

PROJEKTEK A TERVEZÉSBEN*

Bajnai László**

A Magyar Urbanisztikai Társaság 2003. évi Urbanisztikai Konferenciáján elhangzott előadás szerkesztett változata

A Nemzeti Fejlesztési Terv révén soha nem látott lehetőség nyílt meg a települési önkormányzatok előtt arra, hogy településfejlesztési elképzeléseik megvalósításához forrásokat szerezhessenek.

A következő években a Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósításával megszerezhető Európai Unió támogatások döntő módon fogják meghatározni az önkormányzatok operatív településfejlesztési lehetőségeit, a megvalósításra alkalmas településfejlesztési projektek volumene pedig valószínűleg befolyásolni fogja, hogy milyen mértékben és hatékonysággal sikerül felhasználnia az országnak az elvileg megszerezhető Európai Unió támogatásokat. Indokolt tehát áttekinteni, hogy milyen szervezeti, pénzügyi és jogi eszközöket alkalmazhatnak az önkormányzatok településfejlesztési elképzeléseik megvalósításához és hogyan tudják elképzeléseiket megvalósítható projektté formálni.

Magyarországon a politikai, társadalmi, gazdasági körülmények átalakulása miatt a városfejlesztési elképzelések megvalósításának feltételei alapvetően megváltoztak a rendszerváltással. Az elmúlt évek folyamán megfogalmazódott önkormányzati elképzelések, fejlesztési koncepciók, rendezési tervek általában választ adnak arra a kérdésre, hogy MIT tűznek ki városfejlesztési célként maguk elé az önkormányzatok, ezután azonban felmerül a kérdés, hogy KI és HOGYAN, MILYEN FINANSZÍROZÁSSAL fogja ezeket a rendezési tervekbe vagy azok előkészítő anyagaiba foglalt városfejlesztési elképzeléseket a gyakorlatban is megvalósítani.

Projektről akkor beszélhetünk, ha az utóbbi három kérdésre is választ tudunk adni – lehetőleg koherens egységet képező rendszerben.

A következőkben ezeknek a válaszoknak néhány lényeges elemét szeretném felvázolni általános szinten a rendelkezésre álló kereteknek megfelelő mélységben, előtte azonban szükséges néhány alapfogalom tisztázása.

*Az előadás szövege az Aczél Gáborral az elmúlt évek során közösen írt tervek, tanulmányok, módszertani útmutatók felhasználásával készült

**a SCET Magyarország Városfejlesztő Rt. fejlesztési igazgatója,
a SEM IX. Városfejlesztő Rt. Felügyelő Bizottságának tagja,
az IPARTERV Rt. Felügyelő Bizottságának elnöke

VÁROSFEJLESZTÉS***, INGATLANFEJLESZTÉS, ÖSSZEFÜGGÉSEK

A helyi önkormányzatok lehetőségei általában igen szűkösek, így elsősorban a vállalkozások tevékenységére lehet alapozni a városfejlesztési célok megvalósítását, ami azt jelenti, hogy a fejlesztési elképzeléseknek egyszerre kell biztosítani a gazdaságos vállalkozás lehetőségét, és a helyi önkormányzat által fontosnak tartott célkitűzések teljesíthetőségét. E bonyolult feladat az önkormányzat és a privát szféra együttműködésével valósítható meg. Ez az ún. PPP-modell (public-privat-partnership), amelyet sikerrel alkalmaznak az Európai Unió számos országában.

Ennek a modellnek a gyakorlati alkalmazásával érhető el életképes városfejlesztési projektek előállítása, amelyeknek megvalósítása során hatékonyan használhatóak fel az EU támogatásai. Általánosnak mondható probléma, hogy az önkormányzatok túlnyomó többsége még nem ismerte fel: a városfejlesztés folyamatába aktív, irányító módon kell bekapcsolódnia. „Vannak elképzeléseink, várjuk a befektetőket” – hangzik a jelszó, amely passzív, védekező helyzetbe sodorja az önkormányzatokat a privát vállalkozások kezdeményezéseivel szemben. A magán szférától azonban nem lehet elvárni valamennyi városfejlesztési probléma megoldását. Bevásárlóközpont, szálloda, iroda építésére biztos akad vállalkozó, de egy városközpont rehabilitációja például már olyan összetett feladat, amelynek megvalósítása nem képzelhető el az önkormányzat aktív részvétele nélkül.

Hogyan valósulhat meg a gyakorlatban a köz-, és a magánszféra együttműködése a városfejlesztés területén? A feladatmegosztás az „ingatlanfejlesztés” és a „városfejlesztés” fogalmainak helyes értelmezése alapján határozható meg. Ingatlanfejlesztésen egy olyan jól körülhatárolható projekt érthető, amelynek megvalósítása profitot eredményez, következésképpen felkelti a magán vállalkozások érdeklődését. Ezek megvalósításával tehát nem kell - sőt nem is szabad – az önkormányzatoknak foglalkozniuk, hiszen az önkormányzat nem gazdasági vállalkozás.*

Ezzel szemben az önkormányzat irányítja a nagyobb területre kiterjedő városfejlesztési akciót, melynek célja a rendezési tervben rögzített „közcél” komplex megvalósítása. Ez a városfejlesztési akció ingatlanfejlesztési projektekből, valamint egyéb fejlesztésekből (pl. infrastruktúra) tevődik össze. Ez utóbbiakat valósítja meg az önkormányzat, ezzel mintegy előkészítve a terepet a magánvállalkozások számára.

Az „ingatlanfejlesztés” és a „városfejlesztés” fogalmainak téves értelmezése és összekeverése széles körben megfigyelhető. Ez a fogalmi zűrzavar egyszerre következménye és forrása a piaccgazdasági körülmények között végezhető önkormányzati településfejlesztési tevékenység mibenlétével kapcsolatos téveszméknek, s mint ilyen rendkívül destruktívan hat az önkormányzatoknak a saját településfejlesztési elképzeléseik gyakorlati megvalósításához való viszonyára, ezért érdemes e fogalmakat szétválasztani és jelentésüket tisztázni.

A két fogalom eltérő jelentése leginkább az alábbiakban mutatkozik meg.

- A városfejlesztés általában egy nagyobb összefüggő területre – városrészre – terjed ki, míg ezzel szemben az ingatlanfejlesztés egy – esetleg néhány – ingatlant érint.

*** a városfejlesztés fogalma a községek esetében a településfejlesztés fogalmának felel meg

*Egyes önkormányzatok gyakran esnek abba a hibába, hogy a kimutatható haszonnal járó projekteket „nincs szívük” a vállalkozókra bízni. Pedig a projekt megvalósítása tőkét köt le, melyet az önkormányzat hasznosabban, saját feladatainak ellátására fordíthat.

- A városfejlesztési tevékenység célja általában egy komplex program végrehajtása egy nagyobb összefüggő területen, aminek időtartama akár 8-10 évre vagy hosszabb időre is nyúlhat, míg az ingatlanfejlesztés célja egy térben és időben jól körülhatárolt projekt megvalósítása.
- A városfejlesztési tevékenység tartalmát az adott településrészre vonatkozó rendezési tervben foglaltak megvalósítása képezi, míg az ingatlanfejlesztés tartalmát általában azon belül egy-egy épület, épületegyüttes, vagy épületcsoport megépítése adja.
- A komplex városfejlesztési tevékenység mindig egy adott településrész kialakítására, fejlesztésére vagy rehabilitációjára irányul, konkrét funkcionális tartalma a településrendezési tervnek megfelelően lehet például településközpont fejlesztése, illetve rehabilitációja, különböző kategóriájú lakóterületek fejlesztése, illetve rehabilitációja, idegenforgalmi vagy rekreációs célú települési területek fejlesztése, illetve rehabilitációja, ipari területek (parkok) „zöld mezős” fejlesztése vagy barna mezős rehabilitációja stb. – míg ezzel szemben az ingatlanfejlesztés funkcionális szempontból általában olyan jól értékesíthető ingatlanpiaci termékek, illetve kombinációik előállítására irányul, mint például a különböző kategóriájú bevásárló és szórakoztató központok, irodaházak, társasházi lakások.
- A városfejlesztés keretében olyan komplex tevékenység összehangolt megvalósítása történik - a közterületi infrastruktúrák építése és fejlesztése, rendezett közterületek kialakítása a rendezési terv szerint szükséges bontások elvégzése és az új építési telkek kialakítása formájában -, aminek eredményeként az adott településrészre vonatkozó településrendezési tervnek megfelelő infrastruktúrával ellátott építési telkek kerülnek kialakításra egy olyan városi szövetben, amelynek közterületei a rendezési tervnek megfelelő paraméterekkel, fizikailag is kialakításra kerültek (útként, járdaként, zöldfelületként, sétálóutcaként, parkként, stb.), míg az ingatlanfejlesztés keretében az egyes építési telkeken valósul meg a vonatkozó településrendezési terv által lehetővé tett építési beruházás - például társasház, irodaház vagy üzletközpont.
- A komplex városfejlesztési tevékenységben említett elemeknek - a rendezési tervben megfogalmazott fejlesztési elképzelésnek megfelelően - műszaki, városrendezési és pénzügyi szempontból összefüggő rendszert kell alkotniuk, abból a célból, hogy megvalósításuk révén a rendezési tervben meghatározott építési telkek, illetve építési lehetőségek jogilag és fizikailag egyaránt előállításra kerüljenek.
- A komplex városfejlesztési tevékenység pénzügyi szempontból lehet eredményes, veszteséges, vagy nullszaldós, ezzel szemben az ingatlanfejlesztés célja mindig a vállalkozás eredményessége.
A komplex városfejlesztési tevékenység eredményességét döntően meghatározza annak konkrét tartalma: vannak olyan esetek, amikor a komplex városfejlesztési elképzelés tisztán pénzügyi szempontból nyilvánvalóan veszteségesen valósítható meg – például egy nehéz városrehabilitációs akció -, a megvalósítás kényszere azonban a parancsoló szükségszerűség súlyával nehezedik az önkormányzatra, a városi szövet pusztulásának megállítása, vagy a településrészben felgyorsult kedvezőtlen társadalmi és gazdasági folyamatok megállítása érdekében.

A VÁROSFEJLESZTÉS ÉS AZ INGATLANFEJLESZTÉS ÖSSZEFÜGGÉSE

VÁROSFEJLESZTÉS

- NAGYOBB ÖSSZEFÜGGŐ TERÜLETRE TERJED KI
- KOMPLEX PROGRAM
- EREDMÉNYE POZITÍV, NEGATÍV, VAGY O-SZALDÓS
- ÖNKORMÁNYZATI KOMPETENCIA



INGATLANFEJLESZTÉS

- EGY (ESETLEG NÉHÁNY) INGATLANT ÉRINT
- JÓL KÖRÜLHATÁROLT PROJEKT
- PROFITOT HOZÓ VÁLLALKOZÁS
- PRIVÁT VÁLLALATOK VÉGEZHETIK



EGYÜTTMŰKÖDÉS:
PPP MODELL



ÖNKORMÁNYZATI
VÁROSFEJLESZTŐ
TÁRSASÁG

PRIVÁT
INGATLANFEJLESZTŐ
TÁRSASÁGOK



Ugyanakkor a sikeres ingatlanfejlesztőket még senki nem hallotta arról dicsekedni, hogy egy ingatlanfejlesztést, ekkora vagy akkora veszteséggel hajtottak volna végre.

A komplex városfejlesztés feladatainak elvégzése tehát önkormányzati kompetenciába tartozik, míg ezzel szemben az ingatlanfejlesztés a magánszféra vállalkozásainak feladata.

AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉS VEGYES GAZDASÁGI (PUBLIC-PRIVAT) MODELLJE

A városfejlesztés és az ingatlanfejlesztés gyökeresen eltérő kiterjedésű, tartalmú és motivációjú tevékenységei az operatív városfejlesztés tudatos tevékenysége során szorosan összekapcsolódnak, egymással együttműködve, egymás hatását erősítve valósulnak meg, és együttműködésük révén együttesen alkotják az önkormányzati városfejlesztési elképzelések megvalósításának, (az operatív városfejlesztésnek) vegyes gazdasági – vagy angolszász kifejezéssel élve PPP – modelljét.

A településfejlesztés – az önkormányzatnak kötelezettsége a városfejlesztés -, komplex városfejlesztés konkrét feladatainak összefüggő elemeire lefordítva ez nem jelent nem mást, mint a fejlesztésre vagy rehabilitációra kijelölt településrészekben a közterületek fejlesztését, illetve rehabilitációját a szükséges infrastruktúra építési, illetve – felújítási munkák elvégzésével és az építési telkek kialakításával (beleértve a szükséges komplex terület előkészítési munkák összességét is) egyetemben.

Az említett feladatok természetéből és bonyolultságából következően európai viszonyok között nehéz elképzelni olyan megoldást, amelynek keretében ezek az összefüggő feladatok egészükben megnyugtató garanciákkal átadhatóak lennének a közszféra részéről a magánszféra valamely vállalkozása számára.

Így elvégzésüket az önkormányzat irányításával működő megvalósító szervezetre célszerű bízni, amely az önkormányzat részéről elvégzi mindazokat a városfejlesztési munkákat a rendezési tervekben meghatározott városfejlesztési elképzelések megvalósítása érdekében, amelyek ahhoz kelljenek, hogy a magánszféra vállalkozásai megjelenjenek a területen és a városfejlesztő társaság által kialakított építési telkek – bonyolultabb esetekben építési lehetőségek – beépítésével megvalósítsák azokat az ingatlanfejlesztési projekteket, amelyeket a településrendezési terv tervi szinten lehetővé tett, illetve előirányzott.

VÁROSFEJLESZTÉS – KI VALÓSÍJTJA MEG?

A városfejlesztési elképzelések megvalósításának, a fenti értelemben vett komplex városfejlesztésnek – következőképpen a városfejlesztési elképzelések életképes projektté történő fejlesztésének is – egyik döntő kérdése, hogy ki valósítja meg őket? Ki az a megvalósító szervezet, amely a fent vázolt komplex városfejlesztési tevékenységet elvégzi?

- **Az önkormányzat a hivatal, illetve a testület közvetlen irányításával?**
- **Az önkormányzattól tulajdonosi összetételük és működésük irányítása szempontjából független szervezetek, vállalkozások?**
- **Az önkormányzat többségi tulajdonában levő és irányításával működő önálló fejlesztő társaságok?**

Abban valószínűleg általános egyetértés van, hogy a fent vázolt komplex városfejlesztési tevékenységnek a közérdek által meghatározott minőségben, időtartamban és pénzügyi feltételekkel történő megvalósítása minden esetben hozzáértő, szakmailag jól felkészült irányító csapat munkáját feltételezi.

A fenti kérdésekben megfogalmazott elvi változatok a következőket jelentik az irányító csapat működése szempontjából.

- **A polgármesteri hivatalon belüli szervezet létrehozása**

Az irányító csapat nyilván nem épülhet fel a polgármesteri hivatalban hatósági, vagy más (pl. főépítési) feladatokat ellátó személyekből, akik mintegy „ráadásként” foglalkoznak a fejlesztési akció menedzselésével, mert úgy ez a munka szükségszerűen háttérbe szorul a napi hivatali teendők ellátása miatt.

A fejlesztést irányító csapatot viszont létre lehet hozni a Hivatalon belül, akár egy **meglévő szervezeti egységhez kapcsoltnak, akár önálló formában**. Az önálló szervezeti egység – amely a polgármester, vagy valamelyik önkormányzati bizottság közvetlen irányítása alatt működik – természetesen kedvezőbb megoldás.

Amennyiben ilyen új szervezeti egységet az Önkormányzat nem kíván felállítani, úgy célszerűen a beruházásokkal foglalkozó irodán belül lehet a munkacsoportot működtetni.

A Hivatalon belül működő szervezet előnye, hogy tevékenységét az Önkormányzat folyamatosan ellenőrizni tudja. Valójában ugyanez a hátránya is, vagyis a **fejlesztési akciót irányító szervezet szuverenitása korlátozott**, nem valódi piaci szereplőként működik, holott – mint korábban arról már szó volt – a fejlesztés jelentős részét magánvállalkozók valósítják meg. A magánvállalkozások bevonása a fejlesztési akcióba folyamatos üzleti tárgyalások eredményeként valósul meg, ez pedig igényli a munkát irányító szervezet széles döntési kompetenciáját.

A tapasztalatok viszont azt mutatják, hogy amennyiben a szervezet az Önkormányzatnak erősen alárendelve működik, döntési kompetenciája túlságosan szűkül, elkezd a képviselők valós, vagy vélt elvárásainak megfelelően dolgozni, munkájának hatékonysága erőteljesen csökken. A gyors, piacorientált döntéseket felváltják az „agyonegyeztetett”, kompromisszumos megoldások, amelyek előbb-utóbb elveszik a magánvállalkozások kedvét a fejlesztési akcióban való részvételtől.

Meg kell jegyezni még azt is, hogy a feladat ellátására alkalmas „univerzális” szakembert találni – a szokásos közigazgatási fizetés mellett – aligha lehetséges. Kiemelt díjazás viszont feszültséget kelthet a Hivatalban, ami akár a harmonikus együttműködés akadályá is lehet.

- **Az önkormányzattól független szervezet, külső vállalkozó megbízása**

A fejlesztési akció megvalósítható egy külső vállalkozó megbízásával is. Ez a szervezeti megoldás az előző változat ellentéte abban az értelemben, hogy **az önkormányzati ellenőrzés lehetősége itt a legcsekélyebb**. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ilyen ellenőrzés egyáltalán nincs, hiszen ennek mértékét a vállalkozóval kötött szerződésben rögzíteni lehet. A szerződésben rögzítetten túl azonban a vállalkozó törekedni fog önállóságának megőrzésére, és a lehetőségekhez képest maximalizálni fogja az „üzleti titok” körébe tartozó döntéseit.

Ezt a szervezeti megoldást elvileg mégis kedvezőnek lehetne tekinteni abból a szempontból, hogy **hatékony piaci tevékenységet tesz lehetővé**, magánvállalat áll magánvállalattal szemben, csak éppen az egyik az Önkormányzat megbízásából dolgozik. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a hazai körülmények között elég nehéz fejlesztési akciók lebonyolításában jártas céget találni, különösen olyat, amelynek konkrét hazai tapasztalatai is vannak. *

Ettől független alapproblémája ennek a szervezeti konstrukciónak az, hogy az önkormányzat kockázata ebben az esetben a legnagyobb és ennek megfelelő és eredményes kezelési módjára nem létezik sem elvi megoldás, sem kedvező gyakorlati tapasztalat.

• **Önálló fejlesztő társaság létrehozása**

Ez a szervezeti megoldás az előző pontokban ismertetett két „szélső” lehetőség között helyezkedik el, és megfelelő feltételek megteremtése esetén alkalmas lehet azok előnyeinek egyesítésére. A min. 50%-os önkormányzati tulajdon megléte esetén biztosítható az Önkormányzat koncepcionális irányítása, valamint a társaság működésének folyamatos ellenőrzése. Ugyanakkor a szervezet mégis önálló, működését „piaci alapokra” lehet helyezni, amennyiben az Önkormányzattal kötött alapszerződésben ebben teszik érdekeltté.

Az önálló fejlesztő társaság két formája különböztethető meg, az önkormányzati tulajdon aránya szerint. A 100%-os önkormányzati tulajdonban lévő társaság működése alig tér el a Hivatalon belül létrehozott szervezetétől. A problémát itt is a piaci alapú működéstől való – szinte szükségszerű – eltávolodás jelenti. Ugyanakkor a személyi kérdések – az alkalmazottak díjazása – könnyebben megoldhatóak.

A külföldi példák alapján **a fejlesztő társaság létrehozása elsősorban vegyes tulajdoni formában ajánlható**. A nemzetközi elismerést is kivívott ferencvárosi rehabilitációt megvalósító SEM IX. Rt. is ebben a formában működik.

Ebben az esetben az önkormányzati tulajdon 50 és 75% között lehet, ami biztosítja a társaság működésének „köz célúságát”. Az Önkormányzat partnerei a fejlesztő társaságban olyan cégek, amelyek érdekeltek lehetnek a tervezett akció(k) megvalósításában (például bankok). A társaság piacorientált működését a kisebbségi tulajdonosok folyamatosan szorgalmazzák, ez nagyban hozzájárul a hatékony működéshez.

Az önálló fejlesztő társaság létrehozása ugyanakkor tőkeigényes, továbbá a működési költségek is magasabbak, az előző pontokban ismertetett megoldásoknál.

Azt mondhatnánk, hogy **akkor érdemes ebben a megoldásban gondolkodni, ha az Önkormányzat által indítandó fejlesztési akciók elérnek egy bizonyos nagyságrendet**. Amennyiben ez a helyzet nem áll fenn – például egy kisebb település esetén – akkor vagy az adott akciók megvalósítására és a megvalósítás időtartamára szervezett projekt-társaság, vagy az önkormányzatok társulása ajánlható. Ez – mint a francia példa is mutatja – létrejöhet kistérségi, de akár megyei, vagy regionális szinten is.

Általános esetben a megfelelő volumenű akció akkor van meg, ha a társaságnak az akciók megvalósításának díjazásából származó bevétele a – „normális működési évben”, – felmerülő ráfordításokat fedezni tudja.

* Vigyázat! A városfejlesztés nem azonos az ingatlanfejlesztéssel!

Milyenek az európai uniós tapasztalatok a szervezeti konstrukció kérdésében?

Az erre vonatkozóan készült kutatási tanulmányunk részletes ismertetésére a rendelkezésre álló keretek nem adnak lehetőséget, ezért csak a legfontosabb tapasztalatok és következtetések ismertetésére szorítkozunk a 15 EU tagország 14 gyakorlatának áttekintése alapján.*

A komplex városfejlesztési elképzelések – projektek – megvalósításában az EU tagországaiban a KÖZSZFÉRA, vagyis az önkormányzatok és az állam mindenhol alapvető szerepet vállal a komplex városfejlesztésben, a fentebb ismertetett logikának megfelelően.

A legnagyobb múltra visszatekintő, legszélesebb körű, legkomplexebb és legnagyobb volumenű eredményeket felmutató gyakorlat ezen belül Franciaországban alakult ki az elmúlt öt évtized folyamán, bár a tevékenység logikája és eszközeinek működtetési mechanizmusa alapvetően nagyon hasonlít az egyes tagállamokban.

Jellemző gyakorlat, hogy a komplex városfejlesztési vagy annak egyes elemeire irányuló tevékenységet a közszféra által létrehozott helyi vállalkozások végzik, amelyeknek tőkeszerkezete és a közvetlen önkormányzati irányítást biztosító 100 %-os önkormányzati tulajdontól a kisebbségi önkormányzati tulajdonosi pozícióig terjedő széles skálán mozog.

Ezen belül a középutat és a tagállamok többségére jellemző kontinentális jogrendszernek megfelelő gyakorlatot képviseli Franciaország, ahol a törvény csak olyan önkormányzati vállalkozások létrehozását engedi meg, amelyek vegyes tulajdonú gazdasági társaságként, önkormányzati többséggel működnek.

A vegyes tulajdonú gazdasági társaság (franciául *société d'économie mixte*, aminek rövidítése S.E.M.) maga is a köz-,és magánszféra együttműködését testesíti meg a projekt-megvalósító szervezet szintjén. Az ilyen típusú társaságok az Európai Unió mind a 14 tagállamában megtalálhatóak, ahol a közszféra helyi vállalkozásokat működtet, projekteket valósít meg.*

A vegyes tulajdonú gazdasági társaság fogalma az első világháborút követően jelent meg Franciaországban. Az első SEM-ek megalakítására az 1920-as évek végén került sor.

Ezt egy 1926. évi törvény tette lehetővé, mely megengedte a helyi önkormányzatoknak, hogy az alaptőke maximum 40%-áig részesedést vállaljanak gazdasági társaságokban.** A második világháború előtti időszakban a SEM-ek elsősorban a szociális lakásépítés területén működtek.

Az igazi áttörést a SEM-ek alapításában az 50-es évek jelentették, mivel a világháborút, majd az algériai háborút követően előtérbe kerültek a nagy városfejlesztési projektek, elsősorban a tömeges lakásépítés. Az új szükségletek azt eredményezték, hogy az állam a SEM-ek újjászületését, fellendítését kezdeményezte. Az 1955. május 20-i rendelet lehetőséget biztosított a helyi önkormányzatoknak, hogy a SEM-ekben többségi részesedést szerezzenek (részesedésüket 65%-ban maximalizálta). A SEM lehetséges tevékenységi körébe utalta a lakásépítést, és általában a városfejlesztési munkák megvalósítását. Ebben az időben

* A 15. Luxemburg, amelyre vonatkozóan nem rendelkezünk adattal és mérete miatt tulajdonképpen irreleváns

* a 15 tagállamból csak Luxemburgban nem léteznek a közszféra helyi vállalkozásai

** Korábban az önkormányzatok nem folytathattak gazdasági tevékenységet!

különösen sok városfejlesztő SEM-et hoztak létre az önkormányzatok, tevékenységük leglátványosabban a lyoni és a párizsi régióban mutatkozott meg.

A 70-es évek végén átmeneti megtorpanás következett be. A gazdasági válság, a túlzott centralizáció és a központi felügyelet több SEM-et hozott nehéz helyzetbe.

Az 1982. évi "decentralizációs törvények" új lehetőségeket, feladatokat utaltak önkormányzati hatáskörbe. Az igazi fordulópontot az 1983. július 7-i törvény életbe lépése jelentette, mely jelenleg is érvényben van, és amely átfogóan szabályozza a SEM-ek alapításának és működésének körülményeit. A törvény megerősítette az önkormányzat részvényesi szerepét, az önkormányzatoknak törvényi előírás alapján többségi részesedéssel kell rendelkeznie és részvétele elérheti a 80%-ot is. ***

Jól látható tehát a tendencia: míg az első SEM-ek megjelenésekor az önkormányzatok nem szerezhettek többségi tulajdont, addig ma már ez kifejezetten törvényi előírás, nyilván azzal a szándékkal, hogy a közcélok minél biztosabban, ellenőrzött módon valósuljanak meg.

Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy az önkormányzati részesedés nem haladhatja meg a 80%-ot, ami azt jelenti, hogy a leglényegesebb kérdéseket önmagában az önkormányzat nem döntheti el a többi tulajdonos ellenében. Ez a beépített biztosíték a fejlesztő társaság piaci alapon való működéséhez feltétlenül szükséges.

Jelenleg Franciaországban az önkormányzatok operatív városfejlesztési, valamint ingatlankezelési, városüzemeltetési, esetenként magasépítési feladatait az esetek túlnyomó részében SEM-ek látják el. 1998-as adatok szerint 1305 ilyen társaság működött az országban, alkalmazottaik száma 56.130 fő, éves üzleti forgalmuk összesen 11 milliárd euró volt.

A franciaországi SEM-ek behálózják az egész ország területét, és valóban hálózatként is működnek. A hálózatot pénzügyi oldalról a Caisse des Dépôts-csoport fogja össze, a SEM-ek önkéntes szakmai társulása pedig az FNSEM (Fédération Nationale des SEM).

A SEM-ek Franciaországban részvénytársasági formában működnek. Az összes alaptőke mintegy 60%-át önkormányzatok tartják kézben, elsősorban települési önkormányzatok, de település-csoportok, megyék, sőt régiók is szerepet vállalnak a közsféra oldaláról a fejlesztő társaságban.

A nem önkormányzati részvényeseké az összes alaptőke maradék 40%-a, ennek a fele bankok kezében van. Közülük a legjelentősebb a Caisse des Dépôts csoport, a francia állam fejlesztési pénzügyintézete.

A franciaországi gyakorlat nem csak azért érdekes, mert Franciaország az EU egyik alapító és vezető állama, vagy mert jogrendszere és történelmileg kialakult központosított közigazgatásrendszere az utóbbi két évtizedben lezajlott radikális decentralizációval együtt közel áll Magyarországhoz, hanem azért is mert ennek tapasztalatai és megoldásai alapján alakult ki az a hazai önkormányzati városfejlesztési gyakorlat, amely egyedülállóan eredményesnek bizonyult a SEM IX. Rt. által Budapesten megvalósított ferencvárosi városrehabilitáció végrehajtása és országsszerte elindított számos más projekt előkészítése során is.

*** Ez a magyarországi körülmények közötti 75%-os részesedésnek felel meg, vagyis az önkormányzat egyedül a többi részvényes ellenében nem döntheti el a közgyűlés hatáskörébe tartozó kérdéseket.

Ennek az európai uniós gyakorlatnak a vizsgálatával készült a következő táblázat, amely összefoglalóan áttekinti, hogy az előbb tárgyalt szervezeti alternatívák és a hozzájuk tartozó jogi konstrukciók kockázata és elterjedési gyakorisága hogyan alakul.

A vegyes tulajdonú városfejlesztő társaságok a hazai jogi környezetben a francia megbízási és koncessziós jogi konstrukciók elemeire építő szerződéses konstrukcióban tudják megvalósítani az önkormányzati városfejlesztési projekteket.

**AZ ÖNKORMÁNYZATI VÁROSFEJLESZTÉSI AKCIÓK
MEGVALÓSÍTÁSÁNAK
KÜLÖNBÖZŐ SZERVEZETI ÉS JOGI KONSTRUKCIÓI**

AZ ÖNKORMÁNYZATI KOCKÁZAT NÖVEKEDÉSÉNEK SORRENDJÉBEN	MEGVALÓSÍTÓ SZERVEZET	A KONSTRUKCIÓ ELŐFORDULÁSÁNAK GYAKORISÁGA
<p>1. A KÖZSZFÉRA KÖZVETLEN BERUHÁZÁSA</p> <p>2. MEGBÍZÁSOS JOGI KONSTRUKCIÓ („LE MANDAT”)</p> <p>A megbízó önkormányzat nevében és számlájára</p> <p>3. KONCESSZIÓ</p> <ul style="list-style-type: none"> • delegált önkormányzati kompetenciák • önkormányzati hitelgarancia az önkormányzati fejlesztések finanszírozásához • önkormányzati részvétel a finanszírozásban • a végső pénzügyi kockázat általában az önkormányzaté, viszont az önkormányzat teljesen kezében tartja és ellenőrzi a fejlesztési folyamatot <p>4. MEGÁLLAPODÁS („KISSZERZŐDÉS”)</p> <ul style="list-style-type: none"> • elméletileg a megvalósító vállalkozás viseli a pénzügyi kockázatot • gyakorlatilag a teljes politikai kockázat az önkormányzaté • az önkormányzat lehetősége nagyon korlátozott a fejlesztés tényleges folyamatának befolyásolására 	<p>az összehangolt rendezési övezetté nyilvánítás kezdeményezője: állam, területi önkormányzatok, a törvényi szabályozás szerint jogosultsággal rendelkező közintézmények, illetve településrendezési, vagy lakásépítési közszolgáltató intézmények, kereskedelmi kamarák</p> <p>kizárólag a közszférának a közvetlen beruházás esetében fent felsorolt szereplői</p> <p>vegyes tulajdonú fejlesztő társaság</p> <p>bármely jogi, vagy természetes személy a magánszférából, aki a megfelelő jogi, műszaki és pénzügyi kompetenciával rendelkezik és megállapodásra tud jutni az önkormányzattal</p>	<p>a megbízásos és a koncessziós konstrukcióhoz képest ritkábban alkalmazzák, elsősorban a nagy állami beruházások (pl. a Défense negyed rendezése) megvalósításakor élnek vele</p> <p>a közvetlen beruházáshoz hasonlóan viszonylag ritka</p> <p>a legelterjedtebb, általánosan alkalmazott jogi konstrukció</p> <p>a nagy kockázat és a kismértékű kézbentartási lehetőség miatt kifejezetten ritkán alkalmazzák</p>

VÁROSFEJLESZTÉS – MILYEN PÉNZÜGYI KONSTRUKCIÓBAN VALÓSÍTHATÓ MEG?

A közsféra és a magánsféra projekt szintű együttműködésével történő operatív városfejlesztés elvileg lehetséges szervezeti formáit az előző fejezetben bemutattuk.

Az egyes szervezeti és jogi konstrukciókhoz eltérő jellegű finanszírozási megoldások kötődnek, amelyek jellemzői az alábbiak szerint foglalhatóak össze.

• A közsféra közvetlen beruházásával megvalósuló fejlesztések

Az ilyen típusú fejlesztések az EU országainak piactudományi körülményei között rendkívül ritkák a komplex városfejlesztésben.

Amikor a különböző állami intézmények és tiszta állami tulajdonú társaságaik, illetve területi, települési önkormányzatok, vagy tiszta önkormányzati tulajdonú társaságaik irányításával történik egy fejlesztés megvalósítása, akkor annak oka általában az alábbi körülmények valamelyikére, vagy valamilyen kombinációjára vezethető vissza:

- a kijelölt településfejlesztési akcióterületen a rendezési terv szerint teljes egészében, vagy a fejlesztési folyamat kezdeti szakaszában kizárólag olyan közcélú létesítmények, illetve infrastruktúrák létrehozása a cél, amelyek megépítésének finanszírozása a közsféra feladata, és aminek a megvalósításához szükséges közösségi finanszírozás nagyságához képest a piaci alapon, a magánsféra vállalkozásában megvalósítható – és így vállalkozások számára a fejlesztés során értékesíthető – elem értékesítéséből várható bevétel olyan elenyésző arányú, hogy a fejlesztés egészének finanszírozásában csak marginális szerepet tölthetne be, mint például bizonyos monofunkcionális jellegű kormányzati, kulturális, egészségügyi, vagy népjóléti épületegyüttesek esetében ez előfordulhat;
- rendkívül nagy költségű komplex tájrehabilitáció végrehajtása a cél minimális számú, illetve teljes mértékben közcélú magasépítési projekttel,
- a közsféra presztizs beruházásáról van szó;
- a fejlesztés nagyon nagy léptékű infrastrukturális jellegű beruházásai olyan volumenű állami finanszírozást igényelnek és olyan bonyolult rendszert alkotnak műszaki- városrendezési szempontból, hogy a vegyes finanszírozásból várható előnyök nem állíthatóak szembe a bonyolult és költséges fejlesztés gyors ütemű megvalósításának parancsoló szükségességével.

A finanszírozási konstrukció ebben az esetben tárgyunk szempontjából végletesen leegyszerűsödik, hiszen a közsféra fejlesztésének közvetlen, projekt szintű finanszírozásából a magánsféra gyakorlatilag kiesik; a finanszírozás biztosítása teljesen a közsféra feladata, és költségvetési pénzek, állami fejlesztési pénzügyintézetek forrásainak, valamint nemzeti, illetve európai támogatásoknak a felhasználásával oldható meg.

Azoknak az eseteknek a száma, amikor ez az eljárás valóban indokolt, olyan kevés, hogy konkrét példát mondani is nehéz rá.

A valóságban ugyanis az esetek többségében nehéz olyan új fejlesztést elképzelni, ahol éppen a komplexitás igénye miatt ne lehetne piaci alapon értékesíthető projekt-elemeket is beépíteni a településfejlesztés folyamatába.

Az önkormányzati, illetve a szakmai gyakorlatban azonban még gyakran érzékelhető a teljesen indokolatlan kötődés ehhez a finanszírozási formához, ami nagyon előnytelen lehet a fejlesztésben érdekelt önkormányzat szempontjából: amikor egy vegyes (közösségi és magán) finanszírozással megvalósítható komplex projektet az irányítói a közvetlen önkormányzati finanszírozás logikája és reflexei szerint kezelnek, az arra vezet, hogy

- vagy sokkal több önkormányzati pénzt költenek a projektekre a szükségesnél,

- vagy nem észlelvén a komplex fejlesztés kihívását és lehetőségét, az összetett fejlesztésből csak az a rész valósul meg, ahol a legegyszerűbben el lehet költeni a költségvetési pénzeket.
- **A külső vállalkozó megbízásával megvalósuló fejlesztések**

A közszféra közvetlen beruházásával megvalósuló fejlesztésekkel szemben a másik végletet az jelenti, amikor a közszféra egy külső vállalkozó megbízása révén szeretné elérni fejlesztési elképzeléseinek megvalósulását.

Az ehhez kapcsolódó jogi konstrukciót a „megállapodás” címszó alatt jeleztük.

Ennek a megoldásnak – ami a komplex fejlesztések megvalósítása tekintetében megfelelő eredményt hozott példaként inkább az elképzelések világában létezik, mint a valóságban – az a lényege, hogy a közszféra nem, vagy nagyon minimális mértékben vesz részt a finanszírozásban.*

A finanszírozás terhét és pénzügyi kockázatát a külső vállalkozó, a magánszféra viseli.

Mivel ennek törvényszerűen az a következménye, hogy a közszféra befolyása korlátozottá válik a komplex településfejlesztési projekt megvalósításának folyamatára, a kezdeti összhang – ha egyáltalán létezett – megromlik a közszféra által végrehajtandó és a magánszféra által megvalósításra kerülő fejlesztések között. Így előbb-utóbb olyan helyzet alakul ki, ami kezelhetetlenné válik az önkormányzat számára, a projekt megvalósítása leáll, a befejezetlen beruházások torzója pedig ott marad a településen, melynek önkormányzati politikusai legkésőbb az esedékes választások alkalmával politikai felelősségük körében fizethetik meg – a kiinduló döntésük által a folyamatba kódolt – kudarc árát.

- **A közszféra és a magánszféra együttműködésével megvalósuló fejlesztések**

A meghatározott településrészek komplex fejlesztésére – illetve rehabilitációjára – irányuló projektek a közszféra és a magánszféra együttműködésével vegyes finanszírozással – a közszféra és a magánszféra által egy összehangolt településfejlesztési akcióterv végrehajtásának keretei között történő együttes finanszírozással – valósíthatók meg.

A vegyes finanszírozási konstrukció arra épül, hogy önkormányzati forrásból történik mindazoknak az önkormányzati fejlesztéseknek a finanszírozása, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a magánszféra vállalkozásai által megvalósítható ingatlanfejlesztési projektek számára szükséges építési lehetőségeket, építési telkeket elő lehessen állítani és értékesíteni lehessen, illetve az elhatározott közcélú létesítményeket (pl. óvoda, önkormányzati bérlakások, stb.) meg lehessen valósítani.

Ezeknek az önkormányzati fejlesztéseknek az önkormányzati forrása azonban nem feltétlenül az önkormányzati költségvetés pénzeiből származik, hanem a komplex településfejlesztés

* Ezt a az elképzelést az alábbi jellegzetes gondolatokkal lehet a legjobban illusztrálni:

- „A településfejlesztés, lakásépítés a piacgazdaság körülményei között a piac törvényei szerint megoldódik az önkormányzati, illetve állami szféra beavatkozása nélkül. A településfejlesztés a vállalkozások érdeke, nekik kell megoldani.”
- „Önkormányzatunk elkészítette településrendezési tervét, ezzel településfejlesztési feladataink megoldódtak.”
- „Van rendezési tervünk, várjuk a befektetőket.”
- „Ezt a fejlesztést úgy kell megcsinálni, hogy az önkormányzatnak egy fillérébe se kerüljön”.

végrehajtása során, a fejlesztési tevékenység eredményeként képződik a fejlesztés folyamán kitermelt értékesíthető elemek értékesítéséből származó bevételeként is.

Az, hogy az építési lehetőségek értékesítéséből származó bevételek mekkorák és milyen arányban ellensúlyozzák a fejlesztési kiadásokat évenként, illetve a teljes fejlesztés megvalósulási idejét tekintve, alapvetően

- a komplex fejlesztés természetétől és funkcionális összetételétől, valamint
- a piaci viszonyoktól függ.

Kedvezőbb piaci viszonyok, és a szükséges fejlesztési kiadásokhoz képest nagy volumenű, piacképes ingatlanpiaci termék előállításánál esetén az összes bevétel akár jelentősen meg is haladhatja a fejlesztési kiadásokat, és a fejlesztési akció pozitív szaldóval zárulhat.

Ezzel szemben, ha a komplex fejlesztés nagyobb arányban tartalmaz közfinanszírozással megvalósítható elemet, vagy azok költsége valamiért nagyon jelentős, előfordulhat, hogy tisztán pénzügyi szempontból a fejlesztési kiadások meghaladják a bevételeket, és ekkor a hiányzó részt az önkormányzati költségvetésből, vagy támogatásból kell pótolni.

Arra a kérdésre, hogy egy-egy komplex településfejlesztési akció megvalósítása pénzügyi eredménnyel jár-e, vagy a megvalósítás egészét tekintve, illetve annak egyes szakaszában a közsféra költségvetési forrásai, illetve támogatásai is nélkülözhetetlenek a megvalósításhoz, a komplex településfejlesztési akció átfogó pénzügyi terve, és pénzügyi forgatókönyve alapján lehet válaszolni.

Ezek a pénzügyi tervek szolgálnak – előzetes formájukban – a vegyes tulajdonú megvalósító szervezet létrehozásának és – részletes formájukban – a megvalósítás lebonyolításának alapjául.

A részletes pénzügyi forgatókönyvet az önkormányzatnak egészében jóvá kell hagynia és évről évre jóvá kell hagynia a teljesítéséről szóló beszámolót, valamint az adott év aktualizált éves tervét is.

Emellett az önkormányzat általa meghatározott gyakorisággal az év során is részletes jelentést kap a pénzügyi folyamat előrehaladásáról.

Ez a szoros jóváhagyási, ellenőrzési és aktualizálási rendszer teszi lehetővé, hogy az önkormányzat olyan szintű bizalmi viszonyban kösse meg a fejlesztés végrehajtására vonatkozó megvalósítási megállapodást a többségi tulajdonát képező vegyes tulajdonú fejlesztő társasággal, amelynek alapján a fejlesztő társaság **az önkormányzat részéről meg tudja valósítani a fejlesztési akciót.**

Így lehetővé válik, hogy a társaság által értékesítésre kerülő önkormányzati ingatlanok feletti rendelkezés jogát ne kelljen a fejlesztő társaság részére átengedni sem ingatlanapport formájában

– ami az önkormányzaton belül bizalmatlansághoz vezethetne, komplikálná a folyamatot és ennek minden következményét maga után vonná –, sem koncesszió formájában, aminek jogi keretei a komplex településfejlesztés területén sajnos nem léteznek Magyarországon.

A Európai Unió legnagyobb volumenben alkalmazott és legfejlettebb gyakorlata alapján a ferencvárosi városfejlesztési akció – mint prototípus – megvalósítása kapcsán kialakított finanszírozási konstrukció így biztosítani tudja azokat az előnyöket, amelyeket az EU alapító országában összefüggő speciális jogszabályok kifinomult rendszere teremt meg:

- az önkormányzat teljes pénzügyi ellenőrzési és döntési lehetősége mellett,

- a komplex településfejlesztési akció megvalósítása piaci alapon, a magánszféra vállalkozásaira jellemző hatékonysággal, rugalmassággal és pénzügyi professzionalizmussal történik, miközben
- az önkormányzati tulajdonú ingatlanok tulajdonjoga az önkormányzatnál marad az értékesítésig, ami viszont az önkormányzat által jóváhagyott ütemben és bevételi tervnek megfelelően történik.

Így a fejlesztés pénzügyi terheit ugyan az önkormányzat viseli, mint ahogy hasznát is ő élvezi, ennek folyamatát azonban maximálisan kézben tudja tartani és kockázatait is maximálisan mérsékelni tudja

- a bevételek realizálásához kötődő, piaci alapon működtetett finanszírozási mechanizmus,
- a tervezés és a megvalósítás jóváhagyási, ellenőrzési és aktualizálási mechanizmusai,
- a tervezés és a megvalósítás folyamatában a magánszféra részéről strukturálisan integrált professzionális partnerek közreműködése

révén.

A magánszféra részéről a vegyes tulajdonú fejlesztő társaságban résztvevő pénzintézetek azzal segítik az önkormányzatot a tervezett fejlesztési akció hatékony megvalósításában, hogy

- pénzügyi szakértelmükkel folyamatosan vigyáznak a társaság működésének és az akció megvalósításának a pénzügyi hatékonyságára,
- a fejlesztések előkészítése és megvalósítása során következetesen képviselik a piaci szempontokat,
- szükség esetén segítik az önkormányzatot egyéb források megszerzésében hitelnyújtásával, kötvénykibocsátás megszerzésével.

GYAKORLATI AJÁNLÁSOK

Ahhoz, hogy az önkormányzatok életképes integrált településfejlesztési, illetve településrehabilitációs projekteket tudjanak kidolgozni és ezek megvalósításához az EU támogatási alapjaiból forrásokat tudjanak szerezni célszerű már a projektfejlesztés kezdeti stádiumában végiggondolni az itt tárgyalt kérdéseket és tudatosan alkalmazni azokat a metodikákat és eszközöket, amelyek már ma is rendelkezésünkre állnak és a gyakorlatban is bebizonyították használhatóságukat.

A feladat némi leegyszerűsítéssel alapvetően két összefüggő részre osztható:

1. elő kell állítani egy életképes településfejlesztési projektet, amit az önkormányzat így is – úgy is meg akar valósítani maximum 8-10 éves távlatban;
2. az életképes projektet olyan formában kell előállítani, illetve előadni, hogy az megfeleljen a megcélzott EU pályázatok aktuális kritériumainak.

Az első feladatrészt teljesítéséhez, a piaci alapon, pénzügyi szempontból hatékonyan és a közszféra szempontjából a lehető legkedvezőbb pénzügyi feltételekkel történő komplex városfejlesztés és városrehabilitáció megvalósítására alkalmas projektek előállításához, nélkülözhetetlen a településfejlesztési elképzelés megvalósítására vonatkozó előzetes településfejlesztési akcióterv készítése az előkészítés első fázisában, mivel ahhoz, hogy egy városrész fejlesztését, illetve rehabilitációját a megvalósító szervezet úgy tudja irányítani, hogy a fejlesztési tevékenység elemei olyan összefüggő rendszert alkotó folyamatot képezzenek, amely a meghatározott minőségben, határidőre és pénzügyi feltételekkel

eredményezi a komplex városfejlesztési célok elérését, szükség van egy komplex – városrendezési, műszaki és pénzügyi – forgatókönyvre, amely ezt a folyamatot különböző vetületeiben leképezi és vezérfonalként szolgál a megvalósítás irányításához.

A tervezett komplex városfejlesztés végrehajtásához szervezeti szempontból általában úgy biztosítható legcélszerűbb módon a megfelelő háttér, hogy a közszférának a projekt megvalósításában érdekelt szereplői vegyes tulajdonú fejlesztő társaságot hoznak létre a magánszférának azokkal a szereplőivel, amelyek a komplex településfejlesztés megvalósításában érdekeltek, és a megvalósítást erre a – közszféra többségi tulajdonával működő – társaságra bízják a fentieknek megfelelően.

A magánszféra részéről olyan partnereket célszerű bevonni a vegyes tulajdonú fejlesztő társaságok létrehozásába, amelyek

- a településfejlesztési akcióterületen a magánszféra által megvalósításra kerülő ingatlanfejlesztési projekteket, vagy a társaság ezt előkészítő fejlesztési tevékenységét hitelekkel finanszírozni tudó pénzügyi intézményként,
- az építési vállalkozásokat, illetve a kis és közepes vállalkozásokat képviselő kamaraként, vagy a fejlődésük előmozdításában érdekelt egyéb szervezetként,
- fejlesztési intézményként, professzionális fejlesztő szervezetként

érdekeltek a tervezett komplex településfejlesztési akció megvalósításában.

A közszféra és a magánszféra képviselőinek a vegyes tulajdonú fejlesztő társaság létrehozására vonatkozó döntése az előzetes fejlesztési akcióterv alapján hozható meg, ami a társaságalkotáshoz szükséges – a társaság tervezett működésére vonatkozó – üzleti terv készítésének alapjául szolgál.

A közszféra és a magánszféra döntése alapján megalakításra kerülő vegyes tulajdonú fejlesztő társaság készíti el a megvalósítás részletes településfejlesztési akciótervét, aminek megvalósítása az önkormányzat jóváhagyó döntésével indul el.

A tervezett komplex városfejlesztési akciót a vegyes tulajdonú fejlesztő társaság az önkormányzat által jóváhagyott részletes településfejlesztési akciótervben foglaltaknak megfelelően valósítja meg.

Ehhez az előkészítési folyamathoz célszerű hozzáilleszteni az EU támogatási forrásainak megszerzésére irányuló tevékenységet a fejlesztés egyes jól előkészített elemeinek vagy egészének finanszírozási támogatása érdekében.