

Доклада о положении с коррупцией в мире в 2006

Основные положения

Трансперенси Интернешнл

Ежегодно, мировые расходы на услуги здравоохранения составляют более 3 триллионов долл. США, причем большая часть этих расходов финансируется за счет налогоплательщиков. Эти огромные финансовые потоки становятся привлекательной целью для злоупотреблений. Ставки здесь высоки, а ресурсы бесценны: средства, потерянные из-за коррупции, могли бы быть использованы на закупки лекарств, оборудование больниц, или найм столь нужного медицинского персонала.

Различные системы здравоохранения, применяющиеся в мире, большое количество заинтересованных сторон, недостаточно строгая практика ведения бухгалтерского учета, существующая во многих странах мира, и трудности в проведении различий между коррупцией, неэффективностью и банальными ошибками значительно осложняют оценку общих объемов коррупции в этом секторе в мировом масштабе. Тем не менее, можно отметить, что размеры коррупции значительны и в бедных, и в богатых странах. Так, например, в Соединенных Штатах, стране, расходы которой на здравоохранение – 15,3% ВВП – выше, чем в любой другой развитой стране мира, две наиболее значительные программы, существующие в сфере здравоохранения – Medicare и Medicaid – по подсчетам теряют от 5% до 10% своих бюджетов из-за «переплат». В Камбодже, по подсчетам специалистов в области здравоохранения, опрошенных в ходе составления «Доклада о положении с коррупцией в мире в 2006 г.», более 5% бюджета этого сектора теряется из-за коррупции еще на уровне высших органов власти.

Коррупция лишает людей доступа к медицинской помощи и может привести к назначению неверных средств лечения. Коррупция на рынке фармацевтических препаратов может оказаться смертельной: по словам Доры Акуньили, главы Национального агентства по контролю над распределением продовольствия и медикаментов Нигерии, которая стала лауреатом Integrity Award Трансперенси Интернешнл в 2003, «подделка лекарств, за которой, в том числе, стоит и коррупция – это оружие массового поражения, жертвой которого может стать любой.» Ведомство, которое она возглавляет, раскрыло случаи, когда вместо спасительного инсулина пациентам вводилась простая вода, а уменьшение доли активных ингредиентов в фармацевтических препаратах приводило к развитию устойчивых к действию лекарственных средств штаммов малярии, туберкулеза, и ВИЧ, служащих причиной наибольшего количества смертей в мире.

В наибольшей степени коррупция в сфере здравоохранения затрагивает беднейшие слои населения, поскольку именно им не хватает средств даже на мелкие взятки за официально бесплатные медицинские услуги, или оплату лечения в частном секторе в тех случаях, когда коррупция приводит к истощению бюджетов государственных систем здравоохранения. Исследование сферы медицинских услуг на Филиппинах показало, что в муниципалитетах с низкими или средними уровнями доходов время ожидания приема в государственных клиниках превышало этот показатель, наблюдаемый в богатых муниципальных образованиях, в то же время, повышение уровня коррупции приводило к увеличению количества случаев отказов в вакцинации.

Коррупция оказывает влияние на политику, проводимую в сфере здравоохранения и определение расходных приоритетов. Примеры, приведенные в «Докладе о положении с коррупцией в мире» за этот год, показывают, как государственные должностные лица таких стран, как Мексика и Кения, злоупотребляли своим служебным положением в целях отвлечения средств на свои «избранные» проекты независимо от того, отвечали ли эти проекты

согласованной политике в области здравоохранения, или нет. Стимулы к злоупотреблениям существуют и на уровне оплаты непосредственного предоставления услуг. В случае, если медицинские работники получают оплату из расчета оказанных услуг, появляются стимулы к предоставлению избыточных услуг, связанных с лечением, в целях повышения доходов. Напротив, в случае, если оплата производится по количеству обслуженных пациентов, медицинские учреждения могут выигрывать от отказов в предоставлении необходимых услуг.

Снижение уровня коррупции может обеспечить возвращение средств в сектор здравоохранения. Например, в Великобритании, по сообщениям отдела по борьбе с мошенническими действиями Государственной службы здравоохранения, с 1999 г. этому подразделению удалось раскрыть коррупционные преступления с общим объемом взяток, превышающим 170 млн. ф. ст. (330 млн. долл. США), а полная сумма финансовых выгод, полученных ГСЗ за этот период (включая возмещение убытков понесенных вследствие различных афер и снижение расчетных потерь благодаря вмешательству службы по борьбе с мошенническими действиями), превысила этот показатель в четыре раза. На эти средства можно построить десять новых больниц.

Трансперенси Интернешнл определяет коррупцию как «злоупотребление вверенными полномочиями в целях достижения личной выгоды». В сфере здравоохранения коррупционные действия включают подкуп сотрудников регулирующих органов и медицинских работников, подтасовки данных о результатах клинических испытаний лекарственных препаратов, нецелевое использование фармацевтических средств и других ресурсов, коррупцию в сфере государственных закупок, а также выставление завышенных счетов страховым компаниям. Коррупция здесь не сводится лишь к злоупотреблениям, допускаемым государственными служащими, поскольку во многих случаях общество доверяет исполнению важнейших государственных функций в сфере здравоохранения частным хозяйствующим субъектам. В тех случаях, когда в результате недобросовестных действий обогащается руководящий состав больниц, страховщики, врачи, или руководители фармацевтических компаний, формально они не злоупотребляют своим служебным положением. Однако, они злоупотребляют вверенными им полномочиями и расхищают ценные ресурсы, которые необходимы для развития здравоохранения.

Почему сфера здравоохранения столь подвержена коррупции?

Определенные черты всех систем здравоохранения, финансируются ли они за счет государства или частных средств, существуют в богатых или бедных странах, делают их особенно уязвимыми для коррупционных действий:

- В любых системах здравоохранения существует *диспропорция в распределении информации*: медицинские работники в любом случае знают о болезнях больше, чем их пациенты, а компании занятые в производстве лекарственных средств и медицинского оборудования знают о своей продукции больше, чем государственные чиновники, отвечающие за решения, связанные с расходованием средств на эти цели. Предоставление соответствующей информации может привести к снижению уровня коррупции. Исследование, проведенное в Аргентине, показало, что после того, как Министерство здравоохранения этой страны начало предоставлять информацию о расходах больниц на закупку лекарств, разница в ценах, за которые больницы приобретали лекарственные препараты, упала на 50%.
- *Неопределенность, царящая на медицинских рынках* – отсутствие сведений о том, кто и когда заболел, о характере заболеваний и эффективности лечения представляет еще одну проблему для лиц, отвечающих за принятие решений, поскольку отсутствие такой информации затрудняет управление ресурсами, включая выбор, мониторинг, измерение, и предоставление медицинских услуг, а также разработку планов медицинского

страхования. Риск коррупции еще более возрастает в случаях широкомасштабных катастроф, когда необходимость как можно более скорой медицинской помощи заставляет зачастую обходить существующие надзорные механизмы.

- *Сложность здравоохранительных систем*, прежде всего, в силу значительного количества заинтересованных участников, еще более затрудняет сбор и анализ информации, повышение прозрачности, а также выявление и предотвращение коррупции. Отношения между поставщиками медицинских товаров, услуг, и органов, отвечающих за разработку политики в этой сфере, зачастую носят непрозрачный характер и могут приводить к перекосам в проводимой политике, что отрицательно сказывается на сфере государственного здравоохранения.

Типы коррупции в здравоохранении

Регулирующие органы, плательщики, поставщики медицинских услуг и их потребители сталкиваются с целым комплексом стимулов коррупционного поведения. На данный момент выявлены следующие формы коррупции в сфере здравоохранения:

- *Растрата и расхищение* средств, выделенных на здравоохранение, или доходов, полученных за счет платежей со стороны потребителей. Эти явления могут происходить как на государственном уровне и уровне органов местного самоуправления, так и непосредственно в медицинских организациях и учреждениях, получающих такие средства. Лекарства, а также другие ресурсы и оборудование медицинского назначения могут расхищаться для личного пользования, использования в частной практике, или в целях дальнейшей перепродажи.
- *Коррупция в сфере государственных закупок*. Вовлеченность в различные сговоры, взяточничество, и получение «откатов» в сфере государственных закупок приводит к переплатам за получаемые товары и услуги или к невозможности обеспечения качества обусловленного контрактами для таких товаров и услуг. Кроме того, расходы больниц могут включать значительные затраты на капитальное строительство и приобретение дорогостоящего оборудования, т.е. затраты в тех сферах государственных закупок, где существует особая опасность коррупционных действий.
- *Коррупция в платежных системах*. Здесь коррупционные действия могут включать бесплатное обслуживание, подделку страховых документов, или использование средств медицинских учреждений в интересах тех или иных привилегированных пациентов; выставление незаконных счетов страховым компаниям, государственным органам, или пациентам в отношении не входящих в соответствующие перечни или вовсе не оказанных услуг в целях максимизации доходов; подделка счетов, квитанций, расходных документов, или учет фиктивных пациентов. Кроме того, здесь возможны и такие формы коррупции, как: развитие собственного бизнеса за счет создания финансовых стимулов или выплаты «откатов» врачам за направление пациентов в ту или иную организацию; неправомерное направление врачами пациентов государственных медицинских учреждений на обслуживание в собственные частные структуры; а также проведение неоправданного медицинского вмешательства в целях увеличения собственных доходов.
- *Коррупция в системе поставок лекарственных препаратов*. Препараты могут расхищаться на различных уровнях системы распределения; государственные чиновники могут требовать «вознаграждение» за выдачу разрешений на продажу продукции или работу тех или иных структур, за проведение таможенной очистки или установление выгодных цен; нарушение кодексов поведения на рынке может приводить к тому, что

врачи будут вынуждены отдавать предпочтение определенным лекарствам при выписке рецептов; у поставщиков могут вымогаться различные уступки на условии выписки рецептов на их продукцию; еще одной возможной формой коррупционных действий здесь является выдача разрешений на торговлю поддельными или иными некачественными лекарственными препаратами.

- *Коррупция в учреждениях, предоставляющих медицинские услуги* может принимать самые разные формы: вымогательство или согласие на получение незаконного вознаграждения за услуги, официально оказываемые бесплатно; взимание платы за особые привилегии или медицинские услуги; а также вымогательство или согласие на получение взяток за вмешательство в практику найма, лицензирования, аккредитации, или сертификации тех или иных структур.

Антикоррупционные рекомендации для сферы здравоохранения

Антикоррупционные меры должны разрабатываться исходя из особенностей системы здравоохранения, существующей в той или иной стране. Как и в случае с любой другой сферой деятельности, коррупционные явления наименее вероятны в обществах, где царит верховенство закона, прозрачность и доверие, где государственный сектор регулируется эффективными кодексами гражданской службы и где существуют жесткие механизмы контроля, где средства массовой информации независимы, а гражданское общество сильно. Меры, направленные на предотвращение коррупции, а именно: правила государственных закупок; кодексы поведения для субъектов сферы здравоохранения, как институциональные, так и индивидуальные; а также процедуры мониторинга и обеспечения прозрачности, не входят в число установленных законом норм честного поведения, однако являются эффективными механизмами противостояния коррупции.

Прозрачность

- Необходимо, чтобы органы государственного управления и руководящие органы сферы здравоохранения регулярно публиковали в Интернете текущую информацию о бюджетах сферы здравоохранения и эффективности работы на уровне всей страны, местном уровне, и уровне медицинских учреждений. Государственные ведомства, больницы, организации медицинского страхования и иные учреждения, работающие со средствами, направляемыми в сферу здравоохранения, должны стать объектами независимых аудиторских проверок.
- Органы государственного управления и руководящие органы сферы здравоохранения несут ответственность за обеспечение доступности для общественности размещаемой в Интернете информации о тендерах, включая данные об организации таких тендеров, их сроках и условиях, а также процессах оценки предложений и принятия окончательных решений.
- Государственные органы должны приложить все усилия для внедрения национальных систем оценки побочных эффектов лекарственных средств в целях стимулирования врачей предоставлять такую информацию, а также создавать для них возможность беспрепятственно делать это.
- Необходимо создать открытую для общественности базу данных, включающую информацию по протоколам и результатам клинических испытаний всех лекарственных средств. Следует добиться того, чтобы фармацевтические компании в обязательном порядке предоставляли отчеты по клиническим испытаниям лекарственных препаратов,

наряду с данными обо всех финансовых вложениях, сделанных фармацевтическими компаниями в пользу учреждений, ведущих медицинские исследования.

- Организации, оказывающие донорскую финансовую помощь должны представлять исчерпывающую информацию о том, какие именно средства, когда и кому они предоставили, а также оценивать свои программы на основе их результатов, а не объемах и сроках освоения средств. Организации, предоставившие донорскую финансовую помощь также несут обязанность по координации той поддержки, которую они оказывают сектору здравоохранения с использованием тех же механизмов бухгалтерской отчетности и аудита в целях сокращения транзакционных издержек, повышения эффективности, и снижения коррупционных рисков.

Кодексы поведения

- Внедрение и продвижение кодексов поведения путем регулярного проведения обучающих программ во всех учреждениях сферы здравоохранения является обязанностью регулирующих органов, медицинских работников, фармацевтов, и управленцев сектора здравоохранения. В таких кодексах должны содержаться четкие указания на необходимость предотвращения коррупционных действий и конфликтов интересов, которые могут приводить к коррупции, а также детализировать санкции за их нарушения, которые должны налагаться независимыми органами.
- Необходимо, чтобы фармацевтические и биотехнологические компании, а также фирмы, изготавливающие медицинское оборудование, приняли «Деловые принципы противодействия коррупции», обязывающие компании не только воздерживаться от подкупа в ходе своей деятельности, но и внедрять комплексные антикоррупционные программы¹.

Участие и надзор со стороны гражданского общества

- Руководящие органы в сфере здравоохранения должны создавать возможности для общественного надзора за своей деятельностью, что будет способствовать их большей подотчетности и прозрачности. В первую очередь эти меры должны коснуться области государственных закупок и выбора лекарственных средств на уровне учреждений, предоставляющих услуги в области здравоохранения, а также области оказания медицинских услуг на уровне местных здравоохранительных учреждений и руководства ими со стороны органов местного самоуправления.
- Необходимо, чтобы сфера государственной политики в области здравоохранения, практики, и соответствующих расходов была открыта для общественного и парламентского контроля, в то же время, информация обо всех стадиях формирования, исполнения, и предоставления отчетности по бюджету должна быть доступна гражданскому обществу.

Защита лиц, сообщающих о фактах коррупции

- Правительствам следует ввести меры по защите лиц, работающих в органах, отвечающих за государственные закупки, органах системы здравоохранения, организациях, предоставляющих медицинские услуги, а также компаниях, поставяющих лекарственные средства и медицинское оборудование, которые берут на себя смелость сообщать о фактах коррупции.

- Фармацевтические компании также должны ввести механизмы, предоставляющие возможности для сообщений о фактах коррупции и защищающие лиц, представляющих такую информацию.

Снижение стимулов к коррупционному поведению

- В целях обеспечения того, чтобы медицинские услуги определялись нуждами пациента, а не возможной прибылью, правительства обязаны постоянно вести мониторинг платежных механизмов, независимо от того, основаны ли они на оплате из расчета оказанных услуг, окладах, количестве обслуженных пациентов, общем бюджетировании, или на каких-либо иных принципах.
- Врачи, средний медперсонал, и иные медицинские работники должны получать достойное вознаграждение, соответствующее их образованию, квалификации, и подготовке.
-

Правила, регулирующие конфликты интересов

- Регулирующие органы несут обязанность за принятие правил по урегулированию конфликтов интересов, в соответствии с которыми лица или группы, имеющие какие-либо интересы в отношении производителей лекарственных средств должны отстраняться от участия в клинических испытаниях фармацевтических средств.
- Правительства обязаны настаивать на прозрачности процессов, регулирующих фармацевтику, сокращении избыточных мер по продвижению тех или иных лекарственных средств, внедрении более жестких ограничений на выписку врачами рецептов на большее, чем необходимо, количество лекарств, и на более тщательном мониторинге взаимоотношений между здравоохранительными ведомствами и фармацевтической промышленностью.
- Органы, отвечающие за выдачу медицинских лицензий, должны разработать четкие правила, определяющие действия врачей в случае возникновения конфликта интересов (в частности, касающиеся отношений с производителями лекарственных средств и медицинского оборудования). В свою очередь, эти органы должны получить ресурсы, необходимые для обеспечения соблюдения таких правил.

Пакты прозрачности и лишение прав участия в государственных тендерах

- Пакт прозрачности является соглашением, обязывающим как участников тендеров, так и их организаторов не предлагать и не принимать взятки в ходе процесса получения подрядов. Такие соглашения должны применяться и в основных областях государственных закупок в сфере здравоохранения².
- Компании, признанные виновными в коррупционных действиях, должны отстраняться правительствами от участия в тендерах на определенные периоды времени.

Жесткость и неуклонность наказания

- Необходимо, чтобы органы прокуратуры дали еще более ясно понять, что коррупционное поведение влечет за собой ответственность посредством жесткого и неуклонного, определенного законом преследования за коррупционные действия. Производители поддельных лекарственных средств и вступающие с ними в сговор

государственные чиновники должны подвергаться судебному преследованию и должному наказанию.

- Специальные подразделения по борьбе с коррупцией и мошенничеством в целях выявления фактов коррупции и проведения соответствующих превентивных мер в сфере здравоохранения должны быть укомплектованы высококвалифицированными кадрами, получать необходимые ресурсы и быть полностью независимыми в плане исполнения своих функций. Работа таких органов должна опираться на дееспособную и независимую судебную систему.

Здоровье людей – это не только индустрия глобального масштаба и ключевая сфера ответственности и бюджетных расходов правительств и деловых структур; но, в первую очередь, это - одно из всеобщих прав человека. Коррупция лишает людей доступа к медицинским услугам и приводит к общему снижению уровня здоровья. Не существует простых средств, которые позволили бы противостоять коррупции в сфере здравоохранения; тем не менее, рекомендации, приведенные выше, и инициативы, представленные в «Докладе о положении с коррупцией в мире в 2006 г.», могут помочь в деле предотвращения, сокращения, и контроля над коррупцией. Эти инициативы выдвигаются в качестве призыва к действию, обращенного к ученым, правительствам, частному сектору, средствам массовой информации, и гражданам всех стран мира.

Примечания

¹ Для получения более подробной информации о «Деловых принципах противодействия коррупции», дополнительном методологическом документе и наборе инструментов по их применению и мониторингу, см.:

www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html
[building_coalitions/private_sector/business_principles.html](http://www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html)

² Для получения более подробной информации по Пактам прозрачности, см.:
www.transparency.org/integrity_pact/index.html