

Jerzy Zieliński

Przewodniczący KODGiK przy ZG SGP

Prawne i ekonomiczno-organizacyjne aspekty prowadzenia PZGiK

Streszczenie

W ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej pracuje w Polsce około 6 000 osób. Zadaniem tej ogromnej armii ludzi, (używając terminologii wojskowej) jest prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przede wszystkim zgodnie z:

- ustawą Prawo Geodezyjne i Kartograficzne,
- szeregiem rozporządzeń wykonawczych do ww. ustawy,
- instrukcjami i wytycznymi technicznymi.

Prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego polega głównie na wykonywaniu czynności technicznych związanych z budową i prowadzeniem Krajowego Systemu Informacji o Terenie. Prowadzenie tegoż zasobu z roku na rok kosztuje nas coraz więcej. Dzisiaj roczne koszty prowadzenia Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego, można oszacować na kwotę prawie 300 milionów złotych. Dla niektórych kwota ta, może wydać się wielkością nieprawdopodobną. Czy prowadzenie zasobu może kosztować mniej czy więcej lub czy musi kosztować nas aż tyle? Czy zasób może, mówiąc potocznie na siebie zarobić? Kto za to wszystko płaci? Na te i szereg innych pytań, próbuję w tym referacie dać odpowiedź.

Problemy w aspekcie ekonomiczno - organizacyjnym z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wynikają przede wszystkim z trudności pozyskania środków, gdyż bardzo trudno jest wykazać, a przede wszystkim wyliczyć korzyści, wynikające z posiadania takich baz danych przestrzennych, jakimi dysponują ośrodki. Każde przedsięwzięcie organizacyjne, w tym prowadzenie KSIoT, powinno być oparte na starannej ocenie korzyści, jakie może dać państwu funkcjonowanie takiego systemu. Z wykonaniem jednak takiej oceny są poważne trudności, dlatego, że:

- nigdy, nie prowadzono wartościowania jakości podejmowanych decyzji w oparciu o tego typu urzędowe dane przestrzenne,
- nie wartościowano informacji przestrzennej ze względu na aktualność i czas jej dostarczenia oraz podejmowane w oparciu o nie decyzje,
- nie oceniano nigdy wcześniej poprawy jakości świadczonych usług oraz redukcji kosztów przez użytkowników informacji przestrzennych,
- istnieją prawne i organizacyjne komplikacje łączenia zbiorów danych przestrzennych z wszystkich ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej i wspólnego ich wykorzystywania, a także prawny problem zawierania umów i rozliczeń pomiędzy użytkownikami danych przestrzennych, a środkami,
- nie prowadziło się i nadal nie prowadzi się, analizy kosztów włożonych i planowanych na budowę KSIoT, łącznie z kosztami ich utrzymania i aktualizacji,
- niejasne są zasady przepływu środków finansowych na realizację zadań związanych z prowadzeniem PZGiK.

Na efekty ekonomiczne pracy ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej decydujący wpływ ma ich organizacja i zarządzanie nimi. Jak zorganizować działanie ośrodków, aby efekty pracy zadawała ich właściciela i tych, którzy korzystają z ich usług?

Słowa kluczowe: budżet, dochody, koszty, organizacja, ośrodek, system.

1. Wstęp – zadania i rola ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, jednostek prowadzących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny.

Szczegółowe zadania w zakresie prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zgodnie z ustawą Prawo Geodezyjne i Kartograficzne oraz rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie określenia rodzajów materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, sposobu i trybu ich gromadzenia i wyłączenia z zasobu oraz udostępniania zasobu, są następujące:

- włączanie i wyłączenie z zasobu materiałów i danych oraz ich kontrola,
- gromadzenie materiałów i danych,
- sporządzanie kopii z materiałów i danych,
- ewidencjonowanie materiałów i danych,
- bieżące aktualizowanie danych,
- odnawianie materiałów,
- opatrywanie klauzulami materiałów i danych ,
- udzielanie informacji,
- udostępnianie materiałów i danych ,
- prowadzenie krajowego systemu informacji o terenie polegające na: zakładaniu, prowadzeniu i przetwarzaniu danych systemu oraz ewidencjonowaniu lokalnych systemów informacji o terenie, z uwzględnieniem konieczności systematycznego gromadzenia, aktualizowania i udostępniania danych systemu,
- współpraca z podmiotami współtworzącymi system.

Ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej pełnią rolę zarządzających danymi przestrzennymi o znaczeniu ogólnopaństwowym i dzielą się **niestety**, tak jak i zasób państwowy na: centralny, wojewódzkie i powiatowe. Zasób stanowiący własność Skarbu Państwa prowadzony jest przez Głównego Geodetę Kraju, marszałków i starostów. Przy dzisiejszym stanie prawnym mówienie, więc o jednym zasobie jest, co najmniej niepoważne. Co to znaczy i jakie rodzi to komplikacje przy budowie KSioT, wiedzą tylko Ci, którzy próbują cokolwiek w tej materii zrobić. A zrobić nie można prawie nic. Obowiązujące przepisy prawne dotyczące prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego są: archaiczne, niespójne, niejasne, nielogiczne, nie tworzą jednolitej koncepcyjnej całości są podstawową barierą rozwoju w Polsce infrastruktury danych przestrzennych. Budujemy więc urzędowe SIT-y cząstkowe, ale nie jednolity KSioT.

Ustawa prawo geodezyjne i kartograficzne mówi, iż miejscem gdzie prowadzi się zasób, są ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej bez jakiegokolwiek wzmianki o:

- formie organizacyjnej tych jednostek,
- zasadach ich finansowania,
- zasadach ich wzajemnej współpracy.

Ośrodków dokumentacji jest dzisiaj ponad 410 i wciąż ich przybywa. Co rusz jakaś kolejna gmina chcąc się dowartościować, stara się mieć u siebie ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Z analizy, jaką przeprowadził [Tokarski, 2002] wynika, że w 42% powiatach ziemskich, ośrodki zatrudniają mniej niż 5 osób, a w powiatach grodzkich mniej niż 10 osób to prawie 40% ośrodków. Czy szumna rola, jaką się przypisuje państwowemu zasobowi geodezyjnemu i kartograficznemu, prowadzonemu przez ośrodki, iż ma służyć gospodarce narodowej, obronności, państwu, nauce, kulturze i potrzebom obywateli jest możliwa do realizacji przy tym stanie rzeczy?

2. Aspekt organizacyjny funkcjonowania ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

„Przez **organizację** ... rozumiemy... w ogóle... taką całość, której... składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości” [Kotarbiński 1969, s.74] lub „formalna **organizacja** jest to celowo rozwinięty **system, tj. aktualne wzajemne oddziaływanie na siebie procedur i zasobów, do których właściciel ma prawo własności**” [Becker .. 1966, s. 319]. To dwie z wielu definicji organizacji.

W art. 40 pkt 2 ustawy Prawo Geodezyjne i Kartograficzne jest zapisane, iż państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny stanowi własność Skarbu Państwa. Brak moim zdaniem zinstytucjonalizowania państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego sprawia, iż **państwo nie ma władzy nad zasobem**, a tym samym **nie może kierować, inaczej mówiąc zarządzać swoją własnością**. Nie potrafi więc zrealizować zadania publicznego polegającego na zorganizowaniu ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej tak, aby ustanowić porządek i wzajemne związki pomiędzy poszczególnymi ośrodkami. Ten „całkowicie niesformalizowany” państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, a przez to niezorganizowany powoduje, że jej części wspólne „ośrodki” nie przyczyniają się do powodzenia całości. Przykład odmowy Głównemu Geodecie Kraju

udziału w projekcie, geoportal.gov.pl przez miasto Łódź (nie tylko przez ten „ośrodek”) jest dobitnym dowodem na to, że w obecnej strukturze organizacyjnej ośrodków, nie można budować i w efekcie zbudować Krajowego Systemu Informacji o Terenie. Obecna organizacja państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przypomina raczej handel detaliczny w warunkach „rynku sprzedawcy” niż dobrze zorganizowaną i zarządzaną instytucję, dysponującą częścią dobra wspólnego, jakim jest państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny.

Powodzenie i efekty funkcjonowania ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej to zbliżanie się do osiągnięcia celów. Rodzi się pytanie: Jakich celów i przez kogo stawianych? Pytania kolejne. Czy powodzenie to dzisiaj rośnie, czy maleje? Chcielibyśmy to wiedzieć, gdy nie jest jeszcze za późno, by zmienić w strukturze organizacyjnej to, co wymaga zmiany.

A nie jest dobrze z organizacją ODGiK z punktu ekonomicznego dlatego, że:

1. Nie prowadzi się szczegółowych analiz ekonomicznych kosztów prowadzenia PZGiK – zadanie trudne, a według mnie nawet nie możliwe do zrealizowania przy obecnej organizacji i sposobie prowadzenia PZGiK – więc trudno o podejmowanie decyzji organizacyjnych, patrząc z tego punktu widzenia.
2. Nieracjonalne jest wydawanie dostępnych środków budżetowych na realizację prac geodezyjno – kartograficznych (na co wydają pieniądze starostowie i marszałkowie? wystarczy przesłedzić i wyciągnąć wnioski z opisu zamówień publicznych w ramach przetargów nieograniczonych publikowanych na łamach magazynu geoinformacyjnego „Geodeta”).
3. Mało efektywne i nie zawsze potrzebne korzystanie z funduszy zagranicznych i to w zasadzie tylko na rozwój technologiczny nie zmieniając nic w organizacji, a to rodzi nowe komplikacje nie eliminując starych – realizacja projektu IPE dostarcza nam wyjątkowo sporo przykładów na niemoc wdrażania nowych technologii w ośrodkach przy ich obecnej strukturze organizacyjnej.
4. Brak jest jasnej odpowiedzi na pytanie o charakterze politycznym: Czy ośrodki (nazwa tak archaiczna, że czas najwyższy, aby ją już zmienić) są wyłącznie administracją, czy też „ośrodki” mogą robić biznes? A dlaczego go nie robić, „gdy ma się towar”, a ośrodki traktowane są przez finanse publiczne jako sektor usług?
5. Szybki postęp technologiczny nie zostaje efektywnie wykorzystany przez brak zmian organizacyjnych.
6. Mnogość programów (prawdopodobnie około 25 systemów użytkowanych przez ODGiK) ogólnie mówiąc do prowadzenia danych gromadzonych w PZGiK i związane z tym ogromne koszty ich eksploatacji tj. bieżące ich aktualizowanie i dostosowanie do zmieniających się non-stop przepisów prawnych i postępu technologicznego.
7. Brak w zasadzie centralnie organizowanych zakupów: sprzętu, oprogramowania i materiałów eksploatacyjnych - chodzi o agregację popytu, centralne negocjowanie cen, czyli obniżenie cen zakupu i kosztów eksploatacji – pierwsze jaskółki mają miejsce w ramach projektu IPE.
8. Bardzo słaby marketing i brak promocji – zupełny brak przewodniej myśli budowy marki państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego - państwowej urzędowej infrastruktury geoinformacyjnej.
9. Brak wypracowanych i wdrożonych zasad licencyjnych (niestety skomplikowanych) w zakresie dostępu do urzędowych baz danych o charakterze przestrzennym – obowiązujące w tym zakresie rozporządzenie „o opłatach” jest złe.
10. Brak spójnego, jednego programu rozwoju ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.
11. Przy obecnej strukturze organizacyjnej ośrodki konkurują ze sobą w ramach służby w realizacji zadań i udostępnianiu niektórych danych.

Zarządzanie ośrodkami drogą wydawania rozporządzeń i kontroli, przestało być skuteczne z uwagi na słabą jakość wydawanych rozporządzeń i słabą skuteczność kontroli (starostowie oraz marszałkowie bardzo często mają swoją własną wizję funkcjonowania ośrodków, na co pozwalają im moim zdaniem obowiązujące przepisy).

Podstawowe czynniki wpływające na organizację ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej to:

- **polityka,**
- **technologia,**
- **ekonomia.**

Jeśli mówimy o polityce, to w 1993 r. były Główny Geodeta Kraju dr Remigiusz Piotrowski napisał: „Względy racjonalne, głównie natury **technologicznej i ekonomicznej nakazują nie rozdzielanie zadań Państwowej Służby Geodezyjnej i Kartograficznej między administrację rządową i samorządową**”. Stało się inaczej. Czy to dobrze, czy źle? Oceny zapewne są i mogą być różne, ale wcześniej czy później od nich nie można uciec. Oceny i decyzja polityczna obecnych władz kierujących polską służbą geodezyjną i kartograficzną, zapisana w dyskutowanych przez ostatnie trzy lata projektach zmian w ustawie Prawo Geodezyjne i Kartograficzne była oto taka: „województwie i powiatowe ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, stanowią wyodrębnione komórki organizacyjne, wchodzące w skład urzędów marszałkowskich i starostw powiatowych. Ośrodki te nie mogą wchodzić w skład innych samorządowych jednostek organizacyjnych”. Na chwilę obecną decyzje w tej kwestii zostały odroczone do czasu wyboru nowego składu polskiego parlamentu.

Wielość form organizacyjnych i zróżnicowanie sposobów prowadzenia zasobu wynika z:

- braku środków budżetowych na jego prowadzenie,
- skomplikowanych zasad nadzoru i kontroli,
- braku związków hierarchicznych pomiędzy poszczególnymi zasobami.

Ponadto wielość form organizacyjnych komplikuje i utrudnia:

- wdrożenie jednolitych procedur działania dla całego kraju,
- sprawne udostępnianie informacji i materiałów z poszczególnych zasobów,
- przetwarzanie geodanych do oczekiwanych przez użytkowników form i sposobów udostępniania,
- opracowanie i wdrożenie jednolitego systemu do prowadzenia zasobu łącznie z systemem do rozliczenia opłat i usług wykonywanych przez ośrodki,
- wdrożenie nowych technologii geoinformacyjnych i teletransmisyjnych,
- możliwości wdrożenia systemów zarządzania jakością,
- prowadzenie marketingu,
- koncentrowanie środków (w tym finansowych) i sił związanych z realizacją zamówień o dużej skali trudności technicznej.

3. Aspekt ekonomiczny działania ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej
 - koszty, korzyści, opłaty.

Celem działania ośrodków jest realizacja zadań zapisanych w przepisach prawnych, a wymienionych ogólnie we wstępie do referatu. Realizacja celów może być skuteczna, gdy zadania są wykonane lub nieskuteczna, gdy zadania zrealizowane zostają tylko w części. W administracji przy ocenie skuteczności nie bierze się najczęściej pod uwagę kosztów.

Skuteczność, korzystność, ekonomiczność powinny być ocenami działań ośrodków, a dzisiaj nie są. Spośród wymienionych wyżej cech działań, przyjrzyjmy się jednej z nich - ekonomizacji działań ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Przez ekonomizację należy rozumieć dążenie do takich sposobów działania, aby każdy następny wariant był bardziej ekonomiczny niż poprzedni. Z reguły usprawniając w różny sposób nasze działania zmierzamy do wzrostu ich ekonomiczności.

Czy ten aspekt działania ośrodków był w ostatnim czasie brany pod uwagę? Jeśli czytamy uzasadnienia do przedstawianych nam projektów zmian w przepisach prawnych to z reguły czytamy, iż proponowane zmiany nie rodzą skutków ekonomicznych. Dlaczego tak jest? Wiemy o tym wszyscy doskonale, że najczęściej jest to nieprawda i w ten sposób wzajemnie się oszukujemy. Z reguły każda zmiana rodzi skutki ekonomiczne i to najczęściej wymagające zwiększonych wydatków, ale ujawnienie tego faktu z góry skazuje taki przepis na niepowodzenie. Czy słusznie? Czy nie lepiej znać prawdę i nie być po kilku latach zawiedzionym? Odnoszę wrażenie, że elity polityczne w ogóle nie biorą tego pod uwagę. Cele polityczne wciąż biorą górę nad ekonomizacją działań w administracji.

Wzrost ekonomiczności można osiągnąć poprzez dążenie do:

- oszczędności,
- wzrostu wydajności,
- wzrostu sprzedaży.

W ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej trudno jest mówić o oszczędności, wzroście wydajności i sprzedaży, jeśli nie dysponujemy danymi w skali kraju odnośnie:

- Ilości zrealizowanych zleceń w poszczególnych latach?
- Użytkowników materiałów i geodanych. Komu i w jakim procencie służy państwowy zasób?
- Które asortymenty udostępnianych materiałów i geodanych przynoszą największe wpływy i zyski?
- Wzrostu lub spadku sprzedaży w poszczególnych asortymentach (różne rozporządzenia i instrukcje mówią o różnych asortymentach, w obecnym podziale zasobu na asortymenty jest brak jakiegokolwiek logiki)?
- Ile kosztuje nas taki sposób i takie zasady (jak obecnie) pobierania opłat za udostępniane materiały i geodane?
- Zasad finansowania działania ośrodków – jasnych i przejrzystych.

Ocena działania ośrodków jako całości w aspekcie ekonomicznym jest niezwykle trudna, również z uwagi na ich działanie w różnych formach organizacyjnych tj.:

- **w strukturach urzędów** (starostw i urzędów marszałkowskich),
- **jednostek budżetowych** – czyli jednostek które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają również do budżetu w naszym przypadku na FGZGiK,
- **gospodarstw pomocniczych** – wyodrębnionych z jednostek budżetowych pod względem organizacyjnym i finansowym, części jej działalności podstawowej lub działalności ubocznej,
- **zakładów budżetowych** - czyli jednostek samodzielnych organizacyjnie sektora finansów publicznych, odpłatnie wykonujących wyodrębnione zadania oraz uzyskujące przychody własne, z których pokrywają koszty swojej działalności,
- **prowadzonych przez firmy komercyjne.**

Funkcjonują jeszcze ośrodki [Tokarski, 2002] w tzw. formie „rodzimego wynalazku” – część osób pracuje w strukturach starostwa, a część w gospodarstwie pomocniczym. Takie kuriozum to czysty absurd z punktu widzenia teorii nauki o zarządzaniu.

Każda z ww. form organizacyjnych ma różne zasady gospodarki finansowej, relacji z budżetem państwa i różne cele ekonomiczne. Rodzą się pytania, dlaczego ośrodki działają w Polsce w różnych formach organizacyjnych i dlaczego jest tyle ośrodków decyzyjnych w zakresie urzędowej geodezji i kartografii. Tabela poniżej prezentuje zasady gospodarki finansowej ODGiK w zależności od ich formy organizacyjnej.

Podane w tabeli 1 procenty w zakresie form organizacyjnych ośrodków nie odzwierciedlają stanu faktycznego. Procenty odnoszą się do liczby ośrodków, a nie do liczby zatrudnionych. Analiza wykonana na przykładzie ośrodków wojewódzkich wykazuje, że ośrodki duże z reguły funkcjonują w formie gospodarstw pomocniczych i sądzę, że gdyby przyjąć kryterium zatrudnienia okazałoby się, iż prawie połowa osób zatrudnionych w ośrodkach pracuje w gospodarstwach pomocniczych.

Podsumowując wyniki z tabeli 2, jeśli chodzi o wojewódzkie ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, to:

- 9 ośrodków działa w strukturach urzędów marszałkowskich,
- 4 w formie gospodarstw pomocniczych,
- 3 w formie jednostek budżetowych.

	Cechy jednostki	Jednostki budżetowe	Gospodarstwa pomocnicze	Zakłady budżetowe	ODGiK w strukturze starostw i urzędów marszałkowskich	ODGiK prowadzone przez firmy komercyjne
		7% ośrodków	20% ośrodków	6% ośrodków	65% ośrodków	2% ośrodków
1.	Zadania rzeczowe o charakterze nieprodukcyjnym	Tak	Nie	Nie	Tak	Nie
2.	Zadania rzeczowe o charakterze produkcyjnym	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak
3.	Plan finansowy stanowi część budżetu państwa	Tak	Nie	Nie	Nie	Nie
4.	Jednostka pokrywa swoje wydatki z osiągniętych dochodów/przychodów	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak
5.	Wysokość wydatków zależy od osiągniętych dochodów/przychodów	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak
6.	Konieczność wypracowania zysku	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak
7.	Środki obrotowe	Nie	Tak	Tak	Nie	Tak
8.	Dotacje z budżetu	100%	Możliwe	Do 50%	Możliwe	Nie

Tabela 1

Zasady gospodarki finansowej ODGiK w zależności od formy organizacyjnej

Jaka jest zależność między formą organizacyjną, a wielkością ośrodka? Otóż większe ośrodki, liczące powyżej 8 pracowników, bez wyjątku działają poza strukturami urzędów marszałkowskich, najczęściej jako gospodarstwa pomocnicze plus jedna jednostka budżetowa. Ośrodki liczące 5-8 pracowników działają w różnych formach (2 jako jednostki budżetowe, 4 w strukturze UM), zaś mniejsze 3-4 osobowe, bez wyjątku w strukturze urzędów marszałkowskich. Zależność ta staje się jeszcze bardziej widoczna, gdy zwrócimy uwagę na fakt, że samodzielne jednostki, mimo, że stanowią nieco mniej niż połowę WODGiK-ów, **zatrudniają prawie ¾ ich pracowników**. Jeśli rozpatrywać liczbę zatrudnionych osób w ośrodkach wojewódzkich, to prawie 80% pracuje dzisiaj poza strukturami Urzędów Marszałkowskich.

Wyjaśnienie tej sytuacji wydaje się proste: otóż ośrodki najmniejsze nie mogą być samodzielnymi jednostkami z prostej przyczyny, dlatego, że 3-4 osoby po prostu nie są w stanie podołać zarazem zadaniom statutowym i obowiązkom innym, wynikającym z samodzielności – jak np. prowadzenie księgowości, ochrona informacji niejawnych, rozliczenia podatkowe z Urzędami Skarbowymi i rozliczanie deklaracji ubezpieczeniowych z Zakładami Ubezpieczeń Społecznych czy merytoryczne i formalne prowadzenie spraw związanych z zamówieniami publicznymi.

Województwo	Siedziba WODGiK	Forma organizacyjna	Ilość pracowników (wliczając służby pomocnicze – księgowość, BHP, itp.)
Dolnośląskie	Wrocław	W strukturze Wydziału Geodezji i Kartografii UM	8
Kujawsko-Pomorskie	Włocławek (dyrekcja) Bydgoszcz Toruń	Gospodarstwo pomocnicze UM	10
Lubelskie	Lublin	W strukturze UM – jako pion geodezyjny w Departamencie Mienia i Geodezji	3
Lubuskie	Zielona Góra	Jednostka budżetowa	5
Łódzkie	Łódź	Gospodarstwo pomocnicze UM zorganizowane w 2 biura – w Łodzi i w Sieradzu z dyrekcją w Łodzi	20
Małopolskie	Kraków	W strukturze Departamentu Środowiska i Rozwoju Wsi UM działa 8-10 osobowy Zespół Geodezji i Baz Danych, pełniący m.in. funkcje ODGiK; zwykle zadania typowe dla ODGiK wykonuje zależnie od bieżących zadań 5-8 osób	
Mazowieckie	Warszawa	w ramach gospodarstwa pomocniczego UM – Biura Geodety Województwa Mazowieckiego	28, w tym Geodeta Województwa (WODGiK około 20 osób)
Opolskie	Opole	w strukturze Departamentu Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami UM	3
Podkarpackie	Rzeszów	jednostka budżetowa	7
Podlaskie	Białystok	w strukturze Departamentu Geodezji, Rolnictwa i Mienia	7, w tym 2 zajmują się sprawami FOGR, typowe zadania WODGiK wykonuje więc 5 osób
Pomorskie	Gdańsk	w strukturze Departamentu Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami	4
Śląskie	Katowice	jednostka budżetowa	32 (w tym ASG-PL)
Świętokrzyskie	Kielce	w strukturze Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Mienia i Geodezji UM; działa pod nazwą Oddział Geodezji i Kartografii, jego szef jest równocześnie geodetą województwa	3
Warmińsko-Mazurskie	Olsztyn, filia w Elblągu	w strukturze Departamentu Infrastruktury i Geodezji UM	6
Wielkopolskie	Poznań	Gospodarstwo pomocnicze	18
Zachodniopomorskie	Szczecin	w strukturze UM	3

Tabela 2

Przegląd form organizacyjnych funkcjonowania WODGiK na koniec 2004 roku

Ustawa o finansach publicznych dochody i wydatki publiczne klasyfikuje według działów i rozdziałów. Działalność służby geodezyjnej i kartograficznej w tym ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej finansowana jest z budżetu państwa z **działu 710 - działalność usługowa**. Nie może być więc wątpliwości, jeżeli ośrodki pracują w sektorze usług to powinny być przychody, ale te odprowadzane są na Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Rodzi się, więc pytanie: jakie są to przychody i za co? I jak z odpowiedzią na pierwsze pytanie w zasadzie nie ma problemu, tak z odpowiedzią na drugie problem jest. Nie wiemy w Polsce, ile pieniędzy wpłynęło na fundusz z tytułu opłat za udostępnianie poszczególnych asortymentów gromadzonych w zasobie. Jak więc można cokolwiek „mieszać” w rozporządzeniu o „opłatach”, jeśli nie wiemy, co się” sprzedaje, a co nie”?

Poniżej w tabeli zostały zestawione kwoty, jakie corocznie budżet państwa przeznaczał w ostatnich pięciu latach na:

- ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej,
- prace geodezyjne i kartograficzne,
- opracowania geodezyjne i kartograficzne.

Jak z zamieszczonych niżej tabel wynika, budżet państwa jest w stanie pokryć corocznie utrzymanie dwóch dużych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, a środkami z budżetu państwa na ich utrzymanie dysponują tylko 4 województwa. Dlaczego więc posądzają się ośrodki o „przejadanie” FGZGiK, jeżeli państwo na utrzymanie i prowadzenie tego, co jego nie ma pieniędzy? Czy ośrodki mają pracować jako instytucje charytatywne? Cytat wypowiedzi jednego z wysokich urzędników GUGiK „wprowadzanie **organizacji pozabudżetowych** dopuszczone być może dopiero po przeprowadzeniu analiz ekonomicznych i wyeliminowaniu form kosztownych (w domyśle gospodarstw pomocniczych), powodujących nieuzasadnione „przejadanie” FGZGiK oraz środków budżetowych bez właściwych efektów w sprawności i profesjonalizmie ośrodków” można potraktować tylko, jak dobry żart. Stawianie pytania: czy jest zasób i kto powinien go utrzymywać, w tym miejscu wydaje się być nietaktem wobec czytelnika znającego ustawę Prawo Geodezyjne i Kartograficzne.

	Dział/ rozdziały	Opis	2001	2002	2003	2004	2005
1.	710 12	Ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej	5 643	5 494	5 631	7 128	7 147
2.	710 13	Prace geodezyjne i kartograficzne	72 000	48 289	50 816	51 411	45 935
3.	710 14	Opracowania geodezyjne i kartograficzne	14 066	8 693	8 804	7 984	6 574

Tabela 3

*Wydatki budżetu państwa na zadania z zakresu geodezji i kartografii
w latach 2001 – 2005 w tys. zł*

	Województwa:	2001	2002	2003	2004	2005
1.	Dolnośląskie	0	0	0	0	0
2.	Kujawsko – pomorskie	0	0	0	0	0
3.	Lubelskie	0	0	0	0	0
4.	Lubuskie	1 442	1 502	1 560	1 900	1 959
5.	Łódzkie	690	400	363	365	337
6.	Małopolskie	0	0	0	0	0
7.	Mazowieckie	0	0	0	0	0
8.	Opolskie	0	0	0	0	0
9.	Podkarpackie	1 171	1 229	1 383	1 421	1 452
10.	Podlaskie	0	0	0	0	0
11.	Pomorskie	0	0	0	0	0
12.	Śląskie	2 340	2 363	2 325	3 442	3 399
13.	Świętokrzyskie	0	0	0	0	0
14.	Warmińsko – mazurskie	0	0	0	0	0
15.	Wielkopolskie	0	0	0	0	0
16.	Zachodniopomorskie	0	0	0	0	0
	Razem województwa:	5 643	5 494	5 631	7 128	7 147

Tabela 4

Wydatki budżetu państwa na ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej
w rozbiciu na województwa w tys. zł.

Przyglądając się rentowności działania ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej można zacząć od kosztów ich utrzymania, ale można też zacząć od ich dochodów/przychodów. Spróbujmy wyjść od przychodów nie wnikając w obecną sytuację. Poniżej podaję bardzo orientacyjne i teoretyczne koszty funkcjonowania polskich ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w formie np. spółki służby publicznej (SKARBU PAŃSTWA). Według mnie jest to możliwe w obecnej sytuacji społeczno-politycznej i gospodarczej Polski.

Teoretyczne możliwe dochody/przychody:

Załóżmy roczne przychody z opłat za dane i materiały **624 000 000 zł**. Skąd ta kwota? Powierzchnia Polski 312 000 km² x 2 000 zł. za 1 km² lub inaczej 20 zł za 1 ha, to daje właśnie taką kwotę. **Tylko 20 zł. za 1 ha sprzedanej urzędowej informacji o terenie w ciągu roku! Czy to nie jest możliwe?** Jeśli przyjrzymy się obecnym kwotom w rozporządzeniu o opłatach to wydaje się to całkiem możliwe, ale jeśli obecnie obowiązujące rozporządzenie:

- pozwala na szereg dowolności w naliczaniu opłat,
 - zawiera dla niektórych pozycji absurdalnie wysokie kwoty,
 - nie podaje wysokości opłat dla części produktów, które są w zasobie,
 - zwalnia niektóre instytucje z opłat, a inne nie,
 - nie pozwala zawierać umów na korzystanie z danych KSIOt (rozporządzenie jest tak napisane, że w zasadzie nikt nie wie, jak takie umowy zawierać),
 - nie nakazuje wymieniać się danymi pomiędzy zasobami i agregować dane, itd.
- to tych dużych pieniędzy po prostu nie ma i nie będzie.

Teoretyczne koszty prowadzenia PZGiK:

Obecnie w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej zatrudnionych jest około 6 000 pracowników. Zakładając np.: 36 000 zł. jako roczny fundusz płac na jednego pracownika (miesięczna płaca brutto 3 000 zł.) to daje kwotę **216 000 000 zł**. Jest to roczny fundusz płac wszystkich pracowników ośrodków w skali całego kraju. Do tej kwoty należy dodać koszty utrzymania ośrodków tzn.: czynsze, remonty, inwestycje, usługi, zakup materiałów, energia, szkolenia, podróże itd. około **196 800 000 zł**. Do tych kwot trzeba jeszcze dołożyć kolejne około **250 000 000 zł**. na prace geodezyjno-kartograficzne - to może dać pracę około 8 300 osobom w sektorze prywatnych usług geodezyjno - kartograficznych. Środki przeznaczone na prace geodezyjno-kartograficzne, pozwalają

oczywiście na szybszy rozwój Krajowego Systemu Informacji o Terenie. Łączna kwota potrzebna na prawidłowe funkcjonowanie ośrodków w Polsce, to moim zdaniem około **662 800 000 zł.** rocznie. Kwota astronomiczna, ale czy nie jest możliwa do uzyskania?

Lp.		Liczba pracowników	Liczba ODGiK	Roczny koszt (brutto)	
1.	Roczny fundusz płac pracowników ośrodków	6 000		36 000 (12 x 3 000)	216 000 000
2.	Koszt utrzymania ośrodków		410	480 000 (12 x 40 000)	196 800 000
3.	Koszt usług geoinformacyjnych „na rzecz ODGiK” zamawianych zgodnie z prawem zamówień publicznych				250 000 000
4.	Łączna kwota potrzebna na funkcjonowanie ODGiK				662 800 000

Tabela 5

Potencjalne koszty funkcjonowania ODGiK w Polsce

Każdy zauważy, że mamy manko, ale to jest oczywiście pobieżna analiza ekonomiczna, która przy głębszej analizie wcale nie musi być takim tylko rozważaniem teoretycznym.

Wartości powyższe przytoczyłem też i po to, aby spróbować zastanowić się i wywołać dyskusję w szerokim gronie osób zainteresowanych rozwojem polskiej urzędowej geoinformatyki. Czy jest to na prawdę możliwe i realne? Jeśli nie? To, co należy zmienić, aby to było możliwe. Ile rzeczywiście budżet państwa jest w stanie przeznaczyć na prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Komputeryzacja zasobu w zasadzie powoli się w Polsce kończy. Jest to kwestia kilku najbliższych lat. Rodzi się, więc oto pytanie. Co dalej z „zasobem”? Zasób jest łakomym kąskiem. Ktoś urzędowe systemy geoinformacyjne będzie musiał w Polsce prowadzić i na bieżąco je aktualizować. W ostatnim czasie, można zauważyć różnego rodzaju kombinacje po stronie administracji, ale również po stronie komercji. Słychać poglądy, że jeśli za pieniądze funduszu prowadzony jest zasób to źle, ale jeśli z funduszu będzie opłacane jego prowadzenie przez firmę komercyjną to będzie dobrze. Właśnie, są to dylematy, które w przeciągu następnych kilku lat, będą zaprzętały umysły tych, którzy na polskim „zasobie” będą chcieli zarobić, a zarobić na pewno będzie można. Ja wierzę w to i powtarzam to po raz kolejny, mamy w rękę żyłę złota. Moim zdaniem, nie pozwala nam zarabiać już dzisiaj, przede wszystkim źle zorganizowana i finansowana służba geodezyjna i kartograficzna.

4. Wnioski i co dalej?

Obecne **ośrodki są niezintegrowane, różnie zarządzane i finansowane, pozbawione wewnętrznej (korporacyjnej) sieci teleinformatycznej, itd. nie tworzą sprawnych ogniw krajowego systemu informacji o terenie.** Całe środowisko geodezyjno-kartograficzne czeka ogromna praca, przede wszystkim z zakresu organizacji i zarządzania materiałami i geodanymi, którymi już dysponujemy i tymi, które każdego dnia wprowadzane są lub nie do systemu. Dyskietki i płyty CD lub DVD z danymi nie mogą trafiać „nieprzetworzone” na półki ośrodków, co wciąż ma miejsce w ośrodkach!

Moim zdaniem polska służba geodezyjna i kartograficzna realizuje jedno z największych przedsięwzięć informatycznych w kraju o ogromnej skali trudności. Podstawową trudność w jego realizacji, widzę w złym finansowaniu funkcjonowania ośrodków i niedostosowaniu obecnych struktur organizacyjnych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej do wymogów systemów informatycznych. Podstawowym zadaniem przyszłych władz zarządzających polską służbą geodezyjną i kartograficzną powinno być dążenie do osiągnięcia takiej organizacji prowadzenia PZGiK przez ośrodki, która by umożliwiała uzyskiwanie najlepszych rezultatów przy najmniejszych

nakładach czasu, zasobów ludzkich i sprzętowych, czyli z zachowaniem wszelkich zasad gospodarności.

Na wiele postawionych w tym referacie pytań można udzielić odpowiedzi po krótkiej chwili zastanowienia. Na inne może trzeba by poświęcić kilka dni dyskusji i przekonywania się wzajemnego, a na niektóre nie bylibyśmy w stanie odpowiedzieć w ogóle, ponieważ:

- nie stawialiśmy sobie takich pytań wcześniej,
- niektóre są dosyć trudne, aby móc na nie odpowiedzieć bez wdrożenia odpowiednich procedur zbierania informacji,
- część z nich może mieć kilka odpowiedzi,
- a na część, odpowiedzi szukać należy poza geodezją i kartografią w sferze polityki państwa.

Rozmowa merytoryczna nad organizacją ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej jest dzisiaj potrzebna jak nigdy dotąd. Trzeba odrzucić wszelkie uprzedzenia i waśnie, czas ku temu jest przedni. Polska, Europa i świat potrzebują informacji o przestrzeni - aktualnej i wiarygodnej, szczegółowej i zgeneralizowanej, dostępnej szybko i relatywnie tanio.

Ale co i jak będzie? Pokaże to czas. Już niedługo. Ten sam czas, który tak nam wszystkim szybko ucieka.

Literatura:

1. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, wyd. IV 1969
2. *Problemy organizacyjne PSGiK, nr 1 Warszawa 1993 MGPIB DGGK*
3. Skołbania. G., *Aktualne problemy państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, IV Konferencja Ośrodki Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Co dalej?, Materiały konferencyjne, Elbląg, 2002 r.*
4. Tokarski W., *Próba zdefiniowania ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oraz dopasowanie systemu organizacyjnego, IV Konferencja Ośrodki Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Co dalej?, Materiały konferencyjne, Elbląg, 2002 r.*
5. *Ustawy budżetowe za lata 2001 – 2005.*

Jerzy Zieliński
Wojewódzki Ośrodek Dokumentacji
Geodezyjnej i Kartograficznej
40 - 017 Katowice, ul. Graniczna 29,
tel. 032 209196,
e-mail: jzielinski@wodgik.katowice.pl