

Alfons Jacko

PGK Vertical Sp. z o.o. Żory

Administracja a wykonawstwo partnerstwo czy konfrontacja?

Czy tytuł referatu jest właściwy, czy tak można formułować pytania, czy może takie pytanie jest zwykłym nieporozumieniem?

Tytuł zwykle stanowi tylko ramy wypowiedzi, więc ważne jest to, o czym mamy dyskutować w ramach tej konferencji.

Zadajmy sobie pytania wprost przewrotne, czy jest potrzebna administracja i czy jest potrzebne wykonawstwo? Może przytłoczeni sprawami bieżącymi nie mamy czasu myśleć o jakiejś alternatywie wobec obecnego stanu. Trzeba szybko coś poprawić na „wczoraj” i to określa ramy naszego bieżącego działania.

Administracja nie potrzebuje rynkowego wykonawstwa dla zarządzania naszą branżą. Aby taką tezę udowodnić nie trzeba wiele wysiłku. Obecnie funkcjonujące zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i jednostki wykonawstwa urzędów marszałkowskich są przykładem, że taka opcja jest możliwa. Są też inne przykłady np. w Holandii funkcjonuje przedsiębiorstwo (spółka akcyjna) które zarządza i wykonuje wszystkie prace z zakresu katastru gruntów. Można to więc określić jako gospodarstwo pomocnicze Skarbu Państwa zorganizowane na model spółki akcyjnej.

Przy pewnej dozie fantazji można sobie wyobrazić funkcjonowanie branży prawie bez administracji, tylko w formie wykonawstwa. Choć w tym przypadku trudniej o przykłady ale i one istnieją. Niektóre ośrodki dokumentacji geodezyjno – kartograficznej są obsługiwane przez firmy wykonawcze. Jako pozytywnym przykład zastępowania administracji przez wykonawstwo jest prezentowany na podobnej konferencji ośrodek w Elblągu.

Istnieje też trzecia droga tzwn publiczno - prywatna. Ta ścieżka moim zdaniem nie powinna być realizowana. Każde łączenie gospodarczej działalności prywatnej i państwowej w Polsce jest bardzo trudne, czego przykładem jest budowa autostrad. Autostrady budujemy od kilkunastu lat a efekty są widoczne gołym okiem.

Realistycznie pozostaje więc odpowiedzieć nie na pytanie czy administracja, czy wykonawstwo, lecz ile administracji i ile wykonawstwa. Administracja to też szersze pojęcie, samorządowa, rządowa, czy samorządowo- rządowa jak obecnie.

Należy więc podjąć dyskusję nad modelem działania branży geodezyjnej, a następnie uchwalić nowe prawo geodezyjne gdyż poprawianie starego jest niemożliwe co udokumentowane zostało ostatnio. Tak „a propos” niewiele tj. zbyt mało zmieniłoby to stan naszej branży, aby było czego żałować.

Najpierw trzeba odpowiedzieć na pytanie dla kogo jest prowadzony zasób geodezyjno – kartograficzny.

Generalnie „pomiar ziemi” jest potrzebny do realizacji potrzeb fiskalnych państwa jak również zaspokajania potrzeb użytkowników lub właścicieli konkretnego miejsca na ziemi.

Funkcja fiskalna była siłą napędową tworzenia map i rejestracji własności i dotąd pozostaje decydującym czynnikiem.

Państwo jest i pozostanie gestorem katastru nieruchomości i dlatego powołało, ustala zasady i finansuje służbę geodezyjno – kartograficzną.

Drugi pakiet spraw administracji geodezyjnej dotyczy obsługi obywatela, który aby zrealizować swoje plany, potrzeby czy marzenia musi korzystać z dokumentacji zgromadzonej w zasobie ośrodka dokumentacji geodezyjno – kartograficznej.

Musi, gdyż takie jest prawo i dlatego musi również płacić podatek geodezyjny, choć jest on nazwany opłatą za korzystanie z zasobu ośrodka.

Pozostaje więc pytanie jak sprawnie i efektywnie realizować cel fiskalny państwa oraz obsługę obywatela. Spróbujmy sformułować lepsze zasady od dzisiaj funkcjonujących.

Zasady te powinny uwzględniać zarówno wymogi administracji jak również spełniać oczekiwania wykonawców. Przy braku wzajemnego zrozumienia produkt finalny jakim jest obsługa państwa i obywatela będzie niskiej jakości, a nasza branża postrzegana jako nieefektywna i źle zorganizowana.

Jakie kryteria należy przyjąć, które mogą decydować o wyborze modelu ?

Ponieważ wolności obywatelskie mogą egzystować tylko w dobrze zorganizowanym państwie, należy przyjąć że ważniejszy jest cel fiskalny państwa niż obsługa obywatela.

Jeśli cel fiskalny decyduje o wyborze modelu i jego optymalizacji, to trzeba stwierdzić, że musi być jasna relacja pomiędzy korzyściami uzyskiwanymi z realizacji tego celu a kosztami jego realizacji.

Obecny model samorządowo-rządowy takich relacji nie zapewnia wszystkim gminom.

Wybór modelu rządowego lub alternatywnie samorządowego powinien spowodować ponoszenie kosztów utrzymania i obsługi jednocześnie z uzyskaniem przychodów z podatku katastralnego.

Obecny model samorządowo-rządowy daje pewne wskazówki gdzie te relacje lepiej funkcjonują. Otóż w powiatach grodzkich prezydenci i burmistrzowie bezpośrednio odczuwają efektywność funkcjonowania branży geodezyjnej, czego dowodem są liczne przykłady finansowania geodezji i katastru.

W powiatach ziemskich, pomimo, że powiat jest jednostką samorządową sytuacja jest inna. Wójt poszczególniej gminy nie ma wpływu na funkcjonowanie geodezji i katastru.

Fundusze rządowe, które spływają do wszystkich powiatów zarówno grodzkich jak i ziemskich nie zapewniają prawidłowego ich funkcjonowania.

Jestem zwolennikiem demokracji szeroko rozumianej. Trzeba dać ludziom możliwości działania. Moim zdaniem te możliwości stwarza więcej model samorządowy, gdzie bezpośrednio widać efekty działania społeczeństw lokalnych niż model rządowy.

Model rządowy to model scentralizowany. To model monopolistyczny. Takie ciągoty ostatnio są aż nadto widoczne. Jeden car, jeden cesarz, jeden król decyduje o wszystkim, czyli o monopolu. Monopol to najlepsze rozwiązanie, ale tylko dla tego kto ten monopol posiada, "vide" telekomunikacja, energetyka etc. Nawet Balcerowicz, pozwolił dawno temu na dofinansowanie TP S.A. aby dobrze sprzedać w przyszłości czyli sprywatyzować firmę zapomniał o tym że sprzedaż monopolu to działanie przeciwko społeczności.

Wolę wybrać wielu udzielnych książąt, każdy z nich na mniejszym obszarze i o mniejszej władzy. Powody są dwa. Po pierwsze każdy błąd na mniejszym obszarze kosztuje mniej niż podobny błąd w skali całego kraju, po drugie przy wyborze wielu udzielnych książąt zawsze mam możliwość porównania ich poczynań i domagać się zmian, jeśli ich sposób funkcjonowania odbiega od średniej lub od sąsiada.

Lecz aby nie poruszać się w świecie iluzji trzeba zapewnić sensowne i ustawowe finansowanie geodezji i katastru.

Najprostsza relacja to taka, aby finansowanie zapewnić z przychodów z podatku gruntowego (katastralnego) uzyskiwanego przez gminy. Jeśli określony procent lub jego ułamek, każda gmina będzie zobowiązana przekazać na utrzymanie i funkcjonowanie geodezji i katastru, to wówczas zmieni się świadomość i wyrówna możliwości gminy – powiatu grodzkiego oraz gminy w powiecie ziemskim. Gmina w powiecie ziemskim będzie obsługiwana przez urząd starostwa, lecz relacja będzie już bezpośrednio uzależniona od gminy zarówno finansowo jak również personalnie poprzez wybory samorządu powiatu.

Warto będzie pomyśleć może o większych jednostkach do obsługi powiatu. Np. czy warto utrzymywać dwie jednostki w miastach gdzie istnieje powiat grodzki i ziemski?

Gospodarz powinien być jeden i wtedy może narzekać jedynie na siebie.

W ten sposób proponuję realizować cel fiskalny państwa, który historycznie był i pozostanie podstawą geodezji i katastru.

Ale pozostaje jeszcze realizacja drugiego celu tj obsługi obywatela i gospodarki.

Obecnie jest to realizowane poprzez prowadzenie mapy zasadniczej i katastru uzbrojenia terenu. Są to ważne gospodarczo strefy działania, lecz obecnie funkcjonujące w sposób dla

mnie niezrozumiały finansowo. Dlaczego jako wykonawca mam płacić podatek od wartości dodanej przeze mnie do zasobu. Co takiego? Przykład: oddaję operat do zasobu i płacę opłatę za ten fakt. Wartość zasobu wzrasta o zawartość tego operatu. Za dwa dnia potrzebuję np trzy punkty osnowy założonej przez mnie w tym operacie i muszę płacić za korzystanie z mojej przedniej roboty. Czy to jest rozsądne?

Administracja zakłada GESUT ewidencję uzbrojenia zgodnie z zasadami określonymi ustawowo. Prowadzi uzgodnienia ZUD. Czy to jest racjonalne? (Uzgodnienia ZUD chyba już są wycofane z administracji.)

Czy administracja zarządza sieciami branżowymi? Nie! To dlaczego ma ponosić koszty budowy i utrzymywania tej bazy. Firmy sieciowe tworzą swoje bazy gdyż nie mogą na bazie obecnego prawa „dogadać się” z administracją. Dzięki monopolowi geodezyjnemu ponoszą większe koszty przy zakładaniu własnej bazy, lecz później są niezależne. Jest to jakieś błędne koło bez możliwości racjonalnych zachowań.

Bogatych krajów zachodnich nie stać na prowadzenie tak bogatej mapy zasadniczej i dwóch baz uzbrojenia terenu.

Dlatego trzeba zmienić sposób myślenia. Tylko właściciel i zarządzający powinien ponosić koszty i być odpowiedzialny za bazę danych dotyczącą swojego majątku.

Mapa zasadnicza i uzbrojenie terenu nie powinno być finansowane przez podatnika.

Jak zachować się racjonalnie mając na uwadze obecny stan ? Na pewno nie należy zniszczyć dotychczasowego dorobku, czyli posprzątać, pozamiatać spalić i będzie czysto.

Optymalizacja procesów gospodarczych w tym zakresie to moim zdaniem następujące rozwiązanie:

1. mapa zasadnicza przekazać do samorządu, który podejmuje decyzję o jej utrzymaniu lub rezygnacji z jej prowadzenia
2. w przypadku rezygnacji z prowadzenia mapy zasadniczej przez samorząd obecny stan mapy zarchiwizować
3. mapy do celów projektowych wykonywać w zależności od zasad przyjętych na danym terenie, albo wszystko od nowa mierzyć albo korzystać z zasobu samorządowego wg uznania inwestora (nie obligatoryjnie)
4. ewidencja uzbrojenia prowadzona tylko w sieciach branżowych

Przyjmując takie założenia podstawowe unikniemy wielu nieporozumień wynikających z dzisiejszego stanu prawnego.

Przykładem mogą być mapy do celów projektowych na terenach szkód górniczych lub na terenach gdzie mapa zasadnicza to w zasadzie tylko nazwa tego obrazka, za który inwestor musi zapłacić pieniądze.

Nieporozumienia wynikające z posiadania własnych baz danych np. branżowych.

Właściciel bazy będzie zainteresowany udostępnieniem swojej bazy na zewnątrz. Im szerzej tym lepiej zgodnie z zasadą gospodarczą duży obrót mała marża.

W tym miejscu muszę wejść na ścieżkę danych osobowych. Ochrona wolności osobistej nie może być wymierzona przeciw rozwojowi społecznemu. Obecny stan to stan paranoidalny. Dojdziemy do tego że tylko prokurator lub sąd będzie mógł posiadać dane o adresie, telefonie nieruchomościach etc. Wolność osobista to rzecz podstawowa, za której brak zapłaciliśmy już wysoki rachunek, ale nie może generować działania przeciwko wolności innych.

Przykładem jest terroryzm, który nieświadomie jest wspierany przez demokratyczne wolności osobiste w zachodniej Europie. Jak porównać tego samego Kowalskiego który może mieć firmę i o tej firmie z rejestru dowiem się wszystkiego o jego majątku, działalności, telefonach, kontaktach etc, lecz dla innego Kowalskiego nie mogę się dowiedzieć gdzie mieszka, jaki ma numer telefonu i kto jest jego sąsiadem? Czasem w wypadkach losowych od tego zależy życie drugiego człowieka.

Wyobrażam sobie że szerokie udostępnienie bazy (jak najszerzej) przyspieszy rozwój gospodarczy i obniży koszty inwestycji. Chciałbym podpisać umowę na stałe korzystanie z bazy danych np ewidencyjnej na obszarze mojej aktywnej działalności. Nawet mapę zasadniczą tam gdzie będzie prowadzona udostępniłbym w internecie, a koniecznie plany zagospodarowania przestrzennego. To jest przecież obowiązek władzy informowanie obywatela tak dużo jak to możliwe. Każdy obywatel

(inwestor) powinien mieć możliwość poprzez internet dowiedzieć się gdzie i na jakich warunkach może realizować swoje plany, potrzeby i marzenia jak najmniejszym kosztem.

Jeśli ustalimy takie podstawowe zasady działania w branży to możemy przejść do szczegółów takich jak :

- ile administracji a ile wykonawstwa w naszej branży
- ile ma kosztować prowadzenie bazy ewidencyjnej
- czy potrzebna jest regulacja prawna podziałów nieruchomości
- jakie opłaty są konieczne

Nie mam więc odpowiedzi na pytanie ile administracji a ile wykonawstwa, gdyż jest to zależne od przyjętego modelu.

Można jedynie powiedzieć, że **administracji tyle ile jest niezbędnie potrzebne** dla sprawnego wykonywania powierzonych jej zadań, a resztę zadań przekazać do wykonawstwa, pamiętając, że realizacja tego samego zadania w administracji jest 2-3-krotnie droższa, bez możliwości należytej kontroli niż realizacja tego samego w wykonawstwie z możliwością kontroli zewnętrznej.

To jest prawda, czy nam się to podoba czy nie i aby sprostać wyzwaniom gospodarki musimy brać to pod uwagę.

Więc może skończmy z partnerstwem i konfrontacją. Bardzo często ostatnio model konfrontacyjny jest widoczny. Dziwi mnie tylko to , że przechodząc z administracji do wykonawstwa i odwrotnie z wykonawstwa do administracji ci sami ludzie zmieniają postawy. Punkt widzenia zależny od punktu siedzenia mówi stara maksyma ale bądźmy sobą w każdej sytuacji i na każdym stanowisku. Powtórzmy więc znany frazes Wojciecha Młynarskiego : „**Panowie róbmymy swoje**”

Każdy swoje, w administracji i w wykonawstwie. Lecz przedtem poukładajmy nasze klocki i ustalmy „czyje co je”

Alfons Jacko
PGK Vertical Sp. z o.o. w Żorach
tel: 32 475 90 30
e-mail: alfons.jacko@vertical.com.pl