

Mazanek, Zdzisław / Bentlewski, Stanisław / Szyszka, Klemens

Programowanie, planowanie i kontrola realizacji inwestycji budżetowych na przykładzie remontu mostu w Płocku

Notatki Płockie 40/1-162, 44-46

1995

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

PROGRAMOWANIE, PLANOWANIE I KONTROLA REALIZACJI INWESTYCJI BUDŻETOWYCH NA PRZYKŁADZIE REMONTU MOSTU W PŁOCKU

W procesie inwestycyjnym uczestnikami są: inwestor i wykonawca, od 1995 roku zgodnie z nowym prawem budowlanym: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant oraz kierownik budowy lub kierownik robót. Znane są powszechnie obowiązki uczestników procesu inwestycyjnego (budowlanego).

Przy realizacji każdej inwestycji ważne jest zapewnienie środków finansowych. Liczącym się źródłem finansowania inwestycji są środki budżetowe państwa i środki własne gmin. Z uwagi na ich charakter podlegać muszą szczególnemu nadzorowi, m. in. kontroli prawidłowości i racjonalności ich wykorzystywania. Rola ta przypisana jest wojewodom lub organom samorządowym w zależności od rodzaju i źródła finansowania inwestycji. Faktyczną kontrolę sprawują merytoryczne wydziały (referaty lub inne komórki organizacyjne urzędów wojewódzkich, miast, miast i gmin lub gmin). Z reguły obsada osobowa wydziałów (referatów) jest niewystarczająca dla zapewnienia właściwego i kompleksowego nadzoru. Jest to tym bardziej niemożliwe, że z zasady inwestycje są tylko fragmentem zadań przypisanych do normalnej realizacji.

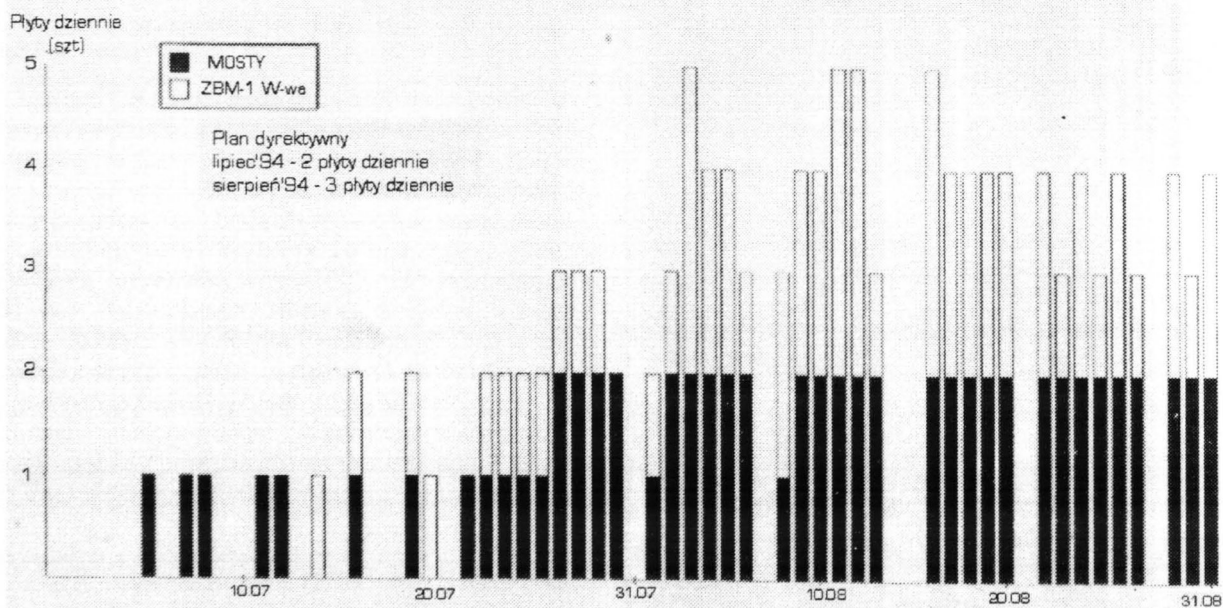
sanych do normalnej realizacji.

Dlatego też, formalnie i merytorycznie odpowiadając za inwestycje, urzędy wojewódzkie jak i miejskie (miejsko - gminne i gminne), w procesie przygotowania i realizacji inwestycji korzystają z usług inwestorów zastępczych. Faktycznie to inwestor zastępczy staje się tym kto decyduje o przebiegu realizacji, jest źródłem informacji i oceny stanu zaawansowania robót, stanowi też o sposobie i terminach wydatkowania nakładów finansowych. Najbardziej zainteresowani i odpowiedzialni wobec budżetu urzędnicy nie zawsze mają możliwości istotniejszego ingerowania w przebieg wykonawstwa inwestycyjnego.

Taki praktycznie układ stosunków uczestników procesu inwestycyjnego powoduje, że zjawiskiem bardzo częstym jest wydłużanie się cykli realizacyjnych inwestycji, przesuwanie terminów oddawania ich do użytku a co za tym idzie zwiększanie kosztów. Pracownicy w/w jednostek w niewielkim tylko stopniu mogą wpływać na przebieg procesów realizacyjnych.

Te niedobre doświadczenia znane są pracownikom

WYKRES DZIENNEGO MONTAŻU PŁYT ORTOTROPOWYCH
Remont mostu na Wiśle - Generalny Wykonawca



PPRM "MOSTY" Płock - montaż płyt od strony Płocka
ZBM-1 Warszawa - montaż płyt od strony Radziwia

opracowała na zlecenie WDDM
mgr inż. A. Czerwińska - Ośrodek Informatyczny UW
Wojewódzka Baza Danych

Wydziału Rozwoju Gospodarczego UW w Płocku merytorycznie odpowiadających za realizację wielu inwestycji, w tym kompleksowego remontu mostu im. Legionów Marszałka J. Piłsudskiego przez rzekę Wisłę w Płocku. Przygotowanie się do remontu prowadzone przez inwestora, Wojewódzką Dyрекcję Dróg Miejskich w Płocku, wywoływało pewien niepokój. Zabrakło precyzyjnie spisanych umów z Generalnym Wykonawcą i Inżynierem Kontraktu oraz głównie elementów dokumentacji z zakresu organizacji wykonawstwa tzw. Wytucznych Realizacji Inwestycji (zagospodarowanie placu budowy, harmonogramy realizacji i finansowania remontu).

Niezależnie od tego wprowadzenie procesu pilotażowego od 1 stycznia 1994 r. spowodowało, że realizację, nie do końca przygotowanego zadania prowadziła Urząd Miasta Płocka. Wystąpiły kontrowersje, czy remont mostu mieści się w pilotażu czy pozostaje w gestii służb wojewódzkich. W efekcie z przyczyn niezależnych od służb wojewody stracono dla realizacji początkowe miesiące 1994 r.

Problem rozstrzygnęła decyzja Wojewody Płockiego Krzysztofa Kołacha o rozpoczęciu realizacji remontu w 1994 r. i jednoznacznie ustawiła proces realizacji remontu. Termin zakończenia zadania w zakresie oddania do użytkowania mostu, umownie określony na koniec listopada 1994 r. nie pozostawiał żadnej alternatywy. W przypadku opóźnienia się, brak stałej przeprawy w okresie zimowym powodował odcięcie Płocka od południowej części kraju, zaś połączeniem byłyby mosty we Włocławku i Zakroczymiu. Zrozumienie powagi sytuacji jednak przyświecało wszystkim uczestnikom remontu.

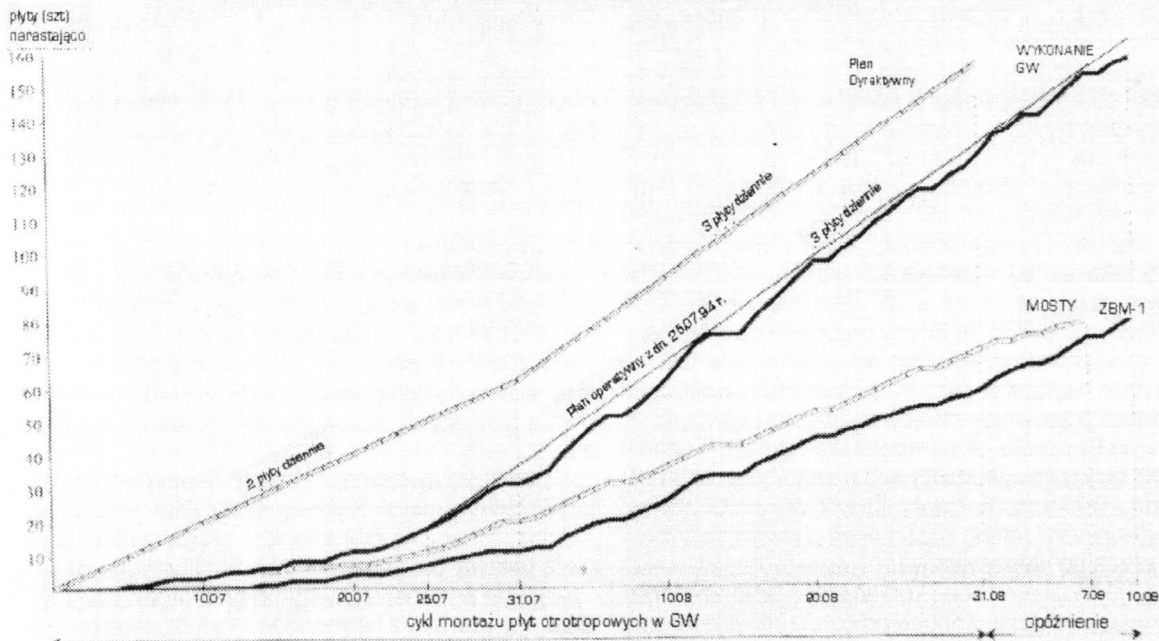
Jednakże służby Wojewody Płockiego nie chciały

pozostawić spraw przypadkowi lub polegać tylko na informacjach przekazywanych przez wykonawców czy też Inżyniera Kontraktu. Dlatego zdecydowano się na wprowadzenie komputerowego nadzoru realizacji harmonogramu zadania. Wybrano płocki system STEROD/SHOD opracowany przez mgr. inż. Włodzimierza Serafimowicza. Nie można powiedzieć by pomysł był chętnie przyjęty. Jednak wobec zdecydowanej postawy reprezentantów Urzędu Wojewódzkiego i aktywnego włączenia się autora programu system, w efekcie zaufania i zaangażowania. Wszyscy uczestnicy realizacji musieli zaakceptować go. Stał się też w znaczącym stopniu podstawą do podejmowania strategicznych decyzji.

Co jednak istotnego dał ten system dla pracowników Urzędu Wojewódzkiego? Na kilku kartkach papieru uzyskali czytelny obraz stanu realizacji. Mogli sami ocenić, czy występują opóźnienia i jak się zmieniają w czasie. Uspokajające deklaracje wykonawców co do możliwości nadrobienia opóźnień traciły swoją wiarygodność, gdy wydłużały się w kolejnych kontrolnych odcinkach czasu. To w sposób ewidentny i bezdyskusyjny zmuszało uczestników realizacji do przeprowadzania analizy istniejącego stanu i podejmowania środków zaradczych. Dotyczyły one często szczegółowych analiz technologicznych. Ale samo stwierdzenie faktów i znalezienie kroków zaradczych nie dałoby wiele, gdyby nie to, że bardzo często uczestnicy inwestycji wykraczali poza swoje normalne zakresy obowiązków i wykonywali to, co w danej chwili było najważniejsze dla osiągnięcia celu.

Przyjęty system kontroli zaawansowania remontu miał jeszcze jeden istotny element. Dyscyplinował wszystkich. Nie było żadnego podmiotu, który byłby oszczędzany ze względów prestiżowych lub choćby

WYKRES NARASTAJĄCEGO MONTAŻU PŁYT ORTOTROPOWYCH. PLAN I WYKONANIE Remont mostu na Wisłę



opracowało na zlecenie WDDM
mgr inż. A. Czerwińska - Ośrodek Informatyczny UW
Wojewódzka Baza Danych

koniunkturalnych. Na równych zasadach odpowiedzialności przywoływany był i UW. Głównie chodziło w tym przypadku o zabezpieczenie odpowiednich do postępu robót środków finansowych. To obciążało Wojewodę Płockiego i służby Wojewody musiały się z tego zadania wywiązywać.

Nieodzownym stało się czynne uczestniczenie w procesie realizacyjnym pracowników Urzędu nadzorujących proces remontu mostu. Oceniali istniejący stan nie tylko przez pryzmat harmonogramów i protokołów z narad koordynacyjnych, ale mogli znacznie precyzyjniej i na chłodno oceniać podejmowane decyzje i ich skutki. Byli też istotnym czynnikiem i źródłem oceny sytuacji. Wielokierunkowość ocen pozwalała także włączyć się i podejmować niezbędne decyzje odpowiednim szczeblom zarządzania w UW aż do Wojewody włącznie. Takie ingerencje, choć nie tak częste, były jednak konieczne i owocne.

Mankamentem przyjętej wersji kontroli systemowej było pominięcie strony finansowej realizacji. Wynikało to z braku danych wejściowych o finansach oraz ze zbyt późno podjętej decyzji o wdrożeniu systemu STEROD/SHOD. W efekcie system był eksploatowany tylko w fazie realizacji remontu (bez kontroli finansowej) a powinna być nim objęta również faza przygotowania remontu z robotami przygotowawczymi i towarzyszącymi. Jednak dla dobra sprawy lepiej było, za czym opowiadał Wydział Rozwoju Gospodarczego, wprowadzić systemową kontrolę w ograniczonym układzie (tylko w zakresie rzeczowym) niż pozostawić sprawę nie najlepiej sprawdzającym się wzorcom dotychczas spotykanym.

Kontrola realizacji remontu mostu systemem STEROD/SHOD była dla Wydziału i Urzędu pewnym doświadczeniem i praktyczną, choć w niezadowalającym stopniu, realizacją zamiarów podejmowanych w 1992 r. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa (Dz. U. nr 117, poz. 508) - obowiązywała wojewodów do kontrolowania prawidłowości przekazywania i wykorzystywania środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie inwestycji, w tym z uwzględnieniem harmonogramów ich realizacji oraz podejmowania działań mających na celu usuwanie stwierdzonych nieprawidłowości. Trzeba było, niestety, czekać kilka lat, by wypróbować system.

Ocena działania nawet w tak niepełnej formie wdrożenia systemu SHOD ze strony pracowników Wydziału Rozwoju Gospodarczego jest pozytywna. Nie jest to ocena tylko i wyłącznie formalna. Nadzór nad realizacją sprawowali pracownicy mający wieloletnie doświadczenia w wykonawstwie jak i inwestorskie. System kontroli pozwolił efektywniej oddziaływać na przebieg realizacji remontu. Taki sposób działania wpływał mobilizująco na pracowników Urzędu włączonych głębiej niż normalnie w przebieg wykonawstwa.

Wydział widzi potrzebę i konieczność wprowadzenia pełnej wersji systemu kontroli przez urząd wojewódzki i urzędy miast (miast-gmin i gmin) nie tylko dla inwestycji, ale i remontów oraz modernizacji.

Wydaje się, że zaistniały właściwe warunki dla tak

pomyślanej pełnej kontroli. Urzędy w większości zostały skomputeryzowane. Istnieje więc oprzyrządowanie. W II półroczu 1994 r. funkcjonował w UW w Płocku Zespół d/s Zamówień Publicznych, który w praktyce testował system przetargów publicznych. System ten stał się obowiązkowy od 1 stycznia 1995 r. Dokumenty pozwalające na ogłoszenie przetargu zawierają wszystkie istotne elementy decyzyjne dla realizacji inwestycji (remontów, modernizacji): zakres rzeczowy inwestycji, przedmiar robót, kosztorys inwestorski a następnie kosztorysy ofertowe, terminy realizacji. Przy odpowiednio przygotowanych dokumentach wdrożenie danych do systemu STEROD/SHOD (lub innych sprawdzonych systemów) jest tylko kwestią czasu i woli inwestorów, a właściwie dysponentów środków budżetowych.

Zdaniem pracowników Wydziału dopuszczenie mostu do eksploatacji na 20 dni przed terminem jest także w znacznym stopniu efektem zastosowania przedstawionej formy kontroli przebiegu realizacji.

Ośmielamy się zasugerować naukowcom, by spojrzeć na proces realizacji inwestycji również ze strony urzędników. Często wykazujących dobrą wolę, chęć jak najlepszego wywiązywania się z nałożonych zadań i świadomych odpowiedzialności, ale jednocześnie pozbawionych jednoznacznego, czytelnego i zrozumiałego dokumentu kontroli i podstawy podejmowania racjonalnych działań.

Trzeba też spojrzeć na proces inwestycyjny nie tylko z punktu widzenia wykonawcy i rzeczowej strony jako najważniejszego elementu. Przyszła chyba pora, by inwestycje rozumieć jako ekonomiczne działanie. Szczególnie ważne jest to dla budżetu, gdyż na realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych (remontów i modernizacji) ujęte są w budżetach określone środki finansowe. Trzeba więc dążyć do tego, by uzyskać maksymalnie możliwy efekt przy określonych ściśle nakładach finansowych. Trzeba będzie zwalczać utarty sposób myślenia wykonawców, inspektorów nadzoru inwestorskiego, inwestorów zastępczych, że tylko oni decydują o wszystkim, a dysponent środków finansowych (budżet państwa czy budżet samorządowy) ma płacić i nie za dużo interesować się realizacją. Zapewne i sami urzędnicy będą musieli przekonać się do nowych i skuteczniejszych form kontroli.

Podsumowanie:

Wskazane jest obligatoryjne wprowadzenie kompleksowego systemu nadzoru realizacji inwestycji (remontów, modernizacji) budżetowych, w celu realizacji Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa, przez:

- pełne przygotowanie przez inwestorów dokumentacji technicznej w tym: organizacyjno- kosztowej,
- przygotowanie dokumentów przetargowych zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych,
- wybór wykonawcy w trybie przetargowym, zawarcie umowy wraz z harmonogramem rzeczowo - finansowym realizacji (komputerowym),
- kontrole przebiegu realizacji rzeczowo - finansowej w ustalonych zgodnie z potrzebami terminach.