



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 22 грудня 2016 року № 28-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки України на здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки України на здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерство освіти і науки України як головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетною програмою 2201470 “Здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти Українським центром оцінювання якості освіти та його регіональними підрозділами” у 2015 і 2016 роках у цілому належним чином забезпечило проведення зовнішнього незалежного оцінювання (далі – ЗНО) навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти.

Проте задекларована МОН у 2016 році **відкритість і прозорість вступної кампанії була досягнута неповною мірою, зокрема, у частині інформування суспільства про запровадження “широкого конкурсу”.**

Українським центром оцінювання якості освіти (далі – Центр) і його регіональними підрозділами **не забезпечено належного виконання покладених на них функцій** щодо організаційно-технологічного забезпечення ЗНО та моніторингу якості освіти. Як наслідок, **кошти державного бюджету Центром і його регіональними підрозділами використовувалися нерезультативно, неекономно, а в окремих випадках з порушенням чинного законодавства.**

Так, Центром і дев'ятьма його регіональними центрами у 2015 році і протягом 9 місяців 2016 року використано з порушенням вимог чинного законодавства загалом **280,9 тис. грн, Цивільного кодексу України та умов договорів – 118,8 тис. грн, законодавства у сфері державних закупівель - 1333,0 тис. грн, неекономно – 2966,8 тис. грн, а також використано нерезультативно у 2014 році 396,4 тис. гривень.** Крім того, укладено з порушенням вимог Господарського кодексу України договорів на 136,7 тис. грн, не забезпечено економного використання матеріальних ресурсів на суму 1187,4 тис. грн (з них у досліджуваному періоді – на 1113,6 тис. гривень).

Через недосконале планування бюджетних коштів та неоперативне управління ними МОН і підпорядкованими йому установами **не забезпечено ефективного управління 5243,7 тис. грн,** які не використано та повернено наприкінці 2015 року до бюджету.

2. В Україні прийнято основні нормативно-правові акти у сфері здійснення ЗНО та моніторингу якості освіти.

Проте на сьогодні в цій сфері існує ряд проблем. Зокрема, **запроваджена МОН процедура організації ЗНО результатів навчання, здобутих на основі освітнього рівня, відмінного від повної загальної середньої освіти (зокрема, на основі ступеня бакалавра), суперечить Закону України “Про вищу освіту”.**

Також **відсутній нормативний документ, що визначає перелік особливих (спеціальних) умов, що можуть бути створені для осіб з особливими освітніми потребами в пунктах проведення ЗНО. Не вирішено питання створення навчально-екзаменаційних центрів для запровадження системи ЗНО із застосуванням технологій комп'ютерного тестування.**

Всупереч вимогам Порядку проведення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1095, на 2015-2016 роки МОН не визначило напрямів проведення моніторингу якості освіти і не затвердило відповідних програм. Стратегія моніторингу якості освіти відсутня.

У зв'язку з не підписанням МОН угоди з Організацією економічного співробітництва та розвитку членські внески за участь України у міжнародному дослідженні за 2016 рік станом на 01.12.2016 не сплачені. **Це створює ризики виключення України з міжнародного дослідження якості освіти.**

3. МОН здійснювало планування видатків на проведення ЗНО та моніторинг якості освіти з порушенням вимог законодавства.

Міністерство не забезпечило належної організації та координації роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня. Як наслідок, на 2015–2016 роки у **порушення вимог Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228, заплановано за відсутності деталізованих розрахунків видатків – 80660,6 тис. грн, доходів – 6881,1 тис. грн,** що згідно з пунктом 16 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

Через відсутність економічно обґрунтованих розрахунків при складанні проекту кошторису окремими регіональними центрами **потребу в коштах загального фонду було необґрунтовано завищено** (переважно на виплату заробітної плати з нарахуваннями).

Внаслідок неналежного розгляду МОН штатних розписів Центру на утримання понаднормативних штатних одиниць спрямовано **1318,7 тис. грн, що є неекономним використанням коштів державного бюджету.**

При плануванні надходжень до спеціального фонду у 2015 і 2016 роках **не визначено порядку надання платних послуг із проведення пробного ЗНО.** Фактично **не підтверджена економічно обґрунтованими розрахунками** встановлена однакова для всіх регіонів **вартість одного пробного ЗНО** (2015 рік - 89,0 грн, 2016 рік – 111,0 гривні). Це дало змогу регіональним центрам здійснювати виплати премій своїм співробітникам за рахунок коштів спецфонду за відсутності підтверджень їх участі в процесі організації ЗНО.

Паспорти бюджетної програми 2201470 у 2015 і 2016 роках затверджені з порушенням термінів, встановлених частиною 8 статті 20 Бюджетного кодексу України і пунктом 6 Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2001 № 1098, що відповідно до пункту 17 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства.

4. МОН не забезпечило належного контролю за діяльністю підпорядкованих установ – Центру і регіональних центрів.

Незважаючи на проведеній у Центрі і регіональних центрах структурним підрозділом МОН аудит і встановлені ним порушення, у 2015 році і протягом 9 місяців 2016 року Колегією МОН **пропозиції щодо вдосконалення роботи Центру не надавались, усунення встановлених аудитом порушень не вимагалось.** Як наслідок, **надані сектором внутрішнього аудиту міністерства пропозиції на сьогодні Центр не врахував, заходи з усунення порушень не затвердив.** За ініціативою МОН восени 2016 року Державною аудиторською службою України розпочато нову перевірку Центру.

Не забезпечила виконання своїх функцій і створена у Центрі **громадська науково-методична рада.** У 2015 році і протягом 9 місяців 2016 року ця рада **жодного разу не збиралася, відповідно, актуальні питання проведення ЗНО і моніторингу якості освіти залишились без розгляду.**

У Центрі працюють члени родини директора - його дружина і син, що є порушенням **вимог** статті 28 Закону України від 14.10.2014 № 1700 “Про запобігання корупції” в частині виникнення конфлікту інтересів у юридичній особі публічного права.

5. Центром і регіональними центрами під час проведення ЗНО не дотримано ряду нормативно-правових актів і розпорядчих документів МОН.

Через відсутність чітких вимог і критеріїв добору фахівців, що залучаються до процедури проведення ЗНО, **Центр у ручному режимі здійснював відбір таких працівників.** Центр не вимагав у залучених фахівців підтвердження

досвіду науково-педагогічної роботи, зокрема стажу. **Інформації** про останнє місце роботи цих працівників немає. **Це створює ризик суб'єктивного підходу при визначенні кола осіб, що залучаються до проведення ЗНО.**

У порушення вимог підпункту 2 пункту 16 Порядку залучення педагогічних, наукових, науково-педагогічних працівників та інших фахівців до проведення зовнішнього незалежного оцінювання, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 222, Центр уклав договори на загальну суму 172,3 тис. грн із фахівцями, які не увійшли до затвердженого списку персонального складу фахівців, що можуть залучатися до розроблення та експертизи тестових завдань.

У порушення вимог власних розпорядчих документів Центр залучив у 2015-2016 роках до проведення ЗНО майже 86 відс. фахівців без відповідного навчання. Так само регіональні центри до проведення ЗНО залучили фахівців, з яких близько 20 відс. не пройшли навчання й відповідного інструктажу. Отже, створено ризики порушень при проведенні ЗНО, зокрема необ'єктивної оцінки результатів ЗНО.

6. Центр не вжив дієвих заходів щодо належного забезпечення апробації і психометричного аналізу тестових матеріалів під час проведення ЗНО.

У порушення Положення про банк тестових завдань, затвердженого наказом Центру від 01.03.2012 № 2/ДСК, Центр не забезпечив у 2015–2016 роках під час проведення основної та додаткових сесій ЗНО апробації більшої частини (двох третин) тестових завдань. Відсутній психометричний аналіз майже половини тестів, які використовувались у 2015 році під час проведення ЗНО (додаткових сесій), у 2016 році - 72 відсотків.

Через несвоєчасно проведені апробацію тестових завдань і психометричний аналіз виникають ризики неправильного розуміння учасниками ЗНО тестових завдань та їх виконання, а отже - необ'єктивної оцінки їх рівня знань.

7. Відповідно до вимог Закону України “Про вищу освіту” результати ЗНО застосовуються для прийому до вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ).

У 2016 році затверджені МОН умови прийому до ВНЗ зазнали суттєвих змін. Відбувся перехід від конкурсу вступників, що проводився в межах ВНЗ, до “широкого конкурсу” - конкурсу серед найкращих вступників держави, яким надано місця для навчання за рахунок коштів державного бюджету (враховуючи визначену ними пріоритетність спеціальностей і ВНЗ).

Проте через відсутність нормативного визначення поняття “широкий конкурс” і порядку оприлюднення його результатів задекларована МОН у 2016 році відкритість і прозорість вступної кампанії була досягнута неповною мірою. Це питання потребує нормативного врегулювання. МОН необхідно вжити заходів щодо забезпечення більш широкого інформування суспільства з цих питань. Запроваджена МОН інформаційна система “Конкурс” також не забезпечила задекларованої прозорості під час проведення вступної кампанії у 2016 році.

8. У 2015 році під час проведення ЗНО Центр не забезпечив належного захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі, яка містить дані щодо учасників тестування (у т. ч. персональні) та їх результатів. Всупереч вимогам статті 9 Закону України від 05.07.1994 № 80 “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах” і пункту 18 Правил забезпечення захисту інформації, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 № 373, у 2015 році в Центрі служба захисту інформації не виконувала передбачених положенням про неї функцій, плани захисту інформації були відсутні. Це призвело до виникнення інцидентів, пов’язаних з порушенням безпеки в системі.

У 2016 році за міжнародної підтримки в Центрі створено комплексні системи захисту інформації. Проте і вони мають ряд недоліків. Зокрема, відсутній чіткий розподіл прав і повноважень адміністраторів безпеки, які входять до складу служби захисту інформації, а дублювання функцій створює ризик втрати спостережності за діями користувачів інформаційно-телекомунікаційної системи Центру. До комплексної системи захисту інформації інформаційно-телекомунікаційної системи Центру не включено засобів захисту програмного забезпечення, що використовуються для проведення ЗНО. Використання Центром різноманітних назв і версій програмного забезпечення створює ризик введення в оману відповідальних осіб Центру та відкриває можливості маніпулювання коштами державного бюджету. Отже, є ризики повторення інцидентів, пов’язаних із порушенням безпеки в системі.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки України на здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки України на здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти, поінформувати Верховну Раду України.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки України на здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти, у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

- прискорити підписання угоди з Організацією економічного співробітництва та розвитку;

зобов’язати Міністерство освіти і науки України:

- розробити і затвердити загальну стратегію моніторингу якості освіти, напрями і програму проведення моніторингу якості освіти;

- вирішити спільно з Мінфіном питання створення навчально-екзаменаційних центрів і забезпечення їх фінансуванням за рахунок коштів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (передбачено постановою Кабінету Міністрів України від 31.12.2005 № 1312 “Про невідкладні заходи щодо запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти”).

4. Рекомендувати Міністерству освіти і науки України:

- вжити заходів щодо створення системи захисту інформації на всіх етапах проведення ЗНО на рівні, необхідному для забезпечення його належного функціонування;

- унормувати питання організації ЗНО результатів навчання, здобутих на основі освітніх рівнів, відмінних від повної загальної середньої освіти;

- розробити і затвердити загальну стратегію моніторингу якості освіти, а також напрями і програми проведення моніторингу якості освіти;

- забезпечити обґрунтоване планування видатків за бюджетною програмою 2201470 і контроль за ефективним використанням Українським центром оцінювання якості освіти і його регіональними центрами бюджетних коштів і державного майна;

- розробити і затвердити порядок надання платних послуг з проведення пробного ЗНО (з урахуванням, зокрема, структури і переліку витрат, кількості груп і учнів в одному пункті тестування, середньої наповнюваності класів тощо);

- переглянути штатний розпис Українського центру оцінювання якості освіти з метою приведення його штатної чисельності у відповідність із вимогами Міжгалузевих нормативів чисельності працівників бухгалтерського обліку та працівників, зайнятих добором, розстановкою, підвищенням кваліфікації (перепідготовкою) та обліком кадрів.

5. Рекомендувати Українському центру оцінювання якості освіти:

- розробити і затвердити типові положення про регіональні центри;

- розробити і затвердити порядок (положення) навчання працівників, які залучаються до проведення ЗНО;

- розробити і затвердити вимоги і критерії добору працівників, залучених для виконання певних функцій на окремих етапах проведення ЗНО, та осіб, які беруть участь у роботі колегіальних робочих органів;

- забезпечити здійснення контролю на всіх етапах залучення фахівців регіональними центрами (добір, навчання, залучення);

- забезпечити проведення апробації та психометричного аналізу тестових завдань, які будуть використовуватись при проведенні ЗНО у наступних роках;

- привести штатну чисельність працівників відділу фінансів та бухгалтерського обліку і відділу організаційно-кадрової роботи у відповідність із вимогами Міжгалузевих нормативів чисельності працівників бухгалтерського

обліку та працівників, зайнятих доборою, розстановкою, підвищенням кваліфікації (перепідготовкою) та обліком кадрів;

- неухильно дотримуватися вимог нормативно-правових актів і власних розпорядчих документів на всіх етапах проведення ЗНО;

- забезпечити відшкодування безпідставно нарахованих і виплачених коштів;

- вжити заходів щодо забезпечення законності та ефективності використання бюджетних коштів, усунення виявлених порушень і запобігання їм надалі.

6. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки України на здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти надіслати МОН.

7. Рішення Рахункової палати і Звіт оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

8. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

Т. в. п. Голови

О.С. Яременко