

Световен Доклад за Корупцията 2006

Transparency International

Резюме

Всяка година в световен мащаб се изразходват над 3 трилиона щ.д. за здравеопазване, повечето от които се набавят от данъкоплатците. Тези огромни финансови потоци представляват примамлива цел за злоупотреби, тъй като възможните печалби са големи. Същевременно ресурсите са безценни, защото парите, загубени при корупция, могат да бъдат вложени в закупуването на лекарства, болнично оборудване или наемането на медицински персонал, който обикновено не достига.

Разнообразието на моделите на здравни системи по света, пресичането на множество интереси, липсата на редовно поддържани регистри в много държави и сложността при разграничаването на случаите на корупция от тези на неефикасно управление на средствата или непреднамерени грешки правят много трудно изчисляването на общите загуби от корупция в здравния сектор в световен мащаб. Същевременно следва да се отбележи, че разпространението на корупцията е широко както в богатите, така и в бедните държави. В САЩ, които изразходват 15,3% от своя БВП за здравеопазване – повече от всяка друга развита държава – двете най-големи програми за здравеопазване Медикеър (Medicare) и Медикейд (Medicaid) отчитат загуби от корупция в размер на около 5% до 10% от техния бюджет. В Камбоджа, здравните служители, интервюирани при съставянето на Световния доклад за корупцията за 2006 години, посочиха, че повече от 5% от бюджета на здравната система “се губи” вследствие на корупция още преди да бъде трансфериран от националния бюджет.

Корупцията лишава хората от достъп до здравни услуги, което може да доведе до предоставянето на неефективно лечение. Корупцията във фармацевтичния сектор може да се окаже смъртоносна: по думите на Дора Акунюили, председател на нигерийската Комисия по въпросите на снабдяването с храна и лекарства и носител на наградата за почтеност на ТИ за 2003 година, “злоупотребите с лекарствени средства, осъществени чрез корупция, водят до масови убийства и всеки може да стане тяхна жертва”. Държавната институция, която тя оглавява, е разкрила случаи на заместване на животоспасяващия адреналин и други активни съставки с вода, което е довело до ускоряване процеса на разпространение на малария, туберкулоза и СПИН – най-смъртоносните болести в света.

Бедните са изключително уязвими от корупцията в здравния сектор, тъй като те не могат да си позволят сумата, необходима за подкуп за здравна услуга,

която по правило е безплатна, или да потърсят алтернатива за своето лечение, при положение, че корупцията е довела до изчерпване ресурсите на общественото здравеопазване. Едно изследване на здравеопазването във Филипините показва, че в бедните и средно богатите общини се отчитат по-продължителни периоди на изчакване за настаняване в обществените болници, отколкото в богатите, както и по-чести случаи на откази за ваксинация тогава, когато корупцията е широко разпространена.

Корупцията влияе както върху политиката на здравеопазване, така и върху приоритетните за финансиране области. Примерите, посочени в тазгодишния Световен доклад за корупцията от Мексико и Кения са показателни за начина, по който длъжностни лица са злоупотребили със своето положение и правомощия, като са отклонили средства за финансиране на предпочитани от тях проекти, без да се съобразят дали те са в унисон с одобрената здравна политика или не. Налице са също така и злоупотреби при осигуряването на здравни услуги. Когато на здравните служители се заплаща за оказана манипулация или преглед, те са склонни да предписват и прилагат лечение, което не е необходимо на пациента само за да увеличат доходите си. Ако вместо това им се плаща "на пациент", то тогава здравните служители могат да си осигурят печалба като не осигуряват необходимите на пациента грижи и лечение.

Понижаването на нивото на корупцията може да върне средства обратно в здравния сектор. Във Великобритания Звеното за борба с измамите към Националната здравна служба (НЗС) докладва за пресичането на корупционни схеми и сделки на стойност повече от 170 милиона паунда (или 300 милиона щ.д.) от 1999 година насам, които са довели до общо четворно по-големи печалби за НЗС (което включва както възстановяването на загуби от измами, така и предотвратяване на такива в резултат от дейността на служителите в Звеното за борба с измамите). А това са достатъчно средства за построяването на 10 нови болници.

Transparency International дефинира корупцията като "злоупотреба със служебно положение за лично облагодетелстване". В здравния сектор корупцията включва подкупността на участниците в регулаторния процес и специалистите-медици, манипулирането на информация за тестване на лекарствени продукти, отклоняването на медикаменти и консумативи от лекарствената мрежа, корупцията в обществените поръчки и надплащането от страна на застрахователните компании. Тя не се ограничава до злоупотреба от длъжностни лица, тъй като обществото често поверява и на частни лица или структури важна роля в здравния сектор. Когато болничните администратори, застрахователите, медицинският персонал или служителите във фармацевтичните компании се облагодетелстват неправомерно, те злоупотребяват не само със служебното си положение, но и с поверената им власт, като присвояват ценни ресурси за подобряване на общественото здраве.

Защо здравният сектор е толкова податлив на корупция?

Съществуват определени фактори, които правят всички здравни системи – без значение дали са публично или частно финансирани и дали са в бедни или богати държави – уязвими за корупцията. Това са:

- *Неравнопоставеност на информацията*, характерна за здравните системи: здравните работници са по-добре информирани за заболяванията от своите пациенти, а фармацевтичните компании и компаниите-производители на болнично оборудване са по-добре запознати със своите продукти, отколкото длъжностните лица, на които е поверено изразходването на средствата за закупуването им. Осигуряването на достъп до информация може силно да ограничи загубите от корупция. Едно изследване, проведено в Аржентина, показва, че нивото на разликите в цените, заплащани за здравни услуги в различните болници, се понижава с 50% след като министерството започва да разпространява информация за средствата, които болниците изразходват за закупуване на консумативи.
- *Непредвидимостта на "здравния пазар"* – невъзможността да се прогнозира какъв ще бъде броят на пациентите, кога ще се проявят техните заболявания, какви точно ще бъдат те и доколко ефективно ще бъде тяхното лечение – е друго предизвикателство пред длъжностните лица, вземащи решения за провеждането на здравната политика, което създава трудности при управлението на средствата, в това число подбора, съблюдаването, измерването и осигуряването на здравните услуги и проектирането на здравно-осигурителните схеми. Рискът от корупция е дори по-висок при спешните хуманитарни ситуации, когато необходимостта от здравна помощ е спешна и контролните механизми често са заобикаляни.
- *Комплексният характер на здравната система*, и особено големият брой на участниците в нея, усложнява трудностите по набирането и анализа на информация, осигуряването на прозрачност и разкриването, както и предотвратяването на корупцията. Съществуващите взаимоотношения между доставчиците на медикаменти, здравните работници и длъжностните лица, отговорни за здравната политика, често остават непрозрачни и могат да доведат до изопачаване на провежданата здравна политика, което е в ущърб на общественото здравеопазване.

Типове корупция в здравеопазването

Контролните органи, купувачите, здравните работници, доставчиците и пациентите се намират в сложна схема от взаимоотношения, която изобилства от стимули за корупция. Типовете корупция в здравната система включват:

- *Незаконно присвояване и кражби от бюджета за здравеопазване или приходите от пациентите.* Този тип корупция може да се прояви на национално или местно ниво, или в етапа на разпределяне на средствата към конкретна здравна служба или център. Лекарства и консумативи или оборудване могат да бъдат присвоени за лична употреба, употреба в частна практика или за препродаването им.
- *Корупция в обществените поръчки.* Участието в тайни споразумения, вземането и даването на подкупи при обществените поръчки в здравеопазването имат за резултат плащането на много по-големи суми за стоки и услуги или неспазване на изискваните по договор стандарти за качество. Заедно с това болничните разходи могат да предвиждат големи по размер инвестиции в изграждането на сгради или закупуване на скъпо оборудване – сфери в обществените поръчки, които са силно уязвими от корупция.
- *Корупция в разплащателната система.* Корупционните практики включват: допълнителни плащания или фалшифициране на застрахователни документи на конкретни пациенти; използването на болничния бюджет за облагодетелстване на отделни привилегирани лица; неправомерно ощетяване на застрахователните компании, държавата или пациентите за здравни услуги, които не са били предоставени с цел допълнителна печалба; фалшифицирането на фактури, рецептурни книжки и други или обслужването на несъществуващи пациенти. Други форми на корупция, свързани със системата за разплащане са: купуване на практика от лекари посредством финансови стимули или предлагане на рушвети за пренасочване; неправомерно прехвърляне на пациенти от болниците в частните кабинети на лекуващите ги лекари и извършване на лечение или манипулации, които не са необходими, за увеличаване на приходите.
- *Корупция във веригата за снабдяване с фармацевтични продукти.* Медицинските консумативи могат да бъдат отклонени или откраднати на много нива от системата за дистрибуция; длъжностни лица могат да поискат “такси” за одобряването на продукти или оборудване за клирингови митнически процедури или за определяне на цените им; нарушения на промишлените и пазарни процедури могат да поставят под съмнение практиките на медицинските специалисти; искания за фаворизиране могат да бъдат отправени към снабдителите като условие

за поръчка на медицинските консумативи и по този начин до фармацевтичната мрежа могат да бъдат допуснати фалшиви или други лекарства, които не отговарят на стандартите.

- *Корупцията в сферата на предоставянето на здравни услуги* може да възприеме най-различни форми: изнудване или приемане на допълнителни нерегламентирани плащания за услуги, които би трябвало да се предоставят безплатно; изнудване за плащания в замяна на по-качествени услуги или по-добро отношение и изнудване или приемане на подкупи за повлияване на решенията за възлагане на поръчки или за лицензирането, акредитацията или одобряването на частни клиники.

Препоръки за здравния сектор

Антикорупционните мерки трябва да бъдат приспособени така че да съответстват на специфичния контекст, в който функционира здравната система в една страна. Както във всеки друг сектор, наличието на корупция в здравната система е малко вероятно в общества, в които има пълно спазване на върховенството на закона, прозрачност и доверие, където общественият сектор се управлява от ефективни кодекси за поведение на администрацията и от силни механизми за отчетност, и където съществуват независими медии и устойчиво гражданско общество. Мерките за превенция включват указания за провеждане на обществени поръчки, етични кодекси за поведение на лицата и институциите, предоставящи медицинско обслужване в здравния сектор и процедурите за мониторинг и осигуряване на прозрачност. Всички те представляват средство за осигуряване на почтено поведение и макар да не са част от закона, могат да бъдат ефективни механизми за борба с корупцията.

Прозрачност

- От съществено значение е правителствата и здравните власти редовно да публикуват актуализирана информация в Интернет относно бюджетите за здравеопазването и тяхното изпълнение на национално и местно ниво, както и на централните за медицински доставки. Министерствата, болниците, здравно-осигурителните институции и други агенции, управляващи фондовете за здравно обслужване, трябва да бъдат обект на независим одит.
- Правителствата и здравните власти имат отговорността да осигурят публично достъпна в Интернет информация относно тръжните процедури, която включва: офертите на участниците, регламенти за

участие в търга, срокове и условия, информация относно критериите за оценка и окончателните решения.

- Правителствата трябва да разработят и прилагат ефективни системи за широко предоставяне на информация за страничните ефекти от лекарства, като осигурят възможности и стимули за лекарите, които предоставят тази информация.
- Необходимо е да бъде разработена обществено достъпна база данни, регистрираща протоколите и резултатите от всички клинични изпитания на медикаменти. Предоставянето на отчет относно клиничните опити с лекарства от страна на фармацевтичната индустрия трябва да бъде задължително. Също така, трябва да бъде предоставяна информация относно всички финансови дарения за медицинските изследователски звена, направени от фармацевтични компании.
- Донорите не могат да бъдат анонимни и трябва да бъдат изрично информирани какво даряват, кога и на кого и би трябвало да оценяват своите дарителски планове от гледна точка на последствията за здравето на хората, а не от гледна точка на размера и бързината на заплащането. Донорите също така имат отговорността да съгласуват своята подкрепа за здравния сектор, като използват същите счетоводни и одитни механизми, за да намалят разходите по сделките, да повишават ефективността и да редуцират рисковете от корупция.

Етични кодекси

- Въвеждането и популяризирането на етични кодекси за поведение чрез продължително обучение в здравната система е крайно необходимо за тези, които създават правилата за работа в здравеопазването, за практикуващите медици, фармацевти и администратори.
- Задължително е фармацевтичните, биотехнологичните и компаниите за производство на медицинска апаратура да възприемат бизнес-принципите за борба с подкупите, като съответните компании се ангажират да се въздържат от подкупване в своята дейност и да прилагат всеобхватна антикорупционна програма.

Участие на гражданското общество и упражняване на граждански контрол

- Здравните власти трябва да въведат възможности за упражняване на обществен надзор, които повишават отчетността и прозрачността. Те би трябвало да наблюдават процедурите по възлагане на обществени

поръчки и избор на лекарства на няколко нива – при предоставяне на услуги на населението, при осъществяване на медицински доставки, както и при управлението на здравеопазването на местно ниво.

- От съществено значение е обществените политики, практики и разходи да бъдат открити за осъществяване на контрол от страна на граждански организации и на законодателния орган, като всички етапи на изработване на бюджета, изпълнение и отчитане би трябвало да са напълно достъпни за гражданското общество.

Защита на свидетелите

- Правителствата трябва да въведат защита за свидетелите, работещи в институции, които провеждат обществени поръчки, здравните власти, институциите, предоставящи здравни услуги и доставчици на медикаменти и медицинско оборудване.
- Фармацевтичните кампании също трябва да въведат механизми за защита на свидетелите.

Ограничаване на предпоставките за корупция

- За да се осигури лечение, което се ръководи от нуждите на пациента, а не от възможностите за печалба, правителството трябва постоянно да наблюдава механизмите за заплащане (независимо дали са платени медицински услуги, заплати, общо бюджетиране или други плащания).
- Лекарите, сестрите и другите медицински работници трябва да получават добро възнаграждение, съответстващо на тяхното образование, умения и подготовка.

Правила за регулиране конфликта на интереси

- Компетентните органи имат задължението да възприемат правила за регулиране на конфликта на интереси, като не допускат лица или групи, които имат интереси в производството на медикаменти, от участие в провеждането на клинични опити с тях.
- Правителствата трябва да настояват за прозрачност в процеса на разрешаване на лекарствата, за ограничаване на прекомерната реклама на медикаменти, заедно с упражняването на по-строг контрол върху лекарите, предписващи огромно количество лекарства, и по-щателно

наблюдение върху взаимоотношенията между здравните ведомства и медицинската индустрия.

- Властите, които издават лекарствени лицензи, трябва да определят специфични правила за поведение на лекарите относно конфликта на интереси (особено при връзки с фармацевтичната индустрия и индустрията за производство на медицинско оборудване) и да разполагат с необходимите ресурси да налагат тези правила.

Споразумения за почтеност и забрани

- Споразумението за почтеност, което представлява обвързващо споразумение между участниците в търга и договарящите агенции да не предлагат и да не приемат подкупи при общественото договаряне – трябва да бъде приложено към по-големите обществени поръчки в здравния сектор.
- Компании, за които е установено, че участват в корупционни практики, трябва да бъдат лишавани от правителството от право на участие в тържни процедури за определен период от време.

Безкомпромисно наказателно преследване

- От съществено значение за съдебната власт е да акцентира върху посланието, че корупцията не може да остане ненаказана. Производителите на фалшиви лекарства и съпричастните длъжностни лица трябва да бъдат преследвани и безкомпромисно наказвани.
- Специалните антикорупционни агенции и агенциите за разкриване на измами, оторизирани да разкриват корупция и да насърчават мерки за превенция в здравния сектор, трябва да разполагат с необходимата експертиза, ресурси и независимост при осъществяването на техните функции и да бъдат подкрепени от независими съдилища.

Здравеопазването е важна глобална индустрия, ключова отговорност и бюджетен разход за правителствата и бизнеса, но преди всичко, тя е универсално човешко право. Корупцията лишава хората от достъп до здравни грижи и води до лоши здравни резултати. Няма готови рецепти за справяне с корупцията в здравния сектор – отправените по-горе препоръки и инициативите, подчертани в Световния доклад за корупцията за 2006 година биха могли да възпират, ограничават и контролират корупцията. Те са адресирани като призив за действие към изследователи, правителства, частния сектори и гражданите по целия свят.

Бележки

1. За повече информация относно Бизнес принципите за борба с подкупите и съгътстващите ги обяснителни документи за приложение и мониторинг, виж:

www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html.

2. За повече информация относно Споразуменията за почтеност на Transparency International, виж: www.transparency.org/integrity_pact/index.html.