

K. Zwirowicz

Uniwersytet Warmińsko – Mazurski w Olsztynie

## PROPOZYCJA ZASAD FINANSOWANIA KATASTRU NIERUCHOMOŚCI

© Zwirowicz K., 2005

*The transformation of land and building register into cadastre is connected not only with the development of the technical, law and organizing rules, but also with the new principles of the financial management, which should be defined by then. The mentioned principles must be both attached to free market economy and trace out the procedures within the cadastre framework.*

**Wprowadzenie.** Jednym z elementów całości infrastruktury katastru nieruchomości są jednostki organizacyjne zlokalizowane na poziomie lokalnym, spełniające funkcje i zadania w zakresie zabezpieczenia popytu na dane o nieruchomościach (gruntach). Utworzenie i funkcjonowanie tego systemu wymagają realizacji szeregu czynności administracyjnych i prac geodezyjnych w ramach prowadzonej przez starostę (dysponenta systemu) działalności inwestycyjno – finansowej. Działalność ta jest uwarunkowana zasadą racjonalnego gospodarowania oraz koniecznością dążenia do osiągnięcia optimum.

Z teorii efektywności systemów wynika, że każda dziedzina działalności człowieka, niezależnie od pozycji gospodarczej i stopnia wypełniania funkcji celu, powinna uzasadniać swoje poczynania za pomocą rachunku ekonomicznego. Zalecenie to odnosi się również do katastru nieruchomości występującego na poziomie lokalnym i dlatego wskazano niezbędność dokonywania oceny efektywności ekonomicznej tego systemu (HOPFER i wsp. 1988) lub analizy kosztów (HOPFER, ZWIROWICZ 1995b). Taki stan rzeczy powoduje potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na problematykę kosztów związanych z tym systemem, jednego z elementów rachunku ekonomicznego, z tym, że istota ta wynika również z zasad gospodarki rynkowej zalecających, aby każde działanie opierało się jedynie na uzasadnionych kosztach.

Stworzenie warunków do racjonalnej gospodarki finansowej jest jednym z zadań związanych z problematyką ekonomiczną katastru nieruchomości, które wymagają pilnego rozwiązania. Stąd, niezależnie od konieczności kształtowania zagadnień technicznych, technologicznych, prawnych i organizacyjnych, istnieje potrzeba udoskonalenia obowiązujących zasad finansowania tego systemu informacyjnego. Temu dążeniu powinny towarzyszyć działania powodujące spełnianie wymagań strukturalnych, funkcjonalnych i rozwojowych stawianych danemu rozwiązaniu.

**Definicja kosztów i zakres finansowania katastru nieruchomości.** Posiłkując się definicją kosztów w ujęciu ogólnym (mała encyklopedia ekonomiczna 1974), koszty związane z katastrzem nieruchomości zostały zdefiniowane jako *wyrażone w pieniądzu nakłady pracy żywej i pracy uprzedmiotowionej ponoszone przez infrastrukturę tego systemu informacyjnego, nieodzowne do osiągnięcia celu jego działania, jakim jest gromadzenie oraz udostępnianie danych katastralnych na różne potrzeby społeczno – gospodarcze* (ZWIROWICZ 2005).

Z uwagi na charakter, cel i zakres prac podejmowanych wobec katastru nieruchomości, koszty dotyczące tego systemu mogą być postrzegane jako (HOPFER, ZWIROWICZ 1995a, 1995b):

- 1) nakłady jednorazowe, stanowiące przykład inwestycji w sferze nieprodukcyjnej;
- 2) nakłady (permanentne wydatki) związane z prowadzeniem procedury postępowania katastralnego (koszty funkcjonowania systemu).

Uwzględniając elementy składowe infrastruktury, koszty dotyczące katastru nieruchomości na poziomie powiatu można podzielić na:

- koszty infrastruktury organizacyjnej, związane ze strukturami organizacyjnymi biorącymi udział w jego utworzeniu i funkcjonowaniu;

- koszty infrastruktury informacyjnej, związane z zasobami danych katastralnych, niezbędne do ich gromadzenia, aktualizacji i udostępniania;
- koszty infrastruktury technicznej, związane z fizyczną konfiguracją sprzętu oraz oprogramowaniem.

**Zasady procedury zarządzania finansowego katastru nieruchomości.** Problem nowych zasad procedury zarządzania finansowego katastru nieruchomości dotyczy potrzeby ustalenia trybu, reguł i dróg postępowania oraz źródeł i form finansowania w racjonalnym gospodarowaniu środkami finansowymi przeznaczonymi na utworzenie i funkcjonowanie systemu w warunkach gospodarki rynkowej. Można zatem przyjąć, że zasady postępowania finansowego wynikają z celu, jakiemu służą działania dysponenta systemu oraz ich zakresu. Oznacza to, że mogą być postrzegane jako:

- zasady ogólne, wspólne wszystkim grupom działań podejmowanych wobec systemu (utworzenie, funkcjonowanie);
- zasady szczegółowe, charakterystyczne dla każdej wyodrębnionej grupy działań.

Tworzenie i funkcjonowanie katastru nieruchomości w warunkach gospodarki rynkowej powinny przebiegać z uwzględnieniem potrzeby:

- 1) oszczędności wydatkowanych środków, czyli zagwarantowanie możliwości do stałego wzrostu sprawności finansowej systemu w oparciu o racjonalne działania umożliwiające obniżanie nakładów inwestycyjnych i kosztów funkcjonowania oraz dające podstawę do zwiększania dochodów z udostępniania danych katastralnych;
- 2) zapewnienia warunków do prawidłowego i pełnego wykorzystywania środków przeznaczonych na budowę i funkcjonowanie systemu;
- 3) stworzenia warunków ułatwiających ewidencjonowanie i ścisłe kontrolowanie wydatków inwestycyjnych oraz kosztów funkcjonowania systemu, zarówno w ujęciu ogólnym i szczegółowym;
- 4) stworzenia możliwości prowadzenia szczegółowych rozliczeń pozwalających na ustalenie kosztów każdego elementu działalności;
- 5) prowadzenia, na zasadzie odrębności od innych obszarów obsługi finansowej starostwa powiatowego, samodzielnej gospodarki finansowej systemu z wykorzystaniem rozwiązań stosowanych w sferze budżetowej;
- 6) prowadzenia gospodarki finansowej systemu w oparciu o budżet systemu opracowany w ujęciu prognoz wieloletnich oraz rocznych planów finansowych.

Podjęcie inwestycji dotyczącej katastru nieruchomości powinno być poprzedzone rachunkiem ekonomicznym, co w tym przypadku oznacza potrzebę:

- oszacowania przewidywanych kosztów oraz korzyści związanych z podejmowanym przedsięwzięciem i wybrania rozwiązania najkorzystniejszego;
- przeprowadzania analizy popytu i podaży na dane katastralne z uwzględnieniem oczekiwań użytkowników dotyczących jakości tych danych;
- przeprowadzania analizy ekonomicznej wraz z wyliczaniem wskaźników efektywności wdrożeń;
- przeprowadzania analizy możliwości spełnienia określonego warunku zwrotu nakładów inwestycyjnych.

Zakres zasad finansowania inwestycji powinien nawiązywać do zasad ogólnych prowadzenia gospodarki finansowej systemu i przede wszystkim dotyczyć:

- stworzenia warunków do określania poziomu kosztów inwestycyjnych w oparciu o opracowane warunki techniczne danego przedsięwzięcia;
- preferowania działań umożliwiających minimalizowanie nakładów inwestycyjnych dotyczących przede wszystkim przeprowadzania pomiarów i sporządzania map;
- ustalenia (wybrania) formy finansowania inwestycji;
- przeprowadzenia procedury przetargowej.

Wykorzystując doświadczenia w zakresie zasad finansowania ewidencji gruntów i budynków (HOPFER i wsp. 1988; HOPFER, ZWIROWICZ 1995a, 1995b) oraz biorąc pod uwagę dostępne krajowe możliwości finansowania w sferze nieprodukcyjnej można wskazać liczne źródła finansowania katastru nieruchomości. Podstawowym źródłem finansowania tego systemu są środki funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, uzupełniane często środkami budżetowymi samorządów lokalnych. Dużym wsparciem tych źródeł finansowania mogą być:

- fundusze pomocowe;
- kredyty bankowe;
- partnerstwo publiczno – prawne (P/P/P);
- środki finansowe głównych użytkowników systemu;
- środki wyłożone przez banki, agencje rozwoju i inne organizacje w zamian za uzyskiwane w przyszłości części sumy dochodów ze sprzedaży danych katastralnych;
- rozwiązania mieszane.

W nowych uwarunkowaniach społeczno – gospodarczych, w warunkach gospodarki rynkowej finansowanie zadań związanych z funkcjonowaniem katastru nieruchomości powinno przebiegać z uwzględnieniem jego zasad ogólnych, a także poprzez takie działania, jak:

- 1) ograniczenie do niezbędnego minimum możliwości „nieodpłatnego” udostępniania danych katastralnych;
- 2) urynkowienie danych katastralnych;
- 3) zobowiązanie głównych użytkowników systemu, którzy uzyskują „nieodpłatnie” dane katastralne do partycypacji w kosztach prowadzenia systemu;
- 4) permanentne wprowadzanie ułatwień i usprawnień dla użytkowników systemu;
- 5) doprowadzenie do pełnej integracji systemów informacyjnych tworzących system katastralny;
- 6) połączenie w jednej jednostce organizacyjnej systemu katastralnego i zasobu dokumentacji geodezyjno – kartograficznej;
- 7) przeprowadzanie szczegółowej analizy potrzeb i możliwości zakupu sprzętu informatycznego oraz towarzyszącego;
- 8) inwestowanie w obsługę systemu;
- 9) realizowanie prac związanych z modernizacją systemu;
- 10) realizowanie prac związanych z aktualizacją treści dokumentacji katastralnej;
- 11) permanentne dążenie do zwiększania popytu na dane katastralne;
- 12) egzekwowanie od użytkowników systemu ustawowo określonej konieczności zgłaszania zmian do dokumentacji katastralnej;
- 13) zabezpieczenie popytu na dane katastralne, zarówno pod względem ich zakresu, jak i wiarygodności;
- 14) dążenie do obniżania kosztów eksploatacji systemu;
- 15) dążenie do zwiększania udziału użytkowników w kosztach funkcjonowania systemu.

Podstawowymi źródłami finansowania funkcjonowania katastru nieruchomości są środki finansowe funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym wspierane środkami starostwa powiatowego. Jednak wobec występujących ograniczeń w wydatkach budżetowych uzasadnionym jest wskazanie możliwości wprowadzenia, na wzór rozwiązań zachodnich, zasady samofinansowania systemu. Zasada ta opiera się na dążeniu do maksymalnego odzyskiwania nakładów z dochodów uzyskiwanych ze sprzedaży wyrobów i usług.

**Syntetyczny opis badania kosztów funkcjonowania katastru nieruchomości.** Podstawowym narzędziem wykorzystywanym w dążeniu do obniżania kosztów własnych jest rachunek kosztów (mała encyklopedia... 1974).

Za najważniejsze kryterium klasyfikacji kosztów z punktu widzenia problematyki rachunku kosztów katastru nieruchomości można uznać kryterium rodzajowe (ZWIROWICZ 2005). Kryterium to umożliwia analizę kosztów z uwzględnieniem ich podziału na:

- koszty osobowe;
- koszty materiałowe;
- koszty zakupu sprzętu;
- koszty usług obcych.

Uwzględniając ten układ kosztów przeprowadzono wstępne badania kosztów funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków w roku 2002 na terenie powiatów: Ełk i Ostrołęka. Powiaty te charakteryzują się podobnym stopniem z informatyzowania tego systemu. W powiecie Ełk obsługą systemu zajmowały się 4 osoby, natomiast w powiecie Ostrołęka – 6 osób.

W roku 2002 koszty funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków na terenie powiatu Ełk wyniosły ogółem 323600zł., z tego:

- koszty osobowe – 116500zł., co stanowi 36,0 % ogółu kosztów;
- koszty materiałowe – 5700zł., co stanowi 1,8 % ogółu kosztów;
- koszty zakupu sprzętu – 20000zł., co stanowi 6,2 % ogółu kosztów;
- koszty usług obcych – 181400zł., co stanowi 56,0 % ogółu kosztów.

Koszty funkcjonowania systemu i koszty osobowe w przeliczeniu na 1ha powierzchni tego powiatu wyniosły odpowiednio: 2,91zł i 1,05zł. Roczne koszty etatu obsługi systemu wyniosły 29125zł.

W analizowanym okresie koszty funkcjonowania badanego systemu na terenie powiatu Ostrołęka wyniosły ogółem 353500zł., z tego:

- koszty osobowe – 129400zł., co stanowi 36,6 % ogółu kosztów;
- koszty materiałowe – 5600zł., co stanowi 1,6 % ogółu kosztów;
- koszty zakupu sprzętu – 51500zł., co stanowi 14,6 % ogółu kosztów;
- koszty usług obcych – 167000zł., co stanowi 47,2 % ogółu kosztów.

Koszty funkcjonowania systemu i koszty osobowe w przeliczeniu na 1ha powierzchni tego powiatu wyniosły: 2,41zł i 1,46zł. Roczne koszty etatu obsługi systemu wyniosły 21733zł.

**Podsumowanie.** Specyfika gospodarki rynkowej uzasadnia potrzebę wskazania i podkreślenia w odniesieniu do katastru nieruchomości ścisłego związku między rozwiązywaniem zagadnień techniczno – technologicznych, problematyką tworzenia prawa, doskonaleniem struktur organizacyjnych i budową mechanizmów finansowych. Potrzeba prowadzenia działalności w sposób racjonalny powoduje, że priorytetowe znaczenie w doskonaleniu zasad budowy i funkcjonowania tego systemu mają zagadnienia ekonomiczne, a wśród nich problem prowadzenia gospodarki finansowej.

Udoskonalony system zarządzania finansowego oparty na racjonalnych działaniach starosty powiatowego powinien umożliwiać nie tylko podniesienie jakości katastru nieruchomości, ale także stanowić podstawę do zwiększenia dostępności danych katastralnych oraz do ograniczenia lub wyeliminowania zbędnych działań i wydatków. Wszelkie działania inwestycyjne mające na celu podniesienie jakości systemu i danych katastralnych muszą być skorelowane z wynikami analiz ekonomicznych planowanych przedsięwzięć.

Co prawda istnieją różne możliwości finansowania inwestycji i funkcjonowania katastru nieruchomości, to jednak wydaje się, że duże znaczenie w udoskonaleniu zarządzania finansowego może mieć wprowadzenie do praktyki zasady samofinansowania systemu. Uzasadnionym jest wskazanie, aby koszty budowy tego systemu były pokrywane ze środków budżetowych wspartych innymi funduszami, natomiast koszty jego funkcjonowania były pokrywane głównie z uzyskanych dochodów, z wyłączeniem kosztów związanych z płacami, traktowanych jako koszty publiczne. Udoskonalenie zarządzania finansowego katastru nieruchomości wiąże się także z potrzebą utworzenia rynku danych o nieruchomościach, z tym, że sprzedaż danych dotyczących praw powinna przynosić większe dochody niż udostępnianie danych graficznych.

Podjęta próba przedstawienia problematyki zasad finansowania katastru nieruchomości umożliwia jej lepsze poznanie i powinna stanowić przyczynek do dalszych pogłębionych analiz.

Wyniki przeprowadzonych wstępnych badań kosztów wskazują przede wszystkim na stosunkowo wysokie koszty osobowe ponoszone w sytuacji powiatu Ostrołęka, co może sugerować konieczność przeprowadzenia analizy zatrudnienia przy obsłudze systemu.

1. Hopfer A, Pośniak K, Zwirowicz K. *Selected Aspects of Economics of Cadastre an Example of Land Information System*. [W]; *Polish – Dutch Symposium on Geodesy*. Olsztyn; VI–I. – 1988. 2. Hopfer A., Zwirowicz K. *Ewidencja gruntów jako środek trwałości w świetle teorii efektywności systemów*. *Acta Acad. Agricult. Tech. Olst., Geod. Ruris Regulat.*, 26. – 1995. – 51–62. 3. Hopfer A., Zwirowicz K. *Wybrane problemy badawcze związane z analizą ekonomiczną ewidencji gruntów*. *Acta Acad. Agricult. Tech. Olst., Geod. Ruris Regulat.*, 26. – 1995. – 63–73. 4. *Mała encyklopedia ekonomiczna* / Red. K. Secomski. PWE Warszawa, 1974. 5. Zwirowicz K. *Charakterystyka propozycji rodzajów kosztów związanych z prowadzeniem katastru nieruchomości*. *Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie* (w druku). – 2005.

**Recenzował: Dr hab. inż. Karol Noga, AR Kraków.**