



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 05 грудня 2023 року

№ 29–1

Київ

**Про розгляд Звіту про результати фінансового аудиту проєкту
«Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів», що
підтримується позикою Міжнародного банку реконструкції та розвитку**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати фінансового аудиту проєкту «Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів», що підтримується позикою Міжнародного банку реконструкції та розвитку. За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

Фінансовий аудит проєкту «Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів», що підтримується позикою Міжнародного банку реконструкції та розвитку (далі – Проект), забезпечив достатню впевненість для надання аудиторської думки щодо відповідності поданої Міністерством освіти і науки України (далі – МОН) до Міжнародного банку реконструкції та розвитку (далі – МБРР) фінансової звітності за Проектом за період 03.12.2021–31.12.2022 (далі – звітність до МБРР за Проектом) вимогам Угоди про позику (проект «Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 13.09.2021 № 9238–UA (далі – Угода про позику № 9238), керівних документів МБРР, законодавства України.

Згідно з умовами Угоди про позику № 9238 МБРР погоджено позику в сумі 200 млн дол. США для фінансування Проекту.

Відповідно до умов технічного завдання здійснено аудит звітності до МБРР за Проектом, складеної МОН згідно з концептуальними засадами спеціального призначення і поданої до МБРР за такими формами: проміжні фінансові звіти (IFR) (Звіт «Детальне використання коштів», Звіт «Джерела та використання коштів», Звіт «Виписка з рахунків»), Звіт про витрати (SOE).

Звітність до МБРР за Проектом підготовлено відповідно до вимог МБРР за касовим методом у валюті позики (дол. США) і забезпечує в усіх аспектах достовірність даних щодо надходжень коштів позики, а також фінансового стану за рахунками, відкритими в межах Проекту. Усі суттєві операції,

відображені у звітності до МБРР за Проектом, відповідають вимогам Угоди про позику № 9238, Додатковим інструкціям: Лист про витрачання коштів та фінансову інформацію (DFIL) (Позика № 9238), керівним документам МБРР та законодавству України. Цільове використання бюджетних коштів забезпечено.

Під час аудиту отримано обґрунтовану впевненість, що бюджетна звітність за 2021 і 2022 роки за бюджетною програмою за КПКВК 2201680 «Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів» (далі – КПКВК 2201680), за якою обліковуються кошти позики, складена відповідно до вимог Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 24 січня 2012 року № 44 і зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 09 лютого 2012 року за № 196/20509 (далі – Порядок № 44), та надана до Державної казначейської служби України (далі – ДКСУ), є достовірною.

Від ДКСУ отримано підтвердження надходження коштів у сумі 130 млн дол. США на валютний рахунок ДКСУ, відкритий у Національному банку України у дол. США, та подальшої їх конвертації і перерахування на єдиний казначейський рахунок у гривні, а також зарахування цих коштів до загального фонду державного бюджету.

За результатами здійсненого фінансового аудиту сформовано немодифіковану аудиторську думку.

Під час проведення аудиту ідентифіковано недоліки внутрішнього контролю МОН, зокрема:

- у частині третій Операційного посібника спільного з МБРР інвестиційного проекту «Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів», затвердженого наказом МОН від 01 грудня 2021 року № 1291 (зі змінами) (далі – Посібник), не відображено усіх деталей ведення загального та бухгалтерського обліку коштів Проекту, особливості роботи з рахунками, відкритими для реалізації Проекту, та формування звітності до МБРР за Проектом;

- не розроблено методичних рекомендацій щодо процедур ведення загального та бухгалтерського обліку Проекту, порядку заповнення звітності до МБРР за Проектом з урахуванням фактичної схеми руху коштів;

- у Положенні про облікову політику апарату Міністерства освіти і науки України, затвердженому наказом Міністерства освіти і науки України від 18 березня 2021 року № 355 (нова редакція) (далі – Положення про облікову політику), не відображено порядку організації бухгалтерського обліку за коштами, наданими МБРР для реалізації Проекту;

- не врегульовано питання визначення потреби та оцінки вартості консультаційних послуг, що надаються за кошти позик МБРР;

- не визначено у договорах граничних строків погодження МОН щомісячних звітів консультантів про надані послуги і строків підготовки ними актів здачі-приймання послуг;

- не забезпечено контролю за складанням звітності до МБРР за Проектом;

- не встановлено прийнятної для МБРР автоматизованої системи обліку (далі – АСО);

- не забезпечено у 2022 році належної координації та управління Проектом;

- до 18.10.2022 закупівлі здійснювалися без затвердженого плану закупівель

Проекту. В умовах воєнного стану МОН керувалося сформованим в онлайн-системі для планування та відстеження закупівель у межах проєктів, що підтримує Світовий банк (далі – СТЕР), спрощеним планом закупівель відповідно до вимог пункту 4.5 Керівництва із закупівель Світового банку для позичальників фінансування інвестиційних проєктів (листопад 2020 року) (далі – Керівництво із закупівель);

- документально не обґрунтовано сукупного фінансування Частини 1.2 «Підтримка впровадження та реалізації стимулів, що базуються на результатах, у системі вищої освіти позичальника» Проекту (30 млн дол. США);

- несвоєчасне надання МБРР передбаченої Посібником інформації про досягнення цілей Проекту за Умов, пов'язаних з результатами;

- не здійснено під час реструктуризації Проекту МОН ґрунтовного аналізу напрямів, визначених Угодою про позику № 9238, щодо їх актуальності і доцільності в умовах воєнного стану; документально не обґрунтовано сукупного фінансування Частини 5 «Підтримка академічних стипендій, що надаються Міністерством освіти та науки України, та соціальних стипендій, що надаються Міністерством соціальної політики України, для студентів вищих навчальних закладів» Проекту (далі – Частина 5 Проекту) (100 млн дол. США);

- встановлено окремі недоліки при визначенні індикаторів матриці результатів Проекту (далі – Матриця) за Частиною 5 Проекту та при звітуванні про їх досягнення; не отримано впевненості щодо досягнення кінцевої мети за двома з п'яти індикаторів Матриці;

- не дотримано умов критеріїв, встановлених підпунктом (а) пункту 3 розділу I.D Додаткової статті 2 «Виконання Проекту» Проекту, і до обсягів ретроактивного фінансування за жовтень 2021 – квітень 2022 року включено обсяги виплат академічних стипендій, річний розмір яких перевищував встановлений критеріями, за розрахунками, у сумі 31 622,3 тис. дол. США (31,6 відс. позики за Частиною 5 Проекту), що є неприйнятними витратами;

- окрема публічна інформація щодо здійснених процедур закупівель у СТЕР є неповною та містить неточності;

- не створено цілісної системи внутрішнього контролю.

Аудит засвідчив порушення МОН вимог чинного законодавства, зокрема:

- Порядку підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2016 року № 70, в частині

дотримання строків складання Звіту про досягнення показників результативності інвестиційного проєкту за 2021 рік та надіслання Міністерству фінансів України (далі – Мінфін) такого Звіту за 2022 рік. Не забезпечено належного моніторингу показників результативності Проєкту;

- пункту 29 Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 року № 228 (далі – Порядок № 228), щодо перевірки під час розгляду кошторисів підтвердження їх показників розрахунками та економічними обґрунтуваннями;

- пункту 6 розділу I Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 29 грудня 2002 року № 1098, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 21 січня 2003 року за № 47/7368 (далі – Правила № 1098), у частині дотримання строків затвердження паспорта бюджетної програми за КПКВК 2201680 на 2021 рік (затверджено через 128 днів замість двох тижнів після внесення Мінфіном відповідних змін до розпису державного бюджету);

- частини восьмої статті 20 Бюджетного кодексу України, пункту 6 розділу I Правил № 1098 (у редакції станом 21.02.2022) щодо дотримання строків затвердження паспорта бюджетної програми за КПКВК 2201680 на 2022 рік (затверджено через 60 днів замість 45 днів від дня набрання чинності законом про Державний бюджет України);

- пункту 6 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 року № 1536, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27 грудня 2010 року за № 1353/18648 (далі – Загальні вимоги № 1536), щодо затвердження у паспортах бюджетної програми за КПКВК 2201190 «Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх без практики» (далі – КПКВК 2201190) на 2021 та 2022 роки результативних показників, що підтверджуються офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю (визначалися МОН на підставі оперативних даних закладів освіти за запитом);

- пункту 2 розділу II Правил № 1098 щодо відображення у пункті 5 паспорта бюджетної програми за КПКВК 2201160 «Підготовка кадрів закладами вищої освіти та забезпечення діяльності їх без практики» (далі – КПКВК 2201160) на 2021 і 2022 роки як підстави для включення бюджетної програми до закону про Державний бюджет України розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 березня 2021 року № 201-р «Про залучення коштів позики від Міжнародного банку реконструкції і розвитку для реалізації проєкту «Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів» (далі – Розпорядження № 201-р);

- пункту 7 розділу III Правил № 1098 і пункту 7 Загальних вимог № 1536 щодо відображення у Звіті про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 2201680 за 2022 рік достовірної інформації про результативні показники,

зокрема за показником «Середньомісячна заробітна плата одного консультанта Групи впровадження проєкту» (у звіті – 34,7 тис. грн, фактично – 86,46 тис. гривень).

На підставі викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Затвердити Звіт про результати фінансового аудиту проєкту «Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів», що підтримується позикою Міжнародного банку реконструкції та розвитку (далі – Звіт).

2. Надіслати Звіт і рішення Рахункової палати Верховній Раді України протягом 15 днів із дня затвердження цього Звіту.

3. Звіт і відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України і рекомендувати:**

доручити Міністерству фінансів України:

- спільно з відповідальними виконавцями за проєктами МБРР розробити методичні рекомендації з питань ведення загального та бухгалтерського обліку і звітування за позикою МБРР за видатками, здійсненими з рахунку позики за спеціальним фондом, за коштами позики, спрямованими на поповнення загального фонду державного бюджету;

- опрацювати питання щодо вартості консультаційних послуг за проєктами МБРР за рахунок коштів безповоротної допомоги (грантів) і внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України відповідні пропозиції, що забезпечить зменшення витрат за рахунок кредитних коштів.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати **Міністерству освіти і науки України та рекомендувати:**

- розробити і затвердити зміни до Інструкції з організації внутрішнього контролю Міністерства освіти і науки України, затвердженої наказом Міністерства освіти і науки від 01 лютого 2019 року № 120, у частині відповідності всіх елементів внутрішнього контролю вимогам Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 року № 1062, і забезпечити їх подальше впровадження у роботу МОН. При розробленні системи управління ризиками, зокрема в частині Проєкту, врахувати ідентифіковані під час аудиту ризики;

- при складанні звітності до МБРР за Проєктом за 2023 рік не допускати порушень, аналогічних виявленим під час цього аудиту, та забезпечити достовірність показників, внесених до звітності до МБРР за Проєктом. Поліпшити заходи внутрішнього контролю за достовірністю записів у фінансовій звітності;

- внести до Посібника зміни у частині його доповнення положеннями щодо деталей ведення загального та бухгалтерського обліку коштів за Проєктом, особливостей роботи з рахунками, відкритими для реалізації Проєкту, та

формування звітності до МБРР, а також схемою руху коштів;

- внести до Положення про облікову політику зміни в частині визначення особливостей фінансової діяльності МОН з реалізації Проекту та затвердити робочий план рахунків МОН для ведення обліку за Проектом;

- на виконання підпункту 4 пункту 2 частини третьої Посібника вжити заходів щодо встановлення прийнятної для МБРР АСО за Проектом відповідно до вимог законодавства та регламентних процедур МБРР;

- у договорах з консультантами визначити форму роботи при наданні послуг (в адміністративній будівлі МОН, у виняткових випадках – дистанційно), граничні терміни погодження звітів про надані послуги та підготовки актів здачі-приймання послуг; запровадити здійснення МОН моніторингу якості роботи консультантів Групи впровадження проекту «Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів»;

- погодити з МБРР затверджений МОН план закупівель Проекту, неухильно його дотримуватися. Переглянути критерії формування потреби МОН при закупівлі консультаційних послуг з урахуванням фактичних результатів роботи консультантів і темпів реалізації Проекту;

- при розробленні дизайну Проекту забезпечити належне формування індикаторів Матриці на підставі обґрунтованих розрахунків та реального їх застосування для оцінки стану досягнення цілей Проекту. Розробити та затвердити в Посібнику форму, методика та процедуру формування Звіту про витрати (SOE);

- під час реструктуризації здійснити ґрунтовний аналіз частин Проекту щодо їх актуальності та доцільності виконання в умовах воєнного стану з метою досягнення мети Проекту;

- відображати в STEP усю публічну інформацію про здійснені процедури закупівель за Проектом;

- при складанні паспорта бюджетної програми за КПКВК 2201160 на 2024 рік включити до підстав її виконання Розпорядження № 201–р;

- забезпечити при складанні паспорта бюджетної програми за КПКВК 2201190 на 2024 рік достовірне відображення результативних показників з дотриманням пункту 6 Загальних вимог № 1536;

- затвердити форми управлінського обліку та розробити згідно з пунктом 7 Загальних вимог № 1536 методика розрахунку результативних показників, що потребують методологічних роз'яснень змісту, зокрема середньорічної чисельності стипендіатів закладів фахової передвищої та вищої освіти всього та за видами академічних стипендій;

- забезпечити надання керівником Проекту – проєктним менеджером до МБРР інформації про досягнення цілей Проекту, визначених Умовами, пов'язаними з результатами, в терміни, вказані в Посібнику. Здійснювати моніторинг реалізації Проекту, своєчасне та достовірне складання звітності і подання її Мінфіну;

- при затвердженні кошторису за бюджетною програмою за КПКВК 2201680 підтверджувати показники кошторису розрахунками та економічними обґрунтуваннями;

- забезпечити своєчасне затвердження паспорта бюджетної програми за КПКВК 2201680 на 2024 рік;

- вжити заходів реагування щодо виявленого факту оплати консультаційних послуг двох консультантів за відсутності достатніх підтверджень їх фактичного надання у квітні – травні 2022 року (433 562,92 грн з нарахуваннями) та не допускати таких фактів надалі; про вжиті заходи поінформувати Рахункову палату в місячний строк.

5. Оприлюднити Звіт і рішення Рахункової палати на офіційному вебсайті Рахункової палати.

6. Члену Рахункової палати Василю Невідомому забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання Міністерством освіти та науки України цього рішення протягом 45 днів з дня отримання інформації від МОН.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Василя Невідомого.

Т. в. п. Голови

Андрій МАЙСНЕР