

Problemy jednostek organizacyjnych prowadzących powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny

ZREFORMOWAĆ PODGiK-i

Od kilku lat systematycznie pogarsza się sytuacja jednostek organizacyjnych prowadzących powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny. Powodem są braki kadrowe i duża rotacja pracowników przy stale rosnącym zakresie obowiązków. Stąd pilna potrzeba weryfikacji uregulowań prawnych i wprowadzenia radykalnych zmian.

AGNIESZKA DAWIDOWICZ

Art. 40.1. ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne (Pgik)* mówi, że państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny (pzgik) służy gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze i potrzebom obywateli. Zasób ten (składający się z materiałów zasobów: centralnego, wojewódzkich i powiatowych) stanowi podstawę krajowego systemu informacji o terenie, który powinien być systematycznie aktualizowany. Niestety, sytuacja kadrowa w powiatowych ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (PODGiK-ach) bardzo niekorzystnie wpływa na szybkość i jakość ich pracy. W konsekwencji przy wprowadzaniu danych do systemu (np. do rejestrów ewidencji gruntów i budynków) powstają liczne błędy albo w ogóle nie prowadzi się bieżącej aktualizacji danych. A nieaktualny zbiór danych nie może być podstawą planowania gospodarczego i przestrzennego, wymierzania podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, prowadzenia statystyki publicznej czy gospodarki nieruchomościami.

● WSZYSCY WIDZĄ, ŻE JEST ŹLE

Braki kadrowe oraz duża rotacja pracowników w PODGiK wynikają ze zbyt małych środków finansowych. Co gorsza, niedobór pracowników stale się pogłębia, a przy obecnych finanso-

wych i organizacyjnych zasadach prowadzenia ośrodków szanse na poprawę sytuacji są nikłe. Teorie dobrego zarządzania nie znajdują w ośrodkach zastosowania, dlatego trudno jest tam przeprowadzić odpowiednią rekrutację i selekcję pracowników. Brak właściwego systemu płac z góry uniemożliwia stawianie na danym stanowisku pracy określonych wymagań. Obserwuje się zarówno niedobór odpowiednio wykształconych kandydatów do podjęcia pracy, jak i tendencję odchodzenia doświadczonych osób z uprawnieniami zawodowymi.

O tym, że w środowisku geodezyjnym są to problemy żywe, świadczy choćby przebieg wielu konferencji (m.in. elbląskiej, której tematem są problemy ODGiK-ów). Dowodem nasilania się tego zjawiska są również liczne publikacje. Warto przypomnieć fragment anonimowego listu jednego z pracowników ośrodka, zamieszczonego w *GEODECIE* 6/2007:

(...) Jesteśmy nadal w piątkę plus kierownik. W porównaniu z czasami, kiedy było nas ośmioro, ilość roboty praktycznie się podwoiła. Ludzie są na granicy buntu. Są dni, kiedy nie ma czasu nawet na wypicie herbaty, nie mówiąc o zjedzeniu kanapki. Nikt z prominentów nie wspomina o etatach, ani o podwyżkach. Od paru lat pracujemy praktycznie za te same pieniądze. Przybywa tylko zadań. Ograniczamy więc zamówienia na roboty, mimo posiadanych środków, bo nie ma kto prowadzić przetargów i odbierać robót. We wszystkich komisjach są za-

wsze ci sami pracownicy z kierownikiem ośrodka na czele. A bieżąca obsługa interesantów i kontrola opracowań przyjmowanych do zasobu zajmuje dziennie 9 godzin. Kierownik szukał geodetów z uprawnieniami do pracy w ośrodku. Nawet ktoś się znalazł, ale jak dowiedział się, że zarobi 1100 zł miesięcznie, to tylko zapytał, czy wiemy, ile bierze się za jeden podział działki. Wiemy. Kierownikowi było wstyd. Niby można by przyuczyć kogoś po szkole, ale bez uprawnień zawodowych. Tylko jak później zdobędzie te uprawnienia, nie mając praktyki w terenie? A przy obecnej nagonce nikt mu tego nie zagwarantuje(...).

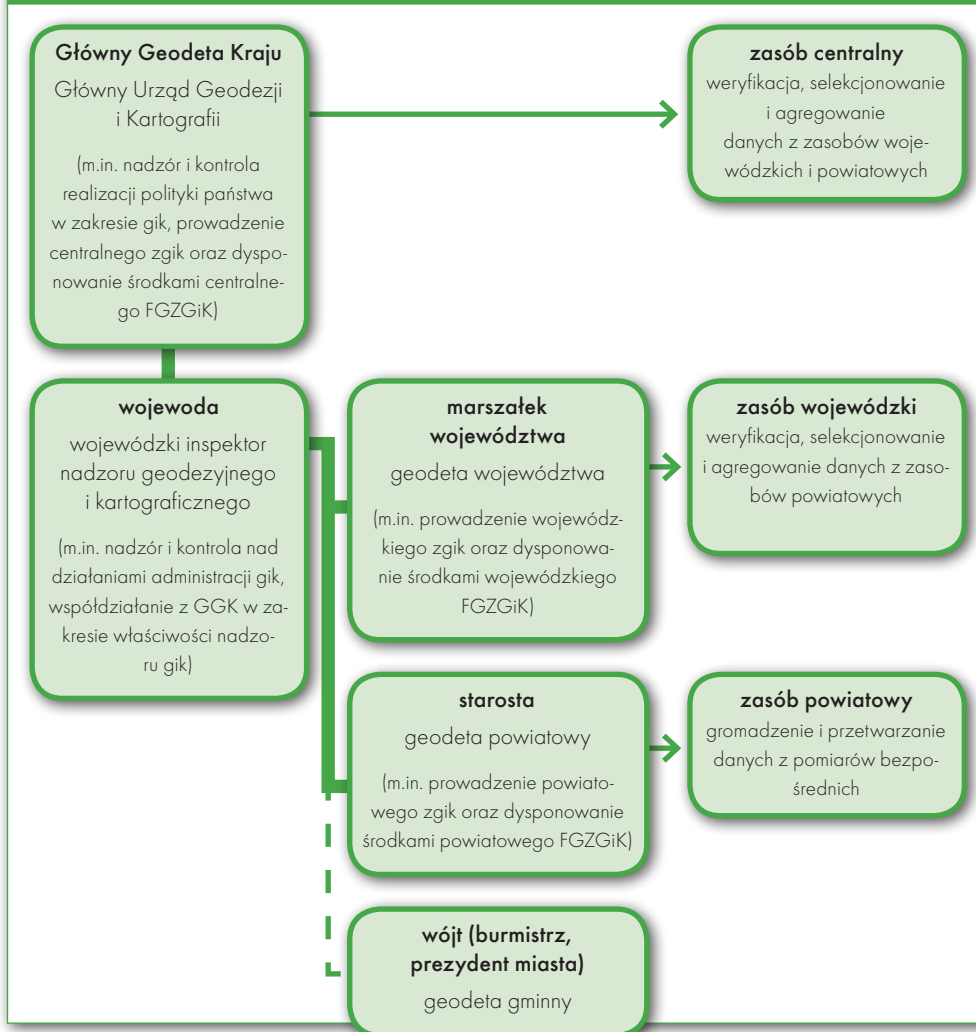
(...) Z pracy odchodzi człowiek prowadzący od lat mapę numeryczną. Dołożono mu najpierw kontrolę operatów, a później sprawy Geoportalu. Nie wytrzymał. Komu teraz dołożą jego obowiązki? Kto odejdzie następny? Kto i z jakim doświadczeniem ich zastąpi? I co będziemy robić gorzej, mimo że można byłoby lepiej? Podobno nie ma ludzi niezastąpionych. Są jednak sprawy, których nikt inny nie zrobi. [1]

Kwestia braków kadrowych w powiatowych ośrodkach dokumentacji stanowi zatem poważny problem, który należy pilnie rozwiązać. Opublikowany list był inspiracją do przeprowadzenia analizy sytuacji.

● PRAWO SOBIE, PRAKTYKA SOBIE

Poznanie organizacji powiatowych ośrodków wymaga zapoznania się ze strukturą służby geodezyjnej i kartograficznej (rys. 1). Zgodnie z art. 6a. 1 ustawy *Pgik* stanowią ją organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (Główny Geodeta Kraju oraz wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako kierownika in-

RYS. 1. ORGANIZACJA SŁUŻBY GEODEZYJNEJ I KARTOGRAFICZNEJ W ODNIESIENIU DO PROWADZONYCH ZASOBÓW



spekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie) oraz organy administracji geodezyjnej i kartograficznej (marszałek województwa wykonujący zadania przy pomocy geodety województwa wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego oraz starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego). Ustawa określa dalej, że jeśli starosta na wniosek gminy powierza wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), w drodze porozumienia, prowadzenie spraw należących do zakresu jego zadań i kompetencji, w tym wydawanie decyzji administracyjnych, wówczas wójt (burmistrz, prezydent

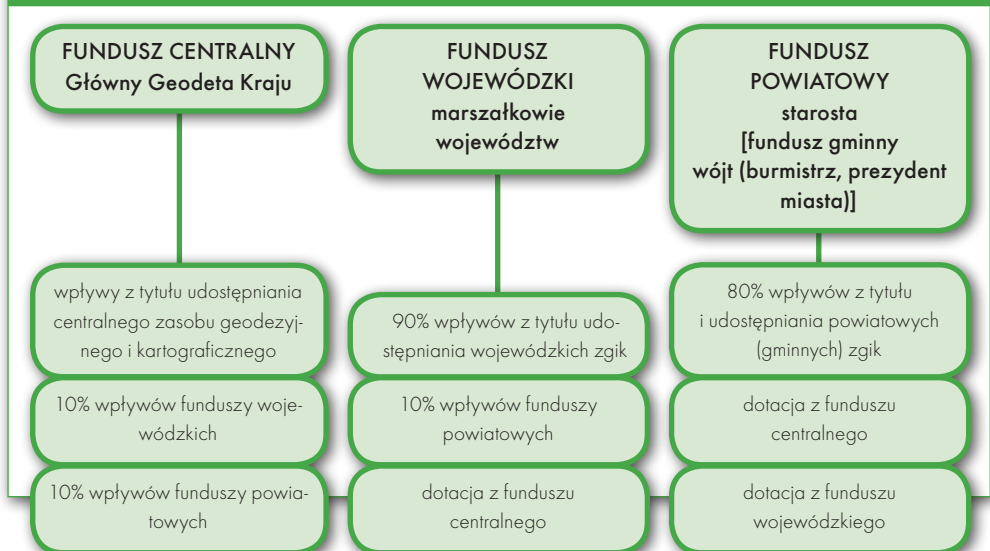
miasta) prowadzi sprawy mu powierzone przy pomocy geodety gminnego. Ustawa reguluje zasady finansowe prowadzenia powiatowego zasobu ge-

odezyjnego i kartograficznego oraz dysponowania środkami powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (FGZGiK, dalej zwanego funduszem). Prowadzony przez starostów zasób powiatowy nie jest jednak finansowany z budżetu powiatu, tylko ze środków zgromadzonych w funduszu (jego przychody prezentuje rys. 2).

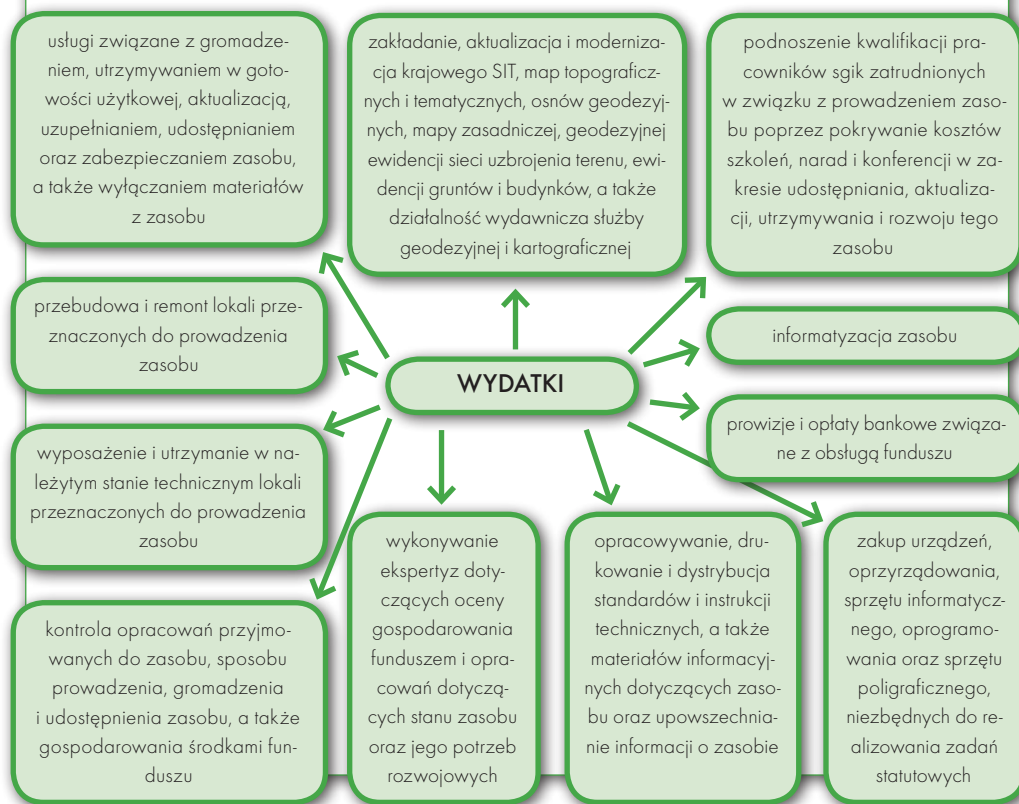
Artykuł 41 pkt 4 ustawy *Pgik* określa cele, na które przeznaczają się środki funduszu. Ich wyszczególnienie zawarto w §7 rozporządzenia z 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Zasada przyjęta w chwili formułowania podstaw funkcjonowania ODGiK, że środki funduszu przeznaczone są na prowadzenie zasobów, a nie na finansowanie pracowników zajmujących się tym zadaniem, jest nie do zrealizowania, zwłaszcza gdy nie ma jednolitej struktury organizacyjnej ośrodków. Sytuacja finansowa sfery budżetowej wymusza przeznaczanie pieniędzy z funduszu na wypłaty dla pracowników ośrodków.

Na podstawie danych z 15 PODGiK-ów, które udostępniły sprawozdania roczne wykonania planów finansowych, odno-

RYS. 2. PRZYCHODY FUNDUSZU GOSPODARKI ZASOBEM GEODEZYJNYM I KARTOGRAFICZNYM



RYS. 3. PRZEZNACZANIE ŚRODKÓW FGZGiK



towuje się, że 65-75% środków funduszu pochłaniają koszty utrzymania pracowników. Pozostałe środki przeznaczane są na materiały biurowe, usługi remontowe, czynsze, opłaty za użytkowanie mediów, modernizacje. Przy obecnej formie gospodarowania finansami PODGiK nie ma szansy na zwiększenie pensji pracowników i jednocześnie zapewnienie dodatkowych miejsc pracy, nie mówiąc o zaopatrzeniu w sprzęt i materiały. Bywa, że na jednego pracownika ośrodka przypada tylko jeden długopis i ołówek rocznie. Potrzeby są ogromne, co pokazuje wykaz przewidywanych wydatków na rys. 3.

● GEODETA POWIATOWY KONTRA STAROSTA

Trudna do zrozumienia jest różnorodność zasad organizacyjno-finansowych, na jakich funkcjonują ośrodki powiatowe. Działają one w strukturach starostwa na przykład jako jeden z wydziałów starostwa, jako samodzielna jednostka budżetowa lub po części jako jedno i drugie. Brak jednolitej struktury organizacyjnej, niespójność zasad działania, odmienne wymagania w stosunku do klientów, dowolność wyboru oprogramowania wykorzystywanego do prowadzenia zasobu plus braki kadrowe

przekładają się na chaos organizacyjny i kłopoty finansowe.

Niezależnie od formy organizacyjnej funkcjonowania ośrodków zauważalny jest brak zaangażowania starostów w ich działanie. Starosta odpowiada za prowadzenie powiatowego zasobu i dysponowanie środkami powiatowego funduszu, jednocześnie wykonuje on jednak założenia budżetu powiatu. Wszelkie problemy PODGiK spadają na drugi plan. Wydaje się, że starosta i geodeta powiatowy działają po przeciwnych stronach.

Geodeta powiatowy rozlicza się finansowo ze starostą jak dzierżawca, przy licznych związkach z tym zawiłościach. Są to m.in. kwestie odpłatnego udostępniania staroście danych (z zasobu) przeznaczonych do wykonywania jego zadań własnych. W zależności od struktury organizacyjnej oraz dobrej woli obu stron są one rozwiązywane indywidualnie w drodze porozumienia.

W praktyce geodeta powiatowy lub gminny (dalej krótko: powiatowy) podejmuje samodzielnie decyzje w większości merytorycznych spraw dotyczących zadań PODGiK. Sprawy zarządzania jednostką (czyli zatrudnienia, wysokości płac, modernizacji i inwestowania) geodeta powiatowy zobowiązany jest

konsultować ze starostą, mimo że utrzymuje zasób praktycznie z tego, co zarobi (pomniejszonego o 20% odprowadzane na fundusz centralny i wojewódzki).

Schemat struktury organizacyjnej PODGiK (rys. 4) jest jeszcze bardziej rozbudowany w przypadku ośrodków funkcjonujących w dużych powiatach. Im więcej w nich inwestycji, a co za tym idzie – zamówień na materiały z zasobu, tym większa szansa na rozwiązanie problemów finansowych ośrodka.

● ANKIETA: WSZĘDZIE BRAKUJE LUDZI

W styczniu 2008 roku przeprowadzono badania ankietowe dotyczące struktury kadrowej w 32 PODGiK-ach w okresie 2003-2007. Wytypowano po dwa powiaty w każdym województwie, do których rozszło ankiety. Z założenia

jedna trafiała do ośrodka w powiecie ziemskim, druga – do ośrodka w powiecie grodzkim. Pięć ośrodków w ogóle nie odpowiedziało.

Z analizy 27 nadesłanych ankiet wynika, że we wszystkich objętych badaniem ośrodkach istnieje problem braków kadrowych. Zapotrzebowanie na dodatkowe etaty wynosi średnio 3,5 etatu, co oznacza 35-procentowy deficyt w stosunku do liczby zatrudnionych. Największe niedobory kadrowe (do 50%) występują w PODGiK-ach w powiatach ziemskich i grodzkich leżących w pobliżu dużych miast wojewódzkich. Geodeci, mając do wyboru zarobkowanie w dużych miastach, niechętnie podejmują pracę na niski opłacanych stanowiskach urzędniczych. Jednocześnie zauważyć można, że w tych samych ośrodkach istnieje bardzo duża rotacja pracowników. W ostatnich pięciu latach przeciętne zatrudnienie wynosiło tam 9 osób, w tym samym czasie rozwiązano średnio 8 umów o pracę (z czego 83% stanowiły odejścia pracowników za porozumieniem stron, pozostałe – przejście na emeryturę i inne powody). Do powyższych statystyk nie wliczono stażystów.

Biorąc natomiast pod uwagę wszystkie ankietowane ośrodki, to w ciągu ubiegłych 5 lat przeciętnie zatrudniały one

6 osób, a średnio 5 umów o pracę rozwiązano (połowę stanowiły odejścia na emeryturę). Znaczną większość przyjmowanych do pracy stanowiły kobiety (tab. 1).

• NA PROWINCJI GORZEJ

Ośrodki zlokalizowane najbliżej dużych miast przyjmują do pracy osoby wyłącznie z wykształceniem z zakresu geodezji i kartografii. W ośrodkach oddalonych od miasta wojewódzkiego 30% zatrudnionych ma wykształcenie inne niż geodezyjne. Świadczy to o niedostatecznej liczbie osób z odpowiednimi kwalifikacjami w mniejszych ośrodkach miejskich. Zjawisko to łączy się z wysokością wynagrodzenia oferowanego w danym PODGiK-u. Im niższy jest powiatowy FGZGiK, tym mniejsze widełki płacowe na danym stanowisku pracy.

Za przyczynę rotacji kadrowych i deficytu pracowników geodeci powiatowi uznali niskie płace i nadmiar obowiązków, który jest konsekwencją niepełnej obsady kadrowej. Wyniki prezentuje tab. 2. Nawal obowiązków skutkuje wydłużeniem czasu oczekiwania klienta na zamówione materiały czy na weryfikację operatów geodezyjnych, jak również niesystematycznym aktualizowaniu zasobu.

Niskie płace uwarunkowane są zarówno szczupłością środków funduszu, jak i ograniczonymi „widełkami płacowymi”, które należą do najniższych w całej administracji państwowej. Wykazuje to publikacja opracowana przez Główny Urząd Statystyczny (tab. 3).

Jak wynika z nadesłanych przez geodetów powiatowych odpowiedzi, osoba z wykształceniem z zakresu geodezji i kartografii, ale bez uprawnień zawodowych, zatrudniona w PODGiK-u na stanowisku referenta otrzymuje wynagrodzenie w przedziale 700-850 zł netto. Referent z długoletnim stażem pracy, bez względu na posiadanie uprawnień, musi zadowolić się stawką 1200-1400 zł netto. Osoby zajmujące wyższe stanowiska (inspektor, specjalista, główny specjalista, kierownik) mogą liczyć na wynagrodzenie w wysokości 1500-2200 zł netto. Dla porównania przykładowe dochody w wykonawstwie geodezyjnym [2]: geodeta-praktykant –

RYS. 4. SCHEMAT ORGANIZACYJNY PODGiK



TAB. 1. RUCH KADROWY W ANKIETOWANYCH PODGiK-ach W LATACH 2003-2007

	Zatrudnienia w %	Rozwiązane umowy o pracę w %
Kobiety	75	95
Mężczyźni	25	5

TAB. 2. PRZYCZYNY BRAKU PRACOWNIKÓW W PODGiK-ach W LATACH 2003-2007

Niskie płace	100%
Nawal obowiązków	78%
Odejścia na emeryturę	50%

2000 zł, a geodeta z uprawnieniami (nawet na prowincji) – od 6 tys. zł zimą do 11 tys. zł latem.

• CO ROBIĆ?

Wyniki ankiety pokazują, że problem braków kadrowych w służbie geodezyjnej i kartograficznej na poziomie powiatowym jest poważny i należy go jak najszybciej rozwiązać. Potrzeba pilnych uregulowań tej kwestii powinna dać impuls do zmian w strukturze organizacyjnej służby oraz jej finansowaniu. Jak

pokazuje doświadczenie ostatnich lat, postulat zwiększenia funduszy na geodezję w powiatach nie ma obecnie żadnych szans realizacji. Nadziei na poprawę sytuacji można upatrywać raczej we współpracy z innymi jednostkami organizacyjnymi na zasadzie zawierania wielostronnych porozumień lub w korzystaniu z programów unijnych.

AGNIESZKA DAWIDOWICZ
jest doktorantką w Katedrze Geodezji Rolnej i Katastru Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

[1] GEODETA 6/2007, 14 mgień ODGiK, czyli z drugiej strony lady;
[2] www.gazetapraca.pl, Paweł Hebda i Jerzy Madejski, Zawód z pasją, wyd. Park, 2004 r.;
[3] Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2007 r., Departament Pracy i Warunków Życia GUS, Warszawa, kwiecień 2008 r.

TAB. 3. PRZECIĘTNE ZATRUDNIENIE ORAZ WYNAGRODZENIE BRUTTO W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE W 2007 R.

Wyszczególnienie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w zł
administracja publiczna	379 864	3307,41
administracja państwowa	165 526	3766,11
administracja samorządu terytorialnego	213 482	2947,07
gminy i miasta na prawach powiatu	154 305	3024,72
powiaty	46 946	2536,06
województwa	12 231	3545,43

Źródło: [3]