

Аналитическая справка

по итогам проведения внутреннего анализа коррупционных рисков в РГП на ПХВ «Национальный координационный центр экстренной медицины» в период с 2019-2021 годы.

1. Основание проведения внутреннего анализа коррупционных рисков

Приказ Председателя Правления РГП на ПХВ «НКЦЭМ» №39 от 2 апреля 2021 года «О создании рабочей группы по проведению внутреннего анализа коррупционных рисков» в период апрель-май месяцы рабочей группой в составе:

- **Руководитель рабочей группы** Агыбаев Г.Р. – заместитель Председателя Правления;

- **члены рабочей группы:**

- 1) Кузер М.К. – аудитор (финансовый) службы внутреннего аудита;
- 2) Мусина С.Т. – аудитор (клинический) службы внутреннего аудита;
- 3) Кишкентаева К.А. – начальник отдела правового обеспечения;
- 4) Тасмаганбетова А.У. – начальник отдела человеческих ресурсов;
- 5) Нуртазин А.Б. – менеджер комплексной безопасности отдела менеджмента качества и управления рисками (секретарь).

2. Устав НКЦЭМ

Целью деятельности НКЦЭМ является оказание экстренной медицинской помощи в форме санитарной авиации населению Республики Казахстан и координация деятельности скорой медицинской помощи и приемных отделений стационаров, оказывающих экстренную медицинскую помощь.

Для реализации поставленной цели НКЦЭМ осуществляет следующие виды деятельности:

1) медицинская помощь в виде экстренной квалифицированной, специализированной, высокотехнологической и консультативно-диагностической (включая телемедицину) медицинской помощи гражданам Республики Казахстан и оралманам мобильными бригадами санитарной авиации;

2) доставка пациента (ов), доставка (туда/обратно) квалифицированного специалиста (ов) с целью проведения очной консультации и (или) операции на месте, доставку (туда/обратно) квалифицированных специалистов по изъятию органов (части органов) и тканей, а также доставку органов (части органов) и тканей для последующей трансплантации, биоматериалов;

3) транспортировка в медицинские организации Республики Казахстан граждан Республики Казахстан, находящихся в тяжелом состоянии в зарубежных медицинских организациях, согласно письму уполномоченного

органа, нуждающихся в медицинском сопровождении и состояние которых не позволяет транспортировку наземным транспортом и на воздушном судне регулярных рейсов гражданской авиации;

4) осуществление, по поручению уполномоченного органа соответствующей отрасли, функции координатора служб скорой медицинской помощи, санитарной авиации и приемных отделений стационаров, оказывающих экстренную медицинскую помощь;

5) осуществление организации взаимодействия с подразделениями органов внутренних дел и Центра медицины катастроф при проведении медико-санитарных и противоэпидемических мероприятий по ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Республики Казахстан;

6) оказание экстренной и неотложной медицинской помощи иностранным гражданам и лицам без гражданства, в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

7) оказание организационно-методической и практической помощи организациям здравоохранения регионов Республики Казахстан;

8) принятие участия в выполнении программ охраны здоровья населения Республики Казахстан;

9) участие в организации и проведении республиканских, международных научных форумов, конференций, съездов, семинаров в сфере здравоохранения;

10) проведение обучения по международным стандартам оказания скорой и неотложной помощи в учебно-тренинговом центре;

11) научно-информационное обеспечение изданий монографий, сборников научных трудов, методических пособий, рекомендаций профилю деятельности Предприятия;

12) осуществление реализации программ дополнительного образования, в том числе в виде повышения квалификации и переподготовки, а также проведение мастер классов, семинаров и тренингов, по основному профилю деятельности Предприятия.

3. Действующая организационная структура НКЦЭМ

Действующая организационная структура согласована вице-министром Актаевой Л.М. и утверждена и.о. Председателя Правления НКЦЭМ Оразбаевым М.Б. 25 июля 2019 года.

Органом управления НКЦЭМ является Наблюдательный совет.

При Наблюдательном совете в организационной структуре имеется служба внутреннего аудита, осуществляющая мониторинг финансовой эффективности НКЦЭМ и качество оказания медицинской помощи.

Руководство текущей деятельностью НКЦЭМ осуществляется коллегиальным исполнительным органом – Правлением, который состоит из Председателя и трех его заместителей.

Непосредственно Председателю Правления подотчётен отдел менеджмента качества и управления рисками.

Все отделы, управления НКЦЭМ распределены по кураторству 3 заместителям Председателя Правления НКЦЭМ.

Заместителю по медицинским вопросам относятся: медицинский блок, отдел лекарственного обеспечения, ситуационный центр и представительство в г. Алматы.

Заместителю по развитию регионов относятся: управление ИТ технологий, который состоит из 2 отделов (инженерно – авиационного и отдела информационных технологий), отдел координации 103, отдел организационно – методической работы и учебно – тренинговый центр.

Заместителю по финансовым вопросам относятся: управление экономики и финансов, структура которого включает 4 отдела (экспертизы, отдел государственных закупок, отдел экономического планирования и анализа и отдел бухгалтерского учета и отчетности), отдел правового обеспечения, отдел человеческих ресурсов, административно – хозяйственный отдел, отдел стратегического развития, отдел делопроизводства и государственного языка.

По каждому структурному подразделению прописаны Положения об отделе и должностные инструкции.

Уровень риска	Коррупционный риск	Описание риска	Рекомендации по устранению рисков
Критический	Централизация управления процессами планирования, закупа, экспертизы и оплаты	Единоличное управление всеми процессами вылетов: планирование бюджетных средств - закуп авиатранспортных и медицинских услуг – экспертиза вылетов – оплата услуг. Конфликт интересов	Пересмотреть организационную структуру НКЦЭМ с учетом стратегических задач на 2020-2024 годы.
Крупный	Нерациональное и неравномерное кураторство структурных подразделений между заместителями	Единоличное управление всеми процессами вылетов: планирование бюджетных средств - закуп авиатранспортных	Пересмотреть организационную структуру

	Председателя Правления без учета принципа «Сдержек и противовесов».	и медицинских услуг – экспертиза вылетов – оплата услуг. Конфликт интересов	
--	---	---	--

4. Стратегия развития

Стратегия развития НКЦЭМ актуализирована на 2020 – 2024 годы. Определены 4 (четыре) стратегических направления:

- 1) «Развитие и совершенствование службы санитарной авиации;
- 2) «Совершенствование оказания скорой медицинской помощи: приоритетные направления, меры по реализации»;
- 3) «Координация ургентной телемедицины»;
- 4) «Дальнейшее внедрение нового формата стационаров экстренной и неотложной медицинской помощи».

Вместе с тем, целевые индикаторы разработаны только по двум направлениям (*«Развитие и совершенствование службы санитарной авиации: приоритетные направления, меры по реализации»*, *Совершенствование оказания скорой медицинской помощи: приоритетные направления, меры по реализации.*)

Уровень риска	Коррупционный риск	Описание риска	Рекомендации по устранению рисков
Критический	Нецелевое использование бюджетных средств	Бюджет НКЦЭМ формируется с учетом развития телемедицины. Вместе с тем, Стратегия не содержит целевые индикаторы по координации телемедицины, что свидетельствует об отсутствии мониторинга освоения бюджетных средств.	Разработать целевые индикаторы по стратегическому направлению. Координация ургентной телемедицины» и стратегическому направлению.

Критический	Отсутствие мониторинга и анализа дальнейшего внедрения нового формата стационаров экстренной и неотложной медицинской помощи».	Данный риск предусматривает не достижение стратегических задач НКЦЭМ, развитие экстренной медицины, направленной на снижение догоспитальной, досуточной смертности, снижению инвалидизации.	Разработать целевые индикаторы по стратегическому направлению. Дальнейшее внедрение нового формата стационаров экстренной и неотложной медицинской помощи.
Крупный	Отсутствие в действующей стратегии развития НКЦЭМ стратегического направления 5. Модернизация ИТ инфраструктуры.	В стратегии не дана оценка текущей ситуации по информационным системам, их проблемы, пути дальнейшего развития. Модернизация ИТ инфраструктуры необходима для координации службы скорой медицинской помощи и приемных отделений стационаров, совершенствования ситуационного центра с развитием дистанционных медицинских услуг.	Дополнительно включить в Стратегию развития ещё одно направление по развитию и модернизации информационных систем.

5. Управление персоналом

Штатное расписание - нормативный организационно-распорядительный документ организации, с помощью которого оформляется структура, утверждается штатный состав и численность НКЦЭМ с указанием размера заработной платы в зависимости от занимаемой должности. Утверждается приказом Председателя Правления НКЦЭМ. Вопрос внесения изменений в штатное расписание рассматривается на заседаниях Правления НКЦЭМ.

Уровень риска	Коррупционный риск	Описание риска	Рекомендации по устранению рисков
Заметный	Частое внесение изменений в штатное расписание НКЦЭМ	По итогам 2020 года проведено 13 заседаний, из них на 10 заседаниях в штатное расписание вносились изменения. В представленных материалах при этом отсутствует конкретное обоснование по внесению изменений, не представлен проект должностной инструкции при введении или замены должности специалиста, не представлена также финансовая оценка по заработной плате.	Внести дополнения в Программу управления персоналом в части более детального описания процесса внесения изменений и дополнений в штатное расписание, с финансовым обоснованием.

6. Процесс экспертизы, анализ внутренних документов

По завершению полета медицинскими организациями и авиакомпаниями предоставляются отчетные документы в отдел экспертизы НКЦЭМ. Специалисты отдела экспертизы осуществляют экспертизу представленных документов и заполняют Лист экспертной оценки санитарного задания.

При проведении экспертизы специалисты руководствуются утвержденным приказом Председателя Правления от 21.09.2020г. № 87. Стандартами операционных процедур: «Алгоритм проведения клинического аудита», «Правила проведения экспертизы финансовой документации по оперативным заявкам в форме медицинской авиации».

Указанные документы разработаны отделом экспертизы. Одобрены и подписаны курирующими заместителями Председателя Правления, начальником управления экономики и финансов, заведующим медицинским блоком, начальниками отделов менеджмента и управления рисками, правового обеспечения.

Представленный Алгоритм проведения клинического аудита (далее - Алгоритм) содержит в себе общие положения при проведении клинического аудита, не расписан детальный процесс проведения экспертизы: кем осуществляется экспертиза, какие документы подвергаются экспертизе, не определен перечень критерий, по которым проводится экспертиза.

В Алгоритме большинство пунктов дублируются с Приказом МЗСР РК от 27 марта 2015 года № 173 «Об утверждении Правил организации и проведения внутренней и внешней экспертиз качества медицинских услуг». Представленный Алгоритм содержит процесс проведения экспертизы документации медицинских организаций ПМСП и стационаров.

Вместе с тем, услуги медицинской авиации направлены на своевременность и экстренность оказания медицинских услуг, вследствие чего при проведении экспертизы не дается оценка обоснованности выставления клинического диагноза, объёма лечебных и диагностических мероприятий.

В Алгоритме не описан процесс заполнения Приложения 1 к Алгоритму «Лист экспертной оценки санитарного задания» (далее - Лист) и приложения 2 «Экспертная оценка качества ведения медицинской документации, диагностики, лечения».

Лист заполняется специалистом отдела, но документ никем не подписывается. На основании Листов формируется реестр авиатранспортных и медицинских услуг, который далее рассматривается Комиссией по оплате авиатранспортных и медицинских услуг. Приложение 2 «Экспертная оценка качества ведения медицинской документации, диагностики, лечения» не заполняется.

Правила проведения экспертизы финансовой документации по оперативным заявкам в форме медицинской авиации разработаны формально, отсутствует содержательная часть, невозможно применять в работе.

7. Нормативные правовые акты, регулирующие деятельность НКЦЭМ

Вид НПА, ВНД, изученного в ходе анализа (выберите из списка)	Наименование НПА, ВНД	Информация о наличии коррупциогенных факторов / информация об отсутствии коррупциогенных факторов (выберите из	Краткое описание выявленного коррупциогенного фактора с указанием пункта, статьи НПА, ВНД	Рекомендация по устранению коррупциогенного фактора	Ожидаемый эффект от реализации рекомендации	Планируемый срок устранения коррупциогенного фактора
---	------------------------------	---	--	--	--	---

		списка)				
Положение	Положения о структурных подразделения НКЦЭМ.	Правовой пробел	Сжатый формат описания деятельности структурных подразделений НКЦЭМ.	Описать более подробнее каждый раздел Положения.	Четкое понимание компетенции структурного подразделения, с определением полномочий работников и системы рабочего процесса	октябрь 2021 года
Инструкция	Должностные инструкции работников НКЦЭМ	Ненадлежащее определение функций, обязанностей, прав и ответственности.	Отсутствие точного разграничения обязанностей между работниками отделов НКЦЭМ. Наличие ограниченности функциональных обязанностей некоторых должностей и отделов в целом. Усложнение процесса привлечения к ответственности работника, в связи с отсутствием точного разграничения	Точного разграничения обязанностей между работниками отделов. Расширение функциональных обязанностей некоторых должностей и отделов в целом.	Согласованность в работе между сотрудниками. Ответственность каждого сотрудника за свои функциональные обязанности.	октябрь 2021 года

			обязанностей			
Правила	Правила внутреннего трудового распорядка работников НКЦЭМ	Юридиколингвистическая неопределенность	Отсутствие терминологии, используемой в Правилах, с соответствующими определениями и сокращениями.	Для четкого понимания Правил, необходим раздел «определения, термины, сокращения»	Понимание работником терминологии, используемой в Правилах, в соответствии с законодательством РК.	октябрь 2021 года
Правила	Правила внутреннего трудового распорядка работников НКЦЭМ	Коллизия положений правовых актов и внутренних документов	В соответствии с Трудовым кодексом РК статья 92 «п. 3. По соглашению между работником и работодателем оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск может быть разделен на части. При этом одна из частей оплачиваемого ежегодного трудового отпуска должна быть не менее четырнадцати календарных дней. ».	Привести пункт 25 Главы 5 Правил в соответствие с пунктом 3 статьи 92 Трудового кодекса РК.	Правила соответствуют законодательству РК.	октябрь 2021 года

Правила	Правила внутреннего трудового распорядка работников НКЦЭМ	Коллизия положений правовых актов и внутренних документов	Отображать в Правилах не только обязанности Сторон, но и права.	Привести главы 3 и 4 Правил в соответствие с статьями 22 и 23 Трудового кодекса РК	Правила соответствуют законодательству РК.	октябрь 2021 года
План	Операционный план НКЦЭМ на 2021 год	Завышение требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права.	Установление неопределенных требований и показателей к структурным подразделениям. Операционный план – это список задач, который необходимо выполнить сотруднику, чтобы получить нужный результат, с одной стороны мотивирует работников, с другой вынуждает подбивать результат работы под ожидаемый.	Понедельная проработка плана в пределах месяца, еженедельный/ежемесячный контроль внутри структурного подразделения НКЦЭМ.	Оперативные планы должны быть более детальной разверткой функциональных планов работ НКЦЭМ	октябрь 2021 года
Положение	Положение о дисциплинарной комиссии	Правовой пробел	1. Нет сроков наложения дисциплинарного взыскания. 2. Нет сроков	Привести Положение в порядок в соответствии с Трудовым кодексом РК. По срокам наложения дисциплинарного	Проведение дисциплинарной комиссии, проведение служебного	октябрь 2021 года

			проведения служебного расследования. 3. Не указано в каких случаях может быть продление сроков служебного расследования.	взыскания статья 66 ТК РК. Дополнить Положение пунктами о порядке проведения служебного расследования, четко сформировать порядок процедуры.	расследования и принятие решений в соответствии и в порядке установленном законодательство м РК.	
Положение	О ведомственном архиве	Правовой пробел	Отсутствует положение об организации работы архива, регламентирующ ие порядок приема на хранение документов от структурных подразделения, Правил комплектования, хранения, учета и использования документов Национального архивного фонда и других архивных документов государственным и и специальными государственным	Внести в действующее положение дополнения в виде новой Главы об организации работы архива	Полное и детальное описание работы архива	Октябрь 2021 года

			и архивами (ПП РК №576 от 20.09.2018г.)			
Положение	О ведомственном архиве	Коллизия	Отсутствует штатная единица, отвечающая за деятельность архива НКЦЭМ	Рассмотреть возможность включения такой единицы в штатное расписание НКЦЭМ	Деятельность архива заработает не только "на бумаге", но и в действительност и будет реализовывано положение о ведомственном архиве	Октябрь 2021 года
Правила	Правила дифференцированной оплаты труда работников	Установление права вместо обязанности должностных лиц	Заработная плата, премия, материальная помощь и другие выплаты работникам перечисляются на платежную карточку. В исключительных случаях (утеря платежной карточки, вновь принятым работникам, не имеющим платежной карточки), заработная плата	Во втором абзаце настоящего пункта слово "могут" необходимо исключить.	Конкретизация указанной нормы	Май 2021года

			и командировочные расходы могут выдаваться наличными из кассы на основании заявления работника (п.18)			
Положение	Положение о служебных командировках работников НКЦЭМ	Правовой пробел	Отсутствует ответственность командированных работников за предоставление к авансовому отчету заведомо ложных документов в целях извлечения материальной выгоды, Правила возмещения расходов на служебные командировки за счет бюджетных средств, в том числе в иностранные государства (ПП РК №256 от 11.05.2018г.)	Внести соответствующую норму в данное положение	Пресечение подобных случаев, прозрачность в расходовании бюджетных средств, затраченных на покрытие затрат служебных командировок	Июнь 2021 года

Кодекс	Кодекс корпоративного управления НКЦЭМ	Коллизия	При наличии в Предприятии нескольких Уполномоченных органов, обеспечивается справедливое отношение к каждому из них (п.25 Кодекса), тогда как в понятиях указано что, уполномоченным органом является МЗ РК	Необходимо внести уточнения в данные нормы в целях единого толкования	Упорядочение формулировок	Июнь 2021 года
Кодекс	"Кодекс коопоративно го управления РГП на ПХВ "Национальн ый координационн ый центр экстренной медицины"	Коллизия	Оценка деятельности членов наблюдательных советов проводится ежегодно в течение шестидесяти календарных дней после утверждения аудированной финансовой отчетности государственных предприятий.	Привести в соответствие с п. 1 Приказа Министра национальной экономики Республики Казахстан № 115 от 20 февраля 2015 года "Об утверждении Правил оценки деятельности членов наблюдательного совета и определения лимита выплаты вознаграждения членам наблюдательного совета"	Единообразное применение законодательства	октябрь 2021 года

8. По фактам проведенных мероприятий службы внутреннего аудита

1) Процесс закупок:

Процесс закупок урегулирован внутренним документом «Положение по закупке авиационных и медицинских услуг», принимая во внимание, что НКЦЭМ выполняет государственное задание согласно Бюджетного Кодекса РК не подпадает под нормы Закона «О государственных закупках» и иных подзаконных актов в сфере закупок.

Бюджет НКЦЭМ за 2020 год составил более 7,5 млрд.тенге, из них закуп авиатранспортных услуг составил – 5,6 млрд. тенге или 75%, закуп медицинских услуг – 693 млн.тенге или 9%, расходы НКЦЭМ 1,1 млрд.тенге.

Процесс закупок работ, товаров и услуг осуществляется исключительно методом ценовых предложений и выбор поставщика осуществляется по принципу «самой низкой цены».

Процесс закупа в НКЦЭМ осуществляется следующим образом:

1. запрос от поставщиков информации коммерческих предложений;
2. формирование Плана закупок;
3. формирование Комиссии по закупке авиационных и медицинских услуг;
4. формирование протоколов Комиссии;
5. заключение договора.

Уровень риска	Коррупционный риск	Описание риска	Рекомендации по устранению рисков
Критический	- Предварительный сговор ценообразования через поставщиков. - Бездействие должностными лицами требований нормативно правовых, ведомственных, локальных актов,	тарифы 1 летного часа, часы налетов, техническая спецификация для поставщиков авиационных услуг раскрывается исключительно победителю закупок. - Принимая во внимание, что сумма финансирования известна и тариф 1 летного часа утвержден и не изменялся в течении 10 лет, а также объем закупа более	Закупки авиационных услуг проводить с размещением объявления на сайте с детализацией тарифа за 1 летный час (не является коммерческой тайной); - выставлять необходимые технические характеристики и условия воздушного судна; - примерные часы полета (исторически сложившийся факт), с критериями выбора поставщика (опыт работы, укомплектованностью штатами,

	регламентирующих вопросы закупок предусмотренных должностными (трудовыми) обязанностями. - Искажение, сокрытие или предоставление заведомо ложных сведений в служебных учетных и отчетных документах, являющихся существенным элементом служебной (трудовой) деятельности	75% от общего Бюджета, процесс закупок остаётся <u>не изменным и не прозрачным</u>, что несет за собой «высокие коррупционные» риски. - Анализ цен не осуществляется. Контроль и качество исполнения договоров в НКЦЭМ не проводится.	наличие резервных бортов и т.д.) - проект договора (со всеми условиями); - по окончании процедуры закупки и выбора поставщика и/или нескольких поставщиков услуг, протокол размещать на сайте. - пересмотреть функционал отдела закупок в сторону прямых обязанностей и функций согласно бизнес-процесса закупок, определить четкую ответственность и детализировать права и обязанности по принципу «КТО» - «ЧТО» - «КАК». - НКЦЭМ в месячный срок разработать новые Правила закупок со следующими <u>прозрачными процедурами</u>;
--	---	---	--

2) Процесс бюджетирования:

Процесс бюджетирования осуществляется сотрудниками отдела экономического планирования и анализа. Комиссией проведен анализ и выявлено, что плановые цены, отраженные в Бюджете и Плате развития НКЦЭМ формируются на основании коммерческих предложений компаний и расчетов по установленным нормативам государственного органа (ГСМ, аренда и прочее). Сравнительный анализ цен по планируемым закупаемым товарам, услугам и работам в НКЦЭМ не осуществляется;

Процесс расходования и контроля за процедурами освоения и распределения выше указанных бюджетных средств Комиссией не рассматривалось.

Уровень риска	Коррупционный риск	Описание риска	Рекомендации по устранению рисков
Крупное	Отсутствие системы внутреннего контроля, мониторинга движения финансовых средств, начиная с факта поступления до перечисления в банки. Концентрация единоличного управления процессами планирования, закупок, экспертизы и оплаты предрасполагает к коррупционным нарушениям и хищениям.	Установлено, что в учетной Политике НКЦЭМ, утвержденной Наблюдательным Советом НКЦЭМ от 27.02.2020г №6, некорректно отражен весь раздел принципа учета расходов (главы: 10. Учет расходов, 10.2 Классификация), что является грубейшим нарушением, которое отразится в будущем в искажении финансовой отчетности за 2020 г.	В целях упреждения рисков, следует привести в соответствие Учетную Политику НКЦЭМ со стандартами МСФО и планом Счетов №185: 1) учет расходов за 2020 год необходимо в срочном порядке разделить на основные и административные; 2) внести изменения и дополнения в Учетную политику НКЦЭМ в соответствии с МСФО; 3) Расходы поделить на производственные и административные; 4) Бухгалтерии необходимо <u>провести новые проводки</u> по всему 2020 году с разделением на авиауслуги и медицинские услуги, внутри разделить на производственные (сч. 8100) и административные расходы (сч.7210). При этом, в производственные должны войти все расходы, связанные с расходами по заработной плате и налогом медицинского персонала, + отделы (экспертизы, инженерно-авиационный, координации 103, орг. метод отдел,

			медицинский блок, ситуационный Центр), ГСМ топливо (разделить на спец. машины и АУП со всеми расходами на их обслуживание), аренда помещения (разделить по квадратуре или % соотношении), амортизация (разделить на основные и административные), расходы по УТЦ (образовательные услуги - платные) также, разделить на основные и административные; 5) Отделу экономического планирования и анализа провести корректировки в Бюджетную заявку и План развития 2021 года, пересмотреть калькуляцию стоимости мед. услуг. 6) Отделу экономического планирования и анализа при формировании бюджета проводить анализ цен на закуп товаров, работ и услуг, с предоставлением в МЗ РК оригиналов ценовых предложений (не менее 3).
--	--	--	---