

## FÖLDTULAJDON ÉS TERVEZÉS

### A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS GAZDASÁGI ALAPÚ SZABÁLYOZÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI MAGYARORSZÁGON

LOCSMÁNDI GÁBOR PHD\*

tanszékvezető egyetemi docens

Magyarországon már a nyolcvanas évektől kezdve érzékelhető volt, hogy a településtervezés akkori rendje fokozatosan ellentmondásba került a tulajdonnal, ezen belül különösen az ingatlantulajdoni jogosítványokkal<sup>1</sup> kapcsolatos társadalmi közvélekedéssel. A rendszerváltozás után ez az ellentmondás a tulajdonviszonyok alapvető átalakulásával, a magántulajdon dominánssá válásával tovább erősödött. Az építésügyi jogalkotást<sup>2</sup> főként az a szemlélet irányította, hogy egyrészt az ingatlanpiac minél szabadabb működése érdekében erősen korlátozni kell a beavatkozás lehetséges mértékét, másrészt a beavatkozást főként az építésügyi szabályozás eszközeivel kell megvalósítani. Ez a szemlélet ellentétben áll azokkal a folyamatokkal, amelyek a fejlett világ országainak településtervezési jogalkotásában és gyakorlásában az elmúlt években lezajlottak.

(*A településtervezés három alapfunkciója*) Mint egy korábbi munkában kifejtettük,<sup>3</sup> e folyamatok eredményeként a településtervezés három alapfunkciója közötti viszony úgyszólván mindenütt kiegyensúlyozottá vált. E három alapfunkció a magán ingatlantulajdonba, a magán fejlesztési/építési tevékenységekbe való beavatkozások jelentősen eltérő formáit képviseli. A nemzetközi szakirodalom<sup>4</sup> alapján ezek az alábbiak:

1. *Tervezési funkció.* E tevékenységek keretében koncepciók, stratégiák, tervek készülnek el, amelyekben megfogalmazódnak egy település – vagy egy nagyobb települési térség – távlati térbeli elrendezését, optimális területhaszná-

\* Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Építészmérnöki Kar, Urbanisztika Tanszék. 1111 Budapest, Műegyetem rkp. 3. K. II. 73. Tel.: 463-3848

<sup>1</sup> Használati, rendelkezési és hasznosítási jog.

<sup>2</sup> 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

<sup>3</sup> Locsmándi Gábor: Tulajdon és tervezés, doktori disszertáció, 2000. Kézirat.

<sup>4</sup> P. Healey and R. Williams: European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence. In *Urban Studies*, University of Glasgow, 1993. vol. 30. 702–703.

latát és az épített „településformát”, a városépítészeti karaktert meghatározó elvek, előirányzatok.

2. *Fejlesztési funkció.* E funkció a közösségi szektor tényleges fejlesztő tevékenységét jelenti. Azt, hogy a település a területek előkészítésével, a széttagolt birtoktestek összevonásával, a területek infrastrukturális rendszerekkel való ellátásával aktívan beavatkozik egyrészt a tulajdoni viszonyokba, másrészt elősegíti, a közérdek jobb érvényesülése irányában befolyásolja a magánfejlesztések megvalósulását.
3. *Szabályozási funkció.* E funkció azoknak az általában normatív jelleggel megfogalmazott előírás- és szabályrendszereknek a megalkotását, illetve azokat az eljárásokat jelenti, amelyekkel a település az egyes földterületek fejleszthetőségét, beépíthetőségét, a használat és annak változásai megengedhető formáit határozza meg az ingatlanok tulajdonosai számára.

E funkciókat minden fejlett ország településtervezési gyakorlatában megtaláljuk, de eltérő súllyal. A részfunkciók egymáshoz viszonyított súlyát, azok átalakulásait főként három tényező befolyásolja: (I.) milyen jellegű az *adott ország jogrendszere*, milyen intézményi (központi kormányzati, regionális és helyi) kompetenciák, hatáskörök és kultúrák érvényesülnek, (II.) milyen a *közösségi és magán-szektor viszonylagos szerepe* a konkrét fejlesztési tevékenységekben, (III.) milyen a *tervezőgárda szakmai összetétele*, szakmai „szubkultúrája”. E három tényező hatásának eredményeképpen az egyes országokban más-más eszközrendszerek, a tervek, szabályzatok, eljárások eltérő formái alakultak ki.

(*A településtervezési funkciók átalakulásai a világban és Magyarországon*) A jóléti társadalom második világháború utáni kiépítése során a legtöbb fejlett országban a három funkció egymással párhuzamos fejlesztésére és *kiegyensúlyozott alkalmazására* törekedtek. A felvállalt feladatok széles köre és kiemelkedő nagyságrendje szükségessé tette, hogy a közösségi testületek a koncepciók megalkotásától kezdve a feladatok megvalósításáig bezárólag minden szinten megfelelő befolyást tudjanak gyakorolni a *közpénzek célirányos és hatékony felhasználására*. A legnagyobb szerepet ebben a folyamatban a szociális jellegű (állami, támogatott, nonprofit stb.) *lakásépítés*, majd a hatvanas évektől a városközpontok megújítása játszották, mint olyan fejlesztések, amelyek a településekben, városi régiókban a legnagyobb területigényt támasztották, s amelyek általában azok térbeli rendjének alapvető mértékű átalakítását is szükségessé tették. A jóléti társadalom mai átalakulási folyamatai közepette meglehetősen karakteres változások figyelhetők meg:

- visszaszorul, majd tartalmát tekintve átalakul, gazdagodik, komplexebbé válik a tervezési, ezen belül különösen a stratégiaalkotási funkció;

- háttérbe szorul a közszektor által közvetlenül gyakorolt fejlesztő funkció, a jelentősebb közérdeket hordozó projektek esetében a magán fejlesztő szektorral való kooperáció (public-private partnership) kerül előtérbe;
- fokozottan törekednek a „megengedő” jellegű, rugalmas, normatív szabályozásra, ezzel párhuzamosan – a közszektor közvetlen fejlesztő szerepe visszaszorulásának ellensúlyozására is – növekszik a szabályozórendszeren belül a gazdasági alapú szabályozók szerepe;
- az előzőekkel összefüggésben sok helyütt előtérbe kerül a jelentősebb projekteknek a településtervezés rendszerén belüli, de „önállósuló” kontrollja;
- a fenntartható fejlődés jelentőségének felismerésével felerősödik a környezetvédelem szerepe, annak kontrolltevékenységei ugyancsak az egyedi projektekre irányulnak.

A három utolsóként felsorolt változás jelentősége különösen nagy, hiszen a projektorientált kontroll az átfogó tervezés szemléletével és a szabályozási funkció szigorú normativitási követelményeivel egyaránt ellentétes. Ennek ellenére a jelentősebb méretű és a bonyolult, komplex fejlesztések egyedi ellenőrzésének bevezetése ott is szükségessé vált, ahol (mint például az Amerikai Egyesült Államokban) a tervezés kialakult eszközrendszerébe nehezen volt beilleszthető. A környezetvédelem számos országban (főként újra az USA-ban) már a településtervezésnél erősebb szabályozó eszközként működik, s Európában is egyre több feszültséget okoz a két beavatkozási terület egymásmellettiége, integrációjuk nehézsége.

Hasonló változások jellemzik a magyar településtervezést is, azok azonban rendkívül rövid idő alatt, s a tulajdonviszonyok és a fejlesztési folyamat szereplőinek alapvető átalakulása közepette álltak elő. A kilencvenes évekig tartó időszakban a *stratégiai jellegű tervezés* jelentős mértékben *felülről vezérelt* volt. Az általános rendezési tervek programjai elsősorban a központi kormányzattól, illetve a megyéktől és az ágazatoktól remélt fejlesztési eszközök befogadására szolgáló területek kijelölésére összpontosítottak. Az elmúlt időszak településtervezési gyakorlatának *projektorientáltsága* nálunk is elsősorban az új lakóterületek építésével és a „városközpont-rekonstrukciókkal” függött össze. Különösen a lakótelepek esetében a településrendezési tervezés és a beruházások konkrét tervezése szorosan kapcsolódott egymáshoz. Sőt, a rendezési tervezésben külön tervfajtát<sup>5</sup> is bevezettek, amely biztosította, hogy a beruházás fő céljai és paraméterei már a rendezés során érvényesülni tudjanak.

<sup>5</sup> Ez volt az úgynevezett „A típusú” részletes rendezési terv, szemben a „B típusúval”, amelynél nem érvényesült a projektjelleg, hanem „fokozatos átépülést, beépülést” tétéleztek fel. A részletesebb településrendezési tervek ilyen megkülönböztetése a német és osztrák gyakorlatban jelenleg is megvan, a német *Bebauungsplan* (beépítési terv, de tulajdonképpen részletes rendezési terv) kifejezés önmaga is utal a projektjellegre.

A *szabályozási funkció*, melynek Magyarországon már évszázados hagyományai voltak, továbbélt az OÉSZ *országos szinten meghatározott övezeti rendszerében*, amellyel szemben legtöbbször a felülről való meghatározottság okozta merevség, rugalmatlanság vádja hangzott el. Azt a szerepét, hogy a magán építési piacot a közérdek érvényesülése irányában tudja befolyásolni, csak fokozatosan ismerték fel, és kevéssé használták ki. Sajátos folyamat volt ugyanakkor, hogy az *egész tervezési rendszer projektorientáltságának kérdéses színvonalú eredményei* és az általa közvetve okozott zavarok mind a településtervező, mind az építészervező szakmában felerősítették a *szabályozási funkció hatékonyabb alkalmazása* iránti igényt.<sup>6</sup> A tömeges lakásépítés, a nagy városi projektek visszaszorulásával pedig a településtervező szakma egyre inkább e tevékenység rész gyakorlásában kereste azt a feladatát, amiben identitását leginkább megtalálhatja. Az alapvető változások azonban csak a nyolcvanas évek végétől kezdődően, a magán ingatlan-tulajdon és ingatlanfejlesztés határozott térnyerésével párhuzamosan következtek be.

A rendszerváltozás előtt és az azt követő években a települések *közvetlen fejlesztő tevékenysége* az ismert gazdasági okokból vissza kellett szoruljon. Ennek természetes következményeként úgyszólván teljes mértékben megszűnt annak a lehetősége, hogy a közszektor a saját infrastrukturális beruházásainak térbeli programozásával és időbeni ütemezésével befolyásolja a magánfejlesztések lokációját, megvalósulását. Ha erre esetenként mégis mód volt, az a veszély állt fent – s gyakran érvényesült is –, hogy a közpénzekből végrehajtott fejlesztések keltette telekérték-növekedés nagyrészt vagy teljes egészében a magántulajdonosoknál csapódott le. Mivel egészen 1997-ig, az új építési törvény elfogadásáig, e fontos gazdasági kérdés nem került szabályozásra, a települések csak arra törekedhettek, hogy ha területükön jelentősebb építkezések valósultak meg, megállapodásokat kössenek a területek tulajdonosaival arról, hogy azok olyan munkákat is finanszírozzanak, amelyeknek elvégzése egyébként a közszektor feladata lett volna. E megállapodások – „fejlesztési alkuk” – ráadásul általában a hivatalos rendezési tervek készítése vagy módosítása, helyi rendelet, azaz jogszabályalkotás folyamatában kötötték meg.

A *tervezés koncepció-, stratégiaalkotó funkciója* sem tudott kellő súllyal érvényesülni a rendszerváltást követő években. Részben azért, mert az újonnan létrejött önkormányzatok nem voltak erre kellően felkészülve, részben, mert az újonnan kialakult érdekrendszereket nem tudták megfelelően kezelni. Különösen a na-

<sup>6</sup> Erősen közrejátszott e változásban a településtervezők szakmai összetétele, az építés szakterület dominanciája, ami gyakran sajátos „építészeti túlszabályozottsággal” járt együtt. A tervezők akkor is biztosítani kívánták a rendezési tervekben az általuk optimálisnak tartott építészeti rend érvényesülését, amikor arra az időben elhúzódó építési folyamatban nem, csak egyidejű, nagy projekt jellegű megvalósítás esetén lett volna lehetőség.

gyobb városok területi fejlesztésének irányításában jelentkeztek súlyos ellentmondások. A kárpótlás és a privatizáció következtében a városok közvetlen határában fekvő földterületek egyre nagyobb része került magánkézbe, s az új tulajdonosi kör a településtervek készítése vagy módosítása során egyetemlegesen lobbizott birtokai belterületbe – építésre szánt területbe – vonásáért. Ezzel párhuzamosan a jelentős részben külső eredetű beruházások is a „zöld mezőre” irányultak, s ha a település önkormányzata érdekelt volt azok letelepítésében, a nagy kiterjedésű területek bevonásával egyszerre felelt meg önös érdekeinek és a földtulajdonosok elvárásainak. Kellő felhatalmazások és eszközrendszer hiányában ugyanakkor arra már nem volt képes, hogy megfelelő fejlesztési stratégia mentén<sup>7</sup> „menedzselje” is a várostest fejlesztését. A városok vezetésének alapvető dilemmája – a saját tulajdonban lévő külső területek preferálása mellett – úgy fogalmazódott meg, hogy mely tulajdonosi kört részesítsenek előnyben, azaz mely földek értéknövekedését segítsék elő.<sup>8</sup>

Az 1997-ben elfogadott építési törvény csak részben segített a kialakult helyzetben. A magyar településtervezés hagyományos eszközét, az *övezeti szabályozást* – azaz a szabályozási funkciót – helyezte az eszközrendszer középpontjába. A – később bemutatandó – 1937-es magyar építési törvény mellett a német építési törvényt véve mintául ugyanakkor bevezette a *településrendezési feladatok megvalósítását biztosító sajátos jogintézményeket*<sup>9</sup> annak érdekében, hogy a települések olyan, jórészt gazdasági vonzatú eszközökkel is rendelkezzenek, amelyek alkalmazásával képessé válhatnak a fejlesztések irányítására, befolyásolására. Mivel azonban a jogszabályt előkészítő főhatóság csak a településrendezés – azaz a szabályozási funkció – területén volt illetékes,<sup>10</sup> annak ellenére nem adott kellő iránymutatást e jogintézmények alkalmazására, hogy a mintául vett német jogszabályok részletesen kitérnek erre. Azt a megoldást választották, hogy a sajátos jogintézményeket a „kötelező” szabályozási terv(ek)be, helyi építési szabályzatba kell belefoglalni, illetve hogy a tulajdonosokat érintő ilyen döntéseket az építésügyi hatóság határozatával kell érvényesíteni. Arra azonban nem adtak lehetőséget az új jogszabályok, hogy e jogintézmények magában a fejlesztési folyamatban legyenek

<sup>7</sup> Kompakt, tagolt városszerkezet kialakítása, a fő közlekedési vonalak mentén történő fejlesztések elősegítése stb.

<sup>8</sup> A kilencvenes évek végén a szerző szülővárosa általános rendezési tervének központi tervtanácsi bírálata során tapasztalta ezt. Arra a kérdésre, hogy a város a rendkívül nagy kiterjedésű új fejlesztési területek közül melyek fejlesztését kívánja előnyben részesíteni, a polgármester azt a választ adta, hogy azokat, amelyeknek tulajdonosai megfelelően megszervezik magukat, s vállalják a szükséges infrastruktúra kiépítését, finanszírozását.

<sup>9</sup> Többek között: telekalakítás, elővásárlási jog, kiszolgáló és lakóút céljára történő lejegyzés, útépítési és közművesítési hozzájárulás, településrendezési kötelezések.

<sup>10</sup> Környezetvédelmi és Területfejlesztési (később Földművelésügyi és Vidékfejlesztési) Minisztérium – a településfejlesztés főhatósága a Belügyminisztérium.

alkalmazhatók, mert el akarták kerülni, hogy a döntések a magánfejlesztőkkel való egyedi megállapodások<sup>11</sup> eredményeként szülessenek meg. Mint később látni fogjuk, e gazdasági jellegű szabályozók kötelező tervei eszközökbe való integrálása jogi szempontból elfogadható megoldás, de alkalmazása során igen komoly nehézségek merülnek fel.

Összefoglalva az állapítható meg tehát, hogy a tervezés fejlesztési funkciójának háttérbe szorulása mellett a fejlesztési folyamat szabályozása sem történt meg teljes körűen. Ez már amiatt is sajnálatos, hogy a magyar településtervezés egyszer már komoly kísérletet tett a gazdasági alapú szabályozás előtérbe helyezésére.

*(A fejlesztési funkció szabályozása az 1937-es törvényben)* Az 1937-es építési törvény<sup>12</sup> fő szándéka a tervek megvalósíthatóságának, a helyhatóságok fejlesztő aktivitásának elősegítése volt azzal, hogy igen részletesen szabályozta a települések jogait és kötelezettségeit az építési telkek alakításának eljárásaiban. Két szinten törekedett a méltányossági probléma kezelésére: a közösség és az egyének, illetve a területileg érintett „magánfelek” egymás közötti viszonyában. A *közérdek érvényesítését* a törvény meglehetősen határozottsággal képviselte, de ebben egyáltalán nem volt túlzó. Igazolására álljon itt a korabeli törvény magyarázó szövege:

„... a városrendezésben az egyetemes érdekeknek és a közszempontoknak kell érvényesülniük, egyedekre való tekintet nélkül, tehát magánfelek akarata vagy érdeke nem lehet irányadó. De ha az építési telkeknek, beépítésüknek megállapítása ilyenképpen a hatósági intézkedés jogkörébe van utalva, nem lehet kizártnak tekinteni a magánfelek jó gondolatainak a közérdekkel összeegyeztethető érvényesülését sem, és nem lehet elzárni a kezdeményezés és a kérelmezés lehetőségét.”

A törvény<sup>13</sup> azt az 1997-es, új építési törvény által is képviselt, hagyományos szemléletet követte, hogy a településtervezés legfontosabb eleme a „szabályszerű” (egyedi) telkek, aminek a megfelelő előírások betartásával történő beépítése esetén megfelelő „városkép” jöhet létre. Ennek megfelelően a törvény a *telekrendezést* helyezte a középpontba, ami a *telekfelosztást*, a *telekhatárrendezést* és a *telekátalakítást* jelentette. A három eljárásban a kötelezettségek, korlátozások és kárta-

<sup>11</sup> Különösen az angolszász területeken széleskörűen alkalmaznak ilyen eszközöket. A brit szigeteken a településtervezési engedélyezés (planning permission) a tervezés egyik fő eszköze, de az USA-ban is működnek olyan eljárások (subdivision review), amelyek során kötik meg a felek a megállapodásokat, illetve amelyek alkalmazásával kellő minőségi ellenőrzést is gyakorolhat a település a magánfejlesztések felett.

<sup>12</sup> A városrendezésről és építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikkely.

<sup>13</sup> Az alábbiakat lásd részletesebben: Az építési, telekalakítási tilalom és a településrendezési korlátozások helyzete – javaslatok a készülő építési törvényhez. BME, Urbanisztikai Intézet, 1995., témavezető: Locsmándi Gábor. Kézirat.

lanítások szabályozása jelentős részben a *kezdeményezés közösségi indíttatásának mértékével* – azaz a közérdek aktualitásával – függött össze. Különösen fontos volt a törvényben három, a tulajdoni jogokat korlátozó előírás: *a területátadási kötelezettség, a közterületviselési kötelezettség és a közintézményszolgáltatási kötelezettség*.<sup>14</sup> Ezek mellett a települések számára meglehetősen előnyös rendelkezések mellett a törvény különös figyelmet fordított arra is, hogy a telekredezésben érintett *magánfelek egymás közötti viszonyait*, egymással szembeni kötelezettségeit is méltányosan rendezze.<sup>15</sup> Még fontosabbak voltak azok a szabályok, amelyeket a telekátalakítással kapcsolatban hoztak. Az eljárás során (elvben) előbb egyesítették a telkeket, majd az így kialakuló nagyobb telkeket osztották fel. Általános szabályként azt fogalmazták meg, hogy lehetőleg minél többen visszakapják az eredeti telküket, illetve lehetőleg minél többen kapjanak telket. A törvény ezen felül azt írta elő, hogy az egyes *telkek értékének az összes telek értékéhez viszonyított aránya* lehetőleg feleljen meg az átalakítás előtti helyzetnek. Aki tehát az eljárás eredményeként „értéket nyert”, az fizetni volt köteles annak, aki „vesztett”.

A települések számára igen előnyös jogintézmények jogosultságát egyértelműen a *telkek felértékelődésében* látta igazoltnak a háború előtti jogalkotó,<sup>16</sup> s az érintettek egymás közötti „elszámolásában” is az *érték, s nem a telekterület* volt a mértékadó. A település érdekében hozott szabály az volt, hogy a kártalanításra jogosultak összes igénye nem haladhatta meg a fizetésre kötelezettek tényleges vagyoni gyarapodását, amivel a város számára az eljárás tulajdonképpen „null-szaldósá” vált. A törvény úgy intézkedett, hogy a településeknek *speciális pénztárakat* kell felállítaniuk, amelyek a nyertesek kötelező befizetéseiből a vesztesek kárát fizették volna ki. Azaz a település kellett volna átvállalja – a telekkönyvi hivatallal együtt – azt a rendkívüli feladatot, hogy a telektulajdonosok között mindig jelentkező anyagi természetű érdekellentéteket kiegyensúlyozza.

(*Henry George és az egyetlen adó koncepciója*) Láthatóan az 1937-es törvény szabályai jelentős mértékben a közberuházások keltette értéknövekedés feltételezé-

<sup>14</sup> A területátadási kötelezettség alapján akkor is elvehette a település a *nagy telkek felosztása*-kor kialakított „belső” utakat – a kisajátítás jogintézménye alapján, de az eljárást nem lefolytatva –, ha azokat és a közműveket a tulajdonos maga építette ki. A közterületviselési kötelezettség az „*egyharmados szabályt*” jelentette, azaz hogy a telek egyharmada út céljára kártalanítás nélkül volt elvehető. A közintézményszolgáltatási kötelezettség alapján pedig a telekfelosztás előtti értéken való kártalanítás mellett le kellett adja a tulajdonos telke 15 %-át közintézmény céljára, ha azt a település kérte.

<sup>15</sup> Az úgynevezett „*félúterület szabály*” arra vonatkozott, hogy a tulajdonos egyrészt – ha egyébként az „*egyharmados szabály*” érvényesíthető volt – kártalanítás nélkül kellett átadja a telkét megközelítő út szélességének felét, másrészt kártalanítással tartozott a szemközti telek tulajdonosának, ha annak a „*félúterületnél*” többet kellett átadnia.

<sup>16</sup> A törvény fő gesztora dr. Harrer Ferenc jogász volt.

sén alapultak. Már *Ricardónak*, a modern közgazdaságtudomány egyik atyjának működése óta izgatja a közgazdák a „*betterment*”<sup>17</sup> problémája, az a kérdés, hogy mi is okozza a föld, a telek értékének változását, növekedését, esetenként csökkenését. Ricardo szellemesen megfogalmazott állítása az volt, hogy „nem azért drága a kukorica, mert a föld drága, hanem azért drága a föld, mert magas a kukorica ára”. Az a gazdasági törvényszerűség áll e mögött az állítás mögött, hogy egy bizonyos funkcióra alkalmas földterület kínálata adott időpontban rögzített. Ez a kínálat csak lassan növelhető, különösen városi területeken, ahol általában csak jelentős közberuházásokkal tehető újabb területek alkalmassá valamely területhasználattal befogadására. Ha pedig így van, akkor – a rögzített kínálat mellett – a földjáradékot<sup>18</sup> elsődlegesen a földterületen folytatott tevékenység iránti kereslet alakulása határozza meg, ami „össztársadalmi termék”, s csak igen ritkán van összefüggésben azzal, hogy az adott telek tulajdonosa mit tett vagy nem tett az ingatlanával.<sup>19</sup> Ha tehát valamely, a földhöz kötődő funkció iránt erősen nő a kereslet, az jelentős, adott esetben hirtelen értéknövekedést okoz, a kereslet csökkenése esetén pedig ugyanígy csökkenhet is a földjáradék.

Henry George, egy amatőr amerikai közgazda a múlt század végén mindebből arra a következtetésre jutott, hogy az értéknövekedés a közösséget illeti meg, s hogy ennek elvonására leginkább az értékalapú ingatlanadó alkalmas. Azt is állította, hogy ez a legjobb adófajta, mert nem emberi erőfeszítéseket, hanem ténylegesen *monopol-jövedelmeket von el*, hiszen a véges kínálatú föld birtoklása monopolisztikus tulajdont jelent. Előnyösnek tartotta ezt az adófajta azért is, mert nem torzítja a piacot, hiszen a földjáradék – a rögzített, illetve lassan változó kínálat mellett – csak a kereslettől függ, s csupán annyi a változás, hogy az eladó kevesebb tiszta bevételhez jut az adó kifizetése után.

(*Egy félreértés és okai: az értéknövekedés kettős természete*) Mint említettük, a hazai települések már a rendszerváltozás előtt tapasztalni kezdték, hogy az egyre dominánsabb magánszektor részesedik a jelentősebb, főként infrastrukturális közfejlesztéseik hasznából. Emiatt a településtervezés szakemberei, az új jogszabályok készítői, sőt a főpolgármester<sup>20</sup> is első programjában arra az álláspontra helyezkedtek a kilencvenes évek elején, hogy be kell vezetni az értéknövekedés valami-

<sup>17</sup> Kb. jobbulás, jobbítás.

<sup>18</sup> A földjáradék a föld használatának ára, például éves bérleti díja, a föld (a telek) ára ennek tőkésítésével számolható.

<sup>19</sup> Például, az egy lakos által a lakásban elfoglalt terület „átlagos kereslete” az országok általános gazdagodása révén nőhetett Nyugat-Európában a század eleji 10 m<sup>2</sup> alatti értékekről a mai néhol már 35–40 m<sup>2</sup> feletti értékre.

<sup>20</sup> Többek között a George-ista Kemény István szociológus hatására.



lyen formájú elvonását. Főként a településtervezők hangoztatták széles körben azt is, hogy valamilyen „betterment-díjat” vagy adót kellene kivetni a tulajdonosokra már akkor is, amikor egy korábban csak alacsony jövedelmezőséggel (például mezőgazdasági célra) hasznosított területen olyan övezeti besorolás változást fogadnak el, ami annak fejlesztését lehetővé teszi.

Különösen ez utóbbi vélemény képviselői legalább két dologra nem voltak tekintettel. Nem vették figyelembe egyrészt, hogy az értéknövekedés részbeni elvonása az ingatlantranzakciónál<sup>21</sup> megtörténik. Másrészt nem vették észre az *értéknövekedés okainak kettős természetét*. A „betterment” – mint láttuk – egy jelentős része az általános társadalmi-gazdasági fejlődés, növekedés terméke, s csak egy másik része keletkezik abból, hogy valamilyen területen a *közösség* – közigazgatási kifejezéssel élve – *előzetesen „tőkét visz be” a földbe*, azaz infrastruktúrát fejleszt. Az értéknövekedés e két fő alapja nehezen különíthető el egymástól, hatásuk viszonylagos súlya nehezen tehető mérlegre. Az is bonyolulttá teszi a két ok összemérését, hogy a jelentősebb magánfejlesztések is komoly és hirtelen értéknövelő hatással lehetnek a környezetükre.<sup>22</sup>

Két fontos hazai szemponttal kell kiegészítenünk mindezt. Jelenlegi adórendszerünkben a helyi ingatlanvagyonok megadóztatása csak jelentéktelen részarányt képvisel, azaz a George-ista elv alig érvényesül. Emiatt is a központi kormányzati oldalon – és különösen a fővárosban – állandóan napirenden van az értékalapú ingatlanadó valamilyen formájának bevezetése kimondottan helyi adóként, amit igen sok országban, városban sikeresen alkalmaznak.<sup>23</sup> Az értékalapú ingatlanadó bevezetésének kormányzati szándéka volt az oka többek között annak is, hogy az új építési törvénynek a közfejlesztések keltette „előnyök” elvonására felhatalmazó paragrafusát a pénzügyi vezetés nem tartotta helyesnek bevezetni, hiszen az ingatlanadóval az értéknövekedés is fokozatosan elvonásra kerül.<sup>24</sup> A másik fontos szempont úgy merült fel, hogy a jelentős magán ingatlanfejlesztéssel kísért gazda-

<sup>21</sup> A jövedelemadóban.

<sup>22</sup> Két példa jól szemléltetheti ezt. A budai hegyvidék beépítetlen, csak reménytelenül lakóövezetbe sorolt és infrastruktúrával még ellátatlan kevés – azaz szűkös kínálatú – telkének értéke elsődlegesen a nagy kereslet miatt magas, s ez az érték aránylagosan csak kevésbé fog nőni az infrastruktúra kiépítésével. A másik példa a magánberuházásban épült West End együttes a Nyugati pályaudvar mellett, amelynek a környezetére gyakorolt felértékelő hatása már az építés közben is jól érzékelhető volt.

<sup>23</sup> Az alkalmazását indokoló általános érvekben többek között az elszámoltathatóság (accountability) elv jobb érvényesíthetősége fogalmazódik meg, és az, hogy az ingatlan „szem előtt van”, nem rejthető el – ugyanakkor beszédese meglehetősen drága.

<sup>24</sup> A máig aktív „George-isták” is egyetértenek abban, hogy az ingatlanadó jobb eszköz az értéknövekedés közvetlen elvonását célzó betterment-díjknál, adóknál, amit az is igazol, hogy a brit szigeteken sem sikerült konzisztens rendszerüket kialakítani, ahol pedig ennek a középkortól kezdve hagyománya volt, s bevezetését a második világháború után az új városok programja komolyan indokolta is.

sági átalakulás idején helyes törekvés-e a fejlesztések „megsarcolása” értéknövekedési díjakkal vagy egyéb direkt elvonási eszközökkel.<sup>25</sup> Sokkal gyakrabban inkább az új vállalkozások megtelepedésének helyi támogatási igénye volt jellemző, ami már azért is szemben áll a betterment-díjak módszerével, mert a fizetések elengedése, csökkentése, a díjak részletekben való fizetésének megengedése nem a legerősebb módjai a támogatásnak.

(*Adó vagy díj?*) A betterment-díjakkal szemben más jellegű jogos fenntartás az, hogy fiskális értelemben kötött eszköz. Ahol ilyen eszközt alkalmaznak, a díjból származó bevételek csak a *beszedésének indokoltságával szorosán összefüggő célra* használhatók fel, hasonlóan a szolgáltatások díjaihoz, mint például a vízdíj vagy csatornadíj. Az adó – szűkebben az értékalapú ingatlanadó – ugyanakkor szabad felhasználású lehet, ami a helyi kormányzatok finanszírozása szempontjából mindenképpen előnyös. Erős leegyszerűsítéssel, az ingatlanadó az értéknövekedés általános társadalmi-gazdasági folyamatok keltette részének, a tulajdonos saját erőfeszítéseitől jórészt függetlenül kapott „előnyöknek” valamilyen mértékű elvonását és társadalmi célú újraosztását szolgálja.

Hozzá kell tennünk azonban ehhez, hogy az értékalapú ingatlanadó csak korlátozott mértékben alkalmas arra a célra, amit gyakran tulajdonítanak neki: a településfejlődés befolyásolására. Ebből a szempontból a legfőbb haszna abban van, hogy *korlátozza a földterületek fejlesztéstől való „visszatartását”, a spekulációt,*<sup>26</sup> mert egy nem a potenciális értékén hasznosított – felértékelődő – telek növekvő adója fejlesztésre, fejlesztőnek való eladásra készíti a tulajdonost. Komoly előnye természetesen az is, hogy *az adóból kedvezmények adhatók, így alkalmas a fejlesztés pozitív irányú befolyásolására.*

(*A fejlesztő aktivitás és az eszközrendszer összefüggései*) Bár közgazdasági szempontból az ingatlanadót előnyösebbnek kell értékeljük a betterment-díjakkal, a

<sup>25</sup> Csak ritkán merült fel, de érdemes megemlíteni egy méltányossági elvet is. Egy közfejlesztés eredményeként értékcsökkenés („worsenment”) is előállhat, amit kártalanítani kell. Kérdés azonban, hogy kártalanítható-e egy olyan értékcsökkenés, ami nem közvetlen, hanem „össztársadalmi” hatásra jött létre, például azért, mert valamely korábban domináns települési funkció kereslete visszaszorult. Ugyanilyen gond az, hogy egy közfejlesztés egy adott területen lehet egyszerre le- és felértékelő hatású is. (Például a budapesti Andor utca – lásd arról bővebben: Hegedűs J., Locsmánci G., Zsámboki K.: Az önkormányzati infrastrukturális beruházásokból származó értékcsökkenés kompenzálásának és értéknövekedés elvonásának módszerei. Városkutatás Kft., Budapest, 1997 – kutatási jelentés, kézirat).

<sup>26</sup> Lásd erről bővebben: *Land policy and taxation*, az IFHP városi telekpolitikával foglalkozó állandó munkacsoportja Budapesten tartott szemináriumának kiadványa (The Hague 1996) – különösen Jussi Eerolainen előadása a Finnországban bevezetett értékalapú ingatlanadó korlátozott hatásairól.

nemzetközi gyakorlatban mindkét eszköztípusra találunk sikeres példákat, sőt igen gyakori azok együttes alkalmazása is. Hogy a két eszköztípus melyike domináns egy adott országban, nagyrészt attól függ, hogy *milyen mértékű a települések aktivitása a településfejlesztésben*, azaz milyen erős a – korábban tárgyalt – fejlesztői funkciójuk a településtervezés teljes rendszerén belül. A következőben bemutatandó elvi modell egyik változója ennek megfelelően a *fejlesztői funkció erőssége*. A modell másik változójául szintén egy eddig csak érintőlegesen tárgyalt szempontot választottunk, a *fejlesztés megvalósíthatóságának bonyolultságát, komplexitásának mértékét*. Ez utóbbi egyrészt a területek tulajdoni helyzetének tagoltságával, másrészt a terület műszaki-környezeti-környezetvédelmi adottságainak összetettségével, bonyolultságával függ össze.<sup>27</sup> Számos esetben az igényelt komplexitás mértékét társadalmi tényezők is növelik, mint amilyen a városmegújításban a szociális problémák kezelésének szükségessége vagy szociális jellegű, „megfizethető árú” lakások építésének szándéka.

*A településtervezés gazdasági szabályozó eszközeinek  
általános összefüggései*

Fejlesztői funkció	A fejlesztések bonyolultsága, komplexitása	
	nagy	kicsi
Erős	föld-, telekpolitika	ingatlanadó
Gyenge	„eszköz-hiány”	hatásdíj, fejlesztési díj

A modell arra ad lehetőséget, hogy teoretikus szinten rendszerezni tudjuk a különböző, a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott gazdasági alapú szabályozó és az egyéb beavatkozási eszközöket. Bár az eddig tárgyalt „betterment-probléma” a legtöbb eszközzel kapcsolatban fel fog merülni, vizsgálódásunk célja nemcsak az értéknövekedés-elvonás módszereinek önmagában való vizsgálata. Azt kívánjuk megállapítani, hogy a települések az erősen különböző helyzetekben milyen eszközöket alkalmaznak annak érdekében, hogy a magánfejlesztéseket a felmerülő közösségi érdekek kellő érvényesülése irányába tudják befolyásolni. Két végletes megoldás ismertetésével kezdjük modellünk részletesebb bemutatását, érvényességének igazolását.

<sup>27</sup> A bonyolult, részletesebben megtervezendő és nehezebben megvalósítható esetek között említendő a városszéli területek, ahol az értelmes fejlesztés feltétele kell legyen a széttagolt tulajdonok egyesítése és a városrehabilitáció, ahol nálunk a társasházanként, lakásonként tagolt tulajdoni helyzet igen gyakran a beépítés és a környezeti feltételek bonyolult kötöttségeivel társul.

(*Gyenge fejlesztői funkció és a hatásdíj eszköze*) Az Amerikai Egyesült Államokban a településfejlesztés feladatainak zömét a magánszektor végzi, a különböző szintű önkormányzatok közpénzeiből – zömmel adóbevételeiből – csak az infrastruktúra legalapvetőbb elemeit építik ki. Megtehetik ezt, mert a fejlesztések döntő hányadánál a fizikai-környezeti-tulajdoni adottságok viszonylag egyszerűek. A területbőség és a farm rendszerű mezőgazdaság következtében a területfejlesztők, a „developerek” nagy összefüggő területeket tudnak megszerezni, s azok felparcellázását, beépítését, utakkal és közművekkel való feltárását maguk finanszírozzák. Másként fogalmazva: az egy területegységre eső közvetlen kormányzati közberuházások aránya viszonylag csekély. Ugyanakkor a települések tisztában vannak azzal, hogy a gyakran igen nagyméretű magánfejlesztések egyrészt *járulékos feladatokat és költségeket rónak* a közszektorra a humán és műszaki infrastruktúra bővítési igényei miatt, másrészt azt is biztosítani szeretnék, hogy *kellő méretű területekhez jussanak* közterületek, parkok és a nagyobb közintézmények számára.

Az ilyen céllal alkalmazott *hatásdíj, fejlesztési díj*<sup>28</sup> mai amerikai formái fokozatosan alakultak ki. Az egyéb adó és díj jellegű bevételeik kiegészítése érdekében főként azóta alkalmazzák ezt az eszközt széles körben, amióta a központi fejlesztési támogatások jelentősen csökkentek.<sup>29</sup> Eredeti formájában a díj úgynevezett *kötelező megajánlasként* működött,<sup>30</sup> s nagyon hasonló volt az 1937-es építési törvényben foglalt – korábban tárgyalt –, a magánfeleket érintő kötelezettségekhez. A fejlesztő le kellett adja a településnek a megépített utak, terek területeit és a fejlesztési terület egy meghatározott részét parkok, közintézmények számára. Ez a megoldás azonban azzal a gonddal járt, hogy az egyenkénti megajánlásokat a város nem tudta rendszerbe foglalni, például lehetetlen volt így megszerezni a területet egy – az adott fejlesztés helyétől esetleg távolabbra tervezett – nagyobb közpark számára. Később emiatt a megajánlások rendszerét fokozatosan átalakították, s a *pénzbeni megajánlásokat* is lehetővé tették, illetve előírták. Egyre inkább nemcsak a területek megszerzéséhez szükséges költségek megtérítését követelték meg, hanem a szociális infrastruktúra azon költségeit is, amelyeket az új fejlesztés tett szükségessé.<sup>31</sup> A települések minden ügyosztálya rendelkezik olyan számításokkal, normatív jellegű mutatókkal, amik alapján a fejlesztések jellegéhez, nagyságrendjéhez igazodva ki tudja vetni a díjat.

<sup>28</sup> Impact fee.

<sup>29</sup> Az impact fee nem adó, hanem szigorúan díj jellegű eszköz, bevezethetőségének jogi feltétele éppen nem-adó voltában van, mert tényleges költségek egyenrangú felek közötti „elszámolását” jelenti.

<sup>30</sup> Dedication in land.

<sup>31</sup> Így például számos szövetségi államban meg kell fizetni a szükségessé váló új iskolai tantermek, új tanterem s a helyi oktatás egyéb involvált költségnövekedéseit is.

Elvben nincsen „alku” ebben az eljárásban, de ha a település növekedésorientált, azaz érdekelt abban, hogy a területén fejlesszenek, építkezzenek, olyan szintre állítja be a normákat, ami még nem riasztja el a fejlesztőket. Azt is fontos hangsúlyozni, hogy a díj fizetéséről való megállapodás nem automatikusan következik az övezeti jogszabályból,<sup>32</sup> hanem az általunk a fejlesztési engedélyezés kategóriájába sorolt tervezési eszköz, eljárás során<sup>33</sup> jön létre. Az eljárás keretében mintegy sajátos „várostervezési engedélyezés” is folyik. A település meghatározza a fejlesztő számára, hogy az általa megtervezett utakat, valamint a műszaki és környezeti infrastruktúrát (felszíni vízelvezetés, tereprendezés, növényzettelépítés stb. is) milyen minőségben kell kiépítse. Sőt van az eljárásnak egy „használatbavételi engedélyezés” jellegű szakasza is, amikor a fejlesztő bemutatja az elkészült utak és az infrastruktúra dokumentációját, majd a megtekintés után – megfelelő minőség esetén – a város átveszi a közterületeket a fejlesztőtől.

Az amerikai tapasztalat több szempontból is fontos. Egyrészt igazolja, hogy azokban a tervezési kultúrákban, ahol a települések saját fejlesztő aktivitása kisebb mérvű – a települések viselkedése mintegy „re-aktív” –, csak utólagos módon lehetséges a magánfejlesztőkkel való elszámolás a fejlesztések közösséget terhelő járulékos költségeiről. Bár az USA-ban kevésbé hangsúlyozzák, a *hatásdíjfizetés forrása* nyilván a területek „feljavításának”<sup>34</sup> költségeit jelentősen meghaladó *földérték-növekedés*. Fontos azt is újra hangsúlyozni, hogy az ismertett eljárás nemcsak az értéknövekedés egy részének a megszerzésére összpontosít, hanem a *magánfejlesztéseknek a közösség számára nem kevésbé fontos minőségére* is. Végül azt is meg kell állapítsuk, hogy a települések „re-aktív” fejlesztői viselkedése csak kevésbé segíti elő a komplexebb, bonyolultabb fejlesztési, városmegújítási feladatok megoldását, azon területek közérdekű kezelését, amelyek fejlesztésére a magánszektor egyedül nem vállalkozik.<sup>35</sup> Emiatt modellünkben ez utóbbi esetek helyére (balra lent) az „eszközhány” megjegyzést tettük.

*(Erős fejlesztői funkció és aktív telekpolitika)* Európa legtöbb fejlett országának települései a tengerentúlinál jelentősen aktívabb – „pro-aktív” – *fejlesztési politikát*

<sup>32</sup> Zoning ordinance.

<sup>33</sup> Azt is jelenti ez, hogy – szemben a magyar előírásokkal –, a megállapodás időben változó önkormányzati feltételeit nem foglalják „örök érvényvel” a településrendezési tervbe és a szabályzatba, hanem azok egy jórészt önálló mérlegelési jogkörben lefolytatott eljárásban alakulnak ki.

<sup>34</sup> Improvement – a terület építésre alkalmassá tétele.

<sup>35</sup> A korábbi nagy városközpont megújítási projektek – például a baltimore-i volt kikötő területe – is döntően magán fejlesztők konzorciumainak szervezésében valósultak meg. A lepusztult iparterületek, kedvezőtlen környezetű, gyengébb lakóterületek megújítása általában elmarad a közösségi előfinanszírozás hiányában, ha a fejlesztők másutt magasabb jövedelmezőségű projektek számára helyet találnak.

folytatnak. Amellett, hogy kezdeményezően lépnek fel a részletesebb rendezési terveik elkészítésénél,<sup>36</sup> általában jelentősebb feladatokat vállalnak a területek építésre, megújításra való előkészítésében is. E fejlesztői tevékenységük során a leggyakrabban alkalmazott eszközük az aktív telekpolitika. A telekpolitika esetükben sem azt célozza csupán, hogy az értéknövekedés egy részét – mintegy a befektetett közpénzek ellentételezéseként – megszerezzék, hanem azt is, hogy ezáltal jobban *érvényesíteni tudják a területekkel kapcsolatos részletesebb közszempontokat*. E szempontok között Európában a tengerentúlinál nagyobb mértékben szerepelnek a települési környezet kimondottan fizikai értelmű – ezen belül az építészeti – alakítására vonatkozó közösségi előirányzatok és társadalmi és gazdasági jellegű elvárások is.<sup>37</sup> A hosszabb építéstörténetre visszatekintő *európai város komplexebb képződmény* is a funkcionálisan és társadalmilag erősen szegregált amerikai-nál, ami a feladatokat eleve bonyolultabbá teszi, s ami természetesen a tervezői szemléletben, szándékokban is határozottabban tükröződik.

Az aktív föld-, telekpolitika a fejlett európai tervezési rendszerekben *nem jelenthet pusztán „közösségi telekspekulációt”,*<sup>38</sup> ezt már a városfejlesztési koncepciók, *tervek mindenütt megkívánt nyilvánossága* sem engedi meg. Az európai országok jogrendjeiben emiatt gyakran szerepelnek olyan felhatalmazások, amelyek alkalmazásával *a települések jogszerűen szerezhetnek meg földterületeket* még a felértékelődés utáninál *alacsonyabb áron*. A felhatalmazások leggyakrabban a települési *elővásárlásra vagy opciós szerződésekre* vonatkoznak. Az általunk legjobban ismert tervezési rendszerek közül széles körben alkalmazzák ezeket az eszközöket Hollandiában, Franciaországban<sup>39</sup> és Németországban.

E felhatalmazásoknak igen fontos jellemzője, hogy nem általában adnak jogokat a településeknek az eszközök alkalmazására, hanem csak akkor, ha *a település vállalkozik is a felértékelő közfejlesztésekre*, azaz ténylegesen „tőkét visz be” a földterületbe. Közgazdasági értelemben tehát az értéknövekedés kettős forrása kö-

<sup>36</sup> Nálunk a részletesebb – szabályozási – tervek elkészítését szinte mindig a magánfejlesztők kezdeményezik, és finanszírozzák is.

<sup>37</sup> Mint amilyenek például a városfelújításban mindig jelentkeznek.

<sup>38</sup> Ezt alkalmazta a század első felében Budapest, amikor „közvetítők” útján szerzett meg olyan területeket, amelyeket később fejlesztésre vagy saját használatra szánt. Az 1937-es törvény ismertetett rendelkezései jórészt az ilyen „praktikák” kiküszöbölésére irányultak.

<sup>39</sup> Amszterdamban például a fejlesztésre szánt területek közel 90 %-a városi tulajdonban van, az ott igen gyakori telepszerű építési forma esetén csak a házak alatti területeket adják el („úszótelek”). Hollandiában igen általános emellett a hosszú távú telekbérlet („erfpacht”) is, ami révén a település szerződésben is biztosítja a telkek közérdeknek megfelelő felhasználását. Ugyanitt sajátos számítási módszert is alkalmaznak arra, hogy a mezőgazdasági területek értékét annak tényleges hozamából tudják megállapítani. Franciaországban a ZAC-ok (zone aménagement concerté) meghatározásával a település jogot szerez arra, hogy opciós szerződést kössön a terület tulajdonosával annak későbbi megvásárlásáról.

zül csak a konkrét közfejlesztés hasznának egy részét engedik a település számára megszerezni, így a felhatalmazások – elvben – nem érintik az értéknövekedés ösztársadalmi keresletnövekedés keltette oldalát. Meglehetősen általánosnak tekinthető az európai gyakorlatban az is, hogy *az értéknövekedés egy részét a földtulajdonosoknál hagyják*, hogy a magán-ingatlanfejlesztés e fontos ösztönzője továbbra is működni tudjon.<sup>40</sup> A következőkben röviden bemutatott német gyakorlat azt is jelzi mindezekon felül, hogy a közösségi földpolitika eszközének alkalmazására nem (csak) a hivatalos településrendezési tervek és szabályzatok adnak felhatalmazást, hanem a települések *jogilag is egyértelműen kodifikált fejlesztési döntései is*.

Németországban a Baugesetzbuch nemcsak az általános szabályok között tárgyalja az elővásárlási jog<sup>41</sup> intézményét, hanem külön kitér alkalmazásának speciális lehetőségeire két területtípusnál, a „*fejlesztési*” és a „*megújítási*” *területeken*.<sup>42</sup> E területeket nem a rendezési terv jelöli ki, hanem *önálló települési rendeletben* kell határozni a – jórészt külső, szabad területi – fejlesztés és a rehabilitáció indításáról. Azzal, hogy a kijelölés megtörtént, érvénybe lép mindkét területen a település elővásárlási joga, egyúttal a szükséges kisajátítások jogalapja is megteremtődik. Úgy intézkedik azonban a német jogszabály, hogy a közfejlesztések befejezése után a megszerzett telkeket haladéktalanul el kell adni magánfejlesztőknek, akik már a felértékelődésnek megfelelő magasabb árat fizetik meg a településnek.

Még két fontos német törvényi pont érdemel figyelmet. Egyrészt a közfejlesztéseket *magánvállalatok*<sup>43</sup> is végrehajthatják. E vállalatok a településsel szerződést kötve a fejlesztési/megújítási tevékenység folytatásának időtartamára non-profit jelleggel működnek, azaz a profitot a felvállalt tevékenységbe kell visszaforgassák. A település saját ingatlanait a vállalatnak tulajdonba vagy bízományba adja, a vállalatok a település nevében vásárolhatnak magáningatlanokat, sőt a törvény felhatalmazása alapján átadhatók nekik a települést megillető egyes, előbb leírt jogosítványok is. A másik fontos kiegészítő eleme a német jogszabálynak, hogy a városmegújítási területeken, ahol a közfejlesztések értéknövelő hatása mellett jelentős kormányzati támogatások is rendelkezésre állnak, *meg kívánják akadályozni az*

<sup>40</sup> Hollandiában is és Ausztriában is az 50–50 %-os arány érvényesül (Hollandiáról lásd részletesebben: A. Andersen: *Investment in Netherlands Real Estate*, Arthur Andersen, 1994). Bécsben az az általános gyakorlat, hogy olyan opciós szerződést kötnek a tulajdonossal, ami szerint a város által megvásárolt telek vételára és a majdani – fejlesztőnek történő – eladási ára közötti különbség fele az eredeti tulajdonost illeti meg.

<sup>41</sup> Vorkaufsrecht.

<sup>42</sup> Entwicklungsgebiete, Sanierungsgebiete.

<sup>43</sup> Entwicklungsträger, Sanierungsträger.

*ingatlanspekulációt.* Azok a háztulajdonosok, akiknek az ingatlanát nem vásárolják fel, de ők nem élnek a rehabilitációs intézkedések adta lehetőségekkel, maguk nem újítják fel az ingatlanaikat, majd leromlott állapotú házaikat a már felújított területen érvényesülő magasabb áron adják el, „kiegyenlítő díjat”<sup>44</sup> kell fizessenek, amit az értéknövekedés mértéke szerint állapítanak meg.

A közösségi telekpolitika bizonyos esetekben az egyetlen lehetséges eszköz arra, hogy a település ne maradjon vesztes egy fontos közfeladat végrehajtása után. Könnyen belátható, hogy a megajánlások és fejlesztési díjak eszközei csak nehezen alkalmazhatók olyan esetekben, amikor például egy már beépült területen a város új utat akar építeni, vagy szélesíteni, és ez a fejlesztés jelentősen felértékel egy – mondjuk – üzleti fejlesztésekre alkalmas területet.<sup>45</sup> Ebben az esetben az ingatlantulajdonosok részéről azonnal az az ellenvetés merülhet fel, hogy ők „nem kérték” a közfejlesztést, nem kívánnak a településsel olyan jogviszonyra lépni, amely számukra nyilvánvalóan veszteséget jelent.<sup>46</sup> A területek előzetes felvásárlása mellett az értékalapú ingatlanadó jelenthet még megoldást az ilyen esetekre úgy, hogy a fejlesztés hatásterületén *magasabb adókulccsal vetik ki az adót.*<sup>47</sup>

*(A fejlesztési funkció hazai szabályozásának problémái)* Mint már említettük, a magyar településtervezésben a kezdeményező, beavatkozással együtt járó fejlesztő funkció a *kormányzati felügyelet tekintetében is elkülönül* a szabályozási és stratégiaalkotási funkciótól.<sup>48</sup> Ebből is következett, hogy a szabályozó funkció túlsúly mellett nem integráns része a magyar településtervezésnek a fejlesztési funkció, s az is, hogy az építési jog alkotói nem vezettek be olyan eljárási elemeket, amelyek segítségével a települések – még testületi hatáskörben, azaz a hatósági engedélyek kiadása előtt – áttekinthetnék a fejlesztők részletesebb szándékait egy nagyobb volumenű beruházásról.<sup>49</sup> Az 1997-es új magyar építési törvény a fejleszté-

<sup>44</sup> Ausgleichsbetrag – a kiegyenlítő díj eszközét egyébként a magyar polgári jog is tartalmazza, azaz az értéknövekedés-elvonás eszköze nálunk is alkalmazható lehet annak ellenére, hogy az új építési törvény azt explicite nem tartalmazza. (Lásd Horváth M. Tamás: Ki fizeti meg a tornyot? – résztanulmány a Javaslat a Főváros számára a belterületbe vonásból, illetve az övezeti besorolás megváltoztatásából eredő ingatlan-értékkülönbséget városfejlesztési célú pénzügyi szabályozására c. kutatáshoz, szerzők: Horváth M. Tamás, Locsmáncsi Gábor, Varga Ötvös Béla, Értéktérkép Bt., 1996. – Kézirat.)

<sup>45</sup> Ilyen volt például Budapesten az Andor utca szélesítése.

<sup>46</sup> Emlékeztetünk arra, hogy az eszköz alkalmazására Amerikában az ad lehetőséget, hogy a magánszektor kezdeményezi a fejlesztést.

<sup>47</sup> Utóbbira példa a „különleges adókievetési körzet” (special assessment district) az USA gyakorlatában.

<sup>48</sup> Ráadásul számos egyéb értelmezés is társul a fejlesztés szóhoz: a stratégia alkotásra vonatkozó fejlesztési koncepció mellett a közigazdász szakma a helyi gazdaságfejlesztést és a fejlesztési költségvetés menedzselését is érti alatta.

<sup>49</sup> Mint az amerikai subdivision review, site development review, a brit planning permit.



si funkció gyakorlását elősegítő eszközöket – a már említett sajátos jogintézményeket – a helyi településtervezési jogszabályok részeként kezeli, azaz ezek alkalmazása csak akkor válhat jogszerűvé, ha részét képezik a település építési szabályzatának, illetve a szabályozási tervének, terveinek. Már a megelőző nemzetközi elemzés is jelezte, hogy ez a megoldás aligha lehet célszerű, egy kissé részletesebb vizsgálat pedig a megoldás nagyfokú alkalmatlanságát mutatja ki.

Az új jogszabályok szerint a helyi építési szabályzatot a település teljes igazgatási területére el kell készíteni. Azt jelenti ez, hogy minden települési földterületre (kül- és belterületre, építésre szánt és építésre nem szánt területekre) normatív alapon rögzítésre kell kerüljenek a fejlesztési-építési jogok. Az is előírt, hogy a szabályzatban, tervekben azonos nagyságrendű jogokat kell biztosítani az azonos helyzetben lévő területek telkeire. Ez a szigorú normativitási-méltányossági kritérium teszi elsősorban nehezzé a jogintézmények alkalmazását. Elvben célszerűnek látszhat ugyanis, például, a település számára elővásárlási jogot biztosítani a majdan építésre szánt területbe bevonandó földekre, és ezt a jogot rögzíteni is a helyi építési szabályzatban. Ha azonban a település valamennyi ilyen területre bejegyezteti az elővételi jogot, könnyen kerülhet olyan helyzetbe, hogy rendkívül nagy területek megvásárlására kényszerül, vagy források hiányában egyszerűen mindennütt le kell mondania e joga gyakorlásáról. Ha csak egynéhány kiválasztott – nyilván a közelebbi távlatban felhasználásra tervezett – területre vonatkozóan kívánja a jogot gyakorolni, a méltányossági probléma merül fel, hiszen a hasonló ilyen területek tulajdonosaival szemben a település nem gyakorolja ezt a „kemény” jogintézményt.

A földgazdaság elmélete oldaláról ugyanez a méltányossági probléma még szélesebb összefüggésben merül fel. Az vethető fel egyrészt, hogy jogos-e a várható értéknövekedés egyes tulajdonosoktól való elvonása a földpolitika (az elővásárlás) eszközével, ha másutt, ahol a keresleti-kínálati viszonyok alakulása miatt, vagy éppen a településtervezés közvetett hatására a tulajdonosoknál jelentős értéknövekedés halmozódik fel,<sup>50</sup> ilyen eszközt a település nem alkalmaz. Még inkább látszik a tárgyalt törvényi megoldás gyengesége, ha a kártalanításra vonatkozó sajátos jogintézményeket is bevonjuk a vizsgálatba. Az építési törvény a települések kártalanítási kötelezettségét a tilalmak mellett arra a helyzetre is előírja, ha egy terület olyan övezeti átsorolást kap, amely csökkenti annak értékét. Ekkor az a kérdés merülhet fel, hogy miként kezelendő egy olyan helyzet, amikor a települési szabályozási döntés időpontjában valóban „leértékelőnek” ítéltető egy övezetvál-

<sup>50</sup> Budapest esetében például a budai hegyvidék igen szűkös kínálatú telkeivel kapcsolatban merülhet ez fel, különösen azért, mert a város terveiben nem tud felajánlani alternatívaként hasonlóan előnyös környezeti adottságú területeket.

toztatás, később azonban – a keresleti-kínálati viszonyok megváltozásával – éppen fordított helyzet áll elő.<sup>51</sup>

Láthatóan mindezek a problémák arra vezethetők vissza, hogy az új jogszabályok készítői nem tudták megfelelően kezelni az értéknövekedés kettős forrásának ellentmondását. A jelenlegi bizonytalan helyzetből két szélsőséges kiút lehetséges, vagy a „George-ista”, általános megközelítés határozottabb érvényre juttatása, vagy a konkrét közfejlesztésekhez kapcsolt, területileg és időben lehatárolt tartalmú, és jogilag is tisztán szabályozott „gazdasági megállapodások” rendszere. Az első megközelítés az értékalapú ingatlanadó viszonylag nagy súllyal való bevezetését jelentheti.<sup>52</sup> Jelenleg még nem látható előre, hogy a két megközelítés milyen viszonylagos súllyal fog megjelenni a magyar településfejlesztési politikában. Inkább az valószínűsíthető, hogy az értékalapú ingatlanadó eszköze lehet majd a kiinduló alap<sup>53</sup> a további eszközök alkalmazásával kapcsolatos majdani döntések számára.

(*Fejlesztési engedélyezés és a szabályozási terv*) Mint korábban már tárgyaltuk, a jelenlegi magyar gyakorlatban az vált általánossá, hogy a települések a fejlesztők által kezdeményezett és finanszírozott rendezési tervek készíttatése során kötik meg a magánféllel a gazdasági jellegű megállapodásokat. Erre módot ad számukra az, hogy a jogalkotók – érzékelve, hogy a települések bizonyos területei részletesebb és mélyebb szabályozást igényelnek – lehetővé tették a teljes településre jóváhagyandó helyi szabályzat mellett legalább egy tömb méretre szabályozási terv készíttetését is. Ha be kívánjuk vezetni a fejlesztési engedélyezés valamilyen – a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott – eszközét, élesen el kell különíteni azt a szabályozási terv készítés és jóváhagyás aktusaitól, a két eszköz, „nem folyhat át

<sup>51</sup> Budapesten a kerületek többsége a jelentős méretű ipari területeit továbbra is munkahelyi területekként kívánta besoroltatni a fővárosi kerettervben. Újabbán a készülő (1999. október) településfejlesztési koncepció javasolja több ilyen terület lakóterületi átsorolását részben a kiegyensúlyozottabb laksűrűségi eloszlás érdekében, részben mert a besorolás szerinti funkcióra nem jelentkezik komolyabb kereslet. Jelenleg aligha dönthető el, hogy „leértékelő-e” egy ilyen lakóterületi átsorolás vagy sem.

<sup>52</sup> Lehetséges a „George-ista” megközelítésben díj jellegű eszközök alkalmazása is: Olaszországban például az építési engedélyezések díjait a telek értékéhez viszonyítva állapítják meg. E módszerben az fejeződik ki, hogy az adott terület értéke hosszú évszázadok, évezredek emberi tevékenységének eredménye, illetve hogy az „ősök munkájának” eredményéhez a mai tulajdonosnak akkor kell hozzájárulnia, amikor a telekértéket ténylegesen hasznosítani is akarja. (Tóth Zoltán közlése – 1999. szeptember.)

<sup>53</sup> Hosszas viták után a budapesti fejlesztési koncepció készítői is erre az álláspontra helyezkedtek.

egymásba”.<sup>54</sup> Másrészt el kell határolni egymástól a két eszközt a kezdeményezés és – nem utolsósorban – a tervekészítés finanszírozása szempontjából. Ennek megfelelően kettős rendszer jöhet létre: (I.) a (legalább egy tömbre készülő) szabályozási terveket a település önkormányzata kezdeményezi és finanszírozza, (II.) a fejlesztési engedélyezésre benyújtott tervi elképzelések kezdeményezője a (magán)fejlesztő, és a munkálatokat is ő finanszírozza.

Megszüntethető ezzel az a mai általános gyakorlat, hogy a magánféllel folytatott „fejlesztési alku” eredményeként születnek szabályozási tervek, következésképpen helyi jogszabályok. Másrészt a jogszabály-alkotási folyamattól elkülönítve, települési szerződésben tehetők jogszerűvé és érvényesíthetők a megállapodások. A két eszköz alkalmazása közötti választás – mint korábban már tárgyaltuk – főként a település fejlesztési aktivitásának mértékével függ össze. Ha a településnek egy adott területtel kapcsolatban a beépítés, a környezetalakítás részleteire vonatkozóan határozott szándékai vannak, és emiatt kezdeményezően kíván – és tud is – fellépni, kellő részletességű szabályozási tervet készíttethet el, amihez a magánfejlesztőknek mindenfajta „alku” elkerülésével „alkalmazkodniuk kell”.<sup>55</sup> Ha pedig a település fejlesztési politikája passzív („re-aktív”), vagy passzivitásra kényszerül, a fejlesztési engedély<sup>56</sup> eszközt alkalmazhatja.

(*A települési fejlesztő funkció és a piacconformitás kényes egyensúlya*) Abban, hogy a hazai településtervezés egészén belül az aktív fejlesztői funkció az elmúlt évtizedben visszaszorult, a korábban tárgyaltak mellett az az általános gazdaságfejlesztési szemlélet és stratégia is közrejátszott, hogy a településekben jelentkező területi fejlesztések *minél nagyobb arányát közvetlenül a magánszektor hajtsa végre*, illetve hogy a közszektor „fejlesztési vásárlásaiért”<sup>57</sup> való versenyben minél nagyobb mértékű *semlegesség, átláthatóság* legyen biztosítható.<sup>58</sup> Ezzel szemben a leírt európai példákhoz hasonlóan nálunk is bizonyítottnak látszik, hogy – különösen a komplex, bonyolult, jelentős közérdekű fejlesztési részt is tartalmazó feladatok esetében – igen előnyösen alkalmazhatók olyan, főként ingat-

<sup>54</sup> Bármilyen méretű területre készült szabályozási terv (és a hozzá kapcsolt, a helyi szabályzatba integrálandó szabályzat) előírhatja kötelezően a fejlesztési engedélyezés – önálló – alkalmazását.

<sup>55</sup> Ez különösen akkor lehetséges, ha a területek döntő része köztulajdonban van vagy a település által megszerezhető. Mint korábban tárgyaltuk, ha a település fejlesztői aktivitása saját finanszírozású fejlesztésekkel is kiegészül, könnyen „vesztessé” válhat. Emiatt előnyös lehet nálunk is az a megoldás, hogy a megvalósulást elősegítő sajátos jogintézmények alkalmazhatóságának feltételei kiegészülhessenek az önálló fejlesztési rendelettel.

<sup>56</sup> E témáról lásd bővebben: Locsmándi Gábor: A fejlesztési engedély, 2002, tanulmány az FVM számára, kézirat.

<sup>57</sup> Public purchase.

<sup>58</sup> Lásd például a közbeszerzések szigorú törvényi szabályozását.

lanfejlesztő vállalkozások, amelyek tulajdonlásukban, a velük kötött szerződések tartalmát tekintve szorosabban kötődnek az önkormányzatokhoz. Az is tapasztalható meglehetősen széles körben, hogy azok a települések, amelyek – akár a polgármester vagy egy ambiciózus közhivatalnok irányításával – kezdeményezően léptek be a kilencvenes évek első felének „fejlesztési úrrébe”, komoly sikereket értek el. Úgy tudtak komplex fejlesztési feladatokat végrehajtani, hogy abban a magánszektor szerepe elsődleges maradt, miközben a fejlesztések jelentős közérdekeket is szolgáltak.

Nem látható még előre Magyarországon, hogy a *közszektor közvetlen részvétele mennyiben maradhat jellemző* a települések területi fejlesztéseinek kezdeményezésében, irányításában. Ez egyrészt attól függ majd, hogy a települések a magánszektorral való versenyükben képesek lesznek-e a megfelelő szakemberek megtartására, másrészt attól, hogy a hivatalok – ha megvan a megfelelő szakemberállományuk – *milyen mértékben tudják majd szakmai oldalról befolyásolni a „közösségi választás”<sup>59</sup> folyamatát.* Komoly a veszélye annak, hogy a ma még általában meglévő egyensúly felbomlik, s az erős szakmai koordinációt kívánó ügyek úgy válnak a laikus politikai döntések áldozatává, hogy végül a közérdekkel is ellentétes döntés születik.<sup>60</sup>

A *„településközeli”* (magán-közösségi tulajdonú, a településekkel non-profit szerződést kötő stb.) *ingatlanfejlesztő vállalkozások* előnyeit csak kevés hazai településben ismerték fel. Alkalmazásuk révén számos alapvető fejlesztési rész-döntés<sup>61</sup> vállalati keretek között hozható meg, ami által részben kiküszöbölhetők a közösségi választás problémái. Jobban biztosítható a fejlesztések hatékony végrehajtása is, mert a vállalatok a piaci térben mozogva mérlegelhetik gazdasági lépéseiket. E vállalkozásokkal kapcsolatosan is fennáll azonban a *piackonformitás kényes egyensúlyának* problémája. Joggal vethető fel, hogy a településekhez való erős kötődésük miatt kedvezményezett helyzetben vannak a fejlesztési piacra belépni szándékozó más magánvállalatokkal szemben, és így *méltánytalan piaci elő-*

<sup>59</sup> Public choice.

<sup>60</sup> Szerző ezt a veszélyt közvetlenül tapasztalta az USA egyik városában, ahol számos olyan közfejlesztés történt, amelynél a „közösségi választás” szakmai megalapozása, koordinációja rendkívül gyenge volt. Példaként a jómódú szuburbiákhoz kivitt, ténylegesen üresen járó metróvonal – a megállóknál több száz férőhelyes ugyancsak üres parkolókkal –, a végállomástól gyalogosan elérhetetlen közeli bevásárlóközpont vagy a városközpont mellett „tangenciálisan” vezetett városi vasút (light rail), említhető. Utóbbira egy megállóban fél órán keresztül senki sem szállt fel vagy le.

<sup>61</sup> Ilyen lehet például a rájuk bízott vagy a tulajdonukba adott telkek eladási árának meghatározása a magánfejlesztők felé. A ferencvárosi SEMIX – szem előtt tartva, hogy a létrehozásában elsődleges szerepet játszó közérdek a rehabilitációs lakásépítés folyamatosságának biztosítása volt – az építhető lakások becsült eladási árából „visszaszámolva” határozza meg az eladási árat, s ezzel rejtve bizonyos mértékű támogatást is ad a lakások megfizethetősége érdekében.

nyökhöz juthatnak.<sup>62</sup> Egy másik fenntartás az önkormányzat-közeli ingatlanfejlesztő vállalatokkal szemben az, hogy a nagyobb, komplex feladatok megoldását a tulajdonosok és a magánfejlesztők, befektetők konzorciumai is felvállalhatják. Különösen az ingatlanfejlesztés szakemberei hangsúlyozzák azt is, hogy hamarosan Magyarországon is számolni kell az olyan „nagybefektetőkkel”, akik az ingatlanfejlesztőktől megvásárolt létesítmények megtérülését – a településekhez hasonlóan – hosszú távon mérlegelik, s akik esetenként városrésznyi méretű fejlesztések megvalósítására is vállalkoznak.<sup>63</sup>

(A kooperativitás lehetséges színterei) A megelőző fejezetekben a fejlesztői funkció – a települések konkrét fejlesztő aktivitásának – jogi, gazdasági és intézményi színtereit kíséreltük meg felvázolni. Az elemzés alapján megállapítható volt, hogy csak erős fenntartással fogadható el a tervezési funkciók jogszabályokban is rögzített, leegyszerűsített, hierarchikus szemlélete. E hibás megközelítés szerint (I.) a koncepció-, stratégiaalkotó funkció gyakorlása során egyértelműen tisztázódnak a település hosszú távú fejlesztési szándékai, ezeket (II.) a szabályozási funkciójú tervekben „véglegesített” módon rögzíteni kell, (III.) e tervekben meg kell adni a települések számára a megvalósításukat elősegítő felhatalmazásokat, illetve korlátozó megkötéseket, majd mindezek birtokában hatósági jogkörben kiadhatók a konkrét fejlesztésekre vonatkozó engedélyek.

A nemzetközi és a hazai változások elemzése egyaránt jelezte, hogy a funkciók ilyen tiszta elkülönülését a települések fejlesztésének gyakorlata nem igazolja vissza. A településfejlesztés folyamatában a *három tárgyalt funkció – koncepcióadási, szabályozási, fejlesztési – több szinten is meg kell jelenjen, s e különböző, időben és térben is elváló szinteken a funkciók más-más intézményi kereteinek kell kialakulniuk. A hazai településtervezés rendszerének továbbfejlesztését jelentő ilyen döntések meghozatala során egyaránt elő kell segíteni a fokozódó szerepű magánfejlesztő és -befektető szektorral való hatékony kooperáció intézményesített formáinak kiépülését* és azt is, hogy a települések *megfelelő eszközrendszerrel* rendelkezzenek a kezdeményező, „pro-aktív” fejlesztői viselkedésük gyakorlásához. Tekintetbe kell venni, hogy az ország, a települések mai helyzetében számos olyan közérdekű településfejlesztési feladat vár megoldásra, amelyre egyelőre a magán-

<sup>62</sup> A globalizálódó világban ez a probléma már nemzetközi léptékben is jelentkezik: az EU gazdasági stratégiájában – részben tengerentúli hatásra – is felmerült már az önkormányzatokhoz túlzottan kötődő vállalkozások háttérbe szorítása a minél „tisztább” piaci verseny feltételeinek biztosítása érdekében.

<sup>63</sup> Ilyen például Budapesten a már említett West End projekt. Az ingatlanfejlesztés területén belül meg kell különböztetni a fejlesztőt és befektetőt. A fejlesztő az általa létrehozott létesítmény hasznosításának kockázatát a befektetőnek adja át, emiatt a fejlesztő érdekeltsége rövidebb, a befektetőé hosszabb távon érvényesül.

szektor jelentősebb közösségi előkészítés, beavatkozás – esetenként támogatás – nélkül nem vállalkozik. Ezt a szempontot az eszközrendszer továbbfejlesztése során kiemelt figyelemmel kell kezelni.

Mindezek alapján a hazai településtervezés intézményi rendszerében az alábbi korszerűsítések látszanak szükségesnek, s ezek jogrendbe való beépítésének igényét lehet kiemelni:

- a „települési szerződés” intézményének bevezetése főként olyan helyzetek jogszerű kezelésére, amikor egy jelentős fejlesztést a magánszektor kezdeményez, s megállapodás szükséges ahhoz, hogy a fejlesztésben a közérdek szempontjai kellően érvényesüljenek;
- a gazdasági kihatású szabályozó eszközök alkalmazhatóságának (sajátos jogintézmények) feltételeit a jelenleginél egyértelműbben kell rendezni, vagy úgy, hogy a települések vagy a kezdeményezéseik hivatalos kinyilvánítása során, önálló (fejlesztési, rehabilitációs) rendelet alapján juthassanak pótlólagos jogosítványokhoz, vagy a „települési szerződés” alapján szerezhessék meg az őket megillető fejlesztési nyereséget;
- rendezni kell az olyan magán-, vagy magán-közösségi tulajdonban lévő, főként ingatlanfejlesztő vállalkozások működésének jogi és gazdasági feltételrendszerét, amelyek piaci szereplőként, de a települési közérdek érvényesítése érdekében jönnek létre úgy, hogy számukra átadhatók a településeket megillető fenti jogosítványok.

Ahhoz, hogy e javaslatok érvényre juthassanak, a legfontosabb feladat annak felismerése, ami e dolgozat legfontosabb mondanivalóját jelenti: *a településtervezés szabályozó és fejlesztő funkcióit integrálni kell.* A jelenlegi ismert javító elképzelések – mint korábban már utaltunk rá – szűken a szabályozási funkció keretei között, főként a testületi szintű szabályozó és a hatósági engedélyező hatáskörök közötti elhatárolás, illetve átjárhatóság kérdései körül keresik a megoldást.<sup>64</sup> A nemzetközi tapasztalatok igazolják e megközelítés jogosságát, és a *kooperatívabb kapcsolati rendszerek előnyeit* mutatják ki. Legalább ilyen fontosságú kérdés azonban az is, hogy milyen kapcsolatot tud kiépíteni a település a dominánssá váló magán fejlesztő szektorral, s hogy ebben a kapcsolatrendszerben is létrejöhetnek-e azok az intézményi, eljárási platformok, amelyek egyaránt *hatékonyak és jogsze-*

<sup>64</sup> Arra a vitára gondolunk, hogy mennyiben lehet előnyös a hatósági jogkörök településektől való „elidegenítése”, illetve, hogy milyen kiegészítő jogkörökhöz juthat a település választott testülete iránt felelős főépítész a jegyző alá rendelt hatóságokkal való kapcsolatában – például az elvi építési engedély iránti kérelem kötelezettség előírásával, illetve valamilyen „beleszólási” jog megszerzésével.

*rűek.* Egyre inkább ettől függ, hogy a terveink megvalósulnak-e, illetve olyan tervek valósulnak-e meg, amelyek a településeknek ténylegesen az érdekében állnak.

*(Eszközhiány a tágabb települési térben)* A településtervezés hatóköre a közigazgatási határok között érvényesül. A világban *mindenütt erősödő települési autonómia* mellett településközi, agglomerációs és regionális szinten olyan intézmény- és eszközrendszer szükséges, amely a települések önállóságát a legkevésbé sérti, ugyanakkor kellően hatékony mind a megvalósítandó rendezési célok, mind a piackonformitás tekintetében. A településeknél nagyobb térre kiterjesztett településrendezés – a területrendezés – legnagyobb kihívása e hármas cél kiegyensúlyozott érvényesítése. A területrendezés mindenütt a magasabb szintű kormányzatok felelőssége, amit általában kellő erősségű szabályozó eszközökkel gyakorolnak a szubszidiaritás elv egyidejű alkalmazásával.

Az alapvető problémát általában az jelenti, hogy az átfogó területrendezési elhatározások meghozatala során nem kerülhető el, hogy *egyes – autonóm – települések több fejlesztési joghoz jussanak, mint mások*, ami méltánytalanságot jelent. Különös súllyal jelentkezik ez a nagyvárosi agglomerációk esetében, ahol számos fontos környezeti cél<sup>65</sup> – bizonyos területek védelme mellett – csak egyes települések növekedésének korlátozásával érhető el. Bár az ilyen település- és területrendezési stratégiák főként Európában gyakoribbak,<sup>66</sup> az Amerikai Egyesült Államokban is határozottan erősödik annak az igénye, hogy a nagyvárosi régiók, sőt teljes szövetségi államok szintjén is szabályozzák a települések növekedését, mert a koordinálatlan fejlesztések<sup>67</sup> által okozott súlyos környezeti, környezetvédelmi zavarokat csak így látják orvosolhatónak.

A különböző, nagy települési térségekre vonatkozó növekedés menedzsment stratégiák és programok végül is a *fejlesztési jogok valamilyen „településközi elosztását”* is jelentik egy magasabb szintű kormányzat által.<sup>68</sup> Ezekhez a stratégiákhoz általában a támogatások kiegészítő rendszerét kapcsolják, amelyekért a település akkor folyamodhat, ha olyan módon alkotja meg rendezési terveit és úgy hajtja végre a fejlesztéseit, hogy az összhangban van a program általános céljai-

<sup>65</sup> Mint amilyen például az összefüggő zöldövezet létesítése egy nagyváros határában.

<sup>66</sup> Ilyen például – a már említett – a Nagy-London tervben kialakított „green belt” és a holland Ransdtad. A fejlesztési jogok államosítását az Egyesült Királyságban 1947-ben éppen a méltányossági probléma tette szükségessé, az újonnan fejlesztési jogokat kapott tulajdonosok „betterment-díjaiból” kívánták kárpótolni a fejlesztési jogaikat elvesztő földtulajdonosokat.

<sup>67</sup> Urban sprawl.

<sup>68</sup> Ezt kísérli meg a budapesti agglomeráció területrendezési terve (PESTTERV, Schuchmann Péter, 2001). A kompenzációs mechanizmus nélkül adott javaslatok az önkormányzatok éles ellenállásával találkoztak.

val.<sup>69</sup> Ezáltal megfelelően érvényesíthető a szubszidiaritás elve, a piacconformitás azonban csak sajátos innovatív eszközökkel biztosítható. Közülük talán a legérdekesebb az „átruházható ingatlanjogoknak” az amerikai várostervezők által ajánlott rendszere, amelynek első alkalmazását New York City-ből ismerjük,<sup>70</sup> de ma már több szövetségi állami „rendezési” tervben<sup>71</sup> is felmerült az alkalmazása. Az eszköz – ami alapelvét tekintve nagyon hasonló az „átruházható szennyezési jogoknak” a környezetvédelemben is erősen propagált módszeréhez – egyszerűen azt jelenti, hogy a települések a magasabb rendű terv, illetve kormányzat által biztosított *fejlesztési jogokkal szabadon kereskedhetnek*. (Azaz például egy több fejlesztési jogot nyert település e jogait csak akkor érvényesítheti, ha fizet egy kevesebb jogot kapott településnek.) Hasonló – a szerző által kevésbé ismert – eszközöket alkalmaznak Franciaországban is.

Észre kell vegyünk, hogy regionális szinten is együtt alkalmazzák a világban a tulajdonjogok használati és környezeti értelmű közérdekű „korlátozására” irányuló szabályozási eszközöket a gazdasági jellegű szabályzókkal és ösztönzőkkel. Azaz ebben a léptékben is érvényesül a tervezés *konceptióalkotó, szabályozó és fejlesztő funkcióinak viszonylagos összhangja*. A téma hazai vonatkozásaira azonban ezen az iránymutató megállapításon túl többet egyelőre nem mondhatunk. Míg a településtervezés helyi szintjén nagy vonalakban fel tudta vázolni a dolgozat a szabályozási és fejlesztői funkciók kiegyensúlyozása érdekében követendő fő irányokat, a regionális szintéren meg kell várjuk, hogy milyen hatáskörökkel rendelkeznek majd Magyarországon azok a *közép szintű kormányzatok*, amelyek talán a jelenleginél nagyobb szerepet kapnak a tágabb települési tér formálásának területén is.

<sup>69</sup> Ilyen elven kíván működni például Budapesten a városrehabilitáció fővárosi irányítása és támogatása annak ellenére, hogy a Fővárosi Önkormányzat nem magasabb szintű önkormányzat a kerületek viszonylatában.

<sup>70</sup> „Transferable property rights” az eszköz angol elnevezése, New Yorkban a „levegő-jog” (air right) ismert: egy felhőkarcoló építójének meg kell vásárolnia a szomszéd telek tulajdonosának a hasonló épület építésére való jogát, amit az elveszít, ha a szándékolt épület felépül.

<sup>71</sup> Maryland szövetségi állam a kilencvenes évek elején egy sajátos területrendezési tervet készített, amit az elnyúlt öböllé vált folyótorkolat, a Chesapeake Bay vízének gyors szennyeződése, azaz a környezetvédelem kényszerített ki. Az állam valamennyi településének fejlesztési jogait meghatározták. Nagyobb fejlesztési lehetőségeket adott a terv a pusztuló belvárosoknak, a már jórészt kiépült szuburbiaáknak, kevesebbet a jó földekkel rendelkező mezőgazdasági térségek településeinek, még kevesebbet azoknak, amelyek környezeti szempontból érzékeny területeken fekszenek. A terv a lakóterületek építésénél egy ottani, a hetvenes években épült új város, Columbia New Town magasabb sűrűségi értékeit szorgalmazta, és az övezeti előírásokban szereplőnél kisebb telkek parcellázását javasolta csoportos beépítési formával a fennmaradó telekrészek egységes zöldterületekként való fenntartása mellett (clustering elv). A marylandi terv sajátos támogatási rendszert is tartalmazott, amit az állami törvénykezés részeként kívántak bevezetni. Azok a települések is juthattak fejlesztési támogatáshoz, amelyek az állam preferenciáinak megfelelően dolgozták át helyi terveiket, s amelyek vállalkoznak az átruházható ingatlanjogok eszközének alkalmazására.



## FELHASZNÁLT IRODALOM

- John Ratcliffe: *Land Policy – An Explanation of the Nature of Land in Society*. Hutchinson, London 1976.
- Robin Goodchild and Richard Muntin: *Development and the Landowner? An analysis of the British experience*. George Allen & Unwin, 1985.
- Mark A. Weiss: *The Rise of the Community Builders. The American Real Estate Industry and Urban Planning*. Columbia University Press, 1987.
- The Practice of Local Government Planning*. International City Management Association Training Institute, Washington DC. 1988.
- Thomas K. Rudel: *Situations and Strategies in American Land Use Planning*. Cambridge University Press, 1989.
- George W. Liebmann: The Modernization of Zoning: Enabling Act Revision as a Means to Reform. *Urban Lawier*, vol. 23. Winter 1991.
- Urban Land Markets – Policies for the 1990s*. OECD, 1992.
- Kenneth K. Baar: Dilemmas of land use planning in a democracy with a market economy. *Tér és Társadalom*, 1992. No. 6.
- P. Healey and R. Williams: European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence. *Urban Studies*, University of Glasgow, 1993. vol. 30.
- Baugesetzbuch – Massnahmen zum Baugesetzbuch – Baunutzungsverordnung – Musterbauordnung*. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1993.
- A. Andersen: *Investment in Netherlands Real Estate*. Arthur Andersen and Co, SC, Amsterdam 1994.
- Ingatlanberuházási stratégiák – a döntéshozatal folyamata*. Jegyzet, Kolpron Consultants, Rotterdam 1994. (A magyar változat lektora Baross P.)
- Donald A. Kruekeberg: The Difficult Character of Property – To Whom Do Things Belong? *APA Journal*, vol. 61, Summer 1995, No. 3. 304–309. American Planning Association, Chicago, IL.
- A városrendezés legfőbb jogintézményei Franciaországban*. Párizs Város Városrendezési Igazgatóságának kiadványa alapján összeállította Erő Zoltán. Bp. 1995. Kézirat.
- Főépítési Statútum, jelentés a KTM Területfejlesztési és Építésügyi Hivatala számára*. Bp. 1995. Kézirat.
- Urban Land Policy and Taxation – Current Topics with Special Attention for Financing Infrastructure*. Report by the IFHP Working Party on Urban Land Policy. The Hague 1996.
- Meeting the Needs of Cities? Infrastructure, Finance and Urban Development – Draft final report*. Kolpron Consultants, Rotterdam 1996.
- Ferenczi T.: *Föld- és telekgazdálkodás I–II*. Okleveles Ingatlanszakértő Képzés jegyzete, BKE, BME, The Nottingham Trent University, Budapest 1997.
- Swedish Planning – Towards Sustainable Development*, ed. by C. G. Guinchard. The Swedish Society for Town and Country Planning, Stockholm 1997.

*A szerző saját és munkatársakkal készített,  
a dolgozat témájával összefüggő kutatási munkái, publikációi*

- Deák Sándor – Locsmándi Gábor: *A települési környezet védelme és alakítása – néhány tervezési és megvalósítási szempont*. (Településtudományi Közlemények 35. szám, MUT-BME-VÁTI, Bp. 1987. 39–83.)

- Locsmáncsi Gábor: *Budapesti lakókörnyezetek – rendszerezés és a megújítás teendői.* (Településtudományi Közlemények 37. szám, MUT-BME-VÁTI, Bp. 1989. 46–72.)
- A budapesti rehabilitáció különböző szintű modelljeinek építőipari-organizációs háttere* (Hegedüs Józseffel és Sárkány Csillával). Városkutatás Kft. 1992. (Az Ipari Minisztérium megbízásából.)
- Budapest XI. kerület településpolitikai koncepciója* (a munka szervezőjeként). Városépítési Tanszék, 1992. (A kerületi önkormányzat megbízásából.)
- Horváth M. Tamás – Locsmáncsi Gábor – Péteri Gábor – Tosics Iván: *Alapelvek és modell az önkormányzatok válságának kezelésére.* (Budapesti Negyed, 1993. Budapest Főváros Levéltára, 122–137.)
- Planning to Protect the Environment – An American European Comparative Study (Fizikai tervezés a környezet védelme érdekében), a Baltimore-i Johns Hopkins University ösztöndíjasaként készített tanulmány angol nyelven, 1993.
- Az építési, telekalakítási tilalom és a településrendezési korlátozások helyzete – javaslatok a készülő építési törvényhez* (Urbanisztikai Intézet, a munka irányítójaként), 1994. (A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium megbízásából.)
- Javaslat a főváros számára a fejlesztési típusú szabályozás koncepciójára* (Varga Ötvös Bélával). Értéktérkép Bt., 1995. (A Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatal Főépítészeti Irodájának megbízásából.)
- Regionalizmus a világban és Európában.* Tanulmánygyűjtemény PHARE területfejlesztési szeminárium hallgatói számára, szerkesztőként és fordítóként. Urbanisztikai Intézet, 1995.
- Javaslat a Főváros számára a belterületbe vonásból, illetve az övezeti besorolás megváltoztatásából eredő ingatlan értékkülönbséget városfejlesztési célú pénzügyi szabályozására* (Varga Ötvös Bélával és Horváth M. Tamással). Értéktérkép Bt., 1996. (A Fővárosi Főpolgármesteri Hivatal Főépítészeti Irodájának megbízásából.)
- Budapest városrehabilitációs programja* (szerzőtársként). Palatium Bt., Teampannon Kft., Városkutatás Kft., 1996. (Budapest Főváros Önkormányzata megbízásából.)
- Budapest városfejlesztési koncepciója* (szerzőtársként). Városkutatás Kft. irányításával MTA RKK, Palatium Bt., Kolpron Budapest Kft., Teampannon Kft., BME Urbanisztikai Intézet, Főmterv Rt., F38 Kft., Pestterv Kft., 1998. (Budapest Főváros Önkormányzata megbízásából.)
- Locsmáncsi Gábor: Városépítés, településfejlesztés. In: *Budapest kézikönyve* I. Magyarország megyei sorozat, CEBA kiadó, Hatvan 1998. 82–98.
- Locsmáncsi Gábor: Az új magyar településrendezés és a nemzetközi gyakorlat. *Urbanisztika* 1998. április–május, Magyar Urbanisztikai Társaság, Bp. 3–5.
- Az önkormányzati infrastrukturális beruházásokból származó értékcsökkenés kompenzálásának és érték növekedés elvonásának módszerei* (Hegedüs Józseffel és Zsámboki Katalinnal). Városkutatás Kft., a Fővárosi Önkormányzat Vagyonkezelési Ügyosztálya megbízásából, 1998.
- Locsmáncsi Gábor: Értékek és értékítéletek – a budapesti városforma és alakíthatósága. *Európai Füzetek*, Bp. (Közlésre elfogadva 1999 áprilisában.)
- Locsmáncsi Gábor: A településrendezés szabályozása a világban és Magyarországon. (Közlésre elfogadva a Magyar Urbanisztikai Társaság kiadásában megjelenő *Urbanisztika* 2000 könyv fejezeteként.)
- Ken Baar and Gábor Locsmáncsi: Report on Hungarian Land Use Regulation. A Világbank 1999-ben kiadásra kerülő ország-tanulmányának a magyar városrendezéssel és építésigazgatással foglalkozó fejezete. (Elfogadva 1999 márciusában.)
- Gábor Locsmáncsi – Péteri Gábor – Béla Varga Ötvös: Urban planning and capital investment financing – policy issues paper with recommendations. Értéktérkép Kft. az OSI Local Government and Public Service Reform Initiative megbízásából, 1999. (Kézirat.)

LANDED PROPERTY AND PLANNING  
*A proposal for the introduction of a planning permission procedure  
into the Hungarian urban planning system*

*Summary*

Already in the early 1980s it was recognisable in Hungary that a contradiction between the prevailing mechanisms of urban physical planning and the public perception of property rights was evolving. Lead by the fundamental changes of the ownership patterns after the political changes this contradiction continued to grow while the old planning mechanisms survived almost unchanged. Up to 1997 when the new Act on the Built Environment and the relevant bylaws were finally adopted cities and villages made and amended their plans according to the old planning legislation that goes back to as early as 1964.

In the first part of the paper the three main functions: concept/strategy formulating, developmental and the regulatory of urban planning are analysed. It is stated, that in the developed industrial countries there is a decisive effort to get to a balance between the three functions of planning. After the political and economic changes Hungarian planning legislation focused mainly on the regulatory function, while the planning and developmental function of cities became relatively weak. The new urban planning law introduced some legal mechanisms in order to assist cities in the implementation of their physical plans but some innovations are yet missing, among others the introduction of a planning permission procedure.

The next part of the paper focuses on the developmental function of planning. This function is viewed as an integral part of the planning process comprising those active measures of the communities that facilitate the implementation of urban projects in the interest of the general public. As public involvement in urban development is in most cases associated with negotiations with the private property development sector about financial settlements the paper first examines the dual source of betterment: It is stated that a clear distinction is to be made between betterment (and also worsenment) caused by the changes in the demand patterns and those changes in land values that result from public capital improvements, i.e. from infrastructure programs.

A simple explanatory is presented here. It is arranged along two variables: the „strength” of the development function of the public sector („pro-active” or „re-active” policies) and the „complexity” of the planned urban development projects. The latter variable refers both to physical complexity and to those characteristics of projects that are associated with the social/economic complexity of public interests to be met, e.g. avoidance of segregatory trends, facilitating local economic development, preserving local urban districts.

Based on the survey of the legislation and practices of the countries mentioned above the model indicates that planning tools used in Anglo-Saxon and European planning practices differ according to the cities’ measure of active involvement in the realisation of urban plans. In America, where most urban projects are initiated by the private sector, and where the „weak” development function of the communities is restricted to the implementation of the basic elements of the public infrastructure, various tools of dedication in land or in money and of impact (development) fees are used for partially financing the associated public developments. It is stated in the paper that these instruments – very similar to those proposed by the 1937 Act on Planning in Hungary – are inadequate to the influential private developments towards the complexity of public goals. In Europe, where the development function of the public authorities has traditionally been stronger, the use of a comprehensive urban land policy is more wide-spread. Cities are invested with wider powers for the usage of this tool if they officially declare their commitment to start and – partially – finance complex urban projects, e.g. urban renewal, development of agrarian land. By purchasing, temporarily taking

over land communities are put in a better position to enforce public claims through private contracts with developers and also to recapture at least a part of the betterment.

Finally, it is pointed out that the development function of planning has been diminished in Hungary after the changes and proposals are made for the introduction of some tools discussed.

**Keywords:** urban planning, betterment, land economics, Henry George, planning permission