



# A Nemzeti Kataszteri Program Közhasznú Társaság minőségügyi elvárásai és azok érvényesítése<sup>1</sup>

*Dr. Váczy Attila az NKP Kht. témavezetője*

## **Bevezetés**

A minőségirányítás és a Nemzeti Kataszteri Program (NKP) összefüggéseinek elemzéséhez beszélnünk kell a Program intézményi szerkezetéről, a feladatból eredő sajátosságokról, a jogszabályi környezetről, a földhivataloknak az NKP megvalósítása kapcsán kifejtett tevékenységéről és a minőségirányítás eddig használt eszközeiről.

A kérdések tárgyalásának a határait az NKP szűkebb értelmezésben vett feladata, vagyis a földmérési alaptérképek felújítása és digitális átalakítása határozza meg, hiszen ez egy jól elkülöníthető eseményteret rögzít minden szempontból.

## **1. A Nemzeti Kataszteri Program intézményi szerkezete**

Az NKP intézményi szerkezetére jellemző, hogy sok szereplő vesz benne részt. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) amely mint alapító a tulajdonosi jogokat gyakorolja, és ellátja a szakmai irányítást és felügyeletet is, a Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI), a földhivatalok, esetenként a helyi önkormányzatok, a munkákat végrehajtó vállalkozók és a Nemzeti Kataszteri Program Közhasznú Társaság (NKP Kht.). Az NKP végrehajtásának finanszírozása hitelből történik, ezért a szereplők között meg kell említenünk a hitelező pénzintézeteket is, akik a hitelek felhasználásának és visszafizetésének szerződészerűségét folyamatosan ellenőrzik.

A szereplők nagy számához azok sokfélesége is kapcsolódik, hiszen közöttük az államigazgatás különböző szintű és hatáskörű intézményei, a helyi közigazgatást képviselők, a gazdálkodó szervezetek és azok speciális formája, a közhasznú társaság is megtalálható.

A szereplők nagy száma és sokfélesége következtében a kapcsolatok is igen sokfélék lehetnek. A szereplők speciális helyzete ezeknek a kapcsolatoknak a többrétűségét is eredményezi. Erre az

FVM tulajdonosi, a földhivatalok, valamint a FÖMI adatszolgáltató, ellenőrző és az adatok végfelhasználói szerepköre lehet a példa, aminek az a következménye, hogy a Program résztvevői többféle okból és módon kerülhetnek kapcsolatba az ügyek egy-egy fázisával.

Fontos jellemzője még az intézményi szerkezetnek az érdekek különbözősége, ami abból fakad, hogy az egész ország teljes területére vonatkozóan új felmérést végezni – ugyanis ez eredményezhetné az ideális homogenitású és megbízhatósági szintű térképművet – gazdasági okokból lehetetlenség. Az alaptérkép használóinak az igénye így általában ellenkezik az alaptérkép előállítóinak az igényével, akik vállalkozói oldalról a munka végrehajtásához kapcsolódó kiadások minimalizálására, míg a végrehajtást finanszírozó oldalról az adott forrásokból előállítható adatok mennyiségének a maximalizálására törekednek.

## **2. A Nemzeti Kataszteri Program jogszabályi környezete**

Az NKP-t az alábbi jogszabályok és szabályok foglalkoztatják keretbe:

- Az NKP feltételrendszeréről és végrehajtásáról szóló kormányhatározatok;
- A földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. tv.;
- Az 1996. évi LXXVI. tv. végrehajtására kiadott 16/1997. (III. 5.) FM rendelet;
- Az MSz 7772-1 szabvány;
- A DAT1, DAT2 szabályzatok és azok mellékletei;

– A Nemzeti Kataszteri Program végrehajtásában résztvevő szervezetek együttműködéséről szóló 1/1998. (FVM É. 19.) FVM utasítás;

– A Közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. tv.

Látható, hogy a szabályrendszer több szintű: található benne törvény, rendelet, utasítás, szabvány, szabályzat. A nem jogszabálynak minősülő szabályok érvényesülését jogszabályi felhatalmazás alapján megfogalmazott földhivatali elvárás, illetve azok alkalmazásának a munkákhoz kapcsolódó szerződésekben való előírása biztosítja.

<sup>1</sup> A „Minőségirányítás a földügyi ágazatban“ című anketon elhangzott előadás szerkesztett változata

Egy ilyen összetett műszaki folyamat szabályrendszerének összeállításánál a szabályok belső hiánya alakulhat ki, hiszen a feladat megoldására igénybevett eszközök – és itt leginkább a számítástechnika eszközökre (pl. szoftverek, operációs rendszerek) gondolok – a jogszabályi változás általános sebességénél jóval gyorsabban változnak meg, és kerülnek a gyakorlati életben felhasználásra. Ugyanez a folyamatosan fejlődő és ezért változó eszközrendszer – ami egyben a lehetőségek körének bővülését is jelenti – eredményezi a szabályrendszer hiányainak kialakulását is.

### **3. A Nemzeti Kataszteri Program feladatából eredő sajátosságok**

A digitális alaptérképek előállításánál a földhivatalokban található alapanyagok sokfélesége az, ami a legjellemzőbb hatást gyakorolja a folyamatokra. Az esetek többségében egy településen belül is eltérő módszerekkel feldolgozandó területek kerülnek kijelölésre (kiíráásra). Az alapanyagok nyilvántartására vonatkozóan a szabályozás egységes, a végeredmény tekintetében mégis eltérő megbízhatóságú nyilvántartásokat találhatunk, ami növeli a bizonytalanságot az elvégzendő feladat megfogalmazásánál.

Az alapanyagokat jellemző eltérő adatminőség is széles skálán mozog. Ami ebben a kérdésben reményre adhat okot – amennyiben következetesen alkalmaznánk –, az a DAT adatstruktúrájának azon lehetősége, hogy abban minden adatnak a származását is dokumentálni lehet.

Az előzőekben felsorolt sajátosságok az elvégzendő feladat meghatározásának bizonytalanságát okozzák, és azt eredményezik, hogy a kiírástól eltérő módon kerül a feladat végrehajtásra.

### **4. A földhivatalok tevékenysége az NKP megvalósításában**

A földhivatalok tevékenységét ebben az összetett folyamatban, annak meghatározó volta miatt, külön is érdemes áttekinteni.

Önkormányzatok térképi adatokkal kapcsolatos igényeinek figyelemmel kísérése a földhivatalok hétköznapijaihoz tartozik. Amennyiben a DAT előállítására vonatkozóan együttműködési készség merül fel az önkormányzat részéről, a földhivatal segítheti az NKP Kht.-val történő kapcsolatfelvételt.

A földhivatal a munkát előkészítő szakértői vélemény, a Felmérési Tanulmány készítése esetén adatszolgáltatást végez és konzultál a tanulmány készítőjével, majd elkészülte után a Felmérési Tanulmányt véleményezi.

A közbeszerzési eljárás során részt vesz az Értékelő Bizottságban. Ennek során lehetősége van az ajánlatok földhivatali szempontok szerinti értékelésére.

A nyertes ajánlattevő kiválasztása után, a munkarészek előzetes rendezése, előkészítése eredményeként adatszolgáltatást végez a felmérő cég részére.

Folyamatos földhivatali vizsgálatot és ellenőrzést folytat, a törzskönyvi bejegyzésekben állásfoglalásokat és iránymutatásokat ad a felmérő cég felé.

A munkavégzés során az előrehaladás ellenőrzésében a földhivatal folyamatosan együttműködik az NKP Kht.-val, a technológiai fegyelem betartása mellett a finanszírozás megalapozottságát is ellenőrizve, hiszen a jelentős összegekben megvalósuló beruházások számlázása folyamatos.

A munka elkészültével, a leadást követően a földhivatal az alkalmassági vizsgálatot, az állami átvételi vizsgálatot, a javítás utáni utóellenőrzést, a zárójegyzőkönyv kiadását végzi, és részt vesz az Állami Átvételi Bizottságban. Végül az egész folyamat eredményeként a forgalomba adás, az adatok használatba vétele következik.

### **5. ISO/IS 9001:2000**

A minőségirányítási rendszer építésének és bevezetésének modellje az alábbi lépésekből áll:

- a) Az ügyfelek és más érdekelt felek igényeinek és elvárásainak meghatározása;
- b) A szervezet minőségpolitikájának és minőségcéljainak kinyilvánítása;
- c) A minőségcélok eléréséhez szükséges folyamatok és felelősségek meghatározása;
- d) A minőségcélok eléréséhez szükséges erőforrások meghatározása;
- e) Módszerek bevezetése minden egyes folyamat eredményességének és hatékonyságának mérésére;

f) Az e) pont szerinti mérések alkalmazása minden egyes folyamat eredményességének és hatékonyságának megállapítására;

g) Az eltéréseket megelőző és okaikat megszüntető módszerek és eszközök meghatározása;

h) A minőségmenedzsment rendszer folyamatos fejlesztését szolgáló folyamatoknak a bevezetése és alkalmazása.

Ezen lépések megtétele során a „szervezet” feladata, hogy:

- a) azonosítsa a minőségmenedzsment rendszerhez szükséges folyamatokat és azok alkalmazását az egész szervezetre kiterjedően;

b) határozza meg a folyamatok sorrendjét és kölcsönhatását;

c) határozza meg a kritériumokat és a módszereket, melyek ahhoz szükségesek, hogy a folyamatok működése és felügyelete egyaránt eredményes legyen;

d) gondoskodjon a folyamatok működésének és figyelemmel kísérésének támogatásához szükséges erőforrások és információk rendelkezésre állásáról;

e) kísérelje figyelemmel, mérje és elemezze ezeket a folyamatokat;

f) végül vezesse be a tervezett eredmények eléréséhez és ezeknek a folyamatoknak a folyamatos fejlesztéséhez szükséges intézkedéseket.

## **6. A minőségirányítás eddig használt eszközei**

Az előző fejezetben a minőségirányítás rendszerének általános megfogalmazását láthattuk. Ez a megfogalmazás amellett, hogy általános szintű – úgy is mondhatnánk „elméleti“ megfogalmazás – egy sajátos, a vállalat irányítás szférájában használatos fogalomrendszert használ. Érdekes számba venni a szakmánkban kialakult azon intézményeket (megoldásokat, eljárásokat, dokumentumokat stb.) amelyeknek a minőségirányítással, az abban megfogalmazott célokkal valamilyen kapcsolata van.

### *6.1. A Felmérési Törzskönyv*

A tanúsítványozással szakmánk megelőzte az ISO-t, hiszen a felmérési törzskönyv intézménye pontosan azt a célt szolgálja, hogy a munkarészek előállításának folyamata dokumentált legyen, és azok minőségét a minőség ellenőrzés intézményén keresztül folyamatosan tanúsítsa.

### *6.2. A belső vizsgálati rendszer*

Egyik legfőbb elem, amelyben a munkavégzéstől független szakember vizsgálja, és minősíti a munkarészeket, így a földhivatalnak már csak a belső vizsgálatok megfelelőségét kell vizsgálnia.

### *6.3. A földhivatal folyamatos vizsgálata*

A földhivatali folyamatos (folyamat közbeni) vizsgálat a Nemzeti Kataszteri Program végrehajtásában résztvevő szervezetek együttműködéséről szóló 1/1998. (FVM É. 19.) FVM utasításban is megfogalmazott és az NKP Kht. részéről is felmerülő elvárás, ami nemcsak a szabályzatokban rögzített adatminőséget garantálja, hanem biztosítja a minőségi igények folyamatos újra fogalmazását is az adott helyzetnek megfelelően.

### *6.4. Felmérési Tanulmány készítése*

A Felmérési Tanulmány egy dokumentáció, amely az azt készítő szakértő által összegyűjtve

tartalmazza az értékelt területtel kapcsolatban feltehető adatokat, a munkavégzés alapjául felhasználható anyagokat. A feldolgozási módszerek előzetes meghatározásában van fontos szerepe, azzal, hogy az Értékelő Bizottság döntésével kerül meghatározásra a végső feldolgozási módszer.

### *6.5. A FVM Földügyi és Térképészeti Főosztály és a FÖMI bevonása a vitás kérdések eldöntésébe*

Az így kiterjesztett kör a vitás kérdések eldöntésére alkalmas fórum, amely biztosítja a szakmai szempontok érvényesülését.

### *6.6. Minőségtanúsítási rendszer meglétének vizsgálata*

A kezdetekben a pályázó vállalkozásnál a minőségtanúsítási rendszer meglétét az értékelés során többlet pontokkal honorálta az NKP Kht., később ezt nem vette figyelembe a Közbeszerzési törvény változásai miatt, hiszen azt csak előírt és kizáró feltételként megfogalmazott módon lehetne értékelni. Ma úgy tűnik, Európában általános tendencia az, hogy a közbeszerzések során a kiírók megkívánják a jelentkezőktől valamilyen minőségirányítási rendszer meglétét.

### *6.7. Rendszeres helyszíni ellenőrzés*

A sokszereplős részvétellel végrehajtott rendszeres helyszíni ellenőrzés, a teljesítési és minőségi tanúsítványokban foglaltak valóságtartalmáról való meggyőződésen kívül, a folyamatok és felelőségek újra fogalmazását is lehetővé teszi.

### *6.8. Állami átvételi eljárás*

Az állami átvételi eljárás klasszikus szakmai eszköz az adatminőség tanúsítványozásához. Az eljárás célja a minőség megfelelőségének megállapítása és ennek tanúsítása megfelelő dokumentáció útján.

## **7. A jövőt illető elképzelések**

Látható, hogy a földmérésben egy sor olyan intézmény (megoldás, eljárás, dokumentum stb.) alakult ki az idők során, amely a maga letisztult formájában a minőség tanúsítás és irányítás eszközeként használható. Tekintettel arra, hogy ezek az intézmények a minőségirányítási rendszerek elméletének kialakulását jóval megelőzően, egy-egy konkrét cél elérésére jöttek létre, sajátos, csak a szakmánkban használatos fogalmak segítségével kerültek megfogalmazásra. Ahhoz, hogy a minőségirányítás elméleti eredményeit szakmánkra adaptálni tudjuk, elsődleges feladatunk feltárni ezeket a már kialakult folyamatokat, és az eltérő megjelölésű, de azonos tartalommal bíró fogalmakat számba venni. Elkészíteni azt a „szótár“-t, aminek a használatával a minőségirányítási

szakemberekkel kommunikálhatunk, és meg tudjuk mutatni nekik, és meg tudjuk értetni velük szakmánk eddig kikristályosodott eredményeit. E cél elérésére az ankét jó keretet biztosít, és szükség van további szakmai együttműködésre.

A folyamatos szakmai együttműködés – a közös nyelv kialakítása mellett – biztosítja a minőségi célok folyamatos megfogalmazásának lehetőségét is, ami a minőség irányítás alap eszköze.

### **Quality expectations of the Hungarian National Cadastral Programme Non-profit Company and its enforcement**

*A. Váczy*

*Summary*

The National Cadastral Programme Non-profit Company is authorized to implement the nationwide digital mapping programme. The Non-profit Company is going to manage its activities by setting up a model in order to establish ISO 9000 certification. The author analyses the historical background which can be the base of the quality management on the field of mapping exercises, such as internal verification system, surveying log-book, surveying study, monitoring by land office, outside monitoring, etc. to find the mutual thesaurus of the quality management and the mapping.