

**Fából vaskarika: iparpolitika felemás eredményekkel
és máig ható tanulságokkal**
**Kondor Attila Csaba: Iparpolitika és Budapest
a Kádár-korszakban**
(Napvilág Kiadó, Budapest, 2013. 253 o.)

*A self-contradiction: industrial policy with odd results
and lessons for the present*

MOLNÁR ERNŐ

MOLNÁR Ernő: egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Társadalomföldrajzi és Területfejlesztési Tanszék; molnar.erno@science.unideb.hu

Ernő MOLNÁR: assistant professor, Department of Social Geography and Regional Development Planning, University of Debrecen; molnar.erno@science.unideb.hu

Az ezredforduló utáni évtizedben – részben talán a múlt halványuló emléke, részben a gazdasági szerkezetváltás miatt – csökkent az érdeklődés a szocialista időszak iparpolitikája iránt. Kondor Attila Csaba Napvilág Kiadó gondozásában megjelent munkája azért is figyelemre méltó e sorok írója számára, mert több szempontból is indokoltnak látja a téma felmelegítését. Egyrészt aligha vitatható, hogy a Kádár-korszak ipar- és gazdaságpolitikája nagyban befolyásolta a budapesti és a vidéki ipar rendszerváltás utáni fejlődését. Másrészt bár a kor gazdasága eltérő keretfeltételek között működött, akadhatnak iparpolitikájának általánosítható, az akkori rendszer határain túlmutató tanulságai. Harmadrészt a könyv fontos mondanivalója, hogy a kor iparpolitikája nem egyszerű ágazati fejlesztéspolitika: annak komoly – változó mértékben érvényesülő – terület- és településfejlesztési vetületei, ipargazdaságon túlmutató elemei voltak. A hazai ipar területi folyamatairól – és benne Budapest szerepéről – a Kádár-korszakot is felölelő, összefoglaló jellegű, területi szemléletű munka készült már az ezredforduló után. E kötet azonban – bár *nem nélkülözi a területi megközelítéseket sem* – a politika- és gazdaságtörténeti szakirodalom reprezentánsain kívül elsősorban levéltári kutatásokra (ipari minisztériumok, MSZMP, fővárosi tanács) építve az iparpolitika terén kiformalódott konfliktusmezők elemzését helyezi vizsgálatai középpontjába. Bemutatja az iparpolitika szereplőit, kísérletet tesz érdekeik azonosítására, céljaik összefonódásának, illetve konfrontálásá-



nak, továbbá az iparpolitika terén ható erők eredőjeként végbement reálfolyamatoknak a bemutatására.

Részben a *téma pozicionálásából* adódik a *könyv szerkezeti tagolása*. A bevezetés utáni első egység az iparpolitika általános jellemzésével, valamint az önálló budapesti iparpolitika kérdésével foglalkozik. A következő négy fejezet egységes szempontrendszer (szervezeti felépítés, telephely-politika, foglalkoztatás-politika, fejlesztéspolitika) mentén sorra veszi a korabeli ipar szektorait (minisztériumi, tanácsi, szövetkezeti ipar, magánkisipar). A hatodik egység a budapesti iparpolitika átfogó értékelésével zárja a sort. Felvállaltan nem kronológiai (extenzív, rekonstrukciós, szelektív-intenzív fázisok szerinti) tagolást alkalmaz, hanem *szektoronként tárgyalja a helyzetet*, amit azok különbségeivel és a nagyipar árnyékában meghúzódó kisebb szereplők kidomborításának igényével indokol. A *minisztériumi ellenőrzés* alá tartozó, *legnagyobb súlyú vállalatokat* tömörítő iparral foglalkozik – jelentőségéből adódóan – a legrészletesebben. A főváros által alapított és felügyelt *tanácsi vállalatok* esetében nemcsak azok kisebb léptékére, de funkcióik eltérő jellegére (a szövetkezetek és a magánkisipar állami iparba terelésének eszköze, illetve a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása révén szociális szerep) is felhívja a figyelmet. A *szövetkezeti ipar* a szocialista szektor nem állami ágát képviselte (hivatalos funkciója a magánkisiparosok felszívása), míg a *magánkisipar* a szocialista szektoron kívüli, sokáig háttérbe szorítandó, majd bátorítandó tevékenységeket jelentette. Hangsúlyozza utóbbi két szektor esetében, hogy *azok rugalmas elemét képezték a szocialista gazdaságnak*, a kínálatkorlátozás gazdaság feltételei közepette a központi tervek és a piaci igények közti rés kitöltésének fontos szereplői voltak. Pici *hiányérzet* ott keletkezik az olvasóban *a koncepció kapcsán*, hogy elmarad a szektorok vizsgált szempontok szerinti összegző bemutatása, amivel nemcsak az *elemzés összehasonlító jellege* lett volna erősíthető, de a szektorok közti *hasonlóságok és különbségek markánsabb kidomborítása a könyv tematikus strukturálását is jobban alá támaszthatta volna*.

A kor viszonyai között – a szerző álláspontja szerint – *nem létezett önálló budapesti iparpolitika*, amit elsősorban azzal indokol, hogy az ipar tömege szempontjából meghatározó minisztériumi ipar esetében a Fővárosi Tanács által képviselt *helyi érdek rendre alulmaradt az érdekérvényesítési folyamatok során*. Joggal vetődhet fel ugyanakkor szélesebb kontextusban a kérdés, hogy egy korszakban, amikor a főváros közel felét adta az ország iparának, az iparvállalatok jelentős részét centralizált szervezeti struktúrában Budapestről irányították és e nagyvállalatok telephelyei az egész országot behálózták, lehetett-e realitása egy országostól eltérő budapesti iparpolitikának? Bár időben és szektoronként változtak a hangsúlyok, az 1980-as évek közepéig a *budapesti ipar mennyiségi növekedésének visszafogása* (részleges kitelepítése), valamint *minőségi szerkezetváltásának elősegítése* ragadható meg a fővárost érintő iparpolitika vezérfonalaként. A hatalmas komoly bázisát jelentő budapesti ipari munkásság leépítését célzó elképzelések ellentmondásait az *iparpolitika szélesebb kontextusba ágyazásával* (az

életkörülmények javítását szolgáló „munkáspolitiká”) igyekezett áthidalni a kormányzat. De miben látja a szerző a Budapestet érintő iparpolitikai irányvonal okait? Ágazati szempontból kiemeli a fővárosi ipar extenzív növekedési lehetőségeinek kifulladását, a munkaerőhiányt, valamint a szolgáltató szektor és a mezőgazdasági termelőszövetkezetek melléküzemágainak munkaerőre gyakorolt szívóhatását. Másrészt az ipar strukturális problémái, gyenge jövedelmezősége és versenyképessége indokoltá tették a racionalizációt, a gazdaságtalan termékek leépítését, a technológiai modernizációt, a termelékenység és exportképesség növelését. Területi oldalról a helyi ipar gyarapodásának visszafogásában és részleges vidékre telepítésében Budapest növekedésének megállítását, egészségtelen ipari koncentrációjának mérséklését látták (fővárosi járulékos beruházásigények megtakarítása, elmaradott térségek fejlesztése). Helyi szinten az ipar átszervezésétől-leépítésétől a környezetterhelés mérséklését, egyéb célokra (mindenekelőtt lakásépítésre) használható területek nyeresét, a fővárosi területhasználat racionalizálását, a rozsdáövezetek visszaszorítását remélték.

Differenciált módon viszonyul a szerző az iparpolitikai célok megvalósítását szolgáló eszközök bemutatásához, hiszen a vizsgált korszakon belül is változtak a gazdaságirányítás keretfeltételei: a közvetlen tervlembontást tervutasításos rendszer, majd az új gazdasági mechanizmus követte. Bár az iparpolitika fő célzottja mindenkor a minisztériumi ipar volt, egyes beavatkozások a tanácsi és a szövetkezeti iparra is kiterjedtek. Az 1960-as években az ipar irányíthatóságának javítását célzó szervezeti centralizáció országos szinten érvényesült (megteremtette a nagyvállalati lobbist, mely önálló hatalmi tényezővé válva a fővárossal és a pártszervezettel szemben is sikeresen képviselte érdekeit). A szocialista táborban a legkoncentráltabb iparvállalati struktúra Magyarországon működött, melyben a kedvezőtlen tapasztalatok nyomán előbb óvatosabb, majd az 1980-as évek magánvállalkozásokat engedélyező politikája keretében látványosabb decentralizációs tendenciák mutatkoztak. Miután – piacgazdaság hiányában – nem létezett valós területértéket figyelembe vevő telephelyforgalmi rendszer, az iparpolitika (egy kimondottan Budapest-specifikus lépés keretében) be kívánt avatkozni a szerkezetváltás előmozdítása érdekében: a minisztériumi, tanácsi és szövetkezeti ipar telephelyeit egyaránt kategorizálták, a helyben fejlesztendőitől a kitelepítendőig határozva meg az ipartelemek sorsát (a kategóriákat idővel módosították). Az Országos Telephelyforgalmi Központ által koordinált kitelepítés finanszírozására pénzügyi eszközöket (minisztériumok beruházási keretei, iparkitelepítési alap, szénbányászati területek fejlesztési alapja, központi területfejlesztési alap, megyei tanácsok hozzájárulása a fejlesztési költségekhez, a Budapestben maradó cégeket sújtó progresszív telekhasználati díj) vezettek be több lépcsőben. Jelentős összegeket fordítottak a minőségi fejlesztési célok megvalósítására: egyedi és ágazati rekonstrukciós programok mellett az országos iparfejlesztési programok kereteiből is részesültek budapesti vállalatok. Főként a budapesti ipar piaci rugalmasságának növelését célozta a külkereskedelmi jog megadása több országos nagyvállalat számára.

A szerző összességében gazdasági és városfejlesztési szempontból is sikertelennek ítéli a korszak iparpolitikáját. Az 1960-as évek közepétől *mind abszolút létszámában, mind relatív súlyában zsugorodott a budapesti ipar*: a domináns minisztériumi iparban 1964-ben több mint félmillió ember, míg 1989-ben kevesebb mint negyedmillió fő dolgozott. Hosszabb távon csökkenést mutatott a tanácsi ipar és az 1980-as évek közepéig a szövetkezeti ipar is, míg a magánkisipar – mintegy komplementereként a többi szektornak – az 1960-as és 1970-es évek mélypontja után az 1980-as évtizedben indult újra látványos növekedésnek (fontos szerepet játszva a gazdaság rendszerváltás utáni megújulásában). *Az ipar kitelepülése elmaradt az előzetes elképzelésektől*: a különböző okokból ellenérdekelt nagy hatalmú vállalatok felpuhították és elszabotálták a kitelepítési intézkedések egy részét, melynek során leggyakrabban forrás-, szakember- és lakáshiányra, termelés kiesésre vagy a Budapesten beépített eszközállomány jelentőségére hivatkoztak. Szellemes bemutatása a kor iparpolitikai vitáinak a budapesti álláspont kettőségének hangsúlyozása: miközben a minisztériumi vállalatok esetében a fővárosi tanács rendre a kitelepítések mellett érvelt, saját vállalatainak megtartásáért hasonló vehemenciával harcolt. A *dezindustrializáció* folyamatát mutatja, hogy a tanácsi, szövetkezeti és magángazdasági szereplők körében is megfigyelhető az ipari (árutermelő) tevékenységet végzők súlyának csökkenése, a szolgáltatások erősödése. További érdekesség, hogy a foglalkoztatás átrétegződése nemcsak a *tercier szektor irányába* figyelhető meg, de papíron a *mezőgazdaságba is visszarétegződés* történt. A szerző – más kutatói véleményekkel egybeesendő – értékelése szerint Budapest elvesztette iparvárosi jellegét, de megerősödött *iparirányító funkciója*. *Vitatja a kitelepítési politika fővárosi ipar leépülésére gyakorolt tényleges hatását*, valamint felhívja a figyelmet azon alaptétel megkérdőjeleződésére, mely szerint Budapest növekedése az ipari foglalkoztatás gyarapodásának függvénye.

Különösen kritikus a szerző az ipar *minőségi fejlesztésével* kapcsolatban: a célkitűzés mind a meglévő iparágak technológiai korszerűsítését célzó *rekonstrukciós*, mind a fővárosi adottságoknak leginkább megfelelő iparágak fejlesztését középpontba helyező *szelektív-intenzív iparfejlesztés fázisában* fontos szerepet kapott, és több szektor esetében is megjelent (a tanácsi és szövetkezeti ipar esetében a kedvezőtlen munkakörülmények és a minisztériumi ipartól is elmaradó műszaki színvonal különösen indokoltta tette a beavatkozásokat). A minőség és hatékonyság javítását célzó *egyedi és ágazati rekonstrukciók* a könnyűiparban (főként a textil- és textilruházati iparban), a vegyiparban (gyógyszeripar, növényvédőszer-gyártás, gumiiipar), valamint a kohászatban és gépiparban valósultak meg. Hiába történt azonban *technológiai korszerűsítés*, ha a beépített állóeszközök részben kihasználatlanok maradtak: a könnyűipari rekonstrukció sikerességét – a szerző által is hangsúlyozott módon – nagyban gátolta például a szakképzett munkaerő hiánya. Az 1970-es évek *országos iparági fejlesztési programjai* (közúti járműprogram, számítástechnikai program, elektronikai alkatrészek és részegységek gyártási programja, gyógyszeripar fejlesztése) hozzájárultak

a budapesti ipar korszerűsítéséhez. Nemzetközi licenceket vettek át, országos kutatási célprogramok indultak, növekedett a tőkés export árualapja. Másrészt a korszerűtlen szegmensnek, versenyképtelen termékek továbbélése, az eszközállomány erős elavulása is jellemző, és összességében – néhány kedvezőbb helyzetű ágazat (például gyógyszeripar) fejlődése ellenére – *nem állt meg Budapest nagy hagyományú iparának nyugati versenytársaktól való leszakadása.*

A korszak iparpolitikájának fontos városfejlesztési hozadéka az *elaprózott telephelystruktúra racionalizálása felé történt lépés.* Ugyan a belső kerületekből megindult az ipar kiszorulása (utat nyitva a city terjeszkedésének), de továbbra is szétforgácsolt maradt az ipar térszerkezete, sok korszerűtlen telephely élt tovább, és a kitelepített ipar helyén többfelé is „ócskaságok” maradtak vissza. A tömeges lakásépítések útjában álló ipartelepek kitelepítések mutatkoztak a legsikeresebbnek: ezért lassította a folyamatot a lakásépítések városperemekre történő későbbi áthelyeződése, melynek nyomán csökkent a konkurenciaharc a lakások és ipari telephelyek között. Az ipar kitelepítése mellett fővároson belüli mozgásokra is nyíltott lehetőség *újjonnan kialakított ipari parkok* (Zöldpálya utca, Cinkotai út, Nagytétény) révén. Bár az ipar térszerkezetének vizsgálata valamennyi szektor esetében megjelenik bizonyos mértékig (kiemelendő a minisztériumi ipar fellegvárainak számító Kőbánya, Angyalföld, Kelenföld, Újpest és Csepel jelentőségének kidomborítása), nagyobb hangsúlyt helyezhetett volna a szerző a *Budapesten belüli térszerkezeti változások vizsgálatára*, az iparterületek felszámolásának térben egyenlőtlen folyamatára, és a telepek funkcióváltásának jellemző irányaira. Feltűnik az *agglomeráció léptékében történő gondolkodás* is, de a szerző nem foglalkozik igazán mélyen a kérdéssel. Az iparpolitika szereplőinek kapcsán a Fővárosi Tanács és a kerületek viszonya, illetve Budapest és Pest megye kapcsolata is elemzésre érdemes elemeket tartogat. Akár a Budapesten belüli területi folyamatok, akár a főváros és agglomerációja viszonyának esetében érdekes lenne látni, hogy *jelentett-e törést a rendszerváltás az ipar térszerkezet-változásának korábbi tendenciáiban.* A főváros iparának jelentőségét, a telephelypolitika mérsékelt sikereit mutatja, hogy a kelet-közép-európai fővárosok közül *ma Budapest rendelkezik a legnagyobb barnamezős területekkel.*

Különösen fontos gondolatkör e sorok kisvárosi ipart kutató írója számára a *Budapesttel kapcsolatos iparpolitika vidéki összefüggéseinek* vizsgálata. Ugyan a budapesti ipar részleges kitelepítése iparosító hatással járt a periférián, de a *vidéki ipartelepítés* nagyobb része *iparkitelepítési kampányok nélkül* is megvalósult, melynek háttérében a minisztériumi és tanácsi iparvállalatok szabad munkaerő bevonására építő *extenzív növekedési stratégiája* állt. A vidéki telephelyeket általában *szórtan telepítették*, elkerülve a fővárosi központtal szembeni ellenpólus kialakulásának lehetőségét. A fővárosi és a vidéki telephelyek között *vertikális munkamegosztás* alakult ki: Budapest iparirányító szerepe erősödött (tudásintenzív elemek, kutatás-fejlesztés helyben maradása), míg az alapanyag-, hely- és élőmunka-igényes tevékenységek többnyire vidékre települtek (szelektív-intenzív és extenzív iparfejlesztési fázisok egyidejű, de térben differenciált megje-

lenése). A folyamat az *iparosodottság területi különbségeinek* csökkenésével járt (egészségesebbé vált a főváros és vidék aránya). De nem feltétlenül oda települt az ipar, ahol a leginkább indokolható lett volna (a helyi tanácsok által nyújtott támogatások „torzító” szerepe), továbbá a kialakult *részlegipar* komoly *strukturális deficiteket* produkált, újratermelve a területi különbségeket (fejletlen technológia, korszerűtlen gyártási módok konzerválása, a vállalati szintű bértömeg-gazdálkodásból adódóan alacsony fizetésű, kapun belüli munkanélküli rétegek, vidéki foglalkoztatottak iránti igény). A fent leírtakból adódóan – mérsekelt hatásai ellenére – a korszak Budapestet érintő iparpolitikáját is *felelőssé teszi* a szerző az *elmaradott térségek rendszerváltás utáni gazdasági válságában*.

Összegzőként – bár elismeri egyes részsikereit – a korszak budapesti iparpolitikáját *fő célkitűzéseiben sikertelennek tekinti* a szerző: a kudarcért a kialakult erőviszonyokat, a több tekintetben *ellenérdekelte nagyvállalati lobb* szervezeti reformokat megakasztó tevékenységét, másrészt a *kínálatkorlátos gazdasági rendszerbe kódolt korlátokat* teszi felelőssé. Utóbbi megállapításával gyakorlatilag beáll a korábbi elemzések sorába, és kizárja annak lehetőségét, hogy az akkori rendszer keretei között lehetett volna sikeres iparpolitikát csinálni. E folyamatok következményének látja a budapesti ipar nyugat-európai vetélytársaktól való leszakadását, *önálló karakterének elvesztését*, majd *multinacionális vállalatok félperifériájává süllyedését*. E sorok írója számára nemcsak azért érdekes az olvasmány, mert egy letűnt világ kulisszái mögé enged betekintést, de megerősíti a rendszerváltás utáni *deindusztrializációs hullámot túlélte budapesti és vidéki ipari szereplők* kutatásának fontosságát is. Vajon van-e rendszerváltás előtti időkben gyökerező oka sikerességüknek, avagy az átalakulás folyamán fennállt szerencsésebb körülmények javára írható megmaradásuk? A kötet zárógondolata ugyancsak megfontolásra érdemes: bár változik az ipar nagyságrendje és szerkezete, a *posztindusztriális társadalmak korában sem képzelhető el komolyabb nagyvárosi gazdaság versenyképes ipari háttér nélkül*. A könyvet a gazdaság térbeli folyamatai iránt érdeklődők számára ajánlom.