

79.I.1 - III sesja Rady Miejskiej, 17 grudnia 2014

Interpelujący radny: [Andrzej Obecny](#)

Radny zwrócił się o przedstawienie radnym, w terminie do końca stycznia, informacji na temat oszczędności wynikających z powstania Zarządu Infrastruktury Miejskiej, które wg zapowiedzi miały być wielotysięczne czy wielomilionowe.



PREZYDENT
MIASTA SŁUPSKA
K-RDT-XIII.0003.24.2014

*do wiadomości
BAP + Komisja gospodarki
Zdravos*

Słupsk, dnia 29.01.2015 r.

Biurowo Rady Miejskiej
w Słupsku
Wpłynęło dnia 02 LUT. 2015

Nr 0004/15

~~Pan
Andrzej OBECNY
RADNY
Rady Miejskiej w Słupsku~~

W odpowiedzi na Pana zapytanie zgłoszone 17 grudnia 2014 roku podczas sesji Rady Miejskiej w Słupsku w sprawie oszczędności jakie powstały z połączenia Zarządu Dróg Miejskich, Zarządu Transportu Miejskiego oraz Zarządu Terenów Zieleni Miejskiej i Cmentarzy Komunalnych tworząc jedną jednostkę – Zarząd Infrastruktury Miejskiej w Słupsku przekazuję w załączeniu szczegółowe stanowisko przygotowane przez Pana Zbigniewa Ingielewicza – Dyrektora ZIM w Słupsku.

Jednocześnie informuję, że obecnie trwają prace mające określić niezbędne zmiany jakie trzeba wprowadzić w strukturze przedmiotowej jednostki. Powyższe prace mają na celu poprawę efektywności funkcjonowania Zarządu Infrastruktury Miejskiej w Słupsku.

wz. PREZYDENTA
Miasta Słupska
Marek Biernacki
ZASTĘPCA PREZYDENTA

Do wiadomości:

Pani Beata Chrzanowska

Przewodnicząca Rady Miejskiej w Słupsku

ZIM-DP-III.8/01/14

Słupsk, 13 stycznia 2015r.

Stanowisko w sprawie połączenia jednostek

Odpowiadając na interpelację radnego, Pana Andrzeja Obecnego uprzejmie informuję, że na kwestię połączenia jednostek należy spojrzeć szeroko. Po pierwsze, należy wrócić do uzasadnienia uchwały podjętej przez Radę Miejską w 2011 roku. Sam kontekst oszczędności ma również kilka podłoży, pierwszym jest oszczędność w wydatkowaniu środków na zadania bieżące powierzone do realizacji nowej jednostce przez Miasto, ograniczanie wydatków na zadania inwestycyjne oraz wydatków na działalność bieżącą jednostki (wydatki na zakład).

Przed połączeniem funkcjonowały trzy odrębne jednostki budżetowe powołane do życia uchwałami Rady Miejskiej w Słupsku: Zarząd Dróg Miejskich, Zarząd Terenów Zieleni Miejskiej i Cmentarzy Komunalnych oraz Zarząd Transportu Miejskiego. Kompetencje tych jednostek nawzajem się uzupełniały i przenikały. Jednostki w tamtym czasie ściśle ze sobą współpracowały, jednak na styku kompetencji lub obszarów zarządzanych integracja była zaburzona. To dzięki połączeniu stała się możliwa pełna analiza wszystkich potrzeb Miasta, ze wskazaniem obszarów ograniczenia kosztów utrzymania i zarządzania infrastrukturą miejską, oraz propozycją usprawnień. Połączenie miało się przyczynić przede wszystkim do poprawy efektywności zarządzania środkami finansowymi w ramach jednego budżetu. Pozostałe powody połączenia to: polepszenie i usprawnienie zarządzania infrastrukturą miejską w zakresie transportu, pasów drogowych, terenów zielonych i cmentarzy komunalnych, kompleksowa obsługa mieszkańców, stworzenie jednej jednostki integrującej wszystkie zadania zarządzania infrastrukturą miejską, zintegrowanie w jednej jednostce budżetowej współpracy ze wszystkimi spółkami miejskimi, analiza kosztów wraz z ujawnieniem potencjalnych obszarów ich ograniczenia, zwiększenie kontroli nad wykonawstwem inwestycji i usług, szybsza wymiana informacji i reakcja na zdarzenia, integracja zadań i łatwiejsza droga do aplikacji o środki zewnętrzne. To były argumenty podnoszone w owym czasie przed połączeniem m.in. przez radnych.

Liczba etatów w trzech jednostkach wynosiła wtedy 52,5. Po połączeniu pozostało 51 etatów. Na wynagrodzenia jednostki w 2011 roku miały zaplanowane łącznie w paragrafach 4010+4040+4110+4120 środki w wysokości 2 673 637 zł. Po połączeniu szacowane wydatki nie przekroczyły 2 600 000 zł, co oznacza oszczędności w wysokości 73 637 zł. Te oszczędności dotyczyły głównie ograniczenia zatrudnienia o 1,5 etatu dyrektora i głównego księgowego. Te oszczędności zaistniały i wydatki nie zostały poniesione od połowy 2011 roku, w 2012, 2013 i 2014 roku, w sumie mniej o około 500 000 zł tylko w wynagrodzeniach.

Pozostali pracownicy wtedy zatrudnieni w 3 jednostkach zostali zatrudnieni w nowej jednostce na zasadzie art. 23` KP. Podział obowiązków został ustalony na podstawie nowej struktury organizacyjnej, której głównym założeniem było zwiększenie kontroli nad realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi i zamawianymi usługami. Rozwinięte zadania kontrolne miały przyczynić się do uzyskania lepszych efektów i jakości w świadczeniu takich usług jak: transport zbiorowy, utrzymanie w czystości i odśnieżanie terenów miejskich oraz przy realizacji wszelkich inwestycji, w tym drogowych. Sytuacja budżetowa wymusiła w tym zakresie weryfikację i w działach, które zajmowały się kontrolą realizacji usług nastąpiło ograniczenie zatrudnienia na rzecz realizacji obowiązkowych zadań windykacyjnych.

Przypomnę, że wtedy analizie została poddana również sugestia radnych Rady Miejskiej, aby ze struktury nowej jednostki wyłączyć cmentarze komunalne. Po analizach, przemyśleniach i konsultacjach ówczesny Prezydent Miasta doszedł wtedy do wniosku, że byłoby to niecelowe. Spowodowałoby to wzrost administracji, którą chciano wtedy wspólnie ograniczyć, a jednocześnie utrudniłoby to wspólny kontakt niezbędny w administrowaniu cmentarzami komunalnymi. Na tzw. starym cmentarzu istnieje zabytkowa zieleń, która wymaga stałej opieki i nadzoru, a na tzw. nowym cmentarzu zieleń jest cały czas rozwijana i wymaga koordynacji i opieki jednej jednostki. Do wyobraźni przemawiał wtedy fakt, że po wyłączeniu cmentarzy komunalnych jako osobnej jednostki, powielełyby się funkcje administracyjne, a przede wszystkim również opieką nad zielenią miejską. W jednej jednostce byłyby cała miejska zieleń oprócz tej na cmentarzach, gdyż niezgodne z przepisami byłoby sprawowanie nad nią opieki przez Zarząd Infrastruktury Miejskiej, dla którego nie byłby to teren w zarządzie. Funkcjonowanie nowej struktury usprawniło i przyspieszyło koordynację działań w trakcie święta Wszystkich Świętych. Na przełomie października i listopada funkcjonowanie cmentarzy komunalnych, transportu zbiorowego, drogowców oraz Policji i Straży Miejskiej podporządkowane jest właśnie temu świętu. Przed nową jednostką postawione zostało zadanie jeszcze bardziej sprawnego zorganizowania i koordynacji działań organizacyjnych związanych z tym świętem, co zostało zrealizowane.

Innym dobrym przykładem, gdzie funkcjonowanie nowej jednostki bardzo dobrze się sprawdza, jest zarządzanie przystankami komunikacji zbiorowej. Nowa ustawa o publicznym transporcie zbiorowym przeniosła w całości koszt zarządzania tą sferą funkcjonowania miasta na samorząd. Nowa jednostka ma większą możliwość oddziaływania na prywatnych właścicieli tzw. „kioskowiat”, które w niektórych przypadkach zlokalizowane są częściowo w pasie drogowym, terenie prywatnym i gminnym. ZIM ma środki i możliwości, żeby te sytuację wyeliminować i doprowadzić tę infrastrukturę do właściwego stanu. Również uzyskuje dochody z tytułu zatrzymań na przystankach. Kompetencje są scentralizowane.

W uzasadnieniu z 2011 roku można również znaleźć skróconą analizę SWOT dla przyszłej jednostki.

Analiza SWOT – silne i słabe strony nowej jednostki

SILNE	SŁABE
• Polepszenie i usprawnienie zarządzania infrastrukturą miejską w zakresie transportu, pasów drogowych, terenów zielonych i cmentarzy komunalnych; • Kompleksowa obsługa mieszkańców (w tym również tych, którzy aktualnie uzyskują zgody w 3 jednostkach); • Zintegrowanie wszystkich zadań zarządzania infrastrukturą miejską; • Zintegrowanie w jednej jednostce budżetowej współpracy ze spółkami miejskimi; • Możliwość dokonania analizy kosztów wraz z ujawnieniem potencjalnych obszarów ich ograniczenia; • Zwiększenie kontroli nad wykonawstwem inwestycji i usług;	• Pełne finansowanie budżetowe – pełne zapewnienie środków na wydatki bieżące i pełne odprowadzanie dochodów; • Szttywny system wynagrodzeń; • Funkcjonowanie w oddziałach (potencjalne problemy lokalowe lub informacyjne); • Konieczność zintegrowania trzech odrębnych systemów informatycznych;

• Szybsza wymiana informacji i reakcja na zdarzenia; • Lepsze postrzeganie Miasta w przypadku aplikacji o środki zewnętrzne; • Kompleksowe opiniowanie MPZP; • Silniejsza pozycja w negocjacji z okolicznymi samorządami; • Integracja w jednej jednostce pracowników z wykształceniem specjalistycznym;	
--	--

Ze skróconej analizy SWOT dla jednostki budżetowej ZIM, wynikało, że jednostka ma potencjał i będzie mogła rozwijać swoje mocne strony, eliminując słabe. W tygodniku Wspólnota nr 22/976 z maja 2010 roku została opisana specyfika funkcjonowania jednostek budżetowych, która oparta jest na łatwości ich tworzenia, restrukturyzacji i zarządzania, braku ograniczeń w dotowaniu działalności, możliwości wykonywania zleceń JST bez trybu przetargowego, braku amortyzacji majątku, co powoduje niższe ceny oraz prowadzeniu działalności nierentownych. Dlatego inne samorządy również konsolidują działalność różnych jednostek; dla przykładu w Tychach postanowiono połączyć jednostkę budżetową pod nazwą „Miejskie Schronisko dla Zwierząt w Tychach” oraz jednostkę budżetową pod nazwą „Izba Wytrzeźwień w Tychach” z jednostką budżetową pod nazwą „Tyski Zakład Usług Komunalnych z siedzibą w Tychach”, która rozpoczęła działalność 1 stycznia 2011r.

Słupska jednostka w 2011 roku dysponowała budżetem powstałym z połączenia aktualnych budżetów jednostek w dziale wydatki (łącznie gmina+powiat) w wysokości 73 687 992 zł.

W uzasadnieniu z 2011 roku można również przeczytać, że po połączeniu zostanie przeprowadzona dokładna analiza wszelkich zobowiązań. Zostaną rozpoczęte prace nad np. nowym podziałem miasta w zakresie utrzymania w czystości, utrzymania zimowego, pielęgnacji zieleni itp. Następnie zostaną przygotowane nowe Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia i ogłoszone przetargi. Ambitnym celem tych działań miało być osiągnięcie oszczędności w wysokości 5% wydatków, czyli około 2 mln zł. Taki ambitny cel wskazany był w uzasadnieniu ówczesnej uchwały i patrząc na cyfry z tabl.1 wiersz nr 5 został zrealizowany, głównie dzięki ograniczeniom wydatków w budżecie miasta oraz częściowo dzięki uzyskaniu korzystniejszych warunków umownych. Przy rosnących kosztach zewnętrznych wydatki pozostały na poziomie 2011 roku.

Główną siedzibą jednostki stała się siedziba Zarządu Dróg Miejskich przy ul. Przemysłowej 73.

Nowa jednostka rozpoczęła funkcjonowanie w oddziałach (podobnie jak to miało miejsce w 2011 roku). Podział kompetencji między oddziałami został szczegółowo ustalony przez dyrektora jednostki, przy czym najważniejsze funkcje przy ul. Przemysłowej 73, część zadań przy ul. Rabina dr. Maxa Josepha 4, która pełni rozszerzoną funkcję magazynu jednostki. Kompleksowa obsługa klienta ma miejsce w Centrum Obsługi Klienta na słupskim dworcu kolejowym.

Koszt organizacyjny, który został poniesiony to np. wyrób pieczętek, szyldów, zakup kas fiskalnych, zwiększone opłaty na PFRON, zwiększone opłaty za media. Koszt przeniesienia szacowany był na kwotę około 50 000 zł, zamknął się kwotą około 35 000 zł.

W roku połączenia wystąpiły również oszczędności związane z połączeniem to m.in. skonsolidowane opłaty skarbowe, bankowe, pocztowe, prenumeraty prasy, członkostwa w organizacjach branżowych, media, Internet, telefony, strony internetowe, wydatki na obsługę prawną, opłaty z tytułu najmu itp. szacowane na kwotę około 20 000 zł. Te wydatki również nie zostały poniesione „potrójnie” w kolejnych latach dając wymierne korzyści oszczędnościowe ok. 100 tys. zł.

Łączny majątek Miasta, jakim rozpoczął zarządzać Zarząd Infrastruktury Miejskiej wyceniany był na 146 900 619,20 zł na co składają się m.in. budynki, drogi oraz urządzenia w pasie drogowym, przystanki, zieleń, wyposażenie jednostek, wartości niematerialne. Dziś wartość majątku, jakim zarządza jednostka szacowana jest na 220 mln zł.

Rekapituluując analizę uzasadnienia do uchwały i rzeczywistych działań, można podsumować, że w 2011 roku bezpośrednie oszczędności wyniosły blisko 100 000 zł, a bezpośrednie koszty połączenia około 35 000 zł.

Co ważne, propozycja połączenia jednostek była odpowiedzią Prezydenta Miasta na sugestie radnych związane z łączeniem zadań administracyjnych przy jednoczesnym oszczędniejszym gospodarowaniu dostępnymi środkami finansowymi i usprawnianiu zarządzania zasobem miejskim.

Analizując budżet jednostki całościowo w latach 2012 – 2014 widać, że koszty bieżącej działalności (zakład) są stale ograniczane w 2012 roku wyniosły 3,5 mln zł, w 2013 - 3,44 mln zł i w 2014 roku 3,27 mln zł. Dochody, mimo bardzo niekorzystnej sytuacji zewnętrznej, pozostają na stabilnym poziomie ponad 19 mln zł. Zaburzenie między 2013 rokiem, a 2014 wynika ze zmniejszonej sprzedaży biletów komunikacji miejskiej związanej ze spadkiem demograficznym oraz mniejszą liczbą kremacji.

Tabl.1. Dochody i wydatki ZIM w Słupsku w latach 2012 -2014.

L.p.	Rok	2012	2013	2014
1	Dochody	19 039 039	19 762 946	19 151 941
2	Wydatki	61 106 300	50 836 505	121 238 100
3	w tym inwestycje	14 712 107	7 182 322	76 891 600
4	w tym zakład	3 502 926	3 437 881	3 273 652
5	Wydatki ZIM bez inwestycji	46 394 193	43 654 183	44 346 500

Innym przykładem niech będzie najbardziej widoczna działalność jednostki, czyli remonty i utrzymanie infrastruktury.

Tabl.2. Wydatki ZDM/ZIM w Słupsku w latach 2008 -2014 w paragrafach 4270 i 4300.

Rok	Remonty (4270)	Usługi (4300)
2008	4 792 760,32*	5 892 677,21*
2009	10 598 576,99*	5 912 704,43*
2010	4 867 653,13*	4 510 553,87*
2011	3 361 332,71*	6 649 957,48*
2012	3 895 399,66	7 251 516,73
2013	3 093 175,32	5 985 178,69
2014	3 372 397,60	5 845 372,33
2015	3 300 000,00	5 870 000,00

• - dane do 2011 roku wyłącznie z jednostki ZDM w Słupsku

W tym aspekcie również widać sukcesywny spadek wydatków i utrzymanie cen na poziomie 2011 roku. Dzięki rozpisaniu kontraktów wieloletnich stabilność wydatków jest możliwa do zaplanowania i wydatki na kontraktowanie usług obcych, przy jednoczesnym wzroście kosztów zewnętrznych, nie rosły w ostatnich 4 latach. Właśnie kończy się okres pierwszych umów wieloletnich i w 2015 roku rozpoczniemy kolejną serię przetargów. Analizując otoczenie zewnętrzne możemy się spodziewać wzrostu cen, jedyną szansą na utrzymanie stawek jest konsolidacja usług i zachowanie jak największej konkurencyjność.

Dziś większość usług na nasze zlecenie realizują podmioty komunalne lub lokalne firmy usługowe, każde załamanie się zamówień w tym aspekcie ma swoje szersze konsekwencje.

Wracając do początku i idei powołania jednostki początkowe zatrudnienie 52,5 osób, ograniczone do 51 osób, po uruchomieniu krematorium zatrudnienie zwiększono do 55 osób, po likwidacji dwóch stanowisk ustabilizowało się na poziomie 53,25 etatu. Dziś w jednostce funkcjonują 4 wakaty (1 x Inżynier Ruchu, 2 x pracownik gospodarczy, 0,5 x administrator bezpieczeństwa informacji i 0,5 zmiana zakresów dla dwóch pracowników). Wszelkie ruchy kadrowe dokonywane wewnątrz jednostki odbywają się w ramach posiadanych środków finansowych i kadrowych. Dziś 49 osób zarządza infrastrukturą wartą 220 mln złotych jednocześnie będąc odpowiedzialnymi za bieżące funkcjonowanie, stanowiące zadania własne miasta, jak i ogromne zadania inwestycyjne. Oszczędniej gospodarować praktycznie już się nie da. Realizując oba zadania jednocześnie czyli utrzymanie bieżące miasta i inwestycje jednym zespołem ludzkim, narażamy się na ryzyko występowania trudności. Kiedy więcej czasu poświęcane jest sprawom bieżącym wtedy ograniczany jest nadzór nad inwestycjami i na odwrót. Każda oszczędność w tym zakresie ma swoje odzwierciedlenie w jakości utrzymania miasta.

Podsumowując, nie ma możliwości miarodajnego porównania budżetów 3 odrębnych jednostek z 2010 roku do budżetu jednej jednostki w 2014 roku. Pięć lat w aktualnych warunkach to przepaść.

Sumując oszczędności można śmiało powiedzieć, że połączenie jednostek przyczyniło się do ograniczenia bieżących wydatków miasta na co przełożyło się ograniczenie zatrudnienia i konsolidacja wszystkich opłat zewnętrznych i funkcjonowanie w ramach jednej struktury.

Należy podkreślić, że jednostka realizuje zadania własne miasta, a oszczędności w zakresie ograniczania usług obcych mają swoje odzwierciedlenie w obniżonych standardach utrzymania miasta, oszczędności w zakresie inwestycji generują późniejsze problemy z utrzymaniem infrastruktury w należytym stanie. Te dwie formy działalności zależą wprost proporcjonalnie od ilości środków przyznanych z budżetu miasta, a jednostka ma w tym zakresie minimalne pole manewru, ograniczające się wyłącznie do obniżania standardów utrzymania miasta. Wydatki bieżące ponoszone na utrzymanie jednostki sukcesywnie są ograniczane jednak również to nie pozostaje bez konsekwencji w zakresie realizacji podstawowych celów.

DYREKTOR

mgr inż. Zbigniew Ingialewicz