

Dr. TANKA ENDRE:

A SEKTORSEMLEGES FÖLDFORGALOM JOGI SZABÁLYOZÁSI RENDSZERÉRŐL

Milyen történeti örökséget hagyott az államszocialista földpolitika a földforgalomra? Előbb az erőszakos kollektivizálással a földkészlet eredeti elosztásából a kisárutermelőket kizárta, majd az u.n. "társadalmasított" földtulajdont befágyasztotta. Ezzel a földre nézve a nagyüzemi termelőeszköztulajdont kizárólagossá tette, és annak elsajátítási monopóliumát a jogban is rögzítette. A földjuttatás e direktív kiutalási rendszerétől idegen a földtőkének bármely - akár naturális, akár értékbeni - újraelosztási mechanizmusa.

Emiatt a földtőke áramoltatás - sem a központi állami "kézivezérlés" alapján, még kevésbé piaci módszerekkel - nem alakulhatott ki. A nagyüzemi földtulajdonlasi monopóliumnak, illetve a földforgalom megbénítottságának közvetlen következménye, hogy az ésszerű földkészletgazdálkodásra nem nyílt élettér, hanem ehelyett évtizedek óta újratermelődik a relatív földhiány, másrészt tartós tendencia lett a földalap természetföldrajzi adottságainak alulhasznosítása.

Földviszonyainknak e mind súlyosabb zavarokkal terhes rendszerállapotát a reform a földpiac kiépítésével kívánja meghaladni. Bármely működő földpiac alaprendeltetése, hogy a társadalmilag elismert földigények kielégítésére megfelelő földtulajdoni-földhasználati kínálatot biztosítson. Mégpedig úgy, hogy a keresletet a kínálattal egy olyan rugalmas intézményrendszerben ütköztesse, amely a szektoregyenlőség és a versenysemlegesség talaján áll, ugyanakkor az ügyletkötők polgári jogviszonya fölé - közérdekűség címén - az államigazgatás ernyőjét tartja. A termőföld élelmiszertermelő szerepéből eredő közérdekű követelmények érvénye-

sítését ui. a fejlett piacgazdaság sem bízhatja pusztán az önszabályozó mechanizmusokra.

A földkészletgazdálkodás nemzeti prioritásait végső soron az állami kényszernek kell érvényre juttatnia. Különösen fontos ez akkor, amikor az éleződő relatív földszűkösség, a földpiac és a tulajdoni reform együttes hatására a mezőgazdaságban valódi földtulajdonosok és reális földáruk jelennek meg, tehát értelmet és célt kap a földforgalom. Hasonlóan a jogállam feladata, hogy a földtőke áramoltatás korszerű intézményeit /pl. jelzálog, földhitelintézet/ úgy működtesse, hogy azok az ésszerű földhasznosítás szolgálata mellett alkotmányos garanciákkal szavatolják a gazdasági szereplők földtulajdonosi autonómiáját.

Csakhogy amilyen egyszerű a földpiac berendezésének ezeket a közhelyszerűen általános vonásait felvázolni, olyanira bonyolult a gazdaság célracionálisához közelítő lépéseket megtenni ezen a veszélyes terepen. A napjainkban folyó szakmai viták és a már napvilágot látott jogszabálytervezetek legfőbb fogyatékoságát e téren abban látom, hogy a földforgalom cél- és eszközzrendszere, szabályozó kellék-tára sem a piacgazdaságra való átmenet időszakára, sem a földpiac kiépítésének esetére nem tisztázott. Emiatt a legszertelenebbül keverednek a történelmi jóvátétellel felmerülő földforgalmi korlátozások egy ideáltípusnak elgondolt jövőbeli korlátlan földpiac képzetével. Az AKI-ban folyó - még nem publikált - kutatások ezt a kérdéskört több met-szetben, behatóan elemzik. Ehhez képest saját kutatási rész-területem néhány alapvető jogi tanulságára utalok.

Lényeges szemléleti hiba, hogy a földforgalom jogi rendezését sokan egymozzanatú jogi aktusnak, nem pedig szabályozási folyamatnak tételezik. A földpiacépítést ennyire leegyszerűsítő felfogás beérné a hatályos jog új szabályá-nak fenntartásával, mely kimondta, hogy "magánszemély kor-látlan mértékben szerezhet földtulajdont". Eszerint ha li-

berális földpiacot akarunk, a termőföld tulajdonszerzésre semmilyen alanyi és tárgyi megkötöttséget ne írjunk elő. Ha ilyen korlátok mégis szükségesek, ezek csak átmenetiek lehetnek. Szerepük a történelmi jóvátétel során annak biztosítása, hogy csak a tényleges földművelő juthasson földtulajdonhoz, aki a föld megfelelő hasznosítását garantálja.

E nézettel szemben hangsúlyozni kell, hogy valós földtulajdonosok igazi földpiacon való megjelenéséhez hosszú út vezet, amelyet a földforgalom jogi szabályozásának is be kell járnia. A rendezés emiatt még rövid történelmi távon belül is csak többletcsős lehet: nyilván más igényeket támaszt a történelmi jóvátétel, mint a nagyüzemi földtulajdoni reform, nem szólva a vegyestulajdonú földviszonyok később várható piaccgazdasági fejlődéséről. Előbb azt kell megoldani, hogy a földkészlet kisebb-nagyobb arányú újraelosztásával a földeknek végleges gazdája legyen, más oldalról a földmagántulajdon elérje azt a minimális arányt, amelyet egy valós földpiac működtetése nem nélkülözhet. Csak ezután gondolhatunk a földforgalom közérdekű államigazgatási normáira, a közzgazdasági preferenciákra és diszpreferenciákra stb., amelyeknek együttesen - az egyéni elsajátítás és a tulajdonosi rendelkezés korlátozásával - a föld élelmiszertermelési szerepét kell érvényesíteni. Aki ezt a sorrendiséget nem döntő érdemi kérdésként kezeli, hanem már a földreform és a jóvátétel kezdetén a földforgalom Nyugat-európai mintáit másolva azokéhoz hasonló földpiaci fékeket és korlátokat kíván bevezetni, az gyakorlatilag mind a történelmi jóvátételt, mind a gyökeres reformot elveti. Hogy miért? Egyszerűen amiatt, mert a már működő földpiacra szabott államigazgatási sorompók kategórikusan kizárják a termelőeszközeiktől ezideig jogtalanul megfosztott kisárutermelők földtulajdonossá válását.

Mivel e kérdést itt nem részletezhetem, az ellentmondást egy jogintézménnyel világítom meg. Közismert, hogy a

földmagántulajdon kiterjedése a földbirtokszerkezet elaprózódásának, illetve a birtoktagoltság fokozódásának a veszélyeivel jár. Ezt a magánjog a tulajdonszerzés korlátjaival többnyire két irányból szokta kivédeni. Egyrészt földbirtok-minimumot határozhat meg. Eszerint ha az adott gazdaság a megszerezni kívánt földterület tulajdonával sem éri el a helyi térségben szokásos térmértéket /tehát ez az ország eltérő termőterületein igen különböző lehet/, úgy a tulajdonszerzés nem engedélyezhető. Ugyanezt a célt a merev adminisztratív korlát helyett hatékonyabban szolgálhatja a parcella-minimum pénzügyi szabályozása. Ennek ösztönző és szankciós hatása működtetésére a nyugati agrárjogban több példa is akad. /Így a francia jog a hitelt, kedvezményeket stb. támogatást minimális földbirtoknagysághoz köti. A progresszív földadó pedig a törpebirtokot olyan adóteherrel sújthatja, amely mellett a birtok fenntartása értelmét veszti./ Másrészt a jog a termőföld öröklését úgy korlátozhatja, hogy az egy tulajdonos birtokába kerülő föld üzemi területe öröklés címén se csökkenhessen a törvényes földbirtok-minimum alá. Ennek biztosítására a környező üzemek tulajdonosait törvényes elővételi joggal lehet felruházni. De gondoljuk végig, mire is vezetne, ha a történelmi jóvátétel ilyen és ehhez hasonló földforgalmi korlátozásokkal operálna? Aligha kétséges, hogy a reparációra jogosultaknak csak egy elenyésző hányada kapná vissza a tőle elvett földet.

A szektorsemleges földforgalom hazai intézményesítésének nemcsak a történelmi jóvátétel az előfeltétele, hanem a földtulajdoni reform piacokonform végrehajtása is. Földviszonyaink tulajdoni többszektorúsága ui. távolról sem a egyes tulajdonformák együttélését jelenti. Emögött az állami földtulajdon elsajátítási egyeduralma húzódik meg, amely kizárta, hogy az egyes tulajdonformák földtulajdoni rendszerre fejlődjenek.

Életterüket, alanyaik tulajdonszerzési képességét megszabta

az állami tulajdonnak való alávetettségük, valamint a földforgalom egyeniránya, amely csak az államnak nyújtott tulajdonszerzési lehetőséget a többi szektor terhére, míg azoktól ezt megtagadta.

A földforgalomban az állami földtulajdon kiváltságait a tulajdon szerzésére korábban létesített különleges jogcímek még mindig őrzik. Ezek közül a ma is hatályos földfelajánlás, és a hatósági határozattal való tulajdonba vétel /vagyis a kártalanítás nélküli államosítás/ nem egyeztethető egy földpiaci modell feltételrendszerével, így gyökeres revízióra szorulnak. E két jogcím a kisérutermelői földmagántulajdon erőszakos állami elvonását legalizálta. Piacgazdaságban tehát nincs többé létjogosultságuk, ezért meg kell őket szüntetni. Ami pedig az elkobzásos államosítást, mint a föld művelési kötelezettsége felróható elmulasztásának mai szankcióját illeti, nyilvánvaló, hogy az valós földtulajdon és földpiac esetén alkalmatlan az ésszerű földhasznosítás kikényszerítésére, amelyet az adminisztratív hátrányok helyett a piacszabályozó mechanizmusok hatékonyabban befolyásolhatnak. Azonban itt se feledjük el, mennyire távol vagyunk még a működő földpiactól! Ezért - a kártalanítás nélküli államosítás kiiktatásával egyidőben - olyan szankciórendszerrel kell gondoskodni, amely

- visszatart a földspekulációktól, gátolja a földművelési-élelmiszertermelési céloktól elszakadó földtulajdon-szerzést;

- olyan joghátrányokat /pl. többletadót/ helyez kiállításba, amelyek célszerűtlenné teszik a "látszat-földművelést";

- a történelmi jóvátétel új földtulajdonosait arra készíteti /részben a föld művelését vállaló, jogvesztést is kikötő előzetes jognyilatkozattal, részben a föld tíz évi elidegenítési tilalmával/, hogy a részükre visszaadott föl-

det rendeltetésszerűen hasznosítsák.

Az állam e körbe eső tulajdonszerzési jogcíme a kisajátítás is. Ez ugyan a liberális jogállam hasonló intézményéhez képest nem sajátos, de tartalmilag olyannyira a pártállam terméke, hogy alapvető korszerűsítésre szorul. Ennek során jogalapjából számítani kell az egyoldalú államigazgatási kényszert, amely valós közérdek és megfelelő kártalanítás nélkül is megsemmisítheti a földmagántulajdont. Ugyancsak nem tartható fenn a társadalmi szervezeteknek - mint a pártállam kézivezérléshez szükséges transzmissziós gépezetnek - az a kiváltsága, hogy kisajátítással ma is kezelői jogot szerezhetnek a működésükhöz igényelt ingatlanon.

A szektorsemleges földforgalom jogi akadályait a szövetkezeti földviszonyokban is le kell bontani. A szövetkezet, mint jogi személy privilegizált tulajdonszerzési jogcímei ui. - amelyek a tagi földtulajdon elvonásával, a nagyüzemi földkoncentráció ürügyén földtulajdonlási monopóliumát építették ki saját tagságával szemben - még csak részben és csak jövőbeli hatállyal szűntek meg. Így az 1990. évi IX.tv. eltörölte a földmegváltást, tehát a jövőben a tag közös használatba adott földtulajdona nem "társadalmasítható". E lépés nem érintette viszont az eddig végrehajtott földmegváltásokat, vagyis országosan a téesz-földalap 61 %-át, amely zömében a volt tagok földtulajdonának e címen történő megszüntetéséből jött létre. Ugyancsak fennmaradt a szövetkezet másik "államszocialista" tulajdonszerzési jogcíme, a felajánlás is. Emellett változatlanul korlátozza a tagi földtulajdon forgalomképességét a földbeviteli kötelezettség hatályos jogi rendezése. Az alapszabály szerinti beviteli kötelezettség kiterjed arra a termőföldre is, amelyet a tag a szövetkezetbe történt belépése után tulajdonul megszerez /TSZTV 37. § /2/ bek./. Gyakorlatilag tehát az ilyen földtulajdon forgalomképtelenné válik.

A földtulajdoni reform egyik főcsapás-iránya a nagy-

üzemi termelőszköztulajdon kiváltságainak felszámolása. Az olyan földpiac építéséhez azonban, amely résztvevőinek esélyegyenlőséget kíván szavatolni a piacon való megjelenéshez, szervesen kötődik az állami földpolitikának egy másfajta aktivitása is.

Ez nem a korábbi szereplők monopól-hatalmát igyekszik megtörni, hanem pozitív töltésű: az a feladata, hogy a privatizáció nyomán jelentkező új szereplők számára /tehát az egyéni és társas földhasználóknak/ a versenysemlegesség keretei közt olyan jogosítványokat biztosítson, amelyek túlrendítik őket a formális esélyegyenlőségen, tehát e pozíció alapján a többi piaci résztvevőhöz valós mellérendeltségi viszonytal kapcsolódhatnak. Hogy itt nem új kiváltságok adományozásáról, többlet-jogosítványok "megideológizálásáról" van szó, hanem a piaci részvétel minimális jogi kellékeiről, azt az önkormányzati tulajdon példáján próbálom érzékeltetni.

Ismert, hogy e közösségi tulajdonforma tárgyai közt első helyen szerepel a termőföld. Nyilvánvaló, hogy az önkormányzati tulajdon tárgyi körétől, a tulajdonosi jogosítványok működtetési mechanizmusától és jogalanyainak vállaltszerkezeti szerveződésétől /pl. attól, hogy a települési önkormányzatok társulásokba tömörülnek-e vagy sem/ alapvetően függ, hogy milyen súlya lehet e most születő tulajdonformának a földviszonyokban. Az viszont előre látható, hogy az önkormányzati földtulajdon csak úgy válhat a szektorsemleges földforgalom egyenrangú szereplőjévé, ha ebben sajátos jogosítványok segítik. Nevezetesen:

- a földpiacon olyan közérdekű szerzési jogcímekre és azokat alátámasztó preferenciákra van szüksége, amelyek gazdasági súlyát tekintve is egyenrangúvá tehetik piaci partnereivel szemben, így útját állhatja az önkormányzati közösség érdekeit sértő földspekulációnak. /Pl. a közigazgatási területén fekvő teljes földalapra elővásárlási joggal ren-

delkezne, míg annak gyakorlása fedezetül pénzalapot különítene el./;

- a területét érintő- valamennyi földügyletnél - tehát a bel- és külföldi állampolgárok esetén egyaránt - széleskörű nyilvánosságot, társadalmi ellenőrzést kell intézményesítenie annak érdekében, hogy a földszükségletek kielégítése az önkormányzati közösség és a nemzeti földpolitika érdekeivel összhangban történjék;

- az önkormányzati demokrácia e jogosítványait a helyhatóság kötelezettségei egészítik ki: mind a tulajdoni, mind a használati földjuttatást a helyi lakosság egészének részvételét biztosító nyilvános versenyeztetéssel kell gyakorolnia; földkészletgazdálkodásával, illetve a kezelésében lévő földtöke működtetésének mérlegeredményével pedig az önkormányzat választópolgárainak - a helyhatóság szervezeti rendje szerint - folyamatosan el kell számolnia.

A földforgalom jogi szabályozásának nagy dilemmája, hogy a történelmi jóvátétel rendezése után a valós földpiac-hoz vezető hosszabb átmenet idejére egyáltalán alkalmazzuk-e már, ha igen, milyen módon azt az államigazgatási intézményrendszert, amellyel a fejlett piacgazdaságok közérdekűség címén a rendeltetészerű földhasznosítást kérik számon a mezőgazdasági üzembentartóktól. /Ilyen pl. a tulajdonszerzéshez a mezőgazdasági szakképzettség vagy szakmai jártasság megkövetelése, az agrárágazati főfoglalkozás és a megszerzett föld közigazgatási körzetében való állandó letelepedés előírása stb./ Tény, hogy e korlátokkal a működő földpiac sem mereven él, hanem azokat a mindenkori struktúrapolitikának alárendeli. Egy nyugati mintájú, megszilárdult földbirtok-szerkezetben, ahol a földforgalom évtizedes trendje a földalaprak évente csak 2 %-át érinti, továbbá a túltermelési válság esetén, amikor az agrárkínálat állami visszafogása a cél, valamint a technikai-technológiai korszakváltáskor, amely a munkaerő összetételében a műszaki fejlődés nyomán

ugrásszerűen növeli a részfoglalkozásúak arányát, nyilván szükségképp háttérbe szorulnak a földszerzés korlátjai. A kétlakiság és a részfoglalkozás a magyar mezőgazdaságban is olyannyira elterjedt, sőt további növekedése várható, hogy a jövőre nézve sem lenne célszerű a tulajdonszerzési képességet az élethivatásszerű mezőgazdasági főfoglalkozás feltételéhez kötni.

De ez csak egy kiragadott példa. A földpolitika stratégiáját tekintve a lényeg az, hogy semmiképp nem másolhatjuk szolgáiban a fejlett földpiac szabályozási modelljeit, sőt azok egyértelmű pozitív tapasztalatait is konkrét történetiségükben kell értékelnünk. Amikor a földtőke-reallokációt nálunk is már valódi földpiac teljesíti, a jogügyletek társadalmi ellenőrzésére ki kell alakítanunk a tulajdonszerzés - öröklésnél a tulajdonátzállás - hatósági engedélyezési rendszerét. Ennek nyugati típusaiból azonban egyelőre csak azt a tanulságot érdemes átvennünk, hogy a földügyek hatósági intézését nem szabad a tényleges földhasználóktól szervezetileg és területileg egyaránt elszakadt központi államigazgatási bürokratizmusra bízni, hanem a földforgalom és a földvédelem hatósági ügyintézői szervtípusát a helyi települési önkormányzat keretében kell kialakítani. E szerv a földhasználók érdekeit demokratikus eljárásban úgy érvényesítheti, hogy a földforgalom kérdéseiben nem államigazgatási mérlegelést gyakorol, hanem csak azoknak a normatív feltételeknek a fennállását vizsgálja, amelyeket az állam a földhasznosításban közérdekűség címén határozott meg.