

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 8 сентября 1998 года № 26(139) «О результатах тематической проверки целесообразности привлечения, целевого направления и эффективности использования средств займов, предоставленных Международным банком реконструкции и развития на финансирование Проекта структурной перестройки экономики»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты А. Г. Ножникова о направлении представления Счетной палаты в Правительство Российской Федерации и отчета по результатам проверки - в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах тематической проверки целесообразности привлечения, целевого направления и эффективности использования средств займов, предоставленных Международным банком реконструкции и развития на финансирование Проекта структурной перестройки экономики

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год специалистами направления по контролю за внешнеэкономической и международной деятельностью главным инспектором С. Б. Рыбаловым и старшим инспектором Л. А. Чехонадских проведена тематическая проверка целесообразности привлечения, целевого направления и эффективности использования средств займов, предоставленных Международным банком реконструкции и развития (МБРР) на финансирование Проекта структурной перестройки экономики.

Основание для проверки:

план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1998 год (п.1.1.62), программа проверки, утвержденная аудитором А. Г. Ножниковым 5 мая 1998 года, удостоверение от 5 мая 1998 года №05-00-22/23, распоряжение Председателя Счетной палаты от 12 мая 1998 года №36-ркм.

Цель и предмет проверки:

проверка целесообразности привлечения, целевого направления и эффективности использования средств займов, предоставленных МБРР на финансирование Проекта структурной перестройки экономики.

Объекты проверки:

Минфин России, Минэкономики России и Фонд «Бюро экономического анализа»

Перечень оформленных актов:

1. Акт проверки Минфина России от 30 июня 1998 года по вопросам целесообразности привлечения, целевого направления и эффективности использования средств займов, предоставленных Международным банком реконструкции и развития на финансирование Проекта структурной перестройки экономики (№КМ-05-1430 от 30 июля 1998 г.). Акт подписал заместитель Министра финансов Российской Федерации М. М. Касьянов без замечаний.

2. Акт проверки Минэкономики России от 3 июля 1998 г. по вопросам целесообразности привлече-

ния, целевого направления и эффективности использования средств займов, предоставленных МБРР на финансирование Проекта структурной перестройки экономики (№КМ-05-1226 от 6 июля 1998 г.). Акт подписала заместитель Министра экономики Российской Федерации Э. С. Набиуллина с замечаниями, не имеющими принципиального характера.

3. Акт проверки фонда «Бюро экономического анализа» от 26 июня 1998 г. по вопросам целесообразности привлечения, целевого направления и эффективности использования средств займов, предоставленных МБРР на финансирование Проекта структурной перестройки экономики (№КМ-05-1158 от 26 июня 1998 г.). Акт без замечаний подписал генеральный директор Фонда «Бюро экономического анализа» Л. М. Григорьев.

В ходе проверки установлено следующее.

Правительство Российской Федерации в 1997 году приняло решение о привлечении у МБРР для финансирования Проекта структурной перестройки экономики двух займов на общую сумму 1,4 млрд. долларов США.

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 11 июня 1997 г. №695 и от 17 декабря 1997 г. №1557 Российской Федерацией и МБРР 12 июня 1997 года были подписаны Соглашения о привлечении займа SAL-1 на сумму, эквивалентную 600 млн. долларов США, а 18 декабря 1997 года - о привлечении займа SAL-2 на сумму, эквивалентную 800 млн. долларов США. По условиям Соглашений займы предоставлены МБРР на срок 17 лет с 5-летним льготным периодом погашения. Процентная ставка устанавливалась на уровне базовой ставки ЛИБОР плюс маржа МБРР, определяемые для каждого периода начисления процентов.

Вышеуказанными постановлениями Правительства Российской Федерации было установлено, что обслуживание и погашение займов будут осуществ-

ляться за счет средств федерального бюджета. Этими же постановлениями предусматривалось, что осуществление мероприятий, необходимых для вступления Соглашений в силу, и обеспечение контроля за реализацией Проекта структурной перестройки экономики возлагается на Минфин России, Минэкономики России, Минюст России совместно с Банком России. Кроме того, Минфину России поручалось обеспечить получение и направление средств займа на финансирование расходов в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1997 год» (SAL-1) и на финансирование расходов федерального бюджета (SAL-2).

Заём SAL-1 в сумме 600 млн. долларов США был включен в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации на 1997 год, утвержденную Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 июня 1997 г. №1612-II ГД. Заём SAL-2 был включен в уточненную Программу государственных внешних заимствований на 1997 год постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 декабря 1997 г. № 2012-II ГД.

В уточненной Программе государственных внешних заимствований отдельной строкой выделены средства на SAL-1 («первый заем на реформирование бюджетного процесса») в размере 600 млн. долларов США и на SAL-2 («второй заем на реформирование бюджетного процесса») в размере 400 млн. долларов США (1 транш). Второй транш по займу SAL-2 в размере 400 млн. долларов США включен в Программу государственных внешних заимствований на 1998 год, утвержденную Постановлением Государственной Думы от 1 июля 1998 г. №2710-II ГД.

В рамках названных займов должны быть осуществлены мероприятия, являющиеся частью среднесрочной программы Правительства Российской Федерации «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 1997 г. №360.

Условия займов, увязанные с программой расширенного кредитования Международного валютного фонда, должны были содействовать структурным реформам по следующим направлениям: регулирование естественных монополий, развитие частного сектора, перестройка в бюджетной и налоговой сфере, а также реформа банковского сектора.

При осуществлении работы по привлечению займов SAL-1 и SAL-2 Правительство Российской Федерации и Банк России направили в МБРР письма об экономической политике на 1997 год. В указанных письмах обуславливались показатели, которые должны совместно использоваться Российской Федерацией и МБРР для контроля за выполнением реформ и оценки их влияния в рамках Проекта структурной перестройки экономики в областях: реформы естественных монополий; бюджетно-налоговой

реформы; развития частного сектора; реформирования банковского сектора; реформирования торговой политики.

Необходимо отметить, что расчеты, обосновывающие экономическую целесообразность привлечения финансовых средств по займам SAL-1 и SAL-2 на общую сумму 1,4 млрд. долларов США на вышеуказанные цели, отсутствуют.

Для финансирования подготовки Проекта структурной перестройки экономики правительство Японии в 1996 году предоставило Российской Федерации целевые гранты на общую сумму 985 тыс. долларов США, которые были переданы в доверительное управление МБРР.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г. №1258 «О грантах для финансирования подготовки Проекта структурной перестройки экономики» управление грантом в размере 685 тыс. долларов США было возложено на фонд «Бюро экономического анализа» (некоммерческая организация, созданная в 1996 году в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 1996 г. №1035-р для содействия Правительству Российской Федерации в разработке экономической политики). Управление грантом в размере 300 тыс. долларов США должно осуществляться МБРР. Контроль за целевым использованием грантов был возложен на Минфин России и Минэкономики России.

В январе 1998 года со счета МБРР в Вашингтоне на спецсчет Фонда в АКБ «Кредит-Москва» перечислен аванс гранта в размере 100 тыс. долларов США. До настоящего времени указанные средства не использованы, так как договор между Минфином России и фондом «Бюро экономического анализа» об управлении средствами гранта был подписан только 19 июня 1998 года. В связи с этим, согласно условиям МБРР, не перечислена оставшаяся сумма гранта, причитающегося Российской Федерации.

Таким образом, не было обеспечено выполнение постановления Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г. №1258 в части подготовки Проекта структурной перестройки экономики по займам SAL-1 и SAL-2 за счет средств гранта.

В соответствии с вышеупомянутыми соглашениями между Российской Федерацией и МБРР в июне 1997 года МБРР перечислил 600 млн. долларов США в счет займа SAL-1 и в декабре 1997 года - январе 1998 года 800 млн. долларов США - в счет займа SAL-2.

Указанные средства были зачислены на валютный спецсчет Минфина в Банке России №6070028, открытый в соответствии с соглашением между Минфином России и Банком России от 6 июня 1997 года «Об использовании средств займа, предоставляемого Российской Федерации Международным банком реконструкции и развития на структурную перестройку экономики». На указанный спецсчет также зачислялись доходы, начисляемые на остаток средств на счете согласно ставке по размещенным

депозитам, определяемой по данным агентства Рейтер.

Поступившие из МБРР валютные средства в счет займов SAL-1 и SAL-2 были использованы по указаниям Минфина России следующим образом.

По займу SAL-1 348,5 млн. долларов США было израсходовано на погашение государственного внешнего долга, 56,5 млн. долларов США было перечислено на счет Минфина России во Внешторгбанке, обслуживающий финансирование неторговых операций, и 85 млн. долларов США - на счет Минфина во Внешторгбанке по финансированию централизованных валютных операций. Средства в сумме 110 млн. долларов США были конвертированы и в рублевом эквиваленте, составляющем 636,02 млрд. руб., зачислены на счет Минфина России в ОПЕРУ-1 Банка России № 100538 по учету доходов федерального бюджета и впоследствии перечислены на счет Минфина России в Банке России № 129700, с которого осуществляется финансирование расходов федерального бюджета.

По займу SAL-2 (первый транш) все перечисленные МБРР в декабре 1997 года 400 млн. долларов США были в этом же месяце конвертированы и в рублевом эквиваленте, составляющем 2,38 трлн. рублей, поступили на вышеупомянутые счета по учету доходов и расходов федерального бюджета.

По второму траншу займа SAL-2 из перечисленных МБРР в январе 1998 года 400 млн. долларов США средства в размере 363,35 млн. долларов США были также конвертированы и в рублевом эквиваленте, составляющем 2,19 млрд. деноминированных рублей, зачислены на счета Минфина России по учету доходов и расходов федерального бюджета. Средства в сумме 20,03 млн. долларов США были перечислены российским организациям для финансирования товарных поставок в счет погашения задолженности бывшего СССР перед иностранными государствами, в том числе: ГК «Росвооружение» - 4,43 млн. долл. США (погашение задолженности перед ОАЭ), концерну «ТВЭЛ» - 6 млн. долл. США (погашение задолженности перед Словацкой Республикой), ЗАО «Хрустальная» - 2,88 млн. долл. США и ОАО «Минеральные удобрения» - 6,72 млн. долл. США (погашение задолженности перед Чешской Республикой). Кроме того, средства в сумме 16,62 млн. долл. США были перечислены на счет Минфина России во Внешторгбанке по учету «неторговых операций».

Общая сумма заемных средств, направленная на погашение государственного внешнего долга и иные цели, никаким образом не связанные с Проектом структурной перестройки экономики, составила 525,65 млн. долл. США.

Общая сумма заемных средств МБРР, которая была конвертирована и поступила на доходный счет федерального бюджета, составила 874,35 млн. долл. США, или 5,21 трлн. неденоминированных рублей, в том числе в 1997 году - 3,02 трлн. рублей и в 1998 году - 2,19 трлн. рублей.

Выборочная проверка движения средств по счету Минфина России в Банке России № 129700 показала, что на указанный счет, кроме конвертированных средств займов МБРР, также поступали средства из иных источников. Так, в период с 23 по 31 декабря 1997 года на указанный счет поступило 47,3 трлн. рублей, в том числе конвертированные средства займа SAL-2 (1 транш) в сумме 2,38 трлн. рублей. Входящий остаток на счете на 23 декабря 1997 года составлял 0,32 трлн. рублей. Доля средств займа SAL-2 в общих поступлениях на счет Минфина России в Банке России за указанный период составила 5 процентов.

Средства с указанного счета расходовались на различные цели, связанные с текущим обслуживанием расходов федерального бюджета, при этом получателями средств являлись организации, деятельность которых не связана с реализацией Проекта структурной перестройки экономики.

Основными направлениями расходования средств в период с 23 по 31 декабря 1997 года являлись финансирование расходов на государственное управление, фундаментальные исследования и содействие научно-техническому процессу, строительство и архитектуру, сельское хозяйство и рыболовство, транспорт, дорожное хозяйство, связь, образование, культуру, здравоохранение и другие. Всего в указанный период со счета было списано 47,6 трлн. рублей.

В связи с тем, что Минфин России и Банк России не осуществляли учет использования средств займов МБРР на конкретные мероприятия, предусмотренные Проектом структурной перестройки экономики, в ходе проверки не представилось возможным определить объемы и направления расходования этих средств на данные мероприятия. При этом необходимо отметить, что в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 695 и от 17 декабря 1997 г. № 1557 заемные средства должны были направляться «для финансирования Проекта структурной перестройки экономики», а в соответствии с условиями Соглашений о займах между Российской Федерацией и МБРР «заемщик имеет право снимать заемные средства со счета займа в поддержку программы», т.е. Проекта структурной перестройки экономики.

В ходе проверки Минэкономики России представил материалы, подтверждающие частичную реализацию ряда мероприятий, определенных в Заявлении Правительства Российской Федерации и Банка России о среднесрочной стратегии и экономической политики на 1997 год и предусмотренных Проектом структурной перестройкой экономики в таких направлениях, как: закупка продукции для государственных нужд на основе открытых торгов (конкурсов); государственное регулирование естественных монополий и совершенствование контроля за ними в части формирования обоснованных цен и тарифов; развитие рынка земли и недвижимости. Однако увязки выполнения данных мероприятий с фактиче-

ски использованными средствами займов МБРР не установлено.

В Минэкономике России практически отсутствуют расчеты, обосновывающие экономию бюджетных средств в результате реализации вышеназванных мероприятий, а также материалы, подтверждающие выполнение других мероприятий, которые предусмотрены Проектом структурной перестройки экономики, в частности, в областях структурной реформы налогово-бюджетной сферы, развития частного сектора, реформы банковского сектора и создания основы для дальнейшего развития внешней торговли и привлечения иностранных инвестиций.

Как следует из замечаний Минэкономике России от 3 июля 1998 года №2201-П к акту проверки Счетной палаты, «конкретных расчетных материалов, обосновывающих экономию бюджетных средств, которая должна быть получена в результате реализации мер займов, Минэкономике России не представлено» из-за того, что «предусмотренные в займах меры являются как долговременными, так и краткосрочными и имеют, в основном, комплексный характер».

В письмах об экономической политике на 1997 год, направленных Правительством Российской Федерации и Банком России в МБРР, с обоснованиями необходимости привлечения займов SAL-1 и SAL-2, ключевой мерой, на которой основано выполнение задач по структурной перестройке экономики, являлось целенаправленное снижение общего дефицита бюджета к 1998 году до 2 процентов ВВП при увеличении доходов бюджета в среднесрочной перспективе на 4-5 процентных пунктов ВВП. Это должно было достигаться в том числе за счет реализации мероприятий, входящих в Проект структурной перестройки экономики.

Данные показатели не достигнуты. Это следует, в частности, из Заявления Правительства Российской Федерации и Банка России об экономической и структурной политике на 1998 год, в котором указывается, что программа в области налогово-бюджетной политики на 1998 год направлена на сокращение дефицита федерального бюджета уже до 5 процентов ВВП, а доходы федерального бюджета возрастут только на 1 процентный пункт ВВП.

Таким образом, заемные средства МБРР не оказали заметного влияния на реформирование экономики, несмотря на то, что прошел год, в течение которого могли реализовываться вышеназванные структурные мероприятия.

В то же время Российская Федерация уже начала нести расходы по обслуживанию привлеченных займов SAL-1 и SAL-2. По состоянию на момент проверки Минфин России осуществил два платежа за счет бюджетных средств в оплату процентов за использованную и непогашенную часть займов на общую сумму 31,24 млн. долларов США. В соответствии с условиями Соглашений между Российской Федерацией и МБРР, выплата основного долга по этим займам будет осуществляться до 2015 года, на-

чиная с 2002 года, в среднем по 117 млн. долларов США в год. Оценочная сумма выплат из бюджета Российской Федерации в погашение указанных займов МБРР к концу срока погашения составит 2,2 млрд. долл. США (с учетом процентов).

Отмеченные выше недостатки в значительной степени вызваны отсутствием должного контроля за реализацией Проекта структурной перестройки экономики со стороны Минфина России, Минэкономике России, Минюста России и Банка России. В нарушение постановлений Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 г. №395 и от 21 июля 1997 г. №894 Минэкономике России нерегулярно направляло в Правительство Российской Федерации ежеквартальные аналитические доклады о ходе реализации мероприятий, предусмотренных Проектом структурной перестройки экономики. Последний такой доклад в Правительство Российской Федерации был направлен 15 января 1998 года. В представленных докладах отсутствовал экономический анализ хода реализации Проекта, а лишь констатировались факты выполнения соответствующих мероприятий.

Аудиторская проверка валютного счета Минфина России, на который поступали средства займов МБРР, не проводилась, в то время как в соответствии с Соглашениями о займах заемщик должен обеспечить проведение такой проверки силами независимых аудиторов.

Результаты проведенной проверки показывают, что привлеченные займы SAL-1 и SAL-2 на общую сумму 1,4 млрд. долларов США являются фактически бюджетозамещающими источниками и использовались на финансирование текущих расходов федерального бюджета, в том числе по обслуживанию государственного внешнего долга. Проект структурной перестройки экономики, который формально являлся целью привлечения указанных займов, в целом не выполнен. В частности, не достигнуты основные показатели экономического развития страны в части снижения бюджетного дефицита и увеличения доходов федерального бюджета в увязке с ростом ВВП, которые обуславливались при получении займов МБРР.

В то же время МБРР 22 июня 1998 года направил в адрес специального представителя Президента Российской Федерации А. Б. Чубайса, отвечающего за взаимоотношения России с международными финансовыми организациями, письмо по вопросу проведения переговоров о предоставлении Российской Федерации третьего займа SAL-3 на финансирование структурной перестройки экономики. В проект этого займа предусматривается включение ряда мероприятий, осуществляемых в рамках займов SAL-1 и SAL-2 и программы расширенного кредитования МВФ на 1998 год. При этом экономически обоснованные расчеты целесообразности привлечения нового займа МБРР отсутствуют.

Выводы

1. Займы МБРР в сумме 1,4 млрд. долларов США были привлечены для осуществления Проекта структурной перестройки экономики без необходимых расчетов, в том числе обосновывающих экономии бюджетных средств в процессе реализации данного Проекта.

2. В нарушение постановлений Правительства Российской Федерации и Соглашений о займах полученные средства использованы на финансирование текущих расходов федерального бюджета, не имеющих связи с реализацией Проекта структурной перестройки экономики.

3. Не обеспечена работа по подготовке Проекта структурной перестройки экономики, подлежащая финансированию за счет средств грантов правительства Японии.

4. Не выполнены мероприятия, предусмотренные Проектом структурной перестройки экономики в областях структурной реформы налогово-бюджетной сферы, развития частного сектора, реформы банковского сектора и создания основы для дальнейшего развития внешней торговли и привлечения иностранных инвестиций.

5. Не достигнуты показатели по снижению общего бюджетного дефицита и увеличению доходов федерального бюджета, предусмотренные в заявлениях Правительства Российской Федерации об экономической политике на 1997 год.

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации

6. Не обеспечен эффективный контроль за реализацией Проекта структурной перестройки экономики со стороны федеральных органов исполнительной власти и Банка России.

Предложения

1. Направить представление в Правительство Российской Федерации о принятии мер по устранению выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков, с учетом Заявления Государственной Думы «О государственных финансовых обязательствах Российской Федерации по государственным внешним заимствованиям Российской Федерации», принятого постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 июня 1998 года №2644-11 ГД.

2. Направить отчет о результатах проверки в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложением заслушать на заседании Государственной Думы доклад Правительства Российской Федерации о выполнении Проекта структурной перестройки экономики и целевом расходовании финансовых средств займов SAL-1 и SAL-2, а также экономической целесообразности привлечения займа SAL-3.

3. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в порядке информации.

А. Г. НОЖНИКОВ