



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

24 вересня 2024 року

№ 42-2

Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності на тему “Державна фінансова підтримка бізнесу в умовах воєнного стану”

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності на тему “Державна фінансова підтримка бізнесу в умовах воєнного стану”.

За підсумками розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

Державна програма “Доступні кредити 5-7-9%” (далі – Програма), яка запроваджена у 2020 році та мала на меті спрощення доступу мікро- та малого бізнесу до банківського кредитування шляхом надання державної підтримки інвестиційних проєктів, виявилась ефективною і в умовах правового режиму воєнного стану. Програма реалізовувалась Фондом розвитку підприємництва (далі – Фонд).

Для реалізації Програми Фондом укладено договори про співробітництво з 46 банками. Для здійснення часткової компенсації процентних ставок за наданими уповноваженими банками кредитами суб’єктам підприємництва з Державного бюджету України використано протягом 2021 року 3,8 млрд грн, 2022–2023 років та січня–травня 2024 року 30,9 млрд гривень.

Для розширення напрямів та цілей підтримки, умов надання кредитів, участі більш широкого кола суб’єктів підприємництва в умовах подолання викликів, спричинених військовою агресією Російської Федерації проти України, Кабінетом Міністрів України внесено 18 змін до Порядку надання фінансової державної підтримки суб’єктам підприємництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 28 (далі – Порядок № 28).

За даними Звіту про фінансову стабільність (червень 2024 року) Національного банку України, схваленого Комітетом з фінансової стабільності, на початку червня 2024 року портфель субсидійованих Програмою позик від

початку введення воєнного стану в Україні зріс більш ніж удвічі – до 129 млрд грн, що порівняно з 2021 роком більше на 83,3 відсотка.

Аудит засвідчив: починаючи з 24 лютого 2022 року, до початку червня 2024 року за Програмою уповноваженими банками укладено 54 676 кредитних договорів на суму 218,6 млрд гривень.

Найбільший обсяг кредитів – 61,3 млрд грн (28,0 відс.) надано суб'єктам підприємництва для поповнення обігових коштів, тоді як на інвестиційні цілі – 19,0 млрд грн (8,7 відсотка).

Кредитні кошти, спрямовані на антивоєнний напрям, становили 57,4 млрд грн (26,3 відс.), на підтримку посівної кампанії – 38,5 млрд грн (17,7 відсотка).

При цьому відбулося значне зміщення сегментів надання державної підтримки: від суб'єктів мікро- та малого підприємництва до середнього і великого.

Так, у 2021 році 97,5 відс. державної підтримки за Програмою отримали суб'єкти мікро- та малого підприємництва, тоді як у 2023 році – 41,8 відсотка.

Частка суб'єктів великого підприємництва зросла з 0,16 відс. у 2021 році до майже 40 відс. у 2023 році.

Протягом 2021–2023 років на державну підтримку у вигляді часткової/повної компенсації відсотків за кредитами, наданими суб'єктам підприємництва, спрямовано 26,8 млрд грн: на антикризові цілі – 10,9 млрд грн; антивоєнні – 6,4 млрд грн; рефінансування – 3,6 млрд грн; інвестиційні – 1,2 млрд грн; інші цілі – 4,7 млрд гривень. Найбільші обсяги підтримки надані за такими напрямками: сільське господарства – 12,9 млрд грн, оптова і роздрібна торгівля – 6,8 млрд грн, переробна промисловість – 4,1 млрд грн, інші напрями – 3,0 млрд гривень.

Обсяг наданої державної підтримки у 2023 році порівняно з 2021 роком зріс у 4 рази (з 3,8 до 15,7 млрд гривень).

За даними Державної податкової служби України, сформованими на запит Рахункової палати (із застосуванням статистичної вибірки), загальні надходження до державного і місцевих бюджетів суб'єктів підприємництва на початок червня 2024 року зросли майже на 13 відсотків.

За оцінкою представників Світового банку, Програма була ефективною з огляду на ефект мультиплікатора (скільки отримано на одну гривню компенсації відсотків). Світовим банком також зазначено про можливість розроблення додаткових даних для оцінки ефективності Програми, що потребуватиме розробки порядку (методології) її оцінки.

1. Аудит засвідчив, що Фонд, через який надавалась державна підтримка, не мав необхідної Інформаційно-аналітичної системи (далі – ІАС) для обробки документів та інформації уповноважених банків та формування звітності.

1.1. Опрацювання Фондом значного обсягу інформації в ручному режимі спричинило окремі недоліки, зокрема:

невідповідність показників річного доходу та сегмента суб'єктів підприємництва створює ризики встановлення неправомірного розміру базової і компенсаційної процентних ставок, завищення сум державної підтримки або недоотримання суб'єктами підприємництва компенсації відсотків;

ведення обліку заявок на поповнення рахунка умовного зберігання (ескроу), відкритого Фондом у відповідному уповноваженому банку, та розподілу сум виплати коштів за Програмою між уповноваженими банками свідчить про ризики виникнення технічних та арифметичних помилок, що може призвести до визначення та перерахування неправильної суми коштів на такий ескроу рахунок.

Крім того, використання уповноваженими банками показника середньої кількості працівників замість середньооблікової кількості штатних працівників під час визначення приросту робочих місць створює ризики неправильного його визначення та, як наслідок, неправомірної зміни компенсаційної ставки за кредитами, наданими суб'єктам підприємництва на інвестиційні цілі.

1.2. Звітність Фонду, що формується на основі показників звітності уповноважених банків, потребує уніфікації та спеціальної ІАС. Наявні в звітності помилки, неточності та невизначеність окремих показників призводили до викривлення показників звітності уповноважених банків, що надавалася до Фонду, та, відповідно, звітності Фонду, яка надавалася головному розпоряднику – Міністерству економіки України (далі – Мінекономіки) (до 01.01.2024 – Міністерству фінансів України (далі – Мінфін)).

1.3. Порядком № 28 визначено умови щодо обмеження суми державної підтримки, отриманої суб'єктом підприємництва за останні три календарних роки. Водночас через введення в дію воєнного стану з квітня 2022 року зазначені обмеження не застосовуються.

Антимонопольним комітетом України відповідно до Закону України від 01 липня 2014 р. № 1555-VII “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” (далі – Закон № 1555) складається та ведеться реєстр державної допомоги. Згідно з пунктом 5² розділу 9 “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 1555 з квітня 2022 року під час воєнного стану та протягом одного року після його припинення або скасування надавачі державної допомоги звільняються від обов'язку повідомлення про державну допомогу.

З 01 січня 2025 року передбачено відновлення обмеження та обов'язок надавачів подавати інформацію лише щодо державної допомоги, яка надається через Фонд.

За таких умов існує ризик неправомірного надання державної підтримки за Програмою, оскільки уповноважені банки не володітимуть повною інформацією щодо отриманої суб'єктом підприємництва державної допомоги за останні три роки (у тому числі за іншими програмами), а дані реєстру державної допомоги такої інформації не міститимуть.

2. Через невідображення у звітності Фонду, що надається головному розпоряднику бюджетних коштів, даних щодо розгорнутої структури кредитного портфеля, прогнозних обсягів державної підтримки у розрізі

кредитних договорів та структури заборгованості такої підтримки, а також неодноразове внесення змін до Порядку № 28 в частині доповнення новими цілями та напрямками надання державної підтримки суб'єктам підприємництва та надання їм уповноваженими банками кредитів без обмежень, обсяг бюджетних асигнувань був недостатнім для покриття сум компенсації відсотків за кредитами.

Фонд не визначено одержувачем бюджетних коштів, відповідно, на нього не покладено обов'язку підготовки детальних розрахунків та обґрунтувань обсягів бюджетних коштів до бюджетних запитів за бюджетними програмами за КПВКВ 3501540 і 1201450 на наступний рік та середньостроковий період, що суттєво вплинуло на оцінку потреби у фінансуванні Програми.

Без таких розрахунків Мінекономіки (до 01.01.2024 – Мінфін) як головний розпорядник бюджетних коштів не володіло інформацією щодо розгорнутої структури кредитного портфеля, прогнозних обсягів державної підтримки у розрізі кредитних договорів та структури заборгованості за нею.

Пропозиції Фонду щодо потреби фінансування бюджетних програм включалися Мінфіном до бюджетних запитів неповною мірою.

Зазначене, а також підвищений попит суб'єктів підприємництва на державну підтримку, введення Урядом нових пріоритетних напрямів протягом бюджетного року без розрахунку обсягів коштів на їх реалізацію, призвели до виникнення дефіциту фінансування Програми, який на 01.01.2024 становив 7,1 млрд гривень. У разі невжиття заходів з удосконалення Програми, за розрахунками Мінфіну, проведеними в березні 2024 року, до кінця 2024 року цей показник може становити 11,5 млрд гривень.

3. Мінекономіки (до 01.01.2024 – Мінфін) не визначило результативних показників, що характеризують хід реалізації бюджетних програм, ступінь досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, досягнення мети та виконання завдань.

3.1. Визначені Мінфіном результативні показники в паспортах бюджетних програм за КПКВК 3501540 та Мінекономіки за КПКВК 1201450 не характеризують ходу реалізації бюджетних програм, ступеня досягнення цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, досягнення мети та виконання завдань цих програм, не висвітлюють обсягу й якості надання публічних послуг, чим не дотримано пунктів 4 і 6 Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених наказом Мінфіну від 10 грудня 2010 р. № 1536 (у редакції наказу Мінфіну від 15 червня 2015 р. № 553), зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27 грудня 2010 р. за № 1353/18648 (далі – Загальні вимоги № 1536).

3.2. Мінекономіки (до 01.01.2024 – Мінфіном) не визначені результативні показники, що відповідають критерію “суспільна значимість”, встановленому Загальними вимогами № 1536: такі показники висвітлюють ефект, який отримують економіка та суспільство завдяки діяльності головного розпорядника, та дають можливість оцінити вплив на економічний та соціальний розвиток, ефективність надання публічних послуг.

3.3. Через неузгодженість термінів подання річної звітності уповноваженими банками до Фонду (до 15 числа третього місяця, що настає за звітним роком) та оприлюднення головними розпорядниками бюджетних коштів на своїх офіційних сайтах звітів про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період (не пізніше ніж 22 січня року, що настає за звітним роком), в окремих випадках показники є недостовірними для оцінки результатів Програми, чим не дотримано пункт 6 частини п'ятої статті 22 Бюджетного кодексу України, що відповідно до пункту 36 частини першої статті 116 цього Кодексу є порушенням бюджетного законодавства.

3.4. У паспорті на 2024 рік Мінекономіки не визначило як окремі напрями використання бюджетних коштів безпосередньо на фінансову державну підтримку за договорами кредитування, фінансового лізингу, факторингу відповідно до Порядку № 28 та Порядку використання коштів державного бюджету, передбачених для забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 29 (далі – Порядок № 29), а також відповідні видатки на їх фінансування, чим не дотримано вимог пункту 5 розділу II Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29 грудня 2002 р. № 1098, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 21 січня 2003 р. за № 47/7368 (із змінами).

4. Фондом не забезпечено контролю за регулярністю проведення уповноваженими банками моніторингу цільового використання кредитних коштів та відповідності суб'єкта підприємництва критеріям прийнятності, визначеним Порядком № 28. Вибіркова перевірка суб'єктів підприємництва та наданих їм кредитів щодо відповідності критеріям та іншим умовам, визначеним Порядком № 28, Фондом не проводилася.

Проведення моніторингу цільового використання кредитних коштів та відповідності суб'єкта підприємництва критеріям прийнятності, визначеним Порядком № 28, покладено на уповноважені банки.

Аудит засвідчив: проведення моніторингу цільового використання кредитних коштів та відповідності суб'єктів підприємництва критеріям прийнятності, визначеним Порядком № 28, фактично покладено на уповноважені банки, які мають здійснювати таку перевірку не рідше ніж раз на квартал (у період дії воєнного стану – раз на пів року) та не рідше разу на рік для кредитів фізичних осіб-підприємців.

Разом з тим у звітності уповноважених банків, що надається до Фонду, за окремими кредитними договорами немає даних щодо проведення такого моніторингу: за 2022 рік – за 2 156 договорами, у 2023 році – за 3 199 договорами.

Протягом 2021, 2023 років Фондом здійснено моніторинг цільового використання кредитних коштів та відповідності суб'єктів підприємництва критеріям прийнятності відповідно до Порядку № 28 лише щодо 180 кредитних справ у 12 банках, що становить 0,22 відс. загальної кількості кредитних справ (79 483 справи). У 2022 році такий моніторинг Фондом не проводився.

Вибіркова перевірка суб'єктів підприємництва та наданих їм кредитів щодо відповідності критеріям та іншим умовам Фондом не проводилася, чим не дотримано вимоги Порядку № 28.

5. Мінфіном і Мінекономіки не впроваджено елементів внутрішнього контролю з питань надання державної підтримки суб'єктам підприємництва, визначених Основними засадами здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 р. № 1062 (далі – Основні засади № 1062).

Мінфіном не забезпечено здійснення належного внутрішнього контролю у Фонді, що не відповідає підпункту 81 пункту 4 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375.

Рада Фонду (2021–2023 роки) не приймала рішення щодо забезпечення впровадження у Фонді ефективної системи внутрішнього контролю.

Структурними підрозділами Мінфіну за КПКВК 3501540 і Мінекономіки за КПКВК 1201450, які визначені відповідальними виконавцями цих бюджетних програм, не здійснено опису внутрішнього середовища за цими КПКВК; ідентифікацію та оцінку ризиків за КПКВК 350 проведено в травні 2024 року, а за бюджетною програмою КПКВК 1201450 не визначено взагалі; не визначено способів реагування на ідентифіковані та оцінені ризики; у затверджених міністерствами планах реалізації заходів контролю ідентифікованих ризиків не передбачено основних заходів контролю та відповідальних виконавців за цими бюджетними програмами.

З урахуванням викладеного Рахункова палата

ВИРІШИЛА:

1. Звіт про результати аудиту ефективності на тему “Державна фінансова підтримка бізнесу в умовах воєнного стану” (далі – Звіт) затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Верховній Раді України протягом 15 робочих днів з дня затвердження Звіту.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України та рекомендувати доручити:

Антимонопольному комітету України розглянути питання щодо підготовки пропозицій про внесення змін до Закону № 1555 в частині скасування звільнення надавачів державної допомоги від обов'язку повідомляти про нову та наявну державну допомогу;

Мінекономіки спільно з Мінфіном підготувати та внести в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України проект постанови Кабінету Міністрів України про внесення змін до Порядку № 28 в частині впорядкування термінології шляхом заміни терміна “середня чисельність працівників” на термін “середньооблікова кількість штатних працівників”.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству фінансів України і рекомендувати:

спільно з Мінекономіки розробити заходи щодо подолання дефіциту Програми “Доступні кредити 5-7-9%” (термін виконання – до 01 березня 2025 року);

спільно з Фондом забезпечити внесення змін до форми звітності уповноважених банків за Програмою “Доступні кредити 5-7-9%” (додаток 8 до Типового договору про співробітництво з уповноваженими банками), передбачивши показники розгорнутої структури кредитного портфеля та боргу (термін виконання – до 01 грудня 2024 року);

забезпечити належне функціонування ефективної системи внутрішнього контролю у Фонді (термін виконання – до 01 березня 2025 року).

5. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Міністерству економіки України і рекомендувати:

спільно з Мінфіном та Фондом розробити порядок (методологію) оцінки Програми, в якому, зокрема, передбачити визначення результативних показників, що характеризують досягнення мети Програми, висвітлюють обсяг і якість надання фінансових послуг (термін виконання – до 01 березня 2025 року);

передбачити в паспорті бюджетної програми за КПКВК 1201450 на 2025 рік окремі напрями використання бюджетних коштів безпосередньо на державну підтримку за договорами кредитування, фінансового лізингу, факторингу відповідно до порядків №№ 28 і 29 (термін виконання – протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України);

забезпечити здійснення внутрішнього контролю з питань надання державної підтримки суб’єктам підприємництва відповідно до вимог Основних засад № 1062 (термін виконання – до 01 березня 2025 року).

6. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Фонду розвитку підприємництва і рекомендувати:

забезпечити розробку технічного завдання Інформаційно-аналітичної системи для обліку, систематизації та уніфікації звітності щодо процесів надання державної підтримки та моніторингу уповноваженими банками цільового використання кредитних коштів (термін виконання – до 01 лютого 2025 року);

забезпечити впровадження Інформаційно-аналітичної системи для обліку, систематизації та уніфікації звітності щодо процесів надання державної підтримки та моніторингу уповноваженими банками цільового використання кредитних коштів (термін виконання – до 01 січня 2026 року);

здійснити вибіркву перевірку суб’єктів підприємництва та наданих їм кредитів щодо відповідності критеріям та іншим умовам, визначеним Порядком № 28 (термін виконання – до 01 січня 2026 року).

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

8. Голові Рахункової палати Ользі Піщанській забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю рішення Рахункової палати протягом 45 днів із дня отримання інформації від об'єктів контролю.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на Голову Рахункової палати Ольгу Піщанську.

Голова Рахункової палати

Ольга ПИЩАНСЬКА