapesti koncepcióba valók, amelyekre tehát egészen más telepítési elgondolások megokoltak.” (FTVB 1961/09/19: Harrer)

Az új építkezések kapcsán hamar fölmerült, hogy a szanálás nagyon sok meglévő lakás lebontásával járna, a lakásállomány tehát ennyivel kevesebbel növekedne, ami gazdasági szempontból nem megfelelő. Lakásépítésre alkalmasnak találtak olyan területeket, ahol ipari tevékenység folyt. A vizsgálatok szerint ezeknek a cégeknek majd a fele nem ért semmit, viszont a telkek a meglévő közművek miatt alkalmasak lettek volna lakásépítésre: „Tehát nemcsak a lakosság számának növekedése miatt kell megakadályozni az ipar terjeszkedését, továbbfejlesztését Budapesten, hanem a lakásépítésre alkalmas helyek feltárása, továbbá az egészséges lakásviszonyok biztosítása céljából.” (FTVB 1960/03/28: Perényi)

A főváros az engedélyezettnél nagyobb lakásépítési programot szeretett volna elindítani, de ez megbukott a párt- és állami vezetés, valamint a tervhivatal ellenállásán. A vidéki városok sokallták a Budapestnek járó lakásépítési előirányzatokat, a főváros fontos érve azonban a nagyobb állami lakásépítési források megítélése mellett az volt, hogy a vidékihez képest Budapesten alacsony a magánérs lakásépítés aránya. A VB-elnök legfőbb érve a többletforrás-igénylés mellett az, hogy a budapesti lakosság elégedettsége politikai ügy is: itt

nyugalomnak kellett lennie, miként azt a párt utasításba is adta (FTVB 1960/07/27: Veres József).

7.2.6 A lakásépítkezések koncentrációja

Az 1950-es évek terveihez képest a külső területek intenzívebb beépítése nagyobb hangsúlyt kap a VB tagjainak körében. „A város belső területeinek [...] zsúfoltságával szemben áll egy egészen érthetetlen lazaság [...], ami megfelel a falusi települések laksűrűségének. [...] A város külső részein fekvő területeket viszont, ahol kisebb a laksűrűség, erőteljesebben kell beépíteni, mert másképp nem tudjuk megadni a lehetőséget a peremkerületek közművesítésére és a közlekedési problémáik gazdaságos megoldására. Olyan lakósűrűség mellett, mint amilyen ma van, túlságosan nagy költségeket venne igénybe a közlekedés és a közműproblémák megoldása.” (FTVB 1960/03/28: Perényi)

A külső területek átalakításának módja egyrészt a meglévő lakóterületek közti szabad térségek beépítése kínálkozott, például az Üllői úton, a Kacsóh Pongrác út mentén, az Árpád híd hídfőjénél vagy Kőbányán; másrészt az elavultnak tekintett, kisvárosias jellegű városrészek szanálással történő átépítése, például Óbuda, Kőbánya, Pesterzsébet, Csepel központjában; harmadrészt a családi házas övezetek foghíjainak beépítése. A családi házas övezetek csak a már meglévők mellett, utakkal ellátott területeken jöhettek létre (FTVB 1960/03/28: előterjesztés). A vezetés a későbbiekben egyre inkább az iparosított lakásépítésben látta a lakáshiány gyors megoldásának útját.

Jelentős viták folytak a különböző szervek között a külső területeken épülő lakótelepek kívánatos magassága kapcsán. A Fővárosi Tanács a középmagas épületek mellett foglalt állást, ezzel biztosítandó a koncentráltágot, de az ÉM ezt túlzottnak tartotta, és a magas házak építésének drágaságára hivatkozott (PBVB 1963/05/29: ÉM pártbizottságának jelentése). A jelentés szerint a két szerv vitája hátráltatta a tervezést, és ezzel az egész programot. A jelentés megállapította, hogy a párthatározatoknak megfelelően sikerült előrelépni a lakás-célú állami beruházások térbeli koncentrációja felé, de az időbeli koncentráltóság hiánya, azaz a szétaprózódó kivitelezés ezt teljesen lerontja. „Megállapítottuk – mondja a minisztérium pártbizottságának képviselője –, hogy a magas 6-8 szintes lakások 18-20%-kal többre kerülnek, mint a 3-4 emeletes házak. Elég sok szempontot kell itt figyelembe venni, pl. talajviszonyok, városkép kialakítása stb. Ezeket számításba kell venni a döntésnél. Azért jelentős

gazdasági szempontból a 3-4 emeletes házak építése, mert ennek a vasanyag felhasználása kedvezőbb, a magas házaknál ez mindig több a megengedettnél.” (PBVB 1963/05/29: vita)

Az alacsonyabb házak építésének jelentős előnyeként jelentkezett, hogy nem kell liftet építeni, hiszen a liftgyártó- és karbantartó-kapacitás nem volt képes kielégíteni az igényeket. Mindezen túl nem biztos, hogy a közművesítés fajlagosan olcsóbb a magas épületek építésekor, mivel elképzelhető, hogy a meglévő közművek nem viselnék el a terhelést. A főváros ezzel szemben úgy érvelt, hogy a „közmű, szanálási, alapozási és egyéb költségtényezők elemzése alapján nyilvánvaló, hogy Budapesten törekedni kell a középmagas, 8-9 szintes, és a magas, 12-16 szintes épületek építésének fokozására, a 4-5 szintesek terhére. A középmagas és a magas épületek, valamint a korszerű építési technológiák lehetővé teszik a kedvezőbb terület-felhasználást, valamint a szanálás, a közmű és az úthálózat egy lakásra eső fajlagos költségének minimalizálását.” (1963/02/04: Fővárosi Tanács jelentése) A vitában az Építésügyi Minisztérium képviselője kompromisszumot ajánlott: a szanált területeken magas és középmagas épületeket kell építeni, alacsony népsűrűségű területek¹³⁹ beépítésekor pedig ennél alacsonyabbakat. Az ajánlat nyilvánvaló célja, hogy a sűrű beépítésű területeken alacsonyan tartsák a szanálás, azaz a bontott és épített lakások arányát, egyúttal pedig megakadályozzák a magas házak jelentősebb elterjedését.

7.2.7 A magánérős lakásépítkezések helyszínei

Az 1960-as ÁRT a lakótelep-építésekhez képest kisebb területet jelölt ki szervezett magánérős építkezések számára: tizenegyezer hektár szolgált szabadon álló, földszintes, esetleg egyemeletes családi házak építésére; a többlakásos házakra nyolcezer, ebből lakótelepekre ötezer hektárt szántak; a kijelölt területek nagy része már be volt építve családi házzal, ezek lebontásra kerültek volna. A javasolt új területeket az alábbi táblázat mutatja. Az építkezés módjára három módszert javasoltak, egyharmad-egyharmad arányban: tiszta OTP-beruházásban és kivitelezésben; OKISZ, azaz ipari szövetkezetek kivitelezésében; illetve magán-kisipari és társadalmi munka formájában. Az építkezések szervezésében a tervek szerint az OTP-nek, az OKISZ vagy Kiszöv (Kisipari Szövetkezetek) és egyéb szervek által létrehozott szövetkezeteknek jutott a főszerep. Hamarosan más szervezetek, az ÉM vállalatai és a Kiszöv munkatársai is igyekeztek az OTP által szervezett lakásépítések kivitelezésében részt venni. A

¹³⁹ 2400-2500 fő/hektár alatti népsűrűséget értve ezen.

társasházak títusterveit központilag a Buváti készítette el (FTVB 1963/01/23: előterjesztés/2). A títustervek programtervei 1965-re készültek el, ezek a tervek hagyományos építési móddal kivitelezhetők, de tervezésük szerint átalakíthatók blokkos technológiára is. A Budai-hegységre nem készítettek títustervet, hanem pályázatot írtak ki (FTVB 1965/01/06). Későbbiekben az OTP jelentős számú, paneles építési technológiával készült házat építtetett örök-lakásnak (lásd alábbiakban).

19. Táblázat: Szervezett társasházépítésre javasolt területek. *Forrás: FTVB 1963/01/23: Előterjesztés a magánereőből történő lakásépítkezések megszervezésére (előterjesztés/2), 3. sz. melléklet*

Kerület	Utca
II.	Pálvölgyi út
	Cseppkő utca
	Vereczke lépcső
III.	Bécsi út – Zay u. – Bojtár u.
X.	Sörgyár u. – Mádi u. – Gitár u. – Kada u.
XI.	Beregszász u. – Nagyszombat u.
	Brassó út – Dayka Gábor utca
	Meredek u. – Hegyalja út
	Nagykikinda u. – Andor u.
	Andor u. – Kondorosi u.
XII.	Mártonhegyi u. – Bürök u.
	Nógrádi u. – Istenhegyi út
XIV.	Fogarasi u. – Mályva u. – Bonyhádi u.
	Fogarasi u. – Gödöllői u. – Szentmihályi u.
	Vezér u. – Mogyoródi u.
	Fogarasi u. – Gvadányi u. – Öv u.
	Kacsóh Pongrác u.
XVI.	Körvasút sor – Varga József u. – Nefelejts u.
XVII.	Akadémia telep
XVIII.	Nefelejts u. – Tinódi u.
XX.	Mártírok útja – Vasút sor – Lugos u.

Kerület	Utca
XXI.	Katona József u. – Guszev u. – Temesvári u.
	Kalamár u. – Nyárfás u. – Szilas u.
	Szentmiklósi u. – Bem u. – Tihanyi u.
XXII.	Széchenyi u. – Szent István u. – Kossuth Lajos u. – Vöröshadsereg u.
	Malinovszkij u. – Bartók Béla u. – Batthyány u.

A társasházaknak szánt területek területi elhelyezkedését tekintve három nagy térséget lehet elkülöníteni – mindamelllett akad egy-két térségbe nem sorolható is. Egyrészt a budai hegyvidék belső területei (II., III. és XI. kerületek) képviseltetik magukat jelentős számban. E területeken az értékesítés kevés nehézségbe ütközött, a térség magas presztízse miatt. A budai hegyvidéken amúgy is nagy nyomás volt a családi házak építésének engedélyezésére, e területek kijelölésével akarták a nyomást megfelelő irányba terelni, illetve bizonyos társadalmi csoportokat jutalmazni, illetve lakáshoz jutásukat megkönnyíteni. Hasonló volt a helyzet a második nagy térséggel, Zuglóval és tágabb környezetével (XIV. és XVI. kerületek). E térség presztízse hasonlóan magas a pesti oldalon, így kialakításának szempontjai is egyezőek voltak. Ehhez a csoporthoz csatlakozik még a XVII. kerületi Akadémia telep is. A harmadik nagy csoport a város déli részén – mind Budán, mind Pesten – a munkáskerületekben (például Kőbányán, Csepelen) kijelölt társasházak területek (XVIII, XX, XXI, XXII. kerületek, illetve a XI. kerület déli része). Itt főképp a munkásság elhelyezése volt a cél, bizonyos szempontok mentén, ámbár néhol ezeken a területeken a kereslettel már gondok voltak. A megvalósítás során elsősorban az első két térség jött számításba. A telepítés körülményeire a későbbiekben részletesebben visszatérek.

7.2.8 A külső területek infrastrukturális ellátottsága és a közművek

A meglévő területek ellátási problémáinak enyhítésére történtek kísérletek az időszakban. A külső területek ellátását vizsgáló előterjesztés szerint a családi házas övezeteken is törekedni kell az alapfokú közintézmény-ellátás és közellátás megteremtésére (FTVB 1960/03/28: előterjesztés); többen sürgették, például Csepel esetében, kisebb áruházak építését a külvárosi alközpontokban. A gyorsan fejlődő peremkerületekben az iskolai ellátás is gyatra volt: a leggyengébb a XI. kerületben, de hasonlóan rossz a XIII., a XIX., a XX. és a XXI. kerületben, ahol a tanulói létszám magas volt, de kevés volt a terem (FTVB 1960/07/27).

A külső területeken a központi lakásépítési beruházások mellett sem épült ki a szociális infrastruktúra: „(A) XII. kerületben az Alkotás utcai kórház udvarán fölépült 3 nagy blokkház, 382 lakással. Ennyi lakó költözött oda anélkül, hogy akárcsak egy fillért beruháztak volna akár óvodai, akár üzleti vagy egyéb járulékos építkezésbe. Most aztán ott van a gond a XII. kerületi tanács előtt, hová helyezze el a napközis gyerekeket, az iskolásokat stb. A lakók pedig verik az asztalt, hogy miért nincs a környéken üzlet stb. Ezt az állapotot nem lehet fenntartani.” (FTVB 1963/03/20: Bondor) A szóban forgó lakótelepet a Honvédelmi Minisztérium építtette, a tárcák építkezéseire a tanácsnak nem volt befolyása. E jelenség kapcsán egy évvel korábban a pártbizottsági VB egy tagja azt mondta, hogy a kivitelezők csak kétezer lakás fölött terveznek úgynevezett politikai centrumokat, azaz az előírt iskolát, óvodát, kereskedelmi egységeket, kommunális intézményeket stb. Az ennél kisebb telepeken az előírások szerint nem volt szükséges ezeket megépíteni. A HM és a BM épített ilyen 2000 lakás alatti telepeket, ellátás nélkül. „Ezeknek a területeknek az ellátottsága rendkívül rossz most is.” Gyakori, hogy két külön építkezés nem érte el a kétezres számot, de mert egymás mellett voltak, együttesen meghaladták, mégsem épült ellátó intézmény (BPVB 1962/09/03).

A pártbizottsági VB az évtized közepén jelentést kért a tanácstól a peremkerületek ellátásáról két pesti kerület összehasonlítása segítségével. A jelentés megállapította, a probléma alapja az, hogy a főváros lakosságának 44%-a peremkerületekben lakik, a város alapterületének 82%-án. Terv készült az ellátás hiányosságainak pótlására, főképp a belső területekről való forrásátcsoportosítással, de a „teljes tervet anyagi eszközök hiányában nem lehetett megvalósítani”. A legfontosabb az élelmiszerüzletek létrehozása volt, ez általában sikerült. A meglévő boltok azonban kicsik, nem is lehet bővíteni őket. Raktárak hiányában a vászterületek is szegényes (BPVB 1966/04/01: Fővárosi Tanács VB jelentése).

A jelentés a két kerület összehasonlításában kifejti, hogy „Újpesten kiemelkedik a városi jelleg, kereskedelmi forgalmán erősen érződik áruháza, a XX. kerületben viszont befolyásoló tényező Pesterzsébet és Soroksár közötti jelentős színvonalbeli különbség, valamint a városközpont átépítése, mely kialakulatlan, átmeneti helyzetet mutat jelenleg. A tennivalókat módosítja az is, hogy a IV. kerület lakosainak 33,5%-a, a XX. kerületieknek 71%-a lakik személyi tulajdonú házban. Előbbi kerületben 4350, utóbbiban 2070 fő/km² a népsűrűség.” A IV. kerület fejlődése az elmúlt időben meghaladta az átlagot, itt lassulásra kellett számítani. A XX. kerületben éppen az ellenkező volt a helyzet: az eddigi lassú fejlődés gyorsulására lehetett számítani. A vitában Csikesz Józsefné a fővárostól megállapította, hogy nincsen program

a peremkerületek fejlesztésére, ezzel a tizenöt éves fejlesztési terv foglalkozik. Szépvölgyi Zoltán leendő tanácselnök szerint a jelentés rózsaszínben festi le Újpest helyzetét. Többek szerint a peremkerületek ellátása általánosságban nagyon rossz, egy résztvevő szerint a helyzetet az ezredfordulóig sem lehet megnyugtatóan rendezni.

A közműellátást illetően „Budapest teljes beépített területét villannyal, vízzel – és egyes továbbra is külterjesnek tervezett családi házas területek kivételével –, csatornával és gázzal kell ellátni” (FTVB 1960/03/28). A külső területek közműellátása – néhány belső kerülethez hasonlóan – nem volt kielégítő, a X., a XI. és a XIV. kerületben gyakorta jelentkezett vízhiány. A csatornázottság állapota még rosszabb volt, különösen a budai oldalon, mivel nem épült meg a Dunával párhuzamos főgyűjtőcsatorna, de a pesti peremterületek nagy része is csatornázatlan volt. A villanyellátás mindenhol kielégítő volt, a gázellátás ellenben alacsony szintű (FTVB 1960/07/13: előterjesztés).

A külső kerületek közmű- és kereskedelmi hálózatának kiépítése, a kommunális szolgáltatások bővítése az évtized közepén is hangsúlyos kérdésként szerepelt a Politikai Bizottság ülésén. Álláspontjuk szerint az ellátási különbségek politikai feszültségekhez vezetnek, ezért van szükség a kerületi központok városias kiépítésére (PB 1965/05/25: előterjesztés).

7.2.9 Buda koncentrált beépítése

A tervek a budai oldal további beépítésének megakadályozására törekuszenek; Budának elsősorban rekreációs és levegővédelmi feladatot szántak, hasonlóképpen a háború előtti szabályozáshoz. „Levegőjavítás és védelem szempontjából igen előnyös, hogy a budai hegyeken a várost félkör alakban erdősáv veszi körül; a pesti városrészek szegélyén azonban ilyen védősáv nem alakult ki. Ezért a délkeleti szél az alföldi homokot csaknem akadálytalanul a város fölé fújja.” (FTVB 1960/07/13: előterjesztés) A későbbi tervekben mégis kisméretű lakótelepeket terveztek Buda külterületein: Törökvészen és Csatárkán ezer-ezer lakásos, Békásmegyeren hétezer lakásos, Pesthidegkúton ezernyolcszáz, Kelenföldön nyolcezer lakótelepek elhelyezésével (uo.). A néhány évvel későbbi tervek szerint ezen tervezett lakótelepek mérete jelentősen megnagyobbodott a korábbihoz képest: az 1965-ös lakásépítési tervek mind a Csatárka, mind a Törökvész esetében kétezer lakásos telepekről szóltak, a jövő házak magasságát is tízemeletesre növelték, illetve újabb helyszín merült föl Budán, az Aranyhegyi patak völgyében (FTVB 1964/10/27: előterjesztés).

A fent említett budai lakótelep-építési tervekkel a tanácsi vezetés erőteljesen szembehelyezkedett. A területek megközelíthetősége nem megfelelő, mondták, a békásmegyeri HÉV nem alkalmas a fokozott igénybevételre. Az építkezés is drágább, mint a városhoz közeli olyan helyeken, ahol már megvan az infrastruktúra: „Miért kell most nekünk Békásmegyeren és Pesthidegkúton építenünk? – írta Perényi Imre. – Semmi értelme. A békásmegyeri lakások pluszköltsége, közlekedési, közmű és egyéb vonatkozásban egy lakásra 41.500 forint. Belül, vagy közelebb a városhoz olcsóbb építeni, mint ilyen távolságban. Egyetértek azzal, hogy még nem érett meg a kérdés az alvó városok építésére. Egyébként Békásmegyer vagy Solyvár lényegében szintén alvóváros. Úgy érzem, inkább a belső területeinken, a legközelebb lévő perifériális területeken kellene építenünk. Én nem építenék se Békásmegyeren, se Hidegkúton.” (FTVB 1962/09/19: Perényi) Mások a rózsadombi lakótelep miatt tiltakoztak, a magas költségekkel érvelve: „Az a kérdés, hogy akarunk-e építeni olcsón, vagy pedig a legszébb helyeket akarjuk-e beépíteni drágán.” (FTVB 1962/09/19: Belügyminisztérium képviselője)

7.2.10 A családi házas építkezések megítélésének változása az 1960-as évtized elején

Hiába épült a tervekhez képest jóval több magánérős lakás, zömmel családi házak formájában, 1962-re a korábbiakhoz képest negatív irányba változott a családi házas építkezési forma megítélése. Ennek oka részben az volt, hogy a II. ötéves terv (1961–1965) fővárosi és országos lakásépítés-előirányzatai ekkor még jól alakultak. A Politikai Bizottságnak írt jelentés úgy fogalmazott, hogy a terv teljesítésének műszaki-gazdasági feltételei általában adottak voltak. „Jobban érvényesül a tervszerűség, tömeges méreteket öltött a korszerűbb épületszerkezetek és építési technológiák használata, szebbek az új épületeink, illetve lakótelepeink.” Az állami lakásépítéshez szükséges területek kijelölése, a kivitelezéshez szükséges tervek elkészültek, a lakásépítés koncentráltsága is előrehaladt. Gondot leginkább a közművesítés fedezetének hiánya okozott (PB 1962/09/18: jelentés). A pozitív jelenségek fényében a Politikai Bizottság néhány évvel később a korábbiakkal ellentétben úgy látta, hogy a családi házas építkezések terét szűkíteni kell. Kádár János szerint Budapest 1950 előtti területén és a 15-16 legnagyobb városban be kellene tiltani „az egylakásos kis házak építését” (PB 1962/09/18). A vitából kitűnik, hogy a pártvezetés a koncentrált építkezési formákat tartotta a szocialista városfejlődéshez méltónak, és egyben gazdaságosnak is; a jövő útját ekkor már

egyértelműen a koncentrált, iparosított építésben látták – egyik megoldásként a paneles módszerben. A magánérős építkezések kapcsán a PB határozata leszögezte, hogy rövid időn belül rendszabályokat kell kidolgozni „a városi magánlakás-építés rendszerének olyan irányú megváltoztatására, hogy a többszintes társasház-építés a városokban – mindenekelőtt a nagyobb városokban – már a második ötéves terv végére tömegesen elterjedjen és a jövőben a magánlakás-építés fő formája legyen” (PB 1962/09/18: határozat 2. pont). Kádár János vitázárójában megjegyezte, hogy a „magánépítkezéseknek a koncentráltabb formába terelése bátrabban is mehetne, mint ahogy az anyag javasolja” (PB 1962/09/18).

A városvezetés nagy része is a magánérős lakásépítések korlátozását kívánta, de valójában nem tudta elérni. A magánérős lakásépítést támogatók gazdaságossági és politikai érveket egyaránt fölhoztak: sok olyan terület található a városban, ahol az állam nem tudott gazdaságosan építkezni; másrészt a családi házak iránt nagy lakossági igény volt tapasztalható. A VB elnökhelyettese, Bondor József egy hozzászólásában kifejtette a további főbb érveket a magánérős építkezések mellett: „Nem védeni akarom Budapest lakosságát, de ki kell jelentenem, hogy igen komoly érdeklődés van a magánérőből való lakásépítés iránt. Nemcsak arról van szó, hogy fridzsidert akarnak, meg autót! Igenis, építeni akarnak! Ostromolják a szerveket, hogy tegyék lehetővé a családi házak vagy társasházak építését. [...] percek, napok alatt betelik a kontingens, amelyet kiírnak és ostromolják őket, meg bennünket, hogy adjunk telket. Szóval nagyon komoly érdeklődés van a magánérőből való lakásépítés lehetősége iránt, és ezt nekünk nem kihasználni bűn lenne annál is inkább, mert a családi és a társasházak építésénél egy sereg olyan anyagot is fel lehet használni, amelyet állami lakásépítésnél már nem használunk fel. Hogy ezt az állami szervek is mennyire fontosnak tartják, azt mutatja az, hogy Gazdasági Bizottság (GB) határozat van arra, hogy még tanácsi vállalat is kapcsolódjék bele a társasházak építésének kivitelezésébe. A VB-nek a jövőben véleményem szerint minden erővel támogatnia kell azt, hogy azoknak az embereknek, akik akarnak lakást építeni, lehetővé tegyünk a lakásépítést, és így növeljük a lakások számát, mert sajnos a II. ötéves terv lakásszámainak a kilátásai sem valami rózsásak.” (FTVB 1963/03/20: Bondor)

7.2.11 A magánérős építkezések koncentrációja, a szövetkezeti és vállalati

lakásépítés

A város vezetői a PB-nek az ötéves terveket illető határozatának megfelelően a magánérős lakásépítéseket is igyekeztek a sűrűbb beépítés felé terelni. Ennek ellenére a tervek

alapján városias alközpontokkal, de a családi házas beépítés marad a domináns a II., III., IV., X., XI., XII., XIV–XVIII. és XX–XXII. kerületekben. A sorházak építése döntően szövetkezeti beruházásban valósult meg. A III. ötéves tervben tizennégyezer magánérs lakás építésével számoltak, amelyből már négyezer sorházas lenne, mivel ez az a módszer, „amelynél a korszerű technológia alkalmazásának lehetőségei inkább jelentkeznek” (FTVB 1962/09/19: előterjesztés). A korszakban épülő családi házak minősége nem volt megfelelő; a VIII. osztály száz újonnan épült családi házat fölölő vizsgálata megállapította, hogy „katasztrófális a helyzet, népgazdasági szempontból ugyanúgy, mint a lakáskultúra, a korszerű lakások nyérése szempontjából. A legtöbb helyen azt tapasztaltuk ugyanis, hogy borzasztó anyagpocsékolással gazdaságtalan alapterületű lakások épülnek, ugyanakkor egészségügyi viszonyaik, szigetelés stb. is hallatlanul gyengék, nem beszélve a közművesítés állapotáról.” (FTVB 1963/01/23: Szilágyi)

A sorházak építésének szorgalmazása mögött részben a megfelelő telkek hiánya állt: „Tekintettel arra, hogy a megfelelően közművesített üres építési telkek száma és területe aránylag csekély, ezért az építési kedvet a magas fokú beépítés felé, tehát a társasház és sorházas beépítés felé kell terelni. Ezzel egyrészt a meglévő telekállomány gazdaságosabban használható fel, másrészt a meglévő közművesítés jobban kihasználható; végül pedig a Főváros belső területei és a főútvonalak mellett fekvő területek városias beépítése válik lehetővé. [...] a magánépítési kedv előmozdítása érdekében az Országos Takarékpénztár anyagi erejét fokozottabb mértékben kell felhasználni.” (FTVB 1963/01/23: előterjesztés/1) Az OTP-nek a főváros anyagi segítséget is nyújtott a családi házas területek közművesítésére, elősegítendő ezt az építkezési formát (uo.).

Négy érvet soroltak föl a magánépítések társasházépítések felé terelésére: 1. a családi ház építése nagy területet igényel, és drágán közművesíthető; 2. szerkezeténél és elrendezésénél fogva nem korszerű; 3. több anyagot kell felhasználni hozzá, mint az állami építkezésekhez, ami népgazdaságilag előnytelen; 4. számos családi ház esztétikailag is kifogásolható. A közművesítés és az építkezés költségei miatt elő kellett írni, hogy a magánérs építkezők tömörüljenek csoportokba, ez viszont központi szervezést igényelt az érvelés szerint (FTVB 1963/01/23: előterjesztés/2).

A nagyobb sűrűségű lakásépítés mellett Veres József VB-elnök súlyosabb érveket is fölhozott: „Városépítési rendeleteink például lehetővé teszik, hogy Rózsadombot teljes egészében korszerűtlen, nem odavaló házakkal építsék tele. A Város szíve Rózsadomb? Igen!

Rendeleteink lehetővé teszik, hogy a pasaréti megmaradó területeket, vagy más fontos területeket hasonlóan építsenek be. Mielőttünk is egymás után kifogásolták az idejött városi küldöttségek, Moszkvától végig, hogy miért engedjük tovább ezt a korszerűtlen építkezést. Igazuk van! [...] Nem engedhetjük tovább Budapesten a régi értelemben vett fejlődést.” (FTVB 1963/01/23: Veres)

A magánérs építkezések koncentrálásának egyik lehetősége volt az 1960-ban elkezdődő szövetkezeti lakásépítés. Nemcsak abban az értelemben, hogy az állam támogatta az OTP vagy valamely más szervezet által szervezett szövetkezeti lakások építését, hanem oly módon is, hogy az állami lakásépítés keretében, zömmel lakótelepeken épült lakások egyre nagyobb hányadát vitte bele szövetkezeti akcióba, például az Árpád híd pesti hídfőjénél épülő lakótelep és a lágymányosi lakótelep III. és IV. ütemének lakásait (BPVB 1962/02/26). Ezáltal csökkentek a költségek, illetve a kívánatos vásárlóerő-kivonás is megtörtént. 1962-re az állami erőből épülő lakások nagyjából 60%-át a szövetkezeti lakások tették ki (BPVB 1963/02/04).

Az állam mind a szövetkezeti, mind az OTP-öröklakások építését támogatta valamilyen formában. A szövetkezeti tulajdonba kerülő lakások nettó építési költségének 75%-a térült meg az államnak, ebből 15% készpénzben, 60% 30 év alatt, kamatok nélkül fizetett részletekben. Az öröklakások teljes költsége visszafizetődött az akkori számítások szerint, átlag 37% azonnali készpénzbefizetéssel, 63% 25 év alatt, évi 2% kamattal. Mindezen túl a magán lakásépítésre is lehetett kedvező OTP-hitelt fölvenni, egy jelentés szerint a tisztán magánérsből épített magánérs lakások aránya az 5%-ot sem érte el (BPVB 1963/02/04).

Az ötvenes évekhez hasonlóan ebben az időszakban is fölmerült, hogy a vállalatok építsenek lakásokat, és osszák szét dolgozóik között, ezzel is tehermentesítve az állami lakásépítkezést. A Központi Bizottság Gazdaságpolitikai Bizottsága különböző ösztönzőket dolgozott ki, például a fejlesztési alap bizonyos hányadát lehetett volna lakásépítésre fordítani. Némi eredményt sikerült is elérni ezen a téren, zömmel a nagyvállalatok körében: „1968-ban a Ganz-Mávag 117 lakást, az Egyesült Izzó 57 lakást, a Csepel Vas- és Fémművek 55 lakást épített és osztott szét a dolgozók között. 1969-ben a Ganz-Mávag 147, az Egyesült Izzó 170, a Csepel Vas- és Fémművek 169 lakást tervez átadni.” (BPVB 1969/05/23: tájékoztató) Ezek azonban csak apró sikerek, a vállalatok többsége érdemben nem tudott segítséget nyújtani, mert anyagi lehetőségeik ezt nem engedték meg. A segítségnyújtás jellemző formája az alacsony kamatú vagy kamatmentes kölcsön, illetve a természetbeni juttatások, mint a ked-

vezményes fuvar vagy a gépkölcsönzés voltak. Így Budapesten a vállalati lakásépítés továbbra is másodlagos szerepet játszott.

7.3 A lakásépítés problémái az évtized közepén és a magánerő fokozott bevonása

Az állami lakásépítés üteme egyre inkább elmaradt a tervezettől, így a tervszámok tartása érdekében egyre inkább előkerültek más források bevonására vonatkozó elképzelések. A magánerős lakásépítések számának kérdése és az OTP bevonásának szükségessége egyre hangsúlyosabban került elő az évtized folyamán. Mind nyilvánvalóbb volt, hogy az öt-éves tervek és a tizenöt éves lakásépítési terv előirányzatai csak a magánforrások bevonásával tarthatók. Eleinte a magánerőt is igénybe venni kívánó hangok gyengék voltak. Mint a Budapesti Pártbizottság VB-je részéről kifejtették a Tanács VB-vel tartott közös ülésen: „az állam önmagában nem képes megoldani ezt a rettenetes nagy társadalmi problémát: szüksége van arra, hogy a lakosság anyagi erejét is igénybe vegye.” (FTVB 1963/03/20: Csikesz Józsefné) Azonban a magánerős építkezések jelentőségét a későbbiekben növelte, hogy 1963-ban a tervhivatal Budapest tekintetében nagy mértékben, nyolcvanezerről negyvenöt-ezerre csökkentette a III. öt éves tervben (1966–1970), állami finanszírozásban építhető lakások számát (FTVB 1963/06/12). Ezt a számot 1965-re tovább csökkentette harminchétezerre; ugyanakkor a magánerős építkezések irányszámát változatlanul hagyta, tizennégy-ezres szinten. A hivatalos területi politikának megfelelően Budapestet tehermentesítendő, a tervhivatalnak számos más helyre kellett a lakásépítésekre szánt pénzeket csoportosítania. Miként Köböl József a fővárosi VB és a Budapesti Pártbizottság VB-je 1963-as közös ülésén elmondta: „nekünk teljesíteni kell a Minisztertanács 1002-es számú rendeletét, amely azt mondja, hogy nagyon gyorsan Budapest ellenpólusává kell kiépítenünk öt vidéki nagyvárost, hogy a Budapestre való áramlás megszűnjön. Márpedig ezt lakásépítés nélkül nem lehet megvalósítani.” A jogos fővárosi lakásigények 1975-re nem lesznek kielégíthetők, azaz a tizenöt éves lakásépítési terv nem fogja elérni a célját (FTVB 1963/08/12: Köböl).

Ugyanebben a hozzászólásban az OT képviselője, az állami lakásépítés fontosságát hangsúlyozva, a magánerőnek csak kiegészítő szerepet szánt, amivel többen nem értettek egyet. Korábbi, a magánlakás-építést is pártoló véleményét Gáspár Sándor, a Budapesti Pártbizottság VB-jének első titkára, megváltoztatta, s önkritikát gyakorolva meghajolt az OT véleménye előtt, és kifejtette, hogy az általa is aláírt anyag sok helyen pontatlanul fogalmaz,

„az indoklás azonban helyenként véleményem szerint is rossz. Helytelen az, ahogyan indokoljuk, hogy miért akarunk annyi lakást, mint amennyire törekszünk. Ha tudományos alapon, statisztikai adatok alapján támasztjuk alá érveinket, akkor azok mindig elfogadhatóak lesznek. Olyat pedig, hogy 8-10 év múlva – ha felépítjük azt a lakásmennyiséget, amit népgazdaságunk ereje lehetővé tesz – még rosszabbak lesznek a lakásviszonyok: ne mondjunk és ne írjunk le. [...] Olyan maximális igényekkel valóban nem tudunk fellépni, hogy mindenkinek önálló lakása legyen stb. Amikor a párt és a kormány elfogadta a 15 évre szóló lakásépítési tervet, mindenki tudta, hogy milyen cél vezet. Ennél tovább menni nem tudunk, mert ha ennél tovább akarnánk menni, azzal csak a saját pozíciókat rontanánk.” (BPVB 1963/08/12: Gáspár)

A magánérs lakásépítés és részeként a családi házas építkezés megítélésében a Politikai Bizottságban is megfigyelhető némi eltolódás a korábbi negatív megközelítéstől, részben a tervteljesítésben tapasztalható lemaradásoknak köszönhetően. Mint az évtized közepén elfogadott határozatban írták, a „magánérsből való építkezést elsősorban a társasház-építkezéseknél kell megkönnyíteni, de a családi házak építésére kijelölt körzetekben a magánlakás építést nem kell nehezíteni” (PB 1965/05/25: határozat). A társasház-építkezést közművesítéssel és egyéb eszközökkel támogatandó, mint a határozat írta: „Elő kell segíteni a magánérs fokozott bevonását a lakásépítésbe. Ennek leggazdaságosabb városias formája a társasházak építése. E célra biztosítani kell közművesített telkeket, valamint a szükséges mennyiségű kapacitást, elsősorban a szövetkezeteknél.” (Uo.)

A vitában Ajtai Miklós a családi házas építkezés védelmében elég sarkosan fogalmazott: „Van olyan benyomásunk, hogy az Építésügyi Minisztériumban elsősorban, de a tanácsi szerveknél is túl erős viszolygás van a családi házas építkezéssel kapcsolatban. Ennek megvannak az objektív okai, mert mindent összevetve célszerű lenne a házak építése, mégis úgy tűnik, hogy mintha szervezeten intézkednének olyan irányba, hogy ennek építése minél nehezebb legyen. Rendkívül nehéz családi házat építeni. Nem anyagi probléma ez csupán, hanem ellenállás van vele szemben. Egyébként most készül egy előterjesztés az egész lakásépítésről a párt elé. Véleményem szerint nem egyszerűen természetes folyamat, hogy ennyire leesett a magánlakás-építés, és nem volna helyes a magán lakásépítés alatt csak emeletes házakat érteni, s a családi házat mint teljesen elavult kategóriát figyelmen kívül hagyni.” Ugyanebben a vitában azonban Nyers Rezső továbbra is a koncentráció mellett érvelt (PB 1965/05/25: vita).

Az évtized közepére problémák jelentkeztek a magánérs építkezésekkel. Mind a családi ház, mind a társasház építkezések száma csökkenni kezdett. Mivel pedig a III. ötéves tervben az állami lakásépítés keretszáma folyamatosan csökkent, a magánérs lakásépítések felfuttatásának kérdése még hangsúlyosabbá vált. A magánérs építkezések közművesítésének költségeit Perényi Imre szerint nem az építetőknek kellene állniuk, és a társasházépítkezések minél nagyobb arányát is állami cégeknek kellene végrehajtaniuk (FTVB 1965/01/06: Perényi). A VB más tagjai is kis összegnek ítélték a közművesítés lakásonként átlag huszonnézezer forintos költségét, ahhoz a célhoz képest, hogy az építkezések számát növeljék. Felmerült, hogy a város határán belül és kívül a jó közlekedéssel ellátott üres területeket vonják belterületbe és közművesítsék állami forrásokból (uo.). Másrészt viszont a város addig beépített területeinek közművesítettsége is alacsony volt, onnan is hiányoztak források: a közművek a város belterületének 17%-án voltak kellően kiépítve; a társasházak építésére nem volt elegendő építőipari kapacitás. A meglévő títusterveknél is bajok jelentkeztek, mert gyakran nem álltak rendelkezésre az építkezéshez szükséges anyagok (FTVB 1965/01/06: Bondor). Az építő szövetkezetek szerint a títusterv rugalmatlansága is nagyban hátráltatta az építkezéseket: sokszor nagyobb összegbe került egy títusterv hozzáigazítása az adott körülményekhez, mint egyedi tervek készítése (FTVB 1965/01/06: Kiszöv képviselője).

A magánérs építkezések jelentőségére az OTP 1965-ös jelentése is felhívta a figyelmet. A fővárosban 1964-ben összesen 8932 lakás épült, ebből 6509 (72,9%) magánérsből. Az összes lakás 65,3%-a (5834) valamilyen OTP-hitelkonstrukcióban épült, míg 675 teljesen magánérsből (FTVB 1965/09/29: jelentés). Összességében a magánérs építésű, új lakások mintegy 90%-át valamilyen állami kölcsön támogatta (PBVB 1961/05/29).

Az erőfeszítések hatására a magánérs építkezések közt a társasházi építkezések aránya folyamatosan nőtt: 1962-ben ez az arány 8% volt, a következő évben 20% fölé emelkedett (FTVB 1964/01/08). A növekedést alátámasztják az alábbi két táblázat adatai (az egyes évekhez tartozó számok a két jelentésben különböznek), bár a társasházi lakások számának növekedése nagyrészt a lakótelepi formában épültekből adódik (lásd még alább az OTP szervezésében, nem lakótelepen épülő társasházak területi megoszlását (lásd 24. táblázatot). A III. ötéves terv előirányzatai szerint a felépítendő 14 600 társasház több mint 50%-a, 7800 lakótelepeken épül majd föl (FTVB 1967/10/11: jelentés).

20. Táblázat: Magánérből lakásépítés 1961 és 1963 között Budapesten. *Forrás: FTVB 1965/01/06: Jelentés a szervezett magánépítési tevékenység előmozdítására tett intézkedésekről*

Év	Magánérből épített	Lakásépítés	
	lakások száma összesen	új épületben	meglévő épületben
1961	4 196	2 175	2 021
1962	3 427	2 235	1 192
1963	3 334	2 348	986

21. Táblázat: Magánérből épült lakások megoszlása. *Forrás: FTVB 1967/02/15: Jelentés a magánérből megvalósítható lakásépítkezések helyzetéről; 3. sz. melléklet*

Év	Családi ház	Társasház	Egyéb	Összesen
1961	2 087	88	2 860	5 035
1962	1 931	304	1 407	3 642
1963	1 683	665	1 439	5 787
1964	1 755	773	867	3 395
1965	1 480	1 143	1 022	3 645
1966–70 terv	7 600	14 600	2 300	24 500

A magánérből lakásépítések ügyének előmozdítására a VB az évtized második felében külön szervezetet hozott létre, a Magánérből-bizottságot, amely különböző társadalmi szervezetek és a főváros képviselőiből állt, Heincz Mihály vezetésével. A szervezetet mind kritikusai, mind saját tagjai súlytalannak tekintették; csak ajánlástételi jogosítványaik voltak, és tagjaiknak sem volt kellő társadalmi tekintélyük (FTVB 1967/02/125: Kelemen Lajos).

Az évtized második felében azonban nyilvánvalóvá vált, hogy még a magánérből lakásépítésekkel együtt sem tartható Budapesten a tizenöt éves lakásépítési terv előirányzata az állami lakásépítések lemaradásai miatt. Ez derült ki a II. ötéves terv tényszámaiból és a III. ötéves terv tervezett és várható lakásépítési tevékenységéből. Az 1967-es jelentés megállapította, hogy „a tanácsi és szövetkezeti lakásigénylések nagy száma és a kielégítés idejének bizonytalansága következtében a lakosság mind szélesebb rétegei hajlandók fokozottabb

takarékossággal anyagi bázist teremteni lakásproblémájuk megoldásához, ezért a tizenöt éves lakásfejlesztési terv hátralévő időszakában különösen fontos, hogy a magánereőből megvalósítható lakásépítkezések feltételeit a lehetőségek adta határokon belül maximálisan biztosítsuk. A főváros III. ötéves terv lakásépítési tervében előírányzott 58.000 lakásból 24.500 lakás megépítése magánereőből van tervezve, amely mutatja a magán-lakásépítés jelentőségét...” (FTVB 1967/02/15: jelentés)

Az évtized végén a lakásépítéssel és -elosztással foglalkozó központi bizottsági jelentés a magánereős lakásépítés elősegítése mellett foglalt állást. Ennek kívánatos formáját a városokban valamilyen koncentrált formában, míg a falvakban családi házként írta le. Felhívta a figyelmet a magánereős lakásépítés nehézségeire: a „magánkezdemenyvezésű társas- vagy családház-építkezésben részt vevők azonban magukra hagyva, igen nehéz körülmények között próbálják leküzdeni a lakásépítéssel kapcsolatos szervezési, eljárási, anyagbeszerzési stb. nehézségeket. Gyakran spekulánsok hálójába kerülnek és sok lakásépítő közösség ügye végződik a bíróságokon. Egyre inkább szükségesnek látszik az építeni szándékozók szervezésének, az építkezés előkészítésének és lebonyolításának szervezettebbé tétele érdekében a lakásépítő szövetkezeti forma kiterjesztése és a magánépítetők segítségét ellátó »szolgálati szervezet« létrehozása és kifejlesztése a tanácsoknál.” (BPVB 1969/02/17: irányelvek) Az engedélyeztetés egyszerűsítése elő tudná segíteni a magánereős építkezéseket kevés forrás fölhasználásával is.

A Központi Bizottság irányelveit a végrehajtó bizottsági vitában általánosságban támogatták, de többen a magán- és szövetkezeti lakásépítés ellen foglaltak állást. Egyikük kifejtette, hogy nem volna szabad szövetkezeti lakásokat építeni, mert az állami bérlakás pontosan olyan jó; a lakásépítésnek állami feladatnak kell lennie. Mások ezt az 1950-es évek elejét idéző érvelést elvetették, viszont a családház-építés, különösen ennek földszintes formája ellen szólaltak föl, amit megtiltani nem kellene, de nem volna szabad támogatni, és fel kellene lépni „a kacsalábon forgó” házak építésének támogatása ellen is (BPVB 1969/02/17: vita).

7.3.1 Társasház-építkezések

Az évtized elején lassan meginduló társasházi építkezésekkel kapcsolatban hamar problémák támadtak. Egyrészt gondok voltak a kivitelezés minőségével. Az egyik VB-tag kifejtette, hogy sok szövetkezeti lakás kivitelezése nagyon gyenge, amit az emberek elnéznek egy ingyenes állami lakásnál („Ajándék lónak ne nézd a fogát”), de egy drága szövetkezeti

öröklakásnál már bántja a szemüket. Ráadásul a kivitelezőnél hiába reklamálnak a vevők, a bíróság rendre ellenük ítélt (FTVB 1963/08/12). Harrer Ferenc példaként mondta el az állami kivitelezésű társasházak rossz minőségére, hogy egy házban nem nyitható ablakokat építettek be a hetedik emeleten, amelyeket így nem lehet tisztítani. Trautmann Rezső építésügyi miniszter szerint eredetileg a tervezők úgy gondolták, hogy a pucolás az erkélyről székre állva, kívülről lesz lehetséges, de valamilyen egyeztetési hiba folytán az erkélyeket elfelejtették megépíteni (uo.).

Több éven át húzóó ügy volt a Meredek utcai társasház építése a XI. kerületben, a Sashegy északi lejtőjén. Az építkezés az OTP beruházásában, fővárosi iniciatívára, 1961-ben indult, egyik fő célja a társasházi forma propagálása volt. Az építkezés 1963-ig nagyon vontatottan haladt. A lakások a magas telekárak és a közművesítés költségei miatt túl drágák, gyakorlatilag eladhatatlanok voltak – írja a Fővárosi Tanács VB-előterjesztése. Az építkezés elhúzóóása korábban is jelentős gondokat okozott, megghiúsulása pedig nagy presztízsveszteség lenne, érvel az anyag, és negatívan hatna a társasház-építkezések társadalmi elfogadottságára. A költségek jelentős részét központilag kellene állni. „Tekintettel arra, hogy a Meredek utcai sorházépítésről a lakosság már tudomást szerzett, és ezen a területen az építendő sorházak kivitele és megjelenési formája alkalmas lesz arra, hogy a sorházépítést a lakosság körében népszerűsítse, az OTP hajlandó a teljes közművesítés költségét viselni, ezzel szemben kéri, hogy a telkeket a Főváros bocsássa térítés nélkül rendelkezésre.” (FTVB 1963/04/10: előterjesztés) A fővárosi VB hajlamos volt elfogadni az OTP ajánlatát, mivel a terület közművesítése a tágabb környék ez irányú gondjait is megoldaná, és ezáltal újabb területeket is belterületbe lehetne vonni. Másrészt a fő cél szempontjából – hogy épüljön minél több lakás – a VB az itt fölmerülő költségeket elhanyagolhatónak vélte. A várostervezéshez kevésbé aktuálpolitikailag viszonyuló Perényi Imre azonban nem értette, miért is kellene bárkinek bárhol ingyentalket biztosítani. A terület szociális infrastrukturális alkalmatlanságát mások is fölvetették, és az iskolák, óvodák, rendelők kiépítésének költségeit nem látták biztosíthatónak (FTVB 1963/04/10).

1962–63 körül az OTP szerint megugrott a társasházak építése, 1963-ban 1174 lakás építése kezdődött meg ebben a formában, míg korábban a családi házak építése dominált. Azonban a folyamat később megtorpant. A telkek szinte kizárólag magánemberek felajánlásaiból jöttek össze. „Az építkezések területi elhelyezkedése az épületek megépítésének sorrendje a spontaneitás képét mutatja.” (FTVB 1965/01/06: jelentés) A jelentés szerint van

megfelelő terület a társasház-építésekre, de az építési kapacitás szűkös. Az építkezések szervezetlenek, időben és térben szétszórtak voltak. Egy lakásra átlagosan tízezer forint közműköltséget kívántak terhelni, a többit részben állami, részben köfa- (községfejlesztési alap) hitelekkel fedezni; a tervhivatal közművesítésre nem nyújtott forrásokat. A III. ötéves tervhez 22 területet jelöltek ki társasház-építkezésre, ezek közül a legalkalmasabbaknak tartottakat az alábbi táblázat mutatja. Ez összesen 702 beépíthető teleken 7550 elhelyezhető lakást jelentett; közművesítés egy lakásra jutó költsége 15 700 és 27 700 forint között volt a számítások szerint.

22. Táblázat: A III. ötéves tervben magánérőből szervezeten beépíthető telekállomány.

Forrás: FTVB 1965/01/06: jelentés

Terület megnevezése	Telkek száma	Telkek területe, m ²	Elhelyezhető lakások száma
XVIII. Pestlőrinc, Lenkei–Nefelejts–Tinódi–Fonal	45	60 716	425
XVI. Rákosszentmihály, Körvasútsor–Nefelejts–Rózsa – Varga J.	39	66 579	460
XI. Sasad, Előpatak–Dajka–Bod–Rákó – Brassó köz – Tömös–Sasadi	228	401 136	3 000
XI. Sasad, Beregszász–Barackos–Nagyszeben–Rodostó	172	396 433	2 480
XX. Pesterzsében, Mártírok–Vasútsor–Lugos	18	5 714	360
XIV. Tengerszem–Láva–Ungvári–Szentgotthárdi–Irottkő	57	152 336	825

7.3.2 Az OTP-, a magánérős lakásépítkezések és helyszíneik

A magánérős lakások többsége valamilyen OTP-hitelkonstrukcióban épült föl, de az 1960-as évek közepére a tervezettnél kevesebb épült meg a fővárosban. Az OTP-öröklakások jelentős része soklakásos házban készült el, blokktechnológiával, de sorházak és kisebb társasházak is épültek. A vezetés egyre inkább a lakótelepszerű építkezések irányába terelte volna az OTP-magánérős építkezéseket, ezért 1965-ben kimondták, hogy az itt felmerülő közművesítési és intézménykialakítási költségeket a főváros és az építetők fedezik. Mind ezen erőfeszítés ellenére arra számítottak, hogy a külső területeken a családi házas építkezés marad az uralkodó építési forma (FTVB 1965/10/27).

A magánérős lakásépítések visszaesésének az OTP szerint az volt az oka, hogy a tervhivatal és az ÉM nem adott rá elegendő forrást. A II. ötéves terv eredetileg 4470, az éves tervek szerint már csak 3750 lakásról szólt, ténylegesen azonban csak 3150 lakás épült fel ilyen konstrukcióban az ötéves terv alatt. „A felépült 3150 öröklakás a VIII. osztály által kijelölt területeken 75 épületben, túlnyomó részben a II., a XI., és a XII. kerületben valósult meg. Épületek átlagban 7-8 emeletesek. Lakásnagyság szerint fele 2 szobásnál kisebb, távfűtéses. Átlagos alapterület 55 nm. [...] A nyilvántartott lakásigénylők száma tízszerese az értékesítésre kerülő lakásokénak. [...] Társasházak, sorházak tekintetében: XI. kerület Andor u. környékén 83, I. kerület Naphegyen 200 lakás épül, egymáshoz közel fekvő foghíjtelkeken. Folyik még ilyen beruházás a XI. kerület Hamzsabégi úton, XII. kerület Dániel úton, XIII. kerület Keszkenő úton.” Az építkezésekkel alapvető gondnak bizonyult, hogy nem volt pénz a közművesítésre, és lassú volt az ügyintézés a fővárosnál (FTVB 1965/09/29: jelentés).

23. Táblázat: A II. ötéves terv időszakában megépült OTP-öröklakások területi megoszlása.

Forrás: FTVB 1965/09/29: OTP-jelentés, 1. sz. melléklet

Kerület	1961	1962	1963	1964	1965	Összesen	
	tényszámok			várható		épület, db	lakás, db
	lakás, db						
I.	119	54	72			8	245
II.		82	47	205	276	16	610
II.		49				1	49
V.	148	137				3	285

Kerület	1961	1962	1963	1964	1965	Összesen	
	tényszámok			várható		épület, db	lakás, db
	lakás, db						
VI.	99	16				6	115
VII.	147		42	154		5	343
XI.	117	92	152	95	72	12	528
XII.	61	15	32	67	120	9	295
XIII.	417	66	150			12	633
XIV.			17			1	17
XVII.					12	1	12
XX.					18	1	18
Összesen						75	3 150

A társasházépítés fő területei az I., II., XI., XII. és a XIV. kerületek, azaz zömmel a külső budai területek és Zugló voltak (lásd az alábbi táblázatot). Mint egy későbbi jelentés megállapította: „A lakosság társasház-építési törekvései az akció megindulásától kezdve természetesen a vonzó táj-, környezeti és egyéb adottságokkal rendelkező budai és zuglói területek felé irányultak nagyobb részben.” Ezt a folyamatot az OTP is elősegítette azzal, hogy csak a legjobban értékesíthető telkeket építette be saját beruházásban. „A foghíjépítkezések dekoncentráltága jelenleg már nagy kiterjedésű, közműves területeken okoz feszültségeket a közműellátásban, ami azzal a kihatással párosul, hogy a közműellátás fejlesztésére rendelkezésre álló eszközök is szükségszerűen szétforgácsolódnak.” Az ÉM 4385/1966 leiratában előírta, hogy foghíjépítkezések csak közművesített környéken történhetnek, de a főváros ebben az ügyben nem tett újabb lépéseket. A szétszórtság további oka, hogy az alkalmas területek építési tilalom alatt álltak, mert az állam később építeni akart volna rajtuk. A jelentés szerint ennyi telek fönntartása szükségtelen, ezért indokolt lehetne a tilalom feloldása ott, ahol ezzel koncentrált építkezést lehet elősegíteni (FTVB 1967/01/20: jelentés).

24. Táblázat: Lakossági szervezésű budapesti társasházi lakások területi megoszlása. *Forrás: FTVB 1965/09/29: OTP-jelentés*

Kerület	1963 befejezett	1964 befejezett	1965 építés alatt
I.	53	52	285

Kerület	1963 befejezett	1964 befejezett	1965 építés alatt
II.	194	178	558
X.	0	79	73
XI.	103	249	484
XII.	84	158	754
XIV.	135	99	217
A többi kerület	6	97	248
Összesen	575	912	2 619

Az OTP nem lakótelepi társasház-építéseinek súlypontja a későbbiekben is leginkább a budai és a zuglói területekre esett, ott találtak fizetőképes keresletet.

25. Táblázat: Az OTP szervezésében nem lakótelepen épülő társasházak területi megoszlása. *Forrás: FTVB 1967/02/15: Jelentés a magánérből megvalósítható lakásépítkezések helyzetéről; II. kimutatás*

Év	Kerület	Lakásszám
1966	I.	69
	II.	146
	III.	16
	XI.	152
	XII.	2
	XIV.	11
	XVI.	5
1967	I.	26
	II.	93
	XI.	89
	XII.	8
	XVI.	112
	XXI.	32
1968 és később	I.	123
	III.	99
	XI.	34
	XII.	48

Év	Kerület	Lakásszám
	XIII.	75
	XIV.	161

A III. ötéves terv készítése során huszonnégy-huszonhat alkalmas területet találtak társasház-építkezésre, ahol elméletileg negyven-negyvenötezer lakást lehetett volna elhelyezni. A lehetséges helyszínek közül a leggazdaságosabban beépíthetőket választották ki. A terv a koncentráció mellett továbbra is számolt a foghíjtelteken és a kisebb nagyságrendű társasház-építkezésekkel.

26. Táblázat: Társasházak telepítési terve a III. ötéves tervben. *Forrás: FTVB 1967/02/15: jelentés.*

Terület	Lakás
Csoportos szervezeten építhető 15 területen	8 100
Részben közműekkel ellátott foghíjas telteken	6 500
Ebből	
5 koncentrált helyen	3 200
5-130 lakásos egységekben	1 400
egyéni foghíjakon	1 900
Összesen	14 600

Az OTP-kölcsönrel támogatott családi házas építkezések ellentétes tendenciákat mutatnak: ezek zömmel a pesti külső területekre estek (lásd az alábbi táblázatot). A III. ötéves terv a családi házak esetében az extenzív fejlesztésből adódó, út-, közmű-, ellátási, tömegközlekedési és egyéb problémák jelentkezésével számolt, ezért a terv ezen építkezések csökkentésére számított. Az ötéves terv lakásépítései előkészítettségéről és a telekkijelölések állapotáról szóló jelentés 1967-ben megállapította, hogy a családi házak építésének irányítására nem hoztak megfelelő intézkedéseket, sőt a terv szándékával ellenétes telekátadás is történt a főváros részéről. A helyi tanácsok nyomására folyamatosan újabb területek családi házas övezetté nyilvánítását kezdeményezték (FTVB 1967/01/20: jelentés).

27. Táblázat: A budapesti OTP-kölcsöntámogatásos családház-építkezések területi eloszlása, darab. *Forrás: FTVB 1965/09/29: OTP-jelentés.*

Kerület	1963. év	1964. év
III.	73	63
IV.	25	25
X.	20	17
XV.	184	107
XVI.	207	163
XVII.	152	192
XVIII.	208	221
XIX.	47	50
XX.	99	82
XXI.	193	155
XII.	74	69
A többi kerület	230	292
Összesen	1 512	1 436

A III. ötéves terv 7600 családi ház építését irányozta elő. A telkek magántulajdonban voltak, központilag nem jelöltek ki e célra területeket. A csoportos kivitelezés nem volt lehetséges, mert az emberek egyénileg szeretnének építkezni, de nem is volt központi kapacitás az építésre és a közművesítésre. Az egyéni építkezőket típustervekkel kívánták támogatni, a családi házak építésének korlátozása a terv előkészítői szerint nem lenne célszerű (FTVB 1967/02/15: jelentés).

7.3.3 A társasház-építkezés korlátai

A társasházak további erőltetésének más korlátja is élesen jelentkezett az évtized végére. Bizonyos rétegek számára a társasház nem bizonyult vonzó lakásformának. A VB elnökhelyettese szerint többen felvetették „a sorházas családi házak kérdését, amit a végrehajtó bizottság 3-4 esztendővel ezelőtt tárgyalt, és amibe belebuktunk azon egyszerű oknál fogva, hogy akik családi házat akarnak építeni, nem mennek bele hétemeletes házba, mert disznót és baromfit akarnak nevelni. Ezt megpróbáltuk, de nem ment. Esetleg lehet még egy nekirugaszkodást tenni, és odaadni a magánérő-bizottságnak – amelynek illusztris titkára

Heincz elvtárs –, hogy nézzék meg. Nem kell véglegesen elvetni ezt a gondolatot sem.” (FTVB 1967/02/15: Kelemen Lajos)

A társasház-építkezésekkel szemben, a rossz szervezés és a környezetre gyakorolt hatásai kapcsán sok kifogás merült föl. Egyrészt az állami közművesítés és más támogatások nem a rászorultakat érték el: „igazságtalan is az a rendszer, amely jelenleg van. Nem akarom a dolgot eltúlozni, de az a helyzet, hogy akiknek nagyobb a szájuk, akik erőszakosabbak, akiknek jobb az összeköttetésük, és akik kezdeményezők, azok kapnak hozzájárulást ahhoz, hogy magánereőből történő építkezésben részt vehessenek. [...] Ezek el tudják intézni pénzért az építőipari vállalatoknál, hogy előresorolják őket a magánereőből történő építkezéseknél. [...] Így nem azok jutnak lakásokhoz, akiknek a lakáshoz való juttatása indokolt volna.” (FTVB 1965/09/27: Galambos) Másrészt a nem lakótelepi társasház-építkezéseken a tehetősebb rétegeket támogatta a főváros, és az OTP is elsősorban nekik adott hitelt (FTVB 1967/02/15). Olyan területeket építettek be, ahol hiányzott a szociális infrastruktúra. A XI. kerületben több száz társasház épült, „és tudjuk, hogy leginkább ott épülnek társasházak, ahol a terület ellátatlan. Ezért megkérdezem, hogy ki építi fel a bölcsődéket, óvodákat, iskolákat és üzleteket annak a több száz családnak a részére, amely társasházat épít?” (FTVB 1965/09/27: Szépvölgyi). Az OTP válasza szerint csak egybefüggő területen zajló építkezéshez építenek ellátó intézményeket, de a XI. kerületben nem ez a helyzet: „Ahol foghíjakra, szétszórtan épülnek társasházak, ott természetesen semmiféle külön terv nem készül arra, hogy az odaköltöző lakók hol fogják beszerezni az élelmiszereiket.” Az OTP csak a főváros által biztosított pénzből és telken volt hajlandó ezeket megépíteni (FTVB 1965/09/27: dr. Gács). Az újonnan beépített területeken az üzlethálózat is nagyon hiányos volt – ha egyáltalán létezett –, ami sok feszültség forrása volt (FTVB 1966/03/02: előterjesztés).

7.3.4 Külső kerületek beszámoltatása a magánereős építkezésekről

A VB ebben az időszakban is beszámoltatott egyes kerületeket tevékenységükről. A II. kerület beszámolója jó betekintést nyújt a beépítés menetébe, a külső budai kerületek gondjaiba és a vezetés területtel kapcsolatos elképzeléseibe.

A Fővárosi Tanács végrehajtó bizottságának ellenőrzései alapján a legfőbb kritika a kerületi tanács Építési és Közlekedési Osztályának munkáját érte: „a kerületi Építési Közlekedési Osztály nem a törvényes rendelkezéseknek megfelelően adja ki az építési engedélyeket. Az osztály által kiadott határozatok műszakilag nem eléggé megalapozottak, ezért igen sok

fellebbezés érkezik határozataik ellen a Fővárosi Tanács VB Városrendezési és Építészeti Osztályához. A kerületi VB vezetői nem foglalkoznak eléggé az építési osztállyal.” (FTVB 1961/12/27: előterjesztés) Az osztály munkáját egyrészt maguk a dologi körülmények nehezítették: nem volt elég ember és eszköz a tisztességes munkavégzéshez. A kerületi VB-elnök elismerte az osztály egyes dolgozóinak alkalmatlanságát, de elmozdításuk politikailag nem volt megvalósítható. Álláspontját a fővárosi VB elnöke nem fogadta el, engedély nélküli építkezések zajlanak a kerületben úgy, hogy az osztály észre se veszi: „nem történhetik meg egy jól működő osztályban, hogy minden további nélkül felhúznak egy hatemeletes kéményt, és fűtyülnek mindenre. Nem tartják be a törvényt. Nincs felelős – és hol van a felelősség utólag? Nem lehet azzal elintézni, hogy az az elvtársnő ilyen vagy olyan. Érvényt kell szerezni a rendeleteknek.” (FTVB 1961/12/27: Veres)

7.3.5 Engedély nélküli építkezések

Az engedély nélküli építkezések elterjedését a VB fokozódó aggodalommal figyelte. Több elképzelés is született a kérdés hatékonyabb kezelésére, és a kerületekben tapasztalható hiányosságok kiküszöbölésére a döntési jogkörök egy részét vissza akarták venni a fővároshoz. A szabályozásban megnehezítették a fennmaradási engedély megadását, a határidőket szigorúbbra vették, és a fellebbezések elbírálása a főváros hatáskörébe került (FTVB 1963/04/10). A későbbi vizsgálatok azonban az intézkedések hatástalanságát jelezték. Egy 1963 végén készült jelentés 1544 engedély nélküli lakást számolt össze, amelyből 1200 minőségét nagyon rossznak ítélték. Az engedély nélküli építkezések magas száma mögött számos okot találtak. Egyrészt a budapesti lakáskínálat nem tudja kielégíteni a városba engedély nélkül, vidékről beáramló néptömegek igényeit. Másrészt a gazdagabb budai külső kerületekben a garázskérdés nincs megoldva, így sokan illegálisan építenek garázst. A szegényebb pesti külső területeken hasonló volt a helyzet a tüzelőtárolókkal, ahová aztán sokan be is költöznek. A jelentés ismételten megállapította, „hogy a kerületi építési hatóságok mai létszámuk mellett nem képesek a külső, nagy kiterjedésű területeket állandóan ellenőrizni, szemmel tartani”, vagyis az építkezéseket ellenőrizni. Továbbá „az engedély nélküli építmények elleni hatósági szankciók nem elégségesek, illetve nem vezetnek a kívánt eredményre”. Végül pedig a lakosság nem érzi problémásnak az engedély nélküli építkezést (FTVB 1964/01/08: előterjesztés).

Az ígért kemény fellépés ellenére 1963-ban és 1964-ben összesen 98 esetben rendelték el építmény lebontását, vagy akadályozták meg építkezést, „elsősorban magánosok építkezését, de nem kevés állami építkezést is. A probléma bonyolultsága miatt nehezen tudunk érvényt szerezni a határozatoknak.” (FTVB 1965/01/06: beszámoló) A kerületi építési apparátusok munkája továbbra is gyenge, elsősorban az alacsony bérek és képzettség miatt. „A kerületi apparátus helyzete nagyon súlyos, és csak nagy nehézségek árán, sok hibával tudja ellátni feladatát, hova-tovább odajutunk, hogy a gyenge kerületi építési osztályok gátjai lesznek a központi feladatok végrehajtásának.” (Uo., kiemelés az eredetiben) Az építési engedélyek kiadása lassan zajlott, és a fellebbezések is nagy terhet róttak az osztályra.

Egyes magasabb presztízsű budai területeken, elsősorban a Rózsadombon, akadtak a későbbiekben is olyan hivatalosan leállított, engedély nélküli építkezések, amelyek folytatása érdekében „bizonyos pártfogók” sikerrel szólaltak föl (FTVB 1967/02/15: Bartos István).

7.3.6 A zöldövezet beépítése

A zöldvidékek, elsősorban a budai hegyvidék beépítésének jellegét is sok kritika érte. Sok az engedély nélküli építkezés, amit a kerületi, fővárosi vezetés nem volt képes hatékonyan megakadályozni. A megépített házak nem illettek bele a városképbe, rossz és igénytelen anyagokból készültek. Budapest egyik fő értéke a Duna mellett a budai, erdő borította hegykoszorú, a beépítések éppen ezt tették tönkre. A Budai-hegység jellegzetességei aránylag kevés lakás építését teszik lehetővé, magas áron; ennél fogva nem lenne megengedhető, hogy relatíve kevés ház érdekében fölálldozzák a zöld hegyvidéket. Granasztói Pál megfogalmazásában: „Nagyon sok problémát vet fel a közelmúltban, de bizonyos mértékig ebben a tervben is a budai zöldövezetek beépítésének problémája. [...] Magamban is bizonyos aggodalmak vannak. Nem a volt villatulajdonosok nagy luxustelkei miatt, mert az már társadalmilag is túlhaladott igény. Kétségtelenül minél több lakosnak van joga ahhoz, hogy szépen, kellemesen lakják. Az urbanisztikai probléma ott jelentkezik, hogy egy olyan nagyarányú építés, mint amilyen a térképen a *(Budapest és környéke ÁRT tervezetének térképén található)* sárga foltok felvetnek – 1562, majd 1950, majd 4400 lakás – okvetlenül növényzetpusztítással jár [...] De maga az építkezés is már jellegében olyan, hogy megbontja azt, ami miatt oda vonzódnak, azonkívül a város egészének látványában is kárt okoz [...] Ezeknek kisebb egységekre való bontását javasolnám. 1000-1500 lakásnál többet ne tömörítsünk egy ilyen vidéken. Azok elláthatók közintézményekkel, mert 5-6.000 lakosú községeknek felelnének meg, nem szólva

a már ott lakókról. Én ezt nagyon komoly problémának tartom, a közvélemény joggal lehet nyugtalan az ilyen problémák miatt.” (FTVB 1969/03/05: Granasztói)

A Városfejlesztési Állandó Bizottság vezetője szerint a budai hegyvidék további beépítése, a növényzet további irtása elkerülhetetlen, és Zugliget, Hűvösvölgy és más külső területek be fognak épülni (FTVB 1969/03/05: Reischl Antal). A lakótelepek építésének nagy támogatója, a VIII. osztály akkori vezetője, Heincz Mihály a tömeges, nagymértékű beépítés mellett foglalt állást, mivel a folyamatot nem lehetett szerinte megakadályozni, de mederbe kívánta terelni a történéseket. Úgy vélte, hogy a budai építkezéseket olyan területeken kellene engedélyezni, ahol már nem nagyon van növényzet, vagy már megkezdődött a beépítés, ilyen a Törökvész, a Csatárka utca, ahova korábban is terveztek lakótelepeket. „...ha most nem szervezeten építjük be ezeket a területeket, akkor is menthetetlenül beépülnek, mert építési tilalom alatt nem tarthatók. Beépülnének, teljesen rendszertelenül, közműellátási nehézségekkel, kommunális intézmények nélkül. [...] Azt a budai környezetet megőrizni, amely a burzsoá rendszerben volt, hogy hatalmas telkeken lévő nagy villákban laknak egyedül: nem megy. Nyilvánvalóan meg kell engedni, hogy aki erre áldozni akar, mert itt több kerül, mint ha máshol építene, akkor Budán is teremthessen magának lakást. Kényes kérdés, hiszen ismeretes, hogy a magán-lakásépítés indulásakor kénytelenek voltunk általános terünk városrendezési szabályzatának módosítására és kénytelenek voltunk a beépítést kisebb volumenű épületek építésére koncentrálni, éppen azért, hogy a növényvédelem és a zöld jelleg megmaradjon. Úgy érzem, hogy az itt javasolt két koncentrált építkezéssel inkább tudunk rendet teremteni.” (FTVB 1969/03/05: Heincz)

7.3.7 Mérleg

1969-ben a Politikai Bizottság áttekintette a főváros helyzetét és fejlesztésének kívánatos irányait a Budapesti Pártbizottság és a Központi Bizottság Gazdaságpolitikai Osztálya előkészítésében. A jelentés megállapította, hogy a lakáskérdés megoldatlansága továbbra is több százezer embert érintő kérdés, „következésképpen politikai és társadalmi szempontból egyaránt változatlanul ez a főváros legsúlyosabb problémája” (PB 1969/12/02). A lakáshiány szempontjából az országban Budapest állt a legrosszabbul, az országosan 1970 végére számított lakáshiány 46%-a jutott a fővárosra. Az évtizedben hiába gyarapodott 94-95 ezerrel (azaz 17%-kal) a város lakásállománya, a „lakossággyarapodás, a családok elaprózódása, az egyedülálló növekvő száma következtében azonban csaknem azonos mértékben nő az igényjo-

gosultak száma is. Így a lakásigénylők száma – a nagy erőfeszítések és eredmények ellenére – 10 év alatt nem csökkent”, sőt egyre nőtt. A lakásigénylők körében egyre többen voltak, akiknek volt ugyan lakásuk, de újat igényeltek, mert a meglévő rossz minőségű (lásd a következő pontot).

A magánérős építkezések 40%-ot képviseltek az épülő lakások körében, a felmérések szerint a magánérős építetők több mint fele ipari dolgozó volt (PBVB 1961/05/29: jelentés). E körben egyre inkább előtérbe került a társasházak forma; sőt mind több lakás készült lakótelepeken magánérős formában. A magánérő bevonása a lakásépítésbe továbbra is az egyik legfontosabb cél volt, az állami lakásépítés lemaradásait a magánérős építkezések nagyobb száma részben ellensúlyozta. Olyannyira megnőtt a magánérős lakásépítések száma, hogy az építést, illetve az eladásra épített állami lakások megvételét támogató kölcsönökre szánt keret az évtized közepére kimerült: 1967-ben csökkenteni kellett az egy építőnek nyújtható kölcsön összegét, és emelni a kamatlábat (BPVB 1969/02/17: irányelvek).

Az évtized végére nyilvánvalóvá vált, hogy a tizenöt éves lakásépítési terv nem fogja elérni tervezett célját, azaz minden jogosult lakáshoz juttatását. A helyzeten egyrészt a magánérő fokozott bevonása segíthet, másrészt egy újabb állami lakásépítési program, amely aztán az 1976-tól induló második tizenöt éves lakásépítési tervben öltött testet.

Az építkezésre kedvező feltételeket kínáló területek az évtized végére fokozatosan elfogytak a városban, ami „az intenzív terület-kihasználás, a költségesebb közép- és magas épületek nagyobb arányú alkalmazását kívánja” (PB 1969/12/02: jelentés). A közművek, a közlekedési lehetőségek és a kapcsolódó létesítmények kialakítása továbbra is fontos, bár nagyon gyakran meg nem valósuló célkitűzés volt.

Egyes kerületek központjainak kiépítése továbbra sem csak a lakásépítést szolgálta, különösen a munkáslakta kerületek (Újpest, Csepel, Pestszenterzsébet, Kispest) esetében, hanem városépítési és politikai szempontból is fontos volt. A jelentés megállapításai szerint a külső kerületek közművesítése is elmaradt.

7.3.8 A lakáshiány strukturális okai és a demográfiai tényező

A vezetésben egyre inkább tudatosult a lakáshiány strukturális oka. Az évtized elején Csikesz Józsefné, a Budapesti Pártbizottság VB-tagja úgy látta: „komoly problémát okozott, hogy a lakosság egy része szövetkezeti, másik állami lakást kap. Ezt az ellentmondást enyhíteni kell. Felvetődött az a gondolat, hogy mindenkinek valamit fizetnie kelljen.” (PBVB

1962/02/26) A súlypont áthelyezésének egyik jele, hogy egyre több szövetkezeti lakás épült, az évtized elején az állami erőből épített lakások több mint fele – ami ahhoz képest nagy szám, hogy ez a forma 1960-ban jelent meg. A főváros igyekezett elérni, hogy minél több térítésmentesen átadandó tanácsi bérlakás épüljön, hogy minél többet tudjanak szétosztani. Szerintük az államilag épített lakások mintegy 70%-át bérlakásként kellene kiutalni (BPVB 1963/02/04: Fővárosi Tanács VB jelentése). Az arányok azonban érdemben nem módosultak. Az évtized végére kiderült, hogy a tizenöt éves lakásépítési terv eredményeképpen Budapes-ten nem hogy csökkent volna, valamelyest még növekedett is a lakáshiány, ami jóval na-gyobb, mint amit a statisztika mutat (BPVB 1969/02/17: Szépvölgyi Zoltán).

A hatvanas évek végére a rendszer hibáival a párt Központi Bizottsága foglalkozott, és irányelveket adott ki. A lakáselosztás rendszere a hiány állandó és fokozott újratermelését eredményezte, az „ország lakásállománya és a lakossági igények közötti feszültségek nem csökkennek, hanem tovább éleződnek” (PBVB 1969/02/17: KB irányelvek¹⁴⁰). Egy későbbi jelentés nyilvánvalóvá tette, hogy ennek a tanácsi bérlakás-kiutalás ingyenessége az oka: „a tanácsi lakások iránti fokozódó igényt az is elősegíti, hogy jelenleg ellenszolgáltatás nélkül lehet hozzájutni. Az egyenlőbb teherviselés megteremtése céljából ezért helyes, hogy a jö-vőben megszűnik az ingyen lakáskiutalás, rendezzük a lakbéreket és a lakás fenntartásával kapcsolatos kiadásokat.” (PB 1969/12/02: jelentés) A lakáselosztás rendszere igazságtalan, az előbbi jelentés úgy fogalmazott, hogy „a lakásprobléma megoldásában a lakosság egyes ré-tegeinek tehervállalása nagyon aránytalan”, és aránytalanság áll fenn a magántulajdonú la-kások építőinek és a szolgálati és állami lakások kiutaltjainak anyagi terhelése között. A la-káselosztással kapcsolatos kedvezmények automatikussága miatt a tényleges rászorultságot a rendszer nem volt képes megállapítani, azaz összességében a társadalom szegényebb réte-gei nem fértek hozzá az állami lakásépítéshez. Nekik zömmel más, egyéni és költséges uta-kon kellett a lakhatásukat megoldaniuk. A lakásrendszer azért is volt igazságtalan az irányel-vek szerint, mert nem volt önfenntartó. „A lakásalapban megtestesülő nemzeti vagyon álla-gának fenntartásához szükséges közgazdasági feltételek nem biztosítottak, a lakbér a leg-szükségesebb fenntartási munkálatokra sem elegendő” (PBVB 1969/02/17: irányelvek), ami az államosított belvárosi és a lakótelepeken épült lakásokra is vonatkozott. Sokan akár ma-

¹⁴⁰ Teljes cím: *Irányelvek a lakásépítés fejlesztésére és a lakáselosztás új rendszerére*; készítette az MSZMP Központi Bizottsága, 1969 januárjában.

gasabb lakbéreket is hajlandók volnának megfizetni, csak jussanak lakáshoz (BPVB 1969/02/17: vita).

Az irányelvek vitájában sarkos megjegyzések is elhangzottak a lakáelosztási rendszer hibáiról. Hiába vannak előnyben a munkások a lakáelosztásban: „az élet [...] azt mutatja, hogy lakótelepeinken egyre kevesebb fizikai munkással találkozunk, mert a közüzemi terheket, beleértve a lakbéréktől kezdve mindent, nemigen tudják vállalni, és előbb-utóbb elcsereplik a lakást.” Más hozzátette, hogy a városokban elkülönülnek a társadalmi rétegek, ami rendkívül egészségtelen. „...bizonyos fokú elkülönülés alakul ki a társadalomban a lakóhelyi körzetek szempontjából, nem beszélve arról a gyűrűről, amely Budapest körül kezd kialakulni, ahol él a felvándorló lakosság zöme. Ennek a helyzetnek politikailag, távlataiban, rendkívül káros a kihatása. Ha megvizsgáljuk az adatokat, látjuk, hogy a munkásosztály lakásviszonyai a legrosszabbak, s ennek a problémának a megoldása elsődleges a lakáspolitikai területén.” A lakótelepeken nem munkások, hanem sokkal jobb helyzetű rétegek laknak, ráadásul a támogatások túlnyomó többsége a tanácsi bér- és a szövetkezeti lakásépítést támogatja, így a lakáelosztás rendszere a kinyilvánított céljával, azaz a hátrányosabb rétegek segítségével ellentétesen működik.

Mindezek ellenére a szocialista időszakban nem kellett fizetni a tanácsi bérlakásokért, hiába látták úgy többen, hogy a kormány egyre inkább hajlik a lakásjuttatások ingyenességének megszüntetésére. A lakáskiutalások rendszere sem alakult át gyökeresen. A KB már idézett jelentése úgy fogalmazott, hogy a későbbiekben is célszerű az állami, a szövetkezeti és a magánérs lakásépítési formákat támogatni. A bérlakások építését csökkenteni, a szövetkezetiét pedig növelni kell. Alapvető célkitűzés volt, hogy az „állam által értékesített lakások ára fedezze a lakás létesítésének valóságos költségeit”. Ezen utóbbi célkitűzést az időszakban nem sikerült megvalósítani, és a lakberek olyan szintre emelése sem történt meg, amely fedezte volna a fenntartás költségeit.

A hatvanas évek második felében merül föl komolyabban a demográfiai változások és a lakásépítkezés kapcsolata. A családméret fokozatosan csökkent, a családok száma nőtt, a „megépült lakások 65%-át a családok számának növekedéséből adódó új szükséglet fedezésére kellett használni” (uo.). Ekkor tudatosodott az is, hogy a születések száma meredeken zuhan, és közeljövő fő problémája nem a túl magas, hanem a túl alacsony népesség és egyre jobban elöregedő lakosság lesz. A lakásrendszer, benne elsősorban a lakáelosztás és a lakásméret fontos szerepet kap a gyermekvállalási kedv fellendítésében, már amennyire a ke-

reték engedik. Ennek egyik jele, hogy könnyíteni igyekeztek a fiatal házaspárok lakáshoz jutását; másrészt a lakásméret növelésének szükségessége is fölmerült. Az utóbbi – bár minden beszámoló hangsúlyozza, hogy sikeresen megtörtént – évtizedenként átlagosan pár négyzetméteres növekedést jelent csak, és az épített lakások átlagos mérete alig haladta meg az 50 m²-t. Az valódi lakásméret-növelés helyett a minél több szobát alakítottak ki azonos területen, azaz előtérbe került a félszobák alig élhető és sokat kárhozott rendszere.

7.4 Az 1970-es évek és az 1980-as évek első fele

Az időszak történéseinek feldolgozásában a pártszervek anyagaira voltam kénytelen hagyatkozni, mivel a tanács VB jegyzőkönyvei a Fővárosi Levéltárban jelenleg rendezetlenek. Mindemellett a pártanyagok tartalmazzák a tanácsi szervek fő szempontjait is, bár nem mutatják be a belső vitákat, amelyek terepei inkább a tanácsülések voltak. Ebben a részben már érintem a Budapest agglomerációját illető fejleményeket is, mivel e területek egyre nagyobb szerepet kaptak a város életében, már az 1980-as évek közepén nagy ütemben meginduló szuburbanizációs hullám előtt is.

Az időszak eleje a nagy lakótelep-építési hullám tetőpontja volt. A lakásépítés üteme immár jóval és tartósan meghaladta a népességnövekedés ütemét; a hatvanas évekhez képest a népesség csökkenése a szűkebb magon (I, V-VIII. kerületek) kívül is megjelent a vegyes elhelyezkedésű IX, és XIII. kerületekben is, s számos, leginkább délpesti kerületben is csökkent a népesség száma a korábbi időszak jelentős növekedése után. Új jelenség, hogy miközben Buda népessége tovább nőtt, Pest népessége összességében elkezdett csökkenni. A nyolcvanas években a népesség-csökkenés áttért a budai belső kerületekre és pesti kerületek nagy részére is (lásd 35. táblázat); csupán az új, nagy lakótelepek építéséül szolgáló kerületek maradtak ki ebből a jelenségből (III. kerület, XIX. kerület, például).

28. Táblázat: Budapest kerületei népességének és lakásállományának növekedése, 1970–1980. *Forrás: PREISICH, 1998, 103–104., saját számítások alapján javítva*

Kerület	Népesség		lakásállomány		népes- ség- és lakás- növe- kedés ará- nya ¹⁴¹	1970– 1980	lakásépítés ebből	
	1970. évi népesség fő	1980-as állapot az 1970- eshoz képest	1970 darab	1980-as állapot az 1970- eshoz képest			nem lakóte- lepi lakás	lakóte- lepi lakás
I.	46 631	88%	15 259	102%	87%	1 441	1 441	0
II.	102 985	104%	32 751	117%	89%	7 862	7 862	0
III.	80 381	152%	26 018	158%	96%	21 009	1 003	20 006
XI.	161 437	111%	47 197	127%	87%	15 089	4 957	10 132
XII.	75 643	110%	24 030	122%	90%	6 627	6 063	564
XXII.	41 923	121%	12 715	131%	93%	5 119	2 100	3 019
Buda össz.	509 000	115%	157 970	128%	90%	57 147	23 426	33 721
IV.	82 756	100%	26 533	111%	90%	9 795	354	9 441
V.	62 684	80%	20 596	98%	81%	415	415	0
VI.	87 937	81%	27 814	98%	83%	465	465	0
VII.	116 078	80%	37 973	97%	82%	536	536	0
VIII.	139 000	80%	43 169	96%	83%	3 174	1 128	2 046
IX.	109 810	82%	33 718	98%	84%	1 486	399	1 087
X.	77 370	135%	22 546	138%	98%	12 185	1 628	10 557
XIII.	154 984	88%	49 084	106%	83%	5 742	1 157	4 585
XIV.	143 534	117%	45 073	130%	90%	17 426	4 460	12 966
XV.	62 664	180%	20 236	178%	101%	17 821	1 281	16 540
XVI.	62 552	116%	19 099	127%	92%	6 433	3 199	3 234
XVII.	50 405	112%	15 526	118%	95%	4 095	3 184	911
XVIII.	92 154	98%	28 168	113%	87%	7 084	3 399	3 685
XIX.	66 270	89%	21 610	103%	86%	3 986	644	3 342
XX.	110 105	93%	35 519	104%	89%	5 639	1 150	4 489
XXI.	73 780	104%	21 490	120%	87%	8 200	1 233	6 967
Pest össz.	1 492 083	99%	467 254	112%	88%	104 482	24 632	79 850
Budapest	2 001 083	103%	626 225	116%	89%	161 629	48 058	113 571

¹⁴¹ Lásd 11. táblázat megjegyzését.

7.4.1 Az Általános Rendezési Terv felülvizsgálatának fő szempontjai az évtized elején

A terv felülvizsgálatát a hatvanas évek végén kezdték meg, de csak 1970-re fejezték be, ezért minden ilyen tárgyú forrást ebben a részben tárgyalok.

A terv felülvizsgálatára egyrészt a bekövetkező városfejlődési folyamatok, másrészt a feltételek változása miatt volt szükség. A hatvanas tervhez figyelembe vett tényezők közül jelentős változás részben a város demográfiai összetételében történt. A családok átlagos nagysága nagymértékben csökkent: míg az ötvenes évek végén három főnél nagyobb családokkal számoltak, a felülvizsgált „tervezés távlatának idejére a lakástelítettség 2,6 főre tehető” (BPVB 1969/06/06: Fővárosi Tanács VB jelentése). Ez azzal járt, hogy jelentősen megnőtt a szükséges lakások száma. Mivel pedig az 1960-as terv belső területekre elfogadott szanálási arányait nem lehetett betartani, azaz egyes építkezésre kijelölt területeken sokkal több lakást kellett volna lebontani, az építkezések a belső területek helyett zömmel a beépítetlen területen folytak. Ennek következtében elfogytak azok a lakásépítésre kijelölt külső területek, ahol alacsony szanálási aránnyal lehetett volna építkezni, így a „még beépítetlen lakóterületek növelése [...] az általános terv továbbfejlesztésével végül is valóban elengedhetlené vált”. Az ipar egy részének előírt kitelepítése sem zajlott megfelelő módon, sőt a város tovább növelte ipari termelését. A fellépő helyhiány miatt az ipari területeknek eredetileg engedélyezett „minimális, alig 10%-os kiterjesztése” nem bizonyult elegendőnek, többre volt szükség. Végül pedig nyilvánvalóvá vált, hogy „Budapest általános tervének koncepcionális feldolgozása már csakis a város és környéke, vagyis a budapesti agglomeráció egyetlen összefüggő egészének a keretében tekinthető optimálisan megoldottnak”; a módosított terv szerinti agglomeráció azonban már jóval kisebb, és csak a fővárossal szoros összeköttetésben álló településeket tartalmazta.

Az agglomerációt érintő legjelentősebb változtatás az alvóvárosok létesítésének elvetése volt. A módosított agglomeráció már gyakorlatilag a főváros részének tekinthető; növelése ezért nem volt megengedhető, azaz – mint a jelentés fogalmaz – az „ezeknek a feltételeknek, valamint adottságoknak a szem előtt tartásával lehatárolt agglomeráció területén a terv új települések létesítését, tehát – az eredeti koncepcióval szemben ún. alvóvárosok telepítését – most már nem irányozza elő, csupán – az egységes koncepcióba illeszkedően – a

meglévő 45 település közül erre megfelelőnek minősítettek fejlesztését hozza javaslatba. Ezzel kapcsolatban az is lerögzíthető, hogy új iparüzem létesítése az agglomerációban csak erre a célra tervszerűen kijelölt területen és kizárólag abban az esetben engedhető meg, ha ez az ipartelepítés egyértelműen Budapest iparának tehermentesítését szolgálja. (Pl. raktározás, a helybeli női lakosság foglalkoztatása stb.)” Az ipartelepítés megakadályozása ugyan csak a főváros növekedésének megakadályozását és súlyának csökkentését célozta – a későbbiekben ennek betartatása sem ment teljesen a terveknek megfelelően, bár sok nagy ipari telephely nem települt az agglomerációba. Mindezekon túl a tervjavaslat hangsúlyozta, hogy a főváros környékének feladata a városi lakosság üdülési igényeinek részbeni kielégítése.

29. Táblázat: Az 1960–2000 közötti időszak lakásmérlege. Forrás: BPVB 1969/06/06: Fővárosi Tanács VB jelentése

Időszak	Lakás	
	építés	bontás
	ezer darab	
1960-ban és a II. ötéves tervben	60	5
III. ötéves tervben	58	8
1970-ig összesen	118	13
építendő családi házak és társasházak várható volumene, évi átlagos 3500 lakás építését számításba véve	106	10
Koncentrált állami lakásépítés	286	103
Egyedi lakóépület-bontás (városrendezési okokból, gazdaságosan fel nem újítható stb. lakások)	–	22
1970–2000 összesen	510	148

„A Párt és a Kormány a IV. ötéves népgazdasági terv koncepciójával egyezően a Fővárosi Tanács is erőforrásait elsősorban a lakásépítésekre összpontosítja, ami a III. ötéves terv-időszakhoz mérten 124%-kal nagyobb tanácsi lakásépítési program megvalósítását jelenti.” (BPVB 1970/09/11: Fővárosi Tanács VB jelentése) 2000-ig a terv több mint félmillió lakás

építését irányozta elő, nagyrészt koncentrált állami beruházásban. Eszerint az épülő lakások nagyobb része (nagyjából háromötöde) a terv szerint szanálás nélkül épül föl, ami nagy periferiális területek bevonását jelenti a lakásépítésbe. A terv évi 2700, agglomerációban épített lakást irányzott elő (összehasonlításként 1960 és 1966 között évi 1800 lakás épült itt), de nem tartalmazta, mely településeken kellene megépülniük. A budapesti lakásépítés helyszíneit illetően a terv egy észak–déli tengely mellett kívánta felfűzni a jelentősebb lakótelepeket. Ennek oka leginkább, hogy a közműveket, a víz- és a csatornahálózatot így sokkal könnyebb volt kiépíteni.

A IV. ötéves tervidőszakra (1971–1975) 56 ezer lakást terveztek fölépíteni tanácsi forrásból; ebből 20 ezret szövetkezeti értékesítésre szántak. A tanács által építendő lakások háromnegyede házgyári, de a többi is valamilyen iparosított technológiával épülne; a tervben döntően középmagas házak szerepeltek, mivel korábbi tapasztalatok alapján a magas házak építése nem bizonyult gazdaságosnak. Az építendő lakások átlagos nagysága némileg növekedett, 50,5 m²-ről 53 m²-re. Magánérs lakásokból 29 ezret terveztek erre a tervidőszakra (BPVB 1970/09/11). Ebből jelentős részt tettek ki a lakótelepszerű társasház-építkezések – ez az értékelések szerint pozitív jelenség, viszont e lakótelepek esetében már a tervek készítésekor nem látszott a forrás a szükséges kapcsolódó létesítmények létrehozására.

A külvárosokról a jelentés általánosságban megállapította, hogy „a sűrűn betelepült belső városmagot terjengős – de szerencsére nem összefüggő településgyűrűt alkotó – külvárosok övezik, amelyekben a megfelelő szintű helyi központok eddig nem alakultak ki. Ezek lakosságszám-növekedése a legutóbbi évtizedben – különösen a lakótelep-építkezések folytán – jelentős.” (BPVB 1969/06/06)

A terv jelentős szemléletbeli változást mutat a külső területek szerepének felfogásában. A város főbb területi egységei között megemlítette a létező városmag és a jelentősebb kerületi központok, úgymint Rákospalota, Kőbánya, Csepel, Pesterzsébet mellett kiépítendő úgynevezett városrészközpontokat is. Az 1960-as koncepció ezeknek még nem tulajdonított fontosságot, mondván: „Az új területek központjait a terv nem jelöli különleges területként, minthogy ezekben a közintézmények elsősorban helyi jelentőségűek.” (Uo.) Az új megközelítés szerint a belső mag már nem volt elég nagy a feladatához, a város a szétesés határán lavírozott, ezért ki kell alakítani a mellékközpont-rendszert.

A városrészközpontok kialakításakor követendő szempontok a Fővárosi Tanács VB jelentése szerint a következők voltak (Budapest és környéke általános rendezési tervének felülvizsgálatáról – BPVB 1969/06/06):

- „– a központok rendszere alkosson szerves hálózatot;
- a központok mindegyikéhez meghatározott vonzáskörzet tartozik, amely azonban csupán mint lehetőség és nem mint merev kötöttség érvényesül;
- az egyes központok helyét, nagyságát és jellegét általában az előírányzott körzet lakosságának rétegződése, életformája és igényei, valamint a helyi adottságok, tradíciók és lehetőségek határozzák meg;
- a központok helyének megválasztását nagymértékben befolyásolja a közlekedési és úthálózati rendszer, elsősorban a gyorsvasúthálózat és a forgalmi góccok adottsága, vagy kialakításának elhatározása;
- új telepítésű területeken a központok nagyvárosias háttérét a környékükön előírányzott megfelelő lakástelepítéssel és munkahelyek létesítésével kell tartalommal és étellel telíteni.”

A terv hat városrészközpont fejlesztését tűzte ki, hármát a pesti, hármát a budai oldalon. „A pestiek 300-300 ezer körüli, a három budai 200-250 ezer körüli lakosság kiszolgálását, illetőleg ekkora városrészek központi szervezését és ellátását biztosíthatja.” A terv északon városias központnak jelölte ki Újpest–Rákospalotát, Óbuda–Békásmegyert, keleten Zuglót, Dél-Budán a Kelenföldi lakótelepet. Elképzelése szerint Dél-Pesten a meglévő helyi központok átépítése e kerületek (Kispest, Erzsébet, Csepel) városiasodásának meggyorsulásához vezetne. A terv és a hozzá kapcsolódó IV. ötéves terv célkitűzéseinek érdekessége, hogy e központokba eredetileg nem terveztek nagyobb áruházakat, mert azokat a város belterületén szándékoztak megépíteni (BPVB 1970/09/11).

Az agglomeráció településcsoportjai csápszerűen kapcsolódnának vagy fűződnének föl e központok valamelyikére. „E külsőbb települések azonban a jövőben sem válhatnak Budapest részévé. Rendeltetésük elsősorban a főváros kiszolgálása, vagyis a szükséges munkaerő-, üdülési, ellátási stb. igények kielégítésének biztosítása lesz. Városias fejlesztés tehát mindenekelőtt ezek központjaiban indokolt. Az egyes települések beépítése általában lazább, elsősorban kertes jellegű.” (BPVB 1960/06/06)

A beépítetlen területek közművesítésének magas költségeire hivatkozva Heincz Mihály, a Városrendezési Hatóság vezetője a belső és a peremterületek elavult, főképp a szá-

zadforduló előtt épült házainak lebontását tartotta a városépítés követendő útjának: a korszerűtlen lakások helyett hosszú távon olcsóbb, új, koncentrált építkezési technológiával kell épületeket létrehozni. Az 1890 előtt épült házak közül csak a műemlékeket és a még felújítható épületeket szabad meghagyni, az érintett állomány mintegy 30%-át. A később épült házak átvizsgálása is szükséges, de jobb állapotuk miatt közülük jóval kevesebbet kell lebontani (uo.). Jelentős váltás a korábbi állami építkezésekhez képest abban történt, hogy előtérbe kerültek a rekonstrukciós jellegű építkezések és a meglévő kerületközpontok átalakítása, lakótelepek építésével.

7.4.2 Lakásépítési formák és helyszínek

Az 1970-es években az állami lakásépítés súlya jelentősen megnövekedett; a vizsgált négy évtizedben a hatvanas évek mellett ez az egyetlen időszak, amikor súlya meghaladta a nem állami kivitelezésűt (az állami kivitelezésűbe a bérlakások mellett természetesen beleértendő a valamilyen formában a lakosságnak értékesítettek is). A IV. ötéves terv Budapestre több mint kétszer annyi állami kivitelezésű lakás építését írja elő, mint a III. ötéves terv (56 ezret 25 ezerrel szemben); ennek a tervek szerint kétharmada lesz állami bérlakás, a maradék szövetkezeti lakás. A megépülő lakások több mint fele házgyári paneles lesz.

30. Táblázat: Budapesten a IV. ötéves terv alatt (1971–1975) építendő lakások beruházók szerinti megoszlása. Forrás: BPVB 1970/10/09.

Forma	Előirányzat a IV. ötéves tervidőszakra, lakásszám
Állami beruházás	56 000
A tárcák beruházásai	5 500
OTP-beruházás	14 400
Lakosság egyéni beruházásaként	9 100
Összesen	85 000

Az építőipari kapacitások valójában 91 ezer lakás megépítését tennék lehetővé, ez azonban állami forrásból nem volt lehetséges. Az egy évvel később készített, módosított terv már e nagyobb keretet írta elő: 31 ezerre növelte a lakossági beruházásokban épített lakások számát, miközben változatlanul hagyta az építendő tanácsi lakásokét, és jelentősen csökkentette a minisztériumi lakásépítést (BPVB 1971/02/11: Fővárosi Tanács VB jelentése). A javas-

lat vitájában többen kétségesnek tartották, hogy a magánérős építkezéseket ilyen mértékben meg lehetne növelni; erre jelentős igény mutatkozott, de lehetőség valójában nem volt.

Az V. ötéves tervidőszakban, 1972-ben három fő helyszínt választottak ki, mindhárom a peremkerületi, annak is a külső részén (BPVB 1972/08/11: javaslat a lakástelepítés előzetes programjára). Észak-Buda kiválasztását a „Batthyány téri HÉV végállomás és metrókapcsolat [...] indokolja”, és a terület könnyen közművesíthető volt. Észak-Pesten szintén a metró tervezett északi szakasza biztosítaná a jó megközelíthetőséget. A programjavaslat leszögezte, hogy e terület beépítésének feltétele az M2-es autópálya városi szakaszának megépítése és a vasút szobi vonalának az elővárosi közlekedésre alkalmassá tétele lenne. Harmadszor, a koncepció az észak–déli metró által kiszolgált dél-pesti területeket is említette lakásépítési helyszíneként. A javaslat e három kiemelt területen túl jelentősebb lakásépítésre tett javaslatot a Józsefvárosban, illetve a X., XVII., XX., XXI. és XXII. kerületek központjainak kiépítésekor. Mindezen túl említést tett az úgynevezett keleti fejlesztési tengelyről, amelyről megállapította, hogy közmű és egyéb szempontból nehezen telepíthető terület, de szétszórtan és nem nagy számban ide is építhetők lakások.

31. Táblázat: A Fővárosi Tanács VB javaslata az V. ötéves terv állami kivitelezésű lakástelepítéseinek helyszíneire. *Forrás: BPVB 1972/08/11: Fővárosi Tanács VB előterjesztése*

Kerület	Építési hely	Az országosan várható 10%-os lemaradás fi- gyelembevételével	Fedezett
		darab lakás	
III.	Óbuda	8 800	8 800
III.	Békásmegyér	1 400	–
IV.	Újpest	900	–
VIII.	Józsefváros	2 272	2 272
X.	Kőbánya-központ	491	491
X.	Mádi út	410	410
X.	Kőbánya–Újhegy	1 800	1 800
XI.	Kelenföld	723	723
XI.	Örmező	1 170	1 170

Kerület	Építési hely	Az országosan várható	Fedezett
		10%-os lemaradás fi- gyelembevételével	
		darab lakás	
XI.	Fehérvári út	1 300	–
XIV.	Zugló	9 620	9 620
XIV.	Újpalota + Frankovics utca	13 841	14 041
XVI.	Sashalom	1 340	1 340
XVII.	Városközpont	500	500
XVIII.	KISZ-lakótelep	132	132
XIX.	Kispest	510	510
XX.	Pesterzsébet	1 000	1 000
XX.	Vécsey utca	212	212
XXI.	Csepel III. ütem	2 309	2 309
XXII.	Leányka utca	1 175	1 175
XXII.	Bartók Béla utca	195	195
	foghíjak	300	300
Összesen:		50 400	47 000

7.4.3 A lakásépítés koncentrációja

A tanácsi tervek szerint a magánérs lakásépítés túlnyomó többsége valamilyen koncentrált formában történne, míg az állami erőből építendő 64 500 lakás gyakorlatilag kizárólag ebben a formában. A magánérs koncentrált, telepszerű lakásépítkezés elősegítését a tanács azzal is segítené, hogy vállalja a helyszín kijelölésének, részbeni közművesítésének és szanálásnak költségeit. Az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium ugyanekkor nem látta biztosítottak, hogy ennyi lakás épüljön meg koncentrált kivitelezésben, viszont jelentősen több, majdnem kétszer annyi „támogatás nélküli magánlakás-építést (főleg családi erővel, kisiparosok útján)” látott megvalósíthatónak, mint a tanács (BPVB 1971/12/03).

32. Táblázat: Az 1971-ben, a IV. ötéves tervben magánérsből építendő lakások megoszlása.

Forrás: BPVB 1971/12/03: Fővárosi Tanács VB jelentése

Forma	Lakásszám
Csoportos társasházi lakás	14 500
Egyéni társasházi lakás	5 600
Családi ház és egyéb lakás	6 400
Összesen	26 500

A koncentráció nem bizonyult mindenki körében népszerűnek, amit érzékelt is a fővárosi pártvezetés. A koncentráció-nem koncentráció kérdéskörében meglehetősen gyakorlatiasan foglalt állást Németh Károly első titkár is, mikor a vitát 1971. végén úgy zárta le, hogy „A lakásépítés összetétele: elsősorban azt építsék, amire van igény. Lehet a családi vagy társasházak számát növelni, mindenesetre korlátozni nem kell” (uo.). Mindezek ellenére az évtizedben az állami lakásépítés egyre inkább lakótelep formájában valósult meg, és a lakótelepek nagysága is jelentősen nőtt (BPVB 1978/10/18).

A hetvenes évek elejére az állami lakásépítés koncentrációja, a tervekhez híven, valóssággá vált. Egy 1971-es beszámoló büszkén állította, hogy az az évi tanácsi építkezések nagyon koncentráltak, a nyolcezer lakás 86%-a három lakótelepen épül: Óbuda II. ütemében, a XVI. kerületi Sashalmon és a XIX. kerület városközpontjában (BPVB 1971/01/04).

7.4.4 A tervek realizációhoz igazítása az 1970-es évek első felében

A realizációk figyelembevételére az MSZMP KB 1971. decemberi határozata hívta föl a figyelmet, amely leszögezte: 1972-ben a gazdaságban a korábban jelentkező romló tendenciák megállítása és a népgazdaság egyensúlyi helyzetének javítása lesz a fő feladat (BPVB 1972/12/08). A tervbe vett fejlesztésekhez képest a forráshiány miatt szinte folyamatosan szükség volt tervszámok korrigálására. Egyre több magánérs kivitelezésű lakást terveztek, míg az állami építkezések száma csökken – bár így is másfélszerese az előbbinek (BPVB 1971/12/03: Fővárosi Tanács VB jelentése). A csökkenés oka az, hogy a szűkös kivitelezési kapacitásokat fokozatosan a társasház-építkezésekre csoportosították át – ez azonban zömmel ugyanúgy paneles lakótelepet jelentett, mint a tanácsi bérlakás.

Jelentős problémát okozott a lakótelep-építkezésekben a szükséges kapacitások és egyes gépészeti elemek hiánya. A fent idézett jelentés szerint mintegy ötezer lakás megépítésére hiányzott az építőipari kapacitás, míg felvonókban és fűtőművekben általános hiány jelentkezett.

A legjelentősebb probléma mégis az építkezések nem várt ütemű drágulása volt, bár a drágulás üteméről élesen megoszlottak a vélemények – egy pártbizottsági tag szerint egy lakótelepi lakás ára félmillió forint, a tanács VB elnöke szerint ez maximum negyedmillió, és egy év alatt legfeljebb 11%-kal növekedhet (BPVB 1971/12/03).

1972 nyarára nyilvánvalóvá vált, hogy a célok és a rendelkezésre álló eszközök között nincs összhang, takarékoskodni kell. A felhasználható források meghaladták az eredetileg tervezettet, ez mégsem volt elegendő a terv teljesítéséhez. Jelentős lemaradás mutatkozott a lakásépítésben, a közmű- és a közlekedési beruházásokban; „a jóváhagyott 56 ezer célcsoportos lakásépítés helyett 46-47 ezer lakás építése tekinthető pénzügyileg megalapozottnak, ami a tervezett 84%-a. A közműszolgáltatás időszakos és területi zavarai ismertek”, és további lemaradásokra kell számítani a kapcsolódó beruházások terén (BPVB 1972/08/11: Fővárosi Tanács VB jelentése).

A lakásépítkezések költségeinek csökkentésére tett főbb intézkedések 1972-ben (BPVB 1972/08/11: Fővárosi Tanács VB jelentése szerint):

- ipari szanalási feladatok elhagyása vagy későbbi időpontra halasztása;
- lakásszanálás csökkentése;
- olcsóbb lakóépület-típusok alkalmazása;
- az átlagos alapterület 53 m² alatt marad;
- a magas épületek számának csökkentése;
- a lábakra állított épületek csökkentése;
- a kapcsolódó beruházásokban – az óvodát kivéve – az országos normatívák alkalmazása;
- kevésbé költséges épületek építése a kapcsolódó létesítményeknél.

Az ötéves tervidőszak évenkénti lakásépítési előirányzatai fokozatosan növekvő építendő lakásszámot tartalmaztak, ezáltal a tervidőszak elején a kapacitásokhoz képest kevés, a végén túl sok lakás átadása szerepelt; másrészt az egyre növekvő árak miatt az előirányzott összegek az ötéves tervidőszak második felében nem fedezték az építkezés költségeit.

A magánérs lakásépítkezések túlnyomó többségét, mint már a korábbiakban volt róla szó, az állam valamilyen formában – kedvezményes ár, kamattámogatás stb. – támogatta. Az erre előirányzott összeg már a tervkészítés időszakában is kevesebb volt a szükséges 1,4 milliárd forintnál. A terv készítői megoldásként az éves gazdálkodásra bízták a szükséges fedezet előteremtését, remélve, hogy meglesz a kellő összeg. A valóságos folyamatok azonban

még ennél is rosszabb irányba haladtak. 1972 végén 7-800 millióra becsülték a szükséges fedezetet, de ez a tervezett 26,5 ezer lakás helyett legfeljebb 17-18 ezer felépítésére volt elegendő. Másrészt a szövetkezeti építőipari kapacitásokkal is gondok támadtak. A szövetkezeti kivitelezésben épülő lakások száma a tervezett 12 ezer helyett legfeljebb 7-8 ezer lehet a tervidőszak végére; mindemellett az „egyéb állami vállalati, házilagos, valamint kisipari és lakossági saját kivitelezési formában előirányzott 12.500 lakás megépül és ezen a területen jelentős lemaradással nem kell számolni” (uo.). A tanácselnök később a pártbizottsági VB előtt arról számolt be, hogy a magánérs építkezésekből hiányzó 700 millió forintot előkészített, állami lakások céljára előkészített területek átadásával igyekeztek csökkenteni (BPVB 1972/12/08: Szépvölgyi Zoltán). Az előbbi jelentés végül megállapította, hogy az eredeti terv még gyorsabb ütemű lakásépítéssel sem tartható, és nem teljesíthető a 15 éves terv s azon belül a IV. ötéves lakásterv. Azaz 1975 végére jelentős maradt a lakáshiány Budapesten, amit fokozott, hogy házasulandó korba lépett egy népes fiatal generáció, a Ratkó-korszak gyermekei.

A vitában előkerültek a régi érvek és megoldási javaslatok. Leszögezték, hogy a lakásszám-előirányzatot politikai okból nem lehet mérsékelni; inkább a lakások méretét, mint számát kell csökkenteni. A tervezőket is korholták, mondván, inkább az esztétika érdekli őket, mint a gazdaságosság és a kapacitások maximális kihasználása. Elhangzott továbbá, hogy a társasház-építkezések előtérbe helyezése tulajdonképpen a kevésbé tehető rétegeket, azaz a munkásokat hozza hátrányos helyzetbe, mert „a társasházak építéséért munkásember nem tudja vállalni a 90 ezer forintos belépési összeget. Ezt rosszul tervezték.” (Uo.). A vitázáróban az első titkár, Németh Károly megállapította: a lakásépítés lemaradásának két fő oka, hogy az infláció sokkal magasabb a tervezettnél, valamint hogy „nem érvényesül a Politikai Bizottságnak az a határozata, hogy a lakásépítést országon belül is koncentrálni kell, mely szerint Budapest az első helyen kell, hogy legyen”.

1974-re kiderült, hogy az állami beruházású lakásépítésben a tervek teljesítése, illetve túlteljesítése reális, a kapcsolódó beruházásokban – különösen a kereskedelmi létesítmények esetén –, illetve a telepszerű, magánérs lakásépítésben jelentős volt a lemaradás. A lakások körében 27%-ra nőtt a két és fél – három szobás lakások aránya; a lakások átlagos mérete 52,2 m² – ez mintegy 1,6 m²-rel nagyobb, mint a III. ötéves tervidőszakban volt. Ennek következtében a szobák mérete jelentősen csökkent, bár ezt a jelentések nem hangsúlyozták kifejezetten.

Az 1970-es évek első harmadát a külső területeken zajló nagy lakótelepek építése jellemezte. 1973–74-ben a legnagyobb beruházások helyszínei Óbuda, Zugló és Újpalota voltak, ahol hatezer lakás épült. Jelentős, de kisebb lakótelep-építkezések folytak a Józsefvárosban, Pesterzsébeten és Csepelen; előkészületbe kerültek a következő nagy hullám lakótelepei is, mint Békásmegyér, Újpest-városközpont, Kőbánya–Újhegy lakótelepei és a XI. kerületben a Fehérvári úti építkezések. A paneles építkezések ütemének fokozásához a negyedik budapesti házgyár 1974-es belépése is hozzájárult. Az állami beruházású lakások 80%-a paneles technológiával készült. Magasságuk a korábbi évek vitáiban kikristályosodott álláspont alapján úgynevezett középmagas, azaz 10 emeletesek, bár néhány ennél magasabb ház is épült; egyikben víztározót helyeztek el Újpalotán. Az elkészülő lakások háromötöde tanácsi bérlakás, a maradékot értékesítették (BPVB 1973/12/21).

7.4.5 Vállalati lakásépítkezések

Az előző évtizedekhez hasonlóan időről időre fölvetődött, hogy növelni kellene a vállalatok szerepét a lakásépítésekben. A vezetés gyakran látta ebben a lakásépítés fokozásának lehetséges és támogatandó eszközét, a valóságban azonban ez a forma másodlagos maradt: a tervezetthez képest sokkal kevesebb ilyen lakás épült föl – bár számuk nem elhanyagolható. Ráadásul az állami hozzájárulás a vállalati támogatású építkezésekhez feszültségeket okozott, hiszen más támogatásból kellett ide átcsoportosítani eszközöket, azaz máshol nőtt a lemaradás. Ekkora mértékű átcsoportosítást a rendszer nem tudott végrehajtani. Egy 1973. végi beszámoló szerint a IV. ötéves terv hátralevő időszakára (1974–75) a vállalati telepszerű lakásépítésben tizennégyezer lakásra van igény, ebből a legjobb esetben négyezer megépítése lehetséges a tervidőszak végéig. A lemaradás oka volt, hogy „nincs a Fővárosi Tanácsnak többlet pénzügyi fedezete”, elégtelen a kivitelezői kapacitás, és az építkezéselosztás szervezeti rendszere is kiépítetlen (BPVB 1973/10/12). A vállalati lakásépítésben részt vevők elmondása szerint az állam a húszezer forintos kamatmentes kölcsönrel, a vállalatok pedig eszközökkel segítették azokat, akiknek volt megfelelő építési területük. A nyersanyag is részben a vállalat révén került a dolgozóhoz, egy beszámoló szerint a házgyárakból kaptak a dolgozók kiselejtezett paneleket, amelyekből akár kétszintes házakat is építhetnek (BPVB 1973/10/12). Ez az építési módszer erősen emlékeztetett a magánérs lakásépítkezések másik, kevésbé támogatott, kalákás módszerére, ahol szintén jelentős volt a vállalati források „kreatív” használata.

7.4.6 Tanácsi bérlakás és magánerős lakásépítés

1972-ben a fővárosban 15 494 új lakás készült el, ebből a tanácsi lakások száma 8420, a terv-előirányzat 7930 lakás. „A két számérték közötti különbséget, vagyis 7074 lakást alapvetően magánerősből, állami támogatással építettek fel, főleg társasház építési konstrukcióban.” (BPVB 1973/02/16: Fővárosi Tanács VB jelentése) A jelentés a magánerős lakásépítések kapcsán megállapította, hogy ennek „1973. évi nagyságrendje várhatóan közel azonos lesz az 1972. évivel. Számolni kell azzal, hogy a KB 1972. novemberi határozata alapján [...] a magánerős építkezések megélénkülnek. Ez már 1973. évben további tanácsi feladatokat jelent az előkészítő tevékenységben (telekellátás, közművesítés stb.) és a rendelkezésre álló lehetőségeken belül konstrukciós változásokat is eredményezhet. Megállapodás alapján 1973–75 között 3500 lakás megépítése céljából állami lakásépítésre előkészített területeket engedünk át az OTP részére, hogy ott házgyári elemekből társasházak épüljenek. Ezen túlmenően tanácsi pénzeszközökből ez évben 236 millió forintot irányozunk elő a magánerős építkezések támogatására.” (U.o.) Az állam építette lakások 45%-a volt átvételekor hibátlan.

1973 végére a magánerő bevonásának kívánatos módját a magánerőből telepszerűen megépített lakások számának növelésében látták, és csökkentették a családi házak terv-előirányzatát az aktuális ötéves tervre vonatkozólag. Az állami bérlakásépítés mellett a legfontosabb kiegészítő formának a vállalatok közreműködésével megvalósítandó lakásépítő szövetkezeti telepszerű építkezések számítottak; „szervezettebb kereteket és a jelenleginél jobb feltételeket kell biztosítani ezen építkezések tömeges kibontakozásához, a vállalati eszközök hatékonyabb felhasználásához.” (BPVB 1973/10/12)

33. Táblázat: A IV. ötéves tervben 1973 közepéig megépített lakások megoszlása. Forrás:

BPVB 1973/10/12: Budapesti Pártbizottság Gazdaságpolitikai Osztályának jelentése

Szervezés	Előirányzat	1973. június 30-ig	
		tény, db	teljesítés,%
Telepszerű			
OTP	10 100	3 585	35,5
Vállalati	6 200	1 348	21,8
Összesen	16 300	4 933	30,0
Nem telepszerű			

Szervezés	Előirányzat	1973. június 30-ig	
		tény, db	teljesítés,%
Egyedi társas	4 200	4 467	107,0
Családi	6 000	4 885	81,4
Összesen	10 200	9 354	91,7

A szándékok ellenére jelentős lemaradásban volt a magánérs telepszerű építkezés: míg a családi és nem lakótelepi társasházakban épülő lakások esetében az előirányzat a terv-időszak végére jelentősen túlteljesült, a telepszerűen épülőket esetében a lemaradás jelentős volt. A megoldást ismét a kapcsolódó beruházások elhalasztásában, azaz a források lakásépítésre való átcsoportosításában találták meg. „(A) Fővárosi Tanács vezetői értekezlete úgy döntött, hogy a magánérs lakótelepeken az eddig el nem kezdett kapcsolódó létesítmények építését csak külön engedély alapján lehet elkezdni. Az így átmenetileg leállított kapcsolódó létesítmények kezdéséhez olyan ütemben járul hozzá, ahogyan pénzforrásait növelni tudja.” (BPVB 1973/10/12) A terveken az évi teljesítések fényében nem változtattak, 1973 végén a tanács terveiben gyakorlatilag ugyanazok a számok szerepeltek a magánérs építkezések építési formák szerinti bontásában, mint a meg nem valósult 1973-as tervben.

34. Táblázat: Magánérs beruházásban épült lakások megoszlása 1973-ban. *Forrás: BPVB 1973/12/21: Fővárosi Tanács VB jelentése*

	1973. évi terv	1973. évi várható teljesítés	1974. évi terv
OTP szervezésében	2 300	1 194	2 200
Vállalati támogatással	1 000	490	1 000
Egyéb (nem telepszerű)	1 800	3 430	1 800
Magánérs összesen	5 100	5 114	5 000

Az V. ötéves terv előkészítése folyamán, 1975-ben a Fővárosi Tanács felmérése szerint nagyjából 30 ezer telepszerűen épített magánérs lakásra volna igény, de a források csak 22 ezret engednének, és az Országos tervhivatal még ezt is sokallta (BPVB 1975/04/15).

Az arányok a tervezésben a későbbiekben sem változtak jelentősen. Az előirányzat szerint az 1981–85 közötti VI. ötéves tervben építendő 100 ezer lakásból 75 ezret a főváros-

nak kellene megépítenie – ebből 54 ezer tanácsi célcsoportos, 21 ezer telepszerű magánérős –, 4-5 ezret egyéb állami (HM, BM) és 20 ezret egyedi és társasház formában (BPVB 1979/09/19).

Az évtized végén a kis sűrűségű beépítések megítélése változatlanul negatív volt. „Az állami lakásépítés növekvő részaránya mellett az egyedi társasház és családiház-építés szerepe jelentős, bár az összlakásépítés növekvő előirányzatán belül ennek mértéke változatlan marad. Ennek oka, hogy az egyedi építési forma területigénye lényegesen magasabb (lakótelepi építés: 300 lakos/ha, családi-, társasház-építés: 30-60 lakos/ha), és területgazdálkodási szempontból előnytelen. Ugyanakkor az elszórt beépítés infrastrukturális kiszolgálása is költségesebb. [...] Mindezek ellenére a ténylegesen fennálló lakossági igény miatt ezzel az építési móddal továbbra is számolunk.” (BPVB 1978/10/18)

A kis sűrűségű, magánérős lakásépítés megítélésének változása a nyolcvanas évek első felében a gondok súlyosbodásának felismerésével párhuzamosan történt meg.

7.4.7 A járulékos beruházások elmaradása

Már a 1970-es évtized elején a tervezéskor kiderült, hogy a magánérőből épülő lakótelepek esetében nincs forrás a kapcsolódó létesítmények – oktatási, egészségügyi, kereskedelmi stb. – kialakítására (BPVB 1970/09/11). Hasonló volt a helyzet az OTP és a vállalatok által épített lakótelepek kommunális intézményeivel (BPVB 1970/10/09). A kereskedelmi infrastruktúra esetében ez általánosságban is igaz: pénz hiányában nem volt lehetséges a külső területek ellátásának javítása, bár az illetékes Belkereskedelmi Minisztérium ígérte, hogy a helyzet javulni fog. Nemcsak az építkezésre szánt források, hanem a létesítmények tervezésének költségei sem voltak biztosítva. A javulás így nagyon vontatottan következett be, ha egyáltalán: a zsúfoltság általános volt a lakótelepek boltjaiban. Mint egy hozzászóló megjegyezte, a kereskedelmi infrastruktúra hiányosságai szembetűnők, különösen a nők érzik meg ezt a hátrányt. Az óvoda is kevésnek bizonyult. „Különösen a külterületeken jelentkezik ez a kérdés, mivel az asszonyok idejéből igen sokat vesz el a bevásárlás utáni futkosság. Bár az utóbbi időben történtek javulások a szolgáltatások bővítésében, de még további eredményeket várnak.” (BPVB 1971/01/04) Egy korabeli jelentés szerint a kommunális létesítmények mellett a városrészközpontok kialakítására sem voltak kidolgozott tervek (BPVB 1971/02/01). A kommunális beruházások elmaradása nagyon zavarja az új lakókat, s ennek

jelentős és negatív politikai hozadéka van a párt számára, hangzott el az évtized elejének vitájában (uo.).

Mindezek ellenére a kapcsolódó beruházások le- vagy elmaradása továbbra is mindennapi jelenség volt. A Fővárosi Tanács VB-nek egy 1971. év végi jelentése arról számolt be, hogy a kapcsolódó létesítmények lemaradásának csökkentésére 1972 végéig nem lesz esély. Szépvölgyi Zoltánnak, a VB elnökének szóbeli beszámolójából kitűnik, hogy a helyzet még a fentieknél is rosszabb volt, a tervekhez képest a kommunális létesítmények terén kétéves lemaradásban voltak, az 1971. végi tervek szerint 1974-ben építenék meg, amit 1972-ben kellett volna; amiben a hozzászóló érezhetően maga sem bízott. Szépvölgyi megjegyezte, hogy bizonyos kommunális intézményeket, például bölcsődéket és óvodákat, a lakótelepi házak földszintjén helyeznek el ideiglenesen. A tanácselnök a későbbiekben is sokszor fölhívta a pártbizottsági VB figyelmét, hogy kapcsolódó létesítmények terén a helyzet rosszabb, mint ami a jelentésekből kitűnik. A telepszerűen, magánerőből építendő telepek esetében forráshiány miatt 1973 második félévében a tanács engedélyhez kötötte a már elfogadott létesítmények megépítését, ami gyakorlatilag az ilyen beruházások leállításával, hosszú csúszásával volt egyenértékű (lásd fönt).

A járulékos beruházások elmaradására a legfelsőbb pártvezetés is reagált. Apró Antal a Politikai Bizottság egyik ülésén megjegyezte: a „nagyobb lakótelepeket járva nézi az ember az építkezést: a szociális, kulturális létesítmények hiányoznak, a kereskedelmi egységek kevesek.” Kádár János ezzel szemben ugyanebben a vitában a fejlesztés helyett a meglévő lehetőségek minél jobb kihasználása mellett érvelt, utalva az anyagi lehetőségek hiányára. „A bolthálózat kérdése. Az ember hallja ezeket a szólamokat: ide kis boltot, oda is, felvetődik a kérdés, hogy miből? Ezeket a boltokat jobban ki kell használni. Épülnek ezek a nagy szövetkezeti áruházak, nem tudom, meg lehetne-e szervezni, jobb technikával valahogy a munka is jobban nézne ki, nagyobb nyitvatartási idővel jobban ki lehetne használni azokat a szép árusítási helyeket. Ezzel is a lakáskérdéssel együtt kell foglalkozni.” (PB 1974/03/12)

Egy 1978-as jelentés szerint még mindig nem sikerült behozni a III. és a IV. ötéves tervek közösségi és a kereskedelmi létesítmények terén kialakult elmaradását. Az évtized vége felé javaslatként felmerült, hogy a külső területeken nyugati mintára építsenek bevásárlóközpontokat, mert ezek fajlagosan sokkal kisebb beruházást igényelnek, így olcsóbban lehetne kielégíteni az igényeket (BPVB 1978/03/22).

Ebben az időben a közműhálózat fejlesztésére sem jutott elég forrás, mivel a költségek nagyobb részét a meglévő közművek fenntartására fordították; fejlesztések csak lakótelep-építkezésekhez kötődően valósultak meg. Így nem jutott forrás a közművekkel gyengén ellátott peremterületek fejlesztésére, bár a különböző tervekben célkitűzésként általában ez is megjelent. Fővárosi felmérések szerint vízhiány volt Buda és Pest déli körzeteiben. Csatornaépítésben elsősorban Békásmegyeren és Újpesten lépett fel kapacitáshiány. A gáz- és elektromos ellátásban is nehézségek voltak, de a legsúlyosabb helyzet mégis a hőellátásban lépett föl ekkoriban.

Hiába költötték a közműfejlesztési források zömét az új lakótelepek építésére, általános kifogás volt a tanácsi VB részéről, hogy ezek folyósítása állandó késésben van az építkezéshez képest (BPVB 1971/02/01). Gyakran a tervek és a közművek együttes hiánya jelentett megoldást a gondokra, a kettős csúszás miatt a kivitelezésben már nem volt érzékelhető olyan nagy késés. Ilyen jelegű kettős késés lépett föl Békásmegyeren, Újpesten és Rákospalota lakótelep-építkezésein.

35. Táblázat: Budapest kerületei népességének és lakásállományának növekedése, 1980–1990 Forrás: PREISICH, 1998, 104–105, táblázat fejléce a szerző által javítva, adatok saját számítások alapján korrigálva

Kerület	népesség		lakásállomány			lakásépítés		
	1980. évi népesség fő	1990-es állapot az 1980-ashoz képest	1980 darab	1990-es állapot az 1980-ashoz képest	népesség- és lakásnövekedés aránya ¹⁴²	1980–1990	ebből	
							nem lakótelepi lakás	lakótelepi lakás
I.	41 097	85%	16 133	102%	83%	689	689	0
II.	107 413	96%	38 478	115%	83%	6 019	6 019	0
III.	122 423	122%	41 097	137%	89%	16 733	8 695	8 038
XI.	178 960	98%	60 092	121%	80%	10 368	8 993	1 375
XII.	83 382	92%	29 324	118%	78%	3 221	3 221	0
XXII.	50 791	105%	16 597	123%	85%	3 892	2 918	974
Buda össz.	584 066	101%	201 721	122%	83%	40 922	30 535	10 387
IV.	82 513	131%	29 353	110%	120%	15 691	8 066	7 625

¹⁴² Lásd megjegyzést a 11. táblázatnál.

Kerület	népesség		lakásállomány			lakásépítés		
	1980. évi népesség fő	1990-es állapot az 1980-ashoz képest	1980 darab	1990-es állapot az 1980-ashoz képest	népesség- és lakásnövekedés aránya ¹⁴²	1980–1990	ebből nem lakótelepi lakás	lakótelepi lakás
V.	50 128	88%	20 277	98%	89%	498	498	0
VI.	71 205	84%	27 121	97%	86%	271	271	0
VII.	92 350	90%	36 884	97%	92%	820	820	0
VIII.	110 532	84%	41 663	96%	87%	1 094	450	644
IX.	90 095	87%	33 057	98%	89%	1 409	460	949
X.	104 656	93%	31 207	128%	72%	5 112	3 561	1 551
XIII.	135 889	97%	51 842	105%	92%	10 634	5 102	5 532
XIV.	168 020	85%	58 370	123%	70%	5 101	4 603	498
XV.	112 810	85%	36 060	144%	59%	3 115	3 023	92
XVI.	72 758	95%	24 234	121%	79%	4 425	4 416	9
XVII.	56 279	128%	18 254	115%	112%	9 616	5 018	4 598
XVIII.	90 617	108%	31 693	111%	97%	7 395	3 445	3 950
XIX.	58 732	124%	22 300	103%	120%	8 957	2 304	6 653
XX.	102 006	89%	36 908	104%	86%	4 284	2 030	2 254
XXI.	76 692	118%	25 749	117%	101%	9 698	3 898	5 800
Pest össz.	1 475 282	97%	524 970	111%	87%	88 120	47 965	40 155
Budapest	2 059 348	98%	726 691	114%	86%	129 042	78 500	50 542

Problémát jelentett a közművek kivitelezésében a közművállalatok negatív hozzáállása és a hatósági eljárások bonyolultsága is. Ez utóbbi az építkezéseket általánosságban is jelentősen lassította.

7.4.8 Lakásméret és demográfia

Az 1970-es és 1980-as években is előkerült, hogy a lakások kialakításánál szempontként kell szerepelnie a gyermekvállalás megkönnyítésének, elősegíteni a többgyermekes családok kialakulását. Viszont ezt a szempontot az időszakban végig felülírta az, hogy a lakáshiányt először mennyiségileg kellett kielégíteni, a demográfiai célok figyelembevétele csak ezután következhetne. 1978-ban leghamarabb 1990-re várták a mennyiségi lakáshiány megszűnését, azaz nagyobb családok számára megfelelő lakások állami kialakítását csak erre

a távoli időre tervezték (BPVB 1978/03/22). Ennek ellenére a tervek arról szóltak, hogy a nyolcvanas évek elejére az átlagos lakásnagyság 60 m²-re nőjön, ami ezen évtized második felére akár 65 m²-t is elérheti (BPVB 1978/10/18). A valóságban ezek a tervek túl optimistának bizonyultak, a gazdasági nehézségek súlyosbodásával a lakások átlagos mérete nem nőtt érdemben az időszakban.

7.4.9 Fejlesztési elképzelések 1975 után

1974 márciusában a Budapesti Pártbizottság végrehajtó bizottsága tárgyalta a főváros fejlesztésének V. ötéves tervre (1976–1980) vonatkozó előterjesztését, és hamarosan a Politikai Bizottság elé terjesztette. Ezen utóbbi célkitűzésként helyeselte „az egyes városrészek differenciált fejlesztését, a peremkerületi városrészközpontok kialakítását. Elfogadta, hogy a városépítésben főfeladat továbbra is a tömeges lakásépítés és felújítás, valamint a tömegközlekedés fejlesztése legyen.” (BPVB 1974/12/09: előterjesztés). Az OT ez év októberében a legfontosabb ágazatokra kiadta a kötelező előirányzatokat, a módszertani utasítással együtt. „Az OT tájékoztatása szerint 60 966 millió forint áll a V. ötéves tervidőszakban a Fővárosi Tanács és a kerületi tanácsok rendelkezésére, ami folyó áron mintegy 80%-kal több a IV. ötéves terv várható felhasználásánál.”

Az V. ötéves terv budapesti célkitűzései a következők voltak (BPVB 1974/12/09: Fővárosi Tanács VB jelentése):

- „tömeges lakásépítés folytatása”;
- „a lakásépítéssel összefüggő közműfejlesztés”;
- „a fővárosi tömegközlekedés fejlesztése”;
- egészségügy, oktatásügy kérdésköre
- „egy-egy városrészek (kerületek) között meglévő ellátásbéli különbségek további csökkentése”.

Az előterjesztés hangsúlyozta, hogy a fejlesztések kivitelezésére elegendő forrás áll rendelkezésre; a problémák meglétére utalt azonban azzal, hogy kiemeli: „Takarékoskodni kell a munkaerővel, anyaggal, pénzzel, és a tőkés importtal.” Óvatosságra mutatott az is, hogy az Országos tervhivatal által megadott inflációs indexek mellett egy másik, jóval magasabb inflációs indexszel is készítettek tervváltozatot. Ugyanezt sejteti az is, hogy a megkezdett lakásépítkezések folytatása, a szanálások lehető legkisebb szinten tartása, a 11 emeletnél alacsonyabb házak építése, illetve minél több szobás, átlagosan 53 m²-es lakások kivi-

telezése volt a cél. Előírásként jelentkezett, hogy vállalatok hozzájárulását (pl. gyermekintézmények) és a társadalmi munkát is be kell vonni a kivitelezésbe – ez már a korábbi években is sokszor elhangzott.

Új fogalomként, bár korábban sem ismeretlen cél jelölésére előkerült az ötéves terv irányelvei között a „komplex tervezés” kérdésköre. Komplex tervezésen azt értették, hogy a beruházásokat a szükséges közmű-, közlekedési és egyéb kapcsolódó beruházásokkal együtt tervezik és építik meg, illetve a különböző beruházásokat koordinálják.

Mint korábban, ekkor is felvetődött, hogy a magas nettó lakásszaporulat ellenére a lakásigénylők száma tovább növekszik, 1971-ben 94 ezret tartottak nyilván, míg 1975-re a jogos igénylők száma 115-120 ezerre nőtt, az országos összes lakásigény majdnem fele a fővárosban jelentkezett. Azaz bár a korábbi időszakokban megfogalmazott célok az 1970-es évek második felére már az úgynevezett minőségi lakáshiány megoldását tűzték ki, valójában még a mennyiségi lakáshiány kielégítése volt az elsődleges feladat az adatok alapján.

Az előirányzat szerint állami támogatást csak a célcsoportos, vagyis a bérlakásépítkezés, illetve a magánérős, telepszerű lakásépítkezés kaphatott. A terv számításai szerint az állami bérlakásokként épülő lakások aránya csökken, viszont a lakótelepeken, magánérősből készülő lakások aránya nő. A közművekkel kapcsolatban is a fenti két csoport igényeinek kielégítése szerepelt fő célként, tehát a lakótelepek ellátása, bár a külső, közművekkel rosszul vagy nem ellátott területeket is fejleszteni kellett.

A tervjavaslat megvitatásakor a tanács VB-elnökének, Szépvölgyi Zoltánnak szavaiból kitűnik, hogy a valóságban az előterjesztésben leírtakhoz képest kevesebb fejlesztésre volt forrás, és az előirányzott járulékos kommunális beruházások megépítése túl nagy terhet róna a tanácsra, mivel nem volt rá elegendő pénz (BPVB 1974/12/09).

A fenti problémák megoldására egyrészt az állam a fővárostól átvállalta a közlekedés, közmű- és kapcsolódó létesítmények megépítésének költségeit – bár mint később kiderül, ekkora összeggel csökkentették a főváros kereteit. Másrészt fölmerült az építkezések további fokozott koncentrálása. Mint egy 1975-ös fővárosi előterjesztés fogalmazott, „mivel a jelenlegi elaprózódó magánérős lakásépítés a városi infrastruktúra-hálózat (közmű, közlekedés, intézményhálózat) fejlesztésében a lakásszaporulat arányában részt vállalni csak korlátozott mértékben képes, szükségesnek tartottuk a többségében 90-100 lakást magában foglaló, telepszerű magánérős lakásépítés mellett a koncentráltan több ezer lakás építési lehetőségeinek biztosítását is. [...] A IV. ötéves tervidőszakban a magánérős – így a telepszerű magán-

erős lakásépítés is – az ismert pénzügyi és abból adódó terület-előkészítési nehézségek miatt a kívántnál és a megengedhetőnél elaprózottabban, a város területén szétszórtan folyik. Az egyedi magán-erős lakásépítéshez egyáltalán nem, a jelenlegi telepszerű lakásépítéshez is csak korlátozottan épülnek meg lakásarányban a szükséges kapcsolódó és járulékos beruházások. Ezért a magán-erős lakásépítés nem fejleszti megfelelően a városi, közlekedési, közmű-, intézmény- és szolgáltató hálózatot, de terheli a meglévő, amúgy is szűkös kapacitású infrastrukturális alapokat. Az ebből adódó feszültség fokozásának elkerülése érdekében az V. ötéves tervidőszakban a telepszerű magán-erős építkezés előkészítésekor amennyire lehetséges volt, koncentráltabb, nagyobb lakótelepek kialakítására is törekedtünk.” (BPVB 1975/04/15: előterjesztés) A helykijelölés feladatát szívesen átvette volna a Fővárosi Tanács, de nem találták meg a módját.

1978-ra a fejlesztési elképzelések úgy alakultak át, hogy a telepszerű, 500 lakás feletti telepeken a lakásokat bérházakként építenék föl, míg a kisebb telepek és társasházak szolgálnának a magán-erős építkezés terepéül, bár a terv bizonyos átcsoportosítást engedélyezett. A lakásépítés súlypontjai a város déli és északi részére, lakótelepes formába helyeződtek át. A terv szerint a város fokozatosan többközpontúvá válik. „A lakásépítés új súlypontja a város pesti oldala, ezáltal a lakóhely-munkahely kapcsolatok javíthatók.” (BPVB 1978/10/18) A második lakásépítési program keretében Budapesten 15 év alatt 95-105 ezer lakás építésével és 34-38 ezer lakás bontásával számoltak. Ebből 75-85 ezer „nagyobb területi egységekben koncentrálnak”, 10-10 ezer pedig „kisebb területi egységekben koncentrálnak”, illetve „egyedi magán-lakásépítés” formájában épülne meg, azaz a tervek a lakótelep-építést preferálták továbbra is.

A lakótelepítés fontosabb szempontjai a VI. ötéves tervben a következők voltak (BPVB 1978/10/18: Fővárosi Tanács VB javaslata)

– „A kívánatos fejlesztési irányok alapján igyekeztünk minél nagyobb mértékű területi koncentrációt kialakítani a pesti oldal északi, illetve déli térségében.”

– Olcsó közművesítés, ez indokolja a Csepel déli részén, szabad területen épülő lakótelep telepítését.

– Alacsony szanálási arány, „ezért a belső pesti városrészek átépítése még mindig visszafogott mértékben (4300 lakás építése és 4400 lakás bontása) szerepel a javaslatban.”

– „A peremkerületek zömében rekonstrukciós átépítése – a megvalósítás kedvező lehetőségei, és a jelenlegi rossz lakásállomány miatt – rendkívül nagy arányban (38 800 lakás) szerepel.”

– „Törekedtünk a reálisan beépíthető szabad (csekély bontással járó) területek maximális felhasználására. Ezeken 40 000 lakás építését vettük számításba.”

1978 elejére a Fővárosi Tanács által elkészített fővárosi és agglomerációs fejlesztési koncepció vázlatának egyeztetési folyamata nagyon elhúzódott az Országos Tervhivatal passzivitása, a tárcafeladatok kései kijelölése (BPVB 1979/09/19), valamint a minisztériumok lassúsága miatt. A korszakban készült programok és koncepciók – az anyagi lehetőségek gyors romlásához igazodva – a célkitűzéseket egyre alacsonyabb szintre helyezték.

7.4.10 Környezetvédelem, zöld területek és engedély nélküli építkezések

A vizsgált időszakban a Budapesti Pártbizottság ülésein néha előkerült a környezet védelmének témaköre, de jelentősebb hangsúlyt sohasem kapott: sok fejlesztési terv végső változatából egyszerűen kimaradt, vagy csak nagyon általános formát öltött. A jelentések inkább a szomorú helyzet leírásával foglalkoztak, és a hatósági munka javításában látták a gondok megoldásának eszközét. A Politikai Bizottság számára írt budapesti pártbizottsági jelentés megfogalmazása szerint az „eddig tapasztalatok azonban arra is rávilágítanak, hogy elavult városrendezési előírások, a következtelen és esetenként erőtlen hatósági munka, valamint a jó fekvésű építési területek iránti nyomasztó igény következményeként – elsősorban a budai hegyvidéken – a környezet és táj természetes szépségét rontó építkezések is megvalósultak. Az ilyen építkezések megakadályozására folytatjuk a főváros általános rendezési tervének felülvizsgálatát, a budapesti városépítési szabályzat korszerűsítését. Magasabb színvonalú hatósági munkával, következetesebb ellenőrzéssel védjük a főváros értékeit. A város és iparfejlesztés a környezet-, a táj- és természetvédelmi követelmények szigorú betartásával lehet folytatni. [...] A környezetvédelemben döntő fontosságú a közműfejlesztés. Meghatározó szerepet játszik a városfejlesztésben is.” (PB 1978/05/30). Aczél György a jelentés vitájában ennél erősebb megfogalmazást kívánt meg, mondván „Rengeteget romlott a főváros környezete. A budai hegyeket elcsúfították, zsúfoltak. [...] javaslom, hogy a határozati javaslat is térjen ki rá olyan értelemben, hogy lehetőség szerint tovább ne rongáljuk a fővárost.”

A nyolcvanas évek elején ki is mondták, hogy nincs forrás a parkokra – az épülő lakótelepek zöldövezeteinek parkosítására, közvilágítással való ellátásukra – csak a lakosság önkéntes munkája jelenthet segítséget (BPVB 1981/01/23). A város zöld területeinek kérdésköre, a budai hegyvidék védelme is marginális kérdés maradt, bár egy-egy javaslat előkerül „hegyvidéki rendezési tervre”, de élénkebb visszhangot nem váltott ki. A nyolcvanas évek közepén készült egy jelentés a zöldövezetek beépítésének megakadályozásáról (BPVB 1984/09/19), de a program leginkább kívánságlista: semmilyen vitát nem váltott ki, és hatása is csekély volt.

Az évtized elején a Központi Bizottság Gazdaságpolitikai Osztálya foglalkozott az engedély nélküli építkezések negatív hatásaival (PB 1981/04/28). A jelentés országos szintű, de főbb pontjai a fővárosra és agglomerációjára is érvényesek. Mint a jelentés megállapította, az intézkedések hatástalanok voltak az engedély nélküli építkezések visszaszorítására, ami „több szempontból kedvezőtlen következménnyel jár, mint pl. az urbanizációs folyamat tervszerűtlensége, a földterületek és az építőanyagok pazarlása, az előre nem tervezett tanácsi fejlesztések kikényszerítése, az állampolgári fegyelem látványos megsértése, és a többi. A szabálytalan építkezések mintegy fele mezőgazdasági rendeltetésű külterületeken (főképp zártkertekben) valósul meg.”

„A szabálytalan építkezések okai széleskörűek és összetettek. Egyrészt az állami (tanácsi) szervek az állampolgárok ugrásszerűen megnövekedett építési igényeihez nem teremtették meg a szükséges feltételeket (olcsó telkek hiánya, rendezési tervek folyamatos karbantartásának elmaradása, a központi szabályozás, valamint a területi és helyi tanácsi szervek munkájának fogyatékoságai), másrészt az állampolgárok szűk körének fegyelmezetlen magatartása ellen az építésrendészeti bírság alacsony volta sem volt kellően fékező hatású. Miután a szabálytalan építkezésekért nem csak az állampolgárok felelősek, ezért visszaszorításuk kormányzati és ágazati szintű, valamint tanácsi intézkedéseket egyaránt szükségessé tesz. A fő feladat a megelőzés. Ezért az indokolatlan kötöttségeket oldani szükséges, ugyanakkor a még mindig szabálytalankodókkal szemben szigorúbban kell eljárni.” (Uo.)

Valódi változások azonban nem történtek, részben a pénzhiány miatt, részben pedig azért, mert túl sok és túl befolyásos érdekek sérültek volna.

7.4.11 Elmaradások a városfejlesztésben

1975-től kezdve érzékelhetővé vált a városfejlesztésre szánt források jelentős csökkenése. A hivatalos jelentések még a sikerekről, a helytállásról és a jövő nagy terveiről beszéltek, de a győzelmi jelentésekkel kritikus hangok is megszólaltak, még ha nagyon is csak halkán. Mint egy pártbizottsági tag megfogalmazta, „nem nyugtatott meg engem az a hangvétel, amelyet az anyag magán visel. Érthető módon óvatosan kell fogalmazni. Engem azonban nem nyugtatott meg, mert ha ebben a felfogásban cselekszünk tovább, akkor nem várható előrelépés.” (BPVB 1975/08/10) A sikerekről tudósító jelentések mögött a valóság az átadandó lakások számának csökkenése, a rossz minőség, a tervekhez képest nagy lemaradás volt, „a budapesti állapot azonban hovatovább tarthatatlan” (uo.). Mások szerint 53 m²-re több szobát építeni annyit jelentene, hogy több kis, használhatatlan lyuk keletkezik. A szükséges kommunális létesítmények építése is problémát okozott, mert egyrészt kevés volt, másrészt a lakásépítő vállalkozásoknak nem volt tapasztalatuk a megépítésükben – márpedig nekik kell megépíteni őket –, ezért kommunális létesítmények drágák és rosszak. A lakótelepeken nem épültek ki a központok, a városban hiányoztak a Flórián tér és az Örs vezér tere jellegű alközpontok, amelyek nem pusztán közlekedési csomópontul szolgálnának.

Az elmaradások okát a különböző szervezetek egymásban találták meg. A Fővárosi Tanács szerint az építőipari kapacitás hiányzott, az építők szerint a főváros nem biztosította a lakásépítések terület-előkészítését és az elő-közművesítést, főképp a telepszerű magánérs lakásépítéseken, bár elismerték, hogy a megfelelően képzett munkaerő hiányzik az építkezésekről (BPVB 1976/04/23).

1978-ban a Politikai Bizottság számára készített jelentésében a Budapesti Pártbizottság az alábbiakban foglalta össze a város helyzetét: „Politikai feszültség Budapesten nincs, de problémáink: a lakáshiány, a leromlott, felújításra szoruló lakások és intézmények nagy száma, a gyermekintézmények, a kereskedelmi, szolgáltató hálózat elmaradottsága, a város egyes területein a betegellátás sűrűsödő gondjai, a közműellátottság hiányosságai, a közlekedési nehézségek sok gondot és elégedetlenséget keltenek. Nagy lakótelepek, városrészközpontok jöttek létre úgy, hogy hiányosan és késéssel épülnek az egészségügyi, a művelődési, a közösségi célú intézmények.” (PB 1978/05/30)

Hasonló gondokat fogalmaz meg a Budapest PB is: „a város egyes területein a gyermekintézmények, a kereskedelmi, szolgáltató hálózat elmaradottsága, a betegellátás sűrű-

sődő gondjai, a közműellátottság hiányosságai, a közlekedési nehézségek” miatt (BPVB 1978/03/22: MSZMP Budapesti Pártbizottságának jelentése).

A fokozódó nehézségek ellenére a tervek úgy számoltak, hogy a második tizenöt éves lakásépítési koncepció (1976–1990) időszakában ötévente 10%-kal növekszik az átadott állami beruházású lakások száma. Fő helyszínlül a már beépített külső területeket, az úgynevezett peremkerületi rekonstrukciót szánták, mivel a lakásépítésre alkalmas külső zöld területek elfogytak, és nem tervezték a belső városrészek jelentős rehabilitációját sem (BPVB 1978/03/22). A lakásépítéseket ismét fokozottabb koncentrációval próbálták növelni. Összességében 1981 és 1985 között száz-száztízezer lakás építését tervezték Budapesten. Ezeket a leírt elképzeléseket szóban többen irreálisnak minősítették. Szépvölgyi Zoltán tanácselnök szerint a vállalatok anyagi lehetőségeinek beszűkülése miatt a VI. ötéves tervben tervezett huszonegyezer, telepszerű magánérős lakás építésének előirányzata nem tartható, és várhatóan nyolc-tízezerrel kevesebb épül. Más területeken is jelentős gondok merültek föl. Sok tervezett építkezésre egyszerűen nem volt pénz, és az Országos Tervhivatal a főváros szerint gyakran irreálisan alacsony összegeket szánt bizonyos kapcsolódó beruházásokra (például óvoda, iskola). Mindezen túl az OT új metódust alkalmazott számításaiban, ami gyakorlatilag annyit jelentett, hogy jelentős összegeket vontak el a fővárostól. A főváros szerint, ha megépítik az V. ötéves tervből áthúzódó lemaradásokat, annyi pénz sem marad, hogy vízzel lássák el a lakásokat. A szennyvíztisztító építése is leállt. „Nem jut pénz arra, hogy a magánérőből épülő lakásokban víz legyen, vagy a csatornahálózat megépüljön. [...] Nem jut pénz a közterületek, parkok, közvilágítás, a temetők fejlesztésére.” (1979/09/19: Szépvölgyi) A tervezett ezerháromszáz általános iskolai tanteremből kilencszázra akadt pénz, „a középfokú oktatásra egyetlen fillér nem jut”. A lakótelepek kiskereskedelmi hálózatának fejlesztésére nem lesz lehetőség. A problémák kezelésének eszközeül az Országos Tervhivatal nem hivatalosan az agglomerációs építkezéseket javasolta.

A hetvenes évek végére nyilvánvalóvá vált, hogy a tervek nem tarthatók. Az országos gazdaságpolitika célja ekkor az egyensúlyi helyzet elérése, ennek eszköze volt például a beruházások visszafogása és a pénzromlás ütemének gyorsítása. A város fejlesztéseit ez annyiban érintette, hogy az ötéves tervek ütemezésében az utolsó évekre esett a teljesítés zöme, azaz ebben az esetben az 1980-as – mint az V. ötéves tervben a legtöbb átadásra kijelölt – év egybeesett az erőteljes gazdasági visszafogások kezdetével és az infláció felgyorsulásával. A cél tehát a terv minimális előirányzatainak megközelítése és a gyorsan növekvő árak követ-

keztében előálló feszültségek kezelése volt. Lemaradások elsősorban a magánérs építkezések helyszínein jelentkeztek a kapcsolódó létesítményekben, különösen a kereskedelmi és szolgáltató intézményekben. Ez nemcsak a ritkán beépített területeket érintette – hiszen oda nem is terveztek efféle intézményeket –, hanem a magánérsből épülő lakótelepeket is. Ennek a lakásfajtának a népszerűsége tovább csökkent. Az 1976–80 közötti időszakra eredetileg harmincezer magánérs lakás építését tervezték – bár ezt több szerv, például az Országos Tervhivatal, túlzónak találta –, de az ebben a formában megvalósult tizenháromezer lakás még a legpesszimistább becsléseknél is jóval kevesebb volt.

A szándékok az állami beruházásban épített lakások méretének kívánatos növeléséről szóltak, de takarékosági okokból 1980-ban volt a legkisebb az átadott lakások átlagos négyzetmétere, a tervek szerint kevesebb, mint 53 m². A tervek kisebb és olcsóbb lakásokról beszéltek, és felszereltségük nem haladta meg a korábbi színvonalat (beépített bútor, fürdőszoba, távfűtés, meleg víz). A bérlakások egy részét az Országos Tervhivatal most is, mint korábban, az OTP-nek akarta átadni értékesítésre, ezzel is csökkentve a költségeket (BPVB 1979/11/14: jelentés).

A tömeges állami lakásépítkezés 13 helyszínre koncentráldott, és az 1980-as lakásépítési terv 1980-ra nem tartalmazott új telepítési helyet. Ennek vitájában Szépvölgyi Zoltán tanácselnök a fejlesztések további szűkítése mellett érvelt, ami Békesi László tanácselnök-helyettes szerint azért volt nehezen kivitelezhető, mert nem indult új beruházás (BPVB 1979/11/14: vita).

Az anyagi nehézségek és a fenti vita ellenére a tervek a nyolcvanas évek első felére jelentős beruházásokat tartalmaztak. Az 1980-ban tárgyalt ambiciózus ötéves városfejlesztési koncepció új metrószakaszokat, az infrastruktúra javítását, Skála és Flórián áruházakat, új kórház és kórházi részlegeket, pályaudvarok felújítását tartalmazza; a korábbi ötéves időszaknál hét-nyolcezerrel több lakás átadását szabta meg. Miként a Fővárosi Tanács VB jelentése fogalmazott, a „jelenlegi tervidőszak során a főváros lakosságának 12-13%-a – körülbelül negyedmillió fő – költözik korszerű új otthonokba. Az új városrészekben lakásarányosan megépülnek a gyermekintézmények, sőt az év végéig az előző ötéves tervek lemaradását is pótoljuk.” Mindezen túl a lakásfelújítás terén is nagy előrelépést ígért a program (BPVB 1980/04/30: jelentés). A tervekben az egész évtizedben megfigyelhető kettősség – azaz egyazon szövegen belül a vonzó jövő kritikamentes víziója és a nehézségek ecsetelése – erre az időszakra hangsúlyossá vált. A fenti jelentés szerint az MSZMP XII. Kongresszusa a VI. ötéves

tervidőszak gazdaságpolitikájának fő céljával a népgazdasági egyensúly javítását jelölte meg. „A gazdaságfejlődés ütemét az egyensúlyi követelményeknek kell alárendelni. Ezért a fejlesztéseknél az eddigiekhez képest mérsékeltebb növekedéssel lehet csak számolni.” Az előirányzatok a főváros esetében is csökkentek, különösen a tervidőszak első éveiben. „Budapest kiemelt fejlesztése ennek ellenére is folytatódik, azonban nem ismételhető meg a korábbi ötéves tervidőszak dinamikus fejlődési üteme. [...] Ezért a korábbi fejlesztési elképzeléseket felülvizsgálva minden területen szűkíteni kell a prioritások körét, koncentrálni az erőforrásokat a legfontosabb feladatokra. A megvalósítás során pedig gyors átfutási időre és maximális takarékosagra kell törekedni.” Az állami beruházásban épülő lakások átlagos alapterületének növelésére nincsen mód, ezen belül viszont növekszik az átlagnál kisebb és az átlagnál nagyobb lakások aránya, azaz a lakásméret szóródása. A vonalas infrastruktúra kiépítésére jut forrás, más jellegű esetekben „differenciáltan kell eljárni” (uo.).

36. Táblázat: Peremkerületi lakótelepek nagyságának 1980-ban tervezett növelése. *Forrás: BPVB 1980/07/09: Fővárosi Tanács VB jelentése*

Kerület, telep	Eredeti lakásszám	Módosított lakásszám
III. ker., Kaszásdűlő	2393	2991
IV. ker., Újpest	5125	6152
XI. ker., Gazdagrét	X ¹⁴³	X + 500
XX. ker., Pesterzsébet	2184	3110

A lakásépítés kívánatos növelésének lehetséges eszközeként a szanálások csökkentése, azaz a Belváros és a peremkerületi központok (a XIV., a XVII. és a XXI. kerület) megkezdett rehabilitációjának késleltetése, valamint további lakásépítés a már elkezdett építési területeken kínálkozott (BPVB 1980/07/09). Erre a célra nyilvánvalóan megfeleltek a peremterületek lakótelep-építkezései. Ennek eredményeképpen a külső területeken épített lakótelepek nagysága tovább nőtt.

A VI. terv budapesti lakásépítkezéseire általánosságban is jellemző, hogy csökkentették az új építésű lakótelepek számát, és inkább a korábban megkezdettek folytatásával akarták a kívánt lakásszámot elérni. „A tanácsi célcsoportos lakások mintegy 64%-a az V. ötéves

¹⁴³ A jelentés nem ad meg konkrét számot, csak a növekedés nagyságát.

tervben már épülő lakótelepeken, illetve azok folytatásaként, 36%-a pedig újonnan indítandó lakótelepeken épül.” (BPVB 1981/01/23: előterjesztés)

Erre az időszakra még inkább hangsúlyossá vált a magánérő bevonásának szükségessége. Mivel a lakótelepeken értékesítésre kínált lakások népszerűsége nem érte el a várt szintet, más megoldást kellett keresni, de a fővárosi vezetés 1980-ban még csak addig az óvatos megfogalmazásig jutott el, hogy a magánérő fokozott bevonásának „konkrét módjai még nem ismertek, de keresni és kezdeményezni kell a lehetséges megoldásokat” (BPVB 1980/04/30: jelentés).

37. Táblázat: Az épülő lakások tervezett összetétele a VI. ötéves tervben. *Forrás: BPVB 1980/07/09: Fővárosi Tanács VB jelentése*

Lakásépítési formák	V. ötéves tervidőszak			VI. ötéves tervidőszak tervjavaslat	
	terv, ezer db	tény, ezer db	megoszlás, %	ezer db	megoszlás, %
Tanácsi	54–59	53,3	62	48–50	56–53
Egyéb állami	4–5	4,6	5	5	6–5
Telepszerű magánérős	20–22	11,7	14	18–20	21–21
Egyedi magánérős	12–14	15,9	19	15–20	17–21
Lakásépítés összesen	90–100	85,5	100	86–95	100
Lakásmegszűnés	27,7	23	100	18–19	100
– lakásép. miatt	19,7	16,5	72	12–12,5	67–66
– egyéb okokból	8	6,5	28	6–6,5	33–34
Lakásállomány növekedése	62,3–72,3	62,5	73	68–76	79–80

A lakásépítésekben a magánérős építkezések súlya fokozatosan növekedett; a tervekben a korábbiakhoz hasonlóan meglehetősen magas számmal szerepeltek a lakótelepeken a magánérős építkezések, tekintet nélkül a korábbi időszakok relatív sikertelenségeire. Sőt a tervek e forma fokozott súlyáról szóltak, bár más formát is támogatandónak ítélték: „A magánérőből megvalósuló lakásépítés keretében növelni kívánjuk a telepszerűen, többszin-

tes konstrukcióban épülő lakások számát, valamint a szervezett, csoportos, korszerű, többszintes családi házak építését. [...] A telepszerűen magánereőből épülő lakások közel 75%-ára már jóváhagyott beruházási program és elosztási terv áll rendelkezésre. A lakások több mint fele az V. ötéves tervidőszakban megkezdett lakótelepeken valósul meg. A parkok és a parkolók teljes körű kiépítéséhez igényeljük az érintett lakosság társadalmi munkáját is.” (BPVB 1981/01/23: Fővárosi Tanács VB-jelentése.) A vizsgált másfél évtizedben újdonságként hat az is, hogy egyéb formájú magánereős lakásépítéseket is támogatandónak tartott a terv, mondván, az „egyedi társasház- és családház-építést területek biztosításával és a közművesítés feltételeinek elősegítésével, valamint ajánlott tervek kidolgozásával kívánjuk támogatni.” A tervek tizennyolc-húszezer telepszerű, és húsz-huszonkétezer egyéb magánereős lakásépítést irányoztak elő a VI. ötéves tervre. A főváros ilyen tervét többen, például Maróthy László párttitkár, kételkedve fogadták, és a magánereős építkezések központi elősegítését tartották kívánatosnak (1981/01/23: vita).

A cél ebben az időszakban az volt, hogy „a telepszerűen megvalósuló öszlakások száma a lehető legkisebb mértékben csökkenjen” (BPVB 1981/12/02). Ennek útja az állami források elapadásával az, hogy a lakótelepek lakásainak egyre nagyobb részét értékesítésre építették. Az egyéb magánereős lakásépítési formák mind kisebb hangsúllyal szerepeltek a diskurzusokban, mivel az így épült lakások száma általában meghaladta a tervek előírásait, bár az építőipari kapacitás hiánya miatt a gondok fokozódtak (BPVB 1982/07/28).

1982 végére nyilvánvalóvá vált, hogy a tervek ilyen átalakítása sem lehetséges, mivel az ötéves terv végrehajtására még a módosított irányszámoknál is kevesebb pénz állt rendelkezésre. Emiatt a telepeken épülő lakások számát csökkenteni kellett, amit azonban nem tudott ellensúlyozni a magánereősen épülő lakások nagyobb száma. A telepszerű lakásépítésekben jelentős arányeltolódás következett be a magánlakások felé, ami az ötéves tervben megszabott 29%-kal szemben a számítások szerint 46%-ot fog képviselni. A teljes lakásépítési tevékenységet tekintve az állami és a személyi tulajdonú lakásépítés aránya a tervezett 60–40% helyett a valóságban 45–55%-ra módosult (BPVB 1982/12/15). A személyi tulajdonú lakások építését fokozott központi támogatásban kell részesíteni a városvezetés szándékai szerint.

Pest külső területein a tömeges lakásépítés helyszíneinek kijelölésekor – azaz az észak–déli tengely és a keleti sáv meghatározásakor – a metrónak kiemelt szerep jutott: a nagyobb külső lakótelepek helyét a meglévő vagy tervezett metróvonalak közelében jelölték

ki. A gazdasági nehézségek e területen is éreztették negatív hatásukat. A metróépítés lelassulása miatt a „következő évek egyik legnagyobb lakásépítési területének, a Káposztásmegyeri lakótelep közlekedésének biztosításában súlyos problémák” jelentkeztek; a késlekedés elkerülhetetlen volt, bár a metróépítés prioritást élvezett a Budapesti Pártbizottság VB-jének legtöbb tagja számára (BPVB 1979/11/14).

A kereskedelmi ellátottság javítása mindig megjelent a tervekben. Az 1980-as évek elejére két módot találtak alkalmasnak a hiányosságok kezelésére: egyrészt alapvető, élelmiszereket árusító kisebb boltok nyitását, másrészt a városrész-rekonstrukciókkal a kerületi központokban és az új nagy lakótelepeken áruházak építését. Ilyen áruházat terveztek Pest-erzsébetre, Kispestre és Csepelre, melyek a későbbiekben meg is valósultak. A tervekben az egyéb ellátatlan külső területek bolthálózatának fejlesztése is szerepelt, de jóval kisebb súlyal, és azzal a megjegyzéssel, hogy csupán az élelmiszerboltokra jutott a korlátozott forrásból (BPVB 1981/01/23).

A lakáelosztás módszeréből fakadó strukturális gondok sem változtak meg ebben a másfél évtizedben. A lakásigénylők száma az átadott több tízezer lakás ellenére is folyamatosan emelkedett, a rendszer mind nagyobb lakáshiánnyal küzdött. Kádár János egy Politikai Bizottságban zajló vita összefoglalójában megállapította, hogy érdekes kérdés, miért nő folyamatosan a lakásigénylők száma, jóllehet sok lakást adnak át. A lakásgazdálkodás mechanizmusát kellene átalakítani (PB 1978/05/30). Mégsem merült föl komolyabban a lakáelosztás rendszerének gyökeres átalakítása, vagyis a gyakorlatilag ingyen kiutalt bérlakások és a különböző kedvezményekkel, de jelentős anyagi áldozattal megvásárolt lakások megszerzésének költségei közötti különbség csökkentése, ami valójában a folyamatosan kimutatott súlyos lakáshiány újratermelődésének fő oka volt.

7.4.12 Agglomeráció és város

A város és vidékének viszonyáról alapvetően két megközelítés élt ebben az időszakban. Az egyik a várost önmagában nézte, s környékének csupán ellátó és rekreációs szerepet szánt, mindenfajta nagyobb lakás- vagy ipari fejlesztés nélkül. A fejlesztés valódi helye ezen elképzelések szerint a főváros, azaz a hivatalos határokon belüli terület. A másik megközelítés a várost a környékével együtt, arra támaszkodva tekintette, és az agglomerációra is jelentős forrásokat tartogatott. A hatvanas években és a hetvenes évek elején inkább az első fel fogás dominált, és az eredményt tovább rontotta a Pest Megyei és a Budapesti Tanács rossz

viszonya. Az agglomeráció és a város problémáinak együttes kezelése a vizsgált időszakban folyamatosan napirenden volt, bár ez csak valódi hatás nélküli, elnagyolt terveket és tervjavaslatokat eredményezett.

Az agglomerációhoz fűződő kétfajta viszony a Politikai Bizottság ülésein is jól tetten érhető. Biszku Béla az agglomerációban a város mezőgazdasági ellátó helyét látta: „annak idején a főváros körül, a főváros irányítása alá tartozó mezőgazdasági területek funkciójáról tárgyaltunk, ezeknek a főváros ellátásában van szerepük. Ahogy ez a javaslatban is benne van, ezt a funkciót ezek nem nagyon töltik be. [...] vannak olyanok, mint például a sasadi tsz, amely az ország leggazdagabb termelőszövetkezete, minden dologgal foglalkozik, olyanokkal is, amelyek nem tartoznak a profiljába. Helyes ez az irányzat?” Szerinte a nevezett termelőszövetkezet fő célja a zöldségek termesztése, erre kellene energiáit koncentrálnia (PB 1974/03/12).

Kádár János ebben a témában talált egyetlen, s ezen az ülésen elhangzott hozzászólása szerint az agglomerációra immár másképp kell tekinteni: „A lakásnál eszembe jutott – ez is mai dolog. A különböző civilizált centrumokban megfigyelhető valami fejlődés. Talán a szocialista országokban nem is annyira, de másutt igen. Azok az emberek, akik közlekedési eszközre tesznek szert, kimennek a nagyvárosokból lakni. Nem azt mondom, hogy most mi is csináljunk ennek érdekében valamit, de kellene foglalkozni vele, valamiképpen ösztönözni erre az embereket. Akinek Budapest 40 km-es körzetében van komplett felépített háza, konyha, szoba stb., van személyi közlekedési eszköze – ezt talán most nem kellene még leírni – menjen ki lakni. Mi az, 15 perces gépkocsiúttal bejönni a munkahelyre?!”

A fenti hozzászólás jegyében a hetvenes évek második felére a budapesti problémák megoldásának egyik lehetséges helyszínéként az agglomeráció merült föl. „Budapest és vonzáskörzete egységes, komplex fejlesztési koncepciójának hiánya mindinkább nehezíti a távlati elgondolások rendszerbe foglalását és következetes érvényesítését a településfejlesztésben, a lakossági szükségletek kielégítésében, az ipar és az infrastruktúra fejlesztésében, a tágabban értelmezett munkaerő-gazdálkodásban.” (PB 1978/05/30: MSZMP Budapesti Bizottságának jelentése) A Fővárosi Tanács VB egy jelentése szerint a „budapesti lakáshelyzet javítása nem függetleníthető a környező települések (a budapesti agglomeráció egésze) lakásviszonyainak alakulásától. Ezért szükséges, hogy a Budapestet környező városokban és községekben fokozott mértékű lakásépítés valósuljon meg, és ezáltal a lakásviszonyok itt is (azaz Budapesten) lényegesen javuljanak.” (BPVB 1978/10/22 – kiegészítés a szerzőtől.)

A budapesti és a Pest megyei tanács közötti viszony azonban a felső elvárások ellenére sem lett jobb, de az évtized végére a főváros korábban elfogadó attitűdje negatív irányba változott. Mint Szépvölgyi Zoltán tanácselnök megfogalmazta: „A tervhivatallal folytatott tárgyalásokon a következő jó tanácsokat kaptuk: menjünk Pest megyébe építkezni. Itt viszont nincs víz, az embereknek oda kell utazni, annyi lenne a megtakarítás, hogy az ott építendő házakba nem kell lift. Mi viszont azt mondjuk, hogy adjon Pest megye nekünk területet egyéni családi, társasház építéséhez, de ne kérjenek erre tőlünk pénzt, hogy mi vigyük oda a gázt meg a vizet, mert akkor nekünk nagyon sokba kerül.” (BPVB 1979/09/19). A Politikai Bizottság előtt másfél évvel korábban hasonlóképpen nyilatkozott, mondván, a tervek szerint az 1990-ig felépítendő 300 ezer lakásból „15-20 ezer az agglomeráció területén épülne föl a budapesti lakásigények kielégítésére. Körülbelül 8 ezer vidéken lakó és Pestre járó embernek van erre igénye; nem vagyok biztos benne, hogy lenne 10 ezer olyan család, amely kiköltözne Budapestről.” (PB 1978/05/30)

A hetvenes évek végére felmerült Budapest közigazgatási határainak kiterjesztése is, az agglomerációval való jobb összhang megteremtésének egyik eszközeként. A főváros, beleértve a tanácsot és a pártbizottságot is, erősen ellenezte a terveket, és a felsőbb politikai vezetésben sem kapott jelentősebb támogatást, bár jó ideig napirenden tartották (PB 1978/05/30).

7.5 Fejlemények és visszhangok

A vizsgált időben megépült számos külső budai lakótelep ellenére Heincz Mihály negatív víziója közelebb állt a valósághoz. Békásmegyér, Kelenföld, Órmező, Gazdagrét, Budafok lakótelepei megépültek, de „teljesen rendszertelenül, közműellátási nehézségekkel, kommunális intézmények nélkül”. A főváros legkülső térségei pedig, mint a várostól fizikailag is elvágott Pesthidegkút és Nagytétény, inkább tűnnek az agglomeráció településeinek, mint Budapest külső kerületeinek.

Hasonló jelenségek figyelhetők meg a város pesti oldalán is, bár ezekre a részekre a lakótelep-építés és a korábbi helyi központok átalakítása sokkal jobban rányomta bélyegét, s így inkább öltöttek városias jelleget.

A kerületek által írt összefoglalók is felvetették a terület és a problémakör elhanyagoltságát. A II. kerület 1975-ös kiadványa sérelmezte, hogy a fejlesztések a Nagy-Budapest kialakításakor négyszeresére nőtt kerület kicsiny belső részeire koncentrálnak, a külső része-

ken csupán idegenforgalmi fejlesztéseket hajtottak végre, mint az Úttörővasút és a csillebéri tábor. A külső területeken az elképzelést és a koordinálatlan telekosztást gyors beépülés követte, amit csak társasházakkal és pontházakkal igyekeztek mederbe terelni, kevés sikerrel. Az újonnan Budapesthez csatolt területek (például Pesthidegkút) nem kaptak szükségleteiknek megfelelő támogatást, ezeken a területükön fejlesztés nem, csak spontán beépülés történt (VÁRDAY, 1975).

A budai kerületek (és egyben az összes kerület) közül a XI. a legnagyobb népességű és a legváltozatosabb. Jelentős iparterületek és belvárosias részek mellett nagy lakótelepek épültek mind a korszak elején (Lágymányosi lakótelep), mind a korszak közepe felé (Kelenföldi lakótelep). A kerület nagy, külső része azonban családi és társasházakkal épült be, a II. kerülethez hasonlóan, tervek és elképzelések nélkül. A külső területek infrastrukturális ellátottsága is nagyon rossz volt: a vizsgált korszak végére a csatornázottság csupán 5-10%-os; a kerületek útjainak fele burkolatlan; a tömegközlekedés általánosságban zsúfolt, és a külső részeken nagyon hiányos volt. A szociális infrastruktúra sem követte a népesség növekedését: az új lakótelepeken különösen kevés volt az óvoda, és az iskolák is a kerület központi részein tömörültek. A csekély kulturális ellátórendszer is (mozi, művelődési ház) a központban koncentrálódott. Kiskereskedelmi és kisipari szolgáltatások gyakorlatilag hiányoztak a családi házas övezetekben, ami volt, azt maszekok üzemeltették (XI. kerületi Tanács beszámolója).

A XII. kerület területének legnagyobb része családi házas övezet. A kerületi tanács VB 1971-es beszámolója mind a családi házak, mind az OTP-s társasházak építését spontánnak, tervszerűtlennek írta le. Állami és szövetkezeti lakásépítés nem folyt a kerületben. Az építési telkeket a főváros osztotta ki a magánépítkezőknek vagy az OTP-nek. Az újonnan beépült területek intézményi és kommunális ellátottsága gyakorlatilag csak a tervekben létezett. Az utak kiépítettsége és minősége nem volt kielégítő, bár jobb, mint a környező kerületekben. A csatornázottság aránya viszonylag magas, több mint 50%-os volt (szemben a XI. kerület külső részeinek néhány százalékos arányával). A tervek ebben az időszakban a hegyoldalak állami lakótelepes beépítését tartalmazták – ebből pár meg is épült. A kis üzletek helyett egy nagy bevásárlóközpontot terveztek a Déli pályaudvarnál, amely nem épült meg (XII. kerület, Hegyvidék).

Az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (ÉVM) és a Városépítési Tudományos Tervező Intézet¹⁴⁴ (VÁTI) egy évtizeddel később folytatott közös vizsgálata a helyzet romlását állapította meg. A vizsgálat az agglomerációra fókuszált, de a város külső területeit is érintette. Többek között megállapította, hogy a beépítés mindenfajta koncepció nélkül történt, hiányoztak a valódi rendezési tervek, az előkészítés és a tervek betartatását lehetővé tevő eszközök. Vizsgálat szerint a budapesti lakásépítési és rendezési tervek egyoldalúan a lakótelepekre koncentrálnak; a meglévő tervek koordinálatlanok, túl gyakran módosulnak, nem aktuálisak, és túlzottan a jövőre koncentrálnak, a jelen lehetőségeiről és problémáiról nem szólnak érdemben. A terveket minden különösebb következmény nélkül figyelmen kívül lehet hagyni. A jellemző építési mód a családi ház, ami a vizsgálat szerint nem gond, annál inkább az a kivitelezés gyakran rossz minősége. A vizsgálati anyag a nagy perifériális lakótelepi építkezések korában a külső területeken épített lakótelepeket nem tartotta megfelelő válasznak a szorító lakáshiány enyhítésére. A város újonnan beépített községeiben a közlekedés kaotikussá vált, a különböző részek közlekedési hálózata összehangolatlan, nehezen megközelíthető, nagyjából a pénzhiány miatt. A periféria infrastrukturális szempontból ellátatlan, nincsenek a környezetet kiszolgáló alközpontok, míg a kerületi központok elhanyagoltak.

¹⁴⁴ Korábban Városépítési Tervező Iroda

8 Konklúzió

A város szétterülésének jelensége alapvetően meghatározta Budapest XX. századi történetét, s mint a város fejlődésének egyik legfontosabb aspektusa gyakran előkerült a diskurzusokban. A városfejlesztésben résztvevők a szétterjedést különbözőképpen ítélték meg, ítéletüket számos tényező befolyásolta. A folyamatok és a reakciók vizsgálata a szocialista korszak esetében a rendszer egy általános tulajdonságára, magába a működésébe kódolt ellentmondásra is rámutat. E jelenség Budapest esetében történelmi-kulturális okok miatt jelentősen eltérő módon ment végbe, mint Nyugat-Európában, de számos megakadás és transzformáció ellenére végig jelen volt az időszakban. Az empirikus kutatás alapján a jelenségek egyik része inkább a városfejlődési modellek evolúciós, más része a történeti modellekbe illeszthetők inkább, azaz a modellek inkább kiegészítik egymást, mintsem egymással szemben állnának. Az alábbiakban a fenti vizsgálat alapján az előbb említett aspektusok tekintetében fogalom össze a következtetéseket.

8.1 Városfejlesztés

A városfejlesztés fókuszában Budapest belső területe, a reprezentatív mag foglalta el a központi helyet a második világháborút megelőző időszakban. Azonban a századfordulótól kezdve tudatosult a külső területekben rejlő lehetőség, illetve az itt lezajló folyamatok súlya. Budapest és környéke második világháború előtti fejlesztésekor fokozatosan figyeltek rá, hogy a területek közlekedési kapcsolata a várossal és beépítésük menete megfelelő legyen – ennek fordulópontja 1937, amikor a Közmunkatanács hatásköre és ezzel a budapesti szigorú előírások kiterjednek a város környéki területekre, nagyjából a város mai határáig. Ekkor a megfelelő rendezési tervek, a beruházó általi közművesítés előírása is megjelent.

A háború után a lakáshiány gyors enyhítése a lakhatás akkor korszerűnek tekintett módjai kerültek előtérbe, részben a háborús pusztítások, részben a tömeges városba áramlás, illetve a szocialista életmód kialakításának igénye miatt. A várostervezők és a város vezetésének gondolatai a korábbi irányításhoz hasonlóan továbbra is elsősorban a város belső magjára fókuszáltak. Ezt egészítette ki a nagymérvű állami lakásépítés programja. A már közművesített vagy könnyen közművesíthető, központhoz közeli helyszínek hamar elfogytak, s a tömeges lakásépítés megkívánta nagyméretű területek a külső térségekben találhatóak, így a szocialista időszak lakásépítéseinek helyszíne is egyre kijebb húzódott. Hamarosan

azonban az is nyilvánvalóvá vált, hogy a központi források nem elegendőek a kitűzött célok teljesítéséhez, pótlólagos források, azaz a magánérő mind nagyobb mértékű bevonása vált szükségessé. A magánérős építkezéseket, ha már nem voltak megkerülhetők, ezeket számos okból igyekeznek nagyobb volumenű, szervezett formába vonni. A családi házas építkezés technológiailag elavult, nem városias forma, fajlagosan jóval drágább, mint a társasházi lakás, és nagyobb területet is igényel az akkori hivatalos városfejlesztők szerint. Az erőfeszítések gyorsan a társasházak elterjedéséhez vezettek, bár a társasházi lakások nagyobb része sokemeletes házban, lakótelepi öröklakásként épült meg. A társasházi lakásépítéssel kapcsolatos problémák hamar jelentkeztek. Egyrészt kiderült, hogy a lakosság egyes csoportjai, az életmódjukból kifolyólag nem akarnak többlakásos házba költözni. Másrészt a társasház-építés elaprózódik az állami lakótelepek építésére szánt nagyszámú és emiatt tilalom alá vont terület miatt. Az állami vagy szövetkezeti kivitelezésben épült társasházi lakások minőségével kapcsolatban is számos kifogás merül föl; ami a gyakorlatilag ingyen adott állami bérleményben még megfelel, nem felel meg egy drága lakásban. Kezdetben a társasházi lakások jelentős részét, főképp a Budai-hegységben épülteket nehéz volt értékesíteni magas árak miatt, amelyet számos szubvenció kiharcolásával igyekeztek csökkenteni. A társasházak építésére adott támogatás viszont elsősorban a tehetőseket jutalmazta, akik megengedhették maguknak, hogy ott vegyenek lakást. Fentiek következtében sok-sok vita után egyértelművé lett, hogy a családi házas építkezéseket nem lehet elhanyagolni, de mivel kiestek a városfejlesztés középpontjából, így szabályozásuk is inkább negatív módon, azaz tilalmak formájában történt.

A korszak városrendezésének fő kitűzése ugyanis a múlt meghaladása, a szocialista város kialakítása volt, benne a szocialista emberekkel. Ennek eszköze a nagymérvű, standardizált, központosított tervezésű, beruházású és elosztású lakásépítés volt; ennek jegyében igyekeztek átalakítani a meglévő területeket és újakat beépíteni. Gazdaságossági szempontból a nagy ívű tervek ellenére a sűrű beépítésű városmagot alig érintette ezen átépítés, inkább a külső területek meglévő alközpontjainak városias jellegű átépítése, alkalmas üres térségek és rehabilitálandó területek épültek be. Ebben az elképzelésben a ritkább beépítésű formáknak csupán ideiglenes, kiegészítő szerep jutott.

Városiasság kialakítására tett kísérletek eltérő eredményekre vezettek. A korábbi települések, településrészek sorsát alapvetően meghatározta azok korábbi társadalmi-gazdasági jellege, története. A Budapesthez csatolását megelőző időkben városi települések

vagy ipari központok (mindkettőre egyszerre jó példa Újpest) továbbra is megőrizték városi jellegüket, még ha annak jellege jelentősen át is alakult, és további ipar, ezzel együtt újabb lakosság betelepülését vonzották. A korábbi falusias vagy kisvárosias jellegű települések sorsa felemásan alakult: azok, melyek központját „modernizálták” vagy számottevő méretű lakótelepet építettek területén (például Rákosszentmihály, Pestújhely, Kispest), önálló jellegüket veszítve perifériális, jobbra elmaradott infrastruktúrájú, vegyes képű és alapvetően lakófunkciójú kerületekké váltak. A fejlesztésekből kimaradt, vagy általuk alig érintett, zömmel korábban falusias települések, mint Nagytétény, Pesthidegkút például, továbbra is funkcionálisan faluként léteztek a fővárosban. Némely, a szocialista korszakot megelőzően kialakult speciális térségnek sikerült e korszakban egyediségét, identitását alapjaiban megőrizve fennmaradnia, mint például a Wekerle-telepnek, a józsefvárosi Tisztviselőtelepnek.

8.2 Városfejlesztés szereplői

A város fejlődésében meghatározóak az adottságok mellett a fejlesztés szereplői is, akik az adott keretek között igyekeznek a város fejlesztéséhez kötődő tevékenységet végezni. A szereplőknek eltérő befolyásuk, befolyásolási eszközeik és céljaik vannak. A városfejlesztésben résztvevőket ebbe való bevontságuk szintje és létszámuk alapján három, növekvő létszámú csoportba különíthetjük el. Egyrészt a város fejlesztésével hivatásszerűen foglalkozók, melyek leginkább a város alkalmazásában vagy megbízásából tevékenykednek, de ide tartoznak az államigazgatás érintett szerveinek tagjai is. Másrészt a gazdasági szereplők hajtják végre a városfejlesztés gyakorlati részét, vagy városi, illetve állami megbízásból, vagy saját érdekeiket követve. Végül pedig a legszélesebb, de legkevesebb közvetlen befolyással rendelkező réteg maga a lakosság, mely a lehetőségeken belül próbálja preferenciáinak megfelelően viselkedését alakítani.

A vizsgált két időszak éles eltérést mutat a fenti csoportok esetében, mégpedig a tekintetben, hogy mekkora autonómiával rendelkeztek e szereplők, illetve az államnak milyen eszközei voltak akarata végrehajtására. A második világháború előtt az államnak a Fővárosi Közmunkák Tanácsa, a különböző állami felügyeletű alapok (ONCSA, OTI) álltak rendelkezésére, de ezen szervezetek függetlensége jelentős volt. A legközvetlenebb módon a főváros állami fejlesztésére létrehozott szervezet, a Közmunkatanács ereje fokozatosan csökkent az állami városfejlesztési források elapadásával, illetve a főváros városfejlesztési tevékenységének kifejlődésével párhuzamosan. Ebben a korszakban a fővárosnak jelentős, politikai és

gazdasági autonómiája volt, melybe kívülről pontosan az utóbbi miatt nehezen lehetett beleszólni. A gazdaság szereplői között, főképp a városfejlesztés terén, elhanyagolható volt a nem-magántulajdonú cégek aránya; a társadalmat pedig szervezetek és szerveződések sokasága tagolta. Azonban a gazdaság területén az állami befolyás végig megmaradt; illetve a civil társadalom kiépítettsége, stabilitása, befolyása és lehetőségei jelentősen elmaradtak a nyugat-európai szinttől, s számos prekapitalista vonást hordoztak.

Bár korábban is léteztek az államnak korlátos módszerei szándékainak érvényesítésére, a második világháborút követően, a pártállam kiépítésével az összes szereplő autonómiája radikálisan lecsökkent. A települési autonómiák eltűntek, a gazdaság állami tulajdonba és irányítás alá került, a civil szférát bekebelezte a párt vagy annak intézményei. A városfejlesztők és a gazdasági szereplők ezáltal gyakorlatilag kivétel nélkül állam vagy a párt alkalmazásában állva tevékenykedtek, a társadalomnak is eltérő lehetőségei támadtak érdekei érvényesítésére.

Paradox módon a központi beavatkozás hatékonysága együtt csökkent az állami beavatkozás erejének növekedésével. Minden gond és botrány ellenére a második világháború előtt az előírások betartatása jobbra megvalósult, míg a szocialista időszakot éppen a növekvő számú előírások figyelmen kívül hagyás jellemezte, mind a vállalatok, mind a lakosság, de éppúgy az állami szervezetek részéről is, s a korrupció is egyre nagyobb mértéket öltött. A szocialista rendszer felépítése, azaz az állami és pártbürokrácián belüli és ezek közötti oda- és visszacsatolások szövevényes rendszerében mindezen túl eltűnt maga a döntéshozatal átláthatósága, tág teret adva az egyéni és ágazati törekvéseknek.

A két világháború közötti városfejlesztés célja Budapestnek a meglévő alapokon, a dualizmus időszakához hasonló, de az új helyzethez idomított fejlesztése volt. Ennek jegyében a város vezetői a városmag sűrűségének csökkentését, rehabilitációját, a külső területeken ritka beépítést, és övezetes, monocentrikus térbeli szerkezetet szorgalmaztak a városból való kiáramlás megállítására és a városiasság megtartására. Más elképzelések is előkerültek, a századfordulós félbemaradt kertvárosépítések folytatására, illetve az akkoriban megjelent lakótelepes építkezések elterjesztésére, melyek mind más-más kialakítandó térszerkezettel jártak volna, azonban ezek támogatottsága csekély maradt ebben a korban.

A szocialista időszakban a város vezetésében és a város fejlesztésére befolyással rendelkezők körében a pártállami irányítás nem az elképzelések és a törekvések azonosságát

jelentette. A fejlesztés útjaival kapcsolatosan kikristályosodott álláspontokat három nagy csoportra lehet osztani.

A háború előtt is városfejlesztéssel foglalkozók, mint Harrer Ferenc és Preisich Gábor, a háború előtti eredmények továbbvitelét sürgették, ezért hívhatjuk őket tradicionális moderneknek. Nem akarták nagy területekkel növelni a város beépített területeit, a város alacsony átlagos népsűrűségére hivatkozva, és a számos, központhoz közeli beépítetlen terület miatt. Támogatták a városhoz csatolt települések központjának városias kiépítését, de többemeletes házak építését elsősorban az infrastruktúrával ellátott, maghoz közeli vagy nagyobb bevezető utak mentén látták kívánatosnak. Budának elsősorban rekreációs funkciót szántak, és törekedtek minél kisebb beépítésére. A magánépítkezések kérdésében a világháború előtti, elméletileg a vizsgált korszakban is érvényes szabályozás mellett álltak, vagyis amellett, hogy a közművesítés költségeit az építetőnek kell állnia. Az idő múlásával ennek az irányzatnak a hangja egyre inkább elhalkult.

A másik erős csoportot a lakótelep-pártiak alkották. Céljuk az volt, hogy a város minél nagyobb területeit átformálják a többi szocialista ország, elsősorban a Szovjetunió mintájára. Az iparosított lakásépítést kívánták terjeszteni a magánépítkezések rovására, a családi házat ugyanis a szocialista korszaknak nem megfelelő, elavult építési módszerek tartották, és a megvalósult családi házakkal kapcsolatban esztétikai kifogásaikat emeltek. Céljaikban és megközelítésükben gyökeres, mélyreható változásokat hirdettek, így csoportjuk radikálisként jellemezhető.

E két csoport a város vezetésében is képviseltette magát. A harmadik, pragmatikus csoport viszont inkább kívülről, felülről hatott a fővárosra. Politikai céljuk minél több lakás megépítése volt, az eszközök megválasztásában a hatékonyság vezette őket. Belátták, hogy az állami lakásépítés források és kapacitás hiányában nem képes kielégíteni a lakáskeresletet, a magánérs lakásépítkezések elősegítése lett a leglényegesebb törekvésük. Ennek érdekében sok korábbi korlátozást figyelmen kívül hagytak: a közművek kiépítésének költségeit a magánépítkezések esetében is mind inkább az állam vállalta magára; és megfelelő rendezési tervek hiánya, a közlekedési és szociális infrastruktúra kiépítetlensége sem volt akadály.

A várostervezők és városvezetők célkeresztjében a belső területek és fokozott mértékben a lakótelepek álltak. A lakótelepet nem kapó külső területek így tulajdonképpen megfelelő tervezés és előkészítés nélkül fejlődtek. A város periferiáin a gyorsan szaporodó házakhoz nem épültek megfelelő közművek, szociális és közlekedési infrastruktúra, és a terüle-

teket kiszolgáló alközpontok sem alakultak ki. A város külterületeinek egyre nagyobb részét építették be, különösen Budán, minden korabeli szabályozás ellenére. Bizonyos területek, leginkább a városhoz 1950-ben csatolt falvak nagyon sokáig kimaradtak ebből a jelenségből, megőrizték korábbi jellegüket, és nem váltak a város szerves részévé egészen a nyolcvanas évek elején erősen jelentkező szuburbanizációs folyamatok megjelenéséig, vagy azon túl sem.

A gazdasági szereplők helyzete és ereje szintén különbözött az egyes időszakokban. A dualizmus időszakát, amit is több-kevesebb válságokkal tarkítva, de általános gazdasági fellendülés jellemezett, a városfejlesztés jól megtérülő üzletnek bizonyult, amit így egyre tőkeerősebb cégek uraltak. Az állam és a főváros eleinte a keretek biztosítása és a város vagy az ország számára kiemelt beruházások kivételével a piacra bízta a feladatok végrehajtását az akkor uralkodó klasszikus liberális megközelítés jegyében. A századfordulótól kezdődően a modell hátrányosságai egyre inkább kiütköztek, párhuzamosan a gazdasági növekedés lassulásával, így a dualizmus utolsó másfél évtizedében egyre erősebb központi, elsősorban fővárosi beavatkozás érhető tetten. A nagy cégek jelenléte együtt járt ezek erőteljes befolyási-befolyásolási lehetőségével, amit jelez a korszak számtalan korrupciós és egyéb üzletipolitikai botránya is.

A két háború között a gazdasági feltételek negatív irányba változtak. A bizonyos területeken sokáig fennmaradó háborús szabályozás és a vásárlóerő drasztikus visszaesése a városfejlesztést, elsősorban a lakásépítést előnytelen üzletté tette a nagyberuházók számára, így a piacot ekkor kisbefektetők, kis cégek, magánszemélyek uralták, illetve a központi befolyású alapok végeztek még városfejlesztési tevékenységet. Az állami városfejlesztési politika oly módon reagált a változásokra, hogy a keresleti oldalon pótlólagos forrásokat nyújtott magánszemélyek részére kamattámogatás formájában, azaz továbbra sem avatkozott bele közvetlenül a folyamatokba. Különösen érvényes volt ez a főváros és agglomerációja, mint az ország legfejlettebb vidéke esetére.

A helyzet gyökeresen átalakult a szocialista idősakra. Egyrészt eltűntek a nagy- és kisebb méretű magáncégek, helyüket különböző, jobbra nagyméretű állami vállalatok vették át, emellett és az állami ellátás, illetve az állami cégek hiányosságai miatt fennmaradt és egyre nagyobb mérvűvé vált a magán-kisipar (maszek) és a magán-erős út igénybevétele. Az állami cégek érdekérvényesítő lehetőségei, lévén integráns, de jól kivethető saját érdekekkel rendelkező részei a pártállamnak, szélesek és kiterjedtek voltak. Az állami lakásépítés túl-

nyomó többségét kivitelező állami építőipari vállalatok és a házgyárak a lakásépítés mennyiségi növelésében voltak érdekeltek, így ez irányban erőteljes és hatásos nyomást fejtettek ki: igyekeztek a lakásépítésre szánt állami források legnagyobb részét megszerezni. Ezzel részben ellenmozgott a lakásépítés finanszírozásának egyetlen banki jellegű szereplője, az Országos Takarékpénztár, mivel a finanszírozásában épült lakások eladásában volt érdekelt, így a mennyiség mellett a minőség is szempont volt. Erejét, alkupozícióját jelzi, hogy sok esetben a kifejezetten a fővárosi szabályozás ellenére tudott helyszíneket megszerezni és építkezéseket kiviteleztetni. A kisebb, egy-két fős cégek már átmenetet alkotnak a lakosság felé. Az ő erejük elhanyagolható volt a fentiekhez képest, a rendszer inkább csak megtűrte jelenlétüket: támogatásuk a szocialista ideológiával ment volna szemben, tiltásuk pedig éppen a rendszer hiányosságait részlegesen bepótló jellegük miatt volt járhatatlan.

A lakosság lehetőségei szintén eltértek a két fő korszakban. A meglévő belső társadalmi integráció, a különböző számottevő civil szervezetek és szerveződések, pártok lehetővé tették az érdekek valamiféle hatékony érvényesítését, még ha ez el is maradt az ez idő tájt meglévő nyugat-európai szinttől, s lehetővé tette olyan nagy hatású megmozdulások szervezését, mint az 1907 és 1909-es bojkott- és lakbérstrájk mozgalmak. Másrészt a politika is lefedte, még ha bizonyos erős megkötésekkel is, a választói tagoltságot, legalábbis ami a mérsékelt irányzatokat illeti, ennek következtében a lakossági érdekek megjelenítésének kialakultak a hivatalos útjai. E mellett azonban tovább éltek a Közép-Európában hagyományos, családi, ismerősi, lakóhelyi, munkahelyi, szakmai, rendi vagy más alapon létrejött kapcsolati háló elemei is, mint az érdekérvényesítés másik, kevésbé formális módozatai, az előzővel párhuzamosan létezve, annak következményeivel együtt.

A szocialista korszak a pártállam alá kényszerítette be a társadalmat, azaz a párttagoltság megszűnt, a civil szervezetek vagy hasonlóképp eltűntek, vagy erős kontroll alá kerültek, s a társadalom erősen atomizálódott. Ennél fogva az érdekérvényesítés kollektív útjai erősen beszűkültek a párt vonalára, vagy a népesség többsége számára elérhetetlenné váltak, s a már a korábbi időszakban is meglévő, rokoni-ismerősi hálóra építő egyéni érdekérvényesítési módszerek erősödtek meg. Ennek velejárójaként a kivételezés, a szabályok be nem tartatása, a korrupció a korábbi szinthez képest még inkább kiterjedt.

8.3 A szocialista városfejlesztés csapdái

A szocialista időszak városfejlődése a rendszer általánosabb strukturális és működési aspektusaira szolgál példaként. A rendszer bevezetésével egy nagyon merev keret épült ki, a rendszer és az ideológia primátusával. E rendszer a kihívásokat jellegzetes módon próbálta kezelni. Első körben igyekezett a rendszeren belül megoldani a problémákat, majd mikor a nyomás tovább nőtt, illetve a belső gazdasági erőforrások elégtelennek bizonyultak, átmeneti megoldásokat és a rendszeren kívüli erőforrásokat igyekeztek hangsúlyozottan ideiglenes jelleggel bevonni, kényszerpályára téve a fejlesztéseket, azonban mivel a rendszer nem képes strukturális merevsége miatt alkalmazkodni, a feszültségek újratermelődtek, az ideiglenes megoldások állandósulnak, s az alkalmazkodás elmaradása újra feszültségeket termelt ki. A folyamatok kissé leegyszerűsítve úgy foglalhatók össze, hogy külső források egyre erőteljesebb kényszerű bevonása végül a rendszer bomlásához és megszűnéséhez vezetett.

A városfejlesztési problémákat az ötvenes években elsősorban a rendszeren belül igyekeztek megoldani, a lakáshiányt erőforrások máshová koncentrálása miatti elégtelenség következtében kitelepítéssel, kisajátítással, erőltetett emigrációval, társbérletesítéssel, lakások fölszabdalásával. Azonban mindez már a kezdetek kezdetén elégtelennek bizonyult, s külső nyomásra a rendszerbe nem illő módon némi magánlakás-építkezést engedélyezni kellett a vezetésnek. Az ipar extenzív fejlesztése és a bérek mesterségesen alacsony szinten tartása hatalmas lakáshiányhoz vezetett, amit eleinte szintén a rendszeren belüli eszközökkel, tömeges lakásépítéssel próbáltak megoldani. Azonban a hiánynak a lakáelosztás rendszerébe kódolt folyamatos újratermelődése, az elosztásnál jelentkező kivételezés és korrupció, az erőforrások általános szűkössége miatt megjelenő feszültségek eleinte a rendszeren belüli megoldások felé sarkallta a vezetőket. Ez a járulékos beruházások elmaradásában, a kicsiny lakásméretben, azonos lakásméret mellett nagyobb szobaszámban, a lakásépítkezés koncentrációjában, a beépítés intenzitásának növelésében, a meglévő lakásállomány karbantartásának elmaradásában, mint kényszerpályában jelentkezett. Ezen megoldások elégtelensége után került elő külső források bevonása, mint a társasház-építkezés, OTP-lakások és hasonló konstrukciók, azonban lehetőleg a rendszerhez leginkább illő módon, mint például lakótelepi lakások magántulajdonba adása, állami kivitelezésű, eladásra épített társasházi lakások építése. Amennyiben sikerült a külső erőforrások bevonásával, vagy a rendszer korrigálásával a helyzetet javítani, a feszültségek csökkenésével szükségszerűen jött a visszaren-

deződés, az alapokhoz való visszatérés. Az eresztés-meghúzás ciklusai jellemzőek voltak az egész időszakra, egyre mélyebb válságba taszítva a struktúrát. A rendszernek csupán a mennyiséget figyelő mivolta, az elosztás körüli gondok, az általános hiány jelensége, az ötéves tervidőszak utolsó időszakait jellemző kampányok, a minősége negligálása, a szociális és fizikai infrastruktúra kiépítésének elmaradása, a környezet pusztítása egyrészt megnehezítette a rendszeren belül termelt lakásoknak, mint javaknak, egy „kvázi-piacon” történő értékesítését, másrészt keresletet generált a rendszeren kívül, a magánérs lakásépítkezések „piacán”. A rendszer merevsége, az alapanyagokat általánosan jellemző hiány miatt ez utóbbi téren szükségszerűen jelent meg a korrupció, az összeköttetések fölhasználása, az engedély nélküli építkezések tömege. Összességében a rendszer önmagát élte föl és pusztította el.

8.4 Szétterülés és szuburbanizáció

A szétterülési folyamatok több különböző oldalról indultak el Budapesten a XIX-XX. század fordulóján. A közlekedési hálózat kiépülése lehetőséget adott a külső területek beépülésére. A nagy teret olcsón és jól elérhetően igénylő gazdasági tevékenysége számára a periféria jó lehetőséget kínált, s az ipar betelepülése, elsősorban az ipari jellegű, akkor még önálló agglomerációs nagyvárosokba, mint például Újpest, nagy tömegű bevándorlót vonzott. Ezen túl további három folyamat figyelhető meg. Egyrészt lassan és óvatosan, de beindult a szuburbanizáció, amely elsősorban a fővároshoz tartozó Városliget környékét és a budai hegyvidék területét érintette. Másrészt a fővárosi drágább életet kifizetni nem tudó vagy nem akaró, szerényebb anyagi lehetőséggel rendelkező családok telepedtek ki a relatív olcsó lakhatást és jó munkalehetőségeket ígérő, és egyéb gazdasági előnyöket, mint háztáji gazdálkodást lehetővé tevő peremterületekre. Harmadrészt a vidékről beáramló, zömmel falusi vagy kisvárosi környezetből érkezők is egyre inkább a külső területeket preferálták, mivel itt kisebb életmódváltozásra kényszerültek, miközben a város közelségének előnyeiből is részesültek. A XX. század elejére a városi növekedés súlypontja immár a peremterületekre helyeződött. E két jelenség mögött eltérő mozgatórugók fedezhetők föl. A szuburbanizáció esetében a helyi történeti és kulturális tényezők miatti módosulások mellett megtalálhatók a középosztályi szuburbanizáció Nyugat-Európában is azonos okai, azaz a családi értékek átalakulása, a társadalmi szegregáció iránti igény. Az alsóbb rétegek peremterületi letelepedése mögött a családi háznak, mint természetes lakóhelynek felfogása húzódtott meg, hiszen a városba költözők túlnyomó többsége eredendően falusi-kisvárosi környezetből származott,

vagy első-másodgenerációs városlakó volt. E két csoportot a valóságban nem lehet ennyire élesen szétválasztani, hiszen a szegregáció iránti igény megfigyelhető a középosztály mellett más csoportoknál is, illetve a középosztály tagjainak jelentős része egy, illetve másodgenerációs, a falusi életmódot ismerő városlakó.

Ebben a folyamatban jelentős törést az első világháború jelentett, azonban csupán a jelenség késleltetéséhez és ütemének némi lassításához volt elegendő, jellege hasonló maradt. A szocialista korszak azonban már jelentősebb változásokat hozott. Budapest területének 1950-es megnagyobbításakor számos korábbi település sorsa összefonódott a városéval. Volt köztük városias és falusias település egyaránt, de jelentős mezőgazdasági hasznosítású területek, erdők is a város részévé váltak. E területek sorsa – egy-két kivétellel – a későbbiekben megegyezett a korábbi perifériális területek sorsával. Egyes agglomerációs települések nem illettek Budapesthez, mégis hozzá csatolták őket. Ilyen volt például Pesthidegkút, amelynek fejlődése gyakorlatilag a szomszédos agglomerációs településeket követte, és egészen a nyolcvanas évekig falusias jellegű maradt. Más települések illettek volna a városhoz, mégis kívül maradtak – mint például Budaörs.

Az anyagi lehetőségek drasztikus beszűkülése, az infrastruktúra kiépítésére és fenntartására szánt források jelentéktelen mértéke, a lakásépítés központosítása a szuburbanizáció folyamatát hosszú ideig megakasztották. A középosztály tagjainak egy része számára a hatvanas évektől a lakótelep merült föl lakóhelyként, annak olcsósága és számukra megnyilvánuló elérhetősége miatt. Az állami lakásépítés alacsony színvonala és elégtelen mennyisége azonban a hatvanas évektől más megoldások felé terelték e csoportok tagjainak egy részét, melynek jele a külső területeken beinduló családiház- és társasház-építkezések voltak. Ekkor épültek be a budai hegyvidék jelentős területei. E jelenségek a szuburbanizáció egy formáját képviselik. Az alsó osztályok tagjai számára a korábbi időszakhoz hasonlóan a külső területek családi házas övezetei vonzóak voltak. E forma népszerűségét növelte az a kényszer is, hogy sokak számára ez a megoldás volt az egyedül elérhető, mivel kiestek a kedvezményes állami lakáskiutalás rendszeréből. Ehhez a csoporthoz járult azoknak a köre is, akik vagy anyagi erő hiányában, vagy az adminisztrációs nehezítések miatt nem tudtak a fővárosba beköltözni, így az agglomeráció valamely településén építettek maguknak házat.

A lakótelep-építések leáldozása, az állami korlátozások lazulása, illetve a főváros vonzerejének csökkenése a nyolcvanas évek közepére oda vezetett, hogy a szuburbanizáció folyamata újra nagy erőre kapott, és hamar átcsapott a városhatáron is. Az alsóbb rétegek vá-

roskörnyékre való költözése a nyolcvanas-kilencvenes években lezajlott átmeneti csökkenés után ismét megindult. A termelő tevékenységek, immár nem gyár, hanem iroda és logisztikai létesítmények formájában, az ezredfordulón fedezték föl az agglomeráció és a periféria előnyeit; s korábban ismeretlen folyamatként megindult a kereskedelmi tevékenység perifériára költözése is.

8.5 Városfejlődés és városfejlődési modellek

A budapesti városfejlődési folyamatoknak a fenti empirikus vizsgálatok alapján következő, az egész vizsgált korszakon átívelő jellegzetességei találhatók. Az egyik legfontosabb jellemző az alulurbanizáltság, az urbanizáció alacsonyabb szintje, azaz a városi népességnek hasonló fejlettségű nyugati országhoz képest kisebb aránya és a városiasság alacsonyabb foka, amely már a kora-középkortól jellemzi a közép-európai térséget. Az ilyen téren vett elmaradottság fokozatosan csökkent a második világháborúig, azonban a szocialista időszak megakasztotta, sőt, ellenkező irányba fordította ezt a folyamatot.

Másik jellegzetesség a társadalmi integrációban a felülről lefelé mutató mechanizmusok dominanciája az ellenkező irányúakhoz képest, a civil szféra kiépültsége alacsonyabb szintű, a társadalom tagozódása is számos premodern, rendi jelleget hordoz, míg a személyes kapcsolatokra épülő hálózatoknak nagyobb a súlya. Ezen belül a különböző társadalmi autonómiák – például városi öngazgatások – megtalálhatóak voltak, de kiterjedtségük jóval alatta maradt a nyugat-európainak. Továbbá tetten érhető ezen túl a rurális életmód nagy súlya és beágyazottsága, ami párhuzamosan létezett az elképzelt nyugati társadalmi modellhez való minél gyorsabb és legteljesebb felzárkózás társadalmi igényével. Ámbár állandóan átalakult, a város térbeli társadalmi struktúrájának jellemző motívuma volt a szélsőségek alacsony szintű megjelenése és a szegregáció alacsonyabb mértéke.

A kelet-közép-európai városfejlődést vizsgáló viták egyik központi kérdése, hogy e térség városainak fejlődése mennyiben csupán módosulása az általános nyugati városfejlődési trendeknek, illetve mennyiben képvisel önálló, elkülönült utat. A városi szétterülés folyamata főbb jellegzetességei e diskurzus mélyebb vizsgálatát teszik lehetővé, lévén e folyamat jelentkezett a nyugati és a közép-európai társadalmak többségében is, időben nagyjából egyszerre. Az angolszász országok az urbanizáltság nagyon magas szintjét érték el a XIX. század utolsó harmadára, s a XX. század elejére megkezdődött a szuburbanizáció, azaz a középosztály kiáramlása a város külső területeire, s a város magja elvesztette lakófunkcióját, míg

az ezt körülvevő területek alacsony státusú népesség lakóhelyeiként, illetve ipari tevékenységek színtereiként szolgáltak. A közép-európai városfejlődésben az urbanizáltság szintje jóval alacsonyabb volt az egy időben létező angolszász országokhoz képest, a városok fejlődése így időben jóval tovább tartott, mindemellett beindult a perifériák valamifajta növekedése, de ez jelentőségében jóval elmaradt az angolszász modelltől, és jellegében is különbözött. A belváros megmaradt a magas, illetve közepes státusú rétegek lakóhelyének, és a külvárosok szolgáltak az ipari tevékenység területéül és az alacsonyabb státusú népesség lakóhelyéül.

A magyarországi, konkrétan budapesti folyamatok mindkét fent vázolt folyamathoz képest jelentős eltéréseket mutatnak, bár az utóbbihoz jóval közelebb állnak. A város szétterülése terén az eltérések fontosabb vonásai az alábbiakban foglalhatóak össze. Egyrészt megindult valamifajta szuburbanizáció, azaz a társadalmi felső- és középrétegek jelentős csoportjai a századfordulótól kezdve igyekeztek a városmagot elhagyni, bár a városmag kezdett leromlani, de nem ürült ki és nem lett az alsó rétegek által dominált térség. E tehetősebb csoportok költözésének iránya eleinte kizárólagosan, majd részben a város magasabb presztízsű külső területei felé mutatott. A szocialista időszakban e középrétegek kiköltözésének másik fontos célterületei az újonnan, szintén a város külső részein épülő lakótelepek voltak. Másrészt a város külső, kisebb presztízsű peremvidékei szolgáltak alacsony státusú népesség kiáramlása célpontjának is. E területek és a peremvidéki ipari körzetek környéke számított a városba betelepülő, szintén alacsony státusú, javarészen falusi származású betelepülők célterületének is; s a betelepültek életmódja is sok vonásában a korábbi falusi-kisvárosi életmód folytatásaként tekinthető. Ezen városfejlődési folyamatok alapvető jellegükben a szocialista időszakban is megmaradtak.

A fentiekből egy sajátos, ám a nyugati városfejlődéstől erősen befolyásolt urbanizációs modell bontakozik ki. Megfigyelhető egy különös urbanizációs fázis: a városi népesség létszáma és súlya növekedett, de ennek mértéke jelentősen elmaradt a hasonló fejlettségű nyugati országokétól. Emellett a városias életmódot követők száma és aránya még kevésbé növekedett, a falusi életmódot folytató városiak nagy száma miatt. Az urbanizáció egyértelmű jele az ipar növekvő súlya, meghatározó jelenléte és az általa kiváltott népességnövekedés, még ha az nem is a város központi térségeibe koncentrálódott. Azonban ezzel párhuzamosan, a XX. század kezdetétől, a középrétegek körében jelentkezik a város sűrű magjából való kiköltözés, ezzel együtt a városi életforma megtartásának igénye, azaz a szuburbanizáció

is, mely folyamat több-kevesebb töréssel és megbicsaklással, de jellemezte az egész századot. A szuburbanizációt kiváltó tényezőként egyaránt szerepel a gazdasági átalakulás, azaz a szolgáltatási és ezzel rokon tevékenységek elterjedése valamint a középosztályi társadalmi értékek átalakulása is. Mivel azonban ezek az átalakulások féloldalasak maradtak, a folyamatok is egymásra csúsztak. Az urbanizáció és a szuburbanizáció nem különült el időben, s lezajlásukat a helyi gazdasági, történeti és társadalmi adottságok alapvetően meghatározták.

9 Felhasznált irodalom

- AALLEN, Frederick H. A. (1992): English origins, in: Ward, Stephen V. (ed.) *The Garden City*. E & FN Spon, London, 28-51
- BÁCSKAI Vera – GYÁNI Gábor – KUBINYI András, 2000. *Budapest története a kezdetektől 1945-ig*. Budapest Főváros Levéltára, Budapest
- BERG, Leo van den, et al., 1982. *Urban Europe. Vol. 1.: A Study of Growth and Decline*. Elsevier, Amsterdam
- Budapest Fővárosi Tanács Végrehajtó Bizottság üléseinek jegyzőkönyvei, 1950–1970*. Fővárosi Levéltár, törzsszám: XXIII-102/A
- Budapest Székesfőváros Statisztikai és Közigazgatási Évkönyve, 1914*. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Vol. XI, 1909-1912, Budapest
- Budapest Székesfőváros Statisztikai Évkönyve, 1923*. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Vol. XII, 1913-1920, Budapest
- Budapest városfejlesztési programja, 1940*. In: Sipos András – Donáth Péter (szerk.): „A nagy válságtól” „a rendszerváltásig”. Szöveggyűjtemény Budapest tanulmányozásához, Vol. II: 1930-1990. Budapest Főváros Levéltára – ELTE, Budapest, 2000, 28-40.
- Budapest, 1913*. Eggenberger, Budapest
- BUZINKAY Géza (1992): A középosztály lakásideálja. In: Hanák, P. (szerk.): *Polgári lakáskultúra a századfordulón*. MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 13-26
- CHILDE, V. Gordon (1950): The Urban Revolution. *Town Planning Review*, 21: 4-17
- CZAGA Viktória (1999): A főváros egyesítése a budaiak szemszögéből. In: Szvoboda Dománszky Gabriella (szerk.): *Urbanizáció a dualizmus korában*. Budapesti Történeti Múzeum, Budapest, 13-22
- CSANÁDI Gábor – LADÁNYI János, 1992. *Budapest térbeni-társadalmi szerkezetének változásai*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- CSANÁDI Mária, 1995. *Honnan tovább?* T-Twins Kiadó – MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest
- CSANÁDI Mária, 2006. *Self-Consuming Evolutions*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Csík Edina, 1992. *Árkay Aladár bírói ügyészi lakótelepének városképi vizsgálata*. Kézirat
- CSIZMADY Adrienne, 2003. *A lakótelep*. Gondolat Kiadó, Budapest
- DERCSÉNYI Balázs, 1967. *Árkay Aladár*. Akadémiai Kiadó, Budapest

- DÉRY Attila – MERÉNYI Ferenc, 2000. *Magyar Építészet 1867-1945*. Urbino, Budapest
- DÉRY Attila (1995): A Fővárosi Közmunkák Tanácsa (1870-1948). *Budapesti Negyed*, 9 (1995/3).
- DICKENS, Charles 1990. *Urban Sociology*. Harvester Wheatsheaf, Hertford
- ENYEDI György, 1996/1. *Regionális folyamatok Magyarországon*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest
- ENYEDI GYÖRGY (1996/2): Urbanization under Socialism. In: Andrusz, G. – Harloe, M. – Szelényi I. (szerk.): *Cities after Socialism*. Blackwell, Oxford, 1996, 100-119
- FISHMAN, Robert, 1987. *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia*. Basic Books, New York
- GÁBOR Eszter, 2001. *Budapesti villák*. Városháza, Budapest, második kiadás
- GANS, Herbert J., 1991. *People, Plans and Policies*. Columbia University Press, New York
- GERGELY Katalin (1999): Lakóhely és életminőség a századfordulón. In: Szvoboda Dománszky Gabriella (szerk.): *Urbanizáció a dualizmus korában*. Budapesti Történeti Múzeum, Budapest, 295-302
- GERGELY Katalin, 2001: *Villatelep az 1910-es évek Budapestjén*. Kézirat
- GLATZ Ferenc (1988): Polgári fejlődés, nacionalizmus, asszimiláció a XIX. században. In: Kövér György (szerk.) *Magyarország társadalomtörténete I. Vol. 2*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 268-281
- GOTTDIENER, Mark, 1994. *The Social Production of Urban Space*. University of Texas Press, Austin
- GOTTDIENER, Mark – HUTCHINSON, Ray, 2006. *The New Urban Sociology*. 3. kiadás. Westview, Boulder
- GYÁNI Gábor (1992): Polgári otthon és enteriőr Budapesten. In: Hanák, P. (szerk.): *Polgári lakáskultúra a századfordulón*. MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 37-59
- HALL, Peter (1988): Urban Growth in Western Europe. In: Dogan, M és Kasarda, J. D. (szerk.): *The Metropolis Era*, Vol. 1. Sage, New York, 111-127
- HALL, Peter, 1992. *Urban and Regional Planning*. 3. kiadás. Routledge, London
- HALL, Peter, 1996. *Cities of Tomorrow*, Második, kiegészített kiadás. Blackwell, Oxford
- HALL, Peter, 1998. *Cities in Civilization*. Weidenfeld & Nicholson, London
- HARDY, Dennis (1992): The garden city campaign: an overview. In: Ward, Stephen V. (szerk.): *The Garden City*. E & FN Spon, London, 187-209

- HARDY, Dennis, 1991. *From Garden Cities to New Towns*. E & FN Spon, London
- HAUMONT, Antoine (1993): La mobilité intra-urbaine. *Les annales de la recherche urbaine*, No. 59-60, 109-118
- HEBBERT, Michael (1992): The British garden cities: metamorphosis, In: Ward, Stephen V. (szerk.): *The Garden City*. E & FN Spon, London, 165-186
- HEGEDÜS József – TOSICS Iván (1982): Lakásosztályok és lakáspolitikai I.-II. *Mozgó Világ*, 1982/9, 12-21, és 1982/10., 95-105
- HEGEDÜS József – TOSICS Iván (1985): Budapest általános rendezési tervének előzményei (1932-1955). *Budapest Főváros Levéltára Közleményei*, 84 (1985.), 91-97
- HUSZÁR Tibor (2005): Az elittől a nomenklatúráig. *Szociológiai Szemle*, 2005/3, 8–69.
- IGNÁCZ Károly (2004): Budapest önkormányzatának alakulása a Horthy-korszakban. In: Ger-gely Jenő (szerk.): *Autonómiák Magyarországon, 1848-1998*. ELTE BTK, Budapest, 2004., 73-87.
- IGNÁCZ Károly (2005): A hatalom eszközei a választói akarat korrigálására. *Múltunk*, 2005/1, 210-237.
- ILKIN, C. W., 1990. *Hampstead Garden Suburb*. The New Hampstead Garden Suburb Trust – Hampstead Garden Suburb Residents Association, London
- JACOBS, Jane, 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, New York
- JACOBS, Jane, 1970. *The Economy of Cities*. Vintage Books, New York.
- JAKAB Dezső (1909): Angol kertvárosok. *A Ház* Vol. II, 81-87
- JONES, Emrys, 1992. *Metropolis*. Oxford University Press, Oxford
- KINGSLEY, Davis (1955): The Origins and Growth of Urbanization in the World. *American Journal of Sociology* 60:429-37.
- KOCSIS János Balázs (2000): A szuburbanizáció jelenségének főbb elméleti megközelítései a városszociológiai és más rokon tudományterületek irodalmában; *Tér és Társadalom*, 14. évf. (2000), 2-3. szám, 311-322
- KOCSIS János Balázs, 2002. *The social-historical background and the development of a garden suburb in fin-de-siècle Budapest*. MA szakdolgozat, Leicester, Centre for Urban History, Budapest
- KORNAI János, 1980. *A hiány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- KORNAI János, 1993. *A szocialista rendszer*. HVG Kiadói Rt, Budapest

- KÓRÓDI József, dr. – KŐSZEGFALVI György, dr., 1971. *Városfejlesztés Magyarországon*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest
- KÖRNER Zsuzsa, 2004. *A telepszerű lakásépítés története Magyarországon, 1850–1945*. Terc, Budapest
- KÖRNER Zsuzsa – NAGY Márta, 2006. *Az európai és a magyar telepszerű lakásépítés története 1945-től napjainkig*. Terc, Budapest
- KSH, 1995: A főváros 120 éve: 1873-1993. KSH, Budapest
- LACKÓ Miklós (1998): A két világháború között. *Budapesti Negyed*, 20-21 (1998/2-3)
- LUKÁCS Lajos, 1996. *Pest-Buda az 1867-es kiegyezés idején*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- LYNCH, Kevin, 1964. *The Image of the City*. MIT Press, Cambridge
- Magyar Dolgozók Pártja Budapesti Bizottság Párt Végrehajtó Bizottság (1954-ig Pártbizottság) üléseinek jegyzőkönyvei, 1948–1956*. Fővárosi Levéltár, törzsszám XXXV.95.a
- Magyar Szocialista Munkáspárt Államigazgatási (majd Gazdaságpolitikai) Bizottsága üléseinek jegyzőkönyvei, 1965–1985*. Országos Levéltár, 288f15-ös őrzési csoport
- Magyar Szocialista Munkáspárt Budapesti Párt Végrehajtó Bizottság üléseinek jegyzőkönyvei, 1957–1987*. Fővárosi Levéltár, törzsszám XXXV.1.a.4
- Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottság Politikai Bizottsága üléseinek jegyzőkönyvei 1957–1984*. Országos Levéltár, 288f5-ös őrzési csoport
- MAGYARY Zoltán (1941): A Magyar Közigazgatástudományi Intézet emlékirata Nagy-Budapest megszervezéséről. In: Sipos András – Donáth Péter (szerk.): „A nagy válságtól” „a rendszerváltásig”. Szöveggyűjtemény Budapest tanulmányozásához, Vol. II. 1930-1990. Budapest Főváros Levéltára – ELTE, Budapest, 2000, 41-49
- MÁLNAI Béla (1909): Családirház-telepek. *A Ház*, Vol. II, 88-92
- MALONYAY Dezső (1908): Eb ura fakó. *A Ház*, Vol. I, 29-48
- MÁRKUS Dezső Dr. (1913): Árkay Aladár. Bírák és ügyészek telepe. *Magyar Építőművészet*, Vol. XI, 11-31
- MAZSU János (1988): A magyarországi tisztviselő-értelmiségi réteg társadalmi szerkezetének változási folyamata a dualizmus időszakában. In: Kövér, György (szerk.) *Magyarország társadalomtörténete I.*, Vol. 2, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 426-434
- MEGGYESI Tamás, 1985. *A városépítés útjai és tévútjai*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest
- MELLER, Helen, 1994. *Patrick Geddes: Social Evolutionist and City Planner*. Routledge, London
- MELLER, Helen, 2001. *European Cities 1890-1930s*. John Wiley & Sons, Chichester

- MUMFORD, Lewis, 1961. *The City in History*. Harvest Book Harcourt, New York
- NAGY Gergely, 1997. *Wekerle telep*. F. Szelényi Ház, Veszprém
- PARK, R. E. – BURGESS, E. W. – MCKENZIE, R. D., 1967. *The City*. The University of Chicago Press, Chicago
- PREISICH Gábor, 1969. *Budapest városépítésének története 1919–1969*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest
- PREISICH Gábor, 1998. *Budapest városépítésének története 1945–1990*. Műszaki Könyvkiadó, Budapest
- PREISICH Gábor, 2004. *Budapest városépítésének története Buda visszavételétől a II. világháború végéig*. 2. átdolgozott kiadás, Terc, Budapest
- REMY, Jean – VOYÉ, Liliane, 1974. *La ville et l'urbanisation*. Duculot, Gembloux
- SÁRMÁNY-PARSONS Ilona (1992): Villa és családi ház. In: Hanák, P. (szerk.): *Polgári lakáskultúra a századfordulón*. MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 179-223.
- SAVAGE, Mike – WARDE, Alan – WARD, Kevin, 2003. *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*. 2. kiadás. Palgrave Macmillan, New York
- SIKLÓSSY László, 1929. *Svábhegy*. Svábhegyi Egyesület, Budapest
- SIMMEL, Georg, 1973. *Válogatott társadalom-elméleti tanulmányok*. Gondolat, Budapest
- SIPOS András (1993): Reformok és reformtörekvések a fővárosban (1920-1947). *Budapesti Negyed*, 2 (1993/2).
- SIPOS András (2005): Budapest városfejlesztési programja. *Múltunk*, 2005/1, 148-209.
- SIPOS András (2006): Bealkonyult az újabb fénykor ígéretének. *Budapest folyóirat*, 2006/9.
- SMITH, David M. (1996): The Socialist City. In: Andrusz, G. – Harloe, M. – Szelényi I. (szerk.): *Cities after Socialism*. Blackwell, Oxford, 1996, 70-99
- STANKOVITS Szilárd, 1909. *Az angol kertvárosokról*. Népművelés: Budapest
- SUTCLIFFE, Anthony, 1981. *Towards the Planned City*. Blackwell, Oxford
- SZEKERES József (1996): Nagy-Budapest kialakulásának előzményei. *Tanulmányok Budapest múltjából*, XXV (1996), 269-314.
- SZELÉNYI Iván – KONRÁD György, 1969. *Az új lakótelepek szociológiai problémái*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- SZELÉNYI Iván – KONRÁD György (1971): A késleltetett városfejlődés társadalmi konfliktusai. *Valóság*, 1971/12, 19–35.
- SZELÉNYI Iván, 1990. *Városi társadalmi egyenlőtlenségek*. Akadémiai Kiadó, Budapest

- SZELÉNYI Iván (1996): *Cities under Socialism – and After*. In: Andrusz, G. – Harloe, M. – Szelényi I. (szerk.): *Cities after Socialism*. Blackwell, Oxford, 1996., 286-317
- Szempontok a budapesti agglomeráció összehangolt területfejlesztési és területrendezési terveinek elkészítéséhez*. 1979. Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium Területrendezési és Fejlesztési Főosztály, Budapest
- SZENDY Károly (1942): *Tanulmány Nagy-Budapestről, megalkotásának előfeltételeiről*. Részletek. In: Sipos András – Donáth Péter (szerk.): *„A nagy válságtól” „a rendszerváltásig”*. Szöveggyűjtemény Budapest tanulmányozásához, vol. II.: 1930-1990. Budapest Főváros Levéltára – ELTE, Budapest, 2000, 50-56
- SZÜCS Jenő, 1983. *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Magvető, Budapest
- TABUTIN, Dominique, 2000. *La ville et l'urbanisation dans les théories du changement démographique*. Université catholique de Louvain, Département des Sciences de la Population et du Développement, Louvain
- TAYLOR, Nigel, 1998. *Urban Planning Theory since 1945*. Sage, London
- TOSICS IVÁN *et al.*, 1998. *Szuburbanizációs tendenciák és településfejlesztési stratégiák Budapesten és agglomerációjában*. Városkutatás Kft., Budapest, kézirat
- VÁRDAY György, 1975. *A főváros „hegyvidék-város” kerülete, a II. kerület*. Hazafias Népfront, Budapest, II. ker. biz.
- VARGA László (1998): *Várostörténet 1945-1956. Budapesti Negyed, 20-21*, (1998/2-3)
- WARD, Stephen V. (1992): *The garden city introduced*. In: Ward, Stephen V. (szerk.): *The Garden City*. E & FN Spon, London, 1-27
- WARD, Stephen V., 1994. *Planning and Urban Change*. Paul Chapman, London
- WEIS István (1942): *Nagy-Budapest*. In: Sipos András – Donáth Péter (szerk.): *„A nagy válságtól” „a rendszerváltásig”*. Szöveggyűjtemény Budapest tanulmányozásához, vol. II.: 1930-1990. Budapest Főváros Levéltára – ELTE, 2000., Budapest, 57-60
- WILDNER Ödön Dr., 190?. *Kertvárosok*. Várnai F., Budapest
- WIRTH, Louis (1938): *Urbanism As A Way of Life*. *American Journal of Sociology*, 44:1-24
- XI. kerületi Tanács beszámolója*. 1968. Budapest, XI. ker. Tanács VB
- XII. kerület, Hegyvidék*. 1971. Budapest, XII. ker. Tanács VB