

CIJENE PODATAKA KATASTRA

Vlado CETL, Miodrag ROIĆ, Mario MAĐER¹

¹Geodetski fakultet Zagreb (e-mail: vcetl@geof.hr, mroic@geof.hr, mmadjer@geof.hr)

Sažetak. Prostorni podaci i informacije u nadležnosti tijela javne vlasti, što uključuje i podatke katastra jesu informacije javnog sektora odnosno javno dobro. Ti podaci u pravilu podliježu načelu javnosti, međutim, postavlja se pitanje naknade za njihovo korištenje. Trebaju li nadležne institucije za katastar podatke prodavati, distribuirati besplatno ili je najbolje rješenje negdje u sredini? Ako ih i treba naplaćivati postavlja se pitanje da li naknada za korištenje treba pokriti troškove izrade, troškove diseminacije ili treba ostvarivati dodatni prihod? Također, da li podatke plaćene i izrađene za jednu namjenu treba naplaćivati po istoj cijeni i za neku drugu namjenu? U ovom radu dan je prikaz i rasprava o odnosu cijena i naknada za korištenje javnih informacija u svijetu s posebnim osvrtom na podatke katastra.

Ključne riječi: javne informacije, katastarski podaci, cijene, naknade za korištenje

1 UVOD

U mnogim raspravama koje se bave javnim informacijama prisutna je napetost u određivanju ispravne politike naknada za njihovo korištenje. S jedne strane postoji snažna volja za veću otvorenost i dostupnost u pristupu informacijama kao podrška transparentnosti javnog sektora i kao poticaj gospodarskom rastu. S druge strane postoje težnje „stvaranja profita“ na podacima čija je cijena izrade već plaćena. U takve podatke ubrajaju se i podaci katastra koji kao podaci najkrupnijeg mjerila čine temelj nacionalne infrastrukture prostornih podataka (Cetl 2003). Podaci o zemljištu i nekretninama najvažniji su infrastrukturni podaci o prostoru jedne države. Osim toga treba imati na umu da je cijena izrade i održavanja katastarskih podataka mnogo viša nego kod ostalih skupova prostornih podataka.

Osiguravanje pristupa javnim prostornim podacima i informacijama oduvijek se u SAD-u smatralo danim kao dijelom nacionalne baštine (Walsh 2006). U Europi pak odnos prema njima je drugačiji. Općenito europske institucije nadležne za katastar, ali i druge nadležne za ostale prostorne podatke baziraju se na povratu troškova što podrazumijeva da naknada za korištenje podataka i usluga mora u potpunosti pokriti troškove njihove diseminacije kao i dio troškova održavanja (Clancy 2002). Pri tome, treba imati na umu da stvarna vrijednost podataka i usluga može biti značajno veća, a što onda zahtijeva

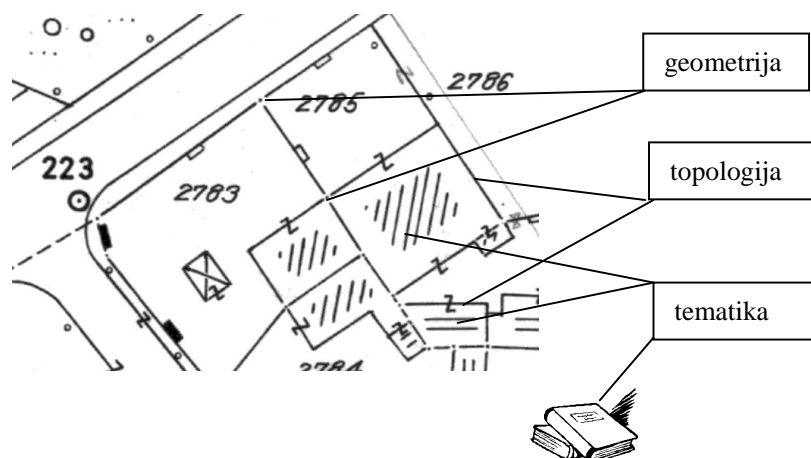
odgovarajuću subvenciju, bilo iz državnog proračuna ili nekog drugog izvora. Trend u razvijenim zemljama ide ka izravnom financiranju od strane korisnika. Troškove ulaganja u razvoj katastarskog sustava trebali bi, barem djelomično, nadoknaditi oni koji od katastra imaju koristi (Kaufman i Steudler 1998).

2 PODACI KATASTRA

Već stoljećima katastar priskrbljuje društvu više ili manje kvalitetne podatke o prostoru. Iako se s različitim društvenim uređenjima svrha izrade i održavanja katastarskih podataka mijenjala, od porezne do višenamjenske, ona je neovisno o metodama njihova modeliranja, prikupljanja, obrade te održavanja, neupitna (Roić 1998).

Podaci katastra u stalnoj su prilagodbi s različitim gledišta, a što ovisi o društvenom uređenju, načinu prikupljanja i obradi podataka. Društveno uređenje utječe na svrhu i sadržaj, a metode i tehnologije na strukturu podataka. Katastarski podaci prikupljaju se na temelju propisa i vode u službenim evidencijama za čiju pouzdanost jamči država. Na temelju njih država tijela odlučuju o pravima i dužnostima građana kroz naplatu različitih vrsta poreza, davanja poticaja za poljoprivredu, izdavanje dozvola za zahvate u prostoru i dr.

Upravljanje i organizacija katastra ovisi o vrsti katastarskog sustava. Općenito, obzirom na strukturu podataka i način njihova prikaza u dokumentaciji postoji više vrsta katastarskih sustava: europski parcelarni katastar, Thorrensov katastar i Register of Deeds. Po svojoj strukturi katastarski podaci su sastavljeni od tri vrste: geometrijske, topološke i tematske (slika 1).



Slika 1. Vrste podataka katastra

Geometrija određuje položaj pojedinih objekata u prostoru kroz njihove koordinate, topologija povezuje pojedine dijelove objekata u smislenu cjelinu, a tematika kroz prva dva sloja u prostoru određenim objektima daje dodatni sadržaj.

Ove tri vrste podataka tradicionalno su sadržane u tehničkom i knjižnom dijelu katastarskog operata. S razvojem računalne tehnologije godina otvorila se je mogućnost digitalizacije, u početku samo dijela tematske vrste podataka čime je taj segment postao lakši i jednostavniji za održavanje i korištenje. Drugi važan trenutak u evoluciji katastra ka digitalnoj tehnologiji je popularizacija CAD sustava. Mnoge su institucije nadležne za katastar upravo u CAD-u vidjele rješenje svih svojih problema povezanih s upravljanjem i održavanjem podataka. Takav model podataka (CAD + baza tematskih podataka) izgledao je u početku savršeno no s vremenom je pokazao brojne nedostatke vezane uz redundanciju podataka, probleme proizvođačkih standarda i dr. Kao rješenje navedenih nedostataka, u posljednjih nekoliko godina diljem svijeta se radi prilagodba i implementacija ka objektnoorijentiranom modelu jedinstvene zajedničke baze koja omogućava pohranu i upravljanje sa sve tri vrste podataka katastra (Roić i dr. 2002). Jasno vidljive granice klasične podjele na tehnički i knjižni dio katastarskog operata nestaju.

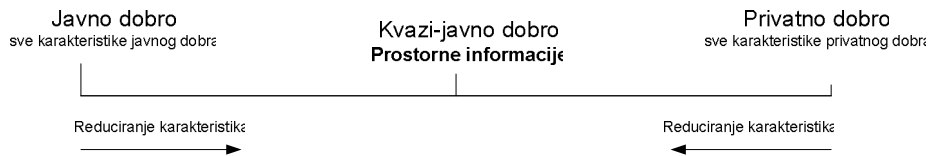
S aspekta nacionalne infrastrukture prostornih podataka, katastarski podaci čine osnovne podatke i temelj za izradu ostalih tematskih skupova podataka (Cetl i Roić 2005).

3 POLITIKA NAKNADA ZA KORIŠTENJE

Razvojem ICT-a i povećanjem zahtjeva za točnim i ažurnim informacijama, važnost prostornih podataka, a posebno katastarskih, svakim je danom sve veća. Dosadašnja istraživanja, međutim, pokazuju nepostojanje generalnog kompromisa oko zaštite privatnosti, podataka i njihove diseminacije te ispravne politike naknada za korištenje.

3.1 Karakteristike katastarskih podataka

Prostorni podaci i informacije mogu se klasificirati kao kvazi-javno dobro koje ima karakteristike javnog, ali i privatnog dobra (Love 1995). Stupanj približenja kvazi-javnog dobra ka javnom ili privatnom ovisi o različitim karakteristikama i može se izraziti kao funkcija utjecaja okoline na njegovu implementaciju (slika 2).



Slika 2. Veza između javnog, privatnog i kvazi-javnog dobra

Prostorni podaci i informacije u nadležnosti tijela javne vlasti, što uključuje i podatke katastra, jesu informacije javnog sektora i javno dobro koje je po definiciji svima dostupno. S ekonomskog aspekta ti podaci predstavljaju vrijedno dobro koje se definira kao dobro koje se ne iskorištava ako je prepušteno mehanizmu tržišta. Razlog tomu je činjenica da pojedinac razmatra kakva je njegova osobna korist od korištenja pojedinog dobra bez obzira na to koja je korist za čitavo društvo. Izrada i korištenje takvih dobara je u nacionalnom interesu i njihova važnost za društvo je takva da se oni moraju izrađivati od strane države. Treba napomenuti da su upravo državna tijela i tijela javne vlasti najveći korisnici katastarskih podataka pri planiranju gospodarskog razvoja, zaštite okoliša, razvoja infrastrukture i dr. Također katastarski podaci su karakterizirani visokim troškovima prikupljanja i održavanja te niskim troškovima diseminacije. U ekonomskoj teoriji takvo dobro ima karakteristike "prirodnog monopola" i optimalna politika naknada za korištenje se ne može odrediti kroz mehanizme tržišta već se oslanja na državnu politiku.

Troškovi katastarskih podataka obuhvaćaju:

- prikupljanje i izradu,
- održavanje,
- diseminaciju.

Troškovi prikupljanja i izrade podrazumijevaju inicijalne troškove u proizvodnji katastarskih podataka. U pravilu ovi troškovi nastaju samo jednom kod primarnog prikupljanja podataka odnosno kod katastarske izmjere i izrade katastarskog operata. Jednom kada su podaci izrađeni dalje je potrebno samo njihovo održavanje. U nekim slučajevima, kroz dulja vremenska razdoblja uslijed velikog broja promjena ili nezadovoljavajućeg održavanja, može se pojaviti potreba za cjelovitom revizijom podataka u vidu tehničke reambulacije i/ili nove katastarske izmjere. Ti se troškovi tada također svrstavaju u inicijalne troškove izrade. Ipak, treba naglasiti da su takve situacije u kojima je potrebno ponovno prikupljanje katastarskih podataka za neko područje vrlo rijetke. Potreba se pojavljuje samo tamo gdje nije uspostavljen sustav održavanja ili on nije provodan kroz dulje razdoblje.

Kako bi održali svoju vrijednost katastarski podaci se moraju konstantno održavati u suglasju sa stanjem na terenu. Iz tog razloga troškovi održavanja čine najveći dio u ukupnoj sumi troškova. Oni nastaju neposredno nakon inicijalne faze i dugoročnog su trajanja. Ti troškovi uključuju osoblje i pripadnu infrastrukturu koja obuhvaća radni prostor, opremu, računala i dr. Veći dio ovih troškova uglavnom snose korisnici kroz obvezu prijavljivanja promjena i financiranje odgovarajuće dokumentacije koja je potrebna za provedbu.

Troškovi diseminacije pojavljuju se pri distribuciji katastarskih podataka i uključuju troškove osoblja, odgovarajuće infrastrukture, obrade zahtjeva, pripreme podataka, medija, i dr. U ukupnoj sumi troškova oni čine najmanji dio.

3.2 Strategije

Politika cijena u ekonomskoj teoriji može se grubo sagledati s gledišta savršenog i nesavršenog tržišta (Vidučić 2004). Na savršenom tržištu osnovna je pretpostavka postojanje većeg broj proizvođača i potrošača, a cijena je rezultat ravnoteže ponude i potražnje. Kod katastarskih podataka politiku korisničkih naknada treba razmatrati s gledišta nesavršenog tržišta. Razlog tome je s jedne strane karakteristika prirodnog monopola i situacija u kojoj najčešće postoji samo jedan „proizvođač“ koji diktira visinu naknada. Obzirom na interes i potrebe javnosti za katastarskim podacima postavlja se pitanje treba li on odnosno nadležna institucija za katastar podatke prodavati, distribuirati besplatno ili je najbolje rješenje negdje u sredini? Pri tome treba uzeti u obzir činjenicu da će se podaci koji su potrebni državi prikupljati i proizvoditi bez obzira na to da li se mogu dalje prodavati.

Općenito, postoji nekoliko mogućih strategija u kreiranju politike naknada za korištenje katastarskih podataka:

1. besplatan pristup,
2. naplata troškova diseminacije,
3. djelomični povrat troškova,
4. potpuni povrat troškova.

Besplatan pristup podrazumijeva davanje katastarskih podataka u upotrebu i korištenje bez ikakve naplate troškova. Cjeloviti troškovi prikupljanja, izrade održavanja i diseminacije oslanjaju se na državni proračun. Ovakva strategija koja je najvećim dijelom zastupljena u SAD-u ima za posljedicu širu upotrebu katastarskih i ostalih prostornih podataka, a što rezultira otvaranjem novih

tvrtki, novih poslova, povećanjem prodaje i stvaranjem novih proizvoda i usluga te povećanjem društvenog blagostanja. Na temelju toga ostvaruje se povećanje prihoda od poreza, a kojim se onda refinanciraju ukupni troškovi.

Naplata troškova diseminacije podrazumijeva pokrivanje troškova transakcije podataka odnosno obrade zahtjeva, pripreme podataka, distribucije, dostave podataka i dr. Ti troškovi uključuju i troškove osoblja te pripadne infrastrukture, ali bez uzimanja u obzir troškova vezanih uz prikupljanje, izradu i održavanje podataka.

Strategija djelomičnog povrata troškova bazira se na principu da troškove podataka i usluga treba snositi onaj tko od njih ima koristi. Ova strategija nema za cilj potpuni povrat troškova već samo dijela koji najčešće pokriva troškove ili dio troškova održavanja te troškove diseminacije. Troškovi prikupljanja i izrade podataka i dalje se pokrivaju iz državnog proračuna ili nekog drugog izvora. Prednost ove strategije u odnosu na potpuno besplatni pristup ogleda se u ostvarivanju ispravnog dojma o stvarnoj cijeni podataka prema korisnicima. Dio troškova se pokriva i manji je teret na poreznim obveznicima. Nedostatak se međutim ogleda u smanjenoj diseminaciji koju je moguće postići jedino strategijom otvorenog i besplatnog pristupa.

U europskim zemljama opće prihvaćena strategija politike naknada prema katastarskim i ostalim podacima nalazi se negdje između naplate troškova diseminacije i djelomičnog povrata troškova. Pojedine države i zakonodavstva prisiljavaju institucije nadležne za katastar na ostvarivanje prihoda i povrata troškova izravno od korisnika. Takav model ograničava upotrebu informacija, ali i izvore njihova prikupljanja. Također, posljedica ovakve politike je stvaranje monopola i kontrole nad različitim kategorijama podataka i informacija. U većini europskih zemalja institucije nadležne za katastar ponašaju se kao da žive u prošlosti. Prostorni podaci su često obavijeni velom tajni i drže se pod ključem kroz razna ograničenja i dozvole kojima se stvara zabrana jednostavnog i otvorenog pristupa običnim korisnicima. Iako je većina tih institucija, generalno gledajući, dio javnog sektora njihova uloga je različita obzirom na zakonsku regulativu pojedinih država.

Potpuni povrat troškova kao strategija određivanja naknada za korištenje može se samo teoretski razmatrati, a uključivao bi povrat svih troškova prikupljanja, izrade, održavanja i diseminacije podataka. Kako se ti troškovi kreću u milijunskim iznosima to bi rezultiralo visokim cijenama katastarskih podataka, a njihova upotreba bila bi u potpunosti ograničena na prvobitnu namjenu za koju su izrađeni odnosno za potrebe državnih i javnih tijela. Obzirom na postanak katastarskih podataka ovdje treba naglasiti i da je njihova izrada već

jednom plaćena, a što je dodatni argument za neprimjerenost ove strategije. Obzirom na navedeno primarna rasprava o politici naknada za korištenje katastarskih podataka može se svesti na razmatranje prve tri strategije.

3.3 Pregled naknada za korištenje

Pristup podacima katastra oduvijek je izravno bio povezan s tehnologijom njihove izrade i održavanja. Digitalizacijom je omogućena njihova šira dostupnost, a razvoj Interneta olakšao je pristup i diseminaciju. Ipak još uvijek, najčešće u službene svrhe, podaci katastra izdaju se u analognom formatu, bilo kao fotokopije originalnih dokumenata ili kao ispisi na papiru iz odgovarajućih baza podataka. U tablici 1 dan je prikaz diseminacije katastarskih podataka i korištenih formata uz pripadne naknade u nekim zemljama svijeta. Većina podataka prikazanih u tablici preuzeta je sa Web stranica Europskog odbora za katastar (URL 1).

Tablica 1. Naknade za korištenje podataka katastra

Zemlja	besplatni podaci	podaci uz plaćanje	naknada €
Češka	dio knjižnih podataka	knjižni ispis za 1 posjed	0,19
		preslik plana A4	1,87
Nizozemska	metapodaci	ispis svih podataka za 1 posjed	1,99
Latvia	--	knjižni ispis za 1 posjed	2,46
Austrija	--	knjižni ispis za 1 posjed	13
		preslik plana A3 ili manji	7,27
Slovenija	svi podaci	knjižni ispis za 1 posjed	0,03
		preslik plana A4 ili A3	3,11
Španjolska	knjižni podaci	knjižni ispis za 1 posjed	8,16
		preslik plana A4	16,12
Njemačka	ovisno o pokrajini	knjižni ispis za 1 posjed	cca. 14
		preslik plana A4	cca. 16
Hrvatska	knjižni podaci	knjižni ispis za 1 posjed	0,68
		preslik plana A4	3,98
Australija/Victoria	svi podaci	ispis svih podataka za 1 posjed	2,71
SAD/Greene County	svi podaci	--	--

Podaci prikazani u tablici pokazuju da se naknade za korištenje i pristup podacima katastra u svijetu razlikuju. Općenito može se primijetiti već prije

navedena razlika između "američkog" i "europskog" pristupa. Što se tiče besplatnih podataka odnosno javnog uvida i ovdje je situacija različita. Iako se svi europski sustavi temelje na načelu javnosti, a osobno se u nadležnoj instituciji može ostvariti javni uvid u sve podatke koje ona vodi, to za sada nije omogućeno transparentno svima putem Interneta. Naknade za pojedine katastarske podatke također se međusobno razlikuju. Ove razlike mogu se razmatrati kao rezultat različite legislative u pojedinim zemljama kao i društvenog standarda. Međutim razlike u naknadama pojedinih podataka u razvijenim zemljama na primjeru Njemačke i Španjolske te Nizozemske i Australije pokazuju da nema jedinstvenih kriterija u određivanju njihove visine. Prikazana situacija nije zadovoljavajuća i očigledno postoji proturječnost u poimanju katastarskih podataka kao javnog dobra u nacionalnom interesu i aktualne politike naknada za njihovo korištenje.

4 ZAKLJUČAK

Katastarski podaci su informacije javnog sektora i čine javno dobro. Za osiguranje otvorenog i neograničenog pristupa treba urediti pitanje politike njihove dostupnosti i naknada za korištenje. Većina stručnjaka smatra da bi ti podaci trebali biti besplatni ili uz naknadu koja pokriva troškove njihove diseminacije.

U većini europskih zemalja politika naknada za korištenje katastarskih podataka temelji se na povratu troškova, međutim ne postoji jasan konsenzus oko naplate naknada komercijalnim i običnim korisnicima. Također nije jasno da li tim naknadama treba pokriti troškove održavanja, dio tih troškova ili samo troškove diseminacije. U SAD-u, s druge strane, prisutan je otvoren i besplatan pristup podacima koji se oduvijek smatrao ispravnim.

Očito je odnos između cijene katastarskih podataka i naknada za njihovo korištenje vrlo složen. Na njega utječu najmanje tržišni, a više društveni, politički i vrlo često subjektivni kriteriji. Cilj ovog članka nije bio podržati neku od prikazanih politika u apsolutnom smislu već prikazati trenutno stanje u svijetu i potaknuti širu raspravu o ovoj temi.

LITERATURA

Cetl, V. (2003): Uloga katastra u nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka, magistarski rad, Sveučilište u Zagrebu - Geodetski fakultet, Zagreb

- Cetl, V., Roić, M. (2005): Katastar u nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka. Zbornik radova III. hrvatskog kongresa o katastru s međunarodnim sudjelovanjem, Hrvatsko geodetsko društvo, Zagreb.
- Clancy D. (2002): Legal aspects of the Cadastre. Proceedings of the 1st Congress on Cadastre in the European Union, Granada Spain.
- Kaufman, J. Steudler, D. (1998): Cadastre 2014: A Vision for a Future Cadastral System. FIG.
- Love, J. (1995): Pricing Government Information. Journal of Government Information, Vol. 22. br. 5, str. 363.-387.
- Roić, M. (1998): Improvement of Cadastre in Croatia. In "Proceedings of the XXI. International FIG Congress", Commission 7 - Cadastre and Land Management, pp. 505-516, July 19.-25., Brighton.
- Roić, M., Matijević, H., Cetl, V. (2002): Objektnoorijentirano modeliranje katastra. Zbornik radova Geodetskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu povodom 40. obljetnice samostalnog djelovanja, Geodetski fakultet, Zagreb.
- Vidučić, Lj. (2004): Financijski Menadžment. RRiF-plus d.o.o., Zagreb.
- Walsh J. (2006): Why Europe Needs to Provide its Own Public Geodata. Directions Magazine, February 20.

URL-1: <http://www.eurocadastre.org/>, Permanent Committee on Cadastre in the European Union, 06. 04. 2007.

PRICES OF CADASTRAL DATA

***Abstract.** Spatial data and information within the authority of the government, including the cadastral data, are public sector information that is public good. These data are normally public property, but the issue of fees for their usage arises. Should the authorities responsible for the cadastre sell these data, distribute them free of charge, or is a middle way the best solution? If the data are to be paid for, the question arises whether the fee should cover the costs of development, the costs of dissemination, or should generate some additional income? Also, should the data, which are paid for and developed for one purpose, have the same price for another purpose? This paper provides an overview of and a discussion about the policies on the fees of public sector information in the world, with special emphasis on the cadastral data.*

***Key words:** public sector information, cadastral data, prices, fees for usage*