



Az e-kormányzás és a kataszter, ingatlan-nyilvántartás, földügyi igazgatás szerepe*

Oskó András, szakmai főtanácsadó
Fővárosi Földhivatal

Bevezetés

Az informatika fejlődése rendkívül gyors világszerte. Ezt a gyors fejlődést követi az alkalmazások széles köre, de elsősorban technikai téren és sajnálatos, hogy a gyakorlati alkalmazásokban, különösen a kormányzati és közintézményeknél, nincsenek kihasználva az informatika adta lehetőségek. Az elektronikus kormányzás bevezetése és működtetése iránt az igény világszerte nagy mértékben növekszik.

A fejlett országokban általában a kormányok kezdték fejleszteni az e-kormányzást, hogy támogassák és javítsák a kormány működésének hatékonyságát és egyidejűleg elektronikus szolgáltatást nyújtsanak a külső felhasználóknak és a polgároknak. Vannak olyan fejlett országok, elsősorban Ázsiában (India, Dél-Korea, Kína), ahol a fejlett információs technológia létezik, de több más feltétel – jogi, intézményi – hiányzik az elektronikus kormányzás bevezetéséhez.

A technikai fejlődés egyik hozadéka az elektronikus kormányzás megvalósítása lehetne, a világ minden részén fokozott igény van rá, mind a döntéshozók, a gazdasági élet szereplői, mind a széles társadalom részéről.

Természetesen az elektronikus kormányzás bevezetésének és működtetésének sok feltétele van, és jelenleg csak nagyon kevés ország rendelkezik ezekkel.

Legfontosabb feltételek az alábbiak:

1. jogszabályi változások, új törvények,
2. jól működő, országos informatikai infrastruktúra,
3. jól működő, integrált intézmény rendszer,
4. a különböző informatikai rendszerek, adatbázisok harmonizálása,

5. különböző kormányzati adatbázisok egyesítése,
6. az e-kormányzás, ügyintézés teljes elfogadása a társadalom részéről.

Az e-kormányzás bevezetésének és működésének feltételei

1. Jogszabályi, törvényi változások

Az információs technológia fejlődése rendkívül gyors világszerte, de a szükséges jogszabályi változások nem követik a technológiai változásokat, ezért az államok, a kormányok nem tapasztalják az információs technológia használatának előnyeit. Azok a jogszabályi változások, melyek támogatnák az elektronikus kormányzás bevezetését, nagyon lassúak. Ennek számos oka van: a jogi szakma eléggé konzervatív, rendkívül ragaszkodnak a hagyományokhoz, mint a papíralapú szerződések, pecsét stb. Az elektronikus okiratok, dokumentumok bevezetése, az elektronikus ügyintézés egyszerűsíti az eljárásokat, javítja az átláthatóságot, ami sok országban nem mindig érdeke a jogi szakmának. Szintén tény, hogy az átlag állampolgár, sok országban, ugyancsak ragaszkodik a papíralapú szerződésekhez, a hivatalokban személyes jelenléthez stb.

Azokban az országokban, ahol a demokratikus hagyományok már régóta élnek, az e-kormányzás bevezetése, alkalmazása sokkal előbbre tart. Gondolok elsősorban a skandináv országokra, Hollandiára, Nagy-Britanniára.

Széleskörű jogszabályi változások szükségesek ahhoz, hogy működjön az elektronikus kormányzás, szolgáltatás, melyhez be kell vezetni az e-aláírást, e-dokumentumokat és az e-eljárásokat, ügyintézését.

A különböző adatok, adatbázisok tulajdonjoga, a „copyright” szintén gyakran okoz problémát. Különböző állami intézmények létrehozói és karbantartói az adatbázisoknak, vezetnek a változások

* A GIS Open 2008 konferencián (2008. március 12–14., NYME GEO Székesfehérvár) elhangzott előadás bővített és szerkesztett változata.

kat és egyidejűleg adat- és egyéb szolgáltatásokat nyújtanak a külső felhasználók részére. Ezen szolgáltatások ellenértéke sokszor részei költségvetésüknek és gyakran monopól helyzetben vannak a szolgáltatások és az adatok eladása terén.

2. Teljes körűen működő informatikai rendszerek

Ahhoz hogy bevezessük és teljes körűen működtessük az e-kormányzást és adminisztrációt, az egész ország területén működő informatikai rendszer szükséges. Az állam felelőssége, feladata, hogy kiépítse azokat a technikai feltételeket, informatikai infrastruktúrákat, melyek lehetővé teszik az e-kormányzást.

Melyek a rendszer működésének legfontosabb feltételei?

a) Az egész országra kiterjedő, nagy kapacitású telekommunikációs rendszerek szükségesek. Fontos, hogy minden állampolgár részére egyenlő lehetőséget biztosítson az e-kormányzás szolgáltatásainak eléréséhez.

b) Digitális, nyilvános adatbázisok léte. Kataszter, ingatlan-nyilvántartás, cég regisztráció, épület-nyilvántartás, cím-nyilvántartás, adóhatósági nyilvántartás, önkormányzati adatbázisok a legfontosabbak az e-kormányzásban.

c) A Nemzeti Térbeli Adat Infrastruktúra létrehozása szintén alapfeltétele az e-kormányzás bevezetésének, működtetésének.

„A Nemzeti Térbeli Adat Infrastruktúra léte változást jelent életünkben, bemutatva a valóságot, integrálja az információkat és behozza mindennapi életünkbe. Az állampolgárok megtalálhatják a térbeli információkat a Web-en, mely információkat integrálja a legtöbb alkalmazásban és szolgáltatásban is.” („Geographical information and value for society” Knut O. Flathen, Norvég Térképészet és Kataszter főigazgatója)

3. Az állami adatbázisok harmonizációja

Az elmúlt 10–15 évben különböző közintézmények, magán cégek számos térbeli és egyéb adatbázist hoztak létre. Ezeket az adatbázisokat nem harmonizálták és sok esetben az adatbázisok duplikáltak, több azonos célú adatbázis jött létre. Ahhoz, hogy a jövőben elkerüljük az adatbázisok sokszorozását, az adatbázisok harmonizációja rendkívül fontos. A leggazdaságosabb és legolcsóbb megoldás, mely több országban már gyakorlat, az állam által létrehozott térbeli alapadatok (digitális kataszteri, topográfiai térképi és

egyéb térbeli adatok) kötelező használata, mely adatok a különböző speciális adatbázisokban is felhasználhatók, kötelező alapot szolgáltatnak.

4. A különböző állami adatbázisok integrációja

Sok ország már régóta felismerte, hogy fontos az ingatlan-földtulajdonnal kapcsolatos tevékenységek és adatok integrációja.

Világszerte, különösen a fejlett országokban már gyakorlat a különböző állami adatbázisok, elsősorban az ingatlan-földtulajdonhoz kapcsolódó adatok integrációja és az intézmények különálló szolgáltatásainak felváltása integrált adatok szolgáltatásával.

Az egyik példa a kataszter és ingatlan-nyilvántartás (telekkönyv) adatbázisainak, majd intézményeinek integrációja jogszabályi egységesítéssel.

A tapasztalatok alapján az alábbi adatok, adatbázisok integrációja rendkívül előnyös:

- kataszter,
- ingatlan-nyilvántartás,
- cég-nyilvántartás,
- épület-nyilvántartás,
- cím-nyilvántartás.

Ez előnyös az állami, önkormányzati intézményeknek, hiszen kapcsolatuk és hozzáférésük van egymás adatbázisához, és előnyös a külső felhasználóknak is hiszen minden fontos adat megtalálható a központi adatbázisban.

5. Intézményi kérdések

Az e-kormányzáshoz, szolgáltatásokhoz megfelelő, működő intézmény hálózat szükséges. A ma elfogadott szakmai irányzat az integrált irányítás, mely azt jelenti, hogy lehetőleg egy intézmény hálózat koordinálja az e-kormányzást és szolgáltatásait.

Néhány példa, tapasztalat mutatja, hogy azokban az országokban, ahol az elektronikus kormányzás kiépítése, működése előrehaladott állapotban van, a kataszter, térképészeti hatóság vagy az egységes ingatlan-nyilvántartás intézményi hálózata felelős az e-kormányzás működtetéséért, koordinálásáért, a szolgáltatásért.

Néhány példa:

- Dánia Dán Kataszter,
- Norvégia Norvég Térképész és Kataszter Hatóság (ingatlan-nyilvántartás),
- Svédország Kataszter,
- Hollandia Kataszter (egységes ingatlan-nyilvántartás)

végül az e-kormányzással kapcsolatos feladatokat.

Mi az oka, hogy ezek az intézmények a legalkalmasabbak az e-kormányzás működtetésére, illetve az ezzel kapcsolatos szolgáltatások végzésére. A válasz egyszerű:

a) tulajdonosai és szolgáltatói a digitális kataszteri, egyéb térképi és térbeli adatoknak, információknak. Egységes ingatlan-nyilvántartás esetében, tulajdonosai és szolgáltatói a föld- ingatlan tulajdonnal kapcsolatos tulajdon- és egyéb jogi adatoknak. Ezek az intézmények felelősek a fenti adatok, jogok változásának regisztrálásáért, a jogi és térképi adatok karbantartásáért. Az adatbázisok tartalmazzák az ingatlan-földtulajdonhoz kapcsolódó jogi és térképi információkat, adatokat. Ezek a következők:

- jogi adatok: tulajdonjogi adatok, korlátozások, szolgálmi jogok, közösségi jogok, jelzáló jog, egyéb jogok
- térképi adatok, információk: az ingatlanok leíró adatai, helyrajzi szám vagy egyedi azonosító, cím (utca, házszám), épület információk, művelési ág, földhasználat, földérték, területi adatok stb.

A kataszteri térkép szolgáltatja az ingatlan birtokhatárainak adatait, közigazgatási határokat (állam, megye, település, fekvés). Ezek a rendszerek térbeli információkat is tartalmaznak.

Az e-kormányzásnak az egyik fő célja az, hogy elektronikus úton különböző szolgáltatásokat biztosítson az állampolgárok és más külső felhasználók számára. Az ingatlanokhoz, földhöz kapcsolódó adatok talán a legfontosabbak és leggyakrabban használtak a külső felhasználók, az önkormányzatok és kormányzati szervek részéről. Ezek az adatok szükségesek többek között a szabályozási tervekhez, egyéb építésügyi hatósági tevékenységhez, ingatlanfejlesztéshez, közlekedésirányításhoz, a mentőszolgálat irányításához, a katasztrófa védelem támogatásához.

b) Az egész országra kiterjedő intézményrendszer

A kataszter, egységes ingatlan-nyilvántartás intézményrendszere decentrális, tevékenysége kiterjed az egész országra. A felhasználóknak könnyű hozzáférésük van az ingatlan- földtulajdonhoz fűződő jogi, térképi, térbeli adatokhoz, még akkor is, ha részben analóg formában vannak.

c) Megfelelő számú, jól képzett szakemberrel rendelkeznek

A kataszter intézményrendszere, az egységes ingatlan-nyilvántartást működtető intézmények

megfelelő számú és képzettségű szakemberrel rendelkeznek, melyek szükségesek az e-kormányzáshoz, szolgáltatások biztosításához. Jogászok, földmérők, informatikusok és más szakemberek mindazokkal a széleskörű ismeretekkel, tudással rendelkeznek, melyek lehetővé teszik, hogy koordinálják, működtessék az e-kormányzást, szolgáltatást.

Nem nagyon van más közigazgatási, kormányzati intézmény, melynek tevékenysége megfelelő kapacitással lefedi az egész országot, és olyan széleskörű szakmai tudással rendelkezik, ami szükséges az e-kormányzás koordinálásához. Természetesen a szakmai ismereteket és az informatikát folyamatosan fejleszteni kell.

6. Az e-kormányzás, szolgáltatás elfogadása a társadalom részéről

Az elektronikus kormányzás és szolgáltatások bevezetése és működésének egyik legfontosabb feltétele a felhasználók és a társadalom által történő elfogadása. Európai tapasztalatok alapján az e-kormányzás bevezetésének két alapvető akadálya lehet, az ún. „formális” és „informális” akadály.

Az egyik leglényegesebb „formális” akadály a szükséges jogszabályok hiánya vagy lassú változása. Az „informális” akadályok között fontos szerepet játszik, hogy mind a felhasználók, mind pedig a szolgáltatásokat nyújtó intézmények munkatársai ragaszkodnak a hagyományokhoz, a hagyományos működéshez, ügyintézéshez.

A fentiek alapján az e-kormányzás elfogadása a társadalommal, a szereplőkkel ugyanolyan fontos, mint a modern technológia megléte és a jogszabályi változások.

Magyar helyzet

Írásom elején felsoroltam, hogy véleményem szerint, melyek az e-kormányzás bevezetésének legfontosabb feltételei és ennek alapján nézzük meg röviden mi a helyzet Magyarországon.

1. Bizonyos jogszabályi változások történtek, mely az e-ügyintézéshez, kormányzáshoz szükségesek: a 2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról, a 193/2005. Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól, az 1044/2005. Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról. Ez mindenképpen előre lépés, de nem elegendő. A másik probléma, hogy a meg-

lévő jogszabályok adta lehetőségek gyakorlati alkalmazása is késik. Ennek egyik oka, hogy az e-ügyintézés, kormányzás, a szabvány szerinti e-dokumentumok, szerződések növelik az eljárások átláthatóságát, egyszerűsítését, és ez nem minden szakmai csoportnak kedvező. Az is igaz, hogy az átlag állampolgár is ragaszkodik a papírhoz.

Nem véletlen, hogy az e-kormányzás elsősorban a skandináv országokban van előrehaladott állapotban, ahol a demokráciának hagyománya van, az eljárások, ügyintézés átláthatósága, egyszerűsége, korrupció mentessége az állampolgárok részéről követelmény a döntéshozók és egyéb szereplők felé.

2. Magyarország jó informatikai stratégiával rendelkezik, és az alap infrastruktúra korszerű. A probléma az, hogy intézményi szinten már messze nem állunk ilyen jól. Legtöbb esetben a költségvetési források hiánya akadályozza az e-szolgáltatások, felhasználói igényeknek megfelelő kialakítást. Sok esetben a felügyeleti minisztériumok nem látják az informatika „hasznát”, mert az analóg és az elektronikus ügyintézés, levelezést párhuzamosan használják, az elektronikus dokumentáció használata nem elfogadott stb. A felhasználók, elsősorban a vidéki kistelepüléseken, szintén nem rendelkeznek eszközökkel és nem tudják használni az elektronikus szolgáltatásokat.

3. Sok térbeli adatbázist hoztak létre a különböző kormány-intézmények, önkormányzatok az elmúlt évtizedben. Ezek harmonizációja nem történt meg. A harmonizáció, a Nemzeti Térbeli Adatinfrastruktúra létrehozása fontos és sürgős feladat és EU-s elvárás.

4. A különböző közcélú adatbázisok integrálása szintén alapelv manapság sok fejlett európai és más országban. A központi adatbázis üzemeltetése, az integrált szolgáltatás olcsóbb és egyúttal hatékonyabb, egyszerűbb a külső felhasználók részére is. Természetesen az adatbázisok karbantartása, változások vezetése a szakintézmények feladata kell, hogy legyen, és a központi adatbázis koordinálása is szakfeladat.

5. Az e-kormányzás működtetéséhez intézményrendszerek is szükségesek, integrált működéssel, melyet koordinálni kell. A működő e-kataszter, e- ingatlan-nyilvántartás, e- földügyi igazgatás fontos, ha nem a legfontosabb eleme az e-kormányzásnak.

Európai példák alapján, azokban az országokban, ahol az e-kormányzás már részben, vagy egészben működik – elsősorban a skandináv országokban – a Kataszter, Térképészeti Ható-

ság, vagy az Egységes Ingatlan-nyilvántartás intézményrendszere felelős, hogy koordinálja az e-kormányzás megvalósítását, működését.

Magyarországon is a földügyi igazgatás intézmény rendszere – földhivatal intézményrendszer, FÖMI – alkalmas lehet az e-kormányzás koordinálására, működtetésére. Korábban már felsoroltam az okokat, az ingatlan-földtulajdonhoz kapcsolódó többcélú adatbázis, térbeli információk, országot lefedő intézmény rendszer, korszerű informatikai rendszerek, sokrétű szakmai tudással rendelkező, megfelelő szakember gárda stb.

Nyilván Magyarországon is, ahogy már több ország tapasztalata mutatja, az e-kormányzás bevezetéséhez, folyamatos működéséhez szükséges, hogy ezt az egész társadalom elfogadja, használja. Ugyancsak szükséges, hogy mindenki számára azonos esélyt biztosítsanak az információk, az e-kormányzás, ügyintézés és azok szolgáltatásai igénybevételéhez, eléréséhez. Amíg ez nem történik meg, nem fog működni.

IRODALOM

Knuth O. Flathen: Geographical information and value for society

E-government and the Role of Cadastre Land administration

Osskó, A.

Summary

To introduce the e-government is and increasing importance and interest world wide. In developed countries the national government started to develop e-government system to support and improve government performance but also providing e-services for citizens and external users.

There are many requirements to develop operational e-government

- issuing new laws,
- fully operational countrywide IT systems,
- integration of different governmental databases,
- harmonisation of databases,
- well operational institutions.

To develop and operate e-government system, institutional network is needed. I believe and this a world wide experience, Cadastral organisation, Mapping authority, or Unified Cadastre, Land Registry is capable to operate, co-ordinate e-government activities.