

Wykorzystanie unijnych funduszy na modernizację powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego

# Stracona perspektywa



Tylko w ostatnich miesiącach nie udało się wykorzystać przynajmniej 200 mln zł unijnych dotacji na prace geodezyjne. Branża jest jednak sama sobie winna – zarówno wykonawcy, jak i urzędnicy.

**Jerzy Królikowski**

**P**rzez ostatnie kilka lat w GEODECIE i na Geoforum.pl regularnie informowaliśmy o przetargach, w których wykonawcy proponowali coraz niższe ceny – niejednokrotnie na żenującym poziomie. W pewnym momencie coraz mniej dziwiły oferty opiewające nawet na 30% budżetu zamawiającego!

Dziś sytuacja się odwróciła. Przetargów jest moc, chętnych niewielu, a jeśli się znajdują, to dyktują ceny nawet 3-krotnie wyższe od sum przewidzianych przez urząd. Dyskusję na ten temat można by zamknąć prostą diagnozą: nagłe odkręcenie kurka z unijnymi dotacjami sprawiło, że popyt przewyższył podaż. Zagadnienie jest jednak o wiele bardziej skomplikowane.

## • Z wojewódzkiej perspektywy

Skalę zjawiska najlepiej widać w projektach, w których uczestniczą związki powiatów, np. w wartym 187 mln zł przedsięwzięciu „e-Geodezja” – wspólnej inicjatywie starostw województwa lubelskiego. Pierwszy przetarg na modernizację baz GESUT, BDOT500 i EGIB o wartości 45 mln zł okazał się wielką kłapą. Na 35 części trzeba było unieważnić aż 25 (szacowane w sumie na ponad 32 mln zł).

Po kilku tygodniach lubelskie powiaty ponownie ogłosiły przetarg na nierozstrzygnięte części, tym razem z nieco większym sukcesem. Na 27 części trzeba było unieważnić 12 o wartości blisko 12 mln zł. W lutym ogłoszono II turę modernizacji – ten przetarg również można uznać za porażkę, bo na 53 części unieważniono aż 34 o wartości blisko 50 mln zł! A jeszcze w tym roku lubelskie powiaty chcą rozpiszać przetarg na III turę modernizacji o szacunkowej wartości 43 mln zł.

Spory ból głowy ma również Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego przewodzący tzw. projektowi ASI (aktywizacji społeczeństwa informacyjnego). Jak dotąd w jego ramach ogłoszono cztery tury przetargów na modernizację powiatowych zasobów geodezyjnych. Pierwszą rozpisano stosunkowo wcześniej (kwiecień 2017 r.), stąd cieszyła się relatywnie sporym zainteresowaniem. Na 18 części oferta nie wpłynęła tylko dla jednej, ostatecznie zamawiający unieważnił jeszcze dwie inne. Łączna wartość trzech anulowanych części to blisko 5 mln zł, czyli 1/4 budżetu zamówienia.

W drugiej turze zainteresowanie wykonawców projektu ASI było już znacznie mniejsze. Do 8 z 14 części nie było chętnych, a dwie kolejne należało unieważnić z powodu zbyt drogiej oferty. Łączna wartość anulowanych części to 13,4 mln zł, czyli blisko 3/4 budżetu zamówienia. W trzeciej turze na cztery części nie udało się rozstrzygnąć dwóch o wartości 2 mln zł (blisko 60% budżetu zamówienia). Szczególnie interesująca jest czwarta tura. W tym przypadku zamawiający postanowił wyodrębnić części odpowiadające nie powiatom, ale gminom lub nawet fragmentom gmin.

Miało to zachęcić do udziału w postępowaniu mniejsze przedsiębiorstwa. Efekt okazał się jednak odwrotny od zamierzonego. Chętni zgłosili się tylko do 8 z 22 części – zamawiający musi więc unieważnić części warte 6,5 mln zł (ponad 2/3 budżetu całego przetargu).



Z nieco mniejszą zapaścią mamy do czynienia w projekcie „Platforma Elektronicznych Usług Geodezyjnych” (PEUG) realizowanym przez 23 dolnośląskie powiaty. W wartym 24 mln zł przetargu na bazy BDOT500 i GESUT oferty wpłynęły na 14 z 23 części. W drugim podejściu udało się znaleźć chętnych na kolejne 4 części. Ostatecznie zamawiającemu nie udało się znaleźć wykonawców dla 5 części o łącznej wartości 4,7 mln zł.

## • Krajobraz po katastrofie

Długo można by wymieniać kolejne unieważnione przetargi. Nie sposób pominąć chociażby zamówień GUGiK-u w ramach projektów K-GESUT i ZSIN faza II. W tym przypadku unieważniono postępowania dotyczące powiatowych baz danych opiewające na aż 95 mln zł. Należy jednak podkreślić, że brak wykonawców był tu problemem drugorzędny, o czym szerzej pisaliśmy w GEODECIE 4/2017.

wa wartość projektów geodezyjnych: 92 mln zł), wielkopolskiego (74 mln zł), małopolskiego (176 mln zł) i podkarpackiego (178 mln zł).

Jakiej sumy anulowanych zamówień należy spodziewać się w skali kraju w ciągu całej bieżącej perspektywy unijnej? Już same wymienione wyżej dwa projekty GUGiK-u i trzy wojewódzkie dają zawrotną sumę 187 mln zł. Gdy podzielić to przez liczbę geodetów uprawnionych (19,3 tys. włącznie z nieżyjącymi i nieaktywnymi zawodowo), da to całkiem pokaźną sumę blisko 10 tys. zł na osobę! Biorąc pod uwagę ruszające właśnie projekty, suma ta na pewno jeszcze wzrośnie.

## • Urząd orze jak może

Starostwa i urzędy marszałkowskie starają się oczywiście te straty minimalizować. Najprostszym krokiem jest ponowne ogłoszenie zamówienia, niekiedy przy nieznacznym zwiększeniu jego budżetu. Na przykład w powiatach krotoszyńskim i limanowskim przetarg na te same prace rozpisywano aż trzykrotnie. W pierwszym przypadku przyniosło to oczekiwany efekt, w drugim – wciąż nie. Ta strategia jest jednak ryzykowna, bo czas na wydanie dotacji jest przecież mocno ograniczony.

Dlatego jeśli wpłynęły jakieś oferty, nawet bardzo drogie, niektóre starostwa uginają się pod żądaniami finansowymi firm. Na przykład Kraków przygotował na modernizację EGIB 2,8 mln zł, a ostatecznie podpisał umowy aż za 4,8 mln zł.

W projekcie mazowieckim problem spróbowano rozwiązać, dzieląc zamówienie na mniejsze części, które będą w stanie realizować niewielkie firmy. Jak już jednak wspomnieliśmy, efekt okazał się niesatysfakcjonujący. – Nie chcemy rezygnować z trudno zdobytych środków i będziemy podejmować działania, by zostały one w pełni wykorzystane – deklaruje geodeta województwa mazowieckiego Krzysztof Mączewski. – Nadal chcemy zwiększać dostępność naszych zamówień dla firm o mniejszym potencjale. W tym celu chcemy uznawać doświadczenie nie tylko w zakresie modernizacji EGIB, ale także opracowywania map do celów prawnych, a do tego podwyższyć z 3 do 5 lat okres, dla którego będziemy uznawać doświadczenie. Ponadto jako pierwsi w branży geodezyjnej i wciąż jedni z nielicznych oferujemy wypłacanie zaliczek – deklaruje. Jarosław Dudkowiak ze Związku Powiatów Województwa Dolnośląskiego również zapew-

Do powyższych sum trzeba jeszcze dodać liczne przetargi organizowane przez poszczególne powiaty w ramach projektów z regionalnych programów operacyjnych (RPO). Przegląd ogłoszeń pokazuje, że wielomilionowe zamówienia unieważniane są np. w województwach: warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, podkarpackim, śląskim, a szczególnie dużo w małopolskim. To ostatnie nie powinno dziwić, przecież to właśnie w tym regionie prace modernizacyjne są najtrudniejsze.

Unieważnianie przetargów w kolejnych samorządach jest nieuniknione. Wkrótce mają bowiem wystartować duże projekty organizowane chociażby przez samorządy z: zachodniopomorskiego (za 50 mln zł), świętokrzyskiego (38 mln zł), podlaskiego (58 mln zł) i lubuskiego (42 mln zł) i kujawsko-pomorskiego (78 mln zł). Do tego cały czas ogłaszane są kolejne przetargi w ramach RPO: warmińsko-mazurskiego (docelo-

nia, że redukcja wartości projektu PEUG na razie nie jest brana pod uwagę. Tamtejsze samorządy chcą za to podzielić zamówienie na mniejsze części odpowiadające nie powiatom, ale gminom.

Waldemar Klocek, prezes Polskiej Geodezji Komercyjnej oraz OPGK Olsztyn, zauważa, że wobec braku chętnych do przetargów część starostów znacząco zmieniła swoje podejście do wykonawców. – Organizują z nami spotkania, na których dogłębnie omawiają planowane zamówienia, dzielą prace na etapy, z których każdy jest odrębnie płatny. W wielu przypadkach w razie jakichkolwiek wątpliwości mamy też bardzo dobry kontakt z geodetą powiatowym czy innymi merytorycznymi pracownikami. To coś, czego bardzo nam brakowało przy realizacji zleceń dla GUGiK-u – mówi. Inny prezes zauważa, że geodeci powiatowi coraz częściej dzwonią bezpośrednio do firm, namawiając je do startu w ich przetargach. Geodeta województwa mazowieckiego podkreśla jednak, że choć pokusa takich działań jest duża, to Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego powstrzymuje się od nich, gdyż mogą być postrzegane jako niezgodne z prawem nierówne traktowanie wykonawców.

## • Toksyczna EGIB

Jak zgodnie oceniają Waldemar Klocek oraz wiceprezes WPG Jacek Uchański, największy problem z brakiem wykonawców dotyczy modernizacji ewidencji gruntów i budynków. – Są to niesłychanie pracochłonne i skomplikowane prace, które z jednej strony wymagają sztabu dobrze wykwalifikowanych geodetów, a z drugiej strony są kiepsko płatne – zwraca uwagę wiceprezes WPG. – Problem z brakiem pracowników do modernizacji EGIB jest pokłosiem pierwszych dwóch tur zamówień GUGiK-u w ramach projektu ZSIN faza II – dodaje prezes PGK. – Gdy je ogłaszano, wykonawcy byli jeszcze wygłodniałymi zleceni, rzucili więc wszystkie siły na te przetargi, często proponując niskie ceny. Kontrakty okazały się jednak na tyle pracochłonne, że do

dzisiaj angażują sporo większych firm geodezyjnych, które przez to nie mogą startować w innych przetargach – mówi.

Nieco więcej światła na ten projekt rzuca Jacek Uchański. – Zasadniczym problemem z punktu widzenia wykonawców jest to, że niektóre powiaty nieprecyzyjnie interpretują prawo rękojmi. Niestety, sprzyjają temu niejasne zapisy umów w ramach II fazy ZSIN-u. W rezultacie musieliśmy powołać odrębny zespół, który zajmuje się tylko jeżdżeniem w teren i rozwiązywaniem tego problemu – mówi.

Prezysi zgodnie zwracają także uwagę, że większość powiatów wciąż zbyt nisko wycenia prace modernizacyjne. – Abyśmy mogli komfortowo wykonywać ten asortyment prac, ceny powinny wzrosnąć jeszcze około 50% – ocenia Jacek Uchański. Zdaniem wiceprezesa WPG to spiętrzenie nie byłoby tak znaczące, gdyby zawniczasu zrationalizować proces modernizacji EGIB. – Nadmiar atrybutów w opisowej bazie danych (szczególnie jeśli chodzi o budynki), różne systemy do prowadzenia EGIB oraz różna interpretacja przez twórców oprogramowania formatu GML (jego importu i eksportu) – to tylko wybrane problemy, które niepotrzebnie zwiększają pracochłonność tych zleceń. Dlatego w miarę możliwości staramy się od nich odchodzić, stawiając chociażby na zakładanie baz BDOT500 i GESUT, obsługę inwestycji oraz opracowania nietypowe – mówi Jacek Uchański.

Waldemar Klocek dostrzega, że podobną taktykę przyjmują również inne firmy geodezyjne, szczególnie mniejsze. Dla większych spółek nie jest to jednak takie proste. – Też wolelibyśmy uciec od tego asortymentu, ale na razie nie mamy dokąd. Gros dużych prac to wciąż modernizacje EGIB, często łączone z bazami BDOT500 i GESUT. Gdyby je rozdzielić, podejrzewam, że w ogóle nie byłoby już chętnych na modernizacje EGIB – zauważa prezes PGK. Krzysztof Mączewski zwraca jednak uwagę, że w IV turze przetargu w ramach projektu ASI takiego podziału dokonano, ale nie zwiększyło to zainteresowania firm bazami

BDOT500 i GESUT. Zresztą nawet jeśli przyniosłoby to spodziewany efekt, nie powinno się stosować takiej taktyki na szerszą skalę. – Nie możemy kupiać się na tym, co łatwiej wykonać, ale na tym, co jest najistotniejsze z punktu widzenia funkcjonowania państwa, czyli na EGIB – podkreśla geodeta województwa mazowieckiego. – W projektach RPO dotyczących e-administracji trzeba przede wszystkim cyfryzować zbiory i wystawiać e-usługi, o czym się u nas praktycznie nie mówi. W przypadku EGIB ma to polegać głównie na zamianie formy papierowej na cyfrową, aktualizacji bazy w zakresie użytków oraz uzupełnieniu jej o budynki. Nie powinniśmy natomiast podejmować działań związanych z czyślowaniem dokładności granic nieruchomości – komentuje kwestię pracochłonności prac modernizacyjnych Krzysztof Mączewski.

Zwraca on także uwagę, że unijna perspektywa 2014-2020 de facto potrwa do końca 2022 roku. Gdyby województwa zawniczasu usiadły do stołu i wspólnie uzgodniły harmonogram ogłaszania zamówień, zapewne w ciągu tych 9 lat udało by się efektywnie wykorzystać potencjał krajowych firm geodezyjnych. – Niestety, dzisiaj zamiast współpracy w tym zakresie raczej widać konkurowanie – dodaje geodeta województwa mazowieckiego. – Część liderów naszego środowiska jest zdania, że służba geodezyjna i kartograficzna nie powinna przejmować się kondycją firm wykonawczych. Bardzo ubolewam nad takim podejściem. Uważam, że powinniśmy zapewniać rytmiczne i regularne zapotrzebowanie na prace geodezyjne, inaczej doprowadzimy do pogorszenia kondycji firm i w rezultacie do obniżenia ich „mocy przerobowych”, co zresztą obserwujemy obecnie – podkreśla Krzysztof Mączewski.

## • Opony lepsze niż geodezja

Wzrost popytu na usługi geodezyjne, niestety, nie bardzo przekłada się na lepsze nastroje wśród wykonawców. Jednym z bardziej palących problemów jest poważny brak rąk do pracy. – Firmy geodezyjne, które jeszcze niedawno narzucały dumpingowe ceny usług, dzisiaj próbują podbierać pracowników wprost z placu budowy – żali się Jacek Uchański. Podobne praktyki obserwuje Waldemar Klocek. Jak to możliwe, że dopiero co narzekaliśmy na nadprodukcję geodetów, a dzisiaj trzeba ich ze świecą szukać? – W ostatnich latach przez niskie zarobki część absolwentów zrezygnowała z wyko-

nywania zawodu lub wyjechała za granicę – ocenia Krzysztof Lichończak, wiceprezes Geodezyjnej Izby Gospodarczej oraz wiceprezes OPGK Rzeszów. Potwierdza to prezes OPGK Olsztyn. – Wielu naszych pracowników znalazło zatrudnienie w pobliskiej fabryce opon, która potrzebowała inżynierów. Co ciekawe, świetnie sobie tam radzą, a nawet wprowadzają ciekawe pomysły racjonalizatorskie – mówi Waldemar Klocek.

Przedsiębiorcy zgodnie podkreślają, że mimo najszczerzejszych chęci nie są w stanie znacząco ponieść wynagrodzeń. Nic więc dziwnego, że część z nich zaczyna z zainteresowaniem patrzeć na pracowników z Ukrainy. Okazuje się jednak, że ich ściągnięcie wcale nie jest proste. – Po prostu nie wiemy, gdzie ich szukać, a brak jest podmiotów, które by nam to ułatwiły, czy to urzędów pracy, czy agencji pośredniczących – mówi prezes PGK.

## • Zdrowa firma – zdrowa geodezja

Jacek Uchański dodaje, że do startowania w niektórych przetargach zniechęcają zapisy specyfikacji istotnych warunków zamówienia, szczególnie nierealne terminy realizacji prac. Komentatorzy na Geoforum.pl zwracają uwagę m.in. na przetarg dotyczący baz GESUT i BDOT500 w ramach PEUG. „Jakim sposobem wprowadzić w 5 osób 20 tys. operatów w 4 miesiące? Potem w miesiąc zdigitalizować kilkaset sekcji, żeby oddać robotę do kontroli na początku września, żeby mieć czas na ewentualne poprawki, żeby docelowo zdążyć na 1 października – termin realizacji. Licząc nawet 30 dni roboczych w miesiącu, to jedna osoba powinna wprowadzić przynajmniej 33 operaty dziennie” – pisze internauta.

Kolejnym problemem wynikającym ze specyfikacji przetargowej jest niska wycena prac. – Większość budżetów do geodezyjnych projektów dofinansowanych ze środków UE była kalkulowana 2-3 la-



ta temu, gdy ceny usług osiągały kolejne dno. Tak określone zamierzenia są dziś niewykonalne – zauważa Krzysztof Lichończak. Dodaje jednak, że na rynku widać już wzrost cen usług, i to zarówno w przypadku zamówień publicznych, jak i pozostałych zleceń, np. obsługi inwestycji. To m.in. efekt tego, że małe i większe firmy przestały wchodzić sobie w drogę, a także zaczęły bardziej twardo negocjować stawki ze zleceniodawcami. Krzysztof Mączewski dodaje, że obserwowany dziś znaczący wzrost cen ofert nie jest zaskoczeniem. Co więcej, uważa, że to dobry znak, bo daje firmom szansę na zrównoważenie swoich kosztów i zwiększenie swojego potencjału wykonawczego.

Dotychczasowy wzrost cen, niestety, nie poprawia znacząco kondycji finan-

no sytuację finansową firm poprawiłyby też płatności częściowe. Przez ich brak geodeci nierzadko kredytują zlecenia przez rok albo dłużej – podkreśla wiceprezes OPGK Rzeszów.

## • Doły dyktują czy harują?

Wobec problemów z rekrutacją pracowników większe firmy zwracają się w stronę podwykonawców. Waldemar Klocek twierdzi wręcz, że dziś to oni dyktują warunki na rynku geodezyjnym. – Bez nich nie dalibyśmy sobie rady z pracami modernizacyjnymi, choć niestety coraz trudniej ich znaleźć. Ponadto mają wobec nas coraz większe wymagania, przede wszystkim żądają zapłaty z góry, bo ich zdolność kredytowa jest niewielka – mówi prezes PGK.

Krzysztof Lichończak zauważa z kolei, że w tej sytuacji wielu geodetów postanawia porzucić etat i założyć własną działalność, osłabiając tym samym potencjał istniejących firm. – Znalezienie pracy dla podwykonawcy nie stanowi obecnie najmniejszego problemu – twierdzi wiceprezes GIG.

Czy wobec tego najlepiej dla geodety jest dzisiaj działać na własny rachunek i przyjmować zlecenia od większych firm? Nie zawsze. Problem w tym, że podwykonawcy często zlecają prace jeszcze innym podwykonawcom i tak powstaje swego rodzaju piramida. Niestety, sposób traktowania podmiotów na końcu tego „łańcucha pokarmowego” często pozostawia wiele do życzenia. Pokazuje to przykład pewnej geodetki z wieloletnim stażem, która się z nami skontaktowała.

– Za 30 tys. zł podjęłam się podwykonawstwa w zakresie obiektowania mapy zasadniczej dla jednego z miast powiatowych. To niewielkie pieniądze jak na ten zakres prac. Pracowałam przez kilka miesięcy od wczesnego ranka do późnej nocy, włącznie z weekendami. Wszystko kosztem zdrowia i rodziny. Moim wielkim błędem było to, że nie przeczytałam dokładnie umowy. A w niej zapisano, że kary nałożone przez organizatora przetargu spadają całkowicie na mnie. Efekt był taki, że nie dość, iż zleceniodawca nic mi nie zapłacił, to musiałam pokryć VAT oraz zapłacić koleżance, która mi pomagała – skarży się geodetka.

Z powodu opóźnień i popełnionych błędów merytorycznych nie wypiera się tego, że kara jej się należała. Ale czy aż w takiej wysokości? Do zleceniodawcy ma żal przede wszystkim o to, że w ogóle nie uzasadnił takiego wymiaru kary – nie przedstawił choćby dokumentu wy-

sowej przedsiębiorstw. Dzieje się tak m.in. dlatego, że wiele spółek wciąż tkwi w kiepsko wycenionych zleceniach podpisanych jeszcze przed tą „geodezyjną górką”. – Bardzo nas martwi, że nie możemy startować w ogłaszanych obecnie przetargach, ale byłoby to z naszej strony nieodpowiedzialne. Z niepokojem obserwuję natomiast, że niektóre firmy nabrały ostatnio prac ponad swoje możliwości, co może skończyć się źle i dla nich, i dla zamawiającego – mówi Waldemar Klocek. Krzysztof Lichończak dodaje natomiast, że zyski przedsiębiorców ogranicza m.in. konieczność podnoszenia wynagrodzeń pracownikom – a te i tak są na takim niskim poziomie, że nie zachęcają do podjęcia zawodu. – O ile w ogóle, to ceny usług geodezyjnych osiągną oczekiwany przez nas poziom najwcześniej za 2-3 lata – ocenia Jacek Uchański.

– Zamawiający powinni mieć świadomość, że ogłaszanie kolejny raz przetargu nie spowoduje, że raptem firmy zwiększą swoje moce przerobowe o 100%. Raczej należałoby się zastanowić nad możliwościami przesunięcia terminów realizacji lub wprowadzeniem w umowach zapisów dających takie możliwości. Na pew-

stawionego przez organizatora przetargu. Firma, z którą geodetka podpisała umowę, nie kwapiła się także, by na bieżąco wyjaśniać pojawiające się wątpliwości, co zapewne pomogłoby uniknąć części błędów. – Już po raz drugi zostałam tak oszukana i wiem, że w podobnej sytuacji są inni geodeci, szczególnie młodzi, tuż po studiach. Dlatego nigdy więcej nie podejmę się tego typu zleceń, nawet za większe pieniądze. A do wszystkich wykonawców takich jak ja mam apel, by dokładnie czytali podpisywane umowy – mówi poszkodowana geodetka.

## • Bez perspektyw w następnej perspektywie

Bieżąca unijna perspektywa miała przynajmniej tymczasowo poprawić nastroje w branży, a przede wszystkim znacząco podnieść jakość danych PZGiK. Niestety, humory są z grubsza bez zmian, a – jak pokazał nasz ostatni raport z cyfryzacji powiatowej geodezji (GEODETA 3/2018) – jakość zasobu poprawia się bardzo powoli. Szczególnie martwi, że na problemie „geodezyjnej górki” najbardziej cierpi ewidencja gruntów i budynków, która jest jednym z kluczowych rejestrów z punktu widzenia funkcjonowania państwa oraz która od lat dopomina się pilnej i dogłębnej modernizacji. A ponieważ biednemu wiatr zawsze w oczy wieje, brak chętnych do przetargów najbardziej dotyka te powiaty, gdzie jakość EGIB jest najgorsza.

Niedawny start negocjacji nad kolejnym unijnym budżetem pokazuje, że drugiej takiej szansy geodezja już raczej nie dostanie. Nie dość, że Polska ma otrzymać mniej dotacji, to jeszcze ich wypłata ma być uzależniona od przestrzegania praworządności, z czym – w ocenie Komisji Europejskiej – jest u nas nie najlepiej. Wśród przedsiębiorców nie brak więc opinii, że po 2020 roku, po krótkotrwałej „górcie”, branżę geodezyjną czeka kolejny wielki dół, a obecna władza – podobnie jak poprzednia – zdaje się tym zupełnie nie przejmować.

Jerzy Królikowski