

Dr. PUSZTAY BÉLA:

## A RACIONÁLIS FÖLDHASZNÁLAT

Hazánkban egy idő óta a mezőgazdasági termelés minőségi fejlesztésével kapcsolatos kérdéseket egy új kategóriában, a "racionális földhasználat" követelményében foglalják össze. Ezek tényezőit tekintik egy magasabb fokú termelőtevékenység alapjának. Tartalmi jelentésének tisztázása, definíció értékű összegezése a tudományos kutató műhelyekben most kristályosodik. Teljes értékű, elfogadott uralkodó nézeteket tükröző megállapodásokig még nem igen jutott. Ilyenkor ki-ki kutatási eredményei során megismert elemek egymás közötti kapcsolatának értékelésével kísérli meg a tartalmi kérdések összevezését. Jogos pl. Dr. Domé Györgyné véleményében megfogalmazott az a kérdés: mik sorolhatók a racionális földhasználat elemei közé? Vagy:... miként viszonyul egymáshoz a racionális földhasználat és hasznosítás; van-e ezek között különbség, ha igen mi az, és ha nincs, vajon mi értelme van a két szónak.<sup>1</sup>

Van aki a racionális földhasználat feltételeként az ökológiai követelmények érvényesülését és a munkaszervezést említi.<sup>2</sup> Más helyen arról szólnak, hogy "Ökológiailag akkor tekinthető a földhasználat racionálisnak, ha viszonylagos összhang van a termelt növények a természeti tényezőkkel szemben támasztott igénye, a természeti tényezők teljesítő-képessége és az emberi munka színvonala között."<sup>3</sup>

Monográfiában történik erre utalás, hogy a hazai és nemzetközi irodalom a földhasznosítás kérdéseit a talajhasználat, a földhasználat és térhasználat hármasszövevényében, általában a mezőgazdasági használatot középpontba állít-

va, a hagyományos és a racionális földhasználat elnevezés alatt tárgyalja. A fogalmi kérdések felsorolása után megjelöli a földhasználatban főszerepet betöltő tényezőket, amelyek: a termőföld kihasználása; az agrárnépesség megélhetésének megoldása; a mezőgazdasági termelés gazdaságossága; a mezőgazdasági rendeltetésű föld termelésből való kivonásának megakadályozása.<sup>4</sup>

A földhasználati terminológiaként nyilvántartott "racionális földhasználat" a föld nemzeti kincs jellegének deklarálása után fogalmazódott meg. Tartalmi kérdéseinek tudományos értékű tisztázása nélkül vált, vagy válik a földön folyó gazdálkodás megjelölésére, minősítésére szolgáló kategóriává. Korábban az agrárgazdasági tudományok által elismerten a "belterjesség", mint a földhasználat minőségét jelző fokozat állt a gazdálkodás színvonalát mutató értékelés homlokterében. "... a megművelt földterület és a ráfordított élő- és tárgyasult munka ... a belterjesség lényege." /Erdei Ferenc/ A Földművelésügyi Minisztérium "A magyar mezőgazdaság ... című /Kossuth Könyvkiadó 15 oldal/ kiadványa szerint: "... a belterjesség az egész mezőgazdaságra, - s ezen belül egy gazdaságra vonatkoztatva is - azt jelenti, hogy a területegységen nagyobb értékű terményeket, termékeket olcsóbban, tehát jobb minőségű kenyérgabonát, ipari növényt, ... húst, zsírt, tojást, tejet, gyapjút stb. ad a mezőgazdaság a népgazdaságnak."

Az Erdei Ferenctől származó definíciót és annak a Földművelésügyi Minisztériumi feldolgozásban adott magyarázatát figyelembevéve a belterjes gazdálkodás fokának megítélése - területegységre /országos/ vagy gazdaságra vetítve - a termény, illetve termék mennyiségével és az előállítás gazdaságosságával stb. volt kapcsolatos. A racionális földhasználatvaló összehasonlítás szempontjából lényeges, hogy a belterjességi fok érvényesülésénél csak az üzemeken, gazdaságokon, illetve térségeken belüli kérdések - a

közösségi érdekhez való viszonyítás nélkül - kerültek vizsgálatra. Az előbb említett követelmények oldaláról ennek részei: a terület termelési célú megválasztása; a terület termőképességének a termelt növény érdekeivel való összhangbahozása /talajerőgazdálkodás stb./; a ráfordítás minimalizálása /takarékoság, a termés veszteségmentes betakarítása stb./; a területen a termelési cél megválasztása szoros korrelációban legyen a termés, illetve termék az államilag megállapított felvásárlói, illetve az engedélyezett szabadpiaci árakkal és a támogatás rendszerével.

A föld nemzeti kincs jellegének kinyilvánításával egyidőben, annak tartalmi jelentéseként, mint társadalmi- és gazdaságpolitikai cél az is megfogalmazódott, hogy a "föld használata, tulajdonformára való tekintet nélkül feleljen meg az egész társadalom érdekeinek". Alaposnak tekinthetjük tehát Petrasovits Imre azon következtetését, hogy a racionális földhasználat tartalmát jelentő tényezők: a politika, ökológia, ökonómia, technika- és technológia. "Csakis az említett ... tényezők közötti összhang, a kölcsönhatás vizsgálata eredményezhet viszonylagosan racionális földhasználatot."

A belterjességi követelményeket a racionális földhasználat követelményei meghaladják. Nem reked meg a belterjességi fok értékelésénél figyelembe vett paraméterek határainál. Tul lép azon. A két fogalom közötti eltérés racionális földhasználat oldalán jelentkező többletet a politikai tényező adja, lényegében az, hogy a belterjességnek az áru, pénz és piaci motivációkra hagyatkozó voltahoz képest, a racionális földhasználatban az állam közhatalmi minőségben is szerephez jut. Feltehetően ez tette szükségessé a mezőgazdasági termelést minősítő "belterjesség" egy olyan tartalmu "fejlesztését", ahol a föld nemzeti kincs jellege által támasztott - ösztársadalmi érdeket

kifejezésre juttató állami beavatkozásnak - egyrészt a földvédelem, másrészt a földhasználatot tekintve nagyobb szerep jut. Másként fogalmazva: a racionális földhasználat a gazdálkodás alakítása és minősítésének az a többlete, amely a korábbi, elsősorban csak gazdálkodási értékelésre szolgáló belterjességen túl, az állam közhatalmi intézkedési lehetőségeit is kifejezi.

Kérdés viszont: mi lehet, illetve mi legyen az állami közreműködés tartalma. Felfogható-e úgy, hogy a közhatalom csak a jog hármasszámú funkciójának érvényesítésére hivatott. Igaz-e Dr. Domé Györgyné véleményében tett az a megállapítás, hogy a közhatalom közreműködését lehetővé tevő "... koncepció azonban ... elsődlegesen nem a föld védelmét és gazdaságosabb hasznosítását volt hivatva szolgálni, hanem az állami tulajdon gyarapítását és mindenhatóságának további erősítését."<sup>5</sup> A vélekedés alapos. Az észrevétel ezt több ténnyel is bizonyítja. Más kérdés, ez a gyakorlat következhetett-e abból a tételből, hogy "... a földhasználat tulajdonformára való tekintet nélkül feleljen meg az egész társadalom érdekeinek". Levonható volt-e ebből a közhatalom számára adott és a földtulajdon változásainak egy csatornára való tereléséről szóló felhatalmazás. Előljárójában is megjegyzem: nem! A használat tulajdonformára való tekintet nélkül ..., illetve a földviszonyok merev állami csatornára való terelése, - egymást kizáró meghatározások. Véleményem szerint az előbbi tételből a funkcionáló tulajdonformák érintetlenül hagyásával, vagy éppen a "használati értékeknek" jobban megfelelő tulajdonformák fejlesztésével, azokon belüli jogosítványok korlátainak oldásával, esetleg a polgári tulajdonjog "tisztá formában" való érvényesíthetőségével, a földhasználat feltételeinek javítása következhetett.

Az előzőekben körvonalazott, az agrár, ökológiai, közgazdasági és műszaki tudományok területére konkrétan is meg-

jelölt racionális földhasználatot érintő tényezőkön túl, de alapjaiban azok minél eredményesebb megvalósítása, és azoknak az egész társadalom érdekeinek való megfelelése céljából, milyen közhatalmi intézkedéseket lehet és kell az állami közreműködés elemei közé sorolni? A közhatalom szerepének - általános értelemben - annak a társadalom- és gazdaságpolitikai célok megállapításában, illetve ezek megvalósulása eredményességét szolgáló jogi szabályozásában kell testet ölteni. Ez következik a racionális földhasználat "politikai" tényezőjéből. A politikának egy gazdálkodási forma változtatása által igényelt jogi szabályozásánál több komponensre kell figyelemmel lenni. "A politikai folyamatban összegeződnek ugyanis mindazok a hatások, amelyek a társadalom folyamatában, jelenségeiként érkeznek. Ezek a hatások a társadalom politikai rendszerében "transzformálódnak" döntéssé, illetőleg döntések sorozatává, éspedig a politikai rendszer mechanizmusában súlyozódva, egyeztetve, esetleg polarizálódva."<sup>6</sup>

Ami pedig a racionális földhasználat tényezői jogi szabályozásának kérdéseit illeti, - konkrét felvázolása előtt - feltétlenül megjegyzendő, ahogyan a tényezők egymást feltételező kölcsönhatásban érvényesülnek, ugyanúgy az egyes tényezőknél szerephez jutó jogi szabályok előirányzatai sem korlátozódnak az exponált kritériumra, hanem azok így vagy úgy operativitásukkal, vagy hatásukban, de érintik a további tényezőbeli elemek is. Természetesnek kell tekinteni, hogy a föld adottságainak megfelelő értékelése éppen úgy hatással lehet a gazdaságosságra, mint a korszerűség, vagy jövedelmezőség a föld termőképességének biztosítására, illetve a felhasználandó anyagok és eszközök korszerűsíthetőségére.

Az ökológiai követelmények azt kívánják, hogy a földhasználó olyan mezőgazdasági termelést folytasson, amilyen célra földje, adottságainál fogva leginkább megfelel. Az

ökológiai racionalitás kritériumai: a növények természeti tényezőkkel szemben támasztott igénye, a természeti tényezők teljesítőképessége és az emberi munka színvonala, illetve ezek közötti viszonylagos összhang. A jogi szabályozás szerepét ezek megvalósulását segítőnek kell keresni, közelebbről úgy, hogy földhasználói - vállalkozói érdekként az optimális hozamot és gazdaságosságot igérjen. Véleményem szerint ehhez a polgári tulajdonjogra alapozódó - viszonylag teljeskörűen érvényesülő földhasználatra van szükség, olyanra, amely biztonságot ad a termeléshez, biztonságot azáltal is, hogy útját állja a föld más célú felhasználásának, legalább annak hatékony mérséklésével. Az ökológiai alkalmaság vizsgálatával kapcsolatban viszont kihangsúlyozásra kívánkozik, hogy a vele kapcsolatban születő elhatározás kifejezetten a földhasználat körébe tartozik. Előfordul, hogy ezet a termeléshez /földhasznosításhoz/ kapcsolódó döntést a föld rendeltetésének megállapítására vonatkozó jogosítványokkal keverik össze, mintegy az ökológiai alkalmaság és a föld rendeltetése közé egyenlőségi jelet téve. Bár mind a két megközelítés a földre vonatkozik, a kettő mégsem ugyanaz. A föld rendeltetése arra a kérdésre ad választ, hogy az adott föld termelési vagy más célú felhasználásra alkalmas. Az ökológiai racionalitás pedig arra, hogy a termelési rendeltetésű földön milyen hasznosításra kerüljön sor. Az ökológiai racionalitás akkor érvényesülhet eredményesen, ha a döntési jog a földhasználót illeti meg, az állam pedig, alapvetően nem közhatalmi minőségében és nem elsősorban a kognencia erejével, hanem közgazdasági ösztönzéssel működik közre.

Hatályos földügyi jogszabályunk ugynevezett "rendeltetészerű földhasználatról" rendelkezik. Ez önmagában is szemben áll a használói önállóság elvével, amihez még hozzá kell tenni, hogy a rendeltetészerű földhasználat nem azonos a racionális földhasználattal. Azzá csak akkor válik,

ha a földhasználó a racionalitás körébe tartozó további követelmények és tételek érvényesülésével határoz az érintett területnek az alkalmasság, gazdaságosság és anyagi erejéhez igazodó technikai- technológiai ellátottságtól függő művelésbentartásáról. A mezőgazdasági termelő tevékenységben előforduló elemek szerepének vizsgálatával - valamelyest absztrahálva - lehet olyan következtetésre jutni, hogy a földhasználatban pró és kontra ismertté vált magatartásoknak van egy közös töre visszavezethető megnyilvánulása. A használati kötelezettségeket megkerülő olyan önállóságra való törekvés, amely a minőségi követelmények érvényesülését, a gazdaság sajátosságaiból kiindulva keresi. Ennek pedig a tulajdonosi pozíció teljeskörűsége felel meg. A megvalósult földjogi viszonyok termelési és gazdálkodási kapcsolatának történetisége, az adminisztrációval szemben, az anyagi ösztönzés mellett szól. Természetesen - konkrétan meghatározott esetekben - szükségessé válhat a tulajdonra épülő földhasználat földhasználati jogi eszközökkel való támogatása. Ebben az esetben is viszont és természetesen a hangsúly a tulajdonosi és arra alapozódó földhasználati jogosítványokon van.

A földhasználat akkor felel meg a gazdaságosság követelményeinek, ha egységnyi területen minél kisebb ráfordítással a lehető legnagyobb hozamot lehet előállítani. Ennek az ökológiai szabadságon tuli kritériumai a piaci és árviszonyok, illetve az állami közreműködés. A mezőgazdasági termelés költségeinek alakulása - nem elsősorban a mezőgazdaságon belüli okok miatt - a lakosság megélhetését tekintve diszfunkcionális helyzetet teremthet. Megakadályozása ugyanakkor a mezőgazdasági üzemek működőképessége folyamatosságának fenntartása, az egész társadalomért felelős közhatalom hatékony közreműködését teszi szükségessé. Ennek alapvetően két csatornája lehetséges. Az egyik a kö-

telező termelési előírás meghatározása, konkrét földhasználati követelmények előírásával, a másik: az anyagi és vagyoni ösztönzés.

Nem részletezem a hazai gyakorlat tapasztalatait. Csupán arra utalok: a kötelező előírások - különösebb eredmény nélkül /ennyi föld még sosem volt parlagon/ - a föld állami tulajdonbavételt jelentő fenyegetettségig jutottak, az anyagi - vagyoni ösztönzés pedig, amellet, hogy a rendeltetésszerű földhasználat érdekeivel sem voltak összhangban messze nem ellensúlyozták a maximált árrendszer stb. miatti termelőüzemeket sújtó anyagi hátrányokat. Érdekes kitekinteni a tőkés országok agrárprotekciónizmusára. A termelés költségei állandó növekedésére tekintettel, hatékony támogatási rendszer keretében gondoskodtak a mezőgazdasági termelés folyamatossága és a lakossági megélhetés költségei összhangjáról.<sup>7</sup>

Ha tagadom is annak lehetőségét, hogy az állam közhatalmi minőségében, a föld nemzeti kincs jellegéből levezetve, más tulajdonformák hátrányára alkalmazhatott megszorításokat, vallom azt, hogy a földhasználat egész társadalom érdekeinek való megfelelését tekintve az állami intézkedésekkel nem csak részt vehet, hanem részt kell vennie. Itt azonban nem szabad szem elől téveszteni, hogy az állami közreműködés formáinak nem egyedüli csatornája a jogszabályi előírás érvényesítése. Más kérdés, és külön értékelendő, hogy a hatalmi állásfoglalás mennyire alapos, vagy éppen a hatalom konzekvens e saját állásfoglalását illetően. Hazai tapasztalatok szerint nemcsak a használatot, hanem a földviszonyok egyéb területeit érintően születtek újabb és újabb állásfoglalások. Ezek eszközeiként láttak napvilágot a legkülönbözőbb jogszabályok. Sok minden mellett, a valóságos viszonyok és célok összhangjának hiánya, a törvényszerűségek figyelmen kívül hagyása, a jogalkotással szemben támasztott követelmények hiányos alkalmazása -, lényeges hiba volt.

Az előirányzatok megvalósulását alapjaiban a kongencia erejével akarta elérni. Az ökonómiai követelmények megvalósulását az állami közreműködés oldaláról, elsősorban közgazdasági ösztönzéssel kell előmozdítani.

Itt a gazdaságossági kérdések körében merül fel, mi történjen olyan esetekben, amikor a földtulajdonos - életkörülményeiben bekövetkezett változások miatt - a földhasználatra képtelenné válik, és más úton történő hasznosításra sem nyílik lehetőség; amikor a polgári tulajdon jogi értelemben vett földhasználathoz képest más irányú "hasznosítás" ígér gazdaságosságot, éppen a racionalitásra hivatkozással lehetőség nyílik e termelési rendeltetésű földterületnek más célú felhasználására. Az első kérdésre adható válasz - ami az ökológiai alkalmassággal kapcsolatos álláspontból is következik -, lehetővé kell tenni a földforgalmat. Az állampolgári jogok természetjogi iskola tételei szerinti felfogása teljes szabadságot jelent az ember számára, s ez a tulajdonszabadságát is magába foglalja. A tulajdonjog szabályozása nem is lehet más, mint a polgári tulajdonjogra alapozódó, az egyenlőség és mellérendeltség elvét érvényesítő szabályozás. Lényegében mind a két kérdés egy tőről, a tulajdonszabadság kérdéséről táplálkozik. A második kérdésre adandó válaszként azt is elmondhatjuk, hogy ha a tulajdonosi jogosítványok árutulajdonná, árutulajdon tartalmúvá válnak, akkor az éppen a racionalitásra hivatkozással a más úton történő hasznosításra is lehetőséget ad. A használat és hasznosítás egymáshoz való viszonyában a hasznosítást tekintem e kérdéskomplexumhoz jobban igazodónak. A földhasználatot /tartalmi jogosítványaival/ a polgári tulajdonjog részét jelentő kategóriának fogom fel, míg a földhasznosítást a racionális értékeket jobban kifejezésre juttató, a föld művelésben tartását meghaladó más irányú felhasználást is magába foglaló és megengedő lehetőségként.

A földhasználat során érvényesítendő műszaki követel-

mények alatt a gazdálkodás korszerűségét értem. Ezek megvalósulásához nyújtandó anyagi támogatáson túl, különösen a kutatási eredmények szervezését, közreadását stb. tekintem olyan területnek, ahol az állam szinte felmérhetetlen segítséget nyújthat a racionális földhasználat megvalósulásához.

Ezeket egybevetve kísérlet tehető a racionális földhasználat-földhasznosítás jogi értelemben vett definíciójának megfogalmazására.

A racionális földhasználat-földhasznosítás jogi értelemben a földjogi vagyoni viszonyok, a földvédelem és földigazgatás állami közhatalmi uton - elsősorban a polgári tulajdonjog szabályozó rendszerével-, konkrét esetekben az állami hierarchia rendjén a jogszabály erejével, illetve közgazdasági ösztönzéssel történő olyan szabályozása, amely a termelési rendeltetésű föld ökológiai, ökonómiai, technikai- és technológiai követelményeknek megfelelő minőségi termelésben tartását, jövedelmezőbb volta esetén más uton való hasznosítását - a föld nemzeti kincs jellegére tekintettel - az osztársadalmi, csoport és egyéni érdekek összhangjának megtartásával mozdítja elő.

Jegyzetek

1. Dr. Domé Györgyné: "... a racionális földhasználat minden valószínűség szerint elsődlegesen a mezőgazdasági termelésbe vont területekre érvényes kategória..." /Kandidátusi értekezés védésekor az MTA Biráló Bizottság előtt Budapesten 1989. június 22-én elmondott véleményben tett észrevétel./
2. Dr. Nagy László: a racionális földhasználat üzemen belüli tényezői között a termőhely tervszerű átfogó javítását, a termékszerkezet ésszerűsítését és a termelés költségessége miatt alkalmatlan földek más célú felhasználását, majd a közgazdasági szabályozó rendszer fogyatékosait említi. /A földtulajdon és földhasználat szabályozásáról. Állam és Igazgatás 8/1982. 693. oldal/
3. Dr. Petrasovits Imre: A földhasználat és a melioráció összefüggéseiről. GAZDÁLKODÁS 1978. 8. szám 9. oldal./
4. Dr. Szűcs István: A földhasználat rendszere. Doktori értekezés 1986.
5. Dr. Domé Györgyné: "Ezt számtalan körülmény is igazolja, ilyen pl. az állami tulajdon forgalomképességének ... szintje teljes mértékű megszüntetése, a belterületi telkek vonatkozásában az állami elővásárlási jog szabályozása, az ugyancsak itt elfekvő telkeknek, illetőleg általában a belterületi földeknek kizárólag az állam javára történő felajánlása..." /U.o., mint 1. alatt./
6. Dr. Kulcsár Kálmán: Gazdasági "KIHÍVÁS" társadalmi "VÁLASZ" /Gazdaság Társadalom Jog Közgazdasági és Jogi Kiadó Bp. 1982./
7. Dr. Ujhelyi Tamás: Agrárprotekciónizmus a fejlett tőkés országokban "A termelés szabályozás és támogatás költségei ... állandóan emelkednek: 1980-ban és 1981-ben 3 milliárd dollár volt; 1986-1988-ra előzetesen ezt az összeget 20 milliárdra becsülik. A közös piac országaiban ... amíg 1974-ben csak 5.6 milliárd dollárnak megfelelő összeget fordítottak agrárpolitikai célokra, 1986-ban már 22.6 milliárd dollár volt az előirányzat. /Társadalmi Szemle 1987. 4. szám 84. oldal./