

TANULMÁNYOK

A 100 éve született Bibó István és a 101 éve született Erdei Ferenc emlékének

MIKLÓSSY ENDRE

„Város és vidéke”

Erdei Ferenc és Bibó István területi-társadalomszervezési elgondolásairól

Egy hungaricum és felismerése

A trianoni országcsönkítésnek sajátságos módon egyik pozitív eredménye a szellemi ébredésünk volt. Nem utolsó szerepet játszott ebben a szegedi egyetem, amely a Kolozsvárról elzavartnak volt a jogutóda. Magával hozta onnan Erdély nyitottabb és a komplex szemléletmódra hajlamosabb szellemét is, ami lényeges szerepet játszott Erdei és Bibó indulásában. A két joghallgatónak, a „hagymás” vállalkozó parasztok és az „úri középosztály” e két jeles leszármazottjának a nézetei itt formálódtak hasonlóvá, és alakult ki az a többnyire baráti együttműködésük is, ami bizonyos értelemben életük végéig tartott.

Bibó inkább elméleti ember volt, Erdei pedig cselekvő, és ezért reformerhajlama is elsősorban az utóbbinak volt. Eredendően gyakorlatias emberként kezdettől a szociológia érdekelte, egyes vélemények szerint ennek mindmáig a legjelesebb hazai képviselőjévé vált. Harmincéves korában írta első művelődési, gazdasági, társadalmi tanulmányát Királyhegyesről, de az egyébként figyelemre méltó empirikus módszer nem elégítette ki. Közel volt azonban a segítség.

A magyar tudomány akkoriban egységes értékrendű volt, és ezt az egzakt, korszerű tudományos módszertannal hatékonyan ötvözte. A földrajztudós Teleki Pál, a magyar néprajzos professzor Györffy István, a jogtudós Horváth Barna, a közigazgatási szakértő Magyary Zoltán, a nagy hírű közgazdász Navratil Ákos, a történész Hajnal István nevét azért kell itt kiemelni, mert a magyarországi helyzet megismerésének pótolhatatlan szakmai alapjait az ő kutatásaik képezték, és alapozták meg elméletileg is Erdei rendkívül innovatív munkásságát. Meg kell még említenem Szabó Dezső hatását is, amit az elmúlt fél évszázadban agyonhallgattak (Bognár 2011). Részint, mivel ő alapozta meg a két háború közötti „harmadik utasság” eszmekörét, amit aztán oly sok félreértés, sőt rágalom font körbe, de ami nélkül például Erdei egész szakmai életútja értelmezhetetlen marad¹, részint pedig öhozza fűződik még az első világháború előtt a hírhedtté vált mondat: „Éhes hassal nem lehet Himnuszt énekelni.” Ami költőien hatásos megfogalmazása annak, hogy a népet be kell emelni a társadalomba, mert különben elvesztünk. Ez volt a legfontosabb közös érintkezési pont is Erdei és Bibó között.

Maga a magyar társadalom, Erdei klasszikussá vált leírása szerint, kettős szerkezetű, kétféle antagonizmust tartalmaz. Van egy modernizálódó-kapitalizálódó része, a polgár/proletár ellentéttel, és egy archaikus-kvázifeudális része, a nagybirtokos/paraszt-

¹ Hogy a marxistává vált Erdei végül is el tudott szakadni az „eszmétől”, az ennek köszönhető.

gazdálkodó ellentéttel. A nem paraszti, hanem agrárvállalkozói háttérrel rendelkező Erdei ezt a paraszti életformát elavultnak találta, élete célját pedig ennek a modernizációjában látta. (El is tévedt benne időnként, a zavaros 20. századnak köszönhetően.) Az alapjai mindazonáltal, amikor nem az eszme, hanem a szeme után megy, oly világosak és napjainkban is időszerűek, hogy idéznem kell egyik 1935-ben kelt tanulmányából (Erdi 1935–1936, 145.).

„Egy újszabású magyar gazdaságpolitika útja tisztán és félreérthetetlenül kínálkozik. Tények feltételezése helyett ragadja meg a magyar gazdasági élet tényeit, feltételezett értékelések helyett támaszkodjék a magyar társadalom aktuális értékrendjére és úgy derítsen fényt a magyar sorsalakítás útjára.” Ennek alapfeltétele azonban „olyan közösségi tartalom, amely irányul vehető értékrendet nyújthatna a politikai cselekvés számára.”²

Miután távol állt tőle az elméletieskedés, és kora magyar tudományának jóvoltából már rendelkezett a megfelelő tárgyi ismeretekkel is, hozzálátott a program kidolgozásához. A harmincas évek végén írta alapvető trilógiáját a magyar faluról, magyar tanyáról és magyar városról, amelyek közül az utolsó a legfontosabb. Itt elsősorban – Györffy István (1942, 1943) kutatásaira támaszkodva – a magyar mezővárosok genezisét értelmezte társadalmi szempontból. Ez a formáció Európában úgyszólván egyedülálló, mert nem ismeri a falu–város-különbséget, nagy népességszám, városias intézmények és épületek, polgári öntudat jellemzik, ugyanakkor igen jelentős az őstermelés szerepe is. Jórészt a török hódoltság eredményeképpen jött létre a hagyományos aprófalvas rendszer széthullásával és népének egybeköltözésével. A békés kor bekövetkeztével pedig a földművesek nem telepedtek megint szét, hanem városiak maradtak továbbra is, csupán tanyát építettek maguknak a földjükön, a nagy távolság miatt, ám a valódi otthonuk, ahová a hét végén bejártak, a városban volt, aminek a közéletéből ekképpen nem szorultak ki.

Egy reform szükségletei és lehetőségei

Erdi ezt a mozzanatot találta döntőnek. Itt oldható fel a „kettős társadalom” dichotómiája, aminek az egyik gyökere éppen a város–falukülönbségben–ellentétben van. Szent István kora óta, mondja némi tagadhatatlan elnagyoltsággal, a város Európa, a környék meg Ázsia, és ebben véli a „kettős társadalom” területi gyökerét is (Erdi 1939, 50.). „A települési helyzet – írja – két szférára bontja a társadalom tárgyasult termékeit, a civilizációt és a kultúrát is. Ilyesformán az ember egész világa követi a területi struktúra rendjét és a területi tagozódás egyetemes osztályozó elvvé válik” (Erdi 1939, 44.). Mivel pedig „a falu nem emelkedhet fel, elhagyják a lakosai és saját személyükben igyekeznek magasabb életszintre jutni.”

A „Stadtluft macht frei” középkori mondása jut itt az eszünkbe, viszont látnunk kell a megközelítési mód különbségét is. Erdei ezt az exodust csak kényszerűen rossz megoldásként tudja elfogadni, mivel széttepi a helyi társadalom szövetét, csupán egyéni megoldásként lehetséges. A magyar megoldás sokkal szerencsésebb volt. „Várost teremtett a pusztából a mezővárosi társadalom, a városi szervezetbe emelt föl egyébként falusi és pusztai árvaságra és tehetetlenségre kárhoztatott népet, így a mezővárosi parasztság hamarabb és gyökeresebben lépett a polgárosodás útjára, mint a nyugatias magyar városte-

2 Nem ártott volna ezen elgondolkodni a rendszerváltáskor, a neoliberális Washingtoni Konszenzus szolgái átvétele helyett.

rület falvainak népe” (Erdei 1939, 173.). Ez a helyzet gyökeresen eltért a Nyugaton kialakult – illetőleg nyugati hatás alatt nálunk is elterjedt – város–falukapcsolattól, amelynek a lényege az volt, hogy a városok körül tulajdonjogilag rögzített módon jobbágyfalvak alakultak ki. A különbség igen jelentős. Hajnal István megjegyzése szerint „amilyen a vidék paraszti struktúrája, olyan város nő ki belőle” (Hajnal 1941).

Van Erdeiben egy sajátos korai „ökológus” szemlélet is. Ortegára hivatkozik például a következőképpen. „A polisz eredetileg nem látható házak halmaza, hanem polgári összefüggések helye, egy körülhatárolt tér nyilvános célra. A város egy darab földet fal segítségével körülhatárol, ez egy olyan kiszakított darabja a vidéknek, amely befelé fordul” (Erdei 1939, 195.). A falusi ember viszont „hasznos a növényhez”, a falu társadalmilag van bezárkózva. „Alföldünk lakója ezt nem ismeri” – mondja a makói hagymás tagadhatatlan büszkeséggel.

„A magyar mezőváros rendszere nem felülről induló politikai gondoskodás terméke. Úgy fejlődött ez ki, ahogyan az életrevaló mostohagyerek nő fel. Minden megpróbáltatást kibírt, és minden ellene törő erővel szemben fejlődni tudott” (Erdei 1939, 209.). Három összetevője van ennek: a funkciók területi osztozottsága, a különleges szervezetformák és a viszonylagos gazdasági ellátottság.³

„A feladat – mondja – a tudat felszabadítása. A magyar városrendszert visszaállítani a száz évvel ezelőtti helyére” (Erdei 1939, 238.). Ez a feltétele a kívánatos társadalmi modernizációnak. Itt azonban a társadalomtudomány átvezet a közigazgatás-tudományba. Vetnünk kell hát egy pillantást a magyar közigazgatás akkori állapotára.

A magyarországi helyi hatalom a '30-as években

A magyar államszervezés kulcsfontosságú intézménye a megye volt, ez volt a bázisa a legyőzhetetlennek bizonyult rendi demokráciának. 1876-ban azonban megreformálták, polgári alapra helyezték és – a centralizált francia nemzetállameszme bódulatában – egyúttal megerősítették fölötté a kormányzat hatalmát. Nézzük meg itt Bibó István társadalmi és Magyar Zoltán közigazgatási megközelítésű, de lényegében egybehangzó kritikáit!

Bibó ezt írja: „A nemesi autonómia belső tartalmának megszűnése óta a vármegye merőben a vármegyei tisztviselők ügyévé vált. A városok rajta kívül élnek különálló és izolált életüket” (Bibó 2004a, 329.). A közigazgatási eredményről pedig Magyar Zoltán összefoglalása: „Annak a különös ellentmondásnak vagyunk a tanúi, hogy az országgyűlés és a központi kormány a vármegyék önkormányzatát annyira visszaszorította, hogy az látszatautonómiánál egyébnek alig mondható, ugyanakkor azonban gyenge arra, hogy az ellentmondó vármegyékkel szemben keresztülvigye azt, amire a 20. századi közigazgatás eredményes működéséhez és a közönség jogos emberi igényeinek a kielégítéséhez okvetlenül szükség van” (Magyar 1942, 297.).

Bibó István az így kialakult hatalmi viszonyokat a következőképpen foglalta össze. „A laissez-faire liberalizmus háttérbe szorulása folytán új hatalmi lehetőségek nyíltak meg a bürokratikus apparátus számára, s ezeket beállították a maguk társadalmi önvé-

³ Ez még a területihasználat övezeti rendjét is meghatározta, nem volna haszontalan összevetni például von Thünen híres modelljével.

delmének a szolgálatába (...) A harmincas évekre a Hivatal gyakorlatilag már nagyobb hatalom volt a Nagybirtoknál és a Nagytőkénél. Ebben a helyzetben véglegesültek a magyar közigazgatás jellemző tünetei, a kulcspozíciók eldugása, a hatáskörök harácsolása, a tisztviselők személyes függésének elmélyítése, a személyes ügyek központosítása, az ügyintézés végletes előnkényesítése és végül a központi hatalomnak saját omnipotenciájába való belefulladása” (Bibó 1947, 294.). Ez a lesújtó kritika nem öncélú, hanem egy olyan diagnózis, amely sürgetően felhívja a figyelmet a közigazgatás reformjára. „A közigazgatás döntő társadalmi-politikai tényezővé vált, legfőbb közege lett a nagy tömegek emberi tudathiányára és szolgaságára alapított társadalmpolitikai rendszernek” (Bibó 2004a, 331.) Ezt az 1945-ös fordulatot követően írta, és kulcsfontosságúnak nem a központi államhatalomnak, hanem a helyi hatalomnak a megfelelő megszervezését tekintette. Ami elvben egyébként minden radikális reformterve ellenére is pontosan megegyezik a magyar történelmi közjogi hagyománnyal.⁴

A helyi hatalom felépítése ekkor a következő volt (Magyary 1942, 268–303.). Maguk a települések önkormányzati elven, helyhatósági jogokkal rendelkeztek, a besorolásuktól függő tartalommal. Négy kategóriája volt ennek, a külön említett Budapest kivételével: törvényhatósági jogú város, megyei város, nagyközség, kisközség.

Bizonytalanabban meghatározva, de helyhatósági jogokkal rendelkezett a vármegye is. Járási hivatalai is voltak, de csak mint adminisztratív egységek, a törvényhatósági jogú városokra pedig nem terjedt ki a hatásköre. A vármegye alá tartoztak a megyei városok és a járások, a járások alá a nagyközségek és a körjegyzőségek, a körjegyzőségek alá a kisközségek.

A vármegye reformterve

Erdei Ferenc, aki rövid ideig belügyminiszter is volt⁵, vagyis a közigazgatás felelőse, ezt a pozicionális lehetőségét használta ki a már eléggé átgondolt város–vidék-szimbiózisra vonatkozó javaslatának kidolgozására, és itt támaszkodhatott Bibóra, aki a maga közigazgatás-kritikájában is hasonló megoldási lehetőségeket keresett. A két – akkor – parasztpárti politikus aztán pártja hivatalos reformterveként is benyújtotta a javaslatot az Országgyűlésnek. „Az Erdei-terv egy olyan közigazgatási reform – írta Bibó – amely a városi és vidéki igazgatást szervesen és kölcsönösen összekapcsolná, és a falvak lakossága számára lehetővé tenné a kisszerű községi kereteken túl mutató önkormányzati életben való részvételt is” (Bibó 2004a, 334.).

A reformjavaslat vázlatos kritikával kezdődik, célkeresztjében a vármegyével. „Túl nagy keret ahhoz, hogy a megyei lakosság valóságos érdekközössége, valóságos szolidaritása és valóságos politikai önkormányzata tartalommal tudja megtölteni a papíron meglévő vármegyei autonómiát” (Gyarmati 1989, Melléklet 17.). A járás területileg megfelelőbb, de nincsen önkormányzati tartalma, a község pedig a felülről való igazgatás igényei szerint szerveződött, különösen a jegyzői túlhatalom miatt. A szakigazgatás területi szét-

⁴ Ez a Karácsony Sándor által a magyarokra jellemzőnek mondott „mellérendelő” gondolkodási mód közjogi megjelenési formája.

⁵ Nem valami szerencsés módon, de ez más lapra tartozik. Bibó ezt a klasszikus nekrológot mondta az ifjúkori jóbarátról: „Feri odahagyta a tudományt a politika kedvéért. Ez nem tett jót a tudománynak, nem tett jót a politikának és nem tett jót a Ferinek sem.”

szórtsága is sok problémát vet fel. „Ez az a pont, amelynek egy jövőendő valóban népi közigazgatás számára döntőnek kell lennie: minden egyes községnek egy helyen kell általános igazgatási, bírósági, iskolai, pénzügyi stb. központjának lennie. S mindennek nem akárhol, hanem azon a helyen, amelyet a közlekedési és gazdasági viszonyok parancsolóan megszabnak. Minden községnek legyen ilyen városa, ha pedig nincs, építsünk neki” (Gyarmati 1989, Melléklet 18.).

Maga a részletes kidolgozásra ajánlott javaslat a következő 10 pontból állt.

1. A községi önkormányzatnak valódi tartalmat kell adni.
2. Vármegyék helyett városmegyéket kell szervezni.
3. A városmegyéket önkormányzati alapon kell megszervezni.
4. A külön igazgatási életet élő városokat szervesen bele kell kapcsolni a városmegyébe.
5. Meg kell alkotni Nagy-Budapestet.
6. A szakigazgatás minden ágának hozzá kell igazodnia az igazgatás általános szervezéséhez.
7. A központi igazgatás decentralizációja céljából az országot kerületekre kell osztani.
8. A minisztériumokat alkalmassá kell tenni komoly központi irányításra.
9. Együttesen kell biztosítani a demokratikus szellemet és a szakszerűséget.
10. Egyszerűsíteni kell a közigazgatási eljárást.

Magyarország városhálózatának kiépítése

1947-ben már épp elég más gondja is volt az Országgyűlésnek, mint ezzel a radikális átszervezéssel foglalkozni. Jött a kommunista puccs, és nyomában az úgynevezett népi demokrácia, amely a területigazgatásban a „tanácsrendszert” építette ki, amelynek nem képviseleti, hanem végrehajtó szerepköre volt, addig sohasem látott centralizációval. Szerkezetileg azonban nagymértékben átvette a polgári területigazgatás struktúráját, még a járást is beillesztette a tanácsrendszer hierarchiájába.⁶ Az az előkészítő munka azonban, ami Bibó irányításával folyt a területi reform érdekében, ugyan megváltozott céllal, de befejezést nyert, és 1949-ben meg is jelent „Magyarország városhálózatának a kiépítése” címmel Bibó István, Mattyasovszky Jenő és Major Jenő közös munkájaképpen. Immár nem volt szó önkormányzatról, de még közigazgatásról se, csupán arról, hogy miképpen kell optimálisan ellátni az ország egész területét városokkal.

A tanulmányterv a települések és vonzásterületeik osztályozását a következő alapon vizsgálta:

1. a városok vagy azzá fejlesztendő települések népességszáma és foglalkoztatási struktúrája,
2. vonzáskörzetének a népességszáma,
3. helyi közigazgatási szerepköre,
4. megközelítési lehetőségei.

Ennek alapján 6 átfogó országos térképlap készült: az 5000 fő fölötti települések lakosságtömrölése foglalkoztatási megoszlás szerint, a helyi közigazgatási szerepkörök, a

⁶ 1971-ben az úgynevezett III. tanács törvény számolta ezt fel, először hivatallá visszaminősítve, majd pedig teljesen megszüntetve. Ilyen módon egyszerűsödött a többlépcsős hivatali struktúra. Megjegyzendő, hogy ez a lépés a megyei apparátus hatalmának a jelentős megerősítését hozta.

közüti és a vasúti gócponti helyzet osztályozása, az egyes térségek városi központtal való ellátottsága és egy javaslat a lehetséges vonzaskörzetekre. Az alapelvek a következők voltak: kompaktság, arányosság, megközelíthetőség és az igazgatás területi egysége. Az egymásba illeszthetőség elve itt nem jelent meg, mivel azonos igazgatási szintek meghatározásáról volt szó, de más tanulmányokból tudjuk, hogy a magasabb területi szintet a „körzet”-rendszerben kívánták megvalósítani: Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Szombathely, Győr központokkal.⁷

Készült ezen elvek alapján 98 áttekintő térképlap is a kialakult vagy kiépítésre alkalmas városi központokról és vonzási területeikről, rövid szöveges értékeléssel a központ karakterjellemzőiről, önkormányzati jellegéről, helyi igazgatási szerepköréről, közúti-vasúti gócponti jellemzéséről, a vonzaskörzet rövid leírásával: terület, településszám, népességszám, külön a központé és a vonzaskörzeté.

A munka eredményei bizonyos fokig hasznosultak is. A Rákosi-rendszer voluntarista politikája és a forradalom után az ország vezetése szükségesnek látta az erőforrások hatékonyabb felhasználását, és ehhez a meglévő területi struktúra adottságainak a figyelembevételét. Így kezdődött el a hatvanas évek elejétől egy nagyszabású munka, amelynek az első formája a Településhálózat-fejlesztési tanulmányterv volt (1963), majd belőle született meg az Országos településhálózat-fejlesztési koncepció (1968), végül jogszabályként az 1007/1971. számú kormányhatározat, amely a tervtanulmányban foglaltakat a területi tervezés és főképpen a forrásallokáció kötelezően figyelembe veendő keretévé tette.

Ez a Perczel Károly irányításával az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztériumban (ÉVM) készült munka felhasználta Bibóék tervezetének számos javaslatát, Encs például annak alapján lett kijelölve központnak, a kedvező közlekedés-földrajzi helyzete miatt, és általában is az volt a kiindulás a városhiányos térségekben az új városok fejlesztésére.

A településhálózat-fejlesztés Bibó-kritikája és javaslatai

Bibó Istvánt, a forradalom miniszterét életfogytiglani börtönre ítélték a forradalom leverése után. 1963-ban ugyan kiszabadult az úgynevezett „nagy amnesztia” során, de társadalmilag elszigetelt maradt, és a szakmájába se térhetett vissza. Egyetlen, de igen jelentős kivétellel. Befolyásos ismerőseinek sikerült elérniük, hogy megbízást kapjon opponensi vélemény készítésére az Országos településhálózat-fejlesztési koncepció (a továbbiakban OTK) említett joganyagáról (1975) (Bibó 2004b, 141–294.). Tekintettel arra, hogy ez a legterjedelmesebb és legalaposabb írása e tárgykörben, és arra, hogy a felvetései meglehetősen sok időszerű gondolatot is tartalmaznak, részletesebben kell foglalkoznunk vele.

Azzal az elvi kifogással kezdi a munkát, hogy az OTK csupán a városhálózattal foglalkozik, és nem a közigazgatás területi egységeivel.⁸ Már ebben a felvetésben is jól

⁷ Az alapkonceptiót a trianoni békét követően dolgozta ki Teleki Pál a fővárosi „vízfej” csökkentésére a csonka országban. Ennek megfelelően telepítették le az elcsatolt területekről elűzött egyetemeket is. A struktúra alapjai lényegesen azóta se változtak, efféle ma a NUTS 2 „régióknak” nevezett területi egységünk.

⁸ Hozzá kell tennem kifogásként azt is, hogy a Keretterv, ami szerkezetében egy hierarchikus gráfnak tekinthető, a városokat a gráf csúcsaiként, a közlekedési kapcsolataikat pedig éleiként tartalmazta. Az OTK-ból az utóbbi azonban szintén kimaradt. Ennek az oka a kommunista rendszerben lassan megszilárduló elkülönült hatáskörökben van. A „közlekedés” más minisztériumhoz tartozott, amely nem tűrte, hogy őt bárki, akár a kormány is szabályozza. Itt kezdődött a kádárizmus sajátos oligarchikus rendszere. Vajon végetért-e?

megmutatkozik az a számára legfontosabb alapelv, hogy a várost a „vidékével” szervesen össze kell kapcsolni. Az OTK érintetlenül hagyja a megyerendszert – területileg is, szervezetileg is – a városokat pedig egy bonyolult és logikailag is nehezen követhető többlépcsős hierarchikus rendbe sorolja. E mögé Bibó feltételez egy egységes elvi alapon álló területszervezési rendszert is (az írása jórészt ennek a rendszernek az értékelésével foglalkozik). Ennek a határozat szövegében annyi alapja van is, hogy az beszél a központ körzetéhez tartozó népességszám kívánatos nagyságáról.

*Az Országos településhálózat-fejlesztési koncepció városhálózati kategóriái,
a hozzájuk rendelt népességszámokkal*

A központok szintje	A központok száma	Népességük egyenként, 1000 fő	A körzet népessége összesen, 1000 fő
Kiemelt felsőfokú	5	150–300	1000–1500
Felsőfokú	7	80–150	400– 600
Részleges felsőfokú	11	50– 60	150– 400
Középfokú	64	20– 40	50– 120
Részleges középfokú	39	8– 15	20– 25

Maga a hierarchia tartalmazott további kategóriákat is: kiemelt alsófokú központ – alsófokú központ – részleges alsófokú központ – egyéb település. Ezek azonban megyei meghatározás alá tartoztak, Bibó tanulmánya pedig nem foglalkozik velük. A fővárossal együtt tehát 10 településkategória került meghatározásra azzal, hogy a központi fejlesztéspolitika számára ezek a kategóriák irányadók kell legyenek.⁹

Bibó életművére – önhibáján kívül – legnagyobb mértékben az a belső ellentmondás a jellemző, hogy a részvételi demokráciának tán legnagyobb hazai elméleti szakembere volt, és mégis kénytelen volt az utasításos rendszer számára tenni a javaslatait. Ezek a javaslatok épp ezért úgy épülnek fel, hogy a hivatkozásaik a „tisztá” racionalitásra épülnek – bár saját magának kevés illúziója lehetett e racionalitás érvényesülésével kapcsolatban. Az OTK, amit ekképpen komolyan kívánt venni, valójában eléggé elvtelen politikai kompromisszumok sorozatában alakult ki így. A döntő ebben a közép-kádárizmus hatalmi struktúrája volt, benne a megyékkal, azaz a nagyjából egybeolvadt helyi közigazgatási és pártapparátusok relatíve erős rendelkezési jogaival. Éppen ez volt az, ami a Bibó által hivatkozott ésszerűséget is csorbitotta. Maga az ÉVM mindenesetre szövetségeseknek tekintette ezeket az apparátusokat a többi minisztériummal való huzakodásban. (1975 után lényegében megszűnt működni a magyar kormány, átalakult a különféle érdekcsoportok „kijárójává”, és ennek lényeges szerepe lett aztán a rendszerváltsághoz és a változás előkészítéséhez is.)

A Bibó által hiányolt területi besorolásban csak annyi változás történt, hogy az OTK meghatározta a 6 úgynevezett tervezési-gazdasági körzetet, mégpedig oly módon, hogy ezeknek a székhelyei a főváros és a kiemelt felsőfokú központok lettek (Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Győr), és valamennyi körzet egész megyéket foglalt magába.¹⁰ Ez az

⁹ Az ÉVM, a területi ügyek felelőse, a hetvenes évek végén utasítást kapott a fejlesztéspolitika érvényesülésének megvizsgálására, beleértve a forrásallokációt is. (Ez akkoriban eléggé példátlan dolog volt, lévén más illetékességi körbe tartozott.) A munka a VÁTI-ban készült, én voltam a megbízott koordinátora.

¹⁰ Némi változással ezek a mai EU-régióbeosztás területi egységei is.

Országos Tervhivatal igényének felelt meg. Bibó magát a kategóriát kifejezetten jónak tartotta, mégpedig épp abban a szellemben, amelyben még a Teleki-féle fejlesztési politika kívánta megteremteni a budapesti „vízfej” ellensúlyát. A területi besorolással kapcsolatban többféle problémát vet fel, a legfontosabb kifogása az igen kicsi, Pest megyére korlátozódó középső körzet, itt ütközni látja a népességszám-optimum és a megközelítési optimum elvét, a maga részéről az utóbbit tekintvén mértékadónak (Bibó 2004b, 155.). A megközelítési optimum ugyanis mind az ellátás, mind a foglalkoztatás szempontjából lényegesen fontosabb, mint valamilyen mechanikus rendszer érvényesítése. A probléma maga a nagyvárosi agglomerációnak az általános területi rendszerbe való beilleszthetlenségéből származik, világsszerte mindmáig sokat bajlódnak ezzel. Bibó javaslatot is tesz a probléma megoldására, csakúgy, mint a további esetekben is, lényegében Komárom és Nógrád megyének a középső körzethez való csatolásával.

Száma számára lényegesebb ennél az, hogy a közigazgatás szervezeti rendszerének az átalakítási lehetőségét látja meg benne. „Minden egyes központban mintegy „kis minisztertanács” alakulna ki, azonban mindaddig, amíg a megyék hatáskörei lényegében változatlanok maradnának, az egész apparátus kis mérete és inkább koordináló és kihelyezett jellege megmaradna, mindamellett egy ilyen „kis minisztertanács” előbb-utóbb óhatatlanul apparátusának méreteit meghaladó tekintélyre tenne szert, és a megyék közigazgatási súlyponti helyzetének a csökkenése irányában hatna” (Bibó 2004b, 157.). „Akkor változna meg a helyzet – folytatja a gondolatmenetet –, ha az országos kerület maga válna súlyponti egységgé, ha megkapna egy sor intézkedő hatáskört a minisztériumoktól – azok leadnának minden konkrét intézkedési, ügyintézési, személyzeti jogkört, s csak a legfelsőbb irányelvek kitűzését és a legfelsőbb felügyeletet tartanák meg maguknak” (Bibó 2004b, 161.). Látható, hogy itt voltaképpen azt a szubszidiaritási elvet fogalmazza meg, ami egyrészt megfelel a korszerű társadalomszervezésnek, másrészt pedig oldja a centralizációt, és növeli a hatékonyságot. Ám látható az is, miért futott itt az OTK azonnal vakvágányra: hiszen csökkentette volna az ágazati minisztériumok omnipotenciáját.

„Ami az országos kerületeken belül kiépülő önkormányzat lehetőségét illeti, e méretnek megfelelő területek mögött nem áll jelentős közösségi tudat, társadalmi kohézió vagy önkormányzati igény. Nem volna értelme tehát itt népképviselői intézményt felállítani, választásokat tartani. A közösségi ellenőrzés hordozója egy ekkora egységben belül sokkal inkább lehetne a következő súlyponti egységben létező vagy kialakítható önkormányzati testületeknek valami kooperációja, együttes ülése vagy küldöttgyűlése. (...) Az itt kialakuló nagyméretű szak-közigazgatási ágak túlnyomó részét egyesítő hivatali apparátus a szó legjobb értelmében vett technokraták, azaz szervezők és szakemberek működése számára fog teret jelenteni. Így az országos és helyi tervezés jelentős megjavulása várható” (Bibó 2004b, 162.).

Naiv ember volt Bibó, de ennyire naiv nem lehetett, hogy önkormányzatról beszéljen a kommunista rendszerben. Azt hiszem, nem is erről van itt szó, ez a munka nem a megbízónak készült, hanem a távoli jövőnek. Ha tehát megpróbáljuk mindezt a mai viszonyainkra lefordítani, a következő ajánlásokat láthatjuk benne.

1. A kormányzati apparátus jelentékeny decentralizálása a régiókhoz, és magának a kormányzati munkának az irányadó és ellenőrző szerepre való átalakítása.

2. A „régiónok” olyan megszervezése, amelyben alacsonyabb szintű választott képviselők konszenzusa dönt a térség lényeges kérdéseiről.¹¹
3. Ezen a szinten elsősorban gazdasági-fejlesztési feladatoknak kell megjeleníteniük, ez növelné a tervezési hatékonyságot,¹² a szó klasszikus értelmében vett közigazgatás pedig elválasztható tőle.

Felsőfokú központok

A nem éppen elvi alapokon álló kompromisszumok problémája a „felsőfokú központok” szintjén válik a legerősebbé. Ez a városhálózat egyrészt igen egyenetlen nagyságú, másrészt pedig a székhelye a hatalmukat akkoriban megerősítő megyei apparátusoknak. A „megyeszékhely” pedig ebben a rendszerben mintegy „kis fővárosként” tevékenykedett a benne székelő apparátussal az élén, és ez a felső pártvezetés számára az egyenlőség kényszerűségét jelentette. Azzal kívánták áthidalni a problémát, hogy a kategóriát háromfelé osztották. „Felsőfokú központok” lettek az alábbi megyeszékhelyek: Békéscsaba, Kaposvár, Kecskemét, Nyíregyháza, Székesfehérvár, Szolnok, Szombathely. A „kiemeltnek”, mint láttuk, semmiféle érdemi tartalma nem akadt, gyakorlatilag csupán egy átlagosnál nagyobb megyeszékhelynek számítottak, a „részleges” pedig azt jelentette, hogy meglehetősen kicsi városról van szó. Így vált megyeszékhelyként egyenrangúvá a 200 ezres Miskolc és a 20 ezres Szekszárd. Az alsó határ viszont oly kiáltóan alacsony volt, hogy nem lehetett kihagyni más ambíciózusabb városokat sem e kategóriából. Így ezek a „részleges felsőfokú központok” igencsak különböző múlttal rendelkező városok voltak:

6 megyeszékhely: Eger, Salgótarján, Szekszárd, Tatabánya, Veszprém, Zalaegerszeg;

3 volt megyeszékhely: Hódmezővásárhely, Sopron, Baja;

2 egyéb város, jelentős ipari központ: Nagykanizsa, Dunaújváros.

Az adott politikai struktúrában, mint látjuk, természetesen nem a településkategóriának, hanem a megyeszékhely-mivoltnak volt jelentősége. Különösképpen azért, mert a központi fejlesztéspolitika redisztribúciós rendszerében jelentős rendelkezési jogot kaptak a megyéik fölött. Ez a politika alapvetően az ipartelep térségi allokációját célozta, a települési infrastruktúra-fejlesztés is nagyrészt ennek volt alárendelve, különösképpen pedig a nagy forrásigényű lakásépítés. Mindezekben a megyei vezető apparátusok jelentékeny alkupozíciót szereztek, amit elsősorban arra használtak fel, hogy a megyeszékhelyek népességszámát bővítsék.¹³ Az adott rendszerben nem is értelmetlenül, mivel az alkupozíció nagyjából arányos volt a nagysággal. Ennek az eredménye volt a kisebb megyeszékhelyek – Szekszárd, Veszprém, Zalaegerszeg – hatalmas arányú növekedése, valamint az, hogy a nem-székhely részleges felsőfokú központok eléggé „kimaradtak a

11 Bibó szellemének nyitottságára jellemző, hogy 1956 tavaszán, midőn e régiókról dr. Kiss Istvánnal szakmai vitát folytatott, még dekoncentrált kormányzati szervként képzelte el, és ez a vita győzte meg a helyi képviseleti elv fontosságáról. (Kiss Pista bácsi mesélte ezt nekem.)

12 Az elmúlt évtizedben volt alkalom összehasonlítani központi és régiószinten készült fejlesztési koncepciókat. Bármilyen kialakulatlan is még a „régiónk”, a különbség kiáltó volt a régióban készített tervek javára.

13 A hetvenes évek végén, midőn az OTK felülvizsgálati munkáit irányítottam, a Baranya Megyei Tanács VB tervosztály-vezetője azt erősítette, hogy a megye problémáit úgy kell megoldani, hogy mindenkit Pécsre kell költöztetni.

szórásból” – hacsak nem volt egyéb preferált adottságuk, mint például Dunaújvárosnak a vasmű.¹⁴

Nem tudom, hogy Bibó ebbe az összefüggésbe belelátott-e, akkor ez még nem volt nyilvánvaló. Azt, hogy a kategória zavaros, mindenesetre érzékelté, mint ahogyan azt is, hogy ez valamiféle végiggondolatlan kompromisszumsorozat eredménye. Mindazonáltal megkísérelte komolyan venni a város–vidék funkcionális kapcsolatrendszer szemszögéből. Ebben az összefüggésben először is magát a megyehálózatot elemzi a két fő kritériuma, a székhely megközelíthetősége és a népességarányosság szemszögéből. A többféle felsőfokú központ alkalmat ad neki arra, hogy megvizsgálhassa a meglévő megyehálózat radikális átszervezésének lehetőségét is, három fő változat szerint: nagymegye, közép-megye és kismegye.

Nagymegyé

A „nagymegye” kiindulási pontja az, hogy alapjában véve 13 olyan városunk van, plusz a főváros, amely teljes értékű felsőfokú központnak tekinthető, következésképpen ezek köré lehet kanyarítani a megyebeosztást is, azzal a kiegészítéssel, hogy az optimális vonzáskörzet szempontjai szerint a meglévő megyehatárok módosíthatók. Például a megszüntetésre szánt Komárom megye Pest megyébe olvadna be, a komáromi járás kivételével, amely viszont Győr-Sopron megyéhez kerülne (Bibó 2004b, 165.). Ez a nagymegye-együttes két kivétellel (Pest és Borsod-Abaúj-Zemplén) eléggé egyenletesen 400–600 ezer fős népességszámú lenne, fő hibája, hogy ismét létrejönne a háború előtti időkben annyit kifogásolt óriási méretű Pest megye. E beosztásnak Bibó szerint van enyhébb fajtája is: Heves és Veszprém megye megmaradna, csupán Komárom, Tolna, Nógrád és Zala megye szűnne meg. A főváros esetében pedig közigazgatási tekintetben külön lehetne meghatározni az agglomerációs övezetet (Bibó 2004b, 166.).

„A nagymegye-rendszer – összegzi Bibó a tanulságot – a jelenlegi beosztással szemben csupán racionálisabb méretbeli eloszlást jelent, egyébiránt szervezetileg nem kell lényegesen különböznie a megye jelenlegi szervezetétől” (Bibó 2004b, 173). Probléma viszont, hogy „messze esik a magasabb szintű szakszerű ellenőrzéstől és az alulról, a tömegek oldaláról érkező közvélemény-ellenőrzéstől is.”¹⁵

Középmegyé

A „középmegye” a részleges felsőfokú központok egy részére alapozhat, Bibó szerint 24 ilyen volna szervezhető (Bibó 2004b, 175.).

„A részleges felsőfokú központokkal kapcsolatban az a kérdés, hogy mi a jelentősége egy olyan városhálózati rendszernek, amelyben egyes városok teljes mértékben, mások részlegesen látják el az adott szintre jellemző funkciókat” (Bibó 2004b, 176.). Megengedvén mindazonáltal, hogy ez lehetséges, és nem is túl nehéz elválasztani ekképp a funkciókat, komoly problémát lát a vonzáskörzetek és főleg a közigazgatási határok megvonásában, mert ezeknek olyan alapvető követelményeik vannak, mint a stabilitás, az

¹⁴ Elég pontos közelítéssel a megyékbe érkező fejlesztési források felét mindenütt a székhelyen használták fel, elsősorban panelházas lakótelep-építésre.

¹⁵ Bibónak ez a remekbe szabott diagnózisa természetesen érvényes volt az éppen meglévő megyei struktúrára is.

egymásba illeszthetőség vagy a súlyponti szint meghatározása. Magát a közigazgatási beosztást pedig semmiképpen se lehet ésszerűen megosztani e kétféle szint között, melyek egyike megyeszékhely, a másika pedig nem. „Ha egyszer a legfontosabb funkció, az általános közigazgatási (megyeszékhely) nincs kötve a teljes értékű felsőfokú központokhoz, az egyéb nekik fenntartott funkciók pedig jelentéktelenek, akkor minek az egész kategória?” (Bibó 2004b, 161.) – teszi fel a csöppet sem költői kérdést.

A rendszer mindazonáltal összehozható volna egy olyan „nagymegye” rendszeren belül, amelyben e részleges felsőfokú központok mindegyike saját lehatárolt körzettel rendelkezik, és a részleges funkcióik is elkülönítésre kerülnek, erre az esetre használja Bibó a „félmegye” kifejezést.

Ha viszont a „részleges központok” a megyei funkciók túlnyomó részét látnák el, akkor a teljes és a részleges felsőfokú központok egyaránt súlyponti egységek székhelyei (megyeszékhelyek) lennének, és így országosan kialakulna a 24 megyés (+főváros) rendszer: valamennyi meglévő megye megmaradna, helyreállna Baja-Bács és Sopron, s keletkezne három új, Dunaújváros, Hódmezővásárhely és Nagykanizsa központtal. Ezek után pedig ki kell jelölni a fölöttük álló „megyecsoportokat”, ezek székhelyei lennének a teljes értékű felsőfokú központok. Ez a területi átszervezés, mint Bibó rámutat, rendkívüli aránytalanságokat eredményezne a népességszám és a nagyság tekintetében. Elsősorban arról van itt szó, hogy Magyarország közismerten kétféle területszerkezettel rendelkezik, a „nyugati” és a „magyar” típussal,¹⁶ amelyek között igen nehéz a harmóniát megteremteni, s ehhez a nehézséghez még hozzájárulnak a trianoni szerződésben elcsatolt városok ittmaradt, központ nélküli körzetei, s maga a főváros agglomerációja.

„A részleges felsőfokú központ kategóriája mind a területi rendszer, mind a közigazgatás-szervezés terén ellentmondó eredményekre vezet” – összegzi Bibó a tanulságot (Bibó 2004b, 194.). Úgy véli, e mögött olyan városhálózat-fejlesztési ellentmondások vannak, amelyekkel nem kíván itt foglalkozni. „Úgy látszik, itt az a szükséglet játszott szerepet, hogy valamivel kárpótolni láttassanak azok a jelentősebb városok, amelyek kimaradtak a teljes értékű felsőfokú központok közül.”

Kismegyé

Bibó az itt feltárt ellentmondást arra használta fel, hogy elővezesse a hozzá közel álló „kismegye”-konceptiót (Bibó 2004b, 196–211.), amely azonban, mint maga is leszögezi, immár teljes ellentmondásban van a meglévő területi közigazgatás rendszerével. Ehhez először is szemügyre veszi a 20 ezer fő fölötti várossort, kizárva közülük azokat, amelyek túl közel esnek egy-egy felsőfokú központhoz (mint például Tata Tatabányához vagy a hajdúvárosok Debrecenhez). Ekképpen kialakulna egy olyan központrendszer, amely köré 30–40 „kismegye” szerveződhetne. Kétféle változatot dolgoz fel itt.

A „közép-kismegye” új egységei Cegléd, Karcag, Kazincbarcika/Ózd, Sátorajárhely/Sárospatak, Mátészalka, Berettyóújfalú, Gyöngyös, Szentés, Makó, Keszthely/Siófok („Balaton” megye). Ez általában 150–400 ezer közötti népességszámot jelent.

A „kismegye”-rendszer pedig 100–300 ezer fő körüli népességszám szerint szerveződne, ez 40–45 területi egységet jelentene. A városok számára pedig elegendő két

¹⁶ Györffy István tisztázta ezt a „Magyar nép, magyar föld” című könyvében.

kategória, egyik a jelenlegi 5 „kiemelt felsőfokú központ”, a másik meg a felsőfokú központok kiegészítve Tatabánya, Eger, Dunaújváros, Hódmezővásárhely, Sopron, Veszprém városokkal (összesen 13 település), a többi meg lehetne középfokú központ. E megoldás közigazgatási konzekvenciája a járások megszüntetése, mert a kismegyééhez képes nem adható nekik értelmes funkció. Ámde – folytatja Bibó – „a járások megszűnésének a legfontosabb következménye az, hogy a hatásköreinek túlnyomó része leszáll a községekhez. Ez régi követelése a községek önkormányzati és politikai nagykorúsítását követelő szakembereknek.”

„Feltűnő – mondja Bibó – hogy pár éve szűnt meg a járások önkormányzata, s ezzel helyreállt az úri-nemesi megye konstrukciója, mely magasan az emberek fölött trónolt,¹⁷ s a lakossággal szemben való hatalomgyakorlásra egy önkormányzattal nem rendelkező kirendeltséget, a járást és annak élén álló főszolgabíróat delegálta.”

Leplezetlen kajánsággal azonosítja itt Bibó a régi rendszernek általa is oly sokat bírált autokratikus megyeszervezetét a kommunista rendszerével. Említettem, hogy ez lényegében mennyire helytálló, hiszen az új uralkodó réteg egyik bölcsőjeként szolgált a megyei hatalom gyakorlása.

Felvetődik itt a kerületi rendszer szükségessége, az irányított egységek nagy számára való tekintettel. Bibó úgy ítéli meg, hogy kétféle megközelítés lehetséges. Statikus kormányzás vagy erős szakmai-világnézeti-társadalmi egyöntetűség mellett a központ a direktíváival sok egységet is tud irányítani.¹⁸ A modernebb közbülső szervezési szintek szükségessége akkor vetődik fel, mint mondja, midőn az igazgatásnak mindinkább feladatává válik a modern tervezés. Ilyenkor csak 6-8 a megfelelően irányítható egységek száma.¹⁹

„Az országos kerületekkel kombinált kismegye-rendszer a központi hatalom számára nagy befolyást jelentő, egyben aktív, mozgékony, erőteljesen tervező, technokratikus kormányzat számára alkalmas keret.” Nem igazán színhelye viszont az önigazgatásnak, teszi hozzá Bibó.

Az újra felbukkanó városkörzet

Tulajdonképpen a középfokú központok kérdésével érkeztünk el Bibó fő mondanivalójához. Az eddigiek ugyan korrekt szakmai értékelést tartalmaztak, ésszerű megjegyzésekkel és javaslatokkal, itt viszont éppen azzal a kérdéskörrel találkozunk, ami őt oly régóta foglalkoztatta, a város-vidék-szimbiózis lehetőségével. Ez a települési kategória, ha a megfelelő körzetet hozzárendeljük, körülbelül a „nagyjárasnak” felel meg: 10–20 km körüli sugarú körzet, 1000 km² körüli terület, 50–120 ezer fős lélekszám.

A középfokú központokat területszervezési szempontból vizsgálva azt találjuk, mondja Bibó, hogy a 64-hez hozzáadva a magasabb szintű 23+1-et (Budapest), 88 körzetet kapunk, amely szám a szakmai kutatásokban folyamatosan vissza szokott térni.²⁰ Az

¹⁷ Tervezőként én csak a járási hivatallal találkozhattam már, de megjegyzem, ezen a szinten lehetett a legtöbb érdemi információt szerezni.

¹⁸ Bibó példaképpen a 90 francia départementre és a 64 magyar vármegyére hivatkozik, történelmi tanulságképpen.

¹⁹ Az Európai Unió NUTS-rendszere voltaképpen ezt a logikát tartalmazza.

²⁰ Erdei Ferenc Magyar városa, Esláry Károly, Perczel Károly tanulmányai a felhozott példái erre, de hivatkozhatunk a saját egykori tervezetére is, a 98 városkörzettel.

OTK irányelvei szerint kívánatos 20 ezres lélekszámnak mintegy harmadrészüket tesz eleget, felerészüket 10–20 ezer között van, egyhatoduk pedig 10 ezer alatt. Tekintettel arra, hogy itt fejlesztésről van szó, ez az utóbbi nem rendszerhiba, hanem a fejlesztéspolitika által leküzdendő hiányosság, ezeket 10 ezer fölé kell fejleszteni. (Meg kell azért jegyeznem, hogy az ehhez óhatatlanul szükséges migrációs politikát, a körzetük, sőt a tágabb környék demográfiai adottságainak a figyelembevételével aligha tekinthetjük reálisnak.)

A vonzáskörzeteket illetően (Bibó 2004b, 216–233.) az a fő probléma, hogy „az optimális megközelíthetőség szempontja különböző szinteken más-más eredményre vezet, és ebből hovatarozási célszerűtlenség adódik” (Bibó 2004b, 224.). Ilyen például Vásárosnamény esete, amelyet kapcsolatrendszere alapján Mátészalkához kellene sorolnunk, mialatt maga a térsége Kisvárdára felé húzódik. (Tetten értük itt azt a fogyatékossgot, hogy az OTK szerkezetéből kimaradt a „gráf-élekek” mint fejlesztési céloknak a problémaköre.) Vagy egy másféle példa, az Ipoly alsó szakaszáé (a volt Hont vármegye részéé), amely vákuumtérben van Vác és Balassagyarmat között, mivel a természetes központját, Ipolyságot, másik országhoz csatolták. A vidék déli része így egyértelműen Váchoz, az északi egyértelműen Balassagyarmathoz vonzódik – de akkor ketté kell vágni ezt az egyébként szerves egységet jelentő területet. (Maga Bibó mérlegelhető lehetőségnek tartja egy új körzet szervezését Vámosmikola központtal.) Több hasonló problémát is leír.

Különleges esetnek tekinti Budapest vonzáskörzetét (Bibó 2004b, 233–236.). Nagyságrendjénél fogva e körzet minden arányosságból kilóg, ami pedig a funkcionális kapcsolatait illeti, hiába fejlesztenénk ki központokká az itt lévő nagyobb városokat, a térségük kétségkívül úgyis Budapest felé gravitál majd. Bibó itt e kettős helyzetet valamilyen különleges szempont szerinti kidolgozását javasolja,²¹ lehetségesnek tartván közigazgatásilag egy „agglomeráció” megszervezését a számukra. (Bizonyos mértékben történt is ilyen, 43 környékbéli települést határozott meg a kormány, de ezek közigazgatási helyzete sohasem lett tisztázva.)

Bibó lényeges feladatnak tekinti a vonzáskörzetek és a közigazgatási egységek egyeztetését (Bibó 2004b, 244–256.), abból kiindulva, hogy a középfokú központ legyen egyúttal a járás székhelye is, a járáshatár pedig egyezzen meg a vonzáskörzet határával. Ennek a célja a városok és járásaik egybefejlődése, és Bibó ettől a következőket várja: „Amilyen arányban a városok fejlesztése összefügg azokkal a funkciókkal és szolgáltatásokkal, melyeket vonzásterületük számára ellátnak, mind nagyobb mértékben jelentkezni fog a városok és járásaik között egy sor közös probléma és közös feladat, melyekből kinő a közös vállalkozások és közös gazdálkodás lehetősége és szüksége, s ki fog alakulni valamiféle közös közvélemény és kapcsolódó közélet is” (Bibó 2004b, 253.).

Ez az „egybefejlődés” azonban éppen nem következett be. A településkategóriák valószínű szerepe ugyanis az volt, hogy a redistribúciós fejlesztési politika számára „szármárvezetőt” jelentsenek, vagyis irányelvet a források települési allokációjára. A hetvenes években ez a következő egyenlőtlenségeket eredményezte az egy lakosra jutó fejlesztésekben (Miklóssy 2004, 112.).

21 A rendszerváltás utáni fejlesztési stratégia ezeket a kisvárosokat „fordítógyűrű” szerepkörben határozta meg, amelyek egyrészt szorosan kapcsolódhatnak a fővároshoz, másrészt viszont bizonyos funkciók tekintetében a külső oldalukon fekvő térségek számára biztosítanak ellátást.

Egyéb település	500 – 1 000 Ft
Alsófokú központ	1 000 – 5 000 Ft
Középfokú központ	10 000 – 15 000 Ft
Felsőfokú központ	30 000 – 50 000 Ft (ezek gyakorlatilag a megyeszékhelyek, a helyi redistribúció központjai)

Az egyenlőtlenség hivatkozása éppen a többletelltetés volt, a valóságban azonban a munkaerő-allokációra ment el ennek a java része (lakásépítés a centrumokban). Annyi bizonyos, hogy ez a fajta, „tervalkun” alapuló fejlesztéspolitika önmagában sem segítette a térségi együttműködést.

A „vonzáskörzet” fogalmát az OTK nem írta körül, Bibó pedig – úgy tűnik – nem vette észre ennek a hiánynak a döntő jelentőségét. Láttuk, hogy tulajdonképpen nem volt egyértelmű a közigazgatási egybeesés, amit Bibó célszerűnek tartott. Gyakorlatilag bizonyos ágazati fejlesztésekben (például kiskórházak építésében) ugyan valóban ez a központ–körzet-viszony lett a meghatározó, de a lényege másutt volt, ahogyan a fenti kimutatás is tanúsítja. A „városhálózat fejlesztésének” valóságos (ámbár különös módon ki nem mondott) fő célja az ipari foglalkoztatás helyi gócpontjainak kiépítése volt. Itt kap értelmet a népességnagyság mint követelmény – ami magának a közigazgatásnak nem szükségképpen velejárója,²² de az iparfejlesztésnek igen. Egy megfelelő nagyságú magtelepülés, az ipar működéséhez szükséges infrastruktúrával, komplexitással és egy környékkel, ahonnan az emberek bejárhatnak dolgozni – körülbelül ez volna a dolog lényege. Első pillantásra azt is mondhatnánk, hogy ez igen, így valósulhat meg a város–vidék szerves együttélése! De sajnos, a valóság más lett. Az az agrárpiazi együttműködés, ami a „magyar városnak” Erdei által feltárt alapja volt, eleve hiányzott a nagyüzemi agrárgazdaság működési elvei következtében.²³ Az „ipar” pedig a fővárosi trösztök által létesített telephelyeket jelentette, ezek egymáshoz nem kapcsolódtak, valamennyi a fővárosi székhelytől függött, gazdasági önállóságuk se volt, és a munkaerő-foglalkoztatás kivételével a helyi adottságokhoz se volt közük – a munkaerő pedig ilyen körülmények közt mi más lehetett volna, mint alacsonyan kvalifikált, betanított munkás. Tulajdonképpen egy korszerűtlen gazdasági struktúra terjedt el az egész országban, és ennek a vége eredményezte a rendszerváltás után a foglalkozási katasztrófát.

Város és városkörnyék

Gyanakvóan beszél Bibó az 1971-es III. tanács törvény által a járások felváltására megteremtett „városkörnyéki községek” intézményéről, ami ugyan mintha az általa óhajtott egybenövés irányába hatna, de ő inkább a fokozódó zűrzavar jelét fedezi fel a közigazgatási rendszer ilyesféle megbontásában. Jó érzékkel, mert valóban ez történt. Később, már a nyolcvanas években, midőn ez a struktúra általánossá vált, már semmiféle szakmai tartalom nem fűződött hozzá. Jól mutatkozik ez a széthullás a várossá minősítésben is. 1950-ben az addigi városok számát a tanács törvény mintegy 20%-kal csökkentette, feltehetőleg azért, hogy kevesebb fejlesztő forrásigénnyel számolhasson, mindenesetre kilátásba helyezvén, hogy a kellő szint elérése esetén a település várossá válhat. Magának az

²² Történelmi országunk vármegyéinek a székhelye gyakran éppen nem a legnagyobb város volt, de hivatkozhatnák akár az Egyesült Államok fővárosára, közigazgatásának a székhelyére, Washingtonra is.

²³ Annyira azért nem hiányzott, mint manapság...

OTK-nak is az egyik megfogalmazott célja éppen ez volt, és sokáig az itt alkalmazott központ-kategóriák szolgálták iránymutatásul a fejlesztéshez és a várossá minősítéshez. A nyolcvanas években kezdett fellazulni ez a helyzet. A fogyatkozó fejlesztési forrásokat a kormány oly módon kívánta ellensúlyozni, hogy immár magára vett fejlesztési kötelezettség nélkül megkönnyítette a várossá válást, ami ha pénzt immár nem is, de rangot legalább adott. Ez azóta sem változott. Városaink száma időben a következőképpen alakult. 1950 – 54; 1960 – 63; 1970 – 73; 1980 – 96; 1990 – 166; 2000 – 222; 2009 – 306.

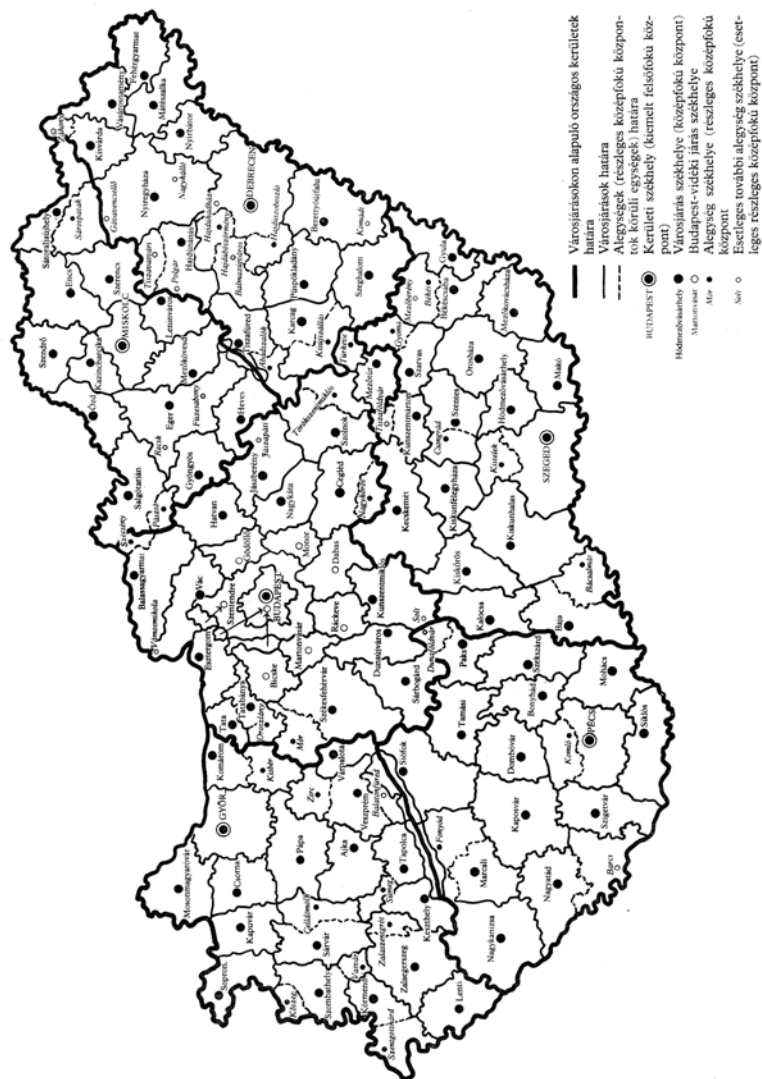
Itt természetesen összekuszálódott az a fogalom, amit város és környéke kapcsolatrendszerének mondunk, és kétségkívül megváltoztak a településközi vonzási kapcsolatok is. Az a 80–90 centrum, amire Bibó hajdan hivatkozott, a nyolcvanas évekre már jócskán megszaporodott. Egy akkori kutatásunk 164, vonzóerővel rendelkező centrumtelepülést mutatott ki, és még 10–15 olyan térséget, amelynek nem volt kimutatható centruma (Ruzsányi–Miklóssy 1984).²⁴ Elég jó egybeesés ez a kilencvenes évek végén összeállított kistérségi körzetrendszerrel, mutatván a magyarországi területszerkezetnek az eléggé radikális átstrukturálódását.

Bibó, elérkezve szakmai mondanivalója lényegéhez, az általa javasolt körzetbesorolást térképmelléklettel is illusztrálja (Bibó 2004b, 292.). Ezt az itt közölt vázlatot érdemes volna szakmailag összehasonlítani a jelenleg hatályos kistérségi besorolással, de jelen tanulmány keretei ez meghaladja.

²⁴ A kutatás során nem vettünk fel eleve centrumokat, hanem azok a számítás eredményeképpen adódtak. Olyan tényleges vonzástényezőket vizsgáltunk, mint a hivatásforgalom, a migráció, az intézményellátási kapcsolat, közigazgatási funkció és a közlekedési kapcsolatrendszer. Kétféle polarizációt tudunk megkülönböztetni, mikro- és makrotérségit, ahol azonban az utóbbi még mindig a megyei szint alatt volt. A megyei és efölötti polarizációk vizsgálatára ez a mutatórendszer már nem volt megfelelő, de nem volt nehéz következtetni a megyeszékhelyeknek, valamint a fővárosnak a hasonló polarizációs hatásaira. Végeredményben négy szintű centrum-periféria-viszony volt azonosítható Magyarországon.

1. ábra

Városjárás-rendszer az Országos település-hálózat-fejlesztési koncepció alapján



Forrás: Bibó 2004b, 292.

Összefoglalás

A fenti részletes elemző áttekintés után Bibó a 2. ábrán látható módon foglalta össze a területigazgatás különféle szintjeinek összefüggéseit.

2. ábra

Területi beosztás és súlypontjai

	Egységek neve	Kerület	Nagy-megye	Közép-megye	Közép-kismegye	Kis-megye	Nagy-járás	Közép-járás	Kis-járás	Község-körzet (kanton)	Nagy-község v. község-csoport	Község
	Egységek száma	5–9	10–15	15–25	kb. 30	kb. 40	80–90	110–130	140–160	kb. 400	kb. 1000	kb. 3000
Rendszerek	Egységek átlagos lélekszáma ezerben	1000–1500	400–700	300–500	150–400	100–300	50–120	30–70	20–50	10–20	4–6	0,5–3,0
Megye-rendszerek	Nagy-megye-rendszer											
	Közép-megye-rendszer											
Kismegye-rendszerek	Közép-kis-megye-rendszer											
	Kis-megye-rendszer											
Városkörnyék- vagy városjárás-rendszer	Nagy-járásokkal											
	Közepes járássokkal											

Jelmagyarázat: Súlyponti területi egység ● Közepesen súlyponti területi egység ⊗ Nem súlyponti területi egység ○ Kiiktatható területi egység △

Forrás: Bibó 2004b, 274.

(Bibó kategória-rendszere, az alapját képező hierarchiával, meglehetősen emlékeztet a hivatkozott empirikus vizsgálatunk eredményére.)

Összeállításának az a lényege, hogy „egymáshoz közel álló területi szervezési szinteken nehezen létezhetnek egyaránt súlyponti területi egységek”. Ennek megfelelően értékel az általa leírt szintek kapcsolatrendszerét.

1. A megyerendszer kedvez az erőteljes hatalmi gócok kifejlődésének, nem kedvez a járásnak és általában a városoknak, magasabb szintű kerületi beosztást csak korlátozottan igényel.
2. A közép-kismegye-rendszer kedvez a centralizált központi hatalomnak, feleslegessé teszi a járásokat, de aligha állhat ellen a városok önállósodásának.
3. A városkörnyék-rendszer kedvez a helyi önkormányzatnak és a város-vidék egybeszerveződésének. Kívánja az országos kerületnek mint tervező- és a központot tehermentesítő szervezési szintnek a beiktatását. A megye egységét háttérbe szorítja, inkább járásszövetséggé hagyja meg. Ezt tartja Bibó a „legdemokratikusabb és legmodernebb” megoldásnak.

Két fontos megjegyzés kívánczik ehhez. Az egyik, hogy Bibó a települési szintű önkormányzatot, ha nem is nagy súllyal, de minden változatban nélkülözhetetlennek ítéli. Erről az elemző szövegben nem esett szó, sőt időnként az ezzel ellentétes kantonális rendszert veti fel. A másik, hogy bár az elemzésében több helyen említi az önkormányza-

ti megyék által működtetett országos kerületrendszert, itt erről mintha megfeledezett volna.

Ez a tanulmány a műfaját tekintve tipikus döntés-előkészítő anyag, amely korrekt módon ismerteti a lehetséges megoldásokat, azok előnyeivel–hátrányaival. Egyiket se zárja ki a személyes meggyőződése alapján, még ha ezt a meggyőződését nem is rejti véka alá, hanem hangsúlyozza, hogy a legkedvezőbbnek ítéli meg. Ez a logikája egyéb-iránt minden döntés-előkészítő hatásvizsgálatnak is. Zárótáblázata pedig mintaszerűen foglalja össze a hosszú tanulmánynak az érdemi döntésre váró alternatíváit.

Erdei Ferenc utolsó észrevételeiről

Erdei 1956 után visszavonult a politikától, a hatvanas években az agrárreform előkészítésével foglalkozott, de az utolsó művében ismét visszatért a város–vidék-kapcsolat szociografikus elemzéséhez, szűkebb hazája, Csongrád megye átalakulásának a leírásában és értelmezésében (Erdei 1971). A helyzet általános megítélésében abból indul ki, hogy „a városok valaha szigetek voltak a falvak tengerében, de ma már e szigetek akkorára nőttek, hogy tavakká szűkült az egykori tenger” (Erdei 1971, 9.). Úgy véli, ez olyan objektív fejlődéstörvény, amit csak „csillagászati méretű katasztrófa” állíthatna meg, az oka pedig a tudományos-technikai forradalom.²⁵

Általános értékelései közül tárgyunknak megfelelően a közigazgatás szintjei közti viszonyt kell kiemelnünk. „Hogyan igazgassa a város a vidékét?” – teszi fel a kérdést (Erdei 1971, 29.), és itt a legfontosabb problémának a központi kormányzat és a helyi önkormányzat viszonyát tekinti. Ellentmondásos az a helyzet, amelyben a tanács végrehajtó bizottsága egyszerre a központi kormányzat akaratának és egyúttal a helyi önkormányzatnak a megvalósítója is.²⁶ A javaslata ehelyett alapszinten (város–község) az önkormányzat, középszinten pedig a központi kormány és a helyi önkormányzat közötti koordináció. „Csak az nem megoldás, hogy a funkciók és felelősség megosztása nélkül fűgjön ugyanaz a szerv a központi kormányzattól és a helyi önkormányzattól is.”²⁷

Külön nehézséget lát a helyi önkormányzatok rendjét illetően abban, hogy szerinte nem lehet „emeletes”. „A több szinten egymásra épített önkormányzat csak felülről nézve az, alulról nézve minden felsőbb önkormányzati szint központi szervként hat lefelé.”²⁸ Az akkori – járási+megyei – szintű önkormányzatok pedig vajmi kevés önállóságot hagynak a községeknek, „a szintek számát ezért csökkenteni kell” (Erdei 1971, 30.). A „kevés önállóság” tényét felismerte, de az okot eltévesztette, mert ez a megyei apparátus növekvő túlhatalmában gyökerezett, és a járás megszüntetése, amit ő megoldásként fölvetett, éppen e hatalmat növelte tovább.

Erdei eme utóbbi, nem igazán végiggondolt megfontolásai, úgy tűnik, nem lényegtelenül befolyásolták a rendszerváltás jogalkotóit.

²⁵ Azóta már árnyékok vetültek erre a „forradalomra”, több mindent másképpen látunk, de figyelemre méltó, hogy ebben az összefüggésben a „katasztrófa” szó jött Erdei tollára.

²⁶ Erdeinek ebben teljesen igaza van, viszont ez nem egyszerűen igazgatási kérdés, hanem a kommunista hatalmi rend alapjainak a kritikája. Mindenesetre úgy tesz, mintha ezt nem venné észre.

²⁷ A szakigazgatási szervek „kettős alárendeltsége” pedig pontosan ezt tartalmazta.

²⁸ Ennek a problémának van azonban megoldása a szubszidiaritás elvén felépülő jogrendben, amit ő itt láthatólag nem vett észre.

Epilógus

A reformképtelen diktatúra 1990-es megszűnése után nyomtalanul eltűnt a 10 lépcsőből álló cizellált és kompromisszumokkal terhelt települési hierarchia, a vele szerves kapcsolatban álló központi redisztribúciós rendszerrel együtt, és az új önkormányzati törvény deklarálta a települések egyenjogúságát, de olyasformán, hogy ezt inkább elvi egyformaságnak is mondhatnánk. A települések egymás közötti munkamegosztása tökéletesen szabályozatlanná vált. A törvénycsomag átesett, jó szokásunk szerint, a ló túlsó oldalára. Mellőzte azoknak a lényeges különbségeknek a figyelembevételét, amelyek a különböző települések között eltérő feladatmeghatározásokat tennének szükségessé. Maga a megye, az EU-követelményeknek megfelelően létrehozott térségi önkormányzati szint, semmiféle hatáskört nem kapott a települések fölött, a feladatai azóta is a levegőben lógnak, miközben eltűnt a térségi koordináció lehetősége, a központi kormányzat pedig azon szervezéstechnikailag megoldhatatlan probléma elé került, hogy több mint 3100 egység közvetlen irányítását kellene biztosítani, egy olyan helyzetben, midőn a közigazgatás feladatai nagyságrendekkel múlják felül a száz évvel ezelőttiéket.

Miközben tehát „minden megváltozott”, pont a lényeg maradt változatlan: nem teremődött meg a város–vidék-szimbiózis közigazgatási alapja.

IRODALOM

- Bibó István* (1947): A magyar közigazgatásról. Városi Szemle, 5–6.
- Bibó István* (2004a): A koalíció egyensúlya és az önkormányzati választások. In: Válogatott tanulmányok, II., Corvina Kiadó, Budapest
- Bibó István* (2004b): A magyar közigazgatási területrendezés néhány elvi kérdése és kapcsolata a városhálózat-fejlesztéssel. In: Válogatott tanulmányok, III., Corvina Kiadó, Budapest
- Bognár Bulcsu* (2011): Szabó Dezső nemzeti radikalizmusának hatása Erdei Ferenc és Bibó István fajvédelmére. Valóság, 3.
- Erdei Ferenc* (1935–36): Magyar gazdaságtudomány. Magyarságtudomány, 1935/2, 1936/1, 1936/2.
- Erdei Ferenc* (1939): Magyar város. Athenaeum Kiadó, Budapest
- Erdei Ferenc* (1971): Város és vidék. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest
- Gyarmati György* (1989): Három koncepció és ami utána következik... Közigazgatási reformtörekvések és kudarcai sorozata Magyarországon 1945–1948; Melléklet: A Nemzeti Parasztpárt, a Szociáldemokrata Párt és a Kisgazdapárt közigazgatási reform-elképzelései 1947. Tér és társadalom, 4.
- Győrffy István* (1942): Magyar nép – magyar föld. Turul Kiadó, Budapest
- Győrffy István* (1943): Magyar falu – magyar ház. Turul Kiadó, Budapest
- Hajnal István* (1941): Az európai város kialakulása. Városi Szemle, 6.
- Magyary Zoltán* (1942): Magyar közigazgatás. Egyetemi Nyomda, Budapest
- Miklóssy Endre* (2004): Területi tervezés. Agroinform Kiadó és Nyomda Kft., Budapest
- Ruzsányi Tivadar – Miklóssy Endre* (1984): Centrum–periféria-kapcsolatok vizsgálata clusteranalízis segítségével. Területi Statisztika, 5.
- Kulcsszavak*: Erdei, Bibó, helyi igazgatás, területszervezés, városmegye, Országos településhálózat-fejlesztési koncepció.

Resume

In the modern ages inhabitants of the Great Hungarian Plain established a settlement-form unique in Europe, i.e. the physical and social entwining of the city and the village. This formation had an organizing impact on the agglomeration, too, not by power of administrative means, but through social-economic co-operation. Erdei and Bibó made several efforts from the '30s to achieve that this symbiosis be the basic unit for regional administration. They made independent drafts, and wrote criticism on official concepts in this sense.