

A földügyi igazgatás tegnap és holnap

Farkas Imre
közigazgatási államtitkár
Vidékfejlesztési Minisztérium

ÖSSZEFOGLALÁS

A földügyi igazgatás jogi és intézményi rendszere az egyik legfontosabb infrastruktúrája a gazdasági fejlődésnek és a fenntartható fejlődés megvalósításának. A Vidékfejlesztési Minisztérium vezetése továbbra is kiemelt fontossággal kívánja kezelni az ország térképi alapú, egységes ingatlan-nyilvántartásának megbízható működtetését, szolgáltatásainak hatékony biztosítását a nemzetgazdaság valamennyi területe számára. A konferencia témáját, a „Megfelelni az új kihívásoknak” kérdéskört az előadás uniós távlatokból vizsgálja. Ennek aktualitást ad, hogy jelenleg Magyarország látja el az Európai Unió Tanácsának soros elnökségi teendőit, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a magyar földügyi igazgatásra is nagyobb figyelemmel tekint az európai szakmai közösség.

BEVEZETÉS

A földügyi és térképészeti szakigazgatási feladatok nem csak az agráriumot, de a nemzetgazdaság teljes egészét szolgálják. Elfogadott tény a gazdasági élet és a földügyi szakma szereplői részéről, hogy a földügyi igazgatás jogi és intézményi rendszere az egyik legfontosabb infrastruktúrája a gazdasági fejlődésnek és a fenntartható fejlődés megvalósításának. A fejlett országokban a föld-ingatlan tulajdon értéke, a rajtuk lévő jelzalog értékével együtt a nemzeti vagyon 60-65%-át képviselik, és az ingatlanokkal kapcsolatos befektetések, gazdasági és egyéb tevékenységek generálják a GDP mintegy 30-35 %-át.

Ennek tudatában a Vidékfejlesztési Minisztérium vezetése az ágazatra háruló jelentős állami feladatok között továbbra is kiemelt helyen tartja számon, és kiemelt fontossággal kívánja kezelni az ország térképi alapú, egységes ingatlan-nyilvántartásának megbízható működtetését, szolgáltatásainak hatékony biztosítását a nemzetgazdaság valamennyi területe számára.

Az ilyenkor szokásos számvetés, vagyis az eddig elért eredmények sorolása és a közvetlenül előttünk álló feladatok részletes számbavétele helyett ez alkalommal egy kicsit átfogóbban közelítenék a konferencia témájához, és uniós távlatokból vizsgálom a „Megfelelni az új kihívásoknak” kérdéskört. Ennek aktualitást ad, hogy jelenleg Magyarország látja el az Európai Unió Tanácsának soros elnökségi teendőit, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a magyar földügyi igazgatásra is

nagyobb figyelemmel tekint az európai szakmai közösség. Magyarország uniós elnökségéhez kapcsolódóan a Vidékfejlesztési Minisztérium Földügyi Főosztálya a földügyi intézményhálózat nevében 2010. decemberében Brüsszelben a belga kollégáktól átvette az Európai Unió Állandó Kataszteri Bizottságának (PCC) elnökségét és az ezzel járó feladatokat. Ez a földügyi szakterület számára lehetőséget kínál eredményeinek, tapasztalatainak széleskörű bemutatására, ugyanakkor biztosítja az Európai Unióban elterjedt, jól és hatékonyan működő szakmai megoldások, illetve uniós törekvések megismerését a hazai közönség és a politikai döntéshozók számára. A párbeszéd és eszmecsere legjelentősebb fóruma a magyar elnökség által Budapesten megrendezésre kerülő konferencia és plenáris ülés lesz 2011. június 9-10-én. Az EU Állandó Kataszteri Bizottságának – amelynek rövid neve Eurocadastre – munkájában az uniós tagállamokon kívül megfigyelőként részt vesznek tagságra váró és egyéb európai országok is. A Bizottság fontos célkitűzése a kapcsolatépítés, a tapasztalatcsere és a mintaértékű gyakorlati megoldások megismertetése, a tagországok földügyi/kataszteri szervezetei és az EU intézményei közötti kapcsolatrendszer erősítése, valamint a határokon átnyúló közös célok megvalósítása.

SZERVEZETI PRIORITÁSOK FONTOSSÁGA

Az ingatlanpiac meghatározó eleme a piacgazdaság létrehozásának és a demokrácia megerősítésének. Ha sikerül életképes és biztonságos körülményeket teremteni a beruházóknak, az ingatlanfejlesztőknek, akkor jobban fejlődhet a gazdaság. A bankok és más pénzintézetek pénzkölcsönzési képességének és kapacitásának támasza a hatékony föld- és ingatlanpiac, amely viszonzásul hatékony földügyi igazgatási rendszert kíván.

Ma minden országnak – legyen gazdaságilag fejlett vagy kevésbé fejlett – egyaránt alapvető érdeke a működőképes és a felhasználói igényeket kielégítő földügyi-igazgatási jogi és intézményi rendszer, benne az ingatlan-nyilvántartás a megerősítése. Az ingatlanokhoz fűződő tulajdon- és egyéb jogok biztonságának garantálása a fejlett demokráciákban alapelv. Egy működő földügyi igazgatási rendszer a jogi és intézményi keretek lényeges részét képezi, szervezetei, intézményei az államigazgatás részei Európában és szerte a világon. Az, hogy milyen irányító szervezet, milyen minisztérium alá tartozik vagy egyéb irányítású, az különböző, és az hogy a nyilvántartási rendszer milyen adatokat tartalmaz, szintén rendkívül változatos. Amiben gyakorlatilag egyformák, hogy az ingatlan-, földtulajdonnal kapcsolatos jogi és térképi adatokat tartanak nyilván, ezeknek a változásait vezetik, regisztrálják, és egyidejűleg hatósági és adatszolgáltatási tevékenységet folytatnak.

A gazdasági és társadalmi igényeknek megfelelő földügyi szolgáltatások biztosítása egyre inkább prioritás. A világos intézkedéseken és érvényesíthető jogszabályokon túl az általános nemzeti politika részeként az intézményhálózatnak biztosítani kell a következetes és gazdaságos döntéshozáshoz szükséges földügyi információt, valamint a hatékonyan működő térképi alapú ingatlan-nyilvántartási rendszert, amely hozzáférhető az állampolgárok számára is.

A legfejlettebb országokban az ingatlan-nyilvántartást és a katasztert – gyakran egységes szervezeti és egységes számítógépes infrastruktúrában – az államigazgatás részeként valamely közigazgatási intézmény vagy részben bíróságok tartják fenn. Ez néhol már több száz éve így van. A naprakész és megbízható ingatlaninformáció egyszerű elérése a legfontosabb az ingatlanpiacon, a közszférában és a magánszektorban is. Sok európai országban jelenleg zajlik az ingatlan-nyilvántartási rendszerek

működésének korszerűsítése, illetve az információ közvetlen elérésének biztosítása a piaci igények jobb kielégítése érdekében. A kormányok folyamatosan igyekeznek tökéletesíteni e rendszereket jogszabályok módosításával, műszaki fejlesztéssel, a szervezeti felépítés megváltoztatásával. E korszerűsítések legfőbb céljai: átláthatóság, alacsony átruházási költségek és hatékony ingatlanpiacok.

Miután Magyarországon már több mint 150 éve működő, közhiteles ingatlan-nyilvántartási rendszer van, a kormány kiváló eszközzel rendelkezett és rendelkezik ma is a föld- és ingatlanpiac, a földrendezés, a földhasználat és a földvédelem, birtokpolitika felügyeletéhez, irányításához és befolyásolásához. A közép-európai volt szocialista országokban egyedül Magyarországon működött folyamatosan az ingatlan-nyilvántartás, amit a 70-es években pedig egységessé tettünk, létrehozva egy egységes földügyi integrált szervezetet és infrastruktúrát. Ma szerte a világon az egységes ingatlan-nyilvántartást tekintik a korszerű infrastruktúrának, amely a leghatékonyabban tudja végrehajtani a földügyi feladatokat, legrugalmasabban tud komplex szolgáltatásokat nyújtani.

A többi európai országhoz hasonlóan az állam Magyarországon is garanciát vállal a tulajdonjog biztonságáért az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzés függvényében. A megyei- körzeti szervezeti struktúra az ügyfelek érdekében mindaddig megőrzendő, amíg az elektronikus ügyintézés okán a hivatalok száma jelentősen nem csökkenthető.

JOGI ÉS SZERVEZETI MEGÚJULÁS

Ahogy a társadalom egyre összetettebb, a földhöz, ingatlanhoz fűződő érdekek és a végbemenő tranzakciók sora szintén egyre bonyolultabbá válik. Az egyszerű adásvételi és bérleti ügymenetek után következhetnek a jelzálogok, a környezeti kötelezettségek, a mezőgazdasági kvóták stb., amelyek szintén adásvétel tárgyai lehetnek. Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéseket egyre növekvő mértékben már nem csak az ingatlan-átruházás és adózás támogatására használják, hanem információs alapként a földtulajdonhoz nem kapcsolódó termékek és szolgáltatások marketingjéhez (biztosítási intézkedések, a háztartásokkal kapcsolatos hatások stb.). Mindezek a változások kikényszerítik a földügyi intézményrendszerek működésének újragondolását, hogy rugalmasabban tudják kielégíteni a gazdasági élet és a társadalom igényeit. A földügyi intézményeknek válaszolni kell az új kihívásokra az adat- és egyéb szolgáltatási igények kielégítése érdekében.

A földügyi jogi- és intézményrendszerek megújítása fokozatosan, és az egyes országokban különböző módon ment végbe, de alapvetően közös elvek mentén (pl. skandináv országok, Csehország, Szlovákia, Románia, Ciprus stb.). Ezek a következők:

- integráció, vagyis egységes ingatlan-nyilvántartás kialakítása,
- többcélú, térképi alapú nyilvántartás kialakítása,
- önfinanszírozó intézményrendszer megvalósítása,
- ügynökségi intézményforma létrehozása.

Az integrált rendszerek hatalmas adatmennyiséget kezelnek, amely lehetővé teszi újabb adatok, statisztikák generálását, átfogó szolgáltatások nyújtását, felhasználóbarát környezet kialakítását. A földügyi intézmények szolgáltatásaikat általában ellenérték fejében végzik (eljárási díj, adatszolgáltatási díj), amelyek általában fedezik költségvetésüket, vagyis az intézmény

önfinanszírozó. Az önfinanszírozás vagy állami költségvetés biztosítása, mint másik alternatíva, politikai döntés kérdése. Önfinanszírozás esetén olyan díjakat kell megállapítani, amely fedezi az intézményrendszer működését, ez azonban a díjmentes szolgáltatások minimalizálásával jár (pl. Hollandia, Svédország).

A közszektor modernizálásának irányzatai erősen befolyásolják a kataszteri rendszereket is. Európát az alábbi irányzatok jellemzik („A nemzeti közigazgatási rendszerek modernizációja és a szociális párbeszéd Európában” című tanulmány alapján): európai integráció, az állami kiadások csökkentése, demográfiai változások, strukturális és gazdasági változások, az állampolgárok/felhasználók megnövekedett igényei, technológiai fejlődés, esélyegyenlőség követelése, országspecifikus problémák. Emellett napjainkban a kataszteri szervezetek is küzdenek a gazdasági válság hatásaival és keresik a megoldást, a továbblépés lehetőségeit.

TUDATOSÍTÁS, KOMMUNIKÁCIÓ

De ismeri-e a társadalom a földügyi igazgatási rendszer előnyeit? A földügyi rendszerek létrehozása, állandó tökéletesítése, továbbfejlesztése és fenntartása a szolgáltatási díj bevételekből és/vagy az állami költségvetésből megvalósított projektek útján jelentős finanszírozást kíván. A földügyi igazgatásba – hatékonyságának, adatai minőségének biztosítása, bővítése stb. miatt – folyamatos beruházás szükséges.

A nyugat-európai országokban a társadalom a földügyi igazgatási rendszer működését rutinszerűnek tekinti. Nem sokat gondolnak magának a rendszernek a működésére vagy annak finanszírozására, hacsak valami probléma fel nem merül. Annak szükségességét, hogy több pénzt fordítsanak a rendszer továbbfejlesztésére az állami költségvetésből és/vagy felhasználói díjakból, nem ismerik fel igazán, jóllehet, a felhasználásra és a szolgáltatások bővítésére irányuló igény egyre nő. A magánemberek, üzleti vállalkozások, közjegyzők, földmérők, ügyvédek, bankok, de egyes állami intézmények is egyre inkább igénylik a rendszer szolgáltatásait, miközben az ilyen igények finanszírozásának megértése meglehetősen alacsony szintű. Az ún. reformországokban az emberek nincsenek teljesen tisztában a földügyi igazgatási rendszerrel, bizonyos esetekben elkerülik a bejegyzést az eljárás költségei miatt, ami azzal a negatív következménnyel járhat, hogy a későn felfedezett jogait elveszíthetik, és ez vitákhoz vezethet.

A földügyi igazgatás hagyományosan törvényi utasításra állítja elő termékeit. Ez a termékek elosztását jelenti, nem pedig az ügyfelek igényei szerint biztosított szolgáltatást. A korszerű demokratikus társadalomban a polgárok ügyfelekké váltak. Eszerint pedig a földügyi igazgatásnak is meg kell kérdeznie, mit kívánnak az ügyfelei, mire van szükségük. Az emberek azt várják a földügyi igazgatótól, hogy bejegyzési kérelmeiket rövid határidővel intézzék el, illetve az információ legyen azonnal elérhető, pontos és olcsó.

TECHNOLÓGIA VÁLTÁS

Az ingatlanok adatai iránt megnövekedett igények következtében, a monopolhelyzetben lévő állami intézmények mellett megjelentek a versenytársak a magánszférában és elsősorban a

számítástechnika, informatika gyors fejlődése következtében igazi konkurenseké váltak. Történt ez annak ellenére, hogy a jogszabályok az állami intézmények monopol helyzetét továbbra is biztosították. Nyugat-Európában az adatszolgáltatást végző állami intézmények felismerték, hogyha nem alkalmazkodnak az új követelményekhez, elveszítik monopol helyzetükből adódó előnyüket, és másodlagos szereplővé válhatnak a szolgáltató piacon. Ehhez elsősorban javítani kellett az adatok és a szolgáltatások minőségét, piacképes árakat kellett kialakítani és előtérbe került az állami szférában korábban nem alkalmazott erőteljes marketing tevékenység. A felismerések és erőfeszítések eredményeként Nyugat-Európában a kataszteri és ingatlan-nyilvántartási intézmények zöme sikerrel válaszolt a kihívásokra. Ez azért lényeges, mert bizonyítja, hogy a kataszter, ingatlan-nyilvántartás vonatkozásában az EU-n belül nem az az elsődleges, hogy milyen jogi, ill. intézményi keretek vannak, hanem az hogy a jogállamiság, a működő földpiac és a felhasználók által támasztott igényeket kielégítsék.

Ezek az országok egyrészt bővítették szolgáltatásaikat, az adatok körét és jelentős informatikai beruházásokat hajtottak végre a digitális adatszolgáltatás megvalósítására. Például a Holland Kadaster a technológiai fejlesztéseknek köszönhetően a gazdasági válságot megelőző években szolgáltatásainak és az adatainak árát 45%-ak csökkentette úgy, hogy az adatok minősége, naprakészsége, elérhetősége nem változott.

A rendszerváltás idején a magyar ingatlan-nyilvántartás felemás helyzetben volt, mint szolgáltató, hiszen rendelkezett számos előnyös, de jó néhány hátrányos adottsággal is. Előnye, hogy jogszabályok által biztosított monopolhelyzetben van az ingatlanokkal kapcsolatos térképi és jogi adatok szolgáltatására. Egy szervezet tulajdonosa az ingatlanok jogi, térképi és egyéb adatainak. A rendszer rendkívül sok adatot tartalmaz, igazi többcélú ingatlan-nyilvántartási rendszer. Nemzetközi összehasonlításban is csaknem egyedülálló. Az adattartalom tovább bővíthető. Az ország teljes területét lefedő intézményi hálózattal rendelkezik, a megyei- körzeti földhivatali rendszer, mely potenciálisan alkalmas az adatszolgáltatásra az ország teljes területén.

A meglévő hátrányok csökkentése érdekében, a 90-es évek elején nagyfokú számítógépesítési program indult a földügyi ágazatban, elsősorban az Európai Unió PHARE, valamint kisebb mértékben a német és svájci kormány pénzügyi támogatásával. Ma Magyarországon a közigazgatás egyik legfejlettebb informatikai háttere a földügyi igazgatásé, a további fejlesztésekhez megfelelő szellemi kapacitással és hosszú távú koncepcióval. A földhivatali adatok állománya digitális, az elektronikus adatszolgáltatás az interneten keresztül 2003 óta működik. A földügyi igazgatás – már csak az általa kezelt nagytömegű adatra is tekintettel – mindig élen járt a közigazgatás elektronizálásában. A korábbi, úgynevezett TAKAROS (Térképi Alapú Kataszteri Rendszer Országos Számítógépesítése) koncepció megvalósítása lezárult, elemei jól működnek. Az elektronikus ügyintézésre való áttérést középpontjába helyező új koncepció megvalósításának első lépéseként az úgynevezett TAKARNET24 projekt keretében 2011 júniusára megvalósul a földhivatalok adatbázisaihoz bárki által, a nap 24 órájában, internet kapcsolaton keresztül történő hozzáférés.

Európában sok ország és még több jogrendszer létezik, így természetesen nem beszélhetünk egységes európai ingatlan-nyilvántartásról, szolgáltatási megoldásokról. Azonban sok a hasonlóság

szerte Európában a különféle ingatlan-nyilvántartási rendszerek és az információszolgáltatási módok között. Napjainkban az adatok elektronikus elérhetősége, az adatok nyilvánossága, a transzparencia és az e-kormányzás jelentik a közös vezérlő elveket. Az EU számos országában a kataszteri/ingatlan-nyilvántartási hatóság koordinálja az e-ügyintézés, e-kormányzás feladatait. Ennek oka, hogy ezek a hatóságok kezelik, tartják karban a térbeli és tulajdonosi adatokat magas szintű szakmai tudással, fejlett informatikai rendszerekben, amely adatokat a gazdaság minden területén alkalmaznak (környezetvédelem, közlekedés, navigáció, katasztrófavédelem stb.) Emiatt kapcsolatuk a különböző intézményekkel, szakterületekkel kiterjedt. A térinformáció alatt nem csak azt értjük, hogy rengeteg adatunk van. Adatainkból egyidejűleg olyan stratégiai infrastruktúrát kell felépíteni, amely képes támogatni az információs társadalom és a tudás alapú gazdaság kialakítását.

A gazdasági válság a kataszteri szervezeteket sem kíméli, amelyre válasz a hatékonyság növelése elektronikus szolgáltatások kiterjesztésével, a kataszter többcélúságának fokozásával. Magyarországon is tükröződik a válság hatása a hagyományos adatszolgáltatásban, pl. a tulajdoni lap másolat szolgáltatása 2009-ben 20%-kal esett vissza az előző évihez képest, tavaly pedig 60%-kal. Ugyanakkor nő az igény az elektronikusan elérhető komplex, speciális igényeket kielégítő szolgáltatások iránt.

A kataszteri adatok szolgáltatása számos országban elérhető az interneten, az európai országok közös portált – neve: EULIS – is üzemeltetnek ebből a célból. Emellett egyre több szolgáltatás mobil telefonon (pl. nálunk a változásfigyelő szolgáltatás SMS-ben) és egyéb mobil eszközökön is elérhető.

GLOBALIZÁCIÓ ÉS JÖVŐ

Az Európai Unióban a környezetvédelem igényei miatt sok jel mutat az ingatlaninformáció iránti fokozódó érdeklődésre, illetve az integrált pénzügyi és jelzálog piac kialakítására. A legnagyobb adatfelhasználó csoportot egész Európában azok alkotják, akik ingatlanügyeket bonyolítanak, vagyis a pénzintézetek, jegyzők, jogászok, ingatlanbrókerek és biztosítótársaságok. Részükről egyre nagyobb az igény a határokon átnyúló, integrált szolgáltatásokat biztosító, könnyen elérhető információ iránt (pl. a TAKARNET regisztrált felhasználói között is vannak külföldi bankok). Az egyre növekvő globalizáció hatással van a föld- és ingatlanpiacokra, különösen, hogy az információtechnológia, beleértve a világhálós szolgáltatásokat, jobb elérést biztosít a nemzeti információs szolgáltatásokhoz is.

A globalizációs hatásokkal nap, mint nap kapcsolatba kerül a földügyi szakterület. Ennek a legfontosabb esetei: nemzetközileg elterjedt vagy elfogadott műszaki megoldások és szabványok átvétele (GPS, ISO, CEN, OpenGIS), új termék és/vagy szolgáltatás bevezetése, hogy a globális elvárásoknak megfeleljenek (pl. közigazgatási határadatok, MEPAR - IIER kiszolgálása, INSPIRE), a nemzetközi beruházó cégek szokásainak megismerése, az EU szerződési és üzleti előírásainak való megfelelés. A nemzeti téradat-infrastruktúra hatékony működtetéséhez a következőkre van szükség: működés helyi, országos, európai és világ- szinten, jól kapcsolódjon más, vonatkozó infrastruktúrákkal, mint az e-kormányzás, és általában a közigazgatás, a kutatás és a magán-szektor,

rendszeres legyen az adatkészletek frissítése, legyen világos, kik a felelősök a kialakításáért, működtetéséért, frissítéséért és szabályozásáért.

A földhivatali változásokat kikövetelik a globalizációs hatások, ugyanakkor a hazai közigazgatás fő sodorvonala a helyzetéből adódóan inkább a fontolva haladást követte. Köztudomású, hogy a földhivatalok részei a folyamatban lévő közigazgatási reform folyamatnak, amelynek keretein belül a kormányzat deklarált célja a közigazgatás szolgáltatóbb jellegűvé tétele, az egyes eljárások, ügyintézés egyszerűsítése. A földügyi rendszernek, azon belül földhivataloknak, alapvető érdeke és feladata a folyamat során, vélt sérelmeiket félretéve, a valósokat pedig megoldva, a reform aktív részesévé válni.

Nehéz előre jelezni egy ilyen komplex szakterület jövőjét. Annyi azonban nyilvánvaló, hogy a globalizáció következtében a föld- és ingatlanpiacokat, valamint azok eszközeit nemzetközi szinten kell szemlélni. A földügyi igazgatást általános összefüggések részeként szükséges vizsgálni, amelyhez a környezetpolitika is hozzátartozik. Szükség van a jó minőségű földügyi információ nyilvánosságának és elérhetőségének továbbfejlesztésére, a költségek csökkentésére. Ez azon leglényegesebb tényezők egyike, amelyek meghatározzák a nemzetgazdaság stabilitását.

Az ingatlanforgalom zavartalansága alapvető érdek. Az ehhez nyújtott állami szolgáltatás színvonalának javítása indokolhat csak változtatást. A döntéskor tisztában kell lenni azzal, hogy az ingatlanügyekben rendszerint együttesen jelentkeznek a jogi, műszaki és gyakran a termőföld hasznosításával összefüggő kérdések. A felmerülő közigazgatási feladatok a leghatékonyabban a jelenlegi egységes rendszerben oldhatóak meg. A hatékonyság és a jogbiztonság további fejlesztésére a földügyi szakigazgatásnak tovább kell lépnie az elektronikus ügyintézésben. A szolgáltatásokat egyenlő feltételek mellett kell biztosítani az üzleti szereplők, a lakosság és az államháztartás szervezetei számára.