

---

## KITEKINTŐ

---

### AZ ÁLLAMI FÖLDBIRTOK-POLITIKA HATÁSA A CSALÁDI GAZDASÁGOKRA A HOLLANDIAI ZUIDERZEE PROJEKT TERÜLETÉN\*

(The family farm and the influence of the state as project developer and  
landowner within the Zuiderzeeproject [Netherlands])

PIET DAVELAAR

#### *Bevezetés*

A tanulmány azt a kérdést vizsgálja, hogyan juttathat az állam mezőgazdasági földterületet családi gazdaságoknak, milyen következményekkel jár ez a beavatkozás és mennyire alkalmazható a hollandiai módszer külföldön, például Közép- és Kelet-Európában. Az esettanulmány színteréül a Zuiderzee projekt területét választottuk (*1. ábra*).

A Zuiderzee projekt Amszterdamtól északkeletre fekszik. Négy poldert foglal magában, amelyeket 1918 óta alakítottak ki. 165 000 hektárnyi összterületének 70%-a áll mezőgazdasági művelés alatt. A projektet azzal a céllal hozták létre, hogy – a foglalkoztatás, illetve az élelmiszertermelés révén – új megélhetési forrásokat teremtsen, valamint hogy javítsa a tengeri viharok elleni védekezés esélyeit (*Duin, R. H. A. van – Kaste, G. de 1990*). Kezdetből fogva vitán felül állt, hogy a tengertől visszahódított földterületet magántermelőknek kell művelés alá venniük; abban azonban véleménykülönbségek mutatkoztak, hogy hogyan történjék mindez: bérlet, magántulajdon, vagy valamilyen köztes megoldás formájában.

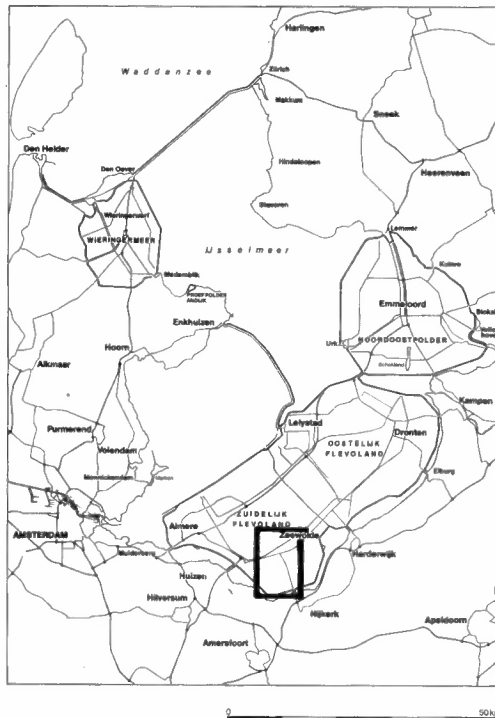
Az állami beavatkozást megelőzően működött már a területen egy magánkezdemenyezésre alakult szervezet, az ún. Zuiderzee Szövetség. Ez a szervezet azt tekintette fő

---

\* A tanulmányt az Európai Faluszociológiai Társaság – European Society for Rural Sociology – XV. kongresszusán (Wageningen, Hollandia – 1993. augusztus 2-6.) megtartott előadása alapján írta a szerző.

feladatának, hogy tanulmányozza a földhöz juttatás lehetőségeit, információt nyújtson tagjainak és propagandát folytasson a mezőgazdasági földterület elosztásának parlamenti szabályozása érdekében. 1918-ban fogadták el azt a törvényt, amely fő vonalaiban meghatározta a Zuiderzee-vidék részleges termővé tételének és felparcellázásának módját.

I. ÁBRA  
A módosított Zuiderzee projekt  
(The modified Zuiderzeeproject)



Megjegyzés: Az eredeti tervben eggyel több polder szerepelt a nyugati részen (Amsterdamtól északra)

A holland állam hagyományosan részt vesz a tenger elleni védekezésben. Így a gátépítéssel és a polderek kiszáritásával összefüggő közszolgálati feladatok e projekt esetében is úttörő szerepet kaptak. A kiszáritott földterület termővé tétele, felparcellázása és magánkézbe adása ugyancsak közszolgálati feladatnak minősült. A víztől visszahódított földet eredetileg állami tulajdonnak tekintették, s az állam mint bizonyos jogkörrel bíró „földügynök” lépett fel. Abban, hogy a projekt állami részvétellel valósult meg, az Amsterdamtól délnyugatra fekvő Haarlemmermeer Polder múlt századi felparcellázásának és magánkézre juttatásának tapasztalatai fontos szerepet játszottak. Ez a parcellázás nem

volt eléggé előrelátó és számos társadalmi szempontot figyelmen kívül hagyott. Sőt az a mód, ahogyan végül is megvalósult – tőkeerős vállalkozások, magángazdák és befektetők földvásárlása – a terület mezőgazdasági és társadalmi fejlődése szempontjából sem bizonyult ideálisnak. A Zuiderzee projekt esetében olyan alapfeltételeket kellett teremteni, amelyek megfelelnek a térség társadalmi-gazdasági szerkezetének s így biztosítják a poldereken élők jövőjét (*Constandse, A. K. 1988*).

Amikor az első farmokat kialakították a Wieringermeer Polder területén, még keresni kellett a jelentkezőket, mivel a farmerek ózdkodtak a sós víztől visszahódított földektől. Ráadásul azokban az években még gazdasági recesszió is súlyosbította a helyzetet. Az államnak hozzáértő farmerekre volt szüksége, akiktől azt várta, hogy az újonnan művelés alá vett területen technikai, anyagi és társadalmi szempontból egyaránt sikert érjenek el mind saját farmgazdaságuk létrehozásával, mind civil szervezeteik megalakításával. A jelentkezők száma hamarosan többszöröse lett a felajánlott farmokénak és ez a helyzet a mai napig fennáll. Ennélfogva az államnak olyan módszert kellett kidolgoznia a földterület elosztására, amelynek sarkalatos pontjait minél kevesebb bírálat érheti. Pontos megfogalmazott célokra volt szükség, azaz hogy jövedelmező farmokat kell alapítani és – a szolgáltatások rendszerével, illetve a faluhálózattal összhangban szilárd anyagi alapok biztosításával – ésszerű módon kell felosztani a poldereket. Így szociális problémák nélkül élhet a közösség. Ez a politika az elmúlt ötven évben többé-kevésbé megvalósíthatónak bizonyult, igaz, – a társadalmi, gazdasági és technikai innovációknak hatására – némileg módosult. A legfontosabb változások a következők voltak:

- a kiosztandó farmok területét időről időre módosították;
- a pénzügyi követelmények szigorodtak;
- a farmerek személyes kvalitásaival szemben támasztott követelmények a körülményeknek megfelelően változtak.

Mivel mind nagyobb nyomás nehezedett az államra annak érdekében, hogy oldja meg a környezeti tervezés problémáit, hogy nyújtson támogatást vészhelyzet esetén és különösen, hogy segítse elő a természetvédelmi területek kiterjesztését az ország más részein, ezért egyéb mezőgazdasági vállalkozások – pl. kutatóintézetek – jelentkezését is elfogadták, valamint olyan farmereket is, akik egyébként nem pályáztak volna s nem is tehettek volna szert önálló gazdaságra.

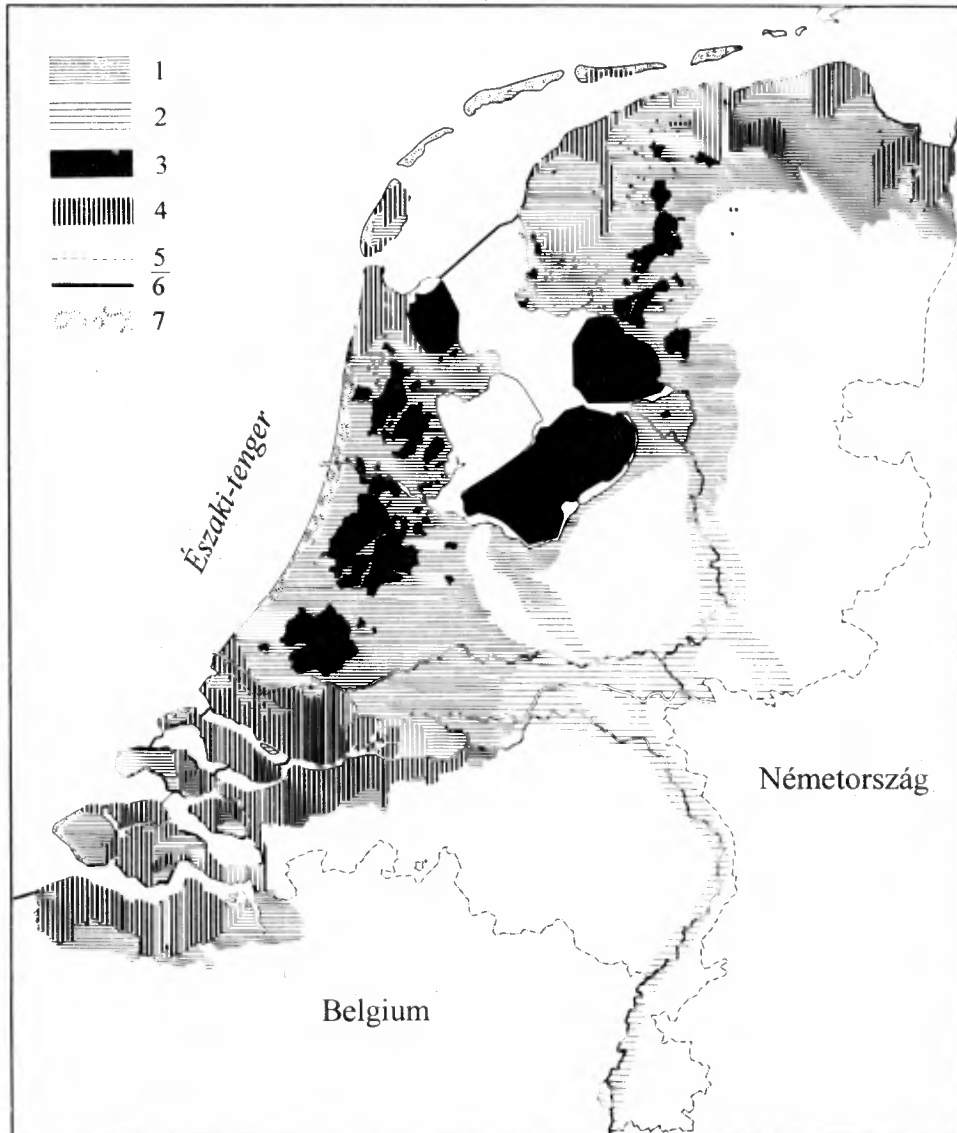
Az államnak – akár bér beadja, akár eladja a földet – anyagi érdeke fűződik a parcellázáshoz, ezért annak rendszerét elejétől a végéig alaposan át kellett gondolni.

### *Mi a polder?*

Hollandia felszínének 65%-át állandó vagy időszakos jelleggel víz borítaná, ha nem öveznék gátak ezeket a területeket és nem építettek volna ki mesterséges csatorna-rendszert (2., 3. ábra) Az ország lakosságának körülbelül fele él poldereken. *Segeren* (1993) olyan alacsonyan fekvő sík területként határozta meg a poldert, amelyet eredetileg állandó

## 2. ÁBRA

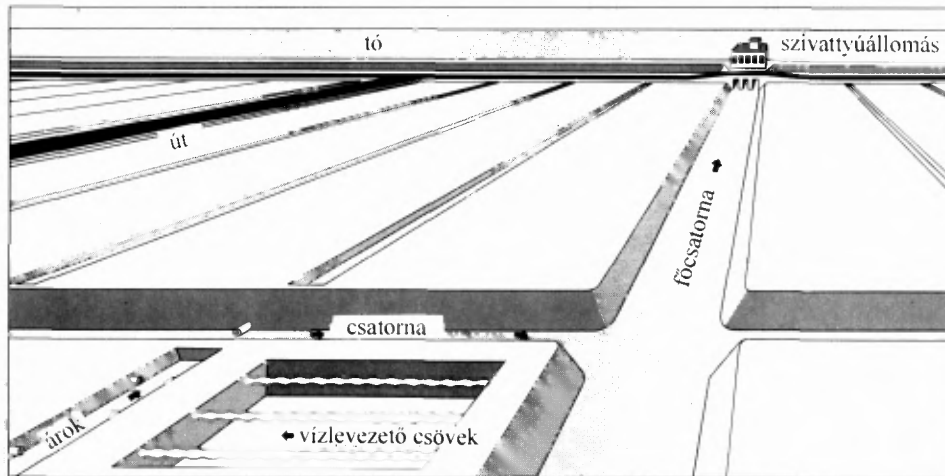
Ármentesített területek Hollandiában  
(Areas in the Netherlands protected against flooding)



Jelmagyarázat: 1 – tengeri gátakkal és dűnékkel védett terület; 2 – folyami gátakkal védett terület;  
3 – kiszáritott tavak; 4 – a tengertől visszahódított terület; 5 – országhatár;  
6 – tengeri gát; 7 – dűne.

### 3. ÁBRA

A polder sematikus rajza  
(Schematic layout of a polder)



Forrás: Polders of the World. Final Report, 34–39. o.

vagy időszakos jelleggel víz – talajvíz vagy felszíni víz – borított. Ez a terület akkor válik polderre, amikor elkülönítik a környező hidrológiai rendszertől, hogy vízszintje attól függetlenül szabályozható legyen. Így az ország területének nagy része poldernek tekinthető. A poldereknek három típusa van (Schultz, E. 1992):

- Vízszabályozás alatt álló, alacsonyan fekvő területek. Ezek a polderek főként Hollandia nyugati és északi részén, valamint a nagy folyók mentén találhatóak (1 335 000 ha).
- A tengertől visszahódított, gátak közé szorított partszakaszok (350 000 ha). Az árapálytól és a tengerszint feletti magasságtól függően ezek a területek bizonyos napszakokban szárazra kerültek.
- Kiszáritott tavak (315 000 ha). Ezeket a poldereket olyan területeken alakították ki, amelyek azelőtt állandóan víz alatt voltak. Tavak, illetve tengerrészek kiszáritása útján keletkeztek (242 polder – 217 000 ha), vagy tőzegásás eredményeként jöttek létre (203 polder – 84 700 ha). A Zuiderzee projekt polderei az előbbi csoportba sorolhatók.

A kiszáritott tavak területe rendkívül változó, de legtöbbjük kisebb ezer hektárnál. Mindössze hat olyan akad, amelynek kiterjedése meghaladja az ötezer hektárt. Kelet- és Dél-Flevoland, valamint a Zuiderzee projekt két poldere tartozik ebbe a kis csoportba. Hogy bemutathassuk azt a földrajzi környezetet, amelyben a vizsgált terület farmerei élnek, foglalkoznunk kell a kiszáritott tavak (hollandul „roogmakerijen”) néhány jellegzetességével.

A vízszabályozási rendszer elemei közül a kiszárított tavak esetében – főként azok mezőgazdasági művelés alatt álló részeit tekintve – a következők játszanak meghatározó szerepet:

- a felszínen vagy a felszín alatt futó csatornák egymástól való távolsága,
- a csatornák mélysége,
- a polder vízszintje,
- a nyílt vízfelület aránya, valamint
- a szivattyúzás kapacitása.

A polderek művelés alá vonásának ütemét a rendelkezésre álló tőke mennyisége, a politikai és a gazdasági helyzet stabilitása, a szükséges technikai eszközök megléte, a befektetési lehetőségek, valamint az agrárfelvásárlási árak alakulása egyaránt befolyásolták. Ehhez járul újabban a nem-mezőgazdasági tér hiánya a környező urbanizált régiókban (Dél-Flevoland). Az ötödik polder termővé tételéről a mezőgazdasági túltermelés és a nagy közmunkák elleni tiltakozás miatt mondott le a kormány.

### *A mezőgazdasági földterület elosztásának jelenlegi rendszere*

1993-ban – amikor a mezőgazdasági földterület 98%-át már felosztották – csak az juthatott hozzá növénytermesztő vagy állattenyésztő farmhoz, akinek gazdasága az alábbi kategóriák valamelyikébe beletartozott:

1) A farm (Hollandia egyéb területein) legyen alkalmas olyan állami projektek végrehajtására, mint pl. a föld újraelosztása vagy tartalékalapba vonása; a természetvédelmi területek kiterjesztése; a Ranstad belső zöldövezetének bővítése; ütközőzónák, katonai objektumok, repülőterek építése stb.).

2) Olyan farm, ahol a közmunkák vagy a földhasználat közérdekből történő megváltoztatása következtében a gazdálkodással részben vagy teljes egészében fel kell hagyni.

3a) A farm legyen alkalmas bizonyos térbeli „szűk keresztmetszetek” felszámolására Flevolandban (azaz az Északkeleti Polder, valamint Kelet- és Dél-Flevoland területén), vagy azon kívül.

3b) Olyan különleges – az agrárkutatás vagy a környezetkímélő mezőgazdaság szolgálatában álló – farm, amely kiemelt fontosságú az adott polder folyamatos fejlődése szempontjából.

A gyümölcsstermesztő farmok elnyerésének más feltételei vannak:

1) A gyümölcsfákkal beültetett terület (Hollandia más országrészeiben) javítsa a gyümölcsstermesztés vagy a szántóföldi művelés strukturáját.

2) A működő farmon részben vagy teljes egészében abba kell hagyni a gazdálkodást, ha a közmunkák vagy a földhasználat közérdekből történő megváltoztatása ezt megkívánja.

3) A jelölt kötelezettséget vállal arra, hogy legalább a gazdasági udvarát megvásárolja annak a farmnak, amelyet kioszt és áruba bocsát az állam.

Az 1993-ban kialakítandó tizenegy farm közül hét szántóföldi, kettő szarvasmarha-tenyésztő, kettő pedig gyümölcsstermesztő gazdaság, amelyek területe – az egyes típusok sorrendjében – 58–83, 50–55, illetve 15–20 ha között változik (4. ábra).

A jelöltekkel szemben támasztott követelmények a következők:

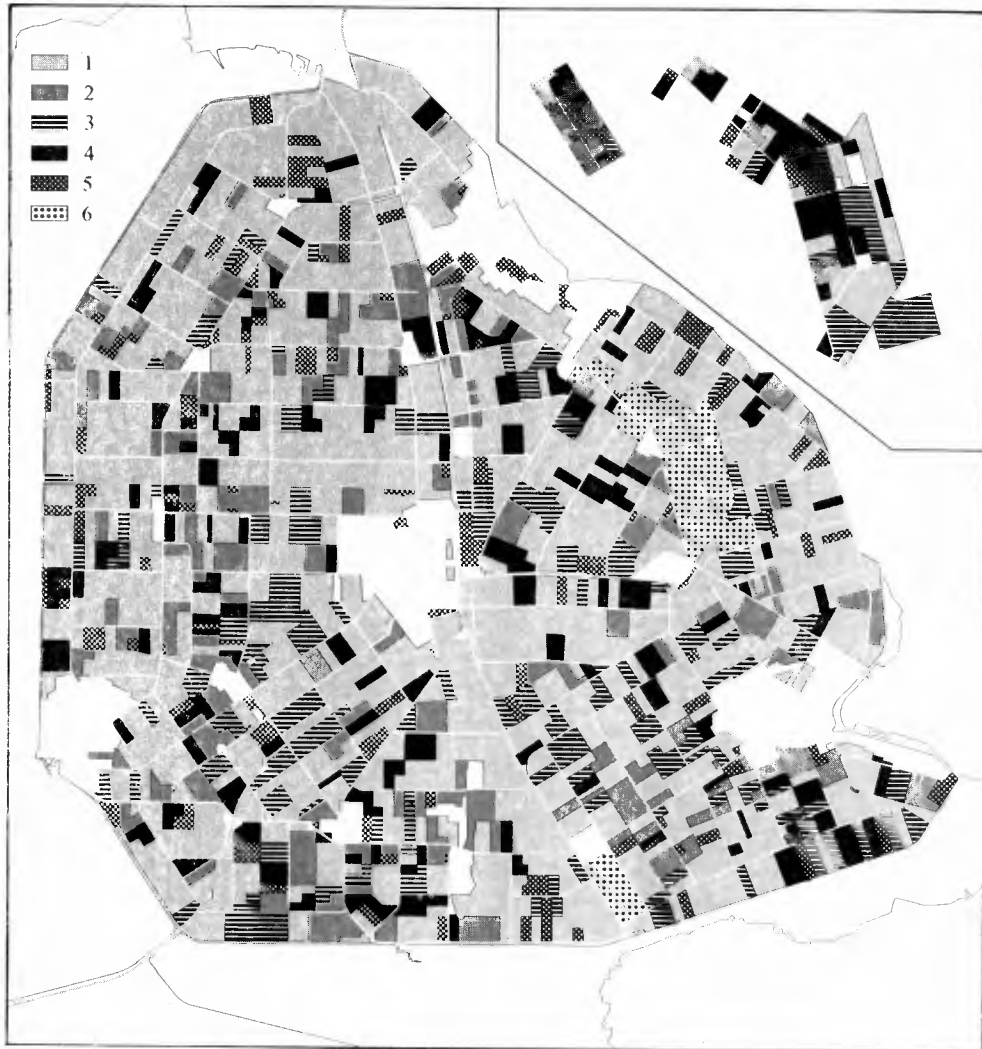
- holland nemzetiség és legalább 26, de nem több, mint 50 éves kor (3. kategória), illetve ha a törvényes örökös biztosított, 59 éves kor (1. és 2. kategória);
- legalább alapfokú mezőgazdasági képzettséget tanúsító bizonyítvány, valamint gyakorlatias szemlélet és az ésszerű agrártermelésre való hajlandóság;
- megfelelő anyagi eszközök, mely feltétel azt jelenti, hogy a jelentkezőnek az alábbi összegekkel kell rendelkeznie (az 1993. június 7-i árfolyam szerint egy gulden értéke 0,56 US \$-nak felel meg): 3500 f/ha – a szántóföldi farm üzemeltetéséhez, 5000 f/ha – a szarvasmarha-tenyésztő farm működtetéséhez, 12 000 f/ha – a gyümölcsstermesztő farm fenntartásához, valamint 5000 f/ha – a szántóföldi farm gazdasági épületeinek felépítésére, 6000 f/ha – a szarvasmarha-tenyésztő farm gazdasági épületeinek felépítésére, 3000 f/ha – a gyümölcsstermesztő farm gazdasági épületeinek létesítésére, végül 110 000 f/ha a lakóház felépítésére. További feltétel, hogy az anyagi eszközöknek legalább egyharmada saját tőke legyen.

A parcellázás alapvetően tulajdonosi viszonyt hoz létre, de szükség esetén a részleges bérleti jogviszony is megengedett. A kormány normaként meghatározott egy bizonyos minimális összeget, amelyet az állami tulajdonban lévő mezőgazdasági földterület eladásakor mindenképpen meg kell kapnia. Ezért érdekében áll, hogy minél több földet bocsásson áruba, bár azok a farmerek, akik nem tudnak földet vásárolni, szintén farmhoz juthatnak, ha beletartoznak a három kiválasztott kategória valamelyikébe. Az 1., a 2. és a 3.a kategóriába – illetve gyümölcsstermesztő farmok esetében az 1. és a 2. kategóriába – sorolt jelöltet arra kötelezik, hogy amennyiben az egész farmot nem tudja megvenni, akkor használja fel az eladott földterületről származó bruttó bevétele és az esetleges jelzálogteher különbözetét az új farm földterületének megvásárlására, beleértve a gazdasági udvart is. A bevételek a jelölt és felesége jövedelmét egyaránt jelentik. A régi farmot az állam rendelkezésére kell bocsátani. A bérlet hat évre szól, ám ebben az esetben a jelöltnek legalább a gazdasági udvart meg kell vásárolnia.

A régi farm eladása, illetve állami kisajátítása igényli a legnagyobb körültekintést. Ennek feltételeit a mezőgazdasági földterület jogszerű és igazságos elosztása érdekében határozták meg ilyen pontosan. Az 1. kategóriába tartozó jelölt és felesége tulajdonában álló birtokot a valós mezőgazdasági értéknek megfelelő áron kell megvásárolnia az államnak. Az épületek eladásakor szintén a szabadpiaci árak a mérvadók. A család többi tagja által birtokolt földet a bérelt föld értékének megfelelő áron kell értékesíteni. A földeladás módja a 2. és 3.a kategória – illetve gyümölcsstermesztő gazdaságoknál a 2. kategória – esetében hasonló szabályozás alá esik. A területhasznosítási tervben szereplő és a jövőre vonatkozóan nem mezőgazdasági területként definiált földet – figyelembe véve az elkövetkező évek fejlesztéseit is – szabadpiaci áron kell eladni. Ez a feltétel azonban csak akkor érvényes, ha a kérdéses földterület a jelölt vagy felesége tulajdonában áll. A terü-

## 4. ÁBRA

Az Északkeleti Polder tulajdoni viszonyai 1992-ben  
(Noordoostpolder state of ownership, 1992)



Jelmagyarázat: 1 – bérlet; 2 – új típusú hosszú lejáratú bérlet; 3 – örök bérlet; 4 – 40 éves bérlet;  
5 – magántulajdon; 6 – lásd a jobb felső sarokban.



lehasznosítási tervben szereplő mezőgazdasági művelés alatt álló földterület értékesítését szintén a szabadpiaci árak szabályozzák. Az épületekre ugyanez vonatkozik. A maradék bérelt földterületnek – legalábbis ami az 1. kategóriát illeti – állami tulajdonba kell kerülnie. A 2. és a 3.a kategória – illetve gyümölcsstermesztő gazdaságok esetében a 2. kategória – tekintetében annak a feltételnek kell teljesülnie, hogy a területhasznosítási tervben nem mezőgazdasági területként nyilvántartott földeket csak bérleti áron lehet eladni. A terv által meghatározott zónákon kívül eső földekre ugyanez az előírás vonatkozik, bár ezek át is ruházhatók az államra.

Ha figyelembe vesszük a sűrűn lakott Hollandiában a mezőgazdasági földterületek általános árszínvonalát, Flevoland közelségét az urbanizált területekhez, valamint a Zuiderzee projektre jellemző kitűnő földminőséget, nem csodálkozhatunk azon, hogy más vidékekhez és országokhoz képest magasak az árak. Így az sem meglepő, hogy az állam jelenlegi földeladási politikája – amely három évig érvényes – viták kereszttüzében áll.

### *Az állam földtulajdonosi szerepének hatása a családi gazdaságok jövedelmezőségére*

Kezdetben az állam az újonnan megszerzett – a víztől visszahódított – területet kollektív tulajdonként kezelte, amelyet csupán bérlet formájában lehetett mezőgazdasági művelés alá vonni. Ezenkívül a kormány igyekezett elejét venni mindenféle spekulációnak. Ráadásul azt is az állam döntötte el, hogy folytatódik-e a bérbeadás. Ez a fajta állami földhasználat üzletgazdasági értelemben meglehetősen költséges formája a földművelésnek, hiszen ha a nagy kiterjedésű farmot maga a tulajdonos működteti, akkor sokkal többet költ a földjére, mint a bérlő. A szerény mértékű jövedelmek másik oka az extenzív gazdálkodásban keresendő. A bérbeadással – az érvényben lévő mezőgazdasági földbirtok-törvény szellemében, amely pontosan meghatározza a bérleti díj maximumát, valamint a bérleti szerződésben foglalt jogokat és köteleességeket – az állam sok farmernak biztos garanciát adott az üzleti vállalkozás folyamatosságára. Az sem kizárt, hogy a bérlő nem produkált olyan eredményeket (hasznot), mint produkált volna akkor, ha nagyobb kockázatot kellett volna vállalnia. Tekintetbe véve azonban a farmerek kiválasztásának szigorú feltételeit, ez utóbbi szinte csak elméleti lehetőség.

Az állam – mint földtulajdonos/bérbeadó – ugyancsak érezte a bérbeadás jogi szabályozásának korlátait, ezért megváltoztatta a földterület elosztásának politikáját és bevezette a hosszú lejáratú bérletet. Ez anyagi jog és nem esik a földbirtok-törvény hatálya alá. A hosszú lejáratú bérlet érvényességi ideje alatt a farmer valójában tulajdonosnak tekinthető, sőt ezt a jogot akár el is idegenítheti. Az állam azért igyekezett hosszú lejáratú bérlet formájában megvalósítani a mezőgazdasági földterület elosztását, mert azok a farmerek, akiknek el kellett hagyniuk az „óházat”, tulajdonosai voltak a földnek, s ragaszkodtak ahhoz, hogy új helyükön is tulajdonosok maradjanak. Mivel azonban a föld elidegenítésére ideológiai okokból nem kerülhetett sor, a hosszú lejáratú bérlet maradt az egyetlen

megoldás. Az állam csak a pusztá tulajdonjogot tartotta meg. A hosszú lejáratú bérletek összegét a bérletekével azonos szinten határozták meg. 1988-ban azonban megszüntették a mezőgazdasági földterület elosztásának eme módját, mert elvesztette rugalmasságát; a bérlő ugyanis viszonylag magas áron adhatta tovább bérleti jogát.

A földhasználat, a hosszú lejáratú bérlet és a földtulajdon mást jelent a gyümölcsstermesztők és mást a többi gazdálkodó számára. Fentebb már utaltunk arra, hogy a szarvasmarha-tenyésztő és a gyümölcsstermesztő gazdáknak lényegesen nagyobb a tőkeszükségletük, mint a szántóföldi farmereké. A földbirtoklás módját tekintve azonban további különbségeket is felfedezhetünk az egyes kategóriák között. Azok a szántóföldi gazdálkodók, akik kiarták terjeszteni gazdaságukat – ebben a kategóriában különösen erős volt ennek igénye –, legtöbbször csak két lehetőség közül választhattak. Az egyik az volt, hogy a farm területét egy olyan szomszéd földjével egészítsék ki, aki felhagyott a gazdálkodással. Ebben az esetben az állam döntötte el, hogy a kérdéses földterület bérelhető vagy megvásárolható-e, és mikor. A másik megoldást olyan farmok földjének megszerzése jelentette, amelyeket az állam azért bocsátott áruba, hogy az ország más részein a természetvédelmi területté nyilvánított, illetve a tartalékalapba kerülő földeket megvásárolhassa. Mivel – a farmerek véleménye szerint – az első lehetőségre vajmi kevés esély nyílt, az emberek kénytelenek voltak a második megoldást választani. A mezőgazdasági szerkezet átalakítása ily módon szabadpiaci eszközökkel és állami közvetítéssel ment végbe. Az állam ugyanis – ha szükségesnek tartotta és lehetősége nyílt rá – felszámolta a túlságosan kicsi gazdaságokat a bérleti idő lejártakor, azaz a bérlő 65 éves korában, ami a többi kisgazdaság érdekeit szolgálta. Láthatjuk tehát, hogy a farmok területének szabadpiaci eszközökkel történő kiterjesztése sem gazdasági, sem pénzügyi tekintetben nem vonzó lehetőség. És mégis vannak, akik ezt választják. Ezzel eljutottunk a jövedelmezőség fontos tényezőjéhez, nevezetesen a farm méretéhez. Kiindulásként megállapíthatjuk, hogy a nagyobb farmon megoszlanak a gépek, épületek stb. költségei, s így a termékek alacsonyabb önköltségi áron állíthatók elő. A kérdés az, hogy a nagyobb méretből adódó előnyöket a magántulajdonba kerülő farmok esetében mikor közömbösítik a magasabb földárak okozta hátrányok.

A mezőgazdasági földterület elosztása idején a legtöbb farm mérete még megfelelő volt, napjainkban azonban egyre nagyobb a földigény, amint azt legutóbb a szántóföldi termékek árának csökkenésével összefüggésben tapasztalhattuk. Az állami földbérletek magas aránya következtében nem volt könnyű földet venni a Zuiderzee projekt területén (Elbersen, B. S. 1993). Egyrészt azért, mert mind több akadály hárult a farmok kiterjesztése elé, másrészt pedig a rekonstrukció miatt. Ilyen akadályt jelentett pl. az, hogy csökkent a lelkesedés a bérletek magántulajdonná alakítása iránt. Az a tény, hogy valaki bérlő egy állami tulajdonban lévő farmon, nyilvánvalóan ellensúlyozza a hátrányokat – pénzügyi és szociális értelemben egyaránt. A bérlő több pénzt fordíthat arra, hogy a gazdaság egyéb területein beruházzon: gépekre, védőberendezésekre, infrastruktúrára, vetőmagra, szaporítóanyagokra, új telepítésekre stb.-re költsön. Így folytatódott a gépesítés és automatizálás, a munkaráfördítés pedig tovább csökkent. A bérlet ugyanakkor arra is több

lehetőséget nyújt, hogy valamely másodlagos mezőgazdasági ágazattal foglalkozzon annak tulajdonosa. Ez különösen azon farmok esetében fontos, amelyek sürgető örökösödési problémákkal küszködnek, de megemlíthetjük a jelentős munkaerő-túlkínálat okozta gondokat is. Ezek a problémák a Zuiderzee projekt polderein sem ismeretlenek.

A mezőgazdasági vállalkozó minősége az a tényező, amelyre az állam a Zuiderzee projekt alapításától fogva mind a mai napig hatást gyakorol (noha a farmra pályázók körének korlátozása következtében egyre csökkenő mértékben). Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a jelöltek szelekciójának köszönhetően képzetesebb farmerek jelentek meg, mint a régióra jellemző átlag. Kétségtelen, hogy ez legalább olyan fontos tényező, mint a mezőgazdasági vállalkozó anyagi ereje. Mindazonáltal az ezer gazdaságra jutó csődök száma 1986–1991 között Flevoland tartományban is elérte a négyet, amely megfelel az országos átlagnak.

Egy progresszív, modern agrárnépesség az üzleti élet más szereplőire is pezsdítő hatást gyakorol, hiszen igyekezniük kell, hogy kielégítsék a családi gazdaságok magas igényeit. Talán nem alaptalan az a megállapítás, hogy a Zuiderzee projekt poldereinek farmjai a mezőgazdasági vállalkozás viszonylag magas szintjét képviselik. Azokból a kezdeményezésekből, amelyeket a szántóföldi, a szarvasmarha-tenyésztő és a gyümölcsstermesztő farmerek tesznek a piaci problémák leküzdésére, kitűnik életrevalóságuk. Különösen a -- farmok méretét tekintve kedvezőtlen feltételekkel rendelkező -- Északkeleti Polder mutat fogékonyt az olyan újítások iránt, mint pl. a zöldség- és virághagyma-termesztés fejlesztése. A természeti adottságok és a mezőgazdasági körülmények többé-kevésbé megfelelők ehhez.

### *Az állami befolyás pozitív és negatív vonásai*

A nagy kiterjedésű Zuiderzee projekt -- amely annyi kutatást igényelt és oly nagy jelentőséggel bírt -- állami kezdeményezésre jött létre és valósult meg fokozatosan. Érdemes lenne megvizsgálni, hogy milyen előnyökkel és milyen hátrányokkal járt ez a beavatkozás. Bár igazi jelentőségük nehezen felmérhető, a következő előnyöket említhetjük:

- a bérleti rendszernek köszönhetően kevésbé tőkeerős farmerek is lehetőséget kaptak arra, hogy önálló gazdasághoz jussanak;
- a kormány a termelés szélesebb értelemben vett környezetére is figyelmet fordított: nemcsak a mezőgazdasági, hanem -- azokkal egyidejűleg -- a társadalmi és a kereskedelmi szolgáltatások rendszerét is kiépítette;
- a projekt megvalósítása során a tudományos kutatás általában gyakorlati segítséggel párosult;
- a kritériumok előzetes meghatározása biztosította a mezőgazdasági földterület igazságos elosztását;
- az állam mint bérbeadó nem engedhette meg magának, hogy a legcsekélyebb mértékben is inkorrekt módon járjon el;

– mivel a törvényhozó rendelkezik a mezőgazdaságra vonatkozó alapvető gyakorlati ismeretekkel, fontos szerepet játszhatott az ágazati és a környezeti politika alakításában.

Az állami beavatkozásnak azonban hátrányai is vannak, amelyek nagyrészt a közszolgálati funkciók ellátásából fakadnak s azok szükségszerű velejárói:

- rugalmatlanság és az intézkedések lassúsága;
- kevés figyelem a gazdasági folyamatok iránt és – általában véve – az üzleti szellem hiánya;
- beavatkozás a szabadpiac működésébe a gazdaságilag erős farmerek rovására;
- más mezőgazdasági körzetek bizonyos fokú veszélyeztetése;
- a kockázatmentes befektetésekre való jogos törekvés drága megoldásokhoz vezet;
- egy ilyen projektet a magántőkének kell finanszíroznia, létrejöttének a piaci igényekből kell fakadnia, amit aztán magánkezdeményezések követnek.

Az ideológiai vitát noha sokszor nehéz elkerülni, lehetőségünk van arra, hogy objektív elemzést végezzünk. Mindenekelőtt azokat a körülményeket kell figyelembe vennünk, amelyek valamely hatóság működését meghatározzák. Csak azonos politikai rendszerben megvalósítható projekteket hasonlíthatunk össze, azokat is lehetőleg egyazon időszakot tekintve. Ha ezen túlmenően magán a Zuiderzee projekten belül vetjük össze az erősebb és a gyengébb állami beavatkozás periódusait, szintén tapasztalunk bizonyos mértékű különbségeket. Ezek lényege abban a kérdésben foglalható össze, hogy az állam eladja-e a földet vagy sem, épít-e lakásokat és gazdasági épületeket vagy sem, hogy földhöz juttatja-e a polder munkásait és a „pionirokat” vagy sem, illetve, hogy eladhatóvá teszi-e a gazdasági épületeket vagy sem. Azt, hogy időközben milyen változatos formái jöttek létre a földbirtoklásnak, a 4. ábrán tanulmányozhatjuk. Megjegyezzük, hogy az ún. új típusú hosszú lejáratú bérlet csupán a föld és a gazdasági udvar bérletét jelenti; az épületek a bérlő tulajdonában vannak. Az is fontos kérdés, hogy milyen beruházásokat hajthat végre maga a bérlő. Ebben a tekintetben valószínűleg egyetlen földtulajdonos sem viselkedne másként, mint az állam. Lényeges azonban, hogy az állam céljai, amelyeket a kormány fogalmaz meg, nem valósíthatók meg másként, mint a polgári jog eszközeivel, pl. bizonyos környezeti előírások betartásával (kötelező füvesítés, szabad sávok kialakítása az egyes parcellák között stb.).

### *Az állam mint ütköző a farmerek és a piac között*

Ha most csak a Zuiderzee projektekre figyelünk, azt állapíthatjuk meg, hogy az állam mint földtulajdonos ütközőként működik a farmerek és a földpiac között. Az államnak ez a funkciója közvetlen következménye annak a kényes helyzetnek, amely bizonyos időszakokban valamely farm – nevezetesen a családi farm – megszűnésekor alakul ki. Az újonnan kiosztott farmok helyzete egészen más, mint a régebbieknél, ami egy sor különböző problémát vet fel.

Az állam, amely megteremti a fejlődés környezeti feltételeit és társadalmi-gazdasági alapjait, és a farmer, aki mindent újrakezd és – bár számíthat szervezetei és társai tanácsaira – mindig egyedül áll, nagyon is tisztában vannak közös céljaikkal, különösen az első években. A talajjavítás, a vízvezetés vagy az infrastruktúra megteremtésének feladatait a kezdet kezdetén az állam oldotta meg. Ám ahogy múlik az idő, egyre inkább a bérlő látja el és finanszírozza a tulajdonosi funkciókat: gondnoki hivatalt tart fenn és olyan pótlólagos beruházásokat végez, mint pl. csatornahálózat-fejlesztés, talajerő-utánpótlás stb. Gazdálkodását ugyanakkor a saját termelési tervéhez is igazítania kell.

A Hollandia más vidékein élő farmerek átköltöztetése a Zuiderzee projekt területre szabdá teszi a földet az elhagyott „óházában”, emellett – a tervezés, illetve a parcellázás révén – az agrárstruktúra átalakítását is megkönnyíti és meggyorsítja. E politika eredményeként nemcsak az újonnan érkezők rendelkezhetnek nagyobb földterülettel, hanem helyben maradó társaik is. Több állami hatóság is szerepet játszik ebben a költözésben.

A szarvasmarha-tenyésztők Zuiderzee-vidékre költözésének elősegítésére – környezeti okokból általában egymás mellé telepítik a szántóföldön gazdálkodó és az állattenyésztéssel foglalkozó farmereket –, a tejkvóta mennyisége éveken keresztül alkalmazkodik az újonnan osztott föld területéhez abban az esetben, ha az azelőtt alacsonyabb volt (*Haar, E. ter* 1993).

A földbérlet-politika további példával szolgál arra, hogy az állam elsődlegesen közszolgálati funkciókat lát el, de mint földtulajdonos szintén az ütköző szerepét tölti be. Ebben az esetben a bérlő valójában védett a bérbé adóval szemben. Valószínűleg ez is hozzájárul ahhoz, hogy Hollandiában egyre csökken a földbérlet területe; a másik tényező a túl alacsony profit.

Az állami intézkedések a gyakorlatban általában a kezdeti időszakra korlátozódnak, ami megkönnyíti a családi gazdaságok indulását. Szó szerint értelmezve, ez az „ütközőszerep” még virágzó, az adott területről alkotott tájképi elképzeléseknek megfelelő gazdasági ültetvények esetében is működik. Nem akarjuk azonban azt az illúziót kelteni, mintha az állam a gazdaságtalan farmok védelmezőjeként kívánna fellépni.

Ha az állam a Zuiderzee projekt területén is emeli a bérleti díjat, újból feltámad a vita annak jogosságát és mértékét illetően. Ugyanis a jó földminőség, a tervszerű parcellázás és a vízszabályozással kapcsolatos infrastrukturális fejlesztések következtében egész Hollandiában itt a legmagasabbak a bérleti díjak. Figyelembe véve a természetesebb környezet megteremtésére irányuló erőfeszítéseket, az állam mint bér beadó alá is rendelheti érdekeit a farmerek érdekeinek, hogy olyan elfogadható megoldást találjon, amely nem hozza magával a gazdaság fenntartásához szükséges költségek hirtelen változását (*Houwen, C. van der* 1993).

### *Az állam földtulajdonosi szerepének előnyei és hátrányai*

Hollandiában – a nagy népsűrűségnek és a magas fejlettségi szintnek köszönhetően – a többi nyugat-európai országhoz viszonyítva magasak a földárak. Ez az árszínvonal természetesen a mezőgazdasági földterületek árát is befolyásolja, különösen az urbanizáltabb központi országrészekben. Az állam mivel birtokolja a bér beadott földterület nagy részét, lehetősége nyílik arra, hogy – legalábbis a Zuiderzee-vidéken – növelje szerepét a bérleti politika alakításában. Ugyanakkor maga is részt vesz e politika megvalósításában, hogy biztosítsa a holland farmerek versenyképességét a külfölddel szemben. Más bér beadók hajlamosak arra, hogy a lehető legmagasabb összegű bérleti díjat szedjék be minimális befektetés mellett, különösen, ha hosszú lejáratú bérletről van szó. Ez utóbbi lényeges szempont, mivel a magánvállalkozókat általában csak a haszon érdekli, s ez akkor realizálódik, amikor lejár a bérleti szerződés és a föld eladhatóvá válik.

Az állam elvontabb érdeket is képviselhet – mint pl. a hazai élelmiszertermelés biztosítása –, ezért kevesebb profittal is megelégszik. Társadalmi szempontból további előnyt jelent az a rugalmasság, ahogyan az állam a földhasználat különböző formáit és a földelosztást kezeli, amikor rendelkezésre áll a szükséges földterület. Ez a környezeti politikára szintén hatással lehet, ami még távolabbra vezet. Az államnak – annak köszönhetően, hogy földtulajdonnal rendelkezik a Zuiderzee projekt területén – gyakorlatilag lehetősége van arra, hogy más országrészekben földet vásároljon a természetvédelmi területek kiterjesztésére.

A farmerek tőkeigényét magánvállalkozók és az állam egyaránt kielégíthetik. Az állami politika általában nagyobb folyamatosságot mutat, így következményei is inkább beláthatók az egyéni gazdálkodók számára.

Az állam földtulajdonosi minőségéből adódóan kedvezőtlen hatások is érvényesülnek. A föld csekély mobilitása pl. kifejezetten hátrány. Azok a farmerek, akik jelentős haszonra tettek szert, nem mindig tudják ezt a pénzt arra fordítani, hogy gazdaságukat a szomszédos földek megvásárlásával megnöveljék, mert az állam az adott földterületen gazdálkodónak elővételi jogot biztosít -- már amikor az eladás egyáltalán szóba kerül. (A farnok kelendő volta és az örökösödési probléma miatt ez utóbbi eset viszonylag ritkán fordul elő.)

Ismét csak azt állapíthatjuk meg, hogy a földpiac működésében zavarok mutatkoznak. A Zuiderzee projekt esetében ennek történeti előzményei vannak. Az utóbbi néhány évben a földet a jelenlegi bérlőknek vagy más jelentkezőknek is eladják, ha a szomszédos bérletként működő gazdaságok megnövelésére nincs lehetőség. Nagy kiterjedésű egyesített mezőgazdasági földterület birtoklása bizonyos egységet kíván a politikában is. Ez tapasztalható az egyéni bérleti szerződések megkötésekor. A Zuiderzee-vidéken azonban még a bér beadók versenye sincs meg. Ez gyengíti, ám ugyanakkor erősíti is az állam – gyakorlatilag mint egyedüli bér beadó – helyzetét. Ha más bér beadók is lennének, ez erősíthetné tárgyalási pozícióját. Ugyanakkor monopolhelyzetben lévén a földpiacon – még

ha a bérleti jogszabályok hátrányos helyzetbe hozzák is –, nagymértékben befolyásolhatja az eladási árakat.

### *A Zuiderzee projekt jelentősége Közép- és Kelet-Európ szempontjából*

Előljáróban le kell szögeznünk, hogy Közép- és Kelet-Európa nem alkot egységet, ugyanakkor a Zuiderzee projekt körülményei sem állandók. Az alapkérdés az, hogy létezik-e olyan bázis a különböző kelet- és közép-európai országokban, amely életképes családi gazdaságok alapjául szolgálhat. Tanulmányunkban abból a feltételezésből indulunk ki, hogy ez a bázis megvan, illetve kialakulhat. Bizonyos fokú összehasonlításra mindig van lehetőség, hiszen a családi farm és a többi vállalkozási forma egyaránt sokféle nézőpontból megközelíthető.

A Zuiderzee projektre vonatkozóan megállapíthatjuk, hogy míg az első két poldert bérlet formájában osztották fel, az utolsó kettő hasznosítása átmenetet jelent az ún. új típusú hosszú lejáratú bérlet felé, amely a magántulajdon és a magánhasználat sajátos kombinációja. Ma már sokféle változat előfordul. A különböző kategóriákba tartozó farmerek földhöz jutási esélyei úgy változtak, hogy az új települések „pionírjai” helyett egyre inkább az urbanizált körzetekből és a természetvédelmi területekről érkezők élveznek előbbséget. Egy üres, felparcellázott terület újszerűen kialakított telkekkel és magas szintű környezeti tervezéssel alapvetően különbözik a teljes egészében birtokba vett területektől, akár kisgazdaságok, akár nagyobb termelőszervezetek uralják is azokat. A politikai rendszerben, az emberek mentalitásában, tudásszintjében, az anyagi-technikai feltételekben, a kereskedelmi szolgáltatásokban stb. megmutatókozó különbség szintén nyilvánvaló. E bonyolult összefüggésrendszer elemei közül most figyelmen kívül hagyunk olyanokat, mint pl. a piac fejlődése, a fogyasztói minták alakulása, a birtokkategóriák kiterjesztésének tendenciája és mindazok a változások, amelyeket a sokféle új környezeti tényező jelent a gazdálkodásban.

Holland viszonylatban családi gazdaság alatt olyan farmot értünk, amelyet egy farmer tart fenn, akár segíti őt a gazdálkodásban valamelyik családtag vagy esetleg külső személy (rejtett munkaerő), akár nem. A gazdaság tőkeigényét nagyrészt az agrárkereső házaspár biztosítja, függetlenül attól, hogy létrehozna-e valamilyen jogi értelemben vett vállalkozási formát. A holland farmokra a kis- és középméretű gazdaságok túlsúlya, a holland farmerekre pedig a viszonylag magas tudásszint és a vállalkozó szellem jellemző. (Ez alól természetesen a Zuiderzee projekt sem kivétel.) A földek újraelosztása, egyes gazdaságok felszámolása és a farmok kiterjesztése Hollandia többi országrészében is megfigyelhető. Ez a rendszer ugyancsak összehasonlítható Európa más területeivel. Most azonban fordítsuk figyelmünket ismét a Zuiderzee projektre. A kérdés megint csak az, hogy a földbirtok-politika itt megismert elemei közül melyek alkalmazhatók közvetlenül vagy kisebb-nagyobb változtatásokkal Közép- és Kelet-Európában.

Először is el lehetne készíteni az adott terület felparcellázásának és birtokbavételének tervét, amely a farmok területi struktúráját és egyfajta térbeli szintézist vetít elénk. Ez alapján lehetne aztán kidolgozni az egyes farmtípusok földhasznosításának és kiosztásának tervét. A tervezésnek mindkét esetben meghatározott szakaszai vannak. A mezőgazdasági földhasznosítás tervezésekor a termelésnek a környezetre kevésbé veszélyes módjait tartjuk szem előtt. A földterület elosztásának terve javaslatokat tartalmaz a jelöltek – és bizonyos értelemben az igényjogosultak – kiválasztására a teljesítőképesség, a kor, a tőkeerő és a sürgősségi fok szempontjai alapján. A kritériumok érvényesítéséhez igazságos és hatékony pontrendszert kell kidolgozni. Egy ilyen elosztási mechanizmus elvileg jól működhet, ha végrehajtói a lehető legnagyobb objektivitásra törekszenek és nincs káros beavatkozás. Az állam és a családi gazdaságok együttműködése különösen fontos. Meg kell teremteni a bizalom légkörét és nagy gondot kell fordítani a tervekre.

Azokon a területeken, ahol a föld állami vagy csoporttulajdonban van, magától értetődik, hogy a földosztást bérlet vagy hosszú lejáratú bérlet formájában érdemes megkezdni. Ez a megoldás azért javasolható, mert ily módon a minimumra csökkenthető a tőkeigény és a mezőgazdasági, technikai, illetve gazdasági fejlesztésekre lehet koncentrálni. A gyakorlatban a fokozatos és részleges földeladás is megvalósítható, ha a társadalom ezt szükségesnek tartja. Nem szabad azonban megfeledkeznünk arról, hogy azoknak az embereknek is megfelelő megoldást találjunk, akiknek a mezőgazdaság nem jelent többé megélhetést. Ez a Zuiderzee-vidék esetében nem okozott problémát, mert az Északkeleti Polder kisgazdaságait sokféleképpen – akár lépésről lépésre is – meg lehetett nagyobbítani. A döntő kérdés azonban az, hogy a volt szocialista országokban meghonosítható-e egy ilyen liberális rendszer – még ha bizonyos módosításokkal is.

### Összegzés

A hollandiai Zuiderzee projektet a víztől elhódított területek hasznosításával hozta létre az állam azzal a céllal, hogy – korábbi magánkezdeményezések nyomán – teret biztosítson a családi gazdaságok számára. Az újonnan birtokba vett terület tervszerű felosztása országos szintű tudományos kutatás, illetve politikai döntés eredménye volt. Az állam kettős szerepet játszott: bár nem üzleti érdekek vezették, maga hozta létre és valósította meg fokozatosan ezt a projektet, ugyanakkor – helyenként időszakos, ám a terület legnagyobb részére vonatkozóan állandó jelleggel – tulajdonosa is volt a földnek.

A mezőgazdasági földterület elosztásának jelenlegi feltételeit, amelyek egy hatvan éves fejlődési folyamat eredményeként alakultak ki, részletesen megtárgyaltuk. A farmra pályázók kategóriái pontosan meghatározottak. A szakmai hozzáértés, az anyagi erő és az életkor követelményei változtak az évek során, ám az eredeti cél ma is prioritást élvez: biztos társadalmi-gazdasági alapot teremteni a további fejlődéshez.

Az állam maga is hozzájárul az új helyre költöző családi gazdaságok sikeréhez a bérlet és a hosszú lejáratú bérlet intézménye révén, amelyek megfeleltek a jogszerűség követel-



ményének. A bérlet tette lehetővé azt, hogy az állam a gyakorlatban is megvalósítsa a családi gazdaságok által művelt földek kiterjesztésére vonatkozó terveket. Sok esetben ez szükségszerű is volt. A bérelt földterület magas aránya azonban nagyon alacsony szinten tartotta a föld mobilitását. A sikeres farmereknek nem volt elég lehetőségük arra, hogy földet vegyenek. Az utóbbi években megnőtt ennek esélye, mert az államnak pénzre volt szüksége ahhoz, hogy a Hollandia más részein élő farmerek földjét megvásárolja a természetvédelmi területek bővítése érdekében.

Az állam családi gazdaságokra gyakorolt hatásának előnyeit és hátrányait holland viszonylatban egy kiválasztott projekt keretei között elemeztük, anélkül azonban, hogy e hatásokat mérhetővé tettük volna és következtetéseket vontunk volna le azokból. Azt mégis megállapítottuk, hogy a Zuiderzee projekt esetében az állam az ütköző szerepét tölti be a farmerek és a piac között. Erre valóban szüksége lehet egy kezdő farmernek vagy egy új helyre költöző családi gazdaságnak. Még ennél is fontosabb azonban az a kérdés, hogy meddig maradjon meg az állam földtulajdonosnak a mezőgazdasági földterület első felosztása után. A jelenlegi – meglehetősen bonyolult – szabályozás többféle lehetőséget is nyújt ennek megválaszolására, az egyéni gazdálkodóknak és az államnak egyaránt elegendő cselekvési teret biztosítva.

Van-e jelentősége egy ilyen hosszú távú projekt tapasztalatainak Közép- és Kelet-Európa mezőgazdasági művelés alatt álló területei, illetve regionális fejlődése szempontjából? Kétségtelen, hogy bizonyos elemek – a munkamódszer, a földterület elosztásának alapelvei – átültethetők lehetnek. Ehhez azonban figyelembe kell venni a földrajzi környezet sajátosságait, valamint el kell nyerni a társadalmi szervezetek jóváhagyását – ahogyan az Hollandiában történt.

**Fordította: Duró Annamária**

## Irodalom

- Constandse, A. K. (1988) *Planning and creation of an environment*. Lelystad.
- Duin, R. H. A. van–G. de Kaste (1990) *The pocket guide to the Zuyder Zee project*. Lelystad.
- Elbersen, B. S. (1993) The future of the family farm in the four polders of the former Zuiderzee. *A paper presented to the E.S.R.S. Congress*. Utrecht
- The IJsselmeer Polders, Fact and figures (1991) Rijkswaterstaat, Directie Flevoland. Lelystad
- Haar, E. ter (1993) Spatial socio-economic aspects of planning and reconstruction in the rural parts of the IJsselmeerpolders. *A paper presented to the E.S.R.S. Congress*. Lelystad.
- Houwen, C. van der (1993) Application of linear programming for analysis of relations between policy, environment and farm income. *A paper presented to the E.S.R.S. Congress*. Lelystad.
- Schulz, E. (1983) From natural to reclaimed land. Land and water management in the polders of the Netherlands. In: *Polders of the World, Final report*. International Symposium Lelystad the Netherlands, Wageningen
- Schulz, E. (1992) *Waterbeheersing van de Nederlandse Droogmakerijen*. (Water management of Dutch drained lakes – with an English summary). Thesis. Delft, 1992 en Van Zee tot Land 58. Directoraat-General Rijkswaterstaat Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Segeren, W. A. (1983) Introduction to Polders of the World. In: *Polders of the World, Final report*. International Symposium Lelystad the Netherlands, Wageningen
- Ven, G. P. van de (Ed.) (1993) *Man-made lowlands. History of water management and land reclamation in the Netherlands*. Utrecht