

Ewa Krawczyk, konsultantka Banku Światowego,
o szacunku kosztów i korzyści związanych z budową ZSIN (część II)

Czy to się opłaca?

W 2000 r. udział kredytów hipotecznych w PKB wynosił w naszym kraju 1,5-2%, podczas gdy w Europie Zachodniej – 30-40%. Wprowadzenie systemu katastralnego powinno spowodować wzrost liczby ustanawianych hipotek. Analizy ekonomiczne pokazują, że system może być efektywny zarówno, gdy bazy danych ulokowane zostaną na poziomie powiatu, jak i województwa.

● Z budżetu i środków pomocowych

Wpływy finansowe w Zintegrowanym Systemie Informacji o Nieruchomościach generowane są przez poszczególne jego podsystemy: Kataster Nieruchomości, Nową Księgę Wieczystą i Ewidencję Podatkową Nieruchomości. W katastrze pochodzą one ze środków przeznaczonych na modernizację ewidencji gruntów i budynków oraz z tytułu sprzedaży danych katastralnych. Największy udział w nich ma Państwowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (50%) oraz budżet państwa (32%), co przedstawia tabela 1. W analizie ekonomicznej założono, że finansowanie w kolejnych latach będzie na podobnym poziomie. Rozwój ZSIN będzie także finansowany ze środków pomocowych (programy PHARE 2001 i 2003 oraz w niewielkim stopniu z projektu Matra II). Nakłady te zostaną przeznaczone na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania, modernizację ewidencji grun-

Źródło finansowania	Nakłady na prace geodezyjne [mln zł]		Nakłady na modernizację egib [mln zł]	
	2002	2003	2002	2003
Budżet	51,7	56,3	32,3	39,4
PFGZGiK	54,4	98,1	27,2	61,8
Środki własne powiatu	21,4	25,9	11,6	13,4
Dotacje z WFGZGiK	3,3	2,7	2,5	1,6
Dotacje z CFGZGiK	12,2	3,7	11,3	2,5
Inne	8,6	8,3	5,2	4,9
Razem	151,6	195,0	90,1	123,6

Tab. 1. Nakłady finansowe na prace geodezyjne i kartograficzne oraz modernizację egib

tów, wektoryzację map itp. Także w tym przypadku założono, że wielkość środków utrzymana będzie na tym samym poziomie przez najbliższe lata (22 mln zł rocznie do 2006 roku i 32 mln od 2007 r.). Z kolei dla podsystemu NKW założono, że środki pomocowe będą na poziomie 11 mln zł rocznie.

● Za informację i za hipotekę

Kolejnym źródłem finansowania ZSIN będą opłaty sądowe z wydziałów wieczystoksięgowych. Ich zakładana wielkość została ustalona na bazie doświadczeń Austrii, Danii i Holandii (patrz ramka). Porównując poziom opłat sądowych w tych krajach, pewne podobieństwo z Polską można zauważyć jedynie w przypadku Austrii. W obu krajach są one wysokie, jednocześnie pełnią bowiem funkcje fiskalne (w Holandii niskie opłaty są równoważone przez opłaty notarialne). W analizie ekonomicznej przyjęto, że wpływy uzyskiwane z opłat sądowych (za informacje o danych sądowych) będą

Przykłady z Austrii, Danii i Holandii

Dla porównania systemów katastralnych w Austrii, Danii, Holandii i Polsce wybrano 13 atrybutów (tab. 2). Mają one cechy wspólne (takie jak pełne pokrycie mapowe, kompletność rejestracji danych opisowych dla całego kraju, obowiązek rejestracji praw do nieruchomości i ceny nabycia czy rejestracja zabezpieczeń hipotecznych) oraz kilka odmiennych (jak chociażby sposób finansowania katastru; w wymienionych krajach z opłat za usługi, w Polsce – ze środków publicznych). W analizie wzięto pod uwagę wskaźniki porównawcze dotyczące liczby: działek, biur katastralnych, ustanowionych hipotek itp. w poszczególnych krajach (tab. 3). Wynika z nich, że wysokość opłat nakładanych przez urzędy katastralne i urzędy rejestracji gruntów (odpowiadające naszym wydziałom wieczystoksięgowym WWK) w Austrii, Danii i Holandii jest bardzo różnicowana. W Holandii i Polsce koszty usług katastralnych

ustanowione są na takim poziomie, aby jedynie pokrywały koszty czynności z nimi związanych. Z kolei w Austrii opłaty tego typu są bardzo wysokie.

Na tle prezentowanych krajów polski rynek nieruchomości jest słabo rozwinięty. Liczba transakcji w przeliczeniu na wydziały wieczystoksięgowe i biura katastralne jest 20-krotnie niższa niż w Austrii i Holandii, a stosunek liczby transakcji sprzedaży nieruchomości do liczby działek wykazuje w tych krajach sześciokrotną przewagę. Jeszcze gorzej przedstawia się zabezpieczenie kredytów bankowych przez ustanowienie hipoteki. Na przykład liczba transferów nieruchomości w Holandii i Polsce jest zbliżona, lecz u nas z takiego zabezpieczenia kredytu korzysta 17-krotnie mniej podmiotów. Związane jest to z niską zdolnością kredytową obywateli. W 2000 r. udział kredytów hipotecznych w PKB wynosił w Polsce 1,5-2%, podczas gdy w Europie Zachodniej 30-40%.

procentowo zbliżone do wielkości w Austrii (12% wpływów globalnych).

Zakłada się, że wprowadzenie systemu katastralnego w Polsce spowoduje wzrost liczby ustanawianych hipotek, gdyż dostarczone z systemu informacje katastralne przyczynią się do poprawy bezpieczeństwa na rynku nieruchomości. Rozpatrzono więc dwa warianty określające liczbę ustanawianych w przyszłości hipotek: optymistyczny – 500 tys. rocznie (od 2007 r.) oraz pesymistyczny – 200 tys. (2007-08 r.) i 330 tys. (od 2009 r.). W obu przyjęto identyczną wielkość opłaty hipotecznej (360 zł). Założono także, że w przypadku wariantu pesymistycznego wpływy z opłat za udostępnianie informacji wynosić będą 50% wartości wpływów docelowych w latach 2007-08: za informacje z wydziałów wieczystoksięgowych WWK ok. 55 mln zł rocznie, a z tytułu zwiększenia liczby ustanawianych hipotek – 65 mln zł). Wynika z tego, że od 2009 r. kwota uzyskana z tytułu informacji z WWK wyniesie 63 mln zł rocznie, a z tytułu zwiększenia liczby hipotek – 130 mln zł. Wariant optymistyczny zakłada z kolei, że pierwsza z nich (od 2007 r.) wynosić będzie 70 mln zł, a druga – 180 mln zł.

Wprowadzenie systemu katastralnego spowoduje także uszczelnienie ewidencji gruntów i budynków, co przyniesie dodatkowe dochody dla budżetu. Na podstawie danych zawartych w projekcie badawczym PBZ-024-013 Instytutu Geodezji i Kartografii i zagranicznych doświadczeń przyjmuje się, że operacja taka daje 10-procentowy wzrost wpływów. Ponieważ w 2002 r. wpłaty z tytułu podatku od nieruchomości wyniosły w Polsce 9,8 mld zł, można założyć, że do budżetów gmin wpłynęłoby dodatkowo ok. 1 mld zł. Oczywiście kwota ta nie jest uwzględniona we wpływach ZSIN, gdyż podatki nie są uważane za bezpośredni dochód generowany przez kataster nieruchomości.

● Udział własny i korzyści

W podsystemie ewidencji gruntów i budynków udział własny będą stanowiły środki pochodzące z budżetu i Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. W modelu ekonomicznym założono, że będzie to kwota 123 mln zł wkali roku (wydatki planowane w 2003 r.). W podsystemie NKW przyjęto z kolei, że udział własny (z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości) wyniesie 23 mln zł rocznie. W podsystemie katastru fiskalnego udział ten stanowić będzie 180 mln zł. Kataster fiskalny (nazywany inaczej ewidencją podatkową nieruchomości) nie będzie jednak uwzględniany w analizie ekonomicznej.

Wprowadzenie ZSIN przyniesie także inne korzyści. Te wymierne to wpływy z opłat za udostępnianie informacji i danych. Trudno jednak oszacować korzyści potencjalne, nie przynoszą one bowiem bezpośrednio żadnych dochodów lub też pojawią się dopiero w przyszłości. Będą to m.in.: dodatkowe podatki z nowych inwestycji zrealizowanych w wyniku uzyskania informacji pełniejszej i w krótszym czasie, oszczędności uzyskane dzięki usprawnieniu procesów produkcyjnych i administracyjnych, rozwój rynku nieruchomości, poprawa organizacji pracy we wszystkich podsystemach, skrócenie czasu uzyskiwania informacji, uporządkowanie ewidencji informacji i dokumentacji.

● Efektywność wdrożenia ZSIN

Projekt inwestycyjny budowy ZSIN wydaje się nietypowy na każdym poziomie opracowania. Jego istota i zakres nie mieszczą się w definicji typowych inwestycji bezpośrednich, polegających na zaangażowaniu środków w celu modernizacji lub udoskonalenia prowadzonej działalności, nie odzwierciedlają również sensu in-

Atrybut	Austria	Dania	Holandia	Polska
Liczba działek [mln]	10,7	2,1	7,0	32,8
Liczba transakcji na rynku rocznie [mln]	0,35	0,12	0,4	0,3
Mapy w postaci cyfrowej [%]	60	80	90	70 miasto /46 wieś
Ogólne pokrycie mapowe [%]	100	100	100	100
Rejestracja danych opisowych w postaci cyfrowej [%]	100	100	100	100
Kompletność rejestracji danych opisowych na obszarze całego kraju [%]	100	100	100	100
Finansowanie systemu katastralnego przez instytucje centralne [%]	–	–	–	100
Finansowanie systemu katastralnego z opłat za usługi [%]	100	100	100	–
Granice działek z pomiaru geodezyjnego	+	+	+	+
Obowiązek rejestracji ceny nabycia nieruchomości	–	+	+	+
Obowiązek rejestracji praw do nieruchomości	+	+	+	+
Rejestracja zabezpieczeń hipotecznych	+	+	+	+
System katastralny funkcjonuje dla potrzeb*	P, F, W	P, F, W	P, F, W	P, F, W, Z, ŚR

* P – prawnych, F – fiskalnych, W – wyceny nieruchomości, Z – planowania przestrzennego, ŚR – ochrony środowiska

Tab. 2. Zestawienie atrybutów do porównania systemów katastralnych

Wskaźniki porównawcze	Austria	Dania	Holandia	Polska
Liczba mieszkańców/km ²	96,6	124,4	390,1	122,3
Liczba km ² przypadających na sąd/WWK	437	526		948
Liczba km ² przypadających na biuro katastralne	2045	937	2768	823*
Liczba działek przypadająca na sąd/WWK	69 271	23 537		99 394
Liczba działek przypadająca na biuro katastralne	324 390	41 957	500 000	86 316*
Liczba transakcji sprzedaży nieruchomości przypadająca na sąd/WWK	4167	1019		1018
Liczba transakcji przypadająca na biuro katastralne	19 512	1816	27 133	884
Liczba ustanowionych hipotek przypadająca na sąd/WWK	2083	7051	36 867	99
Relacja hipoteki/działki	0,03	0,3	0,074	0,001
Relacja sprzedaż/działki	0,06	0,043	0,055	0,01

* Wydziały ewidencji gruntów i budynków

Tab. 3. Wskaźniki porównawcze, dane z 2002 r.

Sprzedaż i hipoteki		1999	2000	2001	2002
Sprzedaż nieruchomości	Pol	430 000	411 000	396 000	386 000
	Hol	446 000	422 000	407 000	411 000
Ustanowienie hipoteki	Pol	47 323	31 022	33 676	32 676
	Hol	723 000	563 000	534 000	553 000
Relacja hipoteka/sprzedaż	Pol	0,12	0,09	0,10	0,10
	Hol	1,62	1,33	1,31	1,35

Tab. 4. Transakcje sprzedaży nieruchomości i ustanowionych hipotek (wg aktów notarialnych) w Polsce i Holandii w latach 1999-2002

westyjii pośrednich. W związku z tym trudno jest w sposób jednoznaczny zaliczyć go do jednej z najczęściej wymienianych kategorii: odtworzeniowej, modernizacyjnej, innowacyjnej, rozwojowej czy strategicznej. Projekt posiada bowiem atrybuty zarówno inwestycji innowacyjnej, rozwojowej, jak i strategicznej. Z drugiej strony cechują go typowe parametry definiujące inwestycje, a więc: długookresowe zaangażowanie środków ekonomicznych, ryzyko oraz oczekiwane w przyszłości korzyści.

Do wstępnej analizy przyjęto zatem następujące warianty efektywności wdrożenia ZSIN w latach 2004-13:

■ Wariant I/0 (kataster nieruchomości i NKW oddzielnie) – koszty 4,692 mld zł, wpływy 3,406 mld zł, **saldo -1,186 mld zł.**

■ Wariant I (kataster nieruchomości i NKW razem, baza danych w powiecie) – koszty 5,729 mld zł, wpływy 6,019 mld zł, **saldo +290 mln zł.**

■ Wariant II (kataster nieruchomości i NKW razem, baza danych w województwie) – koszty 5,627 mld zł, wpływy 6,019 mld zł, **saldo +392 mln zł.**

■ Wariant III (kataster nieruchomości i NKW razem + Agencja Katastralna, baza danych w powiecie) – koszty 5,764 mld zł, wpływy 6,019 mld zł, **saldo +255 mln zł.**

■ Wariant IV (kataster nieruchomości i NKW razem + Agencja Katastralna, baza danych w województwie) – koszty 5,662 mld zł, wpływy 6,019 mld zł, **saldo +357 mln zł.**

Zrezygnowano z prowadzenia dalszej analizy wariantu I/0, gdyż sam kataster nie jest w stanie wygenerować wpływów, które pokryłyby koszty wyceny nieruchomości i infrastruktury informacyjnej. W wariantach (I-IV) wpływy są identyczne, różna jest tylko wysokość przewidywanych kosztów. W dwóch wariantach uwzględniono powstanie Agencji Katastralnej. Są tu możliwe dwie koncepcje – rozszerzenie kompetencji dzisiejszego GUGiK lub powołanie nowego urzędu ds. katastru. Dodatkowe koszty tak funkcjonującej agencji (w obu przypadkach) byłyby zbliżone i wyniosłyby około 3,5 mln zł rocznie.

● Wyniki rachunku efektywności projektu inwestycyjnego ZSIN

Przeprowadzony rachunek efektywności projektu inwestycyjnego w zakresie podstawowych kryteriów decyzyjnych (NPV, IRR i okres zwrotu – patrz ramka powyżej) wskazuje, że modele ekonomiczne I, II i IV Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach to przedsięwzięcia opłacalne. Pomimo nierównomiernie rozłożonych kosztów wdrażania modelu (największe zostałyby poniesione w 2. i 3. roku prognozy), wszystkie wskaźniki opłacalności projektów spełniły kryterium decyzji pozytywnej.

W analizie przyjęto 10-letni okres prognozy (2004-13), w którym zostałyby wdrożone i rozpoczęły pracę podsystemy katastru nieruchomości, podatkowa ewidencja nieruchomości oraz skończyłoby się wdrażanie NKW. W analizie uwzględniono inflację w wysokości: 2% w 2004 r., 2,3% w 2005 r. i 2,5% w pozostałych latach.

Specyficzna struktura finansowania projektu ZSIN (środki budżetu państwa, fundusze pomocowe, dotacje i fundusze PZGiK)

Prosty okres zwrotu – określa liczbę lat, w ciągu których nakłady poniesione na realizację inwestycji zwrócą się w postaci zysku (wskazuje rok, w którym saldo jest dodatnie). Kategoria zysku rozumiana jest w tym przypadku jako suma przewidywanego zysku netto (po opodatkowaniu), kosztów finansowych (odsetek od zaciągniętych kredytów) oraz amortyzacji.

NPV (Net Present Value) – wartość zaktualizowana netto definiowana jest jako suma zdyskontowanych w kolejnych latach prognozy życia ekonomicznego inwestycji, różnic pomiędzy generowanymi przychodami a wydatkami dla danego poziomu stopy dyskonta.

IRR (Internal Rate of Return) – wewnętrzna stopa zwrotu określa taki poziom stopy dyskonta, przy którym aktualna wartość wpływów gotówkowych generowana przez projekt inwestycyjny jest równa wartości nakładów inwestycyjnych, a więc jest to stopa, przy której NPV projektu jest równa zero.

powoduje, że przyjęto stopę dyskonta na poziomie 6,68%, a bazą do jej obliczenia była rentowność 10-letnich obligacji Skarbu Państwa. W efekcie analizy otrzymano następujące wielkości stopy zwrotu inwestycji (IRR):

■ Wariant I – 6,89%. Model ten posiada niewielki margines bezpieczeństwa w okresie 10-letniej prognozy, ponieważ IRR jest nieznacznie wyższe od stopy dyskonta.

■ Wariant II – 8,46%. Model o najwyższej efektywności.

■ Wariant III – model nieefektywny w okresie 10 lat; wysoką efektywność wykazuje natomiast w długim okresie.

■ Wariant IV – 8,05%.

We wszystkich modelach największym obciążeniem jest koszt infrastruktury informacyjnej i wyceny nieruchomości. Analiza wykazała, iż efektywność modelu zakładającego ulokowanie bazy danych katastralnych w województwach jest wyższa niż w powiatach. Przewaga ta ma miejsce

zarówno dla 10-letniej prognozy, jak i w dłuższym okresie. Wynika to przede wszystkim z wyższych rocznych kosztów utrzymania baz danych w powiatach niż w województwach.

Analiza wariantów z Agencją Katastralną pokazała z kolei, iż model powiatowy jest opłacalny tylko w długim okresie czasu (ponad 10 lat), natomiast wojewódzki zarówno w ciągu 10 lat, jak i w dłuższym przedziale czasu.

Szacunek kosztów ZSIN wykazuje, że największe wydatki (79%) związane są z funkcjonowaniem katastru nieruchomości, mniejsze z prawnym (15%) i fiskalnym (6%). Głównym beneficjentem systemu będzie natomiast kataster fiskalny i prawny. Szacunek wpływów ma z kolei charakter zachowawczy, nie uwzględnia bowiem korzyści potencjalnych i efektów wtórnych.

● Potrzebne wsparcie zewnętrzne

System może być efektywny zarówno, gdy bazy danych ulokowane zostaną na poziomie powiatów (I, III), jak i w województwach (II, IV). Wprowadzenie dowolnego z modeli będzie wymagać jednak wsparcia zewnętrznego i ustalenia warunków:

■ finansowych – poprzez outsourcing, pewne formy prywatyzacji, pożyczkę lub emisję obligacji skarbowych lub korporacyjnych, zabezpieczonych przyszłymi wpływami, bowiem w pierwszych trzech latach przepływy strumieni pieniężnych są ujemne (-1,5 mld zł),

■ prawnych – niezbędne jest wprowadzenie zmian umożliwiających połączenie katastru nieruchomości i NKW, aby wpływy z NKW zasiliły ZSIN,

■ organizacyjnych – poprzez utworzenie wyodrębnionej jednostki koordynującej współpracę podsystemów katastralnych (można powołać nową agencję lub rozszerzyć działalność już istniejącego urzędu).

Dr Ewa Krawczyk jest pracownikiem Katedry Ekonomii i Polityki Gospodarczej Wydziału Ekonomiczno-Rolniczego Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie i autorką raportu wykonanego na zlecenie Banku Światowego pt. „Szacunek kosztów i korzyści budowy oraz wdrażania Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. Efektywność projektu inwestycyjnego ZSIN”.