

**JOHN PRICE, projektni menadžer, zemljišne knjige Škotske
Britanski projekt (DFID)-pripremna faza za projekt Svjetske banke za
modernizaciju sustava zemljišnih knjiga i katastra u Hrvatskoj**

ZEMLJIŠNE KNJIGE I KATASTAR U REPUBLICI HRVATSKOJ – VIZIJA BUDUĆNOSTI: POTREBA ZA RAZVIJANJEM I UPRAVLJANJEM ODNOSA S KLIJENTIMA S PRIMJERIMA IZ EU, ISTOČNE EUROPE I HRVATSKE

1. Uvod

Od kraja 70-tih godina zamjetan je opći trend u naprednijim zapadnim zemljama prema racionalizaciji državnih organizacija, nakon što se shvatilo da gospodarske probleme zemlje pogoršavaju velika, birokratska i neučinkovita ministarstva i s njima povezane institucije. Mi u Britaniji nazivamo taj proces «tačerizmom», jer je pod premijerskim vodstvom gđe Thatcher Britanija u Europi utrla put programom «privatizacije» nacionalizirane industrije i javnih sustava. I što je još važnije, filozofija «tačerizma» unutar vladina procesa rezultirala je smanjenjem birokracije i većom odgovornošću državnih institucija za pružanje usluga korisnicima, uključujući povećanu razinu «outsourcinga» tj. angažiranja privatnoga sektora za pružanje tih usluga.

Trend je kod ministarstava bio da se razdvoji formuliranje politike od njezine provedbe i pratećih usluga koje obavljaju državne institucije. U slučaju Britanije to je rezultiralo usredotočenjem ministarstava na temeljne aktivnosti koje se odnose na politiku, a servisne institucije pojedinih ministarstava reformirane su u izvršne agencije za ciljano zadovoljavanje potreba korisnika. Te nove agencije moraju biti odgovorne ne samo za financijsko poslovanje nego i za razinu učinkovitosti pružanja usluga. Svake godine s matičnim se ministarstvom dogovaraju realni i ambiciozni ciljevi glede učinkovitosti te se u interesu transparentnosti spram javnosti službeno publiciraju. Sve agencije imaju honorarne neizvršne direktore kao dio upravnoga odbora radi razvijanja bliskih veza s operacijama u privatnome sektoru. Uz razvijanje prijemljivije usluge korisnicima, sve agencije imaju zadaću ostvarivanja «punoga povrata troškova» za pružanje usluga. To je rezultiralo strogom analizom troškova poslovanja radi smanjivanja režijskih izdataka, osobito glede smanjivanja broja osoblja i uredskoga prostora (uz zadržavanje i poboljšanje razine usluge za korisnike). Većina agencija reorganizirana je u «poslovne jedinice» s ciljem boljega upravljanja prihodima i troškovima. Na području upravljanja ljudskim resursima trajno se naglašava smanjivanje posrednih razina upravljanja; istodobno se ustraje na poboljšanoj obuci zaposlenih te se «Planovi osobnoga usavršavanja» dogovaraju sa svim zaposlenicima u ustanovi.

2. Agencije za katastar/zemljišne knjige unutar EU

Kako se razni trendovi u državnoj upravi zemalja EU odražavaju na institucije zadužene za katastar i vođenje zemljišnih knjiga? Prvo, treba naglasiti da nema konzistentnoga pristupa procesu katastra i zemljišnih knjiga unutar same Europske

unije. Napomene koje slijede temelje se na trendovima unutar progresivnijih agencija u EU.

Općenito uzevši, zajednički trendovi unutar progresivnih institucija za katastar/zemljišne knjige su slijedeći:

- Orijentacija prema korisnicima/usluzi. To se postiže kroz aktivni plasman usluga i proizvoda, osobito novim digitalnim proizvodima i uslugama prilagođenima konkretnim potrebama korisnika. Brzo reagiranje na zahtjeve klijenata također je nešto čemu se teži, kao i razvitku elektronskoga poslovanja.
- Pomak prema «punome povratu troškova» poslovanja agencija. Valja napomenuti da to nije samo proces povećanja naplate klijentima za proizvode i usluge, jer se time smanjuje sposobnost agencije da konkurira alternativama iz privatnoga sektora. Zahtijeva se smanjenje troškova poslovanja i povećanje učinkovitosti. Zanimljivo je napomenuti da su u Velikoj Britaniji i Nizozemskoj pristojbe za usluge zemljišnoga knjiženja smanjenje.
- Poštivanje načela davanja vrijednosti za novac. U skladu s prethodnom točkom o punome povratu troškova, zahtijeva se kontinuirano nastojanje oko poboljšanja učinkovitosti poslovanja agencije.
- Uspostava bliskih veza s privatnim sektorom. To je dvosmjerni proces. U smjeru suradnje – angažiranjem privatnoga sektora za dio poslova i formiranje joint ventures ili zajednički rad s privatnim sektorom. U obratnome smjeru, agencija se može natjecati s privatnim sektorom za poslovne ugovore.
- Uspostava bliskih veza s klijentima/korisnicima. Taj proces zahtijeva konzultacije s klijentima javnoga i privatnoga sektora. Progresivne agencije razvile su dijalog sa širokim rasponom korisnika u sklopu redovnih konzultativnih sastanaka na kojima se raspravljaju potrebe i kritike korisnika. K tomu, uspostavljaju se konkretne veze s potencijalnim klijentima kad postoji vjerojatnost unosne zarade za agenciju.
- Usvajanje i ispunjavanje uvjeta za normu ISO 9000. Britanski Ordnance Survey (geodetska uprava) dobar je primjer državne agencije za geodetsku izmjeru/kartiranje koja je postigla puni ISO rejting (uvjete je ispunilo i nekoliko geodetskih tvrtki iz privatnoga sektora). Pored prednosti poboljšane interne učinkovitosti kroz dokumentirane postupke osiguranja kvalitete tu su i koristi od ispunjavanja uvjeta za natjecanje za međunarodne poslovne ugovore koje propisuje ta norma.
- Upravljanje Nacionalnom zemljišnom informativnom službom (NZIS). Postoji unosan potencijal u pružanju zemljišnih informacija najširem rasponu korisnika iz javnoga i privatnoga sektora. Progresivne katastarske i zemljišnoknjižne agencije preuzimaju vodstvo u uspostavi NZIS – obratite pozornost na uporabu pojma službe umjesto sustava u nazivu, čime se naglašava pružanje usluga korisnicima.

- Svijest o konkurenciji i prijetnji drugih pružatelja informacija. U ovome novome trendu pružatelj katastarskih/zemljišnoknjižnih usluga ne može se više skrivati iza zaštite matičnoga ministarstva. Agencija mora poslovati puno bliže komercijalnome okruženju i razvijati strategije koje se mogu nositi s potencijalnim prijetnjama te iskorištavati potencijalne tržišne prednosti. Iznad svega agencija mora biti u stanju djelovati fleksibilno radi pariranja konkurenciji kako iz privatnoga sektora tako i iz drugih institucija javnoga sektora.
- Povećana odgovornost postavljanjem realnih ciljeva glede rezultata i financija. Novi trendovi donijeli su koncepciju veće i transparentnije odgovornosti prema državi i građaninu. Agencije moraju funkcionirati u atmosferi samonametnutih ciljeva koji se moraju dogovarati s matičnim ministarstvima, što nameće novi duh korporativne discipline i motivacije.

3. Konkretni primjeri nacionalnih katastarskih/zemljišnoknjižnih institucija u EU

Za potrebe ovoga predavanja odabrane su dvije zemlje EU kao dobri primjeri trenda orijentacije prema korisnicima i racionalizacije troškova u pružanju usluga korisnicima – (1) Velika Britanija (Engleska i Wales – Kraljevske zemljišne knjige), (Škotska – Zemljišne knjige Škotske); (2) Nizozemska. To su zanimljivi primjeri ne samo zbog učinkovitosti njihova poslovanja nego i zato što ilustriraju različite pristupe pružanju zemljišnoknjižnih usluga na zemljišnome tržištu, s dvojnim rješenjem u Velikoj Britaniji za Englesku i za Škotsku te s jedinstvenim rješenjem u Nizozemskoj. Napomena: u Velikoj Britaniji postoje dvoje zemljišne knjige jer je Škotska bila neovisna država do 1707 kad se priključila Velikoj Britaniji, te zato jer se škotsko zemljišno zakonodavstvo razvijalo zasebno i zadržalo zasebni sustav zemljišnoga knjiženja.

3.1. Velika Britanija

Treba znati da Velika Britanija nema katastar u europskome smislu. Zašto? Vjerojatno bi jednostavan odgovor glasio zato jer Britaniju nikada nije zauzeo Napoleon koji je odgovoran za uspostavljanje napoleonskoga katastra za naplatu poreza radi širenja carstva. No, Britanija ima vrlo učinkovit i ekonomičan sustav zemljišnoga knjiženja potpomognut katastarskom indeksnom izmjerom. Mnoge od ostalih tradicionalnih katastarskih zaduženja obavljaju Agencija za procjene i lokalne državne agencije uz korištenje baze podataka s kartama Geodetske uprave na kojima temelje svoje katastarske podatke.

Usluge zemljišnoga knjiženja i katastarske izmjere obavljaju zasebne ustanove:

- Kraljevske zemljišne knjige (Her Majesty's Land Registry /HMLR/) – (registracija zemljišnih vlasničkih prava)
- Zemljišne knjige Škotske (Registers of Scotland /ROS/) – (potječe od sustava osobne registracije isprava o prijenosu koji se sada konvertira u registraciju zemljišnih vlasničkih prava.
- Geodetska uprava (Ordnance Survey /OS/) – (obavlja katastarsku izmjeru po ugovoru s HMLR i ROS)

Bitno je to da i HMLR i ROS kontroliraju dobavu novih ili revidiranih katastarskih izmjera u skladu s potrebama ažuriranja zemljišnih knjiga na svojim područjima.

3.1.1. HMLR

HMLR je osnovan 1862. i vodi registar vlasničkih prava za koji jamči država.

Osnovan je unutar ondašnjega ministarstva pravosuđa. U sklopu procesa tačerizma postao je izvršnom agencijom 1990 te je zbog ostvarivanja punoga povrata troškova 1993. postao Trgovinskim fondom.

	1997-98	1999-2000
Promet	238,000.000 GBP	293,000.000 GBP
Transakcije obrade	15,000.000 (2 milijuna paketnih izmjena)	17,500.000
Kompjuterizacija evidencija	92%	95,5%
Broj zaposlenih	8.000	7.800
Godišnje povećanje opsega poslovanja	10%	17%
Ostvarenje ciljeva učinkovitosti	14 od 15	11 od 12

Ostali relevantni podaci za HMLR:

- 76,3% registracija obavljeno u roku od 25 radnih dana 1999-2000
- 98,66% obrađeno bez pogreške 1999-2000
- dva smanjenja pristojbe za uslugu – (travanj 1997 smanjenje za 8%, listopad 1997 daljnje smanjenje od 9%)
- postavljenje neovisnoga primatelja žalbi (za ispitivanje žalbi korisnika) 1998
- između 1993-94 i 1999-2000 prosječni trošak transakcijskih jedinica u svezi sa zemljišnim knjiženjem smanjen s 30 GBP na 22 GBP – poboljšanom učinkovitošću
- mogućnost izravnoga elektronskoga pristupa zemljišnim knjigama od strane registriranih korisnika započeo je 1995. s nešto više od 200 pravnih tvrtki, do 1997-98 taj je broj porastao na 800 a do početka 1999 ukupno je iznosio gotovo 1400
- HMLR je ključni partner u NZIS
- kompilacija izvješća o cijenama na stambenome tržištu
- planovi za daljnje poboljšanje poslovanja
- 1999-2000 troškovi obuke zaposlenih iznosili su 1685 GBP po zaposlenome ili 7% od ukupnoga iznosa za plaće.
- neovisna analiza klijenata naručuje se svake godine počevši od 1992. U razdoblju 1999-2000 zabilježen je postotak zadovoljstva klijenata od 99,5%.

U razvitku svojega korisničkoga sučelja HMLR je 1999. izdao «Uslužne standarde». Njihov bi sažetak bio:

- Slušati klijenta i kontinuirano poboljšavati razinu usluge i ostvarivanje postavljenih ciljeva.

- Vrijednost za novac. Zemljišne knjige se samofinanciraju te se pristojbe određuju radi osiguranja dostatnoga prihoda za potpuno pokriće troškova; sav višak vraća se natrag kroz smanjenje pristojbi.
- Publiciranje ključnih ciljeva. Publiciraju se u okružnicama za klijente te su izloženi u svakome javnome uredu za zemljišnoknjižne poslove.
- Kvaliteta. Riješiti sve zahtjeve bez pogreške
- Brzina i rezultat. Rokovi za pretraživanje zemljišnoknjižnih arhiva i obradu zahtjeva javno su istaknuti.

3.1.2. ROS

Registar vlasničkih isprava osnovan je u Škotskoj u 17. stoljeću. Kontinuirano je održavan do 1979. kad je donesen Zakon o zemljišnim knjigama (Škotska) zbog dodatnih koristi sigurnosti vlasništva putem knjiženja vlasništva. Tim je zakonom započeo proces konverzije registra vlasničkih isprava u zemljišne knjige za pojedine grofovije (1981) koji će se okončati 2003.

	1999	2000
Promet	37,9 milijuna GBP	38,3 milijuna GBP
Broj zaposlenih	1273	1273
Zemljišnoknjižne obrade	+1 milijun	+1 milijun

3.1.3 Geodetska uprava

Geodetska uprava osnovana je 1791. radi kvalitetne izmjere na razini cijele države, temeljeno na geodetskim snimanjima. Djeluje pod vodstvom Ministarstva zaštite okoliša. Poput HMLR, bila je reformirana u izvršnu agenciju 1990. te od travnja 1999. posluje kao trgovinski fond.

Od 1995. sve katastarske karte Velike Britanije dostupne su u digitalnome obliku – po tome je Velika Britanije prva velika zemlja u svijetu. (U grafičkome obliku, to je oko 250.000 karata u mjerilu 1:1250, 1:2500 i 1:10.000). Digitalna Nacionalna topografska baza podataka potpuno pokriva cijelu Veliku Britaniju.

Osnovna zadaća Geodetske uprave je ažuriranje nacionalne topografske baze podataka, i kao zakonska obveza i radi ispunjavanja zahtjeva konkretnih klijenata. Na primjer, zemljišne knjige mogu zahtijevati ažuriranje nacionalne baze podataka radi provedbe nove registracije zemljišnoga vlasništva – to je dio ugovora između dviju zemljišnoknjižnih agencija i Geodetske uprave. Napomena: kao dio politike tačerezma, ugovor između agencija sklapa se na fiksni rok (3 godine). Po isteku toga razdoblja objavljuje se natječaj za sljedeće ugovorno razdoblje i to kako za Geodetsku upravu tako i za bilo koju geodetsku tvrtku privatnoga sektora koja može zadovoljiti uvjete zemljišnoknjižnih agencija.

	1997-98	2000-01
Promet	75,000.00 GBP	99,500.000 GBP
Broj zaposlenih	1.850	1.864
Poslovna dobit	97%	109%

U razdoblju 1997-98 Geodetska uprava postigla je

- punu akreditaciju ISO 9001 za sve svoje proizvode i usluge (ISO 9001 međunarodna je norma za kvalitetu)

Deklarirani cilj Geodetske uprave je:

Biti prvi izbor klijenata za geodetsku izmjeru danas i sutra.

Njezini publicirani ciljevi su da kao uspješno poduzeće održivoga poslovanja:

- bude predvodnik na području utvrđivanja prostornih i topografskih podataka, povezujući izmjeru s informatikom i tehnologijom
- anticipira i zadovoljava potrebe klijenata primjerenim uslugama i proizvodima
- izgrađuje dugoročne uzajamno korisne veze s klijentima, dobavljačima i poslovnim partnerima
- održava, stalno poboljšava i čuva Nacionalnu topografsku bazu podataka
- stalno poboljšava kvalitetu i učinkovitost
- ističe se pouzdanošću i predanim radom zaposlenih
- djeluje u skladu s opredjeljenjima Vlade i daje im svoj doprinos

3.2. Nizozemska

U Nizozemskoj je postojao vrlo sličan trend u državnom pristupu pružanju usluga kao u Velikoj Britaniji. U Nizozemskoj, za pružanje katastarskih i zemljišnoknjižnih usluga zadužena je jedna ustanova – Katastar. Nizozemski zemljišnoknjižni sustav osobni je sustav isprava o prijenosu blisko povezan s katastarskom izmjerom.

Nizozemski katastar osnovan je 1814. Potkraj 80-tih godina 20. stoljeća i početkom 90-tih započeo je njegov put prema državnoj agenciji u sklopu Ministarstva stanovanja, prostornoga planiranja i zaštite okoliša. Godine 1994. katastar je postao agencijom (slično statusu ustanova u Velikoj Britaniji). Ministarstvo je sada zaduženo samo za tri stvari – kontinuitet cjelovitosti katastra i zemljišnih knjiga, kvalitetu njegovih proizvoda i pristojbe.

Godine 1996. katastar je imao evidenciju o 7 milijuna zemljišnih jedinica (3,5 milijuna vlasnika) s ukupno oko 120 gigabajta podataka. Nizozemska je obuhvaćena s oko 30.000 katastarskih karata, od kojih su sve u digitalnome formatu. Godišnje se obavi oko 850.000 transakcijski izmjena u zemljišni knjigama, te obradi oko 2,000.000 upita.

Najspektakularnija promjena kod nove agencije je neovisna odgovornost za financijski i kadrovski menadžment. Sve usluge katastra temelje se na ekonomičnosti.

Restrukturiranje organizacije rezultirat će smanjenjem ukupnoga broja zaposlenih s 2.100 u 1997. godini na 1.500 u 2000, poglavito zahvaljujući elektronskoj obradi zemljišnoknjižnih izmjena izravno od javnih bilježnika.

Katastar razvija mogućnost tržišnoga plasmana.

Njegovi ciljevi za budućnost su:

- jamčenje kontinuiteta službe
- poboljšanje kvalitete proizvoda i usluga
- osiguranje odgovarajuće zaštite građana sigurnim zemljišnoknjižnim podacima
- publiciranje jasnih zaduženja agencije
- izbjegavanje strukturnoga sukoba interesa s drugim ustanovama

Zanimljiva je podudarnost sa zemljišnim knjigama u Velikoj Britaniji smanjenje pristojbi za usluge i proizvode jer je postizanje učinkovitosti zahtijevalo prilagodbu poslovanja.

3.3. Zajednička obilježja Velike Britanije i Nizozemske

Zanimljivo je uočiti usporedne rezultate novih katastarskih i zemljišnoknjižnih trendova u Velikoj Britaniji i Nizozemskoj. Obje zemlje imaju:

- agencije zadužene za pružanje usluga
- snižene cijene zemljišnoknjižnih usluga
- korisničke skupine koje ostvaruju vezu s klijentima i ocjenjuju njihove potrebe
- ulaganje u kadrovske potencijale
- agencije koje ostvaruju puni povrat troškova
- agencije koje su smanjile broj zaposlenih i istodobno poboljšale standard usluga

3.4. Ostale katastarske i zemljišnoknjižne ustanove zemalja EU vrijedne pažnje

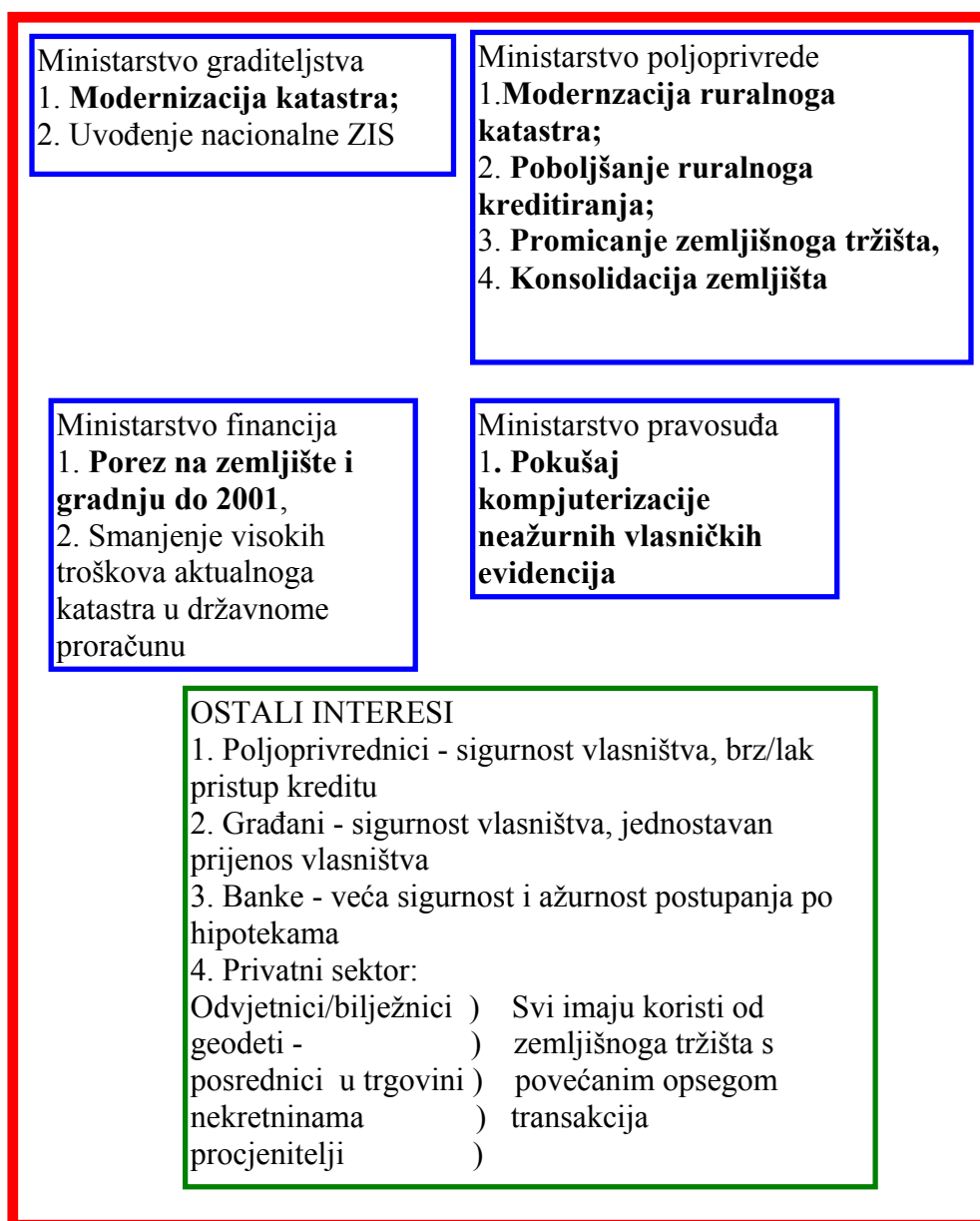
Švedska. od 1995. Švedska ima sveobuhvatni amalgam katastarske i zemljišnoknjižne evidencije u digitalnome obliku u sklopu jedne jedinstvene agencije – Središnjega odbora za podatke o nekretninama.

Austrija. Dvojni agencijsku sustav upravljanja – Ministarstvo pravosuđa za zemljišne knjige, te Ministarstvo gospodarstva za katastar. Sustav zemljišnoga knjiženja zasniva se na vlasništvu. Registar je 100% kompjuteriziran, digitalne karte 70%. U cijelosti se samofinancira. Zemljišne knjige otvorene su za javnost. Za uknjiženo vlasništvo jamči država. Godišnje se obavi 800.000 izmjena (ukupno 12 milijuna zemljišnih parcela). Mješovite javne i privatne izmjere. Razvijeno je pružanje usluga usmjereno prema klijentima.

4. Primjeri zemljišnoknjižnih sustava u tranzicijskim gospodarstvima

4.1 Poljska (multiministerijalni interesi/ustanove)

Stanje zemljišne uprave u Poljskoj složeno je i ima neke sličnosti s aktualnim stanjem u Bugarskoj, Poljska ima mješoviti zemljišnoknjižni sustav (pruski, austrijski i ruski, ovisno o lokaciji godine 1918 unutar sadašnjih granica). Bilo bi konstruktivno postaviti pitanje sukoba katastarskih/zemljišnoknjižnih interesa i prioriteta u Poljskoj, kako bi se Hrvatskoj omogućila usporedba. Dijagram koji slijedi sažeta je analiza istih:



U svezi s gornjim dijagramom napominjem da postoji pet glavnih skupina s katastarskim interesima ili zaduženjima, ali bez ikakve međusobne komunikacije:

- a) četiri glavna ministarstva - svako sa zasebnim prioritetima u katastarskim poslovima;
- b) ostali interesi - građani, poljoprivrednici, privatni sektor itd. koji žele veću sigurnost vlasništva, lakši pristup kreditima i koristi od razvitka zemljišnoga tržišta.

Svih pet skupina su unutar crvenoga okvira koji predstavlja poljsku vladu (PV). PV je dužna osigurati uspostavi bliskih veza između tih pet skupina radi ostvarivanja zajedničkih rješenja. Rezultat: sve skupine bi imale koristi od jeftinije geodetske izmjere, kao i od bitne reforme vlasničke evidencije, ali tu je i buduća potreba za pomakom prema koncepciji objedinjene katastarske agencije koja uključuje i zemljišnovlasničku evidenciju a smjeran na samopodrživost kroz puni povrat troškova.

Poljska - dodatni podaci o zemljišnoj upravi

- vlasnička evidencija - (10 milijuna parcela)
- zasebni zemljišni katastar (29 milijuna parcela)
- ta dva skupa podataka nekompatibilni su u smislu cjelovitosti i ažurnosti podataka
- modernizacija ruralnoga katastra stajat će 125,000.000 USD
- prosperiraju privatni geodeti i geodetske tvrtke - djelomice zbog dupliciranja poslova od strane ministarstava
- posrednici u trgovini nekretninama počinju pomalo djelovati ali ih koči aktualno stanje zemljišnih knjiga

4.2. Češka i Slovačka (objedinjeni katastar i zemljišne knjige)

Ove dvije zemlje svrstane su pod jedan naslov jer je njihova aktualna katastarska i zemljišnoknjižna organizacija ustanovljena prije razdvajanja Čehoslovačke 1992. Povijesni razvitak katastra i zemljišnih knjige u te dvije zemlje temeljio se na austrijskome sustavu. Za hrvatske sudionike u ovoj radionici može biti zanimljivo to da je vrlo brzo donesena odluka da se zemljišnoknjižni i katastarski poslovi objedine u jednoj ustanovi. Autor ne zna pojedinosti obrazloženja i rasprave vođene prije uspostave objedinjene institucionalne strukture, ali bi naglasio da je ta odluka bila hrabra i radikalna jer predstavlja idealan pristup upravljanju zemljišnim podacima na samopodrživ način. Ustanova za katastar i nekretnine u obje zemlje izravno je odgovorna predsjedniku preko ureda dopredsjednika i neovisna je o bilo kojemu drugome ministarstvu. To rješenje olakšava pružanje učinkovite i zadovoljavajuće usluge korisnicima o zemljišnom vlasništvu i podacima o katastarskoj izmjeri. Valja napomenuti da nakon razdvajanja u dvije države, uprava agencija prirodno je divergirala, te je osobito Slovačka decentralizirala administrativnu i financijsku upravu na regionalnu razinu, čime je oslabila ukupna institucionalna kontrola. To je stanje koje ćemo tek obraditi.

4.3. Rumunjska (dvije ustanove)

Rumunjska se uzima kao primjer zemlje koja je ostvarila pomak od poljske (i bugarske) višestruke zaduženosti za katastar i zemljišne knjige prema dvojnomo sustavu. kao i kod Poljske, postoji mješovit zemljišnoknjižni sustav zbog ranijih povijesnih teritorijalnih promjena rumunjskih državnih granica. Razdoblje prijelaza na nove strukture bilo je izdašno (više od tri godine) zbog nevoljkosti određenih ustanova i ministarstava da napuste zauzete pozicije. Novouspostavljena strukture u Rumunjskoj omogućila je vladi da započne s prvom fazom uspostave nacionalne zemljišnoknjižne evidencije zasnovane na ažuriranim katastarskim izmjerama, te uz pomoć zajma Svjetske banke. Predložena institucionalna struktura predviđa korištenje privatnoga sektora za katastarske izmjere i kartiranje te za pravne transakcije. Ona kani napraviti pomak prema punome povratu troškova čim prije to bude moguće, a to postaje sve lakše sa sve većim broje evidentiranih nekretnina. U prvoj fazi rumunjskoga projekta uvođit će se evidencija zemljišnoga vlasništva sustavnim i sporadičnim pristupima ovisno o stanju nekretnina na upravnim područjima lokalnih vlasti. U prvoj će se fazi također uspostaviti neophodne radne veze između zemljišnih knjiga i katastarskih izmjera koje će biti presudne za osiguranje učinkovite usluge klijentu/korisniku zemljišnih podataka.

Sažet prikaz institucionalnih veza:

Ministarstvo pravosuđa (MP) - zaduženo za zemljišne knjige

Državni ured za katastar, geodeziju i kartografiju (DUKGGK - novouspostavljena ustanova za katastarske izmjere i kartiranje. Izravno je odgovorna Uredu predsjednika vlade.

4.4. Preference

Moje osobne preference za najbolje pružanje usluga usmjerene su na jednu državnu ustanovu za zemljišnu upravu koja pruža uslugu uknjiženja vlasničkih prava na zemljištu i nekretninama na temelju državnoga katastra. Na primjer, Češka i Slovačka, a Mađarska, imaju takav sustav. To ne znači da tim ustanovama nije potrebno poboljšanje, usvajanje modernih načela menadžmenta i usluživanja, jer iz iskustva znam da je stanje sasvim obratno.

5. Hrvatska

Hrvatska ima dvojni skup ustanova koje pružaju pravne i katastarske podatke. Hrvatska ima zemljišnoknjižni sustav zasnovan na općinskim sudovima širom zemlje. Utemeljen je na austrijskome sustavu. Pedesetak godine nije se uredno održavao. Sustav zemljišnoknjižne evidencije trenutno se ravna prema Zakonu o zemljišnim knjigama iz 1997. Postoje mnoge zemljišne knjige s mnoštvom zaostalih predmeta koji na upis čekaju i po više godina.

Katastarski sustav u Hrvatskoj također se zasnivao na austrijskome sustavu i funkcionirao je na općinskoj razini. Tijekom onih 50 godina trpio je uslijed neodgovarajućega financiranja, ali je očuvan u cjelovitijemu obliku od vlasničkopravne evidencije u zemljišnim knjigama. Novi Zakon o katastru donesen je 2000. On je promijenio naglasak s katastra knjiženja na katastar nekretnina. Prošle je godine također reorganiziran, te su svi općinski katastarski uredi (osim Zagreba) objedinjeni pod upravom Državne geodetske uprave (DGU). To će biti korisno kod uvođenja uniformnih standarda za upravljanje katastrom i pružanje usluga profesionalnim djelatnicima na zemljišnome tržištu te građanima širom Hrvatske.

Svima je vama dobro poznato stanje u Hrvatskoj i ne trebam vam govoriti ono što već znate iz vlastitoga iskustva. Svatko će se složiti da katastar i zemljišne knjige trebaju modernizaciju i usklađivanje evidencija unutar tih dviju ustanova.

To je razlog za naš projekt DFID - priprema dokumentacije za podnošenje zahtjeva za zajam Svjetske banke za pokretanje toga procesa. Mnogi misle da modernizacija znači samo postavljanje računala i uspostavu cjelovitoga digitalnoga sustava, ali se traži puno više od toga. Mora se obuhvatiti svekoliki sustav uprave radi osiguranja primjene jedinstvenih i prihvatljivih standarda u cijeloj zemlji. To je već započeto s Državnom geodetskom upravom koja je reorganizirana prošle godine, no za ažuriranje i digitalizaciju katastarskih karata potrebna su velika ulaganja. U sklopu zemljišnoknjižnih odjela sudova počelo je uvođenje računala. nažalost, u Hrvatskoj nema središnje organizacije koja bi upravljala zemljišnim knjigama, pa upravljanje

varira od suda do suda. Planirano je da se 2002. pri Ministarstvu pravosuđa osnuje mala upravna jedinica. Bitno je da tom jedinicom upravlja ju iskusni profesionalci u proces zemljišnoga knjiženja. Pod pretpostavkom da se odobri zajam Svjetske banke i da ga prihvati hrvatska Vlada, projekt modernizacije i usklađivanja započet će krajem ljeta 2002. i trajati 5 godina. Očito je da se u tom razdoblju neće moći obuhvatiti cijelu Hrvatsku. Postoji nada da će za projektnoga razdoblja hrvatska Vlada učiniti pomak prema zamisli o uspostavi zasebne zemljišnoknjižne agencije, izvan sudova, koja bi funkcionirala na suvremenoj uslužnoj osnovi.

Iz analize profesionalnih posrednika na zemljišnome tržištu koju smo proveli u rujnu-listopadu 2001. vidi se opće nezadovoljstvo stanjem u Hrvatskoj.

Zašto hrvatska treba razvijati pristup okretanja prema klijentima? Iz razloga prethodno navedenih u ovome tekstu koji motiviraju napredne zemljišnoknjižne/katastarske agencije u EU. Trenutno se može činiti kao da nema valjanoga ili žurnoga razloga da DGU ili MP (zemljišnoknjižni odjeli općinskih sudova) poduzimaju radikalne promjene u načinu svojega rada, no to bi bilo nojevsko zabijanje glave u pijesak ili poput kornjače, pod pretpostavkom da je zaštićena oklopom. Valja naglasiti da je DGU već svjesna potrebe za promjenama. Hrvatska je kazala da želi pristupiti EU, te će već i to samo požuriti potrebu za promjenama u upravljanju i orijentacijom prema klijentima. Može proći i nekoliko godina dok se to dogodi, no i u tom bi slučaju od hrvatske Vlade bilo mudro da bude spremna (dva uvjeta za ulazak u EU su (1) da zemlja ima transparentno i prosperitetno zemljišno tržište i (2) da građani imaju sigurna vlasnička prava na nekretninama. Konverzija zemljišnoknjižnoga poslovanja u zasebnu zemljišnoknjižnu agenciju izvan sudova, koja funkcionira na suvremenoj uslužnoj osnovi uvelike bi pospješila ostvarivanje toga pristupa koji se okreće prema klijentima.

Kakva je eventualna sudbina DGU i zemljišnoknjižnih odjela pri sudovima u kontekstu budućega članstva u EU? Preporučljivo je da već sada počnu razmišljati u okvirima razvijanja ustanova usmjerenih prema potrebama klijenata. Očito je da moraju funkcionirati u nacionalnome političkome okruženju i ne mogu poduzimati jednostrane radikalne promjene koji bi bili protivni uvjetima propisanim za rad državnih službi. No, oni mogu poduzeti mnoge promjene koje su u njihovoj nadležnosti i koje mogu pokazati drugim ustanovama u Hrvatskoj kako se mogu uvoditi moderne inovacije u upravljanju. Te početne promjene preporučuju se kao dio strategije za DGU i zemljišnoknjižne odjele, da poprave svoj status i buduću operativnu samopodrživost, te bi trebale imati za cilj rad na razvijanju pružanja usluga klijentima kao samopodržive državne agencije neovisne o državnome proračunu. To će vrijediti ne samo za pružanje boljih usluga građanima nego i za njegovanje veza s kolektivnim tijelima - drugim državnim tijelima (ministarstvima i državnim ustanovama), lokalnim vlastima i općinama, javnim službama, privatnim sektorom . odvjetnicima, geodetima, procjeniteljima nekretnina i bankovnim dužnosnicima.

Neke od sugestija za DGU i zemljišnoknjižne odjele pri sudovima kad postanu "agencije":

- treba konzultirati dioničare
- kako razvijati bolje odnose s korisnicima
- definirati odgovornost unutar organizacije za "marketing"
- postaviti direktora za marketing/odnose s javnošću

- sastanci s klijentima
- kontinuirano nastojanje oko poboljšanja kvalitete pružanja usluga
- restrukturiranje - revizija broja zaposlenih, kvalitete proizvoda
- bolji menadžment - potreba za intenzivnom obukom

6. Zaključak

Ustanove za zemljišnoknjižnu evidenciju i katastar moraju osigurati učinkovitu uslugu građanima i profesionalnim poduzećima koje djeluju na tržištu zemljišta i nekretnina, a to se najbolje može postići funkcioniranjem na osnovi samofinancirajućih agencija neovisnih o državnome proračunu. Istodobno, profesionalni posrednici na zemljišnome tržištu trebaju uspostaviti dobro upravljanu profesionalnu ustanovu koja objavljuje standarde i profesionalni etički kodeks kakav klijent može očekivati. Toj ustanovi trebat će dobro upravno vijeće koje može zastupati interese svojih članova i insistirati na provođenju standarda i etičkoga kodeksa kod svojih članova, uključujući i sankcioniranje u protivnome slučaju. Potrebno je da predstavnici svih profesionalnih udruga aktivnih na zemljišnome tržištu da dadu svoje mišljenje o nedostacima u katastarskome i zemljišnoknjižnome procesu, kako bi te ustanove bile upućene u njihovo gledanje na stvari.

Poredbena tablica (primjeri tranzicijskih zemalja i zemalja EU)

Zemlja	Poljska	Rumunjska	Čeh/Slov	Austrija	Nizozem.	V.Britanija	Hrvatska
Vrsta ustanove	multi	dvojna	objedinjena	dvojna	objedinjena	Dvije ZK agencije	dvojna
Evidencija ugovora/ vlasništva	ugovor	vlasništvo	vlasništvo	vlasništvo	ugovor	vlasništvo	vlasništvo
Digitalna evidencija	10%		100%	100%	100%	100%	manje od 10%
Javni pristup evidenciji	ograničen	?	otvoren	otvoren	otvoren	otvoren	otvoren
Državno jamstvo za evidenciju	ograničen	?	Da	Da	Da	Da	Da
Broj zahtjeva godišnje	1,9 milijuna	?	280,000	800,000	350,000	1.9 million	
Povrat troškova	0%	?	0%	100%	100%	100%	DGU 20% MP 0%
Godišnji troškovi rada zemljišnih knjiga	?	?	10,8 milijuna USD	37 milijuna USD	71 milijuna USD	325 milijuna USD	?
% digitalnih katastarskih karata	2%	5%	5%	70%	100%	100%	5%
Broj zemljišnih parcela	29 milijuna	?	17 milijuna	12 milijuna	7 milijuna	17 milijuna	12 milijuna
Angažman privatnih geodeta za katastar	Da 100%	Da	Mješovito državni i privatni	Mješovito državni i privatni	Ne	Mješovito državni i privatni	Da
Aktualni i budući projekti	Zahtjev za zajam Svjetske banke za zemlj. knjige	Prva faza projekta kojega financira SB za nove zemljišne knjige i katastar	Izrada nacionalne zemljišne politike	Izrada nacionalne WAN	Izrada nacionalnog ZIS – IT 2000	Izrada nacionalnog ZIS - NZIS	Zahtjev za zajam SB za modernizaciju katastra i zemljišnih knjiga

Reference

United Nations (UN ECE/MOLA) (1998) 'Inventory of Land Administration Systems in Europe and North America.' Produced and Published by HM Land Registry, London

Geodesy, Cartography and the Cadastre of Real Estates Authority (Slovak Republic) (1998) 'Departmental Information Brochure'. Published with support of EU PHARE, Bratislava

DFID Project documentation in Croatia.

Land Market Study in Croatia. 2001. Commissioned by DFID with the TARGET company of Zagreb