

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 декабря 1998 года №38(151) «О справке по материалам проверок Счетной палаты Российской Федерации «Основные проблемы эффективного использования средств займов Международного банка реконструкции и развития»:

Одобрить справку по материалам проверок Счетной палаты Российской Федерации «Основные проблемы эффективного использования средств займов Международного банка реконструкции и развития».

Аудитору Счетной палаты Э. В. Митрофановой с учетом предложений, высказанных в ходе обсуждения, оформить к справке по указанному вопросу табличные приложения.

Направить справку Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу, Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Управляющему от Российской Федерации в Международном банке реконструкции и развития и Многостороннем агентстве по гарантиям инвестиций Ю. Д. Маслюкову, заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Г. В. Кулику и в Совет Безопасности.

Основные проблемы эффективного использования средств займов Международного банка реконструкции и развития

(Аналитическая записка по материалам проверок Счетной палаты Российской Федерации)

В настоящее время самыми крупными кредиторами России являются международные финансовые организации так называемой Бреттон-Вудской группы. К ним относятся специализированные учреждения ООН – Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк. Эти организации были созданы в 1944 году. Россия вступила в МВФ и Всемирный банк в 1992 г.

С 1992 г. по 1 октября 1998 г. было использовано кредитов от организаций Бреттон-Вудской группы по линии Минфина России (без ЦБ) на сумму 24,2 млрд. долл. США, в том числе в 1998 г. – 3,05 млрд. долл. США.

По этим кредитам с 1992 г. было выплачено 2,75 млрд. долл. США процентов и комиссий, в том числе 0,7 млрд. долл. США - в 1998 г.

Принимая во внимание тот факт, что крупнейшим зарубежным источником долгосрочного финансирования государственного сектора России является Международный банк реконструкции и развития (МБРР), в работе Счетной палаты РФ особое место занимает контроль за эффективным, рациональным и целевым использованием средств займов, предоставляемых этой международной организацией.

Общие условия займов МБРР следующие: возврат основного долга в течение 17 лет, начало его возвращения (льготный период) - через 5 лет, равными платежами каждые полгода. Займ I реабилитационный (1993 г.) и 3-й займ на структурную перестройку экономики (1998г.) предполагают возврат заемных средств через 15 и 7 лет соответственно.

Займы МБРР являются моновалютными или мультивалютными. По моновалютным займам в качестве базы для определения процентной ставки используется долларовой LIBOR, к которому добавляется маржа МБРР. Ставки меняются раз в месяц, в последнее время ставка составляет 6,0% - 6,1%.

Проценты по мультивалютным займам определяются на основе «стоимости квалифицированного заимствования». Они изменяются раз в полгода. В настоящее время ставка составляет 6,9%.

По своему характеру займы МБРР могут быть разделены на две категории, а именно:

- бюджетозамещающие (финансовые) для поддержки платежного баланса. Средства этих займов предоставляются конечным пользователям на безвозвратной основе;

- инвестиционные, включая оказание техпомощи, для финансирования конкретных проектов, направленных на решение социально-экономических задач страны-заемщика. Часть средств этих займов предоставляется на возвратной и платной основе, часть – на безвозвратной.

Особенностью займов МБРР, особенно инвестиционных, является то, что основные закупки проводятся на конкурсной основе и конкретные товары, работы и услуги определяются по итогам международных тендеров, при этом никакие ограничения по участию поставщиков (по страновой принадлежности) не допускаются.

Все займы предоставляются МБРР для Российской Федерации только под гарантии Правительства Российской Федерации.

С момента вступления Российской Федерации в члены МБРР по состоянию на 1 декабря 1998 года портфель действующих и завершенных проектов, финансируемых за счет средств займов МБРР, составил 39 проектов на сумму 10,9 млрд. долл. США. Из них 5 проектов завершены: 1-й и 2-й реабилитационные, проекты структурной перестройки экономики I и 2 (SAL I, SAL II), Проект структурной перестройки угольного сектора (COAL SECAL I) на общую сумму 3,1 млрд. долл. США. Действующих займов – 34 на об-

щую сумму 7,8 млрд. долл. США. Кроме этого, один проект – Содействие реструктуризации предприятий (85 млн. долл. США) – был аннулирован в августе 1998 года.

Общее расходование средств составило 6,43 млрд. долл. США (2,08 млрд. долл. США приходится на инвестиционные займы, в т.ч. займы на техническую помощь, 4,35 млрд. долл. США – на бюджетозамещающие займы) - приложение 1.

Оценка динамики общей структуры заимствования у МБРР показывает, что в 1997-1998 гг. резко возросла доля быстро расходующихся бюджетозамещающих займов (в 3,9 раза на декабрь 1997 г. по отношению к декабрю 1996 г.). В период с 1993-1998 гг. Российской Федерации было выделено 8 бюджетозамещающих (финансовых) займов на сумму в 6,2 млрд. долл. США (57% от общей суммы портфеля), в том числе первый и второй реабилитационные займы – 1,2 млрд. долл. США (1993 и 1995 гг.) Остальные бюджетозамещающие займы были предоставлены для целевых расходов, в том числе: для финансирования угольной отрасли 500,0 млн. долл. США в 1996 г. и 800,0 млн. долл. США в 1998 г., на структурную перестройку экономики – 600,0 млн. долл. США в 1997 г., 800,0 млн. долл. США и 1 500 млн. долл. США в 1998 году, на финансирование структурной перестройки системы социальной защиты – 800,0 млн. долл. США в 1998 г.

В структуре портфеля займов МБРР инвестиционные займы составляют 41%. Среди этих займов наибольший объем средств направлялся на сектор инфраструктуры и окружающей среды – 39% (1,82 млрд. долл.), далее следуют: энергетический сектор-25% (1,16 млрд. долл.), социальный сектор - 16% (0,74 млрд. долл.), финансовый сектор и реформа предприятий - 14% (0,16 млрд. долл.). На секторы сельского хозяйства и институционального развития приходится 5% (0,4 млрд. долл.)

Направлениями по контролю за государственным долгом и банковской системой и по контролю за внешнеэкономической и международной деятельностью Счетной палаты Российской Федерации (в дальнейшем - Счетная палата) проведен ряд тематических проверок за эффективным, рациональным и целевым использованием средств займов МБРР, в том числе инвестиционные займы, включая:

- развитие служб занятости и социальной защиты;
- поддержка осуществления приватизации;
- Первый и Второй нефтяные займы;
- управление окружающей средой;
- развитие портфеля проектов;
- жилищный проект;
- проект передачи ведомственного жилья;
- медицинское оборудование;
- подготовка управленческих и финансовых кадров.

Бюджетозамещающие займы, включая:

- проект структурной перестройки экономики;
- проект структурной перестройки системы социальной защиты населения.

Проверка двух бюджетозамещающих займов МБРР, привлеченных для финансирования Проекта структурной перестройки экономики (САЛ 1 и 2) в 1997 году – I полугодии 1998 года на сумму 1,4 млрд.

долларов США показала, что их средства были использованы на финансирование текущих расходов федерального бюджета (874 млн. долларов США) и на погашение внешнего долга (526 млн. долларов США). Установлено, что ряд мероприятий, предусмотренных Проектом структурной перестройки экономики, не были выполнены. Не были достигнуты основные показатели экономического развития страны в части снижения бюджетного дефицита до 2 процентов ВВП и роста доходов федерального бюджета, которые обуславливались при получении этих займов. Средства займов практически расходовались безадресно. Контроль за целевым расходованием средств займов со стороны федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, а также со стороны МБРР фактически не осуществлялся.

В целом по всем займам на финансирование Проекта структурной перестройки экономики (САЛ 1,2 и 3), включая 1-й транш в сумме 300 млн. долларов США по займу САЛ-3, на покрытие дефицита федерального бюджета израсходовано 1,26 млрд. долларов США, или почти 73% от суммы привлеченных средств, и 26% на оплату внешнего долга.

Примером также может служить проверка исполнения займа МБРР на структурную перестройку системы социальной защиты населения (СПАЛ) в размере 800,0 млн. долл. США.

Средства МБРР предназначались для переориентации социальной политики и адресной помощи семье, а также наименее защищенным слоям населения.

Первый транш этого займа в размере 300,0 млн. долл. США Минфин России использовал для осуществления платежей по погашению внешнего долга Российской Федерации. Средства второго транша займа в сумме 250,0 млн. долл. США Минфином России были конвертированы в рубли (1,49 млрд. руб.) и направлены в основном на текущие бюджетные расходы, связанные с осуществлением социальной политики.

Предоставление третьего транша из-за недофинансирования программ социальной помощи населению руководством МБРР было отсрочено с июня 1998 года на неопределенное время.

При проверках займов МБРР Счетной палатой установлено, что одним из основных недостатков является отсутствие серьезных технико-экономического обоснований для их привлечения и оценок экономической эффективности в результате реализации проектов, что наряду со значительными расходами по управлению проектами резко снижает общую эффективность таких заимствований.

Проверка двух займов – на финансирование Жилищного проекта и Проекта передачи ведомственного жилья общей суммой заемных средств в размере 700 млн. долл. США, в том числе 50 млн. долл. США - полностью возмещаемых федеральным бюджетом, показала следующее. Ожидаемый экономический и социальный эффект от реализации Проекта передачи ведомственного жилищного фонда и Жилищного проекта может быть неадекватным тем заемным средствам МБРР (с учетом процентов), которые необходимо будет возвращать российской стороне, так как он снижается в результате:

- увеличения стоимости строительства жилья более чем в два раза по сравнению с первоначально определенной стоимостью в Соглашении о займе по Жилищному проекту, что делает покупку жилья труднодоступной для широких слоев населения;

- завышения процентных ставок коммерческих банков в процессе перекредитования заемных средств МБРР, из-за чего для конечных пользователей средств эти ставки достигают 15% (ставка МБРР на момент проверки - 6%), что увеличивает стоимость жилья и снижает его ликвидность;

- необоснованного представления российским коммерческим банкам срока возврата заемных средств в 12 лет, между тем как для городов этот срок составляет 5 лет;

- применения недостаточно адаптированных для российских условий технических решений по экономии энергоресурсов при эксплуатации жилых домов, предлагаемых иностранными консультантами, из-за чего нерационально расходуются как средства займа, возмещаемые за счет федерального бюджета, так и средства займа МБРР, возмещаемые городами - участниками по Проекту передачи ведомственного жилищного фонда.

Проверками Счетной палаты установлено, что Минфин России, Минэкономики России, соответствующие федеральные органы исполнительной власти и Федеральный центр проектного финансирования слабо осуществляют экономическую оценку эффективности привлекаемых и кредитных ресурсов. Не проводится анализ действующих и подготавливаемых проектов МБРР с целью определения их приоритетности и улучшения структуры заимствований. Не ведется достаточная работа по отбору проектов с учетом перспективных задач реализации среднесрочной программы экономических реформ и развития российской экономики.

Следует также отметить, что существенно изменившаяся финансово-экономическая ситуация негативно влияет на ход реализации займов МБРР, а в ряде случаев цели проектов требуют корректировки с учетом особенностей нынешнего этапа экономического развития. При этом необходимо учесть, что в соответствии с Соглашениями о займах МБРР предусмотрена выплата со стороны заемщика (Российская Федерация) комиссионных в размере не менее 0,25% в год от суммы израсходованных средств. Таким образом, федеральный бюджет только в 1998 году заплатит МБРР не менее 11 млн. долларов США за неизрасходованную часть своих заимствований.

Следует также принять во внимание, что основные выплаты за счет средств федерального бюджета по займам МБРР должны начаться уже с 1999 года. Так, если в 1998 г. фактическое погашение составит 62 млн. долларов США, то в 1999 г. - 160 млн. долларов США, а в 2000 г. - 328 млн. долларов США. В дальнейшем суммы погашений за счет федерального бюджета возрастают до 700 - 750 млн. долларов США в год.

В этой связи требуют решения два вопроса: пересмотр портфеля проектов МБРР с целью его сокращения без изменения основных параметров программы заимствования и принятие мер по максимальному возврату заемных средств в феде-

ральный бюджет от конечных заемщиков. По предварительной оценке, проведенной Счетной палатой и Федеральным центром проектного финансирования, общая сумма действующих займов МБРР может быть сокращена на 700-800 млн. долларов США. Ситуация с возвратностью заемных средств до настоящего времени была сравнительно благоприятная (погашаются в основном проценты и комиссии). Однако, начиная с 1999 г., когда наступает срок погашения основного долга, эта ситуация может резко ухудшиться, так как конечные заемщики, которым перекредитовывались Минфином России средства МБРР (администрации муниципалитетов и субъектов Российской Федерации, отдельные предприятия и банковские организации), в связи с изменением экономического положения не в состоянии будут возвращать бюджету заемные суммы.

Ключевая роль в реализации проектов, финансируемых за счет средств МБРР, должна принадлежать группам реализации проектов (ГРП). На сегодняшний день функционируют 22 организационные структуры, действующие в качестве центральных ГРП, и 15 региональных групп. ГРП выступают в качестве самостоятельных юридических лиц, включая некоммерческие фонды, акционерные общества, а также государственные предприятия и учреждения.

Проверки работы групп реализации проектов показали весьма расточительное расходование средств займов, предоставляемых МБРР, что в конечном итоге возмещается полностью за счет средств федерального бюджета, что еще больше обуславливает рост внешнего долга. Счетная палата оценочно определила расходы на содержание ГРП, консультационные услуги иностранных специалистов и другие операционные расходы по подготовке и реализации проектов в сумме около 800 млн. долларов США.

Так, при вышеуказанной проверке Жилищного проекта и Проекта передачи ведомственного жилья установлено, что нерационально и необоснованно расходуются часть средств займов, возмещаемых за счет федерального бюджета, которая направляется в основном на финансирование содержания групп реализации проектов и иностранных консультантов. Отсутствуют обосновывающие расчеты по высокой оплате труда российских специалистов (до 5 тыс. долл. США в месяц) и особенно иностранных консультантов (более 1 тыс. долл. США в день). В отдельном случае оплата одного иностранного консультанта составила 479,5 тыс. долл. США.

Следует отметить и такие нарушения, как незаконное предоставление иностранным консультантам (физическим лицам и фирмам) скрытых налоговых льгот, которые не уплачивают налоги на территории Российской Федерации, что наносит прямой ущерб интересам государства. В случае, если бы в договорах и контрактах с иностранными консультантами в максимальной степени учитывались интересы российской стороны, бюджеты всех уровней могли бы получить расчетно до 1,0 млн. долл. США налоговых поступлений в год.

Проверками Счетной палаты выявлены случаи необоснованных выплат значительных сумм вопреки установленным документам таких групп. Так, Национальный

фонд подготовки финансовых и управленческих кадров (НФПК), которому было поручено осуществлять проект RU-3824, заплатил Председателю Совета директоров Фонда и его заместителю (на тот момент занимавшим высокие должности в федеральных органах исполнительной власти) за чтение лекций для сотрудников Фонда по 500 долл. США за академический час (в общей сложности по 7,5 тыс. долл. США).

Тематика лекций касалась вопросов деятельности в России программы ТАСИС (консультационно-техническое содействие Европейского Союза, оказываемое на безвозмездной основе). Большинство лекций были якобы организованы в здании, в котором располагается консультационное бюро ТАСИС. Более того, было установлено, что, несмотря на наличие актов по приемке работ, чтение таких лекций не имело места в действительности.

Значительные суммы из средств займов расходуются на аренду и содержание офисных помещений для ГРП, их оснащение современным оборудованием. Для проведения различных семинаров и конференций, проживания их участников обычно снимаются престижные пансионаты или дорогостоящие отели.

В ходе проверок также установлено, что ГРП владеют значительным имуществом, приобретенным в конечном итоге за счет федерального бюджета. Величина этого имущества, в основном оргтехники и транспортных средств, оценочно составляет 100-150 млн. долларов США. Данные об эффективном использовании и целесообразности списания находящегося на балансах ГРП оборудования и транспортных средств при проверках Счетной палатой не найдено, аудиторские проверки в этом направлении не проводятся.

В результате бесконтрольности за расходованием средств займа «Проект содействия структурной перестройке социальной защиты населения, осуществляемого группой реализации проекта «Фонд социальных реформ», за период с ноября 1997 года по июль 1998 года выявлено нецелевое использование средств на сумму в 345 тыс. денонмированных рублей, в том числе на оплату дополнительных медицинских услуг для персонала - 45,7 тыс. рублей.

За счет мероприятий по социальной помощи детям, пенсионерам и безработным проводились семинары с большим числом участников с оплатой расходов на питание, банкеты, коктейли на общую сумму 299 тыс. рублей.

Заработная плата персонала Фонда за проверяемый период составила 309,6 тыс. долл. США, или 25% от суммы использованных средств займа.

Исходя из вышеизложенного, по результатам проверки Фонда Счетная палата потребовала возврата в бюджет 345 тыс. рублей.

Имевшее место отставание от графиков освоения средств инвестиционных займов МБРР может также обуславливаться стремлением руководства групп реализации проектов продлить исполнение займов и тем самым период финансирования своих коллективов. Это касается прежде всего выступающих в качестве таких групп различных общественно-государственных фондов. Такая форма организации групп дает их руководству более широкие возможности выбора темати-

ки подпроектов, привлечения к их выполнению тех или иных организаций и экспертов, давать оценку полученным результатам, а также определять уровень оплаты их труда и заработную плату штатных сотрудников подобных фондов. Размер вознаграждения и социальных привилегий последних более соответствует уровню наиболее процветающей страны-донора, а не страны-реципиента, находящейся в чрезвычайно сложной экономической ситуации.

На ранних этапах формирования программы заимствований выполнение проектов поручалось группам, формируемым в федеральных министерствах и ведомствах, которые были укомплектованы штатными сотрудниками без каких-либо особых привилегий и льгот, заработная плата которых соответствовала тарифной ставке этих учреждений. Примером может служить группа по реализации Проекта развития служб занятости в Федеральной службе занятости Российской Федерации и Проекта по модернизации налоговой службы в Государственной налоговой службе Российской Федерации. Нужно отметить слабую работу обеих групп по освоению средств займов. В известной мере это может объясняться резким контрастом в оплате труда между сотрудниками таких групп и штатом общественно-государственных фондов фактически за одну и ту же работу. В настоящее время в большинстве случаев в качестве групп реализации проектов выступают различные фонды, зачастую отмечается передача ответственности за выполнение проектов или подпроектов от государственных структур различным фондам и другим общественным организациям.

Оценка эффективности и целевого использования средств займов, предназначенных для финансирования реальной экономики посредством закупок технологического и другого оборудования, показала в целом положительное воздействие на решение некоторых конкретных задач. Например, заем на закупки медицинского оборудования в известной степени позволил улучшить медицинское обслуживание населения на уровне первичного звена системы здравоохранения. Что же касается займов, не связанных непосредственно с развитием экономики и конкретной социальной помощью, оценка их эффективности является более проблематичной.

Проверки исполнения таких займов показали, что, как правило, вся основополагающая документация, идеология, цели, механизмы и способы их достижения разработаны экспертами МБРР при недостаточно активном участии отечественных экспертов. Проектная деятельность слабо адаптирована к специфическим местным условиям.

МБРР осуществляет постоянный контроль за ходом реализации каждого проекта, выполняемого за счет его займов. На регулярной основе с этой же целью из штаб-квартиры МБРР в Россию приезжают специальные миссии этой организации. Такие оценки, как правило, носят формальный характер, концентрируя основное внимание на процессе расходования средств займов, а не на результатах их использования.

По мнению Счетной палаты, прерогатива оценки результатов проектной деятельности по существу должна принадлежать российской стороне,

включая Минэкономики России, Минфин России и прежде всего Межведомственную комиссию по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями.

Следует также отметить, что раннее проведенные проверки Счетной палатой Российской Федерации по оценке эффективности использования инвестиционных займов МБРР, как правило, показывали значительное отставание освоения заемных средств. При этом следует подчеркнуть, что замедленные темпы освоения средств касались также проектов, имеющих казалось бы высокоприоритетное значение для развития экономики и социальной защиты населения.

Анализ состояния реализации всего портфеля проектов, финансируемых за счет средств займов МБРР, как и тематические проверки исполнения отдельных проектов, выявили определенную закономерность. А именно - активную деятельность Правительства Российской Федерации, Минфина России, Минэкономики России других федеральных министерств и ведомств по привлечению займов МБРР и заметную потерю интереса к реализации проектов после подписания займа и начала регулярного финансирования групп реализации проектов.

В качестве примера можно привести результаты тематической проверки исполнения займа МБРР «Проект развития служб занятости и социальной защиты». Заем был подписан Советом директоров Банка 24 ноября 1992 г., вступил в силу только спустя два года - 26 сентября 1994 г. В соответствии с Соглашением из общей суммы займа 60,0 млн. долл. США, 40,0 млн. должны были пойти на развитие служб занятости (ответственность за исполнение возложена на Федеральную службу занятости Российской Федерации), а 20,0 млн. - на закупки оргтехники для служб социальной защиты (исполнение было возложено на Минсоцзащиты России). В настоящее время эти органы исполнительной власти объединены в Министерство труда и социальной политики Российской Федерации.

Проверкой установлено, что на 31 декабря 1996 г. из 60 млн. долл. США было израсходовано всего 23,8 млн. долл., т.е. 40 процентов, при этом закрытие займа предполагалось уже в апреле 1997 г. Основной причиной срыва графика реализации проекта явился компонент, связанный с развитием служб занятости. Из 40,0 млн. долл. США, выделенных на него, было освоено около 4,2 млн. долл., т.е. 10,4%. Эти средства были израсходованы на оплату консультантов, стажировку сотрудников ФСЗ за рубежом, подготовку специалистов для работы на оборудовании, предназначенном для оснащения служб занятости, а также возврат МБРР аванса в 1,2 млн. долл. США, взятого на разработку проекта и уплаты по нему процентов. В известной мере отставание обусловлено тем, что на первоначальной стадии выполнения займа в стране действовал Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1199, согласно которому ввоз в страну товаров, приобретенных за счет кредитов международных финансовых организаций, освобождался от уплаты налога на добавленную стоимость, спецналога и таможенных пошлин. Эти льготы были отменены другим Ука-

зом Президента Российской Федерации от 13 марта 1995 г. № 264. Согласно объяснению ФСЗ, в результате за ввоз запланированного оборудования на сумму 24,1 млн. долл. США необходимо было заплатить в бюджет налогов и пошлин 7,2 млн. долл. США. Этой суммы у ведомства, по его заявлению, не оказалось.

Счетной палатой установлено, что ФСЗ Российской Федерации, Минэкономики России, Минфин России не предприняли необходимых шагов по преодолению возникших трудностей. Из-за неспособности ФСЗ освоить средства займа оставшаяся неизрасходованной часть суммы была передана на финансирование закупок оборудования для служб социальной защиты.

Помимо бросовых затрат на подготовку указанного проекта, из средств федерального бюджета было израсходовано еще 2,5 млн. долл. США, предоставленных России в качестве безвозмездной помощи со стороны Великобритании, США, Германии и др.

Другим примером отрицательного воздействия на эффективность использования средств МБРР изменений налоговой политики после начала реализации проектов могут служить два приоритетных займа: Первый нефтяной реабилитационный заем стоимостью в 610 млн. долл. США (подписан 17 июня 1993 г.) и Второй нефтяной реабилитационный заем в размере 510 млн. долл. США (подписан 29 июня 1994 года).

Проверки Счетной палаты Российской Федерации показали, что серьезные срывы графиков работ по этим займам произошли именно из-за изменения условий, предусматривающих увеличение таможенных пошлин ввоз оборудования из-за рубежа и установление акцизных ставок. Между тем, политика МБРР в области налогообложения состоит в том, чтобы средства займов не использовались для покрытия налогов, которыми государство-заемщик облагает товары, работы и услуги, финансируемые за счет конкретного займа.

В связи с тем, что в 1996 году общественно-государственный фонд «Российский центр приватизации» (РЦП) смог освоить только 32,2 млн. долл. США (35,7%), по дополнительному соглашению между Правительством Российской Федерации и МБРР от 22 мая 1996 г. 31 млн. долл. США был передан в распоряжение Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку на разработку Программы развития паевых инвестиционных фондов. Срок закрытия проекта был перенесен с июля 1998 г. на июнь 1999 г.

Срыв графиков реализации проектов означает снижение эффективности использования средств заимствований России в МБРР и других международных финансовых организациях, уменьшения доли средств займов, предназначенной для финансирования непосредственной работы по достижению поставленных целей весьма значительных проектов за счет увеличения административных затрат на содержание группы их реализации.

К серьезным причинам, снижающим эффективность использования средств займов МБРР, следует отнести недостаточный опыт взаимодействия российской стороны с МБРР, особенно на первых этапах. Помимо указанных выше изменений в

ходе реализации проектов, их целей и задач, передачи ответственности за проекты другим группам, основные документы, регламентирующие осуществление проектов были разработаны уже после широкого развертывания программы заимствований Российской Федерации в МБРР. Так, Постановление Правительства Российской Федерации № 395 «Об утверждении порядка работы с проектами, финансируемыми за счет займов МБРР» было принято только 3 апреля 1996 года, т.е. почти через 4 года после вступления России в эту международную организацию. Порядок отчетности групп подготовки и реализации проектов и заемщиков по проектам, финансируемым займами МБРР и ЕБРР, был утвержден Минфином России, Минэкономики России и Федеральным центром проектного финансирования лишь 21 октября 1996 года.

О недостаточной готовности российской стороны к использованию средств МБРР свидетельствует состояние Проекта по развитию портфеля проектов, призванного обеспечить получение быстрой отдачи от инвестиций, финансируемых МБРР, за счет передачи российской стороне функций по подготовке и управлению портфелем проектов.

Соглашение о займе было подписано 25 апреля 1995 года в размере 40,0 млн. долл. США. При обсуждении обзора портфеля проектов делегациями России и МБРР банка в феврале 1996 года результаты реализации данного проекта были признаны неудовлетворительными. К единственному практическому выходу можно отнести только то, что в течение этого периода группа реализации проекта – Федеральный центр проектного финансирования при Минэкономике России – был преобразован в акционерное общество под таким же названием. К моменту этого рассмотрения результатов сотрудничества с МБРР в России, помимо двух реабилитационных займов в сумме 1,2 млрд. долл. США, начали выполняться 15 инвестиционных проектов на общую сумму 2995,8 млн. долл. США, из которых было израсходовано 294,0 млн. долл. США.

Проверка реализации этого проекта Счетной палатой Российской Федерации выявила в организации работы ФЦПФ крупные недостатки и нарушения, результатом чего явилось низкий мониторинг проектов за счет займов МБРР. После проверки в конечном итоге полностью был заменен кадровый состав ФЦПФ.

Как показывает рассмотрение основополагающих документов по проектам, финансируемым за счет займов МБРР, главная роль в формулировании их целей и задач, разработке организационной структуры проектной деятельности, распределении средств займа по различным направлениям принадлежит экспертам МБРР, а не соответствующим отечественным органам исполнительной власти.

В результате, несмотря на весьма тщательную подготовку предпроектной и проектной документации, несомненно, высококвалифицированными сотрудниками и экспертами, в ходе реализации приходится вносить значительные корректировки в работу, обусловленные недостаточным учетом специфики местных условий.

Ежегодно проводятся совместные сессии представителей российской стороны и МБРР по обзору портфеля проектов, финансируемых МБРР. Подготовли-

ваемый по результатам этих сессий итоговый документ «Совершенствование хода реализации проектов» фактически является документом самого банка и рассматривает программу реализации проектов с его точки зрения, пользуется его терминологией и выпускается на английском языке. Русский перевод документа появляется много месяцев спустя, в связи с чем его практическое значение крайне незначительно.

Инспекторский состав Счетной палаты Российской Федерации сталкивается во время проведения проверок исполнения многих займов МБРР с проблемами оценки эффективности использования средств и соответствия их расходования целевому назначению.

В том случае, если речь идет о проектах, направленных на решение задач реальной экономики, оценка по вышеназванным показателям не вызывает особых трудностей. Например, оценка результатов реализации таких проектов, как «Ремонт шоссейных дорог», «Городской транспорт», «Реконструкция мостов» или «Медицинское оборудование». Проверка выполнения последнего проекта была проведена Счетной палатой в апреле 1998 года. Проверкой выявлено соответствие в целом установленному графику закупок и поставок медицинского оборудования, запасных частей и расходных материалов для 1262 учреждений первичного звена здравоохранения (поликлиник, женских консультаций, фельдшерско-акушерских пунктов), а также учреждений вторичного звена (районные больницы, родильные дома). Выборочная проверка в нескольких лечебно-профилактических учреждениях показала, что доставка оборудования осуществляется по графику, соответствует техническим характеристикам, утвержденным Минздравом России.

Многие проекты МБРР не имеют столь конкретно поставленных целей, что затрудняет определить вообще целесообразность привлечения этих займов. К их числу, например, относятся такие проекты, как «Правовая реформа» стоимостью 58,0 млн. долл. США, «Развитие финансовых учреждений» – 200,0 млн. долл. США, «Совершенствование портфеля проектов» – 40,0 млн. долл. США, «Поддержка сельскохозяйственной реформы» – 240,0 млн. долл. США, «Проект содействия осуществлению приватизации» и др.

Основными направлениями этого займа являются:

- оказывать содействие Российской Федерации в разработке и проведении в жизнь разумных мер по приватизации государственных предприятий и в других областях, связанных с приватизацией;

- предоставить ресурсы для осуществления приватизации в виде профессиональных навыков, международного опыта и содействия технических экспертов, а также оборудования, требующихся для разработки и осуществления Государственной программы приватизации на ее начальном и наиболее важном этапе;

- оказать Российской Федерации содействие в развитии предпринимательства путем облегчения доступа на рынок новым фирмам, а также консультационные услуги в этой области.

Такие направления предоставляют широкие возможности для интерпретации получаемых результатов, целесообразности произведенных платежей из средств займа. В частности, нашей проверкой установлено, что основная часть подпроектов направлена на

такие цели, как кампании по информированию общественности о программе приватизации в России (6 млн. долл. США), проведение консультаций и исследований по проблемам приватизации (24,0 млн. долл. США) и пр. В частности, для пропаганды программы приватизации «Российский центр приватизации» заключил 12 мая 1995 г. контракт на общую сумму 2,9 млн. долл. США с редакцией газеты «Жизнь и кошелек» для подготовки бесплатного приложения к газете «Аргументы и факты». К моменту проверки (ноябрь 1997 г.) эта издательская деятельность уже прекратилась.

Использование средств займа в размере 7,0 млн. долл. США, предназначенных для развития малого бизнеса, было поручено Рабочему центру экономических реформ, в то время государственному предприятию «Либеральная инициатива», который в свою очередь поручил выполнение указанного подпроекта некоммерческой организации - Институту стратегического анализа и предпринимательства (ИСАРП) со штатной численностью 11 сотрудников (включая сотрудников бухгалтерии и технический персонал), образованного на базе одной из лабораторий Рабочего центра. Средства займа МБРР расходовались на осуществление таких разработок, как «Сравнительное исследование финансовых услуг, доступных для микро и малого бизнеса (цена контракта 59,0 тыс. долл. США), «Разработка концепции реформирования предприятия» (99,5 тыс. долл. США), «Неформальный сектор в российской экономике: формы существования, роль и масштабы» (149,7 тыс. долл.) и др.

В момент проверки не были представлены рецензии независимых экспертов, оценивающие научную и практическую значимость этих исследований.

Осуществление проекта «Содействие осуществлению приватизации» было передано Государственным антимонопольным комитетом Российской Федерации общественно-государственному фонду «Российский центр приватизации».

В целом проверкой Счетной палаты установлено, что проекты по вышеуказанному приватизационному займу не в полной мере соответствовали его первоначальным целям, предусмотренным в Соглашении между Российской Федерацией и МБРР и концентрировались в основном на финансировании проектов, относящихся к институциональным преобразованиям, в ущерб отработке моделей приватизации на конкретных предприятиях. Вместо создания целостной системы приватизации по ограниченному кругу конкретных предприятий, конечной целью которой было бы перенесение полученных результатов на другие предприятия для повышения эффективности их работы и создания новых экономических индикаторов в условиях приватизации, средства займа были расплывлены на решение локальных вопросов, включая финансирование услуг и закупок оборудования для федеральных органов исполнительной власти, и другие цели, напрямую не связанные с процессами приватизации.

Проверкой выявлены также факты неэффективного и нецелевого расходования средств приватизационного займа. Часть средств приватизационного займа направлялась Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг на развитие единой общегосударственной сис-

темы расчетов, клиринга и хранения ценных бумаг в Российской Федерации.

Анализ состояния портфеля проектов, финансируемых за счет средств займов МБРР, показывает весьма широкий круг проблем, который предполагается решить с помощью привлечения средств этой международной организации.

Проведенные Счетной палатой проверки дают основание сделать вывод, что именно такой широкий спектр проблематики займов МБРР, преобладание проектов, не связанных с реальным сектором экономики и решением конкретных задач, представляющих приоритетное значение для социально-экономического развития страны, может свидетельствовать об отсутствии долгосрочной стратегии нашего участия во Всемирном банке, использовании его средств для краткосрочных тактических задач. Причем, в ряде случаев, как было показано выше, значимость поставленных целей и задач проектов вряд ли может претендовать даже на это. О таком отношении свидетельствует отсутствие интереса к быстрому и эффективному использованию данного источника финансирования со стороны федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Как показали проверки, отставание в освоении средств наблюдалось даже при реализации проектов, связанных с решением высокоприоритетных задач, а также несмотря на выгодные условия обслуживания и погашения кредитов МБРР.

Проведенные проверки ряда займов выявили тенденцию к усложнению организационных структур, участвующих в реализации проектов, передачу некоторых контрольных функций различным негосударственным организациям и фондам, что приводит к увеличению затрат из средств займов на финансирование административных расходов, а также к размыванию поставленных целей.

В результате рассмотрения хода реализации портфеля проектов, финансируемых за счет средств МБРР, в целом, а также проведения выборочных проверок исполнения отдельных проектов, можно сделать заключение о недостаточно эффективном использовании возможностей привлечения средств МБРР в российскую экономику.

Выявленные в ходе проверок Счетной палаты нарушения и недостатки в использовании средств МБРР как со стороны органов исполнительной власти, так и групп реализации проектов и привлекаемых ими исполнителей отдельных подпроектов, зачастую оправдываются ссылками на сложившуюся практику работы МБРР, следование духу и букве его уставных и иных регулирующих документов.

Представляется целесообразным установить прямые рабочие контакты Счетной палаты Российской Федерации с МБРР, в первую очередь - с его представителем в Москве, в частности - путем участия представителей Счетной палаты в рассмотрении портфеля проектов в качестве наблюдателей, взаимных консультаций по отдельным вопросам реализации программ сотрудничества, совместного обсуждения результатов оценочных миссий МБРР в России.

Особое внимание следует уделить контактам с подразделениями штаб-квартиры МБРР, в задачу которых, согласно его регламенту, входит проведение оценки результатов выполнения каждого проекта как важнейшего инструмента повышения эффективности и целевого использования предоставляемых средств.

Кроме того, представляется целесообразным провести анализ результатов использования органами исполнительной власти Российской Федерации выводов и рекомендаций Счетной палаты РФ по повышению эффективности займов МБРР, а также их рассмотрения в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
Э. В. МИТРОФАНОВА**

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
А. Г. НОЖНИКОВ**

Приложение 1

Общие результаты реализации портфеля проектов по займам МБРР

(по состоянию на 1 декабря 1998 г.)

| Тип проекта | Название проекта | Дата вступления в силу | Дата закрытия | Сумма займа (млн. \$) | Сумма израсходованных средств (млн. \$) | Доля испол. времени % | Доля испол. средств % |
|----------------------|--|------------------------|---------------|-----------------------|---|-----------------------|-----------------------|
| Бюджето-замещ. | 1-й реабилитационный проект | 29.12.92 | 30.09.94 | 600 | 600 | 100 | 100 |
| Инвестиц. Техпомощь | 1-й нефтяной реабилитационный проект | 15.11.93 | 31.12.98 | 426,3 (610) | 411,77 | 99 | 97 |
| Техпомощь, оборудов. | Поддержка осуществления приватизации | 07.12.93 | 30.06.99 | 90 | 77,87 | 91 | 87 |
| Техпомощь, оборудов. | Развитие служб занятости и социальной защиты населения | 09.09.94 | 30.04.99 | 60 | 33,91 | 93 | 57 |
| Инвестиц. | Ремонт и содержание автомобильных дорог | 21.10.94 | 31.12.99 | 300 | 255,29 | 79 | 85 |
| Инвестиц. | Поддержка осуществления реформ в сельском хозяйстве | 21.11.94 | 30.06.00 | 160 (240) | 57,80 | 72 | 36 |
| Инвестиц. | Поддержка осуществления земельной реформы | 26.04.95 | 30.06.00 | 80 | 18,74 | 69 | 23 |
| Инвестиц. | 2-й нефтяной реабилитационный проект | 20.05.95 | 31.12.98 | 495,3 (500) | 336,69 | 98 | 68 |

| | | | | | | | |
|--|--|----------|----------|------|--------|-----|-----|
| Чрезвыч. | Ликвидация нефтяного за- грязнения (Коми) | 29.06.95 | 30.03.00 | 99 | 77,93 | 74 | 79 |
| Бюджето-за- мещ. | 2-й реабили- тационный проект | 28.09.95 | 30.06.96 | 600 | 600 | 100 | 100 |
| Инвестиц. | Модернизация налоговой службы | 03.07.95 | 31.12.98 | 16,8 | 7,22 | 98 | 43 |
| Инвестиц. | Подготовка финансовых и управленче- ских кадров | 03.07.95 | 31.10.99 | 40 | 30,54 | 79 | 76 |
| Инвестиц. | Жилищный проект | 27.07.95 | 31.12.01 | 400 | 142,94 | 52 | 36 |
| Техпомощь, оборудов., фин. поср-во | Развитие фи- нансовых учре- ждений | 28.07.95 | 31.12.00 | 200 | 64,75 | 62 | 32 |
| Фин. поср-во | Поддержка предприятий | 31.07.95 | 30.06.00 | 200 | 27,59 | 68 | 14 |
| Техпомощь, оборуд., фин.поср-во | Управление окружающей средой | 30.08.95 | 30.06.01 | 110 | 39,22 | 56 | 36 |
| Техпомощь | Развитие порт- феля проектов | 02.01.96 | 31.12.99 | 40 | 10,31 | 73 | 26 |
| Инвестиц. | Городской транспорт | 28.03.96 | 30.06.01 | 329 | 229,14 | 51 | 70 |
| Техпомощь, фин.поср-во, оборуд. | Развитие стан- дартизации | 05.06.96 | 31.12.99 | 24 | 7,51 | 70 | 31 |
| Бюджето-за- мещ. | Структурная перестройка угольного сек- тора -1 | 02.07.96 | 31.12.97 | 500 | 500 | 100 | 100 |
| Техпомощь, инвестиц. | Содействие реализации структурной перестройки угольного сектора | 25.07.96 | 31.12.99 | 25 | 5,72 | 68 | 23 |
| Инвестиц. | Реконструкция мостов | 19.08.96 | 31.12.01 | 350 | 42,88 | 44 | 12 |
| Техпомощь инвестиц. | Поддержка правовой реформы | 09.09.96 | 31.12.00 | 58 | 7,41 | 52 | 13 |
| Инвестиц. | Передача и реструктури- зация ведомст- венного жилья | 18.11.96 | 31.12.02 | 300 | 12,67 | 33 | 4 |
| Техпомощь | Развитие рынка капитала | 17.12.96 | 30.06.01 | 89 | 5,61 | 44 | 6 |
| Инвестиц. Тех- помощь | Повышение эффективности использования энергии | 26.12.96 | 30.06.01 | 70 | 3,59 | 43 | 5 |
| Инвестиц. | Поддержка ре- гиональной со- циальной ин- фраструктуры | 31.01.97 | 31.12.02 | 200 | 13,53 | 31 | 7 |

| | | | | | | | |
|---------------------|---|----------|----------|------|--------|-----|-----|
| Инвестиц. | Медицинское оборудование | 31.01.97 | 30.06.99 | 270 | 149,92 | 76 | 56* |
| Бюджето-замещ. | Структурная перестройка системы социальной защиты | 26.06.97 | 31.12.98 | 800 | 550,00 | 94 | 69 |
| Бюджето-замещ. | Структурная перестройка экономики - 1 | 17.06.97 | 31.03.98 | 600 | 600 | 100 | 100 |
| Бюджето-замещ. | Структурная перестройка угольного сектора -2 | 19.12.97 | 31.12.99 | 800 | 400,00 | 48 | 50 |
| Бюджето-замещ. | Структурная перестройка экономики - 2 | 22.12.97 | 31.12.98 | 800 | 800,00 | 92 | 100 |
| Техпомощь | Бюро экономического анализа | 18.12.97 | 30.09.03 | 22,6 | 3,83 | 17 | 17 |
| Инвестиц. | Восстановление центра Санкт-Петербурга | 13.04.98 | 31.12.00 | 31 | 4,33 | 23 | 14 |
| Инвестиц. Техпомощь | Реформа здравоохранения | 17.04.98 | 30.04.04 | 66 | 1,80 | 10 | 3 |
| Техпомощь | Инновационный образовательный | 20.04.98 | 31.12.03 | 71 | 1,76 | 11 | 2 |
| Техпомощь | Содействие реализации структурной перестройки системы социальной защиты | 01.07.98 | 31.12.01 | 28,6 | 1,69 | 12 | 6 |
| Бюджето-замещ. | Структурная перестройка экономики - 3 | 07.08.98 | 31.12.99 | 1500 | 300,00 | 24 | 20 |
| Инвестиц. Техпомощь | Реформа в электроэнергетике | 12.08.98 | 31.12.00 | 40 | 0,00 | 12 | 0 |

- завершенные проекты