

AKTUALNA NASTOJANJA DRŽAVNOG ORGANA U PROMICANJU GEODETSKE DJELATNOSTI, BITNOG ČIMBENIKA GOSPODARSKOG RAZVOJA I PLANIRANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Branimir GOJČETA — Zagreb*

SAŽETAK. Ovaj rad je napisan u namjeri da se opišu nastojanja u promicanju geodetske djelatnosti u funkciji transformacije geodetsko-prostornog sustava bivše Jugoslavije u novi, suvremeni integralni sustav neovisne suverene države Republike Hrvatske, kao i pripreme za reformulaciju njene politike na području katastra i zemljišne knjige u promjenama od centralno planiranog u tržišno gospodarstvo.

Jedna je od neizbježnih zadaća svake suvremene, kulturne i gospodarski spremne države — stvaranje ažurne geometrijske informacije o prostoru, koja je pak nužna pri zaštiti ljudi i okoliša u cjelini, planiranja i oblikovanja u prostoru.

Bogatstvo države procjenjuje se po potencijalima ljudi i prostora što ih obuhvaća i po organizaciji ljudi u prostoru kojom se ostvaruje porast i jednog i drugog potencijala.

Istodobno, zemljište je, sa svim svojim sadržajima, predmet kupoprodaje i ostalih pravnih poslova u trgovačkom gospodarstvu. Kao nepotrošna »roba«, to je najveća aktiva gospodarstvenih subjekata u državi kojom vlasnici mogu, unutar gospodarstvenog sustava države, slobodno raspolagati radi unapređenja osobne i svekolike gospodarske djelatnosti. U tom smislu zemljište postaje objekt prvenstvenog interesa države u njezinu nastojanju da, ostvarivanjem javnog uvida u stvarna vlasnička prava na zemljišnoj čestici, ostvari uvjete za ubrzavanje svih formalno-pravnih transakcija s tom »robom«.

Državna geodetska uprava skrbi o ukupnom sustavu položaja i visina prostora i objekata, osnovnih točaka i karata, što omogućuje orijentaciju i mjerenja potrebna za istraživanja, planiranja gradnji koje slijede, te definiranje odnosa u prostoru radi povezivanja s imovinskim stanjima.

Katastar zemljišta upotpunjuje tu geometrijsku osnovicu, čime se na cijelom području države prikazuju granice posjeda i položaj objekata, kao i ostala prava na zemljištu s evidentiranjem načina korištenja.

* Branimir Gojčeta, dipl. ing., Uprava za geodetske i katastarske poslove pri Ministarstvu graditeljstva i zaštite okoliša, Gruška 20, Zagreb.

Nastajanje zemljišne čestice i utvrđivanje njezinih prirodnih i vlasničko-pravnih značajki postaje zato jedna od najvažnijih zadaća države. Obavljanjem tih zadaća država zadovoljava potrebe svih svojih tehnoloških i trgovačko-gospodarstvenih subjekata. Država to ostvaruje utemeljivanjem i podržavanjem vlastitoga geodetsko-prostornog sustava, koji se strukturno i programski tako prilagođuje da tu zadaću može trajno racionalno obavljati.

Stoga je Uprava za geodetske i katastarske poslove tijekom prošle godine, u suradnji s konzultantskom tvrtkom ISOT — Zagreb i uz sudjelovanje Geodetskog fakulteta u Zagrebu, počela izradba projekta »Restrukturiranje i reprogramiranje geodetskoga prostornog sustava Republike Hrvatske s tehnološkom dogradnjom njegova informacijskog sustava« (GEOPS). Do sada je, u sklopu prvih potprojekata, izrađena Studija o brzom podešavanju strukture i programa, Ulazno-izlazna specifikacija geodetsko-prostornog sustava i Provedba brzih promjena i konceptualna rješenja geodetsko-prostornog sustava Republike Hrvatske.

Tijekom godine realizirano je (ili se izrađuju) nekoliko stručnih projekata u suradnji s Geodetskim fakultetom u Zagrebu. Ti se projekti bave geodetskom osnovom nužnom za katastarski podsustav, kao i izgradnju raznih geografskih i zemljišnih informacijskih sustava.

Osobito je važno spomenuti projekt »Službeni topografsko-kartografski informacijski sustav Republike Hrvatske« (STOKIS). Do sada je izrađena Studija izvodljivosti STOKIS-a, a u tijeku je priprema i izradba idejnog projekta STOKIS, što ga zajednički izvode Zavod za fotogrametriju i Geodetski fakultet iz Zagreba.

Specifikacija navedenog projekta GEOPS, u čijoj su izradbi sudjelovali i stručnjaci iz Nizozemske, predložena u Svjetskoj banci u Washingtonu, Ujedinjenim narodima u Ženevi, Tehničkoj komisiji švicarske Vlade, te eminentnim stručnjacima Austrije, Slovačke i Mađarske, ocijenjena je visokom ocjenom.

Stjecanje statusa punopravnog člana i sudjelovanje u Europskom komitetu mjerodavnom za službenu kartografiju (CERCO) također je važan činitelj stvaranja osnove za reformu u podsustavima geodetsko-prostornog sustava.

Posljednji, deseti, sastanak geodetskih uprava zemalja koje su koristile, a i danas najvećim dijelom koriste, stari austrijski katastarski sustav, održan pri kraju travnja ove godine u Zagrebu, bavio se aktualnim problemima i primjenom novih informacijskih tehnologija u povezivanju pisanog i grafičkog dijela katastarske evidencije i njenim povezivanjem sa zemljišnom knjigom.

U prijedlogu brzih promjena (u projektu GEOPS) u četrnaest problem-skih okvira, peti se problemski okvir bavi zemljišnom knjigom. Utvrđen je veliki nesklad između podataka katastarskog operata i tehničkog dijela zemljišne knjige s tendencijom porasta razlika.

Budući da je, s geodetskog stajališta također, naša država stekla status koji joj omogućuje i suradnju s drugim zemljama pri restrukturiranju i reprogramiranju sustava, tijekom svibnja 1993., u dogovoru s Odjelom za ljudska naselja i zaštitu okoliša Ekonomskoga komiteta za Europu Ujedinjenih naroda u Ženevi, započela je priprema radnog skupa o reformi katastarske i zemljišno-knjižne evidencije u funkciji unapređenja gospodarskog razvoja i planiranja u Hrvatskoj, kao jedne od podloga za financijsku potporu međunarodnih asocijacija, Ujedinjenih naroda, Europske zajednice, Svjetske banke i banaka za obnovu i razvoj. Novo strukturiranje i tehnološka dogradnja ka-

tastarskog sustava, najopsežnijeg podsustava geodetsko-prostornog sustava, ali sigurno najvećeg podsustava jedne države, ujedno je obveza da se riješi povezivanje katastarske i zemljišne knjižne evidencije. Slične projekte rade Češka, Slovačka, Mađarska, Rumunjska, Bugarska, Slovenija i neke zemlje bivšeg SSSR.

Radni skup je organiziran u našoj državi, drugi nakon onoga u Rumunjskoj, unutar serije takvih skupova. Namjera je tih skupova pomoći zemljama srednje i istočne Europe, koje su u postupku preobrazbe politike na području katastra i zemljišne knjige, u sklopu procesa promjena od centraliziranog planiranja k tržišnom gospodarenju.

Uprava za geodetske i katastarske poslove u Ministarstvu graditeljstva i zaštite okoliša, u suradnji s Ministarstvom pravosuđa i u dogovoru s Ekonomskim komitetom za Europu Ujedinjenih naroda u Ženevi, organizirala je taj skup kako bi se omogućila izmjena iskustava pojedinih država. Cilj je bio — upoznati se sa spoznajama tržišno orijentiranih država, naprednijih u provedbi prometa zemljištem i nekretninama, potrebitih višesektorskoj i višenamjenskoj primjeni, što zanima države u promjenama, koje su u procesu formuliranja politike za stvaranje odgovarajućeg upravljačkog, informacijskog i zakonskog sustava.

U svjetlu tih promjena, poglavito u procesu privatizacije, znatno rastu potrebe za unapređenjem sustava posjedovnih i vlasničkih prava.

Zakonski fiskalni okvir je preduvjet da gospodarski sustav učinkovito djeluje. Strukturne promjene u vlasništvu bitno utječu na privatnu inicijativu i investiranje u svekoliko gospodarstvo i društvo uopće u tim zemljama.

Prema tomu, i reforma upravljanja građevinskim zemljištem zahtijeva razvoj informacijske osnove, kao podrške djelotvornim poslovima sa zemljištem. Za promjenu od administrativno vođene politike o dodjeli zemljišta prema konkurentnom tržištu zemljištem, osobito je važno stvoriti zemljišni informacijski sustav koji provodi promjene, način korištenja, vlasništvo, te rene i infrastrukturne vrijednosti.

Promjena zakonske i administrativne strukture rezultat će novom ulogom javnih službi. Umjesto prijašnje, pretežito kontrolne uloge, javne službe dobivaju veće ovlasti. Privatni pak sektor nema više sporednu, nego preuzima važnu ulogu u proizvodnji i razvoju. Prema tomu, više pažnje treba posvetiti procesu i glavnim komponentama strukturnih promjena u vlasništvu zemljišta i nekretnina.

Rasprava je koncentrirana oko tema o strategiji promicanja katastarskog i zemljišno-knjižnog sustava. Dogovorene su sljedeće teme:

1. Organizacijski i financijski aspekti
2. Zakonski i administrativni aspekti
3. Pravila i promicanje načina korištenja zemljišta; planski dokumenti
4. Tehnološki aspekti

U radu je sudjelovalo 15 stranih i 45 domaćih stručnjaka, a iz rasprave, na temelju iskustava o tomu kako funkcioniraju ti sustavi u drugim zemljama i našem aktualnog stanja, te nastojanja u gospodarskom razvoju naše države, polučene su preporuke, kako slijedi:

Treba utvrditi jasnu politiku za unapređenje postojećega katastarskog i zemljišno-knjižnog sustava.

Kada se utvrdi jasna politika, treba također definirati dotične ciljeve s obzirom na potrebno vrijeme i gospodarske teškoće.

Kada se utvrde ciljevi, treba definirati organizacijske strukture. To znači da je jedan organ nadležan za sustav katastra i zemljišno-knjižne evidencije, neovisno o tomu što svaka može ostati u odvojenim resorima. Ne bi smjelo biti nikakvog rasipanja energije i sredstava, te preklapanja odgovornosti. Nova organizacija treba biti menadžerska, djelotvorna i lako dostupna raznim korisnicima.

Nova struktura katastarske i zemljišno-knjižne evidencije treba biti organizirana pod nadležnošću Vlade. Međutim, treba izbjeći izgradnju velikoga birokratskog sustava. Vlada će putem Uprave obavljati nadzor i davati upute. Privatni sektor izvršava poslove i predaje državi gotove proizvode. Važno je postići dobru kvalitetu proizvoda. Jedan od preduvjeta je stvaranje i stimuliranje stvaranja konkurentnog tržišta među stručnjacima.

Svi povezani s reformom i unapređenjem sustava katastra i zemljišno-knjižne evidencije moraju biti informirani i uključeni u vladine napore da se postignu zadovoljavajući rezultati. To se odnosi na sve razine, od one koja donosi odluke, odnosno političke, pa do stručno-tehničke.

Pouzdana zemljišni informacijski sustav je potrebit za obavljanje vladinih zadaća (prostornog planiranja, porezne namjene), kao i za privatne tvrtke (banke, osiguravajuće institucije i dr.).

Reprivatizacija je politički problem. Rješenja trebaju naći političari. Što se prije riješi problem reprivatizacije, to će biti lakše započeti osuvremenjivanje i ažuriranje sustava katastarske i zemljišno-knjižne evidencije.

Za provođenje djelotvornoga katastarskog sustava potrebno je obrazovati i uputiti sve koji se tim zadatkom bave. Ti će se troškovi isplatiti vrlo brzo, jer bolja informacija znači bolju političku odluku, bolje gospodarske uvjete i sigurnije tržište, te bolji standard društva.

Katastarski i zemljišno-knjižni sustav je servis koji država pruža svojim građanima. On osigurava pravnu sigurnost imovinskih prava, jamči građanima zakonska prava, pa se stoga treba smatrati oblikom servisa. Servisi imaju svoje troškove, a korisnik treba platiti cijenu za dobivenu uslugu, kako bi naknadio dio troškova.

Kako bi se dobio optimalni odnos troškova i koristi, katastarski se sustav treba temeljiti na informatičkoj tehnologiji i višestrukoj primjeni.

Treba izraditi pilot-projekte, kako bi se odredili standardi i radni postupci, te troškovi potrebni za buduće zahvate.

Potrebno je revidirati staro i izraditi novo zakonodavstvo na temelju austrijskoga katastarskog i zemljišno-knjižnog sustava, koje će uključivati sve zainteresirane. Novo zakonodavstvo mora obuhvatiti financijski, tehnički, pravni i državno-proračunski aspekt.

Novo zakonodavstvo mora omogućiti djelovanje pouzdanog i fleksibilnog zemljišno-knjižnog sustava, koji se može primjenjivati prikladno lokalnim potrebama i raspoloživim izvorima.

U svrhu prostornog planiranja i izvršenja planova, potreban je pouzdan zemljišno-informacijski sustav.

Novi zakon o prostornom planiranju trebao bi sadržavati sljedeće elemente:

- demokratski postupak u izradbi novih planova,
- zaštitu građana s pomoću žalbenog postupka, sve do vrhovnog suda zemlje,
- eksproprijacija treba biti prihvaćeni instrument i treba je izvršavati pažljivo (npr., treba se primjenjivati ograničeno i u svrhe strogo regulirane zakonom),
- naknada za eksproprijaciju mora se temeljiti na stvarnim tržišnim vrijednostima. Ta vrijednost treba biti ona koja je postojala prije nego što su poduzete bilo koje mjere u svezi s novim planovima.

S tehnološkog stajališta, glavni je cilj — u kratkom vremenu i uz male troškove stvoriti suvremeni zemljišno-informacijski sustav. To znači da postupno treba poboljšavati kvalitetu katastra, što je moguće više iz raspoloživih izvora, odnosno ondje gdje je potrebno — prići novoj izmjeri. Zapravo, treba primijeniti način u kojemu se kombiniraju koordinate postojećih mjerenja s aerofotogrametrijom, te stari katastarski planovi inkorporiraju u tu mrežu.

Sudionici nalaze da bi bilo korisno organizirati sljedeći skup o istim temama u početku 1995. godine, kako bi se procijenilo što je učinjeno i razmijenila iskustva pojedinih država.

THE LATEST EFFORTS OF THE STATE AUTHORITIES IN PROMOTING THE GEODETIC ACTIVITY, BEING THE ESSENTIAL FACTOR OF THE ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC CROATIA

This paper has been written with an intention to describe the efforts in promoting the geodetic activity in the function of the transformation of the geodetic an spatial system of former Yugoslavia into the new, updated integral system of the independent sovereign state of the Republic Croatia, as well as the preparations for the reformulation of its politics in the field of cadastre and land register with regard to changing the central planning into the market economy.

Primljeno: 1993-10-10