

IVÁN GYULA

Kataszterizáljuk a világot! A modern kataszter gazdasági jelentősége



Bevezetés

A fenti, hangzatos felszólítás – igaz, a magyar nyelvnek némileg idegen megfogalmazással – („*Let us Cadastre the World*”) a törökországi Isztambulban 2015-ben tartott Kataszteri Világtalálkozó alkalmából elfogadott Isztambuli Nyilatkozat címe.¹

A Nyilatkozat rávilágít a modern kataszter szinte összes jellemzőjére, és 22 pontba foglalt megállapításai elsősorban gazdasági kérdésekkel foglalkoznak. Napjainkra a modern földügyi igazgatás (beleértve a katasztert is) a nemzetgazdaság alapvető infrastruktúrájává nőtte ki magát, hiszen minden emberi tevékenység valamilyen kapcsolatban van a földdel, melyen megvalósul.

A kataszter gazdasági jelentőségét mutatja, hogy a fejlett országokban a földingatlan-tulajdon értéke, a rajta lévő jelzalog értékével együtt, a nemzeti vagyon 60–65 százalékát teszi ki. A földingatlan-tulajdonnal kapcsolatos befektetések, gazdasági és egyéb tevékenységek generálják a GDP 30–35 százalékát. Az ingatlanokon lévő jelzalog összértéke a GDP-nek mintegy 30–35 százaléka (Magyarországon ez csak 5–8 százalék!).

Egyetérthetünk a magyar közigazgatás nagy alakjával, dr. Magyary Zoltánnal, aki 1936. évi dolgozatában a következőket írta a földméréssel (kataszterrel) kapcsolatban: „*A földméréssel kapcsolatos feladatok, amelyek az egész állami életnek és a közigazgatás minden ága működésének alapjául szolgáló államterület felmérését és nyilvántartását vannak hivatva*

minden szükséges célból ellátni, kifejezetten az általános igazgatás fogalomkörébe tartoznak, és ha a közigazgatás változó elemeinek nyilvántartására szolgáló statisztikai szolgálatot a miniszterelnök hatáskörébe utalták, logikailag éppúgy odavaló a közigazgatás eme konstans elemének nyilvántartására vonatkozó szolgálat.”²

Tanulmányom a modern kataszter nemzetgazdasági jelentőségét mutatja be.

A modern kataszter

A kataszter modern, napjainkban használt megközelítéséről számos szakirodalmi hivatkozást lehetne sorolni.³ Az informatika, az adatbázisok rohamos fejlődésének eredményeként a kataszter igazából már nem választható el a kapcsolódó jogi adatoktól (a klasszikus telekkönyvi adatoktól), hanem egységes rendszert képezve működik a fejlett földügyi igazgatással rendelkező országokban.

Természetesen vannak olyan országok, ahol szervezeti szinten megmaradt a kataszter és a telekkönyv megosztottsága (pl. Ausztria vagy Németország tartományaiban),⁴ azonban fizikailag a térképi (kataszteri) és a jogi (telekkönyvi) adatok egy adatbázisrendszerben működnek, így műszakilag egységesnek tekinthetők.

Az egységes ingatlan-nyilvántartási rendszert üzemeltető országok (köztük hazánk) esetében az egységesség szervezetileg is biztosított. Meg kell jegyezni, hogy az egységes ingatlan-nyilvántartási rendszereket jóval fej-

1 World Cadaster Summit (<http://wcadastre.org>). A nyilatkozat letölthető: <http://wcadastre.org/files/file186.pdf>.

2 MAGYARY ZOLTÁN: A földmérés jövője és a közigazgatás. *Geodéziai Közlöny*, 12. (1936) 5-8:70-77. Idézett hely: 76.

3 IVÁN GYULA: Napjaink katasztere. *Catastrum*, 4. (2017) 2:58–64.

4 Németországban sem egységes kataszter, sem telekkönyv nem létezik, ugyanis az egyes szövetségi tartományok önállóan szabályozzák a nyilvántartásokat. Így azt lehet mondani, hogy Németországnak 16-féle katasztere és telekkönyve van.

lettebbnek tekinthetjük a hagyományos rendszereknél, ugyanis a valódi, sokcélú kataszter elvei ilyen rendszerben érvényesülnek a leghatékonyabban.

Az egységesítés igazából a múlt század 90-es éveiben indult be igazán, amikor a volt szocialista, valamint a skandináv országokban létrehozták az egységes ingatlan-nyilvántartási rendszereket (Hollandiában 1832, míg hazánkban 1972 óta működik egységes rendszer). Érdekesség, hogy Horvátországban ebben az évben vezetik be az új, egységes ingatlan-nyilvántartási rendszert.

Tehát ha ma kataszterről beszélünk, egy jogi információkkal integrált térképi adatbázist kell érteni rajta, amelynek működése a nemzetgazdaság és a fenntartható fejlődés érdekeit szolgálja.

Kataszter és gazdaság

A „klasszikus” kataszter gazdasági szerepe nem kétséges, mivel minden országban az ingatlanok adóztatása céljából jött létre. A modern kataszter ezt a funkciót természetesen megtartotta, azonban számos olyan tevékenységgel bővült (pl. ingatlanértékelés, földhasználati adatok és menedzsment, területrendezés, területfejlesztés), amely egy integrált környezetben segíti bármely nemzetgazdaság működését. Mielőtt ezt a szerepet részletesebben ismertetnénk, kanyarodjunk egy kicsit vissza a már említett Isztambuli Nyilatkozathoz.

A Nyilatkozat maga a fejlett kataszterrel működő országok körében nem váltott ki különösebb visszhangot, azonban a gyenge vagy nem létező földügyi igazgatással rendelkező országok nagy jelentőségűnek ítélték (64 ország képviselője írta alá, köztük 26 miniszter).

Felmerül a kérdés, mi ennek a különböző hozzáállásnak az oka? A válasz egyértelmű: a kataszter a nemzetgazdasági fejlődés alapja, a gyenge vagy nem létező földügyi igazgatással rendelkező országokban a gazdaság is gyengén

működik, nincs meg a gazdaság fejlődéséhez, irányításához szükséges politikai, szervezeti infrastruktúra.

Ezt a problémát de Soto közelítette meg híres könyvében, amelyben a földügyi igazgatás és a kapitalizmus kapcsolatát tárgyalta. A kérdés az ő megfogalmazásában így hangzik: vajon a kapitalizmus miért működik nyugaton, míg a fejlődő világban nem?⁵

Következtetései szerint ennek nem kulturális okai vannak, hiszen a fejlődő országokban is nagyon sokan és sokat dolgoznak. A problémát a vállalkozók hiányára sem lehet fogni, hiszen akik kiléptek a földművelésből, elsősorban kisvállalkozók lettek, nem pedig munkavállalók. A szegény embereknek is vannak bizonyos megtakarításaik, amelyeket beruháznak (pl. ingatlanba), és lényegében ezzel részt vesznek az üzleti életben. Érdekes, hogy ha a fejlődő országok állampolgárai által birtokolt vagyontárgyak értékét összeadjuk, akkor mintegy 9300 milliárd USD-t kapunk, amely azonos az USA éves hazai termelésének összértékével. Akkor mégis miért nem működik a kapitalizmus ezekben az országokban?

A válasz igen egyszerű és mégis bonyolult, ugyanis a vagyonból automatikusan nem lesz tőke. A fejlődő országokban a vagyon azért nem képes tőkeként működni, mert hiányzik a tulajdonjog, a jogrend, a tulajdon nyilvántartása, amely az emberek vagyonát összeköti a tulajdonosokkal, azaz hiányzik a kataszter.

Bizonyított és garantált tulajdonjog nélkül senki sem fog például jelzálogkölcsönt adni egy ingatlanra, így a vagyon nem tud tőkeként működni. A tulajdonjog biztosításával valaki már képes lenne egy ingatlanra jelzálogkölcsönt felvenni, egy részét eladni stb., és ezzel a vagyont tőkeként működtetni.

A földügyi igazgatás (kataszter) rendszere meghatározza az ingatlanokon lévő jogokat, azokra és a tranzakciókra jogi védelmet nyújt. Ez a tény előmozdítja a hatékony beruházásokat, csökkenti a kisajátítások kockázatát és növeli a tőkebefektetések hozamának kilátásait.

5 DE SOTO, HERNANDO: *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York, 2000.

Csökkenti a jelzáloghitel-adók kockázatát és ezzel együtt a jelzáloghitelek kamatait. Mindez együtt segíti a tranzakciós költségek csökkentését, amivel a gazdasági fejlődést erősíti.

A kataszter garantálja az ingatlanokhoz fűződő jogok biztonságát, amely a fejlett demokráciákban alapelv, de a földügyi adat és egyéb szolgáltatások biztosítása, statisztikai adatok generálása egyre inkább prioritás is a földügyi intézmények részéről, tovább bővíthető, elősegítve a fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődést.

A fejlődő országok vezetői rájöttek arra, hogy gazdaságuk jelentős veszteséget szenved el a megfelelő kataszter hiánya miatt, és az Isztambuli Nyilatkozattal jelezték, hogy ezen a helyzeten mindenféleképpen változtatni szeretnének.

A nyilatkozat 22. pontja kijelenti, hogy „Kataszteri Ügyek” elnevezéssel programtervezetet kell létrehozni az ENSZ vagy más globális szervezet égisze alatt. Ezenkívül kezdeményezik a „Nemzetközi Kataszteri Szövetség”, illetve a „Kataszteri Kutatási és Fejlesztési Központ” megalapítását globális szinten.

A kataszter (földügyi igazgatás) tehát az a rendszer, amely biztosítja a vagyon tőkeként való működését, így megkérdőjelezhetetlen a szerepe a nemzetgazdaság működésében és fejlődésében.

Kataszter és gazdasági fejlődés

Ha igazából a kataszter és a gazdasági fejlődés egymásra hatását akarjuk vizsgálni, akkor talán a legjobb kiindulópont az ázsiai „kistigrisek” (Tajvan, Dél-Korea, Malajzia stb.) példája. Ezek az országok az 1950-es években még tipikusan agrárgazdaságra épülő szegény országok voltak, azonban napjainkra – hihetetlen mértékű fejlődés után – a világ vezető gazdaságai közé tartoznak. (Korea a 12., Tajvan a 22., Malajzia a 36.; hazánk ugyanezen a listán az 59. helyen szerepel.) Az egy főre jutó

GDP szempontjából más a helyzet, ugyanis itt Korea a 30., Tajvan a 36., míg Malajzia a 70. helyen szerepel (hazánk ugyanúgy az 59. helyen).⁶

A dél-koreai és a tajvani rendszerrel kapcsolatban vannak mélyebb ismereteim, ezért a következőkben a dél-koreai gazdasági fejlődés és a kataszteri rendszer közötti kapcsolatot elemzem.

A Koreai-félsziget 1945-ben történt kettéosztása után (a 38. szélességi kör mentén), a gazdaságilag jóval elmaradottabb, mezőgazdaságból élő déli rész maradt Dél-Koreának. Észak-Korea kapta az erőforrások legjavát, a nehézipart, az elektromosáram-termelési kapacitásokat stb. Emiatt a dél-koreai rész szinte teljes káoszba süllyedt.

1947-ben az USA nyomására a dél-koreai rész függetlenedett, 1948 májusában elfogadták az új alkotmányt, augusztus 15-én kikiáltották a Dél-Koreai Köztársaságot. Az első elnökük (egyben miniszterelnök) Syngman Rhee volt.

Rhee elnök egészen 1960-ig valóban uralkodott az országon, ugyanis egy erősen központosított államhatalmat hozott létre. Az 1950-ben kezdődött véres koreai háború végül 1953-ban tűzszüneti egyezményvel ért véget, amelyet csak 2007-ben szentesítettek egy békemegállapodás aláírásával.

Ha a földdel, kataszterrel kapcsolatos kérdéseket vizsgáljuk, akkor vissza kell ugranunk az időben. Koreában már a 15. század folyamán is voltak kataszteri célú felmérések. Sejong király (1418–1452) alatt vezették be a hűbéradó-törvényt, amely a termőföldet kategóriákra bontotta a termőképesség és az előző évi termés alapján. Sejong a tudomány nagy támogatója is volt, az ő idejében fejlesztettek ki egy háromszögölő eszközt és földmérő rudat, amellyel jóval pontosabbá tették a nyilvántartásba vett földek felmérését.

Korea 1910. évi japán megszállása után azonnal elkezdődtek az új kataszteri felméré-

6 List of Countries by Projected GDP (<http://statisticstimes.com/economy/countries-by-projected-gdp.php>)



■ *Sejong király szobra Szöulban (Forrás: Wikimedia Commons)*

sek az országban, hogy a megszállók jobban tudják követni a földek tulajdonjogának változását, illetve stabilizálják az adóbevételeket.⁷

Koreában az első igazi kataszteri felmérés lényegében ekkor történt meg, szisztematikusan regisztrálva a tulajdonjogokat. A földbirtokosok is képesek voltak megtartani a földjüket. Így ez a rendszer igazából konzerválta a régi helyzetet, amely elsősorban a földbirtokosoknak kedvezett. A felmérés tíz év alatt befejeződött.

A kataszter létrehozása megnövelte az adókat, amely a mezőgazdasági termelékenység fokozására ösztönözte a koreaiakat és segítette a mezőgazdaság modernizációjában. Azonban a növekvő költségek oda vezettek, hogy a földbirtokok nem tudták a földhasználati díjakat megfizetni a földbirtokosoknak, és ez a szegény népesség heves ellenállásához vezetett.

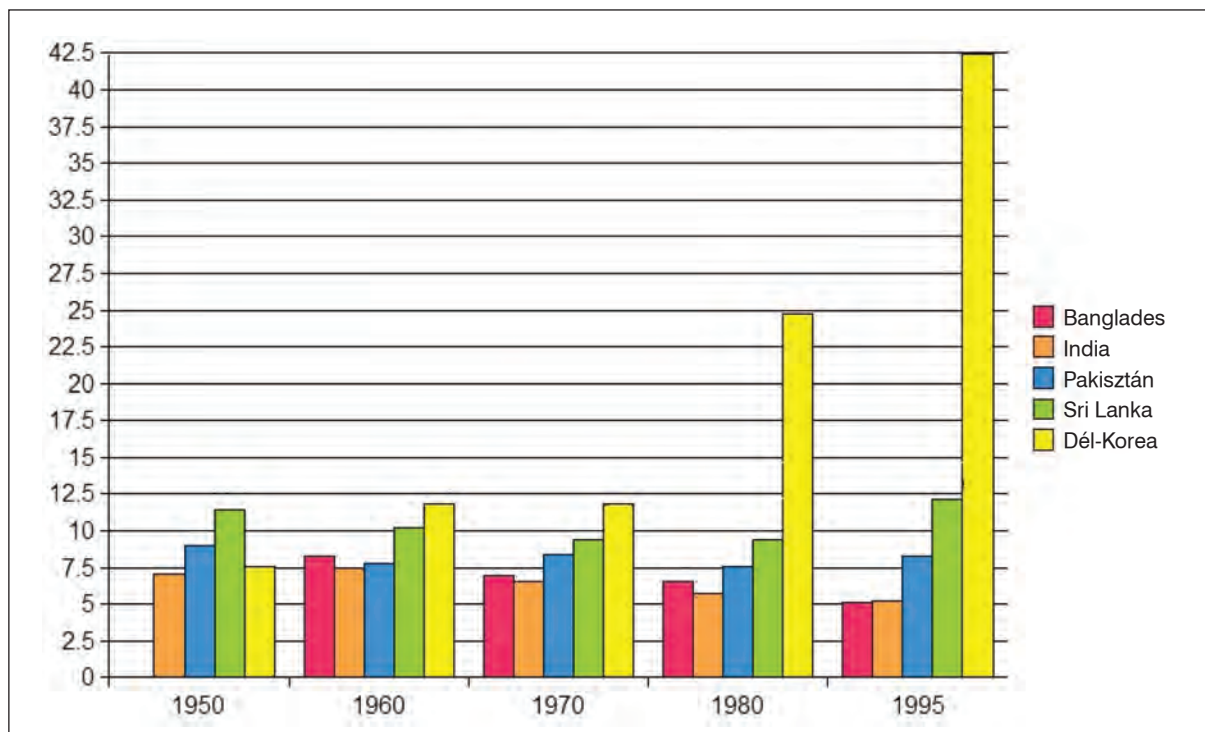
A második világháború utáni rendezetlen helyzet következtében földreformot követelt meg. Az 1948-ban elfogadott alkotmány tartalmazta is az ahhoz szükséges intézkedéseket, amelyeket az előző kataszteri felmérés nélkül nehéz lett volna végrehajtani.

Végül megszületett a mezőgazdasági földreform törvénye, amelyet 1950. március 10-én fogadtak el. A törvény három szigorú kikötést tartalmazott:

- bármely egyén birtokolhat mezőgazdasági területet, de csak akkor, ha megműveli vagy önmaga igazgatja,
- egy egyén legfeljebb három hektár mezőgazdasági földet birtokolhat,
- bérleti megállapodások és földbérleti tevékenységek törvényileg tiltottak.

Mivel a háború utáni időkben a földárak különösen alacsonyak voltak, ezt a szigo-

⁷ Geodéziai szempontból érdekes tény, hogy a koreai kataszterben még a mai nap is a Bessel-dátumot használják (amely hazánk geodéziai dátuma is volt a sztereografikus és a hengervetületi rendszerek idején), csak a Koreai-félszigethez simítva. Az oka nagyon egyszerű, a koreai szakemberek Németországban tanultak a 19. század végén. Dél-Koreában most zajlik egy nagy kataszteri projekt, amelyben a Bessel-dátumot ki fogják váltani a WGS'84 dátummal.



■ Az egy főre jutó GDP alakulása az egyes ázsiai országokban, az USA értékének százalékában (Forrás: https://en.wikipedia.org/wiki/Economic_history_of_India)

rú földreformot képesek voltak véghezvinni. A reform látványos fejlődést eredményezett: míg 1949-ben 349 ezer családi gazdaság működött, 1950-ben már 1 812 000, és szinte teljesen eltűnt a földhaszonbérlet, mindenki a saját földjét művelte. Mindezt a kataszter nélkül nem sikerült volna elérni. Érdekes, hogy a volt földbirtokosok kárpótlást is kaptak, amely az éves termés értékének a másfélszerese volt. A mezőgazdasági földreform az 1960-as évek elejére befejeződött.

A koreai háború után, 1956-ban az USA hatalmas gazdasági segílyt nyújtott Dél-Koreának, amely az akkori koreai GDP 58 százalékát tette ki. Ennek eleinte semmiféle hatása nem volt a gazdaságra, azonban a földreform előrehaladtával egyre jobban érződött. 1958-ra sikerült az addig rohanó inflációt megállítani és stabilizálni. Az ipari befektetések is növekedésnek indultak, azonban a legnagyobb mennyiségű forrást az állam az oktatásra fordította, ezzel széleskörűvé tette a tanulási lehetőségeket minden koreainak.

Az 1960-as években indult ipari fejlődést természetesen a kataszternek is követnie kellett. 1962-ben, amikor a mezőgazdasági adókat helyi adókká alakították át, a kataszter a helyi önkormányzatok felelősségi körébe került. Az erőteljes gazdasági növekedés, a földek árának és kihasználtságának növekedése miatt megjelent az igény egy modern kataszter kiépítésére. Végül 1977-ben az állam ismét saját irányítása alá vette a katasztert, és megalapították a Koreai Kataszteri Részvénytársaságot (KCSC).⁸

A KCSC a koreaiakra jellemző pragmatikussággal kezdte el munkáját. Számos munkatársukat ösztöndíjjal segítették, hogy a fejlett kataszterrel rendelkező országokban tanulják meg a modern kataszter létrehozásának, működtetésének mikéntjét. Ennek eredményei a nyolcvanas évek elejére már megjelentek.

A rohamos iparosítás következtében a földügyi menedzsmenttel, földügyi igazgatással kapcsolatos kérdések egyre jobban előtérbe kerültek. A földhasználat-stratégia, -tervezés,

8 MALONEY, JUSTIN: *Land Tenure History and Issues in the Republic of Korea*. Department of Spatial Information Science and Engineering, University of Maine, May 2000.

-ellenőrzés létfontosságú lett az egyre növekvő városiasodás, iparosítás következtében. A földek, ingatlanok értéke rendkívüli mértékben növekedett, amelynek adóztatása, magának az ingatlan értékének a meghatározása is kulcsfeladattá vált. A beruházásokkal, ingatlanfejlesztésekkel kapcsolatos kataszteri feladatok gyarapodtak, jelentőségük pedig egyre nőtt.

A kataszter és a gazdasági fejlődés közötti összefüggést jól mutatja az alábbi ábra:

Az ábráról tisztán leolvasható, hogy a koreai gazdaság 1980-ban a többi államhoz képest már extrém növekedést ért el, amelyet a későbbiekben csak fokozott. Ez az időszak egybeesik a koreai kataszter szisztematikus rendszerének kiépítésével és annak nemzetgazdasági szolgálatba állításával.

A KCSC tevékenysége napjainkban a dél-koreai gazdaság szinte minden szegmensében megtalálható. Kiépítették a koreai nemzeti téradat-infrastruktúrát, amely műszaki megoldásait, rugalmasságát tekintve az egyik legfejlettebb rendszer a világon. A koreai nemzetgazdaság nagy része ezen a modern kataszteri rendszeren alapul, annak szolgáltatásai, adatai alapján bármiféle gazdasági tevékenység tervezhető. Kijelenthető, hogy fejlett gazdaság, gazdasági fejlődés modern kataszter nélkül

nem létezik. Mindezt alátámasztják Young-Ho Kimnek, a KCSC elnökének szavai: „A hatékony földhasználat és a rendszerszemléletű földügyi menedzsment az alapja a nemzetgazdasági fejlődésnek.”⁹

Összefoglalás

A modern kataszter gazdasági jelentőségére rámutatva megállapíthatjuk, hogy a (föld) ingatlanhoz tartozó jogok, korlátozások és kötelezettségek nyilvántartása, az ingatlanok helyzetével, méretével együtt adja a modern kataszter alapját,¹⁰ s ezek az információk napjainkban a nemzetgazdaságok alapvető infrastruktúráját képezik.

Elemeztük a kataszter szerepét az ember és a föld kapcsolatában, megállapítva, hogy a kataszter az az alapvető rendszer, amely biztosítja az emberek vagyonának tőkeként való működését, ezzel elősegítve a gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődést.

Dél-Korea példáján bemutattuk, hogy a kataszter milyen kulcsszerepet játszik egy ország fejlődésének megalapozásában és a modern kataszter eszközeinek segítségével annak továbbfejlesztésében.

9 Forrás: GIM International Volume 26, Issue 9, September 2012, Geomares Publishing (Hollandia)

10 A földügyi szakirodalomban napjainkban ezt RRR-nek hívjuk a Rights, Restrictions, Responsibilities alapján.