

A FÖLDÜGYI SZAKIGAZGATÁS AZ EU CSATLAKOZÁS KÜSZÖBÉN

Apagyi Géza az FVM főosztályvezető-helyettese

BEVEZETÉS

A címből olyan következtetés vonható le, hogy az Európai Unióhoz csatlakozni szándékozó Magyarország elől elhárultak az akadályok, és a belépés már napirenden van. Sajnos a helyzet még nem ilyen egyértelmű, a cím egy kicsit másra utal. A küszöb egy olyan építészeti kelléke a házaknak, a lakásoknak, melyet az ajtón való belépéskor át kell lépni. Az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatában nem egy, de sajnos sok olyan küszöb van, melyek átlépése komoly kihívást jelent az egyes szakágazatoknak, sőt az egész nemzetgazdaságnak. Szerencsére számos ilyen akadályt már vettünk, a kitűzött célhoz fokozatosan közelítünk, eddigi törekvéseink eredményesek.

Felmerül a kérdés, hogy áll e tekintetben a földügyi és térképészeti szakigazgatás? Hogyan képes megbirkózni szakterületünk a rendkívül összetett és történelmi összehasonlításban egyedülálló feladattal?

Azt szoktuk állítani, hogy az EU részéről megfogalmazott követelmények között nincs olyan, mely **közvetlenül** harmonizációs feladatokat szabna meg szakterületünkkel szemben. Ez igaz, de a kép mégis árnyaltabb. Ugyanis több olyan terület van, amelyek **közvetett** módon hatással vannak szakágunkra, és sürgősen teljesítendő uniós elvárások sorát jelentik számunkra. Köztudottan ilyen kihívást eredményez a magántulajdonon alapuló piacgazdaság, a tulajdonjog biztonságához fűződő jogos érdek, a „szolgáltató állam” funkcióból fakadó, a feladatok korszerű háttérfeltételeire (elhelyezésre, képzettségre, statisztikákra, ellenőrzésre, térképi alapú, közhiteles nyilvántartásokra) vonatkozó igények.

Megnyugtatóan elmondhatjuk, hogy a **közvetett** kihívásokat is szem előtt tartva, a nemzetközi trendeket folyamatosan figyelve, az évszázados hagyományokra alapozva a földügyi és térképészeti

szakigazgatás időben megfogalmazta a csatlakozással összefüggő tennivalóit, és e stratégia mentén haladva igyekszik megoldani a feladatait. A honi szakmai tudásszint ehhez általában megfelelő, a modernizáció költségoldala, a fontos döntések késedelme okozza sajnos a legtöbb gondot. Az ebből adódó időbeli csúszás az, amiért a bevezetőben említett **küszöb** átlépése érdekében még sokat kell tennünk a csatlakozásig hátralévő, remélhetőleg nem túl hosszú időben.

A tudásszintre vonatkozó kijelentés természetesen általánosságban értendő. A korszerű ismeretek korszerű eszközökkel történő átadása elengedhetetlen és rendkívül fontos feladata a hazai közép- és felsőoktatási intézményeknek. Az oktatásra, továbbképzésre elfogadott, középtávú stratégiával rendelkezik a szakág.

Az intézményfejlesztés (Institution Building) mint az EU által elénk kitűzött egyik fontos cél, számunkra a korábban létrehozott **alapkra** történő további építkezést jelenti, „visszabontásra”, iránymódosításra nincs szükség. *Megállapítható ugyanis, hogy a szakmai elképzeléseink, prognózisaink helyesek, az évtizedekkel ezelőtt megkezdett fejlesztéseink is jól követik a nemzetközi trendeket, az EU követelményekkel harmonizálnak.*

AZ EURÓPAI UNIÓ KATASZTERI NYILATKOZATA

Az előző fejezetnek a prognózisokra vonatkozó állítását kellőképpen igazolja a közelmúltban napvilágot látott kezdeményezés, mely „*Az Európai Unió Kataszteri Nyilatkozata*” címet kapta. A Nyilatkozatot a 2002. május 15–17. között Spanyolországban rendezendő „*Első Kongresszus a Kataszterről az Európai Unióban*” című szakmai program keretében tervezik megtárgyalni és elfogadni. A tervek szerint a dokumentum magában foglalja az Európai Unióban meglévő különböző kataszteri modellek közös elemeit.

Néhány idézet a Nyilatkozat **elveit** ismertető tervezetből:

- A Kataszter mint egy alap földinformációs rendszer az EU teljes területét magába foglalja. Sem valamely állam, sem annak bármely része nem hiányolhatja a kataszter által biztosított szükséges információt.

- Függetlenül a kialakult jogrendszerrel, melyet a tagállamok saját kataszterük működtetésére elfogadtak, a Katasztert mint nyilvános tulajdonjogot definiáljuk. Használata mindig azt a célt szolgálja, hogy garantálja az egyenlőség, a biztonság és az igazságosság elveinek gyakorlását minden EU polgár számára.
- A Kataszterben és az Ingatlan-nyilvántartásban bejegyzett információk összhangját és konzisztenciáját biztosítani kell. A Kataszterben és az Ingatlan-nyilvántartásban meglévő információk együttes felhasználásának garantálnia kell a tulajdonnal és földhasználattal kapcsolatos jogoknak, a földpiac védelmének és növelésének, valamint a kapcsolódó beruházásoknak a békés gyakorlatát az EU-ban.
- A Katasztert számítógépes eszközök segítségével kell kezelni, melyek lehetővé teszik az információk jobb kezelését és hozzáférését, és vegyülnek azon technológiákkal, melyek garantálják az Információs Társadalom fejlődését.
- A különböző országok Kataszterért felelős hatóságainak növelniük kell a kataszteri információk fokozott felhasználását annak érdekében, hogy alkalmazhassák országaikon belül azokat az irányelveket, amelyek a földügyi információkra támaszkodnak. Ugyancsak együtt kell működniük abban, hogy az Európai Unió irányelvek alkalmazásában is felhasználják ezeket a területi információkat. Valahányszor ez lehetséges, új földinformációs adatbázisok létrehozását el kell kerülni, amennyiben ezeket az adatbázisokat a már meglévő kataszteri információk helyettesíteni tudják.

(Fordította: Dr. Mihály Szabolcs, 2002. 01. 29.)

Az ismertetett elveket csak üdvözölni tudjuk, mivel szakágunk 1972 óta az abban rögzített elgondolások megvalósításán fáradozik, és szerénytelenül állíthatjuk: *nem sikertelenül!*

Azt is látni kell azonban, hogy az egységes elvek az EU tagállamokra kiterjedően csak most kerültek — tervezetként — napvilágra. Nem tévedtünk tehát, mikor azt állítottuk, hogy a kataszter

tekintetében **közvetlen** követelményeket felénk, csatlakozni szándékozó ország felé, eddig még nem fogalmaztak meg.

Az általunk prognosztizált, a **közvetett** elvárásokból származtatott földügyi, térképészeti feladatokat időben áttekintettük, szakmai stratégiánkat, programjainkat, a kapcsolódó fejlesztési projektjeinket azokhoz igazítottuk.

A SZAKÁGI PROJEKTEKRŐL RÖVIDEN

A fejlesztési projektek megvalósítása az **ANP** rövidítésű, EU harmonizációs Nemzeti Programhoz illeszkedően, a PHARE projektekkel összhangban történik. A Nemzeti Program végrehajtása részfeladatokra, projektekre bontott formában a földügy–térképészet napi tevékenységeként jelenik meg.

Nem győzzük hangsúlyozni, hogy szakterületünk infrastrukturális szolgáltatásokat nyújt más, az EU által megkövetelt tevékenységekhez, ezért e feladatokra, az eredményekre alapozott termékekre és szolgáltatásokra sürgető szükség van.

A Nyilatkozat idézett elveiből következik, hogy az ingatlan-nyilvántartási, földhasználati, földmérési és térképi adatok, illetve értéknövelt termékek Információ Technológia alapú kezelése rendkívül költségigényes. A forráshiánnyal küszködő központi költségvetés önmagában eddig nem volt képes megbirkózni a feladattal. Ezt érzékelve, az Unió különböző segélyprogramokkal (PHARE, SAPARD) támogatja e folyamatokat. Mindezek ellenére pénzhiányos, elhúzódó fejlesztési projektek jellemzik szakterületünk fejlesztéseit, melyek hatékonysága így sokszor megkérdőjelezhető.

Az ANP keretében eddig elért eredményekre jelen előadás keretében nem térnénk ki, azonban fontosnak ítélnék megemlíteni két olyan témakört, mely a csatlakozás „küszöbén” a szakmai társadalom figyelmének homlokterében áll.

Az egyik ilyen téma, a külterületi kataszteri térképállomány vektoros, digitális formában történő előállítás.

Ismertes, hogy a földprivatizációs feladatok földmérési munkái eredményeként a külterületi térképek mintegy 60 %-án digitális adatállományokat hoztunk létre. Ezek összerendezése, a hiányzó foltok kitöltése révén — aránylag rövid idő alatt és nem túl nagy

költségen — teljessé tehető a külterület digitális adatállománya. Természetesen ez még nem a DAT, de az egy következő lépés lehet majd a jövőben.

Az így előállított adatrendszer számos előnyt hordoz: egyszerűsíti a földmérési és a földhivatali munkát, korszerűsíti az adatszolgáltatást, kiszolgálja a különböző térinformatikai adatigénylőket, és nem utolsósorban megnyugtató műszaki háttérrel biztosít az agrártámogatások integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerének, az IIER-nek stb.

A kérdés megoldására több javaslat is napvilágot látott, meggyőződésünk, hogy a sürgető kényszerek és az ésszerűség okán további késedelem már nem megengedhető.

A másik téma a már említett IIER.

A Közösség agrárpolitikájához kapcsolódó, a szakterületünket szorosán érintő feladat az agrártámogatások ellenőrzését felölelő rendszer, az IIER földügyi–térképészeti megalapozása. Az IIER-ről tudni kell, hogy a vonatkozó EU jogszabályok valamennyi tagállam részére előírják annak létrehozását és térinformatikai támogatással történő, hatékony működtetését.

Az IIER feladata, hogy

- a modern információtechnika segítségével minél több támogatási intézkedést kezeljen,
- a kérelmezési eljárást tegye egyszerűvé, hatékonyá,
- segítse a tényleges agrártámogatási jogosultság megállapítását,
- segítsen megakadályozni a jogosulatlan kifizetéseket,
- segítse az agrártámogatási feltételek, előírások betartásának ellenőrzését.

Az IIER földügyi előkészítését a csatlakozási felkészülés kiemelt stratégiai területének tekintjük. Egy olyan ellenőrző rendszer kialakítása a cél, amely képes a jelenlegi agrártámogatások ellenőrzésére is, e mellett fokozatosan fejleszthető és az integrációval egy időben átállítható az EU támogatások ellenőrzésére.

Az EU-konform rendszerben az ellenőrzésnek alapvetően két szintje van:

- *adminisztratív* és
- *fizikai ellenőrzés*.

Az adminisztratív ellenőrzés minden kérelemre kiterjed (a beérkezett kérelmek általános, cégszerű ellenőrzése, a mezőgazdasági parcellák kereszt-ellenőrzése, az érintett földrészlet /helyrajzszám/ létezésének ellenőrzése, a kérelemben szereplő összterület és a földrészlet nyilvántartott területének összevetése stb.)

A fizikai ellenőrzés az arra kijelölt körzetek kérelmeire terjed ki (az összes kérelem 5-25%-a). Módszerei:

- *Távérzékeléses ellenőrzés* (növényazonosítás, vetésterület-mérés),
- *Helyszíni ellenőrzés és mérés* (a távérzékeléssel való mérés alapján hibásnak bizonyult kérelmek adatainak helyszíni mérése, a távérzékeléssel elfogadhatónak minősített kérelmek 5%-ának helyszíni ellenőrzése stb.).

A jelen időszakban mintaprojekt kísérlet folyik, ProMEPAR néven, melynek segítségével modellezni lehet a folyamatot, első sorban a távérzékeléses módszert és annak hatékonyságát, továbbá a mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló úgynevezett *fizikai blokk* szisztémát.

Már a kísérlet során is fontos szerepet szánunk az azonosítás vektoros–digitális kataszteri térképi háttérének, nem tagadva a fizikai blokk (természetes terepalakulatokkal lehatárolt azonosítási egység) költségtakarékos jellegét. Megjegyezzük, hogy a külterületi digitális térkép infrastrukturális szerepe nemcsak az IIER, hanem multiszektorális felhasználhatósága miatt is hangsúlyos.

Az említett két téma tekintetében ki kell emelni, hogy fontos eredmény az IIER távérzékelési technológiával kapcsolatos alapjainak a FÖMI-nél történt kidolgozása, valamint figyelemreméltó a Nemzeti Kataszteri Program Kht. által irányított és 120 települést érintő teszt-feladat végrehajtása is.

A dokumentált eredmények azt bizonyítják, hogy a feladat a földügyi–térképészeti szakterületen belül, a saját intézményi hátterünkre alapozva megoldható. Ennek egyértelműsítése a döntéshozói szintek felé azért is fontos, mert az IIER megvalósításának egyre sürgetőbb határideje, csak rövid távú (vélt) érdekekkel számoló, műszakilag nem megalapozott megoldásokhoz vezethet. Azt is hangot kell adni, hogy szakágunk évek óta folytat előkészületeket és mutat fel eredményeket az IIER-t érintően, de —

pénzügyi okokra hivatkozva — a program ez idáig nem kapott zöld utat.

A JOGHARMONIZÁCIÓRÓL

A csatlakozási időszak kiemelt feladata a *jogharmonizáció*. A hazai joganyag átformálása, az EU Közösségi Víványokhoz igazítása — a befogadó Közösség részéről megfogalmazott — alapkövetelmény. A jelen időszakban azonban nem hagyhatók figyelmen kívül azok a nemzeti érdekek sem, melyek azt diktálják, hogy a hazai mezőgazdaságot még a csatlakozás előtt helyzetbe kell hozni. Fontos, hogy képes legyen megfelelni a kemény piaci verseny kihívásainak.

A következőkben a földügyi jogi háttérét érintő néhány feladatról szeretnék említést tenni.

Az agrártárca vezetője közel egy éve bejelentette, hogy 2001. év a *nyugalom éve* lesz. Az elmúlt év a földügyi szakág és intézményei számára sajnos nem így alakult. Meg kellett felelniük a támogatási rendszer fejlesztésével és az új jogszabályi feltételek létrehozásával járó új kihívásoknak. Új feladatokra kellett felkészülniük úgy, hogy a korábbi programok még nem zárultak le.

Az Unió feladatok szempontjából kiemelendő az úgynevezett „agrár-törvénycsomag”, melyet az Országgyűlés december végén elfogadott.

Bizonyára már mindenki megismerkedett a termőföldről, illetve a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló törvények módosításának, valamint a Nemzeti Földalapról szóló törvénynek a hatályos szövegével.

Ismeretes, hogy a részarány-tulajdon rendezés során keletkezett osztatlan közös tulajdonok megszüntetésében a földhivataloknak is jelentős részt kell vállalniuk. A földmérési feladatok finanszírozása a központi költségvetést terheli. A március 1-jei határidőre beérkezett kérelmek alapján már látható milyen iszonyú munkamennyiséggel (kb. 60.000 kérelem) kell megbirkózni 2002-ben.

A Nemzeti Földalap mint új jogintézmény bevezetése is új feladatokat ad a földügyi apparátusnak. Ez abból ered, hogy a vagyonkezelő Magyar Nemzeti Földalap Kht.-nak nem lesznek saját

területi szervei, tevékenysége során a földhivatalokra és a földművelésügyi hivatalokra támaszkodhat.

Változott a termőföld más célú hasznosításával kapcsolatos eljárás jogszabályi háttere, ezzel összefüggésben a földhivatalok hatásköre és illetékessége.

Nem titok, hogy a jogszabályi változásoknak **egyik** oka a termőföld tulajdonszerzési és használati korlátainak kijátszására irányuló gyanús jogügyletek, az úgynevezett *zsebszerződések* visszaszorítása, a termőföld-használat átláthatóvá tétele volt, melynek érdekében a jogi „kiskapuk” bezárultak. A kapcsolódó fokozott ellenőrzés fontosságát a Kormány anyagilag is elismerte: nagyobb teljesítményű szervergépek beszerzésére, terepjáró gépkocsi-állomány bővítésére nyílt lehetőség a földhivataloknál.

Az agrár-törvénycsomag betervezésének **másik** célja a Kormány családi gazdaságokat támogató birtokpolitikájának érvényesítése volt, melynek kapcsán a földügyi szakigazgatásra szintén hárulnak többletfeladatok.

LEGFONTOSABB CÉLOK, INTÉZKEDÉSEK

- A határszemplék évenkénti megtartásával törekedni kell a termőföldek mind teljesebb körű hasznosítására.
- Különös gondot kell fordítani arra, hogy az átlagosnál értékesebb termőföldek más célú hasznosítására csak a valóban indokolt esetekben és a legminimálisabb nagyságban kerüljön sor.
- Tovább kell fejleszteni a földhivatali elektronikus ügyintézés infrastrukturális hátterét, ide értve földhasználati nyilvántartás számítógépes programját is.
- Elő kell segíteni a részarány-földkiadás és földkárptótlás mielőbbi teljes befejezését.
- Az új, illetve módosított törvények, végrehajtási rendeletek alapján ki kell alakítani az új eljárási rendet, és meg kell teremteni a végrehajtás személyi és tárgyi feltételeit.
- Továbbra is kiemelt gondossággal kell végrehajtani az országos gyommentesítési programból származó feladatokat.
- Hatékony intézkedésekkel elő kell mozdítani a földhivatalok ügyirathátralékának csökkentését, illetve felszámolását.

- Következetes munkával, eseti iránymutatások segítségével biztosítani kell a rendezetlen tulajdoni állású ingatlanok (lakótelepek, ipartelepek) tulajdonjogi kérdéseinek tisztázását, majd ingatlan-nyilvántartási bejegyzését, különös figyelemmel a fővárosi elmaradásokra.
- Késedelem nélkül be kell fejezni az IIER külterületi térképi alapjának elvi és technológiai előkészítését, és a megvalósítást meg kell kezdeni.
- Fokozni kell az ellenőrzést a termőföld tulajdonlásával és használatával kapcsolatos jogi előírások betartása érdekében, és intézkedni kell a feltárt jogszabálysértő gyakorlat megszüntetésére.

ÖSSZEFOGLALÁS

Tisztában vagyunk azzal, hogy az előadás a földügyi és térképészeti szakterület csatlakozás előtti állapotáról nem nyújtott teljes helyzetelemzést, de ez nem is volt célunk. Feladatunknak tekintettük viszont annak rövid bemutatását, hogy az EU kívánalmak **közvetett** hatása a szakterület hatósági szektorában hogyan csapódik le, milyen sürgető igénnyel fellépő feladatokat generál. Bízunk abban, hogy a célok ismeretében, a gondolatébresztő megállapítások nyomán a végrehajtás motiváltabb lesz a tisztelt Hallgatóság, és Kollégáink körében.

IRODALOM

1. Apagyi, G.: *Európai integráció és a földügyi szakigazgatás* (Geod. és Kart., 2001/6. 13–19. old.)
2. FVM Földügyi és Térképészeti Főosztály–FÖMI: *Az integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer: Helyzetfelmérés és Javaslat* (FVM ANP VIII/A. Tanulmány, 2000)

3. Apagyi, G.: *Országos értekezéslet a meghirdetett „nyugalom éve„ jegyében — tudósítás*
((Geod. és Kart., 2001/7. 39–42. old.)