

Ocjena i unapređenje okruţja uređenja zemljišta u Hrvatskoj

Miodrag Roić¹, Hrvoje Tomić¹, Mario Mader²

¹ Geodetski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Kačićeva 26, Zagreb, Hrvatska, e-pošta: mroic@geof.hr, htomic@geof.hr

² DEMLAS projekt – Geodetski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Kačićeva 26, Zagreb, Hrvatska, e-pošta: mmadjer@gmail.com

Saţetak. Ocjena okruţja uređenja zemljišta (engl. LGAF - Land Governance Assessment Framework) dijagnostički je alat razvijen od strane Svjetske banke i partnerskih institucija čija je svrha sveobuhvatna analiza i ocjena zakonodavnog okvira, politike i prakse uređenja zemljišta u pojedinoj zemlji. U Republici Hrvatskoj je implementiran u razdoblju od veljače 2015. do travnja 2016. godine. Inicijativu za implementaciju dala je Svjetska banka, a svesrdno su je prihvatile institucije te priznati stručnjaci iz tijela javne vlasti, nevladinih organizacija, akademske zajednice i privatnog sektora. Oni su ocjenjivali mjerila te izradili preporuke na temelju službenih podataka prikupljenih od brojnih institucija koje se bave zemljištem. U radu je prikazan tijek implementacije, nalazi, zaključci i preporuke koji su proizašli iz implementacije LGAF-a te povezana istraţivanja na unapređenju uređenja zemljišta. Za praćenje stanja su vaţni kvalitetni podaci te je u radu ukazano na prijedlog za praćenje stanja i tekuća istraţivanja projekta DEMLAS na poboljšanju uređenja zemljišta.

Ključne riječi: LGAF, monitoring, upravljanje zemljištem, uređenje zemljišta

1. Uvod

Rast trţišta nekretnina te potrebe gospodarstva za zemljištem neophodnim za razvoj izazvao je snaţan pritisak na sustav upravljanja zemljištem u Republici Hrvatskoj. Radikalne promjene zakonodavstva nakon neovisnosti postavljaju nove zahtjeve pred katastrom i zemljišnom knjigom kao ključnim dijelovima sustava upravljanja zemljištem. Zbog neaţurnih upisa u njima, oni su prepreka razvoju gospodarstva i trţišta nekretnina. Od 2003. godine, Vlada Republike Hrvatske, putem Ministarstva pravosuđa i Drţavne geodetske uprave provodi program njihovog poboljšanja poznat pod nazivom Uređena zemlja.

Programom se provode projekti koji trebaju pridonijeti razvoju i modernizaciji upravljanja zemljištem. Primjenom odgovarajućih tehnologija i razvojem poslovnih procesa teţi se osigurati učinkovito funkcioniranje sustava te aţurirati upisane podatke. Uspostavom Zajedničkog informacijskog sustava (ZIS) katastra i zemljišne knjige nastoji se osigurati viši stupanj suradnje u cilju bolje povezanosti i razmjene podataka o nekretninama.

Iako su određeni rezultati već postignuti, upravljanje zemljištem još uvijek nije na željenoj razini. Stoga se ono, nakon početne uspostave i migracije podataka, stalno unapređuje kako bi podrţalo uređenje zemljišta. Osim pitanja vezanih za upravljanje zemljištem potrebno je sagledati širi kontekst uređenja zemljišta kako bi se generalno unaprijedio zemljišni sektor. Iz tog je razloga Svjetska banka u Republici Hrvatskoj, kao i u mnogim drugim zemljama prije toga, inicirala implementaciju Ocjene okruţja uređenja

zemljišta (*engl.* LGAF - Land Governance Assessment Framework). LGAF je implementiran u razdoblju od veljače 2015. do travnja 2016. godine [Roić 2016].

2. Metodologija

LGAF je dijagnostički alat razvijen od strane Svjetske banke i partnerskih institucija čija je svrha sveobuhvatna analiza i ocjena zakonodavnog okvira, politike i prakse uređenja zemljišta u pojedinoj zemlji [Svjetska banka 2013]. Praktična izvedba LGAF-a sastoji se od ocjenjivanja većeg broja mjerila koji se potom koriste za izvođenje zaključaka o pojedinim pokazateljima uređenja zemljišta. Ocjene pojedinih mjerila rezultat su rasprava domaćih stručnjaka na radionicama (panelima) koje se organiziraju u tu svrhu. LGAF pomaže u uspostavljanju konsenzusa o prioritetnim aktivnostima zemljišne politike koje treba poduzeti na području uređenja zemljišta. Također, LGAF pomaže uspostaviti strukturu i procese sustavnog praćenja napretka uređenja zemljišta tijekom vremena.

Budući se LGAF provodi u svim državama na identičan način, omogućena je neposredna usporedivost zemljišnih politika pojedinih država, ali i njihova objektivna ocjena u odnosu na globalnu dobru praksu u nekim područjima naročito važnim za dobro uređenje zemljišta. Ovdje se prije svega razmatraju pitanja definiranja interesa na zemljištu – kako se mogu stjecati i prenositi, kako se provodi javni nadzor korištenja zemljišta, gospodarenje i oporezivanje, kako je definirano zemljište u nadležnosti države, kako država gospodari njime, kako zemljište postaje državno te kako se ono prodaje. Nadalje, ocjenjuje se kvaliteta upravljanja zemljišnim informacijama, način na koji se informacijama može pristupiti, uspješnost u rješavanju sporova, odgovornost službenih osoba te procedure vezane uz ulaganja u zemljište.

Implementacija LGAF-a provodi se tijekom razdoblja od nekoliko mjeseci te u njoj sudjeluju isključivo domaći stručnjaci predvođeni nacionalnim koordinatorom kojeg odabire Svjetska banka. Stručnjaci u svom radu koriste postojeće službene podatke, ankete, rezultate vlastitih istraživanja i ostale dostupne informacije. Nacionalni koordinator ne sudjeluje u ocjenjivanju već je njegova uloga koordiniranje implementacije, izbor kompetentnih stručnjaka istraživača kao nositelja pojedinih tema iz područja uređenja zemljišta te ostalih stručnjaka za sudjelovanje na panelima, izrada tipologije zemljišta, uspostavljanje kontakta i izrada pregleda institucija čiji su podaci neophodni za implementaciju LGAF-a te objedinjavanje i prezentacija konačnih rezultata.

Na temelju vlastitih spoznaja, tipologije zemljišta te pregleda institucija i podataka koje su im one dostavile, stručnjaci istraživači izrađuju izvješća o stanju za područje uređenja zemljišta za čije su ocjenjivanje odabrani kao nositelji. Ta se izvješća koriste kao materijal za raspravu s drugim stručnjacima na panelima na kojima se definiraju konačne ocjene pojedinih mjerila koje se potom koriste za izvođenje zaključaka o pojedinim pokazateljima uređenja zemljišta. Na panelima sudjeluje 4-10 stručnjaka. Kako bi se stručnjaci pripremili za raspravu, nacionalni koordinator im dostavlja LGAF implementacijski priručnik, tipologiju zemljišta i pregled institucija, izvješće o stanju pripremljeno od strane stručnjaka istraživača te obrazac za ocjenjivanje. Prije početka rasprave stručnjaci daju vlastite ocjene i predaju koordinatoru. Nakon prezentacije svakog pojedinog mjerila od strane stručnjaka istraživača i njegove predložene ocjene otvara se rasprava u kojoj sudionici usuglašavaju konačnu ocjenu mjerila. Po završetku panel rasprava organiziraju se još dvije radionice – radionica za tehničku provjeru i dijalog o politikama.

Cilj radionice za tehničku provjeru je održavanje detaljne prezentacije svih nalaza LGAF-a predstavnicima privatnog sektora, tijela javne vlasti, akademske zajednice i

nevladinih organizacija te rasprava o dobivenim rezultatima. Svrha radionice je osigurati konzistentnost rezultata, integrirati rezultate iz različitih LGAF područja, raspraviti i definirati prioritete za reformu politike te predložiti buduće korake za osiguranje održivosti provedbe LGAF-a. Sudjelovanje predstavnika iz različitih područja uređenja zemljišta te zajednička prezentacija svih tema LGAF-a rezultira sinergijskim učinkom te pruža sudionicima širu sliku o značaju zajedničkog pristupa uređenju zemljišta.

Nakon toga slijedi za dijalog o politikama. Sudionici su predstavnici nadležnih ministarstava, tijela zaduženih za pitanja zemljišne politike, itd. Njima se prezentiraju nalazi i preporuke za buduće zemljišne politike. Svrha je postići dogovor na najvišim razinama vlasti o aktivnostima koje je potrebno poduzeti za ostvarenje navedenih prijedloga te ustrojiti sustav praćenja stanja u prostoru kojim bi se LGAF pokazatelji uređenja zemljišta uključili u redovita izvještavanja ključnih institucija.

Uvažavajući važnosti održivog sustava praćenja stanja u prostoru, usporedno s implementacijom LGAF-a, Svjetska banka predlaže razvoj praćenja stanja uređenja zemljišta (*engl.* LGM – Land Governance Monitoring). Postojeće praćenje stanja u Republici Hrvatskoj ne postoji ili je neadekvatno te bi uspostava sustavnog praćenja omogućila bolje oblikovanje zemljišnih politika. Istraživanje i razvoj LGM-a započela su u ožujku 2015., a trajali do lipnja 2016. godine. Tijekom tog razdoblja uložen je velik napor za identificiranje svih relevantnih službenih podataka koji se mogu koristiti za utvrđivanje pokazatelja za praćenje stanja uređenja zemljišta u Republici Hrvatskoj [Roić i dr. 2016a].

3. Tipologija zemljišta

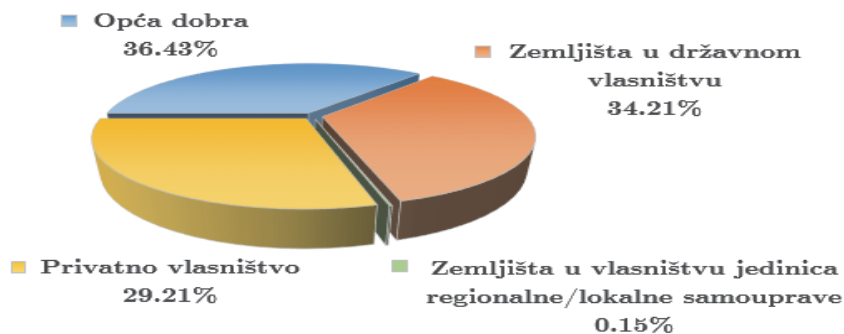
Za uspješnu implementaciju LGAF-a važno je jasno identificirati i definirati pojedine vrste zemljišta. Poteškoće pri identifikaciji vrsta zemljišta u propisima i praksi te preklapanja različitih vrsta zemljišta otežavaju komunikaciju stručnjaka na panel raspravama. Stoga je nacionalni koordinator izradio tipologiju zemljišta te s njome upoznao sve stručnjake uključene u implementaciju LGAF-a. Tipologijom su obuhvaćene i razvrstane sve postojeće vrste zemljišta te objašnjeni odnosi među njima [Tablica 3.1].

Tablica 3.1 Tipologija zemljišta u Republici Hrvatskoj

Vlasništvo	Urbana područja	Ruralna područja	Posebni pravni režimi
<ul style="list-style-type: none"> • Opće dobro • Zemljišta u državnom vlasništvu • Zemljišta u vlasništvu jedinica regionalne/ lokalne samouprave • Privatno vlasništvo 	<ul style="list-style-type: none"> • Zemljišta u nadležnosti države • Zemljišta u nadležnosti jedinica regionalne/ lokalne samouprave • Privatna zemljišta - individualna • Privatna zemljišta - zajednička 	<ul style="list-style-type: none"> • Zemljišta u nadležnosti države • Zemljišta u nadležnosti jedinica regionalne/ lokalne samouprave • Državno poljoprivredno zemljište • Privatna zemljišta 	<ul style="list-style-type: none"> • Vodno područje • Poljoprivredno zemljište • Zaštićena područja • Zaštićeno obalno područje mora • Šume i šumsko zemljište • Lovišta • Ribolovne zone • Kulturna dobra

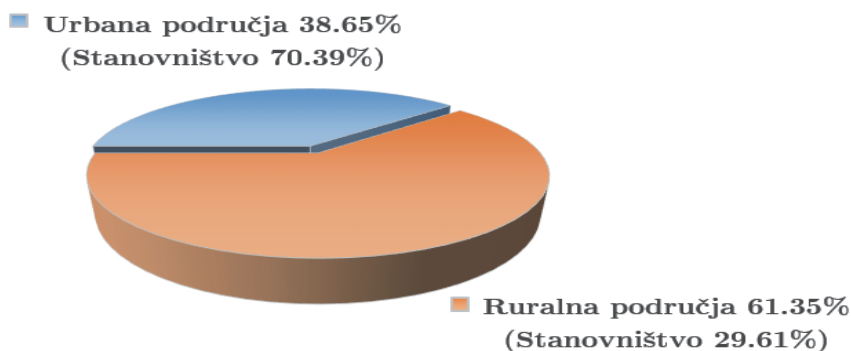
Ukupna površina Republike Hrvatske iznosi 87 661 km² od čega se 56 594 km² odnosi na njen kopneni dio, a 31 067 km² na more. Prema popisu stanovništva iz 2011. godine Republika Hrvatska ima oko 4,3 milijuna stanovnika.

Promatramo li teritorij Republike Hrvatske s obzirom na pravo vlasništva [Slika 3.1], u statusu općeg dobra nalazi se 3,2 milijuna hektara, u državnom vlasništvu 3,0 milijuna hektara, u vlasništvu jedinica regionalne/lokalne samouprave 0,013 milijuna hektara, a u privatnom vlasništvu 2,6 milijuna hektara. Stanovništvo uglavnom živi na nekretninama koje su u privatnom vlasništvu.



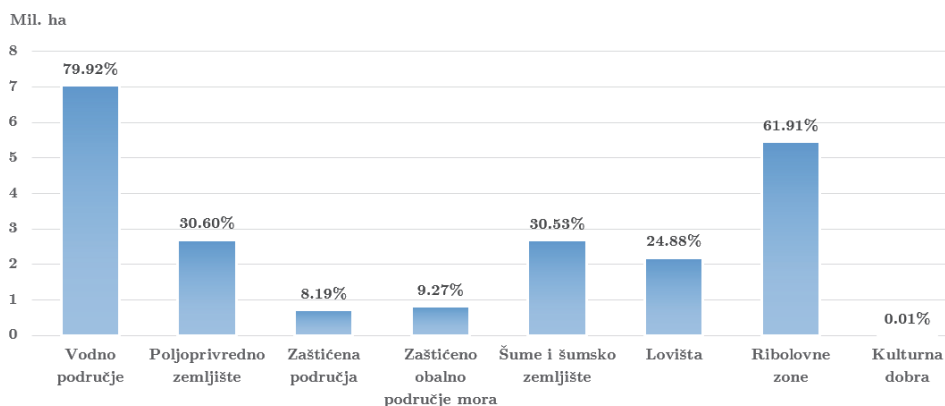
Slika 3.1 Podjela zemljišta prema pravu vlasništva [Ročić 2016]

Sukladno definiciji LGAF-a, urbanim područjima smatraju se gradovi dok se ostali dijelovi kopnenog teritorija Republike Hrvatske klasificiraju kao ruralna područja. Urbana područja iznose 2,2 milijuna hektara, a na njima živi oko 3,0 milijuna stanovnika. Ruralna područja su oko 3,5 milijuna hektara, a na njima živi 1,3 milijuna stanovnika [Slika 3.2].



Slika 3.2 Odnos urbanih i ruralnih područja i stanovništva [Ročić 2016]

Neki od posebnih pravnih režima prostiru se na značajnoj površini Republike Hrvatske. Vodna područja su 7,0 milijuna hektara, poljoprivredno zemljište iznosi 2,7 milijuna hektara, zaštićena područja 0,7 milijuna hektara, zaštićeno obalno područje mora 0,8 milijuna hektara, šume i šumska zemljišta 2,7 milijuna hektara, lovišta 2,2 milijuna hektara, ribolovne zone 5,5 milijuna hektara i kulturna dobra 0,001 milijuna hektara [Slika 3.3]. Iz navedenog se vidi da se mnogi pravni režimi preklapaju što ponekad uzrokuje poteškoće u određivanju nadležnosti za gospodarenje.



Slika 3.3 Zemljišta obuhvaćena posebnim pravnim režimima [Ročić 2016]

4. Institucije

Zemljištem i zemljišnom politikom u Republici Hrvatskoj bave se institucije koje djeluju u okviru svih triju grana vlasti (zakonodavne, sudbene i izvršne), ali svaka u granicama svojih ovlasti i nadležnosti i s vrlo slabom međusobnom koordinacijom. Djelokrug i nadležnosti tijela javne vlasti su jasno propisane zakonima i u njima nema vertikalnih i horizontalnih preklapanja. Međutim, određeni problemi ipak postoje, a najčešće su izazvani različitim interpretacijama vrsta zemljišta ili neažurnim upisima vrsta zemljišta u službenim upisnicima. Skoro svako tijelo javne vlasti vodi vlastite registre o zemljištu/nekretninama koje uglavnom nisu povezane s temeljnim upisnicima o zemljištu – katastrom i zemljišnom knjigom. Stvaranje različitih registara u pojedinim institucijama pokazuje da niti katastar, niti zemljišna knjiga ne mogu pružiti one podatke koje te institucije trebaju što pak ukazuje na izostanak šire zemljišne politike, nedostatak vizije što se želi i koja je uloga različitih upisnika zemljišta. Ovakva praksa je generator redundantnih podataka čije je postojanje štetno i opterećujuće za tijela javne vlasti, ali i građane i tvrtke te ostale krajnje korisnike podataka o zemljištu [Mađer i dr. 2015]. Institucije bi trebale koristiti podatke koji se već izvorno vode u nekom upisniku, a ne ih nanovo prikupljati. Prikupljati bi se trebali samo specifični podaci koji još ne postoje, a od interesa su za instituciju. Bitan čimbenik ovakvog načina vođenja podataka jest uspješna suradnja i razmjena podataka između pojedinih institucija koja se u Republici Hrvatskoj još uvijek nalazi u povojima. Otežavajuća okolnost je i nepostojanje zajedničkih standarda vođenja i dijeljenja podataka. Za očekivati je da će provedba INSPIRE smjernica, koja je trenutno u tijeku, imati pozitivan utjecaj na rješavanje ovog problema čime bi se omogućila kvalitetnija razmjena podataka te općenito povećala dostupnost kvalitetnih javnih informacija [Ročić i dr. 2007].

U početnim fazama implementacije LGAF-a identificiran je veći broj institucija koje se neposredno ili posredno bave zemljištem. Najvažnije institucije temeljem čijih su dostavljenih podataka obavljene analize na kojima se temeljilo kasnije ocjenjivanje pojedinih mjerila i izvođenje zaključaka o određenim pokazateljima uređenja zemljišta su: Ministarstvo pravosuđa, Državna geodetska uprava, Porezna uprava, Agencija za poljoprivredno zemljište, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, Državni ured za upravljanje državnom imovinom, Upravni sud u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, Ministarstvo uprave, Ministarstvo

poljoprivrede, Hrvatski zavod za prostorni razvoj, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Agencija za zaštitu okoliša, Ministarstvo kulture, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture i Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije.

Ključni dio implementacije LGAF-a odnosio se na održavanje panel rasprava. Svaki panel se bavio drugom temom iz područja uređenja zemljišta, a na njemu su sudjelovali predstavnici raznih čimbenika sustava uređenja zemljišta (državna uprava, regionalna i lokalna samouprava, tvrtke u državnom vlasništvu, udruge civilnog društva, privatni sektor i sveučilišta). Njih je predlagao nacionalni koordinator, a birani su u dogovoru s pojedinim stručnjacima istraživačima, koordinatorom Svjetske banke te Uredom Svjetske banke u Republici Hrvatskoj. Ukupno je održano 10 panel rasprava, a teme su bile: Priznavanje prava na zemljištu; Prava na šumskom i zajedničkom zemljištu i propisi o korištenju ruralnog zemljišta; Korištenje, planiranje i razvoj urbanog zemljišta; Gospodarenje javnim zemljištem; Dodjela velikih zemljišta investitorima; Pružanje javnih informacija o zemljištu: zemljišna knjiga i katastar; Vrednovanje i oporezivanje zemljišta; Rješavanje sporova; Organizacija institucija i politike; te Gospodarenje obalnim područjima.

5. Analiza stanja

Analiza stanja je pokazala kako su brojne institucije koje se bave zemljištem u Republici Hrvatskoj raspoređene u različite sektore zbog čega se većina aktivnosti uređenja zemljišta u pojedinom sektoru planira i provodi neovisno o ostalim sektorima. Zemljišne institucije u pravilu izvještavaju o provedbi svojih zemljišnih politika redovito i ta izvješća su javno dostupna. Izvještavanje postoji, ali je ono različito po sektorima te je teško usporedivo zbog neujednačenih pristupa izvještavanju i metodologija.

Ovakvo stanje je izrazito nepovoljno za cjelovito unaprjeđenje uređenja zemljišta. Prvi korak ka poboljšanju jest ocjena postojeće razine uređenja zemljišta. Ona je realizirana implementacijom LGAF-a, a ocjenjivanje je ukazalo da je uređenje zemljišta na različitim razvojnim razinama promatramo li ga po pojedinim sektorima. Neki pokazatelji uređenja zemljišta su ocjenjeni uspješnim (npr. jamčenje prava propisima) dok je za neke druge uočena mogućnost poboljšanja (npr. provedba propisa u praksi). U mnogim sektorima postižu se dobri rezultati, međutim izostaje usklađenost aktivnosti po svim sektorima zbog nedostatka fundamentalnih dokumenata na kojima se mogu planirati pojedinačne aktivnosti. Stoga se cjelovitost sustava uređenja zemljišta treba unaprijediti izradom strategije koja bi obuhvatila sve sektore. Usporedno s njom, potrebno je doraditi i postojeće sektorske strategije te izraditi one koje nedostaju (npr. katastra). Suradnjom svih sektora potrebno je definirati cjelovitu zemljišnu i stambenu politiku i ugraditi je u odgovarajuće propise i druge dokumente.

6. Preporuke i istraživanja

Zahvaljujući analizi ocjena pojedinih mjerila te u skladu s prethodno iznesenim nalazima i zaključcima, tijekom panel rasprava usuglašene su određene preporuke za unaprjeđenje uređenja zemljišta [Roić 2016].

Uz izradu zajedničke strategije, najvažnija preporuka proizašla iz implementacije LGAF-a je dovršetak ažuriranja podataka u katastru i zemljišnoj knjizi sa stanjem u naravi putem katastarskih izmjera ili pojedinačnim prevođenjem. Činjenica da su svi podaci u elektroničkom obliku i pohranjeni u Zajedničkom informacijskom sustavu dobra je pretpostavka za to. Najlošija je ažurnost podataka o javnim zemljištima. Upis svih vrsta

državne imovine i pravnih režima potrebno je intenzivirati kako bi se omogućilo brže stavljanje takvog zemljišta u funkciju.

Vođenje i održavanje podataka o zemljištu potrebno je unaprijediti nadogradnjom ZIS-a podacima o javnoj komunalnoj infrastrukturi, složenim nekretninama (sa stanovima i poslovnim prostorima) i vrijednosti nekretnina te osigurati interoperabilnost kako bi svi sektori raspolagali kvalitetnim informacijama. Zajednički informacijski sustav treba postati centralno mjesto u kojem se vode i održavaju službeni podaci o zemljištu fizičkom integracijom ili logičkim povezivanjem postojećih upisnika.

Katastar i zemljišnu knjigu treba ujediniti u jednoj instituciji koja će imati učinkovitu upravljačku strukturu. U njenu nadležnost treba staviti i ostale upisnike podataka o zemljištu koji su većinom redundantni. Smanjenje broja institucija koje izdaju suglasnosti za zemljišta pomoglo bi gospodarstvu i ubrzalo pribavljanje dozvola.

Prostorno planiranje treba utemeljiti na cjelovitoj strategiji i razvojnim programima koji su izrađeni uz uvažavanje održivosti i zaštite okoliša. Planiranje razvoja zemljišta ima dugu tradiciju i dobro je razvijeno. Za izradu nove generacije prostornih planova nužno je osigurati kvalitetne i pouzdane podatke o stanju u prostoru što bi ubrzalo i izdavanje dozvola.

Neaktivna zemljišta i nekretnine, posebno u državnoj nadležnosti, treba aktivirati unaprjeđenjem sustava gospodarenja zemljištem. Mnogo je neobrađenog poljoprivrednog zemljišta zbog nepovoljne vlasničke strukture što destimulira korištenje. Pored toga, mnogobrojni pravni režimi ograničavaju vlasnike u korištenju i gospodarenju zemljištem. Broj i opseg ograničenja je prevelik te umjesto da se resurs čuva zbog njih se prestaje koristiti i prepušta propadanju. Treba preispitati opravdanost ograničenja vlasništva pravnim režimima te zaštićenim područjima i gdje je to moguće smanjiti ograničenja.

Opsežan Zakonodavni okvir uređenja zemljišta je segmentiran i detaljno je razrađen u mnogim posebnim propisima, ali rijetko definira moderne tehnologije i postupanja u elektroničkom okruženju. Stoga ga je nužno temeljito preispitati.

Posljednja preporuka vezana uz LGAF odnosi se na uvođenje jedinstvenog poreza na sve nekretnine. Postojeća davanja i porezi na nekretnine ne stimuliraju njihovo korištenje jer se u pravilu oporezuju nekretnine koje se koriste dok za nekorištene nekretnine ne postoje nikakve obveze. Uvođenje jedinstvenog poreza na sve nekretnine potaknulo bi bolje korištenje zemljišta, a pozitivno bi djelovalo i na ažuriranje podataka katastra i zemljišne knjige te izradu sustava masovnog vrednovanja nekretnina [Tomić i dr. 2014].

Najvažnija preporuka vezana uz praćenje stanja (LGM) je da se on implementira kao dodatni modul ZIS-a i u njega ugrade sve potrebne analitičke funkcionalnosti te da se omogućí automatsko izvještavanje putem Interneta. Sustav ZIS-a je odgovoran za temeljne podatke o zemljištu te stoga sadrži najveći dio potrebnih podataka za praćenje stanja uređenja zemljišta. Ovime je u potpunosti opravdan prijedlog da ZIS postane okosnica sustava za izvještavanje o stanju u prostoru, a sustavi drugih upisnika se razmjenjuju [Ročić i dr. 2016a].

Istraživanja unaprjeđenja katastarsa i cjelokupnih sustava upravljanja zemljištem se provode kontinuirano. U okviru znanstvenog projekta DEMLAS (*engl.* Development of Multipurpose Land Administration System) izrađuje se spremište te analiziraju moguća poboljšanja sustava [Ročić i dr. 2016b]. Cilj projekta DEMLAS je izrada prototipa modernog višenamjenskog sustava upravljanja zemljištem koji podržava sve aktivnosti uređenja zemljišta. Kroz ovaj prototip simuliraju se i ispituju različite teorijske pretpostavke za poboljšanje uređenja zemljišta i praćenje stanja na tom području. Projektom se uspostavlja infrastruktura za istraživanja uređenja zemljišta otvorena svima. Potiče se korištenje podataka za razvoj novih usluga temeljenih na zemljišnim informacijama upisanim u službene upisnike,

a sve aktivnosti na projektu se temelje na načelima otvorene znanosti i otvorenih podataka [Divjak i dr. 2017].

7. Zaključak

Implementacija LGAF-a u Republici Hrvatskoj je pomogla u identificiranju stanja i omogućila definiranje prioriteta za provođenje aktivnosti usmjerenih ka unaprjeđenju uređenja zemljišta. Ocjene pojedinih pokazatelja uređenja zemljišta ukazale su na poteškoće koji otežavaju formuliranje zemljišne politike i njenu provedbu u praksi. Rezultati implementacije LGAF-a se u većoj mjeri poklapaju s rezultatima nekih ranijih istraživanjima provedenih na Geodetskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, Katedri za upravljanje prostornim informacijama. Dugogodišnja politika nedavanja i nedijeljenja podataka između institucija negativno je utjecala na razvoj uređenja zemljišta. Slaba povezanost upisnika i redundanciju podataka dobro su istraženi te su opisane njihove štetne posljedice. Tehnologije za rješavanje navedenih problema dostupne su već dugi niz godina, ali nisu u potpunosti jasni razlozi zašto se one sporo primjenjuju u punom tehničkom smislu. Tek su nedavno učinjeni prvi koraci u tom smjeru, a već su vidljivi pozitivni pomaci. Nerentabilna poljoprivredna proizvodnja, kao jedan od većih utega hrvatskog gospodarstva, dugogodišnji je problem uzrokovan malim i usitnjenim posjedima poljoprivrednog zemljišta. Dok se u razvijenim zemljama komasacija kao tehnička mjera uređenja zemljišta uvelike primjenjuje, kod nas je godinama zapostavljena pod izgovorom nepostojanja zakonskog okvira. Iako je on donesen još uvijek se ništa ne događa. Tematika porezne politike i načina oporezivanja nekretnina do sada je u više navrata bila aktualizirana. Pravedno oporezivanje nekretnina teško je provedivo bez održivog sustava masovnog vrednovanja nekretnina koji u Republici Hrvatskoj još uvijek nije uspostavljen. Ovi i mnogi drugi nedostaci opterećujući su za kvalitetno uređenje zemljišta. Stanje uređenja zemljišta u Republici Hrvatskoj možemo smatrati zadovoljavajućim, ali potrebna su poboljšanja. Rezultati projekta DEMLAS i saznanja dobivena implementacijom LGAF-a predstavljaju dobru osnovu za daljnje unaprjeđenje okružja uređenja zemljišta.

Zahvala

Ovaj rad je financirala Hrvatska zaklada za znanost projektom HRZZ-IP-11-2013-7714 - DEMLAS.

Literatura

- Divjak, D.; Tutić, D.; Roić, M. (2017). Otvorena znanost u projektu „Razvoj višenamjenskog sustava upravljanja zemljištem – DEMLAS“. Zbornik radova 10. simpozija ovlaštenih inženjera geodezije: Prostorni registri za budućnost. Opatija, Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije, str. 78-83.
- Mađer, M.; Matijević, H.; Roić, M. (2015). Analysis of possibilities for linking Land Registers and Other Official Registers in the Republic of Croatia based on LADM. Land use policy, 49, str. 606-616.
- Roić, M. (2016). Implementation of the Land Governance Assessment Framework in the Republic of Croatia. World Bank, Washington, DC.

- Roić, M.; Cetl, V.; Mađer, M. (2007). Dostupnost katastarskih podataka. Kartografija i Geoinformacije: časopis Hrvatskoga kartografskog društva, 6, Izvanredni broj, str. 208-220.
- Roić, M.; Mađer, M.; Tomić, H. (2016a). Land Governance Monitoring – Proposal for pilot implementation in Croatia. Final report, Sveučilište u Zagrebu, Geodetski fakultet, Zagreb.
- Roić, M., Mastelić Ivić, S.; Matijević, H.; Cetl, V.; Tomić, H. (2016b). Towards a Standardized Concept of Multipurpose Land Administration. Proceedings from 78th FIG Working Week 2016: Recovery from disaster. Christchurch/New Zealand, FIG, str. 1-14.
- Svjetska banka (2013). The Land Governance Assessment Framework, Implementacijski priručnik.
- Tomić, H.; Mastelić Ivić, S.; Roić, M.; Mađer, M. (2014). Specifičnosti modela masovnog vrednovanja nekretnina. Zbornik radova 7. simpozija ovlaštenih inženjera geodezije : Uloga geodezije u uređenju zemljišta i upravljanju prostorom, Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije, str. 155-158.

Assessment and Improvement of Land Governance Framework in the Republic of Croatia

Abstract. *Land Governance Assessment Framework (LGAF) is a diagnostic tool developed by the World Bank and partner institutions for comprehensive analysis and assessment of the legal framework, policies and practices regarding land governance in individual countries. In the Republic of Croatia LGAF was implemented from February 2015 to April 2016. The initiative for implementation was commenced by the World Bank and it was momentarily accepted by the key institutions of the state and renowned experts from public authorities, non-governmental organizations, academic community and private sector. They assessed the dimensions of land governance and made recommendations based on official data collected from many land-involved institutions. This paper shows the course of implementation, conclusions and recommendations arising from the implementation of LGAF and presents related researches on improvement of land governance. High quality data are important for monitoring the overall condition of land governance, therefore this paper presents a proposal for monitoring and current researches of the project DEMLAS on improving the land governance.*

Key words: *LGAF, monitoring, land administration, land governance*

**recenzirani rad*