

Czas najwyższy na reformę służby geodezyjnej i kartograficznej

INTERESANT ZŁEM KONIECZNYM

cent interesantów. Pozostali klienci to administracja, sądy, prokuratura, biura notarialne, policja i straże, rzeczoznawcy majątkowi, pośrednicy w handlu nieruchomościami, projektanci, planiści, inwestorzy czy zwykli obywatele poszukujący informacji przestrzennej.

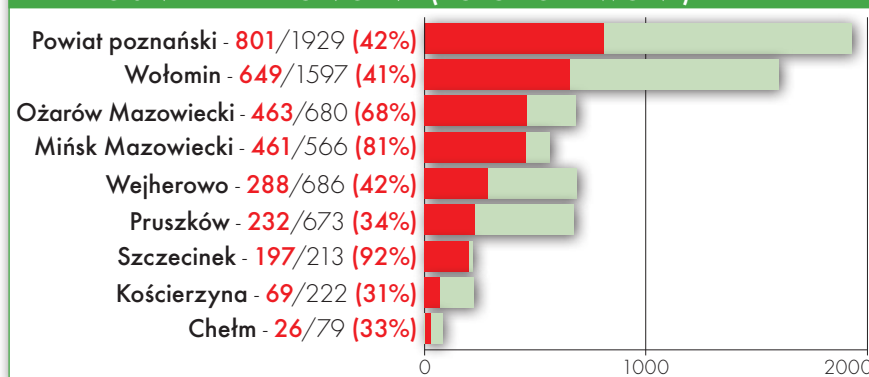
Zmiany, jakie dotychczas następowały w *Prawie geodezyjnym i kartograficznym*, za każdym razem wymuszane były nowelizacją ustaw powiązanych lub nadrzędnych. Największa przebudowa nastąpiła na skutek reformy struktur i zasad funkcjonowania administracji publicznej wprowadzonej w życie w styczniu 1999 r. Uchwalono wówczas 12 nowych ustaw oraz zmieniono, niekiedy znacznie, około 200 ustaw obowiązujących.

Zaszczepiona wtedy idea dostępności informacji przestrzennej dla samorządów terytorialnych była słuszną, natomiast przekazanie im obowiązku administrowania tą informacją okazało się co najmniej dyskusyjne. Co prawda, złagodziło to pewne anomalie, lecz wprowadziło znaczne zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Wcześniej, gdy istniało 49 wojewódzkich ośrodków (każdy z wieńcem filii terenowych), a także jednolity nadzór administracji rządowej, wymagania i sposób pracy były bardziej zestandaryzowane. Obecnie każdy starosta (prezydent, burmistrz) zarządza trochę inaczej.

Samorządy nie poradziły sobie także ze starym problemem uczestniczenia geodetów urzędników w rynku usług. Ta sytuacja rodzi wiele patologii objawiających się między innymi działaniami konkurencyjnymi w stosunku do wykonawstwa. Brak rozeznania starosty lub niechęć do ingerowania w układy geodetów powoduje coraz większe niezadowolenie.

Główny problem nie leży jednak w tym, czy zasobem zarządza administracja rządowa, czy samorządowa. W obu modelach występują nieprawidłowości, w wyniku których cierpi klient, i to nie tylko geode-

LICZBA PRAC ZGŁOSZONYCH W PODGİK W 2009 R.
TRADYCYJNIE I ELEKTRONICZNIE (KOLOR CZERWONY)



ta. Informacja sprzedawana w ośrodkach jest relatywnie droga, trudno dostępna i charakteryzuje się niską jakością. Ten swoisty krajobraz po bitwie to skutek braku jakiegokolwiek systematyki w zarządzaniu jednostkami, których charakter nie przystaje do klasycznej postaci administracji publicznej.

• STOPIEŃ ZDOLNOŚCI SŁUŻBY GEODEZYJNEJ DO ZASPAKAJANIA WYMAGAŃ KLIENTA

Tylko nieliczne powiaty dysponują bazą danych ewidencji gruntów i budynków integrującą część opisową z częścią kartograficzną. Znikoma liczba powiatów udostępniła w internecie część graficzną ewidencji gruntów. Na przykład w systemie iGeoMap dane graficzne prezentuje 13 ośrodków. Jeszcze mniej jest takich, które przez internet przyjmują zgłoszenia prac od geodetów (nie mylić zgłoszeń przesyłanych e-mailem) i jednocześnie udostępniają dokumenty państwowego zasobu w ten sposób. W rozwiniętych krajach Unii Europejskiej przeciętny obywatel ma możliwość załatwienia większości spraw w administracji publicznej drogą elektroniczną.

Geodeta wykonawcą jest bardzo dobrze identyfikowalnym klientem. Jest to osoba lub firma, która pojawia się w ośrodku przynajmniej kilka razy w miesiącu.

Nie stwarza problemów z windykacją należności za wykorzystanie informacji. To ci ludzie napędzają wpływy. Oni też dostarczają ciągle nowych informacji. O takiego klienta powinno się dbać. Powinno się robić wszystko, aby tracił jak najmniej czasu. Postawa służby geodezyjnej jest zupełnie niezrozumiała, ale tylko tak długo, dopóki nie poznamy zasad pracy. Zasad, które w żaden sposób nie są skorelowane ze specyfiką administrowania państwowym zasobem. Pracownik ośrodka w strukturach administracji (obojętnie rządowej czy samorządowej) nie ma żadnej motywacji do pomnażania wpływów. Jakość jego pracy oraz sposób postępowania z klientem nie są powiązane z wysokością wynagrodzenia.

• UDOSTĘPNIANIE DANYCH Z PAŃSTWOWEGO ZASOBU

Ośrodki dokumentacji twardo trzymają się papieru. Geodeta, ale także rzeczoznawca majątkowy czy pośrednik w handlu nieruchomościami są zmuszeni każdorazowo zgłosić się do ośrodka, złożyć zlecenie i dopiero po kilku dniach ponownie stawić się po odbiór dokumentów. Jest to duże utrudnienie. Według informacji umieszczonej na stronie www.igeomap.pl tylko 9 ośrodków powiatowych udostępnia poprzez serwis

ePODGiK zbiory zasobu powiatowego. Usługa świadczona w ten sposób znacznie usprawnia pracę i dlatego coraz więcej firm korzysta z takiej opcji. Dobrze obrazuje ten trend wykres na poprzedniej stronie [1].

Im dłużej trwa eksperyment, tym większy procent prac jest składanych w formie elektronicznej. Najkrócej działają w tym systemie powiaty Poznań i Chełm. W PODGiK w Poznaniu w czerwcu 2009 r. przyjęto 10% zgłoszeń elektronicznych. Natomiast pod koniec 2009 roku liczba zgłoszeń w tej formie wzrosła do 42%. To pokazuje, jak szybko wykonawstwo przystosowuje się do nowej, bardziej przyjaznej formy pozyskiwania informacji. Poznań poszedł jeszcze dalej. Pod koniec ubiegłego roku wprowadził usługę sprzedaży map przez internet dostępną dla każdego klienta, nie tylko geodety. Ten ośrodek od dwóch lat posiada certyfikat międzynarodowej normy ISO 9001:2008. Jest jeszcze kilka innych powiatów, które stosują własne rozwiązania udostępniania informacji z zasobu z wykorzystaniem internetu. Przykładem jest PODGiK w Krakowie, ale to wszystko kropla w morzu potrzeb.

● WYKONAWSTWO PISZE PROJEKT USTAWY I ZBIERA OPINIE

Brak reakcji na wnioski płynące ze strony jednego z najlepiej zorientowanych i ważnych klientów państwowego zasobu, jakim jest biznes geodezyjny, spowodował zupełnie nienormalne, aczkolwiek pożyteczne i akceptowalne w państwie demokratycznym działania. Pierwszy ruch wykonały firmy zrzeszone w Federacji Organizacji Przedsiębiorców Geodezyjnych. Zespół specjalistów napisał projekt ustawy *Prawo geodezyjne*.

Inna inicjatywa pojawiła się ze strony Geodezyjnej Izby Gospodarczej, która rozpisała wśród swoich członków ankietę dotyczącą sposobu pracy ośrodków dokumentacji. Wyniki ankiety powinny spowodować zapalenie się czerwonego światła. Bez mała 50% ośrodków ze 115 ankietowanych nie spełnia podstawowych standardów. Potwierdza to opinie formułowane od wielu lat. Sieć ośrodków nie stanowi jednolitego systemu.

Jedną z ostatnich, bulwersujących informacji to szkolenie, które ma się odbyć w Krakowie w czerwcu podczas targów GEA. Temat brzmi: „Jak odzyskać swoje pieniądze, niesłusznie pobrane przez ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej przy zgłaszaniu robót geodezyjnych i kartograficznych?”.

Wymienione inicjatywy świadczą o determinacji wykonawstwa, a z drugiej strony – o lekceważeniu i bałaganie panującym w administracji geodezyjnej. Wydaje się, że służba geodezyjna w Polsce jest ukierunkowana tylko na własne zadania, a interesanta traktuje jak zło konieczne.

● KONCEPCJA ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Obecny stan wymaga gruntownej reformy i nie wolno dopuścić do przekonania, że sam powrót w strukturze administracji rządowej cokolwiek załatwi. Konieczne trzeba poszukać sposobu na efektywne i policzalne zarządzanie. Państwa Europy Zachodniej lepiej sobie radzą z organizacją administracji, a mimo to od wielu lat pracują nad ideą zarządzania publicznego. Oznacza to, że nie wolno bezkrytycznie wdrażać rozwiązań, które tam nie wytrzymały próby czasu. Ponadto nawet schematy dające pożądane efekty w starych krajach Unii często nie sprawdzają się w Polsce ze względu na specyficzne zachowania naszego społeczeństwa.

Wstępnym założeniem koncepcji zarządzania publicznego jest zastosowanie analizy ekonomicznej w tym sektorze. Można powiedzieć, że jest to mikroekonomia administracji publicznej zwana przez niektórych autorów *ekonomiką publicznego przedsiębiorstwa* [2]. Struktury instytucji publicznych powinny być zbliżone charakterem do przedsiębiorstw, co umożliwi wykorzystanie w nich mechanizmów ekonomicznych – tak jak w firmach poddanych konkurencji rynkowej. Jest to warunek konieczny do zastosowania nowego systemu kierowania sferą publiczną w postaci „zarządzania publicznego”.

● DECENTRALIZACJA STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ TO PODSTAWA

Decentralizacja poprzez stworzenie małych, ściśle ograniczonych rozmiarowo organizacji, odpowiedzialnych za swoje zadania i gospodarkę finansową umożliwi zastosowanie rachunku kosztów i uzyskanych efektów oraz skuteczne gospodarowanie przez organizacje posiadanymi zasobami. W Polsce poprzez przypisanie w 1999 roku służby geodezyjnej i kartograficznej do samorządów też dokonano się decentralizacja. Jednak ten proces został przeprowadzony połowicznie i nieudolnie. Zatrzymano się w pół kroku, a sam fakt zmiany zarządzającego wiele nie wniósł.

Po pierwsze, zastosowano zbyt duże rozdrobnienie jednostek, sądząc, że sa-

morządy obciążone kosztami utrzymania zasobu będą łączyły siły. Po drugie, nie wdrożono zdrowych zasad konkurencji rynkowej, nie mówiąc już o jakichkolwiek mechanizmach ekonomicznych. Jednostki te nie są w żaden sposób kontrolowane ani rozliczane z efektów. Dużym problemem jest dowolność interpretacji cennika opłat, który już w momencie tworzenia był mocno krytykowany.

Faktyczna decentralizacja powoduje przełamanie monopolu władzy państwowej poprzez dezagregację i separację funkcji. Najlepszą strukturą organizacyjną do tego celu są semiautonomiczne agencje łączące małą strategię i dużą operatywność. Powinny one podlegać jednostce centralnej administracji rządowej, ale tylko na zasadzie wytyczania podstawowych zadań merytorycznych oraz przestrzegania rozporządzeń i obowiązujących procedur. Musi się więc zmienić struktura organizacyjna nie tylko w kierunku decentralizacji, ale z hierarchicznej w poziomą, bardziej elastyczną [3].

Kolejnym warunkiem skutecznego zarządzania publicznego jest wprowadzenie procedur zorientowanych na wyniki i generowanie informacji. Instrumenty i procedury w administracji publicznej koncentrują się generalnie na zestawianiu dochodów i wydatków. Natomiast struktury decentralizacyjne dają możliwość zestawiania kosztów i wyników w różnych układach organizacyjno-personalnych i sterowania nimi. Rachunek kosztów umożliwi ich porównanie między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi. Porównanie takie daje możliwość pokazania różnic w efektywności.

Wdrożenie opisanych zasad będzie wymagało wielkiej determinacji ze strony GUGiK. Czy obecna ekipa da radę do końca doprowadzić reformę, czy też zakończy się na kolejnej modyfikacji rozporządzeń – to się okaże. Na razie prowadzone prace są objęte tajemnicą. Pierwsze ogólne informacje podano w kwietniu na konferencji w Elblągu. Główny geodeta kraju Jolanta Orlińska obiecała omówić tę problematykę bardziej szczegółowo w trakcie wrześniowej konferencji kaliskiej.

WOJCIECH TOKARSKI

- [1] https://www.epodgik.pl/index.php?action=stat_ogolnodostepne;
- [2] J.J. Hesse, 1989: Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden;
- [3] E. Hławicz-Pajdowska, Modernizacja państwa - zmiany w sektorze publicznym, http://www.kul.lublin.pl/zim/files/konferencje/artykuly/Hlawicz-Pajdowska_Elzbietka_MOD.pdf.