

W GEODECIE 12/2003 opublikowana została debata nt. barier w rozwoju GIS i dostępie obywatela do geoinformacji. Wśród barier sformułowanych przez redakcję czasopisma (ramka poniżej) znalazła się m.in. uwaga, że administracja „zajmować się winna kierowaniem i zarządzaniem, a nie robieniem biznesu”. A dlaczegoż to geoinformacja w Polsce miałaby być tylko domeną firm komercyjnych?

Rzeczywiste i potencjalne problemy oraz przeszkody w rozwoju urzędowych systemów geoinformacyjnych

Mamy w rękach żyłą złota

JERZY ZIELIŃSKI



Wśród szczegółowych zadań z zakresu prowadzenia w Polsce państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (pzgik) prawo wymienia m.in. 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. Skoro redakcja GEODETY dopuszcza robienie interesu w dziedzinie geoinformacji tylko poza administracją, to czy Polska ma być pierwszym krajem na świecie, gdzie np. kataster będzie przedmiotem biznesu w pojęciu gospodarki wolnorynkowej? Dlaczego redakcja nie bierze pod uwagę możliwości robienia biznesu dla dobra publicznego, co nie wyklucza przecież budowania systemów komercyjnych? Co więcej, interes zrobiony przez administrację na urzędowych systemach geoinformacyjnych odciąży przecież obywatela, który zapłaci w sumie mniejsze podatki.

A co będzie, jeśli firmy komercyjne wywindują ceny w górę? Czy geoinformacja stanie się przez to tańsza dla państwa, czyli dla nas wszystkich? Czy to nie będzie bariera dla rozwoju systemów geoinformacyjnych? Dlaczego niektórzy rodzimi biznesmeni chcą pozbawić nasze biedne państwo możliwości prowadzenia jakiegokolwiek biznesu w interesie wszystkich jego obywateli?

Nie słyszałem, aby w sąsiednich krajach, takich jak Niemcy czy Czechy –gdzie bazy referencyjne prowadzi administracja (i to jak prowadzi!) – dyskutowano na temat totalnej komercjalizacji geoinformacji. Warto byłoby, aby krytykujący administrację w Polsce zapoznali się z osiągnięciami tych krajów – dziś można to zrobić, śledząc tylko odpowiednie strony internetowe.

● Po pierwsze, etyka

Chciałbym być przy tym dobrze zrozumiany, ja również nie jestem za prowadzeniem pzgik przez administrację w czystej postaci, ale trzeba wziąć pod uwagę wiele czynników i uwarunkowań, które są bagatelizowane. I zrobić wreszcie sensowny krok do przodu, a nie kilka do tyłu. Dotychczasowe struktury organizacyjno-finansowe prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie są zdrowe. Dowodów na to jest bez liku i szkoda przy takiej strukturze organizacyjnej ładować w zasób pieniądze budżetowe. Czują to władze Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii i próbują wprowadzić w projekcie *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* pewne kosmetyczne zmiany, które jednak, moim zdaniem, nie są prorozwojowe. Analizując sformułowane przez redakcję bariery, można by zapytać, co w ODGiK-ach robią: geodeci, kartografowie, fotogra-

metry? Może wystarczy zatrudnić fachowców od kierowania i zarządzania, jak sugeruje to redakcja w podpunkcie 1e? Skoro przez 15 lat gospodarki wolnorynkowej drenuje się z ośrodków najlepsze kadry, to kto ma dbać o ten biznes państwowy (uważam, że taki też jest), troszczyć się i go rozwijać? W ODGiK-ach powinni pracować ludzie, którzy:

- stoją na straży dobra publicznego i dla niego wykorzystują swoją wiedzę;
- respektują obowiązujące prawo w zakresie właściwego udostępniania danych;
- rzetelnie i fachowo odbierają prace geodezyjno-kartograficzne;
- nie konkurują z firmami na rynku usług geodezyjno-kartograficznych;
- racjonalnie organizują i rozstrzygają przetargi publiczne;
- jednakowo traktują wszystkich korzystających z zasobu;
- przetwarzają posiadane dane i odpłatnie je udostępniają, zasilając w ten sposób fun-

Bariery w rozwoju GIS i dostępie do geoinformacji (sformułowane przez redakcję)

1. Prawne:

- a) brak spójnego rządowego (interdyscyplinarnego) programu budowania GIS i udostępniania geoinformacji, który byłby krok po kroku realizowany,
- b) trudności organizacyjne (struktura służby geodezyjnej, jej relacje z administracją publiczną, brak współpracy międzyresortowej i międzysektorowej),
- c) opóźnienia w standaryzacji (braki, nieaktualność, niespójności w wydawanych standardach),
- d) utrudniony dostęp do danych (procedury, ceny, informacje niejawne),
- e) brak wyraźnego rozdzielenia sfery działalności gospodarczej od administracyjnej

(ta ostatnia zajmować się winna kierowaniem i zarządzaniem, a nie robieniem biznesu).

2. Ekonomiczne:

- a) nieracjonalne wydawanie dostępnych środków budżetowych,
- b) nieefektywne (i nie zawsze potrzebne) korzystanie z funduszy zagranicznych,
- c) praktycznie nieistniejące partnerstwo publiczno-prywatne.

3. Inne:

- a) brak świadomości służebnej roli administracji i państwa jako całości w stosunku do obywatela,
- b) niewłaściwe kształcenie specjalistów GIS na poziomie akademickim. ■

dusz gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym finansujący z kolei wzbogacanie zasobu (prawdziwe zyski pojawiają się dopiero na wtórnym rynku usług geoinformacyjnych).

Sadzę, że to właśnie postawione wyżej wymagania etyczne stanowią jedną z ważniejszych, jeśli nie najważniejszą, barierę w rozwoju systemów geoinformacyjnych w Polsce.

Może w Warszawie?

Zgadzam się całkowicie z tezą postawioną w debacie o nieracjonalnym wydawaniu dostępnych środków budżetowych. Wystarczy prześledzić opis zamówień w ramach przetargów nieograniczonych publikowanych na łamach GEODETY, aby stwierdzić, jak bezsensownie wydawane są pieniądze publiczne, a jest to tylko wierzchołek góry lodowej. Niegospodarne wydawanie pieniędzy jest w Polsce karalne, ale który inspektor wojewódzki odważy się stwierdzić, że jakiś starosta czy marszałek tak właśnie postępuje? A nawet jeśli znajdzie się taki odważny, to często nic z tego nie

wynika i może właśnie stąd upór głównego geodety kraju Jerzego Albina przy zapisach w projekcie PgiK dotyczących opiniowania kandydatów na geodetów województw i powiatów odpowiednio przez GGK i wojewodę. Że są dziury w jezdni, to każdy widzi, ale w naszej branży, ocena nie jest już taka prosta, i to mimo 5 lat funkcjonowania niezależnego nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Na temat nieefektywnego i nie zawsze potrzebnego korzystania z funduszy zagranicznych wielokrotnie już była podejmowana dyskusja i pozytywnych przykładów służących rozwojowi polskiej geoinformatyki w terenie nie widać. Może w Warszawie?

Prywatyzować, ale z głową

Za barierę część dyskutujących uznało, praktycznie nieistniejące w Polsce, partnerstwo publiczno-privatne. Prof. Bogdan Ney stawia ważne pytanie: „czy te ośrodki [ODGiK-i – red.] są wyłącznie administracją, czy też mogą robić biznes?”. Redakcja z kolei pyta „czy to właśnie brak wyraźnej granicy między administracją a biznesem nie

jest przyczyną tego, że i urzędnicy, i firmy boją się jej przekroczenia?”. Moim zdaniem tak nie do końca się boją, ponieważ część urzędników i firm ją przekracza, choćby pod przykrywką korzystania z funduszy zagranicznych i innych mniej wyrafinowanych sposobów. No właśnie, ale kto ma tę materię uporządkować? Czyba nie pracownicy ośrodków i niefunkcjonujący w Polsce podstolikowy lobbing!

Prezes OPeGieKa Elbląg Florian Romanowski uważa, że to właśnie „outsourcing, czyli oddanie czynności technicznych na zewnątrz, jest niezbędne do tego, żeby informatyzować zasób szybko, profesjonalnie i z przymusem biznesowym”. OPeGieKa kiedyś dostało *outsourcing* w zakresie prowadzenia zasobu i umożliwiło mu to zajęcie pozycji lidera na rynku przemian geoinformatycznych w Elblągu. Ale co będzie jak ktoś kiedyś, szukając oszczędności, ogłosi w tym mieście przetarg i nie wygra go firma OPeGieKa?

Zanim więc decyzje tego typu zostaną podjęte, trzeba odpowiedzieć sobie na wiele pytań:

■ Jeśli oddać zasób, to komu i w jakim trybie? Corocznie ustawianych przetargów? – to nie jest moja złośliwość, tylko polska rzeczywistość.

■ Jednej firmie? 100 firmom? Spółkom giełdowym, jawnym?

■ A jak nie będzie zysków i firma upadnie, to co?

■ Kto z kim ma konkurować w obsłudze „zasobu”?

■ Czy można sobie wyobrazić dwa, trzy konkurujące „zasoby” w powiecie, województwie, kraju?

■ Czy może być mapa zasadnicza, topograficzna, ortofotomapa – droższa i tańsza w zależności od „zasobu”?

Są w zasobie produkty, które rzeczywiście mogą i powinny być przedmiotem gry wolnorynkowej, jak choćby ortofotomapa, a może i mapy topograficzne. Ale czy dane katastralne również? Moim zdaniem nie można myśleć o komercjalizacji i urynkowieniu pziK w takiej postaci, w jakiej został on ukształtowany przed 15 laty, bo kontynuacja tamtych idei na dłuższą metę jest niemożliwa. Zasady te stają się powoli kamieniem u szyi polskiej służby geodezyjno-kartograficznej.

Z kolei jak „sprywatyzujemy” tylko bazy i mapy topograficzne, to skąd i na jakich zasadach firmy komercyjne będą czerpać na bieżąco dane do tychże baz, jeśli nie z PODGiK-ów, mimo wielu zastrzeżeń co do ich jakości i aktualności. No chyba że „zwolnimy” wszystkich ze zgłaszania do zasobu jakichkolwiek zmian w terenie, ale

Barier w rozwoju GIS i dostępie do geoinformacji (niewymienione przez redakcję)

■ zbyt szeroki zakres obowiązków państwa (zmiana ustroju nie pociągnięta za sobą ograniczenia zakresu materiałów i danych gromadzonych w pziK, a właściwie cały czas jest on rozszerzany);

■ mnogość programów (około 30 systemów użytkowanych przez ODGiK) do prowadzenia danych gromadzonych w PZGiK i związane z tym ogromne koszty ich eksploatacji, tj. bieżących aktualizacji i dostosowywania do zmieniających się przepisów prawa i postępu technologicznego;

■ brak tanich polskich profesjonalnych programów typu GIS i bardzo wysokie koszty utrzymania drogich programów importowanych;

■ zła struktura zatrudnienia w ODGiK-ach (zamiast samych geodetów ośrodki powinny zatrudniać większą liczbę: kartografów, fotogrametrów, informatyków czy geografów);

■ zbyt mała liczba personelu w niektórych ośrodkach (PODGiK-i i WODGiK-i zatrudniające poniżej 5 osób nie powinny w ogóle istnieć);

■ brak ciągłych szkoleń na różnych poziomach;

■ brak łączności teleinformatycznych pomiędzy ODGiK-ami;

■ brak stałej współpracy i wymiany danych pomiędzy różnymi poziomami zasobu;

■ wciąż zły podział materiałów i danych pomiędzy poszczególne poziomy zasobu;

■ brak centralnie organizowanych zakupów: sprzętu, oprogramowania i materiałów eksploatacyjnych, które mogłyby obniżyć koszty;

■ trudności z opracowaniem i brak jednolitych warunków technicznych na poszczególne asortymenty prac geodezyjnych i kartograficznych zleczanych do wykonywania w ramach zamówień publicznych (chodzi o możliwość ogłaszania mniejszej liczby przetargów, ale o większej skali, jak np. przy zdjęciach lotniczych i ortofotomapach, podobnie powinno być z TBD i innymi pracami);

■ bardzo słaby marketing i promocja (zupełny brak przewodniej myśli budowy marki pziK – urzędowej infrastruktury geoinformacyjnej);

■ bardzo słaba w Polsce infrastruktura informatyczna (w opublikowanym w grudniu 2003 r. raporcie Światowego Forum Gospodarczego nasz kraj wypadł najslabiej spośród dziesiątki wstępującej do UE);

■ niedopracowana ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną z 18 lipca 2002 r. (wiele jej przepisów wciąż jest nieskutecznych);

■ brak rygorów licencyjnych (niestety, skomplikowanych) w zakresie obrotu urzędowymi danymi o charakterze przestrzennym. ■

to już byłoby samobójstwo dla firm geodezyjno-kartograficznych. Czy tego chcemy?

● Jak strzelić samobója

Jak informatyzowany jest przez firmy komercyjne zasób na Śląsku (pośrednio przez przekazywanie wyników prac), prezentuje w dyskusji prezes MGGP Franciszek Gryboś i strzela sobie „samobója”: „w nawiązaniu do punktów adresowych chciałbym powiedzieć, że na Górnym Śląsku dla blisko miliona odbiorców zgodność punktów adresowych z bazą klientów jest na poziomie 60%, a wymagana jest 98%. Cyfry mówią same za siebie.” No właśnie, czy te warstwy adresowe to jest wynik pracy ośrodków, czy może firm komercyjnych?

Z kolei dyrektor Wojciech Dyakowski proponuje organizację ODGiK na zasadzie spółek publicznych: „Taka spółka działa zgodnie z prawem handlowym, musi wypracować zysk, natomiast jej udziałowcami są podmioty publiczne. To rozwiązanie przynosi efekty, bo po roku działalności albo są zyski, albo ich nie ma.” Z tymi zyskami, i to jeszcze po roku, to oczywiście lekka przesada, a przecież sam dyrektor stwierdza, że „bardzo istotna jest aktualizacja baz danych, bo chociażby łódzki przykład z początku lat 90. pokazuje, że zrobienie systemu to jedno, a aktualizacja to drugie”. No właśnie! Mamy prawie gotową bazę topograficzną – VMapę L2, budujemy TBD i co? Nie aktualizujemy, ponieważ nie wiemy jak? A sądzę, iż chodziło i chodzi nam wszystkim o **system** zasilany danymi z powiatowych baz danych.

„W tej chwili musimy bardzo uczyć naszych szefów na to, że potrzebujemy dużych środków na aktualizację (obojętne, czy to będzie robione u nas, czy na zewnątrz)” – to ja się właśnie pytam, gdzie tu jest interes publiczny i gdzie ten zysk?

● Lista barier się wydłuża

Przykładów trwonienia środków i niedocenywania strategicznych kierunków finansowania, o czym mówi również prof. Bogdan Ney, jest w kraju bez liku. Ale jak je wyeliminować bez zmian organizacyjnych funkcjonowania pzgik? Będzie to trudne, tym bardziej że w obecnym stanie prawnym

główny geodeta kraju nie ma na to prawie żadnego wpływu. Same prośby i perswazja kierowane do starostów i marszałków są daleko niewystarczającym narzędziem do zarządzania Krajowym Systemem Informacji o Terenie. A rozporządzenie w tej sprawie też jest, niestety, niedoskonałe i należy szybko coś z nim zrobić, o czym dyskutujący wspominali wielokrotnie.

Bariera określona jako „brak świadomości służebnej roli administracji i państwa jako całości w stosunku do obywatela” to jest slogan i szkoda mu poświęca choćby jednego zdania. Natomiast diagnoza, że niewłaściwie kształceni są specjaliści z zakresu GIS na poziomie akademickim znana jest już od kilku lat. Za dużo kształcimy geodetów, a w ogóle nie kształcimy geomatyków, których np. na Uniwersytecie Technicznym w Karlsruhe w 1997 roku na studia przyjęto 180.

Barier, o których nie wspomnieli ani redakcja, ani dyskutujący jest jeszcze wiele (patrz ramka).

● Sama administracja nie poddała

Część z barier została więc określona (choć zapewne nie wszystkie), a teraz trzeba wskazać, jak te bariery usunąć lub zniwelować do minimum ich hamujący wpływ na rozwój systemów geoinformacyjnych. Z prowadzonej debaty wyraźnie wynika, że wyzwaniem naszych czasów jest ciągle doskonalenie i dostosowanie struktur organizacyjnych, w tym obecnych ODGiK-ów, do warunków panujących w społeczeństwie zglobalizowanym, informacyjnym. Stopniowo, począwszy od poziomów lokalnych do ogólnokrajowych, większość działań w zakresie budowy i korzystania z infrastruktury geoinformacyjnej powinna przebiegać w trybie on-line, wykorzystując zalety komunikacyjne internetu w celu lepszego porozumiewania się rządzących ze społeczeństwem.

Rozwiązanie przyjęte w projekcie zmian do *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* nie jest rozwiązaniem dobrym. Reorganizacja ośrodków polegać miałaby na prowadzeniu ich w formie komórek organi-

zacyjnych starostw powiatowych oraz urzędów marszałkowskich (oraz na uniemożliwieniu ich działania w formie gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych i jednostek budżetowych). Z tego, co wiem, nikt na świecie nie prowadzi tego typu baz danych w takiej formie organizacyjnej. Próbowali Słowacy, ale po dwóch czy trzech latach wycofali się. My znowu chcemy być oryginalni. Powrót do administracji rządowej też wydaje się krokiem wstecz, możliwym tylko w kraju bogatym, który byłby w stanie dokapitalizować prowadzenie pzgik (chyba że prawnie dostosujemy ilość materiałów i danych gromadzonych w zasobie do możliwości finansowych państwa). Co więc pozostaje?

● Zadbajmy o tę żyłą złotą

Moim zdaniem powinno się iść etapami w kierunku centralizacji zarządzania bazami danych (to narzuca technologia informatyczna, a nie ekonomia polityczna socjalizmu, jak to się niektórym w Polsce jeszcze wciąż wydaje), regionalnego działania i stopniowej komercjalizacji według jasnych reguł wcześniej dobrze opracowanych, przede wszystkim pod względem ekonomicznym i możliwości stopniowego odciążenia budżetu państwa. Jest to możliwe tylko przez zmiany prawne i organizacyjne, które mogą pociągnąć za sobą racjonalne zmiany technologiczne, kadrowe, mentalne, merytoryczne, strukturalne itd.

Jak mówiłem dwa lata temu w Elblągu, służba geodezyjna i kartograficzna w Polsce to żyła złota, której nie potrafimy spieniężyć. O tym, że jest to możliwe, czytamy i słyszymy, a część z nas nawet to czuje i próbuje szybko i na skróty zawłaszczyć pzgik. Chodzi jednak o to, byśmy uwierzyli w to jako służba geodezyjna i kartograficzna, bo inni – jak pokazały ostatnie lata i dni – rozumieją to doskonale. Żebyśmy umieli o tę żyłą dbać oraz umiejętnie nią gospodarować z korzyścią dla dobra publicznego i środowiska geodezyjno-kartograficznego.

Autor jest dyrektorem WODGiK w Katowicach, przewodniczącym Klubu ODGiK przy ZG SGP w Warszawie

R E K L A M A

Podypłomowe Studium Geodezji Numerycznej Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie rozpoczyna nabór słuchaczy na rok akademicki 2004/2005

Informacje : www.geo.mapa.net.pl, sekretariat@planeta.uwm.edu.pl, tel./faks (0 89) 523-48-78,
w.dabrowski@planeta.uwm.edu.pl, tel./faks (0 89) 523-39-66