

①

Közigazgatási változásokból fakadó problémák az elmúlt egy év tapasztalatai alapján



①

2011. januárjától a megyei és körzeti földhivatalok a kormányhivatalok alá tagozódtak, így irányításukat funkcionális értelemben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) látja el. A szakmai felügyeletet a Vidékfejlesztési Minisztérium Földügyi Főosztálya biztosítja a FÖMI technikai támogatásával. A földvédelmi, földminősítési és földhasználati, valamint az ingatlan-nyilvántartási és a földmérési szakterület tapasztalataira, a földhivatalok 2011. évi tevékenysége és jelzései, továbbá a 2012. január 1-jén hatályba lépett jogszabályi változások alapján összegyűjtöttük a szakmai szempontból jelentőséggel bíró problémákat, amelyekről előadásomban fogok röviden, átfogó képet nyújtani és beszélek az ezek megoldására tett főosztályi törekvésekről is.



②

**Állami alapmunkák végrehajtásának finanszírozása
(alappontok helyszínelése)**

A földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény végrehajtásáról szóló 16/1997. (III. 5.) FM rendelet 4. §-a alapján a megyei/Fővárosi földhivatalok feladata az alappontok helyszínelése, karbantartása és védelme, pontpusztulás esetén a károkozóval szemben külön jogszabály szerinti eljárás megindítása.

Egyes földhivatalok pénzügyi okokra hivatkozva, mivel ezen állami alapmunkák közvetlenül nem termelnek bevételt a földhivataloknak, ezen kötelességüknek nem tesznek eleget. Ennek következtében az országosan több mint 20 000 Mft értéket képviselő, vízszintes- és magassági alappontból álló hálózat fenntartásának biztosítása veszélyeztetett.



③

Hivatali gépkocsi használat

Egyes kormányhivatalokban a gépkocsik futásteljesítményének a korlátozása a földvédelmi, földhasználati, földminősítési, továbbá a földmérési szakterület számára komoly problémákat okoz. A vonatkozó jogszabályok alapján a földvédelmi és a földminősítési hatósági és szakhatósági eljárásokban, továbbá a földmérési ügyekben a földhivatal minden esetben helyszíni szemle alapján dönt.

A korlátozás jelentős mértékben megnehezíti az ügyfelek kiértesítését, és az ügyintézési határidő betartását (volt példa arra, hogy az ügyfél biztosított gépkocsit, hogy a hatóság eleget tehessen a helyszíni ellenőrzési kötelezettségének). A kilométerkorlát a 2012. évi határszemle és a parlagfű felderítés, illetve a parlagfű elleni közérdekű védekezés feladatainak végrehajtását szintén veszélyezteti. A körzeti földhivatalok megyei szakfelügyelet általi ellenőrzése, a terepi helyszínelési munkák (alappontok helyszínelése, ingatlan-nyilvántartási térképi adatbázis terepi helyszíneléssel történő ellenőrzése) fentiek miatt szintén nem megoldott.

Megjegyzem, hogy 2009 év végén mintegy 200 db gépkocsival rendelkeztek a földhivatalok, a kormányhivatalokba történt integrálódást követően a földhivatalok rendelkezésére bocsátott gépkocsik számát nem ismerjük.



④

A létszám-helyzet

A mellékelt táblázat bemutatja a 2012. évi földhivatali létszámleépítés „eredményét” szakterületek szerinti bontásban és összehasonlítva az integráció előtti, valamint az integrációt követő összlétszámmal. Eszerint mára az eredeti, kormányhivatali integrációt megelőző állapothoz képest a földhivatalok létszáma 20%-kal csökkent!

A létszámcsökkentést követően egyes megyei kormányhivatalok földhivatalaiban a közhiteles nyilvántartások (ingatlan-nyilvántartás, térképi nyilvántartás, földhasználati nyilvántartás) vezetése, valamint az egyéb hatósági feladatok ellátása (így különösen termőföldjeink védelme) a jövőben komoly nehézségekben ütközhet. Súlyos gondokat okozhat, sőt adott esetben a határidőben történő ügyintézését lehetetlenítheti el az ügyintéző huzamosabb távolléte (pl. betegállomány miatt). Az évi rendes és rendkívüli szabadságok kiadása-kivétele szintén komoly nehézségekbe ütközik.

Úgy látjuk, hogy a KIM intézkedéseivel a földügyi szakterület leértékelése történt meg, amely veszélyezteti hazánk legfontosabb természeti erőforrásának és

nemzeti kincsének, a termőföldnek az okszerű védelmét. A közhiteles nyilvántartások határidőben és jó szakmai színvonalon történő vezetésének „devalválódása” pedig nemzetgazdasági és versenyképességi szempontból is súlyos hátrányokkal járhat.

Az ügyintézési határidők túllépése véleményem szerint alapvetően humán-erőforrási kérdéseket vet fel, ami szükség esetén létszám-bővítéssel orvosolható. Általánosságban véve megjegyzem, hogy a földhivatalok kormányhivatalokba való integrálódását megelőzően a földhivatalok részéről nem volt jellemző a hatósági eljárásokra irányadó ügyintézési határidő túllépése. Megjegyzendő továbbá, hogy a szakmai létszám – adott esetben a funkcionális kapacitás-bővítés javára történő – jelentős csökkentése költségvetési következményekkel is jár, hiszen a határidőn túli ügyintézés esetén az igazgatási szolgáltatási díjat, illetve annak kétszeresét az ügyfél részére vissza kell téríteni.

Ebbe a körbe tartozik az a – szintén a „kapacitás-átcsoportosítás” következtében előállt – sajnálatos helyzet, hogy az ingatlan-nyilvántartási eljárások lefolytatásának elengedhetetlen feltételét jelentő díjfizetések beazonosítása komoly nehézségekbe ütközik.

2012. évi földhivatali létszámleépítés

Megye	inyo	fmo	fvo	egyéb	üres	leépített	integráció után	lépítés után	Integráció előtti engedélyezett létszám
Főváros	20	11		15		46	401	355	435
Baranya	5	3			6	14	136	122	156
Bács-Kiskun	1	2	3	11	9	26	256	230	274
Békés	13		5		14	32	158	126	172
Borsod-Abaúj-Zemplén	16	5	1	5		27	251	224	272
Csongrád	11	2	3			16	161	145	177
Fejér	5	2		2	8	17	164	147	175
Győr-Moson-Sopron	9	7	2			18	153	135	161
Hajdú-Bihar	8	5		4		17	198	181	209
Heves	1				9	10	110	100	126
Komárom-Esztergom	8	3	1	1		13	102	89	114
Nógrád	10	1	1	1		13	89	76	102
Pest	14	13	4	9		40	380	316	452
Somogy	8	5		1		14	142	128	158
Szabolcs-Szatmár-Bereg	7	5	1	10		23	228	205	243
Jász-Nagykun-Szolnok	15	2	1	2		20	157	137	171
Tolna	4	2	2	1		9	94	85	104
Vas	3	2	1	4		10	101	91	116
Veszprém				2	11	13	147	134	163
Zala	2	3	1		6	12	122	110	143
Összesen	160	73	26	68	63	390	3550	3136	3923



⑤

Földhivatalok pénzügyi helyzetének áttekintése

A földhivatalok 2007-2010. között teljeskörűen saját bevételből gazdálkodtak, és 2007. óta minden évben növekvő mértékű központi költségvetési befizetési kötelezettség került előírásra a részükre.

év	befolyt működési bevétel	befizetési kötelezettség
2007	22,7 milliárd Ft	1,7 milliárd Ft
2008	25,3 milliárd Ft	2,4 milliárd Ft
2009	19,0 milliárd Ft	3,7 milliárd Ft
2010	22,5 milliárd Ft	4,1 milliárd Ft

Az adatokból látszik, hogy a befolyt bevételek esetében milliárdos nagyságrendű eltérések voltak, melyek előre nem voltak kalkulálhatóak, mivel a földhivatali eljárások és adatok iránti igények nagyságrendjét, összetételét jelentősen befolyásolja az ingatlanpiac működése, a gazdasági igények változása, a különböző „kampány-jellegű” feladatok (pl. vezetékjogok bejegyzése, stb.) előírása. Ennek ellenére, kisebb-nagyobb likviditási problémát leszámítva, a földhivatalok minden fizetési kötelezettségüket – beleértve a FÖMI és az NKP Kft. felé történő fizetéseket is – teljesítették. A területi különbségekből eredő, egyes megyéket érintő finanszírozási problémákat az igazgatási-szolgáltatási díjbevételek átcsoportosításával oldottuk meg.

A működési bevételek ezen felül lehetőséget biztosítottak a legszükségesebb beruházások, felújítások (épületek akadálymentesítése, felújítása, ügyfélszolgálatok kialakítása, informatikai fejlesztések, gépjármű-park korszerűsítése, stb.) tervszerű végrehajtására is. Azzal együtt is, hogy az utolsó két évben a válság, az évről-évre növekvő befizetési kötelezettség és a „beszerzési stop” miatt már csak minimális mértékű felhalmozási kiadást teljesítettek a földhivatalok.

A földhivatali szervezet-rendszer, az „önfinanszírozó” gazdálkodási formában működőképes volt a saját bevételek keretein belül. Ez azt jelentette, hogy a bevételek fedezték a díjmentes szolgáltatások, eljárások költségeit is, valamint a nem bevétel-orientált, de kötelezően ellátandó állami alapfeladatok végrehajtását is. Az elmúlt négy év is igazolta, hogy a problémák ellenére a földhivatalok esetében a saját bevételekből történő gazdálkodás jó megoldás volt, biztosította a földhivatalok és a teljes földügyi intézményrendszer hatékony működését, figyelemmel feladataik sajátosságaira is.

VM jelenleg nem rendelkezik a földhivatalok működését érintően konkrét bevételi, gazdálkodási adatokkal, azonban a rendelkezésünkre álló ügyiratforgalmi- és adatszolgáltatási statisztikai adatok azt mutatják, hogy 2011-ben az előző évhez képest összességében a forgalom stagnált: az ügyiratforgalom nem csökkent és az adatszolgáltatás minimális növekedést mutat. Ez alapján az is nagy valószínűséggel

feltételezhető, hogy a földhivatalok 2011. évi bevételei a 2010-es évhez hasonlóan alakultak, vagyis a forrás biztosított volt a korábbi évekhez hasonlatos működéshez.

A területi eltérések természetesen megmaradtak, azonban ennek kezelése 2011. januárja óta a KIM feladata. Az utólagosan előírt 1,9 milliárd Ft összegű befizetési kötelezettség kétségtelenül nagy terhet jelent a kormányhivatalok részére, azonban annak teljesítése semmilyen körülmények között nem veszélyeztetheti a közhiteles nyilvántartások folyamatos naprakész vezetését, a földhivatalok működését, és jogszabályban előírt feladatainak ellátását.



⑥

Osztályszerkezet megszüntetése

Szakmai szempontból nem fogadható el az eddigi osztálytagozódás megszüntetése a kormányhivatal földhivatalában. A megyei földhivatal egyrészt irányítja, ellenőrzi és felügyeli a körzeti földhivatalok munkáját, másrészt számos a másodfokú hatósági és szakhatósági jogkörrel rendelkezik. A három szakterület tevékenységének felelős szakmai irányítása, ellenőrzése, felügyelete nem „ömleszhető”. Kizárólag a takarékosági szempontok figyelembe vétele súlyosan visszaüthet a szakmai döntések jogszerűségére, a polgárbarát ügyintézés színvonalára. Egyes megyékben ún. „csoportok” felállítására is láttunk példát, ami felelősségi, kiadmányozási, irányítási szempontból és a megyék közötti bérfeszültségek miatt is komoly aggályokat vet fel (a jelenlegi szabályozás ilyen kategóriát ugyanis nem ismer).



⑦

Perképviselő

A perképviseleti feladatok ellátása a kormányhivatalok többségénél a törzshivatalba integrálódott. Az „általános perképviselet” ugyanakkor hátrányosan érinti a földhivatalokat, mivel a törzshivatal perképviseleti feladatait ellátó egységeinél dolgozó munkatársak többnyire nincsenek tisztában a földhivatalok szakmai munkájával. A törzshivatal jogtanácsosai például a földmérési, a földvédelmi, illetve a földhasználati hatósági eljárások kapcsán induló peres ügyekben kizárólag a földhivatalra támaszkodva képesek ellátni a bíróság előtti perképviseletet. Ugyanígy a bonyolultabb ingatlan-nyilvántartási ügyekben is igénylik a másodfokon eljáró földhivatali kollégák „támogatását”. Általában a megyei földhivatal készíti elő a bíróságnak küldendő peres iratokat, illetve a bírósági tárgyalásokra nem egyszer a földhivatali „szakértők” részvételével kerül sor.



⑧

A befolyó földvédelmi járulékok és bírságok továbbutalása

A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (Tfvt.) alapján befizetett földvédelmi járulékok és bírságok összegét a megyei (fővárosi) földhivatalok a nem közvetlenül a Magyar Államkincstár javára utalják tovább, hanem – minden hónap 20-áig – a minisztérium fejezeti kezelésében lévő „Termőföld minőségi védelme, hasznosítása” elnevezésű előirányzat-felhasználási keretszámla javára. Az eljárásrend szerint, a minisztérium hó végén, együttesen továbbítja a nettó összeget a Magyar Államkincstár felé.

A minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata szerint a Földügyi Főosztály felelős a földvédelmi járulék és bírság befizetésének ellenőrzésével kapcsolatos feladatok ellátásáért, valamint a földhivatalok és a minisztérium érintett szakfőosztálya kapcsolódó feladatainak összehangolásáért. Erre való tekintettel, az ügyfél által kérelmezett földvédelmi járulék visszafizetésének engedélyezésére – a megyei (fővárosi) kormányhivatal földhivatala által felterjesztett iratanyagok alapján – a főosztályunk jogosult intézkedni a Költségvetési és Gazdálkodási Főosztály felé. Ezzel kapcsolatban azonban a korábbi években problémát okozott az, hogy a nagy összegű, jogos visszaigénylések teljesítése akadályba ütközött, ha a minisztérium számláján nincs megfelelő mennyiségű forrás erre a célra, mert nincs olyan elfogadható jogcím, amely alapján e célból a Magyar Államkincstártól visszautaltatható lenne a szükséges pénzösszeg.

A főosztály – a Költségvetési és Gazdálkodási Főosztály közreműködésével – a 2011. év első félévében befolyt (továbbutalásra került) földvédelmi járulék és bírság összegeit összehasonlította az elmúlt év azonos időszakával. Ennek eredménye önmagáért beszél, hiszen a 2010. év első felében megközelítőleg 1 milliárd forint földvédelmi járulék és bírság továbbutalása történt meg, míg a 2011. évben ezen összeg csupán mintegy 316 millió forintot tesz ki.

A fentiekre való figyelemmel szükséges egyeztetéseket folytatni a KIM-mel annak érdekében, hogy a kormányhivatalok tegyenek eleget továbbutalási kötelezettségüknek, amelynek természetesen a jövőre nézve is irányadónak kell lennie.



⑨

Iktatás, irattározás

A KIM által kiadott, 2012. január 1-jén hatályba lépett új egységes kormányhivatali iratkezelési szabályzat alkalmazása számos problémát vet fel a

gyakorlati alkalmazás során. Az előírt egységes formátumban képzett iktatószámok, illetve irattári tételszámok kezelése nem illeszkedik a földhivatali működés sajátosságaihoz, illetve a földhivatali szakmai informatikai rendszerekhez történő hozzáigazítása átgondolást és hosszabb időt igényel.

Informatikai átadás-átvételi eljárás (földhivatali adatbázisok „migrációja”)

Fenti kérdéshez szorosan kapcsolódik a szakmai informatikai rendszerek kezelésével, működtetésével összefüggő átadás-átvételi folyamat elhúzódása. Számos folyamatban lévő projekt (Magyary program, közhiteles címregiszter kialakítása, ingatlan-nyilvántartás és lakcímnnyilvántartás összekapcsolása, vállalkozó adminisztratív terhek csökkentése, stb.) hatékony végrehajtásához az adatbázis-migráció, illetve az egységes struktúra kialakítása alapvető fontosságú.



⑩

Adóvégrehajtási szabályok változása

A földhivatali működésben komoly problémát okoz, hogy az adójogi szabályok változása következtében (a végrehajtható köztartozás legkisebb összege 2012. január 1-jétől 5 000-ról 10 000 forintra emelkedett) a helyi önkormányzati adóhatóságok sorra tagadják meg a földhivatali igazgatási szolgáltatási díjtartozások (jellemzően ingatlanonként 6 600 forint) adók módjára történő behajtását.

Földhivatalok szakmai ellenőrzése

A szakmai irányítás körében az ellenőrzési tevékenység tervezése, végrehajtása során problémát okoz a funkcionális és a szakmai feladatok egyértelmű elhatárolásának a hiánya. Fontos volna, hogy a kormányhivatalokat irányító KIM és a szakigazgatási szervek szakmai irányítói (a földhivatalok esetében a VM) között – legalább a jövőre nézve – egyértelműen (lehetőség szerint jogszabályban) rendezésre kerüljön a kérdés.



11.

Körzeti földhivatalok megszüntetése (átszervezése) – járási szervezet kialakítása

Takarékossági okokra hivatkozással a tervekben szerepel több körzeti földhivatal megszüntetése. Eddig már két körzeti földhivatal (a jelenlegi 119-ből) megszüntetésére

érkezett megkeresés. Ez a tendencia nem egyezik a KIM-nek a járások kialakításával kapcsolatos – általunk ismert – elképzeléseivel, miszerint a járásközpontokban egy helyen el lehessen intézni az állampolgárok minden ügyét. A kialakítandó kormányablakok bizonyos földhivatali adatszolgáltatásra alkalmasak, de teljes körű földhivatali ügyintézés jelenleg csak a földhivatalokban valósítható meg.

A körzeti földhivatalok illetékességi területének teljes egészében a kialakítandó járási rendszerhez történő igazítására vonatkozóan (*KIM erre vonatkozó megkeresésének és a konkrét elképzelések ismeretének hiányában*) még nem történtek szakmai, jogszabályi és gazdaságossági vizsgálatok. A járások tervezett létrehozása adott esetben új körzeti földhivatalok nyitását irányozza elő.

Mindezekre tekintettel fontos, hogy a VM Földügyi Főosztálya már az előzetes egyeztetésekbe is kerüljön bevonásra.



12.

Az új Polgári Törvénykönyv tervezete – a Telekkönyv kérdése

Az új Ptk. tervezetének vonatkozó része elkészítése során tárcánkkal nem egyeztettek, de a megjelent tervezetben szereplő megfogalmazások komoly aggodalomra adnak okot.

Az 1972-től kialakított egységes ingatlan-nyilvántartás szétbontása a rendszer működtetését, illetve az adatbázisok hitelességét, naprakészségét, azonosságát veszélyeztetné. A nemzetközi megkeresések is igazolják a magyar egységes ingatlan-nyilvántartás elismertségét (*kínai, montenegrói, ukrainai, azerbajdzsáni megkeresések a magyar tapasztalatok átvétele a kialakítandó egységes ingatlan-nyilvántartásuk kialakításához*).

A földhivatal részben tartalmi, de elsősorban formai ellenőrzést követően, regisztráló tevékenységet végez, míg az anyagi jogi felelősség a közjegyzők, ügyvédek kezében van. A hatályos jogszabályok jelenleg is garanciát nyújtanak a tulajdoni jogbiztonság érvényesítéséhez. A nemzetközi törekvések is az egységes és közhiteles ingatlan-nyilvántartás szervezeti megoldásai felé haladnak. A VM erőteljesen és hatékonyan kiáll a korszerű és jól működő magyar ingatlan-nyilvántartás mellett, és nem támogatja annak indokolatlan és költséges szétválasztását.

Végezetül szeretném megjegyezni, hogy az előadásomban vázolt problémák jelentős részét korábban már több ízben jeleztük – szóban és írásban egyaránt – a KIM felé, de azokra érdemi választ még nem kaptunk. Éppen ezért a közelmúltban miniszteri szinten kezdeményeztük ezen problémák rendezését.



13.

Köszönöm a megtisztelő figyelmet!