

SIPOS ANDRÁS

Budapest gazdálkodása a városegysítéstől a második világháborúig

DOI: <https://doi.org/10.56944/multunk.2023.3.2>

Az alábbiakban a fővárosi önkormányzat – korabeli megnevezéssel törvényhatóság – bevételi forrásait és beruházási, fejlesztési politikáját tekintjük át néhány adatsor tükrében. A történetírás sokat tárgyalt kérdése az állam szerepe Budapest milliós metropolisszá, az ország vitathatatlan gazdasági, kulturális és politikai központjává történő fejlesztésében. Az első világháborúig hatalmas ütemben gyarapodó lakosság és az itt összpontosuló központi funkciók kiszolgálása számára azonban döntő mértékben a főváros önkormányzatának saját anyagi eszközeivel kellett megteremtenie a szükséges urbanisztikai kereteket, az élhető és jól működő városi környezetet. Vajon elégségesek voltak ezek az anyagi eszközök? A főváros hazai viszonylatban kiemelkedő fejlettsége és gazdagsága azt is jelentette egyben, hogy önkormányzatának gazdagsága is ezzel arányos volt?

Jelen tanulmány keretei között e kérdésekre a főváros zárszámadási adatainak vizsgálatával igyekszünk válaszolni. Az adatokat a bevételek és kiadások tényleges pénztári teljesülését tükröző „lerovási” rovatok alapján állítottuk össze,¹ azokat

¹ *Budapest Főváros Zárszámadása és Vagyonleltára 1874–1892*. Budapest, 1876–1893; *Budapest Székesfőváros Zár[ó]számadása és Vagyonleltára 1893–1940*. Budapest, 1894–1941. A továbbiakban külön nem hivatkozott adatok ebből a forrásból, illetve az alább felsorolt feldolgozásokból származnak, illetve ezek alapján végzett saját számítások. Az 1890-ig terjedő adatokat Horváth J. András dolgozta fel, adatainak rendelkezésre bocsátását ezúton is köszönöm. Ennek alapján készült elemzését lásd HORVÁTH J. András: *A megigényelt világváros. Budapest hatósága és lakossága a városegysítés éveiben*. Budapest Főváros

egységesen az első világháború előtti koronaértékre számítva.² A közölt diagramok csak a fő változások és tendenciák jelzésére alkalmasak. Nemcsak a hosszú periódus pénzügyi adatainak koronára váltásából adódó torzítással kell számolni, hanem azzal is, hogy a költségvetés szerkezete többször is alapvetően megváltozott. A dualizmus kori számadások elkülönítve hozták a kiadásokat és a bevételeket, ezeken belül is külön a rendeseket és a rendkívülieket. Az 1920-tól alkalmazott, igazgatási ágak szerinti tagolásról, amely már lehetővé tette egy ágazat bevételeinek és ráfordításainak együttes áttekintését, 1929–1930-tól áttértek az ügyosztályok ügkörökének megfelelő csoportosításra. Mindegyik struktúrára jellemző ugyanakkor, hogy a nagyobb fejezetek és címek vizsgálatunk szempontjai szerint nagyon különböző természetű bevételeket és kiadásokat foglaltak magukban. Ezért az elemi rovat/alrovat szintű adatokat dolgoztuk fel, és nem követhettük a korabeli statisztikai kiadványoknak azt a módszerét sem, hogy a számadásokat valamely időszakban érvényes szerkezet szerint újracsoportosítva hozzuk közös nevezőre.³ A jelen tanulmányban bemutatott adatsorok nem ölelik fel a háborús éveket, amelyek városgazdálkodását külön probléma-

Levéltára [a továbbiakban: BFL], Budapest, 2010. 190–223.; az ezt követő periódusról lásd SÍPOS András: *Várospolitikai és városigazgatás Budapesten 1890–1914*. BFL, Budapest, 1996. 91–193.; lásd még RÁCZ Gyula: A pénzügyek. In: *A negyven éves Budapest. Értekezések a városi közigazgatás köréből. A Városi Szemle jubiláris száma*. Budapest, 1913. 232–377.; SÍPOS András: Budapest bevételei és beruházásai a két világháború között. *Századok*, 2023/5. 915–942.

² A koronára váltáskor egységesen a törvényekben meghatározott váltószámokat alkalmaztuk, azaz az 1900 előtti forintban készült számadásoknál 1 forint = 2 korona, az 1927-től kezdődő pengő számadásoknál 1 korona = 1,16 pengő. A pénzérték perióduson belüli változását nem tudtuk figyelembe venni. Az 1925. és 1926. évi korona zárszámadási adatokat a Székesfőváros Statisztikai Hivatal által alkalmazott szorzóval számoltuk át (1925: 1 aranykorona = 15 854 papírkorona, 1926: 1 aranykorona = 14 500 papírkorona, 1 aranykorona = 1,16 pengő). HOMOLYAI Rezső: *A főváros pénzügyei, 1919–1931*. (Statisztikai Közlemények 66/2.) Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, 1934. 19.

³ Ennek következtében, valamint azért, mert ahol erre szükség volt, a bevételi és kiadási főösszegeket a költségvetést alkotó különböző alapok között átfolyó összegektől is igyekeztünk megtisztítani, adataink nem egyeznek meg sem az évi zárszámadások főösszegeivel, sem a korabeli statisztikai kiadványokban közltekkel.

körnek tekintjük, és az első világháborút követő infláció időszakát sem. A pénz hónapról hónapra, majd napról napra történő rohamos elértéktelenedése idején az egyes bevételi és kiadási tételek aranykoronára való átszámítása a hivatalosan megállapított szorzószámokkal évi átlagok szerint nem adna valós képet a városi háztartás folyamatainak alakulásáról.⁴ Adataink így az 1874–1913 és 1925–1940 közötti időszakokat ölelik fel.

A gazdálkodással kapcsolatos döntési folyamatokra e helyütt részletesen nem térhetünk ki, azt azonban ki kell emelni, hogy a főváros vagyonával és bevételeivel erősen korlátozott autonómia keretei között gazdálkodhatott. Az érdemleges gazdálkodási döntések (költségvetés, helyi adók és illetékek megállapítása, kölcsönök felvétele, beruházások, fejlesztések, komolyabb értékű ingatlan-adásvételek, hivatalok rendszeresítése és megszüntetése) kezdettől kormányzati jóváhagyásra szorultak. 1927-től (először átmeneti rendelkezésként, de az 1930. évi új fővárosi törvény alapján már végleges érvénnyel) a belügyminiszter arra is jogot nyert, hogy a felterjesztett költségvetést saját hatáskörben megváltoztassa, sőt, ha az önkormányzat az év márciusának végéig sem terjeszt elő „jóváhagyásra alkalmas” költségvetést, akkor azt teljes egészében „megállapítsa”.⁵ Ez utóbbi esetre ugyan nem került sor, de a kormányok jóváhagyási jogkörüket a városegysítéstől fogva aprólékosan, széles körben és kiterjesztő értelemben gyakorolták, a harmincas évekre pedig – Egyed Istvánnak, a kor egyik vezető közigazgatás-tudományi szakemberének megállapítása szerint – a fővárosi háztartás „teljesen a kormány gyámkodása alá került”.⁶ Ez nem jelenti azt, hogy a főváros önkormányzata gazdálkodási tekintetben pusztán fikció lett volna.

⁴ A hivatalos szorzószámokkal aranykoronára történő átszámítás nemcsak a pénzértékromlás és áremelkedés üteme miatt nem ad megfelelő képet arról, milyen feladatot jelentett ekkor a főváros háztartását vezetni, de azért sem, mert a fővárosi költségvetés kiadási struktúrájának megfelelően az igénybe vett áruk és szolgáltatások áremelkedése közötti különbségek is az átlagtól erősen eltérő hatást gyakoroltak.

⁵ 1872. évi XXXVI. tc. 4. és 90–96. §; 1927. évi V. tc. 42. §; 1930. évi XVIII. tc. 95–97. §.

⁶ EGYED István: *Budapest önkormányzata*. (Statisztikai Közlemények 78/3.) Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, 1937. 49.

A polgármester és az általa irányított városigazgatási apparátus, valamint a közgyűlésben képviselt várospolitikai erők számára nyílt tér kezdeményezésekre, a város fejlesztésére és működtetésére irányuló programok és irányvonalak alapvetően a városházán formálódtak. Ezek azonban csak kormányzati támogatás esetén válhattak döntéssé, és ha nem került sor konfliktusra, a főváros vezetőinek akkor is minden esetben be kellett kalkulálniuk, hogy mely lépés számíthat kormányzati jóváhagyásra.

A fővárosi önkormányzat feladatainak finanszírozásában az állam közvetlen pénzügyi transzfer útján szerény mértékben vett részt. Az állam, az önálló büdzsével rendelkező Fővárosi Közmunkák Tanácsa, valamint a fővárosi törvényhatóság beruházásai és fejlesztései világosan elváltak egymástól. Egyes kiemelt városfejlesztési akciók esetén egyedi megállapodásokkal alakítottak ki sajátos konstrukciókat a társult finanszírozásra.⁷ A fővárosi önkormányzatnak juttatott rendszeres támogatások és megtérítések nem a sajátos önkormányzati funkciók teljesítését szolgálták, hanem nagyrészt egyes jogszabályi kötelezettségekből adódó, illetve átruházott feladatok ellátásához kötődtek. Ez az összeg 1900-ban mintegy 600 000 koronára rúgott, a kölcsönök nélkül számított bevétel 1,5%-ára. 1912-re még tovább csökkent az állami hozzájárulás részesedése: a kb. 1 millió korona már csak a bevétel 1,2%-át jelentette. Messze a legnagyobb tétel mindkét alkalommal a közel félmillió korona katonabeszállásolási költségtérítés volt. Ehhez járult a volt állami utak fenntartása címén fizetett államsegély, 1895 után az állami anyakönyvezési feladatok ellátásáért megállapított segély, valamint a századforduló után némi (1912-ben az oktatási kiadások 1,6%-át fedező) iskolafenntartási hozzájárul-

⁷ Például az 1893. évi XIV. tc. az Erzsébet híd és a Ferenc József híd építésével összefüggésben a hídfők, hídfeljárók, rávezető útvonalak kialakítása és az ezzel kapcsolatos városszabályozások; az 1894. évi XX. tc. a belterületi katonai létesítmények felszámolása, az Újépület helyén a Szabadság tér kialakítása, a Károly kaszárnya városháza céljára történő megvétele érdekében. 1931-ben az óbudai és a Boráros téri híd építésének költségeit a főváros kétharmad részben vállalta magára, ennek fedezeteként az ingatlanvagyon-átruházási illetéket 1,5%-ról 2,75%-ra emelte. BFL IV.1403.a. Budapest Székesfőváros Törvényhatósági Bizottságának közgyűlési jegyzőkönyvei. 100/1931.

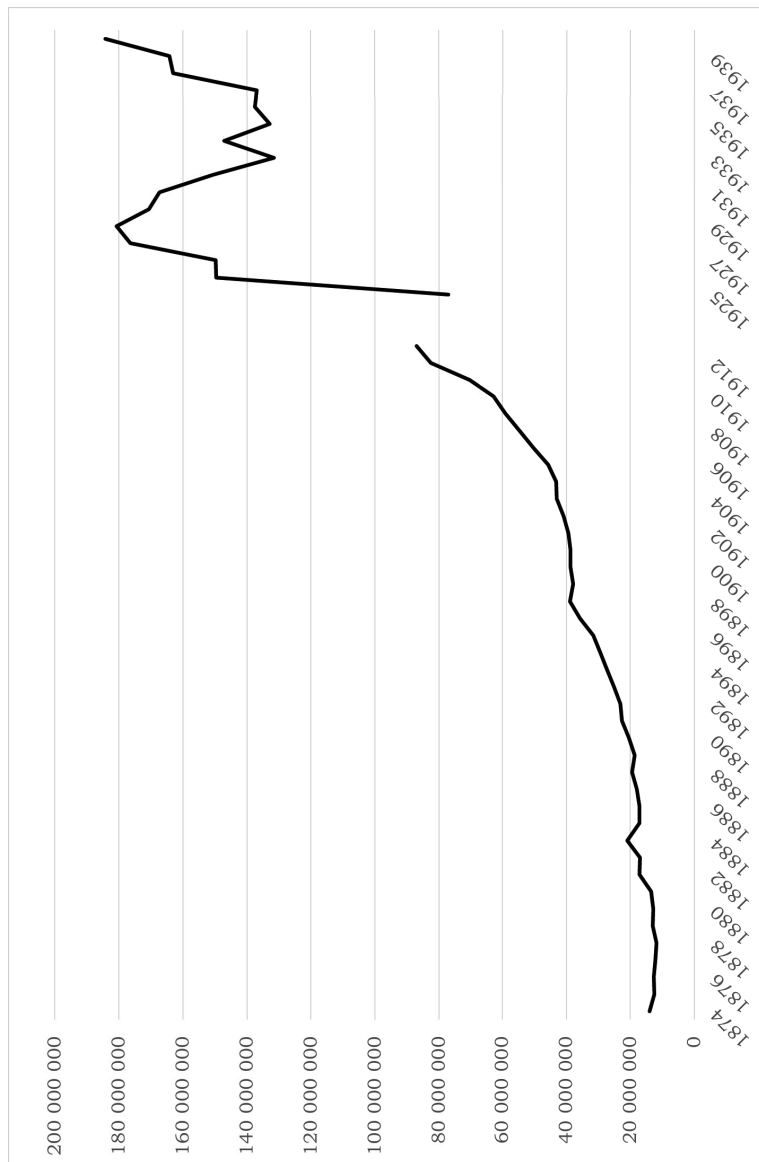
lás. 1928-ban az állami költségvetésből juttatott támogatások mintegy 890 000 pengőt (770 000 aranykoronát, 5%) tettek ki, a katonabeszállásolás mellett főként az országgyűlési választásokkal kapcsolatban felmerült költségekre és a ferencvárosi helyi kikötő építésére. A fővárosnak ugyanakkor az államrendőrség költségeihez kellett hozzájárulnia, amelyet az 1908. évi XLVIII., a főváros fejlesztéséről és háztartásának rendezéséről szóló törvény 800 000 koronában rögzített, ami a megelőző évek 1 millió meghaladó összegeihez képest jelentős leszállítást jelentett. A húszas évek végén ez a kontingens 3 millió pengő (közel 2,6 millió aranykorona) volt, azaz több mint háromszorosan múlta felül az államtól támogatásként kapott összeget.

Bevételek

A kölcsönpenzek nélkül számított bevételek a városegysítéstől az első világháborúig közel 6,2-szeresükre növekedtek, ami a lakosság növekedésének ütemét mintegy kétszeresen haladta meg. A korszakon belül ez a növekedés erősen egyenlőtlenül oszlott meg (lásd *1. ábra*).⁸

Az egyesített főváros működésének kezdete egybeesett az 1873-as válsággal és a rá következő depresszióval. A bevétel egészen az évtized végéig az 1874-es, az első teljes gazdálkodási év szintje (14 millió korona) alatt maradt, miközben ezekben az években összesen 70 ezer fő körüli lakosságszaporulattal számolhatunk. Ezt az időszakot tehát a szűkös keretekkel való küszködés és permanens válságkezelés jellemezte, az egyesítéskor megfogalmazott nagy célok és a mindennapok közötti kapcsolat távolinak tűnt. Az 1880-as évek gazdasági fellendülésével megindult a főváros bevételeinek érdemi, de még időnként stagnálást vagy enyhe visszaesést mutató évekkel tarkított gyarapodása. A bevétel volumene 1890 után haladta meg tartósan a 20 millió koronás szintet. A millennium körüli konjunktúra

⁸ A *1.*, *2.* és *6. ábra* elérhető a *Múltunk* honlapján is:



1. ábra. Budapest bevételei a kölcsönök nélkül koronában, 1874–1913, 1925–1940

sodrában a bevétel 1890–1898 között csaknem 1,9-szeres emelkedést mutatott, 1898-ra megközelítve a 40 millió koronát. Erre alapozva vette fel a főváros az első igazán nagyszabású hosszú lejáratú beruházókölcsonöket (1889-ben 50 millió, majd 1896-ban 100 millió korona felvételéről döntöttek). Ekkor néhány év alatt értek be a városegysítés időszakában megfogalmazott olyan nagy fejlesztési célok, mint a végleges nagy vízmű és ahhoz kapcsolódó fővezeték-hálózat, a pesti oldal korszerű főgyűjtőcsatorna-rendszere, a vásárcsarnok hálózat kiépítése. A millenniumi ünneppsorozat háttérében tehát a dualizmus kora legerősebb gazdasági konjunktúrájára támaszkodó lendületes bevételnövekedés és infrastruktúra-fejlesztés állt, ami nagymértékben magyarázza, hogy az utókor szemében miért tűnik a városegysítés és a millennium közötti korszak egészében az elsöprő fejlődés és gyors felzárkózás korának. Söt, az akkori városatyák is úgy érezték, hogy végképp túl vannak a lassú araszolás időszakán. Ezért az ekkor felvett kölcsönök tekintetében sem tartották szükségesnek, hogy a törlesztés fedezésére részletes tervet dolgozzanak ki. Úgy vélték, hogy az ebből megvalósuló létesítmények újabb lendületet adnak a városfejlődésnek, ami a bevételek további fokozódásában fog jelentkezni, így a kölcsönök automatikusan megteremtik visszafizetésük pénzügyi alapját. A századforduló és századelő éveinek dekonjunktúrája ezeket a számításokat alaposan keresztülhúzta. A bevételek 1898–1902 között lényegében ismét stagnáltak, majd 1905–1906-ig csak lassan növekedtek, miközben az 1898–1905 közötti időszakban mintegy 100 000 fős népességnövekedéssel számolhatunk.⁹

A várospolitikai Bárczy István 1906-ban történt polgármesterre választásával kezdődő megújítása¹⁰ egy újabb, nagyjából 1912-

⁹ PIKLER J. Gyula: A népesség. In: *A negyven éves Budapest. Értekezések a városi közigazgatás köréből. A Városi Szemle jubiláris száma.* Budapest, 1913. 67.

¹⁰ SIPOS András: I. m.; SUSAN ZIMMERMANN: *Prächtige Armut. Fürsorge, Kinderschutz und Sozialreform in Budapest. Das sozialpolitische »Laboratorium« der Doppelmonarchie im Vergleich zu Wien 1873–1914.* Jan Thorbecke Verlag, Sigmaringen, 1997; ERDEI Gyöngyi: *Fejezetek a Bárczy-korszak történetéből. Budapest művelődéspolitikája a századelőn.* Fővárosi Önkormányzat–BFL–BTM–FSZEK, Budapest, 1991.

ig kitartó konjunktúrára támaszkodhatott, ennek is köszönhető, hogy a bevételek a millenniumi konjunktúrához hasonló ütemben, 1906–1913 között nyolc év alatt 1,9-szeresükre nőttek (45,6-ról 87 millió koronára). Ez nagymértékben magyarázza, miért lehet ez a korszak az, amelyet Budapest történetében máig egy nagy fejlesztő polgármester nevével jelölünk és idézünk fel. A főváros erre a háttérre támaszkodva 1909–1914 között 306 millió korona névértékű beruházókölcsönt vett igénybe, a korábbiaktól eltérően teljes egészében külföldi bankkonzorciumoktól. A beruházóprogramot ezúttal már gondosan úgy állították össze, hogy az tartalmazzon elegendő olyan jövedelmet hajtó beruházást, amelyek a nem jövedelmező létesítményekbe fektetett rész törlesztését is kitermelik.

Az aranystandardrendszeren alapuló stabil valuta korában a döntéshozók horizontján nem szerepelt az árfolyamok szélsőséges eltolódásából eredő kockázat. A korona háború utáni értékvesztése¹¹ azonban horribilis összeggé duzzasztotta a békeidőben elviselhetőnek látszó tartozásokat, és lehetetlenné tette a törlesztés újbóli megkezdését. 1925-ig a hiperinfláció mellett ennek a kérdésnek a rendezetlensége is megakadályozta a főváros kiszámítható alapokon nyugvó békebeli gazdálkodásra történő áttérését. A további törlesztés feltételeiről csak 1925 augusztusában sikerült megállapodni a hitelezőkkel, jórészt az ő elképzeléseiknek megfelelően: az adósság elengedésére nem került sor, csak átütemezésre; bizonyos engedményeket csak a hátralékos és a következő öt évre esedékes kamatok tekintetében kapott a főváros.¹² Ezt megelőzően a kölcsönügyi tárgyalások végső soron meghatározták az egész gazdálkodást. Nemcsak azért, mert nem lehetett tudni, hogy milyen nagyságrendű törlesztési terhekkel kell számolni, hanem azért is, mert a hitelezők elvárták, hogy a főváros, saját szükségleteinek a lehetőségek határáig menő meg-

¹¹ BOTOS János: A fizetőeszköz inflációja az első világháború alatt és után 1914–1924. *Múltunk*, 2015/3. 70–138.

¹² SÍPOS András: Kísérletek a Budapest I. világháború előtti külföldi kölcsöneinek rendezésére, 1919–1922. *Fons*, 25. (2018) 505–525.; SÍPOS András: Budapest I. világháború előtti külföldi kölcsöneinek rendezése, 1922–1925. *Fons*, 26. (2019) 273–300.

szorításával is, elsősorban az ő kielégítésükről gondoskodjon, ami gúzsba kötötte a fővárost a saját erőből megvalósítható fejlesztések terén, de az elismerten súlyos adóprés enyhítésében is.

A rohamossá váló pénzromlás, a havi két számjegyű infláció időszakában (1922–1924) a fővárosnak a külföldi kölcsönök rendezetlensége miatt minden olyan beruházástól tartózkodnia kellett, amely kifelé azt a jelzést adhatta, hogy van pénze. Így nem élhetett azzal az eszközzel sem, amellyel számos korabeli gazdasági szereplő, hogy az inflációtól messze elmaradó kamatozású, a visszafizetéskor már semmiféle terhet nem jelentő koronahitel vegyen igénybe ilyen célra. A hiperinflációt a főváros annyiban tudta előnyére fordítani, hogy a háborús évek fedezetlen háztartási hiányait, valamint a régebbi belföldi kölcsönökből eredő tartozásokat értéktelen papírkoronával rendezhette. Ezenfelül az nyújtott némi mozgásteret, hogy a forgalomban lévő pénzmennyiség hatalmas arányú növekedése mellett az éves költségvetésekben a tervezett hiány helyett végül többlet mutatkozott.¹³

Az inflációs évek mélyrepülése után az 1925. évi gazdálkodás nagyságrendje már aranykorona-értékben is elérte a békebeli szintet. 1926-ra a kölcsönpénzek nélkül számított bevétel csaknem az előző évi kétszeresére ugrott, és a húszas évek végéig további dinamikus növekedésre került sor (1929: több mint 180 millió korona). Ebben a hatalmas ugrásban két bevételi csoport játszott a döntő szerepet: a bevételek nagyobb részét kitevő adóbevételek 1925-ről 1926-ra egyetlen év alatt 85%-kal lettek magasabbak, valamint ekkor jelentek meg a városi háztartás igazán számottevő jövedelmi forrásaként a fővárosi üzemekből származó bevételek. Mindezek hátterére a továbbiakban térünk ki, előbb azonban azt a kérdést érdemes tisztázni, hogy a békekorszakhoz képest nagyságrendileg kibővült bevételi források tágabb lehetőségeket, nagyobb mozgásteret jelentettek-e az önkormányzati feladatok finanszírozásában.

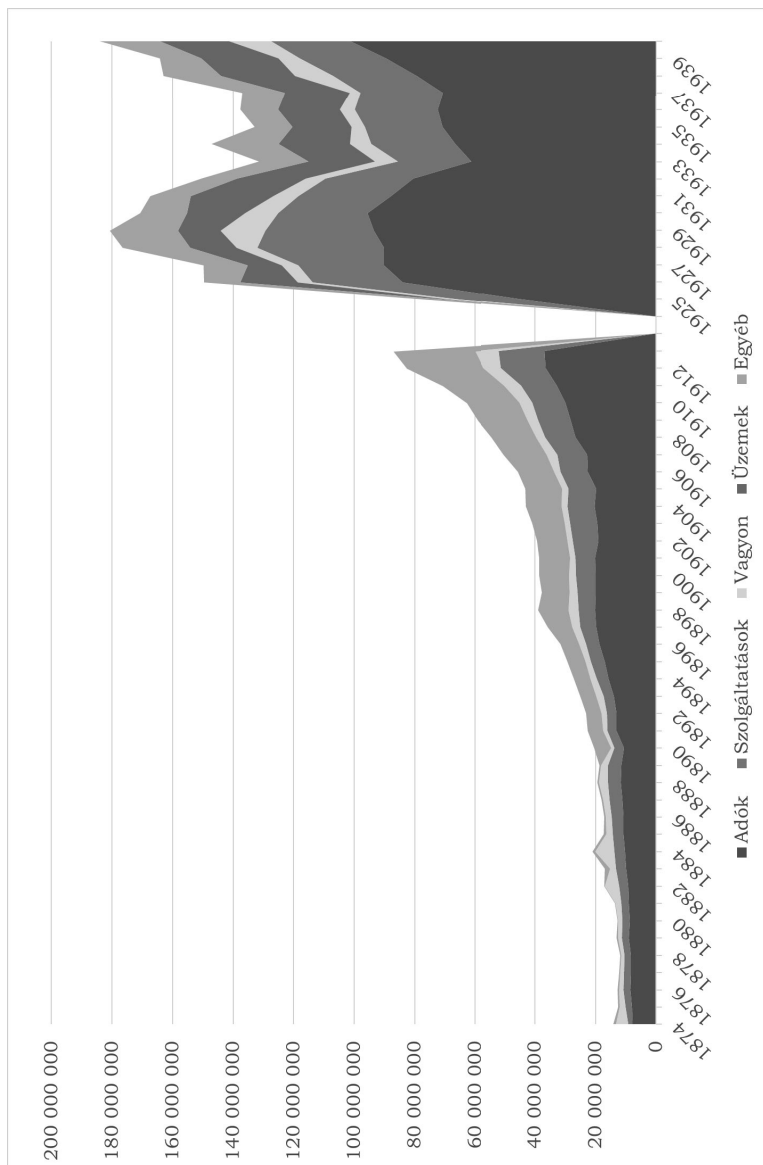
Erre a kérdésre nemmel kell felelnünk, inkább a finanszírozási szükségletek kényszerítették ki a bevételek fokozását. A dualizmus idején a főváros beruházásait túlnyomórészt – 1890–1913

¹³ HOMOLYAI Rezső: I. m. 5–15.

között közel 80%-ban – kölcsönökből fedezte, a két világháború között viszont csak a beruházások mintegy felét valósította meg ilyen forrásból, a másik felét a költségvetési bevételekből. Ezt egyrészt az eladósodással kapcsolatos nagyobb óvatosság diktálta, de a pénzüpiaci viszonyok sem tettek lehetővé ennél sokkal többet. Azaz korábban, döntően kölcsönpénzből, kiépült a főváros kezén egy hatalmas infrastruktúra, létesítményi hálózat és épületállomány, amelynek fenntartását és működtetését viszont a folyó bevételekből kellett fedezni, miközben felerészben már a további fejlesztéseket is ilyen forrásból kellett biztosítani. Ráadásul a háború és az infláció évei alatt az infrastruktúra és az épületállomány leromlott, 1925-től a „békebeli” gazdálkodás az elmaradt karbantartások és pótlások miatt hatalmas rejtett deficittel indult. További problémát jelentett, hogy korábban számos önkormányzati feladatot saját vagyonnal és bevételekkel is rendelkező külön alapokból finanszíroztak, például a szegénygondozást, árva- és szeretetházak, temetők, kórházak fenntartását. Az alapok alapítványi tőkékben, értékpapírokban megtestesülő vagyona az inflációban elértektelenedett, bevételi forrásaik immár nem voltak számottevőek, így a költségvetésnek ezeket a terheket is át kellett vennie.¹⁴ Az intézményrendszerrel együtt hatalmas mértékben nőttek a főváros munkaadói terhei is: 1910-ben mintegy 10 000, 1927-ben (a szanalással járó közalkalmazotti létszámcsökkentések után) több mint 25 000 főnek volt kenyéradója a főváros (a részvénytársasági formában működő közlekedési vállalatok nélkül). Ezzel párhuzamosan egyre több nyugdíjasa is lett: a közigazgatási személyzet nyugdíjára kifizetett összeg 1913. évi 2,65 millió aranykoronáról 1927-re 4,3 millióra (közel 5 millió pengő) nőtt.¹⁵ Városgazdálkodási szempontból is nagy jelentősége volt továbbá annak, hogy a városnövekedés súlypontja a kompakt beépítésű belső városrészekről áttevődött a külterületekre,

¹⁴ A jelentős saját bevételekkel már nem bíró alapok felszámolása elhúzódó folyamat volt, teljes beolvasztásuk a költségvetésbe nagyrészt az 1920-as évek végén történt meg, míg a kisajátítási és a közkórházi alap külön kezelését az 1930-as évek elején szüntették meg.

¹⁵ *Budapest Statisztikai és Közigazgatási Évkönyve 16. (1928)*. Budapest, 1928. 164–165., 184.



2. ábra. Budapest bevételeinek alakulása főbb bevételcsoportok szerint koronában, 1874–1913, 1925–1940

szétterülőbb jelleget öltött lazább beépítési formákkal. Így a lakosság (korábbanál mérsékeltebb ütemű) gyarapodásához képest nagyobb arányban nőtt a közművekkel, közlekedéssel, közintézményekkel ellátandó terület.

Visszatérve a két világháború közötti fővárosi összbevételhez (kölcsonök nélkül), az a nagy gazdasági világválság mélypontján, 1933-ban bő negyedrésszével volt kevesebb 1929-hez képest (azaz 132 millióra csökkent), s volumene csak 1940-re – már jól érzékelhető inflációs környezetben – tudta elérni és némileg meghaladni az 1929-es szintet.

Mint a 2. ábrán¹⁶ látható, mindvégig az adóbevételek jelentették azt a szilárd pillért, amelyen a költségvetés nyugodott. Az 1890 előtti időszakban többnyire még az évi bevételek 60%-át is meghaladó arányuk a korszerű szolgáltatások széles körű elterjedésével fokozatosan csökkent, 1901 után a világháborúig már soha nem érték el a bevételek fele részét, az utolsó békeévekben pedig részesedésük 42–44%-ra süllyedt. A két világháború között viszont a gazdálkodás ismét erőteljesebben támaszkodott az adóztatásban rejlő lehetőségek kihasználására: csak a nagy válság fővárosi gazdálkodás szempontjából legsúlyosabb éveiben, 1933–1934-ben maradt az adók aránya markánsan 50% alatt, amikor az 1930. évi csúcshoz képest 1933-ra az adóbevétel több mint harmada tűnt el. Ugyanakkor az adók súlyának ilyen általános növekedése a Horthy-korszakban, miközben a szolgáltatásokból származó bevétel volumene is messze meghaladta a háború előtti szintet, felveti a túladóztatás problémáját, amelyet a hitelezők által delegált szakértők is kiemeltek, amikor 1925 elején átvilágították Budapest pénzügyi helyzetét: „Bár a város lakossága által vállalt összes pénzügyi terhek (város és állam) hivatalos felbecsülése ez ideig nem állapítható meg, kétségtelen, hogy ez a teher 1913 óta erősen emelkedett (azt közölték velünk, hogy körülbelül a kétszeresére). [...] Végeredményben, bár minden kétséget kizáróan nem mondható ki, hogy a város

¹⁶ Az egyéb kategóriába a különféle eljárási díjakból és illetékekből, az állami hozzájárulásokból és megtérítésekből, a személyzet nyugdíj-, betegség- és balesetbiztosítási járulékaiból származó bevételeket, valamint számos kisebb, illetve egyedi jellegű tételt soroltunk.

lakossága már elérte adózóképessége határát, nem volna óvatos a lakosságot terhelő adóteher súlyosbítását ajánlani.”¹⁷ A főváros statisztikai hivatalának számítása szerint az egy főre jutó fővárosi közteher az 1913. évi 49,85 pengőről 1926-ra 93,77 pengőre emelkedett.¹⁸

A szolgáltatásokból származó bevételek között a kórházak, gyógyintézetek ápolási díjai, valamint a vízművek (1929-ig számított ide, ekkortól lett önálló vagyongazdálkodású üzem) és a közlekedési intézmények (főként a közbiztonsági hidak és vásárcsarnokok) bevételei képviselték a legjelentősebb részarányt, s a két világháború között a már igen kiterjedt szociális bérlakásállományból befolyó összegek is ebbe a körbe sorolhatók. Számottevő összeget jelentettek a burkolási és csatornázási járulékok, a temetői díjak, a fürdők bevételei és a főváros törvényes kötelezettsége nélkül fenntartott iskolák tandíjai. Az 1911 és 1913 közötti években idesoroltuk az első nagy fővárosi tulajdonú közművállalat, a magáncégtől 1910-ben átvett Gázművek által a költségvetésnek szolgáltatott összeget is. (A két világháború között a közüzemi bevételek már külön kategóriát képeznek.)

A városigazgatás szolgáltató jellegének kiteljesedése 1890 után nemcsak ebben a bevételi kategóriában nyilvánult meg, hanem abban is, hogy a vagyongazdálkodásból származó összegek közül azok nőttek a legdinamikusabban, amelyek a modern urbanizáció vívmányaival voltak kapcsolatosak (így a területek hagyományos használatból adásával szemben a területhasználat újszerű formái kerültek előtérbe), valamint az „egyéb” kategóriába sorolt díjak és járulékok aránynövekedése is a városigazgatás funkcióbővülésével állt kapcsolatban.

A városi vagyongazdálkodásból származó bevételben stabil alapot jelentettek a közterület-használati és az ingatlanbérleti díjak; időnként tetemes, de a dolog természetéből következően erősen ingadozó volt az ingatlanok értékesítéséből, valamint a pénzkészletek gyű-

¹⁷ *Fővárosi Közlöny*, 1925/44. (november 27.) Melléklet 54.

¹⁸ HOMOLYAI Rezső: I. m. 19. A szerző a zárszámadási előírási adatok alapján dolgozott. Az általa számításba vett közterhek köre némileg szélesebb az általunk az adóbevételekhez sorolt adófajtáknál, mert bizonyos díjakat és járulékokat is magukban foglaltak.

mölcsoztetéséből származó jövedelem. A közterület igénybevételevel járó közüzemi szolgáltatásokat (gáz- és áramszolgáltatás, tömegközlekedés) ellátó magánvállalatok bevételeiből a főváros részesedést kötött ki, amely nyilvános területek használata utáni jövedelemként szintén ebben a kategóriában került elszámolásra. A századforduló és az első világháború között, valamint az 1930-as években ennek köszönhetően állt a nyilvános területek használatából származó bevétel az első helyen a vagyonhasznosítási bevételek között. (A gáz- és áramszolgáltatás a két világháború között már a város kezében volt, a tömegközlekedési vállalatok viszont a főváros tulajdonában, de önálló részvénytársaságként továbbra is ilyen formában járultak hozzá a költségvetéshez.) Az értékpapírokból, részvényosztalékból származó bevétel az 1920-as években foglalta el a vagyonból származó bevételek között az első helyet, a válság alatt azonban ez tetemesen megcsappant.

Az üzemekből származó bevételek a két világháború között jelennek meg a diagramon külön kategóriaként. A város kezén lévő kiterjedt közüzemi hálózat az első világháború előtti években kezdett kialakulni. A korábban koncessziót elnyerő magánvállalatok által ellátott monopolisztikus jellegű és jól jövedelmező közszolgáltatások városi kézbe vételére irányuló „községesítési” politika terén az első nagy lépés 1910-ben a gázgyárak megváltással történő átvétele és az új óbudai gázgyár immár városi beruházásként történő megépítése volt. A Gázművek volt a főváros első önálló vagyonkezelésű nagyvállalata. A világháború végére az áramszolgáltatás terén is monopolhelyzetbe került a város: 1914-ben felépült a kelenföldi erőmű, és megváltották a két magánvállalat egyikét is, a másikat pedig 1918-ban. Az egyik nagy villamosközlekedési vállalat részvénytöbbségét 1911-ben szerezte meg a város. 1918 novemberében, a forradalom győzelme után a kormány az első napokban intézkedett a Budapest és környéke tömegközlekedésének zömét ellátó villamosvasúti vállalatok átvételéről és a főváros kezelésébe adásáról. A Tanácsköztársaság bukása után a ténylegesen már egységes irányítás alatt álló hálózat jogi és pénzügyi helyzete évekig átmeneti jellegű volt, míg a villamosvasúti vállalatok és az érdekeltségükbe tartozó helyi érdekű vasutak megváltásával 1923. január 1-jétől a főváros

100%-os tulajdonában álló Budapest Székesfővárosi Közlekedés Rt. (BSZKRT) vette át a forgalom lebonyolítását. (Működési köre kezdetben csak a villamosra és a HÉV-re terjedt ki, egy ideig külön városi üzem maradt az autóbusz és a sikló.)

1925-ben a főváros már több mint két tucat önálló vagyongazdálkodású üzemmel rendelkezett, a közlekedéstől a temetkezésen, hulladékkezelésen át a Széchenyi és a Gellért fürdőig a legváltozatosabb működési területeken. Ebben a számban nincs benne a BSZKRT és a Vásárpénztár, amelyek részvénytársasági formában kívül álltak a városi háztartás keretein, sem a Vízművek, amely a legrégebb, már 1868-tól működő üzemként még nem tért át az önálló vagyongazdálkodásra, azaz bevételei – mint említettük, 1929-ig – a városi költségvetésbe folytak be, és kiadásait is onnan fizették.¹⁹

A közszécsésítési politika legfőbb célkitűzése, a szolgáltatások megfelelő szintű biztosításán kívül, eredetileg is az volt, hogy a gáz- és áramszolgáltatás, valamint a tömegközlekedés nyereségorientált tarifapolitikája hosszú távra is biztos alapokat teremtsen a város beruházási kölcsöneinek a törlesztéséhez. 1923–1924-ben, a hiperinflációt kihasználva, a víz-, gáz-, áramszolgáltatás és a tömegközlekedés díjait olyan mértékben megemelték, hogy – a hitelezők fentebb idézett szakértőinek megállapítása szerint – azok „aranykorona alapon való megállapítása a szóban forgó 4 vállalatnál nemcsak, hogy megközelíti a háború előtti kondíciókat, hanem például a villamos vasutaknál felül is múlta”.²⁰ Az infláció idején azonban ezek így sem szolgáltattak számottevő jövedelmet a városi háztartásnak, mivel bevételi többletüket az üzemek rekonstrukciójára és beruházásra használták fel.²¹

Az 1925-ben még csak 1,57 millió koronával szereplő üzemi bevétel 1926-ra közel 19 millióra ugrott. A főváros ekkor vezette

¹⁹ SIPOS András: *Várospolitikai és városigazgatás...* I. m. 163–190.; SZEKERES József: A fővárosi közüzemi hálózat működésének jogi szabályozása (1872–1938). *Tanulmányok Budapest Múltjából* 22. (1988) 287–309.; *A székesfővárosi üzemek megvizsgálására alakított bizottság általános és összefoglaló jelentése*. Budapest. 1925.

²⁰ *Fővárosi Közlöny*, 1925/44. (november 27.) Melléklet 23.

²¹ HOMOLYAI Rezső: I. m. 25–27.

be azt a rendszert, hogy az üzemek fejlesztését jelentős részben a város által felvett hosszú lejáratú beruházókölcsonból fedezzék, az üzemek pedig a rájuk fordított kölcsöntőke törlesztőrészeit és kamatát, valamint üzleti felesleg címén a ráfordításokkal szembeni bevételi többletüket is fizessék be a költségvetésbe. A városvezetés azért döntött emellett, mert megítélése szerint a nemzetközi pénzpiacon nem túlságosan kedvezőtlen feltételekkel csak úgy juthatott hitelhez Budapest, ha olyan célokat jelölt meg, hogy a kölcsönből eszközölt jövedelmező befektetések közvetlenül biztosítsák a törlesztés fedezetét, és arra ne általánosságban a város vagyona és költségvetési bevételei szolgáljanak biztosítékként. Az új nagy valutakölcsönből fedezni kívánt tanácsi – legnagyobb részben lakás- és iskolai célú – beruházások ezzel nem kecsegtettek, így csak a monopolisztikus üzemek és a közlekedési vállalatok esetében lehetett kilátásba helyezni, hogy a tervezett beruházások részben a kapacitás bővítéséből származó bevételi többlet, részben a korszerűsítéssel elérhető gazdaságosabb működésből eredő megtakarítás révén meghozzák azt az évi több millió aranykoronát, amely a tőke- és kamatfizetés fedezeteként szolgál.²²

Az üzemi bevételeken belül csaknem kiegyenlített volt a beruházott tőke törlesztése és kamata, illetve az üzleti felesleg címén a városi háztartásnak a korszak egésze alatt beszolgáltatott összeg aránya (42, illetve 39%). Természetbeni szolgáltatás címén szintén bevételként számolták el a Gázművek és az Elektromos Művek által biztosított közvilágítást. Az üzemekből származó bevétel a részvénytársaságok nélkül – így a BSZKRT által szolgáltatott évi több millió korona területhasználati díj és közlekedési adó nélkül is – mindvégig megbízhatóan felülmúlta a városi költségvetésre nehezedő kölcsöntörlesztési kötelezettség mértékét, azaz beváltotta a hozzá fűzött várakozásokat. Ugyanakkor az a vita, hogy a közüzemi politikában a közszükségletek jó és olcsó kielégítését vagy a pénzügyi rentabilitást kell-e előtérbe helyezni,

²² BFL IV.1403.s. Budapest Székesfőváros Törvényhatósági Bizottságának iratai. Kölcsönügyi albizottság jegyzőkönyvei 22. kötet, 1926. március 19-ei ülés; *Fővárosi Közlöny*, 1926/23. (május 28.) Melléklet 4.

1926-ban az említett szituáció nyomása alatt egyértelműen az utóbbi irányba dőlt el.

Adórendszer

A városegyesítési törvény előírása szerint „a főváros összes önkormányzati és közigazgatási költségei a közvagyon egyenlő elvek szerint értékesítendő jövedelmeiből és az államadó után szedendő pótlékokból fődöttnek”.²³ Mint láttuk, az első helyre sorolt „közvagyon jövedelmei” ténylegesen meglehetősen alárendelt szerepet játszottak. A törvény arra is felhatalmazta az önkormányzatot, hogy a közvetett állami adókra is vessen ki pótdadót, továbbá a kormány engedélyével „az állam által igénybe nem vett új adókat” is bevezethetett.²⁴

Amint a 2. ábrán látható, az adóbevétel nemcsak az összes bevétel legnagyobb hányadát jelentette, de annak alakulása általában meg is határozta az összbevétel növekedési dinamikáját, vagy egyes időszakokban annak stagnálását vagy csökkenését. 1874–1880 között az adóbevételek szerény 12%-kal nőttek ugyan – a lakosság közel 20%-os gyarapodása mellett –, de ez kevés volt ahhoz, hogy a vagyonból (valamint az „egyéb” kategóriába sorolt díjakból, járulékokból, megtérítésekből) származó bevételek beszakadását ellensúlyozza. Az adóbevételnek a lakosságétől messze elmaradó növekedésében nem csak a gazdaságnak az 1873-as válság megrázkódtatásából való lassú kilábalása tükröződött. A városfejlődés adott szakaszában a népességyarapodás igen nagy hányadát vagyontalan, egyenes adó fizetésére egyáltalán nem vagy csak minimális mértékben képes és kötelezhető, szakképzetlen munkásként, napszámosként alkalmazást találó bevándorlók tették ki. Az adóbevétel 1880-as évek végétől látványosan meglóduló emelkedése egybeesik az újabb gazdasági konjunktúra kibontakozásával, jeleként egyben az ezt kiaknázni képes polgári-kispolgári egzisztenciák tömeges kialakulásának,

²³ 1872. év XXXVI. tc. 19. §.

²⁴ Uo. 10. §.

a budapesti társadalom egyfajta szerény vagyonosodásának.²⁵ 1898-tól, a konjunktúra megtörésével az adókból befolyt összeg 1906-ig megrekedt a már elért szinten, miközben a lakosság ezen évek alatt is kb. 100 ezer fővel gyarapodott. Ez élezte ki olyan mértékben a hagyományos várospolitika válságát, ami teret nyitott Bárczy István polgármesterré választása és az általa képviselt, szociálliberális elveken alapuló aktív társadalompolitika és a városi kézen lévő modern közüzemi szektor kiépítését elindító gazdaságpolitika előtt. A Bárczy-korszak a hosszú stagnálás után az adóbevételek második látványos növekedési szakaszát is jelentette.

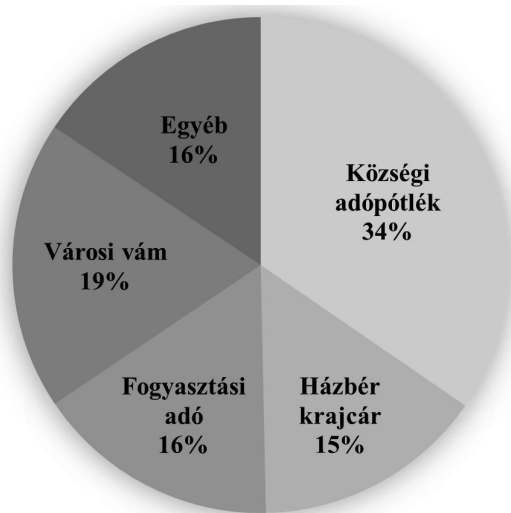
Az 1890 körüli időszak a főváros bevételeinek gyorsuló emelkedésével és a korábbiak nagyságrendjét messze meghaladó kölcsönök felvételével egyfajta választóvonalat képezett a városgazdálkodásban és várospolitikában. Az „adómix”²⁶ összetétele a két korszakban ugyanakkor kísértetiesen hasonló volt (lásd a 3. és a 4. ábrát).

Az adóbevétel mintegy felét az állami adók pótlékai és függelékei adták, ezen belül 34-35% volt az egyenes adók, 16% a húsrá, borra és szeszeműkre kivetett fogyasztási adót terhelő városi pótlék részesedése. Számottevő jövedelmet hozó önálló városi adóforrást képezett a lakbérek 3%-ában megállapított házbérkrajcár, a fővárosba beszállított árukra kirótt városi vám és a telekátírási díj.

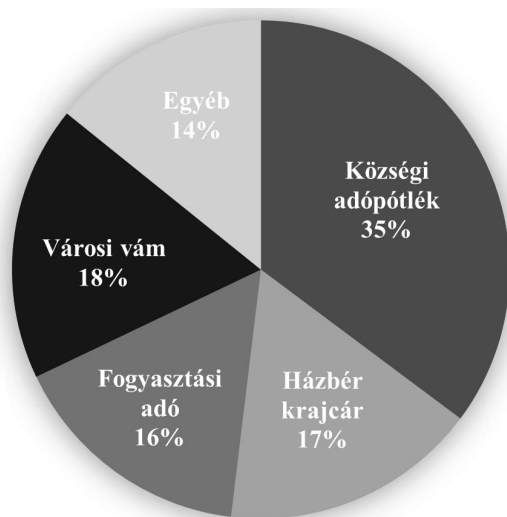
Az egyenes adókra kivetett pótlék mértéke 1908-ig az alapjául szolgáló állami adó 25%-a, ettől kezdve 33%-a volt. A felemelés előtt a teljes adóbevételben 60% körül vagy afelett volt a különböző közvetett adónemek részesedése, amely ezt követően 53-56%-ra csökkent. Ezek természetüknél fogva elsődlegesen a tömegfo-

²⁵ VÖRÖS Károly: A fővárostól a székesfővárosig 1873-1896. In: VÖRÖS Károly (szerk.): *Budapest története a márciusi forradalomtól az őszirózsás forradalomig. (Budapest története IV.)* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978. 429-447.

²⁶ Az egyes adónemekről részletesen lásd: HOMOLYAI Rezső-TAKÁCS György (szerk.): *A székesfővárosi községi közterhek jogszabályai.* Budapest, 1933; HEGEDŰS Loránt: *Budapest adórendszerének kifejlődése és jövője.* (Statistikai Közlemények 89/3.) Budapest Székesfőváros Statiztikai Hivatala, Budapest, 1939.



3. ábra. A főváros adóbevételeinek megoszlása, 1874–1889. évek átlaga



4. ábra. A főváros adóbevételeinek megoszlása, 1890–1913. évek átlaga

gyasztási cikkek és a lakhatás költségeit terhelték, aránytalan mértékben sújtva az alacsony jövedelmű rétegeket.

Az egyenesadó-pótlék nagyobb része – 1890-ben 55%-a, 1900-ban 59%-a, 1910-ben 58%-a – a házbéradó után folyt be. (Ezt a házbérijövedelem 22%-ában, Óbudán 20%-ában állapították meg.) Második helyen – 1890-ben 24,4, 1900-ban 21,6, 1910-ben 19,56%-os részesedéssel – az önálló ipari-kereskedelmi vagy szellemi tevékenység után kivetett III. osztályú kereseti adó pótléka állt. A részvénytársaságok adója ezekben az években szintén stabil aránnyal szerepelt: 12,2%, 11,8%, 12,8%; a tőkekamat- és járadékadó 1,8%, majd 1900-ban és 1910-ben egyaránt 2,1% körül alakult.²⁷ A fővárosi pótagóztatás tehát legbővebben mindvégig a házbérekől merített, annak ellenére, hogy a házak tetemes része, az építkezés támogatása érdekében, adómentes volt. A lakáspiaci helyzet mindig is olyan volt, ami minden lehetőséget biztosított a bérijövedelmet terhelő adóteher egészének továbbhárítására a bérlőkre. Budapesten ekkor a bérlakás volt az általános lakhatási forma. A dualizmus korára is érvényes Móricz Miklós statisztikus megállapítása az 1930-as évek elejéről: „A házadó mindenesetre olyan adónem, amely a háztulajdonost kiméli és a terheket azokra hárítja, akik nem a maguk tulajdonában laknak vagy nem abban fejtik ki üzleti tevékenységüket. [...] Csak formája szerint hozadéki adó ez, mert az adókiadó hatóságok a ház hozama után vetik ki. De lényegében részben jövedelmi, részben kereseti adó ez: vagy a lakó fizeti jövedelméből vagy a kereskedő, haszoncélra bérlő az üzemi keresetből.”²⁸ Az adókiadási eljárás mind az önállóak kereseti adójánál, mind a társaságok adójánál nagymérvű jövedelemeltitkolásra adott lehetőséget,²⁹ a házbéradót viszont a tényleges házbérek alapján vetették ki.

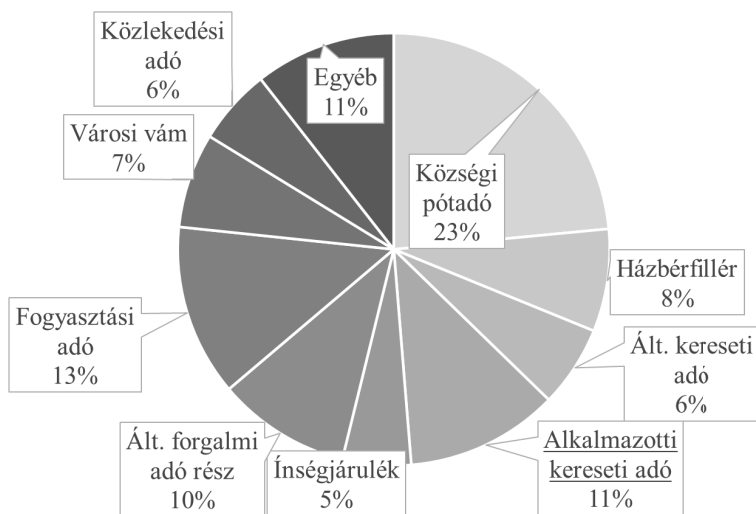
²⁷ *Budapest félszázados fejlődése 1873–1923.* (Statisztikai Közlemények 53.) Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, 1925. 78–79. (Kivetési adatok az utólagos kivetések nélkül.)

²⁸ MÓRICZ Miklós: Budapest szerepe az országos közteherviselésben. II. rész. *Városi Szemle*, 19. (1933) 720–721. Budapesten ekkor a lakásoknak mintegy 85%-a bérlémeny volt.

²⁹ BOJKÓ Béla: *Magyar adórendszer és adópolitika.* Püski Kiadó, Budapest, 1997. 68. (A szerző szerint a két világháború között általában feltételezett jövedelemeltitkolás mértéke 50%). A vállalati adózásról: Uo. 72–123.

A pénzüzetek és az ipari részvénytársaságok ugyanakkor el tudták kerülni, hogy a közterhekhez való hozzájárulásuk kövesse tőkeállományuk és a gazdasági életben elfoglalt súlyuk fejlődését. A városi pótdóztatás relatíve a legsúlyosabb terhet a kis lakások bérlőire, azaz a munkásságra és a kispolgárságra hárította. Ugyanazon rétegekre, amelyeket a közvetett adók is a legnagyobb mértékben vettek igénybe.

Az első világháború után az adóbevételek megoszlása átalakult, ahogy azt az 5. ábra mutatja. A kezdeti időszakban, a hiperinfláció idején az egyenes adókra nem lehetett támaszkodni, hiszen mire megállapították, kivetették és behajtották volna őket, már elvesztették az értéküket. 1921-ben bevezették Magyarországon az általános forgalmi adót, és ez az árak és a pénzforgalom emelkedését automatikusan követő adónem lett nemcsak az államnak, hanem a fővárosnak is az egyik legfontosabb bevételi forrása, mivel a kormány az adó negyedrészt átengedhette a kezelésüket és ellenőrzésüket átvállaló önkormányzatok részére. Kulcsát 1922-ben 1,5-ről 3%-ra emelték, majd



5. ábra. A főváros adóbevételeinek megoszlása, 1925–1940. évek átlaga

1925-ben 2%-ra szállították le, 1931-ben ismét 3%-ra emelték (a főváros részesedése azonban mindvégig 0,5% maradt).³⁰

1923-tól új és nagy hozamú jövedelemforrást jelentett a főváros számára az állam által kreált új típusú kereseti adó átengedése az önkormányzatoknak.³¹ Két kategóriája volt: az 5%-os általános kereseti adót az önálló kereset után (iparosok, kereskedők, vállalkozók, szabadfoglalkozásúak, járadékosok) fizették, az alkalmazottak kereseti adóját 0,5–7,5% közötti kulccsal a munkáltató vonta le és fizette be. A fogyasztási adó, amelyet a hűsfélék és a bor után 1925-től önálló városi adóként, a sör és az égetett szeszes italok után állami adó pótlékként szedtek, valamint a főváros területére behozott áruk után lerótt városi vám együttesen az adóbevétel mintegy ötödrészét szolgáltatták a korszak folyamán. A közlekedési adót a helyi közforgalmú közlekedési eszközöket használó utasok fizették a viteldíj 10%-ában, amelyet a jegyek ára magában foglalt. Az ínségjárulékot a hatósági ínségenyhítő akciók támogatására az állami jövedelemadó és a társulati adó után vetették ki évről évre megállapított kulccsal. Az infláció megfékezése és szanálás nyomán az egyenes adók értéke valorizálódott, ugyanakkor az inflációs években ezek pótlására bevezetett vagy felemelt közvetett adónemek is megmaradtak, ilyen módon állt elő a lakosság mintegy kétszeres adóterhelése a békekorszakhoz képest 1925 után.

Az adóbevétel 1926-ban tapasztalható megugrásában két adónemnek volt kiemelkedő szerepe: az állami egyenes adók után kivetett községi póttadónak és a forgalmi adórészesedésnek. A községi póttadót az 1922. évi adóreform óta a földadó, a házadó, a társulati adó, valamint a részvénytársaságok igazgatósági és felügyelőbizottsági tagjai javadalmazása után kivetett tantième-

³⁰ LAKY Dezső: *Az általános forgalmi adó Budapesten 1921–1927.* (Statistikai Közlemények 57/3.) Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, 1929. A mai szemmel alacsonynak látszó kulcs megtévesztő, mivel az adót nemcsak a végfelhasználónak kellett megfizetnie, hanem az előállítás és az értékesítés minden olyan pontján, amikor pénzbeli ügyletre került sor, így az többszörösen épült be a végtermék árába.

³¹ 1922. évi XXIII. tc.

adó után rótták ki.³² 1920-ban a pótagadó kulcsát az alapadóhoz képest a korábbi 33%-ról 60%-ra emelték, 1924-ben azonban a szanalási törvény felhatalmazása alapján a városok háztartásáról kiadott belügyminiszteri rendelet a legmagasabb mértékét 50%-ban állapította meg, hogy a városok szorult helyzetükben a pótagadó emelésével ne vegyék túlságosan igénybe az állam számára kiaknázható adóalapot.³³ Az 1925-ről 1926-ra történt ugrásszerű növekedést túlnyomórészt a hátagadó csaknem kétszeres emelkedése magyarázza. A hátagadót a nyers házbérjövdelem után, Budapesten annak 20%-ában (1929-től 17%-ában) állapították meg. A szanalásról szóló 1924. évi IV. törvénycikk alapján megkezdődött a kötött lakberek aranykorona-értékben történő fokozatos emelése, amelynek eredményeként a papírkoronában fizetett lakbérnek 1926 májusára az aranykorona-érték 50%-át el kellett érnie.³⁴ Másrészt a határozott időre kötött új bérletek béréről a felek már szabadon állapodhattak meg, majd 1926-ban ezt minden bérletre kiterjesztették. 1926 novemberére Budapesten már mintegy 4000 lakást érintett a szabad megállapodás, ami nyilvánvalóan tetemes emelkedéssel járt.³⁵

A pótlékolt egyenes adónemek között a földadó pótléka Budapesten csak néhány tízezer koronát jelentett. 1926-ban a hátagadó 86%-os, a társulati és tantième-adó 13%-os részesedése a pótagadóbevételekben kisebb ingadozásokkal az egész korszakra jellemző. Hiába összpontosult Budapesten a bank- és részvénytársasági vagyontúlnyomó része, a vállalatok és haszonélvezők közvetlen adózása – a háború előtti helyzethez hasonlóan – szinte elhanyagolható szerepet töltött be a főváros közfeladatainak finanszírozásában. Ha a házbéradóhoz hozzávesszük a bérjövdelem 3%-át kitevő házbérfillért és az 1,5%-os szemétfuvarozási illetéket, amelyek teljes egészében a főváros bevételeit (az 1920-as

³² Az adatokat némiképp torzítja, hogy 1927-ig a feltüntetett pótagadóösszeg magában foglalja az általános kereseti adót is, mivel pénzügyminiszteri rendelet alapján, mint egyéb közadókkal együttesen kezelendő adót, ennél a költségvetési címnél kellett elszámolni.

³³ 1924. évi 171.000. BM. rendelet 2. §.

³⁴ 1924. évi IV. tc. 2. § a) melléklet C. pont.

³⁵ BORSOS Endre: *A magyar lakásügy a háború kezdetétől*. I. Budapest, é. n. [1929.] 492–493.

évek végén együtt az adóbevétel kb. 10-11%-át) képezték, megállapítható, hogy folytatódott az a dualizmus kori hagyomány, hogy a fővárosi adóztatás legnagyobb mértékben a lakásbérekből merített.

A fővárosi közgyűlés Pénzügyi Bizottságának az 1926. évi költségvetést kísérő jelentése megállapította: „nem lehet véleménykülönbség a tekintetben, hogy az életszükségleti cikkek, különösen a hús fogyasztási adójának és az elsőrendű élelmi cikkekre kirótt városi vámnak eltörlése egyik igen fontos közérdek. Teljes tudatában vagyunk annak, hogy ezek a közterhek különösen az életviszonyokkal amúgy is küszködő népkategóriákat sújtják, amelyeknek ezek alól való mielőbbi mentesítése kétségkívül elsőrendű kötelesség.”³⁶ Az így kieső összeg fedezeteként egyrészt a községi pótdadó 60%-os kulcsát szándékoztak megtartani, amit a kormány nem engedélyezett, másrészt a bizottság felhívta a figyelmet „igazságos újabb bevételi források”³⁷ előteremtésének szükségességére is. E téren azonban már nem jött létre egyetértés a későbbiekben sem a fővárosi törvényhatósági politikát befolyásoló erők között.³⁸

A világháború előtti városi adóreform-elképzelések elsősorban a telkek értékében ismerték fel azt a kiaknázatlan adóalapot, amely a város fejlődésével úgyszólván automatikusan emelkedik. 1917-ben a fővárosi közgyűlés megszavazta telekértékadó bevezetését a telkek háromévenként megállapítandó forgalmi értékének fél százalékában. Ebben megalkotói a fiskális és szociális érdek összhangját látták, mivel a telek (a felépítmény nélküli föld) értékemelkedése a „köz munkája”, azaz a városfejlődés révén áll elő, az új adó ezt veszi igénybe a köz javára, miközben akadályozza a spekulációt, egyúttal ösztönzi a telkek értéküknek megfe-

³⁶ *Fővárosi Közlöny*, 1926/27. (június 21.) 1. Melléklet. A Pénzügyi Bizottság jelentése. 2.

³⁷ Uo.

³⁸ A fővárosi politika pártstruktúrájáról összefoglalóan IGNÁCZ Károly: *Budapest választ. Parlamenti és törvényhatósági választások a fővárosban 1920–1945*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2013.

lelő, de nem túlzott kihasználását.³⁹ 1921 júliusában az akkori közgyűlés keresztény községi párti többsége az eltörlése mellett döntött, arra hivatkozva, hogy az adó a családi házat építő kispolgárokat kényszerítheti telkeik eladására, azokat a „konjunktúrasok” kezére juttatva.⁴⁰ A belügyminiszter ezt a határozatot ugyan nem hagyta jóvá, de mivel a közgyűlés nem alkotta meg a kívánt újabb szabályrendeletet, az adó további kivetésére nem került sor. A telekértékadónak mint a forradalom előtti szociálliberális városvezetés jellegzetes alkotásának elutasítása a kereszténypárt részéről szimbolikus kérdés volt, amelyhez mindvégig következetesen ragaszkodott. A szociáldemokraták 1926-ban – arra utalva, hogy „a községi közszolgáltatások főösszegei olyan adónemekből származnak, amelyek főleg a szegényebb néposztályt terhelik”⁴¹ – kezdeményezték – a „Vörös Bécs” által jelölt utat követve – a háztartási alkalmazottak tartásának és a magáncélú gépjárműveknek a megadóztatását, valamint a szobaszám szerinti progresszív lakásadó mint lakásépítési céladó bevezetését az egyszobás lakások mentesítésével.⁴² Ezeket az elképzeléseket azonban egyetlen polgári párt sem támogatta, így az adórendszerben lényegi változásra nem került sor.

Kölcsönök és beruházások

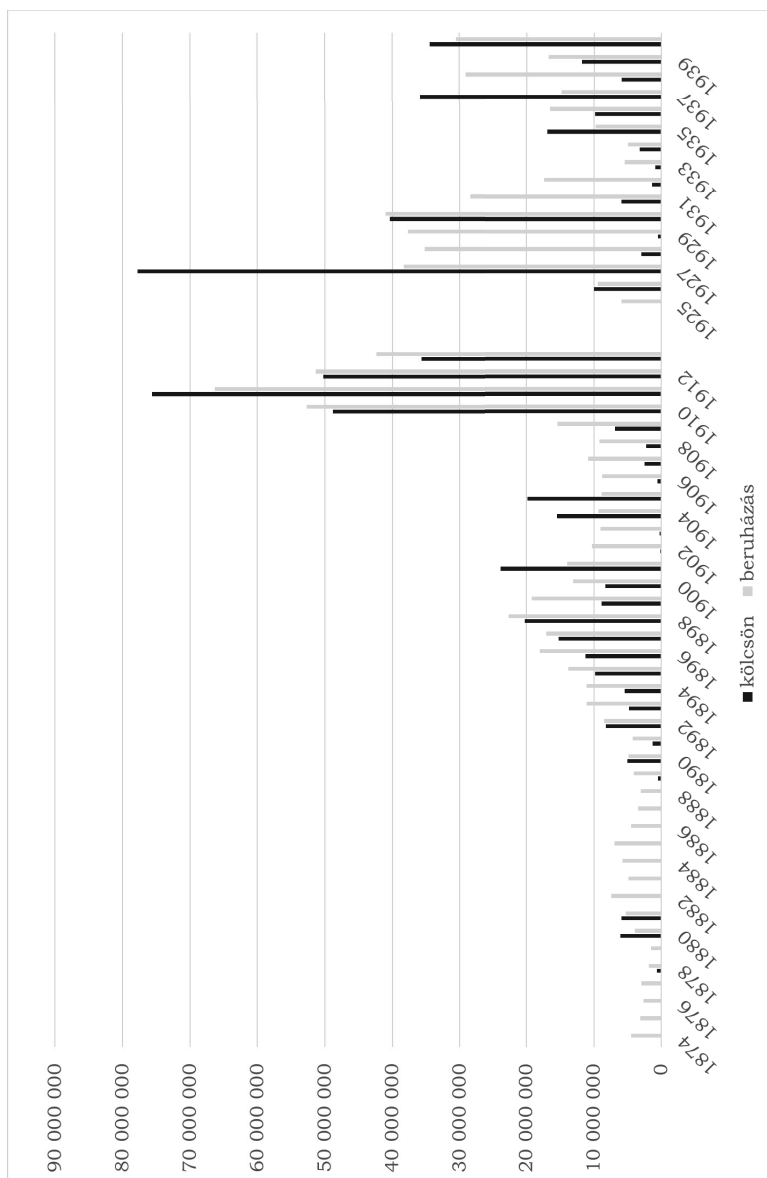
A főváros önkormányzatának, mint arról fentebb szó esett, magának kellett gondoskodnia beruházásainak, fejlesztéseinek fedezetéről, ilyen célra állami támogatások általában nem álltak rendelkezésre. Az 1874–1890 közötti időszak összes kiadásának mintegy 23%-a, 1890–1913 között 29%-a volt beruházási

³⁹ BFL IV.1403.a. Budapest Székesfőváros Törvényhatósági Bizottságának iratai. Közgyűlési jegyzőkönyvek. 849/1917. (június 27.); *Fővárosi Közlöny*, 1917/33. (június 15.) I. Melléklet 1–15.

⁴⁰ *Fővárosi Közlöny*, 1921/28. (július 8.) II. Melléklet 86.

⁴¹ *Fővárosi Közlöny*, 1926/27. (június 21.) III. Melléklet 8.

⁴² VARSÁNYI Erika: *A szociáldemokrata párt várospolitikája Budapesten a két világháború között*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011. 205–210.



6. ábra. A főváros kölcsönökből származó bevételei és beruházásai koronában, 1874–1913, 1925–1940

jellegű.⁴³ A fenntartandó infrastruktúra és intézményrendszer léptékének növekedése mutatkozik meg abban, hogy 1925–1940 között, a költségvetés volumenének tekintélyes bővülése mellett, már csak 13%-ra rügött ez az arány.

Mint a 6. ábrán látható, a beruházási tevékenység korántsem jelentett valamiféle egyenletes fejlesztést, hanem összetorlódó hullámokban zajlott le. A vizsgált 56 évből nagyjából 30 sorolható a beruházási hullámok időszakához, de ezekben az években került elköltésre a teljes időszak beruházási összegének 80%-a. A gazdasági konjunktúra alakulása ezeket a ciklusokat közvetlenül a kölcsönfelvételi lehetőségeken keresztül határozta meg. Mindegyik ciklusnak jellegzetes arculata volt a középpontban álló fejlesztési célokat illetően is.

A költségvetés rendes bevételei lényegében a főváros igazgatásának, a létesítmények működtetésének és fenntartásának anyagi alapját szolgáltatták, jelentős fejlesztésekre, beruházásokra nem nyújtottak fedezetet. Ebben nem is volt semmi különleges: a modern városi infrastruktúra kiépítése, a szolgáltató intézményhálózat, a kommunális üzemek létesítése a kor nagyvárosaiban általában kölcsönpenzekből történt. Nyugat- és Közép-Európában, valamint az USA-ban is a 19. század utolsó harmada-negyede volt a városok nagyszabású eladósodásának kora. Az eladósodási hajlamot nem egyszerűen a pénzhiány és az adózók kímélésének szempontja által diktált kényszermegoldásnak tekintették. Általános volt az a felfogás, hogy olyan létesítmények terheit, amelyeket több nemzedék kiszolgálására terveztek, kifejezetten helyes és célszerű hosszú lejáratú kölcsönök törlesztése révén több évtizedre elosztani.

Budapest a fejlettebb régiók nagyvárosaihoz képest némi késéssel, 1890-től tért rá a nagy volumenű kölcsönfelvételek politikájára. A városegyesítés és 1890 között az adósságok gyarapodása még nem haladta meg lényegesen a népességnöveke-

⁴³ A korabeli költségvetéseknek nem volt beruházás rovata, az ilyen típusú kiadások részben a rendkívüli kiadások, részben a kölcsönpenzekből fedezett kiadások rovataiban szerepelnek. Mivel mindkettő tartalmaz más jellegű kiadásokat is, az egyes rovatokat a feldolgozás során egyenként minősítettük.

dés ütemét.⁴⁴ A városegysítés utáni évek gazdasági klímája és szűkös költségvetési bevételei nem tették alkalmassá a helyzetet nagyobb hitelfelvételre; az elődvárosoktól örökölt adósságok törlesztése így is kitette a kiadások 12–14%-át.⁴⁵ 1880-ban 6 millió forint (12 millió korona) hosszú lejáratú kölcsön felvételére került sor. Ez indította el a 6. ábrán látható első beruházási hullámot, amelynek keretében létesült a Szent István Kórház, a közraktárak és az Elevátor.⁴⁶ Ennek az időszaknak a beruházási struktúrájában összességében az „urbanizációs alapozási munkálatok”⁴⁷ álltak középpontban: útépités, kövezés, rakpartépítés, a vízvezetéki csőhálózat kiterjesztése, a csatornahálózat bővítése.

A millenniumi évtized hozta el a főváros vizsgált történelmi szakaszában a leghosszabb, nagyjából 1892 és 1901/1902 között lefutó beruházási boomot, amelynek fedezetét két nagy hosszú lejáratú beruházókölcsön felvétele jelentette: 1889-ben 50 millió, 1896-ban pedig 100 millió korona felvételéről döntöttek. A felhasználás egyik fő iránya a nagy tömegek zsúfolt együttéléséhez szükséges higiéniai feltételek, a hagyományos típusú járványok veszélyének végleges leküzdését szolgáló technikai infrastruktúra kiépítése volt, lehetőség szerint a kor csúcstechnikájának színvonalán. Az évtized legnagyobb vállalkozása az egészséges ivóvíz iránti igényt immár mennyiségileg kielégíteni képes, és az ennek felhasználása folytán megsokszorozódó szennyvíz elvezetését a környezetet kímélő módon megoldó végleges vízvezeték- és csatornarendszer kiépítése volt a káposztásmegyeri vízművel, a pesti oldal főgyűjtőcsatornáival és központi szivattyútelepével. Ekkor jött létre az impozáns vásárcsarnoki hálózat és a sertésközvágóhíd is. Az önkormányzat közoktatásügyi feladatainak ellátása mindig is kiemelt szempont volt, de az elemi és polgári iskolák számára ekkor kezdtek el nagyobb számban önálló épületeket emelni. Az egyre sokrétűbb feladatokkal bir-

⁴⁴ *Budapest félszázados fejlődése...* I. m. 77.

⁴⁵ HORVÁTH J. András: I. m. 444.

⁴⁶ Az Elevátor a közraktárak mellett, a mai Petőfi híd pesti hídfőjénél épült hatalmas gabonatarház, amelyben végtelenített szalagon futó vödörsor szolgált az áru felemelésére, mozgatására. Háborús sérülések miatt 1945 után lebontották.

⁴⁷ HORVÁTH J. András: I. m. 222.

köző közigazgatási apparátus elhelyezése is nagyberuházásokat igényelt már. Központi városháza céljára a Károly kaszárnnyát alakították át, amely máig a Fővárosi Önkormányzat épületeként szolgál, és a modern szakhivatalokká átszervezett kerületi eljáróságok számára is alkalmas épületekről kellett gondoskodni. Nagymértékben igénybe vette ezen időszak beruházási forrásait, hogy az úthálózatot a fokozódó forgalom lebonyolítására alkalmas állapotba hozzák. A beruházási hullám némileg túlfutott a millenniumi konjunktúra időszakán, hiszen ameddig a felvett kölcsönök pénzkészletei kitartottak, a terhükre megszavazott beruházásokat lebonyolították.

A Bárczy-korszakban, 1909 és 1913 között zajlott le a teljes vizsgált időszak legnagyobb volumenű beruházási hulláma, amelynek ismét új prioritások álltak a középpontjában. Míg az előző hullámban tíz év alatt mintegy 150 millió koronát költöttek el, ekkor feleannyi idő alatt közel 230 milliót. Ekkor már egyenesen gazdálkodási elvé emelték, hogy a fejlesztést alapvetően kölcsönpenzektől kell megvalósítani. Ehhez csupán arra kell ügyelni, hogy az egyes kölcsönök programja tartalmazzon elegendő olyan nyereséges beruházást, amely a kölcsön egészének, tehát a nem jövedelmező létesítményekbe fektetett résznek a törlesztését is kitermeli. Éppen ebben szánt kiemelkedő szerepet a polgármester a gáz- és áramszolgáltató, valamint a közlekedési vállalatok közsegésítésének, profitjuk megszerzésének a városi háztartás számára. Ilyen módon lehetségesnek tűnt, hogy a nagyvonalú városfejlesztés, a városi hatóság szolgáltató tevékenységének kiterjesztése újabb és újabb területekre, a roppant költséges új társadalompolitikai programok a lakosság terheinek fokozása nélkül legyenek keresztülvihetőek. A főváros hatalmas hiteligényével ekkor fordult a külföldi pénzpiacok felé. 1909-ben 270 millió korona felvételét határozták el a következő 10-15 év beruházásaira.⁴⁸ A program végrehajtásában diktált óriási tem-

⁴⁸ BFL IV.1403.a. 744/1909. (április 7.) A kölcsönök mintegy 306 milliós névértéke és a ténylegesen befolyt közel 270 millió korona közötti különbség abból adódik, hogy a kölcsönt nyújtó bankok a kibocsátott kötvényeket eleve a névértéknél alacsonyabb árfolyamon vették át. A fent említett 230 millió koronás adat a kölcsön terhére elindított beruházásokra az 1913-as pénzügyi év végéig tényle-

pó következtében az összeget – amelyet 1910–1913 között három részletben felvett összesen 306 millió korona névértékű valuta-kölcsön biztosított – 1914-ig nagyrészt felhasználták.

Az időszak beruházásainak struktúrájában két, gyakorlatilag teljesen új terület, a gázművek községesítése, új gázgyár és villamosmű építése, valamint a szociális kislakásépítés együttesen több mint 35%-os részesedést ért el. Az a két terület, amely már pusztán jelenlétével is a városigazgatás alapvető orientációváltását fémjelzi: a közhatóság aktív társadalompolitikai szerepvállalását és a közüzemi szektor kiépítését. Utóbbihoz kapcsolódik az egyik közúti villamosvasúti vállalat részvény többségének megszerzése. Iskolaépítésre is több mint háromszor annyit költöttek, mint az előző beruházási hullámban. Az önkormányzat új típusú szociális szerepfelfogását fémjelzi az Aréna úti Népszálló és a Vág utcai Népház építése. A nagyarányú kölcsönfelvétel annak ellenére sem rendítette meg a háztartást, hogy az adók és egyéb lakossági terhek emelésére nem került sor. Maguk a rendes bevételek ugyanis egyre nagyobb részben magukból a kölcsönökből létesített vállalatokból származtak. A községesítési politika tehát úgy tűnt, hogy beváltotta ígérését: a tömeges kölcsönfelvételek ellenére a háztartás pozíciója nem romlott, hanem éppen hogy javult, mivel a kölcsönökből eszközölt jövedelmező befektetések fedezték a pénzügyileg meddő, de a modern szolgáltató városigazgatás lényeges kellékeit képező létesítményekbe fektetett tőke törlesztését, lehetővé téve roppant költséges és hosszú távra szóló városfejlesztési akcióknak a lakosság újabb megterhelése nélküli végrehajtását.⁴⁹

1890–1913 között a beruházásokat közel 80%-ban finanszírozták kölcsönpénzből. A két világháború között már csak mintegy felerészben, de mint a 6. ábrából kitűnik, a beruházási ciklusokat a későbbi időszakban is erősen meghatározták a hitelfelvételi lehetőségek. Az 1909–1913. évit elérő volumenű költésre azonban a háború utáni ciklusok során már nem volt mód. Az önkormányzati bevételek terhére elsősorban az út- és

gesen teljesített kifizetéseket jelenti. A beruházási programról lásd SÍPOS András: *Várospolitikai és városigazgatás...* I. m. 140–160.

⁴⁹ SÍPOS András: *Várospolitikai és városigazgatás...* I. m. 130–160.

csatornaépítés, új iskola- és óvodaépületek emelése, a meglévők bővítése és korszerűsítése, a szociális, egészségügyi és kulturális létesítmények modernizálása, az épületek felújítása, tatarozása emésztett fel évről évre komoly összegeket.

Az 1924. évi népszövetségi kölcsönt követő nagyarányú tőkebeáramlás sodrában a főváros 1927-ben 20 millió dolláros új beruházókölcsönt vett fel a New York-i Bankers Trust Company által vezetett, amerikai, holland és svájci pénzüzeteket összefogó konzorciumtól.⁵⁰ Ennek terhére a következő években megszavazott közel 130 millió aranykorona (közel 112 millió pengő) több mint 40%-át a Vízművek, Elektromos Művek és az Autóbuszüzem beruházásaira fordították, azzal a fentebb már jelzett elvárással, hogy elsősorban a közüzemek biztosítsák költségvetési befizetéseikkel a kölcsön törlesztését és kamatát. A leromlott, elavulttá vált technikai infrastruktúra fejlesztése mellett a beruházási program másik fő ösztönzője a súlyos lakhatási válság volt, ennek megfelelően a kölcsönprogram másik legnagyobb tétele mintegy 37,5%-os részesedéssel a kommunális lakásépítés és az ezzel kapcsolatos telekszerzés volt.⁵¹ További 15,5% a közlelémezési infrastruktúra (közvägöhidak, vásárcsarnokok, vásártelepek, piacok) fejlesztésére ment. E területre a városvezetés úgy tekintett, mint amelynek nemcsak a város ellátása, de az agrárexport Budapesten keresztül történő lebonyolítása szempontjából is nagy a jelentősége, és ezzel is úgy számoltak, hogy a ráfordított kölcsönpenz törlesztését képes kitermelni.

A válság mélypontján, 1933–1934-ben a főváros beruházási tevékenysége minimális keretek közé szorult. A válság utáni helyzetben a nemzetközi pénzpiac már elérhetetlennek mutatkozott, az újabb hosszú lejáratú kölcsönökhöz viszont új tőkeforrást jelentettek az 1928-ban bevezetett öregség, rokkantság, özvegyesség és árvaság esetére szóló kötelező biztosítások tartalékai. Ez egyben azzal is járt, hogy mivel ezen alapok felhasználás-

⁵⁰ BFL IV.1403.a. 402/1927., 800/1927. (május 23.)

⁵¹ UMBRAI Laura: *A szociális kislakásépítés története Budapesten 1870–1948.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2008. 221–243.; GYANI Gábor: *Bérkaszárnya és nyomortelep. A budapesti munkáslakás múltja.* Magvető Kiadó, Budapest, 1992. 107–114.

nálása végső soron éppúgy a kormánytól függött, mint a főváros kölcsönfelvételeinek jóváhagyása, az állami gazdaság- és pénzügypolitika szempontjai a korábbinál is közvetlenebbül határozták meg a főváros beruházási lehetőségeit. A fővárosi vezetés ugyanakkor a korábbinál nagyobb mértékben vette figyelembe – a város fejlesztésének, a szolgáltatások működésének követelményein túl – a saját beruházásainak konjunktúraszabályozási és munkaerőpiaci hatásait.

1935–1938 között a főváros 40,3 millió aranykorona (46,7 millió pengő) beruházási célú kölcsönhöz jutott, nagyrészt az Országos Társadalombiztosító Intézettől (OTI) és a Magánalkalmazottak Biztosító Intézetétől (MABI), kisebb részben a Községi Takarékpénztártól. Egyéb banki forrásból csupán 5 millió pengő származott, amely egy különleges, de meg nem valósult célra, egy tabáni gyógszálló felépítésére szolgált volna.⁵²

Az 1930-as évek második fele fővárosi beruházásainak középpontjában olyan célok álltak, mint a beépített városterület 1920-as évek óta lezajlott bővülésével elégtelenné vált technikai alapinfrastruktúra hiányainak pótlása, a fokozódó és lassan tömegessé váló motorizációhoz történő alkalmazkodás, valamint a város működésének változatlanul kritikus pontját jelentő tömegközlekedés fejlesztése. A válság alatt leállt hatósági lakásépítés folytatásában kezdetben a szükséglakások építésére esett nagyobb hangsúly, mivel ezek hiánya a fizetésektelen lakók kilakoltatását és a nyomortelepek felszámolását is akadályozta (1937–1938-ban épült a ferencvárosi Dzsumbuj és a hozzá hasonló kőbányai Bihari és Hős utcai szükséglakásos tömbök). 1938–1939-ben mintegy 1000 kislakást is építettek.⁵³

1939 áprilisában több évre szóló, 98,4 millió aranykoronas (114 millió pengő) beruházási programot fogadtak el, amelynek súlypontjai az előző éveketől sok tekintetben eltérően alakultak. A legnagyobb összeget a tömegközlekedésre – nagyrészt a villa-

⁵² *Fővárosi Közlöny*, 1939/25. (április 18.) I. Melléklet 4. (6. táblázat.) A felvett összegekből állami beruházásokhoz való hozzájárulásként (Margit híd kiszélesítése, Nemzeti Sportcsarnok, tüdőbeteg-klinika) 5,9 millió pengőt kellett átengedni, így a fővárosnak saját beruházásaira 40,3 millió pengő állt rendelkezésre.

⁵³ UMBRAI Laura: I. m. 243–304.

mosvágányoknak, a gépkocsik tömeges megjelenésével előállt új forgalmi követelmények által kívánt, útközépre helyezésére és a kocsipark felújítására – szánták. A terv szerint ezt a BSZKRT nagyrészt a saját erejéből fedezte volna úgy, hogy a költségvetésbe teljesítendő befizetései nagy részét a város elengedi. (A cég személyszállítási bevételei a háború alatt mintegy 2,5-szörösre nőttek, ami a munkákra jó ideig fedezetet biztosított, a vágányok középre helyezését 24 kilométernyi szakaszon végre is hajtották. A hálózatra és a járműparkra irányuló fokozott terhelés miatt azonban a közönség a szolgáltatás romlását érezte, megemelt tarifák mellett.)⁵⁴ A Községi Takarékpénztár által nyújtandó kölcsönből tervezték az új, korszerű városháza és az ugyanitt elhelyezni szándékozott üzemi székházak építését. (Ennek tervpályázata 1940-ben lezajlott, de megvalósítása már nem kezdődött meg.) 3000 kislakás építésére pedig az OTI kölcsöne szolgált. (1942-ig mintegy 1850 lakást adtak át, ezt követően már az anyag- és munkaerőhiány is gátolta a további végrehajtást.) A fennmaradó mintegy 30 millió pengő értékű beruházást bankhitelből szándékoztak finanszírozni. A háborús években aztán jelentős új tételt jelentettek a fővárosra háruló légoltalmi létesítmények.⁵⁵

Összegzés

A városegyesítéstől a második világháborúig terjedő hosszú, korszakokon átnyúló időszakban a főváros önkormányzata a feladataihoz képest mindvégig alulfinanszírozott volt, küzdve a technikai és a szociális infrastruktúra elégtelen állapotával. Amikor a kölcsönfelvételi lehetőségek által nagyban meghatározott beruházási hullámok révén valamely területen sikerült

⁵⁴ KOROKNAI Ákos–SUDÁR Kornélia (szerk.): *A főváros tömegközlekedésének másfél évszázada. II. 1919-től 1985-ig*. Budapesti Közlekedés Vállalat, Budapest, 1987. 172–175.

⁵⁵ *Fővárosi Közlöny*, 1939/25. (április 18.) I. Melléklet 1–17.; BFL IV.1403.a. 266/1939., az új városháza és üzemi székház céljára 22 millió pengő felvétele: 267/1939., a 30 milliós bankkölcsön felvétele: 347/1939., a 20 millió pengős OTI-kölcsön felvétele: 417/1939.

minőségileg előrelépni, hamarosan más területen mutatkoztak súlyos feszültségek. Az első világháború előtt elsősorban a robbanásszerű városnövekedéssel és az új nagyvárosi életforma tömegessé válása által diktált követelményekkel való állandó versenyfutás okozta az elégtelen állapotokat. A szociális feszültségek kezelésének igénye, a társadalmi integráció erősítése, amely szintén hatalmas erőforrásokat kívánt, a Bárczy-korszakban lépett előtérbe a várospolitikában. A két világháború között a városnövekedés lelassult ugyan, a város által működtetett hatalmas létesítmény- és intézményrendszer fenntartása és fejlesztése önmagában is a korábbinál lényegesen nagyobb finanszírozási igényt jelentett, ami az elszegényedő társadalomra nehezítő adóprés fokozásához vezetett. A szolgáltatásokból és a közüzemi hálózathoz származó bevételek növekedése mellett is az adóbevételek maradtak a gazdálkodás fő pillérjei. Ebben, a dualizmus kori „hagyományoknak” megfelelően, a lakbérekből és az alapvető közfogyasztási cikkek forgalmából merítő adóknak volt kiemelkedő szerepe, amelyek mindig is az alacsony jövedelmű rétegekre neheztedek aránytalanul nagy mértékben. A folyamatos alulfinanszírozottság fontos tényezője volt, hogy a pénzügyi és részvénytársasági jövedelmek mindvégig nagyon szerény arányban járultak hozzá a főváros közfeladatainak adórendszeren keresztül történő finanszírozásához. A hazai gazdaság és gazdagság erős fővárosi koncentrációja így csak kevésbé volt érezhető az önkormányzat pénzügyi helyzetében.