



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 8 жовтня 2019 року № 28-2

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати перевірки стану виконання кошторису адміністративних витрат Національного банку України та зобов'язань з перерахування коштів до Державного бюджету України за 2018 рік

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати перевірки стану виконання кошторису адміністративних витрат Національного банку України та зобов'язань з перерахування коштів до Державного бюджету України за 2018 рік.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Організація кошторисного процесу на 2018 рік у Національному банку України (далі – НБУ) здійснювалась, ґрунтуючись на схвалених Основних засадах грошово-кредитної політики на 2018 рік та середньострокову перспективу.

1.1. Кошторисний процес у 2018 році відбувався за **постійних змін нормативно-правових та розпорядчих актів НБУ, які його регулюють.**

Незважаючи на численні коригування, показники кошторису адміністративних витрат НБУ недовиконано за витратами – **на 522 млн грн (17,7 відс.)**, за інвестиціями – **на 386 млн грн (71,1 відс.)**; замість відрахування в резерви за активами (1 500 млн грн) відбулося вивільнення **цих резервів в обсязі 2 579 млн гривень.**

1.2. За результатами діяльності у 2018 році НБУ отримано **53,8 млрд грн доходу, витрати становили 18,5 млрд грн, прибуток за рік, що належить НБУ за сукупним доходом, – 37,8 млрд гривень**

Основними чинниками, що вплинули на прибуток НБУ були процентні доходи (47,9 млрд грн), процентні витрати (13,5 млрд грн) та курсові різниці – результати переоцінки монетарних активів і зобов'язань (4,5 млрд гривень).

1.3. Прибуток до розподілу за результатами діяльності НБУ у 2018 році становив 46,4 млрд грн і збільшено до **68,5 млрд грн** у зв'язку з ретроспективним застосуванням з початку 2018 року змін облікової політики НБУ до визначення реалізованих результатів за операціями в іноземній валюті, монетарному золоті та банківських металах через впровадження нового Порядку розрахунку чистої відкритої валютної позиції та визначення нереалізованих і реалізованих результатів за операціями в іноземній валюті, монетарному золоті та банківських металах.

До Державного бюджету України НБУ перераховано 64,9 млрд гривень. При цьому на доформування загальних резервів, які використовуються на покриття збитків НБУ, віднесено 3,6 млрд грн (удвічі більше запланованого – 1,8 млрд гривень).

Водночас, за інформацією Ради НБУ, діючі на сьогодні норми щодо формування загальних резервів приймалися у 2010 році (на той час капітал банку був занадто низьким), але втратили актуальність після переходу НБУ на новий механізм інфляційного таргетування й запровадження на практиці методик, які сприяли формуванню резервів під реалізовані та ймовірні ризики в достатньому обсязі. При цьому **норми Закону України „Про Національний банк України”, які регулюють питання формування загальних резервів в частині визначення їх розміру не переглядались.**

2. НБУ не забезпечено якісного, результативного та обґрунтованого планування показників кошторису адміністративних витрат НБУ (далі – Кошторис НБУ) на 2018 рік. Про це свідчать суттєва відмінність між плановими та фактичними показниками кошторису, неодноразові зміни показників, утворення значних нерозподілених лімітів витрат і інвестицій, зокрема:

– інвестиції у створення та розвиток матеріально-технічної бази для забезпечення діяльності банку у 2018 році становили 29 відс. планового показника, затвердженого з урахуванням змін, внесених протягом року (543,3 млн грн), та 14 відс. планового показника, визначеного та схваленого рішенням Правління НБУ від 17.08.2017 № 531-рш „Про схвалення проектів кошторису адміністративних витрат Національного банку України на 2018 рік та кошторису адміністративних витрат Національного банку України на 2017 рік (зі змінами)”, який подавався на розгляд Ради НБУ до затвердження Кошторису на 2018 рік (1 113,7 млн грн);

– планування коштів на адміністративно-господарські та інші витрати на 2018 рік в окремих випадках здійснювалось згідно з нормативно-правовими актами, які втратили чинність, а збільшення серед року планових витрат відбувалось без урахування фактичного використання коштів у поточному році. Як наслідок, незважаючи на неодноразове внесення змін, планові показники недовиконано на 390,7 млн грн (34,1 відсотка).

Зміни до складових показників розділів Кошторису НБУ у деяких випадках не погоджувалися з Радою НБУ.

Зазначене свідчить про відсутність дієвої системи внутрішнього контролю та незабезпечення ефективної оцінки ризиків і необхідність посилення взаємодії Правління НБУ з Радою НБУ з метою прийняття

рішень у частині планування та виконання кошторису адміністративних витрат НБУ і забезпечення грошово-кредитної політики в цілому.

Окремо слід зазначити, що матеріали за результатами проведених у 2018 році контрольних заходів підрозділом внутрішнього аудиту НБУ Рахунковій палаті не надано.

3. Незаконні та неефективні управлінські рішення посадових осіб НБУ призвели до неекономного використання 16,5 млн грн, зокрема:

– у порушення вимог статті 49² Кодексу законів про працю України відповідальними посадовими особами НБУ не попереджено не пізніше ніж за 2 місяці працівників про наступне їх вивільнення у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці, у тому числі скороченням штату та чисельності працівників НБУ. Як наслідок, у 2018 році 35 працівникам, які перебували на ліквідованих (позаштатних) посадах, виплачено заробітну плату в загальній сумі **3,6 млн грн;**

– через незаконне звільнення працівників, поновлених за рішеннями суду, неекономно використано **3,0 млн грн;**

– на утримання об'єктів, які не використовувались, здійснено **9,9 млн грн витрат.**

4. Встановлено окремі випадки недотримання НБУ власних нормативно-правових актів:

– у порушення вимог пунктів 17 і 23 Положення про винагороду (оплату праці) працівників центрального апарату Національного банку України, затвердженого рішенням Правління НБУ від 22.06.2018 № 354-рш:

новий розмір посадового окладу для окремих працівників встановлено з урахуванням надбавки за розширення зони відповідальності та збільшення обсягів робіт у розмірі, встановленому станом на 01.06.2018, який зараховано до окладу, що діяв на відповідну дату;

встановлено надбавку за розширення зони відповідальності та збільшення обсягів робіт працівникам, яким відповідно до наказів НБУ встановлено режим роботи за підсумованим обліком робочого часу, і перевищення її розміру (понад 50 відс.);

– у порушення пункту 2.7 додатка 9 до Положення про відрядження у Національному банку України, затвердженого рішенням Правління НБУ від 28.10.2018 № 717-рш, відшкодування витрат на проїзд за кордон повітряним транспортом за квитками бізнес-класу працівникам НБУ здійснювалось у разі нетривалого перельоту (менше 5 годин без пересадок).

5. Регулювання питання включення до Кошторису резервів під знецінення активів є недосконалим і неупорядкованим.

Відповідно до статті 5 Закону України „Про Національний банк України” до складу Кошторису НБУ, зокрема, включаються резерви під знецінення активів.

Встановлено, що у 2018 році до Кошторису НБУ віднесено 11 видів резервів, процедура формування та розформування яких визначалась окремими нормативно-правовими актами. Водночас нормативно-правові та розпорядчі акти НБУ не містять положень щодо включення таких резервів до складу Кошторису НБУ.

Зазначене створює умови для формування НБУ резервів під знецінення активів як за рахунок Кошторису НБУ, так і інших джерел.

6. У структурі НБУ створено Юридичний департамент чисельністю понад 80 осіб. Разом з тим витрати НБУ на юридичні та консультаційні послуги, що надавались юридичними компаніями на підставі укладених договорів для реалізації окремої стратегії, у 2018 році становили більш як 250 млн грн (74,7 відс. за статтею „Інші неопераційні витрати”).

Водночас відсутність в актах про приймання-передавання послуг обов'язкових реквізитів, визначених статтею 9 Закону України „Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”, а саме змісту та обсягу господарської операції, унеможливила здійснення Рахунковою палатою детального аналізу у частині розкриття змісту наданих послуг та, відповідно, підтвердження витрат за одним із договорів.

Крім того, аналіз проведеної НБУ процедури закупівлі юридичних і консультаційних послуг, за результатами якої укладено договір з виконавцем, вказує на ознаки недотримання вимог Положення, що регулює планування, організацію та здійснення Національним банком України закупівель послуг для надання ним банківських послуг та проведення банківських операцій, затвердженого рішенням Правління НБУ від 05.09.2016 № 254-рш, а саме щодо добросовісної конкуренції та недискримінації потенційних надавачів послуг, оскільки з шести потенційних надавачів послуг, обраних НБУ, договір укладено з юридичною фірмою, яка, за інформацією, наданою НБУ, весь час була залучена до реалізації окремої стратегії як субпідрядник.

За таких обставин є суттєвий ризик неекономного використання коштів за цим договором.

7. Тендерним комітетом НБУ протягом 2018 року систематично порушувались вимоги Закону України „Про публічні закупівлі” під час проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг, зокрема, щодо складання тендерної документації, невідміни процедур закупівель, а також визнання переможцем учасника, пропозиція якого не відповідала умовам тендерної документації.

У порушення абзацу третього частини першої статті 31 зазначеного Закону тендерний комітет НБУ не відмінив закупівлі, незважаючи на те, що усунути порушення, які виникли внаслідок недотримання положення частини другої статті 27 Закону України „Про публічні закупівлі” (завантаження учасниками процедури закупівлі до електронної системи закупівель Prozorro тендерних пропозицій, у яких окрема інформація (*ціна, технічні умови, технічні специфікації*) визначена учасниками як конфіденційна та, відповідно, доступна для перегляду лише НБУ), не було можливим.

Тендерним комітетом НБУ також неодноразово в порушення вимог пункту 4 частини першої статті 30 Закону України „Про публічні закупівлі” не відхилялись тендерні пропозиції учасників, що не відповідали умовам тендерної документації, як наслідок, не відмінялись процедури закупівель за

наявності на те підстав, що є недотриманням вимог абзацу сьомого частини першої статті 31 цього Закону.

8. НБУ у 2007 році засновано Корпоративний недержавний пенсійний фонд Національного банку України (далі – КНПФ НБУ).

Відрахування коштів до КНПФ НБУ здійснювалось НБУ щомісяця в розмірі 3 відс., але не більш як 2,5 мінімальних заробітних плат від загального обсягу витрат НБУ, спрямованих на основну та додаткову заробітну плату персоналу, і добровільних виплат його учасників (фізичних осіб, що перебувають/перебували у трудових відносинах із НБУ).

Одночасно для забезпечення адміністрування, зберігання та управління активами КНПФ НБУ у структурі НБУ створено Департамент з управління діяльністю КНПФ НБУ чисельністю понад 10 осіб.

Відрахування коштів до КНПФ НБУ, які за 2007–2018 роки становили, за розрахунками, майже 1,3 млрд грн, а також витрати, пов'язані з виконанням функцій адміністрування, зберігання та управління активами фонду, що лише за два роки становили понад 20,0 млн грн, відносились до витрат Кошторису НБУ, отже, зменшували частину прибутку до розподілу, що підлягала перерахуванню до державного бюджету.

У 2018 році до КНПФ НБУ перераховано **28,8 млн грн** державних коштів. Витрати на утримання Департаменту з управління діяльністю КНПФ НБУ становили 10,3 млн грн державних коштів, у тому числі 1,1 млн грн – на додаткове преміювання працівників департаменту за перевищення показника цільового рівня доходності пенсійних активів КНПФ НБУ у 2017 році. Крім того, до складу Кошторису НБУ віднесено **1,8 млн грн** витрат на судовий збір за справами КНПФ НБУ.

Слід зазначити, що у звіті про результати перевірки кошторису адміністративних витрат НБУ за 2017 рік відзначалося, що протягом 2014 – 2016 років значну суму активів КНПФ НБУ (744,6 млн грн) знецінено через низку причин, зокрема, внаслідок ліквідації банків втрачено 219,7 млн грн; порушень умов договору погашення реструктуризованого боргу – 56 млн грн; невиконання зобов'язань з виплати відсотків доходу за облігаціями – 468,9 млн гривень.

Таким чином, майже 40,0 млн грн НБУ спрямовано на забезпечення діяльності КНПФ НБУ та відрахування на пенсійні рахунки його учасників, що призвело до зменшення прибутку до розподілу, отже – відрахувань до державного бюджету у 2018 році.

Рахункова палата відзначає: НБУ – єдиний державний орган в Україні, який створив недержавний пенсійний фонд, що також є єдиним у системі управління органів державної влади, і спрямовує державні кошти до власного корпоративного недержавного пенсійного фонду.

Зазначене створює нерівні умови серед працівників органів державної влади, а отже, потребує внесення змін до законодавства в частині врегулювання питання діяльності недержавних пенсійних фондів.

9. Планування і перерахування НБУ частини прибутку до розподілу до Державного бюджету України не узгоджується із загальними засадами бюджетного процесу, затвердженими Бюджетним

кодексом України та нормами Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України „Про Регламент Верховної Ради України”.

Відповідно до статті 33 Бюджетного кодексу України та статті 51 Закону України „Про Національний банк України”, що діє з 11.01.2019, Національний банк подає уточнену інформацію про розрахунок частини прогнозованого прибутку до розподілу, яка підлягатиме перерахуванню до державного бюджету, на середньостроковий період (до 15 квітня року, що передуює плановому), тобто до складання проекту Державного бюджету України на наступний рік.

У свою чергу відповідно до частини одинадцятої статті 9 Закону України „Про Національний банк України” Рада НБУ розглядає аудиторський висновок та затверджує річну фінансову звітність НБУ за звітний рік до 30 квітня року, наступного за звітним, після чого перераховує кошти до державного бюджету.

Водночас частина перша статті 52 Бюджетного кодексу України, що визначає перелік підстав, за наявності яких можуть вноситися зміни до закону про Державний бюджет України, не містить чіткого формулювання такої підстави для внесення змін до зазначеного закону, як відхилення фактичних показників надходжень коштів, що перераховуються НБУ згідно із Законом України „Про Національний банк України”, від запланованих показників, а тому потребує відповідного врегулювання.

10. НБУ перераховано до Державного бюджету України частину прибутку до розподілу в сумі 64 898,5 млн грн, що на 17 298,5 млн грн (36,3 відс.) більше, ніж мінімальний обсяг зобов'язань НБУ перед державним бюджетом на 2019 рік (47,6 млрд гривень). Водночас такий показник обумовлений не результатами діяльності НБУ у 2018 році, а отриманий внаслідок ретроспективного перерахунку у зв'язку із змінами в обліковій політиці.

При цьому зміни в обліковій політиці НБУ запроваджено майже через шість років після переходу на Міжнародні стандарти фінансової звітності, що спричинило накопичення зобов'язань протягом цих років та їх перерахування НБУ до державного бюджету лише у 2018 році (загалом 22 010 млн гривень).

За розрахунком, здійсненим Рахунковою палатою на підставі показників, наданих НБУ, недоплата до державного бюджету протягом 2012, 2014, 2015 та 2017 років становила 33 009 млн грн, водночас переплата за 2013 та 2016 роки – 10 999 млн гривень.

11. Не вирішено питання законодавчої неузгодженості в частині здійснення Рахунковою палатою контролю від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, а саме здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) доходів та витрат НБУ.

Так, Рахункова палата згідно із Законом України „Про Рахункову палату” наділена повноваженнями здійснювати перевірки виконання кошторису доходів та витрат НБУ. Водночас відповідно до Закону України „Про Національний банк України” Рахункова палата в порядку здійснення контролю за

надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює перевірку виконання кошторису адміністративних витрат НБУ.

При цьому витрати Кошторису НБУ становили лише 13 відс. загальної суми витрат за консолідованою фінансовою звітністю НБУ за 2018 рік. До кошторису, зокрема, не включалися витрати Банконотно-монетного двору НБУ, що у 2018 році становили понад 1,2 млрд. гривень.

Водночас Рада НБУ наголошує, що не може бути сфер поза державним контролем, і підтримує порушені Рахунковою палатою питання щодо необхідності врегулювання на законодавчому рівні наявних розбіжностей у частині здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) усіх доходів та витрат НБУ.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати перевірки стану виконання кошторису адміністративних витрат Національного банку України та зобов'язань з перерахування коштів до Державного бюджету України за 2018 рік затвердити.

2. Інформацію про результати перевірки стану виконання кошторису адміністративних витрат Національного банку України та зобов'язань з перерахування коштів до Державного бюджету України за 2018 рік і рішення Рахункової палати надіслати Президентові України.

3. Інформацію про результати перевірки стану виконання кошторису адміністративних витрат Національного банку України та зобов'язань з перерахування коштів до Державного бюджету України за 2018 рік надіслати Верховній Раді України.

Рішення Рахункової палати і Звіт про результати перевірки стану виконання кошторису адміністративних витрат Національного банку України та зобов'язань з перерахування коштів до Державного бюджету України за 2018 рік надіслати Комітету Верховної Ради України з питань бюджету і Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики та рекомендувати розглянути питання розширення повноважень Рахункової палати в частині здійснення контролю за доходами і витратами Національного банку України.

4. Відомості про результати перевірки у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати разом з Національним банком України і Міністерством фінансів України:

4.1. Розглянути питання щодо підготовки законопроекту про внесення змін:

– до статті 52 Бюджетного кодексу України в частині розширення підстав для внесення змін до закону про Державний бюджет України з метою збалансування показників державного бюджету в разі відхилень фактичних показників надходжень коштів, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України „Про Національний банк України”, від запланованих показників;

– до Закону України „Про Національний банк України” з метою перегляду норм, які регулюють питання формування загальних резервів Національного банку України та зменшення їх розміру.

4.2. Вивчити питання запровадження єдиної системи недержавного пенсійного забезпечення, що створить рівні умови для її засновників та учасників.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати перевірки стану виконання кошторису адміністративних витрат Національного банку України та зобов'язань з перерахування коштів до Державного бюджету України за 2018 рік надіслати Національному банку України і рекомендувати:

– розробити план заходів з усунення виявлених порушень і недоліків;
– забезпечити якісне планування показників кошторису адміністративних витрат;

– вжити дієвих заходів щодо усунення недоліків і порушень, виявлених під час перевірки витрат на утримання персоналу, та недопущення їх надалі;

– дотримуватися вимог Положення про відрядження у Національному банку України, затвердженого рішенням Правління НБУ від 28.10.2018 № 717-рш, під час відшкодування витрат на службові відрядження;

– дотримуватися вимог Закону України „Про публічні закупівлі” та Положення про планування, організацію та здійснення Національним банком України закупівель послуг для надання ним банківських послуг та проведення банківських операцій, затвердженого рішенням Правління НБУ від 05.09.2016 № 254-рш, під час закупівлі товарів, робіт та послуг;

– урегулювати питання включення резервів, що відповідно до Закону України „Про Національний банк України” є резервами під знецінення активів, та входять до складу кошторису адміністративних витрат НБУ;

– посилити взаємодію з Радою НБУ з метою прийняття рішень щодо планування та виконання кошторису адміністративних витрат НБУ і забезпечення грошово-кредитної політики в цілому;

– про результати вжитих заходів поінформувати Рахункову палату.

6. Звіт про результати перевірки стану виконання кошторису адміністративних витрат Національного банку України та зобов'язань з перерахування коштів до Державного бюджету України за 2018 рік надіслати Раді НБУ та рекомендувати розглянути його на засіданні. Про результати розгляду поінформувати Рахункову палату.

7. Інформацію, що міститься у Звіті про результати перевірки стану виконання кошторису адміністративних витрат Національного банку України та зобов'язань з перерахування коштів до Державного бюджету України за 2018 рік, віднести до службової та присвоїти Звіту гриф „Для службового користування”.

8. Оприлюднити рішення на офіційному вебсайті Рахункової палати.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Огня Ц. Г.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан