

Проверка финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий Красноярского края, функционирующих в сфере дорожной деятельности (КрайДЭО, Лесосибирск-Автодор, Большемуртинское ДРСУ, Балахтинское ДРСУ, Каратузское ДРСУ)

1. Исходные данные о контрольном мероприятии

1.1. Наименование контрольного мероприятия: «Проверка финансово-хозяйственной деятельности государственных предприятий Красноярского края, функционирующих в сфере дорожной деятельности (КрайДЭО, Лесосибирск-Автодор, Большемуртинское ДРСУ, Балахтинское ДРСУ, Каратузское ДРСУ)».

1.2. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.1.2.3 плана работы Счетной палаты Красноярского [1] края на 2017 год.

1.3. Объекты контрольного мероприятия: государственное предприятие Красноярского края «Дорожно-эксплуатационная организация» (КрайДЭО); государственное предприятие Красноярского края «Лесосибирск-Автодор» (Лесосибирск-Автодор); государственное предприятие Красноярского края «Большемуртинское дорожное ремонтно-строительное управление» (Большемуртинское ДРСУ); государственное предприятие Красноярского края «Балахтинское дорожное ремонтно-строительное управление» (Балахтинское ДРСУ); государственное предприятие Красноярского края «Каратузское дорожное ремонтно-строительное управление» (Каратузское ДРСУ).

1.4. Период проведения контрольного мероприятия: май – декабрь 2017 года.

1.5. Исследуемый период: 2016 год, предшествующие и последующие периоды по отдельным вопросам.

Основные выводы по результатам контрольного мероприятия

Изменения в части управления и обеспечения деятельности дорожной отрасли края с 2010 года и по настоящее время обусловлены двумя основными факторами – воссоздание системы дорожных фондов и осуществление ведомственных мероприятий Минтранса, направленных на структурные преобразования в системе управления краевым дорожным хозяйством.

Воссоздание дорожного фонда края не привело к существенным изменениям положения дел в дорожной отрасли.

Существующее финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении сети региональных автодорог позволяет поддерживать их текущее состояние, незначительно улучшая характеристики, аналогичным образом влияя на деятельность краевых предприятий дорожной отрасли, находящихся в сильной зависимости от объемов бюджетного финансирования дорожных работ.

За период 2010-2016 годов показатели деятельности ГПКК дорожной отрасли улучшились, в то же время рентабельность остается на низком уровне, наблюдаются существенные колебания финансовых результатов, обусловленные формированием задолженности бюджета за выполненные работы.

Ведомственные мероприятия Минтранса по реформированию дорожной отрасли края, планировавшиеся к реализации в 2010-2012 годах и предусматривавшие перевод ГПКК дорожной отрасли в формат бюджетного учреждения, не завершены по причине отсутствия целесообразности.

Процесс акционирования ГПКК дорожной отрасли, предложенного в качестве одного из вариантов повышения эффективности их деятельности Счетной палатой края в 2013 году, фактически запущен в 2017 году в целях ухода из-под действия Федерального закона № 44-ФЗ.

При необеспеченности дорожных работ нормативным финансированием из краевого и местных бюджетов существенное значение для ГПКК дорожной отрасли имеет их участие в содержании и ремонте федеральных автотрасс, полностью обеспеченных по всем видам работ финансированием по федеральным нормативным,кратно превышающим краевые.

Объединение ФКУ «Байкалуправтодор» и ФКУ Упрдор «Енисей» на фоне окончания в 2018 году долгосрочных контрактов на содержание федеральных автомобильных дорог, а также активное освоение краевого рынка дорожной отрасли компаниями из других регионов, имеющих существенные конкурентные преимущества, могут привести к сокращению портфелей заказов ГПКК дорожной отрасли и являются одной из реальных угроз их деятельности.

ГПКК дорожной отрасли являются стабильно работающими предприятиями, их техническая оснащенность, производственная мощность, квалификация персонала, имеющаяся ресурсная база и компетенции позволяют наращивать объемы осуществляемых дорожных и иных работ.

Деятельность ГПКК дорожной отрасли находится в существенной зависимости от внешних факторов, к основным из которых, оказывающих негативное влияние, относится формирование задолженности бюджета за выполненные работы, низкая стоимость работ по содержанию региональных дорог и улично-дорожной сети, хроническое недофинансирование отрасли, усиление конкурентного давления.

Следствием проявления негативных факторов выступает избыточная закредитованность, убыточность отдельных направлений деятельности, повышенный износ основных фондов, риски сокращения объемов выполняемых работ.

В ходе проверок установлены недостатки и нарушения при осуществлении закупочной деятельности, отдельные недостатки ведения ФХД в виде неэффективных и избыточных расходов, а также коррупционные риски.

Основные нарушения и недостатки, выявленные в ходе контрольного мероприятия

Проверки использования средств дорожного фонда края, проведенные Счетной палатой края в 2012 и 2017 годах, показали, что его воссоздание не привело к существенным изменениям положения дел в дорожной отрасли, фактический уровень финансирования которой не позволяет выйти на нормативный уровень содержания и ремонта обслуживаемой сети автодорог.

Трехкратный дефицит средств на осуществление дорожной деятельности не позволит устранить в ближайшем будущем разрыв между фактическим состоянием сети краевых дорог и нормативными требованиями (более 30% общей протяженности дорог, прошедших диагностику, не соответствуют нормативным требованиям по ровности, прочности, сцепным характеристикам покрытия и нуждаются в незамедлительном ремонте)

Существующее финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении сети региональных автодорог позволяет поддерживать их текущее состояние, незначительно улучшая характеристики, аналогичным образом влияя на деятельность ГПКК дорожной отрасли, находящихся в сильной зависимости от бюджетного финансирования.

Рентабельность их деятельности является низкой; наблюдаются существенные колебания финансовых результатов, обусловленные формированием задолженности бюджета за выполненные работы (как плановой, так и просроченной), следствием которой выступает убыточность соответствующих направлений деятельности и необходимость замещения бюджетного финансирования кредитными ресурсами, влекущая дополнительные расходы на обслуживание долгов; отмечается недостаточная динамика обновления основных фондов и т.д.

С прекращением деятельности таких крупных организаций, функционировавших в сфере дорожного строительства, как ОАО «ДПМК «Ачинская», ОАО «Красноярскавтодорстрой», ЗАО «Илан», ОАО «Трансмост» существенная доля краевого рынка проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог и искусственных сооружений перешла к компаниям – резидентам Новосибирской области и их дочерним структурам.

Так, в общем объеме дорожных работ (15,9 млрд рублей) на долю ГПКК дорожной отрасли приходится 6,2 млрд рублей или 39%, краевых негосударственных организаций – 7 млрд рублей или 44% (существенными представителями отрасли в крае являются ООО «УК Сибиряк», ООО «НБС-Сибирь», ООО «СтройСервис»), новосибирских компаний и аффилированных им структур (АО «Сибмост» (ООО «Сибмост-Стройпроект»), АО «Новосибирскавтодор» (АО «Енисейавтодор» и ООО «РосИнсталПроект»)) – 2,7 млрд рублей или 17% (далее – компании-конкуренты).

Необходимо отметить, что сторонние организации в настоящее время пока заняты на краевых федеральных автодорогах (проектирование, строительство, реконструкция, ремонт), обеспеченных надлежащим финансированием.

При этом, поскольку содержание федеральных автомобильных дорог осуществляется по долгосрочным (пятилетним) контрактам, срок действия которых истекает в 2018 году, существует вероятность укрепления позиций и дальнейшего расширения сферы деятельности компаний-конкурентов в ущерб интересам ГПКК дорожной отрасли.

Согласно информации с сайта группы компаний «Новосибирскавтодор» география ее проектов охватывает 16 субъектов, расположенных в Сибирском, Уральском и Дальне-Восточном федеральных округах. При этом «Новосибирскавтодор» ведет целенаправленную работу по выходу на новые территориальные рынки. Приоритетными направлениями развития до 2020 года, в том числе, определены: укрепление позиций в регионах присутствия, расширение географии деятельности, диверсификация портфеля заказов (как по уровням заказчиков, так и по видам выполняемых работ).

Соответственно дальнейшее освоение краевого рынка дорожной отрасли компаниями из других регионов может привести к сокращению портфелей заказов ГПКК дорожной отрасли и является одной из реальных угроз их деятельности.

Кроме того, предстоящее объединение ФКУ «Байкалуправтодор» и ФКУ Упрдор «Енисей» на фоне заключения в 2018 году новых долгосрочных контрактов на содержание федеральных автомобильных дорог также может привести к перераспределению сложившихся зон обслуживания.

При проверке финансово-хозяйственной деятельности ГПКК дорожной отрасли отмечен высокий уровень дебиторской и кредиторской задолженности, обусловленный (за исключением Каратузского ДРСУ) формированием задолженности краевого бюджета по фактически выполненным, но не оплаченным дорожным работам. При этом, помимо образования незапланированной задолженности, существует практика переноса в государственных контрактах на выполнение дорожно-мостовых работ сроков оплаты на следующий бюджетный период, в том числе при отсутствии авансовых платежей.

Так, по итогам 2015 года в связи с дефицитом бюджетных средств сформирована кредиторская задолженность за выполненные работы в целом в объеме 303,5 млн рублей, в том числе просроченная – 102,7 млн рублей. Объем задолженности по перенесенным на 2016 год платежам составил 665,6 млн рублей.

В 2016 году объем задолженности со сроками оплаты в 2017 году сложился в размере 626,7 млн рублей.

Дополнительные расходы предприятий на обслуживание кредитов, привлекаемых для пополнения оборотных средств, составили 40 580,2 тыс. рублей.

Следствием хронического недофинансирования отрасли является состояние основных средств предприятий, особенно в части спецтехники.

В ходе анализа деятельности предприятий выявлен их не обоснованный дифференцированный подход к установлению вознаграждения за услуги генподряда при передаче работ на субподряд.

Так, процент вознаграждения колеблется в диапазоне 0-7%.

Сумма вознаграждения определяется индивидуально по каждому контракту в зависимости от объемов, вида работ и условий оплаты. Невзимание платы за услуги генподряда потенциально несет коррупционные риски.

Необходимо отметить, что в ряде случаев при передаче работ по нанесению дорожной разметки на субподряд оплата услуг субподрядчика превышала объем финансирования, предусмотренный государственными контрактами на выполнение работ, заключенными с Лесосибирск-Автодором и Большемуртинским ДРСУ (общая переплата 497,7 тыс. рублей).

В ходе проверки выявлены случаи оказания благотворительной (спонсорской) помощи Балахтинским ДРСУ и КрайДЭО.

При анализе закупочной деятельности отмечено неприменение предприятиями конкурентных способов закупок. Закупки зачастую осуществлялись у единственного поставщика либо способом запроса котировок, что несет коррупционные риски.

Кроме того, при анализе закупочной деятельности Большемуртинского ДРСУ выявлены случаи осуществления не вполне обоснованных и прозрачных закупок (оплата информационных услуг, покупки у частных лиц товаров (техники) и работ на общую сумму 1 038 тыс. рублей без проведения процедур и оценки)

При передаче на субподряд работ по устройству и содержанию зимней автомобильной дороги Бор-Верхнеимбатск (277,81 км) в Туруханском районе края Лесосибирск-Автодором заключен контракт с ООО «Тунгуска-Сервис», не отвечавшим на момент рассмотрения заявок предъявляемым требованиям по наличию транспортных средств, материальной и производственной базы, опыта работы.

В ходе проверки Балахтинского ДРСУ установлено, что при определении стоимости трех приобретенных транспортных средств на общую сумму 4,8 млн. руб. независимая оценка не проводилась, цена определялась «путем сопоставления рыночных цен при изучении интернет сайтов по продаже специализированной техники, с учетом технического состояния техники», что несет риски субъективного подхода при осуществлении закупок.

Также в ходе проверок отмечено использование средств предприятий на взносы в некоммерческие организации в общем объеме 9,2 млн рублей.

Особенностью Каратузского ДРСУ является наличие у него непрофильных производств в виде выращивания зерновых культур, разведение крупного рогатого скота и производство молока.

При этом объем выручки Каратузского ДРСУ от реализации сельскохозяйственной продукции в 1,5 раза превышает объем выручки от ремонта и содержания автомобильных дорог, составляя 60,2% от общего объема.

При этом, если рентабельность растениеводства составила 33%, то себестоимость реализованной продукции мясного животноводства в 3 раза превысила размер выручки (9,1 млн рублей против 3,1 млн рублей).

Следствием принятого в 2015 году на краевом уровне решения о поддержке животноводства в Каратузском районе стало приобретение Каратузским ДРСУ скота и 32 акций ЗАО «Кирова». Акции приобретены по цене 30 тыс. рублей (оценка не проводилась), доля участия составляет 86,5%.

Решение об участии ГПКК «Каратузское ДРСУ» в ЗАО «Кирова» согласовано Правительством края. При этом до настоящего времени план мероприятий по приобретению ГПКК «Каратузское ДРСУ» акций и активов ЗАО «Кирова» не реализован. Процесс ликвидации ЗАО «Кирова» не доведен до конца, имущество в собственность Каратузского ДРСУ не передано.

Следствием необходимости привлечения кредитных ресурсов для обеспечения ведения животноводства как нового вида деятельности выступили дополнительные затраты на оплату услуг банка и процентов по кредитам в размере 5 616,7 тыс. рублей.

4. Требования по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту РФ или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений (согласно внесенным представлениям и предписаниям)

Представления и предписания по результатам контрольного мероприятия не выносились.

5. Информация о предложениях Счетной палаты Красноярского края

По результатам контрольного мероприятия Правительству Красноярского края предложено:

продолжить работу по привлечению дополнительных источников формирования Дорожного фонда;

принять меры по устранению выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков;

продолжить работу по повышению эффективности деятельности краевых предприятий дорожной отрасли;

с учетом усиления конкуренции в сфере дорожной деятельности в крае принять меры по обеспечению надлежащей защиты интересов краевых предприятий дорожной отрасли;

рассмотреть возможность оптимизации ГПКК дорожной отрасли в части осуществляемых непрофильных видов деятельности;

увеличить срок действия вновь заключаемых долгосрочных государственных контрактов на содержание автомобильных дорог до 5 лет;

с целью сохранения надлежащей квалификации ГПКК дорожной отрасли предусмотреть в 2018 году мероприятия по капитальному ремонту региональных и межмуниципальных автодорог;

принять меры по недопущению формирования просроченной задолженности краевого бюджета по дорожным работам.

Правительством края по итогам рассмотрения отчета Счетной палаты Красноярского края о результатах контрольного мероприятия сообщено следующее.

Министерством транспорта края в адрес государственных предприятий края, функционирующих в сфере дорожной деятельности, направлено письмо от 05.12.2017 № 02-05093 о необходимости устранения недостатков и нарушений, выявленных в ходе проверки, проведенной Счетной палатой края, и их недопущения в дальнейшей работе.

В целях привлечения дополнительных источников формирования Дорожного фонда Правительством края неоднократно направлялись обращения в адрес Президента РФ, Правительства РФ о рассмотрении возможности увеличения нормативов распределения акцизов на нефтепродукты в консолидированные бюджеты субъектов РФ, а также доли Красноярского края в распределении акцизов на нефтепродукты.

Кроме того, Правительство края обращалось также и с предложениями о разработке нормативного правового акта Правительства РФ об утверждении методики распределения доходов от акцизов на нефтепродукты и включении данного нормативного правового акта в перечень материалов, представляемых Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ одновременно с проектом закона о федеральном бюджете.

Однако, данные предложения не были поддержаны.

В целях повышения эффективности деятельности краевых предприятий и защиты их интересов на рынке осуществляется их акционирование.

Также принимаются меры по передаче (продаже) непрофильных активов.

В 2018 году Министерством разработана программа по увеличению объема работ по ремонту региональных и межмуниципальных автодорог и доведения его до планового показателя 450 км.

Таким образом, предложения Счетной палаты края по результатам контрольного мероприятия реализованы.

[1] Далее по тексту словосочетание «Красноярский край» заменяется словом «край».