

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Edukacji, Nauki i Kultury

Nr ewid. 143/97/P/96090/DEN

ENK-41006-96/7

INFORMACJA

**o wynikach kontroli finansowania i realizacji inwestycji w oświacie
w latach 1994 - 1996**

TEMAT KONTROLI Nr P/96/090

Informacja o wynikach kontroli finansowania i realizacja inwestycji w oświacie w latach 1994-1996

Spis treści

	str.
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	1
1. Charakterystyka kontroli	1
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	3
3. Uwagi i wnioski	6
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	8
1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	8
2. Istotne ustalenia kontroli	17
2.1. Finansowanie i realizacja inwestycji oświatowych przed 1994 r.	17
2.2. Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania inwestycji oświatowych w latach 1994-1996	20
2.3. Planowanie wydatków inwestycyjnych przez kuratorów oświaty na tle potrzeb oświaty w województwie oraz osiągnięte efekty inwestycji w latach 1994-1996	26
2.4. Udzielanie i rozliczanie przez kuratorów oświaty, dotacji celowych przekazywanych gminom na podstawie art. 21 ustawy o finansowaniu gmin	32
2.5. Programowanie i realizacja inwestycji oświatowych	34
2.6. Zapewnienie pierwszego wyposażenia w sprzęt i pomoce dydaktyczne odda- wanych obiektów oświatowych.	41
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	43

Załączniki:

1. Wykaz jednostek objętych kontrolą
2. Zbiór tabel i wykresów dotyczących inwestycji w oświacie w latach 1994-1996.

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Kontrola finansowania i realizacji inwestycji w oświacie w latach 1994-1996 została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli i przeprowadzona w okresie od 1 grudnia 1996 r. do 31 marca 1997 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości planowania, finansowania i realizacji inwestycji (budowy, modernizacji) szkół i placówek w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty¹, ustawy - Prawo budżetowe² oraz ustawy o finansowaniu gmin.³

Kontrola obejmowała finansowanie inwestycji oświatowych w latach 1994-1996 oraz realizację inwestycji kończonych w tym okresie lub kontynuowanych, których zakończenie przewidziane było po 1996 r. W ciągu ostatnich dziesięciu lat Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała w skali kraju kontroli w tym zakresie.

W toku kontroli poddano analizie i ocenie wypełnianie zadań wynikających z powołanych ustaw a także innych przepisów dotyczących kontrolowanej problematyki przez Ministra Edukacji Narodowej, wybranych (11) kuratorów oświaty oraz (24) urzędy gmin (miast).

Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do informacji.

Tematyką kontroli objęto:

◆ w Ministerstwie Edukacji Narodowej

- założenia polityki inwestycyjnej w poszczególnych latach objętych kontrolą oraz jej efekty,

¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity DzU nr 67 z 1996 r. poz. 329, zm. z 1996 r. nr 106, poz. 496, z 1997 r. nr 28, poz. 153).

² Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (tekst jednolity w DzU nr 72 z 1993 r., poz. 344; zm.: z 1994 r. nr 76, poz. 344, nr 121, poz. 591 i nr 133, poz. 685; z 1995 r. nr 78, poz. 390, nr 124, poz. 601 i nr 132, poz. 640; z 1996 r. nr 89, poz. 402, nr 106, poz. 496, nr 132, poz. 621 i nr 139, poz. 647; z 1997 r. nr 54, poz. 348).

³ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (DzU nr 129, poz. 600, zm.: z 1994 r. nr 105, poz. 509; z 1995 r. nr 124, poz. 601, nr 154, poz. 794; z 1996 r. nr 149, poz. 704 i nr 156, poz. 774).

- ustalanie planu wydatków inwestycyjnych dla poszczególnych kuratoriów oświaty,
- wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na inwestycje,
- efekty inwestycji w poszczególnych typach szkół i placówek,
- realizację zakupów pomocy naukowych i sprzętu szkolnego związanych z pierwszym wyposażeniem nowo oddawanych obiektów oświatowych,
- prowadzenie prac studialno-programowych i przygotowanie materiałów pomocniczych do opracowania dokumentacji projektowej obiektów oświatowych;

♦ w kuratoriach oświaty

- planowanie i wykonanie wydatków inwestycyjnych na tle potrzeb oświaty w województwie oraz osiągnięte efekty inwestycji,
- realizację inwestycji oświatowych, w tym wypełnianie zadań inwestora,
- udzielanie i rozliczanie dotacji na dofinansowanie inwestycji oświatowych realizowanych przez gminy,
- zapewnienie pierwszego wyposażenia w sprzęt i pomoce dydaktyczne oddawanych obiektów oświatowych,

♦ w urzędach gmin

- ocenę stanu i zakresu inwestycji oświatowych realizowanych na terenie gminy,
- finansowanie kosztów realizacji inwestycji,
- działania koordynacyjno-nadzorcze urzędu gminy jako inwestora nad przebiegiem robót budowlanych,
- zapewnienie pierwszego wyposażenia w sprzęt i pomoce dydaktyczne oddawanych obiektów oświatowych,

W kontroli uczestniczyły delegatury NIK w: Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Łodzi, Lublinie, Opolu, Warszawie, oraz Departament Edukacji, Nauki i Kultury - spełniający jednocześnie funkcję koordynatora kontroli.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

- 2.1.** W ustawach budżetowych na lata 1994, 1995 i 1996 określono kwoty wydatków na zadania inwestycyjne oświaty w budżecie MEN w wysokości odpowiednio 337,8 mln zł, 379,8 mln zł i 475 mln zł. W latach 1994 i 1995 r. nastąpił realny spadek planowanych na inwestycje nakładów budżetowych: w 1994 r. o 12,2% a w 1995 r. o 15,4% (po zmianie planu o 12,6%). Zarazem na skutek niedoboru środków na finansowanie kosztów bieżących oświaty (w szczególności wynagrodzeń i pochodnych) MEN i niektórzy kuratorzy oświaty podjęli decyzje o przeznaczeniu części środków inwestycyjnych na wydatki bieżące. Z tego powodu w latach 1994-1996 nakłady budżetowe na inwestycje oświatowe zostały zmniejszone ogółem o 112.759,1 tys. zł, tj. o 9,3% (*opis str. 20-22*).
- 2.2.** Obowiązujący w objętych kontrolą latach system planowania wydatków inwestycyjnych nie przewidywał perspektywicznego bilansowania potrzeb w ujęciu rzeczowym z uwzględnieniem prognoz demograficznych. Stąd też projekty planów kierowane przez kuratorów oświaty do MEN obejmowały koszty inwestycji kontynuowanych, w zakresach rzeczowych przewidywanych do realizacji tylko w danym roku. Potrzeby określone szacunkowo w tych planach zaledwie w ok. 40 % znajdowały pokrycie w kwotach planowanych w ustawach budżetowych (*opis str. 20 i 26-27*).
- 2.3.** W 1994 r. kontynuowano 2467 zadań prowadzonych w 1993 r., w tym 331 inwestycji oświatowych, z których każda miała wartość kosztorysową (wg poziomu cen z 1992 r.) ponad 2 mln zł, planowanych do zakończenia najpóźniej w 1996 r.

Taką liczbę przyjęły kuratoria oświaty na podstawie wyników przeglądu inwestycji oświatowych przeprowadzonego stosownie do uchwały nr 39 Rady Ministrów z dnia 18 maja 1993 r. w sprawie przeglądu

i weryfikacji inwestycji kontynuowanych dotowanych z budżetu państwa (niepublikowana).

Z wytypowanych w wyniku przeglądu 331 priorytetowych zadań, do końca 1996 r. zakończono tylko 148, tj. 45%, bowiem sfinansowanie tych zadań w zakresie umożliwiającym ich zakończenie byłoby możliwe jedynie pod warunkiem wstrzymania pozostałych inwestycji, głównie modernizacyjnych (*opis str. 18-20*).

2.4. Udział gmin w finansowaniu budownictwa oświatowego i modernizacji wzrastał i w 1994 r. wynosił średnio w kraju 53,6% (ok. 303 mln zł), a w 1995 r. 57,8% (ok. 530 mln zł). Niektóre inwestycje oświatowe wspierane były finansowo również przez inne instytucje i organizacje oraz społeczności lokalne (*opis str. 23-24*).

2.5. Zalecane przez MEN priorytetowe finansowanie inwestycji o najwyższym zaawansowaniu rzeczowym, pozwoliło uzyskać w latach 1994-1996 efekty m.in. w postaci 12.270 pomieszczeń do nauki oraz 708 sal sportowych, nie doprowadziło jednak do ograniczenia liczby kontynuowanych zadań. Inwestycje o małym stopniu zaawansowania z uwagi na ograniczenie dopływu środków realizowano z przerwami, wydłużając planowane cykle.

Z 2.940 zadań inwestycyjnych w oświacie, realizowanych w 1996 r., samorządy gmin (oprócz gmin o statusie miast) prowadziły 2.294 zadania, tj. 78%, z tego 99,5% stanowiło budownictwo lub modernizacja szkół podstawowych.

Podkreślić należy, iż 440 zadań (tj. 15% ogółu zadań prowadzonych w 1996 r.) rozpoczęto w latach osiemdziesiątych, w tym dla 235 cykle inwestycyjne wyniosły 10 lub więcej lat (*opis str. 27, 28 i 20*).

2.6. W latach 1994-1996 na inwestycje (budowę, modernizację) szkół podstawowych przeznaczano ok. 60% (667 mln zł), na inwestycje szkół

zawodowych ok. 16% (175 mln zł), na inwestycje liceów ogólnokształcących ok. 10% (108,7 mln zł) ogółu wydatków budżetowych.

Udział inwestycji pozostałych szkół i placówek w wydatkach budżetowych wynosił w tym czasie 14% (150,8 mln zł) (*opis str. 30-32*).

- 2.7. Przyznawane gminom przez kuratorów oświaty dotacje na dofinansowanie, realizowanych przez gminy jako zadania własne, inwestycji szkół i placówek oświatowych nie przekraczały określonego ustawowo poziomu 50% wartości kosztorysowej inwestycji (wg ustawy o finansowaniu gmin).

Jednak w 9 kuratoriach oświaty (na 11 kontrolowanych) stwierdzono brak lub niekompletność informacji z gmin o stopniu realizacji dotowanych inwestycji. Obowiązek informowania kuratorów oświaty wykonywany był często z opóźnieniem.

W tej sytuacji kuratorzy oświaty byli pozbawieni możliwości oceny stanu zaawansowania inwestycji oraz wywiązania się gmin z zawartych porozumień, w tym z zobowiązań dotyczących własnego udziału finansowego; informacje te są niezbędne w planowaniu dotacji na kolejny rok (*opis str. 32-34*).

- 2.8. W 8 kuratoriach oświaty i 19 urzędach gmin stwierdzono zaniedbania w pełnieniu funkcji inwestorów. Polegały one na nienależytym wykonywaniu obowiązków określonych w prawie budżetowym, dotyczących finansowania i rozliczania inwestycji oraz w przepisach prawa budowlanego związanych z realizacją, dokumentowaniem oraz przekazywaniem do użytku zakończonych zadań.

Szczególne przypadki niegospodarności stwierdzono w 4 urzędach gmin. Dotyczyły one nieprawidłowości w finansowaniu i rozliczaniu inwestycji, nieodpowiedniej gospodarki materiałowej oraz niewłaściwego zabezpieczenia mienia (*opis str. 35-40*).

2.9. Projektowanie inwestycji oświatowych opierało się na nieaktualnych (wydanych przed 1991 r., a częściowo jeszcze w latach siedemdziesiątych) wytycznych MEN. Podkreślić należy, iż Ustawa - Prawo budowlane (obowiązująca od 1 stycznia 1995 r.) nie zawierała upoważnienia dla Ministra Edukacji Narodowej do określenia warunków technicznych jakie muszą spełniać inwestycje oświatowe (*opis str. 34*).

2.10. Krytycznie ocenić należy wprowadzony przez MEN system pierwszego wyposażania nowo oddawanych pomieszczeń w szkołach i placówkach.

Decyzje w sprawie określenia limitów środków finansowych na ten cel określało MEN na podstawie zgłoszeń kuratorów oświaty.

Kuratoria oświaty lub jednostki im podległe składały zamówienie do odpowiednich dostawców wskazując, że płatnikiem będzie Przedsiębiorstwo Uspołecznione „Nauka” SA.

Forma centralnego rozliczania zakupów wyposażenia była kłopotliwa zarówno dla szkół, kuratoriów oświaty jak i dostawców ponieważ wydłużała drogę realizacji zamówień oraz powodowała konieczność wykonywania dodatkowych, zbędnych czynności administracyjno-technicznych.

Sytuacja ta była przyczyną niewykorzystywania w poszczególnych latach środków finansowych, przeznaczonych na pierwsze wyposażenie przy równoczesnym generalnie występującym niedoborze środków na inwestycje.

Dodać należy, że kontrola nie stwierdziła, przy dokonywaniu zamówień w tym systemie przypadków naruszenia postanowień ustawy o zamówieniach publicznych (*opis str. 41-43*).

3. Uwagi i wnioski

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wynikały częściowo z obiektywnych i niezależnych od inwestorów przyczyn, do których należy zaliczyć utrzymujący się od szeregu lat niedobór środków budżetowych przeznaczanych na inwestycje oświatowe. Jednakże były one także skutkiem nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, niewłaściwego wykonywania obowiązków w zakresie przygotowania, organizacji i finansowania inwestycji, a także nadzoru i kontroli nad przebiegiem procesów inwestycyjnych.

Ustalenia kontroli wskazują na konieczność dostosowania liczby i zakresu inwestycji do możliwości ich finansowania, zapewnienia profesjonalnej organizacji procesów inwestycyjnych, a także zwiększenia nadzoru ze strony organów prowadzących szkoły i placówki, w zakresie celowego i gospodarnego wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na budownictwo oświatowe.

W wyniku ustaleń kontroli niezbędne jest podjęcie działań mających na celu usprawnienie i zdyscyplinowanie realizacji zadań inwestycyjnych przez:

1. Ministra Edukacji Narodowej w zakresie:

- dokonania w uzgodnieniu z wojewodami bilansu potrzeb (w ujęciu rzeczowym) w zakresie budownictwa oświatowego z uwzględnieniem prognoz demograficznych i rozwoju sieci szkół w poszczególnych województwach;
- określania przy udziale wojewodów niezbędnych środków na finansowanie inwestycji oświatowych w 1998 r. celem zaplanowania w budżecie państwa wydatków na poziomie zapewniającym terminową ich realizację;
- wydawania materiałów pomocniczych do projektowania obiektów oświatowych (przedszkoli, szkół podstawowych i ponadpodstawowych,

szkolnych sal sportowych, szkolnych terenowych urządzeń kultury fizycznej oraz internatów);

2. Wojewodów w zakresie:

- ustalania w porozumieniu z gminami wielkości potrzeb (w ujęciu rzeczowym) w zakresie budownictwa oświatowego z uwzględnieniem prognoz demograficznych i rozwoju sieci szkół.
- dokonywania przeglądu inwestycji oświatowych kontynuowanych pod kątem: stopnia zaawansowania, aktualności wyliczonej wartości kosztorysowej, przewidywanych kosztów, możliwości usunięcia opóźnień, poprawy organizacji robót;
- określania wielkości dotacji celowych do inwestycji oświatowych własnych gmin z uwzględnieniem zakresu rzeczowego inwestycji, właściwego ich przygotowania i wielkości środków przewidzianych na te inwestycje w budżetach gmin;

3. Gminy w zakresie:

- dokonania przeglądu prowadzonych inwestycji oświatowych pod kątem: stopnia zaawansowania, aktualności dokumentacji techniczno-ekonomicznej, terminowości realizacji, źródeł finansowania i możliwości wyeliminowania przyczyn opóźnień;
- zapewniania właściwego nadzoru inwestorskiego;
- określania potrzeb inwestycyjnych oświaty w gminie, w celu dostosowania liczby i zakresu rozpoczynanych inwestycji do istniejących możliwości organizacyjnych i finansowych.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

1.1. Wiodącą rolę w zarządzaniu i kierowaniu oświatą pełni Minister Edukacji Narodowej, który koordynuje i realizuje politykę oświatową państwa i współdziała w tym zakresie z wojewodami oraz innymi organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach funkcjonowania systemu oświaty (art. 21 ust. 1 ustawy o systemie oświaty)⁴

Do zadań Ministra Edukacji Narodowej należy m.in.:

- prognozowanie i planowanie rozwoju oświaty szkół wszystkich szczebli, placówek oświatowych i dokształcania dorosłych oraz upowszechniania nauczania na poziomie średnim, w tym także rzeczowych i finansowych środków niezbędnych do działalności tych jednostek⁵.
- współdziałanie z właściwymi organami i organizacjami w zakresie kształtowania i rozwoju bazy materialnej szkolnictwa⁶
- planowanie oraz sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją, z budżetów wojewodów, dochodów i wydatków na finansowanie zadań z zakresu oświaty i wychowania⁷.

W okresie objętym kontrolą Minister Edukacji Narodowej nadzorował bezpośrednio kuratorów oświaty będących terenowymi organami rządowej administracji specjalnej do spraw oświaty⁸. Od 1 stycznia 1997 r. do zadań wojewodów przeszło prowadzenie szkół i placówek oraz inne kompetencje z zakresu oświaty a kuratorzy oświaty stali się kierownikami kuratoriów oświaty

⁴ W brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1997 r. w wyniku zmiany wprowadzonej ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (DzU nr 106, poz. 496).

⁵ W myśl art. 2 pkt 1a ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu Urzędu Ministra Edukacji Narodowej (DzU nr 33, poz. 178, ze zm. DzU z 1990 r. nr 65, poz. 385, z 1991 r. nr 95, poz. 425 i z 1996 r. DzU nr 106, poz. 496).

⁶ W myśl art. 2 pkt 1e ustawy powołanej w przypisie 5.

⁷ W myśl art. 2 pkt 1; ustawy powołanej w przepisie 5. Postanowienie to wprowadzono art. 24 ustawy powołanej w przypisie 4 z mocą od 1 stycznia 1997 r.

⁸ W myśl art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 1996 r.

będących jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład rządowej administracji ogólnej w województwie⁹.

- 1.2. W okresie objętym kontrolą - Minister Edukacji Narodowej był głównym dysponentem środków budżetowych¹⁰ na inwestycje oświatowe, które prowadzili kuratorzy oświaty oraz gminy.

Kuratorzy oświaty dysponowali środkami budżetowymi przyznanymi przez Ministra Edukacji Narodowej w wielkościach ustalonych w planach wydatków budżetowych na dany rok (w myśl art. 36 ust. 6 ustawy - Prawo budżetowe).

W zakresie wydatków na inwestycje oświatowe, plany te obejmowały finansowanie zadań własnych kuratorów oświaty oraz dotacje celowe na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych gmin¹¹.

Zadania własne kuratorów oświaty dotyczyły prowadzonych przez nich szkół i placówek¹², których inwestycje finansowane są ze środków budżetu państwa lub środków pozabudżetowych w zakresie określonym w przepisach dotyczących tych środków¹³.

Kuratorzy oświaty pełnili rolę inwestorów lub zlecali to zadanie innym jednostkom (w tym gminom) zwanym dalej „inwestorami zastępczymi”¹⁴.

Zgodnie z przepisem art. 26 pkt 4 ustawy Prawo budżetowe inwestycje realizowane przez gminy jako zadania własne mogą być dotowane z budżetu państwa w zakresie ustalonym w ustawie budżetowej. Zasady dotowania inwestycji szkół i placówek prowadzonych przez gminy określa ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin.

W myśl art. 21 wymienionej ustawy:

⁹ Na mocy ustawy wymienionej w przypisie 4.

¹⁰ W rozumieniu postanowienia zawartego w art. 12 pkt 3 ustawy - Prawo budżetowe jako główny dysponent środków części 33 budżetu państwa.

¹¹ Grupy wydatków w zależności od inwestora, którym w przypadku inwestycji szkół i placówek oświatowych jest organ prowadzący szkołę lub placówkę (art. 5 ust. 7 pkt 2 ustawy o systemie oświaty).

¹² W myśl art. 79 ust. 1 ustawy o systemie oświaty - jednostek lub zakładów budżetowych.

¹³ W myśl art. 28 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe.

¹⁴ W myśl art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (DzU nr 89, poz. 414; z 1996 r. nr 100 poz. 465, nr 106, poz. 496 i nr 146 poz. 680) do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy przez zapewnienie opracowania projektu oraz wykonania i odbiorów robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

- dotacje celowe na dofinansowanie tych inwestycji udzielane są przez właściwe organy administracji rządowej po zasięgnięciu opinii sejmiku samorządowego (ust.3)¹⁵,
- łączna wysokość dotacji przyznanych w kolejnych latach na dofinansowanie inwestycji realizowanej przez gminę nie może przekroczyć 50%, a w szczególnych przypadkach¹⁶, 75 % wartości kosztorysowej inwestycji (ust. 4 i ust. 5)
- gmina otrzymująca dotację na dofinansowanie inwestycji jest zobowiązana do złożenia właściwemu organowi administracji rządowej w ciągu 30 dni po zakończeniu roku budżetowego informacji, zawierającej wykaz inwestycji oraz terminy rozpoczęcia i planowanego zakończenia, a także kwoty dotacji i kwoty środków z budżetu gminy przekazane w ciągu roku na rachunek finansowania poszczególnych inwestycji (ust. 7),
- otrzymane przez gminę dotacje na dofinansowanie inwestycji, nie wykorzystane w danym roku zgodnie z przeznaczeniem, podlegają zwrotowi do budżetu państwa (ust. 9).

1.3. Zgodnie z postanowieniem art. 104 ust. 1 ustawy o systemie oświaty od 1994 r. niektóre zadania kuratorów oświaty - w szczególności prowadzenie szkół podstawowych - przechodziły do obowiązkowych zadań własnych gmin; z dniem 1 stycznia 1996 r. wszystkie szkoły podstawowe zostały przejęte przez gminy.

Prowadzenie szkół ponadpodstawowych, szkół artystycznych I stopnia oraz placówek mogło być przekazane gminie na jej wniosek, jako zadanie własne za zgodą organu prowadzącego szkołę oraz po zawiadomieniu właściwego kuratora oświaty co najmniej na 6 miesięcy przed terminem przejęcia (art. 104 ust. 4 ustawy).

¹⁵ Do 31 grudnia 1995 r. przepis ten stanowił, iż dotacje o których mowa „udzielane są przez kuratorów oświaty”; przepis ten nie nakładał obowiązku zasięgnięcia opinii sejmiku samorządowego.

¹⁶ M.in. w gminach otrzymujących subwencję wyrównawczą i w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym.

Z dniem 1 stycznia 1996 r. - 46 gmin o statusie miast¹⁷ przejęło od właściwych kuratorów oświaty do prowadzenia jako zadania własne publiczne szkoły ponadpodstawowe, szkoły artystyczne I i II stopnia, przedszkola i szkoły specjalne, oraz inne placówki publiczne wymienione w art. 2 pkt 3 i 5 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z postanowieniem art. 5 ust. 7 pkt 2 ustawy o systemie oświaty organy przejmujące szkoły lub placówki przejmowały również zadania inwestycyjne prowadzone przez kuratorów oświaty.

W myśl powołanego przepisu organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do jego zadań należy w szczególności:

- zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (pkt 1),
- wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie (pkt 2),
- wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, wychowania i innych zadań statutowych.

Ustawa o systemie oświaty nakłada określone wymagania użytkowo-funkcjonalne dla obiektów szkolnych, które winny być uwzględnione przy projektowaniu i realizacji inwestycji oświatowych.

Z treści art. 67 ustawy o systemie oświaty wynika, że do realizacji celów statutowych szkoła publiczna¹⁸ powinna zapewniać możliwość korzystania z:

- pomieszczeń do nauki z niezbędnym wyposażeniem,
- biblioteki,
- świetlicy,
- gabinetu lekarskiego i dentystycznego,
- pomieszczeń administracyjno-gospodarczych,
- zespołu urządzeń sportowych i rekreacyjnych.

¹⁷ Na mocy ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (DzU z 1997 r. nr 36, poz. 224).

¹⁸ Definicja „szkoły publicznej” zawarta jest w art. 7 ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Z dniem 1 stycznia 1996 r. ustawa o systemie oświaty nałożyła na radę gminy obowiązek ustalania w uzgodnieniu z kuratorem oświaty planu sieci publicznych szkół podstawowych oraz granic ich obwodów. Uchwała rady gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁹.

Koordynatorem rozwoju i zmian sieci publicznych szkół ponadpodstawowych na terenie województwa jest kurator oświaty.

Zasady tworzenia sieci tych szkół określiła Rada Ministrów w wydanym w tej sprawie rozporządzeniu z dnia 9 stycznia 1993 r.²⁰

Zarówno zasady tworzenia sieci szkół podstawowych jak i ponadpodstawowych obowiązywały w okresie objętym kontrolą i miały wpływ na planowanie i programowanie zadań inwestycyjnych dotyczących tych szkół.

1.4. Ogólne zasady planowania i finansowania inwestycji określone zostały w art. 29 ustawy - Prawo budżetowe.

W myśl zawartych w tej ustawie unormowań:

- wysokość wydatków na finansowanie inwestycji powinna być określona w projekcie budżetu na poziomie zapewniającym terminowe wykonanie inwestycji (ust. 1),
- środki z budżetu oraz środki pozabudżetowe są przekazywane przez dysponentów tych środków na rachunek bankowy, z którego jest finansowana inwestycja, w okresach i kwotach umożliwiających inwestorowi terminowe regulowanie zobowiązań (ust. 2),
- środki finansowe zgromadzone na rachunku, o którym mowa wyżej, nie wykorzystane w danym roku, przechodzą na rok następny (ust. 3),
- dysponenci części budżetu państwa prowadzą ewidencję stanu zaangażowania tego budżetu w finansowanie inwestycji rozpoczętych (ust. 4).

Powołane zasady zobowiązywały inwestorów (kuratorów oświaty, samorządy gmin) do podejmowania zadań inwestycyjnych w zakresie rzeczowym

¹⁹ W myśl art. 17 ust. 4 ustawy o systemie oświaty wprowadzonego nowelizacją z dnia 21 lipca 1995 r. (DzU nr 101, poz. 504).

dostosowanym do przewidywanych możliwości finansowania ich kosztów z budżetu państwa i źródeł pozabudżetowych.

Na Ministrze Edukacji Narodowej spoczywał obowiązek nadzoru, kontroli i oceny gospodarki finansowej, przebiegu wykonania zadań oraz wydatków w zakresie realizowanym przez kuratorów oświaty²¹.

Szczegółowe zasady planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa określiło wydane w tej sprawie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r.²² (zwane dalej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r.).

W myśl postanowień tego rozporządzenia, środki budżetowe na finansowanie inwestycji są planowane z uwzględnieniem określonych w odrębnych przepisach: szczególnych zasad dotyczących danych inwestorów oraz zasad opracowywania projektu budżetu państwa (§ 3 ust. 2).

W określanych corocznie przez Ministra Finansów zasadach opracowania materiałów do projektu budżetu państwa²³ podane były wzory projektów planów, wykazów i wniosków oraz zakres stosowania i terminy ich przedkładania.

Zgodnie z powołanymi zasadami Minister Edukacji Narodowej, na podstawie materiałów otrzymanych od kuratorów oświaty, przedstawiał projekt planu budżetowych wydatków inwestycyjnych.

W zakresie przekazywania środków budżetowych na finansowanie inwestycji Minister Finansów m.in. ustalił iż²⁴:

- na rachunek bankowy, z którego finansowana jest inwestycja mogą być przekazywane środki budżetowe przeznaczone na pokrycie kosztów przygotowania do realizacji inwestycji polegającej na budownictwie; do kosztów tych zalicza się w szczególności koszty opracowania założeń

²⁰ DzU nr 5, poz. 24.

²¹ Zgodnie z postanowieniem art. 39 ust. 3 i art. 41 ust. 2 ustawy - Prawo budżetowe. W związku z ustawą wymienioną w przypisie 4 obowiązek ten trwał do 31 grudnia 1996 r.

²² DzU nr 117, poz. 508.

²³ Zarządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na kolejne lata 1994, 1995 i 1996 (niepublikowane).

²⁴ Postanowienia zawarte w § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa.

techniczno-ekonomicznych, koszty badań geologicznych oraz koszty pomiarów geodezyjnych dotyczących planowania inwestycji,

- środki budżetowe na finansowanie innych kosztów inwestycji niż jej przygotowanie, mogą być przekazane na rachunek bankowy, jeśli inwestor posiada zatwierdzone założenia techniczno-ekonomiczne²⁵,
- przy określaniu kwoty środków budżetowych przekazywanych na rachunek bankowy powinny być uwzględnione: przewidywana kwota zobowiązań, które wymagają uregulowania w danym okresie oraz kwota środków na rachunku bankowym, przechodzących z poprzedniego okresu i kwota innych środków, które będą przeznaczone na finansowanie inwestycji w danym okresie.

Do dnia 11 maja 1996 r. obowiązywało zarządzenie przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z dnia 19 listopada 1983 r. w sprawie zasad projektowania inwestycji²⁶, które w sposób szczegółowy regulowało zasady sporządzania założeń techniczno-ekonomicznych. W powołanym wyżej rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r. określony został sposób prowadzenia ewidencji stanu zaangażowania budżetu państwa w finansowanie inwestycji rozpoczętych przez dysponentów części budżetu²⁷.

Ewidencja taka prowadzona przez kuratora oświaty, jako dysponenta wydatków budżetowych drugiego stopnia²⁸ powinna obejmować wszystkie dotowane inwestycje: i zawierać dane dotyczące w szczególności:

- wartości kosztorysowej inwestycji,
- planowanej łącznej kwoty środków budżetowych na finansowanie inwestycji,
- kwoty środków przekazanych na finansowanie inwestycji,

²⁵ Założenia techniczno-ekonomiczne inwestycji obejmujące dokumentację projektową inwestycji, która zawiera w szczególności uzasadnienie celowości inwestycji, dane o koszcie, efektach i planowanym okresie realizacji inwestycji oraz o zatwierdzonych warunkach jej lokalizacji, ocenę ekonomicznej efektywności inwestycji, dane o pośrednich nakładach inwestycyjnych, możliwościach ich sfinansowania i efektach inwestycji w innych dziedzinach oraz kwoty planowanych środków na finansowanie inwestycji w poszczególnych latach jej realizacji i uzasadnienie tych kwot (§ 2 pkt 6 rozporządzenia).

²⁶ MP nr 41, poz. 237, zm. 1987 r. nr 35, poz. 297.

²⁷ W myśl § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r.

²⁸ W rozumieniu postanowień § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (DzU z 1991 r. nr 76, poz. 333, zm. z 1992 r. nr 6, poz. 22, nr 80, poz. 411).

- kwoty środków budżetowych potrzebnych w poszczególnych, następnych latach realizacji inwestycji.

W ewidencji winny być na bieżąco wykazywane zatwierdzone zmiany wartości kosztorysowej inwestycji oraz związane z tym zmiany kwot środków potrzebnych na finansowanie inwestycji.

- 1.5. Działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbioru obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji państwowej w tych dziedzinach a także prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego normują przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane zwane dalej „prawem budowlanym”²⁹.

W myśl art. 17 prawa budowlanego - uczestnikami procesu budowlanego są:

- inwestor
- inspektor nadzoru inwestorskiego
- projektant
- kierownik budowy

Prawo budowlane jako zasadę przyjmuje, że: roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28). Katalog robót nie wymagających pozwolenia na budowę wymieniony jest w art. 29 i art. 30 ustawy.

Projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 34 ust. 4). Zmiany projektu budowlanego wprowadzone po wydaniu pozwolenia wymagają uzgodnień z organem wydającym pozwolenie na budowę.

Rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych³⁰ na terenie budowy, które mogą być wykonywane po uzyskaniu pozwolenia na budowę (art. 41).

²⁹ Ustawa przywołana w przypisie 14 weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. Wcześniej do końca 1994 r. obowiązywała ustawa z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (DzU nr 38, poz. 229, z 1981 r. nr 12, poz. 57, z 1983 r. nr 44, poz. 200 i 201, z 1984 r. nr 35, poz. 185 i 186, z 1987 r. nr 21, poz. 124, z 1988 r. nr 41, poz. 324 oraz z 1990 r. nr 34, poz. 198).

³⁰ W myśl art. 3 pkt 6 przywołanej na wstępie ustawy przez „budowę” rozumie się także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę oraz modernizację obiektu budowlanego. Prace przygotowawcze to: wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, wykonanie niwelacji terenu itp. (art. 41 ust. 2 Prawa budowlanego).

Po zakończeniu budowy, na którą wydane było pozwolenia, należy zawiadomić właściwy organ. Jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia nie zgłosi sprzeciwu - można przystąpić do użytkowania obiektu budowlanego (art. 54 ust. 1).

Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego jest wymagane (art. 55) jeżeli właściwy organ:

- nałożył taki obowiązek w wydanym pozwoleniu na budowę,
- stwierdził, że zgłoszony przez inwestora obiekt budowlany został wykonany z naruszeniem warunków określonych w pozwoleniu,
- wydał decyzje nakazujące dokonanie określonych czynności, zmian lub przeróbek.

W przypadku inwestycji oświatowych zachodzą także przypadki przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

W takich sytuacjach (art. 55 ust. 2, pkt 2) także wymagane jest uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

- 1.6. Do zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane udzielane przez państwowe jednostki budżetowe, oraz jednostki samorządu terytorialnego mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych³¹ (art. 3 i art. 4 ust. 1).

Ustawa ta zwana dalej „ustawą o zamówieniach publicznych” weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. z tym, że jej zastosowanie do zamówień publicznych udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego w części dotyczącej zamówień finansowanych ze środków własnych - weszło w życie z dniem 1 stycznia 1996 r.³².

³¹ DzU nr 76, poz. 344 zm. nr 130, poz. 645 oraz z 1995 r. nr 99, poz. 488.

³² Zgodnie z art. 97 ustawy.

2. Istotne ustalenia kontroli

2.1. Finansowanie i realizacja inwestycji oświatowych przed 1994 r.

Lata poprzedzające okres objęty kontrolą miały istotny wpływ na planowanie i finansowanie zadań inwestycyjnych w oświacie w 1994, 1995 i 1996 roku.

Do 1990 roku finansowanie inwestycji oświatowych pozostawało w gestii terenowych organów administracji państwowej. Znaczna część tych inwestycji realizowana była z kredytów bankowych gwarantowanych przez terenowe organy administracji państwowej.

W 1990 r. prowadzenie inwestycji oświatowych przeszło w gestię kuratorów oświaty będących terenowymi organami rządowej administracji specjalnej do spraw oświaty.

Od 1991 r. na politykę inwestycyjną resortu edukacji zasadniczy wpływ miały dwa czynniki:

- wielkość środków na inwestycje oświatowe przyznawanych w kolejnych ustawach budżetowych, odbiegających znacznie od zgłaszanych potrzeb;
- liczba realizowanych zadań inwestycyjnych oraz stan zaawansowania rzeczowego poszczególnych inwestycji.

Z uwagi na brak - odpowiadających potrzebom - środków finansowych w budżecie państwa, Ministerstwo Edukacji Narodowej zaproponowało samorządom terytorialnym współpracę, polegającą na dofinansowywaniu z budżetu MEN inwestycji, w które zostaną zaangażowane środki własne gmin. Udział środków samorządów lokalnych w finansowaniu budownictwa oświatowego wynosił w latach 1991-1993 od 25% do 49% ogólnej puli środków przeznaczonych na ten cel (w kwotach odpowiednio 55 mln zł, 200 mln zł i 270 mln zł).

Widocznym efektem tej polityki było m.in. oddanie do użytku w wymienionych latach łącznie 15.656 izb lekcyjnych.

Jednak w 1993 r. - według danych MEN³³ - całkowicie zakończono realizację tylko 420 zadań inwestycyjnych, co stanowiło 14,5% ogółu prowadzonych w tym roku inwestycji (2.887).

Zwraca uwagę fakt, że w województwach, w których realizowano w 1993 r. największą liczbę inwestycji szkolnych, najmniej z nich zakończono, co świadczyło m.in. o nadmiernym rozproszeniu środków i stosunkowo niskim zaawansowaniu prac.

Na przykład:³⁴

- w województwie kieleckim nie zakończono całkowicie żadnej spośród 143 inwestycji, w województwie nowosądeckim zakończono 2 inwestycje (ze 114) a w województwie bielskim - 4 (ze 101).

W ustawie budżetowej na 1993 r. środki na inwestycje oświatowe zostały określone w kwocie 281,5 mln zł, co oznaczało ich wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 27,4% przy wskaźniku wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 1993 r. w stosunku do 1992 r. wynoszącym 35,3%³⁵. Tak więc nastąpił realny spadek nakładów budżetowych na inwestycje oświatowe o blisko 8%.

Dodać należy, że pięciu kuratorów oświaty zmniejszyło planowane wydatki inwestycyjne na rzecz wydatków bieżących i w efekcie na inwestycje oświatowe kuratorzy wydatkowali w 1993 r. - 279,3 mln zł.

2.1.1. Przeprowadzony w 1993 r. przegląd inwestycji oświatowych, w celu wyboru tych inwestycji, które z uwagi na znaczne zaawansowanie, przy zapewnieniu odpowiednich środków mogą być zakończone w ciągu 2 do 3 lat, nie przyniósł zakładanych rezultatów³⁶

³³ Z opracowania MEN dla Sejmu RP.

³⁴ Z ustaleń kontroli NIK wykonania budżetu MEN w 1993 r. przeprowadzonej w I kwartale 1994 r.

³⁵ Według obwieszczenia Prezesa GUS z dnia 15 czerwca 1995 r. (MP nr 15, poz. 187).

³⁶ Uchwała nr 39 Rady Ministrów z dnia 18 maja 1993 r. w sprawie przeglądu i weryfikacji inwestycji kontynuowanych, dotowanych z budżetu państwa (niepublikowana) miała na celu dostosowanie dalszego finansowania inwestycji kontynuowanych do aktualnych możliwości oraz określenie wykazu inwestycji, które po 1993 r. wymagają finansowania ze środków budżetu państwa. Uchwała ta zobowiązywała organy założycielskie inwestorów, przy ścisłej współpracy z bankami kredytującymi inwestycje do przeprowadzenia w terminie do dnia 30 czerwca 1993 r. przeglądu i weryfikacji inwestycji kontynuowanych, polegających na budownictwie inwestycyjnym.

Przeglądem miały być objęte inwestycje spełniające następujące warunki:

- finansowane ze środków budżetu państwa w części lub całości, albo kredytem bankowym poręczonym przez Radę Ministrów lub Ministra Finansów;

- *Na 331 inwestycji oświatowych (o wartości kosztorysowej powyżej 2 mln zł na dzień 31 grudnia 1992 r.) wnioskowanych do kontynuowania po 1993 r. i przewidzianych do zakończenia w ciągu 2 - 3 lat nie zakończono do 1996 r. (włącznie) 183 zadań tj. 55%.*

Przegląd, przeprowadzony w bardzo krótkim czasie (ok. 1 miesiąca) w ok. 50 % województw w sposób pobieżny i nierzetelny nie dostarczył wiarygodnych danych.

Na przykład:

- *W woj. gdańskim nie objęto przeglądem 4 spośród 11 inwestycji oświatowych o wartości kosztorysowej ponad 2 mln zł; przeglądu 6 inwestycji dokonano w ostatnim dniu, tj. 30.06.93 r. a jednej dopiero 10 lipca 1993 r.,*
- *W woj. bielskim wnioskowano do kontynuowania w 1994 r. i zakończenia w 1996 r. Szkołą Podstawową Nr 1 w Łodygowicach o 0% stopniu zaawansowania rzeczowego i wartości kosztorysowej 3.5 mln zł.*

Oprócz inwestycji uznanych za priorytetowe, kontynuowano w 1994 r. ok. 7-krotnie więcej inwestycji o mniejszej wartości kosztorysowej (poniżej 2 mln zł), polegających najczęściej na rozbudowie lub modernizacji istniejących obiektów oświatowych.

Przedstawiając wyniki przeglądu Ministrowi - Kierownikowi Centralnego Urzędu Planowania - Minister Edukacji Narodowej proponował przeznaczenie 41% środków na inwestycje z budżetu MEN na 1994 r. na finansowanie zadań o wartości kosztorysowej ponad 2 mln zł, pozostałą zaś część na inwestycje o wartości kosztorysowej poniżej 2 mln zł oraz na zabezpieczenie inwestycji wstrzymanych.

W ocenie resortu edukacji warunkiem realizacji tych założeń było ustalenie planowanych wydatków budżetowych na inwestycje na poziomie 370 - 400 mln zł.

Z porównania planowanych do poniesienia w 1994 r. nakładów na 331 inwestycji oświatowych przewidywanych do kontynuowania w wyniku przeglądu (254,4 mln zł) z budżetowymi wydatkami inwestycyjnymi kuratorów oświaty w 1994 r. (230,3 mln zł) wynika, że dla ich pełnej realizacji należałoby zaniechać

-
- ich wartość kosztorysowa, zaktualizowana na dzień 31.12.1992 r., przekraczała 2 mln zł (po denominacji);
 - były przewidziane do kontynuacji po dniu 31.12.1993 r.

innych wydatków inwestycyjnych i uzyskać dodatkowo 24,4 mln zł ze źródeł pozabudżetowych.

Znaczna liczba inwestycji znajdujących się w toku realizacji w 1993 r. (2.467 zadań w 1994 r. przeszło jako kontynuacja z lat poprzednich) oraz niedobór środków i znaczne ich rozproszenie powodowały wydłużanie cykli inwestycyjnych często na 10 i więcej lat.

- *Wśród 2.940 zadań inwestycyjnych prowadzonych w 1996 r. - 440, tj. ok. 15% rozpoczęto w latach osiemdziesiątych z tego 65 zakończono w 1996 r., a pozostałe kontynuowano planując 202 z nich zakończyć po 1997 r.; wśród ww. 440 zadań - 235 miało cykle inwestycyjne 10-letnie lub dłuższe.*

2.2. Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania inwestycji oświatowych w latach 1994-1996.

Określone w ustawach budżetowych na lata 1994, 1995 i 1996 kwoty wydatków na zadania inwestycyjne oświaty i wychowania (dz. 79) w cz. 33 budżetu państwa, tj. Ministerstwie Edukacji Narodowej, odpowiednio w wysokości 337,8 mln zł, 379,8 mln zł i 475,0 mln zł stanowiły szacunkowo ok. 40% łącznych potrzeb zgłaszanych przez kuratorów oświaty na etapie planowania wydatków budżetowych.

Zarówno w 1994 r. jak i w 1995 r. wzrost planu wydatków w porównaniu do roku poprzedniego nie równoważył wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

- *W ustawie budżetowej na 1994 r. w dz. 79 budżetu MEN zaplanowano na wydatki inwestycyjne o 56,3 mln zł więcej niż w 1993 r. co stanowiło wzrost o 20% przy wskaźniku inflacji 32,2%³⁷. W 1995 r. planowane wydatki wzrosły o 42 mln zł w porównaniu do 1994 r., tj. o 12,4% przy wskaźniku inflacji 27,8%³⁸. (zwiększenie planu w trakcie roku 1995 dały łączny wzrost o 15,2%). Zwiększenie planu na 1996 r. w porównaniu do 1995 r. o 25% (95,2 mln zł) a po zmianach o 25,2% zapewniło realny wzrost wydatków (przy wskaźniku inflacji wynoszącym 19,9%)³⁹*

2.2.1. Ustalone w ustawach budżetowych na lata 1994, 1995 i 1996 łączne wydatki inwestycyjne w dz. 79 w cz. 33 budżetu państwa w kwocie 1.192.529 tys. zł w

³⁷ Według obwieszczenia Prezesa GUS z dnia 15.03.1995 r. (MP nr 15, poz. 187).

³⁸ Według obwieszczenia Prezesa GUS z dnia 15.01.1996 r. (MP nr 5, poz. 67).

wyniku zwiększeń z rezerw budżetowych w 1995 r i 1996 r. (w sumie o 21.955,7 tys. zł) oraz zmniejszenie planu w 1994 r. przez Ministra Edukacji Narodowej o 74.440 tys. zł⁴⁰ ukształtowały łącznie planowane wydatki na zadania inwestycyjne w tych latach w wysokości 1.140.044,7 tys. zł. Z kwoty tej faktycznie na zadania inwestycyjne przeznaczono 1.101.725,6 tys. zł, tj. 96,6%⁴¹.

- *W kolejnych latach 1994-1996 wykonanie wydatków inwestycyjnych w dz. 79 budżetu MEN stanowiło odpowiednio 99,7%, 99,5% oraz 92,7% rocznych planów (po zmianach wprowadzonych przez MEN i Ministra Finansów).*

Plany wydatków inwestycyjnych ustalone przez MEN na 1996 r. zostały zmniejszone przez 19 kuratorów oświaty, w tym sześciu do kwot stanowiących mniej niż 80% tych planów (w niżej wymienionych województwach):

tys. zł.					
Lp	Województwo	Plan ustalony przez MEN	Wykonanie wydatków* wg Rb-28	Różnica	Procent
1	2	3	4	5	6
1	katowickie	29.609,2	17.156,6	12.452,6	57,9
2	krośnieńskie	9.108,4	6.534,4	2.574	71,7
3	konińskie	7.895	5.758,5	2.136,5	72,9
4.	chełmskie	5.261,8	3.936,4	1.325,4	74,8
5	opolskie	10.306,4	7.772,7	2.533,7	75,4
6	st. warszawskie	26.223,4	20.452,9	5.770,5	78,0

* Rb-28 - sprawozdanie roczne o wydatkach budżetowych.

Decyzje MEN i kuratorów oświaty zmniejszające plany wydatków inwestycyjnych podyktowane koniecznością zaspokojenia pilnych wydatków związanych z funkcjonowaniem szkół i placówek w szczególności wynagrodzeń osobowych, pozostawały zarazem w sprzeczności z postanowieniem art. 29 ust. 1 prawa budżetowego, bowiem zmniejszały możliwości terminowego wykonania zadań inwestycyjnych.

- *W 1996 r. ogółem planowane przez MEN dla kuratoriów oświaty wydatki inwestycyjne wynosiły 480.563,7 tys. zł, a wykonanie wydatków w tym zakresie wyniosło 445.534,9 tys. zł, tj. 92,7%; różnicę wynoszącą ok. 35 mln zł wykorzystano na wydatki bieżące. Sytuacja ta powodowała również trudności w terminowym regulowaniu zobowiązań z tytułu umów o wykonanie robót. Z ustaleń kontroli w Kuratorium Oświaty w Chełmie wynikało, że zobowiązania w stosunku do wykonawców zadań inwestycyjnych wyniosły na dzień 31.12.1996 r. - 929,8 tys. zł.*

³⁹ Według obwieszczenia Prezesa GUS z dnia 15.01.1997 r. (MP nr 3, poz. 26).

⁴⁰ Kwotę tę przeznaczono na zwiększenie wydatków bieżących szkół i placówek oświatowych.

⁴¹ Według rocznych sprawozdań Rb-28 o wydatkach budżetowych MEN.

Zmniejszając - ustalone przez MEN⁴² plany wydatków inwestycyjnych kuratorzy oświaty działali na ogół zgodnie z wytycznymi Ministra Edukacji Narodowej⁴³. Ustalony jednak na 1996 r. plan wydatków na dotacje celowe na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych gmin (§ 86) został nielegalnie (niezgodnie z decyzjami MEN w tej sprawie)⁴⁴ zmniejszony w trzech kuratoriach oświaty:

- *W Kuratorium Oświaty w Bydgoszczy plan ten w kwocie 3.693 tys. zł wykonano w kwocie 2.792,5 tys. zł; w Kuratoriach Oświaty w Chełmie i Elblągu planowano odpowiednio 1.991 tys. zł i 2.053 tys. zł wydatkowano odpowiednio 1.847,0 tys. zł i 1.605,1 tys. zł.*

2.2.2. Kuratorzy oświaty występując w roli dysponentów II-ego stopnia środków budżetowych mieli w swojej wyłącznej gestii tylko część kwot wydatków inwestycyjnych wynikających w kolejnych latach z ustawy budżetowej.

W latach 1994-1996 wielkości te stanowiły odpowiednio 64,5%, 81% i 92,6%⁴⁵ planów wydatków inwestycyjnych ustalonych w dz. 79 dla MEN.

- *Pozostałe w rezerwie MEN środki dzielono indywidualnymi decyzjami w sprawie: dofinansowania inwestycji dotyczących ośrodków szkolno-wychowawczych o zasięgu ponadwojewódzkim (8 zadań w okresie badanym), wykupów obiektów na cele oświatowe, dofinansowania szkół narodowościowych, określonych imiennie zadań wynikających z wniosków kierowanych do MEN oraz zakupu mebli i pomocy dydaktycznych do nowych pomieszczeń do nauki.*

2.2.3. Znaczący udział samorządów gmin w finansowaniu inwestycji oświatowych dotyczył głównie szkół podstawowych co wiązało się z przejmowaniem (w latach 1994-1996) prowadzenia tych szkół od kuratorów oświaty.

- *Z informacji MEN⁴⁶ wynikało, że samorządy terytorialne ze środków własnych wydatkowały na inwestycje oświatowe odpowiednio w*

⁴² Plany wydatków inwestycyjnych kuratoriów oświaty były opracowane na podstawie proporcjonalnie zmniejszonych potrzeb zgłoszonych przez kuratorów, z uwzględnieniem danych demograficznych, stanu bazy materialnej oświaty, zmianowości.

⁴³ Zgodnie z pkt 1.2 Wskazań MEN do wykonywania wydatków budżetowych w 1996 r.

⁴⁴ Zgodnie z postanowieniami art. 45 ust. 3 ustawy - Prawo budżetowe, Minister Edukacji Narodowej upoważnił w kolejnych latach (1994-1996) kuratorów oświaty do dokonywania przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej z wyjątkiem zwiększenia wydatków w § 11 oraz w 1996 r. zmniejszenia planu wydatków inwestycyjnych w zakresie szkół podstawowych ustalonych w § 86.

⁴⁵ W latach 1994-1996 wielkości te kwotowo wynosiły 170,1 mln zł; 307,5 mln zł; 440 mln zł.

⁴⁶ Informacje MEN o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 1994 r. (w 1995 r.) w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego.

latach 1994 i 1995⁴⁷ kwoty 303,3 mln zł oraz 530,6 mln zł z tego ok. 80% na zadania inwestycyjne szkół podstawowych.

Liczby te wskazują, że udział gmin w finansowaniu inwestycji oświatowych wyniósł w 1994 r. - 53,6%, a w 1995 r. - 57,8%. ogółu wydatków na cel.

Z ustaleń kontroli w poszczególnych województwach wynika, że wielkość środków przeznaczanych w kolejnych latach przez gminy na finansowanie inwestycji była zróżnicowana.

Na przykład:

- *W woj. częstochowskim w latach 1994-1996 nakłady na inwestycje oświatowe wyniosły ogółem 48.171 tys. zł, w tym z budżetu państwa realizowanego przez kuratora oświaty - 19.519 tys. zł, tj. 40,5%; ze środków gmin 21.116 tys. zł tj. 43,8%; przy ok. 2-krotnym w porównaniu do 1994 r. wzroście nakładów w 1995 r. - w 1996 r. w porównaniu do 1995 r. nastąpił ich spadek o 21,7% punktów procentowych (w tym o 4 punkty środków gmin).*
- *W woj. sieradzkim na zadania inwestycyjne oświaty zakończone w badanym okresie poniesiono łączne nakłady 15.993 tys. zł, z tego 64% sfinansowano przy pomocy środków z budżetu państwa, 19,6% - ze środków budżetów gmin; na zadania przewidziane do zakończenia po 1996 r. wydatkowano do końca 1996 r. - 28.134 tys. zł w tym 71,6% z budżetu państwa, 22,3% ze środków własnych gmin.*
- *W woj. kieleckim poniesione w latach 1994-1996 nakłady na realizowane inwestycje oświatowe wyniosły łącznie 39.965,5 tys. zł z czego ze środków budżetowych 40,3% (16.089,6 tys. zł) ze środków samorządowych 57,1% (22.807,5 tys. zł),*
- *W woj. tarnowskim udział samorządów terytorialnych w finansowaniu inwestycji oświatowych w latach 1994-1996 wyniósł 21.128,9 tys. zł, tj. 53,1% nakładów ogółem; udział środków budżetowych wyniósł 18.268,3 tys. zł, tj. 45,9%. Dodać trzeba, że samorządy dofinansowały także 4 zadania inwestycyjne dotyczące szkół ponadpodstawowych.*

Część inwestycji oświatowych (40 z 75 zadań prowadzonych w gminach objętych kontrolą) było dofinansowywanych z innych (poza budżetem i środkami gmin) źródeł; w poszczególnych województwach udział tych środków kształtował się od jednego do kilku procent.

Na przykład:

- *rozpoczętą w 1996 r. budowę krytej pływalni przy Liceum Ogólnokształcącym w Krasnymstawie (woj. chełmskie) dofinansował*

⁴⁷

W okresie kontroli NIK nie dysponowała danymi o wydatkach inwestycyjnych samorządów gmin w 1996 r.

Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki (UKFiT) ze środków Totalizatora kwotą 172 tys. zł. (34,7% ogółem poniesionych na ten cel wydatków); jednocześnie Zarząd Miasta uzgodnił dalsze dofinansowanie z UKFiT w latach 1997-1998 w kwotach odpowiednio 500 tys. zł i 416 tys. zł,

- *budowę hali sportowej (w tym sala sportowa o wymiarach 21 x 42 m) w Objeździe (woj. śląskie) dofinansował UKFiT kwotą 150 tys. zł. (4,1% ogółu nakładów), Fundusz Ochrony Środowiska 30 tys. zł (0,8%), Społeczny Komitet Budowy Szkoły - 55 tys. zł (1,5%),*
- *w inwestycji - budowa kotłowni gazowej w Szkole Podstawowej Nr 3 w Chełmie, której koszt wyniósł w 1996 r. - 240,5 tys. zł partycypował Fundusz Ochrony Środowiska kwotą 115 tys. zł (ok. 48% nakładów),*
- *na modernizację kotłowni i budowę przyłącza gazu do budynku Zespołu Szkół Handlowych w Sopocie zrealizowaną w 1996 r. wydatkowano 331,5 tys. zł w tym z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 175 tys. zł (52,8% nakładów),*
- *Społeczne Komitety Budowy (Rozbudowy) Szkół (SKBS) wspierały m.in. rozbudowę szkoły w Stoku Lackim (gm. Siedlce) pracą społeczną o wartości 44 tys. (40,6% nakładów), budowę sali gimnastycznej w Żelkowie Kol. (gm. Siedlce) pracą społeczną o wartości 79,3 tys. zł (24,2% nakładów),*
- *do trzech zadań inwestycyjnych realizowanych przez Urząd Miasta w Jędrzejowie (budowy i rozbudowy szkół podstawowych) z SKBS dofinansowano w latach 1994-1996 łącznie 100 tys. zł (8,6% nakładów poniesionych w tym okresie).*

Dofinansowania Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki ze środków Totalizatora dotyczyły jedynie obiektów (pływalnie, sale sportowe) o wymiarach dostosowanych do potrzeb sportu wyczynowego, tymczasem większość sal sportowych budowanych w szkołach ze względów ekonomicznych (koszty budowy, a następnie eksploatacji) wymogów tych nie spełniały.

2.2.4. W objętym kontrolą okresie ceny materiałów i usług budowlanych wzrastały w stopniu wyższym od przeciętnego (wg danych GUS) wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w poszczególnych latach, co rzutowało na zwiększenie rzeczywistych kosztów inwestycji w stosunku do planowanych, zwłaszcza w przypadkach opóźnień w realizacji cykli inwestycyjnych.

Kontrola w Przedsiębiorstwie Inwestycji i Budownictwa (PIiB) w Kielcach pełniącym funkcję inwestora zastępczego w szeregu inwestycji oświatowych wykazała, iż koszty tych samych zadań w różnych latach, po przeliczeniu cen

według wskaźników GUS dla budownictwa⁴⁸ kształtowały się w sposób następujący:

- *W umowie powierniczej z PliB określono cykl realizacji budowy Szkoły Podstawowej w Polichnie na 2 lata (od lipca 1994 r. do lipca 1996 r. przy orientacyjnej wartości tego zadania 960 tys. zł. Ze względu na brak środków finansowych u inwestora bezpośredniego (gmina Chęciny) zmieniono aneksem (czerwiec 1996 r.) termin zakończenia realizacji na II kw. 1999 r. Wartość tego zadania wg cen z dnia 31.12.1996 r. wynosiła 1.597,6 tys. zł, tj. o 66,4% więcej niż planowano w 1994 r.
W tym okresie wskaźnik inflacji wzrósł o 53,2% (w 1995 r. - 27,8%, w 1996 r. 19,9%).*
- *W umowie powierniczej z PliB określono cykl realizacji budowy Szkoły Podstawowej w Bolminie (gm. Chęciny) od grudnia 1993 r. do grudnia 1996 r. przy wartości orientacyjnej tego zadania 1.300 tys. zł. Po przeliczeniu cen wg stanu na 31.12.1996 r. wartość tego zadania wynosiła 2.949,3 tys. zł, tj. o 126,9% więcej niż w 1993 r.
W tym okresie wskaźnik inflacji wzrósł o 102,6% (w 1994 r. - 32,2%, w 1995 i 1996 r. o 53,2%).*

W przypadku krótkich okresów realizacji koszty zadania inwestycyjnego na ogół niewiele różniły się od zakładanej wartości kosztorysowej a w pojedynczych przypadkach były od niej niższe.

Bardzo zróżnicowane były koszty budowy 1 pomieszczenia do nauki (pdn), przy czym oprócz cen materiałów i usług budowlanych w danym okresie, na koszty te wpływało również szereg innych czynników, np. sposób realizacji części lub całości robót (w systemie gospodarczym czy też przez wyspecjalizowane przedsiębiorstwo) a także liczba pomieszczeń i zakres robót towarzyszących jak budowa sanitariatów, kotłowni, instalacji wodnych, kanalizacyjnych, c.o.

Na przykład:

- *Kontrola w Kuratorium Oświaty w Tarnowie wykazała, że: na 5 budów (rozbudów) szkół podstawowych zakończonych w 1994 r. (z salą sportową) koszt 1 pdn kształtował się od 50,3 tys. zł do 177,4 tys. zł; ten ostatni dotyczył rozbudowy SP w Lichwinie o 2 pdn i salę sportową ale z pełnym zakresem uzbrojenia i mediów;*
- *na 6 budów (rozbudów) szkół podstawowych (bez sal sportowych) koszt 1 pdn kształtował się od 56,8 tys. zł do 256,1 tys. zł; w krańcowych przypadkach: przy rozbudowie SP w Sufczyńie (56,8*

⁴⁸

Przeliczenie cen według wskaźników GUS publikowane w zeszytach informacyjnych o ruchu cen w budownictwie, wydawanych w cyklach półrocznych przez Ośrodek Wdrożeń Ekonomiczno-Organizacyjnych Budownictwa w Warszawie „SEKOCENBUD”.

tys. zł) koszt rozłożył się na 10 oddanych pdn, natomiast w SP w Karwodrzy efekt rzeczowy w postaci 1 pdn wiązał się z dużą infrastrukturą (kotłownia, sanitariaty, instalacje c.o.).

2.3. Planowanie wydatków inwestycyjnych przez kuratorów oświaty na tle potrzeb oświaty w województwie oraz osiągnięte efekty inwestycji w latach 1994-1996.

W określonych przez Ministra Finansów zasadach opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na kolejne lata 1994, 1995 i 1996⁴⁹ postanowiono, że „wydatki na inwestycje powinny być planowane z uwzględnieniem wyników przeglądu i weryfikacji inwestycji kontynuowanych, dokonanego w trybie uchwały nr 39 Rady Ministrów z dnia 18 maja 1993 r. w sprawie przeglądu i weryfikacji inwestycji kontynuowanych, dotowanych z budżetu państwa ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji, których termin zakończenia przypada na rok którego dotyczył przygotowywany plan”.

Z ustaleń kontroli wynika, że kuratoria oświaty jak również MEN wymienionych wyżej postanowień nie stosowały.

Projekty planów wydatków inwestycyjnych kuratorów oświaty kierowane do MEN bazowały na kosztach inwestycji kontynuowanych, w zakresach rzeczowych przewidywanych do wykonania w danym roku. W kuratoriach oświaty nie bilansowano potrzeb inwestycyjnych w ujęciu rzeczowym (z uwzględnieniem prognoz demograficznych).

Plany tych wydatków ustalane były w kuratoriach oświaty w dostosowaniu do kwot przyznanych przez MEN w oparciu o wnioski gmin oraz szkół i placówek, na podstawie wytycznych Ministerstwa w zakresie polityki inwestycyjnej, która w latach 1994-1995 sprowadzała się do:

- koncentrowania środków inwestycyjnych na zadaniach o najwyższym stopniu zaawansowania rzeczowego,

⁴⁹ Zarządzenie Nr 32 Ministra Finansów z dnia 26.04.1993 r. w sprawie szczegółowych zasad trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na rok 1994 - § 20 ust. 2. Podobne zarządzenia: Nr 18 z dnia 13.04.1994 r. dotyczące 1995 r. (§ 22 ust. 2) oraz Nr 21 z dnia 18.04.1995 r. dotyczące 1996 r. (§ 23) - wszystkie niepublikowane.

- stosowania priorytetu dla inwestycji szkół ponadpodstawowych (ze względu na tendencje wzrostowe liczby uczniów⁵⁰ i oddziałów oraz szkół specjalnych (ze względu na niedoinwestowanie tego szkolnictwa),
- współfinansowania zadań inwestycyjnych w szkolnictwie podstawowym na warunkach określonych w ustawie o finansowaniu gmin, z uwzględnieniem udziału środków zaangażowanych przez samorządy,
- współfinansowania tylko tych zadań, na których rozpoczęcie i realizację wyraził zgodę kurator oświaty.

W 1996 r. MEN zaleciło kuratorom oświaty:

- w zakresie szkolnictwa podstawowego preferować inwestycje o najwyższym stopniu zaawansowania rzeczowego oraz inwestycje w tych miejscowościach, w których istniejące szkoły kwalifikują się do likwidacji, występuje konieczność nauczania na III zmianie oraz tam gdzie zakończenie budowy pozwoli na optymalizację procesu dydaktycznego tzn. wyeliminuje nauczanie w małych oddziałach;
- w zakresie szkolnictwa ponadpodstawowego i innych placówek oświatowych (w tym również na inwestycje w gminach o statusie miast) preferować inwestycje o najwyższym stopniu zaawansowania rzeczowego oraz inwestycje w tych miejscowościach gdzie występuje największy deficyt miejsc.

2.3.1. Rezultatem priorytetowego finansowania inwestycji o najwyższym zaawansowaniu robót było utrzymanie wysokiego tempa uzyskiwania ich efektów. Brak w MEN bilansu potrzeb inwestycyjnych w ujęciu rzeczowym nie pozwolił na ocenę stopnia ich zaspokojenia.

- *W latach 1994-1996 w szkołach i placówkach prowadzonych przez kuratorów oświaty oraz samorządy gmin uzyskano w wyniku procesu inwestycyjnego 12.270 pomieszczeń do nauki, 708 sal sportowych, 1.216 miejsc w internatach, 2.330 miejsc w zakładach opiekuńczo-wychowawczych, 1.146 stanowisk pracy w warsztatach szkolnych, 12 pływalni; ponadto poprawiono standard obiektów szkolnych poprzez*

⁵⁰ Według danych GUS - w 1995 r. nastąpił wzrost liczby uczniów w liceach ogólnokształcących i szkołach zawodowych w porównaniu do 1994 r. - odpowiednio - o 5,3% (34 tys.) i 2,9% (19,4 tys.). W 1996 r. nastąpił dalszy wzrost tych liczb odpowiednio o 4,5% (30 tys.) i 4,1% (63,8 tys.).

*modernizację (dobudowy) bloków żywieniowych, sanitarnych, sieci wodociągowo-kanalizacyjnej i c.o.*⁵¹

Mimo podejmowanych działań, w niewielkim tylko stopniu udało się ograniczyć liczbę realizowanych zadań, natomiast wydłużył się cykl realizacyjny niektórych mniej zaawansowanych zadań.

- *W 1996 r. kuratorzy oświaty i samorządy gmin prowadzili w kraju 2.940 zadań inwestycyjnych przy 2.986 zadaniach w 1994 r. i 3.150 w 1995 r.*

Tak duża liczba realizowanych zadań była głównie wynikiem przedsiębiorczości gmin przejmujących do prowadzenia szkoły podstawowe i podejmujących nowe zadania inwestycyjne.

- *W 1996 r. samorządy gmin (oprócz wielkich miast) prowadziły 2.294 zadania, tj. 78% ogółu zadań inwestycyjnych w oświacie z tego 2.282 (99,5%) dotyczących szkół podstawowych; kuratorzy oświaty prowadzili 592 inwestycje (20,1%); 54 zadania inwestycyjne prowadzone były przez gminy o statusie miast. Ponad połowa (ok. 55%) zadań inwestycyjnych prowadzonych przez samorządy gmin rozpoczęta została w 1994 r. lub później, a zdecydowana ich większość (ponad 90%) dotyczyła rozbudowy lub modernizacji istniejących obiektów oświatowych.*

Niezgodnie z zaleceniami MEN⁵², kończąc w danym roku kilka inwestycji podejmowano nowe w zbliżonej liczbie.

Na przykład:

- *W woj. częstochowskim w latach 1994-1996 realizowano odpowiednio 41, 45 i 46 inwestycji oświatowych, przy czym rozpoczęto w tych latach 2, 11 i 8 zadań, natomiast zakończono łącznie 7, 10 i 10 zadań (195 pdn i 15 sal sportowych) jednocześnie wśród kontynuowanych zadań - 12 rozpoczęto przed 1990 r.*
- *w wyniku koncentracji środków na zadaniach kończonych w woj. kieleckim w latach 1994-1996 oddano do użytku 62 inwestycje oświatowe (445 pdn oraz 12 sal sportowych); na 87 inwestycji, których zakończenie przewidziano po 1996 r. - 35 (tj. 40,2%) rozpoczęto w latach 1994-1996; potrzeby finansowe niezbędne do zakończenia ww. 87 inwestycji szacowano na 71,5 mln zł (w cenach 1996 r.) przy budżecie inwestycyjnym KO w Kielcach w 1996 r. w*

⁵¹ Wg danych MEN; do uzyskanych efektów zaliczono także obiekty, których wykupienie (przejęcie) oraz adaptacja było sfinansowane ze środków inwestycyjnych kuratoriów oświaty.

⁵² W Wytocznych na poszczególne lata dopuszczano podejmowanie 1-2 nowych inwestycji, w przypadku gdy użytkowane budynki stwarzają zagrożenie bezpieczeństwa uczniów i personelu.

kwocie 13,8 mln zł; aż 52,9% (46 zadań) z realizowanych 87 inwestycji oświatowych miało w styczniu 1997 r. opóźnienie, z tego 17 ponad roczne.

Zmiana organów prowadzących szkoły i placówki w latach 1994-1996 i związane z tym przejęcie przez gminy funkcji inwestora dla inwestycji kontynuowanych a także podejmowanie nowych zadań, ograniczyły wpływ kuratorów oświaty na kształtowanie polityki inwestycyjnej w województwach. Uwidoczniło się to w szczególności w 1996 r., po przejęciu do prowadzenia przez gminy wszystkich szkół podstawowych⁵³ oraz 970 jednostek organizacyjnych (szkół i placówek) przez 37 gmin o statusie miast.

Ustalone przez MEN dla kuratorów oświaty na 1996 r. limity wydatków inwestycyjnych dotyczące szkół podstawowych (rozdz. 7911), stanowiące w skali kraju ok. 60,3% planu (po zmianach) na wydatki inwestycyjne oświaty, mogły być rozdzielone na dotacje dla gmin w uzgodnieniu z sejmikami samorządowymi⁵⁴.

Kurator oświaty nie miał - w zasadzie - podstaw do odmówienia przyznania dotacji, o którą wnioskowała gmina przedstawiając uzasadnione potrzeby i deklarując udział własny w finansowaniu inwestycji zgodny z postanowieniem ustawy o finansowaniu gmin.

Średnio około 8 % zadań nowo rozpoczynanych była finansowana wyłącznie ze środków gmin. W krańcowych przypadkach było ich więcej.

Na przykład:

- *w woj. bielskopodlaskim na 16 nowych zadań inwestycyjnych rozpoczętych w 1995 r. a dotyczących budowy i rozbudowy szkół podstawowych, aż 13 finansowanych było wyłącznie ze środków własnych gmin.*

2.3.2.Z ustaleń kontroli wynika, że zdecydowanie większa liczba realizowanych zadań inwestycyjnych dotycząca szkół podstawowych⁵⁵ w porównaniu z liczbą zadań dotyczących innych szkół i placówek była efektem inicjatyw lokalnych jak również wiązała się z:

⁵³ Do roku 1995 wyłącznie, gdy prowadzenie szkół podstawowych nie było dla gmin obligatoryjne, tylko 694 samorządy gmin przejęło - na swój wniosek - prowadzenie tego typu szkół, głównie na terenie miast. Z dniem 1 stycznia 1996 r. zadanie to (już jako obligatoryjne) przejęło 1.789 gmin (w których było 12.484 szkoły podstawowe tj. 66% ogółu szkół tego typu).

⁵⁴ W myśl ust. 3 art. 21 ustawy o finansowaniu gmin.

- większą liczbą obiektów tych szkół⁵⁶,
- złym stanem technicznym budynków i nie spełnianiem norm określonych przepisami (m.in. ustawą o systemie oświaty) szczególnie na terenach wiejskich,
- organizacją nauki w systemie dwu a nawet trzyczmianowym w niektórych szkołach miejskich,
- brakiem sal sportowych⁵⁷

Na przykład:

- *W woj. bielskim na 408 szkół podstawowych 138 (tj. 33,8%) wymaga remontu kapitalnego z tego 88 (21,6%) w pełnym zakresie a tylko 46 (tj. 11,3%) jest w dobrym stanie technicznym, 19 tego typu szkół ma wysoki wskaźnik zmianowości⁵⁸ (powyżej 1,3) z tego 8 - wskaźnik 1,8 i więcej,*
- *W woj. zamojskim na 428 szkół podstawowych - 153 posiadało ogrzewanie piecowe w klasach a w 197 sanitariaty zlokalizowane na zewnątrz; 93 szkoły wymagało kapitalnego remontu; w 4 szkołach podstawowych miasta Zamościa wskaźnik zmianowości kształtował się od 1,7 do 3,*
- *Ze 193 szkół podstawowych w woj. sieradzkim 120 nie posiadało sal sportowych; jedną salę posiadało 66 szkół, przy czym w 31 sale te nie spełniały wymogów określonych przez MEN,*
- *Na 729 szkół podstawowych w woj. kieleckim 288 wymagało remontu kapitalnego (39,5%) z czego 134 (tj. 18,4%) w pełnym zakresie; w latach 1990-1996 wyłączono z użytkowania w tym województwie 31 obiektów oświatowych z uwagi na zły stan techniczny.*

2.3.3. W warunkach niedostatku środków finansowych (budżetowych i pozabudżetowych) w stosunku do zakresu realizowanych zadań, kuratorzy oświaty planując wydatki inwestycyjne ograniczali na ogół środki przeznaczone na finansowanie szkół ponadpodstawowych.

⁵⁵ Odpowiednio w latach 1994, 1995, 1996 - 82,2% (2.455 zadań), 82,5% (2.599 zadań) i 78,9% (2.319 zadań) ogółu oświatowych zadań inwestycyjnych.

⁵⁶ Obiektów tych było ok. 19 tys. tj. o ok. 3-krotnie więcej niż obiektów liceów ogólnokształcących i szkół zawodowych (MEN i samorządów gmin) łącznie a uczniów w szkołach podstawowych o ok. 2,5 razy więcej.

⁵⁷ Z zebranych przez MEN danych wynikało, że na dzień 31.12.1995 r. z ogólnej liczby 16.464 szkół podstawowych (bez szkół filialnych) 60% tj. 9.922 szkół posiadało sale sportowe; szkoły podstawowe w 284 gminach nie posiadały żadnej sali sportowej.

⁵⁸ Mierzony liczbą oddziałów do liczby pomieszczeń do nauki.

Licea ogólnokształcące i szkoły zawodowe mieściły się w obiektach lepiej przygotowanych technicznie i w większym stopniu dostosowanych do realizacji zadań programowych.

Problemem do rozwiązania była kwestia dostosowania liczby pomieszczeń do nauki do wzrastającej liczby oddziałów, szczególnie w szkołach zawodowych.

- *W województwach objętych kontrolą wskaźnik zmianowości w szkołach zawodowych kształtował się od 1,3 do 1,9, a w pojedynczych przypadkach przekraczał 2. Lepszą sytuację stwierdzono w liceach ogólnokształcących gdyż tylko w 4 (z 11) województwach⁵⁹ w roku szkolnym 1995/1996 ww. wskaźnik przewyższał 1.*

Miarą zaangażowania budżetu kuratorów oświaty w inwestycje poszczególnych typów szkół jest m.in. wielkość środków inwestycyjnych przypadającą na liczbę oddziałów lub pomieszczeń do nauki.

Wskaźnik ten najwyższy był dla liceów ogólnokształcących i wynosił odpowiednio 7,8 tys. zł oraz 7,7 tys. zł.

- *W badanych województwach wystąpiło znaczne zróżnicowanie tych wskaźników od 0,46 tys. zł (0,4) w woj. częstochowskim do 25,4 tys. zł (26) w woj. zamojskim. Kuratorium Oświaty w Zamościu wydatkowało na 4 inwestycje liceów ogólnokształcących w latach 1994-1996 - 6.607 tys. zł tj. 32,3% ogółu wydatków na inwestycje oświatowe, uzyskując z tego tytułu 52 pdn; Kuratorium Oświaty w Częstochowie wydatkowało na kończone w 1994 r. jedno zadanie 192 tys. zł co stanowiło ok. 1% nakładów inwestycyjnych ogółem w badanym okresie.*

Na inwestycje szkół zawodowych wydatkowano średnio 2,9 tys. zł na jeden oddział oraz 4,5 tys. zł w przeliczeniu na pomieszczenie do nauki.

- *Wskaźniki te kształtowały się od ok. 1 tys. zł (1,2 tys. zł) w woj. kieleckim do 8 tys. zł (12,9 tys. zł) w woj. sieradzkim, z których w pierwszym zdecydowany priorytet dotyczył szkół podstawowych, a w drugim prowadzono 4-6 zadań na rzecz szkół zawodowych przy stosunkowo niewielkiej liczbie oddziałów i pdn (405 i 252).*

Na inwestycje szkół podstawowych, przy zastosowaniu powyższej metody oceny, przypadło z budżetu kuratorów oświaty średnio 3,5 tys. zł na oddział, a w przeliczeniu na pomieszczenie do nauki 3,6 tys. zł.

⁵⁹ W woj. tarnowskim współczynnik zmianowości był bliski 1,3, w woj. bielskim, chełmskim, siedleckim mieścił się między 1 a 1,1.

- *Wskaźniki te w badanych województwach kształtowały się od 1,3 tys. zł (1,55 tys. zł) w woj. gdańskim do 6,8 tys. zł (6,9 tys. zł) w woj. sieradzkim.*

Ogółem w kraju na inwestycje szkół zawodowych w latach 1994-1996 przeznaczono z budżetu kuratorów oświaty - 175 mln zł, tj. 15,9% ogółu inwestycyjnych wydatków budżetowych MEN. Na zadania inwestycyjne liceów ogólnokształcących przeznaczono 108,7 mln zł, tj. 9,9%. Inwestycje szkół podstawowych dofinansowano kwotą 667,3 mln zł, tj. 60,6%⁶⁰.

Uzyskane efekty inwestycyjne⁶¹ mierzone liczbą pomieszczeń do nauki odznaczały się w badanym okresie tendencją spadkową we wszystkich rodzajach szkół co wiązało się głównie z omówionym wcześniej wzrostem kosztów w budownictwie.

- *W szkołach podstawowych oddano w kolejnych latach (1994-1996) 3.327, 3.474 i 2.652 pdn; w szkołach zawodowych 572, 421 i 310 pdn; w liceach ogólnokształcących odpowiednio 410, 297 i 207 pdn.*

2.4. Udzielanie i rozliczanie przez kuratorów oświaty dotacji celowych przekazywanych gminom na podstawie art. 21 ustawy o finansowaniu gmin.

We wszystkich objętych kontrolą kuratoriach oświaty dotacje celowe na dofinansowanie inwestycji oświatowych przekazano gminom w ustawowo określonej wysokości, tj. do 50% (lub do 75% w przypadku gmin pobierających dotację wyrównawczą) wartości kosztorysowej inwestycji. Dotacje udzielano w oparciu o zawarte porozumienia między kuratorem oświaty a zarządem gminy. Około 18 % kuratoriów oświaty przekazywała kwoty dotacji po przedstawieniu faktur (kopii faktur) wystawianych przez wykonawców robót budowlanych.

W wyniku zmian organów prowadzących szkoły i placówki, a także zlecenia gminom zadań inwestycyjnych przez kuratorów oświaty udział dotacji w wydatkach budżetowych na inwestycje oświatowe szybko wzrastał.

⁶⁰ Na inwestycje zakładów opiekuńczo-wychowawczych przeznaczono 7,3% ogółu inwestycyjnych wydatków budżetowych MEN (80,9 mln zł) . Inwestycje szkół specjalnych i innych placówek (w tym internatów) kosztowały budżet 69,8 mln zł tj. 6,3% ogółu wydatków inwestycyjnych.

⁶¹ Na podstawie danych zbieranych przez MEN z kuratoriów oświaty.

- W 1994 r. kwota dotacji celowych (na zadania inwestycyjne zlecone, powierzone i własne gmin) stanowiła 19,8% wydatków budżetowych kuratoriów oświaty na inwestycje oświatowe, a w 1996 r. wskaźnik ten wynosił 58,8%; udział dotacji celowych na finansowanie zadań inwestycyjnych własnych gmin (§ 86) w wydatkach budżetowych na inwestycje oświatowe kuratoriów oświaty wzrósł z 11,3% w 1994 r. do 58,5% w 1996 r. (w woj. kieleckim 68,8%, w woj. tarnowskim - 64,8%).

W 1996 r. 66% (1641) gmin realizowało inwestycje oświatowe.

- W województwach objętych kontrolą wskaźnik procentowy liczby gmin prowadzących inwestycje oświatowe kształtował się od 40% i 47% w woj. częstochowskim i chełmskim do 96% w woj. tarnowskim oraz po 86% w woj. bielskim i sieradzkim; największa liczba gmin prowadzących inwestycje oświatowe wystąpiła w woj. kieleckim (60) a najmniejsza w woj. chełmskim (14).

Kontrole 24 urzędów gmin wykazały, że wszystkie (75) zadania inwestycyjne prowadzone na terenie tych gmin były uzasadnione potrzebami.

Powszechnym zjawiskiem (sytuacja ta wystąpiła w 9 kuratoriach na 11 objętych kontrolą) było nieprzestrzeganie przez gminy ustawowego obowiązku składania informacji o realizacji dotowanych inwestycji⁶², po zakończeniu roku budżetowego oraz ewentualnego zwrotu nie wykorzystanych dotacji⁶³.

- Kuratorium Oświaty w Sieradzu wyegzekwowało 3 zaległe (za 1994 r.) informacje dopiero w trakcie kontroli (w grudniu 1996 r. i styczniu 1997 r.).
- Kuratorium Oświaty w Słupsku odstąpiło od żądania ww. informacji uzasadniając to systemem polegającym na przedkładaniu przez gminy dokumentów obrazujących stan finansowania i zaawansowania inwestycji - poprzedzającym przekazywanie dotacji.
- Kuratorium Oświaty w Zamościu nie uzyskało ww. informacji za rok 1994 i 1995, mimo że w latach tych przekazało gminom dotacje w łącznej kwocie 473,5 tys. zł.
- Kuratorium Oświaty w Białej Podlaskiej otrzymało ww. informacje za 1996 r. od wszystkich 28 gmin objętych dotacjami jednak 3 z nich przekazano z opóźnieniem dochodzącym do 1,5 miesiąca; informacje

⁶² W myśl ust. 7 art. 21 powołanej ustawy gmina powinna złożyć kuratorowi oświaty (do końca stycznia) informację zawierającą: wykaz inwestycji realizowanych z udziałem dotacji, wartości kosztorysowe oraz terminy rozpoczęcia i planowanego zakończenia, a także kwoty dotacji i kwoty środków z budżetu gminy, przekazane w ciągu roku na rachunek finansowania inwestycji.

⁶³ W myśl ust. 8 art. 21 gmina, która nie przeznaczy w danym roku na finansowanie dotowanej inwestycji środków z budżetu gminy w pełnej kwocie wymaganej na podstawie ust. 6 art. 21 jest zobowiązana do zwrotu dotacji w części proporcjonalnej do poniesionych wydatków.

te nie zawierały kompletnych danych wymaganych ustawowo, ograniczały się bowiem tylko do rozliczenia dotacji.

Stwierdzono także przypadek przekroczenia uprawnień kuratorium oświaty poprzez wyrażanie zgody na pozostawienie gminie nie wykorzystanej dotacji celowej do wykorzystania w roku następnym.

- *Dyrektor Wydziału Ekonomicznego KO w Siedlcach wyraził zgodę na przedłużenie terminu wykorzystania dotacji w kwocie 62,5 tys. zł do końca trzeciego kwartału 1996 r. przyznanej gminie Łochów, w dniu 12.12.1995 r. nie wykorzystanej w całości. Podobnie zgodę otrzymała gmina Sobolew na wykorzystanie do końca I kwartału 1996 r. dotacji 50 tys. zł otrzymanej w dniu 28.12.1995 r. Dotacji otrzymanych w 1996 r. w kwotach 32 tys. zł i 7,5 tys. zł nie wykorzystaly także gminy Miedzna oraz Sokołów Podlaski. Kuratorium Oświaty pozostawiło te dotacje do rozliczenia w 1997 r. Dodać trzeba, że częściową przyczyną niewykorzystania dotacji było późne ich przekazanie (gmina Sobolew).*

2.5. Programowanie i realizacja inwestycji oświatowych

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Edukacji Narodowej, nie realizowało zadań dotyczących inicjowania oraz koordynacji projektowania i prac studialnych w zakresie obiektów oświatowych oraz opracowania wytycznych programowo-przestrzennych do projektowania szkół. Jednocześnie, planowane na ten cel w ustawach budżetowych na lata 1994-1996 środki w łącznej kwocie 336,5 tys. zł przeznaczono prawie w całości na pokrycie kosztów robót remontowo-modernizacyjnych gmachu MEN.

Przy projektowaniu obiektów oświatowych posługiwano się zdezaktualizowanymi materiałami pomocniczymi wydanymi w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, dotyczącymi wymagań programowo-funkcjonalnych budynków przedszkoli, szkół podstawowych, sal sportowych, szkolnych terenowych urządzeń kultury fizycznej, internatów.

Obowiązująca od 1995 r. ustawa prawo budowlane nie przewiduje dla Ministra Edukacji Narodowej upoważnienia do wydania przepisów określających szczegółowe zasady projektowania obiektów oświatowych.

Kontrola potwierdziła jednak potrzebę przygotowania opracowań pomocniczo-instruktażowych dotyczących projektowania obiektów oświatowych, szczególnie w sytuacji gdy dla większości inwestycyjnych zadań oświatowych inwestorami są samorządy gminy.

2.5.1. Ustawa o systemie oświaty nałożyła na organ prowadzący szkołę (placówkę) obowiązek pełnienia roli inwestora (art. 5 ust. 7 pkt 2).

Zadania inwestora dotyczące finansowania inwestycji wynikały z przepisów prawa budżetowego a w zakresie realizacji inwestycji z przepisów prawa budowlanego.

Zaniedbania obowiązków inwestorów wynikające z tych ustaw ujawniły kontrole 8 (na 11 kontrolowanych) kuratoriów oświaty oraz 19 (na 24 kontrolowane) urzędów gmin.

Naruszenie postanowień prawa budżetowego polegające na przekazywaniu środków budżetowych na finansowanie inwestycji mimo braku zatwierdzonych założeń techniczno-ekonomicznych stwierdzono w kontroli 3 gmin i 2 kuratoriów oświaty.

Częstym zjawiskiem (ujawnionym w 6 gminach i jednym kuratorium oświaty) było nieterminowe rozliczenie zakończonych zadań (opóźnienia w pojedynczych przypadkach dochodziły do 2 lat).

Niedopełnienie określonych w przepisach prawa budowlanego obowiązków związanych z pełnieniem funkcji inwestora polegało w szczególności na:

- złej organizacji procesów inwestycyjnych (w 4 gminach i jednym kuratorium oświaty),
- prowadzeniu budów bez uzyskania pozwolenia właściwych organów (w 2 gminach i jednym kuratorium oświaty),
- niewłaściwym wypełnianiu zadań nadzoru inwestorskiego (w 5 gminach i 2 kuratoriach oświaty),
- przekazaniu obiektów w użytkowanie przed uzyskaniem pozwolenia właściwego organu (w 3 gminach i jednym kuratorium oświaty).

2.5.2. W latach objętych kontrolą zmniejszała się liczba zadań dla których inwestorami byli kuratorzy oświaty.

W 1996 r. kuratorzy oświaty prowadzili głównie inwestycje dotyczące szkół ponadpodstawowych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, szkół specjalnych i innych placówek (nie przejętych przez gminy).

- *Na 592 zadania inwestycyjne dla których inwestorami byli kuratorzy oświaty: 240 dotyczyło szkół zawodowych, 127 placówek opiekuńczo-wychowawczych, 109 liceów ogólnokształcących, 20 szkół podstawowych i 96 innych szkół i placówek.*

Kuratoria oświaty zlecały prowadzenie zadań inwestycyjnych bezpośrednio podległym jednostkom nie posiadającym pracowników o kwalifikacjach niezbędnych do prowadzenia obsługi tego rodzaju zadań, co często było przyczyną podejmowania nielegalnych i nieracjonalnych działań.

Na przykład:

- *Kuratorium Oświaty w Częstochowie przekazało prowadzenie Budowy Centrum Edukacyjnego w Częstochowie dyrektorowi Wojewódzkiego Ośrodka Metodycznego (WOM), który w dniu 18.10.1995 r. zawarł umowę z wykonawcą robót budowlanych, pomimo braku projektu technicznego i pozwolenia na budowę (wydanego dopiero w dniu 22.03.1996 r.). Ponadto do ww. umowy w dniu 7.08.1996 r. sporządzono aneks w wyniku, którego zwiększono kwotę ryczałtowego wynagrodzenia wykonawcy z kwoty 777,1 tys. zł (ustalonej w drodze przetargu) do 1.072,9 tys. zł (tj. o 37,5%)⁶⁴.*
- *Kuratorium Oświaty w Gdańsku, przekazując dyrektorom jednostek oświatowych obowiązki inwestorów nie dopilnowało wprowadzenia przez nich do umów z inspektorami nadzoru obowiązku kontroli i sprawdzania faktur dostarczanych przez wykonawców robót⁶⁵.*

W pojedynczych przypadkach kuratorzy oświaty, zlecając zastępstwo inwestycyjne wyspecjalizowanym podmiotom nie sprawowali należytej kontroli nad wypełnianiem przez nich przyjętych obowiązków.

Na przykład:

- *Inwestor zastępczy - Przedsiębiorstwo Usług Inwestycyjnych Spółka z o.o. w Tarnowie (PUI) działający w imieniu Kuratora Oświaty w Tarnowie nie dokonało aktualizacji założeń techniczno-ekonomicznych po zmianie funkcji i przeznaczenia budowanych obiektów ZSZ w Zakliczynie; PUI niektóre czynności wynikające*

⁶⁴ Naruszono tym postanowienie art. 76 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych.

⁶⁵ Dopuszcza to przepis art. 25 ust. 4 prawa budowlanego.

z umów z kuratorem oświaty przekazywało dyrektorom szkół np. organizację przetargu na roboty budowlane. Ponadto nie zawiadamiało właściwych organów o zakończeniu budowy.⁶⁶

- *Inwestor zastępczy - ZPUH „Primex” w Częstochowie działający w imieniu kuratora oświaty w zakresie budowy Szkoły Podstawowej Specjalnej nr 45, nie zwrócił kuratorium kwoty 7.500 zł, której nie zapłacił firmie projektowej gdyż nie wywiązała się z umowy⁶⁷, nie wyegzekwował także od tej firmy kar umownych przewidzianych umową;*

Z ustaleń kontroli wynika, że czterech kuratorów oświaty nieprawidłowo ewidencjonowało stan zaangażowania budżetu państwa w finansowanie inwestycji rozpoczętych⁶⁸.

Brak danych dotyczących zaktualizowanej wartości kosztorysowej oraz wielkości nakładów angażowanych w poszczególnych okresach realizacji inwestycji uniemożliwiał właściwe planowanie wydatków a także przekazywanie przez dysponentów środków budżetowych w okresach i kwotach umożliwiających inwestorowi zastępczemu terminowe regulowanie zobowiązań (art. 29 ust. 2 prawa budżetowego).

Na przykład:

- *W ewidencji wydatków na inwestycje w Kuratorium Oświaty w Sieradzu brak było danych o aktualnej wartości kosztorysowej oraz planowanych łącznych kwotach środków budżetowych i przewidywanych potrzebnych środkach w następnych latach realizacji inwestycji.*

Kuratorzy oświaty pełniący rolę inwestorów zobowiązani byli do rozliczenia zakończonych inwestycji. W myśl postanowień zawartych w §§ 11 i 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2.12.1991 r. środki budżetowe pozostające po zakończeniu inwestycji i uregulowaniu zobowiązań, związanych z jej realizacją powinny być przekazane w ciągu 60 dni od daty odbioru inwestycji na dochody budżetu państwa⁶⁹.

⁶⁶ Wymóg wynikający z postanowień art. 54 prawa budowlanego.

⁶⁷ ZPUH „Primex” zawiadomił o tym kuratorium.

⁶⁸ Wymóg prowadzenia ewidencji wynikał z przepisu § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r.

⁶⁹ Rozliczenie powinno zawierać m.in. porównanie rzeczywistych kosztów efektów i okresu realizacji z planem; omówienie i uzasadnienie różnic między planem a wykonaniem, zestawienie środków, z których inwestycja była finansowana.

- *Na 46 inwestycji zakończonych w badanym okresie a prowadzonych przez Kuratora Oświaty w Sieradzu (z udziałem inwestorów zastępczych) brakowało 5 rozliczeń, a w 4 przypadkach w sprawozdaniach nie podano planowanej wartości kosztorysowej. Rozliczenia te nie zawierały uzasadnień dla przekroczenia planowanych pierwotnie kosztów i terminów zakończenia inwestycji.*
- *Kuratorium Oświaty w Zamościu nie dokonało, po zakończeniu i przekazaniu do użytku, rozliczenia budowy kompleksu oświatowego w Horodle (Liceum Ogólnokształcącego, Szkoły Podstawowej oraz budynku mieszkalnego).*

2.5.3. Kontrolowane urzędy gmin przejęły od kuratorów oświaty 37 zadań (tj. blisko 50%) a od społecznych komitetów budowy (rozbudowy) szkół 10, (tj.: 13%); pozostałe 28 zadań podjęły z własnej inicjatywy nie zawsze kierując się możliwościami organizacyjnymi i finansowymi.

Z 4 gmin prowadzących od 6 do 9 inwestycji oświatowych tylko w jednej (Urzędzie Miasta w Częstochowie⁷⁰) nie stwierdzono większych nieprawidłowości.

- *W okresie objętym kontrolą Urząd Miasta w Częstochowie prowadził 7 zadań inwestycyjnych (1 budowa, 6 rozbudów, w tym 3 dotyczące szkół zawodowych) z tego 6 przejętych od kuratora oświaty a 1 zainicjowane przez społeczny komitet. Z 7 zadań - 5 zakończono w okresie objętym kontrolą, z tego 4 dotyczące szkół podstawowych (w tym 3 przejęte w latach 1993-1995 od kuratora oświaty w stanie poważnie zaawansowanym).*

W trzech pozostałych przypadkach Urzędy Gminy lub Miast (w Czarnej, Zatorze i Wadowicach) wystąpiły nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków inwestora.

- *Urząd Gminy w Czarnej (woj. tarnowskie) prowadził 9 zadań inwestycyjnych w oświacie (6 przejętych od kuratora oświaty) z czego 3 (modernizacje dachów i instalacji c.o.) zakończono w 1996 r.; z pozostałych - 3 były poważnie zaawansowane (14 pdn, 3 sale sportowe); należyta dbałość Zarządu Gminy o jakość wykonanych robót nie szła w parze z troską o właściwą organizację procesu inwestycyjnego; służby Urzędu m.in. nie dokonały protokolarnego przejęcia budów od poprzednich inwestorów, w 5 przypadkach nierzetelnie prowadzono dzienniki budowy, w dwóch brak było założeń techniczno-ekonomicznych a w jednym pozwolenia na*

⁷⁰

Miasto Częstochowa przejęło od kuratora oświaty prowadzenie szkół podstawowych z dniem 1.01.1992 r., a szkół ponadpodstawowych, specjalnych oraz placówek od 1.01.1996 r. na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24.11.1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych (DzU nr 141, poz. 692).

budowę; przy realizacji dwóch budów nie w pełni przestrzegano postanowień ustawy o zamówieniach publicznych.

- *Urząd Miasta w Zatorze (woj. bielskie) prowadził 7 zadań inwestycyjnych (5 przejętych od kuratora oświaty) w tym 2 budowy szkół i 5 rozbudów (3 sale sportowe); trzy zadania zakończone w latach 1994-1996 do czasu kontroli nie zostały rozliczone; rozbudowę Szkoły Podstawowej w Palczowicach prowadzono bez pozwolenia na budowę sali sportowej, dziennika budowy, kierownika budowy oraz inspektora nadzoru; dzienniki pozostałych zadań prowadzone były nierzetelnie; dokumentacje projektowo-kosztorysowe wszystkich zadań inwestycyjnych były niekompletne gdyż nie zawierały zatwierdzonych przez inwestora zestawień kosztów; w jednym przypadku (Szkoła Filialna w Ławiczkach) połączono funkcje kierownika budowy i inspektora nadzoru⁷¹.*
- *Urząd Miasta w Wadowicach (woj. bielskie) prowadził 6 zadań inwestycyjnych (w tym 4 przejęte od kuratora oświaty) w tym 3 budowy (pozostałe rozbudowy i modernizacje); z trzech zakończonych inwestycji - dwóch (przekazanych do użytku w 1994 r. i sierpniu 1996 r.) nie rozliczono do czasu kontroli; zastrzeżenia kontroli dotyczyły rzetelności prowadzenia dzienników budów, nie umieszczenia tablic informacyjnych (na 2 placach budów), braku zestawień kosztów realizacji zadań (2 przypadki), nie zabezpieczenia placu budowy przed zniszczeniem i kradzieżą materiałów budowlanych (Szkoła Podstawowa w Ponikwi).*

Szczególnie niepokojące były jednak naruszenia zasad gospodarności dotyczące finansowania i rozliczania inwestycji a także gospodarki materiałowej i zabezpieczania mienia, co w większym zakresie wykazały kontrole 4 urzędów gmin.

- *Urząd Gminy w Borzęcinie (woj. tarnowskie) po przejęciu od kuratora oświaty z dniem 1.01.1996 r. budowy Szkoły Podstawowej w Bielczy (realizowanej od 1989 r.) nie dołożył należytych starań w kierunku jej przyspieszenia, mimo iż dysponował odpowiednimi środkami w kwocie 179 tys. zł. Z kwoty tej wg stanu na dzień 31.12.1996 r. - nie wykorzystano 147 tys. zł (ok. 82%) w tym dotacji w kwocie 51.157 zł otrzymanej z Kuratorium Oświaty w Tarnowie. Dotacji tej nie zwrócono do dnia 7.02.1997 r. mimo obowiązku wynikającego z postanowień art. 21 ust. 9 ustawy o finansowaniu gmin⁷². Ponadto, w ramach budowy obiektu przedszkolno-szkolnego w Borzęcinie wypłacono wykonawcy nienależną kwotę 14,5 tys. zł za prace wykonane przez bezrobotnych i opłacone przez Urząd ze środków Funduszu Pracy. Nadpłacono także kwotę 658 zł na rzecz*

⁷¹ Łączenie tych funkcji jest sprzeczne z postanowieniem art. 24 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

⁷² Po zakończeniu kontroli NIK Kurator Oświaty w Tarnowie podjął nielegalną decyzję - wyrażając zgodę na zaniechanie zwrotu kwoty 51.157 zł.

wykonawcy budynku szkoły w Przyborowie, który wystawił zawyżone w stosunku do umowy faktury, akceptowane przez inspektora nadzoru. Niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystano także fundusz celowy w kwocie 21,9 tys. zł przyznany przez Rejonowy Urząd Pracy na wynagrodzenie bezrobotnych zatrudnionych przy budowie szkoły.

- *Urząd Gminy w Dąbrowie Tarnowskiej z realizowanych 4 inwestycji oświatowych - 2 przejął od Kuratora Oświaty bez dokumentacji (w tym określającej wysokość poniesionych nakładów). Do czasu kontroli Urząd nie rozliczył budowy filii Szkoły Podstawowej nr 2 w Dąbrowie Tarnowskiej oddanej do użytkowania w dniu 29.12.1994 r. Urząd nie podjął także niezbędnych działań w kierunku wyegzekwowania ustalonych przez RIO nadpłat za roboty budowlane w kwocie 30.481 zł odzyskując do czasu kontroli tylko 8.100 zł. W księgowaniu wydatków inwestycyjnych naruszono zasadę memoriału.⁷³ - bowiem wydatki w łącznej kwocie 70.625 zł poniesione w 1994 r. zaksięgowano w ciężar kosztów 1995 r*
- *Urząd Gminy w Ustce (woj. śląskie) w latach 1995-1996 kontynuował przejętą od Kuratora Oświaty budowę III etapu budynku Szkoły Podstawowej w Objeździe, którą realizował inwestor zastępczy, tj. Rejonowy Zarząd Inwestycji (RZI) w Ślupsku (prowadzący budowę od początku). Wyniki kontroli wykazały, że kosztorysy powykonawcze stanu surowego sali gimnastycznej budowanego obiektu o wartości blisko 525 tys. zł zostały zawyżone o kwotę 167,5 tys. zł..*
- *Urząd Miasta w Starachowicach (woj. kieleckie) przejmując⁷⁴ od Kuratora Oświaty z dniem 1 stycznia 1996 r. trzy zadania inwestycyjne w oświacie nie otrzymał dokumentacji związanej z prowadzeniem tych inwestycji. Nie sporządzono także inwentaryzacji budowanych od końca lat osiemdziesiątych obiektów co utrudniało a częściowo uniemożliwiało racjonalne podejmowanie decyzji dotyczących finansowania tych inwestycji.
Rozbudowę Szkoły Podstawowej nr 11 (rozpoczętą w 1988 r.) oraz budowę Szkoły Podstawowej nr 13 (rozpoczętą w 1986 r.) przerwano w 1993 r. oddając częściowo do użytku dwa segmenty.
Nie zakończone obiekty wchodzące w skład obydwu inwestycji nie zostały zabezpieczone przed oddziaływaniem czynników atmosferycznych oraz dostępem osób postronnych, w tym uczniów.*

⁷³ Określoną w art. 6 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (DzU nr 121, poz. 591; z 1997 r. nr 32, poz. 183 i nr 43, poz. 272).

⁷⁴ Przekazanie prowadzenia szkół z dniem 1 stycznia 1996 r. dokonane zostało na podstawie porozumienia, w załączniku, którego określono wartość inwentarzową majątku szkół poza Szkołą Podstawową Nr 13, gdzie w pozycji „stan majątku trwałego” wpisano „inwestycja” bez określenia wartości. Na okoliczność przekazania inwestycji nie sporządzono protokołu zdawczo-odbiorczego. W dniu 2.07.1996 r. Rada Miejska w Starachowicach podjęła rezolucję w sprawie inwestycji oświatowych w Szkołach Podstawowych Nr 2, Nr 11 i Nr 13, w której postanowiła nie przejmować w pełnym zakresie prowadzenia tych inwestycji od Kuratora Oświaty w Kielcach, gdyż budżet miasta nie jest w stanie udźwignąć kosztów, które oszacowano na ponad 15 mln zł. W „rezolucji” określono część zadań, które „Miasto” jest w stanie wykonać do końca 1998 r. przy udziale (nie mniej niż 33%) Kuratorium Oświaty.

Obiekty te ulegały dewastacji oraz stanowiły zagrożenie dla życia i zdrowia młodzieży.

Ponadto kontrola ujawniła na terenie Starachowic nie dokończony obiekt przedszkola - (6 - oddziałowego) budowany w latach 1990-1992 przez Spółdzielnię Mieszkaniową „Wanacja” na podstawie umowy z Wojewodą Kieleckim (wartość robót w cenach 1992 r. 1.007,6 tys. zł), pozostający bez zabezpieczenia, nie ogrodzony, bez dozoru.

Mimo iż Spółdzielnia jeszcze w maju 1993 r. wystąpiła do Wojewody Kieleckiego o wskazanie właściciela obiektu w celu przejęcia inwestycji do czasu kontroli brak było rozstrzygnięcia w tej sprawie.

2.6. Zapewnienie pierwszego wyposażenia w sprzęt i pomoce dydaktyczne oddawanych obiektów oświatowych.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Edukacji Narodowej w ramach zadań inwestycyjnych prowadziło akcję tzw. pierwszego wyposażenia pomieszczeń nowo oddawanych do użytku w szkołach i placówkach oświatowych.

W latach 1994-1995 akcja ta dotyczyła pomieszczeń nowo oddawanych szkół i placówek publicznych, a w 1996 r. tylko szkół ponadpodstawowych i placówek oświatowych zapewniających opiekę całodobową.

Z zakupów realizowanych w ramach określonych limitów⁷⁵ wyłączono: telewizory, magnetowidy, kserokopiarki, komputery wraz z urządzeniami peryferyjnymi (dopuszczano jedynie możliwość zakupu edukacyjnego oprogramowania komputerowego).

Decyzje w sprawie określenia limitów były podejmowane przez MEN łącznie dla wszystkich obiektów zgłoszonych przez kuratorów oświaty.

Kuratorzy oświaty zobowiązani byli do informowania MEN o ewentualnych zmianach terminu oddania do użytku realizowanej inwestycji oraz przedstawienia ostatecznego rozliczenia do 20 grudnia każdego roku.

⁷⁵

W latach 1994-1995 - 2.500 zł, w 1996 r. - do 3.500 zł na zakup mebli (krzeseł, stołów, biurek, mebli skrzyniowych, tablic szkolnych, podstawowego wyposażenia sal sportowych). Na zakup pomocy dydaktycznych i sprzętu 1.000 zł na jedno pdn w szkołach podstawowych i 1.200 zł w szkołach ponadpodstawowych i specjalnych w 1994-1995 r. i do 1.500 zł w 1996 r. W internatach, placówkach opiekuńczo-wychowawczych limit dotyczył 1 miejsca i wynosił do 800 zł w 1994-1995 r. oraz do 1.000 zł w 1996 r. (dotyczył mebli i wyposażenia).

W latach 1994-1996 obsługę biurowo-finansową zakupów wyposażenia dla szkół na zlecenie MEN, prowadziło Przedsiębiorstwo Uspołecznione „Nauka” SA z siedzibą w Warszawie.

Kuratoria oświaty lub jednostki im podległe, składały zamówienia do odpowiednich dostawców wskazując, że płatnikiem będzie PU „Nauka” SA.

Po otrzymaniu dostawy, jednostki te przesyłały faktury do PU „Nauka” SA fakturę z potwierdzeniem odbioru, określając rozdział klasyfikacji budżetowej szkoły lub placówki na rzecz której dokonano zakupu.

Z ustaleń kontroli wynika, że przyjęta przez MEN forma zaopatrzenia w sprzęt i pomoce dydaktyczne oddawanych do użytku obiektów oświatowych była kłopotliwa zarówno dla szkół (placówek), kuratoriów oświaty jak i dostawców, ponieważ wydłużała drogę realizacji zamówień oraz wprowadzała dodatkowe czynności administracyjno-techniczne.

Ponadto - co jest szczególnie istotne - wynikiem stosowania tego systemu zakupów było coroczne pozostawianie na rachunku PU „Nauka” SA znacznych nie wykorzystanych kwot, co było związane z opóźnieniami terminów oddawania do użytku obiektów oświatowych.

- *Z planowanych w 1994 r. środków budżetowych MEN, na zakup pierwszego wyposażenia nowo oddawanych obiektów oświatowych, pozostało nie wykorzystane 883,2 tys. zł. Skumulowane środki (pozostałe z 1994 r. i planowane na 1995 r.) wykorzystano w trakcie 1995 r. w ok. 64%. Do końca I kwartału 1996 r. Spółka „Nauka” rozliczyła w MEN - 93% łącznej kwoty, a całość - do 22 kwietnia 1996 r.*

Kontrole w kuratoriach oświaty ujawniły przypadki zakupów pierwszego wyposażenia dla szkół i placówek nie oddanych do użytku w danym roku, podając jednocześnie jako przyczynę opóźnienia cyklu inwestycyjnego brak środków.

Na przykład:

- *w woj. bielskopodlaskim: Szkołę Podstawową w Rudnikach oddano w 1996 r., a wyposażono kosztem 28 tys. zł w 1995 r.,*
- *Liceum Ogólnokształcące w Wisznicach i Dom Dziecka w Komarnie wyposażono w 1996 r. kosztem 80 tys. zł łącznie a do czasu zakończenia kontroli (koniec I kw. 1997 r.) obiektów tych nie oddano do użytkowania;*

- *w woj. częstochowskim w 1994 r. wyposażono 5 obiektów szkolnych kosztem 42 tys. zł, które oddano w 1995 r., podobnie w 1995 r. wyposażono 2 szkoły (70 tys. zł), które oddano w 1996 r.,*
- *w woj. sieradzkim w 1994 r. nie wykorzystano limitu na pierwsze wyposażenie w kwocie 18,4 tys. zł, w 1995 r. - 21,2 tys. zł.*
- *w woj. zamojskim w 1994 r. nie wykorzystano limitu na pierwsze wyposażenie w kwocie 33,4 tys. zł, tj. 6,6% przyznanego.*

W odniesieniu do oddawanych do użytku w 1996 r. obiektów szkół podstawowych, kuratorzy oświaty zostali zobowiązani przez MEN do współfinansowania wyposażenia tych szkół w ramach przyznanego limitu środków inwestycyjnych.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. W toku postępowania kontrolnego kontrolujący zasięgaliby dodatkowych informacji w 34 jednostkach nie kontrolowanych. Informacje dotyczyły wypełniania zadań przez inspektorów zastępczych (w tym dyrektorów szkół lub jednostek specjalistycznych) a także wyposażenia oddanych do użytku szkół w pomoce dydaktyczne i sprzęt.

W toku kontroli Urzędu Miasta w Starachowicach ujawniono przerwane inwestycje obiektów oświatowych, pozostawione bez zabezpieczenia w stanie powodującym zagrożenie dla życia i zdrowia a także straty materialne.

Na podstawie art. 51 ustawy o NIK kontroler NIK poinformował uczestników procesu inwestycyjnego o występujących zagrożeniach na budowie Szkoły Podstawowej Nr 11 w Starachowicach.

Opis tego stanu zawarty został w wystąpieniu NIK do Prezydenta Miasta Starachowic, które przesłano do wiadomości Wojewody Kieleckiego i Przewodniczącego Rady Miasta Starachowice.

Ponadto ujawniono na terenie Starachowic, niedokończony obiekt budowany w latach 1990-1992 z przeznaczeniem na przedszkole - pozostający bez żadnego zabezpieczenia i dozoru. W odrębnym wystąpieniu NIK powiadomiła o tym Wojewodę Kieleckiego⁷⁶ wnioskując o zabezpieczenie i zagospodarowanie tego obiektu.

W toku kontroli Urzędu Gminy w Ustce (woj. śląskiego) powołano biegłego (w zakresie budownictwa), który stwierdził zawyżenie wartości kosztorysu powykonawczego budowanej sali gimnastycznej w Objeździe.

Po zakończonych kontrolach w 32 jednostkach (na 37) odbyły się narady pokontrolne, w trakcie których omówiono stwierdzone nieprawidłowości, a kierownicy skontrolowanych jednostek przyjęli do realizacji stosowne wnioski.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek wystosowano wystąpienia pokontrolne.

W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej postulowano:

- planowanie w projekcie budżetu wydatków na finansowanie zadań inwestycyjnych oświaty na poziomie zapewniającym ich terminowe wykonanie;
- współdziałanie z wojewodami m.in. w zakresie tworzenia finansowych i organizacyjnych warunków realizacji inwestycji oświatowych, które zostały rozpoczęte oraz przewidziane są do rozpoczęcia,
- zwiększenie nadzoru ze strony Kierownictwa MEN nad przestrzeganiem dyscypliny budżetowej,

W nadesłanej odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej przedstawił działania, które zamierza podjąć w celu realizacji wniosków NIK, m.in. zapewnił, że zaleci, aby wojewodowie zapewnił środki na zadania wytypowane jako priorytetowe w ramach przeglądu inwestycji oświatowych w 1993 r. Ponadto zapowiedział kontynuowanie prac nad przygotowaniem

⁷⁶ W odpowiedzi dla NIK - Wojewoda Kielecki poinformował, że dalsza realizacja i prowadzenie omawianej inwestycji spoczywa na Samorządzie Gminy Starachowice, która zgodnie z ustawą z dnia 10 maja 1990 r. o samorządzie terytorialnym przejęła majątek przedszkoli, w tym także inwestycje.

materiałów pomocniczych do projektowania obiektów oświatowych i w tym celu wykorzystanie planowanych dla MEN środków budżetowych.

W wystąpieniach do kuratorów oświaty wskazywano m.in. na potrzebę:

- egzekwowania od zarządów gmin - otrzymujących dotacje na inwestycje w oświacie informacji o przebiegu realizacji inwestycji oraz rozliczeniu nakładów;
- pełnego i celowego wykorzystania środków budżetowych planowanych na inwestycje;
- zapewnienia właściwego nadzoru nad organizacją i przebiegiem procesu inwestycyjnego przy realizacji własnych inwestycji kuratorskich;
- dokonania końcowych rozliczeń zakończonych zadań inwestycyjnych;
- uzupełnienia brakującej dokumentacji inwestorskiej;
- zwiększenia środków finansowych na budowę sal sportowych w szkołach;
- skrócenia cykli inwestycyjnych.

W wystąpieniach do prezydentów (burmistrzów) miast oraz wójtów gmin sformułowano wnioski zmierzające do:

- wyeliminowania nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków wynikających z pełnienia funkcji inwestora,
- prawidłowego i terminowego rozliczania inwestycji,
- racjonalnego zagospodarowania zbędnych obiektów oświatowych;
- przekazywania kuratorom oświaty informacji o realizowanych inwestycjach z udziałem dotacji budżetowych;

W jednym przypadku (Kuratorium Oświaty w Częstochowie) wystąpiono o rozważenie zasadności zajmowania stanowiska przez dyrektora wydziału w Kuratorium Oświaty.

W nadesłanych odpowiedziach kuratorzy oświaty, prezydenci (burmistrzowie) miast, wójtowie gmin informowali o przyjęciu ocen, uwag i wniosków NIK oraz przystąpieniu do ich realizacji.

Do dwóch wystąpień pokontrolnych złożono zastrzeżenia (Wójt Gminy Borzęcin - woj. tarnowskie oraz Wiceprezydent Miasta Starachowice), które zostały oddalone.

W związku z prowadzoną kontrolą do właściwych organów skierowano następujące zawiadomienia:

1. Do resortowej komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przy Ministrze Edukacji Narodowej o przekroczeniu w latach 1995-1996 wydatków w dz. 91 budżetu MEN o kwotę 220,2 tys. zł i sfinansowania tych wydatków ze środków dz. 31. Odpowiedzialność za to ponosi dwóch dyrektorów departamentu i główny księgowy MEN.
2. Do Rejonowego Urzędu Pracy w Brzesku o wyegzekwowanie kwoty nieprawidłowo wykorzystanej przez Urząd Gminy w Borzęcinie, dotacji w kwocie 21.900 zł przyznanej na organizację robót publicznych .
3. Do Urzędu Rejonowego w Dębicy o podjęcie stosownych działań przewidzianych prawem budowlanym w związku z prowadzeniem przez Urząd Gminy w Czarnej - budowy Szkoły Podstawowej w Chotowej bez pozwolenia budowlanego.
4. Do Urzędu Rejonowego w Bochni o podjęcie stosownych działań przewidzianych prawem budowlanym, w związku z budową budynku przedszkolno-szkolnego w Borzęcinie (przez Urząd Gminy w Borzęcinie) bez wymaganego pozwolenia budowlanego.

Dyrektor Departamentu
Edukacji, Nauki i Kultury

Stefan Lubiszewski

Akceptuję:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zbigniew Wesołowski
Warszawa, 1997.07.

Zatwierdzam:

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, 1997.07.16

Załącznik nr 1

**Wykaz jednostek objętych kontrolą P 96090
„Finansowanie i realizacja inwestycji w oświacie
w latach 1994-1996”**

<i>Lp.</i>	<i>Nazwa jednostki skontrolowanej</i>	<i>miejsowość</i>	<i>województwo</i>
1.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Warszawa	warszawskie
2.	Kuratorium Oświaty bielskopodlaskie	Biała Podlaska	
3.	Kuratorium Oświaty	Bielsko-Biała	bielskie
4.	Urząd Miasta	Wadowice	bielskie
5.	Urząd Miasta i Gminy	Zator	bielskie
6.	Urząd Miasta	Żywiec	bielskie
7.	Kuratorium Oświaty	Chełm	chełmskie
8.	Urząd Miasta	Chełm	chełmskie
9.	Urząd Miasta	Krasnystaw	chełmskie
10.	Kuratorium Oświaty częstochowskie	Częstochowa	
11.	Urząd Miasta częstochowskie	Częstochowa	
12.	Urząd Gminy częstochowskie	Kłobuck	
13.	Urząd Miasta i Gminy częstochowskie	Woźniki	
14.	Kuratorium Oświaty	Gdańsk	gdańskie
15.	Urząd Miasta	Pruszcz Gd.	gdańskie
16.	Urząd Miasta	Sopot	gdańskie
17.	Kuratorium Oświaty	Kielce	kieleckie
18.	Urząd Miasta i Gminy	Jędrzejów	kieleckie
19.	Urząd Gminy	Nagłowice	kieleckie

20.	Urząd Miejski	Starachowice	kieleckie
21.	Przedsiębiorstwo Inwestycji i Budownictwa	Kielce	kieleckie
22.	Kuratorium Oświaty	Siedlce	siedleckie
23.	Urząd Gminy	Dębe Wielkie	siedleckie
24.	Urząd Gminy	Siedlce	siedleckie
25.	Kuratorium Oświaty	Sieradz	sieradzkie
26.	Urząd Miasta i Gminy	Łask	sieradzkie
27.	Urząd Gminy	Sieradz	sieradzkie
28.	Urząd Miasta i Gminy	Warta	sieradzkie
29.	Kuratorium Oświaty	Słupsk	słupskie
30.	Urząd Gminy	Słupsk	słupskie
31.	Urząd Gminy	Tuchomie	słupskie
32.	Urząd Gminy	Ustka	słupskie
33.	Kuratorium Oświaty	Tarnów	tarnowskie
34.	Urząd Gminy	Borzęcin	tarnowskie
35.	Urząd Gminy	Czarna	tarnowskie
36.	Urząd Gminy	Dąbrowa Tarnowska	tarnowskie
37.	Kuratorium Oświaty	Zamość	zamojskie

Załącznik 2

Spis tabel i wykresów

- Tabela 1. Plan wg ustawy budżetowej, plan po zmianach oraz wykonanie wydatków inwestycyjnych w dz. 79 budżetu MEN w latach 1994-1996.
- Tabela 2. Wydatki inwestycyjne z budżetu MEN w dz. 79 oraz w wybranych rozdziałach tego działu w latach 1994-1996.
- Tabela 3. Wydatki inwestycyjne w latach 1994-1996 w dz. 79 z budżetów kuratoriów oświaty w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej.
- Tabela 4. Efekty rzeczowe zadań inwestycyjnych w oświacie uzyskane w latach 1994-1996 w zakresie pomieszczeń do nauki (pdn) i sal sportowych (ss) w szkołach i placówkach prowadzonych przez kuratorów oświaty i samorządy gmin.
- Wykres 1. Liczba szkół podstawowych publicznych średniorocznie w latach 1994-1996 w województwach.
- Wykres 2. Liczba pdn w szkołach podstawowych publicznych w roku szkolnym 1995/1996 w województwach.
- Wykres 3. Wydatki inwestycyjne z budżetu MEN w rozdz. 7911 - Szkoły Podstawowe w latach 1994-1996 w województwach.
- Wykres 4. Liczba zadań inwestycyjnych realizowanych w szkołach podstawowych w latach 1994-1996 (średniorocznie w województwach).
- Wykres 5. Liczba pdn uzyskanych w wyniku inwestycji w szkołach podstawowych w latach 1994-1996 w województwach.
- Wykres 6. Liczba sal sportowych uzyskanych w wyniku inwestycji w szkołach podstawowych w latach 1994-1996 w województwach.