



Stan realizacji projektów CAPAP, K-GESUT oraz ZSIN faza II

Trzy kadłubki

Zamiast 430 mln zł trzy duże unijne projekty GUGiK-u będą warte aż o 177 mln zł mniej. Kto jest winien tych drastycznych cięć i w kogo uderzą one najbardziej?

Jerzy Królikowski

Amiało być tak pięknie... W listopadzie 2015 r. GUGiK z dumą chwalił się, że jego wszystkie trzy projekty (patrz ramka) za pierwszym podejściem otrzymały dofinansowanie ze środków Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Faktycznie był to sukces, bo przy ocenie

wniosek przedsięwzięcia zaproponowane przez Urząd zdeklasowały konkurencję i zgarnęły niemal całą pulę konkursu.

Miesiąc później, podczas konferencji podsumowującej projekty GUGiK-u z poprzedniej perspektywy, ówczesny główny geodeta kraju Kazimierz Bujakowski nieco studził emocje. Jak podkreślał, pieniędzy faktycznie jest dużo, ale czasu na ich wydanie niewiele (3 lata), a moce przerobowe firm geodezyjnych są ograniczone. Jeśli więc przedsięwzięcia te mają się zakończyć sukcesem, będzie to wymagać maksymalnej mobilizacji zarówno GUGiK-u, powiatów, jak i wykonawców. Podczas konferencji odbyła się także merytoryczna dyskusja nad problemami, które spowalniały poprzednie projekty, i wydawało się, że wszyscy jej uczestnicy są zgodni zarówno co do diagnozy, jak i proponowanej terapii (GEO-DETA 1/2016).

Po nieco ponad dwóch latach (12 marca br.) w tej samej sali warszawskiego hotelu Regent GUGiK nie miał już dobrych wiadomości. Jeśli projekty mają się zmieścić w zakładanych ramach czasowych, trzeba zrezygnować z prac wartych aż 177 mln zł. Przebieg konferencji i kuluarowych dyskusji pokazał, że wprawdzie wnioski sprzed ponad dwóch lat były trafne, ale – niestety – nie dotarły one do tych, do których powinny.

• Bilans zysków i strat

Cięciami dotknięte zostaną przede wszystkim zamówienia związane z danymi przestrzennymi (sięgną 147 mln zł). Krótko mówiąc, najbardziej uderzą one w branżę geodezyjną. W przypadku II fazy ZSIN-u dostosowanie baz EGIB zostanie przeprowadzone nie w 102 powiatach – jak pierwotnie planowano – ale tylko w 66. Zrezygnowano z prac w wybranych powiatach województw: dolnośląskiego, śląskiego, małopolskie-

go, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego. Projekt K-GESUT obejmie z kolei 69 zamiast 89 powiatów (bez powiatów w woj. zachodniopomorskim, dolnośląskim i małopolskim).

W przypadku CAPAP-u zrezygnowano z: pozyskania modeli 3D budynków dla 6 województw (pomorskiego, zachodniopomorskiego, lubuskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego i łódzkiego), aktualizacji lotniczego skanowania kraju dla 8 tys. km kw. (planowano 14,5 tys. km kw.; na redukcji ucierpią miasta w zachodniej Polsce i GOP) oraz opracowania 1,7 tys. arkuszy map w skalach 1:10 000 – 1:1 000 000 (z blisko 2,5 tys. planowanych). Jeśli chodzi o modele 3D, to Piotr Woźniak – dyrektor Departamentu Geodezji, Kartografii i Systemów Informacji Geograficznej, zapewniał, że GUGiK doloży wszelkich starań, by dokończyć pozyskiwanie tych danych w ramach innych przedsięwzięć.

Nie jest jednak tak, że z tych trzech projektów nie będzie żadnych korzyści. Mimo znaczącej redukcji ich zakresu powinno udać się m.in.: zmodernizować EGIB oraz założyć bazy GESUT w kilkudziesięciu powiatach, dokończyć lotnicze skanowanie kraju, wykonać modele 3D budynków dla 10 województw, zaktualizować BDOT10k dla blisko 15 tys. km kw. (to zadanie już zakończono), opracować mapy dla niewidomych i słabowidzących czy zeskanować blisko pół miliona archiwalnych zdjęć lotniczych.

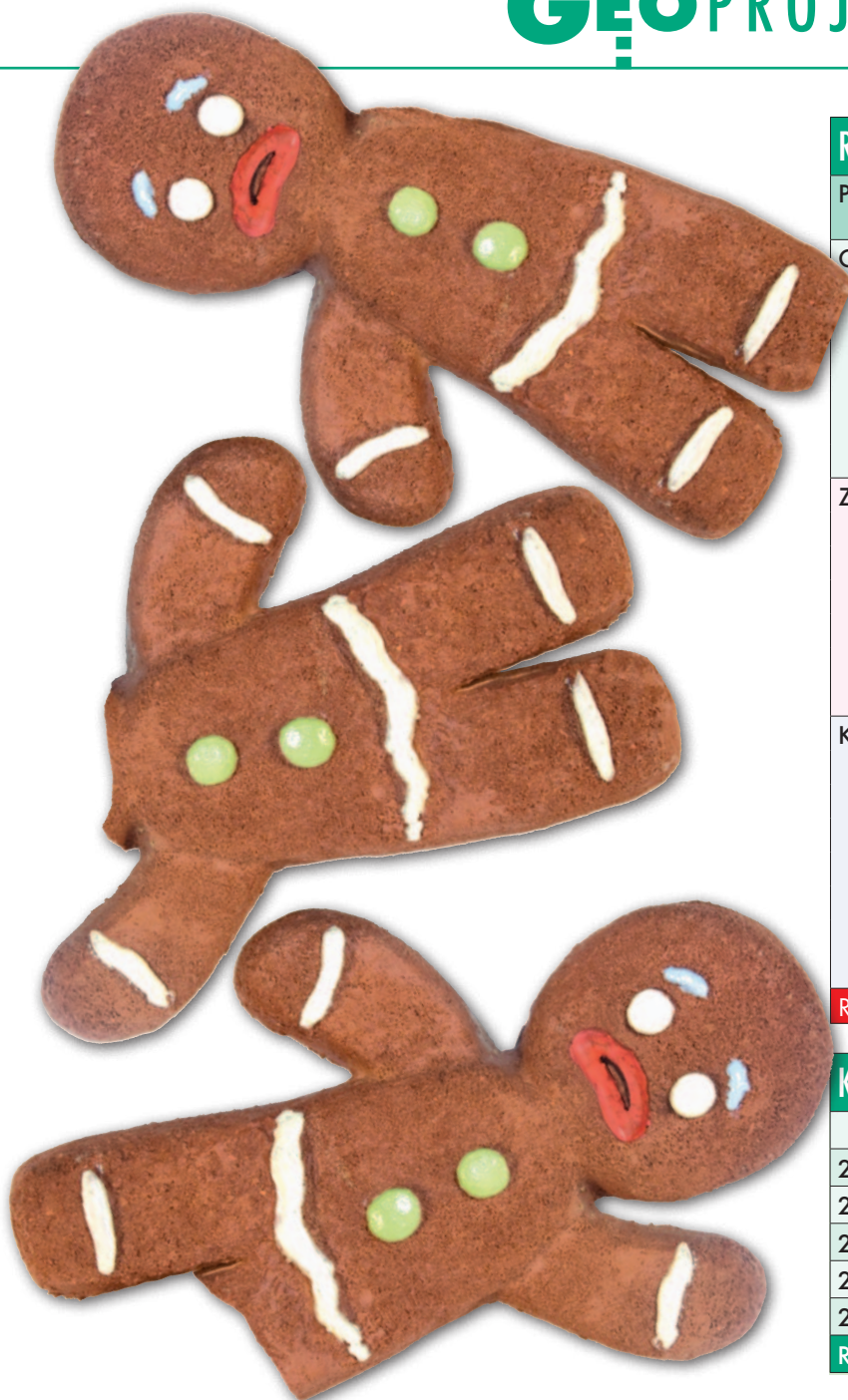
Sednem tych trzech projektów mają być e-usługi. Pozwolą one urzędnikom i obywatelom wykonywać różnorodne analizy przestrzenne w środowisku przeglądarki internetowej, bez konieczności zamawiania i pobierania na swój dysk danych z PZGiK, a także publikować wynikowe mapy w sieci. GUGiK wkrótce ma także udostępnić Geoportal 3D oraz rozbudować o nowe e-usługi systemy

Trzy duże projekty

● Głównym celem przedsięwzięcia **Centrum Analiz Przestrzennych Administracji Publicznej (CAPAP)**, początkowo planowana wartość 189 mln zł) jest udostępnienie administracji publicznej narzędzi, które pozwolą w przeglądanie internetowej wizualizować, analizować i przetwarzać dane przestrzenne – zarówno własne, jak i z PZGiK. Część z funkcji tego systemu ma być dostępna dla obywateli i biznesu. W ramach projektu zaplanowano również pozyskanie różnych danych przestrzennych: od modeli 3D budynków i chmury punktów z lotniczego skanowania, przez dane BDOT10k i mapy topograficzne, po mapy dla niewidomych i skany archiwalnych zdjęć lotniczych.

● **ZSIN faza II** (153 mln zł) jest kontynuacją fazy I, zrealizowanej w poprzedniej perspektywie finansowej. W ramach projektu planowana jest rozbudowa systemu informatycznego ZSIN o nowe e-usługi (np. publikacji informacji o średnich cenach transakcyjnych i przekazywania wybranych informacji pochodzących z aktów notarialnych) i integracja z kolejnymi państwowymi rejestrami, a także dostosowanie baz EGIB do wymagań ZSIN w wybranych powiatach.

● W ramach projektu **Krajowa baza GESUT (K-GESUT, 87 mln zł)** system K-GESUT rozbudowywany jest o kolejne e-usługi (np. subskrypcji dedykowanych kompozycji GESUT i weryfikacji dostępności sieci uzbrojenia). Ponadto w wybranych powiatach zakładane są inicjalne bazy geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu.



Redukcja wydatków w projektach GUGiK [mln zł]

Projekt	Obszar	Planowana wartość	Redukcja
CAPAP	Infrastruktura	36,7	12,4
	E-usługi	34,2	7,9
	Dane	97,7	53,5
	Promocja	2,0	1,2
	Usługi doradcze	5,0	1,9
	Pozostałe koszty	14,1	0,0
	Razem	189,6	77,0
ZSIN faza II	Infrastruktura	5,0	0,0
	E-usługi	7,0	1,1
	Dane	128,9	56,2
	Promocja	1,4	0,8
	Usługi doradcze	5,0	1,9
	Pozostałe koszty	5,7	0,0
	Razem	153,0	60,1
K-GESUT	Infrastruktura	4,3	0,0
	E-usługi	4,2	1,0
	Dane	71,3	38,7
	Promocja	0,4	0,3
	Usługi doradcze	1,7	0,7
	Szkolenia	1,9	0,0
	Pozostałe koszty	3,4	0,0
	Razem	87,1	40,6
RAZEM		429,7	177,8

Koszty utrzymania trwałości projektów [mln zł]

	CAPAP	ZSIN II	K-GESUT	RAZEM
2019	22,838	2,079	2,598	27,515
2020	25,671	2,412	2,598	30,681
2021	29,143	2,824	2,598	34,565
2022	33,146	3,300	2,525	38,971
2023	28,501	2,708	0,789	31,998
RAZEM	139,299	13,323	11,108	163,730

K-GESUT i ZSIN. Na konferencji można było zobaczyć kilka przykładów takich prototypowych serwisów i robią one pozytywne wrażenie. Powinny zostać udostępnione w sierpniu br.

• Finansowa kula u nogi

Trafne podsumowanie rezultatów trzech projektów GUGiK-u znajdziemy w raportach ekspertów Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji (KRMK). Zwracają oni uwagę, że mimo drastycznych cięć w zakresie danych, redukcja wydatków na systemy informatyczne jest niewielka. Sprawdzają się więc obawy sprzed lat, że na projektach tych bardziej skorzystają firmy informatyczne niż geodezyjne.

Abstrahując od tego, kto na nich zarobi, chyba najbardziej szkoda tego, że budujemy systemy za grube miliony, ale nie

mamy czym ich zasiląć. Widać to szczególnie wyraźnie po ZSIN-ie. Do dziś centralne repozytorium (CR) zasililo zaledwie 38 powiatów, choć przecież tylko w projekcie ZSIN faza I brało ich udział 58! Podczas marcowej konferencji GUGiK Grażyna Kierznowska szczerze przyznała, że nie jest w stanie określić, kiedy rejestr ten będzie zasilony przez wszystkie samorządy, i trudno oczekiwać, że jej następcą obieca coś więcej. Zapewniła jednocześnie, że GUGiK robi, co może, by zapełnić CR. Jednym z powziętych niedawno działań jest pobranie danych EGiB z niemal wszystkich powiatów, by ocenić możliwość zasilenia nimi ZSIN. Bądźmy jednak szczerzy: jest to tak tytaniczne zadanie, że GUGiK nie ma ani sił, ani środków, by je rzetelnie przeprowadzić.

Ten opłakany stan ZSIN-u to tylko w niewielkiej części zasługa opóźnio-

nych unijnych projektów. Jak mówią wykonawcy prac modernizacyjnych, nie lada problemem okazały się (znów!) schematy danych EGiB. W teorii wszystko powinno być banalnie proste – w rozporządzeniu opublikowano konkretny schemat, a więc dane są z nim albo zgodne, albo nie. Jak to jednak w życiu bywa, praktyka jest bardziej skomplikowana. W rozporządzeniu mamy jeden schemat, a na stronie GUGiK-u – nieco inny. Jeszcze co innego znajdziemy w walidatorze GUGiK-u, aplikacji opracowanej przez kontrolera prac modernizacyjnych, oraz w programach geodezyjnych firm Geobid, Geo-System, Systherm-Info, Softline czy Geomatyka-Kraków.

Skąd ten bałagan? Przede wszystkim stąd, że schemat danych EGiB jest na tyle złożony, iż w praktyce dwóch informatyków nie zaimplementuje go w identycz-

ny sposób. Nie bez znaczenia jest także to, że w ostatnich latach był on kilkakrotnie zmieniany, i to w trakcie prac modernizacyjnych. – Należało najpierw opracować schemat danych i gruntownie przetestować go w pilotażu, następnie wprowadzić do rozporządzenia, a dopiero później rozpisywać przetargi na dostosowanie danych. Ale GUGiK znów woli eksperymentować na żywym organizmie – żali się jeden z wykonawców. – Innym problemem jest to, że schemat danych EGiB jest niepotrzebnie skomplikowany, przez co przetrzymujemy w tych bazach dużo nikomu niepotrzebnych informacji – dodaje.

Opisane wyżej problemy dotyczą także Krajowej bazy GESUT (K-GESUT), po której też hula wiatr. Tematem rzeką jest również to, że tego typu centralne repozytoria uznawane są dziś przez wielu ekspertów za rozwiązane przestarzałe i niepraktyczne. Krytycznie o tych systemach wypowiadają się zresztą decydenci. Według „Gazety Wyborczej” wiceminister infrastruktury i budownictwa Tomasz Żuchowski miał powiedzieć, że ZSIN to dobry system na wyciągnięcie unijnej kasy. Z kolei Grażyna Kierznowska podczas jednej z konferencji przyznała, że ZSIN jest pełen wad, ale skoro projekt został rozpoczęty, to trzeba go zakończyć.

Kolejną ważną rzeczą, na którą zwracają uwagę eksperci KRMK, są ogromne koszty utrzymania „rezultatów projektów”. W latach 2019-2023 wyniosą one aż 163 mln zł! Dla porównania, tegoroczny budżet GUGiK-u bez uwzględnienia dotacji unijnych wyniesie 36 mln zł. Podczas marcowej konferencji Marek Szulc (zastępca dyrektora Departamentu Informatyzacji i Rozwoju PZGiK) zapewniał, że w budżecie państwa środki te są zagwarantowane i nie ma obaw, że GUGiK będzie musiał rezygnować na ich rzecz z innych wydatków. Podatnik może jednak odczuwać dyskomfort na myśl o milionach złotych pompowanych w systemy o mocno ograniczonej użyteczności.

• Taki mamy (polityczny) klimat

Jakie są przyczyny tej spektakularnej klapy? Niestety, w publicznie dostępnych dokumentach czy podczas wystąpień konferencyjnych GUGiK wiję się jak piskorz, byle nie udzielić konkretnych odpowiedzi. Z ust urzędników padają następujące ogólnikowe powody: brak chętnych do realizacji przetargów, niska jakość danych dostarczanych przez wykonawców czy... warunki atmosferyczne. Przeanalizujmy te wyjaśnienia po kolei.

Patrząc na ogłaszane w ostatnich miesiącach geodezyjne przetargi, fak-

tycznie zauważyliśmy poważny kłopot z brakiem rąk do pracy. Ofert albo nie ma, albo są bardzo drogie. Tyle że problem ten pojawił się dopiero w ciągu ostatniego roku. Gdy startowały pierwsze duże przetargi GUGiK-u, firmy geodezyjne wyczekiwały ich jak kania dżdżu. Chętnych do tych zamówień więc nie brakowało, a oferty na ogół mieściły się w budżecie. Problem zapewne w ogóle nie dotknąłby GUGiK-u, gdyby ten sprawniej ogłaszał i rozstrzygał zamówienia. Zresztą argument o braku rąk do pracy nie pasuje do tego, co się działo z III transzą zamówień na powiatowe bazy K-GESUT i EGiB. Tu chętni do większości części się znaleźli i przez ponad pół roku bezskutecznie czekali na podpisanie umów. – Pani prezes [GUGiK - red.] deklaruje, że chce jak najszybciej zasilic danymi ZSIN, ale to, iż od 7 miesięcy nie chcą państwo podpisywać umów, pokazuje, że tak naprawdę państwo tych danych ani nie potrzebują, ani nie chcą – stwierdziła publicznie podczas marcowej konferencji prezes Geomaru Aneta Lachowicz.

Drugi powód podawany przez Urząd to jakość danych. Faktycznie, to, co niektórzy wykonawcy przekazują kontrolerom i GUGiK-owi, woła o pomstę do nieba (wybrane kwiatki prezentowaliśmy w GEODECIE 1/2018). Są nawet tacy, którzy na beczelnego po raz kolejny oddają dane z tymi samymi błędami. Ale tu w skrajnych przypadkach możemy mówić o opóźnieniach sięgających kilku tygodni i dotyczących wybranych wykonawców, a nie o paraliżu kosztującym ponad 140 mln zł. O tym, że opóźnienia w pozyskiwaniu danych w stosunku do zawartych umów nie są poważne, niech świadczy to, iż w I transzy ZSIN II oraz K-GESUT podpisano tylko dwa aneksy wydłużające realizację prac odpowiednio o 1 i 2 miesiące.

Jest też argument o warunkach atmosferycznych, ale dotyczy on wyłącznie skanowania laserowego. Poza tym jego użycie przypomina znaną reklamę, w której miłośnik napojów wysokowych, mrugając okiem do widza, deklaruje przywiązanie do piwa bezalkoholowego.

Co więc jest prawdziwą przyczyną tego blamażu? – To może ja wyręczę pana dyrektora, bo wydaje mi się, że trzeba – zabrał głos podczas marcowej konferencji Robert Lach, członek Rady Infrastruktury Informacji Przestrzennej. Poprosił on o mikrofon zaraz po wystąpieniu Marka Szulca, który w enigmatyczny sposób starał się wyjaśnić przyczyny opóźnień. – Pan dyrektor mówił o czynnikach zewnętrznych. Oprócz dyplomatycznie wymienionych warunków

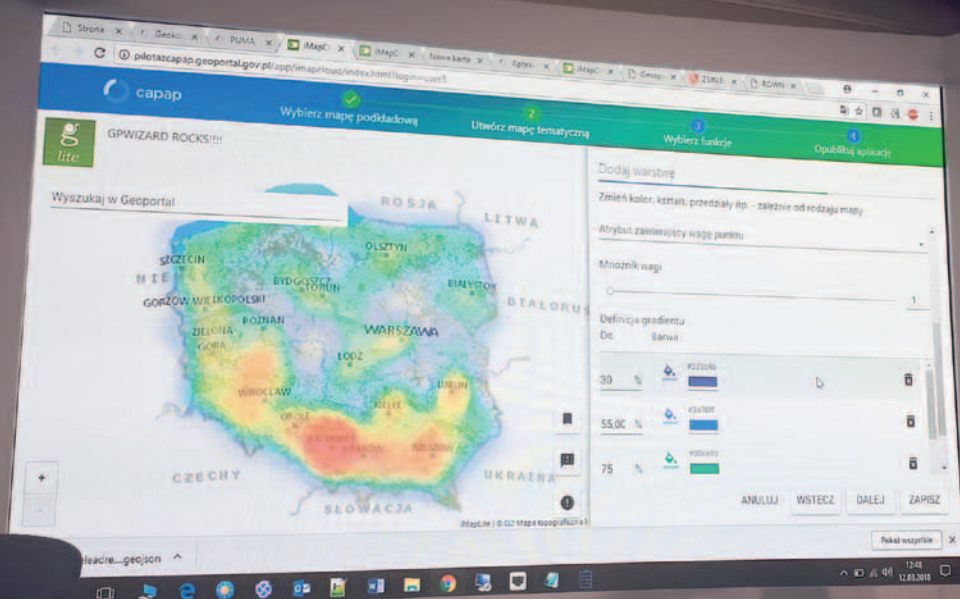
atmosferycznych trzeba powiedzieć, że po odwołaniu pod koniec sierpnia 2016 r. kierownictwa GUGiK-u Urząd był przez 7 miesięcy sparaliżowany – przypomniał. Wydaje się, że faktycznie tu jest pies pogrzebany i trudno się dziwić, że GUGiK nie chce powiedzieć tego głośno.

Przypomnijmy, że w czerwcu 2016 r. odwołano GGK Kazimierza Bujakowskiego, a jego obowiązki przejęła nikomu nieznana Aleksandra Jabłonowska. We wspomnianym przez Roberta Lacha sierpniu zwolniono nie tylko jej zastępcę Jacka Jarzabka (który w GUGiK pracował od 2008 r.), ale także niemal wszystkich dyrektorów departamentów. To zapoczątkowało kilkumiesięczny okres urzędniczego bezwładu, w trakcie którego niemal zamrożono wszelkie procedury przetargowe w GUGiK-u. I na nic zdały się apele przedsiębiorców, by rozpisywać i rozstrzygać kolejne zamówienia. Dobrym przykładem jest I transza przetargu na powiatowe bazy: ogłoszono ją w marcu 2016 r., najkorzystniejsze oferty wskazano w lipcu, a podpisanie umów nastąpiło dopiero w listopadzie. Z kolejnymi zamówieniami też się nie spieszo. Choćby z przetargiem na kontrolę danych, który powinien być rozstrzygany razem z I transzą, a umowę podpisano dopiero w sierpniu ubiegłego roku. Wszystko zaczęło powoli wracać do normy dopiero na początku 2017 roku, gdy Aleksandra Jabłonowska została zdymisjonowana, a jej miejsce zajęła Grażyna Kierznowska.

Branża geodezyjna do dziś zadaje sobie pytanie, jaki był sens tego wielomiesięcznego paraliżu. Ponoć komuś było nie w smak, że GUGiK rozbił bank z unijnymi dotacjami. Komu? Możemy tylko spekulować, choć nie brak osób, które publicznie negatywnie wypowiadały się o sensowności projektów GUGiK-u. Jest wśród nich była minister cyfryzacji Anna Streżyńska, która na łamach GEODETY stwierdziła, że nie jest pewna wartości merytorycznej tych trzech przedsięwzięć. Ponadto podczas pewnego posiedzenia Rady IIP przedstawiciele resortów nie kryli rozżalenia, że GUGiK chce wydawać unijne fundusze na wodotryski, podczas gdy oni potrzebują ich na zdecydowanie ważniejsze zadania. Były też wreszcie spotkania małopolskich posłów PiS-u, którzy w rozmowach z wiceministrem Tomaszem Żuchowskim uskarżali się na uzgadnianie granic w remizach w ramach ZSIN-u.

• Unijna ofiara z przedsiębiorcy

Obserwując marcową konferencję, trudno było nie odnieść wrażenia, że obecne kierownictwo GUGiK-u stanęło



Generowanie mapy ciepła przy użyciu prototypowej usługi systemu CAPAP

w sytuacji nie do pozazdroszczenia. Ci sami, którzy skutecznie przygotowali te trzy unijne projekty, teraz muszą świecić oczami za błędy poprzedniego kierownictwa i stawać na głowie, by minimalizować straty oraz uratować choć część unijnych dotacji.

Przedsiębiorcy geodezyjni nie mają jednak dla nich takiego współczucia i uważają, że również ekipa Grażyny Kierznowskiej dopuściła się poważnych zaniedbań. Za złe mają jej przede wszystkim przetargi na III turę modernizacji powiatowych baz EGiB i GESUT o łącznej wartości 64 mln zł. Choć ogłoszono je wiosną ubiegłego roku, a wyboru najkorzystniejszych ofert w zdecydowanej większości dokonano latem, umów nie podpisano do dziś. Irytację przedsiębiorców wzbudziło przede wszystkim to, że już w listopadzie ub.r. GUGiK wystąpił do Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CP PC) o znaczące ograniczenie zakresu tych trzech projektów, a – jak twierdzą prezesi firm wykonawczych – o tym, że umowy nie zostaną podpisane, dowiedzieli się dopiero na marcowej konferencji! Jakby tego było mało – mówią GEODECIE przedstawiciele różnych firm – jeszcze kilka tygodni przed tą imprezą Urząd wysyłał do nich zapytania, czy nadal są chętni realizować te prace. Efekt jest taki, że przedsiębiorcy przez ponad pół roku trzymali w gotowości swoje „moce przerobowe”, a niektórzy z nich nawet inwestowali poważne środki, by te moce zwiększyć. A wszystko to w momen-

cie, kiedy na rynku mocno brakuje rąk do pracy! Wściekli mogą być więc nie tylko przedsiębiorcy, ale i samorządy, które nie mogły przez ten czas znaleźć chętnych do realizacji prac geodezyjnych.

Ani podczas konferencji, ani w odpowiedzi na nasze pytania GUGiK nie chciał się tłumaczyć z tego postępowania. Możemy się jedynie domyślać, że bezwzględny priorytetem było dla niego rozliczenie projektów. Urząd nie chciał unieważniać przetargów, dopóki nie dostanie zielonego światła od CP PC. A że tyle to trwało, to już nie wina Urzędu. Czy jednak GUGiK naprawdę nie mógł wykonać żadnego gestu w stronę przedsiębiorców? Tak czy inaczej te działania wyjdą Urzędowi boki, bo niektórzy przedsiębiorcy już deklarują, że w kolejnych przetargach GUGiK-u startować nie zamierzają.

• Sukces? Nie tak prędko

Podczas marcowej konferencji przedstawiciele GUGiK-u wydawali się pewni, że wszystkie trzy projekty uda się zrealizować w zakładanym terminie i dokonać ich pozytywnego rozliczenia, a także że jakość wynikowych produktów nie jest zagrożona. Do tych zapewnień trzeba jednak podchodzić z rezerwą.

Pierwszy powód to dymisja Grażyny Kierznowskiej kilka dni po marcowej konferencji. Trudno oczekiwać, że wpłynie ona pozytywnie na terminowość realizacji projektów. Pewnym pocieszeniem może być jedynie to, że p.o.

GGK została osoba pracująca w GUGiK-u od blisko roku. Nie trzeba będzie więc jej od zera wdrażać w sprawy toczące się w Urzędzie.

Drugi powód to perturbacje przy realizacji umów na II transzę modernizacji EGiB. Zgodnie z zapisami umowy prace miały być wykonane do 15 sierpnia br. Pod koniec zeszłego roku przedsiębiorcy postawili jednak GUGiK-owi sprawę jasno: spełnienie tego terminu jest nierealne. Wśród przyczyn wymieniają m.in.: wielomiesięczne opóźnienie z rozstrzygnięciem przetargu, problemy z zapewnieniem wykonawcom dostępu do danych z systemu Nowej Księgi Wieczystej oraz nałożenie na nich dodatkowych zadań (chodzi o prace kameralne i terenowe dotyczące dróg, rowów, wód płynących i lasów). Firmy twierdzą, że Urząd zwiększył zakres ich obowiązków nawet o 1/5, dlatego wniosły o podpisanie aneksów. GUGiK początkowo był temu niechętny, ale ostatnio zmienił zdanie. Jak jednak informują nas wykonawcy, na razie (tj. w połowie marca) żadne aneksy nie zostały podpisane, a rozmowy z GUGiK-iem idą jak po grudzie. – Nie widać po stronie Urzędu żadnych chęci do dialogu – mówi jeden z prezesów.

Niewykluczone, że problemy uda się ostatecznie przezwyciężyć, a wszystkie trzy projekty zostaną do listopada rozliczone. Na usta ciśnie się jednak pytanie, czy ktokolwiek będzie miał satysfakcję z efektów ich realizacji.

Jerzy Królikowski