

KORUPCIJA, JOS APRAIŠKOS IR KOVOS SU KORUPCIJA METODAI

Pagalbinė medžiaga seminarui-diskusijai

“Neoficialūs mokėjimai Lietuvos sveikatos sistemoje – ar tai korupcija?”

2003 m. kovo 13 d. 15.00 – 18.00 val.

Atviros Lietuvos fondo konferencijų salėje

Romualdas Buivydas
Sveikatos ekonomikos centras

KORUPCIJOS PAPLITIMAS

Korupcijos geografija

Korupcija nėra vien besivystančių šalių problema. Pastovūs skandalai krečia tokias šalis kaip Japonija, Belgija, Italija, JAV (pavyzdžiui, ENRON kompanijos byla). Neseniai buvo didelis skandalas, kai paaiškėjo, kad net tokioje šalyje kaip Šveicarija, vienas barų inspektorius paėmė kyšių už maždaug 2 milijonus USD.

Šalių korupcijos lygio vertinimas, remiantis Rytų/Vakarų suskirstymu irgi nelabai nepagrįstas. Istoriniai tyrimai rodo, kad gana dažnai korupciją įvairiomis formomis į savo kolonijas atnešė būtent vakarų kolonizatoriai. Pavyzdžiui, į Indoneziją korupciją atnešė Olandų Rytų Indijos kompanija, į Filipinus - ispanų kolonizatoriai, o į Indiją – anglų administracija.

Korupcijos paplitimą, taip pat galima suskirstyti:

- Pagal veiklos sritis ar sektorius
- Pagal geografinius regionus

Sveikatos sektoriaus gana sudėtingas, o paslaugos specifinės tuo, kad:

- yra silpnas ryšys tarp paslaugų teikimo galimybių ir poreikio (paslaugų teikėjo ir vartotojo);
- didžiulė informacijos asimetrija;
- siuntimų sistemos įtaka;
- visuomeninių ir privačių interesų ir paskatų susilieėjimas.

Visa tai sudaro geras sąlygas korupcijai.

KORUPCIJOS PRIEŽASTYS

Korupcijos priežastys:

- Kuo didesnis valstybinis sektorius, tuo didesnės galimybės korupcija. Bet tai teisinga tik tuo atveju, kuo daugiau valstybė reguliuoja įvairias sritis ir platesnes teises turi valdininkai. Kuo daugiau valdžia kišasi į ekonomiką, tuo labiau sukuriamos sąlygos kai kuriems asmenims duoti kyšius valstybės tarnautojams. Tai yra didinamas poreikis duoti kyši.
- Kuo silpnesnė kontrolė
- Kuo mažesni valdininkų atlyginimai

KORUPCIJOS PAVYZDŽIAI

Administracinę korupciją galima sąlyginai suskirstyti į "pagal taisykles" ir ""prieš taisykles" korupciją.

Politinė korupcija pagrindinai pasireiškia biudžeto rengimo etape (pavyzdžiui, mažinant išlaidas skiriamas švietimui ir sveikatos sektoriui).

Tačiau iš kitos pusės, labai sunku įvertinti politikų (ar valdininkų) veiksmus korupcijos aspektu, nes daugeliu atveju, kai valdininkas gauna korupcines pajamas, naudos gauna ir visuomenė. Taigi, iškyla klausimas į kurį labai sudėtinga atsakyti: - Ar tikslas buvo asmeninis pasipelnymas, o nauda visuomenei antraeilis dalykas, ar atvirkščiai – siekiant naudos visuomenei, gaunama ir asmeninė nauda.

Kiti pavyzdžiai:

- Pažymos (dėl karinės tarnybos ir invalidumo)
- Paslaugų kvotavimas
- Kasų vykdoma ekspertizė
- Licencijavimas, akreditavimas, auditas ir pan.
- Endoprotezai ir gydymas

Pastovus kyšis – garantuotas rezultatas. Pastovūs, nusistovėję kyšiai (beveik atvira korupcija) gali būti interpretuojami, kaip papildomi mokesčiai ir jie yra mažiau pavojingi už atsitiktinius kyšius (pavyzdžiui, priemoka gydytojams, valdininkams už licencijų išdavimą ir pan. *Visi žino – kiek ir kam reikia duoti, kad darbas būtų atliktas.*

Vienartinis kyšis, - rezultatas negarantuotas, pavyzdžiui, viešieji pirkimai. Nors ir davus kyšį, *nėra garantijos, kad rezultatas bus teigiamas davusiojo naudai.*

KORUPCIJOS DYDIS IR PAPLITIMAS

Kyšio dydį ir paplitimą galima vertinti atsižvelgiant į tai ar:

- Smulki korupcija - stambi korupcija
- Lokali – nacionalinė – globali

Vertinimas atsižvelgiant į mastą

Valstybinio automobilio naudojimas nuvažiuoti nusipirkti bulvių į turgų, ar atvažiuoti iš Rygos, ar visiškai komiškas atvejis – pasinaudoti Seimo e-paštu ir padaryti 9 centų žalą valstybei – gali atrodyti juokingi, ar neverti dėmesio dėl smulkumo. Gal net nevertinant tai kaip korupcijos apraišką. Bet, jei tą pačią situaciją pakelsime į aukštesnį lygį, nuomonė gali pakisti iš esmės. Dažnai cituojamo korupcijos ekstremumo pavyzdžiu laikomas Mobutu režimo valdomas Zairas, kai 1997 m. Mobutu turtas pasiekė 6 milijardus USD. O pats diktatorius nuomodavosi Konkordą, kad keliautų iš savo šalies sostinės į Prancūziją pas stomatologą.

Tokiu atveju niekam nekyla abejonių, kad tai korupcija ir kad su ja reikia kovoti. Nes išievojama didžiulė pinigų suma vieno atvejo metu. Tačiau iš kitos pusės, net ir tokie nereikšmingi prasižengimai, kaip paminėti aukščiau, jei jie pasireiškia plačiu mastu - kasdien, gali kainuoti valstybei kur kas daugiau nei Zairo diktatoriaus pasivažinėjimai.

Kaip plačiai visuomenėje (pasaulyje) yra paplitusi korupcija, galime įsivaizduoti iš kelių žemiau pateikiamų atvejų.

- Pavyzdžiui, kai kurie sociologiniai tyrimai rodo, kad 98 proc. vairuotojų bent vieną kartą siūlo kyšį kelių policininkams.
- Pagal UNDP 1997 m. ataskaitą 15 proc. visų kompanijų išsivysčiusiose šalyse moka kyšius, kad laimėtų konkursus, Azijoje – 40 procentų, buvusioje TSRS – 60 procentų.
- Latvijoje neoficialūs mokėjimai už sveikatos paslaugas 1998 m. (pagal PB atliktą tyrimą), sudarė 1,2 proc. nuo namų ūkių išlaidų. Jei šį skaičių imti už pagrindą ir Lietuvos atveju (naudojantis 2001 m. statistika), tai bendra išlaidų suma per metus sudarytų nuo **225 iki 310 milijonų litų**. Skaičiavimai atlikti remiantis prielaida, kad

Lietuvoje neoficialūs mokėjimai sveikatos sektoriuje yra panašūs, ar kiek didesni nei Latvijoje. 1998 m. neoficialūs mokėjimai Latvijoje sudarė apie 30 procentų nuo visų namų ūkio išlaidų sveikatai. Lietuvos atveju, buvo skaičiuojama, kad tai gali sudaryti nuo 30 iki 40 procentų.

Toks masto įvertinimas gali būti naudingas nustatant prioritetus antikorupcinėje strategijoje.

KORUPCIJOS POVEIKIS

Galima išskirti šias grupes:

- Gavėjams
- Davėjams
- Visuomenei
- Kitoms kartoms
- Efektyvumui ir ekonomikai

Vertinimas atsižvelgiant į pasekmes

Pavyzdžiui, viešieji pirkimai. Gali atrodyti, kad dėl korupcijos nukenčia tik konkurse dalyvaujančios firmos. Bet pasekmės, deja, įtakoja visus. Komercinės transakcijos paremtos kyšiais ir korupcija pabrangina prekes ir paslaugas nuo 5-15 procentų. Nusikalstamos grupuotės kai kuriose pramos šakose (pav., nafta, dujos, retos naudingos iškasenos) išleidžia iki 50 procentų savo pajamų duodamos kyšius įvairaus rango valdininkams. Dėl korupcijos:

- gali laimėti firma, kurios kaina aukštesnė, nei tos pačios prekės ar paslaugos rinkos kaina. Už tai mokama iš valstybės biudžeto, t.y. iš visų mokesčių mokėtojų pinigų.
- gali laimėti kyšį davusi firma, kurios paslaugos ar prekės kaina mažiausia, bet jau iš anksto yra žinoma, kad prekės ar paslaugos tiekimo metu bus pakeistos sutarties sąlygos ir bus pateiktos arba prastesnės kokybės prekės ar paslaugos, ar darbai bus nepilnai atlikti, nes tik tokiu atveju galima kompensuoti konkurso metu patirtus nuostolius (kyšiai ir sumažinta kaina). Kas nukenčia? Vėl visuomenė, arba bent jos dalis.

Be to, kadangi kyšiai ateina pagrindinai per viešuosius, didelės apimties pirkimus ar statybas, valdininkija yra suinteresuota šioms išlaidoms skirti kiek galima didesnę šalies biudžeto dalį, ir dirbtinai mažinamos išlaidos infrastruktūros ir įrenginių remontui bei palaikymui, kad visai pablogėjus situacijai, vėl būtų galima organizuoti viešuosius pirkimus.

Todėl, pastebima koreliacija tarp didelės korupcijos ir mažų biudžeto išlaidų toms sritims, kur nėra galimybės vykdyti didelių investicinius projektus ar viešuosius pirkimus (pavyzdžiui, švietimui ir sveikatos apsaugai).

Žemiau pateikiami keli pavyzdžiai iliustruojantys šiuos teiginius.

Pavyzdžiui Amerikos karinė žinyba, Pentagonas. Kadangi ilgą laiką karinius užsakymus vykdančios kompanijos būdavo kompensuojamos pagal išlaidas, tai kartais į gamybos kaštus jos įtraukdavo kirpyklų, ar net Halloween organizavimo išlaidas. Dėl to, perskaičiavus visas firmų patirtas išlaidas į gamybos kaštus, kai kurių komponentų kainos pasidarydavo fantastiškos. Pavyzdžiui:

- Kavos aparatas – 7.622 USD
- Plokščios replės – 743 USD;
- Tualetu (lėktuve ar laive) kėdė – 640 USD.

Kitais atvejais, firmos gaudavo pelną naudodamos prastesnės kokybės medžiagas ar nepilnai atlikdamos užsakymą. Pavyzdžiui, prastos kokybės plienas, sena elektronika, ir panašiai. Tokie technologijų supaprastinimo rezultatai kartais būdavo tiesiog komiški.

- Pavyzdžiui, buvo sukurta oro pajėgų prieštankinė raketa, kuri pastoviai nepataikydavo į tankus, bet buvo tiesiog "mirtina" elektros stulpams.
- Karo (Dykumos audra) metu su Iraku didžiausia žala Irako armijai padarė seno tipo lėktuvai ir tankai, bei kiti senos modifikacijos ginklai. Tu tarpu naujų modifikacijų ginklai pasirodė gana prastai. Prieš raketinė sistema "PATRIOT", buvo naudojama tik prieš senas ir lėtas rusiškas SKAD tipo raketas su viena kovine galvute ir negalinčias atlikti jokių sudėtingų manevrų. Bet net toks panaudojimas davė ne ką geresnius rezultatus, nes "PATRIOT" raketos imdavo persekioti jau sunaikintos rusiškos raketos gabalus krintančius žemyn. Tuo būdu naujai paleistos raketos pataikydavo į joms skirtus taikinius.

Todėl duodant kyšius, amerikiečių firmos gana daug prastų karinių prekių (kurių patys nelabai norėjo naudoti) parduodavo užsienio šalims.

- Lietuvoje taip pat galima prisiminti atvejų, kai buvo nuperkama nepilnai sukomplektuota medicininė įranga, greitosios pagalbos mašinos, į kurias ne visi pacientai tilpdavo, ar vienkartinių švirktų gamybos linijos, kurios taip ir nepradėjusios darbo buvo nurašytos, kaip pasenusios.

GALIMYBĖ PASIEKTI GREITŲ REZULTATŲ

Jei norime sulaukti visuomenės palaikymo, reikia ne tik parodyti, kad rengiamos antikorpucinės programos, bet ir pasiekiami kažkokie rezultatai. Tai būtų pati geriausia reklama.

KOVOS SU KORUPCIJA BŪDŲ PAVYZDŽIAI

Korupcijos išnaikinti visiškai nėra įmanoma, bet sumažinti galima. Turbūt reikėtų laikytis taisyklės, kad korupcijos lygį verta mažinti iki tol, kol gaunama nauda viršija antikorpucinių išlaidų kaštus.

Korupcija atsiranda dėl privataus ir visuomeninio intereso konflikto. Galimai problemos sprendimo būdai:

- Sumažinti privatų interesą
- Sumažinti visuomeninį interesą

Arba:

- Sumažinti privataus sektoriaus norą mokėti kyšius (sumažinti poreikį).
- Sumažinti valdininkų galimybes imti kyšius
- Sugriežtinti kontrolę ir bausmes

Žemiau pateikiami kai kurie būdai, kuriuos būtų galima apsvarstyti diskusijos metu, norint sumažinti korupcijos paplitimą Lietuvos sveikatos sistemoje.

- Gallup tyrimų agentūra reguliariai atlieka tyrimus, kurių metu įvertinama piliečių nuomonė apie tai, kas aukščiausiai vertinamas pagal padorumą ir elgesio etiką. Panašų tyrimą, galėtų atlikti ir mūsų agentūros, pavyzdžiui, žiniasklaidos užsakymu kas mėnesį, kur būtų galima pasidomėti, o po to viešai paskelbti: **kokios specialybės atstovai ar tarnautojai, yra labiausiai korumpuoti, nesilaiko etikos kodekso ir nėra nuoširdūs?** (Seimo nariai, medicinos seserys, dvasininkai, santechnikai)
- Parengti medikų etikos kodeksą, kuris **atitiktų šalies ir sveikatos ministerijos antikorpucinės strategijos reikalavimus.**

- **Dalies paslaugų kainos kompensavimas iš PSDF (pagal egzistuojančius įkainius), jei pacientas gydosi privačioje įstaigoje,** kurioje paslaugos už analogišką kainą yra aukštesnės.
- Vietoje uždaru viešųjų pirkimų rengti **atvirus pirkimų aukcionus, su griežta teikiamos paslaugos ar prekės kokybės vėlesne kontrole.** Į kontrolės komisiją, kuri gali skirti griežtas bausmes, įeitų tiek tiekėjo, tiek gavėjo, tiek aukcione konkuravusių firmų atstovai.
- Kuo daugiau išimčių, licenzijų, akreditavimų, mokestinių lengvatų ir kitokių taisyklių, kurios reikalauja tiesioginių kontaktų su valstybės tarnautojais, tuo didesnė korupcijos tikimybė. Todėl **reikėtų peržiūrėti egzistuojančius teisinius dokumentus, jų sąrašą, siekiant sumažinti jų kiekį, ar galimus kontaktus su valstybės tarnautojais** (pavyzdžiui, panaudojant blankus, kompiuterius ir pan.).
- **Moterys ir korupcija.** Pagal įvairius atliktus tyrimus (Pasaulio banko, IRIS Centro Merilendo universitetas, kiti) **nustatyta, kad korupcija yra mažesnė, kai parlamente ir vyriausybėje yra didesnis procentas moterų.** Teigiama, kad moterys laikosi aukštesnių etinio elgesio standartų. Vieno Gruzijoje atlikto tyrimo rezultatai parodė, kad firmos, kurių vadovais yra moterys moka maždaug du kartus mažiau kyšių valdininkams, nei tos firmos, kurioms vadovauja vyrai.
- Atliktų darbų, pirkimų, paslaugų nepriklausomas įvertinimas (kokybinis bei finansinis auditas), vertinat ir lyginant su atitinkamų darbų, paslaugų ar pirkimų rinkos kainomis. **Nustačius, kad rinkos kaina mažesnė arba, kad projekto vykdymo metu buvo pakeistos sutarties sąlygos (jas pabloginant), galima pradėti antikorupcinį tyrimą.**
- **Atlyginimų augimas** turi nelabai didelę įtaką korupcijos mažėjimui. Tik tuo atveju, kai valdininkų atlyginimai bus 5-7 karus aukštesni už gamyboje dirbančiųjų atlygį, galima tikėtis reikšmingesnio korupcijos valdininkijos tarpe sumažėjimo.
- Australijoje yra įkurta (Parlamento), **nepriklausoma Sveikatos sektoriaus skundų komisija.** Gal panašią instituciją būtų galima įkurti ir Lietuvoje, o gal net nevyriausybinę (tame tarpe ir pacientų teisių gynimo klausimams atstovaujančią) instituciją, kuri gali būti finansuojama atskaitant procentą nuo VLK lėšų, per SAM programas, labdarą ar savanoriškas pacientų aukas. Ši organizacija turi galėti samdyti advokatus, bylinėtis, kreiptis į Seimą ar Vyriausybę su užklausimais ir skundais.

Antikorupcinės priemonės dėl kyšių gydytojams ar valdininkams

- Griežtas kontrolės (tame tarpe ir vidinės) mechanizmas, pasitikėjimo telefonai ir administracinė bei baudžiamoji atsakomybė. Pav., **gydymo įstaigose matomose vietose pakabinti ministro įsakymai dėl atsakomybės už kyšių ėmimą, įstaigos vadovo patvirtintos numatomos nuobaudos už aplaidų paslaugų teikimą, bei pasitikėjimo telefono numeris (SAM, prokuratūroje, gydymo įstaigoje), pavardė asmens gydymo įstaigoje į kurį būtina kreiptis, jei gydytojas "reketuoja" pacientą, ar dėl netinkamo personalo elgesio.** Taip pat galima **parengti specialų blanką ar formą,** kurią nusiskundimų dėl korupcijos atvejų turintis asmuo galėtų užpildyti ir užregistravęs įstaigos kanceliarijoje perduoti atsakingam asmeniui.
- Įvesti **nedidelius oficialius papildomus mokėjimus** į gydymo įstaigos kasą, pav., už "viešbučio" paslaugas ar pan. Šie papildomi mokėjimai galėtų būti dalinai kompensuojami per papildomąjį draudimą.