Rakt.
0 997

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: Dr ILLYEFALVY LAJOS

VÁROSI ÖNKORMÁNYZAT

A VÁROSIGAZGATÁSI POLITIKA VÁZLATA

ÍRTA

Dr HOMOLYAI REZSŐ

95. KÖTET 4. SZÁM

KIADJA: BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS STATISZTIKAI HIVATALA

Ára 5 pengő

Stat.O.997/95:4.

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: Dr ILLYEFALVY LAJOS

VÁROSI ÖNKORMÁNYZAT

A VÁROSIGAZGATÁSI POLITIKA VÁZLATA

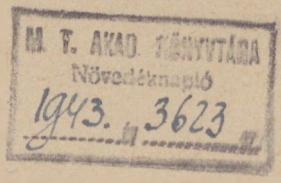
ÍRTA

Dr HOMOLYAI REZSŐ

BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS HÁZINYOMDÁJA

369353





Felelős kiadó: dr. Ilyefalvy Lajos

Budapest székesfőváros házinyomdája — 34302 — Felelős vezető: Klemm Árpád

Bevezetés

Az önkormányzat nem annyira mint közigazgatási, hanem inkább mint *politikai* kérdés ismeretes. Az önkormányzatot mindig kiváltságnak, jognak tekintették, amelynek megszerzése egyike a legtermészetesebb közjogi törekvéseknek. Mert a szabadság vágya és gondolata él benne. Önkormányzat és szabadság összetartozó fogalmak.[1]) A politika tudományának klasszikusai vallották, hogy nincs szabadság önkormányzat nélkül.[2]) A francia forradalom racionalistái pedig azt hirdették a világnak, hogy a helyi társadalmaknak éppen úgy joguk van az önkormányzathoz, mint az embereknek a szabadsághoz.

A történelmi alkotmányú államokban az önkormányzat évszázadokon át az alkotmánnyal együtt formálódott. Alkotórésze lett az alkotmánynak. Nálunk a vármegye »alkotmányunk egyik legeredetibb és legjellegzetesebb intézménye«, »a magyar jogi gondolkozás és alkotmányos szellem hatalmas terméke.[3]) A magyar alkotmánynak kezdettől fogva egyik lényeges része a helyhatósági önkormányzat. A régi vármegyék és szab. kir. városok a követküldési és utasítási jogukkal a törvényhozásban érvényesítették elhatározásukat, *a kormányzásban és igazgatásban pedig akaratuk az önkörmányzatuk útján érvényesült.*

Ez az önkormányzat csaknem mindig alkalmas védekezési eszköznek bizonyult az állami abszolutizmussal szemben. Az önkormányzatot *alkotmánybiztosítéknak* tekintették. Sokan vannak, akik azért fontosabbnak tartják, ha az egyén a végrehajtó hatalom gyakorlásában, vagyis a kormányzásban és igazgatásban érvényesítheti a befolyását, mint a törvényhozásban. A központosító francia rendszerrel szemben a német tudomány hangsúlyozta ezt különösen.[4])

Magyarországon az önkormányzat a helyi társadalmak évszázados kiváltsága, amihez a magyar nemzet mindig fanatikus hittel ragaszkodott. A nemzeti elnyomatás alatt sem sikerült ezt soha, még átmenetien sem, megszüntetni. A nemzet mindig ragaszkodott ehhez az ősi jogához, amely a nemzetet, a Szent Korona testét, a törvényhozáson kívül a végrehajtó hatalomnak is közvetlen részesévé tette.

*

---

[1]) »A szabadság végelemzésben nem más, mint az önkormányzat joga« — írja az 1867 április 10-én kelt összminiszteri intézmény. (*Nagy Ferenc:* A magyar városi jog. 7. lap.)

[2]) »Szabadság nincs a törvények végrehajtásában való közreműködés, azaz községi önkormányzat nélkül«. *(Concha Győző:* Emlékbeszéd Gneist Rudolfról. 14. lap.)

[3]) *Egyed István:* Vármegyei önkormányzat. 1. lap.

[4]) V. ö. *Rudolf Gneist:* A jogi állam. (Ford. Takács Lajos.)

De az önkormányzat nemcsak jog, hanem kötelesség is egyúttal. Ebből a szempontból nézve, az önkormányzat *közigazgatási* probléma. Mert *az önkormányzatnak közigazgatás a célja és feladata.* A helyi társadalom is kötelességet teljesít, amikor önkormányzati jogával élve, cselekvően belekapcsolódik a közigazgatásba azzal, hogy bizonyos önállósággal önmagát igazgatja, kormányozza.

Különleges természeténél fogva az önkormányzatnak kétféle feladata van. A feladatok egyrésze kötelező *(obligatorius)* feladat; a többi feladatot az önkormányzat maga vállalja, aszerint, hogy milyen szükségletei és igényei vannak (önként vállalt, *fakultatív* feladatok). A kötelező feladatokat tételes jogszabályok írják elő parancsolóan. A kötelező feladatok ellátása törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek végrehajtásából áll. Ebben nem lehet a helyhatóságnak sok önállósága. Önálló szabad elhatározása az önként vállalt feladatoknál érvényesül igazában. Ezeknél a feladatoknál maga az önkormányzati testület határozza meg, hogy mit és hogyan kíván tenni. *Itt nyilatkozik meg az önkormányzat a maga teljes egészében.*

Különösen áll ez a *városi* önkormányzatokra, amelyek a XIX. században megindult hatalmas arányú urbanizálódás folytán az eddiginél jóval nagyobb jelentőségre emelkedtek. A városok lakossága nagyon megnőtt az utóbbi időben és a városok növekedésével, a kultúra haladásával, az igények fokozásával főképen a fakultatív feladatok súlya és jelentősége gyarapodott. Ezek a feladatok a legnagyobb gondjai a városigazgatásnak.

A tételes közigazgatási jog azért egymagában még nem elég a városi önkormányzat teljes megismeréséhez. Egész képet csak úgy kapunk, ha a kötelező feladatok mellett az önként vállalt (fakultatív) feladatokat is megismerjük.

Ezeket a feladatokat és a megoldásukhoz vezető módokat igyekszünk a következőkben összefoglalni. Azért sorra vesszük a *városépítés*, a *közegészség*, a *közélelmezés*, a *közoktatás és közművelődés*, a *szociálpolitika*, a *városgazdaság* vagy *pénzügy* terén jelentkező városi feladatokat és célszerű megoldásokat.

Tanulmányunk célja így végeredményben a *városvezetés gyakorlati elveinek kutatása és megismerése.* Ebben a célkitűzésben némi nehézséget okoz, hogy *elsőként* kell megtalálni a célravezető utakat, módokat és eszközöket, mert nincs előttünk példa, amelyet e téren követni lehetne. Az igazi nehézség azonban a feldolgozásra váró anyag nagy tömege és rendkívül sokrétű volta, azért a feldolgozásnál az alapvető kérdésekre lehetett csak szorítkozni. Ez a munka így nem lehet más, csak *vázlat;* szerény kísérlet a *városigazgatási politika* rendszeres feldolgozására.

De a városigazgatás különleges természetének kellő megvilágítása érdekében, magát a városi önkormányzatot és annak szervezetét fogjuk előbb néhány jellegzetes vonással felvázolni.

ELSŐ RÉSZ

A városi önkormányzat és szervezete.

I.

A közigazgatás *állami* vagy *önkormányzati* közigazgatás, aszerint, hogy állami vagy önkormányzati szervek intézik. Nálunk a közigazgatást a legrégibb időtől kezdve nem maga az állam végzi, hanem megosztja a munkát a helyi önkormányzatokkal. A közigazgatásnak ilyen szervezete tehát munkamegosztást jelent a központi államhatalom és a helyi társadalom között. Decentralizáció; tehermentesítése a központi államhatalomnak.

Közigazgatásunk kezdettől fogva az önkormányzaton épült fel. Általánosságban azt lehet mondani, hogy az első- és másodfokú közigazgatást — egyes kivételektől eltekintve — a helyi önkormányzati hatóságok: a községek, városok, vármegyék végzik; az állam kezében inkább csak a kormányzat van, bár — miként látni fogjuk — a helyi önkormányzatnak is vannak kormányzati feladatai.

Az önkormányzati közigazgatás.

Ezt a munkamegosztást az állam és a helyi önkormányzatok között elsősorban *célszerűségi* szempontok teszik kívánatossá. A francia közigazgatás jelszava és régi tapasztalás, hogy távolból kell kormányozni, de jól igazgatni, csak közelről lehet. A viszonyok, a körülmények ugyanis nem mindenütt egyformák az országban. Már a földrajzi és éghajlati viszonyok is gyakran különbözők. Az egyik vidék dúsan termő síkság, a másik terméktelen hegyvidék. Az ország egyik része őstermelő, a másik része inkább iparos és kereskedő. A szokások is mások. Minden község egy-egy külön egyéniség. Más az emberek észjárása, vérmérséklete az ország különböző vidékein. Mások a közös szükségletek is, amelyeket a közigazgatásnak kell kielégíteni. Nagyon nehéz azért az országot egy központból jól igazgatni. Az országszerte változó helyi viszonyokat, szokásokat, történelmi tradiciókat és különleges kívánalmakat igazán csak a helybeliek ismerhetik. Az állam akaratát is ezek tudják a sajátos helyi viszonyokhoz alkalmazva a legcélszerűbben végrehajtani. A közigazgatás eredményessége érdekében azért régtől fogva jónak látták a közfeladatok egy részét a helyi önkormányzatokra bízni. Az önkormányzat így nemcsak jogot, hanem kötelességet is jelent.

A helyi önkormányzati közigazgatásra mindig szükség volt és még inkább szükség lesz, ha a közigazgatási feladatokat tovább is kiterjesztjük.

Minél mélyebben nyúl bele a köz az egyén életébe, annál inkább érezhető annak a tételnek az igazsága, hogy az önkormányzatot nem lehet nélkülözni a közigazgatásban.

Célszerűségi szempontok kívánták elsősorban, hogy azokat a közigazgatási feladatokat, amelyeket a helyi lakosság közreműködésével lehet a legjobban megoldani, az önkormányzatban szervezett helyi társadalomra bízzák. Az önkormányzatok ennélfogva bizonyos *önállósággal* végzik a rájuk bízott feladatokat. A közfeladatok ellátásához azonban közhatalom kell. Azért az államhatalom (impérium) egy részét a helyi önkormányzatokra kellett ruházni. Ezzel a helyi társadalom bizonyos közhatalomhoz, hatósági jogokhoz jutott. A helyi önkormányzatok: *a községek, a városok, a vármegyék így bizonyos önállósággal résztvesznek az állami végrehajtó hatalom gyakorlásában, vagyis a kormányzatban és az igazgatásban.* A helyhatósági önkormányzat lényegében tehát nem más, mint a nép közreműködése az állam igazgatásában.[1])

Selfgovernment és a kontinentális önkormányzat.

Az önkormányzat nagy történeti multja ellenére mégis egyike a nehezen meghatározható fogalmaknak. Ennek oka, hogy az önkormányzat jogi tartalma országonkint és koronkint sokat változott. Más önkormányzat felelt meg pl. a rendi államszervezetnek és más a mai államnak. Az önkormányzatok az egyes országok különleges viszonyai szerint különféleképen alakultak. Mert *az önkormányzat nincs merev formákhoz kötve.* Innen van, hogy annyi elmélet van az önkormányzatról. Egyes elméletek szerint az önkormányzatot olyan politikai alapelvnek kell tekinteni, amelyről jogi meghatározást adni nem lehet, de nem is szükséges. Más elméletek az önkormányzatnak külön politikai és külön jogi fogalmat tulajdonítanak. Nagyon elterjedt felfogás, hogy az önkormányzat rendszerei között a multban nagyobb ellentétek voltak, azért külön kell meghatározni az angol és külön a kontinentális értelemben vett önkormányzatot; ma azonban ezek az ellentétek már nem állanak fenn.

Az angol viszonyokból alakult ki a klasszikus *selfgovernment*, ami az önkormányzat eszménye volt sokáig. A kontinentális rendszerben a magyar rendi önkormányzat állott legközelebb ehhez az angol önkormányzathoz. Az önkormányzat többi típusa a francia, a belga, a porosz stb. önkormányzat; külön típus az Északamerikai Unió önkormányzata.[2]) Legújabban a német népállam kialakulása is egy sajátos, új önkormányzatot eredményezett.[3])

[1]) *Lorenz von Stein:* Handbuch der Verwaltungslehre I. k. 109. lap.

[2]) A külföldi önkormányzati rendszereket részletesen ismerteti *Egyed István:* Vármegyei önkormányzat és *Ereky István:* Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata c. munkájában.

[3]) *Karl Lohman:* Grundsätze des neuen Gemeindeverfassungrechts (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 1935. 483—507. lap) *Harry Goetz:* Kommunale Selbstverwaltung, Selfgovernment, Lokalferwaltung (Veröffentlichungen des Kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität, Berlin.)

Önigazgatás és önkormányzat.

A lényeg azonban mindenütt az, hogy a helyi társadalom bizonyos önállósággal résztvesz a végrehajtó hatalom gyakorlásában. A végrehajtó hatalom pedig két lényeges, egymástól különböző részből áll, ú. m. a valóságos végrehajtásból, v. i. *közigazgatásból* és ennek vezetéséből, v. i. *kormányzásból.*[1])

A közigazgatás szűkebb értelemben intézés, intézkedés; az állami akaratnak az egyes adott esetekben tényleges megvalósítása. A kormányzás viszont többféle cselekményből áll.[2]) Ezek közül a legfontosabb a törvénytpótló akaratelhatározás, v. i. a *rendeletalkotás* és az akarat megvalósításához szükséges javak gazdaságos és célirányos előteremtése, v. i. a *háztartás.*

A végrehajtó hatalom gyakorlása tehát nemcsak igazgatást, hanem kormányzást is jelent. A helyi társadalmak ennélfogva a végrehajtóhatalom átruházása folytán az önigazgatáson kívül önkormányzatot is gyakorolnak.

Kormányzat és igazgatás az állam szervezetében sem különül el olyképen, hogy külön szervek végzik a kormányzást és külön szervek az igazgatást. Az önkormányzatban pedig a kormányzás és igazgatás között a lényegbeli különbség alig jut kifejezésre. Látjuk ezt már az elnevezésben is. A helyi társadalmak közhatalmi működését helyenkint önigazgatásnak (Selbstverwaltung), máshelyütt önkormányzatnak (Selfgovernment) nevezik, anélkül, hogy ezek az elnevezések mást jelentenének.

A helyhatósági önkormányzat így egyformán magában foglalja az önigazgatást, vagyis az állami akarat egyes esetekben történő végrehajtását és a kormányzást, vagyis a cselekvés irányítását, vezetését. Csakhogy az önigazgatásban alig van helye az önálló akaratelhatározásnak, mert az egyes esetekben a végrehajtást túlnyomórészt törvények és rendeletek szabják meg. Az önálló akaratelhatározásra a kormányzat ad inkább alkalmat és lehetőséget.

Az önkormányzat jellegzetes vonásai.

Önkormányzati jogánál fogva a helybeli lakosság maga intézi a helyi közigazgatást. Végrehajtja a törvényeket és rendeleteket, belügyeiben pedig önállóan határoz és intézkedik.[3]) Náluk ez az önállóság főkép a jogszabályalkotásban, a pénzügyi önkormányzatban és a tisztviselőválasztásban nyilvánul.[4])

---

[1]) *Concha Győző:* Politika II. k. 200 lap.

[2]) A kormányzás szándék, akarat, általában mindannak megtevésére, amit az állam törvényének külső valósítása kíván és ami az államnak törvényekkel körül nem írt céljából természetszerűleg következik (szabályalkotó mozzanat); a valósításhoz szükséges személyeknek és teendőiknek kijelölése, fegyelmezése, a hiányzók és alkalmatlanok helyrepótlása (szervező mozzanat); a pénzbeli és dologi szükségletek gazdaságos, célirányos előteremtése, kezelése és felettük való rendelkezés (utalványozó mozzanat) és a természet vagy emberi erő támasztotta ellenállás legyőzése (karhatalmi mozzanat). *Concha Győző:* Id. m. I. k. 483. lap.

[3]) »Belügy«-nek csak az tekinthető, amit az állami főhatalom nem von intézkedési jogkörébe.

[4]) 1886. évi XXI. törv. 2-3 §, 1930. évi XVIII. törv. 1. §.

Az önkormányzati jogból következik a *szabályrendeletalkotási* jog. Enélkül nehéz volna kormányozni. Mert aki kormányoz, maga kell, hogy megállapíthassa a hatáskörébe tartozó életviszonyok jogi rendjét, szerveinek eljárási módját, ügyvitelét. Az önigazgatás a szabályalkotási joggal lesz igazán önkormányzat.[1]) De eltekintve ettől, az ország eltérő, *különleges viszonyait* sok esetben nem is lehet egységesen jól szabályozni. A helyi szabályozást ilyenkor az önkormányzatokra kell bízni.

A szabályalkotási jog azonban természetesen csak bizonyos korlátok között mozoghat. Az önkormányzati testület a közigazgatása körébe tartozó ügyekben szabályrendeleteket hozhat, ha azt az ügyet erősebb jogszabály (törvény, rendelet) nem szabályozta, vagy szabályozása más hatóságnak fenntartva nincsen. A szabályrendelet erősebb jogszabállyal tehát nem ellenkezhetik. A szabályrendelet csak felsőbb jóváhagyás (megerősítés) után lép hatályba.

A városoknak azonban így is elég sok szabályrendeletük van. Tárgyuk eléggé változatos, mert a városigazgatás egész területére kiterjeszkedik.[2]) A rendészeti célt szolgáló szabályok megszegését a szabályrendelet kihágásnak minősítheti, elzárással és pénzbüntetéssel büntetheti.[3]) Magánjogi kérdést azonban szabályrendelet csak külön törvényhozási felhatalmazással szabályozhat. Például az 1912. évi LIV. törv. 102. §-a alapján a vármegyék és városok lakásbérleti szabályrendeletet hozhatnak.

A másik jog, ami az önkormányzatból következik: a *háztartási jog* (pénzügyi önkormányzat). Ez azt jelenti, hogy az önkormányzati testület különálló jogi személy; mint ilyen, önállóan gazdálkodik, elad, vásárol, kölcsönt vesz fel. A pénzügyi önkormányzatba beletartozik a *költségvetési jog*. Ennélfogva maga állapítja meg a szükségleteit és az ezek fedezésére szolgáló bevételeket. Ehhez viszont *adóztatási jog* is kell. Az önkormányzatok ezért, a kiadásaik fedezése céljából, az erre a célra kijelölt állami adók után községi pótadót és ezenkívül önálló községi adókat is szedhetnek. Önálló községi adót azonban csak szabályrendelet alapján lehet szedni. Az önkormányzatok csak olyan közszolgáltatásokat szedhetnek, amelyeket kormányhatóságilag jóváhagyott szabályrendelet állapít meg.[4]) De általában az önkormányzat csak azt adóztathatja meg, amit előtte az állam még nem vont adó alá.

A pénzügyi önrendelkezési jog az önkormányzat egyik legfőbb biztosítéka. Mert nem sokat jelentene az önállóság, ha a város nem tudná kiadásait a maga bevételeiből fedezni; olyan bevételekből, amelyek a maga jogán megilletik.

---

[1]) *Egyed István:* Id. m. 224. lap.

[2]) Szabályrendeletek vannak a köztisztaságról, a fertőtlenítésről, az ebtartástól, a kórházakról, a közgyűlés ügyrendjéről a bizottságokról, a községi adókról, a csatornázásról, a legeltetésről, az építkezésről, a közvágóhidakról, a szegénygondozásról stb.

[3]) Kihágási szabályrendeletet azonban csak törvényhatóság és megyei város hozhat, de nagy- és kisközség nem. (1897. évi XL. törv. 1. §.)

[4]) 1927. évi V. törv.

Az önkormányzathoz tartozik a *tisztviselőválasztás.*[1]) Az önkormányzati testületek, a törvényben megállapított kivételekkel,[2]) maguk választják a tisztviselőiket. Az önkormányzati tisztviselők eredetien ingyen, honoris causa, végezték a köz szolgálatát. Ez volt az önkormányzat klasszikus formája. Ma már azonban csak az önkormányzati testület képviselői, a törvényhatósági bizottsági és képviselőtestületi tagok végzik ingyen munkájukat. A tiszteletbeli ingyenes tisztviselőség már nem volna fenntartható, amikor ez a munka egész embert kíván és élethivatássá vált.

A városi önkormányzat.

A helyi önkormányzatok között különösen a községek fejlettebb formái: a *városok* emelkedtek nagy jelentőségre. A rendi alkotmány idején a megye kicsiben az állam életét élte; politikai és közgazdasági jelentőségével a város nem versenyezhetett. A modern államban azonban a közfeladatok legnagyobb része az állam és a községek között oszlik meg, azért a megyei, tartományi, grófsági önkormányzat mindenütt lassankint elhalványul a városok önkormányzata mellett.[3])

A községek, a városok, az állam sejtjei. Az állam területe és lakossága a községek területéből és lakosságából tevődik össze. A község a nép egyik legősibb eredetű társadalmi kapcsolata, összefoglalása. Nem mesterséges alakulás, hanem természetes társulás, természetes fejlődés eredménye. »Az ember királyságokat alkot és köztársaságokat teremt — írja *Tocqville* —, de a község mintha egyenesen Isten kezéből származnék.«[4]) *A község, a város az a természetes organizóció, a helyi társadalomnak az a szervezett formája, amelyet a közigazgatásban is hasznosítani lehet és kell is hasznosítani.*

A városok minden korban jelentős erőt szolgáltattak az ország politikai, gazdasági, szociális és kulturális fejlődéséhez. De a város a XIX. században emelkedett igazi nagy jelentőségre. A kapitalizmus, s ezzel kapcsolatban a gyáripar térhódítása és nem utolsó sorban a népek nagyarányú szaporodása voltak azok a tényezők, amelyek a nagyvárosok kialakulásához vezettek.[5]) A városok lakossága gyors ütemben, hatalmas arányokban növekszik. A műveltebb országokban a lakosság egyharmada, csaknem fele, városokban lakik. Ilyen nagyarányú urbanizálódást nem ismer többet a történelem.

Ez a város, a XIX. és a XX. század jellegzetes alkotása, amely a régiekkel nem tart sok rokonságot. Nemcsak külsőben különbözik, de lélekben is egészen elüt tőlük. Benne él korunk minden erényével és hibájával. A mai

[1]) Vannak, akik a tisztviselőválasztást nem tartják az önkormányzat lényegéhez tartozónak. A választás, vagy kinevezés körül élénk vita folyik a szakirodalomban. (V. ö. Egyed István: Vármegyei önkormányzat 172. lap.)

[2]) 1929. évi XXX. törvény 68. §, 1930. évi XVIII. törv.

[3]) *Ereky István:* Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata. I. k. 4. lap.

[4]) Democratie en Amerique. I. k. 95. lap.

[5]) Európa lakossága 1800-ban 188 millió, 1930-ban 520 millió; Csonkamagyarországon 1800-ban 3 millió, 1930-ban 8,688.000 élt.

nagyváros a maga lüktető életével, sajátos kultúrájával, újabb gazdasági és társadalmi rétegeződésével az egész kultúránknak teljesen új, modern jellget adott. Ez a város szükségleteit, lelki alkatát tekintve sokkal összetettebb, bonyolultabb jelenség, mint amilyen a város régen volt. Valami fogékony, nyugtalan lélek költözött bele, amely a maga csodálatos aktivitásával és hatalmas átütő erejével formálta ki a városok mai modern arculatát. Közületi szükségletei is jóval nagyobbak és többfélék, mint azelőtt. Megnövekedésükkel az önkormányzatuk politikai és közigazgatási jelentősége is első helyre emelkedett. Különösen áll ez a nagyvárosokra, amelyekben a nemzet jórésze lakik, amelyek kulturális, gazdasági és társadalmi középpontjai az országnak.

A régi magyar város. Privilégium és statutum.

Ennek a városi önkormányzatnak nagy történeti multja van, ami nálunk — akár a vármegyei önkormányzat — Szent Istvánig vezethető vissza.[1]) Hatáskör tekintetében a városi önkormányzat a XIII. és XIV. században teljesebb és tisztább önkormányzat, mint a megyei önkormányzat[2])

A város megalakulásához évszázadokon keresztül királyi kiváltságlevél (privilégium) kellett.[3]) Ez volt a város alkotmánya, nemességlevele 1848-ig, amíg a városokról törvény nem rendelkezett.[4]) A kiváltságlevélben a király kivette a várost a földesúr, a vármegye joghatósága alól és közvetlenül a maga joghatósága alá rendelte. A privilégiumban a király önkormányzatot adott a városnak. Ez azt jelenti, hogy sorsát a város maga intézi. Külön városi jogot alkothat a maga számára a statutumokban. Ez a város törvénykönyve. A statutum szerint éli a város az életét. Tisztviselőit, papját maga választja. A város lakói fölött polgári és büntetőügyekben egyaránt maga ítélkezhetik.[5]) Lakóitól adókat és más közszolgáltatásokat követelhet. 1045. óta pedig követet is küldhetett az országgyűlésre.

[1]) A legelső városi kiváltságlevelek elvesztek, de a feltevések szerint Székesfehérvár, a koronázóváros és Buda bizonyára Szent Istvántól kapták kiváltságleveleiket. Erre mutat, hogy sok város később Buda és Székesfehérvár kiváltságait kapta.

[2]) *Hóman-Szekfű :* Magyar Történet II. köt. 131-132. l.

[3]) Az Árpád- és vegyesházbeli királyok ideje alatt kiadott városi privilégiumok között vannak olyanok is, amelyeket a király öccse, vagy valamelyik országnagy (bán, erdélyi vajda), egyházi, világi főúr, földesúr adott ki. Ezeket azonban igyekeztek királyi megerősítésekkel ellátni, ami arra vall, hogy csak királyi megerősítéssel volt teljes joghatályuk.

[4]) Az első városi törvény az 1848 : XXIII. t.-c. Ezt követte az 1870. évi XLII. törv. a törvényhatóságokról és az 1871. évi XVIII. törv. a községekről. Ezeknek a helyébe lépett az 1886. évi XXI. és XXII. törvényhatósági és községi törvény, amelyek ma is érvényben vannak. A fővárosról külön törvény rendelkezett, az 1872 : XXXVI. törv., ennek helyébe lépett az 1930. évi XVIII. törvény.

[5]) A városi tanács ítélete ellen eleinte a királyhoz, majd a tárnokmesterhez (magister tavernicorum) lehetett fellebbezni. Ez az öttagú fellebbviteli bíróság a tárnokmester elnöklete alatt a városok kiküldötteiből állott. Ennek a bíróságnak a gyakorlatából alakult ki a *tárnoki jog*, amiből lassan országosan egységes városi jog fejlődött. A tárnokmestertől a királyhoz lehetett még fellebbezni. Néhány város a személynök joghatósága alá tartozott.

A királyi kiváltságlevél tartalmazta mindazt a jogot, ami a várost, mint összességet (communitást) megillette. Később az újabb városok valamelyik nevesebb régi város privilégiumát kapták.[1]) Így idővel többbé-kevésbbé egységes városi jog keletkezett. Ezt a városi jogot alapelveiben a privilégium, részleteiben pedig a statutum foglalja össze. A statutumok többnyire a *Rechtspiegel* elnevezésű német városi joggyüjtemények hatását mutatják. A jogtükrök között a legnevezetesebb a *Sachsenspiegel* és a *Schwabenspiegel*. Az előbbinek egyik legelterjedtebb hajtása a halle-magdeburgi jog, amelyet több külföldi város is átvett. A budai városi jog is ennek hatása alatt keletkezett.[2])

A városi jogot tehát a privilégium és a statutum foglalja magában. Minthogy azonban a városok a saját jogszabályaik szerint éltek, a városi jog nemcsak közigazgatási jogot, hanem magánjogi, büntetőjogi, családjogi, örökjogi stb. rendelkezéseket is tartalmazott. A városok a privilégium alapján nemcsak a közigazgatást, hanem a jogszolgáltatást is gyakorolták. Ez volt éppen a privilégium lényege, a városi polgár szabadságának biztosítéka.

A kiváltságlevél nemcsak a városnak, hanem a városi polgárnak is kiváltságot adott. Akit a városi tanács bevett a polgárai körébe, az polgárjogot kapott. Ez azt jelentette, hogy szabad ember lett, bármelyik osztályhoz tartozott.[3]) Aki városi polgár, az csak a városi hatóság alá tartozott. Felette a város joga szerint csak városi bíróság ítélkezhetett. Szabad költözködési joga volt. Házat, földet vehetett, sőt egyes városokban ez egyenesen feltétele volt a polgárjog megszerzésének. Ipart, kereskedést folytathatott. Bizonyos adómentességet élvezett; nem fizetett harmincadot, tizedet, kilencedet stb., de tartozott a városnak adózni. Végrendelkezhetett. Végül résztvett a városi ügyek intézésében.[4])

A városi önkormányzat eredetét tekintve, királyi kiváltság, privilégium. Ebben eltért a vármegyei önkormányzattól, amely erősebb közjogi alapon, az alkotmánnyal együtt fejlődött. Ez az eltérés az önkormányzatok szellemében is mutatkozott. A megyei önkormányzatban mindig több volt a politikum. Ma azonban ez az eltérés már nincsen; a megyei és a városi önkormányzat ugyanazon a törvényen alapszik.

A rendiség megszűntével, 1848 után sok minden megváltozott. Királyi kiváltságlevél helyett törvény a városi önkormányzat forrása. A városi polgár joga ma már mindenkit egyformán megillet. A városok régi szerepe megszűnt a jogszolgáltatásban, amióta az igazságszolgáltatást elválasztották

[1]) Különösen Székesfehérvár, Buda, Kassa és Zágráb kiváltságait adományozták.

[2]) A budai jogkönyv (Ofner Stadtrecht) bevezetése: »... und mit helet in etlichen Dingen oder Stügken Maidpurgerischen Rechten«. Buda jogát azután több magyar város is átvette.

[3]) Általános jogelv: »*Stadtluft macht frei*«.

[4]) V. ö. *Iványi Béla*: A városi polgárjog keletkezése. (Statisztikai közlemények 84. köt. 1. sz.)

a közigazgatástól.[1]) Ezóta a városi hatóságok csak kisebb polgári peres ügyekben és bizonyos kihágási ügyekben bíráskodnak. De ami a privilégiumban a lényeg volt, az a jog, hogy a város a saját ügyeit maga intézi, a város önkormányzata, mindmáig megmaradt. *Ma is az önkormányzat (autonómia) az, ami a városi közigazgatást az állami közigazgatástól megkülönbözteti, ami a városi közigazgatás tartalmát, lényegét, különleges egyéni karakterét adja.*

Törvényhatósági és megyei város.

A városokat önkormányzati jog illeti meg.[2]) De ez nem minden városban egyezik meg minden vonatkozásban. Kisebb-nagyobb eltérések vannak, amelyek azonban nem az önkormányzat lényegét, hanem inkább terjedelmét, mértékét érintik.

Ez az eltérés régi keletű. A középkori magyar városok is már két csoportra oszlanak. Az egyik *civitas*, a másik *oppidum*. A civitas a teljesjogú város, a későbbi »szabad királyi« város. Ezt a várost a királyi kiváltságlevél kivette a földesúr, a vármegye joghatósága alól és mint a Szent Korona *kollektive* nemes tagja, a XV. század elejétől fogva *regalis*-sal meghívást kapott az országgyűlésre.[3]) Így résztvett a törvényhozásban. A XVII. század óta a szabad királyi városi ragra emelést az országgyűlésnek is bejelentik és becikkelyezik. A szabad királyi város (Civitas Libera Regiaque) jogállásához tehát három dolog kellett: teljes kivétel először a földesúr, másodszor a vármegye joghatósága alól (ez utóbbi csak királyi kiváltságlevéllel »per privilegium eliborationis« történhetett), végül az országgyűlési részvétel és szavazati jog. Amelyik város nem tudta mindezt a jogot megszerezni, az oppidum (mezőváros). Ez a megkülönböztetés azonban csak 1608 után jelentkezik ilyen éles elhatárolással. Ettől kezdve különülnek el a szabad királyi városok a mezővárosoktól, amely utóbbiak többnyire vármegyei, vagy földesúri joghatóság alatt állanak.[4])

Ma az eltérés onnan adódik, hogy a törvényhozás a városoknak csak egy részét vette ki a vármegye törvényhatósága alól. Ezeket törvényhatósági joggal ruházta fel. A többi város nem törvényhatóság, ennélfogva a vármegye joghatósága alá tartozik. Az egyik *törvényhatósági* város, a másik *megyei* város.

A törvényhatósági városokra — törvényhatóságok is lévén —, törvényhatósági jogkörükben a törvényhatósági törvényt, községi ügyeikben pedig a községi törvényt kell alkalmazni. A megyei városok jogait és kötelességeit

[1]) 1869. évi IV. törvény.

[2]) 1886. évi XXI. törv. 2. §, 1886. évi XXII. törv. 2. §.

[3]) »... ad Generali regni Dietas per consuetas *regales litteras* evocetur«.

[4]) *Ereky István:* Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata I. köt. 81—82. lap. *Csizmadia Andor:* A magyar városi jog. (Kolozsvár 1941. 21. lap.) De voltak kiváltságos mezővárosok (oppida privilegiata) is, amelyek királyi privilégiummal ki voltak véve a vármegye joghatósága alól, a becikkelyezésüket azonban kieszközölni nem tudták. Ezek csak királyi városok lehettek.

pedig — nem lévén külön városi törvény — a községi törvény szabályozza. Különáll ebben a tekintetben a székesfőváros, amely szintén törvényhatóság, de amelyről külön törvény, a fővárosi törvény rendelkezik.[1]) A városok, jogállásukat tekintve, ennélfogva három csoportra oszlanak: 1. Budapest székesfőváros, 2. törvényhatósági jogú városok és 3. megyei városok.

A megyei városok a vármegye felügyelete alatt vannak,[2]) a törvényhatóságok felett pedig a felügyeletet a kormányhatóság gyakorolja. A megyei város és a törvényhatósági város között a lényeges különbség tehát abban van, hogy a megyei város fölött a vármegye áll, míg a törvényhatósági város teljesen független a vármegyétől és közvetlenül a kormányhatóság felügyelete alá tartozik. Ennek következtében az egyiknek határozatát a vármegye, a másiknak határozatát a kormányhatóság hagyja jóvá; a megyei város határozata ellen a vármegyéhez, a törvényhatósági város határozata ellen pedig a kormányhatósághoz lehet fellebbezni.

A megyei városok a kormányrendeleteket feltétlenül végrehajtani tartoznak.[3]) A törvényhatósági városok azonban a kormány, vagy közegének rendelkezései ellen észrevételt tehetnek, hogyha a rendelkezést törvénybeütközőnek, célszerűtlennek, a helyi viszonyokhoz képest károsnak, vagy éppen kivihetetlennek tartják.

Ha a polgármester a kormánynak, vagy közegének rendelkezéseit törvénybeütközőnek, célszerűtlennek, a helyi viszonyokra alkalmazva károsnak, vagy éppen kivihetetlennek tartja, akkor jelentést tesz erről a főispánnak (főpolgármesternek), aki további 24 óra alatt megokolt felterjesztést tesz a miniszterhez.[4]) Ha a miniszter ezután is fenntartja a rendelkezését, akkor a polgármester ismét jelentést tehet a főispánnak és 8 napra rendkívüli közgyűlést hívhat egybe. A rendkívüli közgyűlés azután, ha a redeletet csak *célszerűtlen*nek tartja, akkor elhatározhatja, hogy *felír* a miniszterhez. Ha azonban a miniszter a felírás ellenére is fenntartja rendelkezését, akkor azt azonnal végre kell hajtani. Ha pedig *törvénybeütköző*nek minősíti a közgyűlés a rendeletet, az intézkedést, akkor elhatározhatja, hogy *panaszt* tesz a közigazgatási bíróságnál. A közgyűlés ezt a panaszjogát hat hónap alatt mindaddig gyakorolhatja, amíg a kérdéses rendelet ügyében érdemben nem határozott.[5]) Az önkormányzati jognak ez a *bírói* védelme az önkormányzat egyik biztosítéka.

---

[1]) 1930. évi XVIII. törv. és novellája, az 1934. évi XII. törv.

[2]) Innen a »megyei város« elnevezés.

[3]) 1886. évi XXII. törv 30. §.

[4]) Az országgyűlésen meg nem szavazott adók behajtására, vagy a meg nem ajánlott újoncok kiállítására vonatkozó rendeletek minden feltétel nélkül ki vannak véve a végrehajtás kötelezettségének szabálya alól (1886 : XXI. t.-c. 20. §.); a törvényhatóság az ilyen rendeletek ellen többször is felírhat, vagy pedig egyszerűen félreteszi (passiv resistencia).

[5]) A panasz joga a törvényhaztósági bizottság közgyűlését illeti meg: de ha a közgyűlés, bár alkalma lett volna, nem határozott a panasz kérdésében, vagy ha a tagok 1/6-a által kívánt közgyűlést nem tartották meg, a panaszt hat hónap alatt a törvényhatósági tagok felerésze együttesen is előterjesztheti. (1907. évi LX. törv. 1—20. §.)

A törvényhatósági városoknak, a megyei városoktól eltérően, még *politikai jogkörük* is van. Ez azt jelenti, hogy közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglakozhatnak, azokat megvitathatják, határozataikat a többi törvényhatósággal és a kormánnyal közölhetik és kérvény alakjában az országgyűlés bármelyik házához felterjeszthetik.[1])

II.

A régi és a mai városi szervezet.

Önkormányzatát a város szerveivel gyakorolja. Ezek között legrégibb a *tanács* (senatus, magistratus). A tanács 12 választott polgárból alakult. Elnöke a *bíró* (judex, villicus, scultetus, rector), tagjai az *esküdtek* (jurati cives, seniores, senatores). A bíró a város első polgára, a városigazgatás vezetője. E tisztségek viselői jóideig a polgári foglalkozásuk mellett viselik tisztüket. De kezdettől fogva élethivatásszerű, fizetett tisztviselője a városnak a *jegyző* (nótárius, syndicus, a város deákja), aki az irodai munkákat végzi.

A XVIII. és XIX. században az esküdtekből tanácsnokok lettek, a bíró helyébe pedig a polgármester lépett,[2]) de a *közhatalmat mindvégig változatlanul a tanács gyakorolta.* A városi tanács a legújabb időkig fennmaradt a maga ősi tradicióival. Csak az 1929. évi XXX. törvény szüntette meg és jogkörét a polgármesterre vagy a közgyűlésre ruházta.

A bírót és az esküdteket a város polgársága választotta. De már az Árpádok alatt kialakult a választott polgárokból egy nagyobb testület, a külső tanács vagy nagytanács (electa communitas). Ez a testület, mint a város közönségének képviselete, nemcsak a főtisztviselőket választja, hanem ellenőrzi a tanács működését és a város vagyona, szabadsága, jogai fölött őrködik. Különösen gazdasági ügyekben van nagy hatásköre. A választott polgárság élén állott a szószóló (Vormund, Fürmender, tribunus plebis), a külső tanács elnöke, aki egyúttal a közvetítő szerepét töltötte be a külső és a belső tanács között, amikor ellentétek mutatkoztak.

A tanács megszüntetésével megszűnt a kétkamarás rendszer a városi önkormányzatban. A városigazgatást, a tanács helyett most a polgármester, mint personalis hatóság intézi.

Törvényhatósági bizottság és képviselőtestület.

Ma a város legfontosabb önkormányzati szerve: megyei városban a képviselőtestület, törvényhatósági városban pedig a törvényhatósági

[1]) 1881. évi XXI. törv. 2. §, 1930. évi XVIII. törv. 43. §.

[2]) Eleinte csak a gazdasági ügyek tartoztak a polgármester hatáskörébe és csak a XVIII. és XIX. században került a város élére. Akkor a hatáskör úgy oszlott meg, hogy a közigazgatási és gazdasági ügyeket a polgármester, a törvénykezési ügyeket a *bíró*, a rendészeti ügyeket pedig a *rendőrkapitány* intézte. *(Gárdonyi Albert:* A polgármesteri tisztség eredete és fejlődése hazánkban.)

bizottság. E testületek tagjainak választása és összetétele más Budapesten, más a törvényhatósági városokban és más a megyei városokban.

A város önkormányzati jogát elsősorban e bizottság közgyűlésén gyakorolja. Ez a város parlamentje. Akaratelhatározása a közgyűlésen nyilatkozik meg. Minden fontosabb önkormányzati ügy a hatáskörébe tartozik. Szabályrendeletet alkot, költségvetést, zárószámadást állapít meg, közszolgáltatások, adók, illetékek behozatalát határozza el, kölcsönök felvétele ügyében határoz. Törvényhatósági városokban 50.000 pengő, Budapesten 100.000 pengő értéket meghaladó ügyekben a közgyűlés illetékes határozni. Üzemeket, intézeteket, intézményeket létesít, vagy szüntet meg. Tisztviselőket választ, állásokat szervez, városszabályozási terveket állapít meg. A törvényhatósági város közgyűlése közérdekű kérdésekben véleményt nyilvánít, felír a kormányhoz (politikai jogkör) és általában minden olyan ügyben határoz, amit a törvény, vagy szabályrendelet a hatáskörébe utal.

A közgyűlésnek törvényhatósági városban a főispán, Budapesten a főpolgármester, a megyei városokban pedig a polgármester az elnöke.

A közgyűlés elé kerülő ügyeket a polgármester készíti elő. Előbb azonban az ügyek véleményezés végett, a törvényhatósági városokban a kisgyűlés, Budapesten pedig a szakbizottságok elé kerülnek. Budapesten minden ügyosztály mellett van ilyen állandó szakbizottság[1]) Minden ügy tehát a polgármester javaslatával és a kisgyűlés, vagy a szakbizottság véleményével kerül a közgyűlés elé.

A kisgyűlés azonban nemcsak véleményező, hanem határozó szerve is a törvényhatóságnak. Határoz azokban az ügyekben, amelyekben azelőtt a közgyűlés határozott, de amelyeket az új törvény nem utalt a közgyűlés hatáskörébe.

A törvényhatósági bizottság és a képviselőtestület megalakításával kapcsolatos teendőket az *igazolóválasztmány* intézi, amely a bizottsági tagok jogát véglegesen igazolja és a választási panaszok ügyében határoz. A *központi választmány* viszont az országgyűlési képviselőválasztások előkészítésével, névjegyzékével foglalkozik. A *kijelölő választmány* a tisztviselők választásánál kijelöli azokat a pályázók közül, akiket a legalkalmasabbaknak tart. Az *összeférhetetlenségi bizottság* a bizottsági tagok összeférhetetlensége ügyében határoz. A *számonkérő szék* a főispán elnöklete alatt működő felügyelő szerv. Évenkint legalább kétszer kell számonkérő széket tartani a törvényhatósági városokban. Budapesten számonkérő szék nincsen; ehelyett van a székesfővárosi számszék. Ez azonban nem önkormányzati szerve a fővárosnak.

A törvényhatóságnak egyik fontos szerve a *közigazgatási bizottság*. Ez vegyes szerv, amennyiben a választott tagokon kívül, állami és törvény-

[1]) Budapesten és a megyei városokban nincs kisgyűlés.

hatósági tisztviselőtagjai is vannak. Feladata, hogy a törvényhatóság területén az állami és az önkormányzati hatóságok, hivatalok együttműködésében az összhangot biztosítsa.[1])

Polgármester és a többi tisztviselő.

Az önkormányzat szervei még a tisztviselők. A tisztviselőket a törvényhatósági bizottság, vagy a képviselőtestület közgyűlése választja.

A székesfővárosban a törvényhatóság választja a polgármestert, az alpolgármestereket, a tiszti főügyészt, a tanácsnokokat, az árvaszéki elnököt, a tiszti főorvost, a statisztikai hivatal igazgatóját, a főlevéltárost, a főszámvevőt és a könyvtári igazgatót. Ezek közül a polgármester, az alpolgármesterek és a tiszti főügyész választása 6 évre szól. Ezek tehát tisztújítás alá esnek. A többi tisztviselőt élethossziglan választják.

A székesfőváros polgármesterét és alpolgármestereit az államfő erősíti meg az állásukban. Ha a választásukat a közigazgatási bíróságnál panasszal támadták meg, megerősítésük csak a panasz elbírálása után történhetik. Ha az államfő a megerősítést megtagadja, új választást kell tartani, de azt, akitől az államfő a megerősítést megtagadta, sem polgármesteri, sem alpolgármesteri állásra jelölni nem lehet az alatt az idő alatt, ameddig a megbizatása szólott volna.

A többi fővárosi tisztviselőt nem választják, hanem kinevezik. A főpolgármester nevezi ki a fogalmazói kar legalsó fizetési osztályába tartozó tisztviselőket, a tiszti és a kerületi orvosokat, a számvevőségi tisztviselőket (kivéve a főszámvevőt, akit a közgyűlés választ), a kórházi és fertőtlenítő intézeti orvosokat. A többi tisztviselőt a polgármester nevezi ki.

A vidéki városokban egészen más a rendszer. Amíg a fővárosnál csak a vezető főtisztviselőket választja a közgyűlés, a többi pedig mind kinevezett tisztviselő, a vidéki városokban alig van kinevezett városi tisztviselő. Amióta a tisztiorvosok és a számvevőségi tisztviselők, Budapest kivételével, állami tisztviselők, a főispán csak a levéltárost, az allevéltárost, a közigazgatási gyakornokokat nevezi ki.[2]) A többi tisztviselőt a közgyűlés választja. A polgármestert 10 évre (Budapesten 6 évre), a többi tisztviselőt pedig élethossziglan választják.[3])

A városi közigazgatás végrehajtó szerve: a *polgármester*. A polgármester hajtja végre a törvényeket, kormányrendeleteket, szabályrendeleteket, közgyűlési határozatokat; végrehajtja a költségvetést, vezeti és ellenőrzi a város közigazgatását, gazdálkodását. Ezt a hatalmas munkakört csak segítséggel tudja ellátni. Ebből a célból vannak vidéken a helyettes polgármester

[1]) A közigazgatási bizottságnak több albizottsága van: adóügyi, gazdasági, kisajátítási, közegészségügyi, népoktatási, telepítési, útügyi bizottság, fegyelmi választmány, gyámügyi fellebbviteli küldöttség. Ezek közül különösen az adóügyi bizottság fontos, mert a legtöbb állami és községi adóügyben másodfokú fellebbviteli hatóság.

[2]) A városi tiszti orvosokat az 1936. évi IX. törv. a számvevőségi tisztviselőket az 1938. évi II. törv. — Budapest kivételével — államosította. Addig a főispán nevezte ki őket.

[3]) 1929. évi XXX. törv.

és a tanácsnokok, Budapesten az alpolgármesterek és a tanácsnokok. A polgármester az intézkedés jogát átruházhatja, aki azután a polgármester nevében intézkedik. Az intézkedésért azonban az aláíró személyesen felel; azért egyes ügyekben a polgármester határozatát kívánhatja.

A polgármestert szakkérdésekben a tiszti főügyész és a tiszti főorvos támogatja. *A tiszti főügyész* a város jogtanácsosa, ügyvédje, a törvények és rendeletek őre. Közegészségi és orvosi ügyekben a *tiszti főorvos* az illetékes szakközege, tanácsadója. Szakhivatalok: a mérnöki (műszaki) hivatal,[1]) a számvevőség, a városi adóhivatal, a pénztár stb.

Budapesten és a többi törvényhatósági városban a polgármester a II. fokú közigazgatási hatóság. A törvényhatósági városokban azért külön elsőfokú hatóságot is kell szervezni. Budapesten a *kerületi elöljáró* az elsőfokú hatóság, a többi törvényhatósági városban az elsőfokú közigazgatási hatóságot rendszerint az egyik tanácsnok vagy jegyző vezeti. Megyei városban a polgármester az I. fokú hatóság, akinek határozata ellen a vármegyéhez lehet fellebbezni. Ezekben a városokban a vármegye a II. fokú hatóság, magának a városnak pedig II. fokú hatósága nincsen.

A mai városi szervezet két részre osztható: az egyik a város akaratelhatározó szerve. Ez a törvényhatósági bizottság, megyei városokban a képviselőtestület. A másik a végrehajtó szerv. Ez a polgármester. A végrehajtó szervnek azonban nem csupán a törvények és rendeletek végrehajtása a feladata. A közigazgatási jogban a végrehajtás nemcsak intézést, hanem kormányzást is jelent. A kormányzáshoz pedig hozzátartozik az akaratelhatározás kiegészítése, pótlása; a végrehajtószerv azért rendeleteket bocsát ki. Feladata még, hogy előkészítője legyen az akaratelhatározásnak. A polgármester is nemcsak ügyeket intéz, hanem vezeti az egész városi közigazgatást, az önkormányzat akaratelhatározását kiegészítő, pótló rendeleteket ad ki és előterjesztéseket tesz a közgyűlésnek.

III.

Felügyelet és ellenőrzés.

Önkormányzatát a város felügyelet mellett gyakorolja. A felügyelet általában mindig korlátja a szabadságnak, de a törvényes rend megtartásának biztosítéka is egyúttal. Ebben az esetben a felügyeletet a közigazgatás egysége kívánja. Az ország közigazgatását több különálló jogi személy végzi, a közigazgatás egységét ennélfogva csak ellenőrzéssel lehet biztosítani. Őrködni kell azon, hogy az önkormányzati közigazgatás is összhangban legyen a törvényekkel. Az önkormányzat fogalmával az ilyen felügyelet és

[1]) Budapesten nincs mérnöki hivatal. A műszaki ügyek is polgármesteri ügyosztályokba tartoznak és ezeket az ügyosztályokat műszaki képesítésű tanácsnokok vezetik.

ellenőrzés nem ellenkezik.[1]) A város csak egy rész az ország organikus egységében. A városi közigazgatás egy része az ország közigazgatásának; a részt pedig szükségképpen alá kell rendelni az egésznek, a nemzet egyetemes érdekének és akaratának.

A városok önkormányzata kezdettől fogva felügyelet alatt állott. A középkorban a felügyeletet maga a király, vagy helyette a tárnokmester, a személynök gyakorolta. De csak nagyritkán szólnak bele a város ügyeibe. Ez megváltozott, amikor új kormányszékek alakultak és a királyi helytartótanács és a királyi kamara lettek a városok felettes hatóságai. Ettől kezdve egyre erősbödik a felügyelet és ellenőrzés és a város önkormányzati elhatározásához a kormányhatóság jóváhagyását kell gyakran kikérni. A tisztújítások vezetésére rendszeresen kiküldött királyi biztosok is ellenőrizték a városokat. A királyi biztosok tapasztalataikról jelentést tettek és a bajok orvoslására sokszor javaslatot is készítettek. A központi államhatalom és a közigazgatás fejlődésével a helyhatósági önkormányzatok felügyelete és ellenőrzése egyre erősbödött.

A felügyelet gyakorlását törvényhozásunk a kormányra (miniszterre) bízta, minthogy a felügyeletet maga a törvényhozás nem tudja gyakorolni és a kormány felelős az ország közigazgatásáért. A törvényhozás adta az önkormányzatot, a törvényhozás korlátozhatja. A felügyelet átruházása azonban még nem jelenti azt, hogy a felügyelet a parlament joghatósága alól teljesen kikerült volna.[2]) A parlament ugyanis a minisztert bármikor felelősségre vonhatja, ha a felügyeletet helytelenül gyakorolja.

A felügyeletet és ellenőrzést a törvényhozás felhatalmazása alapján a törvényhatósági városok felett közvetlenül a belügyminiszter, a megyei városok felett pedig a vármegye gyakorolja; de a miniszter a megyei városokat is bármikor ellenőrizheti.[3])

A kormány felügyelő és ellenőrző szerve a *főispán*, Budapesten a *főpolgármester*. A főispán, a főpolgármester őrködik a törvények és rendeletek helyes végrehajtása felett. A hivatalok, intézmények működését azért bármikor megvizsgálhatja, felvilágosítást, jelentést kérhet, az iratokba betekinthet, az önkormányzat határozatai ellen fellebbezéssel, felterjesztéssel élhet stb.

Állami ellenőrzésnek kell tekinteni a *számvevőség* munkáját is, amióta a városi számvevőségeket államosították.[4]) Budapest számvevőségét nem államosították. A székesfőváros gazdálkodását és számvitelét a *számszék* ellenőrzi. A székesfővárosi számszék igazgatóját és egész személyzetét a belügyminiszter nevezi ki. Az igazgató a főpolgármesternek van alárendelve. A szám-

---

[1]) Van olyan felfogás is, amely szerint a felügyelet az önkormányzat lényegéhez tartozik. *(Rényi József:* A helyi önkormányzat és a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere, különös tekintettel a kormányhatósági felügyeletre. 35. lap.)

[2]) *Márffy Ede:* A közháztartások gazdálkodása. (Városi Szemle 1937. évf. 197. lap.)

[3]) 1927. évi V. törvény 48. §.

[4]) 1938. évi II. törvény.

szék vizsgálatairól negyedévenkint jelentést kell tenni a belügyminiszternek. Ezek a jelentések azonban az önkormányzat elé is kerülnek, mert a jelentést megkapja a polgármester is, aki azt a pénzügyi szakbizottság elé köteles terjeszteni.

Ezek a szervek az önkormányzat állandó ellenőrzésére szolgálnak. Ha azonban az önkormányzat ellentétbe kerülne a törvénnyel, vagy nem látná el kellőképpen feladatát, erre az esetre erősebb kormányhatósági beavatkozásra adott felhatalmazást a törvényhozás. Ilyenkor szükség esetén a kormányhatóság maga is hozhat az önkormányzat helyett határozatot, felruházhatja a főispánt kivételes hatalommal, pénzügyi ellenőrt küldhet ki a város háztartásának rendbehozatalára és végül a törvényhatósági bizottságot, a képviselőtestületet is feloszlathatja és kormánybiztost küldhet ki a város ügyeinek vitelére. E kormányintézkedésekkel szemben a törvényhatóság azonban panasszal fordulhat a közigazgatási bírósághoz.[1])

A felügyeleti hatóság szükség esetében az önkormányzat helyett *maga* is *intézkedhetik*. Amikor ugyanis azt állapítja meg, hogy a határozatot illetéktelen hatóság hozta, vagy ha törvénybe ütközik, akkor az ilyen határozatot megsemmisíti. De ha közérdekből intézkedésre van szükség, akkor új eljárást is rendel el. Ha ez nem vezetne célhoz és a törvény, rendelet értelmében intézkedni kell, mert a közérdeket máskép megóvni nem lehet, akkor maga is határozhat.[2])

A minisztérium *kivételes hatalommal* ruházhatja fel a főispánt, ha a törvényhatóság első tisztviselője (polgármester) nem hajtja pontosan végre a rendeletet, amelynek végrehajtására őt a törvény kötelezi. Ebben az esetben a főispán közvetlenül rendelkezhetik mindazokkal a törvényhatósági tisztviselőkkel és közegekkel, akikre a rendelet végrehajtásánál szüksége van. A nem engedelmeskedő tisztviselőt a főispán állásától felfüggesztheti. A főispánnak ez a kivételes hatalma a rendelet végrehajtásával megszűnik.[3])

Más esetben *pénzügyi ellenőrt* lehet a városhoz kiküldeni. Ha az önkormányzatnak ugyanis nincsen törvényesen megállapított költségvetése, vagy ha nem a költségvetés keretében gazdálkodik, ilyen esetben a belügyminiszter, a minisztertanács hozzájárulásával, az önkormányzat, vagy egyes üzemei gazdálkodásának közvetlen ellenőrzése, háztartásának rendbehozása érdekében, az önkormányzat terhére, pénzügyi ellenőrt rendelhet ki. A pénzügyi ellenőr kiküldését azonban a képviselőháznak azonnal be kell jelenteni.[4]) Ezzel közvetlen beavatkozási jogot kap a kormányhatóság, ha az önkormányzat háztartásának, vagy üzemi gazdálkodásának rendbehozatala, a törvényes

[1]) Franciaországban ezzel szemben a kormánynak kell kérnie az államtanácstól az önkormányzat határozatának megsemmisítését, nem pedig az önkormányzat fordul panasszal a kormányfelügyelet jogtalan gyakorlása ellen.

[2]) 1886. évi XXI. törv. 10. §, 1929. évi XXX. törv. 47. §. Panaszjog 1907. évi LX. törv. 2. §.

[3]) 1886. évi XXI. törv. 64—66. §.

[4]) 1927. évi V. törv. 48. §.

keretek közé szorítása rendkívüli intézkedéseket tesz szükségessé. De ezzel a felhatalmazással csak rendkívüli esetekben élhet, amire mutat az is, hogy a pénzügyi ellenőrt csak a minisztertanács hozzájárulásával lehet kiküldeni és ha az ellenőr tovább működnék a kelleténél, a törvényhatóság panasszal fordulhat a közigazgatási bírósághoz. A pénzügyi ellenőr jogkörét a minisztertanács állapítja meg. De ettől eltekintve, minden esetre joga van az olyan kiadások utalványozása ellen, amelyek nincsenek a költségvetésben, vagy annak kereteit túllépik, óvást emelni. Ebben az esetben az ilyen utalványozást csak a belügyminiszter jóváhagyása után lehet végrehajtani, vagy akkor, ha a belügyminiszter 3 nap alatt nem nyilatkozik.

A székesfővároshoz nem lehet pénzügyi ellenőrt kiküldeni ; de üzeméhez miniszteri biztost rendelhet ki a belügyminiszter.[1]) A miniszteri biztos betekinthet az üzemvitelbe, az üzem határozatai ellen óvást emelhet. Az óvásnak a nem kereskedelmi társaság alakjában működő üzemnél a határozat végrehajtására halasztó hatálya van. Az ilyen határozatot a belügyminiszter döntése alá kell bocsátani, aki három nap alatt dönteni köteles. Ha a belügyminiszter ez idő alatt nem közli döntését a polgármesterrel, akkor a határozatot végre lehet hajtani.

A kormány végül a törvényhatósági bizottságot és a képviselőtestületet *feloszlathatja*. Ezzel a felhatalmazással azonban csak akkor élhet, ha a törvényhatósági bizottság a törvénnyel nyiltan szembehelyezkedik, az állam érdekeit veszélyezteti, munkaképtelen, vagy a város gazdasági helyzetét veszélyezteti. A kormány ilyen intézkedése ellen panasznak van helye a közigazgatási bírósághoz.

A törvényhatósági bizottság feloszlatása esetében a kisgyűlés, a közigazgatási bizottság és az igazoló választmány megmarad a régi összetételében és a kisgyűlés intézi a közgyűlés hatáskörébe tartozó halaszthatatlan ügyeket. A kisgyűlésnek azonban nincsen joga sem tisztviselőt választani, sem új adót behozni. Ha a kisgyűlés megtagadná működését, akkor a minisztérium kormánybiztost nevez ki, aki a kisgyűlés hatáskörét gyakorolja. Budapesten a törvényhatósági bizottság feloszlatása esetében a kormány azonnal kormánybiztost nevez ki, aki a törvényhatósági bizottság jogkörét gyakorolja.[2])

Megyei város képviselőtestületét, a vármegye törvényhatóságának előterjesztésére, vagy meghallgatásával, a *belügyminiszter* oszlatja fel, ha a képviselőtestület olyan eljárást követ, ami az állam érdekét, vagy a város jólétét veszélyezteti. Ebben az esetben az ügyek vezetése iránt a belügyminiszter a megye (kisgyűlés) útján intézkedik.[3])

Ezek a kormányhatósági felügyelet szigorított esetei, amikor az önkormányzat törvényellenesen jár el, amikor nem teljesíti kötelességét, amikor a maga erejéből és elhatározásából nem tud a háztartásában, gazdál-

[1]) 1934. évi XII. törv. 21. §.

[2]) 1929. évi XXX. törv. 36. §. Budapestre az 1930. évi XVIII. törv. 99. §. és az 1934. évi XII. törv. 24. §-a.

[3]) 1886. évi XXII. törv. 61. §.

kodásában, ügyvitelében rendet tartani. Ilyen esetekre szól csak a törvény felhatalmazása. De ilyenkor is, ha törvénysértést lát a város a kormányhatóság intézkedésében, panasszal élhet a közigazgatási bíróságnál. A törvényhozás ezzel a törvényhatóságok önkormányzatát bírói védelem alá helyezte, ami teljes biztosíték a kormány önkényével szemben.[1])

Az önkormányzati határozatok jóváhagyása.

A felügyeletnek ettől a részétől, természete szerint, szinte teljesen elkülönül az önkormányzati határozatok felsőbb jóváhagyása. Bizonyos határozatokat ugyanis törvényhatósági városokban csak a kormányhatóság, megyei városokban pedig csak a vármegye *előzetes* jóváhagyása után lehet végrehajtani. Ilyenek a szabályrendelet, a költségvetés, a zárószámadás, a póthitel, a nagyobb költséggel járó munkák engedélyezése, a terhes szerződések, a kölcsönök, az üzemek létesítése, megszüntetése, állások szervezése stb. ügyében hozott határozatok. Azt lehet tehát mondani, hogy minden fontosabb határozathoz felsőbb jóváhagyás szükséges. Ezekben az esetekben a jóváhagyás konstruktív eleme a határozatnak, amely csak a jóváhagyással válik jogerőssé. Azért ezt, a közönséges felügyelettől megkülönböztetve, *közigazgatási gyámkodásnak (administrativ tutela)* is nevezik.

A jóváhagyás kérdésének szabályozása az önkormányzat legnehezebb problémája, amelyet seholsem sikerült minden tekintetben kielégítő módon megoldani. Az önkormányzat és a felügyelet szempontjait nagyon nehéz összeegyeztetni. Mert kétségtelen, hogy vannak olyan önkormányzati határozatok, amelyek állami érdekeket is közelről érintenek (pl. a községi adóteher, a városok pénzügyi egyensúlya stb.); ezekre vonatkozóan a kormány beleszólásának jogosságát elvitatni nem lehet. E határozatok jóváhagyásánál azonban a felügyeleti hatóság nemcsak a jogszerűséget, hanem a célszerűséget is vizsgálja. A jogszerűség feltételei adva vannak a jogszabályokban, a célszerűség feltételeit azonban megállapítani nem lehet. A közérdek, a közjó természetesen az az általános szempont, amelyet minden közügyben követni kell; a jóváhagyást is a közérdek szerint kell eldönteni. De azt is fel kell tételezni, hogy nemcsak a kormányhatóság, hanem az önkormányzat is a közjót akarja szolgálni és a törvényhatósági bizottság, a képviselőtestület is a közjó érdekében hozta meg alapos előkészítés és tárgyalás után a határozatát. A jóváhagyás elbírálásánál azért a legtöbb esetben a kisebb és a nagyobb közjó fog egymással szembekerülni. A közérdeket, a közjót azonban nem tudjuk közelebbről szabatosan meghatározni; a felügyelet gyakorlása ennélfogva a felügyeleti hatóság szubjektív megítélése szerint fog alakulni.

A kormányhatóság döntése ellen ilyen esetben legtöbbször nincs jogorvoslati lehetőség. A bíróság csak a jogszerűség kérdésében dönthet, a kor-

[1]) 1907. évi LX. törv. 1. §. A megyei városoknak panaszjoguk nincsen. A megyei városnak a vármegye a közvetlen felügyeleti hatósága, amelynek határozata ellen a belügyminiszterhez lehet fellebbezni.

mányhatóság határozata pedig ilyenkor diszkrecionális természetű. A kormány leginkább államérdekből, célszerűségi okokból tagadja meg a határozat jóváhagyását. Ebben az esetben jogellenes cselekményről nem lehet szó. Az ilyen ügyekben tehát panasznak nincs helye, mert a bíróság a kormány diszkrecionális elhatározásának jogszerűségét elbírálni nem tudja. A kormányintézkedés megváltoztatására ennélfogva jogszerű módot találni nem lehet. A számonkérésnek csak egy lehetősége van: a kormány parlamenti felelőssége. A törvényhozás vonhatja csak felelőségre a minisztert, ha az önkormányzati határozat jóváhagyását alaptalanul megtagadta.

A jóváhagyás a legkönnyebben sebezhető pontja az önkormányzatnak. A jóváhagyási jogot azért lehetően szűk körre kellene korlátozni. A legtöbb határozatnál meg lehetne elégedni a főispán, a főpolgármester felügyeletével, akinek fellebbezési (felterjesztési) joga elég biztosíték arra, hogy a közérdekkel ellentétes határozatok úgyis a kormányhatóság elé kerülnének.[1])

A jóváhagyási jog szűkítésének lehetősége kitűnik, ha megfigyeljük, hogy milyen ügyekhez kell az egyes államokban jóváhagyás. A gyakorlat ebben a tekintetben sok eltérést mutat. Elég talán, ha csak a legújabb német községi törvényre utalunk.[2]) Eszerint csak az adókulcsok megállapításához, a kölcsönügyekhez és a szervezeti szabályrendelethez kell felsőbb jóváhagyás; a többi szabályrendelet és maga a költségvetés, amelynek megállapítása szintén szabályrendeletben történik, nem esik jóváhagyás alá. A zárószámadásokat kell még, a felmentvény megadása végett, a felügyeleti hatósághoz felterjeszteni. A községek felelőssége így jobban érvényesülhet, a felügyeleti hatóság pedig mentesül a túlterheléstől. A másik kívánatos szempont a jóváhagyásnál, hogy a legtöbb esetben csak a jogszerűség vizsgálatára kell szorítkozni és csak fontos államérdek veszélyeztetése esetében kellene a célszerűségre is kitérni. A felügyelet normáját az idézett német községi törvény így formulázza: »A felügyeletet úgy kell gyakorolni, hogy az a község elhatározási szabadságát és felelősségtudatát ne korlátozza.« (106. §.)

Az önkormányzat szabadságát végeredményben a felügyelet módja dönti el a gyakorlatban. Ezt azonban jogi eszközökkel egymagában kellőképen szabályozni nem lehet. Az önkormányzat függetlensége és szabadsága ennélfogva nem annyira a jogszabályok, mint inkább a társadalom közfelfogása szerint alakul a valóságban. Ha a társadalom élni tud az önkormányzat jogával, ha az önkormányzat meg tud felelni a hozzáfűzött várakozásoknak, ha a társadalomban él az önkormányzat szükségességének tudata és ragaszkodik az önkormányzatához, akkor ez a közfelfogás szükségképen hatással lesz a kormányra és a törvényhozásra. *Az a hatalmas társadalmi és politikai erő, ami a helyi önkormányzatokban jutott szóhoz és hatalomhoz, a legerősebb biztosítéka az önkormányzat szabadságának.*

[1]) V. ö. *Egyed István:* Budapest önkormányzata 72. lap.
[2]) Életbelépett 1935. április 1-én.

MÁSODIK RÉSZ

A városok önkormányzati feladatai.

Királyi kiváltságlevelük alapján, a magyar városok kezdettől fogva, maguk kormányozzák önmagukat. A szükséghez képest, igényeik szerint, szabadon formálják feladataikat. Kezdetben tevékenységüknek úgyszólván nincs korlátja, mert alig van olyan városigazgatási feladat, amelyet országosan rendeztek volna. Csak a királyi helytartótanács és a királyi kamara bocsát ki később, a XVIII. századtól kezdve sűrűbben »instructio«-kat, amelyek a városokra vonatkozóan is tartalmaznak előírásokat.

Az életviszonyok jogi szabályozása volt mindig elsősorban a közigazgatás feladata. A városok közigazgatási tevékenysége azonban sohasem szorítkozott csak a jogszolgáltatásra és a jogi igazgatásra. A városoknak mindig ezen túlmenő feladataik is voltak. A településsel más szükségletek is jelentkeznek. Mindig voltak olyan szükségletek, amelyeket az ember egymaga nem tud kielégíteni. Mihelyt kialakul a város, nem elég az életviszonyok jogi szabályozása, hanem városházát, templomot, utat, iskolát stb. kell építeni, intézményeket kell létesíteni.

A városok multban vállalt feladatai.

A városok mindig vállalták ezeket a feladatokat. A legrégibb időkről nincsenek pontos adataink; de erre a korra is rávilágítanak a XIV—XV. századból reánkmaradt számadáskönyvek,[1]) a későbbi korra pedig a bőségesebb levéltári anyag, amit feldolgozott a történetírás.[2])

[1]) Selmecbánya, Besztercebánya, Pozsony, Nagyszombat, Bártfa, Körmöcbánya XIV—XV. századbeli számadáskönyveit *Fejérpataky László* adta ki. Kassáét (1431—1553-ig) pedig *ifj. Kemény Lajos*. Pozsony 1434. utáni adó- és számadáskönyveit *Kovács Ferenc* és *Mandello Gyula* dolgozták fel részletesen.

[2]) *Hóman Bálint:* A magyar városok az Árpádok korában 1908. *Acsády Ignác:* Magyar városok története. Közgazdasági Lexikon III. k. *Lichner* és *Michnay:* Buda városának törvénykönyve. (Ofner Stadtrecht). *Wenzel Gusztáv:* Magyarország városai és város jogai a multban és a jelenben. 1887. *Relkovic Néda:* Buda város jogkönyve. 1905. *Csizmadia Andor:* A magyar városi jog. 1941. *Pleidell Antus:* A magyar várostörténet első fejezete. 1934. *Kemény Lajos:* Kassa város régi számadáskönyvei 1431—1533. *Kirdly János:* Pozsony város joga a középkorban. 1894. *Patachich József:* Szabad királyi Pest városának kiváltságai. 1840. *Peisner Ignác:* Budapest a XVIII. században. 1900. *Salamon Ferenc:* Budapest története. 1878. *Schmall Lajos:* Adalékok Budapest székesfőváros történetéhez. 1899. *Hóman—Szekfű:* Magyar történet.

A középkorban a városépítést főképen katonai szempontok irányították; úgy építették a várost, hogy alkalmas legyen a katonai védelemre. A települést szűk területre korlátozták; innen a szűk sikátorok. A várost sáncokkal, árkokkal vették körül. A sáncokat a város építette. A XIII. század óta a legtöbb kiváltságlevél előírja, hogy a várost fallal kell körülvenni; az 1405. évi törvény ezt a kötelezettséget megújította és általánossá tette. Rendszerint a város közepén volt a főtér; ezen épült a városháza, a templom és a többi fontosabb épület. A XV. században már a legtöbb várost kikövezték. A kövezet fenntartásának költségeire Nagybánya vámot szedett, Pozsony állandó fizetéssel kövezőmestert alkalmazott; Budán a kövezet karbantartása a háztulajdonosokat terhelte.

A városokban gyakran pusztított tűzvész. A házak szorosan egymásmellé épültek; ha tűz ütött ki, nem egyszer leégett az egész város. Minden város azért rendszeresen gondoskodott a tűzoltásról. Legtöbbször Bécs *Feuerordnungja* szolgált mintául, amely szabatosan előírta, hogy az egyes mesteremberek hogyan tartoznak az oltásban résztvenni és a közreműködők részére díjat állapított meg. Az oltásban segíteni, polgári kötelesség volt. A kéményeket is időközönkint megvizsgálták. Győrött már a XVI. század végén találkozunk hivatásszerű tűzoltókkal.

A közegészségügy régen tisztán városi ügy volt. Több magyar városról tudjuk, hogy már a XIV. században kórháza van, amelynek fenntartásáról a város gondoskodik.[1]) Városi orvossal már a középkorban találkozunk. A szabad királyi városokban a XVII. és XVIII. században hivatásos városi orvos (fisicus, medicus) működött, aki mellett borbélyok (chirurgus) látták el a sebészi teendőket. A XVIII. században a városok bábát (obstetrix) is alkalmaznak. A patika rendszerint a város tulajdona, amelynek mesterét a város díjazza és a felügyeletet fölötte a tanács gyakorolja.

A város gondoskodott a járványvédelemről, ami különösen fontos volt, mert pestis és kolera gyakran pusztítottak. A fekete halál (mors nigra) minden nagyobb háború után megjelent és végigvonult Európán. A városi hatóságok a fertőtlenítés és elkülönítés különböző módjait rendelték el járvány idején. Az utcákon tüzet raktak, a házak falait ürömmel és ecettel locsolták, sőt vesztegzárat is alkalmaztak. Idegen koldust, csavargót a városba nem eresztettek be, hogy ilyenképen is megakadályozzák a járvány terjedését.[2])

Az utcákat, tereket takarították. Bártfán 1432-ben, a számadások szerint, többször fizetnek 6—10 napszámost, akik az utcákon a szemetet összeseperték és a vásár után a piacot kitakarították. Gyakran találunk olyan határozatokat, amelyek a város utcáinak tisztántartását rendelik el.

---

[1]) Besztercebányán 1303-ban, Pozsonyban 1309-ben, Kassán 1392-ben, Ujbányán 1393-ban, Nagyszebenben és Bártfán 1383-ban, Nagybányán 1408-ban említik a számadáskönyvek a városi kórházat. A Budai Törvénykönyv is beszél a városi kórházról.

[2]) *Demkó:* Az orvosi rend története. 165. lap.

Egyes városoknak már a XIII. és XIV. században van csatornájuk. A csatornákkal egyidőben vízvezetékek is épültek. A vizet a közeli hegyekből vezették le. Eperjesen, Kassán és Lőcsén a XIV. században van vízvezeték, Besztercebányán pedig már jóval előbb, a XIII. század elején.[1])

Több helyen városi fürdő is van. Buda már régen híres a gyógyfürdőiről. A fürdőket a város építette és kezelésüket a fürdőmesterre (balneator) bízták, aki a fürdőt rendszerint bérbe is vette. Besztercebányán a szegények ingyen fürödhettek a város fürdőjében.

A közegészség érdekeit szolgálták az élelmiszervizsgálatok. Erről a budai és a pozsonyi törvénykönyvben is vannak rendelkezések.[2]) Az ipart és a kereskedelmet a közönség érdekében általában szigorúan ellenőrizték. Budán a kenyér nagyságát városi statutum írta elő, de meghatározta a búza minőségét is, amelyből kenyeret kell sütni.[3]) Az élelmiszerek árát a tanács szabta meg. Később a limitáció a vármegye jogkörébe tartozik. A vármegye rendes közgyűlésén (generalis congregatio) állapítja meg az egyes árucikkek árát, de a megállapításba többnyire belevonták a városi magisztrátust is. Nem volt szabad a megállapított árnál sem olcsóbban, sem drágábban eladni vagy vásárolni.

A vásár rendjére a vásárbíró vigyázott. A vásárrendészet egykorú a városok vásártartási jogával. A mérlegeket, ürmértékeket szigorúan ellenőrizték. A piaci árusítást statutumban szabályozták. Csak a város területén volt szabad vásárolni, azért az elővételt is eltiltották. Ennek az a magyarázata, hogy voltak, akik különösen az élelmiszert a várkapu előtt összevásárolták, a városba becsempészték és azután a piacon nagy nyereséggel továbbadták. Azért pl. Győrött elrendelték, hogy amely árut a kapun behoznak, azt egyenesen a piacra kell vinni, hogy mindenki olcsón vásárolhasson. Aki e rendszabály ellen vét, az áruja elkobzásán felül is bűnhődik.[4]) Aki egyszer behozott árut a városba, azt onnan el nem vihette ; az árut a városban kellett értékesíteni.

A munkaviszonyt jórészt a céhek szabályozták. A munkabéren rendszerint szabadon egyezkedhettek ; de némely városban, így Pozsonyban a városi tanács statutumban állapította meg a munkabéreket.[5]) A házicselédek jogviszonyaira nézve a szepesi városi jog tartalmaz részletesebb szabályzatot.[6])

A szegényekről, a számadáskönyvek szerint, a város gondoskodott. Bártfa kenyeret osztott ki a szegények között, Nagyszombat ruhával látta el őket. Körmöcbányán már 1382-ben van szegényház, Nagyszebenben

[1]) *Fejérpataky :* Számadáskönyvek.

[2]) »Sie sollen das fleisch peschauen das in den pengken ist das das rain und gerecht is und nicht stingkund.«

[3]) Buda város törvénykönyve : 263. lap. Pozsonyi jogkönyv : 125—141. lap 1453. évi Beckerlimitation. Közli : *Lichner—Michnay.*

[4]) *Csizmadia Andor :* A magyar városi jog. 77. lap.

[5]) *Király János :* Pozsony város joga. 233. lap.

[6]) *Zipser Willkür* 51—84. §.

1474-ben városi »sinlőház«, Besztercebányán 1690-ben szegény polgárok intézete. A XVIII. században a legtöbb városban van szegényház. Csak engedéllyel volt szabad koldulni; a »koldusbíró« azért igazolójeggyel látta el a helybeli munkaképtelen szegényeket. A lelencgyermekekről a város gondoskodott; családoknál helyezte el őket és fizetett értük. Az özvegyekről és árvákról rendszerint a céhek gondoskodtak.

A kultúra terén mindig nagy szerep jutott a városoknak. Bírónak már a középkorban is csak azt lehetett megválasztani, aki írni és olvasni tudott. Jegyző természetesen nem lehetett más, mint írástudó ember.

A közoktatás kezdetben teljesen az egyház kezében volt. De a városokban lévő egyházi iskolák fenntartási költségeit lassankint mindinkább a város fedezi. Később a város maga is állít iskolákat és az egyház mellett a város a legnagyobb iskolafenntartó. Besztercebánya nemcsak a városban, hanem a közeli falvakban is tartott fenn iskolákat. Bártfán a szegény tanulókat ingyen oktatták és élelemmel is ellátták.[1]) Nagy híre volt a kolozsvári iskolának, amelyben állítólag Mátyás király is tanult. Szepesbélán már 1208-ban volt városi iskola.

Több városban könyvtár is volt és a könyveket rendszerint templomokban őrizték. A legnagyobb volt köztük a bártfai Szent Egyed-templom könyvtára, amely már a XIII. század végén fennállott. A szepesi és az alsómagyarországi városokban is gyakori a könyvtár.

A legtöbb városnak van birtoka, szőllője; csaknem minden város gazdasági tevékenységet is folytat. Ezek jórészt a privilégiummal és a város földesúri jogával voltak összefüggésben. A földesúri joghoz tartoznak az ú. n. királyi kisebb haszonvételek. Ilyen a bormérési jog, a sör és szeszesitalok készítése és árusítása. A város a saját termését, de meg a dézsmabort is, amit adóban szedett be, maga árusította (jus educilli). Királyi kisebb haszonvét a mészárszék tartásának joga (jus macelli), a malomjog (jus molae), a téglaégetés joga (jus exustionis tegularum). A városnak téglaégetője és mészégetője is van. Volt még a városnak serfőzője, pálinkafőzője, korcsmája, patikája, fürdője stb. A mai nomenklaturával szólva, ezek voltak az első városi üzemek, amelyek azonban nem annyira közszükségletek kielégítésére, mint inkább jövedelmi forrásul szolgáltak.

Ezek a magyar várostörténetből tallózott, szórványos adatok némi tájékozást adnak arról, hogy a városok a jogi igazgatáson és bíráskodáson kívül mit tettek a multban és milyen feladatokat teljesítettek a privilégiummal kapott önkormányzatuk hatáskörében.

A városok mai feladatai.

A jogfejlődés mai fokán a törvényhozás hivatott a közigazgatási feladatokat az állam és a helyi közületek között megosztani. A megosztás

[1]) *Fejérpataky:* Számadáskönyvek. 1439. május 15-i bejegyzés: »Item pro pane scolaribus.«

módja sokat függ a közigazgatási rendszertől (centralizált, decentralizált állam); aszerint jut több-kevesebb feladat az államnak, vagy a helyi közületeknek.

Az elmélet sokat vitatott kérdése, hogy melyek azok a feladatok, amelyeket a helyi önkormányzatokra kell bízni. Az elvi álláspont egyszerű és világos: az országos érdekű feladatok az országos kormányzat, a helyi érdekű feladatok pedig a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartoznak. A feladatoknak ez a megosztása azonban nem fedi egészen azokat a közigazgatási célszerűségi szempontokat, amelyek végeredményben az önkormányzati közigazgatáshoz vezettek. A közigazgatás célszerűsége azt kívánja, hogy azokat a feladatokat, amelyeket a helyi lakosság közreműködésével lehet a legjobban megoldani, a helyi önkormányzatokra kell bízni. Ennélfogva *a helyi érdekű feladatok mindenképen az önkormányzat hatáskörébe valók;* ezek nélkül nem teljes az önkormányzat. De mindig lesznek az országos érdekű feladatok között is olyanok, amelyeket a közigazgatás célszerűségi érdeke az önkormányzatok hatáskörébe soroz. A törvényhozások azért nem annyira elvi, mint inkább gyakorlati, célszerűségi szempontok szerint határozzák meg az önkormányzatok hatáskörét és országos érdekű feladatokat is az önkormányzatokra bíznak

Közigazgatásunk ma is a helyi önkormányzatokon épül fel, így a városok kötelessége lényegében nem nagyon változott. Területén a közigazgatást, kevés kivétellel, ma is maga a város intézi. Végrehajtja a törvényeket, rendeleteket; amelyik közfeladatról, közös szükségletről pedig törvény vagy rendelet nem intézkedik, arról legjobb belátása és tehetsége szerint maga határoz és maga intézkedik. Ha jogszabály kell, akkor szabályrendeletet hoz, ha pedig a közszükséglet kielégítéséhez másmilyen intézkedésre van szükség, akkor ilyen irányban határoz és határozatának végrehajtásáról gondoskodik. Utat, iskolát, kórházat épít, árvaházat, szegényházat, üzemet létesít, vágóhidat rendez be stb. Mindehhez közigazgatási szervezetre van szüksége, ennélfogva megszervezi a szükséges hivatalokat és állásokat. A kiadásokhoz szükséges bevételekről gondoskodik. Ezért községi adókat és más közszolgáltatásokat vet ki. Egyszóval minden lehetőt elkövet, hogy a város területén az élet rendjét és a lakosság jólétét, közös szükségleteinek kielégítését minél jobban biztosítsa.

Önkormányzat és az állami közigazgatás közvetítése.

A városok feladatait a törvényhatósági és a községi törvény határozza meg közelebbről. Eszerint a törvényhatóság hatáskörébe tartozik »a törvény korlátai között *az önkormányzat gyakorlása* és *az állami közigazgatás közvetítése*«.[1]) A község »önállóan intézi a *saját belügyeit*, végrehajtja a törvénynek, a kormánynak és a törvényhatóságnak az állami és törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit«.[2]) A városoknak tehát a saját

[1]) 1886. évi XXI. törv. 2. §.
[2]) 1886. évi XXII. törv. 2. §.

belügyeiken túlmenő feladataik vannak: az állami közigazgatás közvetítése. A városok hajtják végre a törvényeket, kormányrendeleteket és ezzel a saját belügyeiktől eltekintve is, fontos tényezői az ország közigazgatásának.

Az önkormányzati hatáskörnek ilyen megkülönböztetésével már az 1789. évi francia törvényhozásban találkozunk. Eszerint az önkormányzatok kétféle hatáskörben járnak el: les unes propres au *pouvoir municipal*, les autres propres a l'administration generale de l'Etat et deléguées par elle aux municipalités. Az önkormányzatoknak tehát saját és az államtól átruházott hatáskörük van. Az 1831. évi belga alkotmány — ezidőben az alkotmányok mintaképe — szintén ebben a szellemben készült. Átvették ezt az 1840—1850-es német és osztrák törvények. A hatásköröknek ez a megkülönböztetése így bekerült a mi törvénykönyvünkbe is.

Ezen az alapon épült tovább az elmélet az önkormányzatról. Eszerint a kétféle hatáskörnek megfelelően kétféle jog él az önkormányzatban. Az egyik az önálló, *eredeti jog*, amelynek alapján az önkormányzat a saját ügyeit intézi, a másik az *átruházott jog*, amivel az államtól átruházott hatáskörben jár el. Az önkormányzatok tehát az államszervezeten belül önálló közhatalommal bírnának. Ez a felfogás azonban a legtöbb alkotmányjogi író szerint tarthatatlan. Eredeti jogról nem lehet szó, mert ez az állami szuverénitásba ütköznék. A mai államfelfogás szerint minden közhatalom csak az állami közhatalomból származhatik. A közhatalom egyes részeit a törvényhozás ruházza át az önkormányzati testületekre, amelyek ezt a hatáskörüket éppen azért az állami közhatalom állandó felügyelete és ellenőrzése mellett gyakorolják.[1])

A közigazgatás fejlődésével azonban egyre több feladatot jelent az állami közigazgatás közvetítése. Újabb törvények újabb feladatokat hárítanak a városokra. A feladatok köre így könnyen tágul. Ez nem volna baj, mert minden új feladat az önkormányzat bővítését jelenti. Csak akkor vannak nehézségek, amikor a feladatokkal nem szaporodnak együtt a bevételek, amelyekkel a felmerülő újabb kiadásokat fedezni lehetne. Ez a kérdés szorosan összefügg a városok adórendszerével, azért erről a pénzügyek között kell bővebben szólani.

Obligatorius és fakultatív feladatok.

Amint ebből is látható, a városok feladatai természetük szerint kétfélék: *kötelező* (obligatorius) és *önként vállalt* (fakultatív) feladatok.[2])

A kötelező feladatokat törvényes jogszabályok írják elő, amelyeket végrehajtani a város kötelessége. E feladatok végrehajtása nem függ az önkormányzat tetszésétől, akaratától; ezeket minden körülmények között el kell látni.

[1]) V. ö. *Egyed István:* Vármegyei önkormányzat 1929. *Márffy Ede:* A magyar városok háztartási joga 1914.

[2]) Az obligatorius és a fakultativ feladatokat *Márffy Ede* taxative felsorolja A magyar városok háztartási joga c. már idézett munkájában.

A törvényhozás azért megfelelő szankciókról is szokott gondoskodni arra az esetre, ha a város a törvény parancsának nem tenne eleget. Ilyen esetben az állami közigazgatás végzi el rendszerint a város költségére az előírt feladatot.

Többi feladatát az önkormányzat maga határozza meg, maga választja (fakultatív feladatok).[1]) A város általában mindent megtehet a lakossága érdekében, amit tennie jogszabállyal nem ellenkezik. A feladatok így a különleges helyi viszonyok, a lakosság kultúrája, eltérő igényei és a város teherbíró képessége szerint alakulnak. A fakultativ feladatok az eltérő helyi viszonyokhoz képest nagyon különbözők lehetnek, azért ezeket a feladatokat nem lehetne minden városra egyformán kötelező jogszabályban előírni. Az önkormányzat maga érzi és maga tudja legjobban, hogy mire van szüksége és mi a legjobb megoldás számára az adott helyzetben. Az önkormányzat hivatása, hogy felismerje szükségleteit és a város gazdasági erejéhez mérten meg is valósítsa azokat.

Az önként vállalt feladatoknak tulajdonképen a város teherbíróképessége a korlátja. Tehetőségének határai között a város mindent megtehet a lakosság jóléte érdekében ; ez az önkormányzat kötelessége. De ezen túl nem vállalhat feladatokat. Ennél többet tenni nem érdem, hanem hiba. A teherbíróképesség a felső határa a vállalható feladatoknak, az alsó határa pedig az a kötelesség, hogy a közigazgatás rendjét és nyugodt menetét a város biztosítsa. A városok ennélfogva nem vállalhatják egyforma mértékben a fakultatív feladatokat ; lesznek nagyobbigényű, tehetősebb városok, amelyek olyan feladatokat is vállalnak, amilyeneket a szegényebb városok, racionális, józan gazdálkodás mellett, nem engedhetnek meg maguknak.

A kötelező feladatok körében az önkormányzat akaratelhatározásának alig lehet szerepe. E feladatok önkormányzati jelentősége csak annyi, hogy a végrehajtást maga az önkormányzat végzi és így némi befolyása lehet a végrehajtás miként jére. *Az önkormányzat szabad elhatározása az önként vállalt feladatoknál érvényesül a maga teljes egészében. Az autonómia lényege, tartalma, igazi értéke a fakultatív feladatokban rejlik.* Az önkormányzatot azért a fakultativ feladatokon keresztül kell megismerni ; enélkül az önkormányzatnak csak jogi formuláit látjuk.

Az obligatorius feladatokat tételes jogszabályok állapítják meg. Ezeket a *közigazgatási jog* részletesen ismerteti ; ennélfogva elég utalni e jogszabályokra, de ezekkel nem kell itt bővebben foglalkoznunk. Önkormányzati szempontból a *fakultatív* feladatoknak van nagyobb jelentőségük ; ezeket ismertetjük a következőkben.

[1]) Részben obligatorius, részben fakultativ feladatok azok, amelyeket csak megjelöl a jogszabály, de a megoldás módját, miként jét tekintve nem rendelkezik, hanem azt az önkormányzatra bízza. Így a törvény pl. a városok kötelességévé teszi, hogy a betegekről és szegényekről gondoskodjanak. Ez kötelező feladat. Azt azonban már nem írja elő a törvény, hogy ez a gondoskodás miként történjék. Ez az önkormányzat önálló hatáskörébe tartozik ; ebben a tekintetben szabadon határozhat és intézkedhetik (fakultatív feladat).

Városépítés.

Ebben a fejezetben azokat az elveket, irányadó szempontokat foglaljuk össze, amelyek a város *tervszerű* felépítését, fejlesztését, kialakítását célozzák.[1]) A hangsúly a tervszerűségen van. Enélkül a város a véletlen, vagy a spekuláció alakulása szerint fog beépülni. Így volt ez a legtöbb nagyvárosban. Különösen a XIX. és XX. században bekövetkezett hirtelen, gyors városfejlődést nem tudták kellőképen irányítani és szabályozni. Ebből sok hátrány és baj következett. Ennek tulajdonítható a sok elrontott városkép, az ötletszerű, sokszor szertelen település, a sok szűk utca, zsúfolt beépítés és egészségtelen lakás, a közlekedési rendszer tökéletlensége és az a sok pénzügyi probléma, ami a hibás városfejlődés folytán a bajok orvoslásával felmerül.

A rendezett külsejű, jól megépített, szép város eszményét csak előrelátó tervszerűséggel lehet elérni. Az előre megállapított városfejlesztési tervek és építési szabályok adnak egyedül védelmet az ötletszerűség és a közérdekkel össze nem egyeztethető magánérdekkel szemben. Mert az ideális városépítésnek nemcsak a tervszerűtlen, hibás elgondolásokkal, hanem gyakran a tulajdonra alapított magánérdekekkel is meg kell birkóznia.

Közérdek és magánérdek a városépítésben.

A tulajdonnal járó korlátlan rendelkezési jog seholsem kerülhet olyan gyakori összeütközésbe a közérdekkel, mint az építkezésnél. Az építtető és a köz szempontjai ugyanis könnyen ellentétesek lehetnek. Az építtető különösen, ha gyümölcsöző tőkeelhelyezés céljából épít, minél nagyobb jövedelmezőségre törekszik. Az építés helyét és módját ennélfogva eszerint igyekszik kiválasztani. Ez pedig nem mindig egyezik a köz érdekével. A közérdek pl. azt kívánja, hogy a közművekkel, közlekedéssel ellátott város-

[1]) Városépítés alatt nem csak a városszabályozást, vagy városrendezést értjük. A városrendezés csak egyik alapvető része a városépítésnek. Fogalmához tartozik még a magasépítés, a mélyépítés (út- és csatornaépítés) és a közlekedés. Sokan idesorolják még a víz és a többi városi közmű építését, a köztisztasági ügyeket, a lakásépítési feladatokat; sőt vannak, akik idetartozónak vélik a város társadalmi és gazdasági ügyeit is. A fogalomnak ilyen messzemenő kiterjesztése azonban nem célszerű, mert nagyon elterelli a figyelmet arról, ami a városépítés lényegét teszi: a városrendezésről (town planning), a magasépítésről, a forgalmi hálózatról és a közlekedésről.

részek épüljenek be elsősorban. A város érdeke, hogy a fejlődés a középpontból kiindulva fokozatosan és ne ugrásszerűen haladjon kifelé, mert különben jóval nagyobb áldozattal jár a szükséges úthálózat, közművek és közintézmények megépítése. A magánvállalkozás azonban sokszor több előnyt lát a városszéli építkezésben. A telek beépítési módját tekintve, pedig szinte adva vannak az ellentétek. Az építtető a telek minél nagyobb kihasználására törekszik. A szabadjára hagyott magánérdek így többnyire zsufolt, szűk utcákat, egészségtelen lakásokat építene.

Azért a tulajdonjogot korlátozni kellett a köz érdekében. Ez a közhatalmi beavatkozás kétségtelenül az egyén gazdasági szabadságának, szabad elhatározásának csorbítását jelenti. A városrendezésnek ez a jellegzetes vonása. De ezekre a korlátokra szükség van, mert máskülönben az építkezés egészen egészségtelen irányt venne.

A közhatalmi beavatkozás azonban nemcsak korlát és tilalom, hanem serkentés és támogatás is lehet. Serkentően hat, amikor a közület maga hajt végre vagy rendel el bizonyos építkezéseket; segít, amikor rendkívüli adókedvezményekkel megkönnyiti az építkezést egy bizonyos irányban; védelmet nyujt, mikor a szomszéd a többi ingatlantulajdonos érdekeinek figyelembevétele nélkül akar építeni (kilátásvédelem) stb. Ezek az intézkedések az ingatlantulajdonos javát szolgálják.

A városrendezés természetesen a városi földjáradékot és a telekértéket is befolyásolni fogja. A jó városrendezésnek azonban egyik legfőbb ismertető jele, hogy hatása alatt végeredményben több városi telek értéke emelkedik, mint amennyié csökken, legalább is, ha a telekérték alakulását hosszabb ideig tekintjük. Általános elvként lehet elfogadni, hogy *az a városrendezés, amely a város összes telkeinek értékét és járadékait még hosszabb lejáratra sem képes emelni, az célját tévesztett, elhibázott városrendezés.*[1]) A jól alkalmazott városrendezés így végeredményben nemcsak a köznek, hanem az ingatlantulajdonosnak is hasznára válik.

A közérdeket a város hivatott ebben a kérdésben képviselni. A városépítés tervszerűségét a dolog természeténél fogva a helyi önkormányzat tudja a legcélszerűbben megállapítani. A városfejlesztési terv a város jövőbe vetített képe, amelyet a különleges helyi viszonyok figyelembevételével, a helybeli lakosság lelkével, egyéni hangulat- és gondolatvilágával, sajátos egyéni formaérzékével kell kialakítani és elképzelni. Így lesz a városnak egyéni karaktere, egyéni értéke. Az alapelveket törvény írja elő,[2]) de a városfejlesztési tervet, az építési módokat és szabályokat a különleges helyi viszonyoknak és helyi szokásoknak megfelelően magának a városi közösségnek kell megállapítania. Mert a városfejlesztési program nem műszaki,

[1]) *V. Surányi—Unger Tivadar:* A városrendezés nemzetgazdasági vonatkozásai. Városi Szemle 1940. évf. 482—493. lap.

[2]) 1937. évi VI. törvény a városrendezésről és építésügyről, amely 1938. február 1-én lépett hatályba.

hanem várospolitikai művelet,[1]) amelyben a város összes tényezőinek együtt kell működniök, akik a város életét formálják és ők hivatottak eldönteni azt is, hogyan akarják városuk jövőjét elképzelni és alakítani.[2]) Ez talán a város egyik legszebb önkormányzati feladata.

A városépítés régebbi irányai.

A városokat kezdetben legtöbbször a körülmények és *az ösztönök formálják* testi mivoltukban.[3]) De minden korban találkozunk olyan tudatos törekvéssel, amelynek célkitüzése a városok tökéletesebb, célszerűbb, művészibb és szebb felépítése.

Az antik görög és római városok felépítésében is már bizonyos tervszerűség érvényesült. A régi városok védelmi célokra szolgáltak, azért elrendezésükben is főképen katonai szempontok érvényesültek. A városokat falakkal vették körül és a falakon belül szabályos, derékszögű utakat építettek. E városok jellegzetes vonása az oszlopsorral lezárt nagyobb szabású térség: az agora, a fórum, amely körül középületek, templomok épültek.

A középkor elején már ritkább a tervszerű telepítés. A középkori város többnyire egy mag körül fokozatosan fejlődött. A mag, ami körül lassankint város épült, a piac volt, vagy a folyó átkelési pontja, vagy a kereskedelmi utak kereszteződése, de leggyakrabban az egyházi és világi főurak megerősített lakóhelye. Ezek köré épült a város. A városi élet középpontja a piac, amelyen rendszerint a városháza is áll. Ezenkívül még néhány nagyobb épület, monumentális templom, székesegyház a dísze a városnak, rendszerint összezsufolt, szűk környezetben. A város elrendezése is inkább szabálytalan, mint tervszerű és ebben különbözik lényegesen az antik városok szabályosságra törekvő nagyvonalú nyilt elrendezésétől.

A renaissance a városépítésben is művészi formákra törekedett. Uralkodó szempontnak a célszerűség helyett inkább a művészi szépet választotta. A renaissance adja a tervszerű városépítés első kiemelkedő példáit. A XV. század közepén Itáliából kiindulva, egész sora készült az úgynevezett ideális városterveknek.[4]) Ezekben a tervekben a több útvonal találkozásában kialakított sokszögletes, vagy köralakú csillagterek a jellegzetesek.

---

[1]) *Harrer Ferenc:* Városrendezési politika. (Az 1938. évi közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás.)

[2]) Budapest és környékéhez tartozó városok, községek ebben a tekintetben kivételek, mert az idézett törvény ezt más hatóság: a Fővárosi Közmunkák Tanácsának hatáskörébe utalta, hogy a főváros és környékének összhangját városrendezési és építési szempontból biztosítsa.

[3]) *Jean Hulot:* »Les villes primitives etaient l'oeuvre du temps; les circonstances historiques, les conditions climatériques, auxquelles on obeissait d'instinct, les avaient developpés suivant les caprices d'intérêts et de besoins variables. Ces villes etaient l'image de la vie, dont les vicissitudes n'obeissent á aucun plan preconçu«.

[4]) *Vicenzo Scamozzi* Palmanuova város terve 1593-ban; *Vasari* ideális várostervei. Vasari tervezte a Piazza di San Marco-t Velencében.

Az utak ilyen centrális elrendezésében a renaissance-kor művészi felfogása jutott kifejezésre. Ez a rendszer főleg a latin népek felfogásához állott közelebb, míg a germán népek ugyanakkor inkább a derékszögű úthálózatot alkalmazták.

Ezek közül az ideális tervek közül azonban csak kevés valósult meg, mert az új városok keletkezésének ideje akkor már elmúlt. Hatásuk inkább a középkori eredetű városok fejlesztésében és átalakításában később jelentkezett. Így a sokszögletes vagy köralakú *csillagtereket*[1]) a XV. Lajos korában létesült párisi és versaillesi park terveiben, majd közel két évszázaddal később, a XIX. század második felében, III. Napoleon alatt, Páris újjáépítésénél is alkalmazták. Páris újjáépítési terve pedig sokáig mintául szolgált az európai városoknak, így a renaissance hatása a legújabb időkig érezhető volt a városépítésben.

A városépítő művészet a *barokk* korban éri el tetőpontját. Ennek hatása Itáliában már a XVI. század végén, máshol a XVIII. század közepén jelentkezik. Ebben a korban nagyszabású városépítés indult meg a pápák és fejedelmek bőkezű támogatásával. Európa régi, középkori városai ekkor épültek újjá és kezdték meg nagyvárosi fejlődésüket.[2])

A barokk-városépítés lényege a monumentális perspektíva, aminek érdekében a térség és az épülettömeg, a művészi hatás e két eleme között, szervesebb összefüggést létesít. Az antik és renaissance városépítésben az épületek csak önmagukban érvényesülhetnek, míg a barokk-városépítésben a tér éppen az épület kihangsúlyozására szolgál. A térbeli hatás így ebben a korban válik művészi egységgé az építészettel.

A *XIX. században* a városok hirtelen növekedése új helyzetet teremtett. A fejlődő gyáripar és kapitalizmus egyszerre megduzzasztotta a városokat. Nyugodt fejlődés helyett a városok ugrásszerűen megnőttek. A városok beépített területét gyorsan bővíteni kellett. A váratlanul gyors fejlődéshez azonban a régi városépítési elvek nem nagyon illettek, így az irányítást a magánvállalkozás ragadta magához. A beépített területet egyszerűen olykép bővítették, hogy a város körül újabb gyürük épültek. Ennek azonban hamarosan kétirányú hátrányai mutatkoztak. A magas bérházak építésével elzárták a város belsejét a levegőtől, a természettől, s ezáltal egészségtelen

[1]) Franciaország legrégibb csillagtere a *Place des Victories* 1685-ben épült Párizsban *Mansard* tervezésével. A *Place de l'Etoile*-ba 12 utca torkolik, közepét az Arc de Triomphe díszíti. *Haussmann* építette 1805-ben.

[2]) A barokk elvek szerint épült 1666-ban Bernininek világraszóló alkotása a *Piazza di San Pietro* Rómában, Mansard műve a *Place de Vendôme* 1708-ban, a *Place des Victoires*, a *Place de l'Etoil* és a *Place de la Concorde* Párizsban. Colbert már előbb megvetette Páris fejlődésének alapját 1676-ban a nagyszabású »*Avenue*«-k megépítésével. A francia főváros tovább fejlődik a legnagyobb városépítő *XIV. Lajos alatt* és tetőpontját éri el Haussmann közreműködésével *III. Napoleon* korában. Páris szabályozásával szinte egyidőben rendezték Londont a nagy tűzvész után 1666-ban, *Sir Chirstopher Wren* tervei szerint. Ezek a hatalmas városépítő munkák mind a barokk-kor városrendezési felfogását mutatják.

lakássűrűséget és tarthatatlan lakásviszonyokat teremtettek. Ez egészségügyi téren okozott bajokat. Másrészről a hibák különösen az úthálózatban jelentkeztek. A városi lakosság növekedésével a forgalom is megváltozott. Más lett a városi úthálózat szerepe, mint azelőtt. Régebben az út, az utca csak a lakóházak megközelítésére szolgált, most azonban már nagy forgalmi problémákat kell megoldani. A régi útméretek sem felelnek meg ma már a változott forgalomnak, amikor géperejű járóművek, közúti villamoskocsik, autobuszok és autók futnak a város utcáin nagy tömegével.

A városépítés mai alapelvei. Városfejlesztési terv.

E bajok hatása alatt újabban inkább a célszerűségi szempontok vannak a városépítésben előtérben. Ma már világosan látjuk, hogy a városalakítás régebbi rendszereit továbbfejleszteni nem lehet. Új elveket és új rendszert kellett tehát keresni. *Egészséges lakások és jó forgalmi úthálózat*, ez a legfőbb cél, aminek elérésére a városépítés ma elsősorban törekszik.

Erre a decentralizáció látszik alkalmasnak. Az eddig alkalmazott koncentrikus rendszerrel szemben tehát a decentralizációt kell alkalmazni. Ennek mintegy előhirnöke volt már az első világháború előtt az angol *kertváros*-mozgalom. A nagyvárosok külső részében, határában, főleg az ipari munkásság részére, kertes lakóháztelepek épültek. A lakás és a munkahely tehát különvált. Ezt a decentralizációt az autó, az autobusz, a villamosvasút és a gyorsvasút tette lehetővé. A gyors közlekedés közelebb hozta a környéket a városhoz, így most már decentralizálni lehet a települést. A város beépítésre szánt területét tehát több egységre osztjuk és ezeket lehetően *zöldterülettel :* parksávokkal, ligetekkel, sportterületekkel kapcsoljuk össze. Az úthálózatot is decentralizáljuk. Ez ma a városrendezés ideálja. Ezzel megszűnik a zárt gyűrű a város régi belső magja körül. A külső városrészek lazán kapcsolódnak a város középpontjához és a közbülfekvő beépítetlen területeken át szabadon áramlik a levegő a belső városrészekbe. A telkeket csak korlátozott mértékben szabad beépíteni. Az előírt új beépítési módok alkalmazásával világos és levegős lakások épülnek ; a forgalmi úthálózat korszerű kialakításával pedig a megnövekedett forgalom lebonyolítása is lehetővé válik.

A városépítés ilyen céltudatos rendszerét azonban csak előre megállapított terv alapján lehet megvalósítani. Azért a törvény[1]) *városfejlesztési terv* készítésére kötelezi a városokat. Ez a terv voltaképen programm,[2]) hogyan kívánjuk a várost továbbfejleszteni, a város külső képét a jövőben elrendezni. Evégből *ki kell jelölni a városias beépítésre szánt területeket, az útakat, közterületeket, továbbá a nagyobb középületek, üzemek, vasúti pályaudvar, sportpályák, katonai gyakorlóterek stb. helyét.* Vagyis ki kell jelölni a beépítésre

[1]) 1937. évi VI. törv.

[2]) *Harrer Ferenc :* Városrendezési politika. 1938.

kiszemelt városrészeket és a forgalmi úthálózatot. Ez az *általános* városrendezési terv, amihez felsőbb jóváhagyás szükséges.

Az általános terv alapján készül azután a *részletes terv*, Ez az általános tervben elfogadott gondolatoknak minden egyes utcára és telekre átvitt részletes kidolgozása. A terveket kiegészítik a műleírás, a telekfelosztási és építési szabályok. Ezek tartalmazzák a telek felhasználására, felosztására és beépítésére vonatkozó előírásokat.[1])

A városfejlesztési programm készítésénél felmerülő kérdések így három probléma körül csoportosulnak: 1. a telepítés, 2. a beépítés módja, 3. a forgalmi úthálózat kialakítása.

Telepítés.

A városfejlesztési programm legfontosabb része a telepítés. Ez a lakosság észszerű területi elhelyezését jelenti. Ki kell tehát jelölni azokat az alkalmas területeket, ahova a lakosság minden rétege számára, igényeinek megfelelő egészséges lakásokat lehet építeni.

A telepítés helyének kijelölésével eldől a város fejlődésének iránya. Mert csak a beépítésre kijelölt területen lehet parcellázni és építeni, de itt is csak akkor, ha a parcellázni kívánt terület részletes városrendezési terve is már elkészült. A terv elkészítése pedig a város elhatározásától függ. A város fejlődésének irányítása így teljesen a város kezében van. Eddig nem így volt. A város egész területén tetszés szerint parcelláztak és építkeztek. És ebből lett a baj. A város mindig arra fejlődik, amerre parcelláznak, a parcellázókat pedig magánérdekek vezették. A város rendszertelenül épült, külterjesen fejlődött, aminek következtében lakatlan holtterületeken át kellett sokszor nagy távolságra utakat, közlekedést és közműveket kivezetni, ami súlyos áldozatokat kívánt a várostól. De a jövőben a település csak tervszerűen történhetik. Ebben van a városfejlesztési terv egyik nagy jelentősége.

A lakóhelynek alkalmas területek megválasztásánál a meglevő helyzetből kell kiindulni és sok mindent kell figyelembe venni. Elsősorban a város *természeti adottságait* kell vizsgálni. A telepítési hely kiválasztásánál figyelemmel kell lenni így a *széljárásra*. A szél tisztítja, de porral és füsttel szennyezi is

---

[1]) A városfejlesztési terv készítéséhez adatokra van szükség. Az 1937. évi VI. törvény 1. §-a azért kötelezően előírja a *városfelmérést* és a *teleknyilvántartást*.

A városfelmérésnek kétirányúnak kell lenni: vízszintesnek és magasságinak. A magassági felmérést eddig még egy város sem készítette el.

A teleknyilvántartásban két adatot kell feltüntetni. Az egyik a telek forgalmi értéke. Ennek nyilvántartása azért fontos, mert kisajátításnál és telekrendezésnél sokszor szükség van a telekértékre. A másik adat a telekre és az épületekre vonatkozó közigazgatási természetű jogok és kötelezettségek feljegyzése. Csak így lehet tisztában mindenki azzal, hogy telkével kapcsolatosan miféle kötelezettségei vannak. A közigazgatási természetű jogok és kötelezettségek feljegyzése ugyanis nem a telekkönyv feladata, azért tették kötelezővé a teleknyilvántartást.

a levegőt. A *talajt* tekintve, a településnél inkább az altalajnak van jelentősége. Csak biztos, szilárd talajra lehet építeni és ilyen altalaj kell a földben elhelyezett közműveknek (csatornának, vízvezetéknek stb.) is. A hordalékos, tőzeges vagy szerves anyaggal feltöltött talajra nem lehet építkezni. Ilyen helyen tehát mélyen le kell menni, amíg hordképes talajra akadnak. *A víz* is sok nehézséget okozhat az építkezésnél. A talajvizes területre nagyon nehéz egészséges, száraz lakóházat építeni. A szulfátos vizek rongálják az építési anyagokat (agresszív vizek); azért az alapokat, közműveket, csatornákat olyan anyagokkal kell megépíteni, amelyek a víz romboló hatásának ellenállnak. A magasszintű talajvizek könnyen fertőznek; ilyen talajba kutat ásni veszélyes. Ennek főként olyan városokban van jelentősége, ahol nincsen vízvezeték. A természeti adottságok között végül a város *tájalkatának* van még jelentősége, mert az építkezést, különösen hegyes vidéken, ehhez kell alkalmazni. Hegyoldalon az épületeket úgy kell elhelyezni, hogy minél kedvezőbb városképet nyujtsanak, vagyis a kilátást a hegyről és a rálátást a hegyre, ne zavarják.

A beépítésre szánt terület kijelölésénél ezek után az első kérdés, hogy mekkora lakossággal kell a jövőben számolni? Itt figyelemmel kell lenni arra is, hogy a város fejlődése csak bizonyos határig kívánatos, azért csak addig kell a fejlődést elősegíteni. A város fejlődését elő kell segíteni, mert csak bizonyos nagyságú agglomeráció tudja a nagyvárosi élet kényelmét, előnyét szolgáltatni. Ehhez sok lakos, sok adóbevétel stb. kell. Egy bizonyos határon túl azonban a további fejlődésnek már inkább csak hátrányai vannak, anélkül, hogy számottevő előnyei is lennének.

A szükséges terület a lakosság számához igazodik, ennélfogva a terület nagyságát csak ennek számításbavételével lehet helyesen megállapítani. Ettől függ majd jórészt a beépítés intenzitása is, vagyis, hogy a teleknek milyen mérvű beépítése és milyen épületmagasság engedélyezhető. A közegészségi és légoltalmi szempontok lehetően laza építést kívánnak;[1]) de nagyobb városban mégis mindig sűrűbb és tömöttebb lesz a beépítés, mint kisvárosban.

Minden város telepítési tervében helyet kell adni a kertes, kis családi házak számára. Az ilyen település jóval nagyobb területet kíván ugyan, mint a bérház, de ennél sokkal fontosabb, hogy kispénzű emberek is a maguk házában lakhassanak. Egyik tegtermészetesebb ősi vágya az embernek,

[1]) Légoltalmi szempontokból egészen új elméleti várostervek készültek. Példa erre *Le Corbusier*: »Plan voisin«-je, amely szerint 25 emeletes házak épülnének és a területnek csak 5%-át kellene beépíteni.

Hasonlóképen laza beépítést eredményezne az úgynevezett »parkházas« építkezés. Eszerint nagyobb telektömbök közepén egy-egy 10—12 emeletes ház épülne, mely körül így széles parkos tér keletkeznék. Ha azután a parkházas tömböket egy sorba építik, akkor a telektömbökből útvonal lesz, olyan útvonal, melynek közepén állnak a parkházak, a körülötte levő parkban pedig a közlekedési útvonalat és minden más közművet célszerűen lehet elhelyezni.

hogy saját hajléka legyen, azért hiba volna, ha a város nem támogatná és nem pártolná az ilyen törekvéseket.

A telepítési politikában így két szempont van előtérben. Az egyik szempont egészségügyi és szociális. Mindenkinek módot kell adni, hogy igényeinek és anyagi helyzetének megfelelő, egészséges lakásban lakhassék. A másik közgazdasági és várospénzügyi szempont: arra kell törekedni, hogy elsősorban a közművekkel, közlekedési eszközzel és a szükséges közintézményekkel (iskola, templom, közegészségügyi intézmények stb.) már ellátott területek népesedjenek, az újabb település pedig a meglevőhöz csatlakozzék. Így kívánja ezt a közműépítés gazdaságossága, mert a rendszertelen település a közművek építési költségeit fölöslegesen megdrágítja.

A városfejlesztési program a régi városrészek jövő fejlődését is szabályozza. Ez a fejlődés azonban nagyon lassú, ha nem segítik elő e városrészek újjáépítését. Közegészségi szempontok is azt kívánják, hogy az elavult régi házak helyébe modern új házak épüljenek. De a régi városrészben a tervbevett szabályozás csak akkor kerülhet megvalósításra, ha a régi házakat lebontják. Ilyenkor a rendkívüli házadómentesség jól használható eszköz a városfejlesztési politika szolgálatában. A rendkívüli adómentességet ott kell leginkább alkalmazni, ahol régi városrészeket kell lebontani, ahol értékeket kell megsemmisíteni.[1]) Ilyen esetben tulajdonképen kárpótlás az adómentesség a megsemmisült vagyonért és az a hivatása, hogy a rentabilitás megjavításával régi városrészek újjáépítését tegye lehetővé, ha a szükség úgy kívánja.

A beépítésre szánt terület két eltérő rendeltetésű részre oszlik. Az egyik a lakóházak számára kijelölt terület: a *lakóváros*, a másik az ipari üzemek, a gyárak települési helye: a *gyárváros*. A lakóváros különleges változata a kereskedőváros (city), az egyetemi város (pl. Párisban, Berlinben), a fürdőváros, a történeti város (ilyen lehetne Budapesten a Vár és Aquincum).

A lakosság igénye és anyagi helyzete szerint többféle lakástípus alakult ki, aminek megfelelően alakítjuk ki az egyes *övezeteket*. Az övezetekben így többnyire egységes lakástípusok épülnek, ami egységes jelleget ad egy-egy városrésznek. Az egyik övezetben bérházak, a másikban bérvillák, a harmadikban családi házak, villák épülnek; végül lesz esetleg olyan övezet is, ahová a város őstermelő lakossága telepedik. Ez lesz a falusi házak övezete.

A lakóvárosban kell a közintézményeket is elhelyezni. A városfejlesztési programmban azért helyet kell adni a jelentősebb közintézményeknek. Ennek főképen a még kialakulóban levő városnál van jelentősége. A közintézmény pontos helyét azonban nem célszerű megjelölni, mert különben a telekárak nagyon megdrágulnak. Elég, hogyha a városrészt jelölik meg közelebbről a programmban, ahova a közintézmény építését tervezik, hacsak köztulajdonban levő telek nem áll már az intézmény számára rendelkezésre.

[1]) *Harrer Ferenc:* Budapest városfejlesztési programja. (Különlenyomat a Városi Szemle 1933. évfolyamából.)

A gyárvárosban csak ipartelepek, iparüzemek, gyárak lehetnek. Ezen a területen lakóház építését csak akkor engedélyezik, hogyha ez a gyári üzem szempontjából feltétlenül szükséges.

A gyárvárost közegészségi érdekből kell a lakóvárostól elkülöníteni. Közegészségügyi követelés, hogy a füstöt és az egészségre ártalmas más égési termékeket, valamint a zajt távoltartsuk a lakosságtól. A gyárváros helyének kijelölésénél azért legfőképen a széljárást kell figyelni, nehogy a szél a gyárak füstjét a lakóvárosba vigye De gazdasági érdekek is az elkülönítés mellett szólnak A gyárakat lehetően oda kell telepíteni, ahol olcsóbbak a telekárak, ahol folyam, vagy nagyvasúti közlekedés áll rendelkezésre, ahol iparvasúttal a gyárat be lehet kapcsolni a vasúti közlekedésbe.

Külön elhelyezést kívánnak az úgynevezett bűzös üzemek, amelyeket semmiképen sen lehet a lakóházak közelében eltűrni Az egészségre nem ártalmas ipari üzemek azonban a lakóváros egyik-másik övezetében is elhelyezhetők, ha a lakóváros jellegének megfelelő külsővel épülnek és másokat nem zavarnak.

Az ipar egyike a legfontosabb városfejlesztő tényezőknek. Azért a legtöbb város azon van, hogy területére gyárak települjenek. A lehetőséghez képest ezt támogatni is igyekszik (ingyenes telekátengedés, községi adókedvezmények stb.). A gyáripar sokat jelent a városoknak ; nagy munkástömegeket foglalkoztat, könnyebb lesz a kenyérkereset, a forgalom élénkül és a város közjövedelme is gyarapszik. A kérdés csak ott bonyolódik, ahol a lakosság túlnyomó része még őstermelő, munkásfölöslegek pedig nincsenek. Az őstermelés és a gyáripar érdekeit ugyanis nagyon nehéz összeegyeztetni. A gyáriparnak sok munkáskézre van szüksége és magasabb munkabéreivel elvonja a munkaerőt az őstermeléstől. Így az őstermelésben okoz bajokat. Ezek az átmeneti nehézségek minden város életében mutatkoznak, amikor őstermelő városból iparos várossá alakulnak.

A város területének egy részét beépítés céljára jelölik ki ; a város többi része beépítetlen marad. Ez az, amit általában *zöldterületnek* neveznek : szántóföldek, rétek, erdők, kertek, ligetek, sporttelepek, katonai gyakorlóterek, temetők stb.

A mező- és kertgazdasági művelésre szánt területeken az építkezést és telekosztást csak a gazdálkodás szükségletének mértékében szabad megengedni.[1]) Ez a terület a tartalék : ebből kell majd a lakóvárost bővíteni, amikor a beépítésre kijelölt terület már nem lesz elég a város lakosságának telepítésére.

Nagyobb város területén az erdőknek nemcsak gazdasági művelés szempontjából van jelentőségük ; a városi lakosság üdülőhelyei is lehetnek. Az erdők frissítik a város levegőjét és védik a széljárás ellen, azért igyekeznek a városok magukat erdőövvel körülvenni. A ligetek, közterek és parkok

[1]) Az 1937. évi VI. törv. 5. §-a fél katasztrális holdban szabja meg a legkisebb mértéket.

nemcsak díszei a városnak, hanem üdülésre is szolgálnak. Úgy kell azért ezeket elhelyezni, hogy lehetően minden városrészben legyenek üdülő sétahelyek, amelyeket könnyen meg lehet közelíteni. Nagyobb zöldterületeket célszerű kertsávokkal a város belső részével összekötni. A közkertekben, ligetekben játszótereket kell a gyermekek számára berendezni.

A város kötelessége gondoskodni arról, hogy a sport művelésére alkalmas vidéken, megfelelő területek álljanak rendelkezésre. Az iskolai és a leventesporthoz szükséges területekről kell elsősorban gondoskodni, de a társadalmi sportintézmények igényeit is ki kell elégíteni. A város a sportot leghathatósabban ezzel támogathatja. Célszerű a sporttelepeket egy helyen összpontosítani.

Temetők számára is jelentős területek kellenek. A városok fejlődésével ezek a területek nagyon megnövekedtek. Újabb, nagyobb területekre azonban a legtöbb helyen nem lesz nagyon szükség, mert egy idő multán a temető egyes részeit kiürítik és így gondoskodnak sírhelyekről. A város fejlődése esetében sem kell így nagyobb, új temetőterületről gondoskodni.

A beépítés módja.

Az a szempont, hogy világos, levegős lakások épüljenek, a beépítés módjának megállapításánál érvényesül a legjobban. A város írja elő, hogy az egyes városrészekben (övezetekben) milyen beépítési mód a kötelező. Az eltérő rendeltetésnek megfelelően más lesz a beépítés módja a bérházaknál, a bérvilláknál, a családi házaknál és más lesz a beépítés módja a falusias külsejű városrészben.

A bérházaknak a *zártsorú beépítési* mód felel meg a legjobban, amikor mindkét szomszéd házhoz csatlakozóan kell építkezni. Közegészségi érdekből azonban a telek beépítését korlátozni kellett. Eddig a telkek úgy épültek be, hogy a felépülő lakóház minél többet jövedelmezzen. A telket, ha csak lehetett, körülépítették és a falak közt csak szűk udvar maradt, aminek folytán az udvari helyiségek sötétek és levegőtlenek voltak. A beépítésnek ezt a módját ma már nem engedik meg. Most már nem szabad a telket körülépíteni. Általában csak a telek utcai frontjára szabad építeni. A teleknek tehát csak az egyik oldala építhető be, a többit pedig szabadon kell hagyni. Így a szomszédos házak között tágas, levegős, szabad tér keletkezik, aminek folytán az udvari helyiségek még szebbek, világosabbak és főképen csendesebbek, mint az utcai helyiségek. Ez a *keretes* beépítési mód, ami az új építési rend legnagyobb újítása. A város beépítése így lazább lesz, ennélfogva több levegő és napfény jut a lakásokba.

Nagyobb mélységű telkek beépítésénél a *sávos* beépítést lehet alkalmazni. Ebben az esetben egy ház helyett két vagy több párhuzamos épületsávot építenek a telekre. Az épületsávok az útvonalra merőlegesek vagy párhuzamosak is lehetnek. A sávok között azonban legalább olyan széles udvart kell hagyni, mint amilyen az út szélessége.

Egyes helyeken nem engedik meg, hogy az utca vonalára építsenek, hanem a házat beljebb kell építeni. Így a ház előtt *előkert* lesz. Az előkertnek sokszor az a célja, hogy átmenet legyen különböző építési módok között; keskeny utcákban pedig azt célozza, hogy a szembenálló épületek nagyobb távolságra kerüljenek egymástól.

A bérvillák *szabadonállóan*, kertben épülnek. Szabadonálló épületet az úttól és a szomszédos telekhatártól is bizonyos távolságra kell építeni. Az épület minden oldalon homlokzatszerűen kell kiképezni. Magasságát rendszerint 1—2 emeletre szokták korlátozni. Szabadonálló épületnél azt is meg kell állapítani, hogy a telket milyen mértékig szabad beépíteni. Ezt a telek területének százalékos arányában szokták kifejezni. Ha magasabb az épület, akkor ez az arányszám kisebb.

A szabadonálló beépítés egyik fajtája az *ikerház*, amikor két ház úgy épül össze, hogy egyépületnek látszik. Ilyenkor két ház épül tulajdonképen egy telekre, de az ingatlant azután kettéosztják. Előnye, hogy így kisebb telekre is lehet építeni anélkül, hogy ez rontaná a városképet.

Az egylakásos villák, *családiházak* szabadonállóan, zártsorban vagy hézagosan is épülnek. A szabadonálló családi házakra ugyanazokat az elveket alkalmazzák, mint a többi szabadonálló épületre. A családiház azonban csak földszintes, vagy legfeljebb egyemeletes lehet és családiházban csak egy lakást szabad építeni. Legolcsóbb a családiházak zártsorú építése, mert alig 40 négyszögöles telken is lehet építkezni anélkül, hogy ennek közegészségi szempontból hátrányos következménye lenne. Ez széles rétegek számára megkönnyíti a családiház építését.

A zártsorú építkezésnek egyik változata a *hézagos* beépítés. Ez a kisvárosok és a külvárosok jellegzetes építési módja. Hézagos a beépítés, ha a házat csak az egyik szomszédhoz építik csatlakozóan, a másik oldalon pedig a telek szabadon marad és kert vagy udvar céljára szolgál. A határfalakra a rálátást magas, tömör kerítéssel lehet megakadályozni. Csak földszintes házakat szabad így építeni, mert az emeletes házak között a sikátorok nagyon kedvezőtlen képet adnának. A hézagos építési mód csak ideiglenes megoldás: átmenet a zártsorú építkezéshez. Azért a beépítetlenül hagyott homlokzat méretét akkorára szokták megállapítani, hogy a telken, a kapunyíláson kívül, még egy helyiséget is lehessen építeni. Így meg van adva a lehetőség arra, hogy a hézag utóbb beépüljön.

A falusias beépítési mód szintén hézagos. Ez abban különbözik a másik hézagos beépítési módtól, hogy egyik oldalon sem csatlakozik a szomszédos épülethez. Ennél csak arra kell ügyelni, hogy a homlokzat kialakítása egységes elvek szerint történjék.

Mindezt az építési szabályzatban szokták előírni. Emellett az építési szabályzatban állapítják meg az építőszerkezeteket, építőanyagokat, épületmagasságot, a helyiségek alaprajzi méreteit, ürmagasságát stb.

A beépítési módok ilyen előírásával a város belső részeiben lesz legtömörebb a beépítés, ami kifelé fokozatosan lazul, úgyhogy a levegő szabadon juthat be a város legbelsőbb részeibe.

A forgalmi úthálózat.

Az egészségügyi követelmények mellett, a hatalmasan megnövekedett forgalom megoldása az új városrendezés legfőbb problémája. A forgalom, de különösen az automobilizmus fejlődésével a városok középpontjában olyan nagy zsúfoltság keletkezett, ami már a forgalom teljes megbénulásával fenyegetett. Ezen csak a forgalom észszerű decentralizációjával lehet segíteni.

A mai elnevezés szerint az utak *forgalmiutak*, vagy *lakóutak*. Régebben ezek főutak és mellékutak voltak, amelyeknek azonban lényegükben ugyanaz volt a szerepük a forgalom lebonyolításában. A kétféle út között a különbség legfeljebb az eltérő szélességben mutatkozott. A modern városépítés ezzel szemben az utak különböző rendeltetése szerint tesz különbséget a forgalmiút és a lakóút között. A forgalmiút elsősorban a forgalom céljára szolgál, míg a lakóút csak a lakás megközelítésére való. Ez a megkölünböztetés az úthálózat kialakítását nagyon megkönnyíti. A forgalmiutak kijelölésénél csak a forgalmi érdekekre kell tekintettel lenni. A forgalmihálózat megoldását függetleníteni lehet így a település részletkérdéseitől, a lakóutak elrendezésével pedig csak a település igényeit kell kielégíteni.

A forgalmiutakon bonyolódik le a forgalom. A legnagyobb forgalom azokon az utakon lesz, amelyek országos jelentőségűek és amelyek a szomszédos községeket kötik össze a várossal. Ezeket az utakat a helyiforgalmon kívül a szomszédos forgalom és a nagysebességű autóforgalom is terheli, azért itt több kocsinyomra van szükség, mint a többi forgalmiutakon. Forgalmi utak kötik össze a városrészeket; a lakóhelyet a munkahellyel és azokkal a városrészekkel, ahol a legfontosabb köz- és magánintézmények, az üzletek, az üdülő- és szórakozóhelyek vannak.

Ebbe a forgalmi útrendszerbe szervesen illeszkednek a lakóutak. De a lakóutak felhasználását forgalmi célokra kerülni kell, mert ez a forgalomban zavart és fennakadást okozna. Azért kellő számú forgalmiutat kell építeni, hogy a lakóutakat ne legyen szükséges a forgalom céljára is igénybevenni.

Az utak szélességét a várható forgalomhoz képest kell megállapítani. A forgalmiúton mindkét irányban, legalább két kocsinyom van. A kocsinyomokat fasoros járdákkal, parksávokkal, járdaszigetekkel stb. lehet egymástól elkülöníteni. Egy-egy kocsinyom 3 méter, így a gyalogjárót is számítva, a forgalmiút minimális szélességét 18 méternek veszik; de gyakran 30—40 méter, vagy még ennél is több, ha mindkét irányban több kocsinyom van az úton.

A nagy forgalmiutak találkozásánál célszerű tiszta keresztezést alkalmazni. Különösen áll ez, hogyha vasút keresztezi az utat, amely esetben a

keresztezés más-más szintben, vagyis egymás fölött kívánatos. Több út keresztezésénél célszerű a *körtér* (giratoire) rendszerű megoldás. Ezt a rendszert Párisban az Arc du Triomphe körül alkalmazták először. Ez abból áll, hogy a forgalom a körtéren egyirányú; a kocsi az egyik ponton belép a körbe, a másik ponton pedig kilép a körből. A körtérnek legalább 50 méter átmérőjűnek kell lenni. Túlságosan nagyra venni a kört nem célszerű, a nagy útveszteség miatt. A körforgalmi út szélessége ne legyen több két kocsinoymnál, mert sok párhuzamos kocsisor megnehezíti a kilépést a körből. Ha közúti vasút is torkollik a térbe, akkor az nem kapcsolódik bele a körforgalomba, hanem a kör közepét átlósan metszve vezetik át a téren.[1])

A lakóútnak különösebb forgalmi rendeltetése nincsen, csak a lakóhely megközelítésére szolgál. Azért elég, ha 8—10 méter széles; legfeljebb 15 méter. De az épületek kellő megvilágítása érdekében keskeny lakóutaknál előkerteket vagy parksávokat kell hagyni.

Fontos követelmény, hogy a forgalmiúthoz lehetően kevés oldalút kapcsolódjék. Ezt úgy érik el, hogy *gyüjtő-* és *kivezetőutakat* építenek. Ezeknek az a rendeltetésük, hogy a lakóutak forgalmát helyenkint összegyüjtsék és azután megfelelő helyen vezessék a forgalmi útba. Kerülni kell természetesen sok forgalmi útnak egy pontra irányítását. Evégből az utakat lehetően egyenkint kell összekapcsolni.

A forgalmi utak, különösen a város belső részében, zsúfoltak. A városon átmenő forgalmat, azért az ú. n. *kitérőutak* segítségével, elterelik a város középpontjától. A belvárost ilyenmódon tehermentesítik az átmenő forgalomtól, amely így a város középpontjának elkerülésével a kitérőutakon juthat ki a városból.

Közlekedés.

Nagyvárosban, ahol nagy távolságok vannak, a forgalmat csak közúti közlekedéssel lehet lebonyolítani. Emellett a közúti közlekedés a városfejlesztésnek is eszköze, mert egy bizonyos határon túl, a város mindig abban az irányban fog fejlődni, amerre a közúti közlekedés halad. Kisvárosban természetesen nincsen ilyen nagy jelentősége, minthogy nagyobb távolságok nincsenek és a külső városrészekbe gyalogosan is aránylag rövid idő alatt el lehet jutni.

A nagyvárosok közlekedési eszközei a nagyvasút (MÁV), a gyorsvasút, a helyiérdekű vasút, a villamos, az autobusz és a trollybusz. A város közlekedési politikáját ezeknek a tényezőknek együttes közreműködésével lehet helyesen megállapítani. Ezek a forgalmi eszközök nem versenyezhetnek egymással; vonalvezetésükben, menetrendjükben, tarifájukban, egyaránt tervszerűen megállapított összhangra van szükség.

A városi közlekedés kétféle lehet: helyi és helyközi közlekedés. Ez utóbbi a város és a környék között bonyolódik le. Erre szolgál a nagyvasút,

[1]) Budapest városfejlesztési programja.

a gyorsvasút és a helyiérdekű vasút. Ezek a vasutak, ha a menetrendjük és a tarifájuk kedvez, a település decentralizációját nagymértékben elősegítik. Az olcsó és gyors közlekedés lehetőséget ad arra, hogy a városban dolgozók a környéken telepedjenek le. Erre szükség lehet, ha a város területére nem célszerű, vagy nem lehet már több lakost telepíteni. Gazdasági szempontból azonban ennek több hátránya van. A termelés szempontjából nagy hátrány, hogy az utazás sok időt rabol el és sok fáradsággal jár, ami a dolgozók munkaképességét fölöslegesen csökkenti. A város gazdasági élete számára pedig jelentős veszteség, ha azok, akik a városban szerzik keresetüket, ennek jórészét vidéken költik el. A város adójövedelme is csökken, mert a vidéki lakosok után beszedett kereseti adót a lakóhelynek kell juttatnia. Általános kulturális és közegészségi fejlődés szempontjából viszont kétségtelenül sokat jelent, hogy a falu ilyenmódon szorosabb kapcsolatba jut a várossal.

A városkörnyéki településnek azonban a kényszerhelyzeten kívül más okai is lehetnek. A legtöbbször azért szorulnak ki sokan a város környékére, mert nem találnak megfelelő olcsóbérű lakást a városban. Ennek a város is oka lehet, ha megfelelő közlekedési és telekpolitikával, a parcellázások irányításával, az építési szabályzat könnyítésével nem segíti elő a szükséghez képest az üres városi telkek beépítését, az olcsóbb kivitelű, kisebb bérházak és családiházak építését. A kérdésnek ez a része azonban már a lakáskérdés körébe tartozik, amelyet a szociálpolitikáról szóló fejezetben fogunk ismertetni.

A helyi közlekedésben a nagyobb távolsági forgalomra és tömegszállításra a villamosvasút az alkalmas közlekedési eszköz. A forgalom többi részét autobusszal és trollybusszal lehet célszerűen lebonyolítani. Mindkettőnek nagy előnye, hogy nincs sínpályához kötve, ennélfogva könnyen kitérhet és előzhet s így a zsúfolt forgalmi utcákon gyorsabban közlekedhetik, mint a villamos. A belső városrészekben, ahol a zsúfolt forgalomban a villamosvasút nehezen közlekedik, az autobusz ezért az alkalmasabb. Így nem versenytársa, hanem kiegészítője a villamosvasúti forgalomnak. Különösen alkalmas közlekedés még ki nem alakult új településekhez, ahol kicsi az utasforgalom és ennélfogva nem volna érdemes nagy tőkebefektetéssel villamosvasútat építeni. Kisvárosokban is, ahol nincsenek nagy távolságok és nem kell nagy tömegeket szállítani, nem építenek ma már villamosvasútat, hanem ehelyett mindenütt jól használható az autobuszközlekedés.

A milliós nagyvárosok közlekedési eszköze a *gyorsvasút* (földalatti és magasvasút).[1]) Feladata, hogy a legforgalmasabb pontok között a forgalmat gyorsan lebonyolítsa és az utcai közlekedést tehermentesítse. Megépítéséhez azonban olyan nagy tőke szükséges, amit csak hosszú idő

[1]) Szakértők szerint csak az egymillió lakosnál népesebb városokban merül fel a gyorsvasút szüksége.

multán lehet amortizálni. De amikor a város eljut fejlődésében ahhoz a ponthoz, hogy a forgalmat nem lehet a föld színén már fennakadás nélkül lebonyolítani, akkor nincs más megoldás, mint a gyorsvasút megépítése.

A közlekedés a forgalmi utakhoz hasonlóan köti össze a városrészeket. Ez önként adódik, minthogy a közúti vasút általában csak forgalmi utakon közlekedhetik. A villamosvasút vonalvezetésénél arra kell törekedni, hogy a város minden egyes pontját bekapcsolja a közlekedésbe és a viszonylatok száma lehetően kevés legyen. A közlekedési útvonalak kijelölésénél is egyébként a telepítési elgondolás az irányadó. Evégből a perifériákat összeköti a város belső részeivel ; az is fontos viszont, hogy a város sűrűn lakott belső részéből jól lehessen megközelíteni a sportterületeket, üdülőhelyeket és kirándulóhelyeket. Különös figyelemmel kell lenni a családiháztelepülések jó közlekedésére. Innen legalábbis olyan könnyen lehessen a város középpontjába jutni, mint a városkörnyéki településekről, mert csak így lehet elérni, hogy a város területén igyekezzenek lakni azok, akiknek itt van a munkahelyük.[1])

Új településnél felmerül a kérdés, hogy célszerű-e az új településhez mindjárt közlekedést is vezetni? Erre a kérdésre a válasz a körülményekhez képest esetenkint más és más lehet. Bizonyos azonban, hogy a közlekedés a település ütemét rendszerint meggyorsítja. Szívesebben építkeznek oda az emberek, ahol a közlekedés már megvan. Ha tehát a város a települést siettetni kívánja, akkor a közlekedés kiépítése erre alkalmas eszköznek használható.

De ebben az esetben számolni kell azzal, hogy a közlekedés jóideig nem lesz gyümölcsöző ; mindaddig, amíg a kevés utas miatt nem tudják a közlekedési járatokat kellőképen kihasználni. Ez a veszteség azonban csökkenthető, esetleg teljesen kiegyenlíthető, ha a város a közlekedési vonal mentén telkeket vásárol. Ezáltal az a telekértékemelkedés, ami a közlekedés kiépítésével jelentkezik, a köz javára fog szolgálni. Ezzel a nyereséggel azután fedezni lehet azt a veszteséget, ami a közlekedési vállalatnál egyideig szükségképen mutatkozik. Ezt csinálták a villamosvasúti társaságok Budapesten, amikor új vonalakat építettek. Ha ezt az eljárást a város követi, akkor maga is elősegítheti a fejlődést a telkek eladásával a közlekedési vonal irányában, amikor várospolitikai érdekek ezt úgy kívánják.

A közlekedési hálózat mellett, a *tarifa* is döntő befolyást gyakorol a település alakulására. Azért ha a közlekedési vállalat nincs a város tulajdonában, akkor a koncessziós szerződésben köti ki beleszólási jogát a tarifa megállapítására. Ezt a vállalat rendszerint monopol helyzete egymagában indokolja. Még nagyobb természetesen a város érdekeltsége, ha a vállalat a saját tulajdona.

[1]) *Harrer Ferenc:* Budapest városfejlesztési programmja. 1933.

A rentabilitás elvét követve, a kocsikilométer volna a városi közlekedésnél a tarifarendszer alapja.[1]) Amikor azonban nagyon sok vidéki dolgozik a városban, aki a város környékén lakik, sokszor szociális okokból nagyon nehéz ezt a tarifarendszert következetesen alkalmazni, különösen, ha a közlekedési vállalat a város kezében van. A település ilyen alakulása visszahat ilyenkor a tarifára és hatása alatt a tarifa a település érdekei szerint módosul a gyakorlatban. Látjuk ezt Budapesten. A fővárosi villamosvasutak tarifája szerint, aki pl. a Nyugati pályaudvarról a Nagykörúton át a Dunapartig, a Boráros-térre utazik (3·6 km), ugyanannyit fizet, mint aki Pestszentlőrincről Óbudára (23·5 km) vált jegyet. A pestszentlőrinci utasra a villamosvállalat ráfizet és a veszteséget a kisebb távolságra utazó budapesti utas pótolja.

A kilometrikus tarifarendszer érvényesült a *kisszakasz* bevezetésével. Ez lehetővé tette, hogy aki kisebb távolságra utazik, kevesebbet fizessen. Amig a közlekedési eszközök nincsenek teljesen kihasználva, a vállalatnak is szüksége van a kisebb távolságra utazókra, mert ezek az utasok töltik ki a nagytávolsági vonalakon az esetleges hézagokat, amikor kevesen vannak, akik nagy távolságra utaznak. A kisszakasz így nemcsak a közönség javára szolgál, hanem a vállalat rentabilitását is fokozza.[2])

A tarifa gyökeres megváltoztatása ma már azonban nagyon nehéz volna, mert nagy ellenkezést váltana ki azok részéről, akik eddig olcsón utaztak. Az ilyesmi rendszerint már olyan szerzett jog, amihez nagyon nehéz hozzányulni. Sok ember exisztenciáját támadná meg, mert hiszen éppen ez az olcsó tarifa az, aminek folytán olcsó a vidéki lakása és így lett számára rentabilis vidékre költözni, vidéken lakóházat építeni.

Városépítés és a művészet.

A városépítésben a közegészségi és célszerűségi szempontok vannak előtérben, de sohasem elégedtek meg csak a célszerűséggel; szépségre is törekedtek. Minden városrendező tervben és elgondolásban szükségképen benne él a szép keresése. A kultúra haladásával ez a követelés csak erősbödött. A ma embere még inkább megkívánja, hogy ne csak célszerű, egészséges és kényelmes, hanem *szép* is legyen a környezete.

---

[1]) A városi közlekedési eszközök tarifapolitikája lényegében a nagytávolsági vasutak tarifapolitikájával azonos. Vannak rendszerek, amelyek korlátlan utazási lehetőséget biztosítanak egy időegységen belül, mások ismét megkülönböztetnek távolság szerint arifaosztályozást (vonaljegy, szakaszjegy, ölelkező szakaszjegy, kisszakaszjegy) vagy bizonyos irányban vagy bizonyos számú átszállásra adnak jogot, azonos, vagy más közlekedési eszközre. Mindehhez járulnak a különleges jegyek, ú. m. bérletjegy, hetijegy, munkásjegy, napijegy, tanulójegy. (*Ifj. Fellner Frigyes:* Közlekedéspolitika. Stat. Közlemények 84. köt. 4. sz. 214. lap.)

[2]) A megváltozott rendkívüli viszonyok között azonban a villamosok annyira zsúfoltak voltak, hogy a kisszakaszt időlegesen fel kellett függeszteni. A zsúfoltságot ilyenképen lehetett a villamoson enyhíteni. Helyette *szakaszjegy* van érvényben.

A város szépsége a *városkép* művészi összhangjából formálódik. Nem elég az épületek művészi architekturája, fontosabb a dolgok harmonikus elrendezése. Az egyes házak építészeti kiképzése sokszor nem is sorsdöntő. Egészen egyszerű, szerény külsejű házakból épült utcasor nagyon hangulatos, harmonikus városképet adhat. Gondoljunk a zsalugáteres kis földszintes házakból épült utcák derűs, kisvárosi hangulatára. Mert bármilyen művészi is az épület egymagában, a városkép mégsem harmonikus, ha az épület nem illik bele a környezetbe. Budapesten pl. az Apponyi-tér hangulatát a királyi bérház és a Klotild-paloták határozzák meg. Ezeknek mély plasztikájú homlokzatuk van. A királyi bérpalotával szemben a Belvárosi Takarékpénztár épülete egymagában talán tökéletesebb építészeti alkotás, de árnyék nélkül, síkban tartott kiképzésével nem illeszkedik bele a tér hangulatába. Kevésbé tökéletes, de mély plasztikájú épület a teret kétségtelen jobban emelte és tökéletesebbé tette volna.[1])

Más esetben viszont az épület adja meg a környezet hangulatát és bár az épület talán nem is fontos a látszat szerint, nélküle a városkép mégis hiányos volna. Legjobb példa erre a velencei Campanile. A Campanile a maga nemében nem egyedülálló művészi alkotás ; egész sereg hasonló torony van Olaszországban. A Piazettára nézve mégis pótolhatatlan a jelentősége. Amikor összedőlt, a Márkus-tér egyszerre elvesztette a régi szépségét, fínomságát. A Campanile nélkül megbomlott az összhang körülötte. A Márkus-templom egyszerre nagyon nehézkesnek tünt fel a dogepalota könnyed eleganciája mellett. A Campanilét azért újra fel kellett építeni, mint ahogy akkor is fel kellett volna építeni, ha a régi velenceiek elfeledkeztek volna róla. A Campanile az, ami a képet összefogja ; szűkebbre veszi a tér nyílását, amelyben így domináns lesz a Márkus-templom és a sok kupola is egyszerre visszaszerzi tömörségét. Ilyen elrendezésben mutatja meg magát a San Marco teljes szépségében, mert a torony hangsúlyt ad neki és a főhelyre kerül így a városkép egészében.

A városképet az épület és a környezet együttesen alakítják. Az elrendezés a fontos ; az épületet megfelelően kell elhelyezni. Ennélfogva nemcsak az épületnek kell szépnek lenni, hanem az is szükséges, hogy az épület és a környezet viszonya is jó legyen. Ezen fordul meg a városkép művészi összhangja.

A városkép kialakítása így végeredményben művészi intuició dolga, azért erre nem lehet általános szabályokat találni. Minden városrendezéshez kell valami a művész rajongásából és tehetségéből ; nélküle az élet lüktető ritmusa hiányzik belőle. Már maga a városfejlesztési terv készítésénél is nagy szerep jut a várostervező intuiciójának, gondolatgazdagságának. Az útvonalak vezetésével, a házhelytípusok, a beépítési módok megválasztásával és variálásával irányt szab a városépítés művészi rendjének. A városképet

[1]) *Wälder Gyula :* A modern városépítés építőművészeti szempontból. (Előadás az 1938. évi közigazgatási továbbképző tanfolyamon.)

azért már a városfejlesztési terv sok tekintetben megjavíthatja, de el is ronthatja.

A városfejlesztési terv csak az alaprajzot adja meg. A részletekben kínálkozik a legtöbb alkalom a város szépítésére. Ebben a természet is sokat segíthet. A város szerencsés fekvése, a vonzó tájalkat már maga is megkapó képet adhat a városnak. Ilyen pl. Budapest természetadta szépsége. De az emberi kéznek is segíteni kell; a várost növényzettel, a közterületek kertészeti kiképzésével, szobrokkal, kell díszíteni. Ezt nemcsak városesztétikai szempontok kívánják. Szabadtér, közkertek, parkok kellenek a városba; ezek nemcsak színessé teszik a városképet, hanem közegészségi érdekből is kívánatosak.

A legfontosabb természetesen az épületek harmonikus összefüggése, megfelelő elhelyezése. Enélkül nehéz volna nyugodt, szép városképet teremteni. A várostervezők, főként egyes exponálltabb helyeken, igyekeznek tetszetős homlokzattal, egyöntetű, művészi kiképzéssel, jellegzetes szép városképet teremteni. Ezért gondoskodik a város a történeti és művészeti emlékek megfelelő keretbe helyezéséről is. Sokszor ezek a történeti műemlékek, régi épületek adják meg a város jellegzetes hangulatát és karakterét.

Mindezek pozitív irányú cselekvések, amelyekkel a város szépítésére törekszünk. De ezek mellett még sokkal több az olyan tiltó rendelkezés, ami megakadályozza, hogy olyan valami történjék, ami a városképet rontja, vagy megzavarja. Ebben az irányban az építési szabályzatok tartalmaznak megfelelő rendelkezéseket.

Sok minden dolog van, aminek összjátéka a város külsejét alakítja. Az épületek, utak, terek, tervszerű elrendezése, helyenkint művészi kiképzése; a közterek, parkok színes virágos rajza, a szobrok, műemlékek, a világítás stb. együttvéve adják a városképet. Mindez azonban csak úgy lesz igazán szép és megkapó, ha stílusa, karaktere a helyi viszonyokból, a helybeli talajból nőtt ki; ha egyéni íze és zamatja van, ami minden más várostól megkülönbözteti.

A városrendezés jogi eszközei.

Ilyen tervszerű városrendezést, csak megfelelő jogi eszközök igénybevételével lehet végrehajtani. Ezek a jogi eszközök: a *kisajátítás*, a *telekfelosztás*, a *telekátalakítás* és a *telekhatár rendezése.*[1])

A városrendezéshez szükséges *kisajátításra* az 1937. évi VI. törvény adja meg a jogalapot. Ez a törvény kiterjeszti a kisajátítási jogot a városrendezés minden esetére. Így jogot ad az épület egy részének kisajátítására is, amit a kisajátítási törvény eddig nem ismert. Ilyenmódon helyre lehet hozni egyes hibákat anélkül, hogy az egész ingatlant kellene kisajátítani. Ki lehet sajátítani pl. a ház legfelső emeletét, mert bántó módon kiütközik magasságával a többi ház közül. Ilyen esetben a kártalanítási árat a törvény szerint

[1]) 1937. évi VI. törv. 12—20. §.

úgy kell megállapítani, hogy kiszámítják, mennyi volt a ház hozadéka az átalakítás előtt és mennyi lesz a hozadék az átalakítás után. A kártalanítási ár a különbözet tőkésített összege, hozzáadva az átalakítási költségeket. A rendezést így kevesebb áldozattal lehet végrehajtani.

Ehhez hasonló rendelkezés lehetővé teszi az épület oromzatának, tornyának leszedését. Ezért kártalanítás nem jár; a város csak a lebontás költségeit viseli. Az elrontott városképen így sok esetben lehet segíteni.

Újítása a törvénynek, hogy közterület céljára ingyen kell a telek egy részét a városnak átengedni. Az útterület felét ingyen kell szolgáltatni, de ez nem lehet több a telek $^1/_3$ részénél. A telek egyharmada az ingyenes szolgáltatási kötelezettség felső határa. Ha több kellene az úthoz, akkor a többletért kártalanítás jár. Ennek a rendelkezésnek az az általánosan elfogadott feltevés az alapja, hogy az út megépítésével legalább is annyival emelkedik a telek értéke, mint amennyi a telekből átadott egyharmadrésznek az értéke.

A telektulajdonos azonban nemcsak ad, hanem sokszor kap is területet a városrendezéssel. A kapott területet azonban meg kell fizetni. Ez azért van, mert a telektulajdonos ilyenkor kétszer kap értéket, de csak egyszer ad ellenében valamit. Először értékemelkedéshez jut a telek és az utca szabályozásával, rendezésével. Ezért telket ad a városnak. Másodszor kap értéket, amikor az útból hozzájegyzett területtel nagyobb lesz a telke. Azért mondja ki a törvény, hogy a telekhez csatolt közterületért a telektulajdonos a várost kártalanítani tartozik.

A törvény kétféle kártalanítási értéket ismer. Az egyik a rendezés előtt volt érték, a másik a telek értéke a rendezés után. Ez utóbbi esetben a telek kétségtelenül értékesebb. Amikor a város kisajátítja a telek egy részét, akkor az rendezetlen telek, tehát ezt az értéket kell számítani; amikor pedig a rendezésnek az a következménye, hogy a telektulajdonos kap egy részt a közterületből, akkor már rendezett telket kap, ennélfogva így is kell értékelni. A kártalanítás alapelve azért, hogy kisajátítás esetében a rendezés előtt volt értéket, közterületből a telekhez csatolt területért viszont a szomszédos rendezett telek értékét kell számításba venni.[1])

A telekfelosztásnál a törvény az eddigi gyakorlatot követi. Fontos újítása azonban, hogy a jövőben telekfelosztás esetén mindig meg kell építeni a közműveket. Ez is odavezet, hogy a már lakott területekhez csatlakozóan érdemes parcellázni. Mert ha valaki a várostól távolabb akar parcellázni, akkor nem elég az utat és a közműveket kiépíteni, hanem azokat össze is kell kapcsolni a hálózattal.[2]) Biztosítékot is lehet kérni a feltételek teljesítésére. Nagyobb telekfelosztásnál arra is módot ad a törvény, hogy a teleknek $^1/_{15}$-öd részéig területet lehessen szerezni nyers telekáron, középületek elhelyezésére.

[1]) 1937. évi VI. törv. 15. §.

[2]) Az idézett törvény 5. §-a.

A telekátalakításnak az a célja, hogy ott, ahol több olyan telek van egy csoportban, amelyet alakja, fekvése vagy kis terjedelme miatt nem lehet szabályszerűen beépíteni, valamikép segíteni lehessen. A segítés ilyenkor telekátalakítás útján történik. Ez a gyakorlatban telekegyesítésből és telekfelosztásból áll. Ez meglehetősen bonyolult művelet, mert bár ez a rendezés magánérdekeket szolgál elsősorban, mégis nehéz olyan megoldást találni, amiben a sok érdekelt mind egyformán megnyugszik. A törvény szerint a telekátalakítás nemcsak az érdekeltek kérelmére, hanem közérdekből, hivatalból is történhetik. Az érdekeltek kívánságához elég, ha a kérelmezők telkük száma és nagysága szerint többségben vannak és az átalakítás a közérdekkel nem ellenkezik. A rendezés értékalapon történik. A telkek a rendezés előtt volt értékkel kerülnek bele a műveletbe és a rendezés után nyert értékükkel kerülnek újra felosztás alá. Emellett gondoskodnak arról is, hogy mindenki lehetően a régi helyén kapja meg az új telkét. A jelzálogos hitelezők az átalakítást nem akadályozhatják meg. A jelzálogos hitelezőt nem érheti semmi hátrány, mert nem kétséges, hogy a rendezett telek legalább is annyi értékű, mint a rendezetlen, ennélfogva legalább annyi fedezete lesz a rendezés után, mint amennyi volt a rendezés előtt.

A telekhatárrendezés a telekátalakítás egyszerűbb formája, amikor csak egy telekről van szó, amelyet alakja miatt nem lehet szabályszerűen beépíteni. Az ilyen telket a szomszédos telekből kell kiegészíteni.

A városrendezés pénzügyi forrásai.

A törvény a városrendezés pénzügyi megoldásáról is igyekezett gondoskodni. A városrendezés jelentős költséggel jár, ennélfogva nagyobb városrendezést csak úgy lehet megvalósítani, ha erre a célra külön bevételi forrás áll a város rendelkezésére. Ilyen bevételi forrásnak jelöli meg a törvény a közterületek bérbeadásából származó bevételeket, az építési engedélydíjakat, a közművek szolgáltatásáért fizetett díjakat, az út- és csatornaépítési járulékokat, végül a telekértékemelkedés megadóztatását. Ennél az adónál az alapelv, hogy a városrendezés folytán keletkező telekértékemelkedés egészben vagy részben a városé legyen és ezt a városrendezés céljaira kell felhasználni. A törvény azért úgy rendelkezik, hogy a városrendezés végrehajtásával felmerülő kiadások fedezése céljából külön szolgáltatást is szedhet a város. A városrendezési terv alá eső telek tulajdonosát telkének értéke vagy értékemelkedése arányában hozzájárulásra lehet kötelezni.[1]) Ilyen hozzájárulás a telekértékemelkedési járulék (betterment) és a telekértékadó.

A telekértékemelkedési járulék valami nagyobb közmű építésével jelentkező rendkívüli értékemelkedés megadóztatására szolgál. Ilyenkor a város a rendkívüli telekértékemelkedés egy részét igénybe veszi a maga számára, hogy abból a közmű megépítésére fordított költségeket fedözze. De a gyakorlatban aránylag ritkán alkalmazzák. Ritkán is nyílik rá alkalom;

[1]) 1937. évi VI. törv. 24. §.

a várható bevétele pedig rendszerint nem annyira számottevő, hogy a közmű megépítését különösebben megkönnyítené.

Nagyobb állandó bevételt jelentene a városnak a telekértékadó, amelyet minden telektulajdonos fizet a telek értékének arányában. A beépített telkek megadóztatását azonban a túlzott hozadéki adók akadályozzák, úgyhogy a házingatlan további megadóztatására a városnak már alig marad lehetőség, a be nem épített telkek adójának viszont egymagában nincsen számottevő bevétele.[1]) Ezek a jövedelmi források így nem sok bevételt jelentenek a gyakorlatban.

Telekpolitika.

A városrendezés végrehajtásánál felhasználható bevételek közé kell még számítani azt a jövedelmet, amihez helyes *telekpolitika* útján juthat a város. Ha ugyanis a város olyan telkeket szerez, amelyek beépítés szempontjából még nem jönnek számításba és azután eladja a telkeket, amikor a városfejlődés eljutott odáig, hogy ezek a telkek beépítésre kínálkoznak, az értékemelkedést városrendezési célokra lehet felhasználni. Az értékemelkedés így a köz javára fog szolgálni.

A telekpolitikának azonban nem haszonszerzés az igazi célja. A telekpolitikának elsősorban az a feladata, hogy a telepítést és a telekárakat irányítsa és ezzel a telekárak alakulását a város egész területén mérsékelt határok közé szorítsa. Ezt a város úgy tudja elérni, ha a város mindegyik részében megfelelő telkekkel rendelkezik, amelyeket azután akkor értékesít, amikor a szükség úgy kívánja és ezzel befolyást gyakorol az ingatlanpiacra.

A német földreformerek (Bund Deutscher Bodenreformer) *Adolf Wagnerrel*, majd *Adolf Demaschkevel* az élükön azért azt kívánták, hogy a város szerezze meg lehetően az üres telkeket, mert akkor felelhet meg legjobban a telekpolitika feladatának. Az angol földreformerek társasága (Land Nationalisation Society), amelyet *J. St. Mill* alapított, szintén ezt a végső eszményt követi. A földreformerek eszméi pedig nagy hatással voltak a községi politikára, így alig volt német város, amely a város területének jórészét meg ne szerezte volna.

A városok egyre nagyobb összegeket fordítottak telekpolitikai célokra. A fedezetet rendszerint a telkek eladásával teremtették elő. A város belső részében lévő értékesebb telkeket eladták, ha nem kellett valami városi célra tartogatni és a befolyt vételárból nagyobb külső területeket vásároltak. Ez a bevétel azonban sokszor nem elegendő, mert éppen azok az időszakok, amelyek alkalmasak a vásárlásra, nem alkalmasak az eladásra. A telekvásárlásra azért kölcsönöket is vettek igénybe, ha a telkek kedvező megszerzési lehetőségéről nem akartak lemondani.

A telkeket a városfejlesztés érdekei szerint kell felhasználni. Amíg a telkek beépítésre alkalmassá nem válnak, addig ipari, kereskedelmi, mező-

[1]) Lásd erről bővebben a városok bevételeiről szóló fejezetet.

gazdasági célokra vagy családi kertek létesítésére bérbeadja a város és így hasznosítja azokat. A telkek egyrészét elsősorban középületek, közintézmények elhelyezésére kell fenntartani. A többi telek felhasználását városfejlesztési érdekek irányítják. Egyes telkekre maga a város épít olcsóbérű kislakásokat; ezzel a lakáshiányt enyhíti, de emellett legtöbbször irányt szab az újabb településnek is, mert a városi házak körül mások is fognak építeni. A többi telkét a város másoknak adja, vagy örökáron, vagy a föld tulajdonjogának fenntartása mellett, beépítésre (épületjog).[1]) A városfejlesztés érdekei szerint a város forgalomba hozza ilyenképen azokat a telkeit, amelyeknek beépítését kívánatosnak tartja. Ezzel a tervszerű városfejlődést elősegíti. Emellett irányító hatással lesz a telekárakra és a telekspekulációt korlátok közé szoríthatja. A túlmagas telekáraknak a város telekértékesítő politikája lehet a legfontosabb korrektívuma, ha megfelelő mennyiségű telek áll a rendelkezésére.

A modern községi telekpolitika célkitűzéseit három pontban lehet összefoglalni: 1. A városfejlesztési tervekkel összhangzásban irányt szab az előrelátó és takarékos városfejlődésnek. 2. Olcsó telekárakkal elősegíti a lakásépítést, de különösen az olcsóbérű kislakások építését. 3. Megakadályozza, hogy a telekárakat üzleti érdekből mesterségesen felhajtsák, a természetes értékszaporulatot pedig a köz javára biztosítja.

[1]) Erről a Szociálpolitika fejezetén a lakáskérdés kapcsán szólunk bővebben.

Közegészség.

A városok közegészségügyi feladata kétirányú; az egyik a *gyógyítás*, a másik az *egészség védelme, gondozása*. A gyógyítást szolgálja a kórház. Az egészség védelme már sokkal bonyolultabb. Ezen a téren nagyon sok intézkedésre van szükség. Az egészséges lakásviszonyok érdekében építési rendszabályok kellenek, a vízellátás érdekében vízvezetéket vagy jóvízű kutakat kell építeni, a köztisztaság érdekében az utcákat tisztán kell tartani, a szemetet és a szennyvizet el kell takarítani, a fertőző betegségek terjedésének megakadályozása érdekében a betegek elkülönítésére és fertőtlenítésre kell berendezkedni, az egészségre ártalmas élelmiszerek forgalombahozatalának megakadályozása céljából az élelmiszerek vizsgálatáról kell gondoskodni, az iparban dolgozók egészségének védelmére megfelelő rendszabályokat kell hozni stb. Ezek az intézkedések a közegészségi rendészet keretébe tartoznak és a szükséges intézkedéseket tételes jogszabályok írják elő.

A szociálhigiéne fejlődésével azonban a városok tovább mennek az egészségvédelem terén. Intézményeket létesítenek, hogy megvédjék az egészséget és megelőzzék a betegséget. Ez újabb fejlődési lehetőséget nyit meg a jövő számára, melynek végső célja a nemzet életerejének gyarapítása.

A városi környezet és a közegészség.

A városi élet mindig bizonyos egészségügyi veszélyeket rejt magában. Az emberek nagy bérházakban, összezsúfoltan laknak, zárt helyiségekben, rosszlevegőjű műhelyekben dolgoznak. A zsúfoltan együttélő emberek között könnyen terjednek a fertőző betegségek. Minél jobban összezsúfolódnak az emberek és minél többet érintkeznek egymással, annál nagyobb a fertőzés veszélye.

Egészségünkre lényeges hatással van a környezet; a természetadta *(fizikális)* környezet (a levegő, a talaj, a víz stb.) és a társadalmi *(szociális)* környezet. A szociális környezet hatását a tudomány három főcsoportra osztotta: a *lakás*, a *táplálkozás* és a *foglalkozás* okozta ártalmakra. Ezeknek hatása a városokban jobban érezhető általában, mint faluhelyen.

A lakóházak építésénél az egészségügyi szempontokat sokszor elhanyagolták. A szorosan épített házak kevés világosságot, napsugarat és levegőt engednek be a lakásokba. Különösen a mellékhelyiségekkel van baj, amelyek

levegőtlen, sötét világítóudvarokra nyílnak. Az újabb építésügyi szabályrendeletek gondoskodnak arról, hogy a lakás minden helyisége világos és könnyen szellőztethető legyen. A városok modern beépítési módok előírásával, tervszerű telepítéssel, a parkok, zöldterületek szaporításával igyekeznek újabban a városi környezetet egészségesebbé tenni.

Különösen a kisebb városokban gyakori az egészségtelen építkezés. A megyei városokban a házak 45·8%-a vályogból, vagy sárból épült.[1]) A lakások azért sokszor nedvesek. A vályogház építését azonban nem lehet általában kifogásolni, mert ha a ház alapja kőből, betonból vagy téglából épül és az alapfalakat két-háromrétegű, erős aszfaltlemezzel szigetelik, a vályogházban sem lesznek nedvesek a falak. Az ilyen épület egészségügyi szempontból nem kifogásolható. Veszedelmes még a földes padló, különösen a tuberkulózis szempontjából. Az 1920. évi népszámlálás adatai szerint a lakóhelyiségeknek csaknem fele földes padlózatú volt még az országban.

Az építkezéssel függ össze az árnyékszék kérdése. Törvényhatósági jogú városokban az árnyékszékek 66%-a még ma is nyitott, a tízezren aluli lélekszámú városokban pedig 97·3%. Arra kell törekedni, hogy az árnyékszékek legalább a városokban zártak legyenek.

Nagy probléma az ürülékanyagok, szennyvízek, csapadékvizek eltávolítása. Sok városnak nincs még *csatornázása*, pedig a csatornázás rendkívül fontos közegészségügyi és köztisztasági berendezése a modern városnak. A csatorna vizét előbb derítik és a derített csatornavizet folyóba eresztik, folyóba szivattyúzzák vagy másként továbbítják.

A városokban a lakásdrágaság is oka az egészségtelen lakásviszonyoknak. Sokan nem tudják a rendes lakásbért megfizetni, azért olcsóbb, de lakásra alkalmatlan, egészségtelen lakóhelyet bérelnek. A drágaság az oka a zsúfoltságnak is. Drága a lakás, azért többen összeköltöznek, albérlőket, ágyrajárókat vesznek az amúgyis szűk lakásukba, hogy könnyítsenek a lakásbér terhein. Erről a szociálpolitikával kapcsolatban fogunk bővebben szólani.

Súlyos városi probléma a lakosság *vízellátása*. Minél jobban települ be a világ, a vízadóréteg mindjobban fertőződik. A városok fertőzött talajából alig lehet jó ivóvizet kapni; legfeljebb a mély artézikutak biztosítanak a fertőzés ellen. Azért az ivóvizet a városon kívüleső területről gyüjtik és vezetéken hozzák a városba.

A vízszerzés forrásfoglalások (pl. Miskolc, Pápa) vagy kutak útján történhetik. Felszínvizek, folyók (pl. Szolnok), tavak vizének szűrésével is lehet jó ivóvizet kapni. Ha a víz a termelés helyén magasabban fakad, akkor gravitációval továbbítják, máskülönben nyomás útján, gépi erővel.

---

[1]) Országos viszonylatban a házak 75%-a épült vályogból Magyarországon. (*Johan Béla:* Közegészségügy a nagyvárosokban. Az 1938. évi közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás.)

Fontos még a *levegő* tisztasága. A városokban a gyárak, ipartelepek, fűtőberendezések füstje nagyon rontja a levegőt. De nemcsak a füst ártalmas, hanem az égési gáz is, amely láthatatlanul szennyezi a levegőt. Különösen a kéntartalmú gázok izgatják a légutak nyálkahártyáit és köhögésre ingerelnek. Ezen a téren javulnak a viszonyok a központi fűtőberendezések terjedésével. Mert minél inkább centralizáljuk a fűtést, minél kevesebb lesz a fűtőberendezés, annál kevesebb a füst. A füstmentes tüzelést ugyanis egyszerű kis kályhákkal nem lehet megoldani, de meg lehet oldani a nagy központi fűtőberendezésekkel. A levegőnek másik veszedelme a por. A porképződést csökkentik a hézagmentesen, jól megépített utak. De ez sem elég, ha nem söprik kellőképen az utakat. A port le lehet kötni öntözéssel, de ennél előnyösebb a por lemosása.

Sok veszélyt jelent az egészségre a szennyes vagy fertőzött *élelmiszer.* Az élelmiszerek legnagyobb részét a vidék, a falu termeli, azért a városok szempontjából is fontos a falu egészségügye, mert az élelmiszerekkel könnyen megfertőzheti a falu a várost. Így például, ha faluhelyen tífusz van, könnyű azt az élelmiszerekkel a városba behurcolni. Az élelem nagyon sok kézen megy át, amíg a fogyasztóhoz jut, így sok lehetőség van arra, hogy közben elromlik, fertőződik. Az élelmiszeriparban azért ne dolgozzon például tuberkulotikus beteg, aki a nyersen fogyasztott élelmiszert könnyen megfertőzheti ; a vásárcsarnokok, piacterek pedig tiszták, pormentesek legyenek. Másik veszély az élelmiszerek hamisítása. Az élelmiszerellenőrzés hatályosságát a piacok, vásárcsarnokok, vágóhidak nagyon megkönnyítik a városokban.

A táplálkozás lényeges hatással van az egészségügyi viszonyok alakulására. Erősen befolyásolja a munkaképességet ; elégtelen, hiányos táplálkozás a jövő nemzedék épségét veszélyezteti, a szervezet ellenállóképességét csökkenti és nyomában a halandóság emelkedik.[1]) De a társadalom nyugalmát is zavarja. A közélelmezés azért a városigazgatás jelentős problémája.[2])

A foglalkozás gyakran jár együtt valamilyen egészségi ártalommal. A mezőgazdasággal foglalkozók kivételével munkáját csaknem mindenki zárt helyiségben végzi. Különösen az ipari munkások egészségét veszélyezteti sokszor a foglalkozásuk. Az ipari termeléssel sokszor elkerülhetetlenül mérges gázok, gőzök, por, fertőző csirák, éles fényhatások, zajok keletkeznek ; balesetek is könnyen előfordulhatnak.

Az ipari munkásság egészségének védelmére azért megfelelő intézkedésekre volt szükség. Testi épségük és egészségük megóvása érdekében számos törvényes rendelkezés történt. A munkaadó köteles így ipari telepén balesetvédelmi intézkedéseket tenni és az üzem természetéhez képest min-

---

[1]) »Die Dauer des Lebens ist ein Maszstab für die Beurteilung der Ernährung einer Bevölkerung und die Ernährung der Bevölkerung erlaubt mit sicherheit auf die Lebensdauer zu schliesen«. *Ed. Reich:* System der Hygiene. (Idézve *A. Fischer:* Grundriss der socialen Hygiene c. munkájában 94. lap.)

[2]) Erről a következő fejezetben szólunk részletesen.

den olyan berendezést létesíteni, ami az alkalmazottak testi épségének és egészségének biztosítására szükséges.[1]) Törvény szabja meg az alkalmazható munkások korhatárát és a munkaidőt, ameddig dolgozhatnak,[2]) törvény gondoskodik a munkásnők és különösen a szülőnők védelméről stb.[3])

Közegészségi rendészet.

A városok közegészségét így sok veszély fenyegeti. De éppen ez a veszély sürgette a közegészségi viszonyok javítását, a köztisztaság szigorúbb ellenőrzését, a lakásviszonyok javítását, a vízellátás, az élelmiszerellátás tökéletesítését, az iparban foglalkozók egészségügyi védelmét stb.

A viszonyok javulását az orvosi tudomány haladása is segítette. A higiéne mult század második felében megindult hatalmas tudományos fejlődése sok új eszközt szolgáltatott a bajok leküzdésére. A sorozatos bakteriológiai felfedezések[4]) lehetővé tették a védekezést a fertőző betegségek ellen, ami a városok közegészségi viszonyait nagymértékben megjavították. A járványok, amelyek eddig gyakran ismétlődtek és a lakosságot tizedelték, megszüntek. Az orvostudományban pedig felülkerekedett annak felismerése, hogy a közegészségi viszonyok javításához nem elég a gyógyító orvosi munka; a gyógyítás mellett az egészség megóvása, a betegség távoltartása, a megbetegedés megelőzése is igen fontos orvosi feladat.

A megelőzés (prevenció) megszervezéséhez azonban hatósági parancsra, hatósági intézkedésekre volt szükség. Ezek az intézkedések nagyon széles körre terjednek, így a lakásügyre, a táplálkozás egészségügyére, az ipari egészségügyre, a fertőző betegségek terjedésének megakadályozására, a védőoltások elrendelésére, a lakosság orvosi és gyógyszerellátására, a köztisztaságra, a temetőrendészetre stb. Ez a közegészségi rendészet (generalis prevenció), amely a veszélyek, ártalmak leküzdésével megelőzi a bajt, a betegséget.

Az intézkedéseket tételes jogszabályok, törvények, kormányrendeletek írják elő, a helyi viszonyoknak megfelelő intézkedéseket pedig helyhatósági szabályrendeletek szabályozzák. A jogszabályok kötelező tennivalókat vagy tilalmakat tartalmaznak és a jogszabály ellen vétőket megbüntetik. A törvények, jogszabályok végrehajtása, megtartása, ellenőrzése a közigazgatási hatóságok feladata. A városoknak ezen a téren a tiszti főorvos és a tiszti orvos a szakközege és tanácsadója.[5])

[1]) 1893. évi XXVIII. törv.

[2]) 1922. évi XII. törv.

[3]) 1928. évi V. törv.

[4]) *Neisser* 1879-ben a gonorrhoea, *Gaffky* 1881-ben a typhus, *Koch* 1882-ben a tuberculosis és 1883-ban a cholera, *Löffler* 1884-ben a dyphteria, *Schaudinn* 1905-ben a syphilis kórokozóját fedezte fel.

[5]) Az 1936. évi IX. törv. a hatósági orvosi szolgálatot az egész országban, Budapest kivételével, államosította. Így m. kir. tiszti főorvos és m. kir. tiszti orvos működik a városokban, csak Budapesten önkormányzati tisztviselő a tiszti főorvos és a tiszti orvos.

Ezeknek az intézkedéseknek köszönhetjük jórészt, hogy a közegészségi viszonyok ma már általában jobbak a városban, mint faluhelyen. A halálozási arányszám, ami az egészségügyi viszonyok legjobb fokmérője, nagyon csökkent a városokban. Igaz ugyan, hogy a születési arányszám is megcsappant, de a két arányszám közel jár egymáshoz. Amennyire csökkent a mortalitas, körülbelül annyival csökkent a natalitas, a születések száma is például Budapesten.[1]) Ebből is kitűnik, hogy a főváros lakossága bevándorlás és nem természetes szaporodás útján növekedett. De ez nemcsak Budapesten van így, hanem a legtöbb vidéki városban is. A faluból bevándorló lakosság egészségi állapota azért a városi közegészségi viszonyokat is nagyon befolyásolja.

Közegészségügyi intézmények.

Az egészségügyi közigazgatással kapcsolatban több intézményre van szükség a városokban.

A köztisztaság fenntartására szolgál a *köztisztasági intézet.* Egyes városokban mint önálló üzem működik, nyilván azért, mert a háziszemét elfuvarozását is végzi. A köztisztasági intézet gondoskodik a közterületek seprésérőI, locsolásáról, másik feladata, hogy a házakból elfurvarozza a szemetet. Ezért a háztulajdonosok szemétfuvarozási illetéket fizetnek.

A szemét elhelyezése, elemésztése a nagyvárosok egyik nehéz problémája. A szemetet rendszerint a lakott területen kívül fekvő szeméttelepre szállítják[2]) Ennél tökéletesebb és ideálisabb megoldás a *szemét elégetése,* ami külföldön eléggé elterjedt. Előbb-utóbb minden nagyvárosnak rá kell térni a szemétégetésre, mert idővel már nem igen lehet a város közelében megfelelő helyet találni, ahol az egészségügyi követelményeknek figyelembevételével a szemét lerakását meg lehet engedni.

Minden városban van *temető,* amely azonban sokszor nem a város, hanem a felekezetek tulajdona.[3]) A temető elhelyezése is nehéz kérdés nagyvárosban. Idővel minden temető szűknek bizonyul. Ezen úgy segítenek, hogy a sírhely használatát bizonyos időhöz (rendszerint 30 évhez) kötik. Ennek az időnek lejárta után a halott más elhelyezéséről kell gondoskodni, mert a sírhely felett a temető tulajdonosa visszaszerzi a rendelkezési jogot. Nagyobb városokban csak így lehet elkerülni, hogy újabb területeket kelljen temető céljára igénybe venni.

A temető fontos kelléke a *ravatalozó.* Közegészségi szempontból ugyanis az a kívánatos, hogy a halottat ne tartsák a lakásban, hanem szállítsák el

[1]) Az 1874—76. években Budapest halálozási indexe 40·9 volt, míg az 1935—36. években már csak 14·6. A halandóság tehát 64·3%-al csökkent. Az élveszületések száma 1874—76-tól 1935—36-ig 44·4‰-ről 15‰-re esett vissza. (66·2%) *(Melly József:* Budapest egészségügye. 1938.)

[2]) Budapesten a város határán kívül van a szeméttelep, ahova vasúton szállítják a szemetet.

[3]) A fővárosban községi köztemetők vannak, csak a zsidótemető felekezet tulajdona.

minél előbb az élők közül és ravatalozzák fel a temetőben. Ahol ravatalozó van, ott rendszerint a temetőben kötelező a ravatalozás. Ilyen városban tehát nem szabad a lakásokban ravatalozni és a ravatalozás templomban vagy más középületben is csak külön hatósági engedéllyel történhetik.

A hulla eltakarítása kényes közegészségügyi feladat. A szabályok szigorú betartását úgy lehet a legjobban biztosítani, hogyha ezt maga a város végzi és erre a célra *temetkezési vállalatot* létesít. Ahol a ravatalozás a temetőben kötelező, ott a temetkezési vállalkozás amúgyis csak a koporsó, szemfedél szolgáltatására, a halott elszállítására és temetésrendezésre szorítkozhatik. A községi temetkezési vállalat az egész temetést elejétől végig maga intézi, ami teljes biztosíték arra, hogy az egészségügyi rendszabályokat minden tekintetben szigorúan betartják. De szociális és gazdasági okok is a temetkezési vállalkozás községesítését indokolják. Az üzleti szellemű vállalkozók a gyászoló család lelkiállapotát könnyen kihasználják. A községi temetkezési vállalat, amely nem nyerészkedésre dolgozik és amelynek árait a hatóság állapítja meg, bizonyára olcsóbban és kifogástalanul tudja a temetést ellátni.

A fertőző betegségek terjedése ellen egyik legfontosabb védekezési eszköz a fertőtlenítés. Erre szolgál a *fertőtlenítő intézet.* Ennek feladata, hogy ha valahonnan fertőző beteg távozik, akkor fertőtlenítik a fekvőhelyét, a lakószobát, esetleg az egész lakást, amelyben a beteg tartózkodott. A bútorok fertőtlenítése a helyszínen történik, az ágyneműt és ruhaneműeket elviszik a fertőtlenítő intézetbe. Fertőző beteget is csak a fertőző intézet szállítson.[1])

Közegészségi szempontból fontos még a *mentőszolgálat.* Ez is a prevenciót szolgálja tulajdonképen, minthogy az idejében nyujtott elsősegély nagyon sok, komoly, súlyos bajnak tudja elejét venni. Baleseteknél az elsősegélyt és a betegek szállítását a hatósági támogatással fenntartott egyesületek végzik.

Az élelmiszerek vegyészeti vizsgálatát végzi a *vegyvizsgáló intézet* vagy állomás, amely az élelmiszerhamisítás leküzdésében értékes támasza az egészségügyi közigazgatásnak.

A székesfővárosnak még egy jelentős egészségügyi intézménye van: a közegészségügyi intézet.[2]) Ezt az intézetet a tiszti főorvos tudományos laboratóriumának lehet tekinteni. Három osztálya van: a higiéniai, a tej- és élelmiszerbakteriológiai, végül a bakteriológiai és serológiai osztály.

A higiéniai osztály a víznek és a levegőnek vizsgálatával, ellenőrzésével foglalkozik. A bakteriológiai osztály a forgalomba kerülő élelmiszereket bakteriológiai szempontból vizsgálja.[3]) Főképen a tej vizsgálata fontos.

[1]) A székesfővárosi fertőtlenítő intézet 1892-ben a nagy kolerajárvány idején létesült. Az új intézet 1913-ban nyílt meg. A székesfővárosi fertőtlenítő intézet rovarirtással (cianozással) is foglalkozik.

[2]) Az intézet 1887-ben létesült, 1930-ban pedig modern, új hajlékot kapott.

[3]) Az élelmiszerek vegyészeti vizsgálatát Budapesten a vegyészeti és élelmiszervizsgáló intézet végzi.

A bakteriológiai-serológiai osztály végzi az összes diagnosztikai vizsgálatokat, vagyis megvizsgálja mindazt, amit a magánorvosok és hatóságok az intézetbe küldenek abból a szempontból, hogy van-e baktérium a vizsgálati anyagban vagy sem.

Az egészségvédelem újabb irányai.

A higiéne további fejlődése újabb utakat mutatott az egészségvédelem számára. Már a közegészségügy fejlődésének kezdetén észrevették, hogy az egészség és az egészség hiánya, a betegség, *társadalmi* jelenség. Azóta a szociális gondolat egyre erősbödik a közegészségügyi felfogásban. Az orvostudomány is felkutatta a betegség és a szociális viszonyok összefüggéseit, aminek eredményeként kitűnt, hogy sokszor a szociális helyzet tulajdonképen oka a betegségnek.[1]) Egyre világosabb lesz, hogy a betegség nemcsak orvosi, hanem társadalmi probléma. Azért nem szabad a beteget mindentől elvonatkoztatva, csak önmagában nézni, hanem mint a társadalom összességének tagját kell tekinteni, akinek betegségére hatással vannak a társadalmi körülmények, másrészt akinek betegsége szükségképen visszahat az egész társadalom közegészségi, gazdasági stb. állapotára. Sok betegség fertőzés útján a társadalom egészségét is veszélyezteti ; a beteg ember többnyire gyenge ellenállóképességű, satnya utódokat nevel, ami viszont nemzetvédelmi, katonai[2]) és gazdasági szempontból jelent súlyos veszélyt az országra.

A betegség óriási kára a nemzetgazdaságnak. A termelési tényezők egyike a *munka* és a betegség a munkaerő megbénulását, kiesését jelenti. Így óriási veszteség mutatkozik a termelésben, ami elvész a betegség következtében. Amerikában kiszámították, hogy az Egyesült Államok minden kenyérkeresője átlag 7 napig munkaképtelen egy esztendőben. Ez a munkaidő 2%-a, vagyis ugyanannyi a betegség folytán a termelés vesztesége. Ez óriási elveszett nemzeti jövedelmet jelent. De a betegség nyomában sokszor szegénység és nyomor is jár, ami viszont társadalmi téren okoz újabb kiadásokat.

A betegség így nemcsak közegészségi, hanem elsőrendű nemzetvédelmi, gazdasági és szociális probléma is egyúttal. Az egészség nemcsak az egyénnek, hanem az egész társadalomnak egyik legnagyobb értéke, amit erősíteni, gyarapítani egyetemes nemzeti és társadalmi érdek. Azért nem elég a betegség elhárítása. Ma már világosan látjuk, hogy ez csak negativum. *Pettenkofer*, az egészségtudomány egyik első nagy tanítómestere hirdette már, hogy a higiéne alatt nemcsak a betegség elhárítását, hanem az egészség megerő-

[1]) *Grottjahn* kiderítette, hogy a kedvezőtlen szociális körülmények betegséget okozhatnak, vagy hajlamot teremthetnek a betegségre, terjeszthetik a betegséget és a betegség lefolyását is befolyásolják.

[2]) Katonaorvosok mutattak rá először a sorozási eredmények alapján a népegészségügyi viszonyok hanyatlására. Németországban *Horn* tábornok már 1829-ben intézkedést sürgetett a népegészség védelmére, mert a rajnai kerületekben a sorozási eredmények lesujtók voltak.

sítését és gyarapítását kell érteni. Tovább kell tehát menni egy lépéssel. Pozitív irányú cselekvésre van szükség, amely *az egészségi viszonyok általános színvonalának emelésére, a társadalom munkaképességének fokozására, a nemzet életerejének gyarapítására törekszik.*

De azt is látjuk, hogy a társadalmi viszonyok közvetlen befolyással vannak az egyén és a társadalom egészségügyi helyzetének alakulására. Az orvosi eszközök azért egymagukban nem elegendők a betegség leküzdésére, hanem azoknak a szociális tényezőknek hatását is meg kell változtatni, amelyek a betegség keletkezésére vagy lefolyására kedvezőtlenül hatnak. Amikor küzdünk a betegségek ellen, akkor tehát bizonyos szociális ártalmakra is kell esetenként orvoslást találni.

Dispensaire. Egészséggondozó intézetek.

A szociális gondolatnak ilyen érvényesülésével eljutottunk az egészségvédelem újabb szakaszához. Az új célkitűzések nyomán egyre újabb feladatok kerülnek felszínre és ezek a feladatok a modern közegészségügyi politika legszebb és legigazibb problémái. Egyes feladatok megoldására intézmények létesültek. Ilyen intézmény a *dispensaire*, a *gondozó intézet.*

A tüdőbetegek gondozásával kapcsolatban alakult ki az a rendszer, amely *Calmette* nevéhez fűződik.[1]) 1901-ben Lilleben nyílt meg az első dispensaire és ma már mindenütt vannak tüdőbeteggondozó intézetek. A gondozásnak ezt a bevált rendszerét azóta kisebb-nagyobb változtatással az egészségvédelem egész területén alkalmazzák.

A rendszer lényege, hogy a gondozóintézet preventíve igyekszik a betegségeket és az ezekből származó bajokat leküzdeni. Azért az a feladata, hogy a betegeket felkutassa, minél előbb gyógykezeléshez juttassa és tanácsadással, neveléssel, szükség esetében anyagi támogatással olyan körülményeket teremtsen, ami a beteg gyógyulását és környezetének védelmét biztosítja. A gondozóintézet tehát hármas feladatot tűzött maga elé: a betegség elhárítását, a betegség gyógyítását s a beteg és környezetének gondozását; az egészségügyi gondozást pedig kiegészíti *szociális gondozással.*

Amint látjuk, ez az egészségvédelem módszereiben másternészetű beavatkozás, mint ami a közegészségi rendészetnél érvényesül. Amíg a közigazgatási hatóságok a közegészségi állapotok javítására parancsszóval, ha kell büntetéssel törekednek, addig a gondozóintézet tanítással, neveléssel igyekszik ezt elérni. Jótanáccsal, szépszóval igyekeznek az embereket egészséges életmódra szoktatni. Amaz hatósági parancs, ez nevelés, tanácsadás.

A másik eltérés is a módszerben mutatkozik. A közegészségi rendészet a dolog természeténél fogva általános rendelkezésekkel igyekszik célját elérni, amely rendelkezéseket minden érdekelten egyformán kell végrehajtani. Ilyen például a himlőoltás, a tífusz és diftéria védőoltás, a fertőtlenítés szabályozása stb. A gondozóintézetek ezzel szemben a gondo-

[1]) *Calmetten* kívül *Pütter* és *Phillips* is hasonló eredményre jutottak.

zásuk alá kerülő személyekkel egyénileg foglalkoznak és esetenkint, a különleges egyéni körülményekhez képest szabják meg a szükséges tennivalókat.

A gondozás sokirányú munkáját nem tudná az orvos egymagában ellátni. Segítőtársra van szüksége és ez a segítőtárs a gondozónővér («zöldkeresztes egészségügyi védőnő«), akinek fontos szerep jut az orvos mellett az egészségvédelem modern rendszerében.

Az egészségügyi védőnő sorra látogatja a gondozásra szoruló családokat. Tanácsot ad a szülőnőnek a szülés előtt és szülés után, hogyan ápolja, gondozza önmagát, a csecsemőjét és a kisdedeket. Akit gümőkórra vagy nemibetegségre gyanusnak talál, azt igyekszik rávenni, hogy vizsgáltassa meg és gyógykezeltesse magát; szükség esetében felhívja a betegre a hatósági orvos figyelmét. Igyekszik ránevelni az embereket, hogy kisebb bajjal is törődjenek, mert így elkerülhetik a komolyabb betegségeket. Törekszik rászoktatni az embereket arra, hogy vigyázzanak az egészségükre; kioktatja őket az egészséges életmódra, a tisztaságra és hogy hogyan óvakodjanak a betegségtől. Gondjaiba veszi az iskolásgyermeket. Az ismételt családi látogatások során megismeri a gondozásra szorulók családi életét, egészségi és szociális bajaikat. Megfigyeli a nyomorékokat, gyengeelméjűeket és más testi fogyatkozásban szenvedőket; gyógykezelésük céljából megfelelő gyógyítóhelyre irányítja őket. Ha a családban súlyos betegek talál, kioktatja a hozzátartozókat a betegágy mellett, hogyan ápolják helyesen a betegüket. Fertőző betegségeknél útmutatást ad a beteg környezetének, hogyan védekezzenek a betegség ellen és hogyan teljesítsék az orvosi rendelkezéseket.

Az egészségvédelem középpontja a *gondozóintézet* (diszpanzer, egészségvédelmi tanácsadó, egészségháza). Itt folynak az orvosi vizsgálatok és tanácsadások. A betegek bejárnak a gondozóintézetbe, ahol megvizsálják és szükség esetén orvosi gyógykezelésben részesítik őket. Az orvosi munkát kiegészíti a gondozóintézet *szocidlis* tevékenysége. Az egészségügyi gondozáshoz így hozzákapcsolódik a beteg és környezetének szociális gondozása, minthogy szociális segítségre van szükség a betegség leküzdéséhez. A gondozóintézet feadata azért, ha nem ápolható otthon a beteg, a beteget kórházban elhelyezni, ha gyermek van a családban, a gyermeket egészséges környezetbe eljuttatni, ha az élelmezés elégtelen, élelmet szerezni, ha nincs kereset, segélyt, munkaalkalmat, gyógyszereket stb. nyujtani. Ezt mind csak úgy lehet elérni, hogyha a gondozóintézet szoros kapcsolatban van a kórházzal, a tiszti orvossal, a közigazgatási hatóságokkal, a gyermekvédelmi, egészségügyi, jótékonysági és szociális intézményekkel. Csak mindezeknek a tényezőknek hathatós együttműködésével lehet a kívánt eredményt elérni.

Az egészségvédelmet nálunk a *Zöldkeresztes Egészségvédelmi Szolgálat* keretében szervezték meg országosan és az egészségvedelmi munkát ebben

a szervezetben egyesítették.[1]) A zöldkeresztes szolgálat így az egészségvédelem minden ágazatát felöleli, azért a már meglevő, külön szakvédelmi intézményekkel az együttműködést ehhezképest szabályozták. Az egészségvédelmi szolgálat megszervezését, irányítását, ellenőrzését és vezetését a m. kir. tiszti főorvosokra bízták. A munka központi irányítását és felügyeletét a M. kir. Országos Közegészségügyi Intézet főigazgatója végzi. A zöldkeresztes egészségvédelmi szolgálat tevékenységi körébe tartozik[2]) a házasság előtt, a pályaválasztás előtt a tanácsadás, az anyavédelem, a csecsemővédelem, a kisgyermekvédelem, az iskolásgyermekek védelme, a tüdőbeteggondozás, a nemibeteggondozás, az egészségügyi ismeretek terjesztése, a betegek hozzátartozóinak oktatása ápolási ismeretekre s az ország egyes részein a trachoma és a malária ellen a küzdelem. De abban az esetben, ha ezt különleges egészségügyi szempontok kívánják, az egészségvédelmi szolgálat munkakörébe más célkitűzéseket is fel lehet venni.[3])

Budapestre a Zöldkeresztes Egészségvédelmi Szolgálat működése nem terjed ki, mert a székesfőváros az egészséggondozást külön tüdőbeteg-, nemibeteg-, idegbeteggondozó anya-, csecsemő- és kisdedvédelmi intézetek és az iskola egészségvédelmi intézmény létesítésével, szakvédelmi rendszerben, már előbb fokozatosan kiépítette.[4]) Ezek a legfontosabb elágazó hajtásai a szociális egészségvédelemnek.

---

[1]) 1940. évi VI. törv., amely 1941. január 1-én lépett életbe. (730/1940. B. M. számú rendelet.)

[2]) 1000/1940. B. M. számú rendelet 42. §-a.

[3]) Az üzleti szellemű Amerikában már az első világháború előtt létesített a magánvállalkozás egészségvéd elmi intézetet. Az első ilyen intézet New-York-ban nyílt meg 1913-ban »Life Extension Institute« elnevezéssel. Ez az intézet tulajdonképpen az életbiztosító intézetekkel párhuzamosan működött; az amerikai biztosító társaságok csak úgy vállaltak életbiztosítást, ha az, aki az életét biztosítani akarta, ilyen egészségvizsgáló intézet (»Life Assurance«) állandó ellenőrzésének veti alá magát. Az intézet időszakonként átvizsgálja a biztosított egészségi állapotát, irányítja az életmódját és felhívja figyelmét az esetleg szükséges orvosi kezelésre. Ez a vállalkozás a biztosított és a közösség szempontjából egyaránt jó eredménnyel jár. A betegségek korai felfedezése és idejekorán megkezdett gyógyítása révén a biztosítottak munkaképessége és életkora megnövekedett. A részletes egészségi vizsgálatot évente egyszer végzik. Reggel éhgyomorral kell a felvételi irodában jelentkezni, ahol felveszik az egészségi adatokat, azután osztályról-osztályra jár a jelentkező, ahol megfelelő szakemberek vezetése alatt a célszerű sorrendben beállított, elképzelhető összes laboratóriumi és szakorvosi vizsgálatokat elvégzik rajta. A vizsgálati eredményeket minden osztály egységes rendszerben készült nyomtatványokon eljuttatja a központi vizsgáló irodához, amely az eredményeket egyesíti és a szükséges következtetéseket levonja. A vizsgálat eredményéről írásbeli szakvéleményt adnak. A szakvéleményben felhívják a figyelmet a szervi, vagy működési elváltozásokra, rendellenességekre, amelyek meglévő vagy fenyegető betegségre engednek következtetni; emellett bizonyos rendszabályok betartására, foglalkozás vagy életmód megváltoztatására, orvosi kezelés igénybevételére is adnak tanácsokat.

[4]) Németországban elterjedt még a *Krüppelfürsorge*, a *Trinkerfürsorge* (Fürsorge für Alkoholkranke) és a *Krankenhausfürsorge*. (V. ö. *Gottstein, Schlossmann, Teleky:* Handbuch der sozialen Hygiene, 1927.)

A tüdőbetegek gondozása.

A tuberkulózis a legelterjedtebb népbetegség. Még most is körülbelül 15.000 magyar pusztul el évenkint ebben a betegségben. Megnehezíti a küzdelmet a tuberkulózis ellen, hogy alig van betegség, amelynél olyan nagy szerepük volna a gazdasági és szociális viszonyoknak. Általános jólét, száraz, tágas, jól szellőzött, egészséges lakások, bőséges és emellett racionális táplálkozás, rend és tisztaság, célszerű és jó ruházkodás, pormentes levegő, az ipari munkások jól kiépített egészségvédelme a legfőbb kellékek, amikkel ennek a betegségnek gátat lehet vetni. Régi megállapítás, hogy a tuberkulózis-kérdés nem annyira gyógyítási, mint inkább társadalomegészségügyi probléma. Így könnyen érthető, hogy a tuberkulózissal kapcsolatban alakult ki az egészségvédelemnek az a rendszere, amely a hangsúlyt a betegek gyógyításáról a betegség megelőzésére helyezte.

A tüdőbeteggondozó intézet arra törekszik, hogy minél több embert vizsgáljon át a tuberkulózisfertőzöttség szempontjából. A széleskörű vizsgálatok során olyan rejtett és kezdő gümőkóros folyamatok is előkerülnek, amelyeket csak akkor vennének észre, amikor már sok fertőzést okoztak és amikor a beteg gyógyulása is nehezen érhető el. A kezdeti stádiumban viszont aránylag könnyen lehet a betegséget kedvezően befolyásolni és ma már olyan gyógymódok állanak rendelkezésre, amelyekkel ezeket a betegeket tökéletesen meg lehet gyógyítani.

A tüdőbeteggondozásnak kettős feladata van. Az egyik a gyógyulás elősegítése, a másik az egészségesek védelme a fertőzés veszélye ellen. Ehhezképest kell megszabni a teendőket.

A legfontosabb természetesen a beteg elkülönítése. A saját otthonában ez a mai lakásviszonyok között legtöbbször alig lehetséges. De elsősorban a súlyos, nyilt fertőző tüdőbeteget kell az otthonából kiemelni, mert az egész családot beteggé teheti. Azért legfontosabb, hogy a tüdőbeteggondozóintézet el tudja helyezni a kórházban az otthon nem ápolható, súlyos beteget. A jövő nemzedék védelme és megmentése érdekében pedig a gyermekeket kell a beteg környezetéből eltávolítani és rokonoknál vagy gyermekvédelmi intézeteknél elhelyezni.[1])

Egészségtelen, túlzsúfolt lakás helyett egészséges, jó lakást jóideig nem adhat a tüdőbeteggondozó intézet. A lakásnyomor okozta bajokon azért fekvőcsarnokokkal lehet úgy-ahogy segíteni. Itt legalább a nap néhány órájára lehet a tüdőbetegeket friss levegőn elhelyezni.

A beteg gyermekeket erdei iskolákba, iskolaszanatóriumba kell utalni, ahol az iskoláztatás mellett egészséges életviszonyok között gyógyulást találhatnak.

A társadalom és a beteg szempontjából egyaránt fontos a beteg foglalkozása. Vannak foglalkozások, amelyek a betegnek ártanak, gyógyulását

[1]) Franciaországban ilyen intézmény az *Oeuvre Grancher*. Az újszülött csecsemőt elkülöníti a tuberkulotikus anyától és fertőzésmentes környezetben neveli fel az *Oeuvre Bernard*.

hátráltatják, sőt részleges gyógyulás után visszaesést okoznak. Viszont ha a villamoskalauz, élelmiszerárus, tanító stb. nyilt tüdőbajban szenved, közérdek, hogy eltávolítsák a helyéről. Más foglalkozást ajánlani, vagy valakit a foglalkozásától eltiltani azonban csak úgy lehet, ha egyúttal más keresetre adunk lehetőséget. Ilyen esetekben a gondozóintézet feladata volna, hogy olyan munkahelyről gondoskodjék, ami veszélytelen és a betegnek való. Külföldi intézetek erre sok szép példát mutatnak.

Amint ezekből látható, a tüdőbeteggondozó intézet egymagában még nem hozhat teljes sikert a tüdővész ellen folytatott küzdelemben. Ehhez más egészségügyi és szociális intézmények is szükségesek, amelyek a tüdőbeteggondozó intézetekkel szoros kapcsolatban vannak és amelyek a diszpanzerekkel szervesen együttműködnek. A tüdőbaj ellen folytatott küzdelem széles, nagy szervezetet igényel és ennek a szervezetnek csak a középpontja a tüdőbeteggondozó intézet, amely azonban az egész apparátus felett rendelkezik. A tüdőbeteggondozó intézetek hálózatának kiépítésével párhuzamosan azért gondoskodni kell arról is, hogy kórház, tüdőbetegotthon, üdülő, gyermekvédelmi s más egészségügyi és szociális intézmények is álljanak rendelkezésre, ha azt akarjuk, hogy a tüdőbeteggondozók valóban meg tudjanak felelni a hivatásuknak.

Ma már a legtöbb városban van tüdőbeteggondozó intézet. A székesfőváros 10 ilyen intézetet tart fenn a város különböző részeiben. Az első tüdőbeteggondozó intézet 1907-ben nyilt meg Budapesten.

A nemibetegek gondozása.

A nemibetegségek ellen folytatott küzdelembe is erősen belejátszanak szociális körülmények, de a helyzet itt mégsem olyan nehéz, mint a tuberkulózisnál. Erkölcsi nevelés, az egyéni védekezés lehetősége és a gyógyítás terén a legutóbbi évtizedekben elért hatalmas előrehaladás, megkönnyítik a bajok leküzdését.

A nemibeteggondozás is arra törekszik, hogy minél szélesebb körben vizsgálatokat végezzen, hogy így a nemibetegek felszínre jussanak. A betegség felismerése után azonnal megkezdik a beteg gyógykezelését és ezáltal elejét veszik a további fertőzésnek. A gondozóintézet igyekszik ránevelni az embereket, hogy nemibetegség gyanuja esetén vizsgáltassák meg magukat. Szükség van erre, mert a legtöbben szégyenlik a betegségüket. A gümőkór és a nemibetegségek elleni küzdelemről szóló törvény [1]) egyébként kötelezővé tette a gyógykezelést és bünteti azt, aki a gyógyítást elmulasztja. A törvény végrehajtását megkönnyítik a nemibeteggondozó intézetek, mert így azok is, akik nem tudnák kezeltetni magukat, itt szakszerű ingyenkezelést kaphatnak.

A nemibeteggondozó intézetek gondozó munkát is végeznek. Feladatkörüket a már említett törvényen kívül, a házasságkötés előtt kötelező

[1]) 1940. évi VI. törv.

orvosi vizsgálatról szóló törvény és végrehajtási utasítás [1]) rendelkezéseinek teljesítésével kapcsolatos tennivalók nagyrészt kitöltik.

A székesfőváros először 4 bőr- és nemibetegrendelőt létesített. Ezeket 1941-ben megszüntette és 4 nemibeteggondozó intézetet szervezett helyettük.

Az idegbetegek gondozása.

Az idegbetegek gondozása szakorvosi vizsgálat és szaktanácsadás segítségével a betegség megelőzését, enyhébb és kezdeti szakban levő kóresetek súlyosbodásának megakadályozását szolgálja. Emellett a kórházi ápolást nem igénylő betegek otthoni ápolását teszi lehetővé, ami a beteg gyógyulását is előmozdítja. A tapasztalat azt mutatja, hogy a kifejezetten elmebetegek csak relatíve és időnkint ön- és közveszélyesek, azért kellő szakfelügyelet mellett sok esetben otthon is gondozhatók.[2]) A betegek egyrészének otthoni gondozásával sok hely felszabadul a zsúfolt, zárt intézetekben, ami a súlyosabb betegek elhelyezését és gyógyítását megkönnyíti. Nagy ennek a jelentősége, mert az idegbetegek száma rohamosan emelkedik. Az idegbeteggondozás feladata azután, hogy a gyógyintézetekből elbocsátott beteget gondozó-ellenőrzésbe vegye (patronage) és szükség esetében gyógyítsa.

Az intézet orvosai megvizsgálják a jelentkező és az odautalt betegeket. A hatósági orvosok az elme-, vagy kedélybetegségre hajlamosakat és különösen a psychopatákat, epilepsziásokat, a kóros méreghasználatra hajlamosakat, a morfinistákat, alkoholistákat, kokainistákat szakorvosi vizsgálat, tanácsadás és életmód előírása végett a gondozóintézethez utasítják. Az orvosi vizsgálat az intézetben, szükség esetén a beteg lakásán történik. Az intézet orvosai preventív és gyógyító szakkezelést végeznek és szakvéleményt adnak; a hatóságok, egészségvédelmi intézetek és hatósági orvosok részére szakvizsgálatokat végeznek. A gondozóintézet szakvéleményező és ellenőrző-gondozó tevékenysége minden jelentkezőre vagy odautalt betegre kiterjed, de gyógyításban, miként a többi gondozóintézetben is, csak a hatóságilag igazolt szegények részesíthetők.[3]) Akaratuk ellenére gondozó ellenőrzésben csak az elsőfokú közigazgatási hatóság megbízása alapján és csak a zárt intézetből elbocsátott hatóságilag nyilvántartott betegek tarthatók.

Az intézeti orvosok munkáját a gondozónővérek támogatják, akik az irodai ügykezelést végzik, a gondozottakat időközönkint meglátogatják és állapotukról az orvosnak jelentést tesznek. A gondozóintézet feladata teljesítése érdekében szorosan együttműködik a közigazgatási hatósággal, az egészségügyi és szociális intézményekkel.

[1]) 1941. évi XV. törv. 1111/1941. B. M. számú végrehajtási ut. Életbelépett 1942. február 1-én.

[2]) *Csordás Elemér* szőv. tiszti főorvos előterjesztése, idézve *Melly József:* Az idegbetegek gondozásának megszervezése c. tanulmányában. (Különlenyomat a Népegészségügy 1942. évi 3. számából.)

[3]) L. a székesfővárosnak az idegbeteggondozó intézetekről szóló 1941. évi 444. kgy. számú szabályrendeletét.

A székesfőváros három idegbeteggondozó intézetet tart fenn. Az első ilyen intézetét 1931-ben létesítette.

Az anyák, csecsemők és kisgyermekek gondozása.

A nemzet jövőjét szolgálja az anya-, a csecsemő és kisgyermek védelme, gondozása. Ezeket a gondozóintézeteket nálunk eredetileg az Országos Stefánia Szövetség létesítette a csecsemőhalandóság leküzdése érdekében. Ennek a gondozásnak köszönhető a csecsemőhalandóság nagyarányú csökkenése. A Stefánia Szövetség 1940-ben Országos Egészségvédelmi Szövetséggé alakult át és egybeolvadt a Zöldkeresztes Egészségvédelmi Szolgálatokkal, a székesfőváros pedig az anya- és csecsemővédelmet községi közfeladatnak nyilvánította és a budapesti intézeteket 1941. január 1-ével átvette.

A szociálegészségügyi gondozás már az anya terhessége alatt kezdődik, mert az anya idejében történt gondos orvosi megvizsgálása alapján sok bajnak lehet elejét venni, ami az anyát és magzatát veszélyezteti. A gondozás a szülés után a szoptatás ideje alatt is tart.

Az anya- és csecsemővédő intézetek minden újszülöttet nyilvántartanak. A védőnők az újszülöttet felkeresik otthonában, a fiatal anyát szaktanáccsal látják el és ha szükséges, felhívják, hogy a csecsemőt mutassa be ellenőrzésre az intézetben. Ha anyagi támogatásra van szükség, akkor arról is gondoskodnak. Az anyát ellátják babakelengyével, élelmiszerrel, segéllyel és ha az anya nem tudja táplálni gyermekét, táplálékáról gondoskodnak. Évégből tejkonyhát tartanak fenn.

Vannak anyák, akik nem tudják magukat és csecsemőjüket egyideig önerejükből eltartani. Ilyenkor *anyaotthonban* kapnak átmeneti elhelyezést és gondozást. Nagy gond a csecsemő és a kisgyermek napközi elhelyezése, ha az anya munkába jár és nincs, aki a csecsemőt, a kisgyermeket otthon gondozza és ellássa. A védőintézetek mellett erre a célra *bölcsődék* és *napközi otthonok* vannak. A csecsemőket bölcsődében, az 1—3 éves gyermekeket a bölcsődékkel kapcsolatos napközi otthonokban helyezik el. A 3—6 éves gyermekek egészségvédelmi gondozása a kisdedóvodákban és az azokból átalakított otthonokban történik.[1]) Az egészségvédelem így a csecsemőkorban kezdődik és végigkíséri a gyermeket mindaddig, amíg iskolába nem jut. Itt pedig átveszi a gyermek egészségügyi és szociális gondozását az iskolai egészségvédelem.

A székesfőváros 20 anya- és csecsemővédő intézetet és 96 kisdedóvodát, gyermekotthont tart fenn.

[1]) Az 1936. évi XXIII. törvény a kisdedóvodákat népegészségügyi intézményekké szervezte át. A székesfőváros a községi kisdedóvodákat az iskolaegészségvédelmi szolgálatba kapcsolta.

Az iskolás gyermekek gondozása.

Az iskolákban iskolaorvos ellenőrzi a tanulók egészségi állapotát. Ellenőrzi az iskola egészségügyi kellékeit, egészségvédelmi ismeretekre oktat és felhívja végül a szülők figyelmét a tanuló betegségére, szellemi és testi fogyatékosságára. Ezt a célt szolgálja az iskolai egészségvédelem, amely azonban ezenfelül még megteszi mindazt a tanulók egészségének megóvása érdekében, amit a szülő mostoha viszonyok között nem képes megtenni.

Az iskolai egészségvédelem az iskolaköteles korban levő gyermekeket, vagyis a társadalomnak 6—15 éves korig terjedő részét, tartja így egészségügyi gondozás és felügyelet alatt. Ezt az intézményt hazánkban eddig rendszeresen csak a székesfőváros valósította meg.

A székesfővárosi iskolák 57 egészségügyi körzetbe tartoznak, minden körzetben egy-egy iskolaorvossal. Az iskolaorvosok feladata a tanulók rendszeres ellenőrző vizsgálata. Ezenkívül szakorvosi rendelők is vannak, ahol 20 fogorvos és 16 szakorvos (szem-, fül-, orr-, torok-, gége-, ideg-, belgyógyász, szív-, röntgen-, sportszakorvos) vizsgálja meg az odautalt gyermekeket. A szívvizsgálatok különösen a sportoló ifjúság egészségének ellenőrzése okából nagyjelentőségűek.

Az iskolaorvost egészségvédelmi munkájában az *iskolanővér* támogatja, aki az iskolásgyermekek szociális és karitatív védelmét intézi. Evégből szükség esetén felkeresi a gyermeket az otthonában. Ilyen helyszíni vizsgálatok alapján látják el azután a gyermekeket a szükséges holmival, cipővel, ruhával, tankönyvekkel, ebéddel, fogkefével stb.

A tüdőbajra hajlamos gyermekeket *gyógyiskolában* vagy *erdei iskolában* lehet célszerűen elkülöníteni. Ennek az iskolának kettős célja van. Az egyik, hogy a betegségre hajlamos gyermekek a higiénikus környezetben, célszerű táplálkozás és orvosi felügyelet mellett megerősödjenek. A tanulók egy része bennlakó, másik része bejáró is lehet. A másik cél, hogy beteg gyermek ne járjon az egészségesek közé iskolába.

A gyermekek egészségvédelmét szolgálja még a *gyógytornaoktatás.* A testi hibában szenvedőket, főleg azokat, akik gerincferdülésre hajlamosak, tornával gyógyítják. A gerincferdüléseket ilyen módon fiatal korban gyógyítani lehet és sok embert meg lehet menteni attól a szomorú sorstól, hogy nyomorék legyen.

Az egészséget védi, mert a szervezet megerősítését szolgálja, a *gyermeküdültetés.* A székesfőváros 1922. óta a testileg leromlott, de egyébként egészséges iskolásgyermekeket nyáron vidékre viszi üdülés céljából. Ecélból a főváros vidéken saját kezelésben 100—120-as létszámú telepeket létesít. 1930-ban megépült Balaton mellett, Zamárdiban az első fővárosi gyermeküdülőtelep. 1934-ben bérbevette a főváros a Zalaegerszeg város tulajdonában levő OTI szanatóriumot, 1935-ben Bicskén újabb üdülőtelepet létesített. Ezenkívül a Hűvösvölgyben és a városkútnál kirándulóházak vannak, ahol ebéddel és uzsonnával látja el a főváros a kiránduló gyermekeket.

Fürdők.

Az egészségápolás nélkülözhetetlen kelléke a fürdő. Az egészség megkívánja a test tisztántartását és a fürdés sok betegségtől védi meg az embert. De a fürdés nemcsak tisztálkodásra szolgál, hanem edzi, frissíti a testet és ezzel jótékony hatással van a vérkeringésre, a lélegzésre és az idegrendszerre. Az egészség gondozása érdekében azért gondoskodni kell arról, hogy a lakosság minden rétegének meglegyen a fürdési lehetősége.

A fürdőkultúra újabban hatalmas fejlődésnek indult. Különösen a szabadban fürdés népszerű. A városok igyekeznek olcsó népfürdőt, uszodát, szabadfürdőt (strandfürdőt) építeni, az iskolákat zuhanyozókkal felszerelni. A gyárak fürdőberendezéseket (zuhanyozókat, kádfürdőket) létesítenek a munkásaik részére és a Társadalombiztosító Intézet is gondoskodik arról, hogy tagjai olcsó fürdőhöz jussanak.

Testedzés, sport, üdülés.

Az egészségvédelem, miként már említettük, nemcsak a betegség elhárítására, hanem az egészség és a munkaképesség fokozására, a nemzet erejének gyarapítására is törekszik. Ez a törekvés az egészséggondozás egész területén mindenütt érezhető ; a testedzésnek, sportnak és üdülésnek azonban nincs is más egészségügyi célja, mint az egészség gyarapítása.

A testedzés, a sport erősíti az izmokat, a szívet, a tüdőt, elősegíti az emésztést, megnyugtatja az idegeket. Lelki hatása, hogy szórakoztat, növeli a bátorságot, az önbizalmat, az ügyességet, erősíti az akaratot, fegyelemre, szociális érzésre nevel stb. Nemes szép testtartásra szoktat és előkészít a katonai szolgálatra. Jelentőségét a görögök és a rómaiak már az ókorban felismerték ; fontosságát újabban megint mindenütt elismerik. A testnevelés, a sport világszerte nagy népszerűségre jutott és gyakorlásukat a közületek is intézményesen támogatják, elősegítik.

A testnevelést nálunk a törvény[1]) 21 éves életkorig kötelezővé tette. Tényezői az iskolai testnevelés, a leventeintézmény, a cserkészet és a sportélet minden megnyilvánulása. A leventekötelezettség a 12. életévvel kezdődik és mindaddig tart, amíg az ifjú tényleges katonai szolgálatra be nem vonul. Minden város, község tartozik leventeegyesületet létesíteni. Ezek a tömegsportok népszerűsítése és gyakorlása mellett, az iskolánkívüli népművelés keretében is eredményes munkát végeznek és ezzel a nemzeti közszellem kifejlődését is előmozdítják. A testnevelési és sportügyek irányítását végső fokon az Országos Sport Központ és az ennek keretében működő Nemzeti Sportbizottság intézi.

Az *üdülés* felfrissíti a szervezetet és így nemcsak az egészséget, hanem a munkaképességet is fokozza. Újabban erre is nagyobb gondot fordítanak, mint valaha. A munkaidőt törvény szabályozza és törvényes rendelkezések

[1]) 1921. évi XLIII. törvény.

írják elő, hogy fizetéses üdülési szabadságot kell adni az alkalmazottaknak. Ilyenképen igyekeznek elérni, hogy mindenki kellő pihenéshez, üdüléshez juthasson. A hétvégi pihenő (weekend) is ezt a célt szolgálja.

Az üdülést a városok is elősegíthetik, ha a város környékén sporttelepeket, uszodákat, strandfürdőket, hegyi, erdei és vízparti weekendtelepeket, turistaházakat létesítenek és azok eléréséhez olcsó közlekedési lehetőséget biztosítanak. Így elősegítik az üdülést a legegészségesebb környezetben: a szabad természetben.

A betegek gyógyítása.

A közegészségügyet jóideig kórházügynek tekintették. Ennek a felfogásnak köszönhető, hogy néhány évtized alatt sok kórházat építettek. A modern fejlődés ezen túlhaladva, beállította a másik alapgondolatot: a prophylaxist, az egészségvédelmet közegészségügy szolgálatába. Ez a gondolat átfogóbb, új ösvények keresésére alkalmasabb, mint az első, de a gyógyintézetet, a kórházat nem tette fölöslegessé, mert kórház nélkül az egészség ügyét sikeresen szolgálni nem lehet.

A mai kórház a nyomorékok és aggok menedékházaiból fejlődött. A régi asylumok az idők folyamán gyógyintézetekké, kórházakká alakultak, de azután is jóideig csak a szegények gyógyintézetei maradtak. A társadalom többi része idegenkedett attól a gondolattól, hogy kórházban keressen gyógyulást. A kórházakban nagy volt a mortalitás, azért féltek is a kórháztól.

A krimi háború idején *Miss Nightingale* és *Miss Stanley* mozgalmat indítottak Angliában és Amerikában a kórházi állapotok javítására és ez a törekvés csakhamar az egész világon elterjedt. A mai kórház már modern gyógyintézet, amely a maga tökéletes orvostechnikai felszerelésével, szanatóriumszerű berendezésével (kórházszanatórium), kitűnő orvosaival az egész társadalom gyógyintézete. Az orvosi tudomány fejlődésével nagyon sok betegséget ma már nem is lehet másutt, mint csak gyógyintézetben kellőképen gyógyítani. A sebészeti beavatkozásnak több esetben van helye, mint régen, a diagnosztika és a therapia sokszor különleges eszközöket igényel és azért nem lehet a beteget otthon kezelni. Sok esetben ez a nyomorúságos lakásviszonyok miatt sem lehetséges. Így nagyon megnőtt újabban a kórházak jelentősége. Egyre több kórházi ágyra van szükség, azért a kórházakat szaporítani kellett.[1]) Magyarország kórházi ágyainak száma 1921-től 1930-ig 26.451-ről 39.821-re emelkedett.[2])

A kórházügy további fejlődését, új kórházak építését azonban nagyon kétségessé teszi a betegápolási költségek viselésének újabb rendje, ami

[1]) *Grober* adatai szerint minden 1000 lakosra 5 kórházi ágyat lehet általában számítani. (»Krankenhäuser«, Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften III. köt.)

[2]) *Melly József:* Budapest egészségügye. (Az 1938. évi közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás.)

1931-ben lépett életbe.[1]) Addig az 1898. évi XXI. törvény volt érvényben, amely szerint a kórházi ápolási költség az Országos Betegápolási Alapot terhelte, ha az ápolási díjat nem lehetett a betegen, vagy fizetésre kötelezett hozzátartózóin behajtani. A kórházfenntartót így csak a kórház létesítése terhelte, de fenntartása nem kívánt további áldozatot, mert az ápolási díjbevétel fedezte a fenntartási költségeket. Az ápolási díj mindig befolyt, mert vagy a beteg fizette meg, vagy a Betegápolási Alap. Az újabb rend szerint azonban a kórházfenntartó csak átalányt, vagy hozzájárulást kap a nyilvános betegápolási és gyermekgondozási pótadó terhére a kincstártól, ami rendszerint nem fedezi a szegénybetegek ápolási költségeit, akiktől az ápolási díjat nem lehet behajtani. A kórházak fenntartása így szükségképpen deficittel jár.

A városok nem tartoznak kórházat építeni ; ilyen törvényes kötelezettségük nincsen. A város szabad elhatározásától függ, hogy kíván-e a betegei kórházi ápolásáról maga gondoskodni (fakultatív feladat). Az ápolási költségek újabb elszámolási módja mellett a városok természetesen jóval nehezebben szánják rá magukat, hogy a törvény szerint nem kötelező terhet vállaljanak. Így azonban a lakosság gyarapodásával az ország gyógyellátása egyre rosszabb lesz.

A kórházak, a dolog természeténél fogva, nagyobb települési helyeken, városokban épülnek és az is természetes, hogy a kórházakat nemcsak a város lakossága, hanem a város környéke is használja.[2]) Azért nem méltányos a kórházfenntartás költségeit a városra hárítani, amely amúgyis jelentős áldozatot hoz a kórház létesítésével, megépítésével, felszerelésével. Ebből a szempontból azért helyes volt a régebbi törvényes rendelkezés, amely szerint a betegápolás terhét országos alap viselte.

A kórházakat rendszerint a város külső részében szokták felépíteni. A kórháznak nagyobb területre van szüksége, ami a város belső részében nem nagyon áll rendelkezésre, azért célszerűbb a város szélére építeni ; a másik szempont pedig, hogy egészségesebb, tisztább levegő van a városon kívül, mint a bérkaszárnyák között. De nagyvárosban a város belsejében is szükség van kisebb kórházra, amely a város minden részéből könnyen megközelíthető, ahol a sürgős kórházi felvételt kívánó betegeket el lehet helyezni (baleseti kórház) és a járóbetegeket lehet kezelni. Budapesten ilyen a Szent Rókus-kórház.

A kórházak építési módja az idők folyamán többször változott. A renaissance idejében hatalmas keresztalakú alaprajzú kórházakat építettek. Az 1870—71. évi háború alatt Németországban az úgynevezett barakkrendszert kezdték alkalmazni. Nagy, áttekinthető kórtermeket építettek, lehetően olcsó anyagból. Ebből fejlődött a *pavillon-rendszer*. A kór-

[1]) 6000/1931. M. E. számú rendelet.

[2]) A fővárosi közkórházakban pl. időnkint a betegek nagyobb része nem budapesti lakos.

házat nem egy hatalmas épületben helyezték el, hanem kertben földszintes, vagy egy-kétemeletes pavillonokat építettek és minden pavillonban egy-egy kórházi osztályt helyeztek el. A kórházi osztályok így teljesen külön vannak.

A főváros kórházai és a klinikák ebben a rendszerben épültek.[1]) A rendszer hátránya, hogy a kórházat túlnagy területen kell felépíteni, ami a kórházi üzem áttekintését megnehezíti. Újabban a kórházak *blokkrendszerben* épülnek. Egy nagy épületben helyezik el a kórházat, ahol könnyebben lehet a beteget az egyik osztályból a másikba, a műtőbe stb. szállítani és a gazdasági ellátás, élelmezés könnyebb, egyszerűbb és áttekinthetőbb,

Gazdaságosság és adminisztráció szempontjából fontos a kórház nagysága, ágylétszáma. Az se jó, ha túlkicsi a kórház és nagyon kevés betegnek ad férőhelyet, de ugyanúgy nem jó a túlméretezett kórház se. Egyik sem gazdaságos, egyiket sem lehet kellőképen, jól adminisztrálni. Alapelvül lehet elfogadni, hogy a kórház ágylétszáma ne legyen több, mint amennyit gazdaságosan, jól el lehet látni. A túlnagy kórház azonban inkább csak a milliós nagyvárosok problémája, ahol ennélfogva több kórházat építenek, hogy lehetően minden városrésznek legyen kórháza.

A kórház betegek gyógyítására szolgál. A törődöttségüknél fogva munkaképtelen, elaggott szegények nem betegek tulajdonképen azért nem kórházba, hanem szegényházba, szeretetotthonba valók, ahol ellátásuk jóval olcsóbb, mint a kórházban. Külön elhelyezésük a kórházak tehermentesítése érdekében is kívánatos, mert csak így érhető el, hogy a kórházi ágyak a gyógyításra váró betegek számára álljanak rendelkezésre. A gyógyíthatatlan betegeket is a szeretetotthonokban lehet célszerűen elhelyezni.

A kórházban rendszerint több speciális osztály van (belgyógyászati, sebészeti, szülészeti, fertőző osztály stb.) szakképzett főorvosok vezetése alatt. A nagyobb kórházakban külön van még szemészeti, fülészeti, orr- és gégeosztály, urológiai sebészet, tüdőbetegosztály, bőr- és nemibetegosztály, gyermekosztály, elmeosztály, vízgyógyintézet, röntgenintézet, laboratórium, prosectura stb. Az osztályvezető főorvos, a primarius mellett, adjunctus, alorvos, segédorvosok, bejáró-orvosok működnek.

A kórház egyike a legbonyolultabb üzemeknek, ahol az orvosi munka, a betegek gyógyítása mellett nagy szerep jut a gazdasági és adminisztratív

---

[1]) A székesfőváros kórházai a mult évszázad végén épültek. Pest város legrégibb kórháza a Bürgerspital a mai Veres Pálné-utca és a Kaas Ivor-utca sarkán állott. Ez azonban többször leégett. Ennek helyébe épült 1798-ban a Rókus-kápolna mellé az új kórház, amely kórházi és szegényházi részre oszlott. Még a főváros egyesítésekor is Pesten csak a primitiv felszerelésű Szent Rókus-kórház, Budán pedig a régi Szent János-kórház állott. A többi kórház csak azután épült a 80-as évek végén és a 90-es években. Ekkor épült fel a Szent István, a Szent László (fertőző kórház), az Új Szent János- és a Szent Margit-kórház. Ezeken kívül a főváros kórházai még a Kun-utcai fiókkórház, a Gyöngyösi-úti szülészeti kórház, a Madarász-utcai csecsemő- és gyermekkórház, az Eötvös Lóránd Rádium és Röntgen Intézet. Legújabb a Horthy Miklós-kórház a Maglódi-úton. A székesfőváros kórházaiban összesen több, mint 7000 ágy van.

vezetésnek. Az orvosi vezető mellett azért még gazdasági vezetőre is van szükség, aki az igazgató-főorvost a gazdasági tennivalók alól mentesíti; az igazgató-főorvos így behatóbban foglalkozhatik a tulajdonképeni feladatával, a kórház orvosi igazgatásával.

Nehéz és kényes kérdés a kórház gazdaságos vezetése. Itt is takarékosságra kell törekedni, úgy azonban, hogy a betegek ellátása kárt ne szenvedjen. Azért célravezető, de egyszerű kezelésre kell törekedni. A diagnózis megállapításánál és a therápia terén egyaránt lehet a betegek érdekeinek sérelme nélkül takarékoskodni. A diagnózis megállapításánál a nem mindig okvetlenül szükséges kémiai, bakteriológiai és röntgenvizsgálatok elhagyásával, a therápiában különösen az orvosságok (specialitások), diétás tápszerek előírásánál, a kötözőanyagok felhasználásánál stb. lehet megtakarításokat elérni. De végeredményben, ha vannak is korlátozó előírások, az orvosi lelkiismeret dönti el mindig, hogy adott esetben mire van szükség a beteg gyógyítása érdekében.

A kórházi üzem egyik nehéz feladata az élelmezés. A sokféle beteget különbözőképen kell táplálni, azért a kórházi élelmezés bonyolultabb, mint a legelőkelőbb szállókban. Az élelmezés a gyógyításnak egyik lényeges része, ennélfogva csak úgy lesz megfelelő, ha teljesen kielégíti az orvosi igényeket. Így lesz az étel gyógyszer és gyógyítóeljárás az élelmezés.[1])

Törvény nem kötelezi a városokat arra, hogy kórházat építsenek és tartsanak fenn. Sok városban a vármegye tart fenn kórházat. De a szegénybetegekről a község tartozik gondoskodni.[2]) A szegénybetegeket így a városi orvos, Budapesten a kerületi orvos ingyen orvosolja. A fekvőbeteget a lakásán kezeli és ha a szükség úgy kívánja, beutalja a kórházba. A városi orvos rendelésére ingyen szolgáltatják ki a betegnek a gyógyszereket a város számlájára. A városi bába és a városi orvos ingyen köteles szülési segítséget nyujtani.[3])

*

A városi közegészségügy megszervezésénél azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a város és környéke szoros kapcsolatban vannak egymással. A város vidékről kapja lakosságának jórészét, vidékről kapja az élelmét. A városok leginkább bevándorlással gyarapodnak, azért a város asszanálása úgy lesz kielégítő, ha párhuzamosan halad vele a környék higiénikus megszervezése. Ezért volna kívánatos, a város és környékének egészségügyi közigazgatását szorosabb kapcsolatba hozni egymással.[4])

[1]) A kórházi kérdést részletesen ismerteti *A. Gottstein:* Krankenhauswesen (Handbuch der socialen Hygiene, VI. köt. I.—95. lap) c. tanulmányában.

[2]) 1876 : XIV. törvény.

[3]) 1908. évi XXXVIII. törv. 31. §. De nagyvárosokban a szülések 96—98%-a nem otthon, hanem intézetekben folyik le.

[4]) L. *Melly József:* Nagy-Budapest közegészségügyi vonatkozásban. 1932.

Közélelmezés.

A közélelmezés terén is a városnak elsősorban rendészeti feladatai vannak: ügyel arra, hogy egészségre ártalmas, romlott élelmiszer ne kerüljön forgalomba. Ezt a jogszabályokban előírt rendszeres élelmiszervizsgálatokkal kell elérni. A másik feladat: gondoskodni arról, hogy mindig kellő mennyiségű élelem legyen a városban, amit megfelelő áron vásárolhat meg a város lakossága. Mert a *minőség* és a *mennyiség* mellett az *ár* is életbevágóan fontos az olyan elsőrendű közszükségletnél, mint amilyen az élelem.

Az első feladat az egészség védelmét szolgálja, míg a második a város élelmezésének biztosítása. Ez utóbbi a város igazi közélelmezési feladata.

Iparos város, őstermelő város.

Az élelmezést tekintve a viszonyok eltérők az egyes városokban. Más a helyzet a sűrűlakosságú iparosvárosban és más a mezőgazdasági jellegű városban, ahol nagykiterjedésű kertek, szántóföldek vannak a város határában és a lakosság legnagyobb része őstermelő. Ezek a városok jórészt önmagukat élelmezik; sokszor a helyi fogyasztáson túlmenő feleslegeik is vannak. Különös élelmezési problémáik tehát nincsenek.

Egészen más a helyzet azonban a népes iparosvárosokban, amelyeknek akármilyen nagy volna a határuk, akkor sem tudnák termelésükből önmagukat élelmezni. Így különösen milliós nagyvárosban az élelmezés komoly városi feladat. Ezt a feladatot csak céltudatos munkával, a *piacok megfelelő megszervezésével* lehet megoldani. Hiszen még a kisvárosban is, ahol a lakosság nagyrésze őstermelő, lehetnek időszakok, amikor nincs mindig elegendő élelem a piacon. Az ilyen városok piacán is rendszerint megjelenik a kofa, aki a vidéken szedi össze az élelmiszert. De ha van is elegendő áru, akkor is könnyen megeshetik, hogy drága lesz, mert egyesek kihasználják a pillanatnyi konjunkturális helyzetet. Észre lehet ezt venni, ha a fővárosi és a vidéki piaci árakat megfigyeljük. Sokszor előfordul, hogy egyik-másik élelmicikk olcsóbb Budapesten, távol a termelés helyétől, mint a vidéki városokban, ahol pedig az árut a város közvetlen közelében termelik. Ennek az a magyarázata, hogy a fővárosnak jobban megszervezett élelmiszerpiaca van, mint a vidéki városnak. A tapasztalat azt mutatja, hogy a fogyasztói ár annál magasabb, minél kedvezőtlenebbek az ellátási és szétosztási viszonyok. Ezeknek a

viszonyoknak szabályozása a fogyasztók érdekében a város feladata. A kisebb városokban is azért rendszerint foglalkozni kell az élelmezés megszervezésével, ha ez mindjárt nem is lesz olyan nagy probléma, mint a nagyvárosban.

A városok közélelmezési feladatai.

A közélelmezési politikának tehát az a feladata: 1. hogy *a város lakossága részére kellő mennyiségű élelmiszert biztosítson*, 2. *hogy az élelmiszerek mindig megfelelő áron kerüljenek forgalomba.* A kettő különben a kereslet és a kínálat törvényénél fogva amúgy is összefügg egymással.

Ezt a kettős célt az élelmiszerpiac megszervezésével lehet elérni. Erre szolgálnak a *vásártelepek* és a *vágóhidak*. A húspiacot a vágóhídon, a többi legfontosabb élelmiszer piacát pedig a vásártelepen, piacon, vásárcsarnokban lehet megszervezni. A város egész élelmiszerforgalmát ezeken a helyeken központosítják. Mert az a fontos, hogy a forgalom lehetőleg egy helyen legyen. A szükségletet és a kínálatot csak így lehet a maga egészében áttekinteni. Az áruhiány így mindjárt kiütközik, mire a közgazdasági élet törvényei szerint automatikusan újabb áru jelentkezik, vagy ha nem, akkor is könnyen lehet a szükséges áru felhozatalára megfelelő intézkedést tenni. A hiány így csak rövid átmenet lesz. Az árak is egyenletesen fognak kialakulni, ahol az egész kereslet és az egész kínálat együtt van.

Budapesten az árufelhozatal megkönnyítése érdekében még külön pénzintézet is van: a *Budapest Székesfővárosi Állatvásár Pénzforgalmi Rt.* Az élelmiszerkereskedelem és húskereskedelem pénzügyi részét a nagyvásártelepeken és a vágóhidakon ez a pénzintézet bonyolítja le s ezáltal a felhozatalt megkönnyíti. Az árak szabályozását megkönnyítik a községi élelmezési vállalatok (sertéshízlaló, kenyérgyár, élelmiszerárusító üzem, lóhúsüzem). A piac megfigyelése céljából a főváros *piackutató intézetet* létesített, amely az élelmiszer termelési és forgalmi adatait dolgozza fel.

A közélelmezéssel kapcsolatos feladat a forgalomba hozott élelmiszerek állandó ellenőrzése és vizsgálata egészségi szempontból. Közegészségügyi és állategészségügyi törvényeink, valamint egész sor kormányrendelet kötelezővé teszi a városokban az élelmiszerek állandó vizsgálatát. A városba szállított tej, burgonya, hús, baromfi csak előzetes hatósági vizsgálat után kerülhet forgalomba. Idetartozik még az élelmiszerek hamisításával kapcsolatos kihágások elbírálása. Mindez azonban inkább egészségügyi, mint élelmezési tennivalója a városnak.

A városok élelemforrásai. A Thünen-körök.

A városok élelmezési problémáit a Thünen-elmélettel szokás magyarázni.[1]) Thünen elméletének levezetése céljából a világtól teljesen elkülönített olyan országot képzel el, amelynek talaja mindenütt azonos minőségű és művelésre

[1]) *Johann Heinrich Thünen:* Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie. 1826. Hamburg.

egyformán alkalmas. Ennek az elszigetelt országnak közepén van egy nagy város. Az egész országnak ez az egyetlen piaca a nyersanyagok és élelmiszerek értékesítésére. A szállítási eszközök és az utak is mindenütt egyformák, úgyhogy a szállítási költség egyedül csak a távolság szerint változik. Az ország lakóinak műveltsége, szokásai is mindenütt egyenlők és sehol sem okoz semmi nehézséget, ha szükség esetén az egyik gazdasági ágról egy másikra kell áttérni. Miután az egész országnak csupán egyetlen piaca van, az árak is egységesek. Ebből következik, hogy akinek földje a városhoz közelebb van, kevesebb szállítási költséget visel és így nagyobb földjáradékot élvez; aki viszont messziről szállítja termelvényeit a városba, kisebb földjáradékhoz jut, mert a haszon egy részét felemésztik a szállítási költségek. Sőt a várostól bizonyos távolságnyira már nincs is semmi földjáradék a nagy szállítási költség következtében. A földjáradék tehát aszerint alakul, hogy milyen messze van a termelési hely a piactól. Ez a Thünen *földjáradék-elmélete.*

A termelési hely távolsága a várostól dönti el ennélfogva, hogy hol, mit lehet eredménnyel termelni. A városhoz legközelebb eső körzetben olyan dolgokat lehet előállítani, amelyeket nem volna érdemes messziről szállítani, mert súlyuk, térfogatuk igen nagy az értékükhöz viszonyítva. Messzebbfekvő körzetbe kerül azoknak a javaknak a termelése, amelyek értéküknél fogva nagyobb szállítási költséget is elbírnak. Minél kevesebb költséget, befektetést kíván valamely jószág előállítása, annál távolabbi körzetben lehet termelni.

Thünen párhuzamos körökkel jelöli ki a város körül az egyes mezőgazdasági cikkek termelési helyét. A város körül különböző távolságban köröket vont, amely körökön belül fekvő területen mást és mást termelnek a város számára. Az első körben szabad gazdálkodás folytatható: kertgazdaság (főzelékfélék), tejgazdaság; a másodikban erdőgazdaság a város faszükségletének kielégítésére; a harmadik kör szemtermelésre alkalmas; a negyedik kör az állattenyésztés és a kereskedelmi növények termelési helye; az utolsó kör csak vadászatra való. Ezek az ú. n. *Thünen-körök.*

Az elmélet természetesen módosul a valóságban, mert olyan föltevésből levont következtetések eredménye, amilyen természeti adottságokat sehol sem lehet találni. Thünen nem a valóságból, hanem szándékosan, önkényes elképzelése szerint csoportosított természeti és gazdasági viszonyokból vonta le következtetéseit, mert így világosabb és áttekinthetőbb az okfejtése. Mindenütt egyforma minőségű föld egy országban sincsen, de tételének igazságát ez nem érinti. Az észszerűség és a gazdaságosság elve kétségtelenül azt kívánja, hogy amely áru szállítása nehéz, vagy költséges, azt a város közvetlen közelében kell termelni. És eszerint az elv szerint történik a többi áru termelése különböző távolságban. Ebbe azonban beleszólnak az éghajlati és a talajviszonyok és más gazdasági körülmények is, amelyek vidékenként

sokszor nagyon eltérőek lehetnek. Azért sokszor gazdaságosabb a várostól távolabb termelni bizonyos terményeket, mert a föld és éghajlat távolabb alkalmasabb a termelésre, mint a város közelében. A Thünen-elmélet egyforma gazdasági feltételeket, egyforma éghajlati és talajviszonyokat, egyforma szállítási lehetőséget tételez fel az egész országban. Ennélfogva, amennyire eltérnek helyenként ezek a feltételek, annyira módosulni fog az elmélet is a gyakorlatban.

Különösen a távolsági tényező hatása módosult a tökéletesebb és olcsóbb közlekedés következtében. De még sok más tényező játékát is figyelembe kell venni, amikor a Thünen-körök gyakorlati alakulását vizsgáljuk. A Thünen-körök a mi gazdasági viszonyaink között *Teleki* szerint a következőképpen módosulnak. A legbelső kör a virág, vetemény, majorságok övezete. Ezen a területen vannak a bulgár-kertészek, a zöldséges és gyümölcsös kertek. Budapest 50 km távolsági körzetből kapja valóban a zöldség 76·5%-át. A második övezetben vannak a tejgazdaságok és a szántóföldi veteményesek. A tejszállítmányok zömét Budapest kb. 150 km körzetből kapja. A következő övezet, mintegy 200 km távolságra, a nyári és téli gyümölcsöt termeli a főváros számára. A legkülső övezet, Budapesttől 150—300 km-re, a belterjes és középfokú földművelés, a belterjes állattenyésztés zónája ; élőállat, gabona, liszt, burgonya, fejeskáposzta ilyen távolságról kerül a fővárosba.[1])

A gazdaságosság azt kívánja, hogy ott termeljünk, ahol erre a természeti és gazdasági viszonyok a legkedvezőbbek. Ez az előny a szállítás többköltségét is ki tudja egyenlíteni. A belterjes művelési termelvények például egészen távoli vidékről kerülnek a budapesti piacra. Éppen a legnagyobb tömegű és így viszonylag drágán szállítható termény, mint a burgonya, káposzta, tök, a legmesszebb vidékről kerülnek a fővárosba.

A főváros körül a 25 és 50 km-es zónát azonban úgy kell tekintenünk, hogy a termelés itt úgyszólván függetlenítette magát a természeti tényezőktől, mert a talaj és a klima hátrányait a közvetlen, jó értékesítés lehetősége ellensúlyozza. Ebből a zónából tehát mindenféle terményt kapunk a fővárosba. Gabona és élőállat az ország legtávolabbi részeiből is kerül Budapestre. A baromfit ellenben legnagyobbrészt az Alföldről kapjuk, mert ott termelik a kukoricát. A tejtermelés súlypontja Fejérmegyén nyugszik, habár Heves- és Nógrádmegyéből is kapunk tejet kisebb mennyiségben. Ez viszont a takarmánytermeléssel van összefüggésben. A gyümölcs a Duna-Tisza közéről kerül a fővárosba, ahol a meleg homoktalaj és a száraz meleg éghajlat termeli a legnagyobb bőségben a legízesebb gyümölcsöt. A távolság itt is elég nagy, de kisebb felhozatal van még Heves-, Szabolcs-, Esztergom-, Tolnavármegyéből és Szegedről is.

A zöldségtermelés esik legközelebb a piachoz és ezt leginkább tengelyen szállítják a fővárosba. Az őstermelők közvetlen felhozatala azért jelentős

[1]) L. *Illyefalvy Lajos:* Piackutatási munkálatok. 1940.

tényező a budapesti piacon. De csak a korai burgonyát, a korai zöldfőzeléket kapja Budapest a környékéről; a burgonya és a zöldség nagy tömegben Szabolcs vármegyéből, Szentes, Szeged és Makó vidékéről való.[1])

Az élelmiszerárak alakulása.

Az élelmiszerárak is a gazdasági élet törvényei szerint alakulnak. Itt azonban a kereslet és a kínálat viszonyát olyan körülmények is befolyásolják, amelyek más árunál nem találhatók. Ezek a körülmények a mezőgazdasági termelés különleges természetéből adódnak.

A mezőgazdasági termelés több tekintetben eltér minden más áru termelésétől. Az egyik ilyen eltérés, hogy a mezőgazdaság a rendelkezésre álló földterülethez van kötve. A mezőgazdasági termelést azért nem lehet úgy, mint más áru termelését, tetszés szerint fokozni. A másik eltérés, hogy az élelmiszertermelés eredménye sokat függ a véletlentől. A termelés mennyiségét és minőségét nem lehet úgy, mint más árunál, előre meghatározni. Végeredményben a természet dönti el, hogy milyen lesz a termés. Kedvező időjárás mellett a rendesnél jobb termés várható, míg a kedvezőtlen idő, elemi csapás, árvíz, száskajárás, fagy, állat- és növényi betegségek stb. esetleg megtizedelik a termést és az állatállományt.

A kereslet és a kínálat egyensúlyát a változó terméseredmények így időközönként megzavarják. Ilyenkor az egyensúlyt csak kivitel, vagy behozatal útján lehet helyreállítani. A nemzetközi áruforgalomnak azonban gyakran gazdaságpolitikai nehézségei vannak (pl. autarchiára törekvő gazdaságpolitikai irányzat, nemzetközi kereskedelmi szerződések). De befolyásolja a mezőgazdaság érdeke is, amire agrárállamban szintén figyelemmel kell lenni. A termelőnek ugyanis az a törekvése, hogy ha jobban lehet az árut külföldön elhelyezni, akkor ott igyekszik azt értékesíteni, ha pedig olcsóbb a külföldi áru, akkor a behozatal korlátozását, vagy teljes kikapcsolását kívánja. Ennek hátrányait természetesen elsősorban a városi lakosság érzi. Mert az őstermelő áruhiány esetén is változatlanul el tudja magát látni a szükséges élelemmel, a városi lakosság azonban az áruhiány és a nyomába lépő drágaság miatt élelmiszerfogyasztását korlátozni kénytelen.

Külkereskedelmi mérlegünk azt mutatja, hogy a mezőgazdasági termelésünk fölöslegével fizetjük az ipari nyersanyagbehozatalunkat. A mezőgazdasági export azonban nem mindig valódi fölöslegekből adódik, hanem sokszor csak a hazai lakosság élelmiszerfogyasztásának megszorításával lehet ezt a fölösleget elérni és az ország gazdasági életéhez szükséges exportot biztosítani. Ebben az esetben az országban áruhiány jelentkezik, mire az élelmiszerárak a kereseti viszonyokhoz képest emelkednek. Az élelem drágulását pedig rendszerint általános drágulás követi. A drágulás tovább

[1]) *Rosta János:* Városok közélelmezése, különös tekintettel Budapestre. (Az 1938. évi Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamon tartott előadás.)

gyűrűzik, mert az élelem a legfontosabb létfenntartási költség, aminek megdrágulásával magasabb lesz a munkabér és így a termelési költségek az egész vonalon emelkednek. Ha pedig a munkabérek és az élelmiszerárak között nem tud a helyes viszony kialakulni, ha a munkás nem keres annyit, hogy kellőképen táplálkozhassék, akkor csökken a munkaképesség, romlik a lakosság egészségi állapota, szociális bajok támadnak stb. Ezek az összefüggések mutatják, hogy milyen szövevényes, messziremenő kihatása van az ország gazdaságpolitikai tevékenységének, amelynek hatását elsősorban a városok lakossága érzi meg a közélelmezésben.

Ezek országos gondok, amelyeket csak helyes gazdaságpolitikával lehet leküzdeni. Az élelmiszerárak alakulását azonban *helyi* körülmények is befolyásolják. Így olcsóbb lesz az élelmiszer, ahol bőség van (a kereskedelem bőségesebben hozza az árut a piacra, jó helyi termés), ahol a termelési költségek csökkennek (olcsó munkabér, kevesebb adó, kisebb vásári költség stb.), ahol a minőség silányabb, ahonnan nem lehet az árut valami oknál fogva elszállítani (nincs szállítási lehetőség, vasút), ahonnan az export megszűnik stb. Ezekben az esetekben olcsóbb lesz az élelmiszer; ellenkező esetben pedig drágább lesz.

Így alakulnak a viszonyok a termelés oldaláról nézve. De a fogyasztás is csökkenhet és emelkedhet, ami szintén befolyással lesz az árak alakulására. A helyi fogyasztás emelkedik, ha a lakosság nagyobb lesz. A kultúra terjedésével a táplálkozási igények is nagyobbak. A faluról városba költöző munkás táplálkozása a városban más, mint faluhelyen. A kultúra mindig együttjár a fogyasztás növekedésével. Ezenkívül a táplálkozási szokások is változhatnak; kevesebb kenyeret, több sajtot, tejet, zöldfőzeléket, gyümölcsöt fogyasztunk újabban a városokban. Mindezek a körülmények a piacot befolyásolják. A növekvő szükségletet a termelés mennyiségi és minőségi javításával, újabb területek művelés alá vételével igyekeznek kielégíteni.

A kereslet és a kínálat viszonyában minden eltolódás áringadozást, olcsóbbodást vagy drágulást okoz. A városi lakosságnak az áremelkedés, a drágulás a problémája. A tapasztalat azt mutatja, hogy az élelmiszerek általában inkább drágulnak, mint olcsóbbodnak. A XVIII. század végén pl. Pest városában a gulyáshús fontja 6 krajcár, a marhahús fontja 10 kr., a tyúk 30 kr., a pulyka 1 forint, a malac 1 frt, a nyúl 75 kr., a disznózsír fontja 12 kr., egy pint tejföl 24 kr., egy font rizs 24 kr., a cukor fontja 92 kr., a meszely bor 4 kr., az ecet pedig 7 kr., egy font mandula 1 forint 40 kr., egy-egy narancs vagy citrom 8 kr. A napoleoni háborúk idején egy font finom kávé 9 forintba került.[1])

A drágaság azonban mindig viszonylagos. Az összehasonlítás is nehéz, mert nemcsak az ár, hanem a pénz értéke is változott. Általában minden kor-

[1]) A pesti mészároscéh irataiból vett adatok. Közölte *Komáromi Sándor:* A drágaság c. tanulmányában. (1910. Az Orsz. Iparegyesület kiadása.)

ban panaszkodtak, hogy drága az élet. De ami az egyiknek drága, a másiknak még olcsó lehet. Tárgyilagosan nézve a kérdést, drágaság akkor van, ha az árak nincsenek arányban a fogyasztók többségének keresetével, jövedelmével. Az árakat a nagy tömegek keresetével, jövedelmével kell mérni. Társadalmi szempontból akkor lesz elfogadható az ár, ha arányban van az átlagos keresettel. A gazdaságpolitika feladata olyan viszonyokat teremteni, hogy ilyen áron is rentabilisan lehessen még termelni, mert ellenkező esetben a gazdasági élet nagy összefüggései folytán az árak előbb-utóbb az egész vonalon emelkedni fognak.

Piackutatás.

Az élelmiszerárak megfelelő helyi alakulását a piac megszervezésével lehet elősegíteni. Ebben a törekvésben sokat segíthet a piackutatás, ami a fontosabb piaci adatok összegyüjtését és feldolgozását célozza. A közélelmezési kérdések megoldásánál ismerni kell a fontosabb piaci adatokat; hogy mennyi az élelmiszerfogyasztás, hogyan alakulnak az élelmiszerárak, milyenek a termelési árak, mennyiben emeli a közvetítő kereskedelem az árakat, mennyi élelmiszerkészlet van a városban, milyen az élelmiszer árak és a munkabérek viszonya stb. Ezeket a statisztikai adatokat gyüjti össze és dolgozza fel a piackutatás. A munka főképen két részre oszlik; az egyik az élelmiszerforgalom mennyiségi adatainak, a másik az áralakulásnak vizsgálata. Az alapgondolat, hogy a piackutatás végigkíséri az áru útját a termelőtől a fogyasztóig és ez a vizsgálat kiterjed a mennyiségi adatokra épúgy, mint az áralakulásra. Ezek a megfigyelések és vizsgálatok értékes segítségül szolgálnak, sokszor nélkülözhetetlenek a város élelmezési politikájának irányításánál és a bajok orvoslásánál.

A közgazdasági kutatásnak ez az új ága amerikai kezdeményezésből ered, amelynek alapvető munkálatai még az első világháborút megelőző időkre vezetnek vissza. Németországban 1930. körül indult meg a piackutatás, mint gyakorlati irányú tudományos kutatómunka. Nálunk a főváros rendszeresítette a piackutatást a közélelmezés szolgálatában. A Székesfővárosi Statisztikai Hivatal keretében 1937. őszén piackutató és árstatisztikai osztály létesült; munkájának eredményét »Piackutatási munkálatok« címen, eddig négy kötetben tette közzé *dr. Illyefalvy Lajos*, statisztikai hivatali igazgató. A gazdaságföldrajzi adatoktól kezdve a felhozatali és fogyasztási számításokon keresztül egészen a helyi áruelosztásig és a főpiac szerepére vonatkozó vizsgálatokig haladtak ezek a munkálatok; az áralakulás terén a termelői árakra vonatkozó adatok gyüjtésén és az új kiskereskedelmi árstatisztika megszervezésén kívül, az élőállatárakat meghatározó tényezőknek, a fontosabb cikkek árkülönbözeteinek, a forgalom összértékének, az árak és a forgalom idény- és konjunktúrahullámzásának vizsgálata e kutatómunka főbb eredményei.

A közélelmezési feladatok fejlődése.

A közélelmezési feladatok nem egyszerre jelentkeznek a város életében. A legtöbb város élelmezése jóideig szinte automatikusan történik. A város jórészben önmagát élelmezi; ami még hiányzik, azt behozzák a környékről az őstermelők. De amint a város nagyobb lesz, a lakosság már nem tudja az élelmet közvetlenül a termelőktől beszerezni; elkerülhetetlen a közvetítő-kereskedelem bekapcsolása. Ahogy nő a város lélekszámban, azon mód egyre inkább szükség lesz a piac megszervezésére. Így volt ez Budapesten is. Nálunk főleg Budapest élelmezése jelent komoly nagy városi feladatot. Ehhez fogható nagyváros nincs több az országban. A milliós Budapest után legnagyobb városaink lélekszáma alig haladja meg a 100.000-et. Azért a főváros közélelmezése mutatja talán a legjobban, hogyan jelentkeznek, hogyan fejlődnek a város közélelmezési feladatai.

1872-ben, amikor Pest, Buda és Óbuda egyesítéséből megszületett Budapest, különösebb problémák még nem voltak a főváros élelmezésében. A gabonát viziúton szállították a fővárosba; zöldséggel, gyümölccsel, hússal a közvetlen környék őstermelői látták el a piacot. Az állatot leginkább lábon hajtották a fővárosba. Mindez úgyszólván a kereskedelem közvetítése nélkül történt. Budán 6 helyen, Pesten pedig 23 helyen volt élelmiszerpiac. Budán 3 helyen volt állatvásár, Pesten pedig 4 helyen. Minden piac csak egy-egy városrész igényeit elégítette ki; tisztán a véletlentől függött, hogy melyik piacra mennyi áru jutott.

Ahogy azonban fejlődött a főváros és nőtt a lakossága, ez a primitív piaci gazdálkodás már nem felelt meg az igényeknek. Amikor a szükséglet növekedésével nagy tömegekben került az élelmiszer a fővárosba, a szétosztás körül már bajok jelentkeztek. A század végefelé egyre nyilvánvalóbb lett, hogy az egész élelmiszerfelhozatalt egy főpiacon kell központosítani, amely piac a Budapestre irányuló egész kínálatot fel tudja venni, azután az árut megfelelő módon szét tudja osztani. Ilyen piac egyaránt szolgálja azt a célkitűzést, hogy kellő mennyiségű élelmiszer legyen a piacon és azt is, hogy az árak megfelelően alakuljanak, mert a főváros egész keresletének és kínálatának találkozása folytán az árképződés is egységes és egészséges lesz.

Budapest azóta számos közélelmezési intézményt létesített. Ezek között a legfontosabbak az *élelmiszerpiacok*, a *vágóhidak* és a *közélelmezési vállalatok*.

Élelmiszerpiacok.

Budapesten az 1890-es évekig a nyilt piacokon árusítottak; a főváros ekkor a nyugati városokhoz hasonlóan, fedett vásárcsarnokokat épített.[1])

[1]) A legelső vásárcsarnokot *Páris* létesítette. *Napoleon* 1811-ben vetette meg alapját egy vásárcsarnoknak. A *Halle Centrale*-t III. Napoleon kezdte építtetni; felépítése 50 millió frankba került.

Londonban párisi mintára 1828-ban fedett csarnokot építettek. Ez volt a *Covent Garden Market*, amely tulajdonképen csak zöldség- és gyümölcsvásár volt. 1867-ben

A piacokon eleinte leginkább őstermelők árusítottak, akiknek helyébe azonban idővel egyre több kereskedő lépett. Mert nagyvárosban nem lehet a kereskedelmet az élelmiszerellátásból kikapcsolni. A kis vidéki városok piacán is kofák árusítanak, akik a környéken gyüjtött árut hozzák a piacra; természetes, hogy Budapest élelmiszerellátása, ahol úgyszólván az ország egész területéről jelentkezik az áru eladásra, nem nélkülözheti a kereskedelmet. De azért még ma is jelentős szerephez jutnak a budapesti piacokon az őstermelők, akik a főváros élelmiszerszükségletének körülbelül egy negyedét szállítják.

A termelő azonban legfeljebb 50 km-es körzetből tudja az árut saját kocsiján a főváros piacára behozni; a távolabbi vidékről már a közvetítőkereskedelem útján kerül az élelem a fővárosba. Ez a kereskedelem munkamegosztás folytán két részre vált: külön végzik az áru összegyüjtését vidéken és külön végzik az áru elosztását Budapesten. Erre a munkamegosztásra szükség van, mert a fővárosi kiskereskedő nem tudja az árut közvetlenül a termelés helyén összevásárolni. Ahol aztán ez a kétféle kereskedő találkozik, ott lesz a *főpiac*.

A nagyvárosokban ennélfogva kétféle élelmiszerpiacot kell létesíteni. Egyik a főpiac, ahová a felhozatalt irányítják, s ahol a kereskedők látják el magukat a szükséges élelmiszerekkel. Itt a kereskedés nagyban folyik. A másik piac, ahol a fogyasztóközönség szerzi be kicsinyben a napi élelmiszerszükségletét. Ezeket a piacokat, vásárcsarnokokat elszórtan kell a városban elhelyezni.

Az első főpiac Budapesten az 1896-ban épült központi vásárcsarnok volt a Vámház-körúton. Itt folyt a nagykereskedelem 1932-ig. A központi vásárcsarnok azonban csakhamar szűknek bizonyult. A nagykereskedelem kiszorult a csarnok épületéből és a csarnoképület körül a pályaudvar területén, a Dunaparton és a környező tereken deszkabódékban helyezkedett el. Ezért új főpiacot kellett építeni. Így épült meg 1931-ben az Élelmiszernagyvásártelep, ahol csak nagyban lehet vásárolni; a detailkereskedelmet teljesen kizárták a nagyvásártelepről.

Budapest az ország legnagyobb fogyasztója, a budapesti élelmiszernagyvásártelepnek ennélfogva országos jelentősége van. Itt találhatók a gazdák, az élelmiszernagykereskedők és bizományosok, ahol majdnem minden élelmiszer állandóan rendszeres forgalomban van a hús és zsírfélék, a gabona és lisztneműek kivételével. A nagyvásártelepről a helyi szükséglet kielégítésén felül vidékre és külföldre is szállítanak. Ez a város élelmezése szempontjából is előnyös, mert exportra csak az egészen kivételes minőségű áru jöhet figye-

---

épült meg a *smithfieldi vásárcsarnok*, ahonnan húst, zöldséget, baromfit, vajat, sajtot kap a londoni fogyasztó. Ez az óriási vásártelep a liverpooli tengeri kikötővel van közvetlen vasúti összeköttetésben és Amerika, Ujzeeland, Ausztrália ideszállítja a fagyasztott húsokat és egyéb termékeket London számára.

Németországban a majnai *Frankfurt* 1877-ben építette az első vásárcsarnokot. Ezt követte *Berlin* 1885-ben.

lembe. Így az exportra már nem alkalmas, de még jó áru, olcsóbban kerülhet helyi fogyasztásra. Budapestről főleg őszibarack, primőráruk, általában a konyhakertészet finomabb termelvényei, baromfi és tojás kerül külföldre. A főváros raktárházakat és hűtőházakat is épített a nagyvásártelepen.

A kereskedők tehát a nagyvásártelepen vásárolják az élelmiszereket, a fogyasztóközönség pedig a 11 kerületi vásárcsarnokban és a külső városrészekben még ma is meglevő 12 nyilt élelmiszerpiacon vásárolhat. A piacok állandó hatósági felügyelet és ellenőrzés alatt vannak. A hatóság az áruk minőségét vizsgálja, de vizsgálja egyúttal az árakat is a fogyasztóközönség érdekében.

Vágóhíd és állatvásár.

Másik fontos közélelmezési intézmény a vágóhíd. A vágóhidakon vágják le a marhát és a sertést, s így kerül a hús a mészárosok és hentesek útján a közönséghez. Az 1928. évi XIX. törvény a városokat közvágóhíd létesítésére és húsvizsgálók alkalmazására is kötelezte. Ilyenmódon csak egészséges hús kerülhet forgalomba, mert a vágásra kerülő állatot hatósági állatorvosok előbb megvizsgálják. A vágóhíddal kapcsolatban alakult ki az állatvásár. Az állatvásár biztosítja, hogy kellő mennyiségű állat kerüljön a piacra és a vásár az egységes ár kialakulását is elősegíti.

Budapesten külön van marhavágóhíd és külön sertésvágóhíd. Először a marhavágóhíd épült meg 1872-ben. Addig 32 magánvágóhídon 113 mészárosmester vágott a fővárosban, az állatokat pedig a Józsefváros külső részében két helyen tartott marhavásárokon lehetett beszerezni. 1901-ben megépült a mai sertésvásár és vágóhíd és 1902. május 1-én lépett életbe a sertésközvágóhídi kényszer Budapesten. Így most már a lakosság egész húsellátása hatósági irányítás alá került. A sertésközvágóhíd megépítése előtt 650 hentesmester körülbelül 400 helyen szúrt sertéseket, az állatbeszerzés pedig főkép a kőbányai sertésvásáron történt.

A háború előtt a budapesti marhavásárnak export- és tranzitójellege is volt. A forgalom a helyi fogyasztást messze meghaladta. De az utóbbi időben a marhavásár ezt a jellegét elvesztette. Közgazdasági és tarifapolitikai intézkedések az exportvásárt a Dunántúl déli részére tették át. Így most már Budapest vidéki vásárokon kénytelen beszerezni a vágóállatot, ahol a kínálat sokszor egészen kiszámíthatatlan. Ebből is látható, hogy közgazdasági és főkép vasúti tarifapolitikai intézkedések milyen könnyen befolyásolják kedvező vagy kedvezőtlen irányban a piac alakulását.

Fordított a helyzet a sertésvásáron. A budapesti sertésvásár és vágóhíd nagy fellendülése éppen a háború utánra esik. Akkor indult meg ugyanis a hentesáruk nagy exportforgalma. A hízott sertés szállítása élőállapotban ugyanis jelentős veszteséggel és kockázattal jár, azért a sertés nem élőállat alakjában megy ki az országból, hanem mint fél- vagy készgyártmány, nem úgy mint a szarvasmarha, amelyet élőállapotban exportálunk. Ennél-

fogva a kereskedelmi szerződésekben biztosított exportkontingensünket csak úgy lehetett biztosítani, ha a budapesti nagyvágóhidat és a budapesti sertésfeldolgozóipart vették erre a célra igénybe. Normális körülmények között a budapesti hentesipar termelésének kb. 40%-át exportálja és csak 60%-át veszi igénybe a helyi fogyasztás. De Budapesthez köti a sertésexportot az is, hogy a belsőrészek értékesítése más magyarországi városban nem volna biztosítható. A máj, szív, tüdő, vese stb., hurka disznósajt, kocsonyahús alakjában csak Budapesten értékesíthető ilyen nagy mennyiségben. Ezért is nehéz volna a sertésexportot Budapestről elterelni.[1])

A húsellátást tehát a forgalom központosításával igyekszik a főváros elősegíteni. Egyhelyen van az állatvásár és csak a vágóhídon lehet az állatot levágni. A vásár és a vágóhíd pedig egyhelyen, közös igazgatás alatt van, ami már maga is biztosítja a főpiac kialakulását. Csak az még a fontos, hogy ne lehessen ezt megkerülni olyképen, hogy vidéken vágják le az állatot és csak a húst hozzák be a városba. Azért a főváros olyképen védekezik ez ellen, hogy a vágó-, szúró- és vásárdíjat akkor is beszedi, hogyha leölt állatot, vagy húst hoznak a városba.

Községi élelmezési vállalatok.

A főváros nem elégedett meg a piac megszervezésével, hanem az élelmezési viszonyok javítása érdekében maga is beállt termelőnek, élelmiszerkereskedőnek. Ennél az elhatározásnál azonban az volt a döntő, hogy *az árak alakulására kívánt a fogyasztók érdekében befolyást gyakorolni;* a drágaságot akarta a községi vállalatok versenyével enyhíteni. Mert nem elég, ha az élelem kellő minőségben és mennyiségben áll a rendelkezésre ; arról is gondoskodni kell, hogy az élelmet megfelelő áron lehessen megszerezni, hogy az árak kellő arányban legyenek a kereseti viszonyokkal. A közélelmezési politika ennek a szociális követelményének kívánt elsősorban megfelelni a főváros közélelmezési vállalatok alapításával. E vállalatok ilyenképen kettős célt szolgálnak. Az egyik az élelmezés kellő biztosítása, a másik az árszabályozás.

A főváros több ilyen vállalattal rendelkezik. Ezek : Budapest Székesfővárosi Állatvásár Pénzforgalmi Rt., a Magyar Sertéshízlaló és Húsipari Rt. Nagytétényben, a Községi Élelmiszerárusító Üzem, a Községi Kenyérgyár és a Községi Lóhúsüzem.

Az állatvásár körül jelentős szerepe van a *Budapest Székesfővárosi Állatvásár Pénzforgalmi Részvénytársaságnak.* Az intézet hízlalási hiteleket ad a gazdáknak és ezekkel elősegíti a budapesti felhajtást. Másik feladata, hogy a vágóipar rövidlejáratú hiteligényeit kielégítse.

A húsellátás biztosítása érdekében a főváros 1929-ben megvásárolta *a Magyar Sertéshízlaló és Húsipari Rt.* részvénytöbbségét. Azóta a főváros csaknem valamennyi részvényt megszerezte. A vállalat hízlalótelepe Nagytétényben van és a telep évi átlagban 100.000 sertést tud hízlalni.

[1]) *Dr. Rosta János* id. m. A fővárosra vonatkozó adatokat innen merítettük.

Ilyenképen gondoskodott a főváros arról, hogyha a sertésfelhajtásban fennakadás vagy zavar mutatkoznék, akkor a főváros a maga hízlalásával látja el a piacot és így a sertéshúsárak alakulására is befolyást tud gyakorolni. A hízlalótelepnek azonban az ország mezőgazdasága szempontjából is nagy jelentősége van, mert ilyenmódon piacot biztosít a mezőgazdáknak, akik hízlalásra ideadják a sertéseiket, amit a vállalat hitelek folyósításával is elősegít.

A hús mellett a többi fontos élelmiszerszükséglet fedezéséről is igyekszik a főváros a maga vállalataival gondoskodni. Ilyen vállalata *a Községi Élelmiszerárusító Üzem*, amelynek üzleteiben csaknem minden élelmiszert kaphat a főváros közönsége. Az üzem burgonyát, zöldséget, hüvelyeseket, vadat, hentes- és mészárosárut, gyümölcsöt, tejterméket, sajtot, vajat, tojást, baromfit stb. árusít; húsfeldolgozó üzeme is van, amelyben maga készíti a hentesárut, a kolbászokat, sonkát, hurkát stb.

Az üzem elsősorban a főváros kórházait és jóléti intézményeit látja el élelmiszerekkel, de a főváros közönségének egyrésze is az üzemnél vásárol. Így az élelmiszerek árának alakulását befolyásolja. Ezen a téren azonban nagyon nehéz a helyzet. Mert ha az üzem a nagyvállalatadta előnyös helyzetét teljesen kihasználva, jóval olcsóbb áron adja az élelmiszereket, mint a magángazdaság, akkor hevesen támadják a verseny miatt. Láttuk ezt különösen a 30-as évek elején, amikor a Községi Élelmiszerárusító Üzem súlyos támadások középpontjába került. Emiatt a kormányhatóság is megvizsgálta az üzem működését. A közüzemellenes hangulat ellenére is azonban a belügyminiszter mindössze csak az üzem további fejlesztését korlátozta. Azért az üzem kénytelen mindig tekintettel lenni a magángazdaság jogos érdekeire és az árakat nem szállíthatja le olyan mértékre, amely mellett a magángazdaság már nem találná meg a számítását. Így kívánja ezt a magángazdaság érdeke, de ez a közönség érdeke is egyúttal, minthogy az élelmiszerüzem egymaga nem tudná az egész fővárost élelemmel ellátni.

Az élelmiszerüzem még a világháború előtt, 1911-ben létesült. Nagy jelentőségre különösen a világháború alatt emelkedett, amikor működését az élelmiszerellátás úgyszólván minden ágára kiterjesztette. A világháború után, a nagy agrárválság idején, az ország gazdasági életében is jelentékeny szerephez jutott, amikor az állami megbízásból résztvett az intervenciós sertésvásárlásokban és az Olaszországba irányuló marhahúsexport lebonyolításában.

Másik fontos közélelmezési vállalata a fővárosnak *a Községi Kenyérgyár*. Ennek a gondolata már régen felmerült, de csak 1907-ben valósult meg. Ez is a világháború alatt fejlődött nagyüzemmé. Rendes körülmények között a fővárosban fogyasztott kenyér 16%-át termeli, úgyhogy árai mindig irányadók a fővárosi kenyérárak alakulásánál. Az üzem önköltségi áron alul úgynevezett hatósági kenyeret is hoz forgalomba; ilyenképpen is igyekszik a szegényeken segíteni.

Tisztán szociálpolitikai célokat szolgál a *Községi Lóhúsüzem.* Ez a vállalat 1905-ben létesült. 40 helyen van lóhússzék a fővárosban, ahol a lóhúst és az abból készült hentesárut árusítják. Ilyenmódon igyekszik a főváros a lakosság legszegényebb részének a húsellátását megkönnyíteni. Többnyire jelentős áldozatot is hoz, csakhogy a húsárak alacsonyak lehessenek.

Vegyészeti és élelmiszervizsgáló intézet. Állategészségügyi telep.

Vannak még azután intézmények, amelyek nem annyira a város élelmezését, mint inkább az élelmezéssel kapcsolatban az egészségügyet szolgálják. Ilyen intézmény a Vegyészeti és Élelmiszervizsgáló Intézet és az Állategészségügyi Telep.

A székesfőváros a *Vegyészeti és Élelmiszervizsgáló Intézetét* még az 1830-as években alapította. Addig a Rókus-kórház gyógyszerésze végezte Pest város vegyészi teendőit. Az intézet az élelmiszervizsgálatokon kívül még nagyon sok más vizsgálatot is végez. Így állandóan ellenőrzi a vízvezetéki víz minőségét, a gyógyszertárak hatósági ellenőrzéséből származó gyógyszermintákat, a világító gázat és a kórházak részére is végez orvoschemiai és chemiai diagnosztikai vizsgálatokat stb. De a legtöbb munkája a tej ellenőrzésével kapcsolatban van.

Az *Állategészségügyi Telep* az elhullott vagy kiirtásra szánt beteg állatokat, a közfogyasztástól elvont húsokat, hulladékokat dolgozza fel olyan módon, hogy a kitermelhető értékes anyagok hasznosíthatók legyenek. Ezek az anyagok a húsliszt és a zsiradék. A húslisztet halak etetésére, baromfi- és sertésnevelésre, a zsiradékot pedig szappangyártásra használják. A telepen ezért szappanfőző üzem is van.

Fontos egészségügyi feladata még a telepnek az ebek ellenőrzése. A kóbor és gazdátlan kutyákat elfogja, a beteg vagy veszettségben szenvedő kutyákat pedig ártalmatlanná teszi. A veszettség gyanuja miatt elfogott ebeket zár alá veszi és megfigyeli, különösen olyan esetekben, amikor a kutya megmart valakit. Az állatok hulláit felboncolja abból a célból, hogy az ilyképpen megállapított kórisme alapján az állategészségügyi hatóságok a szükséges óvóintézkedéseket megtehessék.

A városok eltérő közélelmezési feladatai.

Nagyvárosban a közélelmezés egyike a legnagyobb városi feladatoknak, mert a közélelmezés terén mutatkozó zavarok komoly bajokat okozhatnak. Természetesen sokkal könnyebb a helyzet a kisebb városokban, amelyek a szükségletüknek legalább is jórészét maguk tudják termelni és legfeljebb a közvetlen környékre szorulnak, ahonnan az őstermelők amúgy is szívesen behozzák termelvényeiket értékesítés céljából. De a piac megszervezésére rendszerint ott is szükség van.

Kétségtelen azonban, hogy ezekben a városokban a feladatok nem annyira a közélelmezési politikában, mint inkább a vásárrendészetben és az élelmiszerek egészségügyi ellenőrzésében jelentkeznek. A piacrendészet

őrködik azon, hogy a forgalomba kerülő élelmiszerek egészségi szempontból kifogástalanok legynek és az árak megfelelően alakuljanak. Ez történik a közvágóhídon is, ahol az állatorvos megvizsgálja az állatot mielőtt levágják, hogy csak egészséges hús kerüljön fogyasztásra.

A közélelmezési feladatok tehát a kisebb városokban is megvannak és e feladatok mértéke mindig aszerint alakul, hogy a városnak milyen jellege van : iparos város-e vagy pedig olyan őstermelő város, amelyik jórészt önmaga el tudja látni magát a szükséges élelmiszerekkel. A város fejlődésével párhuzamosan azonban mindenütt egyre jobban szükség lesz a piac tervszerű megszervezésére, ahogy ezt a székesfőváros közélelmezési feladatainak kialakulásánál láttuk.

Közoktatás és közművelődés.

Kultúra és a város mindig szoros kapcsolatban voltak. A város maga is a kultúra alkotása és talán éppen azért mindig elöljárt a kultúra terjesztésében. Az egyház mellett régtől fogva a városok a legbuzgóbb iskolafenntartók. Erre, lelki alkatuktól eltekintve, a jól felfogott érdekük is ösztökélte őket.

A kultúra sok mindent ad a létért küzdő emberiségnek. A tudomány feltárja a dolgok mélyén rejlő igazságot, a művészet megmutatja az élet szépségét, a szellemi élet színvonalának általános emelése pedig gazdaságosabbá, értékesebbé teszi a munkát *és a társadalom kiegyensúlyozását is munkálja.* Ebben van talán a legnagyobb várospolitikai és társadalmi jelentősége. A városok azért mindenkor érezték, hogy a kulturális igények kielégítése éppen olyan fontos városi feladat, mint az anyagi érdekek istápolása. Különösen áll ez a nagy városokra. Minél nagyobb lépésekkel halad a város a fejlődés útján, minél inkább gyarapszik a népessége, annál fontosabb számára a kultúra. Ez a fejlődés és gyarapodás ugyanis csak úgy lesz egészséges, értékes és maradandó, ha a folyton nagyobbodó keretet minél több kulturális értékkel és tartalommal tudjuk megtölteni. Mert a városnak az állandó bevándorlással folyton növekvő lakossága sok társadalmi veszélyt is rejt magában, ha ezt a lakosságot nem kapcsolja össze a kultúra hatalmas asszimiláló ereje. Találóan írja *Schmoller:* »nem a vagyori, hanem a műveltségi viszonyok disszonanciájában rejlik minden társadalmi veszedelem végső alapja«. A primitív ember durva önzésével szemben a társas ösztönöket a társadalmi felelősségérzetet csak a kultúra tudja kifejleszteni.[1]) Azért a kultúrát be kell vinni a lakosság minél szélesebb rétegébe. Így nem üres díszítése, cifrasága, hanem igazi tartalma, lényeges alkotórésze lesz a városi életnek.

Hosszú fejlődésre volt szükség, amig eljutottunk a kultúrpolitika ilyen szociális felfogásához. A kultúra ma már mindenkinek közös kincse, a társadalmi fejlődés hajtóereje. Nemcsak nemesíti az embert, hanem a gazdasági haladásnak és a társadalmi jólétnek is egyik fontos tényezője. A kultúra

[1]) *Kornis Gyula:* Kultúrpolitikánk irányelvei. (Különlenyomat az Új Magyar Szemléből 1921. 39. l.)

mindig emeli az életigényeket, amelyeknek kielégítésével a gazdasági élet forgalma állandóan növekszik. A kultúra terjedésének azért jelentős szerepe van a városok gazdasági föllendülésében.

Ezekhez a szempontokhoz igazodnak a város kulturális feladatai. *A közoktatás* terén a népiskolák szaporítása, megfelelő modern iskolák építése, az élet követelte gyakorlati szakiskolák felállítása, a *közművelődés* terén az iskolánkívüli népművelés, a könyvtár, színház, múzeum, irodalom, képzőművészet, zenekultúra stb. támogatása és fejlesztése az, amivel a város kultúrszínvonalát előbbre viheti.

A város mint iskolafenntartó.

A város mindenfajta iskolát létesíthet; ebben a tekintetben nincs korlátozó rendelkezés. De vannak iskolák, amelyeket a törvény rendeléséből *köteles* a város létesíteni és fenntartani. Ezek a *kisdedóvók*, a *népiskolák* és a *tanonciskolák*. *Polgári iskola* fenntartására is kötelezheti a kultuszminiszter a várost, ha lakossága az 5000 lélekszámot meghaladja.

A népiskolák létesítését és fenntartását már a *Ratio Educationis* néven 1777-ben megjelent országos tanügyi szabályzat a községek, a városok feladatává tette. Az 1868. évi XXXVIII. törvény is hasonlóképen rendelkezik. Ahol a hitfelekezetek nem tartanak fenn a törvény rendelésének megfelelő népiskolát, a község köteles a szükséges népoktatási tanintézeteket felállítani. A község, a város ma is az egyetlen törvénnyel kötelezett iskolafenntartó; másnak ilyen törvényes kötelezettsége nincsen.

A város érdekeltsége azonban akkor is fennáll, ha az állam épít a városban iskolát. Régebben csak jogszokás volt, de újabban törvénybe iktatták,[1]) hogy »a vallás- és közoktatásügyi miniszter felhatalmazást nyer arra, hogy az állami elemi iskolák dologi és egyéb fenntartási terheinek fedezésére kötelezhesse a községeket (városokat)«. Tehát az állam csak a személyzetet fizeti, míg a dologi terheket a város viseli. Dologi tehernek tekintik a gondoskodást az épületekről, az épület karbantartását, tatarozását, esetleg szükséges bővítését, átalakítását, újjáépítését, a vízdíjat, a kéményseprési díjat, a fűtést, világítást, takarítást stb. Ezt a kötelezettséget csak az állami elemi népiskolákkal kapcsolatban állapítja meg a törvény, a gyakorlat azonban az, hogy polgári iskolát és gimnáziumot is csak a város hozzájárulása esetén létesít az állam.

Népoktatás.

Az alsófokú oktatás, népoktatás; iskolái, népiskolák. A népiskolákat a község tartozik felállítani és fenntartani. Ha a község igazolja, hogy erre anyagilag képtelen, akkor állami segítséget kaphat az iskola felépítésére. A fenntartási kötelesség azt jelenti, hogy az iskola személyi és dologi kiadásai a várost terhelik. Régebben erre a célra külön adót, községi iskolaadót lehetett

[1]) 1926. évi VII. törv.

kivetni. Ma ilyen adó nincs, mert a községi iskolaadót a kormány megszüntette.[1])

A népiskolákban tandíj nincsen,[2]) csak beiratási díjat szabad szedni. De ez sem a város bevétele, mert egyik fele kölcsönkönyvtár létesítésére, másik fele pedig tanítói internátusi alap létesítésére szolgál. Ebből az alapból olyan internátusok létesülnek, amelyek a tanítók gyermekeinek ellátását és nevelését szolgálják. A beiratási díj a törvény szerint 1 pengő.[3]) Egyes községeknek az állam kárpótlást ad az elmaradt iskolaadóért és tandíjért, ha erre feltétlenül rászorulnak; pénzsegélyen kívül tanszereket is ad az állam segélyképen.

A tanításra és nevelésre vonatkozó minden ügyben a vallás- és közoktatásügyi miniszter rendelkezik. Ezen a téren tehát nincs szerepük a városoknak; legfeljebb a helyi tanterv készítését lehet ilyennek tekinteni. A személyi és a dologi ügyek intézése viszont az iskolafenntartó községek jogkörébe tartozik. A tanszemélyzetet az iskolafenntartó város alkalmazza. A székesfőváros tanszemélyzetének alkalmazásához azonban a vallás- és közoktatásügyi miniszter előzetes jóváhagyása szükséges.[4])

A népiskolának az új törvény szerint nyolc osztálya van.[5]) Ez a népiskola két tagozatra oszlik; az alsó tagozat a négy alsó osztály, a felső tagozat pedig az V—VIII. osztály. A felső négy osztályban más a tanítási terv a falusi és más a városi népiskolában. Ennek a törvénynek az életbeléptetésével a régi ismétlő (később továbbképző) népiskolák fokozatosan megszűnnek.

Az iskolázási kötelezettség a gyermek hatodik életévének betöltésével kezdődik és 9 iskolai éven át szakadatlanul tart. Ez a törvény is fenntartotta tehát a régi népiskolai törvénynek azt a rendelkezését, hogy az iskolakötelezettség a gyermek 15. évének betöltéséig tart. Nyolc tanévben mindennapi a népiskolai oktatás és nevelés, vagy csak hat éven át tart a népiskolai oktatás, két tanévben pedig mindennapi mezőgazdasági népiskolai oktatásban részesülnek a gyermekek. A 9. évben *gyakorlati* gazdasági oktatás folyik.

Szakirányú népiskola a *tanonciskola*. Az ipartörvény szerint mindazok, akik iparostanoncnak (kereskedőtanoncnak) szerződnek, tanoncidejük alatt tanonciskolába kötelesek járni.

Tanonciskola háromféle van: 1. tanonctanfolyam, 25—40 tanonclétszámmal, 2. tanonciskola, ha a tanoncok száma 40-en felül van és 3. szakirányú (ipari és kereskedelmi ágak szerint tagozódó) tanonciskola, ahol egy szakmában 40-nél több tanonc van. Az iskola tandíjmentes. A mesterek kötelesek tanoncaikat a szükséges könyvekkel és tanszerekkel ellátni.

[1]) 1924. évi 177.200. B. M. sz. rendelet.

[2]) 1908. évi XLIV. törvény.

[3]) 1930. évi VII. törvény.

[4]) A *középiskolák* igazgatóit és rendes tanárait minden városban csak a vallás- és közoktatásügyi miniszter előzetes jóváhagyásával lehet alkalmazni.

[5]) 1940. évi XX. törv. 2. §.

Nem iskola tulajdonképen a *kisdedóvó* intézet, vagy óvoda, minthogy nem a gyermek tanítására, hanem szociális és egészségügyi gondozására szolgál. A törvény[1]) szerint »a kisdedóvás feladata a 3—6 éves gyermekeket egyfelől ápolás és gondozás által a szülők távollétében érhető veszélyektől óvni, másfelől rendre is tisztaságra oktatni, valamint ügyességüknek, értelmüknek és kedélyüknek korukhoz mért fejlesztése által őket testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükben elősegíteni. Az elemi népiskolák feladatául megjelölt tanításnak a kisdedóvás körében helye nincs.« A kisdedóvás ügyeinek igazgatása és felügyelete 1936. óta a belügyminiszter ügykörébe tartozik, a nevelésfelügyelet azonban továbbra is a vallás- és közoktatásügyi miniszter hatáskörében maradt.

Minden város köteles kisdedóvót állítani. A törvény szerint minden törvényhatósági jogú város, minden vármegyei székhely, sőt minden község, amelynek egyenes állami adója a 15.000 forintot meghaladja, tartozik saját erejéből kisdedóvót állítani és fenntartani, ha a városban, községben óvoda nincs, vagy legalább 40 olyan gyermek van, akik a meglévő óvodákban már nem helyezhetők el és állandó felügyeletben, gondozásban nem részesülnek.

A kisdedóvó így nem közoktatási, hanem szociális népegészségügyi intézmény. A kenyérkeresés gondjai között a szülő sok esetben nem tud a kisdedek nevelésére elég időt fordítani. Pedig a 3—6 éves gyermek gondozása és nevelése kívánja a legtöbb tervszerű nevelőmunkát és fáradságot. De a szülők reggel munkába mennek és naphosszat nincs senki, aki a gyermek gondját viseli. Erre szolgál a kisdedóvó intézet.

Az újabb fejlődés az eredeti elgondolást messze túlhaladó intézményekkel, bölcsődékkel és napközi otthonokkal egészítette ki a kisdedóvókat. Az óvoda lassan *gyermekotthonná* fejlődik, ahol a gondozáson, nevelésen felül egész napi ellátást, élelmezést is kapnak a kicsinyek.[2]) A kisdedóvó intézet így második otthona sok gyermeknek, ahol az óvónők anyai gondoskodással pótolják azt a nevelőmunkát és gondozást, amit mostoha körülmények között a szülők nem tudnak megadni a gyermeküknek.

Középfokú és felsőfokú oktatás.

A középfokú oktatás általános és szakirányú oktatás lehet. Általános irányú oktatás folyik a polgári iskolákban és a gimnáziumokban; szakirányú középfokú oktatás van a mezőgazdasági, ipari és kereskedelmi középfokú iskolákban.

A polgári iskolát régebben népoktatási intézetnek tekintették és csak újabban lett középfokú iskola. A gimnázium alsó négy osztályától abban különbözik, hogy gyakorlatibb irányú és kerek, egész műveltséget ad.[3]) Bármely község állíthat polgári iskolát; azt a várost (községet) azonban,

[1]) 1891. évi XV. törv.

[2]) A főváros kisdedóvóinak felét máris gyermekotthonokká szervezte át.

[3]) 1927. évi XII. törv.

amelynek 5000-nél több lakosa van, a vallás- és közoktatásügyi miniszter kötelezheti, hogy polgári iskolát létesítsen.

A polgári iskolák fenntartásához a városok államsegélyt kaphatnak. Az állami segélyezés szempontjából háromféle polgári iskola van. 1. Állami polgári iskola, Ezeknek személyzetét az állam adja, esetleg az épületet és a felszerelést is. Az iskolák fenntartásához azonban a város a miniszter megállapítása szerint hozzájárulni tartozik. 2. Államilag segélyezett községi polgári iskola. Ezekhez az állam a tanerőket teljesen ingyen adja, a város viszont az épületet, felszerelést biztosítja és minden dologi kiadást a város visel. 3. Községi polgári iskola. Ezeknek fenntartója a község. Az állam csak egyes tanerők fizetését egészíti ki kb. 50% erejéig, minden más terhet a község visel.

A gyakorlati irányú polgári iskolák és a már említett tanonciskolák különösen fontosak a városi élet szempontjából, mert a város iparosodását szolgálják. A polgári iskolákból kerülnek ki jórészt az iparosok és kereskedők, a műveltebb ipari és kereskedelmi alkalmazottak, akik a polgári után megfelelő szakiskolát végeznek.

Az új középiskolai törvény[1]) egységes középiskolát teremtett. *A gimnáziumnak* az a feladata, hogy általános műveltséget adjon és előkészítsen a főiskolai tanulmányokra. Ahol 8 osztályos gimnázium fenntartása anyagi nehézségekbe ütközik, ott a törvény szerint az alsó négy osztályból álló gimnázium is fenntartható.

A város is jogosult gimnáziumot létesíteni, de kötelezve erre nincsen. Ennek ellenére a városok általában támogatni szokták a gimnáziumokat, még pedig úgy, hogy részt vállalnak a dologi fenntartás terheiből. Már az iskola keletkezéséhez rendszerint ingyentelek adományozásával járul hozzá a város, esetleg az építkezést is elősegíti. Magát a fenntartást a városok azzal szokták megkönnyíteni, hogy pl. a fűtési, világítási és tisztogatási költségeket viselik. Mindezekre nézve az iskolafenntartó a várossal már jóelőre úgynevezett szervezési rendeletben vagy szerződésben állapodik meg.

Ha a város maga létesít gimnáziumot, akkor természetesen a fenntartás minden költségét viseli, viszont minden jogot is gyakorol. Nevezetesen az igazgatót, a tanárokat és a személyzetet alkalmazza; a tanszemélyzet kinevezéséhez azonban a miniszter előzetes hozzájárulása szükséges.

Ha a város a gimnáziumot a saját erejéből teljesen fenntartani nem tudja, akkor államsegélyt kaphat. Ez esetben a segélyezés módját rendszerint szerződés állapítja meg. Ha a fizetést kiegészítő államsegély mértéke a tanár összilletményének 50%-át meghaladja, alkalmazásához a miniszter jóváhagyása szükséges. Azokat a tanárokat, akik illetményeiket teljes egészükben államsegélyből kapják, a vallás- és közoktatásügyi miniszter nevezi ki.

[1]) 1934. évi XI. törv.

A felsőfokú szakoktatást az egyetemek, akadémiák és főiskolák szolgálják. Az ilyen intézetek létesítését és fenntartását a városok elősegítik azzal, hogy az intézet céljára telket adnak és az építési, fenntartési költségek egy részét vállalják.

Amint ezekből látható, a közoktatás elég nagy áldozatot kíván a városoktól. A városok azonban törvényes kötelességükön túlmenően is szívesen áldoznak közoktatásuk fejlesztésére, amit mutat az, hogy a legtöbb város olyan iskolákat is létesít, amelyek létesítésére és fenntartására kötelezve nincsen.

A főváros községi iskolái.

Jópéldával jár elől ebben a tekintetben a főváros. Törvényes kötelezettségénél fogva megfelelő számú kisdedóvókat, népiskolákat, kereskedő és iparostanonciskolákat, polgári iskolákat tart fenn.[1]) Ezeket az iskolákat törvényes kötelességből kell fenntartani. Ezenfelül a főváros a maga elhatározásából, önként 2 fiú- és 4 leánygimnáziumot, valamint egész sor szakiskolát létesített. E szakiskolák kereskedelmi, ipari és gazdasági pályákra készítik elő az ifjúságot.

A közgazdasági pályákra készülők számára 6 fiú és 4 női *felsőkereskedelmi* iskolát tart fenn, melyeknek érettségi bizonyítványával a közgazdasági egyetem kereskedelmi szakára is be lehet iratkozni. Kisebb igények kielégítésére valók az egyéves *kereskedelmi szaktanfolyamok*. Ezekre a tanfolyamokra azokat a nőket veszik fel, akik a gimnázium vagy polgári iskola négy osztályát elvégezték.

Középfokú szakiskolája a fővárosnak az *iparrajziskola*. A székesfővárosi iparrajziskola alapítása Mária Terézia idejébe nyúlik vissza. Az akkori idők kívánalmainak megfelelően főként az ipari pályákra készülők rajztudásának fejlesztése volt a célja. A felvételhez négy középiskola elvégzése szüskéges. Az iskola négy évfolyamból áll, három évfolyam sikeres elvégzése után a tanuló olyan bizonyítványt kap, ami a segédlevéllel egyenértékű. A negyedik évfolyam elvégzése és a mestervizsga sikeres letétele után a tanuló mesterlevelet kap, amely az ipar önálló gyakorlására jogosít. Az iskolának ezidőszerint agyagipari, díszítőfestőipari, faipari, könyvkötő- és bőrdíszműipari, ötvösipari és sokszorosító- (grafikai) ipari szakosztályai vannak.

Képesített kertészeket nevel a *kertészképző iskola*. Másik célja még az iskolának, hogy az ország flóráját új növények meghonosításával gazdagítsa. Ezért az iskola kevésbé ismert dísz- és haszonnövényeket termeszt és olyan virághagymákat, melyeket eddig külföldről kellett behozni.

Szakirányú középfokú iskola a fővárosi *női gazdasági és háztartási iskola*. Ennek az a célja, hogy a középfokú iskolák négy osztályát végzett lányokat gazdasszonyokká képezze ki, akik nemcsak önálló háztartást, hanem kisebb

[1]) A fővárosnak 86 kisdedóvója, 109 elemi iskolája, 28 továbbképző népiskolája, 21 iparos- és kereskedőtanonciskolája és 52 polgári iskolája volt 1940-ben. A kisdedóvókat fokozatosan átalakítja gyermekotthonoknak.

kertészetet vagy gazdaságot is tudnak vezetni. Az iskolának 20 holdas gyakorlótelepe van, amelyből két hold szakszerűen berendezett baromfitenyésztő telep.

Jó magyar háziasszonyokat akar nevelni a főváros a *háztartási továbbképző tanfolyamokon.* Ilyen kétféle van: egyéves és hároméves tanfolyam. A hároméves tanfolyamhoz négy középiskola elvégzése szükséges.

A nők ipari elhelyezkedésének elősegítése céljából a főváros *női ipariskolát* tart fenn. A női ipariskolában a megfelelő elméleti tárgyakon kívül fehérneművarrásban és tisztításban, fűzőkészítésben, női és gyermekruhavarrásban, valamint mű- és aranyhímzésben képezik ki a növendékeket. A növendékek az egyes szakosztályok elvégzése után végbizonyítványt kapnak, amely nemcsak munkakönyv váltására, hanem egy évi szakbavágó gyakorlat után iparigazolványra jogosít. A főváros 5 női ipariskolát tart fenn.

A zenekultúra terjesztésére szolgálnak a *felsőbb zeneiskola* és a *zenetanfolyamok.* A fővárosi zenetanfolyamok zongora- és hegedűjátékban adnak kiképzést. Az 5 éves zenetanfolyam után a felsőbb zeneiskolába lehet beiratkozni, ahol zongora-, hegedű- és gordonkajátszást és zeneszerzést lehet tovább tanulni. A felsőbb zeneiskola növendékei közül azok, akik zenetanári pályára készülnek, az utolsó akadémiai osztály befejezése után felvételi vizsga alapján a Zeneművészeti Főiskola tanárképzőjébe kerülhetnek.

A szellemileg fogyatékos tanulók nevelésére a főváros internátussal egybekötött *Gyógypedagógiai Intézetet* tart fenn. Itt az elemi ismeretek tanítása mellett a kézügyesség fejlesztésével bizonyos ipari foglalkozásokra szoktatják a tanulókat.

A fővárosi tanítók továbbképzésére szolgál a *Pedagógiai Szeminárium.* A kezdő tanítót itt vezetik be az iskolai munkába, a már alkalmazásban lévő tanítókat pedig a szeminárium gyakorlóiskolája segíti abban, hogy a kor színvonalán maradjon. A főváros csak olyan tanítót alkalmaz, aki ezt a szemináriumot elvégezte.

A főváros az iskolákkal kapcsolatban több szociális és egészségügyi intézményt tart fenn. Ilyenek: a *napközi otthonok,* ahol a szülői felügyelet nélkül maradt tanulókkal tanítók foglalkoznak; az *iskolaorvosi intézmény,* amelynek orvosai a tanulók egészségét rendszeresen ellenőrzik; az *iskolanővérek,* akik a gyermekek szociális és karitatív védelmét szolgálják; ilyen a *gyógytornaoktatás* a testi hibában szenvedők gyógyítására, a *tanoncotthonok,* a fiú- és leánytanoncok elhelyezésére, az üdülés céljára szolgáló *gyermeknyaraltatás,* a *diákszállók.* Ezekről az intézményekről a szociálpolitika tárgyalása kapcsán emlékezünk meg részletesebben.

Népművelés.

A közoktatást a város leginkább mint iskolafenntartó szolgálja. A nemzetnevelés ügyét, a lélek formálását, a dolog természeténél fogva, az állam irányítja és tartja a kezében, mert az egységes nemzeti szellem és gondolkodás kialakításában így lehet legtöbb sikert elérni. A városok

viszont sokat tehetnek a kultúrviszonyok fejlesztésével, ami az általános kultúrszínvonal emelkedését eredményezi. Maga a város is voltaképpen felgyülemlett kultúra eredménye. A városi élet egymagában is már magasabb kultúrszínvonalat jelent, amiben mindenki akaratlan részesedik, aki városban lakik. Mert a városi külsőt nem annyira a település nagysága, mint inkább a magasabb kultúra adja meg: a sok szép épület, az utcák, terek tervszerű elrendezése, a jó kövezet, a csatornázás, a vízvezeték, a közvilágítás, a parkok, szobrok, műemlékek, a színház, a film, a múzeum, a könyvtár és még sok minden, amit csak nagyobb agglomeráció nyujthat az embereknek.

A város kulturális feladata a kultúrszínvonal általános emelése. A közoktatás terén evégből segíti az államot iskolák fenntartásával. Ezenfelül a kultúrviszonyok fejlesztésére törekszik; a városias kultúrviszonyok emelésén kívül kulturális intézményeket tart fenn, vagy támogat. Így támogatja az egyházakat, a tudományt, az irodalmat, a művészetet, s színházat, az idegenforgalmat; könyvtárat, múzeumot tart fenn és támogatja, segíti a népművelési bizottságot újszerű hatalmas munkájában.

Egyház.

A kultúrának mindig fontos tényezője volt az egyház. A városok ősi privilégiumuk alapján kezdettől fogva szoros kapcsolatba kerültek az egyházzal. A királyi kiváltságlevelek kegyúri jogot adtak a városoknak. Hazánkban egészen a legújabb időkig a népiskolák fenntartási kötelezettsége a kegyuraasággal függött össze. Az 1799. évi szabályrendelet szerint a szabad királyi városok mint kegyurak viselik a katolikus népiskolák terheit.[1]) A kegyúri jogból folyik a városnak az a kötelessége, hogy templomot épít. Ezzel elősegíti a vallásos érzés fejlesztését és a templomépítéssel az építőművészetet is pártolja. A művészi templom ma is a városok legszebb ékessége. A többi felekezetet segélyekkel támogatja a város.

Könyvtár.

A város kulturális intézményei sorában az első helyre kívánkozik a *könyvtár*. A színház mellett a könyv a legalkalmasabb eszköz arra, hogy a kultúrát nagyobb tömegekhez eljuttassa. A városi könyvtár elsősorban a népművelést szolgálja, azért olyan kölcsönkönyvtár legyen, ahonnan mindenki irodalmi értékű könyveket kaphat kölcsön.

Budapesten 1895. óta van városi könyvtár, amelynek kettős célja van. Az egyik a városigazgatás körébe eső tudományos irodalom gyüjtése, a másik, hogy szépirodalmi és ismeretterjesztő könyveket juttasson el a közönség legszélesebb rétegébe. A fővárosi könyvtár nagy kultúrmunkát végez, mert nincs még egy közkönyvtár, amely olyan közel jutna a közönséghez: a könyvtár központján kívül, a város különböző részeiben, 12 fiókkönyvtár kölcsönzi a könyveket. Ez a könyvtár dolgozik a legnagyobb budgetvel Magyarországon.

[1]) *Szitás Jenő:* A városok kegyúri joga. 1938.

Színház.

A városi kultúra kiváltsága a *színház*. A legtöbb várossal szoros kapcsolatban van a színház, hiszen a vidéki színházakat a városok támogatása nélkül nem is lehetne fenntartani. A fővárosnak három színháza van: a Népszínház, a Városi Színház és a Budapesti Színház. A Népszínház épületében működik évek óta a Nemzeti Színház. A Budapesti Színház kezdettől fogva bérben van. A Városi Színház is bérben volt, de újabban Magyar Művelődés Háza lett belőle, ahol a Népművelési Bizottság rendezi előadásait.

Képzőművészet, irodalom.

A mi szegényes viszonyaink között a városok kulturális kötelessége a *művészet* pártolása. A város díszítse fel szobrokkal, emlékművekkel kertjeit, tereit. A szobrokkal díszített közterületek művészi hangulatot adnak a városnak. Támogassa vásárlásokkal, pályadíjakkal az irodalmat és művészetet. A székesfőváros ösztöndíjakkal buzdítja a fiatal, kezdő tehetségeket; a Ferenc József koronázási jubileumi díj a magyar tudományos irodalom, a szépirodalom, a festőművészet, a szobrászat, a zene, a műépítészet támogatására szolgál.

Múzeum.

A város feladata, hogy ápolja és gondozza a területén található régiségeket, műemlékeket, amelyek a város multjára emlékeztetnek, kulturális és művészi értékű gyüjtését múzeumban tegye közkinccsé mindenki számára.

Budapest több múzeumot tart fenn. A *Székesfővárosi Képtár* a székesfőváros gazdag képgyüjteménye. Itt van többek között a gróf Zichy Jenőféle gyüjtemény, amely főleg külföldi mesterek műveit tartalmazza. Az *Aquincumi Múzeum* a római régészeti anyagot őrzi. Ezt az anyagot Aquincumban, a múzeum helyén találták. A *Történeti Múzeum* a székesfőváros középkori és újabbkori emlékeinek gyüjteménye. Ezt a múzeumot újabban az óbudai Kiscelli Kastélyban helyezte el a főváros.

Idegenforgalom.

A kultúrát terjeszti az idegenforgalom. A legtöbb város felismerte újabban az idegenforgalomnak ezt a jelentőségét, azért igyekszik a maga nevezetességeit idegenforgalmi látványossággal, propagandával vonzóvá és ismertté tenni. Ezt a célt szolgálják Szegeden és Pécsett a dóm előtt a szabadtéren rendezett színjátékok és ünnepségek. Berendezkedett az idegenforgalomra Debrecen. Hortobágyra a legtöbb külföldi ellátogat, hogy megismerje a magyar délibábos pusztát, a magyar etnikumot, amit az irodalom népszerűsített.

Az idegenforgalom megszervezése lassankint külön tudománnyá fejlődik. Érthető a nagy igyekezet, ha tekintetbe vesszük, hogy az idegenforgalomnak nemcsak kulturális, hanem nagy közgazdasági jelentősége is van.

Ezért nemcsak helyi, hanem országos érdek is az idegenforgalom feljesztése. 1932-ben több idegen valutát hozott az idegenforgalom Magyarországnak, mint a búzakivitelünk.[1])

Budapest nemcsak külföldi, hanem hazai idegenforgalomra is törekszik. Mert az is haszon a város szempontjából, ha országbeliek látogatják. Az idegen rendszerint jobban költekezik és a hazai idegenforgalomból is mindig jut valami haszon a helybeli iparnak és kereskedelemnek. A külföldi idegenforgalomnak ezenkívül persze még valutaszerző jelentősége is van.

Budapesten az idegenforgalom jórészt a fürdőváros gondolatán alapszik. Eltekintve Budapest páratlan szépségű fekvésétől, vonzó városképétől, a hírneves gyógyfürdőit igyekeznek felhasználni arra, hogy idehozzák az idegeneket nemcsak szórakozás, hanem gyógyulás céljából. Az idegenforgalmat szolgálják az évenkint megrendezett Szent István-napi ünnepségek, a festői szép körmenet a Várban, az ünnepségekkel kapcsolatban megrendezett sportesemények és szabadtéri színielőadások a Margitszigeten. Az idegenek szemében is vonzó látvány a Szent István-héten Budapestre hozott *Gyöngyös Bokréta*, amelynek keretében a magyar népies táncokat és népviseletet mutatja be a falú népe eredeti szépségében.

Budapest Idegenforgalmi Hivatala prospektusok szétküldésével csinál propagandát a fővárosnak és az országnak. Ebből a célból irodája van Bécsben, Velencében és a külföldi utazási irodákkal is szoros kapcsolatokat tart fenn.

Iskolánkívüli népművelés.

A város kulturális munkáját betetőzi az iskolánkívüli népművelés. Ezt a munkát az iskolánkívüli népművelési bizottságok intézik. A bizottságok 1922-ben kormányintézkedésre alakultak meg.[2]) A rendelet olyképen jelöli meg a népművelés célját és feladatát, hogy a népművelés nem merülhet ki az ismeretterjesztés, a tudományt népszerűsítő tevékenységben, hanem »az emberi lélek más nevelő hatású módjait és eszközeit is fel kell ölelnie«. A népművelésnek így nemcsak ismeretterjesztés, hanem nevelés az igazi célja.

A bizottságok a helyi társadalomból alakulnak. Elnöke mindenütt a törvényhatóság első tisztviselője, vagyis az alispán, a polgármester. Tagjai legnagyobbrészt a népművelési munkába bevonható társadalmi szervezetek, intézmények és a népművelést támogató egyének közül kerülnek ki. Tagjai még a bizottságnak a helyi közigazgatási hatóságok és állami intézmények képviselői; ezek között elsősorban a királyi tanfelügyelő és a népművelési titkár. Budapesten a népművelési titkár helyett ügyvezető igazgató vezeti a népművelés ügyeit. A törvényhatósági népművelési bizottságok a vármegye székhelyén albizottságokat, a községekben pedig helyi bizottságokat alakíthatnak.

[1]) A Székesfővárosi Idegenforgalmi Hivatal jelentéséből.

[2]) 132.243/1922. V. K. M. számú rendelet.

A bizottság feladata, hogy a társadalom körében az iskolánkívüli népművelés iránt felkeltse az érdeklődést és erre a célra a társadalom erkölcsi és anyagi támogatását megszerezze. Ebből a célból bevonja a munkába az erre alkalmas társadalmi intézményeket, szervezeteket és egyéneket, megteremti közöttük a közvetlen kapcsolatot és munkájuk tervszerűségét és összhangját biztosítja.

Ez a munka rendkívül bonyolult a városokban. A városok lakossága ugyanis nagyon különbözik műveltség, gazdasági és szociális helyzet tekintetében. A népművelési munkának ehhez az eltérő színvonalhoz kell igazodnia, hogy mindenrendű és rangú ember lelkéhez megtalálja az utat. A közölhető ismeretanyag is ennélfogva minden körben más. Egészen más a feladat, amikor a faluról városbakerült földmunkások, kubikusok, napszámosok, háztartási alkalmazottak vagy amikor iparosok, ipari munkások között kell a művelődés iránt érdeklődést ébreszteni. Más észjárású, más felfogású és más műveltségű emberek között más ismeretanyaggal, más és más módszerekkel kell dolgozni, minthogy a célkitűzés is más. Ezt eltalálni azonban a legnehezebb, pedig ettől függ a népművelés sikere. A városi népművelés Budapesten alakult ki valójában.[1]) Ezért érdemesnek tartjuk a fővárosi népművelési munkát részletesebben ismertetni.

A népművelési bizottság munkája így az analfabéták oktatásától kezdve a legmagasabb továbbképzésig, a szabadegyetemig terjed. Ebből a célból sorozatos előadásokat tart a tudomány és művészet minden ágában, kirándulásokat rendez, amelyeken tudósok, művészek magyarázzák az épületek művészi szépségét, történeti és kulturális értékét, utazásokat rendez az ország különböző részeibe, színielőadásokra, operai előadásokra viszi el tagjait, népszerű hangversenyeket rendez a zenei műveltség terjesztése érdekében. Emellett értékes szociális nevelőmunkát is végez, különösen a társadalom alsó rétegében.

A népművelésnek el kell jutni a szegények közé is. Az ismeretterjesztő előadásoknak ebben a körben, ahol kenyérre is alig jut, nem sok értelme volna. Ezek között elsősorban az emberi méltóság tudatát kell felébreszteni, hogy megtalálja önmagát, hogy cselekedni tudjon és ki tudjon menekülni a szomorú sorsból, aki ilyen mostoha életviszonyok közé jutott. Az angol settlement tanulságainak felhasználásaival Budapesten »Népművelő- és Gondozó-Otthon«-okat alapítanak, amelyekben a szociális gondozás nevelőmunkával, lelki gondozással párosul.[2]) A Népgondozó és Népművelő Telep ezért kapcsolatot teremt minden szociális intézménnyel és hatósággal, hogy a rászorulóknak anyagi segítséget tudjon adni. De a munka fontosabbik része a lelki gondozás, a nevelés. Az otthonban összejövetelek vannak, amelyeken

---

[1]) *Novágh Gyula:* Népművelés a városokban. (Előadás a Közigazgatási Továbbképző tanfolyamon 1938.)

[2]) A budapesti népművelő bizottság munkáját *Novágh Gyula* idézett előadása alapján ismertetjük.

megvitatják a sorsproblémákat abból a szempontból, hogy az ember mit tehet sorsának megjavítása, életének szépítése érdekében. Kialakulnak a gyermekcsoportok, az anyák köre, a szociális gárda, az énekkar, »gondűző«-órákat és ismeretterjesztő előadásokat rendeznek, megalakul a könyvtár és a szórakozás, művelődési alkalmak sok lélekderítő formája. Mert ebben a körben legfőképen erre van szükség.

A főváros népművelésének ilyen központja a Vág-utcai otthon; népművelési otthon van még a Kozma-úton, a városszéli telepen, valamint a Ceglédi-úti kislakásos telepen. A bizottság analfabéta-, helyesírási, fogalmazási tanfolyamokat rendez; emellett az alapvető állampolgári, egészségügyi és általános közművelődési ismereteket is terjeszti.

Sokan vannak, akik kedvezőbb szociális helyzetben élnek és szeretnék műveltségüket fejleszteni, de az alapismereteik hiányosak. Ezek számára vetítettképes vagy műsoros előadásokat tartanak. A főváros körülbelül 250 pontján folyik ez a munka. Egy évben kereken 8000 ilyen előadást rendez a bizottság, főként a társadalmi egyesületek, intézmények segítségével. Az előadásokat ma már 50—60.000 ember látogatja. Ezeket az előadásokat főkép kisiparosok, iparosifjak és leányok, napszámosok, munkásasszonyok, cselédek számára rendezik. Ebben a körben nagyon kedvelik a műkedvelő előadásokat és alkalmi ünnepségeket. Az ismeretterjesztő előadások hatása alatt azután egyre többen vállalkoznak arra, hogy egy-egy népművelési, közműveltségi tanfolyamot végigjárjanak, amelyen kedvet kapnak a rendszeres tanulásra és önművelésre.

A háztartási alkalmazottak számára külön művelődési telepek vannak. Itt elsősorban gyakorlati ismereteket adnak (főzés, varrás, szabás, levélírás), amit mindjárt hasznosíthatnak; azután »gondűzőórák« címen közös szórakozási alkalmakat teremtenek és ezeken keresztül próbálják az önművelésre rávezetni őket.

A már műveltebb és tanulnivágyó egyének továbbképzését 26 népművelési telep szolgálja. Ezek mind szakirányú munkát végeznek. Egy-két művelődési telep a mező- és kertgazdaság, másik az ipar, harmadik a kereskedelem, több telep pedig a női hivatás körébe vágó ismereteket terjeszti. A hallgatóság körében éppúgy akadnak egyszerű munkásemberek, iparosok, ipari és kereskedelmi alkalmazottak, mint értelmiségi osztályhoz tartozók, akik például gyorsírást akarnak megtanulni.

A Népművelés Tanulmányi Csoportja egyesíti a tudnivágyókat. Ennek a csoportnak tagja lehet minden művelődni vágyó ember, tekintet nélkül előképzettségére és társadalmi hovatartozására. A mozgalom tagjai minden hónap első napján megkapják a népművelés úgynevezett »Havi Munkaterv«-ét, amely pontosan közli, hogy hol, mikor, milyen tananyaggal, milyen műsorral vannak ebben a hónapban az előadások, tanfolyamok, kirándulások, műtörténeti előadások, látogatások, tanulmányi séták, utazások, irodalmi esték, hangversenyek, színházi vagy operai előadások stb. Aki a Népművelési

Telep, vagy a Szabadegyetem valamelyik tanfolyamára beiratkozik, automatikusan tagja lesz a tanulmányi csoportnak. A tapasztalat azt mutatja, hogy egy-egy előadás vagy tanfolyam után a legtöbben szorosabb kapcsolatba jutnak a népműveléssel. A gyakorlati ismeretek után az általános műveltség fejlesztésére vágynak. A népművelési tanfolyamok előkészítik és átvezetik őket a Szabadegyetemre. Ez a népművelési ismeretterjesztő munka betetőzése.

A Szabadegyetem tanfolyamait és előadássorozatait 5 fakultáson tartják. Az első fakultás a vallásfilozófia, pszichológia és nevelés köréből, a második fakultás a történet, földrajz, jogtudomány, közgazdaságtan és társadalomtudomány köréből, a harmadik fakultáson az irodalom, képzőművészet, zene és színház köréből, a negyedik fakultás a magyarságtudomány köréből, az ötödik fakultás a természettudomány, az orvostudomány, közegészségügy és technika köréből meríti anyagát.

A bizottság a népművelés mellett a szórakoztatásról is gondoskodik és így kapcsolódik be hasznosan a szabadidőmozgalom törekvéseibe. Népszerű hangversenyeket rendez, télen többnyire a Pesti Vigadóban filléres helyárak mellett, nyáron pedig a Városligetben, a Károlyi-parkban és a Városmajorban. Irodalmi estéin a vidéki irodalmi társaságok is bekapcsolódnak a népművelési munkába. A magyar vidék, a nép, a történelmi mult megismerésére szolgálnak a tanulmányi kirándulások és utazások, amiket a bizottság rendez. A bizottság dalárdákat szervez, műkedvelői előadásokat, műsoros estéket, matinékat, alkalmi ünnepségeket rendez, ahol szórakozást, lelki üdülést talál mindenki, aki a népműveléshez csatlakozik.

A népművelési munka még nem bontakozott ki egészen, jóllehet már eddig is tiszteletreméltó eredményeket ért el különösen a fővárosban. A tapasztalatok alapján a munka egyre bővül és újabb ötletekkel gazdagodik, úgyhogy ezen a téren még nagy fejlődés várható. Hatalmas nemzetnevelő, kulturális jelentőségét ez a fejlődés fogja a maga teljes egészében megmutatni.

Szociálpolitika.

A szociális kérdés korunk legnagyobb problémája; ehhezképest a várospolitikában is megnőtt a jelentősége. A szociális viszonyoknak mindig döntő szerepük volt a városok életében. A társadalmi jelenségek a dolgok természeténél fogva ott mutatkoznak a legszembetűnőbben, ahol az emberek nagyobb tömegekben élnek: a városokban; a társadalmi bajok súlyát is ott érzik legjobban. A szociálpolitika így egyik legfontosabb része a várospolitikának.

Sohasem volt tökéletes berendezésű társadalom. Az örökké változó életviszonyokból mindig adódnak olyan problémák, amelyeket a fennálló társadalmi és gazdasági rend önműködő erejével nem lehet megoldani. Ilyen társadalmi kérdés pl. a munkáskérdés, a középosztály válsága, a munkanélküliség, a népesedési probléma stb., stb. De ezen felül is vannak még bajok, amelyek nem annyira a társadalmi együttélésből, mint inkább az egyén életéből, a sors csapásaiból, az emberi gyarlóságból, az egyén egészségi, anyagi, erkölcsi nyomorúságából származnak.

Az élet elesettjein segíteni erkölcsi kötelesség. Az emberbaráti vagy felebaráti szeretet parancsolja, hogy a bajbajutott embertárson segíteni kell. A bajokat gyógyítja, enyhíti a karitász, a *jótékonyság*. De fejlettebb társadalmi és gazdasági viszonyok között a segítésnek ez a módja már nem elegendő egymagában. Nem elég a bajbajutott embereken segíteni, hanem a baj okait kell megfelelő társadalmi berendezésekkel vagy törvényes intézkedésekkel megszüntetni. Ezt célozza a *szociálpolitika*, amely nem éri be az egyszerű segítéssel, hanem *intézményesen a bajok tervszerű megelőzésére törekszik* (szociális *prevenció*).

A szociálpolitika lényege, gondolatvilága.

A szociálpolitika lényegében *védelem*. Beavatkozás az életviszonyokba, hogy megvédje azokat, akik maguk erejéből nem tudják megvédeni magukat. A védelem azonban nemcsak humánum, nemcsak embervédelem, hanem a társadalom védelme is egyúttal. A védelem nemcsak az egyénnek, hanem a társadalomnak is érdeke, mert a ki nem elégített szükségletek, a meg nem oldott társadalmi feladatok nyomán kialakult elégedetlenség végül is magát

a társadalmi és gazdasági rendet támadja meg és veszélyezteti. A szociálpolitika azért a köz szempontjainak érvényesítésével a társadalmi ellentéteket és feszültséget enyhíteni, megszüntetni törekszik.[1]) Olyan viszonyokat igyekszik tehát teremteni, amelyek között mindenki érzi, hogy a nemzeti közösség nemcsak kötelességek teljesítését követeli, hanem oltalmat és segítő kezet is nyujt mindenkinek a boldogulásért vívott küzdelemben.

A szociálpolitika olyan szempontot állított a közfelfogás középpontjába, ami nélkül hiányos volna a társadalmi és a gazdasági élet. Ez a szociálpolitika *ethikai* tartalma. A szociálpolitika az erkölcsi parancs érvényesülését követeli a társadalmi és a gazdasági életben. Ennek az erkölcsnek alaptétele az igazságosság, ami ebben a klasszikus tételben fejezhető ki: *suum cuique.* Mindenkinek megadni a magáét. A társadalmi osztályok között az egyensúlyt úgy lehet elérni, ha az igazságosság és a méltányosság nagy egységébe foglaljuk össze az egész társadalmat. A szociálpolitika az erkölcsi összetartozás, a *szolidaritás* eszméjét építi bele a társadalomba. A szolidaritás pedig arra tanít, hogy az egyén nem pusztán önmagáért van, hanem az egyén fölötti közösségért. Az egyénnek a közérdekkel összhangzóan kell tehát a nemzeti életközösségbe beleilleszkednie. Ez az, amit egyszerűbben szólva úgy szokás kifejezni, hogy *az egyén érdekét alá kell rendelni a közérdeknek.* Ez a gondolat a századfordulón és még inkább a világháború után jutott erőteljesebb mértékben érvényesüléshez a gyakorlatban.

A szociális gondolat előretörését, a viszonyok alakulásán kívül, a tudomány is előkészítette. A társadalom és az állam *organikus* felfogása a szociális gondolat érvényesüléséhez vezetett. Ez a felfogás magasabb erkölcsi szolidaritást lát a társadalom, az állam tagjai között. Eszerint az embert nem lehet egymagában, hanem csak mint az összesség tagját, társas együttlétben elképzelni. Az egyén nemcsak individuum, hanem az organikus egységben élő társadalom tagja. Ez a felfogás a szolidarítás és az igazságosság eszméjét állította a korlátlan egyéni szabadság helyébe; ennélfogva az egyén nem követheti egyedül az önös érdekeit, hanem erkölcsi szabályoknak alávetett tagja a társadalomnak. *Fichte, Schleiermacher, a romantikusok* és *Hegel* a filozófiában vágtak utat ennek a gondolatnak. Ezek hatása alatt *Stahl, Röder, Savigny* az államtudományokban, Adam *Müller*, Fridrich *List*, majd *Schmoller, Schäffle*, Adolf *Wagner* a közgazdaságtanban voltak szószólói a társadalmi felfogásnak; újabban Othmar *Spann* (universalizmus), *Bouglé*,

[1]) Szociálpolitika a gazdasági politikának az az ága, mely a különböző társadalmi osztályok közötti egyensúly biztosítására és előmozdítására irányul. (*Heller Farkas:* Közgazdasági Lexikon Bp. 1937. 412. l.) A társadalmi politika célja a káros hatású ellentétek lehető kiküszöbölése (*v. Surányi-Unger Tivadar:* Magyar nemzetgazdaság és pénzügy Bp. 1936. 169. lap.) A szociálpolitika amaz eljárásoknak és törekvéseknek összessége, amelyek lényegükben — bizonyos értékszempontok szerint — *közvetlenül a társadalom belső egységének megtartására és fejlesztésére* irányulnak. (*Kovrig Béla:* Szociálpolitika Bp. 1936. 7. lap.)

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA KÖNYVTÁRA

Gide és *Pesch* (szolidarizmus) a társadalmi szemléletet állítja a gazdasági és bölcseleti gondolkodás középpontjába.

A szociális gondolat életbevágó fontosságára a pápa is felhívta a világ figyelmét. A *Rérum novarum* és a *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikák az evangéliumból merített tanításokkal világították meg a keresztény társadalmi és gazdasági rend életszabályait, amelyeknek érvényesítésével a szociális harcot, a társadalmi ellentétet meg lehet szüntetni, vagy legalább annak keserűségét enyhíteni.

Szociálpolitika és gazdaságpolitika.

A szociálpolitika magas erkölcsi színvonalon álló gondolatvilág, amely az igazság, az emberi szolidaritás és a közérdek szempontjainak érvényesítésével kívánja a társadalmi ellentéteket elkerülni és a békés társadalmi együttélést biztosítani. De a gyakorlatban a népjólét emelésével lehet a társadalom harmóniáját leginkább elérni. A szociálpolitika is azért az eszményi célok szolgálata mellett végeredményben a jólét fokozására, az életszínvonal általános emelésére törekszik.[1])

A társadalmi jólét, az életszínvonal emelése azonban nagyobb mértékben csak fejlődő, gyarapodó gazdaságban lehetséges. Csak a fejlődő gazdasági élet tudja előteremteni a társadalmi jólét emeléséhez szükséges gazdasági eszközöket. Mert ha szociális irányú gazdasági és pénzügyi politikával arányosabbá is lehet tenni a jövedelemmegoszlást, végeredményben a quota mégis csak a felosztásra kerülő társadalmi javak volumenjének növekedése esetén fog *tartósan* emelkedni. A gazdasági élet hanyatlása idején, a termelés és a munka eredményességének csökkenő állapotában, egyenlősítő elosztási kulcs mellett is, szükségképpen egyre kevesebb fog jutni mindenkinek.[2]) A tapasztalat is azt mutatja, hogy a gazdasági fejlődés magasabb fokán álló országok tudnak leginkább nagyobb társadalmi jólétet biztosítani a polgáraiknak. Innen adódik jórészt az általános életszínvonalban az a szembetűnő különbség, amely a gazdasági fejlődés magasabb és alacsonyabb fokán álló országok között általában mutatkozik.[3])

A jólét emeléséhez a javak szaporítása, a termelés kiterjesztése szükséges. A reális szociálpolitikának így szükségképpen arra kell törekednie, hogy minél többet termeljünk azokból a javakból, amelyek a társadalmi jólét emeléséhez szükségesek. A szociálpolitika általában inkább a fogyasztás oldaláról nézi a gazdasági életet, mégsem lehet elhanyagolni a termelési

[1]) A társadalmi politika mindenekelőtt az anyagi jólét előmozdítására törekszik. *(v. Surányi-Unger Tivadar* id. m. 169. lap.)

[2]) V. ö. *Baldss Károly:* Társadalmi politika Bp. 1924. 6—10. lap.

[3]) Az amerikai munkás napi 8 órai munkával annyit keres, hogy 3-4 szobás lakásban lakhatik, autót tart, utazik, tanul, szórakozik; szegényebb országokban ilyen munkás csak éppen meg tud élni családjával a keresetéből. De még a vagyonos országok között is vannak fokozatok. Az amerikai munkás egy pár jó cipőért pl. 8 órát dolgozik, míg a francia 20 órát. (*H. Dubrail:* Arbeiter in USA.)

szempontokat, mert a termelés eredményességén, zavartalan működésén múlik elsősorban a jóléthez szükséges javak mennyisége.

A társadalom jóléte a gazdasági élet fejlődésétől függ elsősorban ; de a szociálpolitika fejlődési lehetősége is jórészt a gazdasági viszonyoktól függően fog alakulni. Szociálpolitika általában csak bizonyos gazdasági kultúrában fejlődhetik. Mindenütt azért előbb meg kellett teremteni a gazdasági fejlődésnek azt a fokát, amelyben a fejlettebb szociális igényeket is ki lehet elégíteni. Magyarországot is a kezdetleges agrárállam színvonaláról előbb a modern európai kultúra magasabb nívójára kellett a mult század második felében emelni, hogy nagyobb jólétet lehessen teremteni és a társadalom életigényeit jobban lehessen kielégíteni. A szociális igények kielégítésénél mindig tekintettel kellett lenni a gazdasági viszonyokra, mert a szociális terhek is csak olyan mértékben vállalhatók, amennyire meg van a nemzetgazdaságban kellő fedezetük. Az eltérő, különböző társadalmi és gazdasági viszonyoknak azért más és más szociálpolitika felel meg és minden szociálpolitikának alapvető kérdése, hogy miképpen biztosítható legjobban valamelyik országban és társadalomban a szociális igények kielégítéséhez szükséges eszközök gazdasági és kulturális fedezete.[1])

Szociálpolitika és gazdaságpolitika közeli kapcsolatba jutnak így egymással, mint ahogy Adolf *Wagner* is a közgazdaságtanból kiindulva alkotta meg a szociálpolitika tudományos fogalmát. Szociálpolitika és gazdaságpolitika kiegészítik egymást ; szükségük van egymásra. A gazdasági életnek szüksége van a szociálpolitika eszközeivel egyengetett egészséges társadalmi fejlődésre, mert ez adja meg a termelő munkához a szükséges nyugalmat és biztonságot és szélesíti ki a fogyasztórétegeket. A gazdaságpolitikában ennélfogva fontos szerepük van a szociális szempontoknak : át kell hatniok az egész gazdaságpolitikánkat. De a társadalmi fejlődés, a szociális igények fejlettebb kielégítése szempontjából ugyanígy szükség van erőteljes gazdasági fejlődésre. A szociálpolitikában sem lehet figyelmen kívül hagyni a gazdaságpolitika szempontjait, mert a termelés eredményességének fejlesztésével a gazdaságpolitika szélesíti ki a szociálpolitika reális alapjait és sikeres termelés, bőséges jószágkészletek nélkül hiányoznak a szociálpolitika anyagi feltételei.

Szociális védelem. Munkásvédelem.

A szociálpolitika intézmények és jogszabályok segítségével igyekszik a céljait megvalósítani. *Intézményeket* létesít a társadalmi bajok megelőzése,

[1]) »A szociálpolitika határvonalai nemcsak az annak művelésére hivatott emberek szívébe húzódnak, hanem a szociálpolitikának olyan korlátai vannak — ilyen a vállalkozás rentabilitása is —, amelyeknek megsértése jobban sérti a társadalmi és az emberi érdeket, mint magának a tervezett eljárásnak elmaradása. A szociálpolitikának ilyen korlátja rejlik a nemzetgazdaság saját tőkeerejében, természeti javai gazdagságának mértékében, az ország jó ploitikai helyzetében, termelésének nemzetközi versenyviszonylatában és általában az országnak a nemzetközi jövedelemmegoszlásában való részesítésében. Az ezeket a szempontokat mellőző szociálpolitika ártalmas minden közületre.« *(Kovrig Béla :* Szociálpolitika 73. lap.)

a szociális fejlődés egyengetése érdekében. Ezek sorából kiemelkedik az *Országos Nép- és Családvédelmi Alap*, amelyet az 1940. évi XXIII. törvény »a leginkább támogatásra szoruló néprétegek gazdasági, erkölcsi és szellemi felemelése útján *az életviszonyok javítása, a társadalmi kiegyenlítődés elősegítése és a népesség szaporodásának előmozdítása*« céljából létesített. A közjótékonyság gyakorlása helyett, az alap minél több életerős, önálló magyar egzisztencia megteremtésére törekszik. Ennek érdekében intézményes támogatásban részesíti a sokgyerekes családokat, gondoskodik a gyermekvédelem feladatainak ellátásáról, házhoz juttatja, kedvezőbb gazdasági viszonyok közé telepíti, vagy más gazdasági megsegítésben részesíti a megélhetésükben veszélyeztetett családokat. Közjóléti szövetkezeteket létesít, amelyek anyagi fedezet nélkül is hitelt nyujtanak az arra érdemes szegényembereknek, amely kölcsönt azután nemcsak pénzben, hanem munkában vagy természetben is vissza lehet fizetni. A szociális biztosítás és az egészségvédelem országos megszervezése mellett, ez a törvényhozásunk legnagyobb jelentőségű szociális alkotása.[1])

Nem kevésbbé fontos a szociális védelem jogi szabályozása. A szociálpolitika mindenkitől azt kívánja, hogy egyéni érdekeit alárendelje a közérdeknek. A gyakorlatban ezt csak kötelező *jogszabályokkal* lehet minden esetben biztosítani. A mult század óta azért egymásután lépnek életbe szociális intézkedésekkel átszőtt törvények. A haladás ezen a téren szembetűnő. Az élet szabályozásánál mindenütt egyre inkább a szociális gondolat lép előtérbe. Ez formálja át az egyén jogi hatalmának kíméletlenségét és rideg önzését, ez juttatja fokozottabb érvényesüléshez az erkölcsi szempontokat és a közérdeket. Ma már nincs a jogi életünknek egyetlen olyan területe sem, ahol szociális jogalkotással nem találkoznánk.[2])

A szociális védelem terén külön helyet foglal el a *munkásvédelem*, amely hatalmas nemzetközi szervezethez is jutott. Még 1825-ben megalakult a *National Association for Protection of Labour*, amely a munkásvédelmet nemzetközivé iparkodott kiszélesíteni. *Bismarck* javaslatára *II. Vilmos*

[1]) Az alap jövedelmei: a törvényben létesített nép- és családvédelmi pótadó az állam illetékbevételeinek 27%-a, végül adományok, hagyományok. Az alapot a belügyminiszter kezeli; munkájában az igazgató bizottság és az Országos Szociális Felügyelőség támogatja. Az alapból a városok ellátmányt kaptak a szociális munkaterv végrehajtásával felmerülő költségek fedezésére.

A törvényhatóság első tisztviselője (alispán, polgármseter) készíti el a törvényhatóság szociális munkatervét és költségvetését. A megyei város munkatervét és költségvetését is a polgármester állítja össze, de azt az alispán felülvizsgálja és azután külön fejezetként a vármegye munkatervébe és költségvetésébe beállítja. A város jóváhagyott munkatervét és költségvetését a polgármester hajtja végre. A szociális munkaterv végrehajtásában közreműködnek a szociális előadók, a belügyminiszter által megbízott védőnők és a szociális felügyelők. (200/1941. B. M. számú rendelet.)

[2]) *Szokolay Leó* a Jogi alapismeretek a szociális munkában Bp. 1937. rendszeres feldolgozásban mutatja be a szociális joganyagot. Lásd még *Esztergár Lajos* A szociálpolitika tételes jogi alapja c. munkáját.

császár 1890-ben hívta össze Berlinben a munkásvédelem első nemzetközi kongresszusát, hogy kidolgozza a világpiacon egymással versenyző államok munkásvédelmének nemzetközileg elfogadható általános irányelveit. Ennek a kongresszusnak elsősorban az volt a célja, hogy »a munka idejét, tartalmát és módját az államhatalom akként szabályozza, hogy ezzel megóvassék a munkás egészsége, erkölcsi követelménye, gazdasági szükséglete és jogegyenlősége.« A kongresszus alatt léptek életbe a német ipartörvény 1891. évi novellájának intézkedései, amelyek a gyermekek, a nők és a fiatalkorúak munkaidejét szabályozták. Ilyen előzmények után jött létre 1900-ban a Törvényes Munkásvédelem Nemzetközi Egyesülete, 1904-ben a francia—olasz munkásvédelmi szerződés és az 1906. évi berni egyezmény, amely legalább napi 11 óra összefüggő pihenőt biztosított a munkásnőknek a gyáriparban.

Németország még 1883-ban valósította meg elsőnek kötelező formában a betegségi biztosítást, 1884-ben a baleseti, majd 1889-ben az öregségi és rokkantsági biztosítást. Azóta a szociális biztosítás a legtöbb országban megvalósult.

A nemzetközi munkásvédelem további intézményes kiépítéséhez vezetett a páriskörnyéki békeszerződések munkaügyi rendelkezései alapján hozott számos munkásvédő törvény és nemzetközi munkaügyi egyezmény. A békeszerződések szerint ugyanis a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet »ajánlás« formájában felhívhatja munkásvédő törvények meghozatalára az aláíró hatalmakat. Ma már a legtöbb állam törvényben szabályozta a minimális munkabért, a munkaidőt, a fizetéses szabadságot, a családi munkabért stb.

A szociálpolitika keletkezésénél fogva elsősorban munkáspolitika volt.[1]) Elhibázott volna azonban a szociálpolitikában csak munkáskérdést látni. A szociálpolitika a szolidarítás, a sorsközösség gondolatán épül fel, védelme ennélfogva a társadalom egészére, minden tagjára vonatkozik. A szociálpolitika nem osztálypolitika ; nemcsak munkáskérdés, hanem az egész társadalom kérdése, nemcsak a munkások bajával, hanem az egész társadalom problémáival foglalkozik. A szociálpolitikai intézkedések javarésze a munkásság védelmét szolgálja. Ez azonban természetes, minthogy a társadalom nagy része munkásokból áll ; a szociális védelemre szoruló társadalomnak a munkásság a legszélesebb rétege.

Városigazgatás és szociálpolitika.

A szociálpolitika az egész társadalmat átfogó gondolat ; célkitűzéseit és a célravezető megoldásokat ennélfogva az ellentétes társadalmi érdekek felett álló és a közérdek képviseletére elsősorban hivatott *állam* tudja leginkább megjelölni. Ezt kiegészíti a kisebb közü-

[1]) A munkáspolitikát három részre szokták osztani. 1. *A törvényes munkásvédelem* (autoritativ szociálpolitika) törvények alkotásával és végrehajtásával foglalkozik. 2. *Az önsegély* (liberális szociálpolitika) érdekképviseletet kívánt a munkások számára. 3. *A munkásjóléti közigazgatás* a munkások jólétét előmozdító minden irányú tevékenység.

leteknek a társadalom helyi viszonyaira alkalmazott szociálpolitikája. Ilyen közület a *város*. A helyi társadalmi viszonyokból kiindulva a városi önkormányzat maga határozza meg, hogy az adott helyzetben milyen szociális feladatok megoldását látja szükségesnek, amiről pedig már jogszabály intézkedett, annak végrehajtásáról gondoskodik. Ezzel szervesen belekapcsolódik a szociális feladatok országos megoldásába, a szociális közigazgatásba.

A közigazgatás szükségképpen szociális közigazgatás, a közigazgatásnak Lorentz v. *Stein* értelmezésében, amelynek egészén a szociális szellemnek kell uralkodnia. A közigazgatás minden működése végeredményben az egyén és a közösség viszonyának valamilyen rendezésére irányul, amiben szükségképpen a közösség érdeke az irányadó. Láttuk így a szociális szempont, a közérdek érvényesülését a városrendezésnél, a kisajátításnál, az építési jog korlátozásánál, a közegészségi rendészetnél, az egészségvédelemnél, a közélelmezésnél, a községi élelmezési üzemek árnivelláló célkitűzésénél, a közoktatás és a közművelődés fejlesztésénél, a következőkben pedig látni fogjuk a szociális szempontok érvényesülését a városgazdaságban : a városok üzemi és pénzügyi politikájában.

Önálló igazgatási ágnak tekintve, a szociális közigazgatás azzal különül el a közigazgatás többi részétől, hogy *kizáróan vagy túlnyomórészben* szociálpolitikai célok megvalósítását szolgálja. Ezt a tevékenységet szigorúan körülhatárolni nem lehet, mert a szociálpolitika feladatai az örökké változó életviszonyokhoz alkalmazkodnak és azokhoz képest bővülnek, alakulnak. Így nem lehet pontosan meghatározni a városok szociális feladatait sem. Inkább azt lehetne mondani, hogy a város egyéniségéhez, a lakosság társadalmi rétegeződéshez, gazdasági és kulturális viszonyaihoz képest a szociális szükségletek csaknem minden városban másként alakulnak. Az állam szociális tevékenységétől is sokat függ, hogy mennyi feladat marad a városoknak.

A városok szociális feladatait a *családvédelem*, az azzal kapcsolatos *lakáskérdés*, a *gazdasági védelem*, az *egészségvédelem* és a *szegénygondozás* problémái körül csoportosítjuk a következőkben.

Családvédelem.

Társadalmunk legfontosabb intézménye a *család*. A család adja és neveli az utódokat, akik továbbviszik a társadalom életét és a társadalom fennmaradását, jövőjét biztosítják. A szociálpolitika azért a család védelmét elsőrangú feladatának tekinti. Amióta pedig a társadalmi és gazdasági fejlődés a nőt is a kenyérkereső dolgozók közé állította, a család még inkább rászorul erre a védelemre, mint azelőtt, amikor a nő minden idejét a családnak szentelhette.

A családvédelem ott kezdődik, hogy a családalapítást kell előmozdítani, megkönnyíteni. Ezt a célt szolgálja a *házasodási kölcsön*, amelyet az Országos

Nép- és Családvédelmi Alapból folyósítanak. Mindegyik gyermek csökkenti a kölcsönt; a kölcsönt csak akkor kell teljes egészében visszafizetni, ha a házasság gyermektelen.[1]) A kölcsön így nemcsak megkönnyíti a családalapítást, hanem hatásos népesedéspolitikai eszköz is egyúttal.

A házasság célja a gyermek, aki vérségi kötelékkel kapcsolja egybe a családot. Nemcsak az egyén, hanem a nemzet élete is a gyermekben folytatódik; azért a gyermekáldás csökkenése, az egyke és az egyse, a társadalom egyik legsúlyosabb problémája. A magyarságra különösen életbevágó, mert szomszédaink sokkal jobban szaporodnak. Csonkamagyarország népessége csak 50.000 lélekkel szaporodott évente, Románia és Jugoszlávia pedig 400.000 lélekkel; szaporodásuk tehát nyolcszor akkora, mint Magyarországé.[2])

A népesség számbeli gyarapodását más szociálpolitikai intézkedéssel is igyekeznek előmozdítani. Ilyen a családi pótlék, a munkások családi munkabérpótléka, a sokgyermekes családok adókedvezménye, a jövedelemadó és az örökösödési adó progresszivitása a gyermektelen vagy egy gyermekes családoknál, azért kívánják sokan az örökösödési rend megváltoztatását olyképen, hogy a kicsi vagyonok tovább ne aprozódjanak stb. A népesség nagyobb szaporodásához azonban az is szükséges, hogy a néplélek, az életfelfogás is megváltozzék. Olyan életfelfogásra van szükség, amely a gyermekben és az anyaságban látja az élet igazi értelmét és a legnagyobb boldogságot, amiért érdemes áldozatot is hozni és minden más előnyről lemondani.

Ha már kevesebb gyermek születik, minden lehetőt el kell követni, hogy legalább ez a kevés életben maradjon. Ezen a téren sikerült is jelentős eredményt elérni. Az első világháború előtt az élveszülötteknek még kb. 20%-a egy éven alul elhalt; ma pedig a csecsemőhalandóság 13%-ra csökkent. De így is még majdnem minden nyolcadik gyermek elpusztul, mielőtt egyéves korát eléri. Külföldi példák azt mutatják, hogy a csecsemőhalandóságot tovább lehet csökkenteni. Svédországban és Svájcban pl. csak átlag minden huszadik, Németalföldön pedig átlag minden huszonötödik gyermek hal meg az élete első évében.[3]) Az anya- és csecsemővédelem további kiépítésétől nálunk is a csecsemőhalandóság csökkenését várhatjuk.

---

[1]) Németországban minden gyermek 25%-kal csökkenti a kölcsönt, úgyhogy ha 4 gyermek születik a házasságból, semmit sem kell a kölcsönből visszafizetni. Olaszországban az első gyermek 10%-kal, a második 20%-kal, a harmadik 30%-kal, a negyedik 40%-kal csökkenti a kölcsönt.

[2]) Romániának 11·5 volt a természetes szaporodási aránya, Jugoszláviának 12·9; ugyanakkor Magyarországnak csak 6·1. *(Kovács Alajos:* A magyarság számbeli fejlődésének problémája. Bp. 1939.)

[3]) Németalföldön a legegészségesebb a népfejlődés, mert kevés születéssel (1937-ben 19·8‰), de kevés halálozással (8·8‰), normális szaporodási arányt (11) tudott elérni. Nálunk is volt régebben ilyen arányú szaporodás, de ezt csak kétszer nagyobb születési szám mellett tudtuk elérni, mert a halandóság nálunk majdnem háromszor olyan nagy volt. *(Kovács Alajos:* id. m.)

Az anya-, csecsemő- és gyermekvédelemnek kétirányú vonatkozása van: az egyik egészségvédelmi, erről már szólottunk az előzőkben,[1]) a másik szociális.

Az anyát már a szülés előtt nemcsak egészségi, hanem szociális védelemben is kell részesíteni. A szülést megelőző 6 héten egészségi okokból mentesíteni kell a munka alól; ezidőre az Országos Társadalombiztosító Intézet terhességi, majd később szülési és gyermekágyi segélyben részesíti. Ez a támogatás annak az anyának is kijár, akinek csak a férje tagja a biztosító intézetnek. Ugyanígy a szülés után is 6 hétig mentesítik az anyát a munka alól; ha ez alatt nem nyeri vissza munkaképességét, még további 4 heti munkaszünethez van joga. Ez alatt a munkaadó nem mondhat fel. A biztosító intézethez tartozó anyát 12 hétig szoptatási segély illeti meg. Azokat az anyákat, akiknek nincs a biztosító segélyére igényjogosultságuk, kívánatos, hogy a város részesítse hasonló segélyben rászorultság esetében.

A csecsemő, a gyermek gondozása, nevelése a szülő, a család kötelessége. De ha erre nem képesek, akkor a társadalmi gondozás keretében kell a gyermekről gondoskodni. Erre szolgálnak a bölcsődék, óvodák, gyermekotthonok, napköziotthonok, árvaházak, nevelőotthonok. Egyéves korig a bölcsődék, 1—3 éves korig külön napköziotthonok, a 3—6 éves korig az óvodák és gyermekotthonok, iskolaköteles korban pedig a napköziotthonok gondozzák és nevelik a gyermekeket, akikre a szülők nem tudnak gondot fordítani, mert munkában vannak. A gyermekvédelem így már az anya terhességével kezdődik és gondozó figyelme végigkíséri a gyermeket a születéstől az iskolaköteles kor végéig.

A csecsemőt *bölcsődében* gondozzák. Egyéves korig itt helyezik el napközben a gyermeket, ha az anya munkába jár és nincs, aki a gyermek gondját viselje. Szükség esetében az anyát is felveszik a csecsemővel együtt. Ezek az anyák látják el a házimunkát a bölcsődében és ezért lakást, ellátást, ruhát és kisebb készpénzdíjazást is kapnak. A rászorultakat ú. n. vándorbabakelengyével segítik, amit 8—10 hónapig ingyen használhatnak. A terhes és szoptatóanyák ingyen tejet kapnak; tejet kapnak a csecsemők és a kisgyermekek.

Az 1—3 éves gyermekeket a bölcsődék mellett működő napköziotthonokban, a 3—6 éves gyermekeket pedig óvodákban gondozzák. Az óvodában a gyermek értelmét és testi ügyességét is igyekeznek fejleszteni. Az óvodák azonban csak 9—11 óráig és d. u. 2—4 óráig foglalkoznak a gyermekkel, azokat a gyermekeket pedig, akiknek a szülei munkában vannak, nem lehet 11 órakor hazaküldeni. Ezeket azért délben is ott tartják, étkezésükről gondoskodnak és napközi gondozásban részesítik őket. Az óvodák így *gyermekotthonokká* fejlődnek, ahol a gyermeket reggeltől estig gondozzák.

[1]) A közegészségügyről szóló fejezeten lásd az anyák, csecsemők, kisgyermekek és iskolásgyermekek gondozását.

Az elemi és polgári iskolákkal kapcsolatban is vannak *napközi otthonok*, ahol reggeltől estig foglalkoznak a gyermekekkel és közben reggelivel, tízóraival, ebéddel is ellátják őket.[1])

A fővárosban az iskolai egészségvédelem keretében az iskolaorvosok végzik az egészségvédelmi munkát, az iskolanővérek pedig a gyermekvédelem szociális, karitatív és erkölcsvédelmi részét. Az iskolanővér összekötő kapocs a gyermekvédelem hatósági és társadalmi szervei, valamint az iskola és a szülői ház között. Környezettanulmánya alapján a szükséghez képest mindenféle segélyben részesíti a főváros a gyermekeket (felruházás, cipőjavítás stb.).

A vagyontalan árvákat a törvény szerint a község tartozik eltartani.[2]) Ha az árvát sem a rokonok, sem más jóttevők nem tartják el, akkor a község köteles róla gondoskodni, amíg magát eltartani nem tudja. Erre a célra *árvaházak* vannak a városokban, ahol teljes ellátásukról és iskoláztatásukról gondoskodnak. Rendszerint 14 éves korig maradnak az árvák az intézetben, vagyis addig, amíg az elemi vagy polgári iskolát elvégzik; kivételesen a felsőbb iskolai tanulmányuk befejezéséig az intézetben maradhatnak. Egyes helyeken a város nem tart fenn árvaházat, mert az árvákról az egyház vagy a társadalom gondoskodik.

Az *elhagyott gyermekekről* a magyar törvényhozás példaadó módon gondoskodott; erről a külföldi szakirodalom is elismeréssel nyilatkozott. Az elhagyott gyermekekről az állam gondoskodik (1901. évi VIII. törvény az állami gyermekmenhelyekről), de a városok is létesíthetnek ilyen vagy ehhez hasonló célú intézményeket. Így a főváros két intézményt tart fenn a magukra hagyott leányok és fiúk védelmére, nevelésére. Az egyik a *vitéz nagybányai Horthy Miklósné gyermekotthon.* Ebben az intézetben 18 éves korig otthonra találnak az olyan leánygyermekek, akik erkölcsi veszély vagy más családi körülmény miatt otthonra szorulnak. Az intézetben iskola is van, ahol tanítják és nevelik a leányokat. Másik hasonló intézete a fővárosnak a *Fiúotthon és Ipari Nevelőotthon.* Ebben az intézetben helyezik el 14 éven alul azokat a talált és elhagyott fiúkat, akiknek nincsen otthonuk és akiket itt elsősorban ipari pályára nevelnek.

A lakáskérdés.

A családvédelemmel szorosan összefügg a lakáskérdés megoldása, mert a családi élet elengedhetetlen kelléke az *otthon*, a derűs, tiszta, egészséges *lakás.*[3]) A lakáskérdés a városok legsúlyosabb, mert legnehezebben megoldható szociális problémája, azért ezzel a kérdéssel bővebben kell foglalkozni.

[1]) A gyermekek napközi gondozását a 72.078/1916. B. M. számú rendelet az első világháborúban rendszeresítette, hogy a hadbavonult katonák munkáját pótló anyák gyermekeinek felügyeletéről és gondozásáról gondoskodás történjék. De a napközi otthon a háború után is megmaradt, mert kitűnően bevált a gyakorlatban és azóta fokozatosan fejlesztették.

[2]) 1877. évi XX. törvény.

[3]) »Minden szociálpolitikának kiindulópontja az ember otthona: a lakás.« *(Hilscher Rezső:* Bevezetés a szociálpolitikába, 1938.)

A városokban a lakáskérdés legfőképen mint *lakáshiány* jelentkezik. A lakáshiány azonban rendszerint nem általános. Nem az szokott lenni a baj, hogy egyáltalában nincs üres lakás,[1]) hanem inkább az, hogy bizonyos fajtájú lakásokban van hiány. Drága lakások többnyire mindig kaphatók, mert ilyeneket építenek; de nem kaphatók kellő számban *olcsóbérű* egy- és kétszobás lakások, vagyis olyan lakások, amilyeneket kisjövedelmű emberek is meg tudnak fizetni.

A lakásprobléma onnan adódik, hogy *nincs elég olyan olcsó lakás, amelynek bére kellő arányban volna a városi lakosság legnagyobb rétegének:* a munkásság, a kisiparos, a kiskereskedő, a kistisztviselő *keresetével.* Társadalmunk legnagyobb része általában túlsokat fordít keresetéből lakásra. Nem mintha túlzott lakásigényei volnának, hanem mert drága a lakás. És minél kisebb a kereset, annál súlyosabbnak érzik a drágaságot. Mert bár a lakásra fordított költségek a jövedelem növekedésével általában emelkednek, minthogy akinek több a jövedelme, annak a lakásigénye is rendszerint nagyobb, mégis a jövedelemnek egyre kisebb hányada lesz a lakásbér.[2]) Kisjövedelmeknél viszont a legnagyobb ez a hányad. A lakásdrágaság azért a szegény embert sujtja legjobban.

A legtöbb szociális bajnak a lakásdrágaság a forrása. Nagyon nehéz a lakbért megfizetni, ezért a családok inkább összeköltöznek, albérlőt, ágyrajárót tartanak. Így lesz zsúfolt a lakás. Drága a rendes lakás, de olcsóbb kapható pincében, ódon, nedves rozoga házban; tehát olyan egészségtelen helyre költöznek, amelyet egyébként lakás céljára nem használnának. Az egészségtelen, zsúfolt lakásban terjed a tuberkulózis, a nemibaj és a többi népbetegség. Az ilyen lakás azután nem lehet otthon, csak legfeljebb éjjeli szállás. Aki ilyen lakásban lakik, az nem vágyik haza, nem ismeri a családi otthon melegét. Szociális szempontból pedig éppen az a fontos, hogy a lakás ne hajlék, hanem valóságos otthon legyen. Mert otthon nélkül nincs családi élet, nincs igazi munkakedv, megelégedettség és lelki nyugalom. Mindehhez elsősorban egészséges, rendes lakás szükséges. Így lesz a lakáskérdés a várospolitika legfontosabb szociális problémája.[3])

A lakásbér általában legfeljebb 20—25%-a lehet a keresetnek. Az építési költség és az adóteher azonban oly nagy, hogy ezek alapján olyan bérek adódnak, amelyek a kisemberek keresetének ezt a százalékát a legtöbb esetben meghaladják. *A hiba tehát ott van, hogy a termelési költségek a legszerényebb igényű kislakások építésénél is olyan lakásbéreket eredményeznek, amelyek nincsenek összhangban a lakosság jórészének keresetével.*

És ez a baj nem átmeneti jelenség. *Rendes körülmények között is nagyon nehéz ezeknek a kereseteknek megfelelő olcsóbérű kislakásokat rentabilisan*

[1]) A szakértők (Hesse) szerint 1·5—3% üres lakásra van mindig szükség, hogy a lakáspiacon a viszonyok normálisan alakuljanak.

[2]) *Schwabe*-féle törvény.

[3]) *Bódy László:* A lakáskérdés, mint várospolitikai és szociális probléma.

építeni.[1]) Ez súlyos terhet ró a közületekre. Mert ha *gazdaságpolitikai eszközökkel nem tudjuk a lakásbéreket és a kereseti viszonyokat összehangolni, akkor a szociálpolitika segítségével kell a bajokra megoldást találni.* Az egyik megoldás, hogy az állam vagy a város maga épít ilyen olcsóbérű kislakásokat. Ez természetesen áldozattal jár, mert az állam és a város sem tud ilyen lakásbérekkel olyan hozadékot elérni, amiből a befektetett tőke annuitását fedezhetné, jóllehet a városok nagyobb renkívüli adómentességet kapnak, mint a többi épít-

[1]) Mert tegyük fel, hogy a munkásnak békebeli viszonyok között, 160—200 pengő a havi keresete, úgyhogy 40 pengőt fordíthat a lakásbérre és 480 pengő az egyszobás lakás évi bére. Az a ház azonban, amelyben ilyen bérű lakások vannak, csak akkor hoz némi jövedelmet, ha az építési költség, légköbméterenkint számítva, nem haladja meg a 26 pengőt. Kitűnik ez a következő számításból.

A 480 pengős lakásbérből kereken 42% a közvetlen hozadéki adó. (Az adóterheket is *békebeli* mértékkel számítva: a házadó 17%, a községi pótadó 8·5%, a rendkívüli pótlék 6·7%, az útadó 0·78%, a betegápolási pótadó 2·72%, a házbérfillér 3%, a szemétfuvarozási illeték 1·5%, a rokkantadó 1·7% Budapesten.) A 202 pengő adó lefizetése után a 480 pengős lakásbérből 278 pengő marad. Ebből kell fedezni az épület karbantartási költségeit, ami a bérjövedelem 5%-a (a jövedelemadónál is ennyi karbantartási költség levonását engedélyezik) és a vízdíj, a világítás, kéményseprés, biztosítás stb. szintén 5%-a a bérjövedelemnek. A karbantartás és egyéb költség összesen 10%, tehát 48 pengő. Marad a nyers bérjövedelemből 230 pengő.

Az egyszoba-konyhás lakás építési költsége, légköbméterenkint 26 pengővel számítva, kereken 5000 pengő, mert az egyszobás lakásra 190 légköbmétert kell számítani. (Szoba 25 m², konyha 12 m², előtér 4 m², W. C. és kamra 2 m², falazat, pince (30%) 13 m², ez összesen 56 m²; a magasságot 3 méterrel véve, a légköbméterszámításnál 3·5 a szorzószám. Az egyszobás lakás légköbméterenkint (56×3·5) 190 m³.) Az építési költség tehát 5000 pengő. Ehhez járul még a telekár. A telekérték nagyon különböző lehet; számításunkban 1000 pengővel vesszük, ami elég kedvező, mert feltételezi, hogy 10.000 pengős telekre pl. 10 lakást lehet építeni. Az egész befektetett tőke tehát 6000 pengő. Ez a tőke 230 pengőt jövedelmez, ami a befektetett tőkének 3·8%-a.

Kedvezőbb a jövedelmezőség az adómentesség idején. Az új házak 15 évig adómentesek, ami azt jelenti, hogy ez idő alatt a nyers bérjövedelemnek kereken 19%-a az adó. (Az adóterheket itt is békebeli mértékkel számítva: a községi pótadó 8·5%, az útadó 0·78%, a betegápolási pótadó 2·72%, a házbérfillér 3%, a szemétfuvarozási illeték 1·5%, a rokkantadó 1·7%.) Az adó tehát 91 pengő. A lakásbérből így 389 pengő marad, amiből levonva 48 pengőt a karbantartási és egyéb költségekre 341 pengő a befektetett tőke hozadéka. Minthogy a befektetett tőke 6000 pengő, ilyenképpen ez a tőke az adómentes 15 év alatt 5·7%-ot jövedelmez. Ez a jövedelem az adómentesség lejártával, miként láttuk, 3·8%-ra csökken.

Ezt a jövedelmezőséget a rentabilitás legalsó határának lehet tekinteni, mert az ennél kisebb jövedelem, az esetleges bérveszteséggel is számolva, alatta maradna a bankrátának. Ennélfogva, ha az építési költség légköbméterenkint 26 pengő fölé emelkedik, vagy pedig az adóteher, amelyet itt a békebeli mértékkel vettünk számításba, növekszik, akkor a 480 pengős évi bér mellett a tőkebefektetésnek nincsen hozadéka. Ebben az esetben ilyen olcsóbérű lakásokat nem lehet rentabilisan építeni.

A legnagyobb baj azonban, hogy *kölcsönpénzből ilyen olcsóbérű lakásokat semmi körülmények között sem lehet építeni,* mert ez a bérjövedelem semmiképpen sem fedezné a kölcsön annuitását. A 15 évi adómentességnek megfelelő 15 évi kölcsönnek, ha csak 4·5%-os kamatozást veszünk, akkor is 9·31% az annuitása. Ennyi jövedelemezőséget pedig a legkedvezőbb építési költségek mellett sem lehet a szóbanlévő olcsó bérrel elérni.

tető.[1]) A közületi lakásépítésnek azonban ellenzői is vannak. Sokan azt tartják, hogy a lakásépítés nem a közület feladata és a közület rendszerint drágábban épít, mint a magánvállalkozás stb. Ez a felfogás helyesebbnek találja, ha a közület a magántőke építését mozdítja elő megfelelő intézkedésekkel. Ez a felfogás különösen külföldön érvényesült nagyobb mértékben a gyakorlatban.

A közületek és vállalatok munkásházai.

Nálunk eddig a közületek inkább maguk építkeztek. Az állam megépítette 1909-ben a Wekerle-telepet Kispesten, ami akkoriban a lakáshiányt nagyon enyhítette. A főváros szociálpolitikájának régtőlfogva a lakáskérdés a legfőbb problémája. 1907. óta várospolitikai programm a székesfővárosban a kislakások építése. A főváros azóta sorozatosan építi a kislakásokat. Épített 2—3 szobás tisztviselőlakásokat is, de a lakások legnagyobbrésze egészen olcsó szobás-konyhás lakás.[2]) Az államon és a fővároson kívül újabban az OTI is épített a tartalékalapjából kislakásokat.

De a lakáskérdést hatósági kislakásépítéssel egymagában megoldani nem lehet, mert ehhez az kellene, hogy a közület építsen lakásokat mindazoknak, akik a keresetükből nem tudják a magas lakásbéreket megfizetni. Ennyi lakást pedig a közületek már csak tőke hiányában sem tudnak építeni. A közületi lakásépítéssel csak enyhíteni lehet a lakásbajokon, de ilyen módon a kérdést megoldani nem lehet. A közületi építkezés mellett azért más megoldást is kell keresni.

A lakáskérdés szociális megoldását megkönnyítené, ha a tőkeerős nagyvállalatok, ipartelepek és gyárak az alkalmazottaik, munkásaik részére olcsóbérű kislakásokat építenének. Sok olcsóbérű lakás épülne így, ha erre törvény kötelezné a tehetősebb vállalatokat. A kérdés ilyen megoldását megnehezíti azonban, hogy tőkeszegény országban a vállalkozáshoz szükséges tőkét is nagyon nehéz előteremteni, a munkásházak építése pedig elég nagy tőkét kötne le.

Kétségtelen, hogy az ipar fejlődése okozza leginkább a lakáshiányt a városokban. A gyáripar nagy vidéki munkástömegeket vonz a városokba, akiknek olcsóbérű kislakások kellenek. Így elsősorban ennek a gyáriparnak az érdeke, hogy a munkásai olcsóbérű lakásokat kapjanak, mert a lakásbér kihat a munkabérekre és közvetve a gyáripari termelés rentabilitására. Az olcsóbérű kislakások építésével a vállalatok megkönnyítenék az alkalmazottaik megélhetését és emellett szorosabb kapcsolatot teremtenének a vállalat

[1]) Az 1930. évi IX. törv. a székesfőváros építette kislakásos házak után 40 évi rendkívüli adómentességet engedélyezett.

[2]) Kertes kislakások is épültek. (Városszéli telep.) A szoba-konyhás lakáshoz 300 négyszögöl telek is tartozik, ami azt a célt szolgálja, hogy a bérlő veteményt termelhessen és ezzel is könnyebb legyen a megélhetése. A bérlők a kertben zöldséget, burgonyát, gyümölcsöt termelnek, de vannak olyanok is, akik virággal ültetik be a kertet és azzal kereskednek. A család így nemcsak lakáshoz, hanem némi keresethez, jövedelemhez is jut, ha a földjét szorgalmasan műveli.

és az alkalmazottak között. Vannak vállalatok, amelyek már eddig is építettek ilyen lakásokat és a tapasztalatok nagyon kedvezőknek mutatkoznak.

A munkásházak építése tehertételt jelent a vállalatoknak, mert a bérházakba fektetett tőke még adómentesség esetében sem fogja azt a jövedelmezőséget eredményezni, amit a vállalat a maga vállalkozói munkakörében tud elérni. Ezt a disparitást olyképen lehet enyhíteni, hogy a kislakások építésére tartalékolt tőke a vállalat adózása, társulati adója szempontjából a veszteségek közé számítható; a város pedig kedvező feltételű telekátengedéssel segíthetné a vállalatokat a lakásépítésben.

A magánépítkezés előmozdítása.

A lakáspolitika célja azonban végeredményben nem lehet más, mint a magánvállalkozás számára rentabilissá tenni az olcsóbérű kislakások építését. Ezt a célt pedig a termelési költségek csökkentésével lehet csak elérni. *A termelési költségeket kell mérsékelni, ha olcsóbb béreket akarunk.* Szociális érdekből olyan intézkedéseket kell tenni, amelyek folytán a lakástermelési költségek annyira csökkennek, hogy az olcsóbérű lakások építése is rentabilissá válik.

Az építési költségeken kívül a *telek*, a *hitel* és az *adó* a lakástermelési költségek legfőbb tényezői. Ezeken keresztül kellene tehát a lakásbéreket a kereseti viszonyokhoz mérten mérsékelni.

A telek.

A »földreformerek« hatása alatt sokan az *épületjog* (örökbérlet) alkalmazásával vélik a lakásépítést legjobban előmozdítani. Ilyen módon tőke nélkül is lehet a ház megépítéséhez telket szerezni. Az épületjog ugyanis olyan hosszúlejáratú földbérleti szerződés, amely a bérlőnek jogot ad arra, hogy a bérelt telekre házat építsen és a telket csekély földbér ellenében annyi ideig használja, amíg az építési költségeket letörleszti.

A telektulajdonost a háztulajdonostól különválasztó jogintézményt több régi jogrendszerben is meg lehet találni. Ilyen a római jogban a *superficies*, a középkori germán jogban az *Erbaurecht*, az angol jogban a *lease hold*.[1])

Az angol nagyvárosokban, de különösen Londonban, a telek értékesítése régtől fogva túlnyomóan az ú. n. lease hold intézmény formájában történik. A lease oly földbérleti szerződés, amely által a földtulajdonos meghatározott időre, rendszerint 99 évre átengedi telkét beépítésre a haszonbérlőnek. Ez azzal a feltétellel történik, hogy a bérleti idő lejárta után a

[1]) Az épületjog és a lakáskérdés összefüggéseit, valamint az épületjog külföldi gyakorlati alkalmazását részletesen ismerteti *Ferenczi Imre* a Községi lakáspolitika és lakásügyi intézmények Bp. 1910. c. munkájában. (163—178. lap.) L. még *Forbát Imre:* A lakáskérdés és Budapest jövője. 1906. *Adolf Wagner:* Wohnungsnot und städtische Bodenfrage. (1901.) *A. Damaschke* Bodenreform és Aufgaben der Gemeindepolitik c. munkáit.

telek mindazzal, amit ráépítettek, a földtulajdonos tulajdonába száll vissza anélkül, hogy a háztulajdonos bármi kárpótlást kapna. Így a telek értékszaporulata, ami a városi teleknél a város fejlődésével szükségképen adód k, a földtulajdonos kezén marad. Az 1874. évi *Working Mans Dwelling Act* feljogosította a városokat, hogy a kincstár hozzájárulásával lease-t engedélyezzenek saját telkeiken a munkáslakásokat építőknek.

A századfordulón a régi Erbaurecht intézményét Németország is feleleventette. Frankfurt a/M. volt az első német város, mely ezt a községi telekpolitika szolgálatába állította. A telkeket rendszerint 61 évre adták bérbe, mégpedig a telekérték 2½%-ának évi megfelelő bérért. Frankfurt példáját számos német város követte : így Leipzig, Elberfeld, Essen, Manheim Ulm stb.; a porosz állam, egy csomó alapítvány és közhasznú társaság hasonló szerződéseket kötött építőkkel. A haszonbér 2—3% között ingadozott. Az épületjogi szerződések a szerződés lejárta után a telekbérlőnek a beépített tőkéért bizonyos kárpótlást biztosítottak, míg Angliában a szerződés lejárta után ingyen száll át a felépítmény a telektulajdonosra. Azért a bérlet hosszabb időre szól Angliában.

Budapest törvényhatósági bizottsága is már 1887-ben épületjogi telekkedvezménnyel igyekezett a magánvállalkozást munkáslakások építésére ösztönözni. A főváros azért elhatározta, hogy 30 évre ingyen ad telket a munkáslakások építésére azzal a kikötéssel, hogy a 30 év lejártával a házak minden megtérítési igény nélkül átmennek a főváros tulajdonába. 1893-ban pedig a közgyűlés elhatározta azoknak az általános elveknek a megállapítását, amelyek mellett a főváros telkei elidegeníthetők olyképen, hogy azok 80—100 esztendő multán visszaszálljanak a fővárosra. Ezek azonban csak elvi határozatok voltak. Budapest tehát elvi határozatával megelőzte a német városokat, de gyakorlati téren elmaradt mögöttük.[1])

Az épületjog lehetőséget ad arra, hogy a város telkeit értékesítse, átengedje másoknak beépítésre és emellett *a jövendő értékemelkedést is a köz javára biztosítsa.* Ez az egyik előnye ennek a megoldásnak. Másrészt az épületjog megkönnyíti és olcsóbbá teszi az építkezést, mert az építéshez nem kell telket vásárolni, kisebb lesz a befektetett tőke és ennélfogva a rendelkezésre álló tőkéből több lakást lehet építeni. A városi telkek épületjogi bérbeadása így alkalmas eszköz arra, hogy a kislakások építését előmozdítsa. Ehhez azonban az is szükséges, hogy az épületjoggal megépülő házakra is lehessen építési kölcsönt szerezni.

A hitel.

A házépítés második fontos kelléke : *a hitel.* A házakat többnyire kölcsönpénzből építik, különösen szegény országban. A lakástermelés terhét így nemcsak ez a generáció, hanem a jövő nemzedék is viseli. Budapest

[1]) *Ferenczi Imre* id. m. 167. lap.

jórészt kölcsönből épült fel és megfelelő építési hitel nélkül semmiesetre sem lehetett volna ezt az amerikai tempójú városfejlődést elérni.

Az építési hitel mindig nagy mértékben elősegíti a lakástermelést. De olyan előnyös feltételű kölcsön, amit 3—4%-os jövedelemből lehet törleszteni, a pénzpiacon egyáltalában nem kapható. Pedig csak ilyen kölcsönnel lehet a kívánt olcsóbérű lakásokat rentabilisan megépíteni.[1]) Az államra és a városra hárul ennélfogva a feladat, hogy a termelési feltételeknek megfelelő előnyös feltételű kölcsönök folyósításáról gondoskodjék. Külföldi nagyvárosokban is ilyen segítséggel kellett a lakástermelést előmozdítani.[2]) Kétségtelen, hogy ez áldozattal jár. A közület sem tud ilyen kedvező feltételű kölcsönt szerezni, ennélfogva az annuitásban mutatkozó differencia a közületet terhelné. De ha az állam vagy a város maga épít kislakásokat, akkor is meg kell a szükséges tőkét szerezni és az építésbe fektetett tőke akkor sem hozza meg, olcsó lakásbérek mellett, az annuitásnak megfelelő jövedelmet. Ebben az esetben ugyanúgy áldozatot kell hozni a szociális cél érdekében.

Kedvezőbben alakul azonban a helyzet, ha az építési hitelt a közület a saját tőkéjéből tudja folyósítani; ha az építési hitel folyósításához szükséges tőkét adóbevételéből (céladó), vagy valamilyen holtvagyonának értékesítésével teremti elő. Ebben az estben jóval több lakás építését tudja a közület ugyanavval a tőkével biztosítani, mintha maga épít lakásokat. A befolyt annuitásokat ugyanis nem kell akkor törlesztésre fordítani, hanem újabb kölcsönök folyósítására lehet felhasználni, amiből újabb lakások épülnek. Ha a közület saját tőkéjéből folyósítja az építési hiteleket, akkor újabb tőke befektetése nélkül is évről-évre újabb tőkék állnak a visszafolyó kölcsönökből rendelkezésre. A lakástermelés ilyenmódon önmagától perpetuálódik és ebben van ennek a megoldásnak igazi jelentősége. A lakástermelést így tetszés szerint lehet folytatni az évenkint visszafolyó annuitásokból.

Az adó.

Végül olcsóbb lehetne a lakás, ha kisebb lenne az *adó*. Mert az adó drágítja meg legjobban a lakásbéreket. Budapesten az adóköteles házak békebeli, közvetlen adóterhe a nyers házbérjövedelem 41·9%-a. Ilyen adóteherrel azonban nem lehet rentábilis a házépítés. Az újonnan épülő házak után egy időre azért mindenütt mérsékeltebb adókat engedélyeznek, amivel a befektetett tőke törlesztését megkönnyítik. Ez a 15 évre szóló úgynevezett

[1]) Ha az építési költség nem haladja meg légköbméterenkint a 26 pengőt, akkor az olcsóbérű lakásépítésnek megfelelő kölcsöntípus a 60 évi 3%-os annuitású kölcsön volna, amiből 2¼% kamat. Ha az építési költség drágább, akkor még olcsóbb kölcsönre van szükség. (Lásd a rentabilitás levezetését a 110. lap jegyzetében.) A budapesti házak a pénzbőség idején 4·75%-os törlesztéses kölcsönből épültek, később 5·5—5·75%-os kölcsönből.

[2]) Külföldön elsősorban az *állam* az, amely olcsó építési hiteleket nyujt leginkább közhasznú építő társaságoknak (szövetkezeteknek) és csak másodsorban a *község*.

ideiglenes házadómentesség, ami azonban még mindig jelentős teher. Budapesten 18·2%.[1]) Az építési kedv föllendítése céljából időnkint ennél nagyobb, 25—30—40 évi rendkívüli adómentességet is engedélyeznek, ami már nemcsak a házadóra, hanem annak egyik-másik pótlékára is kiterjed. A ház adóterhe ebben az esetben a nyers bérjövedelem 9·7%-ára csökken Budapesten.

Az adó egyik legfontosabb tényező a lakásbérek alakulásában. Mert a házadó és minden járuléka teljes egészében áthárul a lakókra. Az adó terhét a lakó viseli a valóságban és így az adó drágítja meg a legjobban a lakásbéreket. A házadó ennélfogva különösen a kisembereket sujtja aránytalan nagy mértékben.

A lakásbér jelentős része kb. 50%-a adó. Ez azt jelenti, hogyha a befektetett tőke gyümölcsözését tekintve 250 pengő lehetne pl. az egyszobás lakás bére, akkor 500 pengő lakbért kell szedni, hogy 250 pengő jövedelme maradjon a háztulajdonosnak. Így minden igyekezet ellenére sem lehet olcsó a lakás. Mert *az adó nemcsak az adó összegével, hanem minthogy az adó után is adót kell fizetni, ennél jóval nagyobb mértékben drágítja a lakásbéreket. Az adó növekedésével a lakás progressive drágul.* Így pl. a 10%-os adó 11·1%-kal, a 20%-os adó 25%-kal, a 25%-os adó 33·4%-kal, a 30%-os adó 43%-kal, a 40%-os adó már 66·7%-kal, az 50%-os adó 100%-kal drágítja meg a lakást, ha pedig 60% az adó, ez már kétésfélszeresére, a 75%-os adó a négyszeresére emeli a lakásbéreket. Ebből következik, hogy *az adót csak olyan mértékig volna szabad emelni, amíg a lakásbért nem drágítja lényegesen nagyobb százalékkal, mint ahány százalék az adó.*

Az adónak ezt a hatását az időhöz kötött adókedvezmények sem enyhítik lényegesen. Mert aki házat épít az nem az adómentesség, hanem az adókötelezettség idején fizetendő adó számításbavételével fogja a lakásbéreket kalkulálni. Csak abban az esetben fog építésre vállalkozni, ha a jövedelme az adómentesség lejárta után is legalább félig-meddig kielégítőnek ígérkezik. Az adókedvezmény inkább csak az építési kedvet befolyásolja kedvezően, mert az építési kölcsön törlesztését megkönnyíti. A legtöbb ház kölcsönből épül és az adókedvezmény arra való, hogy az adómentesség ideje alatt elérhető nagyobb jövedelemből az építési kölcsönt egészben vagy részben ammortizálni lehessen. Azért célszerű legalább is olyan hosszú adókedvezményt engedélyezni, mint amilyen hosszúlejáratú a kölcsön, amiből a ház épült. Lényegesen olcsóbb lakásbéreket azonban csak *állandó* adókedvezménytől lehet várni.

A házadó egyike a legsúlyosabb adóterheknek, amit a kisember visel. Azért szociális érdekből legalább a *kislakások* adóterhét kellene mérsékelni, mert a kívánt olcsó lakásbéreknek az adóteher a legnagyobb akadálya.

[1]) Ez az adómentesség csak a házadóra szorítkozik, a legtöbb járulékot azonban fizetni kell. Azért inkább adókedvezmény, mint adómentesség ez a valóságban.

Az olcsó lakásbérek biztosítéka.

Az adómentesség ilyen kiterjesztése, az adóteher leszállítása természetesen csökkentené az állam és a község adóbevételeit. Ugyanígy áldozattal jár az is, ha az állam vagy a város olcsó építési hitelről gondoskodik, vagy ha maga építi meg a kislakásokat. Mert a kölcsön, a befektetett tőke, egyik esetben sem hozza meg a rendes kamatokat. Egyedül csak a telkek épületjogi átengedése nem jár áldozattal, mert a telekérték 2—3%-kal számított haszonbére sokszor nagyobb hozadék volna, mint amit a város telkeinek másmilyen értékesítésével el tud érni.

A kitűzött cél, amiért a köz ezt a szociális terhet vállalja: *olcsóbérű* kislakások építése. Ennélfogva azt is biztosítani kell, hogy az adókedvezmény és az építési kölcsön ellenében valóban olcsóbérű kislakások épüljenek, hogy a kedvezmények valóban a bérlő és nem a telek vagy háztulajdonos hasznára váljanak. *A kedvezményeket ezért előre meghatározott házbérhozadékhoz kell kötni.* Az adókedvezményt ahhoz a feltételhez lehetne kötni, hogy a ház bérjövedelme nem haladhatja meg a befektetett tőke vagy az építési tőke bizonyos százalékát.[1]) (Az építési tőkét a beépített légköbméter alapulvételével könnyű felbecsülni.) Ha a bérjövedelem ezen túlemelkedik, akkor az adókedvezmény automatikusan megszűnik, a kedvezményes kölcsönt pedig fel kell mondani és a kölcsönszerződésben biztosított elővételi jogával élve a város a házat az építési költségeknek megfelelő áron megvásárolhatja.[2]) Ilyenmódon biztosítani lehetne, hogy ezekben a kislakásos házakban a lakásbérek megfelelő színvonalon maradnak.

Népszállók, otthonok.

A lakásnyomor egyik veszedelmes tünete az albérlet és az ágyrajárás. A lakásbért sokan csak úgy tudják megfizetni, hogy a lakásuk egy részét albérletbe adják, vagy ágyrajárót fogadnak be a lakásukba. Így lesz zsúfolt a lakás. Ez egészségügyi és erkölcsi szempontból egyaránt sok veszedelmet jelent. Másrészt a szerénykeresetű egyedülálló férfiak és nők nem tudnak főbérleti lakást bérelni, ennélfogva albérletre vagy ágyrajárásra kényszerülnek.[3]) Ezen segítenek a népszállók (Ledigenheim), ahol egyedülálló személyek olcsóbéren kapnak egészséges, megfelelő lakást. A népszálló a legjobb eszköz az ágyrajárás megszüntetésére és ezzel a lakásnyomorúság enyhítésére.

---

[1]) Ehhez hasonló rendelkezés volt a főváros fejlesztéséről szóló 1909. évi XLVIII. törvényben, amely a főváros bérházainak állandó adómentességét ahhoz a feltételhez kötötte, hogy a bérjövedelem nem haladhatja meg a telekérték 4%-ának és a beépített tőke 6%-ának együttes összegét.

[2]) Az elővételi jog biztosíték arra, hogy az olcsó kölcsönnel épült házzal ne lehessen üzérkedni.

[3]) V. ö. *Laky Dezső:* Az albérlők és ágybérlők szociális és gazdasági viszonyai Budapesten. (Stat. Közl. Bp. 1930.)

A székesfőváros 1911-ben épített ilyen népszállót. Ez a szálló a *Rowton* lordról elnevezett rendszer szerint épült, kizáróan férfiak számára. A tér jobb kihasználása érdekében a szállóban külön szobák helyett külön fülkék vannak, amelyekben csak éjszaka szabad tartózkodni. A fülkék csak alvásra szolgálnak. Napközben a közös helyiségeket, a társalgót, olvasót, étkezőt stb. lehet használni. A népszállóban 438 fülke van.

Ehhez hasonló intézmények a különféle otthonok (leányotthon, diákotthon, tanoncotthon stb.), ahol a lakáson kívül sokszor teljes ellátást is adnak. A középosztály számára (magukra maradt öreg nyugdíjasok, özvegyek), penziószerű ellátással is vannak otthonok egyes külföldi városokban. Ezeknek az otthonoknak nemcsak az a céljuk, hogy olcsópénzen teljes ellátást adjanak azoknak, akik egyébként nem tudnának magukról kellőképen gondoskodni, hanem az is, hogy társas együttélésben tölthetik az idejüket, ami a magukra hagyott embereknél az otthont pótolja. Németországban öreg házaspárok részére is építettek ilyen otthonokat.

Gazdasági védelem.

A betegségi, baleseti, valamint öregségi biztosítást, a legkisebb munkabért, a maximális munkaidőt, a fizetéses szabadságot és a családi munkabérpótlékot már megvalósította a magyar törvényhozás. A gazdasági élet legkényesebb vonatkozásaiban tehát törvényes rendelkezések védik a munkavállalókat. Ezek után a munkapiac megszervezése a legfontosabb. Ezt szolgálja a *munkaközvetítés*. Helyi viszonylatban ezt a városok is végezhetik. Ha azonban a problémát a maga egészében nézzük, a munkapiac megszervezése nem szorítkozhatik csak a helyi piacra. Ez országos feladat. A városi munkaközvetítő csak a helyi kereslet és kínálat találkozását tudná elősegíteni. A kereslet és kínálat helyközi aránytalanságainak kiegyenlítésére azonban csak országos munkaközvetítőhivatal képes, amely a hazai munkapiacot a külföldi munkapiacokba is be tudja kapcsolni.

A munkaközvetítést elősegíti a *pályaválasztási tanácsadás* és megkönnyíti a munkanélküliek továbbképzése, átképzése, az erre a célra szolgáló tanfolyamok és műhelyek segítségével.

Angliában és Németországban a munkaközvetítéssel szorosan együttműködik a munkanélküliség esetére szóló biztosítás. A munkanélküliek segélyében csak az részesül, akit a munkaközvetítő nem tud elhelyezni. A munkaközvetítő a biztosítási díjakat arra is felhasználja, hogy termelési hiteleket ad olyan vállalkozóknak, akik igazolják, hogy hitel elnyerése esetében több munkást tudnak alkalmazni és ezeket a munkásokat a munkaközvetítőktől veszik igénybe.

A városi lakosság jóléte az iparral és kereskedelemmel fejlődik ; városi érdek ennélfogva az *iparosok és kereskedők képzése*. Különösen a tanoncképzés. A főváros több *tanoncotthont* tart fenn, ahol a tanoncok egészséges, rendes szállást kapnak, nevelésükről és felügyeletükről is gondoskodnak.

Az ifjúság nehezen kerül ki külföldre ipart tanulni, azért célszerű *tanműhelyeket, mintaműhelyeket, mesterképző tanfolyamokat* felállítani és fenntartani. A kereskedőket *esti szemináriumokban* lehet továbbképezni. A főváros mezőgazdák képzésére is tart fenn szakiskolát, hogy a városi ifjúság kellő kiképzésben részesülhessen, ha kedvet érez erre a pályára.

A város többféle intézkedéssel tudja még egyesek kereseti lehetőségét elősegíteni. Így *munkaiskolát* tarthat fenn, ahol az iskolából kimaradt leányok megtanulják a szabást, varrást, kézimunkát, háztartást, csecsemőgondozást stb. Ilyen ismeretekkel könnyebben tudnak munkához jutni. *Leányotthont* tarthat fenn a város háztartási alkalmazottak számára, ahol a faluról érkező leányokat megtanítják a háztartási munkára, hogy jobban elszegődhessenek. Az ilyen leányotthon fontos intézmény a prostitució megelőzése szempontjából.

A városok a gyárak alapítását támogatják, mert a gyár a helyi munkanélküliséget enyhíti. A gyárakban nagyon sok munkás juthat megélhetéshez. A gyár alapítását a város leginkább telek átengedésével támogathatja.

A munkanélküliség ellen a városok *közmunkával, szükségmunkával* és *ínségmunkával* küzdenek.

A *közmunkát* vállalati úton végezteti a közhatóság. A munkanélküliség enyhítése céljából a vállalatbaadásnál kiköti a város, hogy a vállalkozó elsősorban helyi ínségmunkásokat és családfenntartókat tartozik alkalmazni. A *szükségmunka* nem múlhatatlanul szükséges, de mégis hasznos beruházás, amelyet vállalatok útján csak azért hajt végre a város, hogy a munkanélkülieket foglalkoztatáshoz és a vállalatokat munkához juttassa. Az *ínségmunka* házikezelésben végzett munka, amelynek egyedül csak az a célja, hogy a város az ínségeseket munkaszolgáltatás ellenében támogassa. Az ínségmunkásokat leginkább utak, gyalogjárók építésénél, terek, nyilvános kertek rendezésénél, planírozásánál, kertészetben stb. lehet alkalmazni. Amely munka télen végezhető, azt tanácsos télre halasztani. Az ínséges olyan bért kapjon munkájáért, amely közeljár a legalacsonyabb helyi munkabérhez. A testi munkásokon kívül a munkanélküli szellemi munkásokról is kell gondoskodni. A szellemi munkásokat a hivatalokban foglalkoztatják.

A közmunkákat és közszállításokat a lehetőség szerint kisiparosoknak vagy kisipari szövetkezeteknek kell vállalatba adni, mert így több önálló iparos jut keresethez. A Közszállítási Szabályzat is azért ad előnyt a kisiparosoknak, amikor ártöbbletet engedélyez számukra a versenyben.

A kisipar és a kiskereskedelem fejlődésének egyik legfontosabb kelléke a hitel. Hitelszerzési lehetőségük azonban a szövetkezeteken kívül alig van. A főváros azért a hitelellátásuk kellő biztosítása érdekében kisipari hitelintézetet alapított.

Az ipart és a kereskedelmet a város még *központi műhelyek*, állandó *elárusítóhelyek, kiállítások* létesítésével támogathatja.

A városok nemcsak a legnagyobb megrendelők és vevők, hanem a legtöbb munkással dolgozó munkaadók is egyúttal. A városi üzemek nagy munkástömegeket foglalkoztatnak és a szociális gondoskodás terén példaadással kell, hogy szolgáljanak a többi vállalatnak. A községi üzemek irányadók lehetnek a munkabér, a munkaidő, a szociális és egészségügyi berendezés (egészséges munkahely, zuhany, fürdő, étkező-, öltözőhelyiség stb.) tekintetében. A székesfőváros újabban *gydri gondozónőket* is alkalmaz az üzemekben, akik a munkások segítségére vannak ügyes-bajos dolgaikban.

A város feladata a *népélelmezés* megszervezésével gondoskodni arról, hogy a szegénynép olcsó és jó élelemhez tudjon jutni. Erre szolgálnak a községi *élelmezési üzemek.* A székesfőváros ebből a célból tartja fenn az élelmiszerárusítóüzemet, a kenyérgyárat és a lóhúsüzemet. Ezekben az üzemekben a kenyértől kezdve minden élelmiszert lehet jóminőségben, olcsó áron vásárolni. Ezenkívül célszerű a gyárak környékén olcsó *népkonyhát* is fenntartani, ahol a reggeltől-estig dolgozó munkások olcsó és tápláló meleg ebédet kaphatnak. Mert ha a férfi és az asszony is a gyárban dolgozik, akkor nincs, aki ebédet főzzön a számukra.

Szegényemberek nehezen tudják a diétás táplálkozást megoldani, mert a diétás étkezés drága és nehéz is hozzáférni. A főváros azért *diétás éttermet* tart fenn, ahol olcsópénzen lehet orvosi rendelés szerint diétás ebédet kapni.

A népélelmezést megkönnyíti, de emellett más szociális célt is szolgál a *családi kertbérlet.* Már a multszázad elején felismerték, hogy milyen jótékony hatása lehet egy kis családi kert művelése a munkás egészségére, erkölcseire és gazdasági helyzetére. Ebből a meggondolásból született meg a kertbérlet, ami Angliában (allotment), Németországban (Schreber-kertek), Franciaországban, Belgiumban nagyon elterjedt.[1])

A családi kertbérlet lényege, hogy a város akkora kerti művelésre alkalmas területeket ad bérbe minimális haszonbérért munkáscsaládoknak, amekkorát a munkás meg tud művelni a családjával. A többnyire faluról bevándorolt munkásember így a városban is talál egy kis darab földet, amelyen zöldséget, virágot stb. termelhet és elláthatja családját a legszükségesebb

[1]) A családi kertbérlet leginkább Schreber-kert néven ismert. A hatvanas években *Daniel Schreber* leipzigi orvos mozgalmat indított, hogy a német családok szövetkezés útján béreljenek területeket a város külső részében, ahol gyermekeik játszhatnának. Így alakult meg az első Schreber-egyesület, amelynek példájára az ú. n. Schreber-kertek nagyon elterjedtek. A legtöbb német város *szocialpolitikai* célzattal létesített ilyen családi kerteket (Bresslau, Dresden, Charlottenburg, Darmstadt, Stettin, Dessau, Magdeburg, Halle, München, Köln stb. »Centralbund deutscher Arbeiter- und Schrebergärten«). A kertek területe 100—600 négyszögméter között mozog.

Franciaországban az első ilyen egyesület *Felicie Hervieu* alapította 1891-ben, Sedanban. Célja jótékonykodás volt. 1906-ban megalakult a »Ligue francaise du Coin de Terre et du Foyer«. Belgiumban különösen iskolakerteket létesítettek. Magyarországon *Szántó Győző* gyáros létesített először kertbérleteket Debrecenben. 1908-ban megalakította a »Közhasznú Munkáskertek Egyesületét«. (L. *Szántó Győző:* Kiskertművelés, Bp. 1909.)

kerti veteménnyel. A szabadidejét, vasárnapját itt tölti a családjával; itt dolgozik a szabad levegőn és itt szórakozik egyúttal. A kert gondozása kiviszi a szürke bérkaszárnyák közül a természetadta derűs környezetbe és elvonja az egészségtelen szórakozásoktól, a korcsmázástól stb. Ennek szociális hatását nem lehet eléggé értékelni. De a családi kertekben gazdasági értékeket is termelnek. A sokszáz kertben annyi főzeléket stb. lehet termeszteni, hogy ez a közélelmezés szempontjából is számottevő volna. Az érdekeltek a kertművelés céljaira földbérlő szövetkezeteket is létesíthetnének; ebben az esetben a város ezekkel szerződhetnék és a szövetkezetek vállalhatnák a város támogatása mellett a közös érdekű tennivalókat.

A családi kertbérlet olyan gondolat, amely nagyon megérdemelné, hogy nálunk is jobban népszerűsítsék, annál is inkább, mert a magyar ember szereti a földet és a természete szerint őstermelő volt mindig elsősorban.

A szegényember gazdasági védelmét szolgálja végül az *ingyenes jogi tanácsadás* vagy *néphivatal*. Ennek az a feladata, hogy ingyen tanácsot és útbaigazítást adjon jogi és más ügyes-bajos dologban a szegényeknek. Ilyenmódon jogvédelemhez jut az is, akinek nincs bátorsága ügyvédhez, hatósághoz, bírósághoz fordulni.

Egészségvédelem.

Szociálpolitika és egészségvédelem szoros kapcsolatban vannak. Mert a betegség nemcsak orvosi, hanem szociális probléma. A betegség nagyon sok szociális baj forrása. Csak az egészséges ember képes olyan munkára, amivel a létfenntartásához szükséges javakat megkeresheti. A betegség sokszor oka a szegénységnek. Megbénítja a munkaképességet, munka nélkül pedig nincs kereset, ami a dolgozó és a család létfenntartását biztosítja. Az egészségvédelem így nemcsak egészségi, hanem szociális prevenció; elhárítja a betegséget és ezzel elhárítja a betegségokozta szociális bajokat is egyúttal.[1])

Az egészségi és szociális viszonyok kölcsönhatása közismert. *Giffen* már 1883-ban kimutatta, hogy Anglia tuberkulózis halandósága az életszínvonal emelkedésével minden beavatkozás nélkül jelentékeny mértékben csökkent. Ezt az 1907. évi angol parlamenti jelentés méginkább megerősítette. Amikor az élelmiszerek ára csökkent és a munkabérek emelkedtek, ennek hatása alatt az életszínvonal javult, a halandóság pedig szembetűnően csökkent. A szociális helyzet és a mortalitás összefüggéseit statisztikai adatok igazolják. *A szegénység a legsúlyosabb népbetegség.* A nyomorúság leszállítja az életszínvonalat és a szegénységgel többnyire együttjár az antiszanitárius életmód; mindez kifejezésre jut a morbiditas és mortalitás mennyiségében és minőségében.[2])

A szociális helyzet gyakran befolyásolja az egészségi viszonyokat. Ilyenkor szociális beavatkozásra van szükség a betegség leküzdése és méginkább

[1]) A prevenció gondolata él a társadalombiztosításban, amely gyógyítást és anyagi támogatást is nyujt a munkásnak és családjának (egészségi és szociális prevenció).

[2]) *Melly József:* A szegénybetegek orvoslása Budapesten. (Különlenyomat a Városi Szemle XXIV. évf.) A szegénység és betegség korrelációja.

a betegség megelőzése érdekében. Másszor meg a betegség okoz szociális bajokat és a szociális gondozás így kerül kapcsolatba az egészséggondozással.

Az egészségvédelmi gondozás szerepét már láttuk az anya- és csecsemővédelemnél, a gyermekvédelemnél, a népbetegségek, különösen a tuberkulózis, a nemibetegség és az idegbajok leküzdésénél. A különféle gondozóintézetek és a Zöldkeresztes Egészségvédelmi Szolgálat az egészségügyi gondozás mellett jelentős *szociális* gondozómunkát is végeznek. Segítik, támogatják, ellátják a beteget és családját azzal, amiben szükséget szenvednek. A szociális gondozás elősegíti a beteg gyógyulását és átsegíti a családot a családfő megbetegedésével, keresőképességének szünetelésével járó szociális bajokon.

Ezt a szociális munkát a közegészségről szólva, már ismertettük az előzőkben, különösen a diszpanzerekkel kapcsolatban. Azért itt csak a szabadidőmozgalmat említjük, aminek nemcsak egészségi, hanem még inkább szociális szempontból van különös jelentősége.

Az üdülésre, pihenésre szánt szabadidőt úgy kell felhasználni, hogy javára legyen az egészségnek, de emellett lelki üdülésre is szolgáljon. Azért intézményesen igyekeznek újabban a szabadidő helyes felhasználását megszervezni. Ilyen szervezet az *Organisation of Leasure*, az olasz *Dopolavoro*, a német *Krafft durch Freude*. A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal 1924. évi ülésén az olasz kormány javasolta, hogy a munkások és alkalmazottak szabad idejének felhasználását állami, törvényesen létesített szervezet keretében oldják meg. A javaslatot a genfi nemzetközi konferencia egyhangúan elfogadta és ezzel az egész kultúrvilág figyelmét felhívta erre a kérdésre. Nálunk a *Magyar Dolgozók Koszorúja* néven 1937-ben indult meg ez a mozgalom, amely az egészségtelen, káros időtöltés helyett testet és lelket üdítő szórakozásra akarja ránevelni a munkásságot, hogy színesebbé, emberibbé tegye az életüket.

Ezen a téren a városra is hárulnak feladatok. Mint munkaadó igyekszik a mozgalmat az üzemeiben támogatni. De a támogatásnak ezenkívül is sok módja van. Támogassa a testedző és egészséges szórakozást nyujtó egyesületek törekvéseit; építsen turistamenhelyeket, weekend-telepeket, strandfürdőket a város környékén, ahová munkásai a hétvégen könnyen eljuthatnak. Támogassa a dalárdákat, zenekarokat, műkedvelő színházakat, amelyeket munkások létesítenek (a Peoples Theatre-k Angliában, Westphalia munkászenekarai stb.). Ebbe kapcsolódhatik be az iskolánkívüli népművelés olcsó opera- és színielőadásokkal, olcsó hangversenyek rendezésével stb.

A szegények gondozása. Jótékonyság.

A szociálpolitika célja a társadalmi bajok megelőzése. Az egyéni életviszonyok azonban annyira különböznek, hogy a szociális prevenciónak nem lehet minden esetben egyforma hatása. A legtökéletesebb szociálpolitika világában is lesznek *szegények*, akik a maguk és családjuk létfenntartásához a legszükségesebb eszközöket sem tudják a maguk erejéből megszerezni, hanem a társadalom, a köz segítségére, gondozására szorulnak.

A szegénygondozás az egyéni életviszonyok pontos ismeretét kívánja ; azért erre a helyi társadalom a legalkalmasabb. A karitász elsősorban a család és a társadalom feladata. A középkorban a szegényeket a kolostorok, majd a városok vették gondjaikba. Azóta is a szegénygondozást a család, az egyház, a társadalom és a község gyakorolja. A községi törvény szerint ha »a jótékony intézetek segélye és egyesek könyöradománya« nem elég a szegények ellátására, akkor a község tartozik róluk gondoskodni.[1]) A legújabb magyar szegénygondozási rendszerben (egri vagy magyar norma) is a város szegényeiről az egyházak, egyházközségek, társadalmi egyesületek a helyi hatósággal együtt gondoskodnak.

A társadalom öntevékenységét kár is volna kikapcsolni, mert egyrészt a legszebb erény : a karitász gyakorlására ad alkalmat, másrészt olyan erkölcsi és anyagi erőforrásokat nyit meg, amelyekhez a hatóság nem tudna hozzáférni. Ezen a téren a közületnek elsősorban az irányítás a feladata. Emellett természetesen további kötelességei is vannak, mert a szociális feladatokat a maguk egészében a társadalom nem tudná megoldani. Másrészt a szociális kérdést biztos kezekre kell bízni, amelynek aktivitására minden körülmények között lehet számítani. De amit meg tud tenni a társadalom a maga erejéből azt legjobb rábízni a társadalomra.[2])

A korszerű szegénygondozás ma már nem elégszik meg az egyszerű segélynyujtással ; a szociális beavatkozás célja, hogy az ínségest gazdaságilag és erkölcsileg talpraállítsa, újból önálló, munkástagjává tegye a társadalomnak. A jótékonyság így szociálpolitikává fejlődik. Ehhez azonban a szegénység okait kell ismerni ; azért ezt a munkát csak az esetek egyéni kivizsgálásával lehet sikeresen végezni. A szegénygondozás tehát az egyéni szociális diagnózisra felépített terápiás jellegű beavatkozás.[3])

A szegénygyámolításnak több rendszere épült ki az utóbbi időben. Közös vonásuk, hogy a segítés társadalmi szervek bevonásával, környezettanulmány alapján, a közület részéről megállapított irányelvek szerint tör-

---

[1]) A 6000/1931. M. E. számú rendelet értelmében a szegénygondozás a *lakóhelyet* terheli. Lakóhely az a község, ahol a szegény a legutóbbi öt év alatt egyhuzamban legtovább lakott. Ha a szegényről más község (tartózkodási hely) gondoskodott, akkor 20 pengőt meghaladó kiadásainak megtérítését igényelheti a lakóhelytől.

[2]) Ehhez hasonló irányelvek találhatók a »Quadragisimo anno« kezdetű pápai enciklikában : »Igaz ugyan, amit a történelem is igazol, hogy a viszonyok változásával sok olyan feladatot, amelyeket korábban kisebb közületek végeztek, később már csak nagyobb közületek láthattak el ; mégis *mindenkor változatlanul igaz marad a társadalombölcselet kivülóan fontos alapelve, amelyet sem bolygatni, sem kétségbevonni nem szabad : amit az egyes ember önmaga a saját erejéből elvégezhet, nem szabad a társadalmi tevékenység körébe utalni, s hasonlóképpen, amit kisebb és alacsonyabb közületek elintézhetnek, azt nagyobb és magasabb közület jogosan nem vonhatja a maga hatáskörébe, mert nagy kárral jár és a helyes rendnek teljes felborítása.* Hiszen a társadalmi beavatkozásnak mindig az a természetes célkitűzése, hogy kisegíteni akarja a társadalmi test egyes tagjait, nem pedig tönkretenni vagy fölszívni.«

[3]) *Melly József :* id. m. 12. lap.

ténik. Ezeket az irányelveket három pontban lehet összefoglalni. Az egyik a subsidiaritás elve, amely szerint csak azt kell gondozásba venni, aki önfenntartásáról gondoskodni képtelen, akit más sem támogat olyan mértékben, hogy létét biztosítsa. A második az individualizáció elve, amely azt kívánja, hogy minden esetben megállapítsák a szegénységet kiváltó okokat és a segítés munkaterve ezek alapján épüljön fel. Erre szolgál a környezettanulmány. A harmadik a koncentráció elve, amelynek értelmében a szegénygondozásban működő szerveket és egyesületeket közös munkába kell állítani, olyan rendszerbe, amely a visszaéléseket kizárja.

Ezeket az alapelveket a németországi *Elberfeld* város 1852. évi szegénységi szabályrendeletében (Armenordung) találjuk meg először. Ezeken az alapelveken építette fel *von der Heydt* az ú. n. elberfeldi rendszert, amelyet rövidesen követett a strassburgi, majd a frankfurti rendszer.

Egri norma, magyar norma.

Nálunk most az ú. n. »egri norma«, másnéven »magyar norma« az irányadó.[1]) P. *Oslay Oswald* ferencrendi szerzetes vetette meg Egerben ennek a rendszernek az alapját. Innen kapta az egri norma nevet. Szervezete a hatóság, az egyház és a társadalom együttműködésén épült fel. Jellegzetes vonása, hogy több az egyszerű jótékonyságnál. A ferences szellem alkotása. Nemcsak azzal segít, hogy megadja azt, ami az anyagi létfenntartáshoz szükséges, hanem fölemel és erőt ad, hogy az elesett ember a baj és a nyomorúság között is hinni tudjon az emberi jóságban és segítségben.

Az egri norma a társadalom áldozatkészségének segítségével igyekszik céljait megvalósítani. A szegénygondozás kiadásait jórészt adományok gyűjtéséből fedezi. A várost körzetekre osztják és minden körzetben van egy jótékony hölgy, aki minden családot meglátogat a körzetében és havonkint egyszer adományokat kér a szegények számára. Ennek ellenében viszont nem kell többé a koldusoknak alamizsnát adni. Az adomány tulajdonképen megváltása az alamizsnának. A koldulást akarják így megszüntetni. Az adakozó kis táblát is kap, ami az ajtaján igazolja, hogy önkéntes jótékonysági adóját lerótta. Egyes helyeken azt is közhírré teszik, hogy ki mennyit adakozott. Ezzel az adományok nyilvánosan ellnőrizhetők; de másrészt arra is jó a közzététel, hogy ilyenmódon az adózók között rendszerint jótékony verseny kerekedik.

A gondozómunkát a hivatásos gondozónők végzik. Új apácarend is alakult Egerben, a Szent Ferenc-rendi Szegénygondozó Nővérek Rendje, amelynek az a hivatása, hogy a szegénygondozást ellássa a norma keretében. Leginkább ferences nővérek és diakonisszák az egri norma gondozónői.

A gondozónő elmegy a szegény lakására, hogy megismerje a szegény életkörülményeit. Először azt vizsgálja, hogy indokolt-e a szegény gondozásbavétele és lehet-e a lakásán gondozni. Hacsak lehetséges meghagyják az ottho-

[1]) 1936. évi 172.000. B. M. számú rendelet.

nában, mert a szegény is ott érzi magát a legjobban és ez a megoldás a legolcsóbb a köz szempontjából. Azután körülnéz, hogy mire volna szükség és mindjárt igyekszik is segíteni: ápolja a beteget, kitakarítja a lakást, megfőzi az ebédjét, ellátja a gyermekeket stb. Ezek után környezettanulmánya alapján szakszerű javaslatot tesz a megsegítés módjára. A segítség többféle. Kifizetik a szegény lakásbérét, élelmet, tüzelőt, ruhaneműt, gyógyszert stb. adnak és hetenkint pár fillért is az apróbb kiadásokra.

A segítést az intézőbizottság engedélyezi. Ettől fogva a gondozónő szegényének állandóan gondját viseli. Amire szükség van, arról gondoskodik. Szegényének minden búját-baját ismeri és igyekszik ezeken is segíteni. A lelki gondozásnál a szegény lelkipásztorát hívja segítségül. Sokszor fordul meg a szegény otthonában, így ott alig történhetik valami, amiről tudomást ne szerezne. Ezzel minden visszaélés a jótékonysággal szinte lehetetlenné válik.

Az intézőbizottság a polgármester elnöklése alatt működő társadalmi szerv, amelynek az egyházak lelkészei, az emberbaráti, jótékonysági egyesületek vezetői és még azok a tagjai, akiket a polgármester a bizottságba meghív. A bizottság rendelkezik az összegyüjtött adományok fölött és dönti el, hogy ki minő segítségben részesül. A bizottság mellett szegénygondozó hivatal működik, amely az adminisztáriós munkát (nyilvántartás, könyvelés stb.) végzi.

Az egri normát nem kell azonban mindenütt egyformán alkalmazni. A norma csak az irányelveket jelzi; keret, amit minden város megtölthet más és más tartalommal. A kormányhatóság megengedi, hogy minden város az egyéniségének és a helyi viszonyoknak megfelelő módon oldja meg a szegénygondozó feladatait.

A szegénygondozás Budapesten.

A szegénygondozásban így helyenkint kisebb-nagyobb eltérések mutatkoznak. A gyakorlati élet a célszerűség szerint állandóan formálja az eljárási módokat. Új megoldások születnek, a régiek módosulnak.

Újabban két részre osztják az ínségeseket; az egyikbe tartoznak a munkaképesek, a másikba a munkaképtelenek. Erre a megkülönböztetésre azért van szükség, mert a munkaképeseket csak a munka ellenében támogatják.[1]) A tapasztalat ugyanis azt mutatta, hogy a munkaképeseket a segély demoralizálja, mert könnyen elszoknak a munkától és elvesztik a munkakedvüket, ha úgy látják, hogy munka nélkül is meg lehet élni. A parazitizmus terjedése miatt kellett ehhez az eljáráshoz folyamodni. Így most már csak a munkaképtelenek kapnak tulajdonképpen segélyt, de a munkaképeseknek dolgozniok kell. A munkaképeseket a főváros olyképpen támogatja, hogy munkát ad (ínségmunka). Minden munkaképes ínséges havonta 12 munkanapon át dolgozhatik a fővárosnak és ezért kb. a helybeli legkisebb munkabért kapja. Ha családja van, akkor a munkabéren felül minden családtag után segélyt is kap.

[1]) 1936. évi 172.000. B. M. számú rendelet.

A fővárosban a szegénygondozás az egri normától függetlenül alakult ki.[1]) A szegények segélyezését a kerületi elöljárók intézik megfelelő szociális képzettségű hivatali személyzettel. A segélyezést környezettanulmány előzi meg, amely a szegény életkörülményeiről részletesen tájékoztat. A környezettanulmány adja a diagnózist, mert a szegénységnek, mint betegségnek, érdemleges gyógyítása a beteg pontos vizsgálata nélkül nem lehetséges. A segélyezés és gondozásbavétel a környezettanulmányozás alapján történik.

A segély sokféle : pénzsegély, tejsegély, ebédsegély, élelmiszercsomagok, élelmiszerutalványok, ingyenkenyér, leves, ruha- és cipősegély, tüzelőszersegély, lakbérsegély, ingyenes orvosi kezelés, ingyengyógyszer és gyógyászati segítőeszközök.

A hajléktalanok elhelyezéséről a főváros menedékhelyek és szükséglakások építésével gondoskodik. A magános hajléktalanokat *menedékhelyen*, a hajléktalan családokat pedig *szükséglakásokban* helyezik el.

A menhelyen a hajléktalanok nemcsak szállást, hanem ellátást, reggelit, ebédet, vacsorát is kapnak ; a munkaképtelenek ingyen, a munkaképesek azonban egyhavi ellátásért 10 napi munkával fizetnek. A szükséglakásokban is ingyen csak a munkaképtelen szegények lakhatnak, a munkaképesek a lakásért havonta 6 napon át dolgoznak. A munkát csak kivételesen lehet pénzzel megváltani. Itt különösen szükség volt ilyen szigorú rendelkezésre. Mert, amig használati díjat szedett a város a lakásért, a legtöbb lakó nem fizetett. A szükséglakás ingyenlakást jelentett, am nagyon vonzóvá tette ezeket a lakásokat. Akkor sem akartak kiköltözni, amikor már volt kereset és tudtak volna rendes lakásbért is fizetni. Hiába építette a főváros egymásután a szükséglakásokat, egyre több lakásra volt szükség.

Azokat a munkaképtelen szegényeket, akik teljes szociális ellátásra szorulnak, a főváros szeretetotthonokba, ú. n. kisszeretetotthonokban vagy családoknál helyezi el.

A szeretetotthonokban csak azok kapnak helyet, akiknek a hatósági orvos megállapítása szerint kifejezetten *intézeti ápolásra* van szükségük. A szeretetotthonban a szegények teljes ellátást kapnak. Az itt elhelyezett szegények legnagyobb része azonban törődött, öreg ember, aki sokszor betegeskedik, azért ezek részére az otthonnak kórházi osztálya van. A férőhelyek egyharmada kórház.

A kisszeretetotthon azok számára való, akik még nem olyan törődöttek vagy betegek, hogy ne tudnák magukat kiszolgálni, vagy valamilyen oknál fogva (magasabb műveltség, társadalmi állás) külön elbánást igényelnek. A fővárosban 78 kisszeretetotthon van, mintegy 800 férőhellyel. Ezeket az intézeteket a főváros az egyházi és társadalmi karitász-szervezetekkel együtt tartja fenn.

A szegények családi gondozása Budapesten vagy vidéken történik. A szegényt fővárosi vagy vidéki családnál helyezik el és a főváros annyit

[1]) A főváros is gyüjti ugyan az önkéntes alamizsnát, de az egri norma szervezete nélkül.

fizet a családnak a gondozásért, amennyibe a nyilt segélyezés kerülne. A vidéki családi gondozást a főváros a Szent Ferenc-rendi Szegénygondozó Nővérek közreműködésével szervezte meg. A csoportosan kihelyezett szegények gondozását a ferences nővérek látják el és ők ellenőrzik, hogy a szegények ellátása a családoknál megfelel-e a követelményeknek.

Settlement.

A szervezett szociális munka legfejlettebb formája a *settlement*. Lényegét már az elnevezés jelzi:[1]) a szociális segítés szervei a nyomorgók között telepednek le, hogy velük közvetlen kapcsolatba jussanak.

A settlement Angliából származik. A szociális idealizmus legiválóbb hirdetői: *John Ruskin, Arnold Toynbee* és az oxfordi egyetemi ifjúság indították meg a settlementmozgalmat, amely csakhamar elterjedt a világon.[2]) Célja, hogy főkép a munkások szociális viszonyainak közvetlen megismerése útján a viszonyok javítását elősegítse. Nálunk a settlement-gondolatot tulajdonképen a székesfőváros valósította meg elsőnek, amikor 1910-ben megépítette a Népházat, amelyet az V. ker. Általános Közjótékonysági Egyesület kezelésébe adott. Ebben az intézményben már mutatkoztak a settlement korszerű módszerei. Első igazi megvalósítása azonban a *Főiskolai Szociális Telep* volt, amely *Erődi Harrach Béla* egyetemi tanár kezdésére 1912-ben létesült Újpesten.

A settlementben két gondolat van előtérben. Az egyik, hogy a társadalmi bajok közvetlen megfigyelője, azért szoros kapcsolatot tart fenn a védelemre szoruló társadalmi réteggel; a másik, hogy tevékenysége kiterjed a szociális védelem egész vonalára. A védelemre szoruló embertársaknak tehát nemcsak egyik életrészletét oldja meg, mint ahogy a családvédelemnél, az egészségvédelemnél, a gazdasági védelemnél láttuk, hanem az egész életet akarja emberibb szinvonalra emelni. Működésében azért az anyagi eszközökkel megvalósítható segítségen kívül a kulturális és szociális nevelőtényezőket is egyesíti.

A settlement munkája felöleli a rászorultak minden irányú teljes gondozását. Működését család- és gyermekvédelmi, lakás- és egészségügyi, gazdasági, jogvédelmi, erkölcsi és kulturális csoportokra lehet osztani.

[1]) Settlement angolul letelepedést jelent.

[2]) Az első settlementet 1884-ben *Sam Barnett* alapította Londonban és *Toynbee-Hall*-nak nevezte el. Azt kívánta, hogy az angol ifjúság a munkás valódi helyzetét közvetlenül ismerve, fejlettebb szociális érzékkel lépjen az életbe és ezzel az osztályellentéteket enyhítse. A settlement-mozgalom rohamosan terjedt Angliában, majd Amerikában. Németországban *Walter Closser* alapította az első settlementet Hamburgban. Itt a settlement a jószomszédség gondolatán épült fel, úgy mint *Siegmund Schultze* professzor Berlin külvárosi settlementje, amely a legkülönfélébb szociális intézményekkel, gyermekfoglalkoztatókkal, népfőiskolával, kislakáskolóniákkal stb. állott a szociális gondozás szolgálatába. A settlement-mozgalom ma már a legtöbb országban elterjedt; Francia-, Svéd-Norvég- és Finnországban, Belgiumban, Németalföldön, Dániában, újabban Jappánban is vannak settlementek.

Túlmenne a feladatunkon, hogy ezt a rendkívül sokoldalú munkát itt részletesen ismertessük. Ezeknek jórésze (családvédelem, gyermekvédelem, lakáskérdés, egészségvédelem, gazdasági védelem, jogvédelem) egyébként ismeretes már az előzőkből. Ezenfelül van még az erkölcsi és kulturális gondozás. Az erkölcsi gondozás célja a vallásos élet és a családi élet kimélyítése, amit az egyházi és társadalmi egyesületekkel munkaközösségben igyekeznek elérni. A kulturális gondozás pedig a kulturát kívánja szélesebb körben terjeszteni. Erre szolgálnak a népművelő előadások, műkedvelő színház, ének- és zenekar, önképzőkör, olvasókör, könyvtár, női, férfi és ifjúsági klubok, vasárnapi gyermekfoglalkoztató, szórakoztató délutánok a környékbeli munkáscsaládok számára stb. Ezen a téren adva van a munkaközösség a népművelési bizottsággal.

A settlement tulajdonképen a társadalom segítő készségének a megnyilatkozása. Munkája a hatósági szociális munka kiegészítése; betölti a közigazgatás szociálpolitikai tevékenysége mellett még mutatkozó hiányokat. De legújabban a főváros maga is létesített szociális telepet.[1]) Ez az ország első hatósági vezetés alatt álló ilyen intézménye. Feladata elsősorban a környék settlement-rendszerű gondozása; emellett még az a rendeltetése, hogy a hatóságok és a társadalom különféle szociális munkáját összehangolja, nevelő munkával a szociális képzés ügyét szolgálja, a szociális megfigyeléseinek eredményeit feldolgozza és hasznosítsa.

*

A szociálpolitikának ez a sokágú gondoskodása szinte észrevétlenül átszövi az egész életünket. Ma már alig van olyan vonatkozása az életnek, ahol valami szerepe nem volna. Az eljárás azonban nem lesz mindenütt egyforma, mint ahogy a jelenségek sem egyformák az eltérő társadalmakban. Minden társadalom más életviszonyokat, más életformákat termel ki magából. És ebben a tekintetben nemcsak népek és országok különböznek egymástól. Egy-egy ország területén is más és más az egyes községek, városok társadalmi összetétele, rétegeződése. A társadalmi jelenségek is mások és mások a problémáik. Más pl. a lakáskérdés vagy a szegényügy Budapesten, mint valamelyik kis városban. Ennélfogva a megoldások is mások.

A szociálpolitika tudománya legtöbbször csak célkitűzést és irányelveket adhat a gyakorlatnak.[2]) Az egyes szociálpolitikai eljárásokban azért csak tipikus megoldásokat szabad látni, amelyeket az adott társadalom sajátos körülményeihez kell mindig alkalmazni. A szociálpolitikai eljárásban ritkán vannak kitaposott utak; minden városnak rendszerint magának kell megtalálnia a sajátos viszonyainak legjobban megfelelő megoldásokat, amelyekkel az emberibb élet útjait egyengeti.

[1]) Egy központi telepet az V., Vág-utcában és fővárosi kislakásos telepen két kisebb intézményt.

[2]) V. ö. *Ludwig Heyde:* Abriss der Sozialpolitik (1935).

HARMADIK RÉSZ

Városgazdaság.

Legtöbb feladatát a város csak anyagi eszközökkel tudja megvalósítani. A közületi szükségletek (collective needs) kielégítéséhez anyagi javak szükségesek, amelyeknek előteremtése a városigazgatás feladata. Azt a városigazgatási tevékenységet, amellyel ezeket az anyagi eszközöket megszerezzük, kezeljük és felhasználjuk, városi gazdálkodásnak, *városgazdaságnak* vagy — tekintettel túlnyomórészt pénzgazdasági jellegére — *pénzügynek* nevezhetjük.[1])

A városigazgatásnak ez a része: *gazdasági tevékenység*. Céltudatos és tervszerű tevékenység azoknak az anyagi eszközöknek megszerzésére és szolgáltatásoknak előteremtésére, amelyek a közületi szükségletek kielégítéséhez, a városi feladatok ellátásához szükségesek. Minden gazdálkodásban a gazdasági élet törvényei az irányadók. Így van ez a városgazdaságban is. A városi gazdálkodás is akkor eredményes, ha tervszerű, ha figyelemmel van a bevételi lehetőségekre, ha józan takarékosság szerint állapítja meg a szükségleteket, ha gazdaságosságra törekszik, ha a bevételek és kiadások egyensúlyát mindig biztosítja. Ebben a tekintetben nincs eltérés magángazdaság és városgazdaság között. Más téren azonban jelentős eltérések vannak.

Városgazdaság és magángazdaság.

Az eltérés elsősorban a célban mutatkozik. A magángazdálkodás önmagáért van; célja a fölösleg, a megtakarítás. Ezen múlik léte és fennmaradása. Ezzel szemben a városi gazdálkodás a lakosság érdekében, *közérdekből* történik. Fölösleg, tőkegyüjtés nem lehet a célja; csak annyi bevételre szabad törekednie, amennyi a közületi célok megvalósításához szükséges.

A magángazdaság tevékenységét tetszés szerint választhatja. Azt termeli, amiből jövedelmet, hasznot remél; a városi gazdálkodás ellenben csak olyan javakat termelhet, amelyekre a köznek van szüksége. Így olyan

[1]) Az államra vonatkoztatva *államgazdaság, államháztartás, állami pénzügy* (finance) elnevezés használatos; ennek analógiája *városgazdaság, városi háztartás, városi pénzügy*.

javakat is termel, amelyekből közvetlen anyagi haszon nincsen. A közületi gazdálkodásban általában *ethikai* szempontok vannak előtérben; *az erkölcsi elvek szükségképen jobban kötik a közületet, mint a magángazdaságot, minthogy a közületi gazdálkodás közvetlen célja a közérdek szolgálata.*

A magángazdaság *termelés* útján jut bevételhez, a város pedig bevételeit túlnyomórészt *közhatalmi joga* (imperuma) alapján, közszolgáltatások, adók, illetékek, járulékok (díjak) alakjában szerzi. A város — az államhoz hasonlóan — a magángazdaságokból táplálkozik. A jövedelem, a kereset egy részét elvonja a magángazdaságoktól, hogy a közösség céljaira felhasználja. Minél nagyobb igényeket támasztunk tehát a várossal szemben, annál több közszolgáltatást lesz kénytelen a magángazdaságoktól követelni.

A városgazdaság így szoros érdekközösségben van a magángazdasággal. *A város háztartása a magángazdaságokon alapszik, de nélküle a magángazdaságok sem boldogulnának.* A város bevételeit olyan közös szükségletek kielégítésére fordítja, amely szükségletek kielégítése nélkül a magángazdaságok sem tudnának meglenni. És a hatás kölcsönös. A magángazdaságok fejlődését és hanyatlását mindig megérzi a város, de a város közigazgatási, gazdaságpolitikai intézkedései is elősegítik, vagy hátráltathatják a magángazdaságok működését, munkájuk eredményét. A város érdeke ennélfogva a magángazdaságok prosperitása, a magángazdaságok viszont csak jó városi gazdálkodás esetén várhatják, hogy az önkormányzat a gondjaira bízott társadalmat a közületi szükségletek jobb kielégítésével a jólét felé vezeti.

A városok magángazdasági tevékenysége.

A város túlnyomórészt közszolgáltatásokból szerzi a bevételeit, de emellett magángazdasági tevékenységet is folytathat. Olyan gazdasági tevékenységet, amely a magánjognak van alárendelve; üzemeket, vállalatokat, intézményeket tarthat fenn. A város maga is beáll néha termelőnek, hogy a lakosság szükségleteit jobban tudja kielégíteni. Ennek a városgazdasági tevékenységnek *termelés* a célja és ebben eltér a városgazdaság többi részétől, amely túlnyomóan fogyasztó gazdálkodás. Ilyen eltérő természete miatt a város magángazdasági tevéknysége elkülönül a városgazdaság egészében, bár annak egyik alkotórésze marad.

A városgazdaság eme termelő tevékenységével bonyolult problémák adódnak. Azért célszerűnek látszik, előbb a város magángazdasági tevékenységét vizsgálni.

Üzemek.

A kultúra és a technika fejlődésével egyre több lesz az olyan közületi szükséglet, amelyet hatósági intézkedéssel egymagában nem lehet kielégíteni. A város nem szoríztkozhatik arra, hogy csak jogokat ad és jogokat véd, hanem a közös szükségletek minél jobb kielégítése érdekében, bizonyos anyagi javakkal is el kell látnia a lakosságot. Ehhez azonban gazdasági tevékenység kell. A betegek gyógyításához kórház, a vízellátáshoz vízmű, a közélelmezéshez közvágóhíd, a világításhoz elektromos, vagy gázmű, a közlekedéshez villamosvasút, autóbusz stb. *Üzemekre* van tehát szükség, *amelyek ezeket a javakat előállítják és szolgáltatják.*

Az első községi üzemek a szorosan vett közigazgatási feladatok ellátásához kellettek, így szervesen hozzánőttek a közigazgatáshoz. Amikor a város szegényházat, múzeumot, vásárcsarnokot, kórházat, vágóhidat létesített, nem látott ezekben a mai értelemben vett üzemeket. Ezek az intézmények a város közigazgatási szervezetébe olvadtak. Amikor azonban olyan szükségletek jelentkeztek, amelyeket csak hatalmas ipari termelési tevékenységgel lehetett kielégíteni, amikor gázgyárat, villanygyárat, városi vasútat kellett építeni, akkor már szembetűnő lett, hogy a közigazgatás eddigi feladataitól eltérő termelési tevékenységről van szó; olyan tevékenységről, amelyhez a közigazgatásnak nem volt megfelelő szervezete. Ekkor merült fel csak tulajdonképen az üzemi probléma és ezzel az első kérdés: községi üzem vagy magánvállalat? *Maga a város létesítsen-e üzemeket, vagy pedig a magánvállalkozásra bízza a szükséglet kielégítését?* Erre a kérdésre a közüzemek történeti fejlődése adja meg legjobban a feleletet.

A községi üzemek történeti fejlődése.

A középkori városnak is voltak már üzemei. Földbirtokán a város maga gazdálkodott. De ipari és kereskedelmi üzemei is voltak, úgymint: malmok, sütőkemencék, sörházak, mészégetők, fürdők, áruházak stb.[1]) A községi üzemek nagyobbarányú fejlődése azonban későbbre maradt. Ahogy fejlődött a város, a közegészségi, közélelmezési, kulturális és szociális feladatok ellátásához egyre inkább intézmények is kellettek. A régi

[1]) V. ö. *Kaufmann:* Die Kommunalfinanzen Leipzig 1906. II. k. 426. l.

primitív megoldások már nem feleltek meg az igényeknek. A városok kórházat, szegényházat, árvaházat építenek. Később újabb problémák is jelentkeznek: a város csatornázása, a szemét elfuvarozása, vágóhidak, vásárcsarnokok, fertőtlenítő intézet létesítése. Ezek az üzemek voltaképen nem egyebek, mint közigazgatási intézmények; segédeszközök a közigazgatási és rendészeti célok tökéletesebb megvalósítására.

Ezeket az üzemeket a városok legnagyobbrészt maguk létesítették. De a XIX. század folyamán olyan szükségletek is jelentkeztek, amelyek már nem voltak a közigazgatással ilyen szoros összefüggésben. Ilyen volt a technika fejlődésével a vízmű, a gázmű, az elektromosmű, a városi vasút. *Ezeket a nagy tőkebefektetéssel járó üzemeket már többnyire magánvállalkozók létesítették.* De ha a vállalat alapításában nem is vett részt a város, nélküle még sem lehetett ilyen üzemet létesíteni, mert az üzemhez városi közterületeket kellett igénybe venni. A város engedélye kellett ahhoz, hogy területén keresztül-kasul vízvezetéket, gázvezetéket, villanyvezetéket, vasúti síneket építhessenek.

A vállalat szerződéses viszonyba jutott így a várossal. A város az úgynevezett *koncessziós szerződésben* adta meg a hozzájárulását az üzem létesítéséhez. Engedélyét természetesen feltételekhez kötötte. A lakosság érdekében legtöbbször beleszólási jogot biztosított magának a tarifa, a vonalvezetés stb. megállapítására. Erre szükség volt, mert ezek az üzemek technikai sajátságuknál fogva monopol jellegűek. Még ha több vállalat kapja a koncessziót, akkor is az észszerűség előbb-utóbb feltétlenül odavezet, hogy valamikép együttműködést keresnek, mert az üzemek gazdaságos vitelét, a közönség jó kiszolgálását csak így tudják elérni. A helyzet tehát az, hogy a város monopóliumot is ad az engedéllyel a vállalatoknak. A monopólium pedig gazdasági érték, amellyel a város hozzájárul a vállalat alapításához, ennélfogva joggal igényt tarthat arra, hogy a haszonban is részesedjék (monopoljáradék). A koncessziós szerződésben a város tehát beleszólási jogot és haszonrészesedést is biztosított magának.

A koncessziós megoldásnak azonban olyan változatai vannak, hogy a város maga is részt vesz a vállalat alapításában. Ilyen volt az *üzembérleti* rendszer. Az üzem egészben vagy részben a város tőkéjéből létesül és ennek bérlője a vállalat. A vállalat viseli a beruházott tőke törlesztési és kamatterhét, ezenkívül nyereséget is biztosít a városnak. Ezt a megoldást a következő gondolatmenet indokolja. Amikor a magánvállalkozás nem látja elég biztatónak az üzem jövedelmezőségét és az üzemre mégis szükség van, a városnak kell az üzemet a lakosság érdekében megépíteni. Minthogy azonban a vállalat vezetése sokban elüt a közigazgatási munkától, célszerűbb, ha az üzem vezetését, üzembentartását nem maga a város, hanem az ezzel hivatásszerűen foglalkozó és kellőképen érdekelt vállalkozó végzi. A város pénzügyi érdekeit kielégíti a haszonrészesedés, a köz érdekét pedig olyképen lehet biztosítani, hogy a város beleszólási jogot szerez az ügyeinek intézésébe.

Másik megoldás a *vegyes nyilvános vállalat*. Ennek az a lényege, hogy az alaptőkét a város és a vállalkozók közösen adják össze. Közös az alaptőke és az üzemvezetés is közös ; ez utóbbiban különbözik a bérleti rendszertől. Tipikus példa volt erre a *Thüringer Gasgesellschaft*, amely 245 várost és 1512 községet látott el gázzal és elektromos árammal. Németországban ez a vállalati forma terjedt el a legjobban. A német villamosművek egyik leghatalmasabbja, a *Reinische Westfalische Elektrizitätswerke* is ilyen formában alakult meg és működött. A vegyes nyilvános vállalat jogi formája lehet részvénytársaság, betéti társaság, korlátolt felelősségű társaság, vagy akár szövetkezet.

De a gyakorlatban úgy találták, hogy az üzemekhez fűződő várospolitikai és gazdaságpolitikai érdekeket koncessziós megoldással kellőképen biztosítani nem lehet. Minden koncessziós szerződésnek az a hibája, hogy hosszú időre szól, a viszonyok jövő alakulását, a város fejlődésének útját és méreteit pedig nem lehet hosszabb időre előre látni, különösen amikor a városok hirtelen növekednek. A koncessziót viszont hosszabb időre kell megadni, mert máskép nem lehet a beruházott tőkét amortizálni. A szerződések tehát vagy túlságosan megkötötték a vállalat tevékenységét, fejlődését, vagy a közérdek szenvedett.

Ez a meggyőződés a koncesszionált vállalatok községesítéséhez vezetett. Hozzájárult ehhez még az is, hogy a közüzemekben újabb jövedelmi forrást is láttak, ami lehetővé teszi, hogy a város bevételeit adóemelés nélkül is fokozza. Különösen az a gondolat hódított, hogy a monopolisztikus vállalatokból származó nyereség nem egyeseknek, hanem a köznek jusson. Ez volt talán a legnépszerűbb érv a községesítés mellett. A XIX. század második felében heves harc indult meg az üzemi kérdés körül, ami az első világháborúig tartott. Végül is a községi kezelés hívei győztek és mindenütt megindult a közérdekű üzemek községesítése.[1])

*

Nálunk a községesítés aránylag csöndben történt. A közhatalom gazdasági tevékenysége itt nem ütközött átöröklött elvi felfogásba, mint pl. Angliában. A magyar társadalom inkább az etatizmus felé hajlott, azért nem látott semmi különöset a közületek magángazdasági tevékenységében. Az érdekelteken kívül így mások alig hadakoztak a községesítés ellen.

A főváros első üzemei a közegészségi és a közélelmezési közigazgatás szolgálatában állottak. Pest, Buda és Óbuda egyesítésekor ezekre az üzemekre volt szükség elsősorban. A főváros kiépítette a vízműveket, új kórházakat, vágóhidat, vásárcsarnokokat épített. Az ezerkilencszázas évek elejétől kezdve pedig már nemcsak közigazgatási, hanem határozott *gazdaságpoli-*

[1]) A közüzemi kérdés nemzetközi alakulásáról összefoglaló képet ad *Oscar Mulert* (L'Activité économique des Communes les divers Pays, L'Administration Locale 1929. évf. 49. sz.), *Rózsa András* (A közüzemek kifejlődése, Városi Szemle 1932. évf.).

tikai célkitűzéssel alapítja egymásután az újabb üzemeket. A világszerte jelentkező drágaság arra készteti, hogy versenytársként lépjen a gazdasági életbe és ilyenképen igyekezzék az árakat a fogyasztók érdekében mérsékelni. A legtöbb üzemet azért létesíti, hogy az élelmet, a lakást olcsóbbá tegye. Azért létesíti a kenyérgyárat, a lóhúsüzemet, a vásárpénztárt, az élelmiszerüzemet, a Tattersallt, a konyhakerti gazdaságot, az anyagszertárt, a műszerüzemet, a tüzelőszerraktárt, a népszállót és azért építi a kislakásos telepeket és bérházakat. Ez a törekvés új színt és tartalmat ad a községi üzempolitikának.

Ezeket az üzemeket a főváros maga létesítette és maga tartotta fenn. De közben koncessziós alapon magánvállalkozók is jelentős közérdekű üzemeket létesítettek. A gázgyár, a lóvasút, a villamossági üzemek, a hirdetésügy, a szemétfuvarozás koncessziós szerződései ebből az időből valók.

Az üzemek községesítése körül a vita a mult század végefelé kezdődött. A két ellentétes felfogás 1895-ben került szembe először egymással, amikor a lóvasút villamosítását vették tervbe. Ekkor már nálunk is sok híve volt a községesítésnek, akik az üzemek jövedelméből kívánták fedezni a rohamosan fejlődő város egyre növekvő kiadásait. Ez a felfogás azonban akkor még kisebbségben maradt és a lóvasút átalakítása villamosra koncessziós alapon történt.

A községesítő várospolitika a század elején érvényesült először a gyakorlatban. Az első sikere 1906-ban volt, amikor a szemétszállításra vonatkozó Cséry-féle szerződés lejárt. A főváros akkor nem hosszabbította meg a koncessziót, hanem a szemétfuvarozást házikezelésbe vette. Ez volt tehát az első községesített fővárosi üzem. Ezt követte azután a többi. 1907-ben községesítette a főváros az Állatkertet, 1910-ben megváltotta a gázgyárat, 1914-ben a Magyar Villamossági Rt., 1918-ban pedig a Budapesti Általános Villamossági Rt. erőműtelepeit. Így a gáz és az elektromosáram termelése is a főváros kezébe került. Végül maradt a közlekedés községesítése. 1923. január 1-én a Budapest Székesfővárosi Közlekedési Rt. megalapítása már egészen csendben folyt le és ugyszólván mindenki természetesnek találta.

A világháború és az utána következő nehéz idők alatt egész sor új községi üzem keletkezett. Ezeket az üzemeket a háborús rendkívüli viszonyok között életbeléptetett kötött gazdálkodás indokolta, amikor nálunk is csak úgy, mint külföldön, a város volt kénytelen a lakosságot élelemmel, cipővel, ruhával ellátni. A viszonyok javulásával azonban a magángazdaság ezeknek megszüntetését sürgette. Az 1925-ben kiküldött belügyminiszteri üzemvizsgáló bizottság 83 községi üzemet talált. A háborús üzemeket akkor a főváros fokozatosan megszüntette.

De a háborús rendkívüli viszonyoktól függetlenül is létesültek községi üzemek ebben az időben. A háború alatt alapította a főváros a kisipar és kiskereskedelem hitelellátására a Budapest Székesfővárosi Kisipari

Hitelintézetet, a háború után a Községi Temetkezési Intézetet, majd 1928-ban a Községi Takarékpénztárt. Ezek az üzemek természetesen életben maradtak.

A főváros ma az ország egyik legnagyobb vállalkozója. A város látja el vízzel, gázzal, elektromosárammal a lakosságot. Városi villamos, autobusz, trollybusz szállítja az utasokat. Városi vásártereken veszik a mészárosok a szarvasmarhát, sertést, lovat stb. és városi vágóhidakon levágatják. A város maga is hízlal sertéseket az élelmezés biztosítására. Városi nagyvásártelepen vásárolják az élelmiszereket a kereskedők, városi vásárcsarnokokban szerzi be a lakosság a mindennapi élelmet. A város látja el a lakosság egyrészét hússal, baromfival, hentesáruval, vaddal, tejtermékkel, zöldséggel, burgonyával, a szegényebb népet lóhússal, olcsó kenyérrel. Az egyik pénzintézetében a marhakereskedők és mészárosok, a másik pénzintézetben a kisiparosok és kiskereskedők bankárja. A város többezer családnak ad olcsó lakást bérházaiban. A betegeket városi kórházban gyógyítják. Városi üzem temeti el a halottakat. Gyógyfürdői vannak. Van luxusszállója és népszállója. A város hordatja el a szemetet saját fuvarjaival. Városi üzem az utcai hirdetés. Saját nyomdájában készíti a város a nyomtatványait. Községi takarékpénztár gyüjti a lakosság megtakarított pénzét és intézi a város bankári teendőit stb.

A főváros így nemcsak mint fogyasztó, hanem mint termelő is jelentős tényező az ország gazdasági életében. Ha pedig a községi üzemeket országos viszonylatban tekintjük, akkor kitűnik, hogy 1930 körül az üzemek körülbelül egytizedrésze községi üzem volt Magyarországon.[1]) A közüzemek jelentős részét teszik a nemzetgazdaságnak, gazdálkodásuk eredményessége ennélfogva elsőrendű érdeke az országnak. A közüzemi kérdés így nemcsak várospolitikai, hanem jelentős nemzetgazdasági probléma.

A közüzem előnyei, hátrányai.

Abban a harcban, amit a közérdekű üzemek községesítése körül vívtak, az érvek egész légiója mérkőzött egymással. A pro és kontra felhozott érvek közül azért csak a legfontosabbakat tudjuk egész röviden megemlíteni.[2])

[1]) Közgazdasági Enciklopédia.

[2]) Az irodalom bőségesen foglalkozik ezzel a kérdéssel. A felsorakoztatott érveket megkísérelték a következő pontokban összefoglalni.

»Közüzem létesítését, fenntartását indokolja:

1. Olyan közszükségletek ellátása, amelyre a magántőke kellő jövedelmezőség híjján nem vállalkozik, 2. Amit nem lehet, nem célszerű a magánvállalkozóra bízni. 3. Bizonyos elemi közszükséglet természete, amivel szemben a magánvállalkozás tartózkodik. 4. Az is, ha a magánüzem nem termel gazdaságosan. 5. A közérdek. 6. Általános közszükséglet. 7. Közhasznúság. 8. A közület saját kórházi és jóléti szükségleteinek ellátása. 9. Az a — mondhatnánk — aranyszabály, hogy a közszükséglet olcsó és jó kielégítését csak a közüzem biztosítja. 10. Pl. villamosműveknél az, hogy az olcsó áram — a nagyipart háziiparra alakítja vissza, csökken a szociális veszély. 11. Szociálpolitikai, közegészségügyi, köztisztasági, közélelmezési, kulturális, iparpártolási, hadászati szempontok.

A legnagyobb előny, hogy a közüzem a köz érdekét tartja mindig szem előtt elsősorban; *a közérdeket az üzleti érdek elé helyezi.* A köz érdekét ennélfogva jobban szolgálja, mint a magánvállalkozás. A legtöbb közüzemnek monopol jellege van, a közüzem pedig nem használja ki a monopólium előnyeit úgy, mint a magánvállalkozás. A monopólium egész jövedelmét a köznek juttatja, jövedelmet hoz tehát a közület számára. A közület nem követ osztalékpolitikát; nem rentabilis, de közjót szolgáló üzemeket is fenn tud tartani. Fontos közszükségleti cikkeknél árnivelláló szerepet vállalhat; a kartelleket letörheti és a termelés racionalizálását jobban tudja megoldani. A munkásokat jobban fizeti, a munkásjóléti intézkedéseket jobban hajtja végre, mint a magánvállalat.

A közüzemek hátrányait *Lord Avebury* sorakoztatta fel talán a legnagyobb hatással.[1]) Angliában és másutt is, nagyrészt ezekkel az érvekkel küzdöttek a közüzemek ellen. A közüzem hátrányai ezekszerint röviden a következők:

A városoknak amugy is sok a törvényes feladatuk, kötelességük. Ez lefoglalja minden erejüket, ennekfolytán nem tudnak az üzemekkel kellőképen törődni. Ez a megállapítás tényleg fennáll, azért kell az üzemeket a közigazgatástól különválasztani. Ha sikerül ezt jól keresztülvinni, akkor a közigazgatásnak nem kell az üzemek részletkérdéseivel foglalkozni és így a túlterhelés veszélye elmarad. A legfontosabb közüzemi kérdés azért a közigazgatás és az üzem viszonyának célszerű szabályozása.

12. A lakosság gazdasági, kulturális, szociális szükségleteinek biztosítása, ebből folyó egyetemes közérdek megóvása. 13. Telepítéspolitikai szolgálata. E cél elérését, ha az üzem magánkézben van, esetleg lehetetlenné teszi. 14. A gáz és áram széleskörű fogyasztásának közgazdasági és szociális jelentősége. 15. Szabadversenyben való beavatkozás lehetősége. 16. Az árszabályozás szüksége. 17. Az, hogy a nyereség a lakosság adóterheit könnyíti. 18. A közüzem nagyüzemi volta és sok kicsi helyett.

A közüzemek ellen felhozott érvek általában:

1. Amit egyetemes közérdek nem kíván, ne termelje a közüzem. 2. Kisszerű, házilagos, beszerző üzemeket nem tudják gazdaságosan vezetni a közületeknél. 3. A törvényhatóság nem ér rá üzemi kérdésekkel foglalkozni, annyi törvényes funkciója és kötelessége van. 4. Adósság nagymértékű növekedése a közüzem velejárója. 5. A község a tőke és a munka közötti vitába kerül. 6. A községi üzem híjján van a takarékosságra sarkaló ösztönzésnek. 7. Akadályozzák a produktivitás kifejlődésében, mert nem gazdaságos üzemet tartanak életben. 8. A közüzemek hozzájárulnak az adóterhek emelkedéséhez. 9. A sikeresen dolgozó közüzem a kollektivisztikus gazdálkodási forma lehetőségét veti fel. 10. A közüzemnek könnyű kedvezőbb eredményt felmutatni, mert nem reálisan ir le. 11. A község nem komerciális, hanem közigazgatáspolitikai módszereket alkalmaz. 12. A vezető kiválasztásánál a magánüzem behozhatatlan előnyben van. 13. Csak a magánüzem alkalmas arra, hogy az üzleti vezetés problémáját megoldja. 14. Felelősség, kezdeményezés korlátozottsága. 15. A közüzem az ancienitást kedvezményezi az igazi érdemmel szemben. 16. A közüzemek nem tudnak a politikai befolyás alól kitérni. 17. A közüzem adókedvezményeket, pénzügyi kedvezményeket kap, a termelés elhelyezése meg van könnyítve s ezen a réven éles versenyt támaszt a magánvállalatnak.« *(Liszlevicz Nándor:* A városi üzem (közüzem) igazgatásának korszerű szempontjai. Városi Szemle 1942. évf. 59—61. lap.)

[1]) *Lord Avebury:* A község és állam, mint vállalkozó. 1908. Ford. Mikes Lajos.

Az üzemekkel együttjár a város eladósodása. A községi üzemeket valóban rendszerint kölcsönből létesítik, a város adóssága tehát az üzemek létesítésével nagyobbodik. De ezzel szemben áll az is, hogy az üzemmel legalább ugyanolyan értékű vagyontételhez is jut a város, mint amekkora kölcsönt fektetett az üzemébe.[1]) Ezek a kölcsönök nem rontják ennélfogva a város vagyoni helyzetét. Másrészt az ilyen adósságban nincsen veszedelem, hogyha az üzem a kölcsönt amortizálja.

A községesítés belevonja a várost a munka és a tőke harcába. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a városoknak nem igen voltak komolyabb vitái a közüzemi munkásokkal. Ennek az a magyarázata, hogy közüzemekben a munkások rendszerint jobb ellátásban részesülnek, mint a magánvállalkozásban.

A legsúlyosabb érv a közüzemmel szemben, hogy *híján van a kellő ösztönzésnek, ami takarékosságra sarkal, azért nagy a valószínüség, hogy a közüzem veszteséggel fog dolgozni, vagy drágábban fog termelni, mint a magánvállalkozás.* A közüzem bizonyos mértékben tényleg kizárja az egyéni érdek hatalmas ösztönző rúgóját. Ez talán a legnagyobb hátránya. Csakhogy ez a hiba többé-kevésbé minden vállalatnál jelentkezik, ahol nem maga a vállalkozó gazdálkodik. Innen van, hogy a nagy részvénytársaságok és szövetkezetek kezdenek nagyon a közüzemekhez hasonlítani.[2]) A közüzemnek ezt a hátrányát az üzem kommercializálásával kell leküzdeni, vagy legalább is a nagy társas magánvállalatoknál található mértékig csökkenteni.

A közüzem komoly akadálya a haladásnak és a felfedezésnek. Ennek azonban ellentmond a valóság, mert rendszerint a közüzemek az elsők, amelyek az újításokat alkalmazzák.

A közüzemek ellen más érvekkel is harcoltak. De a gyakorlatban mutatkozó nehézségeket — miként látni fogjuk — a közüzemi problémákkal lehet a legjobban megismerni, amelyeknek megoldása a korszerű városigazgatás legnagyobb jelentőségű feladata.

Üzem, intézmény, vállalat.

A kérdés további fejtegetése előtt a közüzem fogalmát kellene tulajdonképen először körülhatárolni. A közüzem fogalmát azonban az elméletben és a gyakorlatban sem sikerült eddig még általánosan elfogadott módon, egyöntetűen meghatározni.[3]) Vannak, akik az üzem fogalmából kiindulva,

[1]) A községi vállalatba fektetett összeget »adósság«-nak, a magánvállalatba fektetett összeget pedig »tőké«-nek nevezik, de a kettő között nincs lényegbeli különbség, csak az elnevezés különböző. *(Rácz Gyula:* Közhasznú üzemek az angol városok kezelésében. Városi Szemle 1908. évf. 367. lap .)

[2]) Ez az, amit *Keynes* »Selbstsozialisierung«-nak, *Geiler* »kalte Sozialisierung«-nak, *Sombart* »Spätkapitalizmus«-nak nevez.

[3]) A szakirodalomban található közüzemi definiciókat *Manuel Saitzew*, a közgazdaságtan zürichi professzora foglalta össze rendszeresen Die öffentliche Unternehmung der Geganwart 1930. Tübingen c. munkájában. Lásd még *Robert Liefman:* Die Unternehmungsformen, 1924. *Kaufmann:* Kommunalfinanzen. *Niebuhr:* Öffentliche Unter-

a köz által végzett minden termelő tevékenységet közüzemnek tekintenek. A Közérdekeltségek Felügyelő Hatósága szerint pl. »*közüzem minden, ami gazdálkodás*«; így közüzem a múzeum, a kórház, a városi színház, az árvaház és a többi közintézet is. Másik felfogás szerint viszont csak a jövedelemszerzés céljából létesített üzemeket tekintik közüzemeknek. Törvényből sem tűnik ki világosan a közüzem fogalma. Az 1930. évi XVIII. törvény *intézeteket, közintézményeket, közműveket* és *üzemeket* különböztet meg. A 87. §. szerint »ebben a törvényben üzem alatt a székesfővárosnak azokat az üzleteit, vállalatait és telepeit kell érteni, amelyeket a székesfőváros vagy kizárólag saját szükségleteinek ellátására, vagy más fogyasztók szükségleteinek kielégítésére is szervezett, vagy jövőre szervez«. Amint látható, a törvényhozó szóhasználata sem következetes.

A gyakorlatot a városi költségvetések mutatják, amelyekben az utóbbi években a következő üzemek szerepeltek: villamosmű, gázmű, vízmű, csatornamű, fürdő, uszoda, jéggyár, szeszfőzde, szesznagykereskedés (Debrecen), ásványvízüzem, téglagyár, kőbánya, homokbánya, hirdetővállalat, halgazdaság, mezőgazdaság, köztisztasági üzem, közlekedési vállalat, autobuszüzem, gazdasági vasút, zálogintézet (Szeged, Kecskemét), mozgóképszínház, szabadfürdő, takarékpénztár, sertéshízlaló, hajóhíd, közvágóhíd, kertészet, vásárpénztár, szálloda, hűtőház, földgázüzem (Hajdúszoboszló), komp, korcsolyapálya, nyomda, idegenforgalmi vállalat, hitelintézet, fertőtlenítő telep, vásárcsarnok, árvaház, szegényház, múzeum, színház, vigadó, műszerüzem, gyógyszerüzem, élelmiszerüzem, kenyérgyár, lóhúsüzem, temetkezési intézet, vásártelep, anyagszertár, szénbánya, közraktár, helyi kikötő, állat- és növénykert, szeméttelep, állategészségügyi telep, erdőgazdaság, vendéglő, étkezde, kórház. Ez a felsorolás sem teljes. A kérdést pedig teljesen összekuszálja, hogy nem minden város követ egységes gyakorlatot és nem minden város tekinti ezeket egyformán elkülönített vagyonkezelésű üzemeknek.

Az üzem szabatos fogalmi meghatározása sok probléma tisztázását megkönnyítené és az üzemek felosztásához elvi alapokat szolgáltatna. Ez utóbbinak volna különösen sok gyakorlati jelentősége. Gyakorlati szempontból ugyanis fontos volna, ha elvi alapon tudnók eldönteni, hogy melyek azok az üzemek, amelyeket a közigazgatástól elkülönítve, a magánvállalatokhoz hasonlóan kell vezetni. Mert a gyakorlat azt mutatja, hogy nem minden üzem ilyen. Vannak technikai értelemben vett üzemek, amelyek

nehmungen und Privatwirtschaft. 1928. Nálunk: *Magyary Zoltán:* A közüzemi kérdés rendezése. *Kunz Ödön:* A városi üzemek szervezeti problémái. *Ereky István:* A jogi személyek. *Baranyi Ferenc:* A közületi vállalatok kérdéséhez. *Szigeti Gyula:* Magyarország városi üzemei és vállalatai. *Márkus György:* A községi üzemek várospolitikai és közgazdasági szempontból. *Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara:* A közüzemi kérdés Magyarországon, 1930. *Szendy Károly:* Budapest közüzemei. *Márjfy Ede:* A városi üzemek jogi vonatkozásai. *Morvay Endre:* Az üzempolitika alapelvei. (Az 1938. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai.)

a közigazgatás szervezetébe illesztve, annak keretében is nagyon jól működnek és sokszor így felelnek meg legcélszerűbben a hivatásuknak.

Könnyen érthető ez, ha tekintetbe vesszük, hogy az üzemek egy része segédeszköze a közigazgatásnak, ami nélkül a közigazgatást jól ellátni alig lehet. Ilyenek a közegészségügyi, közélelmezési, kulturális és szociális intézmények. A közegészségügyi igazgatást pl. nehéz volna ellátni fertőtlenítő intézet, kórház nélkül, a közélelmezési igazgatás hiányos volna vásártelepek és vágóhidak nélkül, a szociális igazgatás nehezen tudna meglenni szeretetházak, árvaházak, menhelyek nélkül stb. A közigazgatás jobban, tökéletesebben és gyorsabban tud megfelelni feladatának, ha ezek az intézmények a város tulajdonában vannak és ha a város ezekkel közvetlenül rendelkezik. Ezek az intézmények eszközök a városi hatóság kezében, hogy közigazgatási és rendészeti céljait megvalósítsa.[1]) Tevékenységükben üzleti, jövedelmezőségi szempont nem nagyon jön tekintetbe, hanem működésükben közegészségügyi, szociális, kulturális, vagy más jóléti érdek az irányadó.

A kórházak, szegényházak, anyagszertárak, vágóhidak, vásárcsarnokok stb. létesítése és üzemben tartása voltaképen közigazgatási tevékenység; ezek beolvadnak a közigazgatás szervezetébe. Vagyoni önállóságuk nincsen, vagyonuk nincs elkülönítve a községi háztartás vagyonától; könyvvitelük, számvitelük a közigazgatásra megállapított szabályok szerint történik; alkalmazottait úgy tekintik, mint a többi közigazgatási közszolgálati alkalmazottat, sőt legtöbbször a közigazgatási személyzet státusába tartoznak. Bevételeik és kiadásaik a községi háztartás költségvetésében és zárószámadásában szerepelnek. Költségeik elbírálásánál nem irányadó, hogy a bevételek fedezik-e a kiadásokat, hanem csak az, hogy a város költségvetési egyensúlyát ne veszélyeztessék. A gyakorlatban nem is szokták az ilyen üzemeket a közigazgatástól megkülönböztetni. Ezeket az üzemeket azért *közigazgatási intézményeknek* tekinthetjük. A legtöbb esetben inkább hátrányára, mint előnyére válnék a közigazgatásnak, ha ezeket kivennék a közvetlen rendelkezése alól.

Vannak viszont üzemek, amelyeket a közigazgatás bürokratikus módszereivel kellőképen vezetni nem lehet. Az olyan nagyobb üzem vezetésére, amely bonyolultabb technikai és gazdasági tevékenységgel jár, a közigazgatási szervezet már nem alkalmas. Az ilyen üzem sokkal több mozgékonyságot, sokkal gyorsabb elhatározást és intézkedést kíván, mint ami a közigazgatásban a sok szigorú szabály és előírás betartása mellett lehetséges.

Ezeknek az üzemeknek a természete is sokban eltér az előbb említett »intézmények«-től. Távolabb esnek a közigazgatástól és közelebb vannak a magánvállalkozáshoz. Jórészük magánvállalkozás is volt eredetien, amig nem községesítették. Célkitűzéseik többnyire a közigazgatás távolabbi feladataiból származnak. Rendszerint a lakosság jobb és előnyösebb ellátását

[1]) *Szendy Károly:* Budapest közüzemei. (Az 1938. évi közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás.)

célozzák, de olyan közszükségleteket elégítenek ki, amelyek nincsenek szorosabb kapcsolatban a közigazgatással. Ilyen pl. a lakosság ellátása vízzel, elektromos árammal, gázzal, közlekedéssel, olcsó élelemmel (kenyérgyár, élelmiszerüzem, lóhúsüzem) stb.

Ezek az üzemek is valami közszükségletet elégítenek ki. Közérdeket szolgálnak, de itt már szerepe van a jövedelmezőségnek is, bár nem lehet azt mondani, hogy pénzben kifejezhető hasznot hoznak mindig a városnak. Ezek között is vannak, amelyek nem jövedelmeznek. De ezeknél az üzemeknél mindig felmerül a kérdés: hogyan fogják fedezni a bevételek a kiadásokat? Az »intézmények«-nél nem ez a döntő. Amikor szegényházat, kórházat, vásárcsarnokot, fertőtlenítőintézetet stb. létesít a város, mindenekelőtt az egészségügyi, szociális stb. cél a fontos és legtöbbször már eleve számolnak azzal, hogy a cél megvalósítása több-kevesebb áldozattal fog járni. A jövedelmezőség — ha egyáltalán tekintetbe jöhet, — másodrangú kérdés. Amikor azonban pl. elektromosmű, vagy közlekedési vállalat létesítéséről van szó, már a jövedelmezőség kérdése kerül inkább előtérbe. Sőt vannak üzemek, amelyeknél a jövedelemszerzés a cél. Egyes vállalatokat azért községesítettek, mert új jövedelmi forrást keresett a város.

Az ilyen üzemeket a magánvállalatokhoz hasonlóan, üzleti szellemben kell inkább vezetni. Ehhez azonban a közigazgatás túlságosan nehézkes; a sok merev szabály és megkötöttség az üzem jövedelmezőségét is hátrányosan befolyásolja. Az ilyen üzemeket azért bizonyos mértékben el kell különíteni a közigazgatástól és életrendjüket, működésüket nem annyira közigazgatási, mint inkább a vállalatoknál szokásos normák szerint kell szabályozni. Vagyonukat el kell különíteni a községi háztartás vagyonától, hogy azzal gazdálkodhassanak; az üzleti eredmény könnyebb kimutatása céljából nem a kamerális, hanem a kettős könyvvitel szabályai szerint kell vezetni üzleti könyveiket, ehhezképest a magánvállalatokhoz hasonlóan mérleget és eredménykimutatást készítenek; alkalmazottaik nem köztisztviselők, hanem magánalkalmazottak stb. Az ilyen üzemeket tehát a magánvállalatokhoz hasonlóan kell vezetni, azért megkülönböztetésül a »közigazgatási intézmények«-től, ezeket *vállalatoknak* nevezhetjük.[1])

Ahogy azonban ezekből is látható, nagyon nehéz a kétféle üzem között a határt megvonni. Biztos elvi alapok nélkül nagyon nehéz mindig helyesen eldönteni, hogy a közigazgatás keretében működhetik-e az üzem, vagy pedig a közigazgatástól külön kell választani. Az előzőkben csak a gyakorlati élet megfigyeléséből vettünk néhány jellemző vonást és igyekeztünk ezeket

[1]) A vállalat és üzem fogalma ugyanarra a gazdasági testre vonatkozik, azért a két fogalmat sokszor egymás helyett használják. Minden vállalatnak van legalább egy, de lehet több üzeme is. De az üzem inkább technikai, lebonyolító, a vállalat pedig kockázati, spekulációs, tőkegazdasági szervezet. Azért a »közigazgatási intézmény« üzem, de nem »vállalat«.

a kérdés megvilágítása érdekében felsorolni, de ezek alapján nem lehet még minden üzemet helyesen ide vagy oda sorozni.

Az elméleti kutatás sem tudott minden esetre alkalmazható általános normákat találni. Mert sok függ a felfogásunktól, a különleges viszonyoktól és a körülményektől, hogy az adott esetben milyen elhatározásra fogunk jutni. Az üzemtulajdonos város, vagy a felügyeleti hatóság szubjektív megítélésétől függ legtöbbször, hogy az üzem milyen kezelését találja célszerűbbnek. Az egyik esetben a vállalati kezelés a célravezetőbb, a másik esetben ugyanezt az üzemet közigazgatási intézményként lehet célszerűbben kezelni. A városi közlekedési üzemek pl. általában önálló vagyonkezelésű vállalatok; elképzelhető azonban, hogy kisebb városban, ahol csak egy autobuszvonal van, célszerűbb az üzemet közigazgatási intézményként kezelni. Az első világháború előtt pl. a székesfőváros az Albrecht Hildegarde-alapból támogatta kölcsönökkel a kisiparosokat; a mai méretek mellett ezt nehéz volna elképzelni, azért a főváros erre a célra részvénytársasági formában működő hitelintézetet alapított. A szemétfuvarozást lehet pl. intézménykint és vállalatkint is intézni. A székesfővárosban a közigazgatás keretében működik a Köztisztasági Hivatal, egyes vidéki városokban pedig önálló vagyonkezelésű »köztisztasági üzem« végzi az utcák tisztogatását és a szemét elfuvarozását. És az üzem mind a két szervezeti formában egészen jól működik.

A példákat még folytatni lehetne, amelyek mind arra mutatnak, hogy nem tudunk olyan szabályt találni, amelynek alapján minden esetben el lehetne dönteni, hogy az üzem a közigazgatás keretébe, vagy elkülönített vagyonkezelésre való. Egyes elméleti írók a jövedelmezőségben vélték a kategorizálás elvi alapjait megtalálni.[1]) Ez sem dönti el azonban a kérdést, hogy melyek azok az üzemek, amelyeket a közigazgatástól különválasztva, mint elkülönített vagyonkezelésű üzemeket, a magánüzemekhez hasonlóan kell vezetni. Nem lehet azt mondani, hogy azok az üzemek, amelyek jövedelmezők a *vállalatok*, a nem jövedelmező üzemek pedig *a közigazgatási intézmények* közé sorozhatók. A közigazgatási intézmények között is vannak

[1]) *Robert Liefmann* három csoportot különböztet meg; 1. Öffentliche *Anstalten* (etablissements publics), 2. Öffentliche *Wirtschaften* (economies publiques), 3. Öffentliche *Unternehmungen* (entreprises publiques). Az első csoportba tartozó üzemeket nem gazdasági szempontból kezelik. (»Einrichtungen, welche gar nicht aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten verwaltet werden, bei welchen es also weder auf den Ertrag ankommt, noch auch das Prinzip möglichst geringer Kosten, ausschlaggebend ist«). A második csoportba tartozó üzemek ezzel ellentétben gazdasági elvek szerint (»auf Grund des wirtschaftlichen Prinzips«) működnek, vagyis minél kisebb költséggel minél nagyobb eredményre törekednek. Emellett nyereség (Gewinn) is lehetséges. De nem ez a kitűzött cél. A harmadik csoportban, az üzemek jellemző vonása, hogy a közületek saját szükségletei mellett mások szükségleteit is kielégítik abból a célból, hogy pénzjövedelemhez (Gelderträge) jussanak. Ide tartoznak a víz-, gáz-, elektromosművek, közlekedési vállalatok stb. (Liefmann: Die Unternehmungsformen. Stuttgart 1912. 172. lap.) A magyar szakirodalom is közel áll ehhez a felfogáshoz. V. ö. Ereky, Magyary, Márffy, Márkus, Szendy idézett munkáit.

jövedelmező üzemek (pl. a vágóhidak), viszont a vállalatok között is vannak, amelyek nem jövedelmeznek (pl. a fürdők, lóhúsüzem). A város fenntart olyan üzemeket is, amelyek nem jövedelmeznek, sőt esetleg ráfizetéssel is dolgoznak és mégis célszerűbbnek találja, hogy ezeket az üzemeket ne közigazgatási módon, hanem kereskedelmi elvek szerint vezesse. Ezt a kérdést azért törvényben sem lehetne általánosan jól rendezni. Más megoldás híjján így az üzemtulajdonos város megítélésére, autonom elhatározására kell bízni, hogy célkitűzéseinek megfelelően, az adott esetben melyik megoldást találja a legmegfelelőbbnek. Eszerint lesz az üzem »intézmény«, vagy »vállalat«.

A községi üzemek közül az intézmények ügyvitelét a közigazgatási hivatalok ügyvitelének módjára szabályozzák; ennélfogva ezekkel nem kell itt mint üzemekkel külön foglalkozni. *A vállalatok vetik fel a közüzemi problémákat, azért az ilyen üzemekkel összefüggő kérdéseket vizsgáljuk a következőkben.*

A közüzemek alapvető problémái.

A közüzemek körül az első kérdés eldőlt tehát már a gyakorlatban. Mindenütt célszerűbbnek találták, ha maga a város létesíti és tartja fenn az üzemeket, azért ezt a megoldást választották és a magánkézben levő közérdekű vállalatokat is községesítették. Most már az a kérdés: hogyan tudnak a községi üzemek legjobban megfelelni közérdekű hivatásuknak?

Az ennek kapcsán felmerülő kérdések három probléma körül csoportosulnak: 1. Hol van az a határ, ameddig el lehet menni a községesítéssel? 2. Mi a községi üzem hivatása: a város pénzügyi helyzetének javítása, vagy ettől függetlenül csak a lakosság szükségleteinek kielégítése? 3. Melyik az az üzemi forma és szervezet, ami mellett a közérdeket képviselő város beleszólása és ellenőrzése, másrészt az üzem gazdaságos termelése a legjobban biztosítható?

Közérdek.

Az egyik kérdés tehát: mikor és milyen üzemet létesítsen a város és hol van az a határ, ameddig el lehet menni a községesítéssel?

A közületnek nem lehet más célja, mint a közérdek szolgálata, ennélfogva ezt a kérdést is a jól felfogott közérdek szempontjából kell mérlegelni. Közüzemet azért a fővárosi törvény szerint »csak a közérdek által indokolt *szükség* esetén szabad létesíteni«.[1]) A közérdeket törvényeink elég világosan körülírják. Közérdek »elsősorban a szükségletek kedvezőbb, jobb

[1]) 1930. évi XVIII. törvény 87. §. Közüzemi törvényünk nincs. Az üzemekről az 1924. évi IV. törvény alapján kiadott 171.000/1924. B. M. számú törvényerejű rendelet 6. §-a, az 1927. évi V. törvény 48. §-a és az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvény 34. §-a, a fővárosi üzemekről az 1930. évi XVIII. törvény 87—91. §-ai és az 1934. évi XII. törvény 21—23. §-ai tartalmaznak fontosabb rendelkezéseket.

és olcsóbb kielégítése«.[1]) Nem engedhető meg ennélfogva a közüzem létesítése, ha a magánvállalkozás a közszükségletet gazdaságosan és a fogyasztók szükségletét a közérdeknek megfelelően el tudja látni. Ez a rendelkezés nem vonatkozik azonban a vizet, világítást és az energiát szolgáltató közművekre. Végül nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a túlzásba vitt, kellőképen nem indokolható községesítéssel a közület könnyen a maga érdekeivel kerülhet összeütközésbe. Mert ha a közüzem jól működik, akkor hatalmi eszközeinek felhasználásával versenyt támaszt az iparnak és gyöngíti, esetleg elveszti az adófizetőit, ha pedig hiánya van, akkor azt az adózóknak kell megfizetniök. Ez nem közérdek. Azért a törvény szerint is az olyan üzemeket, vállalatokat, melyek a kisipar érdekeit sértik, amennyiben azok fenntartása közérdekből nem szükséges, meg kell szüntetni.

A törvényes jogszabályokba foglalt alapelveket szemelőtt tartva, a közüzem létesítését három esetben lehet indokoltnak tekinteni.

A város akkor létesíthet elsősorban vállalatot, amikor *a magántőke nem vállalkozik valamely közszükséglet kielégítésére*, vagy pedig ha vállalkozik is, de nem tudja, vagy nem akarja a közszükségletet a közérdeknek megfelelően kielégíteni. (Közegészségi, szociális, hadászati, városrendezési stb. érdekek. A közlekedést pl. csak városi tulajdonban lehet a telepítési politika szolgálatába állítani; a bizalmas természetű hivatali nyomtatványok készítését nem lehet a magániparra bízni stb.) Ilyenkor a közérdek úgy kívánja, hogy a közszükséglet megfelelő kielégítéséről a város maga gondoskodjék.

A másik eset, amikor *monopoliumról* van szó. Monopolium általában csak a közület kezében megnyugtató; egyedül a közületben látnak biztosítékot arra, hogy az egyedárusági helyzettel nem fognak visszaélni. A legjobban megállapított koncessziós szerződések mellett is adódhatnak lehetőségek, amelyeket a magánvállalkozó túlzott mértékben kihasználhat és amivel a fogyasztók kárára nem indokolt anyagi előnyöket tud szerezni magának.

Végül a város azért is létesíthet vállalatot, mert versenyével akarja *valamely elsőrendű életszükséglet áralakulását befolyásolni, a köz érdekében olcsóbbá tenni*. Ez akkor szükséges, amikor egyes árukban indokolatlan drágaság jelentkezik. (Ilyen pl. a kartell nyomán a drágaság.) Ebben az esetben a város is beáll a versenybe; versenyezni fog a magánvállalkozással, hogy ilyenmódon az árak a fogyasztóra kedvezőbben alakuljanak. Itt azonban vigyázni kell, hogy a községi vállalat versenye ne pusztítsa el a magán-

[1]) *Kunz Ödön* szerint nem elég a vállalat közérdekű volta. Szükséges még az is, hogy a vállalat bürokratikus módon legyen kezelhető, tehát az adminisztrációban járatos, megbízható tisztviselők által legyen vezethető. Olyan vállalat legyen, »ahol inkább igazgatni, mint gazdálkodni kell« (A városi üzemek szervezeti problémái). *Mariska Vilmos* úgy fejezi ki ugyanezt a gondolatot, hogy közüzem lehet olyan vállalat, »ahol az üzleti haszon nem annyira az üzletvezető rendelkezési szabadságától, hanem inkább a tőke nagyságától, az igazgatás becsületességétől függ«. (Az államgazdaságtan kézikönyve 62. lap.)

vállalkozást. Ez nem volna már közérdek. A helyes mértéket megtalálni a várospolitika feladata. A verseny természetesen csak elsőrendű életszükségletre vonatkozhatik; amit szociális érdekkel kellőképen indokolni lehet. És a verseny nem szállíthatja le odáig az árakat, amelyen a magánvállalkozás már nem tudna rentabilisan termelni, árut szolgáltatni. Ebben az esetben megszűnnék a verseny és városi monopolium lépne a helyébe.

A községi üzem létesítéséhez, kibővítéséhez a belügyminiszternek az ipar-, a kereskedelem- és a pénzügyminiszterrel egyetértve kiadott engedélye szükséges. A kormányhatóság is felügyel tehát arra, hogy a városok csak *közérdekű* vállalatokat létesítsenek és a vállalatok a közérdeknek megfelelően működjenek.

Fiskális érdek.

A másik kérdés, mi a községi üzem hivatása? A város pénzügyi helyzetének javítása, jövedelemszerzés, vagy ettől függetlenül csak a lakosság szükségleteinek minél jobb és olcsóbb kielégítése?

A kérdés már eldőlt a gyakorlatban. A községesítést legfőképen pénzügyi érdekekkel indokolták; sok községi vállalat létesítésénél pénzügyi érdekek szerepeltek. A fiskális érdek azonban nem lehet egymagában a közüzem indoka. A közüzemnek nem lehet csak anyagi haszon a célja, hanem a közszükségletek minél jobb kielégítése.[1]) Mert ha folytat is a város a köz érdekében magángazdasági tevékenységet, azt sohasem teheti rideg üzleti szempontoktól vezéreltetve, mert ez a város céljával, feladatával nem egyezik. A város mint vállalkozó sem lehet olyan rideg üzleti felfogású, mint a magánvállalkozó; minden ténykedésében elsősorban közérdek kell, hogy vezesse, még akkor is, ha vállalatában pénzügyi szempontok is érvényesülnek.

A törvényes rendelkezések jövedelmet kívánnak a községi üzemektől, ha csak ez a köz érdekével nem ellenkezik. Ezek szerint gondoskodni kell arról, hogy az üzemek minden esetben fedezzék a fenntartási költségeket, azok a vállalatok pedig, amelyeket hasznothajtó céllal létesítettek, kellő jövedelmet hozzanak. Ha valamelyik városi vállalatnál hiány mutatkozik, akkor a hiány okát ki kell deríteni és ha a hiányt nem lehet kiküszöbölni, akkor az üzemet meg kell szüntetni, hacsak fenntartása közegészségi, vagy más közérdekből nem okvetlenül szükséges. Meg kell szüntetni a hasznothajtó célzattal létesített vállalatot akkor is, ha nem biztosít a városnak számottevő jövedelmet. (171.000/1924. B. M. sz. rend.)

Az üzemeknek tehát önmagukat kell fenntartaniok, sőt jövedelmezőknek is kell lenniök. A német községi törvény is jövedelmet kíván a községi vállalatoktól. Ez a fiskális szempont azonban a városok egészen különleges pénzügyi helyzetében került előtérbe. A városok viszonyát az államhoz pénzügyi vonatkozásban ugyanis úgyszólván seholsem sikerült még eddig

[1]) Az 1930. évi XVIII. törvény 87. §-a szerint az üzemek célja elsősorban a szükségletek jobb és olcsóbb kielégítése, másodsorban a székesfőváros háztartásának könnyítése.

kielégítően rendezni. A városok jövedelmi forrásai nem épültek ki a szükségletnek megfelelően. Ennek azóta nőtt meg különösen a jelentősége, amióta a városok hatalmas fejlődésen estek keresztül. Az indusztrializmus megduzzasztotta a városok lakosságát; a városok egész sor új feladatot vállaltak és az államok is, hogy terhükön könnyítsenek, sok feladatot hárítottak a városokra. A megnövekedett feladatokhoz azonban szegényesek az anyagi eszközök, amelyek a város rendelkezésére állanak. A községi adóbevételek seholsem növekedtek olyan arányban, mint a városok feladatai. Ebben a helyzetben a városok kénytelenek voltak újabb jövedelmi forrás után nézni. Minthogy pedig az adóztatás terén beleütköznek az állami érdekekbe és ezen a téren ennélfogva nincs további fejlődésre lehetőség, a városok is kénytelenek a vállalkozás terére lépni és bevételeiket ilyenmódon szaporítani. Ez azonban nem ideális állapot. De ezen csak akkor lehet majd változtatni, amikor az államok adórendszerében a városok is megkapják azt a helyet, amely a megnövekedett feladataik alapján őket joggal megilleti.

De mindezek ellenére vannak községi vállalatok, amelyek nem jövedelmeznek. A közületi vállalatban két ellentétes elv találkozik egymással. Az egyik a közérdek, a másik a jövedelmezőség, a rentabilitás. A közérdek a fogyasztók érdekeit jelenti, a rentabilitás pedig haszonra törekszik, ami a termelési szempontok érvényesüléséből következik. Közüzemben ezt a két elvet szükségképen össze kell egyeztetni. A prioritás azonban a közérdeké lesz; ez a közüzem jellegzetes vonása. Ennek eredménye, hogy vannak községi üzemek, amelyek akkor is indokoltak, hogyha ráfizetéssel dolgoznak, viszont másfajta üzemek létjogosultságát a közérdek szempontjából is csak akkor lehet indokoltnak találni, ha legalább a befektetett tőke kamatait meghozzák. Ezeknél az üzemi szolgáltatásoknál tehát az önköltségi ár az indokolt a közérdek szempontjából. Végül vannak olyan üzemek, amelyek jövedelmet is hozhatnak a városnak anélkül, hogy a közérdek sérelmet szenvedne.

Egyes üzemeknek haszonszerzés a céljuk; a város háztartási terheinek könnyítése. Ezeknek tehát jövedelmezőknek kell lenniök. Ez azonban nem a minél nagyobb jövedelemre törekvést jelentheti. A közüzem elsősorban a fogyasztók érdekeit szolgálja. A fogyasztóknak pedig az az érdekük, hogy minél többen, minél olcsóbb áron jussanak hozzá az üzemi szolgáltatásokhoz. *Azért a közüzem legfőbb céljának minél több fogyasztó ellátását kell tekinteni.* Olyan tarifapolitikát kell tehát követnie, hogy minél több fogyasztó vehesse a szolgáltatásait igénybe. Ez egyébként az üzem gazdaságosságát is elősegíti. Mert amikor az üzem rentabilitása egy bizonyos fogyasztás mellett biztosított, akkor minden további fogyasztó már olcsóbban juthat hozzá az üzem szolgáltatásaihoz. Az üzem fejlődését, ami a lakosság növekedésével függ rendszerint össze, tehát nem a nyereség fokozására, hanem a fogyasztók előnyére kell hasznosítani. Amíg azonban nem rendezik

a városok háztartását kellőképen, addig ez inkább csak óhaj marad, amit a gyakorlatban nagyon nehéz megvalósítani. Az üzemek növekvő bevételeit a városok egyelőre nem nélkülözhetik; az üzemek ilyen szociális irányú fejlődésének így ez a legnagyobb akadálya.

Közüzem és a közigazgatás.

A közüzemi problémák között a legnehezebb feladat azt a szervezeti formát megtalálni, amely a közigazgatás és a közüzem viszonyát kellőképen szabályozza. Ez természetesen csak a »vállalat«-nál probléma, mert a »közigazgatási intézmények« a közigazgatás keretében működnek.

A nehézséget az okozza, hogy *vállalatot* kell a közigazgatási szervezetbe beleilleszteni; vállalatot, amelyben üzleti szempontok is vannak, melyek vezetéséhez több-kevesebb vállalkozói képesség, mozgékonyság, életrevalóság is szükséges. Az üzleti szempont pedig lényegében idegen a közigazgatástól. A közigazgatás eredeti célkitűzését, szervezetét tekintve, nincs vállalatok vezetésére beállítva. Ennélfogva meg kell keresni azt a formát és szervezetet, amely a vállalat és a közigazgatás viszonyát olyképen szabályozza, hogy a *községi vállalat a közérdeket és a magánvállalkozás prosperitását kellőképen egyesíteni tudja önmagában.* Olyan megoldást kell tehát találni, amely a közigazgatás beleszólását a vállalat ügyvitelébe közérdekből biztosítja, úgy azonban, hogy a vállalatot bürokráciától mentesen, kellő mozgékonysággal és helyes gazdasági érzékkel lehessen vezetni. Végeredményben ettől függ, hogy a községi vállalat mennyire tud megfelelni hivatásának.

Az első követelmény, hogy a vállalat működését bizonyos mértékben függetleníteni kell a közigazgatástól. Evégből külön jogi szervezetet kell adni a vállalatnak. Magángazdasági karakterének megfelelően magángazdasági formát kell választani. A vállalat így egyéni cég, vagy kereskedelmi társaság (részvénytársaság, szövetkezet, korlátolt felelősségű társaság, közkereseti társaság, betéti társaság) lehet.

Vagyonjogi szempontból a formának nincs sok jelentősége, mert a tapasztalat azt mutatja, hogy bármilyen jogi formában működjék is a közüzem, a közület, mint erkölcsi testület, a törvényes kötelezettségén túlmenően, az egész vagyonával vállal felelősséget a vállalat kötelezettségeiért a gyakorlatban. A város nem engedheti meg, hogy a vállalata csődbe kerüljön. A jogi formának azért csak a szervezet szempontjából van inkább jelentősége.

A gyakorlatban a községi vállalatok egyéni cég, vagy részvénytársaság alakjában működnek.

Egyéni cég.

Az egyéni cég azt jelenti, hogy a vállalatot a kereskedelmi egyéni cégek jegyzékébe felvették. Így a saját cége alatt kereskedelmi ügyleteket

köthet, amelyekből magánjogi úton érvényesíthető jogai és kötelezettségei származnak. A fővárosi törvény (89. §.) értelmében vagyonát el kell különíteni a községi háztartás vagyonától és azt a kereskedelmi üzleteknél szokásos módon kell nyilvántartani és kezelni. A többi városra ilyen imperatív törvényes rendelkezés nincsen, de kívánatos volna ezt általános érvénnyel elrendelni.

Az egyéni cég formájában működő községi vállalat szervezetét és működését a törvény szerint *üzemi szabályzatban* kell megállapítani. Az üzemi szabályzatot a törvényhatósági bizottság, a képviselőtestület állapítja meg és a kormányhatóság hagyja jóvá. A város a vállalat vezetését az üzemvezetőre és a létesítendő üzemi választmányra bízza, befolyását a vállalat irányítására pedig a felügyelet és ellenőrzés jogán gyakorolja. Az üzem vezetőjének kötelező utasításokat adhat és működéséért felelősségre is vonhatja. Ilyenképen a város befolyását a vállalat vezetésére biztosítja, az üzem vezetője pedig a függetlenség és cselekvési szabadság olyan mértékével rendelkezik, amennyi az üzem felelős vezetéséhez feltétlenül szükséges.

Az egyéni cég formájában működő vállalat igazgatásának szervei ennélfogva a következők: 1. a törvényhatósági bizottság, megyei városban a képviselőtestület, 2. a polgármester, 3. az üzemi választmány és 4. az üzemvezető (vezérigazgató).[1])

1. A városok *közgyűlése* állapítja meg az üzem célját és rendeltetését, évi költségvetését, zárószámadását (mérlegét, eredménykimutatását); a közgyűlés adja meg a felelős számadóknak a felmentvényt, engedélyezi a beruházásokat (fejlesztés), az üzem költségvetésében elő nem irányzott kiadásokat, határoz az üzem részére kölcsön felvétele vagy átalakítása ügyében, megállapítja az általános eladási egységárakat (tarifákat).

Az üzem költségvetésének és zárószámadásának elbírálása során a közgyűlés állapítja meg az üzemvezetés elvi szempontjait. Megállapítja azokat az elveket, amelyek alapján a díjtételek, a termelési költségek és az elérni kívánt várospolitikai, szociális, pénzügyi, egészségügyi stb. célok figyelembevételével kialakíthatók. Irányt szab a vállalat üzleti politikájának legalább az elvek tekintetében, hogy nyereséget kíván-e elérni, vagy csak az önköltséget kívánja biztosítani, vagy esetleg szociális célból áldozatot is hoz, hogy bizonyos közszükségleti cikkeket önköltségen alul hoz forgalomba. Az irányítás így végső fokon a város képviseletének kezében van.

2. A törvényhatóság, a képviselőtestület végrehajtó szerve a *polgármester* gondoskodik azután, hogy ezek az elvi szempontok a gyakorlatban is érvényesüljenek. A polgármester azért személyesen vagy megbízottja útján felügyeletet gyakorol az üzem fölött, ellenőrzi az üzem gazdálkodását, vagyonkezelését, ügyvitelét, pénztárát. Az üzemvezető útján végrehajtja az üzem költségvetését. De nemcsak ellenőrzi, hanem engedélyezi és elrendeli az üzem

[1]) A hatáskörök megoszlását a fővárosi üzemi szabályzat alapján ismertetjük.

költségvetésében előirányzott vagy a tartalék terhére engedélyezhető beruházásokat, a *nagyobb* értéket meghaladó beszerzéseket, munkálatokat. A polgármester engedélyezi a leírásokat. Ha az üzemi bevételek emelkedésével a kiadások is emelkednek, a polgármester engedélyezi a bevételi többlet terhére a költségvetésen túlmenő kiadásokat. A polgármester határoz az általános árszabástól (tarifától) eltérő megállapodások ügyében, Megállapítja az üzemi munkarendet. Cégjegyzésre felhatalmazást ad. Megállapítja a munkások legkisebb és legnagyobb bérét. Megállapítja az üzem ügyvitelének belső rendjét, a számvitelre, pénzkezelésre, leltári és anyagkezelésre vonatkozó részletes szabályokat.

3. Az üzemvitelben tanácsadó és véleménynyilvánító testület az *üzemi választmány*. A választmány hat tagból áll. Négy tagot a város közgyűlése a saját tagjai sorából, két tagot külső szakértők közül választ. A külsö szakértők közül az egyiket a polgármester kijelölése alapján választják. Megbizatásuk három évre szól. Az elnököt és helyettesét a polgármester jelöli ki a választmány tagjai közül. Az üzemi választmány ülésén az üzemvezetőnek, az üzem szerint illetékes ügyosztály vezetőjének, a tiszti főügyésznek, a főszámvevőnek, a számszéki igazgatónak vagy kiküldöttjének tanácskozási joga van.

Az üzemi választmányt bármilyen üzemi ügyben igénybe lehet venni és a választmány minden ilyen esetben tanácsával, véleményével az üzem érdekeit a legjobb tudása szerint köteles előmozdítani. De a fontosabb ügyekben meg is kell hallgatni a választmányt. Ezeket az ügyeket az üzemi szabályzat részletesen felsorolja.

4. Az üzemet az *üzemvezető* (vezérigazgató) vezeti, akit a polgármester alkalmaz vagy jelöl ki. Általában az a hatásköre, amit a kereskedelmi törvény a cégvezetőnek juttat; jogkörét tekintve harmadik személyekkel szemben kizáróan a kereskedelmi törvény rendelkezései az irányadók.

Az üzemvezető felelőssége nem szűnik meg, ha az üzemi választmány tanácsa vagy véleménye szerint jár el, vagy ha intézkedéseit a felettes hatósága tudomásul vette, javaslataihoz hozzájárult. Amikor az üzemvezetőnek a polgármester rendelkezésével szemben aggályai vannak, köteles észrevételeit írásban előterjeszteni. Ennek a rendelkezés végrehajtására csak akkor van halasztó hatálya, ha ebből az üzemre anyagi vagy erkölcsi kár nem származhatik. Ha a polgármester három nap alatt nem változtatja meg rendelkezését, akkor azt késedelem nélkül végre kell hajtani. Ilyenkor az üzemvezető csak a polgármesteri rendelkezés helyes végrehajtásáért felel.

Az üzemvezető irányítja az üzemvitelt és az ügyvitelt. Működésében a rendes kereskedő gondosságával tartozik eljárni. Az üzemvezető teszi meg az előterjesztéseket azokban az ügyekben, amelyek a város közgyűlése és a polgármester hatáskörébe tartoznak; a polgármesternek havonkint részletes jelentést tesz az üzemmenetről; összeállítja az évi költségelőirányzat és a zárószámadás (mérleg és eredménykimutatás) tervezetét, elkészíti a leltárt és az évi jelentést; végrehajtja a polgármester utasítása

szerint a költségvetést és a városi közgyűlésnek és a polgármesternek az üzemre vonatkozó határozatait.

Az üzemvezető engedélyezi és elrendeli a költségvetésben előirányzott munkákat és beszerzéseket; bizonyos értékhatárig a beruházásokat is. Vállalatba adja a munkákat, végrehajtja a beszerzéseket, megköti az ezekkel kapcsolatos ügyleteket, folyósítja az engedélyezett kiadásokat. Évenkint megállapítja a részletes üzemtervet és gondoskodik annak végrehajtásáról. Alkalmazza és elbocsátja azokat az alkalmazottakat, akiknek elbocsátásuk esetén nincs nyugellátásra igényük.

Amikor a késedelem az üzemnek súlyos anyagi vagy erkölcsi kárt okozhat, az üzemvezető a hatáskörét túlhaladó ügyekben, saját felelősségére, önállóan is intézkedhetik; köteles azonban intézkedéséről a polgármesternek haladéktalanul jelentést tenni.

Amint ezekből látható, az üzempolitika elvi irányítása a város közgyűlésénél van. A közgyűlés elvi elhatározásait a polgármester hajtja végre. A polgármester ellenőrzi az üzem működését; sok elhatározás csak a hozzájárulásával hajtható végre. Így teljes mértékben érvényesülhet a közérdek, a város akarata. Az üzemet az üzemvezető vezeti; működésében az üzemi választmány, mint tanácsadó és véleményező szerv támogatja.

Részvénytársaság.

A másik forma a részvénytársaság. Ezt a kereskedelmi törvénynek megfelelően kell megszervezni. Vezetése általában olyan, mint a többi részvénytársaságé. A részvények a város tulajdonában vannak és a város, mint részvényes érvényesíti közérdekű befolyását a vállalat vezetésében, hasonlóan ahhoz, ahogy az egyéni vállalatnál láttuk. A részvénytársaságnál azonban ez a kereskedelmi törvény rendelkezései folytán több tekintetben szükségképen módosul.

Részvényesi jogait a város a törvényhatósági bizottság, a képviselőtestület kiküldött megbízottai útján gyakorolja. A részvénytársaság igazgatóságába és felügyelőbizottságába azokat választják, akiket erre a célra a törvényhatósági bizottság, a képviselőtestület közgyűlése vagy a polgármester kijelöl. Az igazgatóságban és a felügyelőbizottságban is egy-egy helyet a polgármester kijelölése alapján kell betölteni; az üzem vitelénél a polgármester befolyását így biztosítják.

A részvénytársaság igazgatóságában és felügyelőbizottságában tehát a város képviselői foglalnak helyet. Az üzem vezetése tekintetében a törvényhatósági bizottság, a képviselőtestület közgyűlése állapítja meg az elvi szempontokat. E keretek között a polgármester, az igazgatósági és felügyelőbizottsági tagoknak állásfoglalásukra nézve általánosságban vagy esetenkint utasítást adhat. Ez az utasítás kötelező a megbízottakra, akik ebben a minőségükben a rendes kereskedő gondossá-

gával kötelesek eljárni. Ha a megbizatásuk határán túlmennek, vagy ha nem a rendes kereskedő gondosságával járnak el, az okozott kárért egyetemlegesen felelősek.[1])

A részvénytársaság ügyeit a kereskedelmi törvény értelmében az igazgatóság intézi. Részvénytársaságnál a vezetés így szükségképpen nem lehet olyan közvetlen kapcsolatban a közigazgatással, mint az egyéni vállalatnál. Az egyéni vállalatnál a közigazgatás befolyását az üzemvezetésben közvetlenül gyakorolhatja, részvénytársaságnál pedig ez csak az igazgatóságon keresztül történhetik. A részvénytársaság ügyeibe ennélfogva körülményesebb a beavatkozás. A részvénytársasági forma ezért leginkább olyan községi vállalatra alkalmas, ahol a közérdek a gyakori beavatkozást nem kívánja (pl. hitelintézetnél, takarékpénztárnál), vagy ahol a vállalat hitelképessége, mozgékonysága fontos, ami könnyebben érhető el részvénytársasági formával.

Sokan a közüzem lemgegfelelőbb szervezeti formáját a részvénytársaságban vélik megtalálni.[2]) Mert a részvénytársaság önálló jogi személy, vagyoni ügyei teljesen különválnak a város vagyonától, hitelképessége független a várostól és szabad üzleti mozgékonysága legjobban közelíti meg a magánvállalatét. Ha a két formát összehasonlítjuk, azt látjuk, hogy a részvénytársaság távolabb esik a közigazgatástól, mint az egyéni vállalat, de közelebb esik a magánvállalathoz. Ehhezképest mutatkoznak meg előnyei és hátrányai, amelyeknek egymáshoz viszonyított értékét azonban csak adott esetre lehet helyesen megitélni. Kétségtelen azonban, hogy vannak vállalatok, amelyeknél, miként említettük, a részvénytársasági forma a célszerű. De aránylag kevés községi részvénytársaság van. A községi vállalatok legnagyobb része egyéni cég formájában működik, ami arra mutat, hogy a legtöbb esetben ez a forma válik be a gyakorlatban. Ebben talán része van annak is, hogy — miként látni fogjuk — a részvénytársaságnál nehezebben alkalmazható a községi vállalatok alapításánál szokásos pénzügyi konstrukció.

A községi vállalat pénzügyi felépítése.

Bármilyen formát is vesz fel azonban a vállalat, vagyonát el kell különíteni a város többi vagyonától. A vagyonok elkülönítésének következménye, hogy amit a vállalat a várostól kap (beruházási és forgótőke), azt csak kölcsönképpen kaphatja, de a város is csak kölcsönképpen veheti igénybe a vállalat készpénzkészletét. A kölcsön után mindkét esetben kamatot kell fizetni. Az ilyen kölcsönvételhez a város közgyűlésének hozzájárulása szükséges.

[1]) 1934. évi XII. törv. 23. §-a.

[2]) Ezzel szemben *Kunz Ödön* a részvénytársasági formát csak ott tartja indokoltnak, ahol a tőkét többen adják össze, ahol a vállalatnak több tulajdonosa van. De ha a közület maga kívánja vállalatát finanszírozni, akkor teljesen indokolatlan, hogy azt részvénytársaság formájában szervezze meg. (A városi üzemek szervezeti problémái. Statisztikai Közlemények, 71. köt. 2. szám, 8. lap.)

A városi háztartás természetéből következik, hogy vállalatát a város rendszerint kölcsönpénzből alapítja. A szükséges tőkét kölcsön útján szerzi, mert akkora saját tőkéje, amekkora pl. egy vízmű, elektromosmű vagy közlekedési vállalat létesítéséhez szükséges, rendszerint nincsen. Minden nagyobb vállalatát tehát kölcsönből létesíti a város, a pénzügyi konstrukció azonban az egyéni és társasvállalatnál nem egyformán fog alakulni.

Az *egyéni vállalat* pénzügyi felépítése a következő: a város kölcsönt vesz fel és kölcsönből létesíti a vállalatot, a vállalat viszont tartozik a törlesztést és a kamatot a városnak megfizetni. Törvény rendeli, hogy ettől csak kivételesen lehet a város közgyűlésének kifejezett engedélyével eltekinteni.

A vállalat tehát kölcsönképpen kapja a várostól az alaptőkét, amelyet évről-évre törleszteni tartozik. Magánvállalatnál nincs ez így. A magánvállalatba fektetett tőkét nem kell visszafizetni. A magánvállalat nyereséget juttat a tulajdonosának, a befektetett tőkét forgatja, megőrzi, de vissza nem fizeti. A tulajdonos csak a vállalat megszűnésekor vagy értékesítéskor kapja vissza pénzben a tőkéjét. A községi vállalatnak így más a pénzügyi felépítése, amiből a magánvállalat és a községi vállalat között több eltérés mutatkozik.

A községi vállalat idegen tőkével létesül. Saját tőkéje kezdetben egyáltalán nincs. Az idegen tőke után annuitást kell fizetni, amit az árkalkulációnál számításba kell venni. Ez a kiadás az árban így megtérül, de a nyereséget csökkenti, helyesebben szólva a nyereség egy bizonyos részét a kölcsön törlesztésére és kamatfizetésre kell fordítani. A vállalatba fektetett idegen tőke csak akkor fog ennélfogva a város számára üzleti felesleget eredményezni, ha az annuitásnál nagyobb hasznot hajt a valóságban.[1]) Máskülönben nem lehet a városnak a vállalatból jövedelme. A vállalat nem jövedelmez ilyenkor a városnak, de a vagyonát gyarapítja. Nincs nyeresége, de nő a vagyona, mert az amortizáció lejártával tehermentes vállalata lesz, amiért nem adott semmi ellenértéket. Ha azt akarjuk, hogy a vállalat a város számára jövedelmező is legyen, akkor a vállalatnak az annuitást meghaladó nyereségre kell törekednie. A vállalkozói nyereség tehát másként alakul a községi vállalatnál, mint a magánvállalatnál, amely saját tőkével létesül. Azért a két nyereséget nem lehet helyesen összehasonlítani.

Különösen áll ez, amíg a községi vállalat a befektetett tőkét nem amortizálja. De az eltérés legtöbbször azután is fenn fog állani. Mert ha az amortizáció lejártával meg kell az üzemet újítani, akkor ezt megint csak újabb kölcsönből lehet végrehajtani, hacsak a vállalat a befektetett tőke törlesztése mellett olyan tartalékot is nem gyüjtött, amiből az üzemet

---

[1]) A községi vállalat eredménykimutatásában a tőketörlesztést és kamatot a költségek között számolják el, így a kimutatott üzleti felesleg ezen felül mutatkozik. De a magángazdaságtan szerint a kölcsön törlesztésére és kamataira fordított kiadás minősített nyereség, amelyet a hozadék megállapításánál figyelembe kell venni, mint a vagyon gyarapítására fordított kiadásokat.

újra fel tudja építeni. Ez azonban csak úgy lehetséges, ha a vállalat az amortizáció folytán amúgy is csökkent nyereségét tartalékolásra fordította. Ebben az esetben viszont nem nagyon lehet a városnak a vállalatból jövedelme. Ha pedig kölcsönt kell az üzem megújításához felvenni, akkor megint idegen tőkéből fog a vállalat felépülni és ugyanúgy megy minden, mint a vállalat alapításakor.

Ez a pénzügyi helyzet az egyéni cég alakjában működő vállalatnál. *Részvénytársaság*nál azonban ez a konstrukció másként alakul. Akkor is kölcsönt vesz fel a város és abból alapítja meg a részvénytársaságot. A részvények árát befizeti, aminek ellenében részvényeket kap. Ez azonban nem kölcsön, aminek törlesztését, kamatát igényelheti. A részvénytőke után a város csak osztalékot kaphat. Ha tehát a részvénytársaság nem fizet annyi osztalékot, mint amennyi az annuitás, akkor a városnak nem nyeresége, hanem vesztesége lesz a vállalatból, mert az annuitást vagy abból hiányzó részt neki kell megfizetnie. Minthogy pedig az osztalék rendszerint nem éri el a 8—10%-ot, amennyi az annuitás szokott lenni,[1]) a részvénytársaság formájában vezetett községi vállalatból a városnak nem nagyon lehet jövedelme. Ez a részvénytársasági forma hátránya.

Ezen úgy lehet segíteni, hogyha van rá valamilyen jogcím, akkor területhasználati díj fizetésére kötelezi a város a részvénytársaságot.[2]) Ezen a címen jut tehát a város bevételhez. Ilyen jogcímet azonban nem minden községi vállalatnál lehet találni. Lehet ilyen díjat követelni a közlekedési vállalattól, elektromosműtől, vízműtől, gázműtől, de pénzintézettel, élelmiszerüzemmel, szállóval stb. szemben nem igen lehet ilyen elfogadható jogcímet konstruálni.

De akár részvénytársaság, akár egyéni cég alakjában működik a községi vállalat, a területhasználati díjat mindig célszerű felszámítani. Ennek több előnye van a város szempontjából és emellett logikusnak is kell tekinteni. Mert ha koncesszionált magánvállalat kezén volna az üzem, a város szedné a díjat, ennélfogva csak következetesen jár el, ha beszedi a saját vállalatától is. A monopol természetű vállalatoknál ez a lehetőség csaknem mindig meg van és célszerű is élni azzal a lehetőséggel, hogy a város ilyen monopoljáradék formájában jusson a vállalataiból jövedelemhez. Így sokkal világosabb képet kapunk a községesített vállalat jövedelmezőségéről és kifejezésre jut az a célkitűzés is, hogy a város legalább annyi jövedelemhez kíván jutni, mintha magánvállalat teljesítené a szükséglet kielégítését. Ha pedig ennél nagyobb jövedelemre tart számot, akkor ehhezképest magasabban kellene a területhasználati díjat megszabni. Ezt a forgalom százalékában lehet a legjobban kifejezni. Ebben az esetben a területhasználatért fizetett

[1]) 40 félévi 4½%-kal kamatozó kölcsönnek 7·63%, 6%-kal kamatozó kölcsönnek 8·65%, 30 félévi 4½%-kal kamatozó kölcsönnek 9·24%, 6%-kal kamatozó kölcsönnek 10·2% az annuitása.

[2]) Ennek előnye még az osztalékkal szemben, hogy adómentes jövedelem.

díj is a termelési költségek között szerepel ugyanúgy, mint a tőketörlesztés és a kamat. A jövedelmet így bizonyos mértékben függetleníteni lehet az üzleti eredménytől és ilyen esetben csak a tartalékolás érdekében kell üzleti fölöslegre törekedni; mert a város nyeresége a területhasználati díjban jelentkezik és monopoljáradék formájában már megkapta a város a nyereséget.

Leírás. Tartalékolás.

A jó gazdálkodás követeli, hogy a befektetett vagyon megóvásáról, értékének fenntartásáról kell gondoskodni. Mert a vagyontárgyak értéke idővel rendszerint csökken. Az épületek, gépek, szerszámok stb. a használat folytán bizonyos idő alatt elkopnak, értéktelenekké válnak. Különösen nagy lehet a gépek értékcsökkenése. A gép még kifogástalanul működhetik, de a technika fejlődik, új gépet hoznak forgalomba, amely gazdaságosabban használható. A régi gép ilyenkor értéktelenné válik, ki kell cserélni, jóllehet technikai szempontból kifogástalan és használható volna stb.

Az értékveszteséget pótolni kell, mert amíg az értékveszteséget nem pótoltuk, a nyereséget nem az üzleti haszonból, hanem a vállalat vagyonából merítjük. Ez pedig nem nyereség. Azért az állam sem szed adót a nyereség ama része után, amelyet a vállalat arra fordít, hogy az épületek, gépek, gyári eszközök, üzleti felszerelések és berendezések értékében az elhasználás következtében bekövetkezett csökkenést pótolja. Az értékveszteséget az üzleti bevételekből kell pótolni. Erre szolgál az »értékcsökkenési tartalék«.[1])

Az értékcsökkenést becsléssel szokták megállapítani. A becslés voltaképpen nem más, mint a vagyontárgy élettartamának és ilyenmódon az értékcsökkenés évi mértékének a meghatározása. Az értékcsökkenés elszámolása a fővárosi üzemi szabályzat szerint úgy történik, hogy a vagyontárgyak értékének évi csökkenését, tekintet nélkül az üzemi bevételekre, kiadásként kell elszámolni. Ilyen módon évről-évre gyűlik a »tartalék«, amiből az elhasznált vagyontárgyak pótolhatók. Az értékcsökkenés pótlásának évi mértékét azonban csökkenteni lehet a beruházásokra fordított kölcsönök törlesztésének évi összegével. Ennyivel kevesebbet lehet tehát értékcsökkenésképen elszámolni. Ami értékcsökkenést nem lehet már a bevételekből fedezni, azt a tőkeszámlából, a vagyontárgyak értékéből le kell írni, hogy a vagyont helyes mértékben tüntessük fel, ami a mérlegvalódiság szempontjából fontos követelmény.

A községi vállalatoknál a leírásnak ez utóbbi módját lehetne tulajdonképen egymagában alkalmazni. A községi vállalat ugyanis kölcsöntőkéből létesül, az értékcsökkenést ennélfogva pótolja már a kölcsön évi törleszté-

[1]) Ez voltaképpen nem tartalék, mert nem növeli a vagyont, mint az igazi tartalék. Lásd erről *Liszievicz Nándor:* A városi üzemek pénzügyi politikájának korszerű szempontjai című tanulmányát. (Különlenyomat a Városi Szemle XXVII. évf.-ból.)

sével, feltéve, hogy az értékcsökkenés nem gyorsabb ütemű, mint a kölcsön törlesztése. Azért a fővárosi üzemi szabályzat is megengedi, hogy a kölcsön törlesztésére fordított kiadást be lehet számítani.

Vannak községi vállalatok, amelyek a leírást teljes mértékben kiadásként elszámolják, de ezt a községi háztartás veszi igénybe. A vállalat mérlegében a város ilyenkor mint adós szerepel és a kölcsönvett tőke után kamatot fizet a vállalatnak.

Az értékcsökkenés pótlása mellett rendes tartalékot és újítási tartalékot is kell létesíteni. Ennek mértékét azonban az üzleteredmény határozza meg. Ez a tartalékolás nem kötelező, hanem esetleges; az üzleti eredmény függvénye.

A *rendes tartalék* az esetleges veszteségek fedezésére szolgál. Az *újítási tartalék* célja pedig tulajdonképen a fejlesztés. Ha ez tervszerűen történik, elérhető, hogy az üzem bővítésére szükséges tőkét nem kell kölcsönvenni, hanem a bevételekből lehet előteremteni. Ennek előnye, hogy így kevesebb tőkére van szükség, mint kölcsönfelvételnél.

A költségvetésben elő kell irányozni, hogy mennyit fog a vállalat tartalékolásra fordítani. Az előirányzott mértéken túl csak a város közgyűlésének külön engedélyével szabad a tartalékalapot javadalmazni.

Költségvetés.

A vállalat is tartozik évenként költségvetést készíteni. Ezt a községi háztartás költségvetésével együtt a város közgyűlése állapítja meg.

Az üzemi előirányzat (üzemterv, budget) a racionális és tervszerű gazdálkodás egyik kelléke, ami kitervelt és szilárd keretet ad az üzem jövő évi gazdálkodása számára. A budget feladata, a vállalat jövő évi egész tevékenységét felbecsülni, lényegében tehát a mérleget és eredménykimutatást tervezet alakjában előre összeállítani.[1]) Az északamerikai üzleti gyakorlat és az üzemgazdaságtani irodalom hangsúlyozza különösen az üzemi előirányzat fontosságát. Fontossága azonban nemcsak abban van, hogy a jól átgondolt tervvel alátámasztást kap a vállalat üzleti politikája, hanem hogy kitűnő ellenőrző eszközhöz is jut a vállalat, amivel az egész üzletmenet állandóan ellenőrizhető. Evégből az üzem vezetői az előirányzat és a valóságos adatok között mutatkozó eltérést indokolni tartoznak és az esetleges hibákért felelősségre is vonhatók.

A vállalat életében az előirányzat azonban nem jelenthet olyan szigorú megkötést és merevséget, mint a közület háztartásában. A vállalkozás szabadabb mozgást kíván, mint a közigazgatás. A vállalat háztartásában nehezebb a jövő alakulását pontosan előre látni és a háztartási tervet betartani, mint a közigazgatásban. A vállalat nem kér póthitelt, hitelátruházást, ha a forgalom nagyobb és ennélfogva nagyobbak a kiadások. A szabadabb mozgás azonban csak a termelési költségekre szorítkozhatik;

[1]) *Schrantz András:* Üzemgazdaságtan 382—385. lap.

egyébként a vállalatnak is a költségvetéshez kell magát tartania és ha ettől el akar térni, a város közgyűlésének elhatározását kell kérnie. Áll ez különösen a beruházásokra. A közgyűlés határozata nélkül beruházásokat a vállalat sem teljesíthet.

A vállalat költségvetésében elő kell irányozni az összes várható bevételeket és kiadásokat. A kiadások között elsősorban a rendes üzemi fenntartási költségeket, a kölcsöntőke törlesztését és a kamatokat, a városnak fizetendő területhasználati vagy egyéb díjakat, azután az értékcsökkenés leírására, a tartalékok javadalmazására szánt összegeket és a beruházások költségeit kell előirányozni.

A törvény szerint, ha a vállalatnak üzleti fölöslege van, az a községi háztartást illeti, ha pedig veszteség mutatkozik, akkor azt a községi háztartás fedezi. A kiadások és bevételek egybevetése után mutatkozó fölösleg tehát a községi háztartás bevétele lesz, ennélfogva a fölösleget a községi háztartás terheihez való hozzájárulásként kell mint a vállalat kiadását előirányozni. Az esetleges hiányt — ha fedezetről az erre a célra létesített tartalékokból a vállalat nem tud gondoskodni — a községi háztartás költségvetésében kell fedezni és ebben az esetben a községi háztartás hozzájárulását kell a vállalat költségvetésében bevételként előirányozni. A vállalat költségvetése tehát papírforma szerint mindig egyensúlyban lesz.

Az üzemvitel kellő áttekintése céljából a költségvetéssel együtt jövedelmezőségi (rentabilitási) számítást is kell végezni. Ki kell mutatni, hogy egységenkint mennyi a termelés önköltsége és mennyi ennek alapján az egységár. Az egységárakat ugyanis a költségvetéssel együtt a város közgyűlése állapítja meg,[1]) ez a megállapítás pedig csak úgy lehet megnyugtató, ha ismeretes az önköltség. A jövedelmezőségi kimutatás így a vállalat költségvetésének egyik legfontosabb alkotórésze.

Az év folyamán a vállalat havi költségvetést is készít a maga számára (budgetcontroll), hogy gazdálkodását, az üzleti eredmény alakulását, az évközi változások figyelembevételével önmaga is állandóan ellenőrizhesse.[2])

Zárószámadás. Mérleg és eredménykimutatás.

Az üzemvitel eredményét a zárószámadások mutatják. A fővárosi törvény értelmében a községi vállalatok számadásait a kettős könyvvitel szabályai szerint vezetik. Ehhezképest a magánvállalatokhoz hasonlóan a községi vállalatok évenkint mérleget és eredménykimutatást készítenek.

A zárószámadást a vállalat készíti el és ennek kapcsán az évi jelentésben beszámolót ad a vállalat működéséről. Az évi jelentés részletesen ismerteti

[1]) Ha azonban a használati díjak alakulása változó körülményektől függ, a székesfőváros közgyűlése csak az alapelveket állapítja meg, aminek figyelembevételével a használati díjak mérvét időszakonkint a belügyminiszter jóváhagyásával *a polgármester* határozza meg. (1934. évi XII. törvény 8. §.)

[2]) A fővárosi üzemekben a helyes gazdálkodás biztosítása érdekében az üzemvezetőségnek közvetlenül alárendelt ellenőrzőosztály működik.

a vállalat évi működését és a jellemző statisztikai adatokat. Ezenkívül indokolást, magyarázatot ad a mérleg- és eredménykimutatás egyes tételeihez. Evégből összehasonlítást tesz egyrészt az előző évi megfelelő tételekkel, másrészt a költségvetéssel. Azután beszámol azokról az intézkedésekről, amelyek a gazdaságosság és a jövedelmezőség fokozása érdekében történtek. Ismerteti a beruházásokat, a vállalat fejlődését és a tartalékok felhasználását.

A zárószámadást a vállalat adatai alapján a város számvevősége ellenőrzi. A fővárosban ezt a munkát a számvevőség a számszéki igazgató felügyeletével végzi. A községi vállalatok zárószámadásait még a Közérdekeltségek Felügyelő Hatósága is felülvizsgálja.[1]) A községi vállalat működését, üzletvitelét tehát több oldalról ellenőrzik.

A zárószámadásokat és a költségvetést a város közgyűlése állapítja meg és a felügyeleti hatóság (kormányhatóság, vármegye) hagyja jóvá.[2])

A közüzemi kérdés további alakulása.

A megnövekedett magángazdasági tevékenység a város karakterét is sokban megváltoztatta. Közigazgatási, politikai testületből a közgazdasági élet fontos tényezője lett. Hatalmas ipari vállalatokban vállalkozói tevékenységet fejt ki, ami egészen más elvi normákat igényel, mint a közigazgatási tevékenység. És mint vállalkozó is más; nem viselkedhetik úgy, mint a többi vállalkozó. A közüzemben egy magasabbrendű életcélt megtestesítő társadalmi közösség lett a vállalkozó, így a vállalkozás egészen új fajtájának kell kialakulnia, amelyben szükségképen más lélek, más szándék él, mint a többi vállalatban.

Az újfajta vállalatnak új életformát kellett találni. A fejlődés folyamán a termelőgazdaság elkülönült a közigazgatástól, amely túlnyomórészt fogyasztó gazdaság és amelyben idegen test ennélfogva a vállalkozás. A vállalat önállósult és szakszerű gazdasági elvek alapján, önálló vezetéssel, külön működik, anélkül, hogy a városi közigazgatástól teljesen elszakadt volna.

Ez a fejlődés sokkal újabb keletű, semhogy már véglegesen kialakulhatott volna. A közüzemi kérdés alig 25—30 éves. Az első világháború után merültek fel tulajdonképen az első közüzemi problémák, ennélfogva rendkívül nehéz viszonyok, sorozatos gazdasági válságok között kellett e bonyolult kérdésekre megoldást keresni. Ami megoldást talált a világ, azt nálunk is, másutt is, most formálja, tökéletesíti a gyakorlati élet. A jövő fejlődése fogja kitermelni azt a tökéletes formát, amely minden tekintetben véglegesen megoldja a modern várospolitika egyik legnehezebb problémáját.

[1]) A pénzintézeteket a Pénzintézeti Központ vizsgálja felül.

[2]) A részvénytársaság csak akkor tarthatja meg a közgyűlését, amikor a város a részvénytársaság zárószámadásait letárgyalta és képviselőit a részvénytársaság közgyűlésére kiküldötte. A részvénytulajdonos város kiküldöttei a város határozatában foglalt utasítás szerint fogadják el a részvénytársaság mérlegét és a nyereség felosztására vonatkozó javaslatokat.

Pénzügyi önkormányzat.

A városokat pénzügyi téren is önrendelkezési jog illeti meg. A pénzügyi autonómia a városi önkormányzat lényegéhez tartozik. Ez az önkormányzat egyik legfontosabb kelléke és a többi önkormányzati jognak is a legfőbb biztosítéka. Nélküle az önkormányzati jog nem sokat jelentene a gyakorlatban, mert olyan feladatot, amelynek végrehajtása kiadással jár, nem tudna teljesíteni. Az önkormányzat csak úgy tudja a ráruházott feladatokat ellátni, ha a megvalósításukhoz szükséges anyagi eszközöket is meg tudja szerezni. Azért a törvényhozás az önkormányzati joggal pénzügyi természetű jogosítványokat is kénytelen az önkormányzatokra ruházni. Ezek az önkormányzati jogban rejlő jogosítványok adják együttesen a pénzügyi autonómiát.

Pénzügyi önrendelkezési joguk alapján a városok önálló háztartást vezetnek. Ez azt jelenti, hogy háztartásuk elkülönül minden más háztartástól, így az államháztartástól is. Külön jogi személyiségük van. Vagyonukat önállóan kezelik, hasznosítják. Jogokat szerezhetnek, terhes szerződéseket köthetnek, kölcsönt vehetnek fel, üzleteket, vállalatokat létesíthetnek. *Önállóan gazdálkodnak. Ennélfogva maguk állapítják meg a szükségleteiket: a kiadásokat és maguk állapítják meg a szükségleteik fedezetét: a bevételeket.*

A pénzügyi autonómiának így a *költségvetési* jog és az *adóztatási* jog a két leglényegesebb eleme. A költségvetési jog, amellyel a város maga állapítja meg a szükségleteit és az adóztatási jog, amelynek gyakorlásával a bevételekről gondoskodhatik. A költségvetési joggal szorosan kapcsolatos a *számonkérési* jog. Enélkül a költségvetési jognak sem volna sok értelme. A számonkérési jog ad lehetőséget arra, hogy az önkormányzat a költségvetés végrehajtását ellenőrizze. Ezt a jogát a zárószámadások megvizsgálásával gyakorolja, mert a zárószámadás mutatja meg, hogyan hajtották végre a költségvetést.

A városok önállóan gazdálkodnak és jórészt a gazdálkodásukon múlik, hogy mennyire tudják megvalósítani a feladataikat. Ebben van a városgazdaság önkormányzati jelentősége. *Schmoller* mutatta ki az államalakulás

és a pénzügyek között az okozati összefüggéseket.[1]) Ez az összefüggés az önkormányzatoknál is megtalálható. Jó gazdálkodás mellett, rendszerint fejlődik a város, a lakosság igényeit is könnyebben lehet kielégíteni, míg a könnyelmű, deficites gazdálkodás nemcsak a lakosságot terheli meg fölöslegesen, hanem a város önkormányzatát is veszélyezteti. Az ilyen gazdálkodás mellett előbb-utóbb elkerülhetetlen felügyeleti hatáskörben a kormányhatóság beavatkozása, ami legalább átmenetien a város önkormányzatának csorbításával jár.

De az önkormányzat sikeres gazdálkodásának más akadálya is lehet. Ilyen akadály, amikor az önkormányzat pénzügyi forrásai nincsenek arányban az önkormányzatra bízott feladatokkal. Ezen a ponton kerül a városgazdaság összefüggésbe az államgazdasággal.

Városgazdaság és államgazdaság.

A közigazgatási feladatok egyik részét az állam, másik részét a helyi önkormányzatok végzik. *A városok közigazgatása egy része így az ország közigazgatásának és ezt az összefüggést nem szabad figyelmen kívül hagyni sem az állami, sem a városi pénzügyi politika irányításánál.* Az állami adórendszer felépítésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy az állami adóztatás mellett még az önkormányzati testületek (községek, városok, vármegyék) is adóztatnak és gondolni kell arra, hogy az önkormányzatoknak is maradjon annyi adóbevételi lehetőségük, hogy el tudják látni a rájuk bízott feladatokat; az önkormányzati adók behozatalánál pedig szükségképpen tekintettel kell lenni az állami adózásra, *mert az állam és az önkormányzatok ugyanabból a teherbíróképességből merítenek.* Ennek figyelmen kívül hagyása két veszéllyel fenyeget. Az egyik, hogy az önkormányzatoknak nem marad elég adóbevételük a feladataik teljesítéséhez; a másik, hogy a két adóztató hatalom versengése könnyen túladóztatáshoz vezet, ha az egyik nincs figyelemmel a másikra és a lakosság terheit nem a kétféle adó együttes számbavételével mérlegelik.

Minden közület a közösség érdekét hivatott szolgálni; mindegyiknek a közjólét emelése a célja. Ennélfogva a városok gazdálkodásában, háztartásában is általában ugyanazok az elvek az irányadók, mint az államháztartásban. A városgazdaságtan része az államgazdaságtannak. A két háztartás strukturájában, felépítésében mégis lényeges eltérés van. Ez az állam *szuverénitása.* Az állam pénzügyi felségjogának nincs korlátja, a város pénzügyi jogai pedig korlátozottak. Az állam korlátozás nélkül szaporíthatja a bevételeit, a város pedig nem. A város csak addig mehet el az adóztatási jogának gyakorlásában, ameddig ezt az államhatalom megengedi. Ebből az eltérő jogi helyzetből azután az eltérések egész sora következik. Ezekre igyekszünk a következőkben elsősorban rámutatni.

[1]) *Gustav Schmoller:* Historische Betrachtungen über Staatenbildung und Finanzentwickelung.

A városok kiadásai.

A pénzügyi tudomány vizsgálódásai túlnyomórészt a bevételekre (fedezet) vonatkoznak. A kiadások (szükségletek) pénzügyi jelentőségét azonban nem lehet elvitatni. A szükségletektől függ a fedezet nagysága. Ha a kiadások emelkednek, akkor több bevételre van szükség, hogy a szükségletek fedezhetők legyenek. A közületi bevételek jogosságát egyedül a kiadások szükségszerűsége indokolja. A jó vagy rossz gazdálkodás is attól függ elsősorban, hogy mire fordítja a város a kiadásokat. A gazdálkodás helyes vagy helytelen iránya rendszerint akkor dől el, amikor a kiadások felett kell határozni.

A szükségleteket az *igények* határozzák meg elsősorban. A kiadások nagysága attól függ, hogy milyen feladatok megoldását várja a társadalom a közülettől. Ettől függ az adóteher nagysága is. A kultúra haladásával az igények általában növekednek. A növekvő igények a közületek irányában is jelentkeznek, ennélfogva a közületi kiadások szükségszerűen emelkednek.[1]) Ez nem baj, ha az igények és a lakosság teherbíróképessége összhangban vannak ; inkább a fejlődés, a haladás jele, ha a jólét emelkedésével a társadalom igényei is növekednek. Baj csak akkor lesz belőle, ha az igények kielégítéséhez a szükséges anyagi eszközök hiányoznak.

A szükségletek alakulásánál döntő jelentőségű, hogy miként kívánja a *közfelfogás* a társas feladatokat a társadalom és a közületek között megosztani.[2]) A fejlődés azt mutatja, hogy a közületek tevékenysége, különösen az első világháború óta, mindenütt egyre jobban kiszélesedik. A XIX. században uralkodó individualisztikus felfogás, amely a közületek feladatait a legszűkebb körre kívánta szorítani, teljesen megváltozott ; aktivitásra törekvő, erősebb közületi szellem lépett a helyébe. Az állam feladata sokáig csak abból állott, amit közhatalommal lehet megvalósítani : rendészet, igazságszolgáltatás, honvédelem. De újabban a közigazgatás szerepe rendkívül kibővült. Az állam figyelme és gondoskodása egyre jobban kiterjed a társadalmi és a gazdasági élet minden vonatkozására. Az emberek nagy részének életfeltételei a közigazgatással kerültek összefüggésbe, úgyhogy életük fenntartása részben a közigazgatás teljesítményein múlik.[3])

Ebben a fejlődésben a városok az államot sok tekintetben megelőzték. Mert miként láttuk, a városok a feladataik körét kezdettől fogva szélesebben fogták fel ; a rendészeten és az igazságszolgáltatáson kívül mindig jóval messzebbmenő feladatokat vállaltak. Életkörülményeink jórészt a várostól

---

[1]) *A. Wagner* szerint a költségvetések kiadásai évenkint szinte törvényszerűen 5%-kal emelkednek.

[2]) V. ö. *Heller Farkas :* Pénzügyi politika Bp. 1922.

[3]) L. *Magyary Zoltán :* Magyar közigazgatás 1942. 50. lap és az ott található irodalmi utasításokat ; különösen *Ernst Forsthof :* Die Verwaltung als Leistungsträger 1938. 4. lap.

függnek, amelyben lakunk. A községtől függ, hogy mennyire kényelmes a lakásunk, van-e jól járható, tiszta utcánk, van-e csatornánk, vízvezetékünk, van-e iskolánk, múzeumunk, színházunk, van-e kórház, amely meggyógyít, van-e jól megszervezett élelmiszerpiacunk, ahol olcsón és jól lehet vásárolni, van-e közlekedésünk, villamosunk, autobuszunk, van-e gáz- és villanyvilágítás, van-e szépen kiépített, parkozott környezetünk és tágabb értelemben megvan-e a kultúrának mindaz a szépsége és kényelme, amit a városi élet nyujthat. Ezeket a szükségleteket és igényeket a városok régtől fogva felismerték és a város kultúrfokához, anyagi tehetségéhez mérten igyekeztek kielégíteni azokat. De az újabb fejlődés természetesen a városokra sem maradhatott hatás nélkül. A közigazgatási feladatok tovább fejlődnek és a feladatok körét a városok is megtöltötték több kulturális, gazdasági és főkép szociális tartalommal, hogy a lakosság jólétét és életszínvonalát emeljék. A közületi kiadások így mindenütt óriási mértékben emelkednek.

Obligatórius és fakultatív kiadások.

A kiadások nagysága attól függ végeredményben, hogy a várost mennyi és minő feladat terheli. A feladatokról az előzőkben részletesen szólottunk, amikor sorra vettük a városépítés, a közegészség, a közélelmezés, a közoktatás és közművelődés, a szociálpolitika terén felmerülő városigazgatási feladatokat. Célkitűzésünknek megfelelően főképen az önként vállalt (fakultatív) feladatokkal foglalkoztunk (fakultatív kiadások), de a városoknak jelentős kötelező (obligatórius) feladataik is vannak. Az önkormányzatoknak, miként már említettük, a saját belügyeiken túlmenő feladatuk *az állami közigazgatás közvetítése.* Ez a törvény erejével kötelező feladat, melynek ellátásáról a város minden körülmények között gondoskodni tartozik. Az obligatórius kiadások legnagyobb része ennekfolytán adódik. A közigazgatás fejlődésével azonban egyre nagyobb terhet ró az önkormányzatokra az állami közigazgatás közvetítése. Ez a kiadások rendjében sok zavart és eltolódást okozhat, mert a terhekkel rendszerint nem nőnek párhuzamosan a bevételek, melyekből a növekvő kiadásokat fedezni lehetne. Súlyosbítja még a helyzetet, hogy a város saját belügyei is újabb szükségleteket vetnek fel állandóan. A város fejlődésével együtt jár a szükségletek növekedése. De az állami közigazgatás közvetítése a törvény rendelése szerint előljár a városi feladatok sorrendjében. A törvényeket, rendeleteket mindenképpen végre kell hajtani. Ez az elsőbbség pedig azt jelenti, hogy *az állami közigazgatás közvetítésével felmerülő kiadásokat kell fedezni elsősorban. Ha tehát ezek a kiadások emelkednek, a bevételek pedig nem változnak, akkor egyre kevesebb marad a város saját belügyi szükségleteinek fedezésére, ami a városfejlődés megakasztását, hanyatlását jelenti.*

A közigazgatási feladatok bővítése így ösztönszerűen arra készteti a városokat, hogy a feladatok áthárítása ellen védekezzenek. Ennek a hely-

zetnek a nyomán alakult ki az a felfogás, hogy az áthárított feladatok terhét az önkormányzatok az állam helyett viselik, ennélfogva az áthárított feladatok ellátásával felmerülő kiadásokat az államkincstár az önkormányzatoknak megtéríteni tartozik. Eszerint a városok a saját belügyeik intézésével felmerülő kiadásokat a saját bevételükből, az átruházott hatáskörben az állam helyett végzett feladatok költségeit pedig az állam tartozik valamilyen formában viselni.

Ez a felfogás logikus, de szószerint alkalmazva nem nagyon válik be a gyakorlatban. Először is szinte lehetetlen az országos és a helyi érdekű közigazgatási feladatok között a biztos határvonalat megtalálni. De más nehézségek is vannak. Nagyon sok az átruházott feladat. Ezeknek a megtérítése, a költségek felszámítása és érvényesítése rendszerint sok nehézséggel jár, minthogy a költségek felszámításának számszerű helyessége körül könnyen viták lehetnek. Láttuk ezt a képviselőválasztási költségek, a kórházi ápolási díjak stb. elszámolásánál. Mindenesetre egyszerűbb megoldás, ha a törvényhozás csak annyi feladattal terheli meg az önkormányzatot, amennyit a rendelkezésükre bocsátott bevételekből meg tudnak valósítani. Amikor tehát újabb feladatot kell a városokra bízni, akkor gondoskodni kell egyúttal arról is, hogy a város bevételei megfelelőképpen emelkedjenek. Ez a kérdés szorosan összefügg a városok adórendszerével, amiről később fogunk részletesen szólani.

A kérdés tárgyilagos elbírálásánál azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy közigazgatási rendszerünk mellett, szükségképpen vannak olyan országos feladatok, amelyeket a helyi önkormányzatokra kell bízni. A közigazgatási feladatok ellátására, a speciális pénzügyi igazgatáson kívül, az államnak helyi szervei nincsenek. A közigazgatás célszerűsége ennélfogva azt kívánja, hogy az országos feladatok helyi végrehajtását az önkormányzatokra bízzák. A gazdasági szempontok is emellett szólnak, mert ha nem bíznák az önkormányzatokra, akkor ezeknek a feladatoknak az ellátására külön állami helyi hatóságokat kellene szervezni.

De az önkormányzat szempontjából sem lehet az ilyen feladatok áthárítása ellen észrevételt tenni. Az önkormányzat célja, hogy a szűkebb haza helyi közigazgatási feladatait maga végezze.[1]) Az önkormányzat lényegéből következik, hogy a helyi közigazgatás ellátását az önkormányzat joggal a maga részére követelheti. Hiszen ez a helyhatósági önkormányzatok célja és rendeltetése. Az ellen sem lehet ennélfogva kifogást tenni, ha a törvényhozás esetleg olyan feladatokat is bíz az önkormányzatra, amelyek szigorúan véve nemcsak helyi érdekeket szolgálnak, de a helyi lakosságot mégis közelről érintik. Ez annál is inkább indokolt, mert az országos és helyi érdekű feladatok között biztos határvonalat vonni alig lehet. Az önkormányzat szempontjából pedig egyenesen nyereség, ha minél több ügyet

[1]) *Kurt Jeserich:* Die deutsche Gemeinde (Festschrift des kommunchwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin zum zehnjährigen Bestehen 1928—1938.).

maga intézhet, amiben a helyi társadalom érdekelve van. Amikor azonban a törvényhozás újabb feladatokat ró az önkormányzatokra, ugyanakkor gondoskodnia kell arról is, hogy megadja a módot ahhoz, hogy legyen miből fedezni az ilyképpen felmerülő kiadásokat.

A törvényhozás jelöli ki a városok közigazgatási feladatait, de ugyanakkor ki kell jelölnie azokat a bevételi forrásokat is, amelyekből fedezni lehet az áthárított feladatok teljesítésével felmerülő kiadásokat. A feladat áthárításával egyidőben a fedezet kérdésével is foglalkozni kell és a feladatot csak akkor lehet áthárítani, ha megvan a feladat teljesítésével járó kiadások fedezete. Azért célszerű, ha csak törvényhozás útján lehet újabb feladatokat az önkormányzatokra hárítani és kormányrendelettel az ilyen áthárítás nem lehetséges.[1])

A kiadások irányelvei.

A városigazgatás célkitűzése, hogy minden helyi közületi szükségletet kielégíteni igyekszik. Ezt a törekvését azonban a város anyagi erejének korlátai közé kell szorítani. Valamennyi szükségletet nem lehet kielégíteni, azért a szükségletek kielégítésénél *sorrendet* kell tartani. Elsősorban a törvény szerint *kötelező* (obligatorius) kiadásokat kell számbavenni. Ezeket minden körülmények között teljesíteni kell, mert ha a város ezekről nem gondoskodik, akkor a felügyeleti hatóságnak jogában áll ezek teljesítésére a várost kényszeríteni.

Az obligatórius kiadásokat az önként vállalt *szükséges* kiadások követik a sorrendben. A szükségességet pedig mindig az dönti el, hogy mennyire lesz hasznára a kiadás a város lakosságának. Ez mutatja a kiadás gazdaságosságát. A kiadás akkor gazdaságos, ha olyan jót eredményez, ami közvetlen vagy közvetett hatásában felér a kiadás teljesítésével járó áldozattal. A kiadások a lakosság jövedelméből kapják fedezetüket, azért csak akkor gazdaságosak, ha nagyobb értéket szolgáltatnak a város lakosságának, mint amennyi értéket a magángazdaságoktól elvonnak. A város célja, hogy lakosságának anyagi és szellemi jólétét emelje. Ezen a téren sokat tehet városfejlesztéssel, üzemek, intézmények létesítésével és olyan intézkedésekkel, amelyek a lakosság kultúráját, egészségét, kényelmét, boldogulását elősegítik. Az ilyen kiadások hasznosak és a köz érdekét szolgálják.

De a szükséges kiadások sem egyformán szükségesek. Ezek között is az egyik előbbrevaló, sürgősebb, mint a másik. A szükséges kiadások között is a fontosabbról kell mindig előbb gondoskodni és a szükségletek kielégítésénél ezt a sorrendet kell szem előtt tartani.

A gazdaságosság egyik főkelléke a *takarékosság*, természetesen a városgazdaságban is kötelező. A köz pénzével különösen takarékosan kell gaz-

[1]) A legújabb német községi törvény szerint csak törvénnyel lehet a községekre újabb feladatot bízni. Ezt kívánta a *Harrer*-féle városi törvénytervezet is, amit a magyar városok kongresszusa 1912-ben tárgyalt.

dálkodni. A takarékosság azt jelenti, hogy a szükségleteket minél kisebb költséggel kell kielégíteni, a fölösleges kiadásokat pedig kerülni kell. A takarékosság azonban nem jelenti azt, hogy csak az elodázhatatlan szükségleteket szabad kielégíteni. Vannak olyan kiadások, amelyek a jövő fejlődés szempontjából szükségesek. Beruházások nélkül nincs városfejlődés. A hasznos beruházások és a korszerű újítások elmulasztását nagyon nehéz később pótolni és az ilyen mulasztás a város gazdasági és szellemi fejlődését hosszú időre megakaszthatja. Az ilyen kiadásokat mellőzni azért súlyos hiba, ha azok teljesítését a város anyagi ereje megengedi.

De minden kiadásnál figyelemmel kell lenni *a város anyagi erejére* és *a lakosság teherbíróképességére.* A helyi közületi szükségletek kielégítéséről a város köteles gondoskodni, de csak addig a mértékig, ameddig a szükséges fedezetet elő tudja teremteni. Ezen túlmenni azonban hiba volna, aminek kárát előbb-utóbb a város lakossága és maga a város is megsínyli. A kiadási keretek megállapításánál a városnak számolnia kell a lakosság teherviselőképességével. Mert a mai adórendszer mellett a kiadások szaporításával rendszerint együttjár a községi pótadó kulcsának emelkedése. A város adóztatási hatalmának gyakorlásánál pedig figyelemmel kell lenni az állami adók prioritására; számíttásba kell venni az állami adóterheket, amelyeket a lakosság visel. Az adóztatásban viszont csak addig lehet elmenni, ameddig az adók a termelő munka rentabilitását nem veszélyeztetik. Mert, ha azt látják, hogy a munka eredményének javarészét a közületek veszik igénybe, akkor ez káros hatással lesz a munkára, a termelésre, ha még olyan hasznos célra történik is az adóztatás, A termelés csökkenése, a gazdasági viszonyok romlása pedig magát a város háztartását is válságba sodorja.

A városok teherbíróképessége azonban nem egyforma. A városok lakossága foglalkozást és jövedelmet tekintve nagyon különböző, ennélfogva a városok között is az egyiknek több, a másiknak kevesebb a jövedelme. A szükségleteket azért nem tudja minden város egyformán kielégíteni. Az áldozat sem egyforma. Amelyik városnak több a jövedelme, könnyebben tudja az igényeket kielégíteni, mint a szegényebb város. A virágzó, gazdag városok többet áldozhatnak a lakosság igényeinek kielégítésére és ennek terhét mégis kevésbbé érzik meg, mint a szegényebb városok a kisebb kiadásokat.

A város anyagi erejéhez kell mérni a kiadásokat; észszerű gazdálkodás enélkül nem lehetséges. A terveknek, igényeknek mindig összhangban kell lenniök a város anyagi erejével és ezt az összhangot megtalálni a pénzügyi politika legszebb, de egyúttal legnehezebb feladata.

A városok bevételei.

A pénzügyi politika feladata előteremteni a szükségletek fedezetére szolgáló bevételeket. Ez nem könnyű feladat, amikor a szükségletek állandóan növekednek. A városgazdaságtanra hárul, hogy a maga elméleti

eszközeivel keresse, kutassa a városok szükségleteinek legjobban megfelelő bevételeket és a legcélszerűbb megoldásokat.[1])

A városok kezdettől fogva elsősorban a vagyonuk jövedelméből fedezik a kiadásokat. Ez a jövedelem azonban sohasem volt elegendő. A privilégium azért a városoknak többféle jövedelmet biztosított. A vám,[2]) a piactartás, a vásártartás, a helypénzszedés, a parti és kikötőjog, a malomjog, a bor- és húsmérés, és hasonló jogosítványok, mind jövedelmet szolgáltattak a városoknak. Azután jogukban állott vendéglőt, serfőzőt, gyógyszertárat, fürdőt, téglagyárat, stb. fenntartani. Ezeken kívül a városok különféle közszolgáltatásokat, díjakat (taksákat) és adót is szedtek. A városok bevételei ma is eléggé változatosak.

Közjogi és magánjogi bevételek.

A városok bevételeit sokféleképen lehet csoportosítani. A jövedelmi források áttekintése szempontjából azonban legcélszerűbb a szerzési jogcím szerint különbséget tenni közöttük. Ilyen szemmel nézve a város bevétele *közjogi* vagy *magánjogi* lehet.[3])

A közjogi bevételeket közjogi hatalma alapján szerzi a város. Közjogi hatalmánál fogva a város a lakosság keresetének, jövedelmének egy részét a maga számára veszi igénybe, hogy közületi kiadásait fedezhesse. Ilyen közjogi bevételek az adók, illetékek, járulékok, díjak stb.

A város azonban magánjogok alanya is lehet. A városnak is van rendszerint vagyona: földje, háza, vállalata, értékpapírja, takarékbetétje, amiből jövedelme származik. Közjogi járadék mellett a városnak tehát földjáradék, házbér, vállalati nyereség, tőkekamat, osztalék stb. jövedelme is lehet. Ezek a bevételek a magánjog alapján illetik meg a várost.

A városok magánjogi bevételei a vagyonból (ingatlanvagyon: földbirtok, házbirtok; ingóvagyon: értékpapír, takarékbetét), termelő tevékenységből (üzemek) és hasznothajtó jogosítványokból (vásártartási, helypénzszedési jog, halászati, vadászati jog stb.) adódnak.

Jóideig a földbirtok volt a városok legfontosabb bevételi forrása, de újabban a magánjogi bevételek között az üzemeknek van nagyobb pénzügyi jelentőségük. Az üzemekről már részletesen szólottunk az előzőkben. Ennek kapcsán rámutattunk arra, hogy magángazdasági tevékenységét is a város a *közérdek* szem előtt tartásával gyakorolja. És ez nemcsak az üzemi gazdálkodásra vonatkozik. A város egész magángazda-

[1]) L. *Richard v. Kaufmann:* Die Kommunalfinanzen, 1906.

[2]) *Hegedüs Lóránt* a városi vámokban látja a községi adóredszer alapjait. (Budapest adórendszerének kifejlődése és jövője. Statisztikai Közlemények 89. köt. 3. sz.)

[3]) Ezen kívül még *vegyes* bevételeket is szoktak a pénzügytanban megkülönböztetni. Ilyenek az állami egyedáruságok, (monopoliumok), amelyek alakjukra nézve a szabadverseny kizásrásával üzött állami vállalatokhoz, lényegükre és hatásukra nézve pedig a fogyasztási adókhoz tartoznak. A városgazdaságban ilyeneknek tekinthetők a szabadverseny kizárásával működő községi vállalatok (városi monopóliumok).

sági tevékenységének nem haszonszerzés a célja elsősorban, hanem a közérdek szolgálata. A községi vállalatok így nem lehetnek olyan bőséges bevételi források, mint ahogyan azt eredetien gondolták. A községi vagyon gyümölcsöztetése, a város egész magángazdasági tevékenysége azért rendszerint nem jár olyan haszonnal, mint másnál, aki kizáróan haszonszerzés céljából gazdálkodik.

A mezőgazdasági birtok kezelésénél általában ugyanazok a szempontok irányadók, mint az állam tulajdonában lévő földbirtokoknál. A kezelés módját az önkormányzat állapítja meg. Az egyik mód a *házi kezelés*, a másik a *haszonbérlet*.

A házi kezelésnél a város a saját számlájára gazdálkodik, a birtok megműveléséről és a termés értékesítéséről maga gondoskodik. Ez főképen mintagazdaságon indokolt, melynek célja a mezőgazdaság fejlesztése. Hátránya, hogy nem könnyű dolog a város számára a mezőgazdasági birtok gazdaságos kezelése.

Előnyösebb és megszokottabb a földet haszonbérbe adni, mert kevesebb kockázattal, kevesebb bajjal és ellenőrzéssel nagyobb és biztosabb bevételt nyujt, mint a házi kezelés. Előnye, hogy újabb önálló gazdálkodóknak ad életlehetőséget. Ezzel fontos szociális és nemzetgazdasági célokat is szolgál, különösen, ha több kisgazdának adják a bérletet. A kisebb parcellákon belterjesebb is lesz a művelés. De ennek a rendszernek is vannak hátrányai. Ha rossz a termés, a bérlő nem tudja a haszonbért megfizetni; a bérlő legtöbbször igyekszik a földet minél jobban kihasználni, ami a föld termőképességét veszélyezteti stb. Azért hosszabb időre adják bérbe a földet. Nagyobb beruházásokat és a birtok termőerejének kímélését csak olyan bérlőtől lehet várni, aki a földet hosszabb ideig használhatja és annak hasznát hosszabb ideig élvezheti. A haszonbért sokszor a gabona piaci árában állapítják meg; így a földjáradék emelkedéséből a város is részesedik. De ugyanúgy gondoskodni kell arról is, hogy elemi csapás, rossz termés esetén a bérlő méltányos elbánásban részesüljön. Az erdőket viszont házilag kell kezelni, mert haszonbérleti kezelésre az erdőbirtok nem nagyon alkalmas.

A törvény szerint is[1]) az ingatlanokat rendszerint haszonbérbe kell adni, kivéve, ha a város szükségleteinek ellátása, az ingatlanok különös rendeltetése vagy jövedelmezőség szempontjából a házi kezelés előnyösebbnek mutatkozik. A haszonbérbe vagy bérbeadás rendszerint nyilvános árverés útján történik. De ha a nyilvános árverés nem járt sikerrel, vagy ha a város érdeke a nyilvános árverés mellőzését kívánja, akkor a haszonbérbeadás zártkörű versenytárgyalás útján, vagy pedig szabadkézből is történhetik.[2])

A városoknak bérházaik lehetnek. A bérházak azonban rendszerint nem jövedelemszerzési, hanem szociális célokat szolgálnak. Legtöbbször

[1]) 1930. évi XVIII. törv. 70. §.

[2]) V. ö. 1886. évi XXII. törv. 120. §., 1929. évi XXX. törv. 35. §.

a lakáshiány csökkentése céljából épülnek. Erről a szociálpolitikával kapcsolatban már szólottunk.

A város ingóvagyona értékpapírban vagy takarékbetétben nem lehet nagyon számottevő. Közületnek nem tőkegyüjtés a célja ; ez az adóztatás jogalapjába ütköznék. A városnak nem célja a felesleg, hanem a lakosság jóléte. Feleslegét azért beruházásokra vagy adósság törlesztésére fordítja. Értékpapírja úgy lehet, hogy valamilyen vállalat közérdekű alapítását akarta részvételével elősegíteni. Takarékbetétben pedig csak az átmeneti pénztári készlete lehet, ami nem kerül mindjárt folyósításra. Nagyobb beruházókölcsön felvételekor fordul elő, hogy jelentősebb tőkét kell takarékbetétként elhelyezni, amikor a folyósított kölcsönt nem lehet egyszerre felhasználni.

A város nem tarthat nagyobb pénzkészletet a pénztárában, mint amennyi kiadásainak zavartalan ellátásához szükséges. Az ezt meghaladó pénzkészletet pénzintézetnél kell gyümölcsözően elhelyezni. A fővárosi törvény szerint pénzkészletet csak a Pénzintézeti Központ tagjai sorába tartozó pénzintézeteknél szabad elhelyezni. Hogy az egyes kúriába sorozott pénzintézeteknél korlátlan, vagy pedig az alap- és tartaléktőkéhez viszonyítottan milyen összeg erejéig lehet pénzkészletet elhelyezni, azt a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértően szabályozza. A Székesfővárosi Községi Takarékpénztárt mindig az első kúriába tartozónak kell tekinteni. E korlátok között a törvényhatósági bizottság minden évben névszerinti szavazással jelöli ki azokat a pénzintézeteket, amelyeknél a székesfőváros és a kezelése alatt álló gyámpénztár, alapok, alapítványok, önálló vagyonkezelésű intézetek, közintézmények és üzemek pénzkészleteit a következő költségvetési évben gyümölcsöztetés céljából el lehet helyezni. A törvényhatósági bizottság állapítja meg egyúttal az értékhatárt is, amely összeg erejéig a pénzkészletek az egyes pénzintézeteknél elhelyezhetők.

A városok újabb fejlődésével a *közjogi* bevételek jutottak előtérbe. Manapság a községi *közszolgáltatások* a legfontosabb bevételi források a városok háztartásában. Jelentőségükre rávilágít a városi adórendszer legújabb fejlődése.

A városi adórendszer történeti alakulása.

A városok kezdettől fogva adóztak a királynak. A városalapító királyok a várost a Szent Korona birtokának tekintették, amelynek legfőbb földesura a király. A király ezalapon adta a városnak a kiváltságokat. A privilégium ellenében a városok a királynak földbért (terragium) fizettek. Ez volt a későbbi elnevezés szerint a *census regius*, amit a király vetett ki a városra és a város gondja volt azután, hogy miből és hogyan teremtse elő a kivetett összeget.[1])

[1]) V. ö. *Acsády Ignác:* Városok története. Közgazdasági lexikon III. köt. 721. lap. Bp. 1901. *Kováts Ferenc:* Városi adózás a középkorban (Pozsony 1900.)

A XIV. és XV. században a városok adóterhe súlyosbodott. A régi földbér megmaradt, de emellett a rendkívüli adók (taxa extraordinaria), ajándékok, kölcsönök, iparcikkekben adott szolgáltatások nagyon elszaporodtak. A király minduntalan rendkívüli adót követelt és a városoknak a pénzen kívül még sokféle hadiszert, katonai célokat szolgáló iparcikket is kellett szolgáltatniok. Később a taxa állandósult ; évi rendes adó lett belőle.

Ez az adórendszer a XVIII. század elején, amikor behozták az állandó katonaságot, megváltozott.[1]) A taxa megszűnt és a városok is porták szerint fizették az adót, úgy mint a vármegyék (porcio). Ebből a célból a városok lakosságát a királyi kamara kiküldöttei (dicatores) a vagyoni viszonyok helyszíni vizsgálata alapján összeírták (dicalis conscriptio) és az összeírás eredményéhez képest állapították meg, hogy minden egyes város hány porta után tartozik évenkint adót fizetni. Mert most már állandóan évről-évre vetették ki az adót, míg azelőtt a taxát csak külön országgyűlési határozat alapján lehetett kivetni. Az évi adó összegét tehát az országgyűlés állapította meg és ez az összeg változatlan maradt mindaddig, amíg az országgyűlés másképp nem határozott. Ezt a globális összeget azután elosztották a porták országos számával. Így állapították meg, hogy hány forint adó jut egy adóegységre, vagyis egy-egy portára. Minthogy előzetesen már megállapították, hogy hány porta után tartozik minden egyes vármegye és város adózni, nem volt nagy dolog az egy-egy vármegyére, városra eső adót kivetni.

Az adót tehát a városra vetették ki és a város gondja volt azután, hogy miként tudja adóját a kincstárnak megfizetni. A közvetett adózásnak ez a rendszere kezdettől fogva szükségképen arra kényszerítette a városokat, hogy megadóztassák a lakosságot, mert másként nem tudták a kincstárnak fizetendő adót előteremteni. Ez volt a *hadiadó*.

De a városnak magának is voltak jelentős közigazgatási és egyéb szükségletei, amelyeket adóból kellett fedezni, ha a többi bevételi forrás nem volt elegendő a kiadások fedezésére. Ilyen kiadás volt pl. a város honvédelmi kötelezettségének teljesítése. A városoknak ugyanis a nemesi vármegyével együtt bizonyos számú katonát kellett háború esetén kiállítani, azokat felszerelni és fizetni.[2]) A várost terhelő katonai kiadás volt az is, ami a katonaság élelmezéséből keletkezett. A király ugyanis maga szabta meg a katonaság számára szükséges eleség és takarmány árát. Ezek az árak azonban nagyon mögötte maradtak a piaci áraknak és hogy az eladó kárt ne szenvedjen, a különbözetet (deperdita) a vármegye, a város megtérítette. A városok az önkormányzati szükségleteik fedezése céljára is

---

[1]) Az 1715. évi VIII. törvény rendeli el az állandó hadsereg tartását és az állandó *hadiadó* szedését, amelynek nagyságát az országgyűlés állapítja meg és amelyet a nemeseken kívül mindenki tartozik fizetni.

[2]) A város lakosságát közvetlenül terhelte a katonai beszállásolás. Aki nem akart szállást adni a katonáknak, az a beszállásolást kvártélypénzzel megválthatta.

adót vetettek ki a lakosságra. Erre szolgált a *házi adó* (domestica), amit a hadiadóval együtt vetettek ki.

Az adót a városok a lakosság teherviselőképessége arányában vetették ki. Erre utasítja a helytartótanács is a városokat.[1]) A házakat értékük szerint, a telekkönyvi adatok alapján, három klasszisba sorozták és eszerint vetették ki az adót az ingatlantulajdonosra. A kereskedőket (mercatores) és kisárusokat (questores) is keresetük szerint három osztályba sorozták. Keresetük alapján vetették ki az adót a kézművesiparosokra. A szántóföldek után holdankint, a rétek után vetőnkint, a szőlőkre kapásonkint vetik ki az adót. Adót vetnek ki az állatok, barmok (lovak, ökrök, tehenek stb.) után, de még a rendkívüli jövedelmek után is.

Az adóalap megállapításához a fertálymesterek gyüjtik össze házról-házra járva a szükséges adatokat. A fertálymesterek azután megfelelő jelentést tesznek az adókivető bizottságnak. Az adókivetés alkalmával minden egyes helybeli céhmester és azok az iparosok, akik legjobban ismerték társaik vagyoni viszonyait, az adókivető bizottság előtt megjelenni kötelesek. Az adó kivetése az ő meghallgatásukkal történik. Ilyen módon igyekeztek »szokás szerint« az adózó polgárok vagyoni állapotát megtudni és az adót arányosan kivetni. Nem estek azonban adó alá a városnak olyan lakói, akiknek ingatlanuk, házi állatjuk, biztos keresetet nyujtó foglalkozásuk nem volt. Ezek voltak a városok legszegényebb lakói: a napszámosok, kapások, zsellérek, szolgák, cselédek stb.

Ilyen rendszer szerint adóztak a városok és a városok lakói 1848-ig. A rendi alkotmány megszüntével, az általános adókötelezettség életbeléptetésével[2]) a városok adózása is megváltozott. A közvetett adózás megszűnt; helyébe közvetlen adózás lépett. 1850-ben császári nyiltparancsok az osztrák egyenesadórendszert vezették be Magyarországon. Életbelépett az állami földadó, házadó, kereseti adó, amit az ingatlan tulajdonosára, iparosra, kereskedőre stb. kell kivetni. Ezt az adórendszert recipiálta, módosította és a jövedelemadóval kiegészítette az 1868. évi törvényhozás. A házi adó (domestica) megmaradt, de most már az állami adókhoz viszonyítva vetik ki és így pótadó lesz belőle.

Az 1870. évi első törvényhatósági törvény kötelességévé tette a kormánynak, hogy az önkormányzati adók rendezése ügyében még az év folyamán törvényjavaslatot terjesszen elő. Ilyen törvényjavaslat azonban mindmáig nem került a törvényhozás elé. Az 1870—1871. évi, majd az 1886. évi

---

[1]) A helytartótanács 1770. évi 4164. sz. utasítása: Instructio, qualiter in Universis Regni Comitatibus, Liberis item Regiisque Civitatibus, nec non Districtibus Separatas Portas habentibus, deinceps manupulandae Contributionis. Utasítás, hogyan kell az adókezelést az ország vármegyéiben, a szabadkirályi városokban, valamint a külön portákkal bíró kerületekben végezni. (L. erről bővebben *Homolyai Rezső:* Adókezelésünk Mária Terézia korában. Városi Szemle XXIV. évf.)

[2]) 1848. évi VIII. törvény.

törvényhatósági és községi törvény[1]) értelmében a törvényhatósági és megyei városok a községi pótadó mellett, a kormányhatóság engedélyével az állam által igénybe nem vett új adókat is szedhetnek. A városok tehát szabályrendelet alapján önálló községi adókat is kivethetnek. Az első világháborúig azonban ezzel a joggal nem nagyon éltek a városok, inkább a községi pótadót emelték. A városi vagyon jövedelmén kívül a községi pótadó volt a legfőbb jövedelmük.

A városigazgatási feladatok bővülésével azonban ezek a bevételi források nem voltak elegendők. A bevételek legnagyobb részét felemésztette az állami közigazgatás közvetítése ; városfejlesztésre nem sok maradt. A nyugati városok fejlődésétől a magyar városok így elmaradtak. Ezen kívánt segíteni az 1912. évi városfejlesztési törvény.[2]) A törvény indokolása szerint »ha a város saját kezdeményezéséből a fejlődés erőit előteremteni nem tudja vagy nem akarja, tűrnie kell, hogy sorsának intézésében az állam vezető kézzel belenyúljon«, mert »az autonómia semmiféle közületének jogai nem terjedhetnek odáig, hogy önmagát, mint az államtest egy részét, részleges stagnálásra ítélhesse«. A törvény azért feljogosította a belügyminisztert, hogy egyes városokat — a helyes sorrend és a város anyagi erejének számbavételével — a szükségesnek mutatkozó közegészségügyi intézmények (üzemek) fokozatos létesítésére vagy fejlesztésére és e célból megfelelő díjak vagy járulékok behozatalára, sőt amennyiben a városi háztartás érdekében szükségesnek találja, megfelelő adók behozatalára is kötelezhesse.

A törvényhozás ugyanakkor államsegéllyel is igyekezett a városok fejlődését előmozdítani. Ezt azonban nem tekintették végleges megoldásnak. Akkor már teljesen átment a köztudatba, hogy szerves *városi törvényre* van szükség. A gyökeres reform szükségét minden oldalról elismerték. A városfejlesztési törvény 30. §-a utasítja azért a belügyminisztert, hogy két év alatt a városok szervezetéről, közigazgatásáról és háztartásáról törvényjavaslatot terjesszen elő. Ez a törvényjavaslat azonban a háború kitörése miatt már nem készülhetett el.

A háborút követő nyugtalan politikai és gazdasági viszonyok között sem valósulhatott meg a városi törvény, bár több törvénytervezet is készült ebben az időben.[3]) Fontos intézkedések történtek azonban a városok háztartásának rendezésére. Az első lépés volt az 1921-ben életbeléptetett forgalmiadó egy részének átengedése a városoknak. Ezt követően a városok

[1]) Az 1870. évi XLII. törvény a köztörvényhatóságok rendezéséről, az 1871. évi XVIII. törvény a községek rendezéséről ; ezek helyébe lépett az 1886. évi XXI. törvény a törvényhatóságokról és az 1886. évi XXII. törvény a községekről.

[2]) 1912. évi LVIII. törvény.

[3]) 1918 őszén, még a forradalom kitörése előtt, *Wekerle Sándor* miniszterelnök utasítására készült törvénytervezet a belügyminisztérium városi osztályában. 1923-ban *Rakovszky Iván* belügyminiszter készített újabb törvénytervezetet. 1931-ben *Vásáry István* debreceni polgármester *Scitovszky Béla* belügyminiszter megbízásából dolgozott ki törvénytervezetet.

további új bevételi forrásokhoz jutottak. A törvényhozás 1923-ban átengedte a kereseti adót, a bor- és húsfogyasztási adókat és végül az italmérési illetéket.[1]) Ezeken kívül a városok új községi adókat is léptettek életbe. Ebben az időben született meg a legtöbb helyen a községi házbérfillér, a szemétfuvarozási illeték, a közlekedési adó, a vigalmi adó, a tűzvédelmi járulék és törvényes felhatalmazás alapján a városi ingatlanvagyonátruházási illeték, az ínségjárulék, az ásványvíz- és szikvízadó.

Nagy volt ennek a jelentősége, mert addig a községi pótadó volt a városoknak úgyszólván az egyedüli adóbevételük. Az 1923. évi adóreformmal épült ki a városok új adórendszere. A növekvő adóbevételek pedig nagyobb törlesztéses kölcsön felvételét tették lehetővé. Ezek után sikerült a városoknak az 1925. évi XXII. törvény felhatalmazása alapján, a kötvények állami autorizációjával a new-yorki Speyer & Co. bankháztól 16 millió dollár névértékű hosszúlejáratú, törlesztéses kölcsönt felvenni.

Ezzel a kölcsönnel függ össze jórészt a világháború után a városok fejlődése. Nemcsak lélekszámban gyarapodtak ebben az időben a városok, hanem külsejükben is fejlettebb városi jelleget öltöttek. A fejlődés új korszaka nyílt meg a városok történetében. Nagyarányú beruházásokkal utak, csatornák, iskolák, kórházak épültek, új szociális és kulturális intézmények létesültek. Egyes városokban akkor épült meg a villanytelep, a vízvezeték és sok minden olyan intézmény, ami elengedhetetlen kelléke a modern városnak. A vidéki városok a kölcsön segítségével évtizedes mulasztásokat pótolhattak és olyan lendületes fejlődéshez jutottak, amilyent Budapestet kivéve, a többi város régen tudott felmutatni. Ezt a fejlődést a községi adóreform nélkül nehezen lehetett volna elképzelni.

Önálló adók, községi pótadó, átengedett adók.

Adóztatási jogát a város többféleképen gyakorolhatja. Az egyik, hogy az állami adóktól független *önálló* adókat léptet életbe. Ez felel meg legjobban az önkormányzat szellemének; ez fejezi ki legjobban a községi terhekhez a hozzájárulást. De az önkormányzatok csak olyan önálló adót hozhatnak be, amit az állam még nem vett igénybe. Ilyen adó azonban kevés van. Az adóztatási lehetőségeket legnagyobbrészt maga az állam veszi igénybe. Az önkormányzatoknak inkább csak az érdekeltség, vagyis a szolgáltatás és ellenszolgáltatás elvén felépülő adóztatási lehetőségek maradtak. Az önálló községi közszolgáltatások azért többnyire illetékek, járulékok, díjak (szemétfuvarozási illeték, burkolási és csatornaépítési

[1]) Meg kell jegyezni, hogy a kereseti adó és a fogyasztási adó nem volt tulajdonképen egészen új bevételi forrása a városoknak. A megszüntetett I., II., III. és IV. osztályú kereseti adó és a tőkekamatadó után a városok községi pótadót, az állami bor- és húsfogyasztási adó után pedig községi adópótlékot szedtek. A pótlékolt adók helyébe léptek a kereseti adó és a községi fogyasztási adók, amelyek most már teljes egészükben a városokat illetik. Az adó egész bevétele természetesen nagyobb bevételt jelent a városoknak, mint eddig a pótadó és az adópótlék.

járulék, tűzvédelmi járulék) és csak ritkábban adók (házbérfillér, vigalmi adó, telekértékadó).

Az önálló közszolgáltatások azonban nem szolgáltatnak elegendő bevételt, azért más közszolgáltatásból is kell bevételt szerezni. Ilyen elsősorban az állami adók után kivetett *községi pótadó*. Előnye, hogy kivetése egyszerű és igazgatása kevés költséggel jár; hátránya, hogy szélsőséges kulcsokkal alkalmazva nagyon eltérő lesz helyenkint az adóteher. Az önálló adóztatással általában együttjár, hogy nem lehet egyforma a közteher az országban, ha minden község a maga szükségleteinek megfelelő adókat léptet életbe és az adó mértékét is a maga szükségletéhez alkalmazza. Az önkormányzat ezen a téren az arányos közteherviselés érvényesülését megnehezíti és helyenkint a teherviselőképesség nagyon eltérő igénybevételéhez vezethet.

Az önkormányzatok szükségleteinek fedezetéről azonban mindenképen gondoskodni kell. Olyan adóztatási módokat kellett tehát keresni, amelyeknek alkalmazása nem fog a közteherviselésben nagyobb helyi eltéréseket eredményezni és amelyeknek alkalmazásával a községi adók okozta aránytalanságokat az adózásban enyhíteni, a jövőben pedig megszüntetni lehetséges. Az újabb fejlődés ebben az irányban halad.[1]) A törvényhozás több *állami adót átengedett* vagy *részt adott* egyes állami adók bevételéből a községeknek, városoknak. A közigazgatás nagy részét a helyi önkormányzatok végzik. A városok olyan feladatokat is teljesítenek, amelyeknek ellátásáról tulajdonképen magának az államnak kellene gondoskodni és amelyeket az állam csak takarékossági vagy célszerűségi okoknál fogva utalt a helyi önkormányzatok ügykörébe. Állami feladatokat lát el a város, ennélfogva indokolt, hogy az állami adóbevételből a város is részesedjen.

Ezeknél az átengedett adóknál azonban az önkormányzat akaratelhatározása rendszerint nem érvényesülhet már teljes egészében, mert a törvény, amely az adó szedésére felhatalmazást ad, többnyire valamilyen irányú megkötöttséget is tartalmaz. Ez a megszorítás egyébként a községi pótadónál is jelentkezik, mert törvény állapítja meg, hogy mely állami adók után lehet csak községi pótadót kivetni.

A mai városi adórendszer.

Az autonóm adóztatási jog az 1886. évi törvényhatósági és községi törvény alapján illeti meg a városokat; a főváros joga a fővárosi törvényen alapszik.[2]) De néhány törvény külön is ad felhatalmazást valamilyen városi

---

[1]) A külföldi államok községi adórendszereit részletesen ismerteti *Márffy Ede:* A közháztartások gazdálkodása (Városi Szemle XXIII. évf.) és *Ereky István:* A közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata (Statisztikai Közlemények 67. köt. 4. sz.) c. munkájában.

[2]) 1886. évi XXI. törvény 15. §., 1886. évi XII. törvény 132. §., 1930. évi XVIII. törvény 73. §.

közszolgáltatás szedésére. Az 1927. évi V. törvény 45. §-a szerint »az önkormányzati testületek olyan köztartozásokat (pótadó, illeték, helypénz, vám, különadó, használati díj vagy illeték stb.) állapíthatnak meg és vethetnek ki, amelyeknek igénybevételére őket törvény vagy pedig törvényes felhatalmazáson alapuló miniszteri rendelet, avagy szabályrendelet jogosítja fel vagy kötelezi.«

Az önkormányzat adóztatási joga ennélfogva nem minden adónál érvényesül egyforma mértékben. A külön törvényes felhatalmazás alapján szedhető közszolgáltatásoknál a törvény ugyanis rendszerint bizonyos előírásokat is tartalmaz, amelyektől eltérni nem lehet. Így törvény állapítja meg az adóalanyt, az adótárgyat, az adókulcs felső határát vagy esetleg az egyedül alkalmazható adókulcsot. Sőt a szabályrendelet szövegét is sokszor törvény írja elő (szabályrendelet-minta). A város önkormányzati elhatározása ezekben a kérdésekben ennélfogva korlátozva van.

Van azután olyan községi közszolgáltatás is, amelyet teljes egészében törvény szabályoz, amiről a város nem is készít ennélfogva szabályrendeletet (pl. a kereseti adó, az italmérési illeték). Ezeknél a közszolgáltatásoknál semmivel sincs több szerepe a városi önkormányzatnak, mint a kezelésére bízott állami adóknál. A közszolgáltatás annyiban városi adó, amennyiben hozama a törvényes rendelkezés folytán a várost illeti meg.[1])

Egyes közszolgáltatások igénybevételét tehát külön törvények engedélyezik. Sőt vannak törvényben kötelezően előírt közszolgáltatások, pl. a kereseti adó, amelyet okvetlenül ki kell vetni.[2]) De a belügyminiszter is kötelezhet egyes városokat valamilyen közszolgáltatás behozatalára, ha ezt »a szükségesnek mutatkozó közegészségügyi intézmények létesítése, fejlesztése« érdekében szükségesnek tartja.[3])

A törvényben kijelölt közszolgáltatásokon felül azonban önkormányzati joguk alapján a városok a maguk elhatározásából is állapíthatnak meg »illetékeket, helypénzeket, vámokat *és az állam által igénybe nem vett* új adókat hozhatnak be«.[4]) Ezeket a közszolgáltatásokat az önkormányzat a maga elhatározásából, tetszése szerint szabadon választja és szabadon állapítja meg az adózás feltételeit is a szabályrendeletben.

A városi adókat ennélfogva önkormányzati szempontból két csoportba lehet osztani. Az egyik csoportba tartoznak az önként választott önálló községi közszolgáltatások, a másik csoportba tartoznak azok a közszolgáltatások, amelyeket a törvény jelöl ki városi bevételnek. Ezeknél az önkormányzat legtöbbször csak az adókulcsot, de sokszor azt sem állapíthatja meg önállóan.

---

[1]) Az ilyen adónál vitatható, hogy lényegében községi vagy állami közszolgáltatás.

[2]) 171.000/1924. B. M. számú rend. 2. §.

[3]) 1912. évi LVIII. törv. 12—13. §.

[4]) 1886. évi XXI. törv. 15. §., a megyei városokra vonatkozóan az 1886. évi XXII. törv. 132. §.

A külön törvényes felhatalmazás alapján szedhető városi közszolgáltatások a következők: az általános kereseti adó, az alkalmazottak kereseti adója, a községi fogyasztási adók, az italmérési illeték, a városi ingatlanvagyon-átruházási illeték, az útadó, a kövezetvám, városi vám, a csatornázási adó, csatornaépítési járulék, a járda építési és burkolási járulék, az ebadó, az ásványvíz- és szikvízadó, a mezőrendőri adó, a fényűzési lakásadó, a községi jövedelemadó, a telekértékadó és a különböző díjak.

Kereseti adó. A kereseti adók az 1922. évi XXIII. törvény alapján a községet illetik. A kereseti adónak két neme van: az általános kereseti adó és az alkalmazottak kereseti adója.

Az általános kereseti adót a szabadfoglalkozásúak (önálló kereskedők, iparosok, vállalkozók, ügyvédek, orvosok, stb.) fizetik. Kulcsa az előző évben elért tiszta kereset 5%-a; az adókulcsot a költségvetéssel kapcsolatban évről-évre a törvényhatósági bizottság, a képviselőtestület közgyűlése állapítja meg. Ha a város szükségletei az 5%-os kulcs mellett nem fedezhetők, a kivetési kulcs a pénzügyminiszter engedélyével 10%-ig felemelhető. A városnak nincs joga ahhoz, hogy valamely általános kereseti adó alá tartozó jövedelmet adómentességben részesítsen, vagy az adókulcsot foglalkozási ágak szerint különböző mértékben állapítsa meg, vagy hogy emelkedő (progresszív) vagy csökkenő (degresszív) adóztatást alkalmazzon.

Az általános kereseti adót az adókötelesek bevallásai alapján a m. kir. adóhivatalok (Budapesten a m. kir. adófelügyelőségek) vetik ki. Az általános kereseti adó egész jövedelme azt a várost illeti meg, amelyben az adózó az adót fizetni tartozik.

Az alkalmazottak kereseti adóját az alkalmazásban lévők (magán-alkalmazottak és közalkalmazottak) szolgálati illetményeik után fizetik. Az adó tételeit a kereset emelkedésével haladó, összegszerű adótételekben a pénzügyminiszter állapítja meg olymódon, hogy 0·5%-tól 7·5%-ig progresszíve emelkedik. Az adót a munkaadó levonja az illetményből és havonkint beszolgáltatja a község pénztárába. Az adó azt a várost illeti meg, amelynek területén az alkalmazott munkahelye van. Ha azonban valamely munkaadónál 50-nél több egy és ugyanabban az idegen községben lakó olyan alkalmazott van alkalmazásban, akik a lakóhelyükre naponkint visszatérnek, akkor a község kérelmére a pénzügyigazgatóság ezeknek kereseti adóját a lakóhely részére átutalni tartozik.

Mind a két kereseti adót tehát törvény állapítja meg, csak az általános kereseti adó kulcsát határozza meg az önkormányzat. Az adó kivetését az állami pénzügyi hatóságok végzik. Hozadéka azonban a törvény rendelése alapján a várost illeti meg. Ezt az adót a városok kötelesek igénybe venni; nem mondhatnak le tehát a kereseti adóról.

Községi fogyasztási adók. A városok és községek az 1923. évi XXXIII. törvény alapján a borfogyasztás után — ideértve a pezsgőt és a gyümölcs-

bort is —, valamint a húsfogyasztás után, a pénzügyminiszter által megállapított tételeket meg nem haladó mértékben, fogyasztási adót, a területükön fogyasztott sör és égetett szeszesitalok és folyadékok után pedig az állami fogyasztási adó és kincstári árrészesedés együttes összegének 10%-át, illetve 8%-át kitevő, sör-, illetve szeszfogyasztási adópótlékot szedhetnek. A városok a községi bor-, húsfogyasztási adóról, valamint a sör- és szeszfogyasztási adópótlékról, az előírt minta szerint szabályrendeletet kötelesek hozni.[1]) A fogyasztási adó és adópótlék tételeit, a pénzügyminiszter rendeletében megjelölt határok között, a szabályrendelet állapítja meg. Az önkormányzat adóztatási joga etekintetben tehát korlátozva van, mert a maximális adótételeket a pénzügyminiszter állapítja meg.

Más állami fogyasztási adókkal megrótt cikkek (cukor, ásványolaj, gyufa, szivarkahüvely, szivarkapapír) fogyasztása vagy bevitele után a városok semminemű fogyasztási adót vagy beviteli díjat sem szedhetnek. Ez a tilalom azonban nem vonatkozik az úgynevezett kövezetvámra, híd- és révvámra, amelyek az ilyen cikkek beszállítása alkalmával is szedhetők, azonban csakis a többi árucikk beszállítása alkalmával szedett tételekkel arányos mértékben.

A fogyasztási adók és adópótlékok beszedési jogát a városok és községek csak saját kezelésükben gyakorolhatják és ezt a jogukat bérbe nem adhatják. Ezt az adót is a városok kivétel nélkül igénybe veszik.

Italmérési illeték. A bornak, bormustnak, gyümölcsbornak, sörnek és égetett szeszes italoknak kimérése, kismértékben árusítása, valamint az égetett szeszes italoknak nagybani eladása fölött kizáróan az állam rendelkezik. Ennek következtében a szeszes italokat csak az árusíthatja, aki erre a pénzügyi hatóságtól engedélyt kapott. Az engedélyért az 1921. évi IV. törvényben megállapított italmérési illetéket kell fizetni. Az illetéket az elöljáróság meghallgatása után és az illetékes pénzügyőri biztosi kerületvezető javaslata alapján, a pénzügyigazgatóság veti ki, bevétele azonban az 1923. évi 8700. M. E. sz. kormányrendelet és az 1925. évi IX. törvény 18. §-a értelmében 1924 januárjától kezdve a várost, a községet illeti meg. Az illeték kivetése ellen a város fellebbezéssel élhet.[2])

Az illetéket tehát törvény állapítja meg, állami pénzügyi hatóság veti ki, a bevétele azonban a várost illeti meg. A város szerepe ennél a közszolgáltatásnál csak javaslattételre és fellebbezési jogra szorítkozik.

Városi ingatlanvagyonátruházási illeték. Az 1920. évi XXXIV. törvény (illetéktörvény) alapján a törvényhatósági és megyei városok (kivételesen egyes községek is) a területükön lévő ingatlanok átruházása vagy átszállása

[1]) Budapest kivételével, mert a szabályrendeleti mintától független jogszabályalkotást biztosított a törvény a fővárosnak.

[2]) 1923. évi 8700. M. E. számú rendelet.

esetében, városi ingatlanvagyonátruházási illetéket szedhetnek. Az illeték nem haladhatja meg az ingatlan értékének 1·5%-át.[1])

Az illetéket csak a belügyminiszter és a pénzügyminiszter által jóváhagyott szabályrendelet alapján szabad szedni. A szabályrendeletben ugyanazokat az elveket kell alkalmazni, mint amelyeket az állami ingatlanvagyonátruházási illetékre a törvény megállapított. 1935. január 1. óta a 11.150/1934. M. E. számú rendelet értelmében a kivetés egyszerűsítése okából a városi illetéket az állami illetékkel együtt az állami pénzügyi hatóságok vetik ki és szedik be. A községi illetéket most is a községek kapják meg, de az átutalásra kerülő összegből a m. kir. adóhivatal kezelési költség címén 5%-ot visszatart.[2])

A városi ingatlanvagyonátruházási illeték tárgyát, alapját, alanyát és az illeték legmagasabb kulcsát törvény állapítja meg. A város szabályrendelet-alkotási joga tehát csak az így megállapított keretek között mozog.[3])

Útadó. Ez az adó az útügyi kiadások fedezésére szolgál (céladó). A törvényhatóságok, a kereskedelemügyi miniszter által jóváhagyott útügyi költségvetésük fedezésére az 1890. évi I. törvény alapján útadót vethetnek ki.

Az útadót a községek, a megyei városok és a törvényhatósági városok lakói egyaránt fizetik, de bevételi forrásként csak a törvényhatósági városoknál szerepel. A megyei városok és a községek lakóitól ugyanis az útadót nem a város, a község, hanem a vármegye javára szedik. Megyei városnak tehát útadóbevétele nincsen.

Az útadó a földadó, a házadó, az általános kereseti adó, a társulati adó és a tantieme-adó pótléka. Kivetési kulcsa a szükséglethez képest 10%-ig, kivételesen 13%-ig, emelkedhetik. Budapest etekintetben kivétel, mert útadóját az 1890. évi I. törvény 23. §-a 1·5%-ban állapította meg, amelyet az 1939. évi 820. M. E. sz. rendelet 4·5%-ra emelt fel. A fővárosi útadóbevétel azonban nem a főváros községi háztartását, hanem a Fővárosi Pénzalapot illeti meg, amely alap a Fővárosi Közmunkák Tanácsának kezelésében van.

Az útadónak tehát csak a kivetési kulcsát állapítja meg az önkormányzat (Budapesten ezt sem); egyébként az adót törvény állapítja meg.

Kövezetvám. Városi vám. Az 1890. évi I. törvény (úttörvény) 81. §-a értelmében a városok, községek a közutak, hidak, kompok,

[1]) Budapesten az ingatlanvagyonátruházási illeték az 1931. évi XIII. törvénycikk alapján 2·75%, de ebből 1·25% a fővárosi Dunahidak építési költségeinek fedezetére szolgál, minthogy a hidak építési költségeinek $^2/_3$-ad részét a székesfőváros magára vállalta. Az 1·25% illetéket ennélfogva a főváros hozzájárulásként az államkincstárnak fizeti. A felemelt illeték azonban csak átmeneti. Mihelyt a hidak építési költségei fedezve lesznek, a felemelt illeték megszűnik és attól kezdve ismét 1·5% az illeték.

[2]) 189.000/1934. P. M. sz. rendelet. De a fővárosi ingatlanvagyonátruházási illeték kezelési költsége 2·5%. (37.871/1935—VIII. P. M. leirat.)

[3]) Több város *átírási díj* címén addig is szedett hasonló illetéket.

révek használatáért a kormányhatóságtól kapott engedélyokirat alapján vámot szedhetnek. A vámszedési jogot a kereskedelemügyi miniszter engedélyezi.

Ezeket a vámokat általában kövezetvámoknak nevezik. Budapestnek is van vámja, ez azonban nem az úttörvényen, hanem királyi kiváltságlevélen és a fővárosi törvényen alapszik; azért nem kövezetvám, hanem speciális városi vám. Ennek a megkülönböztetésnek azonban nagyobb gyakorlati jelentősége nincsen. A mentesség terén van némi eltérés, amennyiben a főváros nincsen kötve az útügyi törvény ama rendelkezéseihez, amelyek pl. a köztisztviselőket és az állami javakat a kövezetvám alól mentesítik. Ilyen mentességet a budapesti vámszabály nem ismer.

A városok így a területükre érkező járóművek és állatok, valamint a vasúton, hajón vagy tengelyen hozott szállítmányok után vámot szednek. A járóművek és állatok vámját darabonkint, a szállítmányok vámját pedig súly szerint állapítják meg. A vám mindig azt terheli, akinek címére a szállítmány érkezett. A vám akkor esedékes, amikor a város területére a tárgyat behozzák. A városok a vámról szabályrendeletet készítenek, amelyben a vámszedést részletesen szabályozzák.

A községi vámszedés 1940. július 1-ével megváltozott, amennyiben törvényes rendelkezések[1]) a városi és közúti vámokat az ország egész területén megszüntették és helyettük a hajózási és vasúti áruforgalomban különdíjat léptettek életbe. A különdíj a kincstár bevétele, de ebből a városok kártérítést kapnak az elmaradt vámbevételért a kincstártól. Budapest helyzete azonban az új rendben is kiváltságos maradt, mert a székesfőváros most is szedheti a régi vámot a tengelyen behozott áruk után, a különdíjból pedig kárpótlást kap a vasúti és hajózási forgalomban elvesztett vámbevételért.

A városrendezési törvény szerint a telektulajdonosok az út burkolásának, a közműhálózat építésének, bővítésének és a szükséghez képest fenntartásának költségeihez is, hozzájárulásra kötelezhetők.[2]) Ennek alapján a városok útburkolási és csatornázási járulékot szedhetnek; de ezeket a járulékokat a városok adóztatási joguk alapján már régebben is szedték.

A *járdaépítési* és *burkolási járulék* az utak építésével felmerülő költségek megtérítésére szolgál. A járulékot az építési költségek és a telek utcahosszúsága arányában vetik ki az érdekelt ingatlantulajdonosokra.

A csatorna építésével (egyes városokban nemcsak az építéssel, hanem a csatorna fenntartásával) felmerülő kiadásokat *csatornázási adóval* vagy *csatornázási járulékkal* fedezik. Az adót évről-évre vetik ki, míg a járulékot egyszersmindenkorra kell fizetni. Az adó vagy járulék az ingatlantulajdonost terheli.

[1]) 3710/1940. M. E. sz. kormányrendelet és 56.400/1940. K. K. M. sz. rendelet.
[2]) 1937. évi VI. törv. 24. §.

Az adó kivetési kulcsát évről-évre a költségvetéssel egyidejűen kell megállapítani. Az adót rendszerint a házadó vagy a nyers házbérjövedelem után százalékos arányban vagy a lakószobák száma szerint vetik ki. A járulékot a csatornaépítési költségek és az ingatlan nagysága (a telek utcahosszúsága) arányában állapítják meg.

Ebadó. Az állategészségügyi törvény értelmében[1]) az ebek után adót kell fizetni. Az adó legkisebb és legnagyobb mértékét törvény állapítja meg; a házőrző és a pásztorkutyák után az adó 1 pengőnél alacsonyabb és 2 pengőnél magasabb, a többi kutya után pedig 5 pengőnél alacsonyabb nem lehet. Az adót a törvényben megállapított keretek között a törvényhatóságok szabályrendeletben állapítják meg.

Az adóbevétel a *törvényhatóságot* illeti meg és csak állategészségügyi és állattenyésztési célokra szabad felhasználni. A törvényhatóságok kötelesek az ebadót »törvényhatósági ebadó-alap« elnevezés alatt külön kezelni. Az ebadó-alapok felett a felügyeletet a földművelésügyi miniszter gyakorolja, azért az alap költségvetését jóváhagyás végett a földművelésügyi miniszterhez kell felterjeszteni.

Az ebadónak tehát csak a mértékét állapíthatja meg az önkormányzat, de ebben is korlátozzák a törvényes rendelkezések.

Ásványvíz- és szikvízadó. A kormány[2]) feljogosította a városokat, hogy a szikvíz és az ásványvíz után adót szedhessenek. Ebben az esetben a városok kötelesek az adóról szabályrendeletet hozni, amelynek mintáját a rendelet előírja.

A szabályrendeletminta szerint az ásványvízadó fizetésére azok kötelesek, akik a város területén ásványvizet, szikvizet vagy e vizekkel készült szörpöket előállítanak, vagy akik a város területére ásványvizet, szikvizet, vagy e vizekkel előállított, palackozott szörpöket behoznak. Az adó az ásványvíz, a szikvíz, a szörp árának $^1/_{10}$-e. Árnak kell tekinteni a teljes vételárat, az áthárított adókkal együtt.

A szabályrendeletminta a székesfővárosra nem kötelező; a főváros ehelyett más szabályrendeletet is készíthet. A főváros azonban ezt az adót nem vette igénybe.

Mezőrendőri adó. Ezt az adót a községek törvényes felhatalmazás[3]) alapján az érdekelt földtulajdonosokra a mezőrendőri költségek arányában vetik ki.

Közmunkaváltság. A közúti törvény a község lakóit az utak építése, fenntartása céljából közmunkára kötelezi; ennek pénzbeli ellenértéke a közmunkaváltság. Törvényhatósági városokban azonban közmunkaváltság nincsen. A közmunka megváltására, behajtására és felhasználására vonatkozó rendelkezéseket a törvényhatóság szabályrendeletben állapítja meg.

---

[1]) 1928. évi XIX. törv. 37. §.
[2]) 2100/1932. P. M. számú rendelet.
[3]) 1894. évi XII. törv. 75. §.

Fényűzési lakásadó. Kormányrendelet[1]) felhatalmazása alapján a székesfőváros és a törvényhatósági városok fényűzési lakásadót vethetnek ki. Fényűzési lakásadó alá lehet vonni azokat a lakásokat, »amelyek a lakást használónak családi körülményeihez képest a rendes szükségletét meghaladják, vagy a helyiségek számára való tekintet nélkül nagy kényelemmel, vagy fényűzéssel vannak kiállítva. A közelebbi szabályokat a szabályrendeletek állapítják meg.«

A fényűzési lakásadót az egyes lakásoknál a házadó alapjául vett évi nyers bérjövedelem (haszonérték) alapján kell megállapítani. Az adó a bérösszegnek legfeljebb 60%-a lehet; ezen belül a kulcsok fokozatait a szabályrendelet állapítja meg. Az adót a lakó köteles fizetni.

A fényűzési lakásadó eddig még egy városban sincs érvényben. A külső ismérvek alapján egymagában nagyon nehéz és körülményes megállapítani, hogy valóban fényűző-e a lakás és a megállapítás nagyon sok zaklatással jár. Azért a városok inkább lemondottak erről az adóbevételi lehetőségről.

Községi jövedelemadó. Ha a város (ideértve a megyei várost is) nem tudja fedezni a költségvetésben előirányzott kiadásokat, akkor a kormányrendelet felhatalmazása alapján[2]) községi jövedelemadót vethet ki. A községi jövedelemadót azonban csak a város területéről származó jövedelmek után lehet kivetni. Az adóról szabályrendeletet kell készíteni és életbeléptetéséhez a belügyminiszternek a pénzügyminiszterrel egyetértően megadott hozzájárulása szükséges.

A községi jövedelemadót az állami jövedelem- és vagyonadóra vonatkozó alapelveknek megfelelően kell szabályozni. Alapja ugyanaz, mint az állami jövedelemadónak, azzal az eltéréssel, hogy az idegen községek területéről származó jövedelem nem szolgálhat a községi jövedelemadó alapjául. Az adó legfeljebb 3%-os lehet és nem haladhatja meg a kivetett állami jövedelemadó 20%-át. Ezeken a határokon belül az adókulcsot a város maga állapítja meg.

A községi jövedelemadót ezideig még egy város sem vette igénybe.

Telekértékadó. A városrendezési törvény[3]) alapján a városok a városrendezés végrehajtásával felmerült kiadások fedezésére külön közszolgáltatásokat szedhetnek, nevezetesen »a városrendezési terv alá eső telektulajdonost telkének értéke, vagy értékemelkedése arányában a rendezés költségeihez hozzájárulásra lehet kötelezni.« Ennek az adónak a behozatalánál szabad keze van az önkormányzatnak.

A telekérték megadóztatásánál abból a gondolatból indulnak ki, hogy a lakosság szaporodásával, a város fejlődésével (út-, csatorna-, közmű, stb.) a telek értéke automatikusan emelkedik. Ez az értékemelkedés tisztán a köznek köszönhető, ennélfogva a tulajdonosnak megszolgálatlan nyere-

[1]) 200/1927. P. M. sz. rendelet 32.
[2]) 171.000/1924. B. M. sz. rendelet.
[3]) 1937. VI. törvény. 24. §-a.

sége (»unearned increment«, »unverdienter Wertzuwachs«), amit méltányos a köz javára megadóztatni. E célból külön adóra van szükség, minthogy a hozadéki adók ezt a nyereséget, az abból származó jövedelmet nem vonják adó alá.[1])

A telekérték megadóztatásának négy alakja van: 1. a betterment, 2. az értékemelkedési adó, 3. az üres és nem eléggé kihasznált telkek értékadója és végül 4. az általános telekértékadó.

1. A *betterment* (»Verbesserungsabgabe«) lényegében nem is adó, hanem egyszer fizetett járulék (hozzájárulás) olyan nagyobbszabású városépítési munka költségeinek fedezéséhez (hídépítés, városrendezés, utcanyitás stb.), aminek folytán a környező telkek értéke feltűnően növekedik. Ez lényegében közel áll a burkolási és csatornázási járulékhoz, csakhogy amíg az út- és csatornaépítési járulékot a tényleges építési költségek alapján vetik ki és így független az értékemelkedéstől, a bettermentnek az értékemelkedés az alapja. Itt tehát az a kérdés, hogy van-e értékemelkedés, és ha van, mennyivel emelkedett a telkek értéke. A városrendezéssel kapcsolatban leginkább a telekérték megadóztatásának ez a formája jöhet tekintetbe.

2. Az *értékemelkedési adót* (»Wertzuwachssteuer«) az ingatlan tulajdonjogának átruházásakor kell fizetni. Alapja a vételár és az eladási ár összehasonlításából mutatkozó nyereség. Amíg tehát a vevőt az ingatlan egész értéke (ára) után vagyonátruházási illeték terheli, az eladó értékemelkedési adót fizet a nyeresége után, amennyivel drágábban sikerült az ingatlant eladni, mint ahogyan ő szerezte.

3. *Az üres és eléggé ki nem használt telkek értékadója* (»Bauplatzsteuer«) állandó évi adó, aminek az időközönként megállapított forgalmi érték az alapja. Ezeknek a telkeknek megadóztatása azon az elven alapszik, hogy ha nincs is folyó hozadékuk, de van latens, rejtett hozadékuk: az értékemelkedés. Emellett az adó azt a célt is szolgálja, hogy az üres telkek beépítésére, jobb kihasználására serkentsen. Így a fiskális céljuk mellett szociális és közgazdasági céljai is vannak.

4. Az *általános telekértékadó* szintén állandó évi adó, amelyet azonban a város területén levő minden telek, tehát akár beépített, akár be nem épített telek *forgalmi* értéke után kell fizetni. A forgalmi értéket időközönkint becsléssel állapítják meg. Az adó kulcsa rendszerint a telekérték ½%-a.

A telekértékadó hatásában közvetett telekértékemelkedési adónak tekinthető, mert az értékemelkedést adóztatja meg, de nem a telek tulajdonjogának átruházásakor, amikor az értékemelkedés nyilvánvalóvá válik, hanem évről-évre állandóan és az értékemelkedés átlagában. A feltevés ugyanis az, hogy a telek értéke állandóan emelkedik és ennek az érték-

[1]) V. ö. *Pikler I. Gyula*: Telekértékemelkedési és telekértékadók (Városi Szemle 1917. évf. 56. lap). Telekérték és telekbecslés (U. az 1917. évf. 42. lap). A városi telekértékadó és szabályrendelete (U. az 1917. évf. 161. lap), a német és angol földreformerek, valamint a bírálóik gazdag irodalmát. A pénzügytanok is foglakoznak ezzel a kérdéssel. L. *Földes* Béla (470. l.), *Heller Farkas* (146. l.) *Balás Károly* (368. l.) pénzügytanát.

emelkedésnek az átlagát vonják évről-évre adó alá. Az évi átlag pedig mindenesetre több, mint az adó, vagyis a telekérték ½%-a. Az általános telekértékadóval tehát nem a tényleges nyereséget, hanem a telek értékemelkedésének ezt az átlagos nagyságát adóztatják meg.

A telekértékadónak ezt a formáját valósította meg Arad és Budapest 1917-ben; de a székesfőváros az adó szedését 1921-ben felfüggesztette.

Helyhatósági díjak. A városok régtőlfogva szednek hatósági díjakat egyes hivatalos ténykedésekért, amelyeket nemcsak közérdekből, hanem magánosok érdekében is végeznek. Ezek a díjak nagyon sokfélék. Jellegük nem mindig tisztán közjogi természetű és sokszor nehéz megállapítani, hogy valamely díj mennyiben tekinthető közjogi jellegűnek.

A hatósági díjakat szabályrendeletek állapítják meg, de vannak díjak, amelyeket törvények engedélyeznek. Így hatósági díjat szednek a városok az 1886. évi XXI. t.-c. 14. §-a alapján a községi kötelékbe történt felvételért, a községi illetőség elnyeréséért, az illetőségi bizonyítványokért, továbbá a külföldi állampolgárok részére kiadott lakhatási engedélyekért; 1904. évi XXVI. t.-c. 22. §-a alapján az anyakönyvi kivonatokért;[1]) az ipartörvény (1922. évi XII. t.-c. 37. §.) alapján az ipar gyakorlásához szükséges iparigazolványokért, iparengedélyekért;[2]) a városrendezési törvény alapján a telekfelosztási, építési és lakhatási engedélyekért; az állategészségügyi törvény alapján a marhalevelek kiállításáért, záradékolásáért és átírásáért. Ezeken kívül a városok még egész sor más hatósági díjat és közigazgatási illetéket is szedhetnek, amelyeket helyhatósági szabályrendeletek a helyi viszonyoknak megfelelően állapítanak meg.

Az eddig felsorolt közszolgáltatások szedésére a városokat *külön* törvényes rendelkezések jogosítják vagy kötelezik. De a városok *olyan közszolgáltatásokat is szednek, amelyeket önkormányzati adóztatási joguk alapján szabad elhatározásukból maguk választottak* és kormányhatóságilag jóváhagyott szabályrendelettel léptettek életbe. Ezek a közszolgáltatások, a már említett helyhatósági díjakon kívül, ezidőszerint a következők: a házbérfillér, az utcatisztítási és szemétfuvarozási díj, vagy köztisztasági illeték, az idegenforgalmi járulék vagy adó, a közlekedési adó, a tűzvédelmi vagy tűzoltási járulék és a vigalmi adó.

Házbérfillér. A székesfőváros és még néhány város házbérfillért szed a házadó alapjául vett nyers bérjövedelem (haszonérték) után. Ez voltaképen községi házadó, minthogy ugyanaz után az adóalap után, ugyanarra kell kivetni, mint az állami házadót.

A házbérfillér kulcsa a bérösszeg 3—5%-a, amit a ház tényleges birtokosa tartozik fizetni. Budapesten a lakásbérleti szabályrendelet értelmében a házbérfillért a bérlőkre áthárítani nem lehet.

---

[1]) A szedhető díjakat a 67.099/1926. B. M. sz. rendelet állapítja meg.

[2]) Az ipardíjakat a 78.000/1923. K. M. sz. rendeletben a kereskedelemügyi miniszter állapítja meg.

A házbérfillér Budapesten, Pécs, Sopron, Székesfehérvár törvényhatósági városokban és Szombathely megyei városban van érvényben.

Utcatisztítási és szemétfuvarozási díj. Köztisztasági illeték. Ez a közszolgáltatás a szemét kifuvarozásával és általában a köztisztaság fenntartásával járó költségek fedezésére szolgál.

A szemétfuvarozási illetéket a háztulajdonosokra vetik ki, de az illeték a székesfőváros kivételével, a bérlőkre áthárítható. Az illeték alapjául a házadó kivetésénél elfogadott bérjövedelem szolgál. Budapesten 1½%.

Az *idegenforgalmi járulék* az idegenek megadóztatására szolgál, akik különben nem járulnának hozzá a községi közterhekhez. Eredetien szállodaadónak hívták, minthogy az idegenek túlnyomórészt szállodákban és penziókban laknak. Az adót a szállodások útján szedik be az idegenektől.

Budapesten a járulék a bérbeadót terheli és azt a bérlőre, a szálloda vagy penzió lakójára áthárítani nem szabad. Ebben különbözik a budapesti idegenforgalmi járulék a külföldi városok ilyen természetű adójától.

Közlekedési adó. Ezt az adót a székesfőváros 1917-ben léptette életbe. Közlekedési adót eredetien annak kellett fizetni, aki a főváros területén személyszállításra berendezett közlekedési eszközt használt, kivéve a fővasutakat, a helyiérdekű és távolságifor galmat lebonyolító hajókat, légi járóműveket. A közlekedési adót az utas fizeti. A közúti vasúton (villamos, autobusz, fogaskerekű) az adó a menetjegyben foglaltatik. Kulcsa a menetdíj 10%-a.

A községi közlekedési adó az 1928. évi VI. törvény életbeléptetésével azonban korlátok közé szorult, mert e törvény értelmében a közúti gépjáróműveket az újonnan életbeléptetett közúti adón kívül más adóval megterhelni nem szabad. 1928. január 1-től kezdve ennekfolytán az autótaxik, az autók és a motorkerékpárok után közlekedési adót nem lehet kivetni. A városok autonom adóztatási joga ennélfogva ebben a tekintetben korlátozva van. Ma már a közlekedési adót csak a villamos, autobusz, fogaskerekű vasút és a helyi hajók utasai fizetnek.

Tűzvédelmi járulék. A tűzvédelmi járulék a tűzvédelemmel felmerülő községi kiadások fedezésére szolgál. A járulék alapja a város területén levő ingatlanok és ingók után beszedett tűzkárbiztosítási díj. Kulcsa Budapesten a tiszta díjbevétel 10%-a. Az adót a biztosító vállalat fizeti, de a biztosítottra áthárithatja. Ha azonban a biztosítás külföldi vagy vidéki intézetnél történik, a járulékot a biztosítottra kell kivetni.

Vigalmi adó. Ezzel a szórakozó közönséget adóztatják meg szegényügyi célokra a városok. Vigalmi adót tartozik fizetni, aki bármilyen előadáson (színház, mozi), hangversenyen, táncmulatságon, mulatóhelyen, zenés kávéházban, vendéglőben, kiállításon vagy sportmérkőzésen megjelenik. Vigalmi adót fizet az is, aki kávéházban, kaszinóban kártyázik vagy más hasonló játékkal szórakozik.

A vigalmi adó mértékét szabályrendeletben állapítják meg. Az adót a vállalkozó, a rendezőség köteles a város javára beszedni. A vigalmi adót a legtöbb város igénybe veszi.

A községi pótadó a város legfontosabb adóbevétele, mégis utoljára hagytuk, mert a községi pótadót csak akkor szabad kivetni, ha a város többi bevétele nem fedezi a kiadásokat. A városok szükségleteinek azt a részét, amelyet a bevételek nem fedeznek, községi pótadóból kell fedezni. Ebből a célból a törvény értelmében a földadó, a házadó, a társulati és a tantieme-adó 50%-ának erejéig községi pótadót lehet kivetni. Ha a háztartási hiány az 50%-os pótadóval sem volna fedezhető, akkor a pótadó a belügyminiszternek a pénzügyminiszterrel egyetértésben megadott engedélye alapján 50%-ot meghaladó mértékben lehet megállapítani.

A községi pótadó így egészen különös természetű adó. Mértéke nem állandó. A költségvetési hiány kiegyeenlítésére szolgál; kulcsa ennélfogva a hiányhoz képest változik. Elő sem irányozzák a költségvetésben, hanem a kiadások és a bevételek egybevetése után mutatkozó hiányhoz képest kell a községi pótadó százalékos kulcsát megállapítani.[1]) Kulcsa így évről-évre változhatik.

A városi közszolgáltatások felosztása.

A városi közszolgáltatásokat az önkormányzat szempontjából két csoportba osztottuk. Az egyik csoportba soroztuk azokat, amelyeket a törvény rendelkezése folytán be *kell* hozni, vagy amelyeket a törvény felhatalmazása alapján be *lehet* hozni ; a másik csoportba pedig azokat soroztuk, amelyeknek behozatala az önkormányzat tetszésétől függ. Ezeket az adókat tehát az önkormányzat teljes szabadsággal maga választja.

Ezidőszerint a felsorolt községi közszolgáltatások vannak érvényben. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy autonóm adóztatási joga alapján a város ezeken kívül még más önálló, új községi adót is ne léptethetne életbe. A felsorolt közszolgáltatások így természetesen nincsenek minden városban egyformán érvényben.

A városi közszolgáltatások pénzügytani felosztása már sokkal nehezebb. A közszolgáltatásokat általában nem könnyű szigorú pénzügytani szempontok szerint felosztani, mert az egyes adók jellegzetes vonásai sokszor nem vágnak egybe azokkal a tulajdonságokkal, amelyeket a pénzügytan egy-egy adókategóriára megállapított. Egyes közszolgáltatások ezért könnyen ide is, oda is sorozhatók aszerint, hogy melyik tulajdonságukat nézzük vagy helyezzük előtérbe. Még inkább érezhető ez a községi közszolgáltatásoknál, minthogy a községi adórendszer az idők folyamán részletekben alakult ki és így távolról sem annyira tudatos, tervszerű alkotás, mint az 1909. évi adóreformmal kiépített állami adórendszer.

[1]) Kivétel a székesfőváros, amely a községi pótadót 50%-kal bevételenként irányozza elő a költségvetésben.

A pénzügytan szem előtt tartásával a városi közszolgáltatások *Takács György* szerint a következőképpen csoportosíthatók.[1]) *Egyenes adók:* a községi pótadó, az útadó, a kereseti adók, a házbérfillér, az ebadó és a telekértékadó. *Illetékek:* a községi közigazgatási és peres illetékek, a városi ingatlanvagyonátruházási illeték, a szemétfuvarozási illeték, a tűzoltási járulék és a közlekedési adó.[2]) *Fogyasztási adók:* a városi fogyasztási adók, a kövezetvám, városi vám, az italmérési illeték, az idegenforgalmi járulék és a vigalmi adó. *Díjak:* a burkolási járulék, a csatornázási járulék és a közigazgatási díjak.

Hegedüs Lóránt ettől eltérően a városi adókat egyenes adókra, fogyasztási adókra, forgalmi adókra, illetékekre és különleges adókra osztja.[3]) *Egyenes adók* ezek szerint a községi pótadó, a házbérfillér, a telekértékadó, kereseti adó. *Fogyasztási adók:* a városi fogyasztási adók és az italmérési illetékek. *Forgalmi adók:* a kövezetvám, városi vám, a mértékhitelesítési díj, a szemétfuvarozási illeték, a burkolási járulék, az idegenforgalmi járulék, a forgalmi adórészesedés, a helypénz, a kikötési és rakodóhely díjak, a vásárdíjak, a hirdetési díjak, a közlekedési adó, a csatornaépítési járulék. *Illetékek:* az adóvégrehajtási díjak, a tűzoltási járulék, az ingatlanvagyonátruházási illeték, a közigazgatási illeték. *Különleges adók:* az ebadó és a vigalmi adó.

A m. kir. pénzügyminisztérium, az 1931. évben megjelent *Önkormányzati Testületek Háztartási Joga és Statisztikája* című kiadványában, a városok közszolgáltatásait három csoportra osztja: 1. általános rendeltetésű, 2. meghatározott rendeltetésű és 3. egyéb közszolgáltatásokra.

Általános rendeltetésű önkormányzati közszolgáltatások: az általános kereseti adó, a magánalkalmazottak kereseti adója, a közalkalmazottak kereseti adója, a borfogyasztási adó, a húsfogyasztási adó, az egyéb fogyasztási adó, a közlekedési adó, a telekértékadó, a vigalmi adó, a községi pótadó, az italmérési engedélyilletékek, az ingatlanvagyonátruházási illeték, az adóbehajtási illeték, a városi bélyegilleték, a helypénz, az anyakönyvi kivonatok kiállítási díja és a házbérfillér.

Meghatározott rendeltetésű önkormányzati közszolgáltatások: az útadó, az ebadó, a mezőrendőri adó, a járdaépítési költségjárulék, a csatornázási

---

[1]) *Takács György:* A székesfővárosi községi közterhek. (Különlenyomat a Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok 1934. január számából.)

[2]) Ebben a csoportosításban ellentmondásnak látszik, hogy az útadó, az egyenesadók között, a közlekedési adó pedig az illetékek között szerepel, holott céljaik azonosak. *Takács* ezt úgy magyarázza, hogy a közlekedési adóban, mely kizáróan a járóművek birtokosait sujtja, ott szerepel az az elvi elgondolás, hogy az utaknak a gépjáróművek forgalma révén előidézett romlását a járóművek megadóztatása árán kell megjavítani. Az adóztatás elvi háttere tehát a járműforgalom. Ezzel szembenaz útadó egyszerű pótadó, amely az egyenesadókhoz csatlakozik, tekintet nélkül arra, hogy az adóalany rontja-e az utat vagy sem és így fennnállása végeredményben az egyenes hozadéki adózás függvénye.

[3]) *Hegedüs Lóránt:* Budapest adórendszerének kifejlődése és jövője.(Statisztikai Közlemények 89. kötet, 3. szám, 129. lap.)

járulék, az utcatisztogatási, szemétfuvarozási díjak és a köztisztasági illeték, a vízdíj, a közmunkváltság.

Egyéb közszolgáltatások: Inségadó, szállodaadó, kövezetvám, hídvám, vásárvám, vágóhídhasználati díj, húsvizsgálati díj, hűtőkamradíj, műjégdíj, marhalevélkezelési díj, mértékhitelesítési díj, települési díj, fedeztetési díj, parthasználati díj, dunakotrási díj, fürdődíj, ipardíj, kéményseprési díj, hordójelzési díj, súly- és ürmértékhitelesítési díj, építési engedélydíj, úrbéri elismerési díj, pincefenntartási díj, városi közkórházakban ápolási díjak, betegszállítási díj, ravatalozási és sírhelydíj, tandíj, beiratási és óradíj, terület- és járdafoglalási díj, munkaközvetítési díj, vegyvizsgálati díj, jogelismerési díj, kompdíj, vízjoghasználati díj, hirdetési díj, sétatéri székdíj, legelő- és tenyészállatköltség, agyaggödörjövedelem, fűbér, kútköltség, cselédszerző díj, népfürdődíj, kerékpárdíj, előfogati díj, testnevelési járulék, iskolaépítési járulék, kövezési járulék. Ez a felsorolás mutatja legjobban, hogy milyen sokféle közszolgáltatásból tevődik össze a városok bevétele.

Adórészesedés, állami megtérítés, államsegély.

A városi adórendszeren kívül eső egyes állami adókból is jut a városoknak bevétel. Így részt kapnak a városok az állami forgalmiadó, a nyilvános betegápolási pótadó, valamint a nép- és családvédelmi pótadó bevételéből. A részesedés jogcíme az egyes adóknál azonban különböző.

Nem községi adó a forgalmiadó, bevételéből mégis részesedést kapnak a városok. Az 1921. évi XXXIX. t.-c. 36. §-a kimondja, hogy a városok területén, az ő ellenőrzésük mellett befolyt, 1·5%-os »általános forgalmi adónak *legfeljebb* $^1/_3$ részét a pénzügyminiszter az illető városnak engedheti át.« A pénzügyminiszter tehát a forgalmiadó kezeléséért az adóbevétel meghatározott részét átengedheti a városoknak, de a törvény nem mondja ki, hogy az adó bevételének egy része a városokat jogszerűen *megilleti*. Ezért a forgalmiadó-részesedést — szigorúan véve — nem lehet a *községi* adóbevételek közé számítani. Így inkább térítés, mint adóbevétel az, amit a városok a forgalmiadóból kapnak és a térítést a pénzügyminiszter állapítja meg a törvényben előírt keretek között.

Az 1920-as években ez volt a községek egyik legnagyobb bevétele. A forgalmiadózás terén végrehajtott módosítások (fázisadó) folytán azonban ez a részesedés egyes községekben nagyon csökkent, másokban pedig emelkedett. A fázisadót ugyanis a termelés helyén kell fizetni, ennélfogva az adókból az a község részesedik, ahol a termelés helye van, az eredeti forgalmiadót pedig minden adás-vétel alkalmával ott kellett leróni, ahol az adás-vétel történt. Így érthető, hogy a fázisadó behozatala nagy eltolódást okozott a községek részesedésében.

Tisztán *megtérítés* vagy *hozzájárulás* az állam részéről az, amit a városok a betegápolási pótadó bevételéből kapnak. Amíg az 1898. évi XXI. törvény volt érvényben, a fizetésre képtelen szegénybetegek kórházi

ápolási költségeit az államkincstár teljes egészében megtérítette a kórházfenntartó városoknak. 1931. óta azonban a városok ilyen célra csak átalányt kapnak.[1]) Az átalány összegét a belügyminiszter állapítja meg; a hiány azonban nem mindig fedezi a tényleges költségeket. Ehhez hasonlóan „*ellátmányt*" kapnak a városok a nép- és családvégelmi pótadó bevételéből, az Országos Nép- és Családvédelmi Alappal kapcsolatos feladatok megoldására.[2])

A városoknak *államsegély* címén is van bevételük. Ha a költségvetési hiányt pótadóval nem lehet fedezni, mert a pótadó olyan magas volna, hogy az adó a lakosság teherviselőképességét meghaladná, akkor jobb megoldás híján, államsegéllyel szokták a költségvetési hiányt kiegyenlíteni. Az államsegélyt az 1912. évi városfejlesztési törvény rendszeresítette. Ezt azonban csak átmeneti intézkedésnek szánták, ami kitűnik a törvényből, amely a városok háztartásának rendezéséről szóló törvényjavaslat készítésére utasította a kormányt. Újabban a forgalmiadó bevételéből kapnak segélyt a városok és községek. A községek ma is a 2%-kal számított forgalmiadóból kapják a részesedésüket, jóllehet az adó kulcsát időközben felemelték. A felemelt forgalmiadóból a községeket megillető részesedés hányadát nem kapják meg a községek, hanem közös alapba kell azt gyüjteni, amiből a pénzügyminiszter az elmaradt részesedésért a községeket, városokat kárpótolja.[3]) A felemelt forgalmiadóból így tehát a községek nem részesednek, hanem segélyt kapnak, ha a szükség úgy kívánja.

Az államsegély szükségmegoldás, amikor másként nem lehet a város költségvetésében a hiányt fedezni. Az önkormányzat szellemével azonban az államsegélyt nagyon nehéz összeegyeztetni. Az önkormányzat szellemével jobban megfér a megtérítés vagy a hozzájárulás, ha már nincsen elég olyan bevétele az önkormányzatnak, ami a saját jogán megilleti.

A pótadó hibái.

A községi pótadónak az a rendeltetése, hogy a költségvetési hiányt fedezze. Azért nem is irányozzák elő a költségvetésben. A költségvetési kiadások és bevételek egybevetése után mutatkozó hiányt községi pótadóval kell fedezni és a hiányból kell kiszámítani, hogy hány százalékos lesz a pótadó, ami a hiányt fedezi. A költségvetési hiánytól függ tehát a pótadóteher nagysága. Ha nagyobb a hiány, akkor nagyobb a pótadó, ha pedig kisebb a hiány, akkor a pótadó is kisebb lesz.

A községi pótadó ma már azonban nem nagyon felel meg ennek a rendeltetésnek. Amióta a városok kiadásai nagyobb mértékben emelkedtek,

---

[1]) 6000/1931. M. E. számú rendelet.

[2]) 200/1941. B. M. számú rendelet 1. §.

[3]) 4800/1931 M. E. számú rendelet 10. §. Ezt a segélyt a pénzügyminiszter engedélyezi, míg az 1912. évi városfejlesztési törvényben az állandó évi államsegélyt maga a törvényhozás állapította meg összegszerűen minden város számára.

nagyon nehéz a költségvetési hiányt pótadóval fedezni. A hiány sokszor akkora, hogy a pótadó kulcsát olyan magasan kellene megállapítani, ami az állami adót is meghaladja. Az egyik város 1940. évi költségvetésében pl. 947%-os községi pótadót kellett volna kivetni, hogy a költségvetési hiányt fedezze. Ez túladóztatás volna. Azért a községi pótadót korlátozni igyekeztek és a legmagasabb kulcsát 50%-ban állapították meg. Ebben az esetben viszont nem felelhet meg annak a célnak, hogy a költségvetési hiányt a maga teljes egészében fedezze. Azért a limitálás után is meg kellett engedni, hogy szükség esetén magasabb kulcsot lehessen alkalmazni.

De a pótadónak más hibái is vannak. A községi pótadónak nincsen előre meghatározott kulcsa, ennélfogva bevételét nem is lehet költségvetésben előirányozni. A város költségvetését, egészen kivételes esetektől eltekintve, így mindig hiánnyal állítják össze, mert van egy bevétel, amit nem vettek számításba. Ez nem felel meg a pénzügytan elveinek, amely szerint minden előrelátható kiadást és bevételt a költségvetésben elő kell irányozni.

A pótadót nem irányozzák elő, ennélfogva a költségvetésnek nincsenek előre meghatározott keretei, amelyek közé kell a város gazdálkodását, háztartását szorítani. Így nem érezhetők a költségvetés korlátai és a szükségletek megállapításánál ennélfogva nem vehetők annyira figyelembe a rendelkezésre álló bevételek, mintha a községi pótadó bevételét is előirányozták volna. A községi pótadó automatikusan fedezi a növekvő kiadásokat. Ennek előnye, de egyúttal hátránya is, hogy így könnyebb szívvel határozza el magát az önkormányzat újabb kiadások előirányzására, mintha a fedezetről a bevételek megfelelő felemelésével külön kellene gondoskodni. A pótadóteher így könnyen emelkedik.

A községi pótadó kulcsa minduntalan változik; az adó terhe bizonytalan, ennélfogva nem lehet előre számolni a termelés egyik jelentős regietételével, az adóval, ami nagy hátránya a gazdasági életnek. A községi pótadó sokszor szélsőségesen eltérő közterheket eredményez. A pótadó nagyságától függ, hogy végeredményben mekkora a földadó, a házadó, a társulati és tantiemeadó az egyes községekben. A községi pótadó az 1940. esztendőben 35 és 165% között volt a városokban. Ehhezképest helyenkint változik a föld-, a ház-, a társulati adó terhe. Ugyanolyan hozadék után tehát több adót fizetnek az egyik községben, mint a másikban. Ez az arányos adóztatás elvével nem egyezik, de a város fejlődését is hátráltatja. Az a város, amelyikben kisebb az adó, könnyebben fejlődik, mert az ipar, a kereskedelem, a vállalkozás szívesebben telepedik le az ilyen helyen, mint olyan városban, ahol nagyobb az adóteher. Budapest nagyarányú iparosodásában, gazdasági fejlődésében többek között bizonyára nagy része volt annak, hogy jóideig viszonylag alacsony (25 majd 33%) volt a községi pótadó a fővárosban. A bajt még fokozza, hogy rendszerint

a gazdasági fejlődésben elmaradt városokban nagy a községi pótadó. Az ilyen városok ennélfogva a jövőben is csak nehezen fejlődhetnek.[1])

A községi adózásnak ezt a módját kezdettől fogva nem tekintették végleges megoldásnak. Már az 1870. évi első törvényhatósági törvény jelzi, hogy a községi pótadót addig kell kivetni, »amíg a törvényhozás a törvényhatósági költségvetés fedezésének és beszedésének módját külön törvény által végleg szabályozza«. Az 1871. évi első községi törvény indokolása pedig a következőket mondja: »A törvényhozás feladata lesz véglegesen megoldani általában az állami adó és a házi adó nagy kérdését nemzetgazdászati egészséges elveken és alapokon; *egyelőre* nem mutatkozik más mód, mint amelyet a javaslat tervez, amely a szabad királyi és rendezett tanácsú városokban divatozik, t. i. az egyenes állami adóforintok után krajcárban vetni ki a házi adót.«

Reformtörekvések.

Mindebből kitűnik, hogy a községi pótadórendszert nem tartották kielégítő megoldásnak; így kezdettől fogva szükségét érezték a községi adózás végleges rendezésének. A kérdés időközönkint a törvényhozásban is fölvetődött, csak a pénzügyi viszonyokat sohasem találták a kérdés megoldására alkalmasaknak. *Wekerle Sándor* pénzügyminiszter is ezt írja a közszolgáltatások egyesített kezeléséről szóló 1909. évi XII. törvény indokolásában: »Sajnos, pénzügyi viszonyaink között még messze van az az idő, amidőn a történeti multtal szakítva, e téren gyökeres és az *adópótlék-rendszer elejtésével önálló kivetési alapokon nyugvó helyhatósági adóreformra* gondolhatunk.«

Az elmélet is a pótadó elejtésével, az önálló községi adók mellett foglalt állást. Ennek kapcsán fölmerült a kérdés, hogy melyik adó volna városi bevételnek a legalkalmasabb? Itt két adó jött tekintetbe. Az egyik az ingatlanokra kivetett adó, mert az ingatlan van a községgel a legszorosabb kapcsolatban. A városok ezért régtől fogva kérték a *házadó* átengedését. Ez ellen azonban fel lehet hozni, hogy nem volna igazságos a községi adóterhet kizáróan az ingatlanra szorítani. A város minden lakosa hasznát látja a városigazgatásnak (egészségügy, köztisztaság, világítás, rendészet, népoktatás stb.), nemcsak a föld és a ház tulajdonosa, hanem az iparos a kereskedő, a munkás, a tisztviselő is.

Mások viszont a jövedelemadót találták a községi adózás céljára alkalmasnak. Érvük, hogy a tényleges jövedelem kinyomozása nehéz; ezt csak a község tudja sikeresen végrehajtani, mert a községben minden-

[1]) *Balás Károly* rámutat arra, hogy a pótadóztatásnál egyáltalában nem törődnek azzal a közgazdasági és szociális tekintetben igen fontos körülménnyel, hogy az adóalanyt, vagy adóforrást nem csorbítja-e, nem sujtja-e aránytalanul a felemelt adó, sőt azzal sem törődnek, hogy van-e az adótárgyban még födözet az adópótlék viselésére. (Korszerű pénzügyi gondok. Közgazdasági Szemle 1941. évf. 943. lap.)

kinek ismerik a jövedelmi viszonyait. A jövedelem eltitkolása a községi adórendszerben tehát nem nagyon fordulhat elő. Ennek azonban az a hibája, hogy azoknak az ingatlanoknak és vállalatoknak a hozadéka, amelyeknek tulajdonosa nem lakik a községben, nem esnék községi jövedelemadó alá. Ezért egyedül a községi jövedelemadó sem volna igazságos, hanem a hozadékot is meg kell a község javára adóztatni. A hozadék és a jövedelem megadóztatása esetén pedig a hozadéki adó annak a községnek a javára szolgál, ahol az adótárgy van, a jövedelemadó pedig annak a községnek, ahol az adóköteles lakik.[1])

Poroszországban az 1893. évi július 14-i törvény a hozadéki adókat átengedte a községeknek. Ennek hatása alatt a városok nálunk is különösen az ingatlan után kivetett hozadéki adók átengedését kívánták. A városok többször foglalkoztak ezzel a kérdéssel.[2]) A főváros törvényhatósága 1917-ben országos akciót indított a községi adórendszer reformja ügyében. A kívánt reform szerint az állami és a községi adózást el kell különíteni, nehogy az állam és a városok egymással mintegy konkurrálva, kimerítsék az adóforrásokat. Az adózást olyképen kívánták elválasztani, hogy az általános fizetőképességen alapuló adószedés joga elsősorban az államot, az ú. n. szolgáltatás és ellenszolgáltatás, vagyis az érdekeltség alapján pedig az adóztatás joga elsősorban a városokat illesse. Ez a reform az ingatlanadókat a városoknak engedte volna át, aminek ellenében a városok lemondottak volna a többi hozadéki adó pótlékolásáról, így ezeket az adókat viszont az állam használhatta volna fel intenzívebben a maga javára.

A reformnak az volt az alapeszméje, hogy az ingatlanadónak már természeténél fogva is városi adónak kell lennie. Az ingatlan jövedelmezősége szorosan összefügg a város életével, közigazgatásával, mindazokkal az intézményekkel, amelyeket a város nagy áldozatok árán a városfejlesztés érdekében létesített. Az állami ingatlanadó átengedése módot nyujtana a városoknak, hogy a házadót önállóan, modern alapokra fektetve, a telekadóval kombináltan szedhessék. Az ilyen kombinált adó a természetes fejlődőképességével biztosabb alapot teremtene a városi háztartásnak, sőt idővel lehetővé tenné a híd és kövezetvámok, a városi fogyasztási stb. adók megszüntetését.[3]) De ha a házadó átengedésének állampénzügyi érdek-

[1]) *Mariska Vilmos:* Az államgazdaságtan kézikönyve Bp. 1905. 658. lap.

[2]) V. ö. *Lukács Ödön:* A városok háztartásának rendezése (a városok első kongresszusán tartott előadás Városok Lapja 1909. évf.) Magyarország állami adórendszere és községi (városi) pénzügye (a Magyar Városok Országos Kongresszusának megbízásából a Városok Sevillai Nemzetközi Kongresszusa részére készült elaborátum. Városi Szemle XIV. évf. 1—48. lap) és a Magyar Városok Országos Szövetségének e tárgyú felterjesztéseit. *Eberth Géza:* A magyar városok pénzügyi és beruházó tervezete. Győr 1931. *Sebestyén Lajos:* Csonkamagyarország városainak pénzügyi és gazdasági helyzete és javaslat háztartásuk rendezésére. Bp. 1935.

[3]) L. a 49.829/1917—VI. sz. tanácsi előterjesztést (Fővárosi Közlöny 1917. május 18-iki 26. számú melléklet).

ből akadálya volna, akkor valamelyik más állami adót, esetleg a jövedelmi adónak egy részét lehetne a városoknak átengedni.[1])

Az első világháború után a fejlődés ebben az irányban haladt. 1923-ban az állam átengedte a városoknak nem ugyan az ingatlanadókat, hanem a kereseti adót, a hús- és borfogyasztási adókat, az italmérési illetéket és már előbb részesedést adott a forgalmiadóból. De a községi pótadó továbbra is megmaradt, sőt a kormány lehetőséget adott arra, hogy a jövedelemadó után is lehessen pótadót kivetni.

Ezt a reformot azonban két okból kifogásolják. Az egyik, hogy a kereseti adó nincs szorosabb összefüggésben a községi élettel, a másik, hogy hozadéka nem igazodik a községi szükséglethez. Az ipari és kereskedelmi jellegű városokat a szükséget meghaladó jövedelemhez juttatja, míg a mezőgazdasági jellegű községeknek aránylag csekély bevételt biztosít. Ezekben a városokban a községi pótadó ennekfolytán sokszor 100% fölé emelkedik, a lakosság teherviselőképességét helyenkint aránytalan, túlzott mértékben veszi igénybe és ezzel az állam adóztatási érdekeit is súlyosan érinti. Mindezek a körülmények a községi adóztatás újabb rendezését sürgetik.

Hivatalos részről is megállapították, hogy az 1923. évi reform nem oldotta meg az önkormányzati adóztatás kérdését. A pénzügyminisztérium a már idézett kiadványában tárgyilagosan elismeri, hogy »*az eddigi törvényhozási intézkedések nem alapozták meg az önkormányzati háztartásokat oly szilárdan és mélyrehatóan, hogy a fejlődéssel növekvő szükségleteinek terhét viselhetné* s ilyképen egészséges gazdasági élete biztosítva volna.« »Az önkormányzatra átruházott állami feladatok zavartalan ellátása a városi (községi) pénzügyek rendezett helyzetétől függ.« »*Az önkormányzati háztartás rendezetlen volta az önkormányzati intézmények visszafejlődéséhez, az önkormányzati közösség hanyatlásához, romlásához vezethet.*«

Az állam érdekében is szükségesnek látja a pénzügyminisztérium a községi adózás reformját. »A rendezetlen, korlátozatlan vagy aránytalan városi (községi) adózás a közterhek arányos elosztásának akadálya, ami a teherviselőképességre hátrányos s így az állam érdekeit érzékenyen sérti.« »Az állami adóztatás szabályozásánál a legteljesebb mértékben igyekezett a kormány érvényre juttatni azokat az elveket, amelyek mellett arányos, igazságos, a teherviselőképességet szem előtt tartó adóztatási rendszer léphet életbe. Ezek a törekvések azonban nem érhetik el a céljukat mindaddig, amíg az önkormányzati testületek adóztatása is hasonló elvek szerint nem rendeztetik, *amíg az ország különböző részeiben az adózók megterhelése olyan szélsőséges eltéréseket mutat és amíg intézményesen nem szabályoztatik az a helyzet, hogy az államon kívül az önkormányzatok egész sora a legkülönfélébb*

[1]) L. *Lukács Ödön:* Magyarország állami adórendszere és községi (városi) pénzügye. (A Magyar Városok Országos Kongresszusának megbízásából a Városok Sevillai Nemzetközi Kongresszusa részére készült elaborátum Városi Szemle XIV. évf. 48. lap.)

célokra és módozatok szerint terhelhetik meg az adózókat.« »Az önkormányzati adóztatás rendezetlen és alig korlátozott rendszere az állam jövedelmi forrásainak fejlődését is gátolja s azok kellő kihasználását is megnehezíti. *Állampénzügyi érdekek is szükségessé teszik, hogy e pénzügyi politika vezetése keretében a községi adózás reformja is felvétessék.«*[1])

A községi pótadórendszer tehát nem felel meg az állami adóztatás érdekeinek és a helyi önkormányzatok igényeit sem elégíti ki. Reformra van szükség. Az idézett vélemények alapján a probléma abban foglalható össze, hogy *a községi pótadó elejtésével, olyan adóbevételt kell a városok számára biztosítani, amiből minden város fedezni tudja a szükségleteit, amely adóbevétel a város fejlődése arányában párhuzamosan emelkedik és amely adóbevétel mellett ugyanaz lesz a közteher az ország minden városában.*

A probléma megoldásánál abból kell kiindulni, hogy amikor a törvényhozás közhatalmat ad a városnak feladatai ellátására és a feladatok egész sorát bízza a városokra, ugyanakkor megfelelő bevételi forrásokat is kell adnia, különben a város a feladatokat ellátni nem tudja. A községi pótadó, miként láttuk, nem jó megoldás ; az önálló adóztatási joggal pedig nem lehet olyan bőséges bevételi forráshoz jutni, amiből fedezni lehetne a kiadásokat. Az önálló adóztatási jog korlátozott ; csak olyan adót lehet behozni, amelyet az állam még nem vett igénybe. Ilyen kevés van és ami van, az sem jelent megfelelő bevételt. Ennélfogva nincsen más megoldás, mint hogy az állami adókból kell részt adni a városoknak.

Ez kétféleképen történhetik. Az egyik megoldás, hogy az adórendszert úgy építik fel, hogy abban egyes adók az állam, mások a községek bevételei. Erre az útra lépett a törvényhozásunk, amikor a kereseti adót, a fogyasztási adókat és az italmérési illetéket átengedte a községeknek, anélkül azonban, hogy a községi pótadót elejtette volna. Így a városok bevételét gyarapította, de az adórendszer hibáit nem szüntette meg. A községi pótadó elejtésével tehát olyan adót kellene még a városoknak átengedni, ami pótolná a községi pótadó bevételét.

A másik megoldás, hogy a község megfelelő részt kap azokból az állami adóbevételekből, amelyeket az állam részére kezel és behajt. Ezek az együttesen kezelt állami adók[2]) és a forgalmiadók. A község által kezelt adóbevételek egy része az állam, másik része pedig a község javára szolgálna. A részesedés arányát a törvényhozás állapítaná meg. Ennek ellenében a városok lemondanának a községi pótadóról, a kereseti adókról és az italmérési illetékről, minthogy ezek az adók az együttes kezelésben foglaltatnak ; a községi pótadó megszüntetésével felszabaduló teherviselőképességet viszont az állam a maga javára tudná kimunkálni. Az önálló községi adók

[1]) Önkormányzati testületek háztartási joga és statisztikája. Kiadja a m. kir. pénzügyminisztérium. 1931. 3. és 19—20. lap.

[2]) Földadó, házadó, társulati adó, jövedelemadó, vagyonadó, kereseti adók és az utánuk kivetett pótadók, végül az italmérési illeték.

és ezek között az átengedett községi fogyasztási adók, azonban tovább is érvényben maradnának.

Ez a megoldás átfogóbb, egységesebb koncepció, mint az előző. Előnye, hogy a város nem egy-két adóalap, hanem minden adóalap után kap adót. A város minden lakosának adójából részesedik, ennélfogva nem jut egyik város sem előnyösebb helyzetbe a másiknál, mint pl. a kereseti adók átengedése esetében. Részesedése olyan mértékben lesz több vagy kevesebb, amilyen mértékben a lakosságnak teherviselése csökken vagy növekedik. A lakosság számának, gazdasági helyzetének gyarapodásával a város adóbevétele is automatikusan gyarapodik; a bevételek fejlődése így lépést tarthat a városfejlődéssel. Ami a közterhek arányos elosztását akadályozta, elesik: az adókulcs az egész országban ugyanaz, ennélfogva egyik községben sem lesz nagyobb az adóteher, mint a másikban.

A gyakorlati megoldás azonban természetesen egyik esetben sem egyszerű. Az első megoldáshoz meg kell találni azt az adót vagy adókat, amelyek minden város számára egyaránt meghozzák a szükséges bevételeket. Ilyen adót azonban nem könnyű találni. Nem felelt meg a kereseti adó és nem felelne meg a házadó sem. A házadó csak a bérházak után számottevő bevétel. Nagyobb bérházak pedig inkább csak az iparos-kereskedő városokban vannak; a többi városban kevés aránylag a bérház, a legtöbb házat a tulajdonos maga lakja. Az ilyen városnak a házadóból sem volna kielégítő bevétele. Egyes városok jól járnának, mások pedig a szükségletek legnagyobb megszorítása mellett is deficittel küzködnének. A költségvetési hiányt ebben az esetben is államsegéllyel kellene kiegyenlíteni, mint ahogy most történik.

A másik megoldás szerint a város megfelelő részt kapna az általa kezelt állami adóbevételből. Azt a megosztási hányadot, amely egyformán ráillik minden városra, bizonyára szintén nem könnyű megtalálni.[1]) Itt azonban eltérő hányadokat is lehet alkalmazni. Valószínű, más és más megosztási kulcs alkalmazásával kellene pótolni az elmaradt községi bevételeket a törvényhatósági és a megyei városokban és talán ezeken a kategóriákon belül is egyes városokban stb. Ez azonban nem sértené a városok érdekét, ha a részesedés fedezi az elmaradt adók és az államsegélyek bevételét.

További probléma, hogyan tudja az állam a községi pótadó elejtésével felszabaduló teherviselőképességet adóemeléssel vagy új adó behozatalával a maga javára hasznosítani és az átengedett adóbevételért így kárpótlást találni. Kétségtelen, hogy ilyen problémát csak nagyobbszabású adóreform keretében lehet megoldani, amikor az egész adórendszer azon a gondolaton épül fel, hogy annak keretében nemcsak az állam, hanem az önkormány-

[1]) A pénzügyminisztérium adóstatisztikája nem tartalmaz olyan részletes adatokat, amelyek alapján erről véleményt lehetne formálni.

zatok adóbevételeiről is kell gondoskodni. De ez az a gondolat, ami a mai adórendszerből hiányzik és amiért a községi adózást nem lehet egyelőre kielégítő módon megoldani.

Rendkívüli bevételek. A községi vagyon elidegenítése.

Az évről-évre visszatérő, rendes bevételek mellett a városnak rendkívüli bevételei is lehetnek. Ilyen rendkívüli bevétel, ami a város valamelyik vagyontárgyának elidegenítéséből, értékesítéséből származik.

A város vagyonát a jövő nemzedék számára kell megőrizni. A törvény is védi a községi »törzsvagyont«, amelyet csak alapos okból szabad elidegeníteni.[1]) Ha azonban mások nagyobb jövedelmet tudnak valamelyik vagyontárgyból kihozni, akkor a nemzeti jövedelmet gyarapítja a város, ha eladja a vagyontárgyat, az árát pedig hasznos beruházásra, vagy adósságtörlesztésére fordítja.

A város ingatlanvagyonának eladását földbirtokpolitikai célok indokolhatják. Ezt a célt szolgálja a város, ha a földjét kisebb parcellákban kisgazdáknak adja el vagy házhely céljára parcellázza és ezzel a város lakosságának kisbirtokos rétegét erősíti.

Más a helyzet az erdőbirtoknál. Az erdő az egész vidék talajának termőképességét, éghajlati, egészségügyi és vízrajzi viszonyait kedvezően befolyásolja ; a városi erdőövezet védi a város levegőjét a széljárás ellen, az erdők legtöbbször parkerdők, amelyek a város lakosságának üdülésére szolgálnak. Az erdőbirtok eladása azért nem igen jöhet számításba. Megtartása annál is inkább indokolt, mert a kezelése jóval egyszerűbb, mint a mezőgazdasági birtoknak.

Bizonyos esetekben a városi üzem elidegenítése is szóba kerülhet. Ha az üzem nem működik gazdaságosan, ha az üzemet jövedelemszerzés céljából létesítették, de nem szolgáltat kellő jövedelmet, ha az üzem nem elégít ki közszükségletet, akkor meg kell szüntetni vagy el kell adni az üzemet.

Lehetnek körülmények, amelyek más községi vagyontárgyak értékesítését is indokolják. Ilyen eset, egyes vagyontárgyak mobilizálása beruházások finanszírozása céljából. Beruházásoknál a fedezetnek ezt a módját is számításba lehet venni, különösen, ha kisebb jövedelmezőségű, vagy egyáltalában nem jövedelmező vagyontárgyakat jobban jövedelmező, hasznosabb vagyontárgyakkal lehet fölcserélni. A város vagyona értékben így változatlan marad, csak alakjában változik.

A községi vagyon értékesítéséből származó rendkívüli bevételt általában hasznos beruházásra, közérdekű intézmény, vállalat létesítésére, adósság törlesztésére kell fordítani. Az ilyen bevételt esetleg olyan háztartási hiány fedezésére is lehet még fölhasználni, amit különben kölcsönnel kellene fedezni. A telekpolitikai célokat szolgáló telkek eladásából befolyó bevétel árán újabb telkeket kell vásárolni. Minden esetben irányadó követelmény,

[1]) 1886. évi XXII. törvény 110. §.

hogy a város vagyona értékben ne változzék. A vagyontárgyak változhatnak, de a vagyon értéke szabály szerint nem változhatik. Ezt kell a törzsvagyon megőrzése alatt érteni. Rossz gazdálkodás volna azonban a vagyon értékesítéséből szerzett bevételeket folyó kiadásokra fölhasználni, ami a város vagyonának felélését jelentené.

Kölcsön.

A városok másik rendkívüli bevétele a kölcsön. A szükségleteket lehetően a rendes bevételekből kell fedezni. A pénzügytan alapvető tétele, hogy a rendes kiadásokat a rendes bevételekből kell teljesíteni. De ennél továbbmenve, ha lehet, a rendkívüli kiadásokat is célszerű a rendes bevételekből fedezni. Csakhogy ez utóbbi nem mindig lehetséges. Amikor a rendkívüli szükségletekről nem lehet a költségvetésben gondoskodni, akkor rendkívüli eszközökhöz kell nyúlni. Ez a kölcsön. A város ilyenkor hitelt vesz igénybe, hogy a rendkívüli kiadásait fedezni tudja.

A városnak többféle rendkívüli kiadása lehet, de ezek közül csak a beruházások azok, amelyeket szabály szerint kölcsönből szabad fedezni. Mert csak a beruházásokra fordított kölcsön nem csökkenti a város vagyonát. A kölcsön tehertétel a város vagyonmérlegében, de ha teljes egészében beruházásra fordítják, akkor a város vagyona ugyanolyan összeggel gyarapodik. Ennélfogva a vagyon mérlege a kölcsön felvételével végeredményben nem változik. Ebből következik, hogy beruházásnak csak olyan kiadást tekintünk, ami a város vagyonát gyarapítja.

Általánosan elterjedt felfogás, hogy a beruházásokat kölcsönből kell fedezni. Ezt a felfogást arra szokták alapítani, hogy a beruházások hasznát a jövő nemzedék is élvezni fogja, ennélfogva méltányos, hogy a beruházás terhét a jövő nemzedék is viselje. Ez a felfogás helytálló és logikus. De a beruházások megítélésénél nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy azoknak egy része rendszerint az elhasznált javak pótlására szolgál. Az utak, csatornák, épületek, berendezések stb. egy idő multán a leggondosabb karbantartás mellett is elpusztulnak, ennélfogva pótlásukról kell gondoskodni. Ez is beruházás, de a város vagyonát nem gyarapítja, hanem az elhasznált, elpusztult vagyontárgyakat pótolja. Az ilyen beruházást azért nem való kölcsönből fedezni. A vállalatok sem fedezik kölcsönből, hanem erre a célra tartalékot gyüjtenek. A városok háztartásában is helyesebb az elhasznált vagy elpusztult javak pótlásáról a költségvetésben gondoskodni. A rendkívüli kiadások között évenkint annyi beruházást kell előirányozni, amennyivel pótolni lehet az elpusztult vagyontárgyakat. Az ilyen beruházások helyettesítik az értékcsökkenési tartalékot és a városi vagyon változatlan fenntartását biztosítják.

Nem lehet tehát azt mondani, hogy minden beruházást kölcsönből kell fedezni. Inkább arra kell törekedni, hogy a beruházások is lehetően a költségvetésben találják meg fedezetüket. Különösen a kisebb összegű

beruházások; mert nem előnyös a város hitele szempontjából, ha sok apró kölcsönt vesz igénybe. A kölcsön inkább arra való, hogy olyan nagyarányú beruházások fedezésére szolgáljon, melyeknek végrehajtását nem lehet több évre osztani, hanem egyszerre kell végrehajtani.

Arra a kérdésre egyébként, hogy valamely beruházást a költségvetésben vagy kölcsönből kell fedezni, nem lehet általános, minden esetre alkalmazható szabályt felállítani. Nagyon sok függ attól, hogy milyen feltételek mellett lehet a kölcsönt felvenni. Amikor drága a kölcsön, akkor helyesebb a beruházási programmot részekre bontani és évről-évre részleteiben végrehajtani, a szükséges fedezetről a költségvetésben gondoskodni. Amikor a kölcsön annuitása 8—9% körül van, a kölcsön tényleges felhasználásáig mutatkozó interkalárét is számításba véve, a kölcsön végeredményben 10%-ba kerül. Ez azt jelenti, hogy ha a beruházási programmot tíz egyenlő részre osztva, tíz év alatt lehet végrehajtani, akkor a beruházást kölcsön nélkül is meg lehet valósítani. A költségvetés évi terhe akkor sem lesz nagyobb, mint a 10%-os annuitás, ezzel szemben a városnak nem lesz tartozása és a város megterhelése csak tíz évig tart, míg a kölcsön törlesztésének ideje ennél jóval hosszabb. Ilyen esetben pénzügyi szempontból ez kétségen kívül előnyösebb megoldás, mint a kölcsön fölvétele. Ezt az eljárást azonban csak olyan beruházásoknál lehet alkalmazni, amelyeknek végrehajtását több évre lehet felosztani.

Olyan felfogás is van, amely szerint csak hasznothajtó beruházásokra volna szabad kölcsönt fölvenni. De a városi gazdálkodásban ez a kérdés nem döntő jelentőségű. Kétségtelen, hogy könnyebb a kölcsönt fölvenni, ha az abból létesített beruházás jövedelme fedezi a kölcsön terheit, mert ilyenkor más fedezetről nem kell külön gondoskodni. De a városnak olyan beruházásra is lehet szüksége, ami nem hoz közvetlen pénzben kifejezhető hasznot, de fontos szükségletet elégít ki. Nem volna helyes, ha ilyen beruházást nem lehetne kölcsönből fedezni, mert ez sokszor azt jelentené, hogy ilyen természetű nagyobb beruházást a város sohasem tudna létesíteni.

A kölcsön felvételénél azonban nemcsak a beruházások szükségességét kell tekinteni, hanem arra is kell mindig gondolni, hogy miből fogja a város a kölcsön annuitásterhét a jövőben fedezni. És itt számításba kell venni azt is, hogy a beruházások következtében a város kiadásai nemcsak a kölcsön annuitásával, hanem rendszerint a beruházással létesített vagyontárgy, intézmény stb. fenntartási, kezelési költségeivel is emelkednek. Rossz gazdálkodás volna kölcsönt felvenni, ha mérlegelve a város költségvetési helyzetének jövő alakulását, nem lehet a kölcsön törlesztésére kellő fedezetet találni. Mert a községi pótadó felemelését nem lehet ilyennek tekinteni. Az ilyen fedezet a hitelező szempontjából sem megnyugtató. Mert a közületi kölcsönöknél nem annyira a vagyon, mint inkább a jövedelem a hitel alapja. A hitelező a város jövedelmi lehetőségeit, költségvetési helyzetét tekinti elsősorban, mert a közület vagyonából nehezen

tudja magát kielégíteni. A magas községi pótadó pedig azt mutatja, hogy a város a lakosság teherviselőképességének megfeszítésével tudja csak a szükségleteit fedezni.

Sokan a kölcsön felvételét azért pártolják, mert a kölcsönből végrehajtott beruházások a gazdasági életet élénkítik. Ez a felfogás azonban a kérdésnek csak egyik oldalát tekinti és nincs tekintettel arra, hogy a kölcsönnel jelentős terheket is kell vállalni és hogy a kölcsön felhasználását rendszerint depresszió követi, ami a gazdasági életben sokszor károsabb annál az előnynél, amit a kölcsön felhasználása rövid időre a gazdasági életnek jelentett.

A kölcsönök lejáratuk szempontjából háromfélék: hosszúlejáratú, középlejáratú és rövidlejáratú hitelek.

Hosszúlejáratú hitelek azok, amelyeket 20 évnél hosszabb idő alatt kell törleszteni. Felvételük rendszerint kötvények kibocsátásával történik. A város vagy maga bocsát ki kölcsönöket és bankárok útján helyezi el azokat vagy a bankok bocsátanak ki városi kötvényeket. A kölcsön felvételét rendszerint nagyobbarányú beruházási terv indokolja, amelynek megvalósítására fog a kölcsön szolgálni. A kölcsön törlesztése törlesztési terv szerint történik, amelyben az évi tőketörlesztést és kamatfizetést olymódon állapítják meg, hogy az annuitás évről-évre lehetően ugyanaz legyen. A kölcsön visszafizetése a kötvények megsemmisítése útján történik. A törlesztőterv megállapítja, hogy évente hány kötvényt kell megsemmisíteni. Ezeket a kötvényeket a város vagy sorsolás útján szerzi meg, amikor a kisorsolt kötvény után a névértéket kifizeti, vagy joga van a kötvényeket a piacon fölvásárolni.

A *középlejáratú* hitelek törlesztése általában 5—20 év alatt történik. A világháború előtt ez a kölcsöntípus meglehetősen szokatlan volt, mert a közületek vagy hosszúlejáratú kölcsönt vagy rövidlejáratú kölcsönt vettek génybe. Bizonytalan gazdasági viszonyok között azonban a hitelezés inkább a rövidebb lejáratú kölcsönökre szorítkozik. Ilyen a középlejáratú hitel, amelynek felvétele a hosszúlejáratú hitelhez hasonlóképpen történik.

A *rövidlejáratú* hiteleket 5 évnél rövidebb idő alatt fizetik vissza. Az ilyen hitelekből nem szokás beruházásokat létesíteni; ezek inkább csak átmeneti pénzhiány fedezésére szolgálnak. Leggyakoribb formája a *forgótőke*hitel. Gyakran előfordul azonban, hogy hosszúlejáratú kölcsön van készülőben és a város a beruházások megindítására, a hosszúlejáratú kölcsön kisebb részlete erejéig, átmenetien rövidlejáratú hitelt vesz föl, amit azután a hosszúlejáratú kölcsönből visszafizet. A hosszúlejáratú hitel kibocsátásának időpontját ugyanis nem lehet mindig előre megszabni, mert annak lehetősége a pénzpiac fölvevőképességétől függ.

Minden kölcsönéért általában az egész vagyonával felel a város. De gyakran előfordul, hogy a közület külön biztosítékot is ad a kamat és törlesztés fedezetére. A város leköti pl. valamelyik üzemének a bevételét vagy más jövedelmét, telekkönyvi fedezetet vagy váltót is ad. A rövidlejáratú kölcsön fedezete rendszerint váltó szokott lenni.

A kölcsönt rendszerint a hitelező országának pénznemében szokták megállapítani. Vannak alternativ valutára szóló kölcsönök is; ilyen pl. a főváros 1914. évi kölcsöne, amely öt különféle valutára szól, melyek közül a hitelező szabadon választhat. Külföldi kölcsönöknél előfordul még az úgynevezett aranykölcsön, amikor a hitelező kiköti, hogy effektív aranyban kell a kölcsönt visszafizetni.

Különleges hitel az *áruhitel*. Ez esetben a hitelező nem készpénzt ad, hanem árut szállít a városnak. Az áruhitel a dolog természeténél fogva általában drágább szokott lenni a készpénzkölcsönnél, mert a szállítást nem lehet annak adni, aki a legolcsóbb. Azért áruhitelt csak akkor szoktak a közületek igénybe venni, ha a pénzpiac hitel fölvételére teljesen alkalmatlan, a közületnek viszont haladéktalanul gondoskodnia kell valamilyen szükséglet kielégítéséről. Végül az is lehetséges, hogy a vállalat olyan áron is hajlandó hitelt nyujtani, amely nem drágább az általános hitelfeltételeknél, csak azért, hogy az üzemét foglakoztassa.

A városok csak kormányhatósági hozzájárulással vehetnek fel kölcsönöket.[1]) Külföldi kölcsön szerzése iránt még tárgyalásokat sem szabad megindítani a kormányhatóság előzetes engedélye nélkül. A város először részletes beruházóprogrammot készít. A közgyűlés megállapítja a beruházásokat, amelyeket kölcsönből kíván megvalósítani. Amikor a kormányhatóság ezt a határozatot jóváhagyta s ennek során a kölcsön fölvételére irányuló tárgyalások folyamatbatételéhez az előzetes hozzájárulást megadta, akkor szabad csak a kölcsöntárgyalást megkezdeni.

Avilágháború után a városok a Speyer & Co. new-yorki banktól 16 millió dollár együttes kölcsönt vettek fel az állam garanciája mellett.[2]) E kölcsönszerződés szerint miden város mindennemű vagyonával és közjövedelmével szavatol az általa fölvett kölcsönért. Ezen fölül külön is lekötöttek egyes közjövedelmeket, így az általános kereseti adóból és a forgalmiadó részesedésből származó bevételeket. Ha ezek az adóbevételek nem lennének elegendők, akkor a kormányhatóság a város fogyasztási adójövedelmét és a szükséghez képest a városi vagyonból és az üzemekből származó jövedelmeit is leköthetí a kölcsön törlesztésének és kamatszolgáltatásának biztosítására.[3])

Költségvetés.

Minden háztartásban legfontosabb az igények és a jövedelmek összehangolása. Ehhez a kiadások és bevételek számításbavétele szükséges. Tervszerű gazdálkodás enélkül nincsen; a tervnélküli gazdálkodás pedig

[1]) 1925. évi XXII. törvény.

[2]) 1926. évi XV. törvény.

[3]) L. *Inántsy-Pap Elemér:* A magyar városok Speyer-kölcsönei. (Városi Szemle XXIV. évf. 481. lap.)

könnyen a bevételeket meghaladó költekezésre, könnyelmű gazdálkodásra vezethet. A kiadásoknak és a bevételeknek ilyen előzetes számításbavétele a költségvetés.

A költségvetés a pénzügyi önrendelkezési jog legjelentősebb megnyilvánulása. Költségvetésében állapítja meg a város, hogy milyen kiadásokat milyen mértékben kíván teljesíteni és hogy milyen bevételekből fogja kiadásait fedezni. A költségvetés gazdálkodási terve a városnak (Haushaltsplan), amelyben megállapítja, hogy miként kívánja háztartását a következő évben vezetni. De több is ennél, mert magában foglalja mindazokat a terveket, szándékokat és eszközöket, amelyek szerint az önkormányzat a maga életét folytatni akarja. A költségvetés a város *programmja*, amihez annak, aki a költségvetést végrehajtja, alkalmazkodnia kell. A költségvetést ugyanis a törvényhatósági bizottság, a képviselőtestület állapítja meg, de annak végrehajtója nem maga a testület, hanem a város adminisztratív vezetője, a polgármester. A költségvetés lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy a tervbevett és elfogadott munkaprogramm végrehajtását ellenőrizze. Ebben rejlik a költségvetés másik önkormányzati jelentősége.

A költségvetés alaki rendje.

A költségvetés a szükségletek (kiadások) és a fedezetek (bevételek) előirányzata. Az előirányzatokat közigazgatási ágakra osztva a városok a 42.200/1927. sz. B. M. körrendelethez csatolt minta szerint csoportosítják. Eszerint a kiadásokat és bevételeket 8 csoportban kell előirányozni: 1. általános igazgatás, 2. közegészségügy, 3. közoktatás-, közművelődés és vallásügy, 4. szegényügy és népjólét, 5. közélelmezés, 6. városépítés, utcák, útak, járdák gondozása, 7. vagyonigazgatás, 8. hitelügy. A csoportok fejezetekre, címekre, rovatokra, alrovatokra és tételekre oszlanak. A székesfőváros költségvetése ettől eltérően, a tárcarendszernek megfelelően, a polgármesteri ügyosztályok szerint tagozódik.

A bevételek és kiadások *rendesek* vagy *rendkívüliek*. Rendes kiadások és bevételek azok, amelyek a város háztartásában évről-évre ismétlődnek; a többi rendkívüli kiadás és rendkívüli bevétel. A rendes és rendkívüli előirányzatot el kell egymástól különíteni.

A rendkívüli kiadások kétfélék: *átmeneti* és *beruházási* kiadások. A kincstári számvitelben csak az ingatlanvagyon szerzésére fordított kiadás számít beruházásnak, az olyan kiadás, amelynek ellenértéke a város ingatlanvagyonát gyarapítja. Nem beruházás tehát eszerint pl. az értékpapír vásárlása, a hivatal bútorberendezése vagy az írógép. Ezek átmeneti kiadások. Mindazokat a rendkívüli szükségleteket, amelyek a város ingatlanvagyonát nem gyarapítják, az átmeneti kiadások között kell előirányozni. A rendkívüli kiadásoknak ez a megkülönböztetése nincsen meg a székesfőváros költségvetésében.

A rendes kiadásokat két részre osztják a költségvetésben: *személyi* és *dologi* kiadásokra. Ez inkább formai, költségvetéstechnikai felosztás, mint gazdasági. A kiadásokat ilyen módon nem lehet teljes biztonsággal szétválasztani, ha az alkalmazottak rendszeres illetményein, nyugdíjain, kegydíjain kívül mást is személyi kiadásnak kívánunk tekinteni. Ezek kétségtelenül személyi kiadások; de sok olyan kiadás van, amelyről nagyon nehéz eldönteni, hogy természete szerint személyi vagy dologi kiadásnak minősül-e. Az egyes városokban a szétválasztás nem is történik egységes elvek szerint a gyakorlatban, mert nem sikerült eddig még olyan egységes elvi alapot találni, amelyet minden esetben következetesen lehet alkalmazni.

A városok költségvetése három részből áll: 1. a háztartás, 2. az elkülönített vagyonkezelésű intézmények, üzemek és vállalatok, 3. a város kezelésében lévő alapok költségvetéseiből. Az alapok létesítését azonban lehetően kerülni kell, mert a háztartás áttekinthetőségét megnehezítik.

A költségvetési előirányzatot legkésőbb július végéig, Budapest költségelőirányzatát szeptember 15-ig kell összeállítani. A költségvetés tervezetét a város számvevősége, az üzemek és vállalatok költségvetéseit pedig az üzemek vezetői állítják össze. Budapest költségvetési tervezetét azonban nem a számvevőség, hanem a hivataloktól és az üzemektől beszerzett adatok alapján a polgármesteri pénzügyi ügyosztály készíti el.[1]) Ez az eljárás jobban megfelel az önkormányzat szellemének, különösen, ha tekintetbe vesszük, hogy a vidéki városok számvevősége állami tisztviselőkből áll. De a munka természetének is jobban felel meg, ha azt a polgármester közvetlen irányítása alatt működő ügyosztály végzi. A költségvetés a város munkaprogrammját, terveit tartalmazza, ezeket pedig a város vezetésére hivatott polgármester tudja és ismerheti a legjobban.

A költségvetési tervezetet azután a polgármester először az illetékes szakbizottság, majd a város közgyűlése elé terjeszti. A főváros költségvetésének tárgyalási rendjét a fővárosi törvény részletesen szabályozza.

A költségvetést megállapító közgyűlési határozatnak magában kell foglalnia a háztartás bevételi és kiadási főösszegeit és az azoknak egybevetése után mutatkozó hiányt, a pótadó alapjául vett állami adók összegét, a pótadó százalékát, az általános keresetiadó százalékát, valamint a költségvetés megállapításával kapcsolatban tett rendelkezéseket (hitelátruházás). A határozatban ugyanígy fel kell tüntetni minden elkülönített vagyonkezelésű üzem és alap költségvetésének bevételi és kiadási főösszegeit, valamint az üzemi szolgáltatások (gáz, víz, elektromosáram, csatorna stb.) egységárait.

[1]) Az 1930. évi XVIII. törvény 76. §-a szerint a székesfőváros költségvetését a *polgármester* készíti el.

A költségvetés összeállítása.

A városi költségvetés összeállításánál általában ugyanazokat az alapelveket kell követni, mint az állami költségvetésnél. De eltérések is vannak. Az állami költésgvetést a törvényhozótestület törvényben állapítja meg, a városok költésgvetését ellenben csak felsőbb jóváhagyás után lehet végrehajtani. De a legfontosabb eltérés, hogy az állami költségvetésben a felmerülő szükségletekhez kell szabni a bevételeket. A pénzügyi tudomány ebben látja az eltérést az államgazdaság és a magángazdaság között. A magángazdaság a jövedelemhez szabja a szükségleteit, az államgazdaságban viszont a szükséglethez mérten kell a fedezetet megállapítani. Ebben a tekintetben a városgazdaság közelebb áll a magángazdasághoz, mint az államgazdasághoz. A városok pénzügyi jogai korlátozottak, ennélfogva nem tudják a bevételüket tetszés szerint növelni, úgy mint az állam. Azért a városnak a költségvetés összeállításánál szükségképen a rendelkezésre álló bevételekből kell kiindulnia és arra kell gondolnia, hogy a bevételi keretek jórészt adva vannak, amelyek a gazdasági viszonyok alakulása szerint szűkülhetnek vagy bővülhetnek, azonban új bevételi forrásokkal a város nem tudja a bevételeit úgy bővíteni, mint az állam. Ennélfogva ezekhez a keretekhez kell szabnia az igényeket.

A költségvetés legfontosabb célja a kiadások és a bevételek egyensúlya. A költségvetésnek egyensúlyban kell lenni; a háztartás zavartalan menetét csak így lehet biztosítani.

Ha az egyensúly hiányzik, akkor ennek a kelleténél több vagy kevesebb bevétel az oka. A bevételi fölöslegen könnyű segíteni. Állandó nagyobb bevételi fölöslegek nem nagyon adódhatnak, minthogy *alapvető elv, hogy a közület csak annyi bevételt szedhet, amennyi a kellőképen indokolt kiadások fedezetéhez szükségesek.* Átmeneti fölöslegek azonban előfordulnak. Kedvező gazdasági és pénzügyi viszonyok között a bevételek az átlagon felül emelkedhetnek. Az ilyen átmeneti bevételi többleteket azonban nem célszerű rendes kiadásokra fordítani, hanem beruházásra vagy adósságtörlesztésre kell felhasználni. A konjunkturális bevételi többletet nem szabad rendes kiadásra fordítani, mert a kiadások így megduzzadnak és a konjunktúra elmultával nagyon nehéz a megnövekedett kiadásokra bevételi fedezetet találni.

Sokkal nagyobb baj, amikor kevés a bevétel, amikor a költségvetésben hiány mutatkozik. De a hiánynak egészen különös értelme van a városok költségvetésében. A mai rendszerben a hiány nem mindig igazi hiány, mert a költségvetés összeállításánál az egyik legfontosabb bevételi tételt: a községi pótadót, nem veszik számításba. Hiány tulajdonképen csak akkor van, ha ez az 50%-os községi pótadó bevételét meghaladja, minthogy a pótadót elvben 50%-ra limitálták. Mindenesetre helyes volna, ha mindegyik város költségvetésének összeállításánál a községi pótadót állandóan ugyanazzal a százalékkal venné számításba és a felügyeleti hatóság is ezt a pótadókulcsot mindig engedélyezné. E nélkül ugyanis a város nem fejlődhetik.

Mert hiába gazdálkodik jól a város, hiába gyarapodik a bevétele, a szükségleteit mégsem fogja tudni jobban kielégíteni, mert a bevétele végeredményben mégsem lesz több, csak a pótadó kulcsa fog alábbszállni. Ha a város bevételei emelkednek, akkor kisebb lesz a hiány és ennélfogva kisebb lesz a pótadó. Így mindig csak a legszükségesebbre telik és nem jut több városfejlesztésre akkor sem, ha a város előrelátó, gondos pénzügyi politikájával a bevételeit fokozni tudja. A székesfőváros azért nem is követi ezt a rendszert, hanem a községi pótadó bevételét minden évben 50%-kal irányozza elő a költségvetésben.

A valódi értelemben vett hiány is azonban minden város háztartásában előfordulhat. Rendkívüli viszonyok, gazdasági válság stb. a város háztartásának egyensúlyát a legóvatosabb pénzügyi politika mellett is megzavarhatják. Ilyenkor a közületek rendkívül nehéz helyzetben vannak. Válság idején a nemzeti jövedelem csökken, így szükségképen csökken az állam és város jövedelme is és a közületek háztartásukat a csökkenő jövedelemhez kénytelenek alkalmazni. Ez a magángazdaságban is nagyon nehéz, de még nehezebb a közületek háztartásában, ahol nagy kulturális és gazdasági értékekről van szó, amelyeket válságos viszonyok között is meg kell őrizni, fenn kell tartani és a jobb időkre át kell menteni. Ilyen esetben legtöbbször az államnak kell a városokat a válságon átsegíteni.

Ezek átmeneti nehézségek ; de az igazi baj akkor van, amikor a hiány időszakonkint ismétlődik. Ez azt mutatja, hogy a város pénzügyi vezetésében organikus hibák vannak, amelyeket már csak komoly beavatkozással, a város háztartásának átszervezésével lehet megszüntetni. Ilyen esetben megfelelő intézkedést kell tenni : vagy gyarapítják valamiképen a bevételeket, ha meg van erre a lehetőség, vagy pedig elkerülhetetlen a kiadások csökkentése, a közülettel szemben támasztott igények visszaszorítása. Ez azonban nagyon nehéz feladat.

A költségvetésben *minden* várható bevételt és kiadást elő kell irányozni. Enélkül a költségvetésnek nem volna sok értelme, mert a kitűzött célt : a gazdálkodás biztonságát nem lehet elérni. A költségvetés teljességével függ össze, hogy a bruttórendszer szabályai szerint kell összeállítani. Amelyik tételnél bevétel és kiadás is van, ott az előirányzat ugyanis kétféleképen történhetik. Ha csak a különbözetet, tehát a fölösleget vagy a hiányt irányozzák elő, akkor ez nettóköltségvetés. Ezzel szemben a bruttóköltségvetésben az egész bevételt és az egész kiadást, minden levonás nélkül, irányozzák elő. A bruttóköltségvetés világosabb képet ad a gazdálkodásról ; csak ilyen költségvetés alapján lehet megítélni, hogy milyen takarékos a gazdálkodás, mennyi a kezelési költség stb. Azért a városokra a *bruttóköltségvetési* rendszer a kötelező.

Másik követelmény, hogy a költségvetés *reális* legyen. A realitás ezt kívánja hogy az előirányzatok úgy a kiadási, mint a bevételi oldalon a valóságnak megfeleljenek. Nem reális az olyan költségvetés, amelyben a kiadá-

sokat az előreláthatő összegnél alacsonyabban, a bevételeket pedig a várható összegnél magasabban irányozták elő.

A kiadások egy részét csaknem teljes pontossággal előre lehet megállapítani. Ilyenek pl. azok a kiadások, amelyek valamely törvényes rendelkezés vagy szerződés alapján terhelik a várost, az alkalmazottak szolgálati illetményei stb. De a legtöbb tétel nagysága az áralakulástól függ, amit már nem lehet mindig teljes pontossággal előre látni. Ezeket csak becsléssel lehet megállapítani. Pedig pontos előirányzatra volna szükség, mert az is rossz, ha sok az előirányzat és az is rossz, ha kevés. A nagyobb kiadási előirányzat költekezésre csábít, mert a költségvetési hitelt rendszerint mind elköltik, ha pedig kevés az előirányzat, akkor túlkiadás lesz, amit póthitellel kell fedezni. De évközben legtöbbször nagyon nehéz előre nem látott bevételre találni, amiből a póthitelt fedezni lehetne. A kiadási többlet így könnyen hiányt okoz a gazdálkodásban. A kiadások előirányzásánál azért pontosságra kell törekedni. Ebben segítségül szolgálnak az előző évek tapasztalati adatai és a zárószámadás. A költségvetésben azért összehasonlítás céljából az előző költségvetési előirányzatot és a legutolsó zárószámadás adatait is fel kell tüntetni és a nagyobb eltéréseket indokolni kell.

A legnagyobb gond a költségvetés összeállításánál a rendkívüli kiadások előirányzása. A rendkívüli kiadások mutatják, hogy milyen tervek, beruházások vannak a költségvetésben. Ezek nélkül szegényes a költségvetés, mert arra mutat, hogy csak a legszükségesebbre telik, de nem jut a város fejlesztésére. Rendkívüli kiadást természetesen csak akkor lehet előirányozni, ha a rendes kiadások fedezete után marad még felhasználható bevétel.

A német városok a kölcsönből fedezett beruházásokat is előirányozzák a költségvetésben. A beruházó programmnak azt a részletét, amit a következő évben akarnak végrehajtani, felveszik a költségvetésbe ; a beruházás költségeit rendkívüli kiadásként, az annak megfelelő összeget pedig kölcsönbevételként irányozzák elő. Ennek előnye, hogy a kölcsönből végrehajtandó beruházások is megtalálhatók a költségvetésben és a kölcsönből végrehajtandó beruházások tervszerű időbeli végrehajtását az önkormányzat jobban szemmel tarthatja. A költségvetés így az egész jövő évi munkaprogrammot mutatja.

A bevételek pontos előirányzása is sok nehézségbe ütközik. A bevételek jórésze a gazdasági viszonyok alakulásától függ, amit nagyon nehéz előre látni. A bevételek előirányzásánál is azért legjobb a tényleges erdményből, a zárószámadási adatokból kiindulni és azután a viszonyok várható alakulását mérlegelni. Különösen ügyelni kell, ha a bevétel az előző években emelkedett, mert nem bizonyos, hogy a jövő évben is számítani lehet ugyanannyi bevételre. Ilyenkor nagyon számolni kell a körülményekkel. Általában az óvatosság kisebb baj, mint a túlzott optimizmus a költségvetésben. A tényleges viszonyokkal kellőképen nem igazolt optimizmussal

MAGYAR
TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
KÖNYVTÁRA

összeállított költségvetés az önkormányzat szerveit könnyen tévedésbe ejtheti, ami azzal a veszéllyel jár, hogy az önkormányzat nem lesz eléggé szigorú a kiadások engedélyezésénél és esetleg olyan túlzott igényeket támaszt a közvéleményben a várossal szemben, amelyek a város teherbíróképességét meghaladják.

A realitással szorosan összefügg az *őszinteség*. Mindig teljes őszinteséggel kell az önkormányzat képviselete elé tárni a pénzügyi és költségvetési helyzetet. A tényleges helyzet szépítése, a kedvezőtlen jelenségek elhallgatása könnyen bajt okozhat. A gazdálkodás nem lesz olyan, mint amilyent a pénzügyi helyzet megkíván. A dolgok kedvezőbb beállítása eltereli a figyelmet a bajokról, amelyeket pedig idejében orvosolni lehetne.

A költségvetés összeállításánál irányadó szempont még a *takarékosság*. A takarékosság elve azt kívánja, hogy minden fölösleges kiadást mellőzni kell és hogy a kitűzött célt minél kisebb áldozattal kell megvalósítani. Emellett azonban a város fejlesztésére is kell gondolni. Az olyan költségvetés, amely a városnak csak a legszükségesebb életlehetőséget biztosítja, nem lesz produktív, vagyis olyan költségvetés, amely a város haladását és fejlődését is szolgálja. Azért módját kell keresni annak, hogy az adott keretek között, a közterhek emelése, a lakosság újabb megterhelése nélkül, a költségvetésben olyan szükségleteket is lehessen kielégíteni, amelyek a várost előbbre viszik a fejlődés útján és amelyek a közegészségi, kulturális és szociális igények jobb kielégítését teszik lehetővé. A lakosság áldozatot hoz a városért és így méltán elvárhatja, hogy a város is minden lehetőt elkövet, hogy ez az áldozat a lakosság javára, előnyére szolgáljon.

A költségvetés összeállítása így bizonyos kritikával történik. Mert a költségvetés nem egyszerű számtani művelet. A polgármester a gazdasági és a pénzügyi helyzet kellő mérlegelésével állapítja meg a szükségletek sorrendjét, hogy melyik az a tétel, amelyiknek feltétlenül bele kell kerülnie a munkaprogrammba, melyek azok a tervek, amelyeknek megvalósítása céljából a kiadásoknak helyet kell szorítani a költségvetésben. Itt számolni kell a város korszerű követelményeivel, de ugyanakkor számolni kell a pénzügyi helyzettel is és meg kell találni a kiadásokhoz a szükséges fedezetet. Ha azután a fedezet nem található meg, akkor erre az önkormányzat képviselete előtt is rá kell mutatni a város érdekében. Ez nem mindig hálás feladat. A városi önkormányzati testületek, akár a parlamentek, természetüknél fogva sokszor a költekezésre hajlamosak; azért a polgármesternek olyan egyéniségnek kell lennie, aki szükség esetén az önkormányzat képviseletének is ellent tud mondani, amikor a város pénzügyeit képviseli. A pénzügytanok újabban a pénzügyminiszterek egyéni tulajdonságainak, tehetségének, jellembeli adottságainak is nagy figyelmet szentelnek.[1]) Azok a tulajdonságok, amelyek e megállapítások szerint a pénz-

[1]) L. *Gaston Jèze:* Cours elementaire de Science des Finances. Páris 1931. 35—190. lap. *Baláss Károly:* Pénzügytan. II. köt. 705. lap.

ügyminiszternél kívánatosak, a polgármesternél nem kevésbbé fontosak és értékesek.

A költségvetést a törvényhatósági bizottság, a megyei város képviselőtestülete állapítja meg. A költségvetés tárgyalása a legjobb alkalom a városvezetés irányának, szellemének bírálatára, az esetleges hibák megállapítására, a kívánságok, reformtörekvések hangsúlyozására, szóvátételére. A költségvetési vitában alakul ki rendszerint a városvezetés iránya. A város parlamentjének kritikája, a fölmerülő eszmék és gondolatok mutatják az utat, amelyet az önkormányzat követni kíván és a várospolitikai kérdések ilyen összefoglaló tárgyalása egyengeti leginkább útját a városfejlődésnek.

A törvényhatósági város a költségvetést a közgyűlési határozattal és az esetleges fellebbezésekkel együtt október 15-ig, a székesfőváros november 15-ig köteles a belügyminiszterhez felterjeszteni. A megyei város a költségvetését hasonló módon szeptember 15-ig terjeszti az alispánhoz

A költségvetés végrehajtása.

A költségvetést csak felsőbb jóváhagyás után lehet végrehajtani. A törvényhatósági város költségvetését a kormányhatóság (a pénzügyminiszterrel egyetértően a belügyminiszter), a megyei város költségvetését pedig az alispán hagyja jóvá.[1]) A felügyelet során törölni lehet tételeket, új tételeket lehet a költségvetésbe beállítani, ha olyan kiadás nincsen előirányozva a költségvetésben, ami törvényes kötelességénél vagy magánjogi kötelezettségénél fogva terheli a várost. Esetleg új költségvetés készítését is kívánhatják. Ha a költségvetés ügyében a felügyeleti hatóság a város késedelmén kívül eső okból március 31-ig nem nyilatkozott, akkor a felterjesztett költségvetést április 1-én jóváhagyottnak kell tekinteni.

A költségvetést a polgármester hajtja végre. A polgármester kötelessége ügyelni arra, hogy a költségvetést az önkormányzat akaratelhatározásának megfelelően hajtsák végre. Ezért a polgármester felelősséggel tartozik az önkormányzatnak.

A költségvetésben megállapított hiteleket szigorúan be kell tartani és azokat felsőbb hatósági jóváhagyás nélkül túllépni nem szabad. A költségvetési hitelt csak arra a célra szabad felhasználni, amire kifejezetten engedélyezték. A költségvetési hitelt csak abban az évben lehet felhasználni, amely évre megszavazták. Az év végével jelentkező hitelmaradványokat semmiképen sem szabad a következő évre átvinni. Ebben a tekintetben a főváros kivétel, mert az 1930. évi XVIII. törvény 77. §-a szerint a közgyűlés *hitelfenntartást* engedélyezhet. A következő évre azonban csakis a beruházási (építkezési vagy első felszerelési) célokra előirányzott azok az

[1]) Az alispán a megyei városok költségvetéseit november 30-ig a belügyminiszterhez terjeszti föl. A belügyminiszter ellenőrzése így a törvényhatósági és a megyei városok költségvetéseire egyaránt kiterjed.

összegek tarthatók fenn, amelyek előre nem látott akadályok következtében a költségvetési évben igénybevehetők nem voltak és melyekre nézve a hitelfenntartást a közgyűlés engedélyezte. Ha az így fenntartott hitelösszeget ebben az évben sem használták fel, akkor a hitelfenntartás érvénye végleg megszűnik.

Azokat a hiteleket, amelyek felhasználásához külön közgyűlési határozat és felsőbb hatósági jóváhagyás szükséges, csak a jóváhagyás megtörténte után szabad felhasználni. A költségvetés jóváhagyása a hitelkeret jóváhagyását jelenti, de nem jelenti egyúttal a rendkívüli kiadások között előirányzott beruházások jóváhagyását, amelyeknek megvalósításához még külön határozat és külön jóváhagyás szükséges.

A folyó kiadásokat általában nem szabad kölcsönpénzből fedezni; kölcsönöket csak beruházások fedezésére szabad igénybe venni. Kivétel ebben a tekintetben a *forgótőkehitel.* Amikor a költségvetés egyensúlyban van, akkor is előfordulhat, hogy a bevételek nem folynak be abban az időpontban, amikor a kiadások felmerülnek. Ebben az esetben a város nem tudja a felmerülő kiadásait a bevételeiből fedezni. Ilyen kényszerítő körülmény fennforgása esetében a város forgótőkekölcsönt vehet igénybe, amivel a fizetőképességét biztosítja. A forgótőkekölcsön rövidlejáratú kölcsön. Ezt is csak a kormányhatóság jóváhagyásával lehet igénybe venni. Ennélfogva célszerű már a költségvetés megállapításával kapcsolatban az ilyen forgótőkekölcsön felvételét a közgyűlési határozatban engedélyezni. Az igénybevehető forgótőkekölcsön felső határát a költségvetés végösszegének bizonyos százalékára (10%) lehet korlátozni. A forgótőkekölcsönnek az évközben mutatkozó bevételi hátralék a fedezete. Ezeknek az év végéig be kell folyniok; ehhezképest a forgótőkehitelt is az év végéig ki kell egyenlíteni.

A költségvetés leggondosabb összeállítása esetében is előfordul, hogy a végrehajtás során tűnik ki, hogy nem elég az előirányzott hitel a tervbevett munka végrehajtására. Ilyenkor a polgármester úgy segíthet magán, hogy a közgyűléstől kapott fölhatalmazás alapján, a hitelátruházási jogot veszi igénybe. Amikor a költségvetés egyik tételén kevés az előirányzat, a másik tételén viszont több a kelleténél, ilyenkor megtakarítással lehet fedezni a többkiadást. Ez a *hitelátruházás;* a költségvetés egyik helyéről a hitelt átviszik a költségvetés másik helyére. A hitelátruházás azonban nem lehet korlátlan. Korlátokhoz kell kötni, mert különben az önkormányzatnak a költségvetésben kifejezett akaratát meg lehetne kerülni. A költségvetés fejezetei között azért nincs hitelátruházás, de ugyanazon fejezet címei és rovatai között a közgyűlés hitelátruházást engedélyezhet.[1]) A személyi

[1]) A fővárosi törvény szerint a címek között sincs helye hitelátruházásnak. A főváros költségvetésében csak a rovatokon belül lehet a hitelátruházást gyakorolni. A külön rendelkezésnek az a magyarázata, hogy a főváros költségvetésének beosztása eltér a többi városétól.

és dologi kiadások között a hitelátruházás ki van zárva. Ha a közgyűlés átruházási jogot (virement) engedélyez, akkor ezt a költségvetést megállapító közgyűlési határozatban kell engedélyezni.

A hitelátruházást azonban csak túlkiadás esetén lehet alkalmazni. De évközben olyan előre nem látott kiadás is fölmerülhet, aminek egyáltalában nincs költségvetési előirányzata vagy pedig a túlkiadást nem lehet hitelátruházással fedezni. Ilyenkor *póthitel* engedélyezését kell kérni a közgyűléstől. Ha a kiadás teljesítése nem tűr halasztást, akkor a polgármester az ilyen kiadást a maga felelősségére elrendelheti, a közgyűlés utólagos jóváhagyása reményében (rendeletre utalványozás). Ilyen esetben a polgármester utólag kér póthitelt a közgyűléstől.

A póthitel ügyében hozott közgyűlési határozathoz ugyanolyan jóváhagyás szükséges, mint a költségvetéshez. A póthitel voltaképen nem más, mint pótköltségvetés. A póthitel engedélyezésénél ki kell jelölni a fedezetet: azt a költségvetésben elő nem irányzott bevételi többletet vagy újabb bevételt, ami a póthitelként engedélyezett kiadást fedezni fogja.

Zárószámadás.

A költségvetést a város gazdálkodási terve, a zárószámadás viszont a gazdálkodás eredményéről ad számot; számot ad arról, hogyan hajtották végre a költségvetést.

A zárószámadás a tényleges eredmény összehasonlítása a költségvetési előirányzattal. A zárószámadást azért a költségvetés rovatrendszerének megfelelően kell összeállítani. A költségvetésnek megfelelően a zárószámadás is három részből áll: 1. a háztartás, 2. az elkülönített vagyonkezelésű intézmények, üzemek és vállalatok és 3. a város kezelésében levő alapok zárószámadásaiból. De a zárószámadás teljesebb mint a költségvetés, mert a költségvetésben csak a valódi bevételek és kiadások szerepelnek, míg a zárószámadásba az átfutó és hitelműveleti kezelést is fel kell venni, ezenkívül a zárószámadáshoz vagyonleltárt is csatolni kell, ami a város vagyonáról és tartozásáról ad számot.

A zárószámadást a számvevőség készíti és március végéig (Budapesten április 15-ig) bemutatja a polgármesternek.[1]) A háztartástól elkülönített vagyonkezelésű üzemek, vállalatok zárószámadásait maga az üzem készíti. A polgármester a szakbizottság által is megvizsgált zárószámadást és vagyonleltárt, határozati javaslatával együtt,[2]) olyidőben mutatja be a törvényhatóság, a képviselőtestület közgyűlésének, hogy a számadásokat legkésőbben május 15-ig megvizsgálhassa.

[1]) A székesfőváros zárószámadását a számvevőség a számszéki igazgató felügyelete alatt készíti el.

[2]) Budapesten a számszéki igazgató jelentését is a közgyűlés elé kell terjeszteni.

A törvényhatósági bizottság, a képviselőtestület feladata megvizsgálni, hogy a gazdálkodás a költségvetés keretében, az önkormányzat szándékai és elgondolásai szerint történt-e, hogy a költségvetés kereteit betartották-e és nem lépték-e túl alapos indok nélkül ezeket a kereteket. Ellenőrző jogát az önkormányzat a zárószámadások megvizsgálása útján gyakorolja. Itt derül ki a költségvetés realitása. Mert, ha a költségvetést reálisan állították össze és ennek megfelelően gazdálkodtak, akkor a zárószámadás nem fog a költségvetéstől lényegesebb eltérést mutatni.

A zárószámadásnak elsősorban az a célja, hogy a gazdálkodást összehasonlítsa a költségvetéssel. A városi gazdálkodásnak nem haszonszerzés a célja, hanem a közületi feladatok minél jobb teljesítése. Gazdálkodásának hasznát legtöbbször pénzben nem is lehet kifejezni. A város zárószámadásainak így nem lehet célja a haszon kimutatása. A város zárószámadásaiban ennélfogva a magánvállalatokhoz hasonlóan eredménykimutatást és mérleget készíteni nem szükséges, mint ahogy a magánvállalatoknál szokásos kettős könyvvitelre sincs szükség a városi számvitelben. Kivételek ebben az elkülönített vagyonkezelésű üzemek, vállalatok, amelyek a kereskedelmi kettős könyvvitel szerint vezetett számadásaik alapján, mérleget és eredménykimutatást is készítenek. A vállalatok gazdálkodásának üzleti eredményét ki kell mutatni, hogy képet kapjon az önkormányzat arról, mennyire hasznothajtó e vállalatok gazdálkodása, üzleti tevékenysége. Meg kell állapítani, hogy a vállalatok üzleti eredménye fölösleggel vagy hiánnyal zárult-e, mert a törvény szerint a fölösleg a város háztartását illeti, a hiányt pedig a város háztartása fedezi.

De a város számadásaiban a kereskedelmi könyvvitelben szokásos eredménykimutatásra nincs szükség. A város zárószámadásainak, a gazdálkodás ellenőrzésén kívül, még csak az a célja, hogy a város pénzügyi helyzetéről adjon tájékoztatást, különösen a *fizetőképességet*, a liquiditást illetően. Erre a célra a zárószámadásoknak következő adatai állanak rendelkezésre: az előírás, a lerovás és a hátrálék.

Az *előírás* végösszege azt mutatja, hogy a város mennyi bevételhez szerzett jogot és mennyi kötelezettsége (kiadása) merült föl az elmult esztendőben. Ezzel szemben a *lerovás* arról ad számot, hogy mennyi bevétele folyt be ténylegesen és mennyi kiadást teljesítettek a valóságban. Az egyik tehát a könyv szerint (Buchmässig), a másik a pénztár szerint (Cassenmässig) elért bevételeket és kiadásokat mutatja.

E két zárószámadási eredmény közül az előírás a költségvetés végrehajtásáról ad pontos képet. Ez adja meg a közjogi ellenőrzés lehetőségét. A városi háztartás ugyanis szigorúan kötött gazdálkodás, amely a költségvetésen alapszik. Az önkormányzat állapítja meg a szedhető bevételeket és szabja meg, hogy milyen kiadásokat és milyen mértékben lehet teljesíteni. A végrehajtószervek a gazdálkodásban szigorúan ehhez a költségvetéshez kötelesek tartani magukat, az önkormányzatnak pedig egyik legfon-

tosabb joga és kötelessége, hogy azt a zárószámadásban ellenőrizze. A zárószámadás célja ezért elsősorban : számot adni arról, hogy az önkormányzattól kapott felhatalmazásnak megfelelően mennyire tartották be a költségvetési előirányzatot. Erre a szolgál a zárószámadás előírás rovata, amiből kitűnik, hogy mennyi kiadást utalványoztak a város terhére és hogy mennyi bevételt írtak elő a város javára. Ezt a kiadást és bevételt hasonlítják össze a költségvetéssel és ennek a két végösszegnek az egyenlege mutatja, hogy miképen alakult a háztartás a költségvetéshez képest a valóságban.

Ezzel a könyvszerű eredménnyel szemben a lerovás a pénztári helyzet alakulását mutatja. A lerovás a ténylegesen befolyt bevételekről és a valóban teljesített kiadásokról ad számot. Ennek eredményéből látható, hogy mennyire lehetett a kiadásokat a folyó bevételekből teljesíteni. A lerovásnak így a pénzgazdálkodás szempontjából van döntő fontossága.

Az előírás szerint mutatkozó fölösleg vagy hiány egyelőre csak a könyvek szerint létezik, de nincsen meg effektív valóságban. Az előírás szerint mutatkozó kiadásoknak és bevételeknek egy részét már lerótták, de másik része még hátralék. A felesleg vagy hiány így csak bizonyos feltétel beálltával lesz pénztár szerint is azzá, nevezetesen, ha a bevételi hátralékok befolytak és a kiadási hátralékokat kifizették. A hátralék összege pedig — különösen a bevételi hátrálék összege — utólag könnyen módosulhat, mely esetben az egyenleg is természetesen megváltozik. Ezt talán példával lehet a legjobban megvilágítani. Vegyük pl. azt az esetet, hogy előírás szerint fölösleg van. Ha már most az előírt bevétel egy részét behajthatatlanság vagy más címen utóbb törölni kell és a törölt összeg nagyobb mint a fölösleg, akkor fölösleg helyett hiány fog mutatkozni. Ha pedig hiány volt az előírási eredmény, akkor a hiány még nagyobb lesz a valóságban.

Az előírási eredmény még változhatik, a lerovási eredmény azonban nem. A pénzgazdálkodásban mutatkozó hiány vagy fölösleg kétségtelenül fennáll, ennélfogva ez olyan tényező, amivel feltétlenül számolni kell, ha a fizetőképességet biztosítani akarjuk.

A lerovási fölösleg kézzelfogható valóság. A hiány pedig, minthogy a kiadási többletet a valóságban teljesítették, valamilyen formában szükségképen tartozásként áll fenn. Ha ugyanis a bevételek nem fedezik a kiadásokat, a kiadási többletet csak úgy lehetett teljesíteni, hogy a költségvetésszerű kezelésen kívül rendelkezésre álló valamelyik más pénzkészletet vettek igénybe, vagy pedig a hiányt forgótőkekölcsönből fedezték. Már pedig az átmenetien igénybe vett kölcsönt rövidesen vissza kell fizetni. Ennélfogva a visszafizetéséről kell gondoskodni.

Az előírás szerint mutatkozó fölösleg és hiány már mutatja a város egy évi gazdálkodása alapján kialakult pénzügyi helyzetet. A végleges eredmény azonban csak akkor bontakozik ki, amikor lerovás lesz az előírásból. De az előírt bevételt és kiadást nem rójják le az év végéig teljes egészükben. Az előírt, de az év végéig be nem folyt bevétel és effektíve

ki nem fizetett kiadás: hátralék; kamerális nyelven bevételi (cselekvő) hátralék, v. i. *követelés*, kiadási (szenvedő) hátralék, v. i. *tartozás*.

A lerovás szerint mutatkozó fölösleg vagy hiány jelentősége sokat függ a hátralékok alakulásától. Ha ugyanis a követelések végösszege meghaladja a tartozások végösszegét és a többlet nagyobb, mint a lerovási hiány, akkor lehetséges, hogy a követelés nemcsak a tartozásokat, hanem a lerovási hiányt is fedezni fogja. Mindez azonban esetleges, ami a fizetőképességet nem biztosítja. A követelések végösszege, miként láttuk, még változhatik és a lerovás időpontja is bizonytalan, a pénzgazdálkodásban mutatkozó lerovási hiányt pedig minél előbb fedezni kell. Azért a lerovási hiány kiegyenlítéséről másként kell gondoskodni, ha a város fizetőképességét biztosítani akarjuk.

A lerovás szerint mutatkozó fölösleget viszont nagyon nehéz pillanatnyilag fedezetnek tekinteni. Mert a lerovási fölösleget a kiadási hátralékok (tartozások) kifizetésére kell elsősorban rendelkezésre tartani. A tartozásnak elvben a követelés a fedezete, csakhogy nem lehet tudni, hogy a követelések mikor fognak befolyni. Lehet, hogy a tartozást előbb kell kifizetni, mint ahogy a követelés befolyik; erre a célra kell a lerovási fölösleget készen tartani. Azért a lerovási fölösleget csak olyan mértékben lehet fedezetnek tekinteni, amilyen mértékben a tartozások végösszegét meghaladja.

A pénzügyi helyzet megítélésénél tehát nem elég az előírási és a lerovási eredményt tekinteni, hanem a bevételi és kiadási hátralékok (követelések és tartozások) egymáshoz való viszonyát is vizsgálni kell. Kutatni kell a hátralékok okát: miért nem folytak be a bevételek és miért nem fizették ki a kiadásokat? Nem halogatták-e a kifizetést csak azért, mert nem volt elég a bevétel? Tételenkint vizsgálni kell még a bevételi hátralékokat, hogy mennyi azok között a kétes (dubiózus) követelés. Mert a tételes jogszabályok szerint a követeléseket csak akkor szabad törölni, amikor a behajthatatlanságot már megállapították. Ez meglehetősen hosszadalmas eljárás. A követelések egy része így bizonyosan dubiózus, amit reálisan nem lehet számításba venni. A követelések ennélfogva csak akkor fedezik a tartozásokat a valóságban, ha egy bizonyos százalékkal meghaladják a követeléseket.

Mindezeknek egybevetésével lehet a pénzügyi helyzet alakulását megítélni. De a lerovás szerint mutatkozó hiányt a fizetőképesség biztosítása céljából mindjárt ki kell egyenlíteni. Amikor a kiegyenlítésnek más módja nincsen, a következő költségvetésben kell kiadásként előirányozni és az év elején, mihelyt lehetséges, mindjárt ki is kell fizetni. Így lehet biztosítani, hogy a kiadási többlet fedezésére igénybe vett forgótőkekölcsön valóban csak átmeneti legyen és hogy nem fog az évek során esetleg állandóan növekedve, automatikusan, nagyobb függőkölcsönné alakulni.

A háztartási hiány fedezésének módját törvényes rendelkezés nem szabályozza. A városok többnyire a bevételi hátralékkal (követeléssel) fede-

zettnek tekintik a hiányokat. Okfejtésünk így csak elméleti, minthogy a közfelfogás az előírást és nem a lerovást fogadta el a fedezet kérdésében mérvadónak a gyakorlatban.

A zárószámadáshoz *vagyonleltárt* is kell csatolni. A vagyonleltár a város vagyonának évközi változását és a város vagyoni státusát mutatja. A törvény szerint a város minden ingó és ingatlan vagyonát öt évenkint fel kell becsülni. Így időközönkint pontos képet lehet kapni a városi vagyon értékéről. Ennek azonban különösebb jelentősége nincsen, mert hiszen a városnak nem célja, hogy vagyonát gyarapítsa. Célját inkább a negatívumban lehet megtalálni. A leltárból kitűnik, hogy nem csökkent-e a város vagyona, hogy mennyire sikerült a »törzsvagyont« fenntartani? Az értéknek és értékváltozásoknak azonban a város gazdálkodása szempontjából nincs különösebb jelentősége, minthogy a város vagyona rendszerint nem kerül forgalomba. Ennélfogva a leltárnak inkább csak az a jelentősége, hogy a vagyontárgyakat nyilvántartsa, hogy azok el ne kallódjanak, vagy feledésbe ne menjenek. Az érték és az értékváltozás azonban nem sokat jelent a város szempontjából. Az időközi becslések így nem járnak különösebb haszonnal. A város céljainak teljesen megfelelne az is, ha a vagyontárgyak a leltárban mindig a beszerzési értékkel szerepelnének. Felbecsülésükre csak akkor van szükség, ha azokat a város értékesíteni akarja.

A zárószámadások megvizsgálásával az önkormányzat az ellenőrzés jogát gyakorolja. Ennek során a város gazdálkodását bírálhatja és el is kell bírálnia; de a zárószámadás elfogadása vagy el nem fogadása nem lehet bizalmi kérdés, mint a költségvetés elfogadása. A zárószámadás a költségvetéstől eltérően nem tervekről, hanem befejezett tényekről: a város gazdálkodásáról ad beszámolót. A kérdés itt már csak az lehet, hogy helyesen történt-e a költségvetés végrehajtása, nem lépték-e túl alapos indok nélkül az engedélyezett hitelkereteket és helyes-e az elszámolás? Ha kifogásolható tétel nincsen, akkor a számadásokat el kell fogadni és meg kell adni a felmentést a felelős számadóknak. Ellenkező esetben meg kell jelölni a kifogásolt számadási tételeket, ki kell mondani a számadók felelősségét és a hiányok vagy szabályellenes kiadások által okozott kár megállapítása mellett, a számadók felelősségrevonása iránt kell intézkedni.[1])

A zárószámadást megállapító közgyűlési határozatban meg kell jelölni a községi háztartás előírás és lerovás szerint mutatkozó bevételi és kiadási főösszegeit, a kiadási és bevételi hátralékok végösszegeit, valamint a zárószámadással és vagyonmérleggel kapcsolatban tett rendelkezéseket. A zárószámadásokat azután jóváhagyás végett a belügyminiszterhez, alispánhoz kell fölterjeszteni; az alispántól a megyei városok zárószámadásai is a belügyminiszterhez kerülnek.

[1]) 1930. évi XVIII. t.-c. 78. §.

Befejezés.

A cselekvő városi önkormányzat ismertetése céljából megkíséreltük rendszerbe foglalni az önkormányzati feladatokat. Sorra vettük azért a városépítés, a közegészség, a közélelmezés, a közoktatás és a közművelődés, a szociálpolitika, a városgazdaság vagy pénzügy terén mutatkozó városi feladatokat. Főképpen az önként vállalt (fakultatív) feladatokat, minthogy a tételes jogszabályokban előírt kötelező (obligatorius) feladatokat a közigazgatási jog már rendszerbe foglalta. A mi szempontunkból különösen az önként vállalt feladatok fontosak, mert ezeknél nyilatkozik meg leginkább az önkormányzat akarata, s a fakultatív feladatok mutatják meg teljes egészében az önkormányzat tartalmát és igazi jelentőségét.

A fakultatív feladatokat azonban pontosan körülhatárolni nem lehet. Az önkormányzat lényegéből következik, hogy tulajdonképpen mindent megtehet a város lakossága érdekében, amit tennie törvénnyel nem ellenkezik. A feladatokat a helyi társadalom igényei, szükségletei határozzák meg, a szükségletek pedig a lakosság kulturális, gazdasági és szociális helyzete szerint többnyire eltérők az egyes városokban. Minden város külön egyéniség, melynek más és más igényei, szükségletei vannak.

A fakultatív feladatok másik jellemző vonása, hogy megoldásukhoz rendszerint nem kell közhatalom, hanem többnyire olyan cselekvéssel jár, amit mások is végezhetnek és többnyire szoktak is végezni. Gyógyítást, tanítást, jótékonykodást stb. például nemcsak a város végez. Ezek a feladatok nem különlegességei a közületnek és ezért mindig ténykérdés, hogy foglalkozik-e azokkal és ha igen, milyen mértékben?[1]) Azért nem kötelező, hanem önként vállalt feladatok. Ezek a feladatok a városigazgatásban sokkal előbb jelentkeztek, mint az állami közigazgatásban. E szükségletek a városi együttéléssel önmaguktól adódnak, melyeknek nagy részével a városoknak már a megalakulásuktól kezdve meg kellett birkózniok, míg az állami közigazgatásban nagyobb mértékben csak újabban jelentkeztek. Megoldásukkal így a városok előljártak és a városi közigazgatás gyakran úttörője az állami közigazgatásban e feladatoknak, főleg azokban az államokban, ahol nagyobb városok sűrűbben alakultak és ahol a »local government«-nek

[1]) *Georg Jellinek:* Allgemeine Staatslehre 1914. 623. lap.

nagyobb a központi hatalomtól a függetlensége.[1]) A fakultatív feladatok köre így állandóan változik; különösen érezhető ez, amióta a közigazgatás fejlődésével éppen ezen a téren bővülnek a feladatok.

A feladatokkal együtt sokszor felmerül a kérdés, hogyan lehet azokat a legjobban megvalósítani? A városigazgatás állandóan vet fel olyan feladatokat, amelyek a gyakorlat és az elmélet számára egyaránt újak és nem mindig könnyű a megfelelő megoldást megtalálni. Tárgyunk így kiszélesedett és keresni kellett azokat a városigazgatási elveket, amelyek a feladatok megfelelő megoldásához vezetnek.

Az elméletet azonban nem lehet mindig mereven alkalmazni. Az elmélet nemcsak abszolút igazságokat és feltétlen érvényű szabályokat eredményez, hanem túlnyomórészt viszonylagos tételeket állít fel, melyeket a város egyénisége, történelmi fejlődése, időnkint változó gazdasági helyzete, lakosságának műveltsége, erkölcsi és politikai felfogása, különös érdekei szerint *módosítva* kell alkalmazni. Az önkormányzat feladata, hogy az elmélet útmutatása alapján megtalálja a legjobban megfelelő gyakorlati megoldásokat.

Az önkormányzatról szólva, nálunk elsősorban a vármegyei önkormányzatra gondolunk. Az idevágó tanulmányok részletesen megvilágítják a magyar vármegyei önkormányzat egyéni karakterét és tulajdonságait;[2]) a városi önkormányzatnak azonban az elmélet nem szentelt külön sok figyelmet. Pedig a városi és a vármegyei önkormányzat történeti fejlődése, szelleme és feladatai nem fedik egymást. A városi önkormányzat lélekben más természetű, mint a vármegyei önkormányzat. Már az eredete is más. A városi önkormányzat királyi kiváltságból származik, a vármegyei önkormányzat pedig erősebb közjogi alapon az alkotmánnyal együtt fejlődött. Évszázadokon át az egyik jog, a másik kiváltság. Ez a különbség megszűnt, amióta a városi és megyei önkormányzatok jogait ugyanaz a törvény szabályozza. Karakterük mégis eltérő, mert egészen más természetű feladataik vannak. A városoknál a fakultatív feladatok vannak többségben, a vármegyéknél az obligatorius feladatok. Mások a feladataik és mások a problémáik; az eltérő feladatok pedig más színt és más tartalmat adnak az önkormányzatnak.

A közigazgatás fejlődésével pedig egyre fontosabb és értékesebb lesz az önkormányzat az egyén és az állam szempontjából. Mert minél több és nehezebb feladatot kell a közigazgatásnak vállalnia, szükségképpen annál jobban előtérbe kerül az a célszerűségi szempont, amely végeredményben az önkormányzati közigazgatáshoz vezetett: az a tapasztalás, hogy könnyebben és célszerűbben lehet a köz akaratát kialakítani és végrehajtani, ha ez az önkormányzat útján történik. Különösen a városokban, ahol az emberek nagy tömegekben élnek, ahol a közületi feladatok megoldása a legtöbb áldozattal jár és a legnagyobb feladatot jelenti.

[1]) *Magyary Zoltán:* Magyar közigazgatás, Bp. 1942. 99. lap.

[2]) L. *Ereky István:* Magyar helyhatósági önkormányzat 1908. *Egyed István:* Vármegyei önkormányzat 1929. *Ereky István:* A közigazgatás és önkormányzat 1940.

TARTALOM

Oldal

Bevezetés 3

I. RÉSZ.

A városi önkormányzat és szervezete.

I.

Az önkormányzati közigazgatás 5
Selfgovernment és a kontinentális önkormányzat 6
Önigazgatás és önkormányzat 7
Az önkormányzat jellegzetes vonásai 7
A városi önkormányzat 9
A régi magyar város. Privilégium és statutum 10
Törvényhatósági és megyei város 12

II.

A régi és a mai városi szervezet 14
Törvényhatósági bizottság és képviselőtestület 14
Polgármester és a többi tisztviselő 16

III.

Felügyelet és ellenőrzés 17
Az önkormányzati határozatok jóváhagyása 21

II. RÉSZ.

A városok önkormányzati feladatai.

Oldal

A városok multban vállalt feladatai 23
A városok mai feladatai 26
Önkormányzat és az állami közigazgatás közvetítése 27
Obligatorius és fakultatív feladatok 28

Városépítés.

Közérdek és magánérdek a városépítésben 30
A városépítés régebbi irányai 32
A városépítés mai alapelvei. Városfejlesztési terv 34
Telepítés 35
A beépítés módja 39
A forgalmi úthálózat 41
Közlekedés 42
Városépítés és a művészet 45
A városrendezés jogi eszközei 47
A városrendezés pénzügyi forrásai 49
Telekpolitika 50

Közegészség.

A városi környezet és a közegészség 52
Közegészségi rendészet 55
Közegészségügyi intézmények 56
Az egészségvédelem újabb irányai 58
Dispensaire. Egészséggondozó intézetek 59
A tüdőbetegek gondozása 62
A nemibetegek gondozása 63
Az idegbetegek gondozása 64
Az anyák, csecsemők és kisgyermekek gondozása 65
Az iskolásgyermekek gondozása 66
Fürdők 67
Testedzés, sport, üdülés 67
A betegek gyógyítása 68

Közélelmezés.

Oldal

Iparos város, őstermelő város 72
A városok közélelmezési feladatai 73
A városok élelemforrásai. A Thünen-körök 73
Az élelmiszerárak alakulása 76
Piackutatás 78
A közélelmezési feladatok fejlődése 79
Élelmiszerpiacok 79
Vágóhíd és állatvásár 81
Községi élelmezési vállalatok 82
Vegyészeti és élelmiszervizsgáló intézet. Állategészségügyi telep 84
A városok eltérő közélelmezési feladatai 84

Közoktatás és közművelődés.

A város, mint iskolafenntartó 87
Népoktatás 87
Középfokú és felsőfokú oktatás 89
A főváros községi iskolái 91
Népművelés 92
Egyház 93
Könyvtár 93
Színház 94
Képzőművészet, irodalom 94
Múzeum 94
Idegenforgalom 94
Iskolánkívüli népművelés 95

Szociálpolitika.

A szociálpolitika lényege, gondolatvilága 99
Szociálpolitika és gazdaságpolitika 101
Szociális védelem. Munkásvédelem 102
Városigazgatás és szociálpolitika 104
Családvédelem 105

Oldal

A lakáskérdés 108
A közületek és vállalatok munkásházai 111
A magánépítkezés előmozdítása 112
A telek 112
A hitel 113
Az adó 114
Az olcsó lakásbérek biztosítéka 116
Népszállók, otthonok 116

Gazdasági védelem 117
Egészségvédelem 120
A szegények gondozása. Jótékonyság 121
Egri norma, magyar norma 123
A szegénygondozás Budapesten 124
Settlement 126

III. RÉSZ.

Városgazdaság.

Városgazdaság és magángazdaság 128
A városok magángazdasági tevékenysége 129

Üzemek.

A községi üzemek történeti fejlődése 130
A közüzem előnyei, hátrányai 134
Üzem, intézmény, vállalat 136
A közüzemek alapvető problémái 141
Közérdek 141
Fiskális érdek 143
Közüzem és a közigazgatás 145
Egyéni cég 145
Részvénytársaság 148
A községi vállalat pénzügyi felépítése 149
Leírás. Tartalékolás 152
Költségvetés 153
Zárószámadás. Mérleg és eredménykimutatás 154
A közüzemi kérdés további alakulása 155

Pénzügyi önkormányzat.

Oldal

Városgazdaság és államgazdaság 157

A városok kiadásai 158

Obligatorius és fakultatív kiadások 159
A kiadások irányelvei 161

A városok bevételei 162

Közjogi és magánjogi bevételek 163
A városi adórendszer történeti alakulása 165
Önálló adók, községi pótadók, átengedett adók 169
A mai városi adórendszer 170
A városi közszolgáltatások felosztása 181
Adórészesedés, állami megtérítés, államsegély 183
A pótadó hibái 184
Reformtörekvések 186
Rendkívüli bevételek. A községi vagyon elidegenítése 191
Kölcsön 192

Költségvetés 195

A költségvetés alaki rendje 196
A költségvetés összeállítása 198
A költségvetés végrehajtása 202

Zárószámadás 204

Befejezés 209

Magyar Tudományos Akadémia
Könyvtára 55329/195.1. sz.

Felelős kiadó: dr. Ilyefalvy Lajos