

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 4 (374) “О результатах проверки эффективного использования бюджетных средств на закупку продукции предприятий протезно-ортопедической промышленности за 2001-2002 годы в Министерстве труда и социального развития Российской Федерации с выездом в регионы”:

Утвердить... отчет о результатах проверки.

Направить... информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову с приложением отчета о результатах проверки.

Направить... представление Счетной палаты Министру труда и социального развития Российской Федерации А.П. Починку.

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки эффективного использования бюджетных средств на закупку продукции предприятий протезно-ортопедической промышленности за 2001-2002 годы в Министерстве труда и социального развития Российской Федерации с выездом в регионы

Основание проведения проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (пункт 1.5.13.2.4).

Цель проверки

Определить эффективность использования бюджетных средств, направляемых на закупку протезно-ортопедических изделий для инвалидов и других категорий населения за 2001-2002 годы.

Предмет проверки

Процесс организации органами государственного управления закупки и реализации протезно-ортопедических изделий для инвалидов.

Объекты проверки

Министерство труда и социального развития Российской Федерации (далее - Минтруд России); Федеральное государственное учреждение “Главное управление протезно-ортопедической помощи населению”; органы социальной защиты населения субъектов Российской Федерации в г. Москве, Кемеровской и Самарской областях; федеральные государственные унитарные протезно-ортопедические предприятия, Московская фабрика ортопедической обуви, а также коммерческие предприятия, получавшие в 2001-2002 годах бюджетные средства, выделенные на изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий в г. Москве, Кемеровской и Самарской областях; Федеральное государственное унитарное предприятие “Федеральный научно-практический центр медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов” в г. Москве (далее - ФЦЭРИ).

Срок проведения проверки: апрель-декабрь 2003 года.

Результаты проверки

1. Нормативные правовые и другие акты, регламентирующие вопросы обеспечения инвалидов и других категорий населения протезно-ортопедической помощью

Правовой основой нормативной базы в сфере оказания протезно-ортопедической помощи инвалидам и лицам, не являющимся инвалидами, но по медицинским показаниям нуждающимся в оказании протезно-ортопедической помощи, являются федеральные законы “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации” и “О ветеранах”, указы Президента Российской Федерации, постановления, распоряжения Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные акты Минтруда России, а также иные нормативные документы, регулирующие правоотношения в данной сфере.

Статьей 10 Федерального закона “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации” определено, что Правительством Российской Федерации должен быть разработан и утвержден гарантированный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств и услуг, предоставляемых инвалидам бесплатно за счет средств федерального бюджета. Указанный перечень до настоящего времени на федеральном уровне не утвержден, что не позволяет в полной мере реализовать права инвалидов на получение протезно-ортопедической помощи.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 1999 года № 1254 утверждено “Положение о финансировании расходов, связанных с обеспечением отдельных категорий инвалидов из числа ветеранов бесплатными путевками на санаторно-курортное лечение, транспортными средствами, с выплатой им денежной компенсации расходов на транспортное обслуживание вместо получения транспортного средства, а также расходов на изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий для инвалидов”.

Основным документом, определяющим в настоящее время порядок учета и обеспечения инвалидов протезно-ортопедическими и сопутствующими изделиями и их ремонта, является Инструкция “О порядке обеспечения населения протезно-ортопедическими изделиями, средствами передвижения и средствами, облегчающими жизнь инвалидов”, утвержденная приказом Министерства социального обеспечения РСФСР от 15 февраля 1991 года № 35. Указанная Инструкция устарела, так как была издана еще в условиях действовавшей в то время социалистической плановой системы и поэтому не учитывала совершившихся за последние 12 лет изменений в системе государственной власти и управления, в организации бюджетного процесса, появления новых экономических законов, Гражданского и Бюджетного кодексов Российской Федерации, возникновения негосударственных предприятий, в том числе в протезно-ортопедической отрасли. Например, пунктом 36 Инструкции предусмотрено, что “протезно-ортопедические предприятия принимают заказы на бесплатное и льготное протезирование и другие услуги только от граждан, постоянно проживающих на обслуживаемых ими территориях и имеющих право на бесплатное и льготное протезирование”. Вместе с тем в соответствии с пунктом 11 Федерального закона “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации” инвалид вправе самостоятельно решить вопрос об обеспечении себя конкретным техническим средством или видом реабилитации, включая протезно-ортопедические изделия.

Устаревшая нормативная база оказания протезно-ортопедической помощи и нечеткость старых формулировок создают определенные проблемы для получения всего спектра помощи, прежде всего, для лиц, нуждающихся в такой помощи по медицинским показаниям, но не имеющих инвалидности.

2. Система управления деятельностью предприятий протезно-ортопедической промышленности

В Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в области социальной защиты населения, организации протезно-ортопедической помощи населению, контроля за предоставлением гражданам льгот и преимуществ при протезировании, содействия увеличению производства и совершенствованию технологии изготовления протезно-ортопедических изделий, развитию сети организаций различных форм собственности по производству протезно-ортопедических изделий, а также координирующим деятельность по этим направлениям иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, является Министерство труда и социального развития Российской Федерации, действующее в соответствии с положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1997 года № 480.

В 2001-2002 годах в Минтруде России выполнение функций по вопросам организации и обеспечения населения протезно-ортопедической помощью было возложено на Департамент по вопросам реабилитации и социальной интеграции инвалидов (в ноябре 2003 года данный Департамент был упразднен, а его функции переданы вновь созданному Департаменту социальной защиты населения). Финансирование указанных мероприятий осуществлялось Департаментом финансово-экономического обеспечения. Департамент по вопросам реабилитации и социальной интеграции инвалидов функциональные обязанности по организации работы протезно-ортопедических предприятий осуществлял совместно с созданным при Минтруде России Федеральным государственным учреждением «Главортпомощь» (далее - ФГУ «Главортпомощь», Учреждение).

ФГУ «Главортпомощь» действует в соответствии с уставом, утвержденным приказом Минтруда России от 14 июня 2002 года № 128, в качестве юридического лица является некоммерческой организацией и находится в ведомственном подчинении Минтруда России. Минтруд России, создавая ФГУ «Главортпомощь», в соответствии со статьей 120 Гражданского кодекса Российской Федерации и частью 2 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации должен был полностью или частично финансировать Учреждение. Однако в 2001-2002 годах Минтруд России Учреждение не финансировал. Вместе с тем Министерство имущественных отношений Российской Федерации и Министерство труда и социального развития Российской Федерации передали в безвозмездное пользование и закрепили за ФГУ «Главортпомощь» на праве оперативного управления имущество (нежилое помещение площадью 244,8 кв. м).

Смета доходов и расходов Учреждения утверждалась не Минтрудом России, а начальником ФГУ «Главортпомощь». Согласно заключенным Учреждением с государственными протезно-ортопедическими предприятиями договорам, ФГУ «Главортпомощь» оказывало предприятиям консультативно-методические и другие услуги, за которые они отчисляли Учреждению часть средств из своей прибыли. Аналогичные договоры ФГУ «Главортпомощь» с негосударственными предприятиями в проверяемом периоде не заключались.

На основании устава ФГУ «Главортпомощь» оказывает помощь протезно-ортопедическим предприятиям в разработке их уставов и лицензировании деятельности предприятий, обеспечении методическими материалами и нормативными актами Минтруда России по вопросам оказания населению протезно-ортопедической помощи, принимает от предприятий финансово-экономическую и производственную отчетность (квартальную и годовую), составляет свод финансово-экономических показателей дея-

тельности предприятий. Кроме того, ФГУ «Главортпомощь» поручается проведение проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности протезно-ортопедических предприятий.

Вместе с тем руководители протезно-ортопедических предприятий Кемеровской, Самарской и Ростовской областей, г. Москвы и г. Санкт-Петербурга отмечали, что ФГУ «Главортпомощь» слабо содействует им в обеспечении полноты и своевременности оплаты из средств федерального бюджета расходов на изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий и оказание услуг, в результате чего у них существует большая дебиторская задолженность за органами социальной защиты. Руководители предприятий высказывали также предложения о повышении эффективности работы ФГУ «Главортпомощь» в части внедрения новых производственных технологий, изучения рынка сырья и материалов, организации обмена передовыми методами и формами работы протезно-ортопедических предприятий.

По данным Минтруда России, в 2001 году на учете в государственных протезно-ортопедических предприятиях состояло 1063,3 тыс. человек, нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях (на 5,8 % больше, чем в 2000 году), в том числе имеющих группу инвалидности - 783,0 тыс. человек (на 13,2 % больше, чем в 2000 году).

В 2002 году численность лиц, получающих протезно-ортопедическую помощь и состоящих на учете в подведомственных Минтруду России протезно-ортопедических предприятиях, увеличилась на 6,7 % и составила 1134,0 тыс. человек, в том числе инвалиды - 773,7 тыс. человек (снижение на 1,2 %). Сведений о численности лиц, нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях, и пациентов, состоящих на учете в альтернативных предприятиях, в Минтруде России не имеется.

В Российской Федерации учет потребностей инвалидов в протезно-ортопедической помощи основан на информации, отражающей численность инвалидов, формируемой в органах социальной защиты населения, на протезно-ортопедических предприятиях, в государственной и ведомственной статистике. Однако в настоящее время существующая статистическая отчетность не обеспечивает достоверного учета численности всех граждан, нуждающихся в протезно-ортопедической помощи. В большинстве территорий на уровне субъекта Российской Федерации нет сводного персонифицированного учета инвалидов. Общее (абсолютное) число инвалидов, проживающих на территории, в том числе инвалидов с той или иной нозологической формой, по материалам статистической отчетности учреждений МСЭ определить невозможно.

Другим источником сведений об инвалидах являются данные отчетности Пенсионного фонда Российской Федерации. Однако эта информация дает лишь косвенное представление о реальном контингенте инвалидов, поскольку в указанную статистику включаются только граждане, получающие пенсию по инвалидности.

Достоверность данных о численности инвалидов, нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях, невозможно установить вследствие утраты взаимодействия лечебно-профилактических учреждений с протезно-ортопедическими предприятиями. Последний документ по данному вопросу был издан еще в 1987 году (совместный приказ Министерства социального обеспечения РСФСР и Министерства здравоохранения РСФСР от 31 июля 1987 года № 87/536). В большинстве субъектов Российской Федерации нормы этого приказа не соблюдаются. Однако нового документа, определяющего порядок взаимодействия органов здравоохранения, социальной защиты населения и протезно-ортопедических предприятий, Минздравом России и Минтрудом России не разработано.

В ходе настоящей проверки установлено, что достоверность данных учета населения, обслуживаемого на протезно-ортопедических предприятиях (сегодня эти данные

являются основной базой для проведения расчетов целевого бюджетного финансирования протезно-ортопедической помощи населения), также не обеспечивается.

Вопросами непосредственного обеспечения населения протезно-ортопедической помощью в Российской Федерации занимаются 89 органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации.

Органы социальной защиты населения субъектов Российской Федерации взаимодействуют с протезно-ортопедическими предприятиями на основе контрактов на закупку протезно-ортопедических изделий за счет бюджетных средств.

Протезно-ортопедическую помощь населению Российской Федерации в настоящее время оказывают 68 федеральных государственных унитарных протезно-ортопедических предприятий, находящихся в ведении Минтруда России (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются), а также 85 предприятий других организационно-правовых форм собственности и индивидуальных предпринимателей, занимающихся оказанием протезно-ортопедической помощи населению по договорам с органами социальной защиты населения субъектов Российской Федерации и оказывающих платные услуги населению. Для проведения сложного и первичного протезирования в структуре 45 протезно-ортопедических предприятий имеются стационары на 1270 коек.

Обеспечение отрасли полуфабрикатами и специальными материалами осуществляет ряд крупных государственных и негосударственных предприятий, не подведомственных Минтруду России. Среди них: Ракетно-космический комплекс “Энергия” (далее - РКК “Энергия”), Московское производственное объединение “Металлист” и АО “Рыбинские моторы”. Подведомственный Минтруду России Федеральный научно-практический центр медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов проводит на договорной основе научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по проблемам протезно-ортопедической помощи, осуществляет первичное, сложное и атипичное протезирование инвалидов, проживающих в г. Москве и Московской области, а также прибывающих по направлениям органов социальной защиты населения из других регионов Российской Федерации.

Доля подведомственных Минтруду России государственных протезно-ортопедических предприятий в выпуске протезно-ортопедических изделий для инвалидов составляет более 95 % от общего количества реализуемых протезно-ортопедических изделий на территории Российской Федерации. На территориях 22 субъектов Российской Федерации государственных протезно-ортопедических предприятий нет (приложение № 2). Протезно-ортопедическую помощь инвалидам этих территорий оказывают предприятия соседних регионов Российской Федерации.

3. Организация работы по льготному обеспечению инвалидов и других категорий населения протезно-ортопедическими изделиями

Федеральным законом “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации” предусмотрена система гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности. При этом установлено, что инвалиды имеют право на изготовление и ремонт протезно-ортопедических и других видов протезных изделий за счет средств федерального бюджета (статья 28).

Минтруд России, в качестве главного распорядителя бюджетных средств, осуществляет финансирование расходов из средств федерального бюджета на изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий через органы социальной защиты населения субъектов Российской Федерации (получателей бюджетных средств) на основании заключенных государственных контрактов между Минтрудом России и органами соци-

альной защиты населения субъектов Российской Федерации. Государственный контракт определяет направления и порядок взаимодействия сторон по вопросам реализации государственной политики в сфере социальной защиты населения в части финансирования федеральных мероприятий и программ социальной защиты населения по разделу 18 бюджетной классификации “Социальная политика”, подраздел 06.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 1999 года № 1254 органы социальной защиты населения субъектов Российской Федерации представляют в Минтруд России бюджетные заявки по форме, утвержденной постановлением Минтруда России от 13 января 2000 года № 4. Бюджетная заявка содержит объемы расходов на указанные цели за прошлый период, ожидаемое исполнение на конец текущего года и проект бюджета на планируемый период.

Органы социальной защиты населения субъектов Российской Федерации готовят свои предложения на основании представляемых им протезно-ортопедическими предприятиями расчетов по ожидаемой численности обслуживаемого контингента и расходам на производство и реализацию протезно-ортопедических изделий, определенных с учетом предполагаемого роста цен и изменения объемов производства. Территории, в которых отсутствуют государственные протезно-ортопедические предприятия, представляют бюджетные заявки, основанные на собственных расчетах.

Органами социальной защиты населения субъектов Российской Федерации в 2001 году на финансирование мероприятий по оказанию инвалидам протезно-ортопедической помощи было заявлено всего 1280752,4 тыс. рублей. Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2001 год” было предусмотрено выделение 1000000 тыс. рублей, или 78,1 % к заявленным Минтрудом России ассигнованиям. Вместе с тем во II полугодии 2001 года Минфином России на указанные цели было выделено Минтруду России дополнительно 570298,5 тыс. рублей. Таким образом, общий объем средств федерального бюджета на оказание инвалидам протезно-ортопедической помощи составил 1570298,5 тыс. рублей, или 122,6 % к потребности, первоначально заявленной субъектами Российской Федерации. Эти средства были перераспределены Минтрудом России по органам социальной защиты населения субъектов Российской Федерации. Однако большинство территорий дополнительные бюджетные заявки в Минтруд России не представляли.

В 2002 году органами социальной защиты населения субъектов Российской Федерации на закупку протезно-ортопедических изделий было заявлено 1421126,5 тыс. рублей бюджетных ассигнований, что составило к 2001 году 111,0 процента. Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” на указанные цели было предусмотрено расходов на общую сумму 1716838,0 тыс. рублей, что составило 120,8 % от суммы, первоначально заявленной субъектами Российской Федерации. Фактически в 2002 году было выделено 1730539,9 тыс. рублей бюджетных средств. При этом следует отметить, что резкого изменения численности обслуживаемого контингента инвалидов или других факторов, влияющих на увеличение или уменьшение бюджетных расходов, за 2001-2002 годы не произошло.

В 2001 году в 17 субъектах Российской Федерации (в 2002 году - в 35 субъектах) заявки были удовлетворены полностью, в 58 субъектах (в 2002 году - в 36 субъектах) средств выделено больше, чем было заявлено, и в 14 субъектах (в 2002 году - в 12 субъектах) средств выделено меньше, чем определено бюджетной заявкой.

4. Организация конкурсных торгов на закупку протезно-ортопедических изделий для инвалидов

Правовой основой организации работы по распределению бюджетных средств на закупку протезно-ортопедических изделий в Российской Федерации являются:

- Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 “О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению расходов при организации закупки продукции для государственных нужд”;

- Федеральный закон от 6 мая 1999 года № 97 “О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполненных работ, услуг для государственных нужд”;

- постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты Минэкономразвития России и Минтруда России.

В ходе проверки установлено, что существующая нормативная правовая база, регламентирующая проведение конкурсов (торгов), слабо учитывает специфику отрасли и, прежде всего, ее социальную направленность.

Существует проблема в организации конкурсов между расположенными на одной территории организациями, которые осуществляют протезирование инвалидов. Так, сложное и атипичное протезирование инвалидов в г. Москве и Московской области осуществляет подведомственный Минтруду России ФЦЭРИ, а повторное протезирование и изготовление постоянных протезов и их ремонт выполняют московские протезно-ортопедические предприятия. Таким образом, указанные выше предприятия и организации выполняют разные виды услуг и не выпускают конкурирующие между собой изделия. Однако по существующему порядку они должны участвовать в проводимых органами социальной защиты населения торгах, что, по мнению руководителей протезно-ортопедических предприятий и научных центров, теряет всякий практический смысл.

На основании разрешений Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации в 47 субъектах Российской Федерации в 2002 году, а в 48 субъектах в 2003 году выделение средств на изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий проводилось без проведения торгов. Эти протезно-ортопедические предприятия являются единственными поставщиками протезно-ортопедической продукции в своих регионах, а не в Российской Федерации (как это предусмотрено в федеральных нормативных актах). С одной стороны, данные разрешения Минэкономразвития России противоречат федеральным нормативным актам, поскольку на территории Российской Федерации есть и другие протезно-ортопедические предприятия, которые должны быть участниками торгов. С другой стороны, неукоснительное следование данному порядку привело бы к неоправданным дополнительным расходам на проведение “всероссийских” торгов и переезды инвалидов в другие территории для протезирования, а также вызвало бы справедливые жалобы граждан.

Статьей 6 Федерального закона “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд” установлено, что “иностранные поставщики (исполнители) товаров (работ, услуг) могут принимать участие в конкурсе в случае, если производство товаров (работ, услуг) для государственных нужд в Российской Федерации отсутствует или экономически нецелесообразно”.

Вместе с тем, в ходе проверок протезно-ортопедических предприятий в г. Москве, Самарской и Кемеровской областях установлено, что многие протезно-ортопедические предприятия в значительной степени используют материалы, полуфабрикаты и модули, изготавливаемые немецкой фирмой “Отто Бок” и английской фирмой “Блейтч Форд”, цены на которые превышают цены аналогичной продукции, выпускаемой отечественными производителями (например, РКК “Энергия” и другими) в 5-7 раз. Вместе с тем органы социальной защиты населения субъектов Российской Федерации при организации торгов на закупку протезно-ортопедических изделий во многих случаях не учитывают этот фактор

и оплачивают изделия по ценам, устанавливаемым протезно-ортопедическими предприятиями с учетом затрат на применяемые импортные узлы и модули.

Средняя цена протеза нижних конечностей с модулями РКК “Энергия” составляла 12837,2 рубля в 2001 году и 18655,3 рубля в 2002 году, или выросла на 66,7 процента.

Средняя цена протеза нижних конечностей с модулями “Отто Бокк” составляла 31735,7 рубля в 2001 году и 45475,7 рубля в 2002 году. Цены на указанные протезы значительно колебались по различным предприятиям.

В 2001 году на изготовление протезов нижних конечностей с комплектующими фирмы “Отто Бокк” израсходовано 43636,6 тыс. рублей средств федерального бюджета, в 2002 году - 75489,8 тыс. рублей.

Протезы с использованием импортных модулей в среднем в 2,5 раза дороже, чем с аналогичными модулями, выпускаемыми на РКК “Энергия”.

Механизм организации конкурсов до конца не отрегулирован, так как при их проведении не учитываются заявки инвалидов, обращающихся на предприятия, занимающиеся производством протезно-ортопедических изделий и не являющиеся субъектом договорных отношений по результатам конкурсов. Возникают проблемы, когда инвалид желает получить протезно-ортопедическую помощь на предприятии, которое функционирует на законных основаниях при наличии соответствующей лицензии, но по тем или иным обстоятельствам не выиграло конкурс, либо вообще не участвовало в нем. Если инвалид приобрел соответствующее средство, услугу за собственный счет, то ему должна выплачиваться компенсация в размере стоимости технического или иного средства. Эти же сложности возникают у органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации в оплате и в отчетности перед казначейством о расходовании средств из федерального бюджета. Отказ в оплате за изготовленное протезно-ортопедическое изделие (ремонт) в этих случаях ведет к нарушению закона.

5. Анализ производственной и финансовой деятельности протезно-ортопедических предприятий

Протезно-ортопедическое предприятие является основным подразделением, которое оказывает населению протезно-ортопедическую помощь. Главной задачей протезно-ортопедических предприятий является обеспечение адресности оказания протезно-ортопедической помощи и реабилитационных услуг с учетом медико-социальных показаний. В настоящее время протезно-ортопедические предприятия работают в условиях оплаты производимой ими продукции и оказания протезно-ортопедических услуг, как за счет средств федерального бюджета, так и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Протезно-ортопедические предприятия ведут учет лиц, нуждающихся в протезно-ортопедической помощи, по мере обращения граждан, проживающих на данной территории (район, город, область), при наличии у них документов, подтверждающих право на получение протезно-ортопедических изделий.

Объем продукции произведенной протезно-ортопедическими предприятиями, подведомственными Минтруду России, в 2001 году в отпускных ценах составил 1659888,8 тыс. рублей, или 159,5 % к показателям 2000 года. В 2002 году объем выпущенной продукции указанными предприятиями вырос и составил 2343034,5 тыс. рублей, или 141,2 % к показателям 2001 года. Данными об объемах выпущенной протезно-ортопедической продукции негосударственными протезно-ортопедическими предприятиями Минтруд России не располагает.

В системе подведомственных Минтруду России протезно-ортопедических предприятий не разработаны соответствующие нормативы, обеспечивающие рациональное

ценообразование на протезно-ортопедические изделия, учитывающие особенности производства протезно-ортопедических изделий по номенклатуре и характеру их производства, не созданы также условия для нормального функционирования рынка протезно-ортопедических услуг. В связи с этим многие предприятия, пользуясь своим монопольным правом на производство протезно-ортопедических изделий в данном регионе, диктуют территориальным органам социальной защиты населения выгодные для себя цены без представления соответствующих расчетов и обоснований роста цен.

Средние цены на протезы нижних конечностей в 2002 году по сравнению с 2001 годом в целом по отрасли выросли на 66,7 процента. На большинстве государственных протезно-ортопедических предприятий доля этих изделий составляет 60-80 % от общего объема реализуемой продукции. Цены на обувные изделия выросли за год в среднем на 34,4 процента.

Практически на каждом втором предприятии рост средней цены на одно протезно-ортопедическое изделие составил от 140 % до 285 % за год. На многих протезно-ортопедических предприятиях в 2002 году по сравнению с 2001 годом средние цены на протезы нижних конечностей возросли в 2-2,5 раза. В ходе проверки обоснований такого значительного повышения цен на указанную продукцию соответствующими подразделениями Минтруда России представлено не было.

Анализ отчетных данных показал, что существует значительный разброс средних цен на однотипные изделия и значительные колебания цен на протезно-ортопедические изделия по предприятиям отрасли, в том числе находящимся в примерно одинаковых условиях (климатических, экономических и т. п.). Например, цены на протезно-ортопедические изделия на некоторых протезно-ортопедических предприятиях Южного федерального округа значительно выше, чем по большинству протезно-ортопедических предприятий Северо-Западного федерального округа, хотя затраты на производство по экономическим условиям у них должны быть ниже. Из анализа следует, что при росте объемов финансирования выделяемые из федерального бюджета средства на закупку протезно-ортопедических изделий идут не столько на удовлетворение роста потребностей инвалидов в протезно-ортопедических изделиях, сколько на увеличение цен на закупаемую у предприятий продукцию.

Соотношение темпов роста показателей деятельности протезно-ортопедических предприятий в 2002 году по сравнению с 2001 годом составляет: численность инвалидов, состоящих на учете в протезно-ортопедических предприятиях, - 116,9%, выпуск протезно-ортопедических изделий (без обуви) в натуральных показателях - 110,5%, объем товарной продукции в стоимостном выражении - 141,2%, заявлено бюджетных средств органами соцзащиты населения субъектов Российской Федерации - 111%, выделено лимитов бюджетных ассигнований - 122,6%, средняя цена одной единицы протезно-ортопедических изделий (нижних конечностей) - 166,7 процента.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1995 года № 694 "О реализации протезно-ортопедических изделий" для предприятий и организаций, производящих протезно-ортопедические изделия, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности установлен предельный уровень рентабельности этой продукции в размере 35 % от себестоимости продукции. Как правило, подавляющая часть протезно-ортопедических предприятий применяют при расчетах средней цены протезно-ортопедического изделия предельный норматив рентабельности в размере до 35 % процентов от себестоимости выпускаемой продукции.

Проведенные в рамках данного контрольного мероприятия проверки показывают, что в ряде субъектов Российской Федерации при согласовании цены на протезно-ортопедические изделия, оплачиваемые из средств региональных бюджетов,

норма рентабельности на них устанавливается не на уровне 35%, а значительно ниже - 15-20% к себестоимости изделий.

Департамент социальной защиты населения г. Москвы для предприятий, выполняющих социальную программу для города, рентабельность работ по производству протезно-ортопедических изделий установил в размере до 35 % от себестоимости работ из средств федерального бюджета и до 15 % от себестоимости работ из средств бюджета г. Москвы на основании протокола заседания межведомственной комиссии по ценовой и тарифной политике при правительстве г. Москвы от 2 июля 1997 года. Разногласия протезно-ортопедических предприятий по данному вопросу Департаментом социальной защиты населения г. Москвы не приняты.

Получается, что предприятия соглашаются с уменьшением рентабельности до 15 %, т. е. оказывая аналогичные услуги, финансируемые из разных источников, протезно-ортопедические предприятия или возмещают выпадающие в связи с более низкими уровнями рентабельности на производство протезно-ортопедических изделий доходы за счет более высоких цен, оплачиваемых за счет федерального бюджета, или рентабельность на уровне 15 % вполне приемлема для них. В этом случае за счет федеральных средств они получают дополнительную прибыль, не зависящую от их финансово-хозяйственной деятельности. Например, уровень рентабельности изделий ФГУП «Московский протезно-ортопедический центр «Здоровье» за 2001 год составил 34,8 %, за 2002 год - 34,9 процента. На 1 января 2003 года остаток неиспользованной прибыли составил 39,3 млн. рублей, в том числе нераспределенная прибыль 2002 года - 20,3 млн. рублей.

Средняя рентабельность по всем протезно-ортопедическим предприятиям в 2001 году составила 30,4%. При этом на Владикавказском и Пермском протезно-ортопедических предприятиях уровень рентабельности составил 16,3 % и 11,2 %, соответственно. Вместе с тем, по принятым ФГУ «Главортпомощь» отчетам, на Курском, Оренбургском, Смоленском и Улан-Удэнском протезно-ортопедических предприятиях рентабельность составила более 35 %, на Псковском - 46,3 %, на Магнитогорском - 59,4 процента.

В 2002 году уже 13 протезно-ортопедических предприятий превысили допустимый уровень рентабельности.

В структуре затрат на производство протезно-ортопедических изделий в проверяемом периоде удельный вес затрат на сырье, материалы составляет в среднем 25,2-27,0 %; полуфабрикатов и комплектующих - 23-24 %; материальные затраты в среднем составили 49,3-52,1 процента. На некоторых предприятиях этот показатель составляет от 30 до 70 процентов. Так, в 2001 году на Архангельском, Владивостокском и Тверском протезно-ортопедических предприятиях стоимость комплектующих изделий в 3 раза выше, чем затраты на сырье и материалы.

Проверкой также установлено, что в связи с использованием приобретенных на других предприятиях полуфабрикатов и комплектующих, на которые уже на заводе-изготовителе применили норму рентабельности в 35 %, происходит вторичное увеличение цены изделия независимо от того, монтируется этот узел, либо комплектующее просто вкладывается в изделие. Это ведет к увеличению цены протеза на 10-15 процентов. Таким образом, предприятия без дополнительных трудовых затрат получают необоснованную сверхприбыль. При приеме отчетов о хозяйственной деятельности государственных протезно-ортопедических предприятий эти вопросы в Минтруде России не обсуждались и в материалах балансовых комиссий по итогам работы за год не отражены.

По состоянию на 1 января 2002 года чистая прибыль, остающаяся в распоряжении протезно-ортопедических предприятий, составила в общей сумме 409980,0 тыс. рублей, или 30,4 % от себестоимости продукции. По сравнению с 2000 годом прибыль предпри-

ятий выросла на 82,6 процента. При этом объем финансирования увеличился с 674,1 млн. рублей до 1570,3 млн. рублей, или в 2,3 раза. Средние цены на протезно-ортопедические изделия выросли на 34,6 процента. Распределение чистой прибыли по фондам предприятий в 2001 году характеризуются следующими данными: 209987,0 тыс. рублей направлено в фонды потребления (51,2 % чистой прибыли) и 199993,0 тыс. рублей (48,8 %) - в фонды развития производства (накопления).

При этом следует отметить, что в системе протезно-ортопедических предприятий, подведомственных Минтруду России, наблюдается значительный разброс распределенной чистой прибыли по фондам предприятий. Например, в 2001 году Калининградское, Курское, Ростовское и некоторые другие предприятия направили в фонды накопления от 70 до 80 % чистой прибыли, а Санкт-Петербургское - 88,5 %, в то время как Владивостокское, Волгоградское, Казанское, Пензенское, Псковское и Рязанское предприятия, Московская фабрика ортопедической обуви начислили в фонды потребления от 70 до 80 % чистой прибыли. Нижегородское протезно-ортопедическое предприятие направило на потребление 85 % от полученной прибыли. Постатейные сметы на расходование средств фонда потребления и фонда накопления в 2001-2002 годах трудовыми коллективами проверенных предприятий, как правило, не рассматривались. Средства фондов распределялись главным образом по решению руководства предприятий.

Сумма балансовой прибыли, полученной за 2002 год протезно-ортопедическими предприятиями, составила 520,1 млн. рублей. На счетах протезно-ортопедических предприятий на 1 января 2003 года образовалась нераспределенная прибыль прошлых лет в сумме 578,1 млн. рублей. Одним из факторов получения прибыли является то, что подавляющая часть предприятий отрасли пользуются предельным уровнем рентабельности. Таким образом, указанный механизм приводит к тому, что чем больше затрат у протезно-ортопедических предприятий на изготовление протезно-ортопедических изделий, тем больше величина получаемой им прибыли.

Вместе с тем Минтруд России дополнительно финансирует предприятия отрасли по различным инвестиционным программам. В 2001-2002 годах предприятия профинансированы по капвложениям на общую сумму 183,0 млн. рублей, в том числе в 2001 году капитальные вложения составили 136,0 млн. рублей, в 2002 году - 47,0 млн. рублей. Финансирование предприятий протезно-ортопедической промышленности в 2001 году по прочим расходам составило 112,5 млн. рублей, в 2002 году - 35,3 млн. рублей, всего за два года - 147,8 млн. рублей.

На Московской фабрике ортопедической обуви в 2002 году установлено технологическое оборудование, поставленное Минтрудом России в рамках ФЦП "Социальная поддержка инвалидов на 2000-2005 годы", на сумму 17,2 млн. рублей. При этом сумма чистой прибыли за проверяемый период составила 28,3 млн. рублей, в том числе за 2002 год - 14,6 млн. рублей. Средняя заработная плата работников основного персонала протезно-ортопедических предприятий в 2002 году выросла по сравнению с 2001 годом на 35,9 %, что значительно превысило темпы роста заработной платы в целом по промышленности Российской Федерации. На многих предприятиях доля расходов на заработную плату в общих затратах превышает 40-50 процентов. Это, в свою очередь, также повлияло на значительный рост цен протезно-ортопедических изделий. Таким образом, приведенные факты свидетельствуют, что за счет федеральных средств государственные протезно-ортопедические предприятия имеют возможность получать дополнительную прибыль, не зависящую напрямую от их производственно-хозяйственной деятельности.

Однако Минтруд России за последние годы не внес соответствующих конкретных предложений по совершенствованию системы управления протезно-ортопедической

отраслью, находящейся в государственной собственности, с целью наиболее полного удовлетворения прав инвалидов на протезно-ортопедическую помощь и более эффективного использования бюджетных средств.

6. Организация контроля за использованием бюджетных средств, выделяемых на оказание протезно-ортопедической помощи инвалидам

За 2001-2002 годы подразделения Минтруда России и ФГУ «Главортпомощь» ни разу не выезжали на подведомственные протезно-ортопедические предприятия с контрольными мероприятиями по проверке реальной численности обслуживаемого ими контингента, а территориальные органы социальной защиты, как правило, проводят такие проверки один раз в несколько лет. Однако там, где подобные проверки были проведены, выявлены значительные нарушения, приводящие к завышению численности обслуживаемых на предприятиях инвалидов. Например, в октябре 2002 года Департамент социальной защиты населения Кемеровской области при проверке Новокузнецкого протезно-ортопедического предприятия сплошным порядком реестров к предъявленным счетам-фактурам, бланков заказов и карт протезирования по бесплатному протезированию инвалидов выявил 1497 случаев выдачи бесплатных протезов гражданам, не имеющим на это документальных оснований. По результатам проверки Департамент не принял к оплате счета на сумму 3776,6 тыс. рублей.

Проверки достоверности данных негосударственных предприятий, оказывающих протезно-ортопедическую помощь населению, Минтруд России и проверенные в рамках данного контрольного мероприятия органы социальной защиты населения в 2001-2002 годах не проводили.

Проведенные в 2002 году подразделениями Минтруда России и ФГУ «Главортпомощь» проверки касались, главным образом, вопросов погашения дебиторской и кредиторской задолженности предприятий, принятия наличных денежных средств от населения с применением контрольно-кассового аппарата, изготовления дубликатов ключей от сейфов, разработки плана мероприятий по компьютеризации бухгалтерского учета и т. д. В материалах проверок отсутствует анализ финансово-экономической деятельности проверенных предприятий, формирования цен на протезно-ортопедические изделия, распределения полученной прибыли и т. п.

Государственные протезно-ортопедические предприятия в 2001-2002 годах проверялись также региональными контрольно-ревизионными управлениями Минфина России. Указанным проверкам и ревизиям, как правило, подвергались ведение кассовых и банковских операций, вопросы выполнения основных показателей деятельности предприятий, бухгалтерского учета и отчетности, расходы по заработной плате, уплаты налогов и т. д.

Таким образом, вопросы учета численности инвалидов, обслуживаемых на государственных протезно-ортопедических предприятиях, обоснования уровня рентабельности, роста цен на реализуемую ими продукцию и другие вопросы эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на протезно-ортопедическую помощь, не рассматривались.

Перечень оформленных актов

1. Акт проверки эффективного использования бюджетных средств на закупку продукции предприятий протезно-ортопедической промышленности за 2001-2002 годы в Министерстве труда и социального развития Российской Федерации.

2. Акт проверки деятельности федерального государственного учреждения «Главное управление протезно-ортопедической помощи населению» по обеспечению эффектив-

ного использования бюджетных средств, выделенных на закупку продукции предприятий протезно-ортопедической промышленности в 2001-2002 годах (с замечаниями).

3. Акт проверки эффективного использования бюджетных средств на закупку продукции протезно-ортопедической промышленности в Федеральном научно-практическом центре медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов в 2001-2002 годах.

4. Акт проверки эффективного использования бюджетных средств на закупку продукции протезно-ортопедической промышленности в Департаменте социальной защиты населения г. Москвы в 2001-2002 годах.

5. Акт проверки целевого и эффективного использования бюджетных средств Департаментом социальной защиты населения Кемеровской области, выделенных на закупку протезно-ортопедических изделий в 2001-2002 годах.

6. Акт проверки использования бюджетных средств, выделяемых на закупку продукции у ФГУП “Новокузнецкое протезно-ортопедическое предприятие” в 2001-2002 годах.

7. Акт проверки эффективного использования бюджетных средств на закупку продукции протезно-ортопедической промышленности Департаментом социальной защиты населения администрации Самарской области в 2001-2002 годах.

8. Акт проверки эффективного использования бюджетных средств на закупку продукции протезно-ортопедической промышленности в ФГУП “Самарское протезно-ортопедическое предприятие” в 2001-2002 годах.

С указанными актами руководители проверяемых объектов ознакомлены под роспись.

Выводы

1. Правительство Российской Федерации, Минтруд России в полном объеме не обеспечили исполнение федеральных законов “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации” и “О ветеранах” в части разработки нормативных правовых документов по оказанию протезно-ортопедической помощи нуждающимся гражданам Российской Федерации.

2. Действующая Инструкция “О порядке обеспечения населения протезно-ортопедическими изделиями, средствами, облегчающими жизнь инвалидов”, утвержденная приказом Минсоцобеспечения РСФСР от 15 февраля 1991 года № 35, устарела, и не в полной мере соответствует нормам Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181 “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”. Инструкция была издана в условиях действовавшей в то время социалистической плановой системы и не учитывает произошедших за последние 12 лет изменений в системе государственной власти и управления, в организации бюджетного процесса, появления новых экономических законов, Гражданского и Бюджетного кодексов Российской Федерации, возникновения негосударственных предприятий, в том числе в протезно-ортопедической отрасли, и т. д.

3. Выделяемые средства федерального бюджета на оказание протезно-ортопедической помощи инвалидам используются не эффективно.

Имеющаяся в Российской Федерации статистическая информация не обеспечивает достоверного учета численности всех граждан, нуждающихся в протезно-ортопедической помощи. До настоящего времени не утверждены государственные стандарты и нормативы, гарантирующие реализацию прав граждан на бесплатную протезно-ортопедическую помощь.

Существующая система распределения средств федерального бюджета по субъектам Российской Федерации, организация торгов для государственных закупок протезно-ортопедических изделий для инвалидов не обеспечивает рациональное расходование

бюджетных средств, выделяемых на эти цели. Организация ведомственного контроля за целевым использованием средств федерального бюджета, выделяемых на протезно-ортопедическую помощь, малоэффективна.

4. Минтруд России в проверяемом периоде не обеспечил эффективную работу подведомственной системы государственных протезно-ортопедических предприятий, не принял действенных мер по созданию рынка протезно-ортопедических услуг на территории Российской Федерации.

В системе подведомственных Минтроду России протезно-ортопедических предприятий не разработаны соответствующие нормативы, обеспечивающие рациональное ценообразование на протезно-ортопедические изделия, учитывающие особенности производства протезно-ортопедических изделий по номенклатуре и условиям их производства, не созданы также условия для нормального функционирования рынка протезно-ортопедических услуг. Многие протезно-ортопедические предприятия, пользуясь своим монопольным правом на производство изделий в данном регионе, диктуют территориальным органам социальной защиты населения выгодные для себя цены, без представления соответствующих расчетов и обоснований роста цен.

Существующий для государственных протезно-ортопедических предприятий экономический механизм не стимулирует развитие производства за счет получаемой прибыли, позволяет предприятиям необоснованно завышать цены на протезно-ортопедические изделия, оплачиваемые инвалидам за счет средств федерального бюджета. Действующий порядок не способствует эффективному использованию бюджетных средств.

5. Подразделения Министерства, осуществляющие координацию деятельности протезно-ортопедических предприятий, и ФГУ «Главортпомощь» слабо анализируют их производственно-экономические показатели, недостаточно контролируют финансово-хозяйственную деятельность предприятий.

Предложения

1. Направить отчет о результатах проведения проверки в Правительство Российской Федерации.

2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министру труда и социального развития Российской Федерации А.П. Починку с предложениями разработать и осуществить меры по устранению выявленных недостатков в использовании бюджетных средств на закупку продукции протезно-ортопедической промышленности и о принятых решениях и мерах уведомить Счетную палату Российской Федерации до 1 апреля 2004 года.

3. Направить отчет о результатах проведения проверки в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Г. Н. БАТАНОВ