

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 апреля 2003 года № 16 (341) “О результатах проверки целевого использования средств, привлеченных под государственные гарантии, для закупки зерна и оценки эффективности предложенного механизма поддержки отечественных производителей в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральном агентстве по регулированию продовольственного рынка при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации”:

*Утвердить отчет о результатах проверки.
Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.
Направить представление Счетной палаты Правительству Российской Федерации.
Направить письмо в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.
Направить письма с приложением отчета о результатах проверки в Совет Федерации, Государственную Думу и заместителю Председателя Государственной Думы Г.В. Боосу.*

ОТЧЕТ

о результатах проверки целевого использования средств, привлеченных под государственные гарантии, для закупки зерна и оценки эффективности предложенного механизма поддержки отечественных производителей в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральном агентстве по регулированию продовольственного рынка при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации

Основание проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

Цель проверки

Проверить целевое использование средств, привлеченных под государственные гарантии, для закупки зерна и оценка эффективности предложенного механизма поддержки отечественных производителей.

Предмет проверки

Финансовые ресурсы, привлеченные для оплаты государственных закупочных интервенций в 2002-2003 годах.

Объекты проверки

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации (далее - Минсельхоз России), Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка при Минсельхозе России (далее - Агентство), ОАО “Заря-ОГО”.

Проверка проведена специалистами инспекции по контролю расходов федерального бюджета на сельское хозяйство и рыболовство, охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию на основании удостоверения на право проведения проверки от 4 февраля 2003 года № 10-9/10-2, подписанного аудитором Счетной палаты И.Г. Даховым.

Состав комиссии: начальник инспекции Н.В. Иванов (руководитель), заместитель начальника инспекции Г.Т. Кастко, ведущие инспекторы И.И. Базанова и С.В. Резникова.

Срок проведения проверки: с 10 февраля по 28 марта 2003 года.

Перечень оформленных актов:

- акт проверки целевого использования средств, привлеченных под государственные гарантии, для закупки зерна и оценка эффективности предложенного механизма поддержки отечественных производителей в Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации и Федеральном агентстве по регулированию продовольственного рынка при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации;

- акт проверки целевого использования средств, привлеченных под государственные гарантии, для закупки зерна и оценка эффективности предложенного механизма поддержки отечественных производителей в ОАО “Заря-ОГО”.

Акты подписаны без замечаний.

Случаев отказа в предоставлении документов и препятствования в работе не имелось.

Перечень нормативных правовых документов приведен в приложении 1 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Организация и проведение государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна

Правовые основы экономического воздействия государства на агропромышленное производство определены Федеральным законом “О государственном регулировании агропромышленного производства”.

Одним из направлений государственного регулирования агропромышленного производства является формирование и функционирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, которое предусматривает проведение государством закупочных и товарных интервенций.

Во исполнение указанного выше Федерального закона Правительство Российской Федерации постановлением от 3 августа 2001 года № 580 утвердило Правила, предусматривающие следующие организационные мероприятия:

- перечень сельскохозяйственной продукции, в отношении которой проводятся государственные закупочные и товарные интервенции, ежегодно определяется Правительством Российской Федерации;

- уровень цен для проведения закупочных интервенций утверждается до 1 июня года, в котором будут осуществляться интервенции;

- уровень цен для проведения товарных интервенций утверждается до 1 декабря года, предшествующего проведению интервенций;

- организация и проведение закупочных и товарных интервенций, а также размещение запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции осуществляется через государственных агентов, которые отбираются на конкурсной основе;

- государственным агентам может выплачиваться комиссионное вознаграждение в размере до 1 % стоимости сельскохозяйственной продукции по цене закупки при проведении закупочных интервенций и в размере до 1 % стоимости продукции по цене продажи;

- Минсельхоз России организует и проводит мониторинг цен на сельскохозяйственную продукцию и вносит предложения о проведении закупочных и товарных интервенций;

- сельскохозяйственная продукция, закупленная для интервенционного фонда, размещается на ответственном хранении в организациях, отобранных по конкурсу;

- закупочные и товарные интервенции осуществляются путем проведения торгов на товарных биржах, отобранных на конкурсной основе.

В целях поддержки российских сельскохозяйственных товаропроизводителей и регулирования рынка зерна Правительство Российской Федерации признало необходимым проведение в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций в отношении

зерна урожая 2002 года (постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756).

Отдельные позиции данного постановления Правительства Российской Федерации в отношении проведения закупочной интервенции противоречат Правилам осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580:

1. Организатором проведения государственных закупочных интервенций было определено без конкурсного отбора Агентство, на которое возложены также полномочия по определению критериев отбора организаций, выразивших желание принять на хранение зерно, закупленное при проведении закупочных интервенций в 2002-2003 годах.

2. Правилами предусмотрено, что минимальный уровень цен на сельскохозяйственную продукцию, при достижении которых начинается проведение закупочных интервенций, а также уровень цен, при достижении которого прекращается их проведение, определяются Правительством Российской Федерации по представлению Минсельхоза России и утверждаются до 1 июля года, в котором будут осуществляться эти интервенции. Вопреки Правилам постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 с задержкой более 4 месяцев был определен минимальный уровень цен на зерно, при достижении которого начинается проведение закупочных интервенций.

3. Агентству данным постановлением было установлено комиссионное вознаграждение в размере 2,7 процента. При этом Правилами предусмотрено вознаграждение в размере 1 % от стоимости зерна, закупленного при проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций.

4. Следует отметить ходатайство Минсельхоза России перед Минэкономразвития России о бирже для проведения закупочных интервенций на рынке зерна. Минсельхоз России просит не проводить конкурсный отбор среди бирж, а разрешить проводить интервенционные закупки зерна на ЗАО «Центральная Российская универсальная биржа» (далее - Биржа). Минэкономразвития России, ссылаясь на пункт 30 (подпункт «в») Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305, разрешило Минсельхозу России выполнение на Бирже в 2002 году работ, связанных с проведением закупочных интервенций. Хотя ссылка на пункт 30 (подпункт «в») представляется несущественной, так как в нем определено, что заказчик вправе размещать заказы на закупки продукции для государственных нужд у единственного источника по согласованию с Минэкономразвития России или с уполномоченным им территориальным органом при условии, если продукция может быть получена только от одного поставщика, либо единственный поставщик обладает исключительными правами в отношении данной продукции и отсутствует ее равноценная замена.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 между Агентством и Минсельхозом России заключено соглашение от 30 октября 2002 года № 1707/19 «О взаимодействии при осуществлении биржевых торгов при проведении государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна в 2002-2003 годах», в котором осуществление организации и проведения в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна, а также размещение запасов интервенционного фонда зерна на хранение возложено на Агентство.

Соглашением определены критерии отбора организаций, выразивших желание принять на хранение зерно, закупленное при проведении государственных закупочных интервенций в 2002-2003 годах.

Государственные закупочные интервенции Агентство осуществило путем проведения торгов на биржевых площадках в следующих городах: Москва, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород, Самара, Екатеринбург, Новосибирск.

В соглашении от 30 октября 2002 года № 1707/19 определен порядок осуществления биржевых торгов, который разработан и утвержден Биржей по согласованию с Минсельхозом России, Министерством по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства Российской Федерации (далее - МАП России) и Агентством. Он имеет форму Регламента биржевых торгов при проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна.

В соответствии с соглашением при проведении биржевых торгов Биржа за свои услуги взимала с победителей торгов биржевой сбор в размере 0,06 % от стоимости проданного зерна.

По Регламенту в биржевых торгах участвовали сельскохозяйственные товаропроизводители - организации, крестьянские (фермерские) хозяйства или индивидуальные предприниматели, доля выручки которых от реализации произведенной и переработанной ими сельскохозяйственной продукции в общей выручке от реализации продукции (выполнения работ, оказания услуг) за предшествующий год составила не менее 50 процентов.

Регламентом биржевых торгов при проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна не предусмотрено обязательного предоставления копий приходных квитанций по форме ПК-13 или ЗПП-13, копий сертификата качества Росгосхлебинспекции и копий соответствия на товар. При наличии этих документов, т. е. четкого подтверждения, что продукция имеется в наличии на элеваторе, срок поставки устанавливается в 45 календарных дней. При отсутствии указанных документов срок составляет 90 календарных дней.

В нормативных правовых документах по проведению интервенции 2001 года задаток был определен в размере 120 рублей за 1 тонну. При проведении закупочной интервенции 2002-2003 годов - 29 рублей за 1 тонну и снижен сбор за аккредитацию с 9000 рублей до 3000 рублей.

В биржевых торгах с 13 ноября 2002 года по 24 января 2003 года приняли участие 343 заявителя. Победителями на торгах стало 281 хозяйство (0,9 % от всех сельскохозяйственных организаций и предприятий агропромышленного комплекса Российской Федерации), из них 56 крестьянских (фермерских) хозяйств, или 19,9 %, и 225 организаций и предприятий всех форм собственности, или 80,1 процента.

На продажу было выставлено 6221,6 тыс. тонн пшеницы продовольственной 3 и 4 класса, а также ржи продовольственной, в том числе:

- пшеницы 3 класса - 2110,6 тыс. тонн;
- пшеницы 4 класса - 3731,0 тыс. тонн;
- ржи продовольственной - 380 тыс. тонн.

Всего продано 2834,1 тыс. тонн на сумму 4941,8 млн. рублей, или 45,6 % от выставленного на продажу объема продукции, в том числе:

- пшеницы 3 класса - 863,3 тыс. тонн по средневзвешенной цене 2190,9 рублей за тонну на сумму 1891,4 млн. рублей;
- пшеницы 4 класса - 1590,8 тыс. тонн по средневзвешенной цене 1667,9 рублей за тонну на 2653,3 млн. рублей;
- ржи продовольственной - 380 тыс. тонн по средневзвешенной цене 1045 рублей за тонну на 397,1 млн. рублей.

По состоянию на 15 марта 2003 года количество заключенных договоров с поставщиками зерна составило 1047, из них:

- фактически исполнено 513 договоров, или 48,7 процента;

- не исполнено 256 договоров, или 24,5 процента;
- находятся в стадии исполнения 278 договоров, или 26,8 процента.

Данные о проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна указаны в приложении 2.

Использование кредитных ресурсов Сбербанка России и средств федерального бюджета для финансирования государственных закупочных интервенций по регулированию рынка зерна

Использование кредитных ресурсов

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 предусмотрено привлечение Агентством в установленном порядке кредитов Сбербанка России в размере до 6 млрд. рублей для финансирования государственных закупочных интервенций, проводимых в 2002-2003 годах, в отношении зерна, а также предоставление Сбербанку России государственной гарантии Российской Федерации по обязательствам Агентства по погашению и обслуживанию указанных кредитов.

В соответствии с пунктом 4 статьи 116 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федеральным законом “О внесении изменений и дополнений в Федеральный бюджет на 2002 год”, постановлениями Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 и от 12 ноября 2002 года № 811 между Минфином России, Сбербанком России и Агентством был заключен договор от 18 декабря 2002 года № 01-01-06/07-1688 о предоставлении государственной гарантии Российской Федерации Агентству в пользу Сбербанка России.

Кредитным договором от 18 декабря 2002 года № 2878 “Об открытии невозобновляемой кредитной линии” определено, что Сбербанк России открывает Агентству невозобновляемую кредитную линию с лимитом в сумме 5580,0 млн. рублей для проведения закупочной интервенции зерновых культур на срок с 19 декабря 2002 года по 30 мая 2003 года под 16 % годовых. Погашение процентов по кредиту определено двумя сроками: 14 марта 2003 года и на дату окончательного погашения кредита - 30 мая 2003 года. Пунктом 2.1 государственной гарантии от 18 декабря 2002 года № 07-01-06/2598 предел общей ответственности Минфина России перед Сбербанком России ограничивается суммой не более 6 млрд. рублей, включающей сумму основного долга в размере 5580,0 млн. рублей и начисленных процентов в размере 420,0 млн. рублей.

Пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 установлено, что расходы по обслуживанию кредитов, привлекаемых Агентством, осуществляются за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год по разделу “Сельское хозяйство и рыболовство”. Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год” предусмотрены субвенции для финансирования мероприятий по проведению закупочных интервенций продовольственного зерна в объеме 1027 млн. рублей, в том числе и на расходы по обслуживанию кредита.

За период с 20 декабря 2002 года по 15 марта 2003 года Агентством было перечислено кредитных ресурсов поставщикам зерна в интервенционный фонд 1921681 тыс. рублей, в том числе:

- за январь 2003 года - 952941,9 тыс. рублей;
- за февраль 2003 года - 776210,7 тыс. рублей;
- на 15 марта 2003 года - 192528,4 тыс. рублей.

Использование средств федерального бюджета

Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2002 года № 881, установлен порядок предоставления субвенций из феде-

рального бюджета для финансирования мероприятий по проведению в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций в отношении продовольственного зерна (далее - субвенций).

Субвенции предоставляются для оплаты:

а) расходов на уплату процентов и штрафов по кредиту, полученному Агентством в Сбербанке России для финансирования государственных закупочных интервенций, проводимых в отношении продовольственного зерна, в размере фактически начисленных Сбербанком России процентов в соответствии с условиями заключенных договоров;

б) услуг по хранению закупленного зерна, а также вознаграждения Агентства в размере 2,7 % стоимости закупленного зерна, включая НДС.

По состоянию на 15 марта 2003 года Минсельхозом России в соответствии с представленным расчетом размера субвенции на уплату процентов по кредитному договору перечислено Агентству 34857,5 тыс. рублей. Агентство в соответствии с кредитным договором перечислило вышеуказанную сумму Сбербанку России в погашение процентов за пользование кредитом за период с 18 декабря 2002 года по 14 марта 2003 года.

Минсельхоз России письмом от 11 октября 2002 года № П-2-42/3160 представил Правительству Российской Федерации предложения по использованию вознаграждения, начисляемого государственному агенту в размере 2,7 %, или 162 млн. рублей, от предполагаемой стоимости закупленного зерна на сумму до 6 млрд. рублей, которая должна расходоваться в соответствии со следующим перечнем затрат:

Перечень затрат	Сумма (тыс. рублей)
Затраты на содержание Агентства, в том числе:	47910,87
Коммунальные платежи	3930,0
Информационное обслуживание	1561,0
Расходы на содержание офиса	606,0
Банковские расходы	440,0
Зарплата	30355,0
ЕСН	11018,8
Затраты на оборудование дополнительных рабочих мест	1500,0
Командировочные расходы, в том числе:	71293,87
На период приема зерна	52536,87
На период контроля за количественно-качественной сохранностью зерна	18757,0
Подготовка и проведение конкурсов	857,7
Оплата услуг по подбору кадров	437,5
Оплата услуг ГХИ	30000,0
Прочие неучтенные расходы	10000,0
Всего:	162000,0

В ходе проверки установлено, что затраты за счет вознаграждения по состоянию на 15 марта 2003 года были ниже предложенных Минсельхозом России и принятых постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 и по отдельным статьям составили:

- на коммунальные услуги - 443,7 тыс. рублей (месячная стоимость коммунальных и эксплуатационных расходов в ноябре 2002 года - 100 тыс. рублей, с декабря 2002 года по март 2003 года - 98,2 тыс. рублей в соответствии с договорами от 1 января 2001 года № ХО-049-2/2001 и от 1 декабря 2002 года № ХО-049-3, заключенными с ФГУЭП "ЭФЕС" Минимущества России), тогда как Минсельхозом России на эту статью предусмотрено 3930 тыс. рублей;

- на информационное обслуживание - 621 тыс. рублей, а Минсельхозом России предусмотрено 1561 тыс. рублей;

- на оборудование дополнительных рабочих мест - 2420,5 тыс. рублей, а Минсельхозом России предусмотрено 1500 тыс. рублей. На 15 марта текущего года закуплено мебели и оргтехники на 1029 тыс. рублей, малоценных и быстро изнашивающихся предметов - на 905,6 тыс. рублей, амортизационные отчисления составили 485,9 тыс. рублей. При этом отдано в аренду мебели и оргтехники сторонним организациям на сумму 148,7 тыс. рублей;

- расходы на содержание офиса (услуги связи и транспорта) - 2254,3 тыс. рублей, при этом Минсельхоз России обосновал затраты по этой статье в размере 606 тыс. рублей;

- оплата услуг Росгосхлебинспекции предусмотрена Минсельхозом России в объеме 30 млн. рублей. В то же время в соответствии со статьей 4 соглашения между Росгосхлебинспекцией и Агентством от 30 октября 2002 года № 61 финансовые обязательства на стороны не налагаются. Росгосхлебинспекция осуществляет контроль качественной сохранности запасов интервенционного фонда, а Агентство, в свою очередь, обязано информировать Росгосхлебинспекцию о предполагаемых местах и объемах запасов интервенционного фонда зерна.

Между Агентством и федеральной лабораторией Росгосхлебинспекции заключен договор об оказании методической помощи, сборе и обобщении информации по пломбированию мест хранения и обследованию состояния зерна интервенционного фонда на предприятиях ответственного хранения. Оказываемые по договору услуги приняты в следующих размерах: 50 рублей (с учетом НДС) за каждое проведенное пломбирование (опечатывание) запорного устройства; 90 рублей (с учетом НДС) за один человек/час работы по проведению анализа пробы зерна. На 15 марта текущего года за оказанные услуги по проведению анализа проб зерна федеральной лаборатории перечислено 5154 рубля.

Следовательно, Минсельхозом России излишне предусмотрены средства за оказанные услуги Росгосхлебинспекции в сумме 30 млн. рублей;

- Минсельхозом России были предусмотрены средства в размере 857,7 тыс. рублей на подготовку и проведение конкурсов, которые не проводились;

- расходы на оплату труда в соответствии со штатным расписанием составляют 1,5 млн. рублей в месяц. Годовой фонд оплаты труда - 18 млн. рублей. В то же время в перечне затрат Минсельхозом России предусмотрено выделить на данную статью 30,4 млн. рублей;

- за оплату услуг по подбору кадров Минсельхозом России предусматривалось 437,5 тыс. рублей в то время, как данная статья затрат не имеет отношения к закупочной интервенции.

Таким образом, размер вознаграждения Агентству, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 в размере 2,7 %, представляется необоснованно завышенным.

По состоянию на 15 марта 2003 года Агентством получено вознаграждение в сумме 23156,5 тыс. рублей.

Биржа 30 октября 2002 года выставила Агентству смету затрат за проведенные дополнительные работы на сумму 1845,5 тыс. рублей.

Письмом от 5 января 2003 года № 01-08/16 Агентство обратилось в Минсельхоз России с просьбой о согласовании оплаты дополнительных услуг Бирже в размере 750 тыс. рублей в связи с увеличением продолжительности биржевых торгов при проведении государственных закупочных интервенций.

Минсельхоз России письмом от 28 января 2003 года № 3-19/544 сообщил, что не возражает против оплаты Агентством указанных дополнительных услуг Бирже.

В Соглашении от 30 октября 2002 года № 1707/19 и Регламенте биржевых торгов не предусмотрено вознаграждение сверх установленного норматива биржевого сбора в

размере 0,06 процента. Несмотря на это, Агентство перечислило Бирже вознаграждение в размере 750 тыс. рублей.

Организация учета и сохранность интервенционного фонда зерна в организациях-хранителях

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 и соглашением, заключенным между Минсельхозом России и Агентством 30 октября 2002 года № 1707/19, определено, что критерии отбора организаций, выразивших желание принять на хранение зерно, закупленное при проведении государственных закупочных интервенций в 2002-2003 годах, а также порядок заключения с ними договоров на хранение, предусматривающих ответственность этих организаций за количественную и качественную сохранность зерна, организацию его учета и представление отчетности по нему, устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации. Стоимость хранения зерна определена в размере 40 рублей за одну тонну.

Регламентом биржевых торгов определены 35 субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены группы элеваторов и куда должны осуществляться поставки закупленного зерна (приложение 4).

С отобранными комиссией 140 элеваторами Агентство заключило договоры хранения, в которых предусматривается, что элеватор обязуется в течение 2002-2003 годов принять на ответственное хранение зерно интервенционного фонда, которое должно в течение всего срока храниться обособленно, не смешиваться с другим зерном. Цена хранения включает в себя все расходы элеватора по приему зерна на обособленное хранение (контроль качества, составление и выдача документов, перевес), расходы на обеспечение обособленного хранения, чрезвычайные расходы, вознаграждение элеватора и НДС.

По состоянию на 15 марта 2003 года на хранение принято 1372,1 тыс. тонн зерна на сумму 2420269,9 тыс. рублей (приложение 3), в том числе:

- пшеницы 3 класса - 463,4 тыс. тонн;
- пшеницы 4 класса - 694,6 тыс. тонн;
- ржи продовольственной - 241,1 тыс. тонн.

На 15 марта 2003 года за хранение зерна оплачено элеваторам 18293,4 тыс. рублей. Средства были перечислены 27 элеваторам по 136 договорам поставки и актам сдачи-приема зерна на хранение.

По состоянию на 15 марта 2003 года не осуществлена оплата принятого зерна в объеме 268,2 тыс. тонн на сумму 498588,8 тыс. рублей в связи с проверкой справок-расчетов Минсельхозом России и Сбербанком России.

В нарушение пунктов 3.4 и 3.5 Регламента Биржевой комиссией к биржевым торгам были допущены заявители, не представившие полный комплект документов, в том числе: нотариально заверенную копию Свидетельства о государственной регистрации заявителя; заверенные ИМНС копии бухгалтерского баланса на 1 января 2002 года и отчет о прибыли и убытках, банковские реквизиты и юридический адрес. Поэтому из 268,2 тыс. тонн поставленного и заложенного в государственный интервенционный фонд зерна 75,1 тыс. тонн (28 %) не оплачено.

Протоколом от 7 марта 2003 года № 19-04/426 заседания межведомственной рабочей группы по проведению в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна подтвержден семи организациям статус сельскохозяйственных производителей - поставщиков зерна в государственный интервенционный фонд только с даты заседания комиссии. Перечень 34 неоплаченных актов сдачи-приема зерна от поставщиков указан в приложении 4.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 предусмотрено, что за счет субвенций федерального бюджета в 2003 году должна производиться оплата расходов по хранению интервенционного фонда зерна урожая 2001 года.

В 2001 году Минсельхоз России в ходе проведения биржевых торгов осуществил закупки зерна в интервенционный фонд и заложил его на хранение в объеме 210,1 тыс. тонн (зачетный вес) по средней цене 2699 рублей за тонну. За счет средств федерального бюджета 2002 года по состоянию на 31 декабря 2002 года оплата услуг по хранению интервенционного фонда зерна урожая 2001 года составила 174,7 млн. рублей, или 59 рублей за 1 тонну.

Таким образом, затраты на оплату расходов по хранению закупленного в интервенционный фонд зерна урожая 2001 года превышают затраты по хранению зерна, закупленного при проведении государственных закупочных интервенций в 2002-2003 годах, на 19 рублей за тонну.

Дополнительные соглашения к государственному контракту от 13 ноября 2001 года № 2191 подписаны Минсельхозом России и Агентством с организациями, осуществляющими хранение запасов интервенционного фонда зерна урожая 2001 года, 18 февраля 2003 года.

Соглашениями предусматривается, что цена хранения в 2003 году установлена в размере 40 рублей за 1 тонну в месяц.

С 1 января 2003 года Минсельхоз России и Агентство не осуществляли расходы по хранению закупленного в интервенционный фонд зерна урожая 2001 года в связи с тем, что документы на оплату хранения находятся на согласовании в Минсельхозе России.

Оценка эффективности механизма поддержки отечественных сельхозтоваропроизводителей путем проведения государственных закупочных интервенций

Наметившаяся в последние годы экономическая стабилизация в агропромышленном комплексе, увеличение в 2002 году посевных площадей под зерновые и зернобобовые культуры и благоприятные погодные условия последних двух лет привели к достаточно высокому валовому сбору зерновых культур. В 2001 году общий сбор зерна составил 85,2 млн. тонн, а урожайность превысила 19 центнеров с гектара.

Валовой сбор зерна в Российской Федерации в 2002 году составил 86,5 млн. тонн, что на 1,5 % больше, чем в 2001 году. Рост производства зерна обусловлен повышением урожайности зерновых культур на 1 процент. Посевные площади под зерновыми и зернобобовыми культурами в 2002 году по сравнению с 2001 годом выросли на 2 % и составили 48,1 млн. га.

В 2002 году по сравнению с предыдущим годом увеличились валовые сборы пшеницы и ржи на 7,6 процента. В структуре производства зерна в 2002 году по сравнению с 2001 годом увеличился удельный вес пшеницы и ржи. Если в 2001 году пшеницы было произведено 47 млн. тонн, то в 2002 году - 50,6 млн. тонн, ржи - 6,6 млн. тонн и 7,1 млн. тонн соответственно.

С учетом переходящих запасов ресурсы зерна в стране в 2003 году составят, по предварительной оценке Минсельхоза России, около 100 млн. тонн при потребности около 77 млн. тонн.

Факторами, определившими рост переходящих запасов, явились отсутствие устойчивой кормовой базы и, как следствие, значительное сокращение поголовья скота и птицы. Сегодня животноводство потребляет в среднем 36 млн. тонн фуражного зерна, тогда как в дорыночный период на кормовые цели использовалось до 70 млн. тонн.

Движение и использование зерна и зернобобовых культурах в Российской Федерации представлено в таблицах.

**Баланс зерна и зернобобовых в Российской Федерации
на 2001-2003 сельскохозяйственные годы**

(тыс. тонн)									
Годы	Запасы	Производство	Импорт	Общие предложения	Продовольственное потребление	Экспорт	Другое	Общее потребление	Переходящие запасы
2001-2002	7059	82132	970	90161	15805	6000	50670	73315	16846
2002-2003	16846	87000	1000	104846	16500	8000	52340	76840	28006

**Баланс зерна пшеницы в Российской Федерации
на 2001-2003 сельскохозяйственные годы**

(тыс. тонн)									
Годы	Запасы	Производство	Импорт	Общие предложения	Продовольственное потребление	Экспорт	Другое	Общее потребление	Переходящие запасы
2001-2002	3459	46982	600	51041	14305	4400	22470	41195	9846
2002-2003	9846	47000	400	57246	14300	5000	23340	42620	14626

Основными производителями зерна остаются организации агропромышленного комплекса Российской Федерации. Доля их в производстве зерна в 2002 году составила 86,9 % против 88,2 % в 2001 году.

В структуре производства зерна произошло увеличение удельного веса валовых сборов в крестьянских (фермерских) хозяйствах. Ими в 2002 году получено 12,2 % зерна от общего сбора в хозяйствах всех категорий. В 2001 году удельный вес валового сбора зерна в крестьянских (фермерских) хозяйствах составлял 11 процентов.

По данным Госкомстата России, в 2001 году средняя цена зерна за реализованную пшеницу составила 2242 рубля за 1 тонну, а за рожь - 1877 рублей за 1 тонну.

Сельскохозяйственные организации агропромышленного комплекса в 2001 году при поставке пшеницы 3 класса в государственный фонд за 1 тонну получали 2751 рубль, при реализации на рынке пшеницы 3 класса - 2160 рублей за 1 тонну и ржи, соответственно, 1915 рублей и 1602 рубля за 1 тонну.

В период проведения уборочной кампании 2002 года минимальные цены за 1 тонну пшеницы в основных зернопроизводящих регионах составляли в августе: в Волгоградской области - 1340 рублей, Республике Татарстан - 1528 рублей, Ростовской области - 1663 рубля. Минимальные цены за 1 тонну ржи в Оренбургской области составили 872 рубля, Тамбовской области - 958 рублей, Саратовской области - 1019 рублей.

Средняя минимальная цена за тонну в августе составила по продовольственной пшенице 1514 рублей, ржи - 950 рублей.

По отдельным субъектам Российской Федерации цены на пшеницу 3 класса и рожь в августе 2002 года, по данным Госкомстата России, указаны в приложении 5.

Сложившийся уровень цен за пшеницу и рожь в 2001-2002 годах

(рублей за тонну)			
	2001 г.	2002 г.	Отклонение цен 2002 года против цен 2001 года
Пшеница	2242	1514	-728
Рожь	1877	950	-927

Увеличение переходящих запасов зерна и зернобобовых культур в связи с ростом урожайности и валового сбора привели к снижению цен у производителей зерна на реализуемую в августе 2002 года пшеницу на 728 рублей и рожь - на 927 рублей.

Уровни средних цен за реализованную в 2002 году сельскохозяйственную продукцию в рублях за 1 тонну, по данным Госкомстата России, приведены в приложении 6.

Уровень сложившихся цен не мог покрыть все затраты на производство зерновых и зернобобовых культур, осуществленные сельскохозяйственными товаропроизводителями. Рентабельность производства зерновых и зернобобовых культур, реализованных сельскохозяйственными организациями в 2000 году, составила 65 %, а в 2001 году снизилась до 48 процентов. Из-за низких цен на зерно в 2002 году возникли сложности по реализации зерна по ценам, приемлемым для сельскохозяйственных товаропроизводителей. В связи с этим перед государством возникла задача регулирования рынка сельхозпродукции и поддержания на внутреннем рынке приемлемых цен на зерновые культуры. Поэтому в 2002-2003 годах государством осуществлены закупочные интервенции на рынке зерна. На биржевых торгах осуществлялась закупка зерна в интервенционный фонд по ценам, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756:

- пшеница 3 класса - 2300 рублей за 1 тонну, а средневзвешенная цена на торгах составила 2190 рублей за 1 тонну;
- пшеница 4 класса - 1800 рублей за 1 тонну, а средневзвешенная цена на торгах составила 1667,9 рублей за 1 тонну;
- рожь продовольственная - 1400 рублей за 1 тонну, а средневзвешенная цена на торгах составила 1045 рублей за 1 тонну.

Несвоевременное принятие решения о проведении закупочных интервенций привело к потерям в виде недополучения доходов сельскохозяйственными товаропроизводителями, которые осуществляли реализацию зерна урожая 2002 года по ценам, уровень которых был значительно ниже цен на зерно при проведении государственных закупочных интервенций в 2002-2003 годах. Результатом стало сокращение объема оборотных средств у сельхозтоваропроизводителей.

При проведении закупок в интервенционный фонд минимальная цена по пшенице 3 класса составила 1800 рублей за тонну, максимальная - 2299 рублей за тонну; по пшенице 4 класса минимальная цена составила 1320 рублей за тонну, максимальная - 1799 рублей за тонну; по ржи продовольственной минимальная цена составила 600 рублей за тонну, максимальная - 1399 рублей за тонну.

В августе-октябре 2002 года цены на пшеницу мягкую 3 класса в среднем по Российской Федерации, по данным мониторинга цен Минсельхоза России, установились соответственно на уровне 2150, 2040 и 2010 рублей за 1 тонну. Эти цены были ниже уровня цен, определенных постановлением Правительства Российской Федерации, однако в этот период закупочные интервенции не осуществлялись.

Анализ биржевых торгов показал, что победителями на торгах стало 281 хозяйство, которые продали 2834,1 тыс. тонн на сумму 4941,8 млн. рублей.

Из общего числа победителей биржевых торгов на долю 18 участников (6 %) пришлось 1345,1 тыс. тонн проданного на биржевых торгах зерна, или 47,5 %, на сумму 2402,7 млн. рублей, что составляет 48,6 % от общего объема закупки зерна в интервенционный фонд, в том числе:

Наименование организаций	Всего продано зерна (тыс. тонн)	Стоимость проданного зерна (тыс. рублей)
ЗАО МТС "Миллеровская"	296,3	566560,0
ООО к/х "Родник"	150,0	282543,6
ОАО "Заря-ОГО"	187,8	330878,2
ЗАО "Быструха"	66,0	122482,4
ЗАО "Сарбоян"	72,0	126431,0
СПК "Корчинский"	30,0	57336,4
ЗАО "Степное"	64,0	106200,8
ОПХ "Садовское"	60,0	107320,0
ООО "Земляне"	53,0	110047,0

Наименование организаций	Всего продано зерна (тыс. тонн)	Стоимость проданного зерна (тыс. рублей)
ООО а/ф "Афонькино"	62,8	96479,2
ГУП "Ромашкинский"	36,4	55522,5
СХК им. Синдрякова	40,2	68852,8
СХПК "Оч Ойле"	43,0	66654,5
СПК "Красноярбинское"	36,7	58778,4
ОАО "Водино"	33,2	51369,1
к/х "Русь"	33,7	60641,3
ЗАО "Калачинское"	41,0	84160,0
ОАО "Ульяновский агросоюз"	39,0	50434,3
Всего:	1345,1	2402691,5

В установленные договорами сроки поставки по состоянию на 15 марта 2003 года из-за отсутствия в наличии зерна из указанных организаций 13 не выполнили договоры поставки в объеме 459500 тонн, или 34,2 %, в том числе:

Наименование Организаций	Общий объем проданного зерна на биржевых торгах (тыс. тонн)	Объем поставленного зерна в госфонд на 15 марта 2003 года (тыс. тонн)	Процент поставки к общему объему (%)	Невыполненный объем поставок зерна в Госфонд (тыс. тонн)	Невыполненный объем поставок зерна в госфонд от общего объема поставки (%)
ЗАО МТС "Миллеровская"	296,3	177,5	59,9	68,8	23,2
ООО к/х "Родник"	150,0	14,7	9,8	99,5	66,3
ОАО "Заря-ОГО"	187,8	0	0	78,0	41,5
ЗАО "Быструха"	66,0	46,0	69,7	4,3	6,5
ЗАО "Сарбоян"	72,0	11,0	15,3	24,0	33,3
ЗАО "Степное"	64,0	47,2	73,3	15,8	24,6
ООО а/ф "Афонькино"	62,8	0	0	41,7	66,4
ГУП "Ромашкинский"	36,4	0	0	21,4	58,8
СХК им. Синдрякова	40,2	0	0	10,0	24,8
СХПК "Оч Ойле"	43,0	24,2	56,3	17,2	40,0
СПК "Красноярбинское"	36,7	21,3	36,2	21,3	58,0
ОАО "Водино"	33,2	8,9	26,8	23,3	70,1
ОАО "Ульяновский агросоюз"	39,0	4,8	12,3	34,2	87,6
Всего:	1345,1	355,6	26,4	459,5	34,2

Отдельные группы компаний для участия в биржевых торгах по проведению закупочной интервенции реализовывали зерно через своего заявителя, финансово-экономические показатели которого соответствовали статусу сельскохозяйственного товаропроизводителя. Например, группа компании "Русагро", местонахождение которой г. Москва, ул. Кржижановского, д. 18, в ходе проведения закупочной интервенции реализовало через своего заявителя ООО "Русагро-Нива" 11400 тонн пшеницы.

Выборочно было проверено ОАО "Заря-ОГО". После подачи требуемых документов и заключения договора аккредитации с Биржей от 13 ноября 2002 года общество приняло участие в торгах с 21 ноября 2002 года по 15 января 2003 года и вышло победителем. Было заключено 44 договора поставки продукции в количестве 187,8 тыс. тонн на общую сумму 330,9 млн. рублей, в том числе по:

- пшенице 3 класса - 62,6 тыс. тонн на сумму 129,2 млн. рублей;
- пшенице 4 класса - 108,4 тыс. тонн на сумму 180,5 млн. рублей;
- ржи продовольственной - 16,8 тыс. тонн на сумму 21,2 млн. рублей.

ОАО "Заря-ОГО", на момент проведения биржевых торгов не имевшее в наличии зерна, в январе 2003 года после окончания торгов заключило 3 договора купли-продажи на приобретение зерна с организациями-посредниками: ООО "Торговый дом "ОГО-Продукт" и ОАО "Агрофинансы" в количестве 13,5 тыс. тонн на сумму 16913,4 тыс.

рублей, в том числе пшеницы 3 класса - 2,4 тыс. тонн на сумму 4807,7 тыс. рублей, ржи - 5 тыс. тонн на сумму 2590,6 тыс. рублей и пшеницы 4 класса - 6 тыс. тонн на сумму 9514,9 тыс. рублей (суммы указаны с учетом НДС).

ООО "Торговый дом "ОГО-Продукт" приобрело у сельхозтоваропроизводителей Тоцкого района Оренбургской области рожь в сельскохозяйственном производственном кооперативе "Марковский" по цене 409,1 рубля за 1 тонну, в ОАО "Тоцкое" - по цене от 454 рублей до 500 рублей за 1 тонну, в сельскохозяйственном производственном кооперативе "Выбор" - по цене 500 рублей за 1 тонну. Кроме того, приобретено ржи у хлебоприемного предприятия ОАО "Тоцкое ХПП" по цене 463,6 рубля за 1 тонну.

Средневзвешенная цена закупленной ржи ООО "Торговый дом "ОГО-Продукт" составила 518 рублей за 1 тонну.

Согласно договору купли-продажи от 21 января 2003 года № 06/01-03 ОАО "Агрофинансы" поставило ОАО "Заря-ОГО" пшеницу 4 класса в количестве 4500 тонн по цене 1500 рублей за 1 тонну на общую сумму 7425 тыс. рублей с учетом НДС. Средневзвешенная цена закупленной пшеницы 4 класса ОАО "Агрофинансы" составила 1650 рублей за 1 тонну.

ОАО "Заря-ОГО" на торговых сессиях продавало:

- пшеницу 3 класса - по ценам от 2100 до 2299 рублей за 1 тонну при средневзвешенной цене 2063 рубля;
- пшеницу 4 класса - от 1566 до 1725 рублей за 1 тонну при средневзвешенной цене 1665 рублей;
- рожь - от 1111 до 1399 рублей за 1 тонну при средневзвешенной цене 1262 рубля.

В то же время закупка зерна у сельских товаропроизводителей производилась по следующим ценам за 1 тонну:

- пшеницы 3 класса - по средневзвешенной цене 1978 рублей (95,8 % от цены продажи на торгах);
- пшеницы 4 класса - по средневзвешенной цене 1578 рублей (94,7 % от цены продажи на торгах);
- ржи - по средневзвешенной цене 518 рублей (41 % от цены продажи на торгах).

По данным Госкомстата России, средняя цена в январе 2003 года за тонну продовольственной пшеницы составила 1603 рубля и ржи - 922 рубля, то есть проведенная закупочная интервенция фактически не повлияла на цены реализуемого зерна.

В связи с отсутствием необходимого количества зерна для поставки в интервенционный фонд ОАО "Заря-ОГО" обратилось в Агентство с просьбой перенести сроки поставки зерна на 2 месяца - до 30 мая 2003 года.

По состоянию на 5 марта 2003 года в целом по России не выполнены 256 договоров поставки зерна в интервенционный фонд 99 поставщиками, или 35 % победителей торгов (приложение 7). Не поставлено 775,1 тыс. тонн зерна, или 27,3 %, в том числе:

- пшеницы 3 класса - 268,1 тыс. тонн;
- пшеницы 4 класса - 417,7 тыс. тонн;
- ржи - 89,3 тыс. тонн.

Договором поставки (пункт 6.4) и Регламентом биржевых торгов предусмотрено, что в случае неисполнения обязательств поставщиками по договору поставки задаток списывается в пользу Российской Федерации на основании распоряжения Агентства в виде штрафа в объеме неисполненных обязательств.

14 февраля 2003 года Биржей утверждены изменения к Регламенту биржевых торгов при проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна. По взаимному согласию сторон срок поставки составляет более 90 дней и оформляется письменно дополнительным соглашением к договору поставки.

Эти изменения согласованы с Минсельхозом России 6 февраля 2003 года, с МАП России 13 февраля 2003 года, с Агентством 3 февраля 2003 года.

В соответствии с внесенными в Регламент Биржевых торгов изменениями от 14 февраля 2003 года из 99 поставщиков зерна договоры поставки пролонгированы одному хозяйству - ОАО "Заря-ОГО". В Агентстве рассматриваются обращения 98 поставщиков о продлении сроков поставки зерна в интервенционный фонд, которые на 5 марта 2003 года не выполнили договорные обязательства. На момент проверки штрафные санкции на сумму 20,2 млн. рублей Агентством не предъявлялись.

Выводы

1. При осуществлении закупочных интервенций для регулирования рынка зерна в 2002-2003 годах под государственные гарантии привлечены кредитные ресурсы Сбербанка России в размере 6000 млн. рублей.

На продажу было выставлено 6221,6 тыс. тонн пшеницы продовольственной 3 и 4 класса, а также ржи продовольственной.

На торгах продано 2834,1 тыс. тонн на сумму 4941,8 млн. рублей, или 45,6 % от выставленного на продажу объема продукции.

По состоянию на 15 марта 2003 года поставлено и принято на хранение в интервенционный фонд 1372,1 тыс. тонн зерна, или 48,4 % от проданного зерна, на сумму 2420,3 млн. рублей.

Оплачено за счет кредитных ресурсов Сбербанка России 1103,9 тыс. тонн на сумму 1921,7 млн. рублей.

Не осуществлена оплата 268,2 тыс. тонн зерна на сумму 498,6 тыс. рублей в связи с проверкой справок-расчетов Минсельхозом России и Сбербанком России.

2. Несвоевременное принятие Правительством Российской Федерации постановления от 11 октября 2002 года № 756 "О проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна" привело к потерям в виде недополучения доходов сельскохозяйственными товаропроизводителями, которые осуществляли реализацию зерна урожая 2002 года по ценам, уровень которых был ниже цен на зерно при проведении государственных закупочных интервенций в 2002-2003 годах.

3. В принятых во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 "О проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна" нормативных документах недостаточно четко определены критерии отбора участников в биржевых торгах. Вследствие этого в торгах приняли участие организации, не имеющие в наличии зерна. В ходе встречной проверки установлено, что ОАО "Заря-ОГО" на момент проведения биржевых торгов, не имея в наличии зерна, приняло участие в государственных интервенционных закупках и вышло победителем биржевых торгов. Объем продажи на биржевых торгах составил 187,8 тыс. тонн на сумму 330,9 млн. рублей. По состоянию на 15 марта 2003 года ОАО "Заря-ОГО" не осуществило ни одной поставки зерна в государственный интервенционный фонд.

Кроме того, зерно закупалось после завершения биржевых торгов не у сельхозтоваропроизводителей, а у посредников. Так, закупаемое ОАО "Заря-ОГО" зерно приобретено у сельхозтоваропроизводителей Оренбургской области через посредников: ООО "Торговый дом "ОГО-Продукт", хлебоприемное предприятие ОАО "Тоцкое ХПП".

4. По состоянию на 5 марта 2003 года 99 поставщиками не выполнены 256 договоров поставки зерна в интервенционный фонд и не поставлено 775,1 тыс. тонн зерна.

Это свидетельствует о том, что критериями отбора участников биржевых торгов недостаточно определена финансовая ответственность за невыполнение договорных обязательств.

5. Несмотря на проведенные биржевые торги, имеются случаи реализации зерна по низким ценам. Встречной проверкой установлено, что ОАО “Заря-ОГО” в январе текущего года через ООО “Торговый дом “ОГО-Продукт” приобрело рожь у сельхозтоваропроизводителей Тоцкого района Оренбургской области: в сельскохозяйственном производственном кооперативе “Марковский” - по цене 409 рублей за 1 тонну, в ОАО “Тоцкое” - по цене от 454 рублей до 500 рублей за тонну, в сельскохозяйственном производственном кооперативе “Выбор” - по цене 500 рублей за 1 тонну.

6. Вознаграждение Агентству, установленное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 “О проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна” в размере 2,7 %, представляется необоснованно завышенным.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 года № 756 “О проведении в 2002-2003 годах государственных закупочных интервенций для регулирования рынка зерна” не согласуется в части конкурсного отбора исполнителей по организации и проведению государственных закупочных интервенций с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 года № 580 “Об утверждении Правил осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия”.

8. В Соглашении от 30 октября 2002 года № 1707/19, заключенном между Минсельхозом России и Агентством, и Регламенте биржевых торгов не предусмотрено вознаграждение сверх установленного норматива биржевого сбора в размере 0,06 процента. Несмотря на это Агентством перечислено Бирже дополнительное вознаграждение в размере 750 тыс. рублей.

На момент подготовки отчета, Агентство платежным поручением от 18 апреля 2003 года № 1405 возвратило на лицевой счет Минсельхоза России средства в размере 750 тыс. рублей, перечисленные Бирже как дополнительное вознаграждение.

9. За нарушение условий поставки в интервенционный фонд по распоряжению Агентства поставщики обязаны перечислить в доход государства штрафные санкции. В связи с частичным неисполнением условий поставки Минсельхозом России, МАП России и Агентством принято решение о продлении сроков поставки зерна в интервенционный фонд более 90 дней.

10. С опозданием более чем на 4 месяца Правительством Российской Федерации по представлению Минсельхоза России был определен диапазон цен для проведения закупочных интервенций.

Предложения

Для устранения выявленных проверкой нарушений и принятия мер необходимо направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину, представлению Правительству Российской Федерации, а также письма с приложением отчета о результатах проверки в Совет Федерации, Государственную Думу и заместителю Председателя Государственной Думы Г.В. Боосу.

Аудитор Счетной палаты

Российской Федерации

И. Г. ДАХОВ