

## Téradat-infrastuktúra és földügyi igazgatás Európában

**Magas szintű politikai támogatásra van szükség<sup>1</sup>**

*Dorine Burmanje – Paul van der Molen, Kadaster, Hollandia*

*Az európai közigazgatási reform az egész kontinensen óriási hatással van a földügyi igazgatásra (land administration – a Szerkesztő). A téradat-infrastruktúrák további változásokat hozhatnak. A szerzők áttekintik a földpolitikát, a földügyi igazgatást, valamint annak társadalmi szerepét, és magas szintű politikai megmozdulásokra hívnak fel az információk mind szélesebb körű és megtakarításokat eredményező megosztása érdekében.*

Az európai közigazgatási reform elemei a következők: a politika elsőbbségének visszaállítása, a minisztériumok feladatvállalásának az alapfeladatokra redukálása és a közintézmények teljesítményének fokozása távirányítással, az intézmények decentralizációja és dekoncentrációja útján. A teljesítmény fokozásának egyéb módszerei: minőségbiztosítási programok, különleges szolgáltató projektek, a demokrácia és az alkotmányos állam helyreállítása. Az állami szektor irányítása és megszervezése megoldást kínál arra, hogy a közigazgatás a legjobbat tudja nyújtani a hatékonyság, a hatásosság, a törvényesség és a jogszerűség tekintetében. Ilyen célok elérése érdekében sok országban hoztak intézkedéseket a privatizáció és a nagy működő egységek fokozott függetlensége irányában. Ez arra kényszeríti a kormánypolitikusokat, hogy megismerjék a működési hatásokat, minthogy egy-egy ilyen

független intézmény szolgáltatás-szintű megállapodásának létrehozását érintő problémákkal fognak szembe kerülni.

*Az új célok erősen befolyásolják a szervezeti felépítést és az irányítást.*

Az intézmények által teljesítendő követelményeket az állampolgároknak és a magánszektornak a jobb szolgáltatással, az alacsony árakkal, a jó minőségű termékekkel és szolgáltatásokkal, valamint az ár-érték aránnyal kapcsolatos igényei határozzák majd meg.

### **A földügyi igazgatásra gyakorolt hatás**

Az ilyen fejlesztések hatása megfigyelhető a földügyi igazgatás szervezeteiben is, például Hollandiában, Svédországban, Angliában és Walesben, Skóciában, Litvániában és Csehországban. Ezek a szervezetek magas szinten függetlenített állami testületek, de egy adott miniszter politikai felelősségi körében működnek. Sok esetben a legfőbb indok az, hogy amennyiben e szervezetektől elvárják, hogy kielégítsék a vevők elégedettségének követelményét, és teljesítsék a kormányaik által megkívánt költség-visszatérülést is, akkor olyan fokú vezetői szabadságra van szükségük, ami a hagyományos kormányzati struktúrában nem lehetséges. Ezen szervezetekben sok a közös vonás, annak ellenére, hogy különféle országokban működnek. Mindnyájan nagy figyelmet fordítanak pontos stratégiai célok megfogalmazására, a számítástechnika stratégiai alkalmazására,

<sup>1</sup> GIM International, The Global Magazine for Geomatics folyóirat 2005. júliusi számában megjelent cikk – átvéve a lap és a szerzők hozzájárulásával. Angolból fordította: Tóth Mária

a megfelelő IT-infrastruktúrákra és rendszerekre, a munkafolyamatok irányítására és a személyzet továbbképzésére; mindenre, ami a rendszeres vevőfelmérésekkel kapcsolatos, a minőségbiztosításra és a költség-haszon arány alakulásának nyomon követésére. Az új célok minden esetben nagy hatást gyakoroltak a szervezeti felépítésre és az irányítási alapelvekre.

### **Nagy pénzkeresők vagy nagy költekezők**

A másik tényező az ingatlan-nyilvántartás és a kataszter kapcsolata. A jelenlegi intézeti berendezkedés gyakran a történelmi fejlődés eredménye. Például Franciaországban, a skandináv országokban, Lengyelországban, Oroszországban, Szlovéniában, Horvátországban, Észtországban és Bulgáriában az ingatlan-nyilvántartás az Igazságügyi Minisztérium által felügyelt bíróságok kötelessége, míg a kataszter egy másik minisztériumhoz vagy az önkormányzatokhoz tartozik. Olyan országokban, mint Németország, Ausztria, Lettország és Svájc, az ingatlan-nyilvántartás speciális telekkönyvi hivatalok („Grundbuch”) végzik, míg máshol a kataszter a közigazgatás része. Spanyolországban és Portugáliában az ingatlan-nyilvántartást az Igazságügyi Minisztérium által felügyelt ingatlan-nyilvántartó végzi, míg a kataszter pénzügyi kataszter minőségében a Pénzügyminisztérium fennhatósága alatt működik.

*Az ingatlan-nyilvántartás és a kataszter kapcsolata történelmi fejlődés eredménye.*

Olyan országokban, mint Albánia, Örményország, Csehország, Görögország, Magyarország, Hollandia, Olaszország, Litvánia, Luxemburg, Szlovákia, Anglia és Wales, valamint Skócia, az ingatlan-nyilvántartás és a kataszter egyetlen szervezetbe tartozik. Ennek az az előnye, hogy az ingatlan-nyilvántartási folyamat és a kataszteri nyilvántartás meg a térképek frissítése egyidejűleg végrehajtható a vonatkozó adatok folytonos, kölcsönös átvitelével kapcsolatos problémák nélkül. A Világbank is felismerte ezt a hatékonyságból adódó előnyt, bár azokban az országokban, ahol a helyzet nem „egységes”, általában jól megszervezték az adatátvitelt.

### **Monopólium és gazdaságosság**

Kapcsolódó kérdés a pénzügyi rendszer. Az ingatlan-nyilvántartás valódi állami monopólium. Mint-

hogy az ingatlanpiac szereplőinek érdeke az ingatlanjogok biztonságos átvitelének elintézése, hajlandók jó árat fizetni az ingatlan-nyilvántartásért. Sok európai országban ezért az ingatlan-nyilvántartás költség-haszon aránya jelentősen pozitív.

*A piaci szereplők hajlandók fizetni az ingatlan-nyilvántartásért.*

Ami azonban a katasztereket illeti, azoknak a költsége a földmérés és a térképkarbantartás miatt magas, nem beszélve az analóg térképekről a digitális adatbázisokra való áttérés költségeiről. Ha nincs pénzügyi intézkedés arra nézve, hogyan kell fedezni a kataszter költségeit az ingatlan-nyilvántartási hivataloknál képződő feleslegből, akkor nehéz megállapítani az egész rendszer anyagi előnyeit.

### **Az infrastruktúra dinamikája**

Sok kormányfeladat lényeges eleme az információ összegyűjtése, feldolgozása és terjesztése a személyeket, jogi személyeket, járműveket, tulajdonjogot, házbérletet, lízinget, földhasználatot, lakásokat, építményeket stb. érintő döntéshozói eljárás részeként. A kormányzati testületek, amelyeknek szüksége van (mert szüksége van!) információra a feladataik végrehajtásához, szorgalmazzák ezen információs tevékenységeket; mindegyik a maga céljára. Valójában ez nagyon sokszor az erőfeszítések megduplázását jelenti. Az önkormányzati részlegek személyi adatokat gyűjtenek jóléti vagy foglalkoztatási intézkedések céljára, a földhasználat tervezéséhez és a földpiac ellenőrzéséhez, szociális lakásprogramhoz és helyi adók miatt. A körzeti és megyei szintű részlegek szintén összegyűjtik ugyanazokat az adatokat általános területtervezéshez, környezeti intézkedésekhez és/vagy vízgazdálkodás céljára. A központi kormányzat ugyanezt teszi, pl. a nemzeti adók, a közlekedési infrastruktúra építése, birtokrendezés vagy földreform érdekében.

*A túlhajtott pénzügyi és adminisztrációs terhek elriasztják a befektetőket.*

Makroökonómiai szempontból ez azt jelenti, hogy szükségtelenül magas az állami költségvetés a gazdasági növekedés és a GDP számlájára. Mikroökonómiai fogalmakban kifejezve pedig költséget jelent a tulajdonosnak, az üzleti szektorban pedig kevésbé térül meg a beruházás. Külföl-

di beruházások szempontjából az a helyzet, hogy a túlhajtott pénzügyi és adminisztrációs terhek elriasztják a befektetőket.

## Téradat-infrastruktúra Európában

Az adatmegosztás megoldást kínál a többszörös adatgyűjtés, tárolás és terjesztés negatív hatásainak kiküszöbölésére. Ez azt jelenti, hogy a kormányzati szervek minden szinten kizárólag egyetlen szerv által gyűjtött adatokat használják, véget vetve annak az igénynek, hogy mindegyik a saját gyűjtésére költse a pénzt. Nézetünk szerint tulajdonképpen ez az adat-infrastruktúra-konceptió legfőbb kihívása, melyet itt téradat-infrastruktúrának nevezünk. Az Európai Unió szintjén az INSPIRE kezdeményezés célja az, hogy elérhetővé tegye a tárgyhoz tartozó, egységesített és minőségi téradatokat, hogy elősegítse a területi dimenziókra vonatkozó vagy azokat befolyásoló Közösségi intézkedések megfogalmazását, megvalósítását, nyomon követését és kiértékelését. Az INSPIRE szakértői csoport a fokozatos megközelítésre koncentrált: szabványosítással, összehangolással az integráció felé. Bármely ország, amely el akarja érni a kormányzati információ koordinált irányítását, példát vehet az országos, nagy adatszolgáltatókról, a nemzeti térképészeti és kataszteri szolgálatokról, mint olyan szervezetekről, melyek ebben nyilvánvalóan vezető szerepet játszanak.

## Létfontosságú csereszabotosság

Amikor a gyakorlatban, információs infrastruktúrában dolgozunk, kiderül, hogy a koncepció hatása két irányban érvényesül. Egyrészt megvan az igény arra, amit „csereszabotosság”-nak nevezünk, vagyis az a képesség, hogy különféle eredetű adatállományokat kombinálunk és integrálunk; másrészt felmerül az igény, hogy a kormány szervezze újjá a saját adatállományai közül azokat, amelyeket általában alapvető fontosságúnak tart. Jelenleg az OGC (Open Geospatial Consortium) erősen dolgozik az ipari szabványok előállításán. Az információ operabilitásának azt nevezzük, amikor a rendszerek tudják, hogy például az, amit az egyik rendszerben „utca”-nak hívnak, annak a neve egy másik rendszerben „országút”. Egy országon belül is meg kell állapodni arról, hogyan kezeljük ezt a kérdést, mert ennek hiányában az adatmegosztás és adatintegrálás nagyon nehéz lesz. A politika szempontjából ez azt jelenti, hogy ha valamelyik ország adatszolgáltatói elmulasztják, hogy maguk

oldják meg e problémát („önszabályozás”), akkor politikai döntésekkel kell rákényszeríteni őket.

## *A nemzeti térképészeti és kataszteri szolgálatok ellátják a vezetés feladatát*

Az európai kormányok úgynevezett „hiteles” (vagy alap-) nyilvántartásokat fejlesztenek ki. A kormányok elérhetőség, folyamatosság, naprakészség, minőség és ár tekintetében garanciát vállalnak az alapnyilvántartásokért.

## Föld és társadalom

A földügyi igazgatás nem öncélú tevékenység, hanem a földügy-irányítási politika (land management policy – a Szerkesztő) megvalósulását segíti elő. Így tehát az, hogy hogyan kell működnie a földügyi igazgatásnak, azoktól a követelményektől függ, amelyeket a kormány a rendelkezésére álló eszközökkel meghatároz, annak érdekében, hogy lehetővé tegye a földpolitika megvalósulását. Eltérően azoktól a földrajzi információs rendszerektől, melyek térbeli objektumokról és tulajdonságaikról adnak információt, a földügyi igazgatási rendszerek elvileg a föld és az emberek között fennálló, bármely adott közösség vagy állam által elfogadott társadalmi viszonyokat tükrözik. Egy ilyen rendszer tehát semmiképpen sem „csak egy GIS”. Egy földügyi igazgatási rendszerben tárolt adatoknak társadalmi és jogi velejárói is vannak, és elfogadott társadalmi fogalmakon alapul a tulajdonost, a jogokat és a földtulajdont illetően. Nem számít, hogy e fogalmakat törvényekben fektették le, vagy íratlan szokásokban élnek. Az intézményi szempontok fontosak mindenképpen felett. A földet illető intézkedések jogi keretei, a közigazgatás felhatalmazása és feladatai azok, amelyek lehetővé teszik a földügyek irányítását, és meghatározzák, hogyan kell működnie a rendszernek. A földpolitika azt tükrözi, milyen módon akar a kormány a földkérdéssel foglalkozni a fenntartható fejlődés keretei között. A földügyi igazgatási rendszerek támogatják (a legfontosabb) földpolitikai eszközöket:

- a földbirtoklás biztonságának fokozását,
- a földpiacok szabályozását,
- a városi és vidéki földhasználat-tervezés megvalósítását, fejlesztését és fenntartását,
- alapbiztosítását a földadózáshoz,
- a környezeti erőforrások irányítását.

A földadóra koncentrálna egy – 23 európai ország földadó-rendszereit vizsgáló – tanul-

mány kiderítette, hogy valamilyen formában mindenütt szednek földadót. Az esetek többségében az országoknak megvan a kataszteri rendszerük a vagyonnal kapcsolatos információ bejegyzésére.

## Problémák és korlátok

Ami az európai országokban a *jogi kereteket* illeti, elég nagy változtatásokra van szükség ahhoz, hogy a jogi dokumentumok digitális tárolása és az elektronikus aláírás belekerüljön. A földjog általában analóg munkafolyamatokra koncentrál, amely kizárja az egyéb, pl. digitális formák jogi érvényességét. Egy másik jogi kérdés a szerzői jogra és az elektronikus adatok árképzésére vonatkozik, ami – úgy tűnik – ellentmond az adatok Interneten történő ingyenes terjesztésének. Eddig még nem sok ország oldotta meg sikeresen ezt a problémát. Ugyanez érvényes a csereszabatoságot biztosító szabványosítás érvényesítésére.

*Működési kérdéseket* illetően sok európai földügyi igazgatási szervezet rendelkezik olyan információs rendszerekkel, melyek tíz–húsz év után kerültek helyre, és bár még jól működnek, talán okkal tartják őket régmódinak, mialatt a karbantartásuk egyre bonyolultabb, ezért a költségük pedig egyre magasabb. Ez nagy terheket ró a számítástechnikai kapacitásra és költségvetésre. Ezek a szervezetek most már egyre növekvő mértékben szembekerülnek a gyors műszaki fejlődéssel. A műszaki oldal az Internet irányába nyomja őket: föld-adatbázisok, modellezési szabványok, nyílt rendszerek és GIS, és ott van növekvő igény is az új szolgáltatások iránt; piac a sokasodó felhasználói követelmények felé húzza őket: e-kormányzás, fenntartható fejlődés, elektronikus ingatlan-átruházás, állami adatok és rendszerek integrálása. Mindezeknek a szervezeti felépítésre és a személyzet szakképzettségére gyakorolt hatását nem mindig értelmezik helyesen.

*Információ* szintjén az adatok elérhetőségének hiánya főként azzal indokolható, hogy az adatok túl drágák, használhatatlanok, a piac nem átlátható, túlzottak a hardver- és szoftver-igények, a felhasználói jogok korlátozottak, a személyzet elvárásai túlzottak, és a rendelési, szállítási és fizetési feltételek túl bonyolultak.

## Odafigyelés politikai oldalról

A politikai figyelem elsősorban a *politikai döntés*hez szükséges, miszerint el kell jutni a kormány-

zaton belül a koordinált információirányításhoz, hogy élvezhessük az adatmegosztás és adatintegráció gazdasági előnyeit. A jól koordinált alapnyilvántartások rendszere hasznos a kormányzat számára, és értéknövelő tevékenységekhez vezethet az informatikai iparban, amely a gazdasági növekedéshez járul hozzá. Másodsorban, mindez olyan *jogszabály* fejlesztését is feltételez, amely megkönnyíti az elektronikus aláírások használatát, és elismeri az elektronikus dokumentumok jogi hitelességét. Harmadsorban, mindezek megvalósítása attól függ, mennyire vállal aktív vezetői szerepet az összes érintett szervezet a változáskezelés végig vitelében, a szükséges változások elviselésében.

Politikailag felelős minisztereknek kiemelten kellene kezelni ezeket a szükséges változtatásokat, tennivalóik között.

## További tanulmányozásra ajánlott anyagok

- Proceedings Symposium on e-Land Administration, FIG Innsbruck, 2004. (szimpózium az e-földügyi igazgatásról)
- Proceedings FIG Symposium on IT renewal Strategies, FIG Copenhagen, 2003. (FIG szimpózium az információ-technológia megújítási stratégiáiról)
- *Deiniger, K.*, 2003, Land Policies for Growth and Poverty Reduction, a World Bank Research Report, Oxford Press, 2003. („Földügyi intézkedések a növekedésért és a szegénység csökkentéséért”, kutatási jelentés, Világbank)
- GTZ, 1998, Land Tenure in Development Cooperation, Wiesbaden, 1998. (A földbirtokpolitika szerepe a fejlesztési együttműködésben)
- UN/ECE, 2001, Inventory Land Administration Systems, London, 2001. (A földügyi igazgatási rendszerek összehasonlítása)

## A szerzők:

*Dorine Burmanje*, 2004 májusa óta a holland Kataszter Végrehajtó Bizottságának elnöke. Ezt megelőzően a Rijn-Ijssel Vízügyi Testület igazgatója és a Közművállalatok Szövetségének menedzsere volt.

*Paul van der Molen*, a Kadaster International igazgatója, a Térinformatikai Tudományos és Földmegfigyelő Nemzetközi Intézet (ITC) kataszteri és földügyi igazgatási professzora, valamint a FIG 7. Bizottságának („Kataszter és Földügyi igazgatás”) elnöke.

**Elérhetőségük:** *Dorine Burmanje és Paul van der Molen*, Cadastre, Land Registry and Mapping Agency (Kadaster), P.O. Boks 9046, 7300 GH Apeldoorn, the Netherlands, e-mail: [femke.post@kadaster.nl](mailto:femke.post@kadaster.nl) és [paul.vandermolen@kadaster.nl](mailto:paul.vandermolen@kadaster.nl)

**Téradat-infrastruktúra  
és földügyi igazgatás Európában  
– Magas szintű  
politikai támogatásra van szükség**

*Dorine Burmanje – Paul Van der Molen  
Kadaster, Hollandia  
(GIM International, 2005. július)*

*Összefoglalás<sup>2</sup>*

A szerzők az európai közigazgatási reform jelentőségét és annak a földügyi igazgatásra gyakorolt hatását tárgyalják. A reform főbb céljai: a politika elsőbbségének visszaállítása, a minisztériumok tevékenységének az alapfeladatokra redukálása, a közintézmények teljesítményének fokozása közvetett módon, az intézmények decentralizálása, illetve dekoncentráció útján. A minőség-ellenőrzés, a speciális szolgáltató projektek, a privatizáció, valamint a nagy működő egységek fokozódó önállósága is segíti majd az állami szektor irányításának hatásságát és hatékonyságát, valamint a szervezeti struktúra és az állampolgárokat nyújtott szolgáltatások fejlesztését.

A szerzők áttekintik az európai ingatlan-nyilvántartás és a kataszter történelmi kapcsolatát. A piaci szereplők szívesen fizetnek a megbízható és biztonságos ingatlan-nyilvántartási adatokért és szolgáltatásokért, így ez a mérleg pozitív. De a kataszter költségei magasak a földmérési munka és a térképkarbantartás, illetve az analóg térképekről a digitális adatbázisokra való áttérés miatt. Vannak európai kezdeményezések (pl. az INSPIRE), melyek az adatmegosztásra irányulnak és arra, hogy elérhetővé tegyék a szabványosított és integrált téradatokat, és biztosítsák az információ operabilitását. A kormányok garantálják az állami alapnyilvántartásokban tárolt adatok elérhetőségét, folytonosságát, naprakészségét, minőségét és árát.

A szerzők magas szintű politikai megmozdulásra hívnak fel az információmegosztás érdekében.

**Spatial Data Infrastructures  
and Land Administration in Europe  
– High-level Political Support Needed**

Dorine Burmanje – Paul Van der Molen  
Kadaster, The Netherlands  
(GIM International, July 2005.)

*Summary*

The authors discuss the significance administrative reforms within Europe and its impact on land administration. The spatial data infrastructures may bring further changes. The main goals of the reforms: restoration of the primacy of politics, reduction of the ministerial taskings to core business, and improving the output of public institutions by distance steering, decentralisation and de-concentration of institutions. Quality management, special service projects, privatisation and the improved independency of large operational units will also support the efficiency and effectivity of managing the public sector and the development of the organisational structure and culture of the civil service.

The authors review the historical relationship of land registration and cadaster all over Europe. The players of the land market willingly pay for reliable and safe land registration data and services, so this balance is positive. But the expenses of the cadastre are high because of land surveying jobs, map maintenance and the transfer from analogue maps to digital databases. There are initiatives in Europe (e.g. INSPIRE) aiming at data-sharing and making harmonised, consistent and integrated spatial data available, and providing the operability of the information. The governments guarantee the availability, continuity, up-to-dateness, quality and price of the data kept in public base registries.

The authors call for high-level political moves towards information sharing.

A cikk témájának részletesebb tárgyalása és a felhasznált irodalom listája megtalálható *Dorine A. J. Burmanje* neve alatt, a FIG honlapján a [http://www.fig.net/pub/monthly\\_articles/index.htm](http://www.fig.net/pub/monthly_articles/index.htm) címen, vagyis ez volt a „hónap cikke” 2005 júliusában.

<sup>2</sup> Az összefoglalást angolul és magyarul *Tóth Mária* készítette.