

# GEODÉZIA ÉS KARTOGRÁFIA

59. ÉVFOLYAM

2007

10–11. SZÁM

## A földhivatalok megalakulásának 40 évfordulója\*

*Gráf József*

földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter

### Előzmények

A második világháború az egész magyar társadalom átszerveződését és életének megváltozását jelentette; a társadalom folyamatos változásai magukkal hozták az állami intézmények megváltoztatásának igényét és ennek végrehajtását is.

A földügyi szakigazgatáshoz tartozó szakterületeket 1967-ig folyamatosan, szinte évenként, átszervezték, melynek során változott a szervezeti felépítés, a felügyeletet ellátó szervezet és az irányítás szintje is. A jelenlegi szervezeti felépítés közvetlen elődje a polgári geodézia és térképészet országos főhatósága, az Állami Földmérési és Térképészeti Hivatal (ÁFTH) volt, amely a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozott. A földnyilvántartási feladatokat a pénzügyminisztérium földnyilvántartási osztálya irányította, a nyilvántartás a megyei és járási tanácsok felelősségi körébe tartozott.

### A földhivatali szervezet megalakulása – az 1967. évi átszervezés

Az 1960-as évek egyik fő politikai-gazdasági törekvése az „új gazdaságirányítási rendszer”

\* A földhivatalok megalakulásának 40. évfordulója alkalmából a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumban 2007. szeptember 28-án rendezett központi ünnepségen elhangzott miniszteri köszöntő szerkesztett változata. Fotók: *Hodobay-Böröcz András*

kidolgozása volt. Ez alapvetően érintette a földmérési, földnyilvántartási szervezetet is; mind a központi irányítást, mind pedig a helyi hatósági szervezetet. Az elv az volt, hogy egyszerűsítik a minisztériumi irányítást. Megszüntettek, összevontak minisztériumokat és országos hatáskörű szervezeteket.

Ennek keretében 1967 áprilisában összevonták az addigi Földművelésügyi Minisztériumot, az Élelmezésügyi Minisztériumot, az Országos Erdészeti Főigazgatóságot, valamint az ÁFTH-t. Így jött létre a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium (MÉM).

Az új minisztériumban az ÁFTH szervezetét és a FM Földbirtokpolitikai Főosztályát egyesítették. Így jött létre a MÉM-en belül

az Országos Földügyi és Térképészeti Hivatal (OFTH). Az OFTH kezdő létszáma 90 fő volt, 16–18 fős főosztályokkal, de így is sokkal kisebb létszámmal kellett a feladatokat megoldani, mint korábban az ÁFTH-ban. Az ÁFTH visszamaradó létszámából alakult meg a Földmérési Intézet (FÖMI) és a Központi Adat- és Térképtár is.

Az átszervezési elgondolás abból indult ki, hogy a földbirtokpolitikai szakvonalnak járási szervezete is volt, melyet meg is kell tartani. Ezért megyei és járási földhivatalokat hoztak létre. Ezek központi költségvetésből működő tanácsai szakigazgatási intézmények lettek. A földhivatalok közvetlen irányítását és felügyeletét az illetékes tanácsok végrehajtó bizottságai, szak-



mai irányítását, gazdasági és pénzügyi ellenőrzését pedig a megyei és fővárosi földhivatal esetén a MÉM OFTH, járási szintű földhivatal esetén az illetékes megyei földhivatal, a fővárosi kerületi földhivatalok vonatkozásában a Fővárosi Földhivatal látta el.

Ebben a „kettős irányítási” szerkezetben a földhivatalok költségvetési és beruházási hitelkereteit (valamint beralapjukat) a MÉM OFTH állapította meg és biztosította.

A megyei földhivatalban a három szakterületnek külön-külön osztálya alakult, a járási földhivatalban pedig külön-külön csoportok jöttek létre.

Az átszervezés nehéz és igényes munkát kívánt, hiszen munkaszervezési, beruházási, elhelyezési és foglalkoztatási gondokat kellett megoldani. A megyei hivatalokon belül a szaklétszámok arányát a földhivatal vezetője állapította meg; annak ellenére, hogy több esetben nem ismerte – és így nem értette – a szakterületek munkáját, mert esetleg egészen távoli munkaterületről került a földhivatal élére. Az átszervezés a földmérési hatósági feladatok rendjét is megváltoztatta.

Az 1967. évi markáns átszervezést 1972-ben újabb integrálás követte. A kezdetben a földreform generálta hosszú átalakulási folyamat eredményeként, az egyre határozottabbá váló igazgatási, jogi és gazdasági igényekre tekintettel, a '60-as évek végére és a '70-es évek elejére világszerte vált, hogy a párhuzamos nyilvántartások miatti pontatlanságok (aszinkronitás) tovább nem tolerálhatók; az irányítás és az intézményi háttér megosztottsága miatti szervezési nehézségek a helyzet tarthatatlanságára utaltak. A szükséges kormányzati döntések nyomán a mai szervezeti háttér alapjait már lerakták, így megindulhatott az egységes nyilvántartási rendszer felépítése. Ehhez – a jogszabályi feltételek megteremtése mellett – a műszaki-technikai háttér biztosítására is szükség volt. A rendelkezésre álló földmérési alaptérképek, kataszteri térképek inhomogenitása, avultsága (vetület, tartalom, méretarány, pontosság, naprakészség) miatti kedvezőtlen állapotok új, illetve felújított térképeket igényeltek. Mint ismeretes, a kezdeti folyamat az állami földmérés és földadó-kataszteri szervezet egyesítését eredményezte, 1972-ben pedig a telekönyvi nyilvántartás átvételével még magasabb



szintű, egyre komplexebb szerkezet jött létre. Az új, *egységes ingatlan-nyilvántartás* szerkesztése 1972-ben indult, majd 9 év múlva fejeződött be.

### A jelen bemutatása

A rendszerváltás – többek között – a demokrácia, a jogállamiság, a szociális piacgazdaság megteremtését tűzte ki céljául. Ezek egyik alapfeltételeként jelent meg az állami tulajdon privatizációja, kiterjesztve azt a termőföldre is. Ez utóbbi jogszerű megvalósítása nem nélkülözhetette a hiteles dokumentumokra alapozott végrehajtást, melyben meghatározó szerep jutott a *földügyi szakterületnek* és intézményrendszerének. A kárpótlási, részarány-tulajdon rendezési stb. folyamat eredményeként jelentősen megnövekedett az ingatlanok száma (7 millióról kb. 9 millióra), beindult az ingatlanforgalom.

A földhivatalok napi terhelése a kárpótlási kampány miatt – kezdetben – ugrásszerűen, de azt követően is tendenciózusan emelkedik. (Az éves ügyiratok száma ezen időszak alatt több mint hatszorosára bővülve, 2004-ben már meghaladta a 4 millió darabot.)

A földprivatizáció tömeges földmérési munkával is járt, melyet országosan az FVM, megegyésként a megyei földhivatalok koordináltak, bevonva a földmérő vállalkozásokat is. Az ehhez szükséges vízszintes alaphálózati munkákat fel kellett gyorsítani, a közép-európai térségben először alkalmazva nagy tömegben a GPS technikákat. Szakmatörténeti jelentőségűnek minősíthetjük azt az eredményt is, hogy a földprivatizációs kampányban a numerikus földmérési munkavégzést sikerült szakmai szabályzatban megkö-

vetelni, mely az akkori sürgető politikai nyomás miatt nem volt könnyen átvihető döntés. A jelen igazolja a szakmailag megalapozott törekvésünk helyességét.

Az említett kampány, majd az állandósuló feladat-növekedés a korábbi kezdeti stádiumból előtérbe hozta és hangsúlyossá tette a számítástechnikai fejlesztések kérdését. Szerencsére nem kellett a nulláról indulni, hiszen a szakterületen már korábban is születtek biztató eredmények [egyedi városi digitális térképek; az ingatlan-nyilvántartás központi adatbázisa (tulajdonosi adatok nélkül); a decentrális ingatlan-nyilvántartási rendszer első változata].

Az egységes ingatlan-nyilvántartás létrehozása hazánkban a korábbi nyilvántartási adatokból 1972-ben kezdődött, 1980-ban (a fővárosban 1981-ben) ért véget, és vezetése – 3026 község, valamint 96 város adataival – papíron, manuálisan történt. Az egységes ingatlan-nyilvántartás a térképek és a tulajdoni lapok adatainak konzisztens, egy szervezet által történő vezetésével átláthatóbbá és biztonságosabbá tette a tulajdonok nyilvántartását. Az egységes nyilvántartás egyúttal pontosabb, jobb adatokkal és információkkal tudta támogatni a gazdasági döntéseket, ami hozzájárult a rendszerváltás előtti Magyarország mezőgazdaságának sikereihez is. A magyar egységes ingatlan-nyilvántartás jogi és intézményi rendszere a nemzetközi kitekintés alapján ma is megfelel a szakmailag elfogadott legkorszerűbb elveknek, amely számos nemzetközi elismerést vívott ki magának.

A '90-es években megnőtt a földhivatalok szerepe. A rendszerváltást követő években lezajlott tulajdoni reform nagymértékben megnövelte feladataikat. Az ingatlanok száma nagyságrendekkel megemelkedett, a kárpótlás, a részarány-tulajdon kiadás, – és nem utolsósorban – az állami, önkormányzati tulajdonú ingatlanok elidegenítése következtében. A tulajdoni lapok papír alapú, manuális vezetésével a megnövekedett feladatnak már nem lehetett eleget tenni. A számítógépesítés elkerülhetetlenné vált.

Ennek az összetett és hatalmas méretű feladatnak az anyagi háttérét javarészt az EU Phare „Földhivatalok számítógépesítése” elnevezésű segélyprogram támogatásával sikerült megoldani. A program elsődleges célja az egységes ingatlan-nyilvántartást vezető földhivatalok részére egy integrált földhivatali számítógépes rendszer létrehozása, mely biztosítja az ingatlanok tulajdoni adatainak egységes (térképi és

jogi adatok) számítógépes kezelését és szolgáltatását.

Ennek keretében létrehoztuk a Térképi Alapú **Kataszteri Rendszer Országos Számítógépesítése** (TAKAROS) hardver és szoftver együtttest [a fővárosban uniós és svájci támogatással a Budapesti Ingatlan-nyilvántartási Információs Rendszer (BIIR)], melyet a körzeti földhivataloknál 2000-ben állítottunk rendszerbe. Elkészült és üzemel a TAKARNET intranet adatátviteli hálózat a földhivatalok között és a külső felhasználók egyre bővülő körében (2003-tól). A megyei földhivatalok szerves kapcsolódását biztosító Megyei TAKAROS (META) rendszer közvetlenül a bevezetés előtt áll.

A rendszer üzemeltetéséhez szükséges oktatás és továbbképzés az említett fejlesztésekkel párhuzamosan a hazai szakmai közép- és felsőfokú oktatási intézményekben folyt. Folyamatos a továbbképzés napjainkban is a gyakorló szakemberek és a jövő generációinak körében, hogy mielőbb képesek legyenek élesben alkalmazni az új eljárásokat.

Nagy jelentőségű a jogszabályi háttér megteremtése érdekében kifejtett tevékenységünk is. Ennek eredménye, hogy a földmérési és térképészeti, illetve az ingatlan-nyilvántartási szakterület szabályozását a rendszerváltás előtti kormányrendelet (1969), illetve törvényerejű rendelet (1972) szintjéről *törvényi* szintre sikerült emelni (a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXXVI. törvény, illetve az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény). A földhivatalok tevékenységüket önálló jogalkalmazóként látják el, az eljárás rendje valamennyi részterület tekintetében jogszabályokban kellő módon szabályozott. A földügyi szakterület termőfölddel kapcsolatos tevékenysége is jelentős eredményekkel büszkélkedhet. A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény alapján a termőföldek más célú hasznosításával kapcsolatos hatósági eljárások végrehajtása fontos eszköze az ország élelmiszertermelő képessége megóvásának.

A digitális alaptérképek szabványának nemzeti szintű kidolgozása tekinthető az első fontos szakmai szabványosítási lépésnek. A törvényi szabályozások megteremtették a hagyományos megoldások számítógépes eljárásokkal történő részbeni vagy teljes kiváltásának lehetőségét. A jogszabályok a digitális térképet egyenértékűvé tették a grafikus adathordozón lévő földmérési alaptérképekkel (kataszteri térképekkel), illetve a papír alapú tulajdoni lapokat az ingat-

lan-nyilvántartási adatbázisokkal. Ezek a jogszabályi feltételek és az arra épülő technikai megoldások egy, a jogállamiság keretei között működő modern államigazgatásban elengedhetetlenek.

A jogszabályi háttér önmagában csak lehetőség. A beszerzett, illetve kifejlesztett hardver és szoftver konfiguráció csak egy jelentős lépés a megvalósulás irányában. Az adatgyűjtés, az adatbevitel és az adatkezelés a legnagyobb kihívás egy számítógépre alapozott nagy rendszer vonatkozásában. Az ingatlan-nyilvántartás alfanumerikus tartalmát illetően – komoly erőfeszítések árán – már ezeken túl vagyunk, mint említettük a rendszer országosan és megbízhatóan üzemel. Más a helyzet a térképi alapokkal. A térképi adatok digitális átalakítását jelentő igen költségigényes feladathoz nagy megfontoltsággal lehet csak közelíteni. Egymást erősítő, illetve gyengítő nézőpontok ütköznek egymással: a gyorsaság, a teljesség, a vázterkép koncepció, a költségtényezők, a pontosság, a fotogrammetria alkalmazhatósága, a régebbi térképi anyagok felhasználhatósága és annak mértéke stb. Ezek mérlegelése után döntöttünk a Nemzeti Kataszteri Program (NKP) indításáról. Az NKP keretében végzett munka eredményeként 2007. december 31-re az ország valamennyi ingatlan-nyilvántartási térképe már számítógépen kezelhető formában áll rendelkezésre, ami újabb jelentős eredménye a földügyi szakterületnek.

A földhivatali adatok országos szintű elérésének és szolgáltatásának biztosítása, a hivataloknak egymással, illetve a külső felhasználókkal történő összekapcsolása stratégiai fontosságú. Az információtechnológiai beruházások sorában a kommunikáció lehetőségének szerepét a hálózat tölti be a földhivatali adatbázisok és a felhasználók között. A hálózat kiépítésével és a földhivatali adatbázisok létrehozásával lehetővé vált a földhivatali szolgáltatások elektronikus úton történő országos elérése, vagyis az ország bármely részéről bármely ingatlan adatai lekérdezhetők. Az állampolgárok gyorsabban és biztonságosabban intézhetik ügyeiket.

A fejlesztés főbb irányait – felsorolás jelleggel – a következők szerint mutathatjuk be:

- a TAKARNET-es szolgáltatás integrált szemléletű átalakítása;

- a központban elhelyezett szolgáltatás, de a földhivatalok munkaállomásairól karbantartott adatbázisból való megoldása;
- az elektronikus kormányzat hálózatán történő egységes ingatlan-nyilvántartási szolgáltatás;
- a szolgáltatási és földhivatali munkafolyamatok teljes összezarása és az ügyfelek internetes, visszacsatolós kezelésével;
- az ingatlan-nyilvántartásban érintett számúra értesítést küldő rendszer bevezetése;
- az adat-előállítás és -karbantartás, valamint ezek finanszírozásának megoldása;
- a társadalmi igényeknek megfelelően az elektronikus ügyintézés bevezetése;
- a közérdekű adatok más célú hasznosításáról szóló EU-s jogszabály és az INSPIRE figyelembevétele, az adatvédelmi szempontok, az egyre inkább kötelező adatkooperáció;
- a szolgáltató állam fogalomrendszerének szem előtt tartása.

Elmondható, hogy a földügyi szervezet agrártárcánál kialakított egységes irányítását tekintve 40, az egységes ingatlan-nyilvántartás vonatkozásában 35 éves múltja igazolta a korabeli döntéseket, melyek a hatékony működés alapfeltételeit teremtették meg. Ezzel a lehetőséggel az elmúlt évtizedekben a szakterület jól gazdálkodott, és sok tekintetben korszerű, zömében elektronikus ügyintézés megvalósító, a nemzetközi színvonalhoz fokozatosan felzárkózó rendszerrel áll az állami irányítás és az ügyfelek rendelkezésére.

Az elmúlt 40 év tapasztalatai azt mutatják, hogy a földügyi szakterület rendelkezik azokkal a szellemi kapacitásokkal, amelyek szükségesek a jövő kihívásainak leküzdéséhez. A már jelenleg is végzett feladatok közül említhetjük pl. a parlagfü elleni védekezésben végzett munkát, az agrártámogatások kifizetéséhez és ellenőrzéséhez nyújtott informatikai és térképi támogatást, az osztatlan közös tulajdonok megszüntetésével kapcsolatos feladatok végrehajtását. A szakterületen dolgozók az évek során számtalan esetben bizonyították, hogy munkájukra számítani lehet, hozzáértésükre támaszkodni szükséges. Az újabb évfordulókig még számos feladatot kell megoldani, melynek teljesítéséhez az elmúlt 40 évben Önöktől már megszokott aktivitás, szakismeret nélkülözhetetlen.