

КОРУПЦИЈА И КВАЛИТЕТОТ НА ЈАВНИТЕ УСЛУГИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: ПРОЦЕНКА НА ЗДРАВСТВЕНАТА НЕГА И МАТИЧНАТА ЕВИДЕНЦИЈА СО ПОМОШ НА ИСТРАЖУВАЊЕ НА ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ

Ова квалитативно истражување го нарача Националниот демократски институт (НДИ) и го финансира Националниот фонд за демократија (НФД). Студијата ја спроведе Институтот за демократија „Социетас Цивилис“. Гледиштата што се искажани во овој извештај не ги одразуваат гледиштата на НДИ или НФД.

Во Северна Македонија, административната корупција е особен ризик во обезбедувањето јавни услуги, бидејќи јавните службеници може да бараат мито од граѓаните во форма на пари, подароци и противуслуги во замена за услугата која треба да ја обезбедат.

Студијата, која користи два методи – анкета и таен купувач - спроведена меѓу јуни и септември 2022 г., ги разгледува институционалните двигатели на корупцијата во обезбедувањето јавни услуги. Техниката на таен купувач, е метода на оценка на обезбедувањето услуги при што учесниците се обучени набљудувачи кои ја прибележуваат и анализираат содржината и квалитетот на обезбедувањето услуги во однос на дадени процедури и норми. Овие методи обезбедија информации за ризикот од корупција идентификувајќи кои практики во давањето услуги се подложни на корупција. Второ, придонесоа да се идентификуваат местата каде што изложувањето на корупција се случило, вклучително и очигледни случаи на јавни службеници кои се обидуваат да ги вклучат испитаниците или истражувачите во корупција. Со комбинацијата на овие два пристапи, се истражи квалитетот на обезбедувањето услуги, и доказ за коруптивните практики, што се најчесто прикриени.

Интервјуата беа спроведени во секторот на здравствена нега со помош на анкетирање пациенти во две болници: Градската општа болница 8-ми Септември во Скопје, која по големина е втора во земјата, и Клиничкиот центар во Тетово, каде што од претходните истражувања постоеја наоди дека граѓаните биле жртви на корупција. Беше спроведено истражување со техниката на таен купувач во неколку канцеларии во Управата за водење матични книги за да се процени какви се ризиците и колку се граѓаните изложени на корупција кога се обидуваат да ги извадат потребните уверенија од јавните установи. Овие сектори беа избрани врз основа на анкета на НДИ од 2021 на општото население, која укажуваше на зголемена корупција на терен на индивидуално ниво.

Со истражувањето се потврди дека постојат ризици и изложување на корупција во јавното здравство и во матичната евиденција. Четири проценти од испитаниците во здравството и три проценти на шалтерите на Управата за водење матични книги искусиле притисок од корупција. Овој резултат е значаен бидејќи покажува дека постои измама и злоупотреба, додека појавата не смее да постои и корупцијата треба да е на нула. Истовремено, резултатите укажуваат на постоење на илјадници инциденти на корупција секоја година, кога граѓаните имаат работа со институциите. Корупцијата непропорционално повеќе влијае на етничките Албанци, на кои почесто им се бара мито во здравството, чија цена достигнува околу 55 проценти од просечната минимална плата во Северна Македонија. Кај матичната евиденција, граѓаните искусуваат пречки во добивањето на услуги и службениците бараат дополнителни плаќања за да овозможат услуга.

Во клучните поуки спаѓа потребата да се подобрат заложбите за борба со корупцијата со помош на подобри механизми за контрола во рамките на институциите, политички надзор, и правни механизми за да се помогне на жртвите од корупција; инвестиции во градење капацитет; и справување со ограничените ресурси во јавното здравство како опрема и плати, за да се намали поттикот за здравствените работници да бараат мито, и да се намалат трошоците. Управителите на јавните служби можат редовно да вршат проверки за да ги тестираат постојните механизми за интегритет, а потоа да се обидат соодветно да ги подобрат преку нови пристапи за градење отпорност. Политичките чинители во законодавните и извршните власти треба да вршат поредовен и подоследен надзор на овие сектори за да ја пренесат пораката дека управителите на институциите ќе сносат одговорност. Конечно, политичките лидери треба да вложат повеќе во зајакнување на институционалната отпорност на корупција.

ЗДРАВСТВЕНАТА НЕГА И КОРУПЦИЈАТА: ПИЛОТ СТУДИЈА

КОНТЕКСТ

Според анкетата на НДИ, спроведена во август 2021 г., здравствениот сектор е најголем извор на ситна корупција во Северна Македонија: по двајца од секои пет испитаници изјавиле дека докторите и здравствените работници се сметаат за најкорумпирани, а една третина од испитаниците ја сметаат здравствената нега за најкорумпиран сектор. Освен тоа, извештајот на Светската здравствена организација (СЗО) од 2022 г. покажа дека пациентите трошат уште 40 % средства од џеб за јавно здравје, покрај редовните сметки, а и дека има голема веројатност да постојат дополнителни неформални трошоци поради поткуп.

Со студијата, претходно објавената литература се проширува со три клучни наоди. Прво, забележано е дека јавните службеници непосредно бараат готовина, подароци или услуги за да дадат здравствени услуги. Второ, во студијата се забележа постоењето на препреки во обезбедувањето здравствена нега, кои посредно ги поттикнуваат граѓаните да бараат неформални средства за побрз пристап до медицински третман. Трето, во студијата се забележаа неколку упатувања на приватни медицински установи и случаи во кои таквите упатувања биле поврзани со личен конфликт на интереси.

МЕТОДОЛОГИЈА

- Примерок: 132 испитаници
- Рамка за земање примероци: Пациенти од Градската општа болница 8-ми Септември во Скопје и Клиничкиот центар во Тетово
- Интервјуа лице в лице (систематско земање примероци од секое петто лице)
- Стапка на одговор: 74 %
- Сработено на терен во периодот од јуни до септември 2022
- Цел: Собирање податоци од пациенти веднаш откако ги користеле услугите на здравствената нега
- Со пилот-студијата се обезбедија индикативни, но не квантитативни наоди

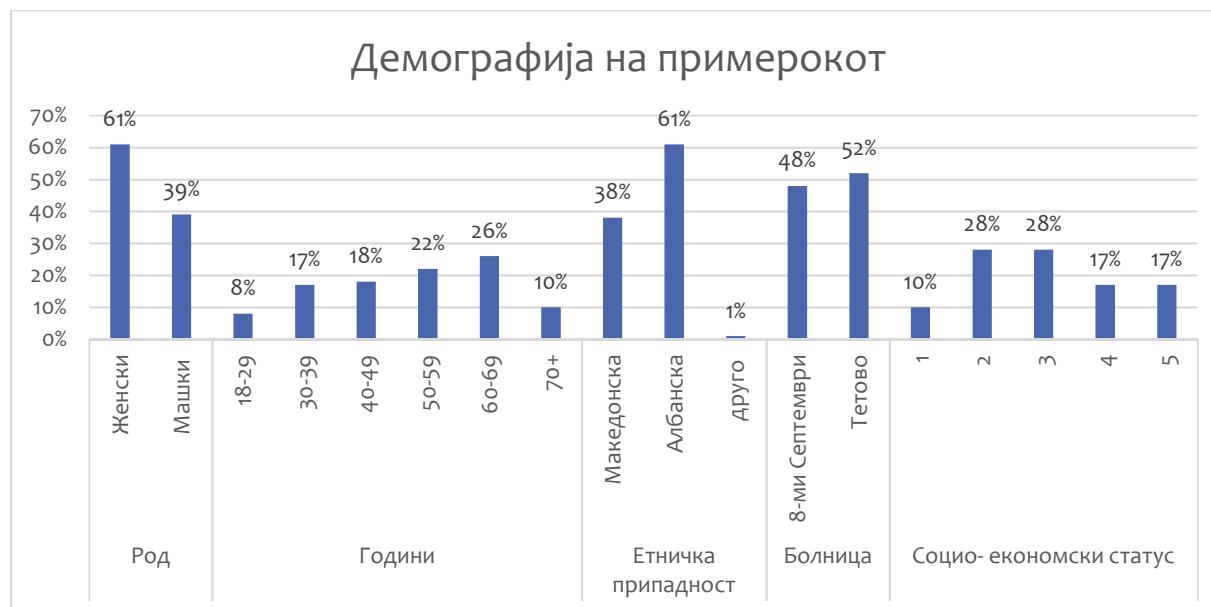


График 1: Демографија на примерок

ПРИТИСОК ОД КОРУПЦИЈА

Под притисок од корупција се подразбираат ситуации во кои службениците барале или „им предложувале“ на клиентите - во овој случај, пациентите - дополнителна, неслужбена цена на услугата. Во двете болници, од четири проценти од испитаниците биле побарано пари, подароци или услуги за да добијат медицински услуги. Ако цифрата од четири проценти се нормализира согласно бројот случаи на терцијарна нега¹ во Северна Македонија, секоја година има барем 6.749 случаи со притисок од корупција во обезбедувањето услуги од здравствената нега. Со студијата се откри и дека поткупот се движел од 20 до 200 евра, што значи дека вкупната номинална сума на поткуп што бил извлечен во услугите за здравствена нега секоја година е од 135.000 до 1.350.000 евра.

Сите забележани случаи на притисок од корупција (во четири проценти од вкупниот број случаи) се забележани во тетовската болница. Додека нема евидентирани случаи на притисок од корупција во Скопје, причината за ова е веројатно помалиот примерок во студијата. Истовремено, други наоди во студијата укажаа на постоењето на ризик од корупција во болницата во Скопје. Ако се вкрстат наодите со демографијата на испитаниците, под притисок биле етничките Албанци во пониските ешалони на социоекономското скалило. Просечната месечна плата во Северна Македонија е 360 евра, па митото од 200 евра е 55 проценти од приходот, што е сериозен товар за различни групи граѓани.

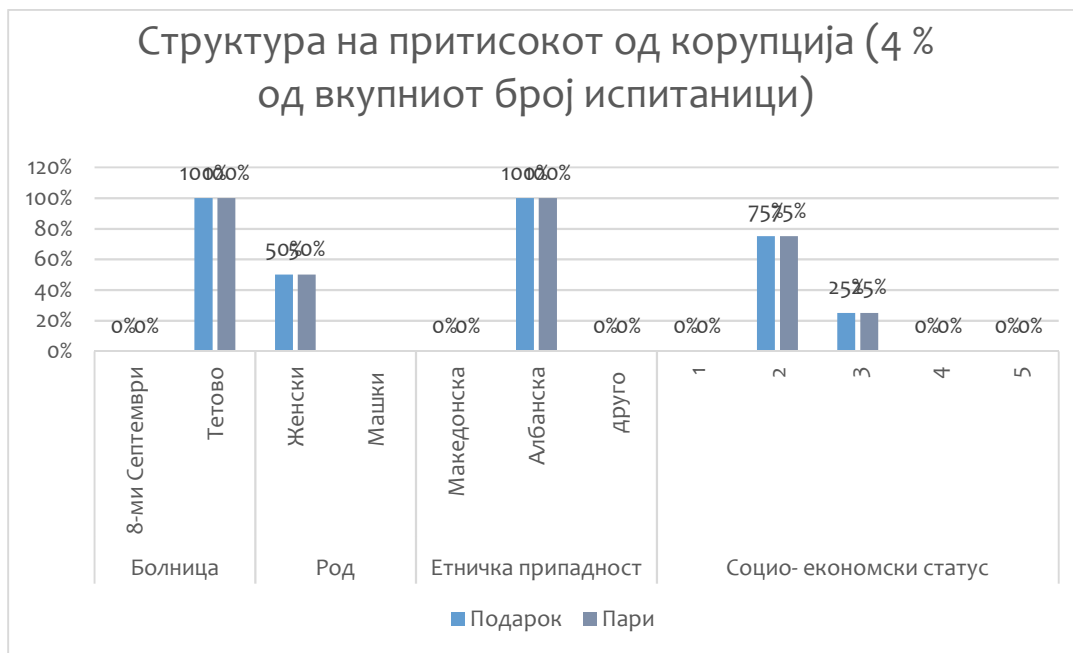


График 2: Структура на притисокот од корупција (4 % од вкупниот број испитаници)

¹Годишен извештај на Фондот за здравствена нега за 2021 г.

ПРИСТАП ДО УСЛУГИ ОД ЗДРАВСТВЕНАТА НЕГА

Пречките до пристап до здравствената нега може да резултираат со ризик од корупција, бидејќи ги поттикнуваат пациентите да го најдат најбрзото и најевтино решение за да ги премостат. Овие пречки се обично видливи кога прегледите се закажуваат преку „Мој термин“, по должината на чекањето за преглед, и, што е најштетно, кога здравствените работници не даваат услуги за да ги задоволат личните интереси. Според податоците, постојат сериозни пречки за пристап до здравствената нега, со што му се овозможува на медицинскиот персонал да бара надомест во вид на услуги, подароци или пари.

Згора на тоа, информативниот систем „Мој термин“, преку кој пациентите закажуваат прегледи - кој беше величан како решение за неорганизирано систем - покажува јасни недостатоци. Еден од 10 испитаници знаеше начини како да го изигра системот за побрзо да дојде до здравствени услуги, додека еден процент од испитаниците изјавија дека платиле поткуп за побрзо да закажат преглед.



График 3: Процент испитаници на кои им било кажано (дури и неформално) дека постојат други начини освен редовните за закажување преглед преку „Мој термин“?

Испитаниците исто така забележале различни други начини за заобиколување на времето на чекање, што е знак дека пациентите се и тоа како свесни за неформалните можности за преференцијален пристап до здравствената нега. Во 55 проценти од случаите, каде што пациентите избегнувале редици, имало случаи на поткуп, дарување или некаква приватна врска со вработените кои се овластени да закажуваат прегледи.

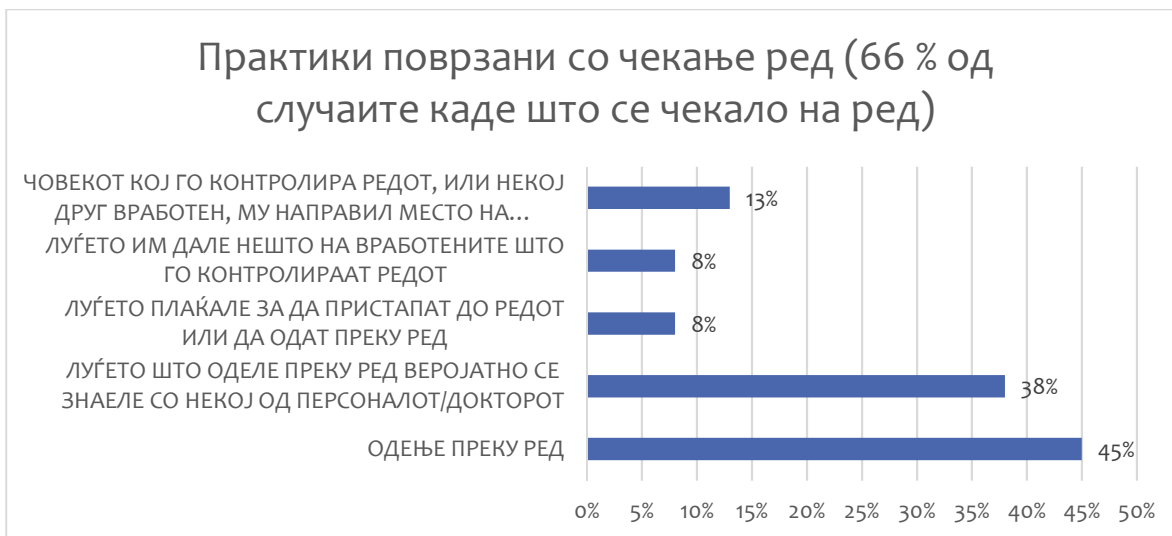


График 4: Практики поврзани со чекање ред (66 % од случаите каде што се чекало на ред)

На шеснаесет проценти од испитаниците им биле одбиени бањата за здравствени услуги. Повеќе од половина биле одбиени поради достапноста на кадарот, што треба да предизвика загриженост за протоколите и процедурите за вработување.

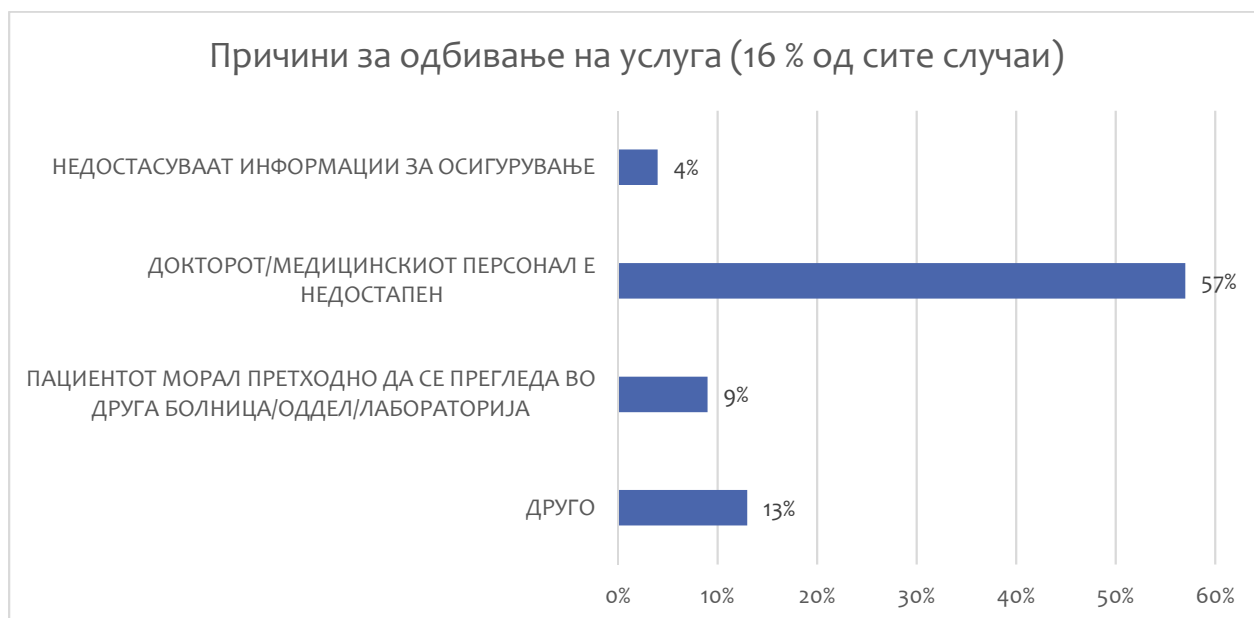


График 5: Причини за одбивање на услуга (16 % од сите случаи)

ПРИСТРАСНОСТ ПОРАДИ ПРИВАТЕН ИНТЕРЕС

Освен пречките за пристапот до здравствената нега, со пристрасноста поради приватен интерес се отвораат многу можности за корупција. Пристрасноста поради приватен интерес во здравствената нега значи дека јавните даватели ги упатуваат пациентите на приватни клиници или установи во кои имаат конфликт на интереси. Кога постојат деловни и лични врски меѓу медицинскиот персонал во јавните и приватните установи, медицинскиот персонал во јавните установи може да го злоупотреби работното место за да ги упати пациентите на приватни даватели на услуги, на сметка на обезбедувањето здравствена нега за граѓаните.

Од оваа студија, на две болници, се увиде дека и понатаму постои ризик од пристрасност поради приватен интерес кога пациентите се упатуваат од јавни во приватни здравствени установи. Триесет проценти од испитаниците се свесни за непосредното или посредното вклучување на медицинскиот персонал во обезбедувањето на приватна здравствена нега, зашто се запознаени со деловни или друг вид врски меѓу медицинскиот персонал и приватните установи. На осум проценти од испитаниците кои биле првично видени во установи за јавното здравје подоцна им било наложено да купат уреди, тестови или фармацевтски производи приватно. Со студијата се набљудуваа и приватните упатувања во Тетово, иако ова веројатно се случува во целата земја.



График 6: Структура на приватни упатувања

Кумулативно, околу седум проценти од пациентите добиле приватен упат или препорака од кадар од јавна здравствена установа за приватно да платат за медицински услуги. Нормализирани со бројот на јавно субвенционирани лекувања во приватни установи² секоја година (3.646 случаи), и со оглед на просечната цена на секоја посета од 1500 евра, пристрасноста поради приватниот интерес во системот на здравствена

²Според годишниот извештај на Фондот за здравствена нега за 2021 г.

нега на Северна Македонија чини барем 366.464 евра годишно, и непропорционално ги засега граѓаните кои се подолу на економското скалило.



График 7: Вклучување на докторот или друг медицински персонал, посредно или непосредно, во обезбедување на услугите во таа приватна установа

КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

Факторите за ризик од корупција сè уште постојат. Искуствата на пациентите укажуваат на вештачки препреки до здравствената нега, меѓу кои и необјаснети одбивања да се обезбедат информации за здравствените услуги. Пациентите исто така имале искуство со долги, хаотични редови, а сето тоа поттикнува изнаоѓање неформални начини за пристап до здравствените услуги.

Кај посиромашните граѓани има најголема веројатност да се бара мито, па товарот го носат тие што имаат најмал можности за тоа. Испитаниците сметаа дека конфликтите на интереси им го поткопуваат пристапот до адекватна нега за која плаќаат преку наметнатите придонеси од приходот. Многу испитаници во студијата знаеја за кадар кои ги упатувал во приватни установи во кои кадарот имал приватни интереси.

Со наодите се откриваат три основни слабости:

- недоволно вистински надзор и механизми за внатрешна контрола, поради што има простор за мамење.
- Недоволно вложување на јавните средства во здравствената нега резултира (1) со можности за корупција поради недоволното ресурси и (2) побарувачка на услуги кои се обезбедуваат само или најлесно приватно.
- Во моментот не постојат механизми за санација.

За да се адресираат овие проблеми, треба:

- да се адресираат ограничувањата на ресурсите со зголемување на инвестициите во јавната здравствена нега, во што спаѓа набавка на опрема, обезбедување стручен кадар, и плати со кои ќе се демотивираат давателите на јавни здравствени услуги да ги злоупотребат работните места за лична корист. На овој начин ќе се адресираат тешките трошоци за граѓаните, кои плаќаат здравствено осигурување и потоа уште во просек 40 проценти од цената на услугите. Со ова исто така ќе се намали побарувачката за приватни услуги и сродните ризици од корупција и конфликт на интереси.
- Да се обезбедат инвестиции што ќе резултираат со подобрување на искуството на пациентите во јавните болници. Управителите на болниците мора да ја подобрат внатрешната контрола и да се фокусираат на спречување конфликт на интереси, а и да воведат еднаков пристап до здравствената нега.
- Да се инвестира во подобрени внатрешни контроли, надзор и јасно видливи механизми за пријавување жалби за кадарот со цел да се заштитат правата на пациентите. Тука треба да спаѓа и ангажирањето службеници за интегритет.
- Да се воспостават инспекторати за системи што ќе алармираат за купување медицински помагала приватно кои на крајот се користат во јавната здравствена нега.

МАТИЧНАТА ЕВИДЕНЦИЈА И КОРУПЦИЈАТА: ПИЛОТ-СТУДИЈА СО ТЕХНИКАТА НА ТАЕН КУПУВАЧ

Со студијата се идентификуваа две критични прашања со кои се овозможува корупција во обезбедувањето услуги во матичната евиденција. Првото е што постојат пречки за граѓаните да обезбедуваат услуги, што ги поттикнува граѓаните да бараат неформални начини за обезбедување уверенија што се потребни за да добијат граѓански услуги. Второто е постојаниот притисок од корупција, при што во студијата се забележаа случаи на службеници кои непосредно бараа или предлагаа да се дадат пари, подароци или услуги за да издадат уверенија.

МЕТОДОЛОГИЈА

- Техника на таен купувач во канцелариите на Управата за водење матични книги - еден од најголемите даватели на административни услуги (надвор од здравствената нега и образованието) - при што учесниците се обучени да се претставуваат како граѓани кои се обидуваат да дојдат до јавни услуги, а со цел да се процени обезбедувањето услуги во иднина.
- 72 купувачи во канцелариите во Скопје-Центар, Сарај, Чаир, Ѓорче Петров, Гостивар, Тетово, Кичево, Куманово и Штип.
- Сработено на терен меѓу јули и август 2022 г.
- 60 % учеснички, 40 % учесници
- Во рамките на активностите со таен купувач, 50 % од учесниците глумеле дека се самоуверени и компетентни, додека 50 % глумеле дека се некомпетентни и без самодоверба.
- 35 % од барањата за уверенија биле поднесени онлајн

ПРИСТАП ДО УСЛУГИ

Препреките до услугите од матичната евиденција резултираат со ризици од корупција. Така се појавуваат пречки за обезбедувањето конкретна услуга, па граѓаните се присилени да бараат алтернативни, неофицијални пристапи за обезбедување услуги - во овој случај, уверенијата кои се потребни за движење по јавните установи и за обезбедување услуги. Обично, тука спаѓа недостатокот на лесен пристап и јасни информации за одредена услуга, па службениците можат да ги злоупотребат знаењето и овластувањата за да изнудат некаков надомест. Уште една честа пречка е перцепцијата на неред - „феноменот на хаотичен ред“ - што е сигнал за клиентите да бараат други, неофицијални начини за да пристапат до услугите.

Управата за водење матични книги е јавна установа во која граѓаните доаѓаат да земат уверенија што им се потребни за други услуги. Како такви, пречките со кои граѓаните се соочуваат во овие канцеларии можат да се злоупотребат за изнудување надомест кој може значително да се акумулира имајќи го предвид големиот број барања за уверенија. За многу граѓани, фактот што нема видливи информации во Управата за водење матични книги може да претставува ризик за корупција, зашто зависат од вработените да им објаснат каде и како да бидат услужени. Со ова граѓаните се поизложени на дискрециони активности и се остава простор за субјективно толкување и злоупотреба на правилата.

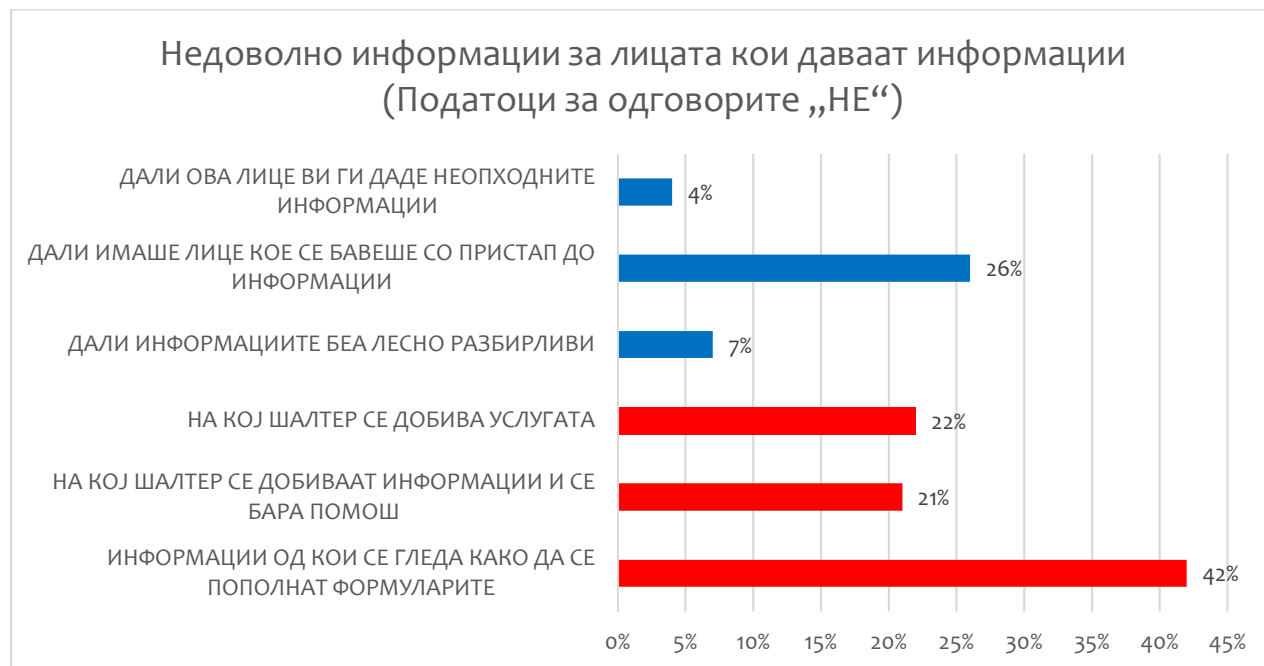


График 8: Недоволно информации за лицата кои даваат информации (Податоци за одговорите „НЕ“)

Особено ако е долг, редот пред шалтер за услуга може да биде пречка и да им сигнализира на клиентите да се обидат да изнајдат алтернативни, неофицијални пристапи. Од резултатите на анкетата се гледа дека некои клиенти сфаќаат дека постојат неформални механизми за побрзо да бидат услужени. Тајните купувачи забележаа случаи на одење преку ред, што е сигнал за другите клиенти дека постојат други можности за побрза услуга.

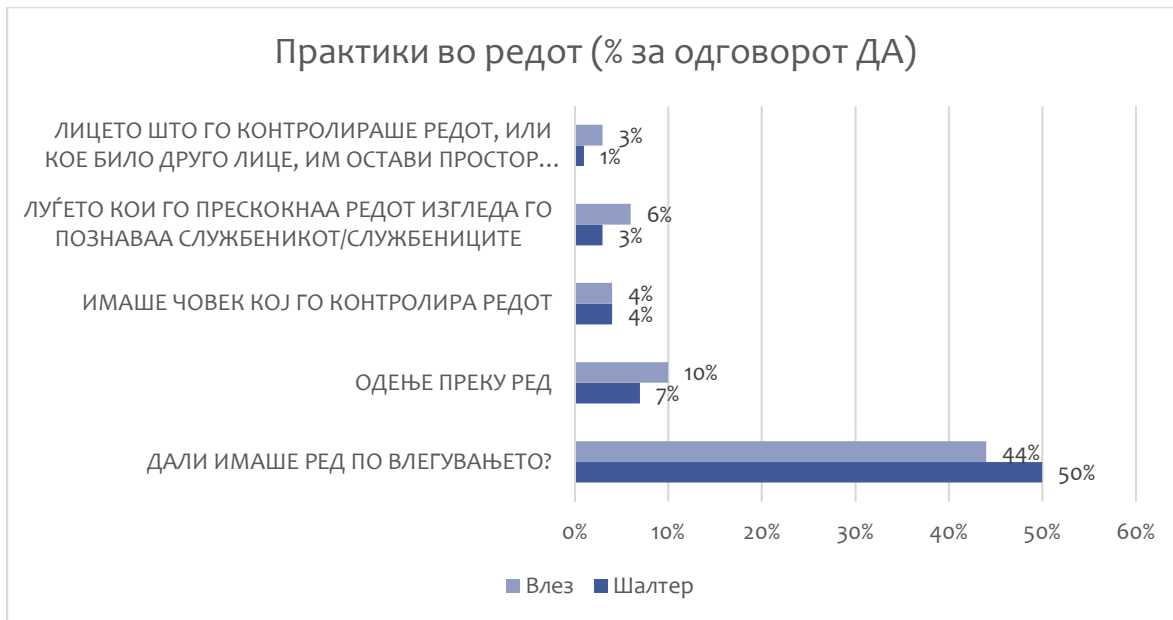


График 9: Практики во редот (% за одговорот ДА)

Еден од пет клиенти биле одбиени за услугата. Со истражувањето се откри дека кога клиентите се однесувале помалку компетентно, почесто не им пружале помош и ги одбивале. Ризикот од корупција се зголемува ако во ситуација кога клиентот е одбиен за услуга, не му се даваат доволно информации за му се помогне, па има поголема веројатност граѓанинот да бара алтернативни решенија за уверението.

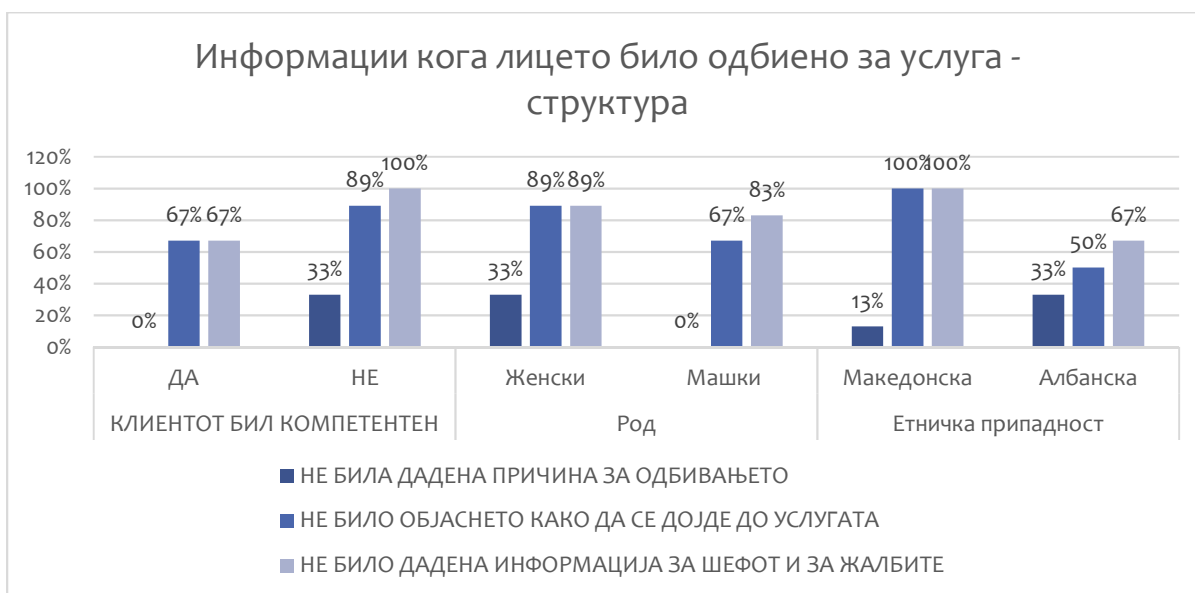


График 10: Информации кога лицето било одбиено за услуга

Службениците на шалтерот биле непрофесионални со една четвртина од клиентите. Тука спаѓаат случаи во кои службениците биле дрски, не им помагале или ги игнорирале.



График 11: Професионалност во обезбедувањето услуги

ПРИТИСОК ОД КОРУПЦИЈА

Со методата таен купувач се евидентирале случаи во кои службениците непосредно бараат нешто од клиентите во замена за услуга во три проценти од посетите. Иако митото што било предложено не било високо, забележан е попустилен начин за изнудување надомест: вработените во матичната евиденција им ги нуделе своите платежни картички на клиентите кои ги немале „за да им го олеснат процесот и да не мора да одат во банка“, иако вработениот си додавал „надоместок“ на административниот трошок. Иако таквите случаи се забележани со клиенти кои глумеле дека се изгубени или некомпетентни во Кичево, оваа пракса веројатно се јавува и на други места, но тешко се детектира зашто клиентите се често неинформирани за вистинските административни трошоци. Ако се екстраполираат резултатите на пошироката популација во државата, годишно има 16.500 барања за поткуп врз основа на 548.925-те уверенија што биле издадени во 2019 г.³

КЛУЧНИ НАОДИ И ПРЕПОРАКИ

- **Недоволниот пристап до информации претставува потенцијален ризик од корупција во обезбедувањето услуги од матичната евиденција, бидејќи може да биде пречка за одредена услуга.** Службениците можат да ги одведат граѓаните на погрешен пат. На дваесет и два проценти од учесниците им било проблем да утврдат на кој шалтер да се обратат за соодветната услуга; 21

³Според ревизорскиот извештај од 2019 г., во 2019 г. биле издадени 548.925 уверенија.

процент не добиле јасни информации од шалтерот за информации; и 42 проценти не нашле информации за пополнување различни задолжителни формулари.

- **Кодексот на однесување не се почитува докрај.** Во 25 % од посетите испитаниците сметале дека службениците ги третираше непрофесионално.
- **Граѓаните биле поттикнати да бараат други начини за да добијат јавни услуги.** Кај 7 проценти од посетите било забележано одење преку ред, нешто што се прави јавно и што е знак дека ако се следат стандардните процедури, најверојатно нема да се добијат очекуваните услуги, особено ако има долги редици.
- **Граѓаните биле одбивани за услуги, честопати без образложение.** 21 % од клиентите биле одбиени за каква било услуга. Во 20 % од овие случаи, не им било дадено никакво образложение; на 80 % не им било кажано како да пристапат до услугата; и 82 % не добиле информации како да поднесат жалба.
- **Управата за водење матични книги отвора можности за притисок од корупција.** Притисокот од корупција бил забележан во три проценти од случаите; односно службениците барале надомест за обезбедување услуги, при што во 2019 г. биле издадени 548.925 уверенија (според Државниот завод за ревизија), што значи дека вкупно во 16.468 случаи бил побаран поткуп.

За да ги адресира овие недостатоци, Управата за водење матични книги треба:

- Веднаш да ги зајакне процесите за транспарентност кога се работи за пристап до информации на ниво на канцеларија. Тука треба да спаѓаат јасно видливи знаци на кои се објаснети процесите, таксите и често поставуваните прашања (ЧПП) поврзани со матичната евиденција, а сите да се напишани на едноставен, разбирлив и пристапен јазик. Во сите канцеларии на матичната евиденција треба да се воведат систем за тикети за чекање во ред.
- Да се примени постојниот кодекс на однесување кога државните службеници го занемаруваат, во што спаѓа и непрофесионалниот однос кон јавноста. Управителите треба да сносат одговорност за неуспехите на нивните подредени.
- Мора да постои функционален и транспарентен механизам за поднесување жалби, со кој ќе се опфатат примените жалби и преземените дејствија.
- Да се автоматизираат услугите на матичната евиденција. Иако нема целосно да се избегне корупцијата, на овој начин ќе се намали ризикот и шансите за дискреционо донесување одлуки. Не само што со системите ќе се зголеми продуктивноста, туку би требало и да се намалат шансите за можни злоупотреби.
- Да се воведат автоматизиран систем за маркирање невообичаени дејствија. Во системот да се вметне автоматизирана опција за ревизорско следење на процесот за секој важен чекор или група чекори при обезбедувањето услуги во матичната евиденција, што може да се провери во секој момент.