

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 декабря 1999 года №40(191) «О результатах проверки эффективности и целевого использования средств займа МБРР 3850-RU по проекту «Жилищный проект»:

С учетом состоявшегося обсуждения утвердить отчет по результатам проверки. Внести в отчет и другие документы по результатам проверки соответствующие изменения, дополнения и уточнения.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации.

Направить представления Счетной палаты по результатам проверки в Минфин России и Госстрой России.

Аудитору Счетной палаты Э. В. Митрофановой довести результаты проверки до средств массовой информации.

О Т Ч Е Т

по итогам проверки эффективности и целевого использования средств займа МБРР 3850-RU для финансирования проекта «Жилищный проект Российской Федерации»

Основание для проведения проверки: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год (п.5.209).

Цель проверки: Оценка эффективности и целевого использования средств займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР) 3850-RU для финансирования Проекта «Жилищный проект Российской Федерации» (Жилищный проект).

Субъекты проверки: Национальный фонд жилищной реформы (Фонд) - Центральный офис по реализации проекта (ЦОРП), консорциум «Вэпстрой» - Генеральный консультант Жилищного проекта.

Субъекты встречных проверок в рамках проведения контрольного мероприятия (Санкт-Петербург):

Государственное предприятие «Центр по работе с кредитами банков»;

Открытое акционерное общество «Промышленно-строительный банк»;

Открытое акционерное общество «Банк Петровский»;

Открытое акционерное общество «Банк Санкт-Петербург».

В ходе проведения контрольных мероприятий в Санкт-Петербурге были осуществлены выезды на стройплощадки, природоохранные объекты и предприятия стройиндустрии, финансируемые за счет средств займа МБРР.

Объекты проверки: первичные и договорные документы (копии указанных документов), справочные, расчетные и финансово-статистические материалы, сведения информационного и объяснительного характера,

нормативные положения и другие документы, включая документацию Всемирного банка, характеризующие реализацию Жилищного проекта с января 1995 года по октябрь 1999 года.

Сроки проведения проверки: с 1 сентября по 15 ноября 1999 г.

Проверяемый период: июль 1995 года - октябрь 1999 года.

О начале проведения проверки был поставлен в известность Министр строительства Российской Федерации А. Ш. Шамаузафаров (письмо от 31 августа 1999 г. № 06-244).

Проверка проводилась в присутствии и с ведома директора Национального фонда жилищной реформы Б. Е. Смирнова (Москва) и директора государственного учреждения «Центр по работе с кредитами банков» А. И. Вахмистрова (Санкт-Петербург). Санкт-Петербург был выбран для проведения встречных проверок, поскольку является основным получателем средств данного займа МБРР.

В ходе проведения встречных контрольных мероприятий в г. Санкт-Петербурге о них были информированы первый вице-губернатор – председатель Комитета финансов В. Ю. Крутов и вице-губернатор Санкт-Петербурга – председатель Комитета по строительству В. Л. Локтионов.

Замечания (возражения) по актам проверок отсутствуют.

Перечень документов, изученных в ходе проведения контрольного мероприятия:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 1995 г. № 362 «О подписании Соглашения между Российской

Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе для финансирования Жилищного проекта»;

2. Соглашение о займе «Жилищный проект» между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития от 25 апреля 1995 года;

3. Соглашения о подзаймах с городами-участниками (Барнаул, Нижний Новгород, Новгород, Санкт-Петербург и Тверь) в рамках Жилищного проекта МБРР в России между Министерством финансов Российской Федерации (Минфин России), Министерством строительства Российской Федерации (Минстроем России) и представителями городов-участников;

4. Жилищный проект Российской Федерации (Кредитная линия финансирования строительства) - руководство для застройщиков (разработано Генеральным консультантом Жилищного проекта);

5. Жилищный проект Российской Федерации - руководство по аудиту и расходованию средств для ЦОРП и Генерального консультанта;

6. Жилищный проект Российской Федерации - руководство для банков-участников (процедуры получения подзайма);

7. Документ Всемирного банка «Модель подготовки проектов развития городских территорий» (январь 1994 года);

8. Документ Всемирного банка «Тендерная документация для закупки работ» (международные конкурсные торги, 1995 год);

9. Учредительные документы Национального фонда Жилищной реформы;

10. Контракт на консультационные услуги (комплексные задания на повременной основе) между Министерством строительства Российской Федерации и консорциумом «Вэпстрой» (14 августа 1995 года);

11. Экспертный доклад оценки жилищного проекта в России (Вашингтон, 1995 год);

12. Аудиторские заключения по результатам проверки использования средств займа 3850-RU, аудиторская компания «Руфаудит»;

13. Анализ состояния и прогноз развития жилищных рынков городов-участников Жилищного проекта, Центр анализа рынков недвижимости (Госстрой России);

14. Отчетные документы (платежные поручения, мемориальные ордера, квитанции, приказы, докладные записки) по движению средств на специальном счете, открытом ЦОРП для финансирования Жилищного проекта;

15. Другие документы, относящиеся к реализации Жилищного проекта.

Проверкой установлено:

1. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 1995 г. № 362 было подписано Соглашение о займе № 3850-RU между Российской Федерацией

в лице полномочного представителя А. Б. Чубайса и Международным банком реконструкции и развития (МБРР) о предоставлении России 400,0 млн. долл. США для финансирования Жилищного проекта. Заём вступил в силу 27 июля 1995 года.

Погашение займа должно осуществляться в течение 17 лет с отсрочкой платежей по основной сумме долга на 5 лет ежегодно двумя равными долями в размере по 16.665,0 тыс. долл. США.

Ориентировочная стоимость Жилищного проекта, рассчитанная Всемирным банком, была определена в 758.700,0 тыс. долл. США, из которых 368.800,0 тыс. долл. США должны быть профинансированы российскими участниками Проекта (администрации городов, уполномоченные банки, конечные заемщики), включая создание инфраструктуры (84.200,0 тыс. долл. США), строительные работы (89.400,0 тыс. долл. США), софинансирование частными инвесторами жилищного строительства (106.700,0 тыс. долл. США). Оставшиеся 389.900,0 тыс. долл. США должны были поступить в первую очередь от Всемирного банка, а также в виде грантов Агентства международного развития США и правительств других иностранных государств.

Основной целью Жилищного проекта, сформулированной Всемирным банком, являлось развитие рынка жилья с созданием широких возможностей выбора для потребителей и конкуренции представителей частного строительного сектора.

В соответствии с Соглашением о займе задачами Жилищного проекта являются: «... (1) облегчить дальнейшие преобразования муниципальных жилищных рынков заемщика (Российской Федерации) путем оказания содействия в их переходе к рыночной системе жилищного строительства и жилищного финансирования; и (2) стимулировать осуществление такой муниципальной инженерной подготовки территории, такого финансируемого на коммерческой основе частного жилищного строительства и инвестиций в промышленность стройматериалов, которые могли бы продемонстрировать преимущества такого систематического преобразования».

Заём состоит из трех самостоятельных частей:

А) развитие рынка жилья с двумя подкомпонентами:

- инженерная подготовка территории, предусматривающая водо- и теплоснабжение, электрификацию, строительство дорог и проездов на отобранных в соответствии с планами развития городов земельных участках (165.000,0 тыс. долл. США). Данный компонент осуществляется администрациями городов-участников;

- линия кредитования финансирования частного жилищного строительства, предполагающая строительство многоквартирных домов, сблокированных индивидуальных домов («таун-

хаузов») и коттеджей (85.000,0 тыс.долл.США). Данный компонент осуществляется уполномоченными коммерческими банками-участниками;

Б) линия кредитования финансирования промышленности строительных материалов, предусматривающая производство строительных материалов, расширение уже имеющихся мощностей по их производству, закупку современного оборудования, а также сбыт готовой продукции предприятий (95.000,0 тыс. долл. США). Данный компонент осуществляется уполномоченными коммерческими банками-участниками;

В) техническое содействие, предусматривающее привлечение экспертов и консультантов для разработки документации по реализации Проекта, а также оперативные расходы на его органы управления (20.000,0 тыс. долл. США). Данный компонент осуществляется Центральным офисом по реализации Проекта (ЦОРП) и Генеральным консультантом Проекта.

В соответствии с правилами МБРР 40.000,0 тыс. долл. США были отнесены к категории нераспределенных средств.

Объем освоенных средств согласно графику реализации Жилищного проекта в 1999 году нарастающим итогом должен был составить 214.500,0 тыс. долл. США, или 60 процентов от общей суммы займа. По состоянию на 5 октября 1999 года из 400.000,0 тыс. долл. США освоено 156.867,6 тыс. долл. США, или 39,2 процента от общей суммы займа. Наибольшее отставание отмечено по категориям «Инженерная подготовка территории» и «Развитие индустрии строительных материалов».

2. Строительные работы (инженерная подготовка территории)

Процедура отбора городов-участников была согласована Правительством Российской Федерации и Администрацией Президента Российской Федерации с представителями Всемирного банка в мае 1993 года. Совместно со Всемирным банком было разработано шесть основных критериев по отбору городов для участия в Жилищном проекте:

- заинтересованность местной администрации;
- наличие соответствующего уровня развития рынка жилья и недвижимости;
- наличие приемлемых условий для создания кондоминиумов;
- соблюдение федеральных стандартов оплаты жилищно-коммунальных услуг;
- способность города обеспечивать свою долю затрат по проекту (софинансирование) и своевременную возвратность заемных средств;
- наличие экономического обоснования эффективности реализации конкретных подпроектов.

Для реализации данного компонента с учетом указанных выше критериев из представленных российской стороной Всемирному банку 21 города были отобраны пять городов-участников, с которыми были заключены соответствующие соглашения о подзаймах (Санкт-Петербург - 32.500,5 тыс. долл. США; Нижний Новгород - 8.800,0 тыс. долл. США, Новгород - 9600,0 тыс. долл. США, Тверь - 5.475,9 тыс. долл. США и Барнаул - 4.000,0 тыс. долл. США), подписанные руководством Минфина России, Минстроя России и представителями администраций городов и соответствующих субъектов Российской Федерации, право окончательного решения по формированию списка городов-участников принадлежало Всемирному банку.

Общая сумма средств займа МБРР, предоставленная городам-участникам в соответствии с соглашениями о подзаймах и с учетом принятых впоследствии дополнений, составила 60.376,4 тыс. долл. США вместо первоначальных 55.700,0 тыс. долл. США.

Соглашениями о подзаймах определено, что средства предоставляются на пять лет с отсрочкой погашения на два года, обслуживание осуществляется по условиям Всемирного банка и выплатой маржи Минфину России в размере 1,5 процента от объема кредита. Софинансирование по данному компоненту со стороны городов-участников составляет 20 процентов от средств МБРР по каждому конкретному подпроекту.

Проверка показала, что администрации городов-участников провели тендерные подрядные торги в соответствии с правилами и процедурами МБРР (отечественная нормативная база, регламентирующая подобные мероприятия, недостаточно разработана) на строительство внутренней инженерной инфраструктуры (водо- и теплоснабжение, электрификация, строительство дорог и проездов) на отобранных в соответствии с планами развития городов земельных участках.

Указанные участки практически одновременно были предложены к покупке строительным организациям и частным застройщикам жилья (инвестиционные торги). Вопреки установкам Всемирного банка в силу существующего земельного законодательства Российской Федерации победители земельных аукционов не становились собственниками участков территории города, а получали их в долгосрочную аренду до 49 лет с правом использования права аренды в качестве залога.

При проведении земельных аукционов их победителям декларировалась возможность получения кредитных ресурсов МБРР через банки-участники Проекта. На практике застройка реализованных на земельном аукционе участков осуществлялась без привлечения средств займа МБРР и банков-участников, поскольку последние финансировали жилищное строительство только на

участках с уже имеющейся инженерной инфраструктурой, расположенных преимущественно в престижных городских кварталах. В общей сложности с привлечением средств МБРР в городах-участниках было обустроено 64,78 гектаров муниципальных территорий.

Встречная проверка, проведенная в Санкт-Петербурге и включающая в себя выезд на строительные площадки, подтвердила факт осуществления жилищного строительства на этих участках, находящегося в различных стадиях реализации.

В соответствии с соглашением о подзайме с администрацией Санкт-Петербурга из средств займа городу была предоставлена сумма в размере 20.412,9 тыс. долл. США на осуществление комплекса природоохранных мероприятий, включающего реконструкцию и строительство водопроводных сетей, канализационного коллектора и водопроводной насосной станции. В настоящий момент, как показала встречная проверка, все работы по ним полностью завершены.

Общий объем израсходованных средств на проведение строительных работ составил 60.376,4 тыс. долл. США, превысив первоначальную стоимость подзаймов (55.700,0 тыс. долл. США) на 7,8 процента, что обусловлено ростом стоимости производимых работ и закупаемых материалов.

Указанное увеличение объема заимствований произошло по:

- Санкт-Петербургу, получившего 32.500,5 тыс. долл. США вместо 28.700,0 тыс. долл. США, предусмотренных Соглашением (превышение 13%);

- Твери, администрации которой было перечислено 5.475,9 тыс. долл. США вместо предусмотренных Соглашением 4.600,0 тыс. долл. США (превышение 19%).

Отмечается отставание в освоении средств в Барнауле и Новгороде, где было использовано только 55,6 и 62,3 % кредитных средств МБРР соответственно, что связано с падением инвестиционных возможностей потенциальных застройщиков. Это свидетельствует о том, что администрации этих городов и эксперты Всемирного банка не учли вероятных факторов риска для Жилищного проекта на этапах его разработки.

В настоящее время на рассмотрении Всемирного банка находится ряд новых подпроектов по инженерной подготовке - 13 стройплощадок в городах Санкт-Петербурге, Самаре, Тольятти, Туле, Волгограде, Калининграде, Красноярске, Москве, Тосно, Гатчине. Общая стоимость этих проектов 81.600,0 тыс. долл. США, из которых доля МБРР составляет 65.360,0 тыс. долл. США. Кроме того, в стадии разработки находятся пять подпроектов по созданию инженерной инфраструктуры в городах Балаково, Гурьевске, Светлогорске, Сызрани и Иркутске (стоимость проектов - 11.820,0 тыс. долл.

США, доля МБРР - 9.460,0 тыс. долл. США). Это свидетельствует о заинтересованности в расширении данного компонента Проекта со стороны администраций городов Российской Федерации.

3. Кредитные линии, осуществляемые в рамках реализации Жилищного проекта

Для целей кредитования частного жилищного строительства и развития индустрии российской стороны совместно с МБРР были отобраны семь уполномоченных коммерческих банков: «СБС-АГРО» (Москва) - 40.000,0 тыс. долл. США; «Возрождение» (Москва) - 50.000,0 тыс. долл. США; «Промстройбанк «Санкт-Петербург» (Санкт-Петербург) - 40.000,0 тыс. долл. США; «Санкт-Петербург» (Санкт-Петербург) - 40.000,0 тыс. долл. США; «Петровский» (Санкт-Петербург) - 21.250,0 тыс. долл. США; НБД-банк (Нижний Новгород) - 5.000,0 тыс. долл. США; «Альфа-банк» (Москва) - 20.000,0 тыс. долл. США.

По соглашениям о подзаймах эти банки должны выплачивать проценты за пользование средствами по ставке Всемирного банка с добавлением маржи Минфина России в 2,5 процента от суммы предоставленного кредита и погасить основную сумму долга полугодовыми платежами в течение 10 лет после окончания двухлетнего льготного периода.

Проверка (на примере Санкт-Петербурга) показала, что на практике банки-участники Жилищного проекта при перекредитовании средств МБРР отдают предпочтение своим постоянным клиентам, а не строительным организациям, выигравшим открытые тендерные торги, как первоначально предусматривалось Жилищным проектом.

3.1. Линия кредитования финансирования строительства

В рамках данной кредитной линии осуществляется 24 проекта общей стоимостью 206.351,0 тыс. долл. США, в котором доля займа МБРР составляет 76.800,8 тыс. долл. США (максимальное финансирование со стороны Всемирного банка не должно превышать 75 % от себестоимости единицы площади). По состоянию на 5 октября 1999 г. из выделенных Всемирным банком средств израсходовано 57.271,3 тыс. долл. США (74,6 процента). В данный компонент по просьбе Правительства Москвы, помимо городов-участников Проекта, на экспериментальной основе были предоставлены кредиты коммерческим банкам для осуществления жилищного строительства в г. Москве.

По состоянию на 5 октября 1999 года в общей сложности было построено 3232 единиц жилья общей площадью 331.767 кв. метров, в том числе 264.259 кв. м жилой и 31.519 кв. м коммерческой

площади (магазины и предприятия бытового обслуживания).

Проведенной в Санкт-Петербурге проверкой установлено, что с использованием средств МБРР было построено 1837 единиц жилья общей площадью 168.499 кв. метров, из которых непосредственно жилая площадь составила 128.959 кв. м, а коммерческая – 16.910 кв. метров. Выезды на стройплощадки показали, что строятся здания, расположенные в престижных районах города, с квартирами улучшенной планировки, с использованием современных строительных материалов и технологий.

Средняя себестоимость строящегося жилья колебалась в пределах от 380,0 долл. США (г. Тверь) до 864,0 долл. США (Москва) при средней себестоимости квадратного метра 622,0 долл. США. Таким образом, фактическая себестоимость одного квадратного метра площади превысила расчетную (на момент разработки проекта – 380,0 долл. США) почти в два раза, что связано с опережающим ростом средней себестоимости строительства жилья по сравнению с курсом доллара.

Такое сопоставление исходных расчетных показателей себестоимости жилья и его реальной себестоимости привели, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, к сокращению круга потенциальных покупателей, и переориентации коммерческих банков на жилищное строительство в рамках Проекта для обеспеченных групп населения.

3.2. Линия кредитования индустрии строительных материалов

В рамках этой категории Жилищного проекта из средств МБРР осуществлено финансирование шести подпроектов по производству строительных материалов, расширению уже имеющихся мощностей по их производству, закупке современного оборудования, а также сбыта готовой продукции предприятий на общую сумму 27.954,0 тыс. долл. США. Таким образом, из 95.000,0 тыс. долл. США, выделенных из средств займа на развитие строительной индустрии, было освоено только 27.945,0 тыс. долл. США, или 29,0 процентов.

По условиям займа финансирование строительной индустрии осуществляется исключительно для юридически независимых частных предприятий.

При проведении контрольного мероприятия в Санкт-Петербурге отмечено, что МБРР давал согласие на закупки предприятиями оборудования по производству полуфабрикатов с перспективой их последующих экспортных поставок, а не на производство готовой продукции. Так, ЗАО «Стайлерс» были выделены средства МБРР в размере 3.802.902,0 долл. США на закупку оборудования по производству деревянного бруса, а для закупки дополнительного оборудования по производству конечной продукции в виде оконных

блоков и дверей, предприятию пришлось изыскивать другие источники кредитования.

В настоящее время на рассмотрении банков-участников Жилищного проекта находится 17 новых проектов по развитию строительной индустрии на общую сумму 77.200,0 тыс. долл. США. Однако в настоящий момент из-за кризиса августа 1998 года финансирование новых проектов приостановлено. Окончательное решение по вопросу возможности финансирования средствами займа через коммерческие банки указанных проектов может состояться только при условии переаккредитации банков и выбора новых уполномоченных банков.

4. Техническое содействие

4.1. Техническое содействие предусматривало финансирование центрального и местных офисов по реализации проектов (ЦОРП и МОРП), а также финансирование работ, осуществляемых Генеральным консультантом, который оказывал консультационно-техническую помощь при проведении проектных, конструкторских работ, по вопросам закупок товаров и услуг, управления кредитными линиями и бухгалтерскому учету и отчетности в рамках подготовки и осуществления всех компонентов Жилищного проекта.

Помимо этого, проверка выявила, что часть средств займа МБРР «Жилищный проект» в рамках категории «Техническое содействие и обучение» используется для финансирования подготовки других проектов Всемирного банка за счет средств, выделенных на содержание ЦОРП. Объем средств Жилищного займа, использованный для финансирования проекта «Восстановление центра Санкт-Петербурга», достиг суммы в 436,19 тыс. долл. США. Финансирование этого проекта продолжалось и после вступления займа на восстановление центра Санкт-Петербурга в силу. По обращениям Госстроя России соответствующие суммы были включены в бюджет ЦОРП и утверждены МБРР.

К настоящему времени из бюджета ЦОРП израсходовано 320,29 тыс. долл. США на подготовку проекта «Реконструкция городского теплоснабжения» и 127,56 тыс. долл. США - на подготовку проекта «Реконструкция городских систем водоснабжения и канализации». Подготовка последнего проекта осуществляется в настоящее время преимущественно за счет гранта Правительства Японии в размере 816,0 тыс. долл. США. По обращениям Госстроя России выделение этих средств также было санкционировано МБРР.

К настоящему времени из 20.000,0 тыс. долл. США, выделенных на техническое содействие, включая оперативные расходы, было израсходовано 16.839,0 тыс. долл. США, или 84,2 процента.

Правительством Российской Федерации также было принято постановление от 9 января 1998 г. № 31 «О мерах содействия реформам жилищно-

коммунального хозяйства», которым предусмотрено увеличение с 5 до 10 процентов доли средств займа на техническое содействие за счет перераспределения категории «Нераспределенные средства» (40.000,0 тыс. долл. США). Эти средства должны быть направлены на финансирование проведения «информационно-пропагандистской кампании по реализации реформ жилищно-коммунального хозяйства, а также на подготовительные работы, связанные с разработкой проектов в жилищной сфере и жилищно-коммунальном хозяйстве, финансируемых за счет займов МБРР». Пункт 3 указанного постановления обязывал Минфин России и Госстрой России провести переговоры со Всемирным банком и принять соответствующее дополнение к Соглашению о займе 3850-RU по перераспределению его средств. До настоящего времени перераспределение средств займа не подтверждено соответствующими международными документами.

В процессе реализации Жилищного проекта средства Всемирного банка, выделяемые на компонент «Техническое содействие», расходовались недостаточно рационально, в частности, на проведение дорогостоящих семинаров, конференций, протокольных мероприятий. Например, местом проведения конференции «Возрождение и реконструкция российских городов» 21 апреля 1997 года был выбран Большой Кремлевский дворец, однодневная аренда которого составила 26.219,19 долл. США. Кроме того, 7.454 долл. США было израсходовано на проведение фуршетов для участников парламентских слушаний и международного семинара, состоявшихся 14 и 15 мая 1998 года, по вопросам подготовки и реализации совместной программы Государственной Думы и Конгресса США и международного семинара по развитию рынка ипотечного кредитования в России, организованных Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Финансирование подобных расходов не вызвало возражений со стороны Всемирного банка.

5. Возврат средств МБРР конечными заемщиками

По состоянию на 5 октября 1999 года по погашению и обслуживанию государственного долга начислено 24.755,7 тыс. долл. США, фактически возвращено 22.581,4 тыс. долл. США, или 91,2 процента. Сравнительно высокий показатель возврата обусловлен только тем, что Правительство Российской Федерации в лице Минфина России и Госстроя России по просьбе городских администраций приняло решение об отсрочке платежей по основному долгу, которые должны были производиться начиная с августа 1998 года, до 2000 года. Федеральный бюджет в связи с отсрочкой погашения долга (пропущено три

платежа) недополучил более 30.000,0 тыс. долл. США (расчетно).

За период реализации Проекта общая сумма процентов, начисленных Минфином России городам-участникам за использование кредита МБРР составила 7.508,1 тыс. долл. США. На момент проведения данного контрольного мероприятия Минфину России администрациями городов-участников было выплачено 4.920,3 тыс. долл. США, или 66 % от установленной суммы.

Наибольшее отставание в процентных платежах отмечено по г. Твери (выплачено 110,1 тыс. долл. США вместо 986,6 тыс. долл. США, или 11% от начисленной суммы) и г. Барнауле (выплачено 89,2 тыс. долл. США вместо 407,4 тыс. долл. США, или 22 процента). Платежи по обязательствам за резервирование средств составили 295,0 тыс. долл. США, городами внесено 280,0 тыс. долл. США (95 процентов). Города-участники выплатили в качестве маржи Минфину России 1.107,8 тыс. долл. США вместо начисленных 1.712,2 тыс. долл. США (64,7 процента).

Кредитование жилищного строительства и строительной индустрии осуществляется через банки-участники. В соответствии с графиками погашения долговых обязательств банки-участники должны были перечислить Минфину России 2.725,0 тыс. долл. США. Фактически банками-участниками было перечислено Минфину России 5.882,9 тыс. долл. США, что вызвано их стремлением сократить расходы по обслуживанию основного долга.

Обслуживание долга банками-участниками (оплата процентов) осуществляется с незначительным отставанием от утвержденных графиков.

6. Органы, отвечающие за ход реализации Жилищного проекта

6.1 Центральный офис по реализации Жилищного проекта - Национальный фонд жилищной реформы

По Соглашению о займе Межведомственная комиссия по вопросам реализации государственной целевой программы «Жилище» своим приказом создала Национальный фонд жилищной реформы (Фонд), основной функцией которого являлось управление Жилищным проектом от имени Минстроя России.

Фонд является держателем специального счета, открытого для финансирования Жилищного проекта. Платежи осуществляются по заявкам конечного заемщика при обязательной визе директора Фонда и представителя Госстроя России и контроле со стороны Генерального консультанта - менеджера по категориям Проекта. Фонд отчитывается по использованным средствам займа перед Минфином России и отвечает перед Госстроем России по всем платежам, осуществляемым в рамках реализации Проекта.

В ходе проверки финансовой отчетности, характеризующей деятельность Центрального офиса по реализации проекта, установлено, что, в результате возникшего в стране в августе 1998 года банковского кризиса, часть средств займа в размере 2.372.586,38 долл. США и 531.525,62 руб. была заблокирована на счетах АКБ «Менатеп», осуществлявшем расчетно-кассовое обслуживание Фонда с 1995 года. Кроме того, банком «Менатеп» не был осуществлен перевод средств Генеральному консультанту, возмещаемых Правительством Российской Федерации, в счет уплаченных последних налогов (НДС) в размере 2.343.832 рубля. Возникшие к банку «Менатеп» претензии были разрешены в судебном порядке. Согласно решению арбитражного суда Москвы указанные денежные суммы, с учетом понесенных убытков, были обращены к взысканию с банка «Менатеп». В настоящее время в целях выполнения судебных решений осуществляется исполнительное производство. В целях дальнейшего финансирования Проекта с ноября 1998 года счета ЦОРП были переведены в Банк внешнеэкономической деятельности.

Штатная численность сотрудников ЦОРП колебалась от 16 человек в 1996 году до 32 в 1998 году. В настоящее время штат Фонда насчитывает 16 сотрудников.

В период с 1995 по 1998 годы и за десять месяцев 1999 года утвержденный бюджет ЦОРП составил 3.985,55 тыс. долл. США, фактически израсходовано 3.049,44 тыс. долл. США, или 77 процента.

Основную долю затрат составляют: фонд оплаты труда, включающий социальные выплаты и расходы на временный персонал - 2018,28 тыс. долл. США (66 % от общей суммы израсходованных средств), командировочные расходы - 264,61 тыс. долл. США (9 процентов). Нарушений в расходовании средств и бухгалтерской отчетности в ходе проведения контрольного мероприятия не выявлено.

6.2. Генеральный консультант Жилищного проекта

Согласно условиям Всемирного банка выбор Генерального консультанта Жилищного проекта был осуществлен на конкурсной основе комиссией в составе представителей Минстроя России, Минфина России, ЦОРП, администраций городов-участников, а также представителями Всемирного банка. По итогам конкурса его победителем был объявлен Консорциум «Вэпстрой», состоящий из трех фирм: «Ральф М. Парсонс Делавер» (США), «Эрнст энд Янг» (США) и «Внешстройимпорт» (Россия).

Первоначальная стоимость контракта на консультационные услуги, заключенного 14 августа 1995 года на два года между Минстроем России и консорциумом «Вэпстрой», составила 7.500,0 тыс. долл. США. В ходе дальнейшей реализации

Жилищного проекта Госстроем России и Консультантом было принято несколько дополнений, продливших действие контракта и увеличивших его стоимость до 13.341,0 тыс. долл. США.

Сотрудники фирм консорциума являются менеджерами проектов по инженерной подготовке, частному жилищному строительству и объектам стройиндустрии. Консорциум осуществляет надзор над конкретной деятельностью конечного заемщика, проводит контрольные расчеты по объему строительных работ, их качеству и контролирует правильность оформления заявок на перечисление средств займа МБРР конечному заемщику. Специалисты консорциума рассчитывают процентные платежи банков-участников и остатки их долговых обязательств.

Финансовый менеджер консорциума ведет всю отчетность по использованию средств займа по каждому подпроекту.

В течение 1995-1999 годов расходы на финансирование деятельности Генерального консультанта составили в общей сложности 11.252,3 тыс. долл. США. Из этой суммы на заработную плату сотрудникам было израсходовано 7.282,8 тыс. долл. США, или 65 процентов. В течение 1995-1996 годов численность персонала Вэпстроя составляла 58 человек, в период 1997-1998 гг. его численность снизилась до 28 человек, в 1999 году численность составляет 16 сотрудников.

7. О мерах, принятых органами управления Проекта по итогам предыдущей проверки Счетной палаты Российской Федерации

В рамках данного контрольного мероприятия было рассмотрено также исполнение органами, отвечающими за ход реализации Проекта, представления Счетной палаты Российской Федерации на имя заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Б. Е. Немцова от 22 мая 1998 г. № 01-56/05 по итогам проверки, проведенной с 15 октября по 27 декабря 1997 г. по использованию средств займов МБРР для финансирования Проекта передачи ведомственного жилищного фонда и Жилищного проекта Российской Федерации. В части Жилищного проекта были сделаны следующие предложения: а) упорядочение оплаты труда российских и иностранных консультантов; б) проведение независимой экспертизы о социальной значимости Проекта и по ее результатам реструктуризации компонентов займа; в) исключение дублирования функций ЦОРП и Генерального консультанта; г) уплата иностранными консультантами, установленных российским законодательством налогов.

В ответе Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 3123п-П2 указывалось, что количество привлекаемых иностранных специалистов сокращено до 4 человек, уровень

оплаты труда сотрудников и консультантов органов управления Проекта был определен в установленном порядке и был оставлен без изменений, введен контроль за уплатой соответствующих налогов иностранными консультантами (как физическими, так и юридическим и лицами), а также указано, что функции ЦОРП и Генерального консультанта по реализации Проекта определены Соглашением о займе.

В дополнение к фактам, изложенным в письме Правительства Российской Федерации, и по результатам проведенной повторной проверки необходимо отметить следующее:

- несмотря на сокращение числа иностранных специалистов, учитывая приобретенный опыт в ходе реализации проекта, остается неоправданно большим штат высокооплачиваемых сотрудников из числа российских граждан;

- подтверждено выполнение налогового законодательства со стороны иностранных консультантов;

- не проведена независимая экспертиза социальной значимости проекта, весьма сомнительной в период проведения первого контрольного мероприятия в 1997 году, которая, как показала данная проверка Счетной палаты, резко снизилась после кризиса 1998 года.

8. Результаты проверки

8.1. Выводы

1. Выявлено отставание в освоении средств Всемирного банка, предназначенных для финансирования Жилищного проекта. По состоянию на 5 октября 1999 г. из средств займа МБРР было израсходовано 156.867,7 тыс. долл. США, или 39,2 процента от общей суммы займа, отставание в освоении средств от запланированного графика реализации Проекта составило 57,6 млн. долл. США (расчетно). Особенно это заметно в отношении развития отечественной промышленности строительных материалов (29 процентов от общего размера средств, выделенного на эту категорию). Наиболее высокий процент использования заемных средств отмечался по категории «Техническое (консультационное) содействие» (84,2 процента).

2. Администрации городов-участников Жилищного проекта не выполнили обязательств начать погашение основной суммы долга перед Минфином России с августа 1998 года. Федеральный бюджет в связи с отсрочкой погашения долга недополучил более 30.000,0 тыс. долл. США (расчетно). Начало погашения долга для городов-участников перенесено Правительством Российской Федерации на август 2000 года.

3. Госстрой России (ранее Минстрой России) осуществил расходы из бюджета Центрального офиса по реализации проекта в объеме 884,1 тыс. долл. США на финансирование подготовки трех новых проектов: «Восстановление центра Санкт-Петербурга»,

«Реконструкция городского теплоснабжения» и «Реконструкция городских систем водоснабжения и канализации». Финансирование проекта «Восстановление центра Санкт-Петербурга» продолжалось и после вступления этого займа в силу.

4. Отсутствует взаимосвязь между такими компонентами Жилищного проекта, как инженерная подготовка муниципальных территорий и кредитование строительства частного жилья, поскольку банки-участники финансируют жилищное строительство только на участках с уже имеющейся инженерной инфраструктурой, расположенных преимущественно в престижных городских кварталах. Это приводит к задержкам в реализации оборудованных городскими администрациями строительных площадок и последующему поступлению средств в городские бюджеты.

5. В ходе выполнения кредитования жилищного строительства стоимость одного квадратного метра жилья составила в среднем 622,0 долл. США, превысив расчетный показатель в 380,0 долл. США почти в два раза. Увеличение себестоимости построенного жилья на фоне возникшего в августе 1998 года кризиса сузило круг потенциальных покупателей и негативно сказалось на социальной значимости Жилищного проекта.

В целом отмечено отрицательное воздействие на эффективность использования заемных средств из-за того, что в основу Жилищного проекта положен опыт работы Всемирного банка в других странах без должной адаптации к специфике местных условий России при отсутствии развитой нормативно-методологической базы, регламентирующей взаимодействие нашей страны с этой международной организацией.

6. Установлены случаи нерационального расходования средств займа, предназначенных для категории «Техническое содействие», на проведение совещаний, семинаров и протокольных мероприятий в рамках Жилищного проекта, в частности, на организацию фуршетов для участников совещаний было израсходовано 7454,0 долл. США (расчетно 45.828,9 рублей).

7. Отсутствие взаимосвязи между компонентами Жилищного проекта, возникшая задолженность городов-участников перед федеральным бюджетом по возврату средств МБРР, почти двукратное удорожание себестоимости строительства жилья, финансируемого через коммерческие банки, и низкий процент освоения заемных средств, предназначенных для поддержки и развития отечественной промышленности, свидетельствуют о следующем:

- российские органы исполнительной власти не сформулировали четких целей и задач расходования средств данного займа МБРР, приняли концепцию Всемирного банка по организации Жилищного проекта без адаптации к реальным условиям России и обеспечению максимальной отдачи от

использования заемных средств для социально-экономического развития;

- по сравнению с городскими администрациями, действующими в интересах более широких слоев населения, в соответствии с Соглашением о займе преимущество получили коммерческие банки, использующие средства МБРР для строительства жилья, доступного ограниченным группам населения с высоким уровнем доходов;

- Госстрой России и ЦОРП не обеспечили эффективного управления Проектом путем его корректировки, концентрации ресурсов на решении приоритетных задач для экономики и социальной сферы и сокращения работ, представляющих ограниченный интерес для народного хозяйства, и рационального использования бюджетозамещающих средств.

8.2. Предложения

1. Направить представления руководству Госстроя России, Минфина России, которые по согласованию с Минэкономки России должны принять следующие меры:

- рассмотреть вопрос о реструктуризации займа «Жилищный проект» с целью повышения его эффективности путем поддержки реального сектора экономики и сокращения компонентов, имеющих ограниченное социально-экономическое значение («техническое содействие» и «линия кредитования частного жилищного строительства»);

- принять меры по совершенствованию нормативно-методологической базы, определяющей целесообразность привлечения заимствований у МБРР и других иностранных инвесторов,

осуществления контроля за их расходованием и комплексную оценку получаемых результатов;

- исходить из того, что необходимым условием для начала финансирования новых проектов в городах-участниках или привлечения новых городов к реализации программы инженерной подготовки территорий является своевременное и полное выполнение ими финансовых обязательств перед федеральным бюджетом. В связи с истечением льготного периода, предоставленного Всемирным банком по отсрочке начала погашения Российской Федерацией основного долга по займу № 3850-RU, представляется целесообразным, чтобы города-участники проекта начинали погашение основного долга с момента начала финансирования новых проектов, используя средства местного бюджета;

- при разработке новых проектов добиваться привлечения грантов правительств иностранных государств, средства потенциальных инвесторов и другие источники, не используя финансовые ресурсы Жилищного проекта;

- принять соответствующие меры по ускорению исполнения вынесенных судебных решений по возврату средств, заблокированных в банке «МЕНАТЕП» (более 2 млн. долл. США) для их дальнейшего использования в рамках Жилищного проекта;

- использовать опыт, накопленный в ходе разработки и осуществления Жилищного проекта, с целью сокращения расходов на содержание и деятельность органов управления Проектом (ЦОРП и Генеральный консультант), оплату услуг привлекаемых экспертов и консультантов.

2. Проинформировать о результатах проверки Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Э. В. МИТРОФАНОВА