



Raportul Global asupra Corupției—ediția 2006

- Prezentare -

În fiecare an în lume sunt cheltuiți peste un trilion de dolari pentru serviciile din sănătate, majoritatea fiind finanțate de contribuabili. Acest flux imens de fonduri reprezintă o țintă foarte atractivă pentru abuzuri. Riscurile sunt mari și resursele valoroase: banii pierduți pe corupție ar fi putut fi folosiți pentru a cumpăra medicamente, pentru a echipa spitalele sau a contracta personal medical atât de necesar.

Diversitatea sistemelor de sănătate din toată lumea, multitudinea de părți implicate, lipsa registrelor adecvate (registros/ record keeping) din multe țări și complexitatea deosebirilor dintre corupție, ineficiență și erori face dificilă determinarea costurilor generale ale corupției în acest sector, în toată lumea. Dar gama corupției este largă atât în țările bogate, cât și în cele sărace. În SUA, care cheltuiește cel mai mult în sistemul de sănătate – 15,3% din PIB – față de orice altă națiune industrializată, cele mai mari două programe de sănătate publică, MEDICARE și MEDICAID, estimează că între 5 și 10% din bugetul alocat se pierd prin suprataxă (costuri prea ridicate – sobre-precios / overpayment).

În Cambodgia, personalul din sistemul de sănătate interviuat pentru GCR 2006 estimează că mai mult de 5% din bugetul alocat pentru sănătate este pierdut prin corupție înainte chiar de a pleca de la guvernul central (organele centrale).

Corupția privează cetățenii de accesul la serviciile de sănătate și poate duce la administrarea de tratamente greșite. Corupția în sfera farmaceutică poate fi fatală: potrivit dnei. Dara Akunyli, Director al Autorității Nigeriene de Alimente și Medicamente și una din câștigătoarele Premiului pentru Integritate în 2003, „contrafacerea medicamentelor, facilitată de corupție, ucide în masă și toți putem fi victime”. Instituția condusă de aceasta a descoperit cazuri în care adrenalina, salvatoare de vieți, era înlocuită cu apă și situații în care ingredientele active erau diluate de către falsificatori, deteriorând rezistența organismului la medicamentele împotriva malariei, tuberculozei sau HIV – bolile fatale cele mai răspândite în lume.

Săracii sunt în mod disproporțional afectați de corupția din sectorul sănătății datorită capacității lor scăzute de a plăti mită pentru serviciile de sănătate care ar trebui să fie gratuite, sau pentru a plăti variante private, acolo unde corupția a deteriorat serviciile publice de sănătate.

Un studiu referitor la prestarea serviciilor de sănătate din Filipine demonstrează că municipalitățile sărace sau cu venituri medii raportează atât timp de așteptare mai îndelungați în spitalele publice, decât în spitalele cu venituri mari, cât și o mai mare frecvență a refuzului de vaccinare, atunci când corupția e endemică.

Corupția afectează politicile de sănătate și prioritățile de cheltuieli. Exemplele Mexicului și Kenyei incluse în GCR, ilustrează cum funcționarii publici abuzează de putere pentru a devia fonduri către proiectele lor favorite, independent de concordanța acestora cu politicile sanitare aprobate. De asemenea, există stimulări pentru deturnarea plăților la nivelul prestării serviciilor. Când salariații din sistemul de sănătate sunt plătiți pe baza serviciilor prestate (fee – for – service), tendința este de a prescrie tratamente care nu sunt necesare pentru a majora astfel veniturile obținute. Dacă în schimb sunt plătiți per pacient se văd îndreptățiți să nu asigure serviciile necesare.

Reducerea corupției ar putea restitui fonduri sectorului de sănătate.

În Marea Britanie, Serviciul Național Antifraudă din Serviciul de Sănătate informează că a fost redusă corupția, echivalent a mai mult de 170 milioane £ (300 milioane \$) din 1999, și că beneficiile financiare ale acestui institut (care include, de asemenea, recuperarea pierderilor generate de fraudă și de reducerea pierderilor generată de intervenția serviciului de combatere a fraudei) au fost de patru ori mai mari decât această cifră. Acestea sunt suficiente pentru a construi 10 spitale noi.

Transparency Internațional definește corupția ca fiind abuzul puterii încredințate pentru obținerea de beneficii personale. În sectorul de sănătate, corupția include mita primită de factorii de decizie și personalul medical, manipularea informației în ceea ce privește „probele de medicamente”, testele de medicamente, deturnarea medicamentelor și materialelor, corupția în achiziții și supra prețurile practicate de companiile de asigurări (insurance companies). Aceasta nu se limitează la abuzurile funcționarilor publici, pentru că societatea încredințează de multe ori actori privați în sfera sănătății pentru a îndeplini roluri principale importante.

Când administratorii spitalelor, asigurătorii, medicii și personalul de conducere din sistemul farmaceutic se îmbogățesc în mod ilicit, nu abuzează în mod formal de puterea

publică, ci abuzează de puterea încredințată și fură resurse importante, necesare pentru îmbunătățirea serviciilor de sănătate.

De ce sectorul sănătății este atât de predispus la corupție?

Anumite caracteristici fac ca toate sistemele de sănătate, indiferent de sursa de finanțare, publică sau privată, atât în țările bogate cât și în cele sărace, să fie vulnerabile la corupție:

- ✓ În sistemul de sănătate prevalează un dezechilibru între informații: angajații din sistemul de sănătate au mult mai multe informații despre maladii decât pacienții, iar companiile farmaceutice și personalul medical cunosc mult mai multe despre produsele lor, decât funcționarii publici însărcinați cu luarea deciziilor privind cheltuielile. Divulgarea în mai mare măsură a acestor informații ar putea reduce pierderile generate de corupție. Un studiu realizat în Argentina a arătat că diferențele între prețurile plătite de spitale pentru produsele medicale s-au redus cu 50% după ce ministerul a făcut publice informațiile privind cheltuielile de aprovizionare ale spitalelor.
- ✓ Incertitudinea din domeniul sănătății – fără a ști cine se va îmbolnăvi, când va fi bolnav, ce fel de boli contractează populația și cât de eficiente sunt tratamentele - este o altă provocare pentru cei care elaborează politicile în domeniul sănătății datorită dificultăților din administrarea resurselor, incluzând alegerea, monitorizarea, măsurarea și prestarea serviciilor de asistență medicală și elaborarea planurilor de asigurări de sănătate. Riscul corupției este cu atât mai mare în situațiile de urgență umanitară când presatarea serviciilor medicale se face de urgență, motiv pentru care sunt înlăturate mecanismele de control.
- ✓ Complexitatea sistemului de sănătate, mai ales numărul mare de actori implicați, exacerbează dificultățile legate de generarea și analizarea informațiilor, promovarea transparenței și descoperirea și prevenirea corupției. Relațiile dintre furnizorii de servicii medicale, prestatorii de asistență medicală și factorii de decizie sunt deseori opace și pot duce la distorsiuni ale politicilor, ceea ce afectează în mod negativ sănătatea publică.

Tipuri de corupție în sănătate

Factorii de decizie, contribuabilii, prestatorii de servicii de asistență medicală, furnizorii și consumatorii înfruntă o multitudine complexă de stimuli care ar putea duce la corupție.

Formele corupției în sănătate includ:

- ✓ Îmbogățirea ilicită și furtul din bugetul alocat sănătății sau din taxele plătite de utilizatori. Aceasta se poate petrece atât la nivel central cât și la nivel local, în momentul alocării fondurilor către o unitate sanitară determinată sau către un beneficiar anume. Medicamentele și materialele sanitare sau echipamentele pot fi sustrase pentru uzul personal, pentru folosirea în unități sanitare private sau pentru a fi revândute.
- ✓ Corupția în achiziții. Existența unor înțelegeri, a mitei și a foloaselor necuvenite în achiziții generează costuri exagerate la bunurile și la serviciile contractate sau nerespectarea standardelor contractuale de calitate. În plus, cheltuielile spitalelor pot să cuprindă sume importante alocate construcției de clădiri și achizițiilor de tehnologii costisitoare, care este un domeniu al achizițiilor vulnerabile în mod particular la corupție.
- ✓ Corupția în sistemul de plăți. Practicile corupte includ: neplata taxelor și falsificarea documentelor de asigurare pentru anumiți pacienți sau folosirea bugetelor spitalelor pentru a favoriza anumite persoane; facturarea ilegală a companiilor de asigurări, a guvernului sau a pacienților pentru servicii care nu intră în aria de acoperire sau care nu sunt, de fapt, oferite cu scopul maximizării veniturilor; falsificarea registrelor de facturare, a registrelor de intrări sau falsificarea folosirii acestora, sau chiar crearea de pacienți fictivi. Alte forme de corupție aferente structurilor de plăți sunt: cumpărarea de servicii medicale de la doctori prin oferirea unor stimulente financiare sau a unor avantaje pentru trimiterile medicale; medici care fac trimiteri necorespunzătoare pentru pacienți de la spitalele publice către centrele medicale private și care realizează intervenții medicale care nu sunt necesare pentru a maximiza veniturile obținute.
- ✓ Corupția în lanțul de distribuție farmaceutic. Produsele pot fi deviate sau furate în diferite puncte ale sistemului de distribuție. Funcționarii pot cere „taxe” pentru aprobarea produselor sau a facilităților în vederea trecerii de procedurile vamale sau pentru stabilirea prețurilor; încălcarea normelor comerciale ale industriei poate distorsiona practica de prescriere a medicilor; primirea de mită de la furnizori poate fi o condiție pentru prescrierea medicamentelor acestora și astfel medicamentele contrafăcute sau alte forme de medicamente sub standard sunt autorizate să fie comercializate.
- ✓ Corupția din faza prestării serviciilor medicale se poate manifesta în mai multe forme: cererea sau primirea de foloase materiale pentru servicii care în mod normal ar trebui să fie oferite gratuit; solicitarea de plăți în schimbul unor tratamente

speciale și cererea sau primirea de foloase materiale pentru a influența decizia de angajare și decizia privind acordarea de licențe, acreditarea sau autorizarea facilităților.

Recomandări în domeniul sănătății

Măsurile privind anticorupția trebuie să fie adecvate contextului specific al sistemelor de sănătate din fiecare stat. Așa cum se întâmplă în fiecare domeniu, și în sistemele de sănătate, corupția este mai puțin probabilă la nivelul societăților unde există un mare respect față de lege, transparență și încredere, unde sectorul public este condus pe baza unor coduri civile eficace și pe baza unor mecanisme stricte de responsabilitate, unde există o presă liberă și o societate civilă puternică. Măsurile preventive – incluzând reguli pentru achiziții, coduri de conduită pentru operatorii din domeniul sănătății, atât instituționali cât și individuali; și transparența și procesele de control – sunt puncte de presiune pentru a favoriza comportamente oneste care nu sunt incluse în lege, dar care se pot constitui în mecanisme eficace de combatere a corupției.

Transparența

- ✓ Este esențial ca guvernele și autoritățile din domeniul sănătății să publice pe internet, în mod regulat, informații actualizate referitoare la bugetele de sănătate și la nivelul de performanță a centrelor locale și naționale de sănătate. Departamentele guvernamentale, spitalele, entitățile de asigurare a sănătății și alte entități ce gestionează fonduri pentru serviciile de sănătate trebuie să fie supuse auditorilor independenți.
- ✓ Guvernele și autoritățile de sănătate trebuie să publice pe internet informații privind licitațiile, inclusiv ofertele de licitație, termenele și condițiile, procesele de evaluare și deciziile finale.
- ✓ Guvernele trebuie să implementeze sisteme naționale eficace de informare privind efectele adverse ale anumitor medicamente, obligându-i pe medici să prezinte aceste informații.
- ✓ Trebuie să se dezvolte o bază de date publică în care să se enumere protocoalele și rezultatele tuturor proceselor realizate medicamentelor prescrise. Rapoartele din industria farmaceutică privind procedurile referitoare la medicamentele prescrise trebuie să fie obligatorii, ca și dezbătuirea tuturor contribuțiilor financiare făcute unităților de cercetare medicală de către companiile farmaceutice.

- ✓ Donatorii trebuie să prezinte deschis și explicit ceea ce donează, când și cui, și trebuie să-și evalueze programele în funcție de rezultatele privind sănătatea, și nu în funcție de nivelul de rapiditate al plății. De asemenea, donatorii au responsabilitatea de a-și coordona ajutorul pe care îl dau sectorului de sănătate, utilizând aceleași mecanisme de responsabilitate și audit pentru a reduce costurile tranzacțiilor, a îmbunătăți eficiența și a reduce riscurile de corupție.

Coduri de conduită

- ✓ Factorii de decizie, medicii, farmaciștii și administratorii sistemului de sănătate trebuie să asigure introducerea și promovarea codurilor de conduită prin instruire susținută în tot sistemul sanitar. Aceste coduri trebuie să constituie o referință explicită de prevenire a corupției și a conflictelor de interese care pot genera acte de corupție, trebuie să prezinte sancțiuni detaliate pentru încălcări, care să fie implementate de către o entitate independentă.
- ✓ Este imperativ pentru companiile farmaceutice, biotehnologice și de dispozitive medicale să adopte Principiile Economice de Contracurare a Mitei, prin care societatea se obligă să evite mita în operațiunile sale și să implementeze un program¹ de anticorupție extins.

Controlul și participarea societății civile

- ✓ Autoritățile sanitare trebuie să introducă căi de monitorizare publică prin care să se îmbunătățească responsabilitatea și transparența. Trebuie să controleze achizițiile, selecționarea medicamentelor în instituții și prestarea de servicii sanitare la nivelul comunității și autorității locale.
- ✓ Pentru politicile, practicile și cheltuielile publice este esențial ca acestea să fie deschise scrutinului public și legislativ, în timp ce toate rapoartele privind etapele de realizare, executare și informare bugetară trebuie să fie accesibile pe deplin societății civile.

¹ Pentru mai multe detalii despre Principiile Economice de Contracurare a Mitei, documentele sale anexe, și normele de implementare și instrumente de monitorizare, vezi www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html

Protecția avertizorilor de integritate

- ✓ Guvernele trebuie să introducă un sistem de protecție a avertizorilor de integritate pentru persoanele care lucrează în entitățile achizitive, în cele sanitare, la furnizorii de servicii de sănătate, la cei de medicamente și echipamente.
- ✓ De asemenea, și companiile farmaceutice trebuie să introducă mecanisme de protecție pentru avertizorii de integritate.

Reducerea stimulentei pentru corupție

- ✓ Pentru a se asigura că tratamentul este necesar pentru pacient și nu o oportunitate de profit, guvernele trebuie să exercite un control continuu asupra mecanismelor de plată (fie că este vorba de tarife pentru servicii, salarii, capitalizări, bugete globale sau altele).
- ✓ Medicii, asistenții medicali și alți profesioniști din sistemul sanitar trebuie să primească salarii decente în conformitate cu capacitatea, abilitatea și studiile lor.

Reguli privind conflictele de interese

- ✓ Factorii de decizie au responsabilitatea de a adopta norme privind conflictele de interese, astfel încât să nu permită indivizilor sau grupurilor care au interes în fabricarea unui anumit medicament să participe la procesele lor.
- ✓ Guvernele trebuie să promoveze transparența în procesele de reglementare a medicamentelor, reducerea promovării excesive a acestora și mari restricții de medicamente prescrise prin rețetă și un mai mare control al relațiilor dintre instituțiile de sănătate și industria farmaceutică.
- ✓ Autoritățile de licențiere medicală trebuie să definească norme specifice privind conduita medicilor față de conflictele de interese (în special, în relație cu instituțiile farmaceutice și de dispozitive medicale) și să obțină resursele necesare pentru a realiza aceste norme.

Pacte de integritate și inabilitate

- ✓ Un Pact de Integritate –un acord obligațional atât pentru ofertanți cât și pentru societățile contractante astfel încât să nu ofere și să nu accepte mită în contractările publice – trebuie să fie implementat pentru toate achizițiile de mare amploare din sectorul sanitar.²

² Pentru a obține mai multe informații despre Pactele de Integritate ale TI, vezi www.transparency.org/integrity_pact/index.html

- ✓ Societățile care au fost descoperite că au comis acte de corupție trebuie să fie inabilitate de către guverne să participe la licitații pentru o perioadă determinată de timp.

Urmărire în justiție in mod riguros

- ✓ Este esențial pentru procuratură să consolideze mesajul prin care corupția implică consecințe, urmărind în mod riguros actele de corupție clar interzise de lege. Producătorii de medicamente contrafăcute și funcționarii publici care coalizează cu aceștia trebuie să fie urmăriți și sancționați în mod adecvat.
- ✓ Entitățile specializate în anticorupție și antifraudă trebuie să fie dotate ca să detecteze corupția și să promoveze măsuri preventive în sectorul de sănătate, cu experiența, resursele și independența necesare realizării funcțiilor sale și obținerii ajutorului tribunalelor independente.

Sănătatea este una dintre cele mai mari industrii la nivel global, o responsabilitate cheie și costisitoare a guvernelor și societăților, dar mai mult decât atât, este un drept mondial al omului. Corupția privează persoanele de accesul la serviciile sanitare și are ca rezultat o sănătate precară. Nu există formule magice pentru combaterea corupției din sectorul sanitar, dar recomandările prezentate mai sus și inițiativele care se desprind din *Raportul Global privind Corupția* ar putea ajuta la prevenirea, reducerea și controlul corupției. Acestea sunt considerate ca un apel de a acționa adresat cercetătorilor, guvernelor, sectorului privat, mediei și cetățenilor din întreaga lume.