

Uwagi na marginesie konferencji „Ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w zreformowanym państwie”, Elbląg, 6-7 kwietnia

# Awangarda i paranoja

JERZY PRZYWARA

**Na początku kwietnia Elbląg gościł geodetów z całej Polski. Sam tytuł imprezy – „ Ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w zreformowanym państwie” – nie odstawał od konferencyjno-sympozjalnego stylu. Cóż więc było powodem, że po raz kolejny spotkanie w Elblągu cieszyło się tak dużym powodzeniem i uczestniczyli w nim przedstawiciele Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii z prezesem na czele, geodeci województw, samorządowcy, naukowcy, liczna rzesza pracowników ODGiK oraz firm z całej Polski?**

Tym magnesem jest państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny. Te tysiące arkuszy map, wykazów, rejestrów, operatów, szkiców, baz informatycznych, opracowań numerycznych itd. – materiał podstawowy w działalności każdego geodety. Korzystamy z niego, wytwarzamy go i z niego żyjemy. Stąd tak istotne są dla nas wszelkie sprawy, które dotyczą zasobu oraz instytucji nim zarządzających – ośrodków dokumentacji geodezyjno-kartograficznej. W Elblągu oficjalnie, zgodnie z tytułem konferencji, radzono o sprawach zasobu i ośrodków dokumentacji w świetle doświadczeń reformy administracyjnej kraju. W rzeczywistości stawiano pytania: Co dalej? W którą stronę należy pójść? Jakie kroki podjąć, aby nie została zmarginalizowana rola nie tylko zasobu, ale i zawodu? Jak nadążyć za postępem technicznym? Jakie zagrożenie dla geodezji i geodetów niesie z sobą nie tyle reforma administracyjna, ile wyzwania współczesności?

## Podstawowe pytania

Najważniejsze wypowiedzi padły na początku konferencji. Dyrektor Departamentu ds. Państwowego Zasobu Geodezyjno-Kartograficznego Grażyna Skołbiana udzieliła odpowiedzi na kilka podstawowych pytań.

### Co ma wpływ na stan i rozwój zasobu?

- Organizacja administracji w państwie, w tym służby geodezyjno-kartograficznej.
- Wielkość środków budżetowych dla geodezji i kartografii.
- Przepisy prawne i rozwój techniki.
- Wiedza i umiejętności geodetów i kartografów.

### Co jest zagrożeniem dla zasobu?

- Likwidacja funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym.
- Zastój technologiczny i nienadążanie za rozwojem innych dziedzin.
- Brak zainteresowania potrzebami użytkowników zasobu.
- niesprawne udostępnianie informacji z zasobu.
- Arogancja pracowników służby geodezyjnej w kontaktach z przedstawicielami innych dyscyplin.
- Niska jakość i zacofanie technologiczne części wykonawstwa geodezyjnego.

### Co jest szansą dla zasobu?

- System prawny wymagający informacji z zasobu dla podjęcia działań w innych dziedzinach.
- Dobrze wykształcona kadra.
- Informatyzacja zasobu i jego automatyczne uzupełnianie.
- Jednolitość prowadzenia zasobu w całym kraju.
- Otwartość zasobu dla wszystkich użytkowników.
- Popyt na tworzenie baz SIT, SIP, GIS.
- Utrzymanie funduszu gospodarki zasobem geodezyjno-kartograficznym.

■ Wyrównywanie poziomu technicznego ODGiK-ów do poziomu wykonawstwa geodezyjnego i innych użytkowników zasobu.

- Oferowanie opracowań z gwarantowaną jakością.
- WODGiK-i, które powinny stać się centrami SIP.
- Preferencje finansowe dla inwestujących w tworzenie i aktualizowanie materiałów zasobu.

### Co trzeba zrobić?

- Oddzielić w ośrodkach funkcje urzędowe od technicznych.
- Ujednotlić formę ich organizacji.
- Ustalić procedury prowadzenia zasobu i ich przestrzegać.
- Uporządkować *Prawo geodezyjne i kartograficzne* i tworzyć przepisy prorozwojowe dla zasobu.
- Uporządkować zasady pobierania opłat za informacje z zasobu.
- Przejść z zasobu tradycyjnego na numeryczny, a w dalszej perspektywie do SIT.
- Ustalić granice odpowiedzialności za jakość produktów geodezyjnych wykonawcy i ośrodka.
- Określić standard wyposażenia ośrodków.
- Stosować technologie telekomunikacyjne do rozpowszechniania informacji zgromadzonych w zasobie.

## Wybrane opinie

Większość wystąpień na dwudniowej konferencji potwierdzała powyższą diagnozę.

**Prof. Bogdan Ney** (IGiK) zwrócił uwagę na: „...konieczność wnikliwego rozpatrzenia optymalnych form własnościowych, prawnych i organizacyjnych ODGiK”. I dodał: „Wydaje się, że w aspekcie efektywności ekonomicznej i wydolności logistycznej ośrodków wersja komercjalizacji gospodarowania publicznym zasobem geodezyjno-kartograficznym (i informacyjno-przestrzennym) może nie mieć konkurencyjnej alternatywy”.

**Marek Baranowski** (IGiK): „Jednocześnie z rozwojem zastosowań systemów informacji geograficznej w różnych dziedzinach powstaje duże zainteresowanie informacjami i danymi przestrzennymi. Wśród nich niewątpliwie najbardziej poszukiwane są mapy w postaci numerycznej. Tego produktu większość ośrodków nie jest wciąż w stanie dostarczyć”.

**Jerzy Albin** (Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego): „Komercyjne potraktowanie informacji (...) wymusi dokonanie zmian w regulacjach prawno-własnościowych działalności zasobu geodezyjno-kartograficznego”.

**Florian Romanowski** (OpeGieKa Elbląg): „W wielu ośrodkach w kraju na zbudowaniu mapy numerycznej poprzestano, co oznaczało zmarnowanie wysiłków i wydanych środków oraz pozbawienie się spodziewanych profitów wynikających z funkcjonowania mapy cyfrowej”.

**Wojciech Tokarski** (przewodniczący Klubu ODGiK): „Jednak ośrodki są powszechnie krytykowane. Powodów jest wiele. Wykonawstwo zarzuca ODGiK-om postępowanie monopolistyczne, które charakteryzuje się wydawaniem jednostronnych zarządzeń, nie mających potwierdzenia w przepisach, czy też uczestniczenie w sposób niezorganizowany lub coraz częściej zespołowo w rynku usług geodezyjnych”.



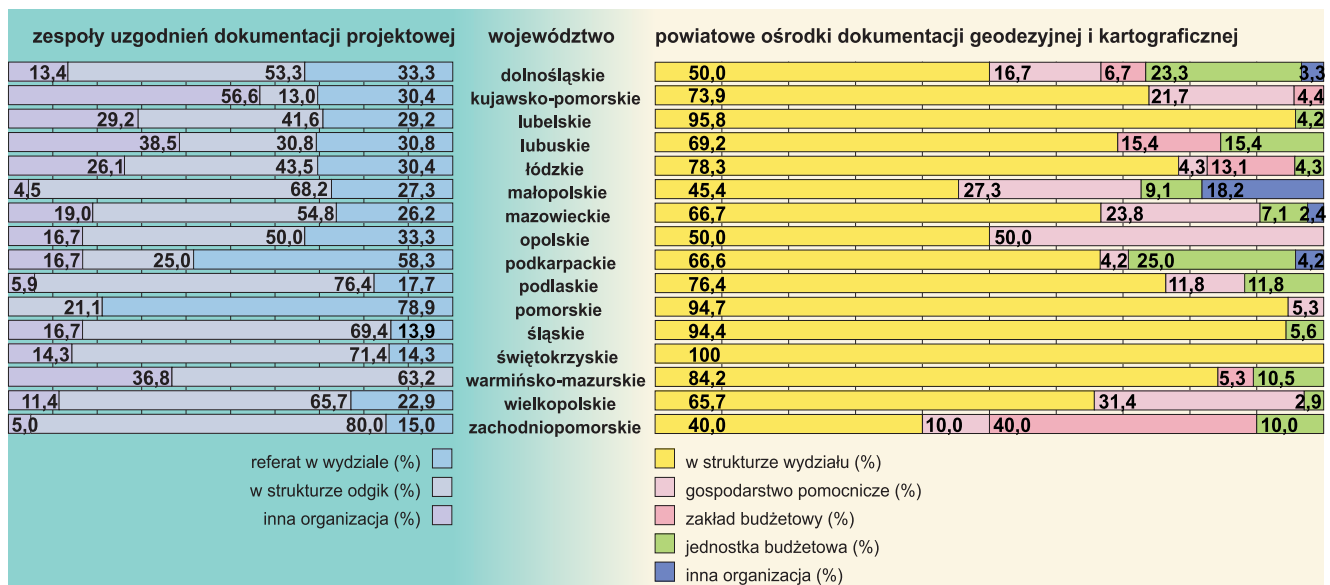
Rys. 2. Liczba powiatów i zatrudnionych w ODGiK i ZUD w poszczególnych województwach

**Bogdan Szczechowski** (Wydział Geodezji Urzędu Miejskiego w Gdańsku): „Proponuję, aby GUGiK przygotował i opublikował aktualne dane o programach komputerowych użytkowanych w ODGiK oraz aby finansowo wspierał rozwój tych z nich, które niezależna komisja ekspertów wskazałaby jako najbardziej perspektywiczne, przy czym jednym z kryteriów przydziału środków finansowych mogłaby być liczba faktycznie funkcjonujących w ośrodkach kopii programów”.

## O statystyce

W zasadzie mógłbym zakończyć w tym miejscu artykuł. Wiadomo, co nas boli, wiadomo, jakie są szanse i niebezpieczeństwa. Odnoszę jednak wrażenie, że nie do końca powiedziano, dlaczego jest tak, jak jest, i jakie są prawdziwe zagrożenia.

Większość z nas widzi, że funkcjonowanie ośrodków dokumentacji geodezyjno-kartograficznej w dotychczasowej formie to anachronizm. Wystarczy popatrzeć na zaprezentowaną statystykę (rys. 1 i 2). Jakież tu mamy bogactwo organizacyjne! Ośrodki mogą działać w ramach wydziałów (np. wydziału geodezji, katastru i czegoś tam jeszcze), mogą być jednostkami lub zakładami budżetowymi, gospodarstwami pomocniczymi, a jak komuś to nie odpowiada – mogą działać jako „inne jednostki”, czyli na bazie prawa handlowego. Gdy ana-

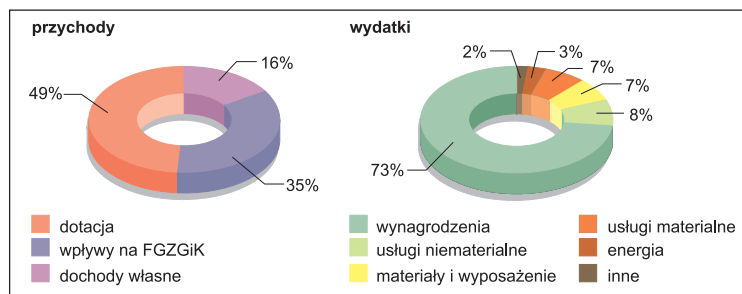


Rys. 1. Bogactwo organizacyjne ZUD i ODGiK

liczu się liczbę pracowników w poszczególnych województwach, to widać, że żadna reguła tutaj nie obowiązuje. Dlaczego w województwie dolnośląskim 30 powiatów obsługuje 365 osób, a 14 powiatów w województwie świętokrzyskim (niepełna połowa dolnośląskiego) tylko 55 – trudno dociec. Zakładając, że każdy pracownik ośrodka ma co robić przez 8 godzin dziennie, to albo w tym pierwszym województwie jest ich za dużo, albo w drugim zbyt mało.

Na konferencji elbląskiej statystykę dotyczącą ośrodków przedstawił GUGiK oraz szef Klubu ODGiK. Szkoda, że nie znalazło się w niej miejsce na pokazanie finansowej strony ich działalności. Strukturę przychodów i wydatków państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w 1999 roku przedstawiono za to w materiałach szkoleniowych GUGiK dla geodetów powiatowych (w ramach cyklu szkoleniowego zorganizowanego przez urząd dla administracji samorządu powiatowego), skąd zaczerpnąłem poniższe dane (rys. 3).

Wynika z niej, że prawie połowa przychodów to dotacja państwa. Żeby jednak nie musiało ono dopłacać zbyt wiele, wymyślono opłaty za coś, co logicznie rzecz biorąc powinno być bezpłatne. Chodzi o opłaty za korzystanie z materiałów ośrodka. Nazywając rzecz po imieniu, jest to nic innego, jak „geodezyjny” podatek, który płacą wszyscy korzystający z owoców naszej pracy. Ten podatek i dochody własne ośrodków to ponad połowa wpływów. Mamy więc taką sytuację, że budżet nie chce (i nie może) dokładać do zasobu coraz więcej, opłat urzędo-



Rys. 3. Wydatki i przychody ODGiK w 1999 r.

wych (i tak już wysokich) nie można w nieskończoność zwiększać, a lawiny chętnych na zakup informacji w zasobie (dla zwiększenia wpływów) jakoś nie widać. Z jednej strony więc fundusze są zbyt małe, aby pchnąć ośrodki na wyższy poziom rozwoju, z drugiej – uwarunkowania formalnoprawne wykluczają wykreowanie ich na organizmy elastyczne i twórcze.

## O awangardzie

I wszystko może by się jakoś dalej kręciło, gdyby nie dwa „drobiazgi”. Jeden to postęp techniczny, drugi – racjonalne wydawanie pieniędzy. Nagle okazało się, że większość firm geodezyjnych, jeśli chodzi o organizację i technologię, jest daleko w przodzie, a ośrodki pozostały z tyłu, jakby w innej epoce.

Doszło już do tego, że np. w stolicy funkcjonuje od paru lat awangardowe rozwiązanie. Tutaj wykonawcy robią już nie jedną, ale dwie mapy: numeryczną i analogową. Pierwszą dla zleceńodawcy, drugą dla ośrodka. Mamy więc dwa w jednym. Awangardę i paranoję. Na domiar złego, klienci nijak nie chcą tego zrozumieć i nie chcą podwójnie płacić.

Zamykając część referatową konferencji w Elblągu wystąpienie Edwarda Oszmiańskiego (geodety powiatu warszawskiego) pokazało, jak przez wiele lat można nie zrobić nic dla zinformowania zasobu w stolicy (choć najmniejsza jest w tym

zasługa wyżej wymienionego). Dowiedzieliśmy się też, co to jest „specyfika warszawska”. Okazało się, że to przede wszystkim słynny dekret z 1945 roku (sprzed 55 lat!), ale także powierzchnia powiatu (494 km<sup>2</sup>), liczba spraw przewijających się rocznie przez ośrodek (50 tys.), liczba sekcji mapy (4000) itd. Wysuwanie argumentów o wielkości miasta i liczbie sekcji, a w podtekście – o dużej skali problemu i potrzebnych na to dużych środkach, jest próbą usprawiedliwienia sytuacji. Oczywiście jest, że duże miasto ma dużo sekcji mapy, przez to do zrobienia jest o wiele więcej niż gdzie indziej. Ale ani skala tego zadania, ani siły, jakimi dysponują chociażby warszawskie firmy geodezyjne, czy też wielkość środków finansowych potrzebnych do jego realizacji nie wskazują na jakąkolwiek „specyfikę”.

Moim zdaniem „specyfika warszawska” to niewłaściwi ludzie na niewłaściwych stołkach i chory system podziału kompetencji w mieście. Dopóki interesy gmin (mających pieniądze) i inspektora wojewódzkiego (dzielącego budżetową pulę) będą inne niż interes odpowiedzialnego za ośrodek starosty (czytaj: geodety powiatowego), niewiele się w stolicy zmieni.

## Doszlśmy do ściany

Ośrodki funkcjonujące w dotychczasowej formie stały się nie tylko barierą rozwoju, ale wręcz zagrożeniem dla przyszłości zawodu. Kumulacja zaniechań, krótkowzroczności i realizowania przez „wybranych” złej wizji geodezji doprowadziły do tego, że tylko część z ODGiK-ów spełnia (pod względem technicznym) współczesne wymagania, a o problemach całości mówi się bez rezultatów od wielu, wielu lat. Ci, którzy chcą cokolwiek zmienić, muszą walczyć ze starymi nawykami i myśleniem kategoriami biurka, pieczętki i przypisanego do niej metra kwadratowego władzy. Stąd każda propozycja zmian powoduje odwoływanie się obrońców dotychczasowego układu do najwyższych wartości, prawdziwych lub wymaganych zagrożeń, czy też opowieści o „cudotwórczej” roli gospodarstw pomocniczych.

Minie też prawdopodobnie kilka lat, zanim w raczkujących samorządach dostrzeżone zostaną problemy

i rzeczywiste znaczenie ośrodków, a realizowany w tej materii cykl szkoleń GUGiK-u przyniesie jakiegokolwiek wymierne efekty. Z kolei jeśli potwierdzą się zapowiedzi o likwidacji funduszu gospodarowania zasobem (pieniądze z niego nie będą bezpośrednio zasilały geodezji, lecz trafią do samorządu), będziemy mieli faktyczny sprawdzian, na ile nasza robota jest tam komuś potrzebna.

Dzisiaj kierunek wytyczają rynek i jego potrzeby oraz firmy geodezyjne i software’owe. Odpowiedzialny za funkcjonowanie ośrodków urząd od kilku lat nie może się jednak zdecydować, co w takim wypadku należy zrobić. Nikt nie neguje, że zasób jest własnością państwa i że trzeba za korzystanie z niego płacić. Ale należy oddzielić to, co jest jego urzędową powinnością, od spraw technicznych. Pierwsze niech robią urzędnicy, drugie należy oddać firmom komercyjnym. Apowtarzanie w kółko mitu o wykorzystaniu przez te firmy zasobu do innych celów jest mydleniem oczu. Bo czy nieuczciwy pracownik ośrodka nie może zrobić tego samego?

## Chybione wizje

Zrealizowaliśmy już jedną wizję, wyprowadzając gospodarkę nieruchomości daleko od geodezji (czy też odwrotnie). Wraz z doradzającymi nam prawnikami jesteśmy wszczytowym okre-

sie rozwoju ewidencji gruntów. Sprawiliśmy (oczywiście nie sami), że hipotetyczna działka, określona przez cztery pary współrzędnych, otoczona jest setkami paragrafów, w których chyba tylko kilka osób w Polsce naprawdę swobodnie się porusza. Odkąd pamiętam, mówimy o ciągłym braku pieniędzy, a jednocześnie od kilkudziesięciu lat robimy w Polsce równoległe dwie mapy topograficzne. Organizujemy pilotaż za pilotażem, nie przedstawiając gruntownej analizy poniesionych kosztów, uzyskanych efektów i wniosków z już zrealizowanych. „Fundamentalistom”, którzy będą w tym miejscu mówić, że kalam własne gniazdo, chcę powiedzieć, że dobrze jest czasami podnieść głowę znad mapy i zastanowić się, komu i do czego ma ona służyć. Trzeba umieć dostrzec na tyle wcześniej zagrożenia, jakie płyną dla branży, by ich uniknąć, oraz tak kreować jej rozwój, by być w czołówce, a nie w ogonie.

Żeby nie być gołosłownym, wspomniana gospodarka nieruchomościami żyje już swoim życiem, a ci którzy spodziewali się tam profitów, srodze się zawiedli. Nasze branżowe zakusy przy okazji tworzenia katastru zostały już dosyć dawno ostudzone przez urzędników Ministerstwa Finansów. Z dużą ostrożnością podchodziłbym też do zapowiadanych ostatnio rządowych propozycji, z których wynika, że 5% podatku od nieruchomości powiaty mogłyby wykorzystać na modernizację i uzupełnienie ewidencji. Czy, kiedy i ile pieniędzy trafi do geodezji – dopiero się okaże. Faktem jest, że ostatnią rzeczą, jaka nam naprawdę pozostała, jest zasób geodezyjno-kartograficzny. O tym też radzono w Elblągu i na konkretne decyzje w tej sprawie oczekuje środowisko.

Nie chciałbym być złym prorokiem, ale jeśli podjęte teraz czy w najbliższej przyszłości działania, by ożywić zgromadzone w zasobie informacje i zrobić z nich towar, na który byłby popyt, spełzną na niczym, wielu z nas czekają ciężkie czasy. Jeśli nie przedstawiemy starostom odpowiedzialnym za ośrodki kuszającej perspektywy, że można z nich czerpać zyski, nie dziwmy się, że wielu z nich przeznaczy swe, z reguły skromne, środki najpierw na oświatę, żłobki czy drogi. I tylko jeśli zostanie coś jeszcze, to kapnie geodezji.

### Kilka budujących przykładów

Żeby nie być posądzonym o czarnowidztwo, zasygnalizuję kilka dodających otuchy przykładów, o których mówiono na konferencji. Pierwszy, to skoordynowane działania w Krakowie i województwie małopolskim. Z materiałów przedstawionych przez Krystiana Pykę (geodeta województwa), Wojciecha Bastę (Powiatowe Biuro Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej) oraz dr. Tadeusza Chrobaka (Urząd Miasta Krakowa) wyłania się przemyślane i konsekwentne działanie. Idee sprzed kilku lat zaczynają tam żyć. Od dziewięciu lat, trochę w inny sposób, ale w podobnym kierunku podąża też Wielkopolska ze swoim GEO-INFO. Kawał roboty zrobiono w Elblągu, a numeryczny ośrodek i mapa w komputerze są faktami. Wektoryzują swe mapy Gdańsk i Wrocław. Bardzo interesujące doświadczenia w transmisji danych i zastosowaniu Internetu ma mały Zgierz pod Łodzią. Ważnym elementem elbląskiego spotkania były prezentacje systemów komputerowych przeznaczonych do obsługi ośrodków. Swoje programy pokazały: OpeGieKa Elbląg i Compass z Krakowa, SysthermInfo z Poznania, Intergraph Polska z Warszawy, GeoBit z Katowic i Geo-System z Warszawy. Laikowi trudno byłoby wskazać oferty najwłaściwsze dla ośrodków. Nie powinni natomiast mieć z tym problemu niezależni eksperci, o których ocenę apelował cytowany wcześniej Bogdan Szczechowski, atym bardziej GUGiK, dysponujący wiedzą o liczbie skutecznych wdro-

żeń i – co nie jest bez znaczenia – wielkości poniesionych na nie nakładów. W czasie prezentacji wszyscy jak zwykle mówili o samych zaletach i wyjątkowości proponowanych systemów, niektórzy także o kosztach (co rozumiame), a inni przy okazji próbowali zdyskredytować konkurencję.

### Nie ma czasu

Bardzo dobrze przygotowana konferencja w Elblągu dała wystarczająco mocny sygnał, że w sprawie ośrodków potrzebne są radykalne działania ze strony GUGiK. Niezbędne staje się dokonanie gruntownej analizy tego, co przez ostatnie lata zrobiono. Konieczna jest informacja o tym: ile pieniędzy wydano, gdzie i na co, jakie są efekty wdrożeń i pilotaży, co się udało zrobić, a czego nie i jaka jest tego przyczyna? Być może należałoby wskazać, które z proponowanych systemów komputerowych nadają się do zinformalizowania zasobu, i wybrać kilka do stosowania w kraju. Klientom ułatwiłoby to wybór i dodatkowo pozwoliło uniknąć kłopotów z programami, które co roku okazują się zbyt „kuse” jak na ich potrzeby.

Trzeba też tak określić formułę działania środków, by były postrzegane jako dobrze zaopatrzone sklepy, w których klient chętnie wyda pieniądze, a nie zapyziałe urzędy, gdzie jedynym „towarem” jest pieczętka.

Przede wszystkim zaś należy otwarcie mówić o naszych problemach (jak to miało miejsce w Elblągu) i wspólnie szukać ich rozwiązania.

Organizatorami konferencji w Elblągu byli: prezydent miasta Elbląga, OpeGieKa Elbląg Sp. z o.o., Główny Urząd Geodezji i Kartografii



### Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej

zaprasza do wypożyczenia sprzętu geodezyjnego firmy Leica:

1. Tachimetry		
T 1000 + DI 1001 + GRE 4		65.41 PLN
T 1600 + DI 1600 + GRE 4		85.50 PLN
T 1600 + Dior 3002 + GRE 4		115.70 PLN
T 1600 + Dior 3002 + laser GLZ + GRE 4		125.90 PLN
2. Odbiorniki GPS System 200, System 300		
		90.00 PLN
3. Niwelatory NA 200		
		19.40 PLN

Polecamy także inny sprzęt geodezyjny i fotogrametryczny.

Ceny umowne za 1 dzień wypożyczenia, nie zawierają VAT.

### Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej

Bank Sprzętu Geodezyjnego

00-926 Warszawa

ul. Żurawia 3/5

tel. /22/ 661-84-00

fax /22/ 628-72-37