

Г. В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління,
заступник голови обласної державної адміністрації у Львівській області

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У ВИКОНАННІ БЮДЖЕТНОЇ ПРОГРАМИ (НА ПРИКЛАДІ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Протягом останніх років у зв'язку з соціально-економічним станом в Україні поглиблюються відмінності як в якості надання освітніх послуг, так і в доступі до них. У цих умовах особливо зростає роль моніторингу якості освіти в Україні. Об'єктивна порівнювальна інформація про рівень навчальних досягнень сприяла б формуванню обґрунтованих рекомендацій щодо освітньої політики, зокрема могла б бути підставою щодо коригування навчального процесу, оновлення змісту освіти, методик викладання. Інструментом одержання такої інформації є зовнішнє тестування навчальних досягнень. Зовнішнє — тобто таке, яке здійснюється поза межами школи чи вищого навчального закладу, де навчається або ж навчатиметься учень чи абітурієнт.

In recent years due to socio-economic conditions in Ukraine deeper differences in how the quality of educational services and access to them. In these conditions, especially the role of monitoring the quality of education in Ukraine. Objective comparative information about the level of educational achievements would contribute to the formation of sound recommendations for educational policy, in particular, could be reason to adjust the educational process, update educational content, teaching methods. Instrument for obtaining such information is external testing of educational achievement. External — that is, which is outside of school or university where the student or the student will learn or applicant.

Ключові слова: бюджетні програми, фінансування, ефективність використання коштів, бюджетні кошти, контроль.

Key words: budgetary programs, funding, cost-effectiveness, budget, control.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

Зовнішнє тестування, запроваджене в Україні з 2002 року, викликало широкий суспільний резонанс. Експерти оцінюють його як реальні кроки до прозорості випускної/вступної кампанії, до рівного доступу до вищої освіти і до справжньої наступності між середньою і вищою школою. Але існує ряд проблемних питань, які є на сьогоднішній день ще не вирішені:

— відсутність у законодавстві України, що регулює діяльність Українського центру оцінювання якості освіти (далі — УЦОЯО) та його структурних підрозділів, методики проведення моніторингу якості освіти та відповідальності за його непроведення; відсутність звітності про проведення моніторингу призводить до невиконання бюджетної програми;

— невнесення змін до Законів України "Про освіту", "Про вищу освіту" в частині факту визнання зовнішнього незалежного оцінювання (далі — ЗНО) як інструменту оцінювання навчальних досягнень випускників і проведення

сертифікації абітурієнтів, а також відсутність коштів у місцевих бюджетах на створення навчально-екзаменаційних центрів (далі — НЕЦ) не дало можливості їх створити.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чому з року в рік ми маємо проблеми щодо відсутності методики калькулювання вартості пробного тестування та обмежене фінансування витрат загального фонду кошторису.

Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Завдання статті — дати оцінку ефективності використання Львівським регіональним центром оцінювання

якості освіти бюджетних коштів, виділених у 2006—2009 роках на здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти, визначити причини, що перешкоджають раціональному використанню бюджетних коштів, розробити пропозиції з підвищення результативності виконання бюджетних програм.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

В освітній сфері України активно розвиваються різні форми і методи навчання, типи навчальних закладів. Водночас у зв'язку з соціально-економічним станом у країні поглиблюються відмінності як в якості надання освітніх послуг, так і в доступі до них. У цих умовах особливо зростає роль моніторингу якості освіти в Україні. Об'єктивна порівняльна інформація про рівень навчальних досягнень сприяла б формуванню обґрунтованих рекомендацій щодо освітньої політики, зокрема могла б бути підставою щодо формування мережі навчальних закладів, коригування навчального процесу, оновлення змісту освіти, методик викладання. Інструментом одержання такої інформації є зовнішнє оцінювання навчальних досягнень. Зовнішнє — тобто таке, яке здійснюється поза межами загальноосвітнього чи вищого навчального закладу, де навчається або ж навчатиметься учень чи студент [2].

З метою створення умов для рівного доступу до вищої освіти і моніторингу якості освіти в Україні був започаткований експеримент зовнішнього тестування навчальних досягнень учнів (Наказ Міністерства освіти і науки № 409 від 17.07.2002 р.), який проводить Міністерство освіти і науки України за фінансової та експертної підтримки Міжнародного фонду "Відродження" у рамках проекту "Центр тестових технологій" (2002—2004).

В Україні 2003 року вперше відбулися дві сесії зовнішнього тестування навчальних досягнень випускників на засади їхньої участі за власним бажанням. 22 березня проведено пробне (тренувальне) тестування, під час якого апробовано технологічний цикл зовнішнього тестування за участю 1800 учнів і 300 педагогічних працівників. А 10 травня у Києві, Львові, Одесі та Харкові відбулося зовнішнє сертифікаційне тестування з математики та історії, результати якого отримали випускники із 670 шкіл України. Результати цього тестування, за бажанням випускників, можуть бути зараховані як державна підсумкова атестація, а також як вступний іспит до вищих навчальних закладів, які беруть участь у цьому експерименті. Для абітурієнтів, які вступатимуть на визначену вищим навчальним закладом спеціальність і не пройшли сертифікаційного тестування або ж незадоволені його результатом, були проведені вступні іспити до вищих навчальних закладів (далі — ВНЗ). Такий обережний підхід Міністерства освіти і науки щодо кількості учасників експерименту, його локалізації і вибіркової участі вищих навчальних закладів у ньому пов'язаний з досвідом впровадження тестування на національному рівні 1993 року. На його основі було отримано уроки, які стосуються змісту тестових матеріалів, побудови шкал оцінювання, додержання процедур проведення тестування і перевірки його результатів.

Опрацьована на цьому етапі експерименту технологія зовнішнього оцінювання показала реальні можливості, як можна реформувати систему випускних/вступних екзаменів, яка, за результатами соціологічних досліджень, не виконує своїх функцій [1].

Запропонована експериментальна система зовнішнього тестування ґрунтується на рекомендаціях щодо ре-

формування державних екзаменаційних систем, узагальнених Світовим Банком. У розробленій системі використано найкращий міжнародний досвід. Науковими консультантами у розробці логістики і технологічного циклу тестування були доктори педагогічних наук, міжнародні експерти у галузі екзаменаційних систем та моніторингу якості освіти. До розроблення та експертизи тестових завдань, процедур тестування були залучені фахівці Академії педагогічних наук України, Міністерства освіти і науки України, Національного університету "Києво-Могилянська академія", Львівського національного університету імені Івана Франка, Одеського національного університету імені Іллі Мечнікова, Харківського державного педагогічного університету імені Григорія Сковороди.

Зовнішнє тестування викликало широкий суспільний резонанс. Експерти оцінюють його як реальний крок до прозорості випускної/вступної кампанії, до рівного доступу до вищої освіти і до справжньої наступності між середньою і вищою школою.

Невизначення основними законодавчими документами, що регулюють діяльність УЦОЯО та його структурних підрозділів, методики проведення моніторингу якості освіти та відповідальності за його не проведення; відсутність звітності про проведення моніторингу призводить до невиконання однієї з двох частин бюджетної програми

Діяльність УЦОЯО та його структурних підрозділів регламентується Постановою КМУ від 13.12.2005 № 1312 "Про невідкладні заходи запровадження зовнішнього оцінювання та моніторингу якості освіти". Даною Постановою затверджено Положення про УЦОЯО. Відповідно до п.5 даного Положення, Центр оформляє і видає сертифікати зовнішнього незалежного оцінювання (далі — ЗНО), подає на запит навчальних закладів інформацію про результати ЗНО, веде реєстр осіб, які пройшли оцінювання, та проводить моніторинг якості освіти. Проведення моніторингових досліджень якості освіти поряд із здійсненням ЗНО передбачено також п. 4 Положення про Львівський регіональний центр оцінювання якості освіти (далі — ЛРЦОЯО) [3].

Необхідно зазначити, що основними законодавчими документами, що регулюють діяльність УЦОЯО та його структурних підрозділів, не передбачено методики проведення моніторингу якості освіти, відповідальності за його не проведення та звітності про здійснення моніторингу.

Моніторинг якості освіти проводився ЛРЦОЯО лише у 2007 році. Зокрема, відповідно до спільного плану роботи головного управління освіти та науки Львівської обласної державної адміністрації (далі — ГУОН ЛОДА), Львівським обласним інститутом післядипломної педагогічної освіти, ЛРЦОЯО із запровадження зовнішнього незалежного оцінювання, та проведення моніторингових досліджень у системі освіти Львівської області на 2006—2007н.р. та спільного наказу ГУОН ЛОДА та ЛРЦОЯО "Про організаційні заходи щодо інституційного розвитку системи ЗНО та моніторингу якості освіти", 26.10.2006 та 14.04.2007 проведено два етапи моніторингового дослідження оцінювання якості знань учнів 5-тих- і 9-их класів загальноосвітніх навчальних закладів нового типу, якими охоплено 3347 учнів [5].

Метою моніторингового дослідження рівня навчальних досягнень учнів 5-их класів було:

- виявити рівень сформованості умінь читати й розуміти текст;
- оцінити вміння застосовувати одержані знання та вміння у ситуаціях, близьких до життєвого досвіду.

Рівень навчальних досягнень учнів 9 класів вивчали через математику та предмети природничого циклу. На замовлення ГУОН ЛОДА методисти Львівського центру розробили процедуру моніторингу, підготували інструкції для керівників навчальних закладів з підготовки їх до тестування, інструкції для інструкторів; розробили структуру і зміст комплексних тестів для проведення дослідження.

Тестовий зошит містив:

— для 5 класу — 7 завдань з української мови, 2 — з математики, 5 — з природознавства;

— для 9 класу — 25 завдань з математики, 5 — з фізики, 2 — з хімії, 3 — з біології, 3 — з географії.

Уперше в області у таких дослідженнях було запропоновано використати завдання закритого і відкритого типу за схемою ЗНО із заповненням і відповідною обробкою бланка відповідей А, який був розроблений спільно працівниками методичного відділу та спеціалістами відділу ІТ ЛРЦОЯО. Ці бланки перевіряли працівники ЛРЦОЯО.

За результатами I і II етапів моніторингових досліджень визначено підсумковий рейтинг за середнім балом загальноосвітніх навчальних закладів.

Працівники центру мали можливість вирішити два важливі завдання: методисти — виробляти та вдосконалювати вміння з укладання тестових завдань, виходячи з цілей замовлення; ІТ-спеціалісти — розробляти форми та набувати навичок їх комп'ютерної обробки у відповідних програмах. Надана відділам та управлінням освіти об'єктивна інформація щодо рівня навчальних досягнень учнів у закладах освіти нового типу покликана сприяти підвищенню рівня викладання в цих закладах.

Під час дослідження даного питання встановлено, що критеріїв оцінювання якості освіти в Центрі немає. Необхідно зазначити, що пунктом 4 постанови Кабінету Міністрів України "Деякі питання запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти" від 25.08.2004 № 1095 передбачено Академії педагогічних наук України розробити критерії оцінювання якості освіти. Зі слів директора Центру, таких критеріїв від УЦОЯО чи Академії педагогічних наук України від початку діяльності центру не надходило [4].

Враховуючи вищевказане, Центром протягом 2008—2009 років не виконувався моніторинг якості освіти як одна з двох частин бюджетної програми "Здійснення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти УЦОЯО та його структурними підрозділами" та програми "Проведення у 2008 році зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти", на фінансування яких із державного бюджету виділено коштів в загальній сумі 16 467,05 тис. грн.

Крім того, законодавством України не було передбачено офіційної державної статистичної звітності про діяльність регіональних підрозділів УЦОЯО. Центр щорічно готував і публікував в журналі "ТІМО" звіти про проведення ЗНО. У вересні 2008 року Звіт про ЗНО-2008 був розміщений на сайті УЦОЯО. Спецвипуск журналу "ТІМО", виданого за рахунок коштів програми сприяння незалежному тестуванню в Україні USETI, поширювався всіх ЗНЗ, відділах освіти, бібліотеках тощо. Спеціальне видання звіту УЦОЯО передавалось головам ОДА, начальникам обласних управлінь освіти та науки, регіональним центрам оцінювання якості освіти. ЛРЦОЯО за власною ініціативою протягом 2007—2009 років складався звітний документ про діяльність Центру під назвою "Зовнішнє незалежне оцінювання — 2007 (2008, 2009)

— підсумки роботи". У цьому об'ємному документі обсягом 93, 59 та 72 сторінки відповідно у 2007—2009 роках передбачено наступні розділи, які містять вичерпну інформація про діяльність центру, а саме: "Інформаційна діяльність"; "Навчально-методична робота"; "Підготовка і проведення ЗНО"; "Опрацювання матеріалів ЗНО"; "Участь у проведенні моніторингових досліджень якості освіти"; "Фінансово-господарська діяльність"; "Аналітична інформація".

Враховуючи наведене, звітність за результатами діяльності Центру повинна бути обов'язковою, адже вона містить інформацію, необхідну випускникам навчальних закладів, їх батькам, шкільній адміністрації та вчителям під час закінчення навчання в школі та вступу на навчання до вищих навчальних закладів. Особливо важливою є інформація про результати ЗНО в розрізі шкіл, яка дасть можливість зацікавленим особам ознайомитись із рівнем викладання в даній школі.

Допущення Центром певних недоліків при плануванні витрат та уточненні кошторису призводить до утворення залишків коштів, які повертаються до бюджету за умови утворення заборгованості за іншими статтями видатків, і, як наслідок, до їх неефективного використання.

Відповідно до програми "Здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти Українським центром оцінювання якості освіти та його регіональними підрозділами" та "Проведення у 2008 році зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти" порядків використання бюджетних коштів Кабінетом Міністрів України не затверджувалось.

Необхідно відмітити, що кошторис установи не завжди затверджувався на рівні бюджетного запиту. У 2006 році бюджетний запит не складався, бо установа утворена в серпні місяці. Потреба в коштах визначена в сумі 429,15 тис. грн., кошторис установи затверджений на підставі лімітної довідки в даній сумі. У 2007 році потреба в коштах Центру визначена у бюджетному запиті в сумі 4773,3 тис. грн. Кошторис установи, затверджений на підставі лімітної довідки в сумі 2225,28 тис. грн., протягом року змінювався та на кінець року складав 3107,81 тис. грн., що становить 65,1 % від потреби. У 2008 році потреба в коштах Центру визначена у бюджетному запиті в сумі 14390,7 тис. грн. Кошторис установи, затверджений на підставі лімітної довідки в сумі 2194,7 тис. грн., протягом року змінювався та на кінець року складав 2268,9 тис. грн., або 15,2 % від потреби. Також на підставі доведеної лімітної довідки Центру був затверджений кошторис за кодом програм класифікації видатків (далі — КПКВ) 2201700 в сумі 4500,0 тис. грн., з яких виділено 4500,0 тис. грн. з резервного фонду Державного бюджету. У 2009 році потреба в коштах, визначена у бюджетному запиті, складала 14085,0 тис. грн. Кошторис установи, затверджений на підставі лімітної довідки в сумі 1587,7 тис. грн., протягом січня-вересня змінювався та станом на 01 жовтня склав 6764,6 тис. грн., що складає 48,0 % від потреби [5]. Дослідженням планування та проведення видатків Центру встановлено, що у 2006 році кошторис Центру затверджено в сумі 429,2 тис. грн. Протягом року до кошторису внесено зміни, якими збільшено кошторис на суму 527,4 тис. грн. та зменшено на суму 164,9 тис. грн. Касові видатки склали 866,0 тис. грн., фактичні — 909,3 тис. грн. Перевищення фактичних видатків над касовими в сумі 43,2 тис. грн. зумовлене утворенням на кінець року кредиторської заборгованості в сумі 73,2 тис. грн. та залишку матеріальних цінностей (канцтоварів тощо) на суму 30,0 тис. грн. Станом на кінець

року невикористаними залишилось 3,8 тис. грн., які були повернені в бюджет. Таким чином, за умови своєчасного внесення змін до кошторису, залишки коштів у сумі 3,8 тис. грн. можна було б спрямувати на оплату видатків за іншими кодами, що дало б змогу зменшити заборгованість на кінець року на дану суму.

Дослідженням обґрунтованості додаткового виділення коштів резервного фонду державного бюджету згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.04.2008 № 672-р за програмою "Проведення у 2008 році зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти" для оплати праці залучених працівників при проведенні ЗНО у 2008 році встановлено наступне.

Всі видатки, які передбачається здійснюватись Центром у наступному році, внесені до бюджетного запиту, який складається у квітні-травні попереднього року і є передумовою складання кошторису доходів та видатків установи. Так, у 2007 році при складанні бюджетного запиту на 2008 рік, Центром передбачалось провести 180000 тестувань. Потреба в коштах за КЕКВ 1139 "Оплата інших послуг та інші видатки" на 2008 рік бюджетному запиту визначена в сумі 8192,4 тис. грн., у т.ч. на оплату заробітної плати залученим до ЗНО працівникам — 7110,4 тис. грн. Проте кошторисом доходів і видатків установи на 2008 рік за кодом програми 2201470 "Здійснення зовнішнього оцінювання та моніторинг якості освіти Українським центром оцінювання якості освіти та його регіональними підрозділами", за якою здійснюється фінансування Центру, затверджено видатки в загальній сумі 2194,7 тис. грн., у т.ч. за КЕКВ 1139 — 618,3 тис. грн., у т.ч. відповідно до розрахунку до кошторису, 85,0 тис. грн. на заробітну плату залучених осіб. Як видно із наведеного, видатки на оплату заробітної плати залученим до ЗНО працівникам в сумі 7110,4 тис. грн. кошторисом установи за КПК 2201470 затверджені лише частково. Фактично у 2008 році Центром проведено 106857 тестувань. Сума витрат на заробітну плату залучених працівників та нарахувань на неї склала 4220,74 тис. грн. Із загального фонду державного бюджету за КПКВ 2201700 видатки на оплату праці залучених працівників склали 84,19 тис. грн. Для проведення решти виплат заступником міністра освіти і науки України затверджено кошторис на 2008 рік за програмою "Проведення у 2008 році зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти" в сумі 4500,0 тис. грн., у т.ч. за КЕКВ 1139 — 4500,0 тис. грн. За даною програмою Центру у 2008 році надійшло фінансування в сумі 4500,0 тис. грн., касові та фактичні видатки по КЕКВ 1139 склали 4140,4 тис. грн. (у т.ч. на заробітну плату з нарахуваннями — 4136,5 тис. грн., на банківське обслуговування — 3,9 тис. грн.). Кошти в сумі 359,6 тис. грн. повернено до Державного бюджету як невикористані.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, основними факторами, які перешкоджають ефективному використанню бюджетних коштів на проведення зовнішнього незалежного оцінювання, є наступне:

— відсутність у законодавстві України, що регулює діяльність УЦОЯО та його структурних підрозділів, методики проведення моніторингу якості освіти та відповідальності за його непроведення; відсутність звітності

про проведення моніторингу призводить до невиконання однієї з двох частин бюджетної програми;

— невнесення змін до Законів України "Про освіту", "Про вищу освіту" в частині факту визнання ЗНО як інструменту оцінювання навчальних досягнень випускників ЗНЗ і проведення сертифікації абітурієнтів, а також відсутність коштів у місцевих бюджетах на створення НЕЦів не дало можливості їх створити, що значно ускладнює роботу Центру в областях;

— законодавством України не передбачено звітності про результати тестування, проведеного регіональними підрозділами УЦОЯО в розрізі ЗНЗ, що призводить до відсутності інформації про результати ЗНО в розрізі шкіл та про рівень викладання в даній школі;

— надання окремим категоріям населення великої кількості пільг зумовило вступ до восьми ВНЗ Львівщини поза конкурсом сертифікатів 3,7 % осіб від всіх прийнятих на навчання у 2008 році та 5,1 % — у 2009 році. Крім того, майже всі вони прийняті за державним замовленням та на найпрестижніші спеціальності;

— за умови залучення вчителів випускних класів ЗНЗ для участі у ЗНО на безоплатній основі внаслідок проведення ЗНО замість участі у випускних іспитах може призвести до значної економії бюджетних коштів.

Крім того, з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів, виділених на здійснення зовнішнього оцінювання та моніторингу якості освіти, аудиторська група вважає за доцільне:

— на рівні Кабінету Міністрів України розробити методику проведення моніторингу якості освіти та визначити органи, відповідальні за його проведення;

— внести зміни до Законів України "Про освіту", "Про вищу освіту" в частині факту визнання ЗНО як інструменту оцінювання навчальних досягнень випускників ЗНЗ і проведення сертифікації абітурієнтів, з метою створення навчально-екзаменаційних центрів у областях, де не розміщені регіональні центри оцінювання якості освіти;

— передбачити офіційну звітність про результати тестування, проведеного регіональними підрозділами УЦОЯО. Обов'язковою складовою даної звітності ввести інформацію про результати ЗНО в розрізі шкіл, яка дасть можливість зацікавленим особам ознайомитись із рівнем викладання в даній школі;

— тестування для випускників минулих років проводити на платній основі. Вартість визначити на рівні фактичних витрат на його проведення.

Література:

1. Указ Президента України № 1013 від 4 липня 2005 р. "Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні".
2. Указ Президента України № 244 від 20 березня 2008 р. "Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні".
3. Постанова Кабінету Міністрів України № 1312 від 31 грудня 2005 р. "Про невідкладні заходи щодо запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти".
4. Постанова Кабінету Міністрів України № 1095 від 25 серпня 2004 р. "Деякі питання запровадження зовнішнього оцінювання та моніторингу якості освіти".
5. Аудиторський звіт, інформація про участь в державному фінансовому аудиту (виконання бюджетної програми Міністерства освіти і науки України щодо здійснення зовнішнього оцінювання та моніторингу якості освіти за 2006—2008 роки та 9-ти місяців 2009 року).

Стаття надійшла до редакції 03.09.2010 р.