

Отчет

Об аудите использования бюджетных, специальных и других средств, выделенных для приобретения учебников общеобразовательных школ в Министерство образования и науки Кыргызской Республики за период с 01.01.2010 года по 31.12.2013 года

Основание для аудита: Приказ Счетной палаты Кыргызской Республики от 02.06.2014 года №04-6/190.

Цель аудита: аудит использования бюджетных, специальных и других средств, выделенных для приобретения учебников общеобразовательных школ в Министерство образования и науки Кыргызской Республики

Объект аудита: Министерство образования и науки Кыргызской Республики (далее - МОиН КР).

Аудируемый период: с 01.01.2010 года по 31.12.2013 года.

Распорядителями кредитов за аудируемый период являются:

- с правом первой подписи - министр МОиН КР Садыков К.Ж. с 1 июня 2010 года до 12 декабря 2014 года, с 22 декабря 2014 года по настоящее время Сариева Э.К., статс-секретарь МОиН КР А.Б Абдрашев с 1 января 2011 года до 11 ноября 2011 года, Шадыханов К.Т. с 11 ноября 2011 года по настоящее время;

- с правом второй подписи – начальник отдела бухгалтерского учета и отчетности Байгатаев Б.М. с 2007 года до 24.10.2013 года, с 24.10.2013 года по настоящее время начальник управления бухгалтерского учета и отчетности работает Мураталиева Б.М.

Решением Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по противодействию коррупции от 03.02.2014 года была образована рабочая комиссия по осуществлению мониторинга исполнения Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» в Министерстве образования Кыргызской Республики в составе: руководитель группы депутат ЖК КР Аманбаева У.А., заместитель руководителя группы депутат ЖК КР Жетигенов Б.Д., члены рабочей группы: Кусубакунов М.У., Пайбылдаев А.М., Султанкулов А.С., Момунов Н.К., Муданбеков М.Ж., Сайназаров К.Б., Дауталиева А.З., Исаков Т.М., госинспектором территориального подразделения Счетной палаты Кыргызской Республики по Иссыккульской и Нарынской областям Солпуевой З.С. и внешним специалистом Счетной палаты Кыргызской Республики Нурматовым Т.Ш.

Изучение законодательных, нормативных правовых актов на издание учебников для общеобразовательных школ регламентирующих деятельность Министерства образования и науки КР и их структурных подразделений, используемых при аудите

В Министерстве образования и науки Кыргызской Республики (далее - МОиН КР) отсутствует нормативная правовая база, регламентирующая порядок разработки, экспертизы, издания, переиздания, сроков использования

учебников и учебной литературы для общеобразовательных учреждений. Министерством и общеобразовательными организациями применяются нормативные акты по данному направлению деятельности, утратившие юридическую силу.

Так, Положение «О Республиканском научно-методическом совете», утвержденное приказом МОиН от 30.03.2007 года № 109/1, утратило юридическую силу еще в 2010 году в соответствии ст.36 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20.07.2009 года № 241.

Вместе с тем, на основании вышеуказанного Положения проведена экспертиза учебников, разработанных по новому куррикулуму для 2-3 классов школ с кыргызским, русским и узбекским языком обучения МОиН КР было разрешено издание на 2012/2013 год 1282900 учебников и на 2013/2014 год 189940 учебников. В результате средства из республиканского бюджета в сумме 110 285,6 тыс.сомов израсходованы в противоречие статьи 36 вышеуказанного Закона.

Согласно Положению «О порядке разработки и утверждения к изданию учебной литературы для общеобразовательных школ КР», от 07.05.2007 года № 234/1, предусматривалось проведение МОиН КР апробации учебной литературы для общеобразовательных школ, для 1 классов школ с кыргызским, русским, узбекским и таджикским языком обучения. Однако, данное Положение со стороны МОиН КР не было перерегистрировано. В связи с чем, в соответствии ст.36 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20.07.2009 года № 241 считалось утратившим юридическую силу.

В 2011 году, без получения заключения ученого совета Кыргызской академии образования (КАО), из средств Азиатского Банка Развития (АБР) использованы 1176,9 тыс. долл.США, или 54 658,6 тыс. сомов (по курсу НБ КР на 31.12.2011 года - 46,4429 сома). Из республиканского бюджета по заключению КАО, без проведения апробации учебников, за 2010-2013 годы израсходованы 243656,3 тыс.сомов, в том числе: в 2010 году – 3240,6 тыс.сомов; в 2011 году – 99959,0 тыс. сомов; в 2012 году – 104955,3 тыс. сомов; в 2013 году – 35501,4 тыс. сомов.

Также отсутствует система формирования заказов на тиражирование необходимой учебной литературы. В результате неэффективно использованы денежные средства в сумме 7 437,6 тыс. сомов из них: из республиканского бюджета 3 877,8 тыс. сомов, средств проекта Всемирного банка 75,1 тыс. долларов США или 3 559,8 тыс. сомов.

Источники финансирования на приобретение и издание учебников для общеобразовательных школ

Согласно данным бухгалтерской отчетности МОиН КР на издание учебников из республиканского бюджета предусматривались денежные средства:

Годы	Открыто кредитов	Кассовые расходы	Фактические расходы
2010	2442,5	2442,5	2442,5
2011	100000,0	74962,8	74962,8
2012	36549,0	36547,8	36547,8
2013	121194,4	112332,5	112332,5

При существенной нехватке учебников для учащихся общеобразовательных школ (обеспеченность 62% от потребности), из открытых кредитов в 2011 году в сумме 100 000,0 тыс.сомов на издание учебников по целевому назначению использовано 74 962,8 тыс.сомов, а оставшиеся 25 037,2 тыс. сомов использованы на расходы не связанные с изданием учебников, а направлены на программу «Депозит молодого учителя».

Аудитом установлено, несмотря на утвержденную потребность в количестве учебников от общеобразовательных учреждений МОиН КР отсутствуют заявки. Тем самым, в МОиН КР не определена реальная потребность в учебниках и отсутствует расчет потребности их в денежном выражении.

Кроме того, отсутствует система формирования заказов на тиражирование необходимой учебной литературы. Тиражи формируются без учета реального контингента учащихся, что приводит к неэффективному и нерациональному использованию финансовых ресурсов, выделяемых из республиканского бюджета и международными организациями.

Анализ исполнения договоров победителями тендеров по изготовлению и поставки учебников и выявленные нарушения по проведенным тендерам

На 2010 год по МОиН КР не составлен план закупок товаров, работ и услуг на издание учебников.

За 2010 год был проведен 1 тендер по изданию и поставки учебников, по результатам которых были заключены 3 договора на общую сумму 3240,7 тыс. сомов, которые выполнены в полном объеме.

За 2011 год было проведено 2 тендера по изданию и поставки учебников, по результатам которых были заключены 4 договора на общую сумму 99959,1 тыс. сомов.

В целях закупки учебников для общеобразовательных школ республики проведен тендер и участвовали всего три претендента. Договор на изготовление и поставку учебников заключены от 30.11.2011 года, со сроком поставки на 7 месяцев с момента подписания договора. Согласно заключенного договора в виде предоплаты оплачено поставщиком: ОсОО «St Art» (п\п № 84 от 29.12.2011 года) в сумме 7617,9 тыс. сом, ОсОО «Kirlahd» (п\п № 85 от 29.12.2011 года) в сумме 5114,2 тыс. сом, ОсОО ИПК «ПринтЭксперс» (п\п № 76 от 28.12.2011 года) в сумме 5114,2 тыс. сом. Общая сумма предоплаты составил 24967,9 тыс .сом.

Поставщики осуществили поставку учебников только в августе – сентябре 2012 года или с задержкой более на 2 месяца.

Также следует отметить, что количественная потребность в учебниках была утверждена, однако, заявка от подведомственных организаций отсутствует, тем самым не определена достоверность расчетов фактической потребности в денежном и количественном выражении, и нет расчета стоимости потребностей в учебниках в сомовом выражении.

Состояние обеспеченности общеобразовательных школ республики учебниками и учебной литературой

В МОиН КР отсутствует четкая система распределения изданных учебников по регионам республики, тиражи распределяются в отсутствие данных о наличии учебников в библиотечных фондах и потребности регионов в том или ином наименовании учебника. В результате, школьные фонды ряда регионов испытывают переизбыток учебников по некоторым предметам, в то время как в школах других регионов этих учебников не хватает.

В нижеприведенной таблице показано несоответствие контингента и фонда учебников по ряду предметов в школах с русским языком обучения четырех регионов за 2011/2012 учебный год.

Наименование учебника	Наименование региона							
	Таласская обл.		Нарынская обл.		Джалал-Абадская обл.		г.Бишкек	
	Конт.	Фондбиблиотек	Конт.	Фондбиблиотек	Конт.	Фондбиблиотек	Конт.	Фондбиблиотек
Дооталиева А. История Кыргызстана 10 класс	699	249	1149	120	2865	3911	7115	9987
Мусаев Кыргызадабияты, 5 класс	699	-	1149	18	2865	5130	7115	6287
Омурбеков История Кыргызстана, 10 класс	613	150	1105	161	2598	4305	6515	5912
Абылаева Н. Кыргыз тили, 10 класс	295	119	916	30	1274	2841	3509	8037
Осмонов О. История Кыргызстана, 10 класс	295	133	916	159	1274	2846	3509	4993
Осмонов О. История Кыргызстана, 11 класс	319	35	625	120	1174	2384	3357	5087

Как видно, в фондах школьных библиотек Джалал-Абадской области фонд учебников «Кыргыз адабияты» для 5 класса, «Кыргыз тили» для 10 класса, «История Кыргызстана» для 10 и 11 классов превышает имеющий контингент учащихся. В то же время обеспеченность данными учебниками в Нарынской области составляет от 1,6% до 17,3%.

В г. Бишкек количество учебников кыргызского языка для 10 классов выше необходимого на 29%, учебников по истории Кыргызстана для 11 класса

– 51,5%. В то же время в школах Таласской области на 295 учеников 10 классов приходится 119 учебников по кыргызскому языку (40,3% от потребности), а учебниками по истории Кыргызстана для 11 класса обеспечены лишь 35 учеников из 319 (11%).

Аналогичная ситуация с обеспечением учебниками сложилась и в школах с кыргызским языком обучения за 2011/2012 учебный год:

Наименование учебника	Наименование региона							
	Джалал-Абадская область		Нарынская область		г.Ош		Бишкек	
	Конт.	Фонд библиотек	Конт.	Фонд библиотек	Конт.	Фонд библиотек	Конт.	Фонд библиотек
Акматов Кыргыз тили, 5 класс	12733	12311	4408	493	1002	2370	3497	4159
Ким Н. Английский язык, 5 класс	12733	26977	4408	232	1002	3000	3497	-
Каменецкая В. Русское слово, 1ч., 5 класс	12733	11738	4408	617	1002	1260	3497	6371
Каменецкая В. Русское слово, 2ч., 5 класс	12733	10900	4408	1274	1002	1260	3497	6298
Артыкбаев Биздинадабият, 5 класс	12733	33045	4408	-	1002	2049	3497	7428
Ким Н. Англистили, 6 класс	13092	27696	4651	-	1073	3000	3379	-
Бекбоев И. и др. Математика, 6 класс	13092	25883	4651	1513	1073	3200	3379	3612
Мамбетакунов Э. Физика, 7 класс	13311	17477	4769	609	1051	2490	3321	5521

Как видно, в школах Джалал-Абадской области обеспеченность некоторыми учебниками превышает потребность в 2-2,5 раза, г.Бишкек – 2 раза, в то же время в школах Нарынской области обеспеченность составляет от 5,3% до 30% от потребности.

Также в фондах школьных библиотек г. Бишкек фонд учебников превышает имеющий контингент учащихся за 2011/2012 учебный годы:

Классы с кыргызским языком обучения

Класс	Наименование учебника	Конт. учащихся	Распределено МОиН учебников	Превышение
1	Мамбетакунов Э. Табияттаануу 5класс	3284	3880	596
2	Усеналиева А. Адеп 6 класс	3414	3654	240
3	Юсупова А. Чет тил 7-8 класс	3483	10736	7253
4	СупрунА. Грамматика Русского языка 8-9 класс	3356	7943	4587
5	Алымов Б. Кыргызадабияты Иманалиев М. Закиров Ж. Биология Иманкулов М. Кыргызстан тарыхы	3356	11672 4294 4200 4200	8316 938 844 844

6	Шейман Л. Русская литература Юсупова А. Чет тил 10-11 Мусакожоев Ш. Экономика	1470	4294 10334 3000	2824 8864 1530
7	Шаршекеев Астрономия Ешенова Н.А. Мурадилов Н.И. Орусадабияты Задорожная Н.П. Русский язык Осмонов А. Геоэкологияныннегиздери	1489	3094 2000 2000 2000	1605 511 511 511
	Всего			39974

Классы с русским языком обучения

Класс	Наименование учебника	Конт. учащихся	Распре- делено МОиН	Превышение
1	Оморова А. Кыргызадабияты	6706	8137	1431
2	Искакова Д. Кыргызадабияты (новое издание)	6280	7748	1468
3	Оморова А. Кыргызадабияты	6075	8294	2219
4	Исаева В. Кыргызадабияты Абылаева Н. Кыргыз тили	3448	5664 5664	2216 2216
5	Искакова Д. Кыргызадабияты(3-е издание)	3558	5770	2232
	Всего			11782

В результате, в библиотечных фондах школ г.Бишкек излишне имеются 51756 экземпляров учебников.

По данным МОиН КР обеспеченность учебниками в 2013/2014 учебном году в школах с кыргызским языком обучения составило 80 %, с русским языком обучения – 66%, узбекским языком обучения – 75%, таджикским языком обучения -72 %.

В среднем, в 2013/2014 учебном году обеспеченность учебниками по республике составило 73 %.

(в процентах)

Регион	с кыргызским языком обучения	с русским языком обучения	с узбекским языком обучения	с таджикским языком обучения	В среднем по региону
Нарынская область	75	65	-	-	70
Чуйская область	85	73	98	-	85,3
Ысык-Кульская область	80	64	-	-	72
Баткенская область	75	62	70	72	69,7
Таласская область	81	69	-	-	75
Джалал-Абадская область	72	62	71	-	68,3
Ошская область	78	65	72	72	71,6

г. Ош	76	64	62	-	67,3
г. Бишкек	98	68	-	-	83
Обеспеченность по республике	80	66	75	72	73 %.

Как видно, наиболее в худшем положении по обеспеченности учебниками находятся школы Баткенской и Джалал-Абадской областей, где обеспеченность в школах с кыргызским и русским языками обучения составляет 75% и 62% и, соответственно, 72% и 62% от потребности.

В 2010-2013 годах было выпущено 133 наименования учебной литературы тиражом 6176,6 тыс. экземпляров, из них в:

- 2010/2011годы -33 наименования тиражом 1630,3 тыс.экземпляров;
- 2011/2012 годы -72 наименования тиражом 3203,9 тыс.экземпляров;
- 2012/2013 годы -28 наименований тиражом 1342,4 тыс.экземпляров.

По данным бухгалтерского учета на 01.01.2014 года на складе МОиН КР остаток учебников для 1-10 классов составило 96,8 тысяч экземпляров на 13 265,6 тыс. сомов, что подтверждает отсутствие МОиН КР системного подхода к формированию фондов школьных библиотек. Так, имеются учебники для 10 класса «Кыргыз тили» автор Асаналиев К., в количестве 5280 экземпляров на 739,2 тыс.сомов., «Кыргыз тили» автор Сапарбаев А., в количестве 5380 экземпляров на 478,8 тыс.сомов и «Русская литература» автор Смелкова А., в количестве 990 экземпляров на 85,5 тыс.сомов, которые необходимы для образовательных школ.

На основании заключения городского методического и экспертного совета по иностранным языкам г.Бишкек (без даты) учебник «Английский язык» для 7-11 классов авторов: Юсупова А., Мараш-Оглы Н., Шакирова А. не соответствует государственному образовательному стандарту: без указания транскрипции, имеются грамматические и орфографические ошибки, отсутствует система закрепления пройденного материала, в частности недостаточно тренировочных упражнений, по тексту отсутствуют вопросы для осуществления контрольной беседы и другое.

Таким образом, в 2012 году грантовые средства Всемирного банка в сумме 803,9 тыс. долл. США или 37694,9 тыс. сомов (по курсу НБКР на 31.12.2012 года за 1 долл. США - 46,89 сома), направленные на издание данного учебника, израсходованы нерационально.

Аналогично, не соответствует государственному образовательному стандарту учебник «Алгебра» для 10 класса авторов: Саламатова Ж., Жураева М., Аманкулова Т., выпущенный в 2002 году, повторно переиздан в 2010 году за счет средств республиканского бюджета тиражом 49,0 тысяч экземпляров на 5640,0 тыс.сомов.

Таким образом, установлено, что отсутствует система формирования МОиН КР заказов на тиражирование необходимой учебной литературы. Тиражи формируются без учета реального контингента учащихся, что приводит к неэффективному и нерациональному использованию финансовых

ресурсов, выделяемых из республиканского бюджета и международными организациями.

Для проведения инвентаризации основных средств и товарно-материальных ценностей приказом Министерства образования и науки Кыргызской Республики от 21 мая 2014 года № 353/1 назначена комиссия из пяти человек.

Проведенной аудиторской контрольной инвентаризацией было охвачено 22 наименования книжного библиотечного фонда на 2398,6 тыс.сомов или 29,7% числящихся по бухгалтерскому учету. При сличении учетных данных с контрольной выборочной инвентаризацией по фактам передачи в декабре 2007 года предварительно установлено недостача по 4 наименованиям книг в количестве 1403 экземпляра на 188,4 тыс.сомов.

Следует отметить, что с момента издания с 2002 года хранились в ОАО «Учкун» учебники французского языка всего 1274 экземпляров на 143,3 тыс.сомов, оплата за хранение не производилась, договор аренды помещения не оформлялся, что возможно служит причиной образования недостачи.

В ОАО «Учкун» 25.09.2003 года отпечатана книга "История прошедшая через мое сердце" автор А. Акаев, издательства «Илим», которая не предназначена для общеобразовательных школ, а носит в своей основе познавательный характер.

По учету МОиН КР числится в неликвидах 1201 экземпляров учебников по цене 147,06 сом на 176,6 тыс.сомов.

На сегодняшний день числятся в остатках, не отвечающих требованиям государственного образовательного стандарта, учебники «Чет-тили» (английского языка), автора А.Юсупова для 7-11 классов по 4 наименованиям в количестве 1785 экземпляров на 143,6 тыс.сомов.

Излишки установлены по 14 наименованиям книг и клавиатуре для компьютеров в количестве 31 912 экземпляров на 2594,0 тыс.сомов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

1. Министерством не было своевременно проведено перерегистрация Положений «О республиканском научно-методическом совете» и «О порядке разработки и утверждения к изданию учебной литературы для общеобразовательных школ Кыргызской Республики», в связи с чем, в соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» с 2010 года они утратили юридическую силу.

2. Средства из республиканского бюджета в сумме 110 285,6 тыс.сомов на издание учебников израсходованы в противоречие статьи 36 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

3. За период с 2010 года по 2013 год не проведена апробация и не получено заключение ученого совета Кыргызской академии образования. Между тем, Министерство вынесло решение о присвоении грифа «Допущено Министерством образования и науки КР», разрешающее их издание. Так в

противоречие Положению «О порядке разработки и утверждению к изданию»;

- из средств проекта Азиатского Банка Развития на издание учебников для 1 классов без достаточного обоснования израсходованы 1 176,9 тыс. долларов США или 54 658,6 тыс. сомов;

- из республиканского бюджета израсходовано 243 656,0 тыс. сомов, в том числе: за 2010 год – 3 240,6 тыс. сомов, 2011 год – 99 959,0 тыс. сомов, 2012 год – 104 955,3 тыс. сомов, 2013 год – 35 501,4 тыс. сомов.

4. Отсутствует необходимая система формирования заказов на тиражирование необходимой учебной литературы, В результате неэффективно использовано денежных средств в сумме: 7.437,6 тыс.сомов из них; из республиканского бюджета 3 877,8 тыс. сом, средств проекта Всемирного банка 75,1 тыс. доллар США или 3 559,8 тыс. сомов.

5. Из открытых кредитов в 2011 году в сумме 100 000,0 тыс.сомов на издание учебников 25 037,2 тыс. сомов направлены на программу «Депозит молодого учителя».

6. На 2010 год не составлен план закупок товаров, работ и услуг на издание учебников.

7. В 2012 году поставщики осуществили поставку учебников с задержкой более на 2 месяца.

8. Количественная потребность в учебниках было утверждена, однако, заявка от подведомственных организаций отсутствует, тем самым не определена достоверность расчетов фактической потребности в денежном и количественном выражении и нет расчета стоимости потребностей в учебниках в сомовом выражении.

9. Министерством изданы учебники без учета требований государственного образовательного стандарта. Так, на издание учебников «Английского языка» для 7-11 классов для русских и кыргызских средних школ авторов Юсупова А., Мараш-Оглы Н., Шакирова А. нерационально израсходованы грантовые средства из проекта Всемирного банка в сумме 803,9 тыс.долларов США или 37 694,9 тыс.сомов., а также из республиканского бюджета в сумме 5 640,0 тыс.сомов на издание учебника «Алгебра» 10 класса под авторством Саламатова Ж., Жураева М., Аманкулова Т.

10. По данным бухгалтерского учета в министерстве МОиН КР остаток учебников на 01.01.2014 год составил 96 769 экземпляров на сумму 13 265,6 тыс. сомов, что свидетельствует об отсутствии системного подхода к формированию фондов школьных библиотек, их использованию общеобразовательными школами.

11. При сличении учетных данных с контрольной/выборочной инвентаризацией установлен предварительный результат недостача 4 по наименованиям книг в количестве 1403 экземпляра на 188,4 тыс.сомов, произошедшая до передачи в декабре 2007 года.

12. С момента издания с 2002 года хранились в ОАО «Учкун» учебники французского языка всего 1274 экземпляров на 143,3 тыс.сомов, оплата за

хранение не производилась, договор аренды помещения не оформлялся, что служит одной из причин образования недостачи.

13. Всего по учету числится в неликвидах 1201экз. по цене 147,06 сомов на сумму 176,6 тыс.сомов.

14. В остатках числятся учебников «Чет-тили» (английского языка), автора А.Юсупова для 7-11 классов по 4 наименованиям в количестве 1785 экземпляров на сумму 143,6 тыс.сомов, не отвечающих требованиям государственного образовательного стандарта.

15. Излишки установлены контрольной инвентаризацией по 14 наименованиям книг и клавиатура для компьютеров в количестве 31912 экземпляров на сумму 2594,0 тыс.сомов.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ:

1. Министерству образования и науки Кыргызской Республики рассмотреть:

-итоги аудита и принять меры по устранению выявленных финансовых нарушений и недостатков;

-ответственность должностных лиц, допустивших финансовые нарушения и недостатки.

2. Провести переутверждение и перерегистрацию Положений «О республиканском научно-методическом совете» и «О порядке разработки и утверждения к изданию учебной литературы для общеобразовательных школ Кыргызской Республики» в соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

3. Издание учебников производить с проведением апробации и получением необходимого заключения ученого совета Кыргызской академии образования.

4. Не допускать факты использования открытых кредитов, выделенных по целевому назначению на другие статьи расходов.

5. В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственных закупках» своевременно составлять и утверждать план закупок на предстоящий год и усилить контроль за своевременным исполнением договоров поставщиками.

6. Обеспечить расчет потребности в учебниках с учетом заявок подведомственных организаций в количественном и денежном выражении.

7. Усилить контроль и не допускать издание учебников без учета требований государственного образовательного стандарта.

8. Разработать системный подход к формированию фондов школьных библиотек, их использования общеобразовательными школами.

9. В связи с выявленным контрольной инвентаризацией расчетной недостачи по 4 наименованиям книг в количестве 1403 экземпляра на 188,4 тыс.сомов, провести качественную полную инвентаризацию основных средств, товарно-материальных ценностей и книжного библиотечного фонда, по результатам которой принять меры в соответствии с действующим законодательством.

10. Обеспечить контроль за эффективным и целевым использованием бюджетных и специальных средств, обеспечить сохранность учебников.