

**PROTOKÓŁ KONTROLI
KOMISJI REWIZYJNEJ RADY MIASTA POZNANIA**

z kontroli realizacji zadania bieżącego utrzymania dróg przez Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu przeprowadzonej na podstawie uchwał Rady Miasta Poznania: nr VI/39/VI/2011 z dnia 27 stycznia 2011r. w sprawie zatwierdzenia planu pracy Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania na 2011 r. i nr XXIV/335/VI/2012 z dnia 10 stycznia 2012r. w sprawie zatwierdzenia planu kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania na 2012 rok.

Test jednolity

I. Nazwa kontrolowanej jednostki.

Zarząd Dróg Miejskich, ul. Wilczak 16, 61-623 Poznań.

II. Miejsce i termin przeprowadzenia czynności kontrolnych.

Realizując plan pracy na rok 2011 oraz plan kontroli na rok 2012, Komisja Rewizyjna rozpoczęła kontrolę realizacji zadania bieżącego utrzymania dróg przez Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu na posiedzeniu w dniu 1 lutego 2011 r. i zakończyła na posiedzeniu w dniu 4 kwietnia 2012 r. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone na posiedzeniach Komisji a także w siedzibie jednostki kontrolowanej. Następnie w wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych na posiedzeniu w dniu 25 kwietnia 2012 r. Komisja Rewizyjna przyjęła protokół kontroli.

III. Przedmiot i zakres kontroli.

Zgodnie z planem pracy Komisji Rewizyjnej na 2011 rok, jak również planem kontroli na 2012 rok przedmiotem kontroli była realizacja zadania bieżącego utrzymania dróg przez Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu. Kontrola ta została określona jako kontrola problemowa i została przeprowadzona z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. Swoim zakresem objęła lata do 2007 do 2010 włącznie.

Niniejszy raport komisji rewizyjnej rady miasta Poznania sporządzono na podstawie następujących dokumentów z lat 2007-2010, dostarczonych przez Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu (ZDM): [1] ekspertyzy p. t. „System wspomagania zarządzania siecią ulic miasta Poznania” (cztery edycje w kolejnych latach¹); [2] zestawienia p. n. „Realizacja planu [...]” (dotyczące czterech wymienionych lat²); [3] zestawienia p. n. „Analiza cenowa 2010 r. [...]” (jedno dotyczące przetargów, drugie prac wykonanych przez Zakład Robót Drogowych, jednostkę podporządkowaną ZDM w analizowanym czteroleciu); [4] zestawienie porównujące kosztorysy inwestorskie z kosztorysami wykonawców, które sporządzono na potrzeby postępowań przetargowych z 2010 r.; [5] zestawienia p. n. „Sprawozdanie z realizacji ważniejszych remontów [...]”, dotyczące 2010 r. i zawierające hasłowe opisy tych robót (jedno obejmujące głównie remonty i naprawy dróg, drugie przede wszystkim roboty klasyfikowane jako utrzymanie dróg). Wykorzystano też informacje zawarte w notatce z lustracji wybranych poznańskich ulic, przeprowadzonej 13 marca 2011 r. [6], a także protokół z publicznego wysłuchania z dnia 15 marca 2011 r., na którym jego uczestnicy zgłaszali uwagi pod adresem ZDM [7].

Dokumenty [1]-[7] załączono do akt kontroli jako materiały źródłowe niniejszego raportu. Stanowiły one podstawę do opracowania większości spośród 11 załączników do raportu.

IV. Stan faktyczny stwierdzony w ramach kontroli oraz opis stanu prawnego, w tym stwierdzonych nieprawidłowości.

1.

W okresie objętym analizą ZDM rokrocznie zamawiał ekspertyzy w Instytucie Inżynierii Lądowej Politechniki Poznańskiej [1]. Stan nawierzchni podstawowego układu sieci dróg (ulic) klasyfikowano w nich do jednej z czterech klas: stan dobry (A), stan zadowalający (B), stan niezadowalający (C) i stan zły (D)³. Szacowano tam też koszty przywracania stanu dobrego (czyli klasy A) dróg mających stan zły (będących w klasie D), biorąc za podstawę koszty jednostkowe ustalone w latach wcześniejszych.

1 Drukowana wersja raportu z 2008 r. zawierała strony od 38 do 46 (rozdz. 6) oraz strony tytułowe.

2 Zestawienia te wyszczególniają przede wszystkim prace remontowe, naprawcze i związane z utrzymaniem dróg, w tym dróg wewnętrznych, a także wydatki poniesione na te prace.

3 Ta kategoryzacja łączy się z trzema poziomami decyzyjnymi: pożądanym (klasy A i B), ostrzegawczym (klasa C) i krytycznym (klasa D).

Z raportów tych wynika, że udział powierzchni dróg układu podstawowego w stanie dobrym i zadowalającym wzrósł w latach 2007-2010 odpowiednio o 7,7% i 4,5% (razem 12,2%), a tych w stanie niezadowalającym i złym zmalał o 3,1% i 9,1% (razem 12,2%). Powierzchnia dróg w stanie złym zmniejszyła się o ponad $\frac{1}{4}$, a jej udział w powierzchni dróg układu podstawowego zmniejszył się z 31,9% do 22,8% (załącznik 1 i załącznik 3 do niniejszego raportu). Tym samym szacowane koszty reperacji dróg pozostających w stanie najgorszym (klasa D) dla uzyskania stanu dobrego (klasa A), czyli „wydatki na zabiegi utrzymaniowe”⁴, zmniejszyły się z kwoty 167 mln zł w roku wyjściowym do 122 mln zł w roku końcowym (załącznik 2).

Obecnie zatem tylko poprawa do stanu dobrego dróg układu podstawowego, będących w stanie złym, wymaga wydatków ponad 100 mln zł. Na podstawie danych zawartych w raportach [1] można oszacować - pamiętając o tym, iż podstawą są koszty jednostkowe z lat wcześniejszych - że koszty reperacji dróg układu podstawowego klasy D (dla uzyskania klasy A) będą niższe od 100 mln zł dopiero, gdy udział tych dróg w powierzchni wszystkich dróg układu podstawowego będzie niższy niż 19% (załącznik 3).

Z zestawień [2] wynika z kolei, że w analizowanym czteroletnim okresie podstawowe wydatki na remonty i naprawy dróg⁵, w tym dróg wewnętrznych, wynosiły rokrocznie od ok. 21,5 mln zł do ok. 30,5 mln zł (załącznik 4), a na utrzymanie dróg⁶, w tym dróg wewnętrznych, od ok. 9,5 mln zł do ok. 19,5 mln zł (załącznik 5).

W raportach [1] z 2007 r. i 2010 r. (początkowy i końcowy) wykazano odpowiednio 155 oraz 139 dróg klasy D. W raporcie końcowym nie występują 34 pozycje z raportu początkowego, czyli 22% dróg tam wymienionych, a jednocześnie występuje 18 pozycji nowych, czyli 13% dróg wcześniej nie wskazanych. Oznacza to, że 87% pozycji z raportu końcowego powtarza się w obu raportach, przy czym w odniesieniu do niektórych dróg powierzchnie w klasie D zwiększyły się. Dla zilustrowania proporcji - metodą próby - można podać następujące dane: w odniesieniu do 31 pierwszych pozycji wymienionych w raporcie końcowym, a występujących w raporcie pierwotnym, dla 14 dróg zmniejszyła się powierzchnia klasy D, zwiększyła się ta powierzchnia dla 10, a niezmienna była dla 7 dróg.

4 Cytat z omawianych ekspertyz. Patrz str. 11, str. 46, str. 11 i str. 11 ekspertyz odpowiednio z lat 2007-2010.

5 Wzięto pod uwagę wydatki zaliczone przez ZDM do następujących grup: 60015-4270-091, 60015-4270-092, 60016-4270-091, 60016-4270-101, 60017-4270-090 i 60017-4270-091 (pomijając drobne wydatki nie przeznaczone bezpośrednio na remonty i naprawy dróg).

6 Wzięto pod uwagę wydatki zaliczane do grup: 60015-4300-010, 60016-4300-010, 60017-4300-010 i 60017-4270-092 (pomijając marginalne wydatki nie przeznaczone bezpośrednio na remonty i naprawy dróg).

Te suche dane można zestawić z opiniami wygłaszanymi przez uczestników publicznego wysłuchania, które odbyło się 15 marca 2011 r. Wielu z nich, choć nie wszyscy, zgłaszali krytyczne uwagi w sprawie stanu jezdni i chodników w Poznaniu oraz pod adresem ZDM. Spośród uwag krytycznych opisanych w protokole z wysłuchania [7], przykładowo przytoczyć można następujące: „tracone są ogromne pieniądze [ze względu na niedostateczne gwarancje]” (str. 4 protokołu), „została rozpoczęta budowa, która została zrobiona w 2/3 i przerwano ją z powodu braku pieniędzy” (str. 5), „na ul. Hetmańskiej jest studzienka przez trzy, cztery lata zerwana” (str. 7), „na Grunwaldzie jest kilka dróg, które w okresie 50 lat nie były remontowane” (str. 10), „[mieszkańcy] piszą pismo, przyjeżdża wykonawca, a jest [druga] dziura pół metra dalej, to on już jej nie robi” (str. 13), „[na Podolanach] drogi są w tragicznej sytuacji” (str. 17), „jest wiele ulic do dokończenia, [potrzeba wielu] remontów, tym bardziej, że Jeżyce i inne osiedla o gęstej zabudowie przede wszystkim mają problemy z utrzymaniem dróg” (str. 18 / 19), „po dziesięcioletniej walce, nareszcie [mieszkańcy] mają drogę z prawdziwego zdarzenia” (str. 22), „ile pieniędzy poszło na dowieszenie równiarki na jedną ulicę [na której ona pracowała], a obok są następne ulice [na których nie pracowała]” (str. 26), „jeśli po trzech latach droga nadaje się ponownie do remontu, czy [ZDM] wyciąga z tego wnioski?” (str. 28).

Oceny i wnioski. W analizowanym czteroleciu stan dróg układu podstawowego miasta poprawił się, jeśli brać pod uwagę miarę powierzchni. Jednak ciągle blisko ¼ dróg jest w stanie złym. Do tego ocenić można, iż w najbliższych latach nie uzyska się w Poznaniu zadowalającego poziomu finansowania poprawy stanu dróg będących w zarządzie ZDM, jeśli zważyć dotąd ponoszone wydatki w relacji do potrzeb⁷ i jeśli pamiętać o ograniczonych w przyszłości finansowych możliwościach samorządu miasta⁸.

Jednocześnie w wymiarze społecznym efekt uzyskany w analizowanym czteroleciu nie może być zadowalający, ponieważ z 22,8% dróg pozostających w stanie złym lub częściowo złym (klasa D) 83% dróg układu podstawowego nie ulega rokrocznie poprawie, choć w tym samym okresie powierzchnia dróg w tym stanie zmniejszyła się o ponad ¼.

W tej sytuacji, zdaniem komisji rewizyjnej, ZDM powinien opracować przekonywujący i publicznie dostępny wieloletni plan poprawy stanu dróg w mieście, mający

7 Na poprawę stanu dróg układu podstawowego mają wpływ wydatki na duże inwestycje, tutaj nie wymieniane, z kolei zaś podane wydatki na remonty, naprawy i utrzymanie dróg przeznaczano też na drogi spoza tego układu.

8 Patrz: „Wieloletnia prognoza finansowa miasta Poznania na lata 2012-2031” (<http://bip.poznan.pl/bip/budzet-2012.doc,1003,2719/>).

charakter operacyjny⁹ (a więc dokument nie o charakterze propagandowym). W opinii komisji rewizyjnej, plan taki powinien zakładać możliwą minimalizację działań doraźnych, tak by ograniczone środki w jak największym stopniu przeznaczać na prace zapewniające względnie trwałe efekty poprawy jakości dróg (ulic).

2.

Zestawienia [2], dotyczące realizacji planów ZDM w przedmiotowym zakresie, zawierają przede wszystkim wykazy wykonanych prac - jak to nazwano - remontowych, naprawczych i związanych z utrzymaniem dróg¹⁰, z jednoczesnym wskazaniem wykonawców oraz wydatków poniesionych na ich rzecz. Zestawienia te pozwalają na ustalenie struktury wykonawców na rynku generowanym przez ZDM¹¹ (załącznik 4 i załącznik 5).

Prace kwalifikowane jako remonty i naprawy dróg¹², na które w analizowanym czteroleciu wydatkowano łącznie prawie 102 mln zł, wykonywały 42 podmioty. Omal $\frac{3}{4}$ tego rynku - mierzonego wydatkami ZDM - obsługiwały cztery podmioty, a mianowicie: Zakład Robót Drogowych (ZRD), w omawianym czteroleciu podlegający ZDM, który w tym okresie wykonał prace o wartości 36,8% podanej kwoty, firma COLAS, która wykonała 14,6% prac w ujęciu finansowym, Przedsiębiorstwo Budownictwa Drogowego R. Dyba (PBD Dyba), mające 12,9% udziału finansowego w wydatkach ZDM na remonty i naprawy oraz Zakład Robót Drogowych M. Dachtera (ZRD Dachtera), który wykonał prace o wartości 10,1% wskazanej kwoty. Sumaryczny udział tej dominującej czwórki wzrósł w badanym okresie z prawie 70% do prawie 82%. Przy tym udział ZRD w wydatkach ZDM na remonty i naprawy dróg był malejący, z 48,6% w roku wyjściowym do 34,8% w roku końcowym, a udział trzech pozostałych firm dominujących był rosnący, mianowicie z 20,8% do 46,7%. Prawie odwróciły się więc proporcje udziałów: na początku analizowanego okresu ZRD miał udział $2\frac{1}{3}$ raza większy niż pozostała trójka firm dominujących, na końcu zaś $1\frac{1}{3}$ raza mniejszy.

W latach 2008 i 2010 ZDM przeznaczył na remonty i naprawy dróg znacząco więcej środków niż w pozostałych dwóch latach analizowanego czterolecia. Właśnie w tych latach zmniejszał się udział ZRD, a zwiększał się łączny udział trzech pozostałych firm dominujących.

9 Plan ustalający konkretne działania zmierzające do wykonania określonych zadań dla osiągnięcia ustalonych celów.

10 Nazewnictwo stosowane w tych dokumentach nie jest przejrzyste, o czym będzie jeszcze mowa dalej (rozdział 5).

11 Analizując tę strukturę nie uwzględniono prac związanych z wydatkami klasyfikowanymi jako wydatki rad osiedli oraz z t. zw. środków własnych. Miały one marginalne znaczenie w całości wydatków. Z tych samych powodów pominięto wydatki na wykonanie przystanków autobusowych i likwidację barier architektonicznych.

12 Patrz przypis 5.

Prace kwalifikowane jako utrzymanie dróg¹³, na które w czterolecu 2007-2010 wydano łącznie ok. 60,5 mln zł, wykonywały 44 podmioty. Ponad ¾ tego rynku, dokładnie: 77,7%, mierzonego wydatkami ZDM, obsługiwał ZRD. Siedem innych firm miało udziały w granicach od 1,1% do 3,7%. Były to następujące przedsiębiorstwa: Budownictwo Drogowe T. Krug, firma BUDROMEL, przedsiębiorstwo NORTEX, PBD Dyba, Zakład Brukarski W. Woźny, ZRD Dachtera oraz Zakład Usług Leśnych i Melioracyjnych M. Olejnik. Udział ZRD w wydatkach ZDM na utrzymanie dróg był dość stabilny, jednak ze znaczącym zmniejszeniem w 2008 r. Udział wymienionych siedmiu firm był również w przybliżeniu stabilny, z tym, że znacząco był większy w 2008 r. W tym właśnie roku wydatki ZDM przeznaczone na prace klasyfikowane jako utrzymanie dróg skokowo wzrosły do prawie 17 mln zł z ponad 9 mln zł w roku wcześniejszym.

Oceny i wnioski. Stałym elementem w analizowanym czterolecu był dominujący (i jednocześnie rosnący) udział czterech wymienionych wyżej przedsiębiorstw na generowanym przez ZDM rynku robót klasyfikowanych jako remonty i naprawy dróg, a nadto dominujący udział ZRD na generowanym przez ZDM rynku robót zaliczanych jako utrzymanie dróg. Umacniała się więc koncentracja świadczenia usług na rzecz ZDM, przy czym w szczególności zyskiwały na znaczeniu trzy przedsiębiorstwa zewnętrzne względem ZDM¹⁴. Nie rozstrzygając przyczyn tego zjawiska, w takiej sytuacji - w ocenie komisji rewizyjnej - rozsądne jest przeanalizowanie dwóch strategii (aktywnych).

Jedną jest podjęcie przez ZDM działań w kierunku dekoncentracji świadczenia usług, co w założeniu powinno służyć konkurencyjności w zakresie cen i jakości wykonywanych prac. Można jednak mieć wątpliwości co do skuteczności takiej strategii, choć trudno w tej sprawie wyrokować bez zbadania przyczyn koncentracji świadczenia usług na rzecz ZDM. Druga strategia polega na wyciągnięciu praktycznych wniosków ze zbiegu potrzeby stworzenia wieloletniego planu poprawy jakości dróg w mieście (planu operacyjnego) ze stwierdzonymi realiami ukształtowania się rynku przedmiotowych usług na rzecz ZDM. Polegałaby ona na zawarciu kilkuletnich (dwu-, trzy- do pięcioletnich) umów z największymi usługodawcami remontów, napraw i prac związanych z utrzymaniem dróg na wykonanie poszczególnych segmentów planu wieloletniego, ale za umiarkowany koszt jednostkowy przy uzyskaniu ustalonej, wysokiej i gwarantowanej jakości. Strategia ta równoznaczna jest udostępnieniem wybranym przedsiębiorstwom na lat kilka rynku tworzonego przez ZDM w

¹³ Patrz przypis 4.

¹⁴ Od początku 2011 r. ZRD podlega prezydentowi miasta, jest więc względem ZDM jednostką zewnętrzną, choć jednostką publiczną (nie prywatną).

zamian za zrealizowanie w założonej jakości przemysłanego planu operacyjnego, za ustalone z góry i umiarkowane koszty (jednostkowe). Oczywiście zastosowanie takiej strategii poprzedzone musi być oceną jej wykonalności.

3.

Porównanie kosztorysów inwestorskich sporządzonych na potrzeby 25 przetargów przeprowadzonych w 2010 r. z kosztorysami wykonawców wyłonionych w tych postępowaniach [4] zawiera 11 pozycji dotyczących robót zleconych trzem dominującym firmom zewnętrznym (COLAS, PBD Dyba i ZRD Dachtera) oraz 14 innym przedsiębiorcom zewnętrznym (załącznik 6). W przypadku pierwszej grupy firm relacje cen określonych kosztorysami wykonawców i kosztorysami ZDM mieściły się w przedziale od 0,49 do 0,99, a średnio relacja ta wynosiła 0,86. Wzajemna zgodność tych kosztorysów była zatem duża. W przypadku zaś drugiej grupy kontrahentów ZDM, relacje te mieściły się w podobnych granicach, od 0,48 do 0,99, ale relacja średnia wynosiła 0,63. Wykonawcy tej grupy przeciętnie oferowali zatem ceny usług wyraźnie niższe niż wynikało to z kosztorysów ZDM, mianowicie o ponad $\frac{1}{4}$.

Analizy cen niektórych robót wykonanych w 2010 r. [3] zawierają koszty jednostkowe robót bitumicznych i brukarskich. Porównując - jak poprzednio - jednostkowe koszty robót bitumicznych wykonanych przez trzech wykonawców zewnętrznych dominujących na rynku kreowanym przez ZDM z jednostkowymi kosztami takich robót realizowanych przez innych kontrahentów zewnętrznych (załącznik 7) stwierdza się, że średni koszt wykonania 1 m² warstwy ścieralnej (w przeliczeniu na 1 cm grubości¹⁵) przez przedsiębiorców pierwszej grupy wynosił 7,99 zł i mieścił się w przedziale od 6,47 zł do 11,16 zł. Natomiast jednostkowy koszt średni tych prac wykonanych przez przedsiębiorców drugiej grupy wyniósł 6,75 zł, czyli był o 16% mniejszy, mieszcząc się w przedziale od 4,67 zł do 8,84 zł. Analogiczny koszt jednostkowy wykonania warstwy ścieralnej przez ZRD - przypomnijmy: jednostki podległej ZDM w badanym czteroleciu - wynosił 7,88 zł, był więc omal identyczny jak koszt jednostkowy oferowany przez pierwszą grupę firm (różnica: tylko minus 1%), przy czym wartościami skrajnymi były koszty 6,66 zł i 9,38 zł. Średnie koszty prac brukarskich, ściślej zaś ułożenia 1 m² kostek „pozbruk”, wykonanych przez trzech dominujących wykonawców zewnętrznych oraz pozostałych wykonawców zewnętrznych i wartości skrajne (załącznik 8) wynosiły odpowiednio 69,70 zł z przedziału od 48,07 zł do

¹⁵ Dane w takim ujęciu przedstawił ZDM.

87,91 zł oraz 51,31 zł z przedziału od 44,83 zł do 57,89 zł. Wykonawcy zewnętrzni dominujący wykonywali zatem te prace przeciętnie o $\frac{1}{4}$ drożej. Koszt jednostkowy wykonania wskazanych prac brukarskich przez ZRD był zbliżony do jednostkowego kosztu średniego pierwszej grupy firm i wynosił 64,43 zł (różnica: minus 8%), przy wartościach skrajnych 71,40 zł oraz 86,65 zł.

Sprawozdania (tak nazwano te dokumenty) z realizacji ważniejszych remontów w 2010 r. [5] zawierają skrócone opisy wyszczególnionych tam prac. W sprawozdaniu obejmującym prace zaliczone do kategorii „remonty dróg” i „remonty dróg wewnętrznych”, jest 10 prac wykonanych przez ZRD, opisanych jako „remonty nawierzchni jezdni”, bez jakichkolwiek robót innych, a w sprawozdaniu obejmującym prace zaliczone do kategorii „utrzymanie dróg” jest 7 takich pozycji (załącznik 9). Koszty wykonania remontu 1 m² jezdni w przypadku pierwszej grupy robót wahały się w granicach od 48,68 zł do 306,67 zł, a koszt średni wynosił 120,79 zł. W przypadku zaś drugiej grupy mieściły się one w przedziale od 67,17 zł do 114,19 zł, a średni koszt wynosił 83,01 zł.

Dla porównania można przytoczyć dane dla standaryzowanych analiz ekonomicznych, ustalone w 2008 r. przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie¹⁶ (załącznik 10). Według tych danych, jednostkowe koszty remontów okresowych¹⁷ i cząstkowych¹⁸ nawierzchni dróg miejskich gminnych i powiatowych wynoszą odpowiednio 58,18 zł/m² i 45,58 zł/m², a nawierzchni dróg wojewódzkich miejskich określono na kwoty 66,33 zł/m² i 24,73 zł/m². Tego rzędu wielkości podano we wcześniej przywołanych ekspertyzach Instytutu Inżynierii Lądowej Politechniki Poznańskiej: 30 zł/m² w przypadku remontu cząstkowego (powierzchniowego) i 70 zł/m² w przypadku remontu z wymianą warstwy wierzchniej.

Również dla porównania można podać koszty budowy (uwaga: budowy, a nie remontów / napraw) dróg¹⁹. W zależności od projektowanej intensywności ruchu pojazdów (czyli od jednej z sześciu kategorii ruchu) oraz typu konstrukcji drogi, koszt budowy dróg asfaltowych (podatne nawierzchnie) i dróg betonowych (sztywne nawierzchnie) szacuje się odpowiednio na kwoty w zakresie od 96 zł/m² do 233 zł/m² i od 109 zł/m² do 221 zł/m².

16 Patrz: „Instrukcje oceny efektywności ekonomicznej przedsięwzięć drogowych i mostowych [...]”, IBDiM, Warszawa 2008 (jedna dotyczy dróg gminnych, druga powiatowych, a trzecia dróg wojewódzkich). W celu uwzględnienia inflacji z lat 2008-2010, podane tam koszty jednostkowe należałoby zwiększyć o 6,2% (mnożnik 1,062).

17 Polegają one - generalnie rzecz ujmując - na wykonywaniu robót przywracających pierwotny stan dróg.

18 Polegają one na wykonywaniu zabiegów usuwających uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu oraz zabiegów na małych powierzchniach zapobiegających powiększaniu się powstałych uszkodzeń.

19 Na podstawie: <http://www.drogibetonowe.pl>.

Oceny i wnioski. Trudno uznać za przypadkowe to, że przedsiębiorstwa dominujące na rynku generowanym przez ZDM, które opanowały $\frac{3}{4}$ tego rynku, przedstawiają w przetargach kosztorysy przeciętnie wysoce zgodne z kosztorysami inwestorskimi, a przedsiębiorcy pozostali - jeśli wygrywają przetargi - oferują kosztorysy przeciętnie wyraźnie niższe niż kosztorysy ZDM. Pomijając ewentualną kwestię intencjonalnego działania inwestora, opisany stan może wskazywać na istotną przewagę popytu na roboty drogowe na rynku poznańskim nad ich podażą, przynajmniej w analizowanym czteroleciu. Skutkiem tego firmy dominujące na rynku nie muszą konkurować cenami przy staraniach o zamówienia ZDM, którego szacunki kosztorysowe można przewidzieć z dużą dokładnością.

Nasuwa się więc tu propozycja dokonania wiarygodnego bilansu podaży wykonawstwa robót i popytu na roboty drogowe, które ZDM zamawiać będzie w najbliższych latach. Bilans taki umożliwi racjonalne zarządzanie przez ZDM remontami i naprawami dróg oraz ich utrzymaniem, a przede wszystkim ma istotne znaczenie dla podjęcia ewentualnej decyzji w sprawie udostępnienia firmom dominującym rynku generowanego przez ZDM.

Za nieakceptowalny należy uznać rozrzut cen za prace o identycznym albo zbliżonym charakterze, wykonywane w jednym roku, co pokazano na przykładzie ZRD, jednostki - przypomnijmy - która była w analizowanym czteroleciu pod całkowitą kontrolą ZDM. Stawia to pod znakiem zapytania zdolność ZDM do racjonalizowania kosztów wykonywania prac zleczanych kontrahentom, także zewnętrznym. Tym samym uzasadniony jest postulat eksperckiej oceny kosztorysów powykonawczych robót zleczanych przez ZDM, zarówno wybranych kosztorysów z okresu przeszłego, jak i kosztorysów robót wykonywanych na bieżąco. Oczywistym warunkiem przeprowadzania takiej oceny jest wytypowanie rzeczoznawcy realnie niezależnego od władz wykonawczych miasta, ZDM i rynku kreowanego przez tę jednostkę. Taka ekspercka ocena, dokonana jednorazowo w odniesieniu do prac zleczonych w przeszłości, a dokonywana okresowo w odniesieniu do robót zleczanych w przyszłości, może mieć istotne znaczenie dla racjonalizowania wydatków ze środków publicznych na remonty i utrzymanie dróg w naszym mieście.

4.

W dniu 13 marca 2011 r. dwóch członków komisji rewizyjnej²⁰ przeprowadziło lustrację 15 miejsc wykonania robót drogowych [6]. W 8 przypadkach nie zidentyfikowano tych miejsc, głównie z powodu braku szczegółowych danych, uniemożliwiających

²⁰ Byli to: Szymon Szynkowski vel Sęk oraz Tadeusz Dziuba. Wyniki tej lustracji były przedmiotem posiedzenia komisji w dniu 5 kwietnia 2011 r.

identyfikację lokalizacji wykonanych robót w terenie. We wszystkich pozostałych przypadkach stwierdzono wady typu następującego (załącznik 11): niestaranne przeróbki fragmentów jezdni i chodnika (ul. Kościelna, wykonawca: POLDRÓG), uszkodzenia jezdni na styku dywanika asfaltowego z nawierzchnią brukową (ul. Kościelna, POLDRÓG), różnego rodzaju miejscowe uszkodzenia nawierzchni (ul. Gołęcińska / ul. Lutycka, ZRD; ul. Inspektowa, ZRD; ul. T. Kościuszki, ZRD), wadliwe osadzenie kostki brukowej, powodującej jej obluźowanie (ul. Szewska, PBD R. Dyba), brak zespolenia nawierzchni jezdni w otoczeniu kraterów ściekowych (ul. ojca M. Żelazka, ZRD).

Oceny i wnioski. Można ocenić, że nieprawidłowości stwierdzone podczas lustracji miejsc remontowanych nie dyskwalifikowały wykonanych tam prac. Świadczyły jednak o niedostatecznej szczegółowości inwestora, czyli ZDM, w powykonawczym monitorowaniu jakości prac, które zostały sfinansowane ze środków publicznych. Można też ocenić, iż istnieje związek pomiędzy pobieżną kontrolą jakości wykonania zleconych prac a faktem swobodnego zamknięcia rynku, tworzonego przez ZDM, do wąskiej grupy kontrahentów. Brak determinacji w dokonywaniu szczegółowych kontroli jakości zleconych robót świadczy też o koncentrowaniu się ZDM na samym wykonywaniu zadań, a nie na osiąganiu celów, którym ich wykonanie ma służyć. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera postulat powierzenia zadań kontroli powykonawczej pracownikom ZDM o odpowiednich predyspozycjach i ich skutecznego motywowania.

5.

Ewidencjonowanie robót zleconych przez ZDM, przynajmniej w dokumentach przesłanych komisji rewizyjnej (w szczególności patrz: [2] i [5]), miało tę charakterystyczną cechę - na co wcześniej zwrócono uwagę - że roboty określane taką samą nazwą, a więc przedmiotowo takie same, klasyfikowano do różnych grup zaszeregowania. W szczególności: prace opisywane jako „remont jezdni” lub „remont chodnika” zaszeregowywano zarówno do kategorii „remonty nawierzchni dróg”, jak i do kategorii „utrzymanie dróg”.

Zgodnie ze słowniczkiem zawartym w art. 4 ustawy o drogach publicznych, remont drogi to roboty przywracające jej pierwotny stan, także przy użyciu materiałów budowlanych innych niż stosowano pierwotnie, a utrzymanie drogi to roboty konserwacyjne, porządkowe i inne, zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu.

Z kolei w sprawozdaniach przesłanych komisji rewizyjnej (patrz: [5]) informacje o zakresach rzeczowych wykonanych robót były tak ujęte w tabelach i opisane, że nie można było ich selekcjonować ze względu na konkretne kryteria, czyli kryteria przydatne dla celów

zarządzania. Było to następstwem zamieszczania rozbudowanych opisów w jednej kolumnie tabel arkusza kalkulacyjnego excel.

Oceny i wnioski. Jest oczywiste, że informacje o zleconych i wykonanych robotach ZDM powinien gromadzić w sposób logiczny i przejrzysty, umożliwiający w szczególności analizowanie ich struktury, kosztów i jakości prac na rynku generowanym przez tego zarządcę oraz dokonywanie porównań i kalkulacji niezbędnych do zarządzania zasobami i organizowania prac. Jest też oczywiste, iż koncepcję systemu gromadzenia i analizowania informacji powinien sformułować ZDM, stosownie do swego doświadczenia i rozeznania rynku. System taki powinien zostać zaproponowany, zaprojektowany i przetestowany w ciągu roku, aby jak najszybciej optymalizować podejmowanie decyzji.

V. Wnioski i zalecenia pokontrolne.

6.

Podsumowanie. W zakresie objętym kontrolą - przeprowadzania przez ZDM remontów, napraw i robót służących utrzymaniu dróg w Poznaniu - w analizowanym czteroleciu, czyli w latach 2007-2010, ZDM doprowadził do poprawienia stanu dróg na terenie miasta. Powierzchnia dróg w stanie dobrym i zadowalającym (klasy A i B) zwiększyła się, znacząco zmniejszyła się powierzchnia dróg w stanie złym (klasa D), ale jednocześnie w niewielkim stopniu zmniejszyła się liczba dróg, których co najmniej odcinki były w klasie najniższej. Jedną więc stronę (ZDM) może twierdzić, nie bez racji, że wykonuje swoje zadania w przedmiotowym zakresie, tym bardziej, iż dysponuje ograniczonymi środkami na te cele, druga zaś strona (obywatele) zasadnie wskazywać może na wysoce niezadowalający stan substancji drogowej w mieście.

W tej sytuacji rozsądna wydaje się rekomendacja, by: (I) opracować oraz przyjąć do konsekwentnej realizacji wieloletni plan operacyjny remontów i napraw wyznaczonych dróg ze wskazaniem ścisłych terminów i dobrze oszacowanych kosztów ich realizacji (rzeczowych oraz finansowych), a także warunków jakie muszą być spełnione przy wykonywaniu jego kolejnych etapów.

Z przeprowadzonej tu analizy wynika, że nie można odrzucić hipotezy, iż podaż mocy wykonawczych w przedmiotowym zakresie na rynku generowanym przez ZDM nie równoważyła popytu jaki wytwarzał ten lokalny zarządca dróg.

Stąd kolejna rekomendacja: (II) dokonać bilansu podaży mocy wykonawczych na rynek generowany przez ZDM i popytu jaki realistycznie jest w stanie on wytworzyć w kolejnych latach.

Na tym lokalnym rynku sytuacja nie była zadowalająca z punktu widzenia interesu publicznego. W analizowanym czteroleciu przeważający pakiet zleceń zamawiającego opanował zamknięty krąg wykonawców, z których jeden był podmiotem zależnym od ZDM, a pozostałe podmiotami zewnętrznymi. Przy tym udział wykonawców zewnętrznych na tym rynku był rosnący. Jednocześnie wykonawcy ci kalkulowali ceny przeciętnie wyższe niż pozostali kontrahenci ZDM i - jak wynika z zebranych informacji - wyższe od cen rekomendowanych przez środowiska fachowe. Do tego nadzór powykonawczy ze strony inwestora nie był - jak można wnioskować - dostatecznie szczegółowy.

Wynikają z tego następne rekomendacje dotyczące rzeczywiście uzasadnionych kosztów i kontrolowania jakości zlecanych prac: (III) realnie niezależny ekspert winien dokonać analizy zasadności kosztów poniesionych w minionych latach przez ZDM przy zlecaniu remontów, napraw i prac w zakresie utrzymania dróg; (IV) przyjąć zasadę dokonywania takiej analizy w odniesieniu wybranych zleceń bieżących ZDM w przedmiotowym zakresie; (V) zorganizować rzetelny i niezawodny monitoring jakości wykonanych prac zleconych przez ZDM w przedmiotowym zakresie.

W sytuacji potencjalnej kartelizacji rynku generowanego przez ZDM, tym pewniejszej, że od początku 2011 r. wszystkie podmioty dominujące na nim są zewnętrzne względem tego inwestora, rozważyć należy możliwość zastosowania strategii obliczonej na kontrolowaną przewagę firm dominujących.

W związku z tym rekomenduje się: (VI) rozważyć zasadność zawarcia trzy- do pięcioletnich umów z największymi usługodawcami remontów i napraw dróg w Poznaniu na wykonanie poszczególnych segmentów planu wieloletniego, **o którym mowa w rekomendacji (I)**, za umiarkowane koszty jednostkowe i przy uzyskaniu ustalonej z góry, wysokiej i gwarantowanej jakości.

Na podstawie dostarczonych dokumentów można ocenić, że ZDM nie dysponuje funkcjonalnym systemem gromadzenia informacji, czyli systemem pozwalającym na dokonywanie szybkich porównań i analiz służących celom zarządczym w przedmiotowym zakresie.

Stąd rekomenduje się, by: (VII) opracować i wdrożyć system gromadzenia informacji, umożliwiający odpowiednie kategoryzowanie robót, szacowanie kosztów,

dokonywanie porównań i przeprowadzanie analiz ułatwiających podejmowanie racjonalnych decyzji w zakresie zlecania robót drogowych oraz monitorowania ich jakości.

7.

Komisja rewizyjna uważa, że celowe jest powtórzenie niniejszej analizy (kontroli) działania ZDM w przedmiotowym zakresie po upływie dwóch lat, obejmując nią okres od 2011 r. do 2013 r.

VI. Podpisy członków Komisji oraz kierownika podmiotu kontrolowanego.

Komisja Rewizyjna w składzie:

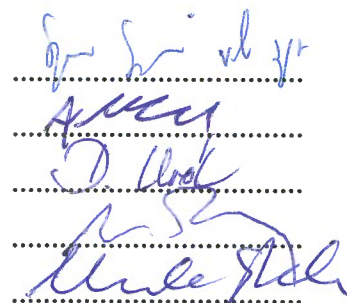
Przewodniczący Komisji Szymon Szynkowski vel Sęk

Wiceprzewodniczący Komisji Adrian Kaczmarek

Członek Komisji Dominika Król

Członek Komisji Sławomir Smół

Członek Komisji Urszula Stecka



Kierownik jednostki kontrolowanej:

.....
podpis kierownika jednostki kontrolowanej

VII. Klauzula informująca o możliwości złożenia zastrzeżeń.

Zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 7 oraz ust. 4 załącznika Nr 5 do uchwały Nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010r. w sprawie Statutu Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2011r., Nr 11, poz. 303 i poz. 319) kierownikowi podmiotu kontrolowanego przysługuje możliwość złożenia zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli.

Poznań, 13 czerwca 2012 r.

Załączniki do protokołu kontroli:

- 1) załącznik 1 (2007) „Wskaźnik globalny dla odcinków dróg i skrzyżowań nawierzchni dróg układu podstawowego miasta Poznania (30 września 2007 roku),
- 2) załącznik 1 (2008) „Wskaźnik globalny dla odcinków dróg i skrzyżowań nawierzchni dróg układu podstawowego miasta Poznania (30 września 2008 roku),
- 3) załącznik 1 (2009) „Wskaźnik globalny dla odcinków dróg i skrzyżowań nawierzchni dróg układu podstawowego miasta Poznania (30 września 2009 roku),
- 4) załącznik 1 (2010) „Wskaźnik globalny dla odcinków dróg i skrzyżowań nawierzchni dróg układu podstawowego miasta Poznania (30 września 2010 roku),
- 5) załącznik 2 (2007) „Analiza wyników przedstawionych w tabelach”,
- 6) załącznik 2 (2008) „Analiza wyników przedstawionych w tabelach”,
- 7) załącznik 2 (2009) „Analiza wyników przedstawionych w tabelach”,
- 8) załącznik 2 (2010) „Analiza wyników przedstawionych w tabelach”,
- 9) załącznik 3 „Dane z ekspertyz III PP dla ZDM”,
- 10) załącznik 4 „Remonty i naprawy dróg w latach 2007 – 2010 według danych Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu”,
- 11) załącznik 5 „Utrzymanie dróg w latach 2007 – 2010, według danych Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu”,
- 12) załącznik 6 „Relacje między kosztorysami inwestorskimi i kosztorysami wykonawców, sporządzonymi na potrzeby przetargów organizowanych w 2010 r. według danych Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu”,
- 13) załącznik 7 „Ceny bitumicznych warstw ścieralnych poszczególnych firm, które wygrały w przetargach organizowanych w 2010 r., według danych Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu”,
- 14) załącznik 8 „Ceny robót brukarskich (ułożenie „pozbruku”) poszczególnych firm, które wygrały w przetargach organizowanych w 2010 r., według danych Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu”,
- 15) załącznik 9 „Ceny remontów nawierzchni jezdni wykonanych przez ZRD, (w ewidencji nie wyszczególniono innych prac), według danych Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu”,
- 16) załącznik 10 (drogi gminne), „Jednostkowe koszty remontów i utrzymania nawierzchni na drogach miejskich w PLN/m² nawierzchni”,
- 17) załącznik 10 (drogi powiatowe), „Jednostkowe koszty remontów i utrzymania nawierzchni na drogach miejskich w PLN/m² nawierzchni”,
- 18) załącznik 10 (drogi wojewódzkie), „Jednostkowe koszty remontów i utrzymania nawierzchni na drogach miejskich w PLN/m² nawierzchni”,
- 19) załącznik 11 „wyniki lustracji dokonanej w dniu 13 marca 2011 r.”