

## СТРАТЕГИЧЕСКО УПРАВЛЕНИЕ НА РАЙОННА ЗДРАВНООСИГУРИТЕЛНА КАСА

ас. Мария Радева  
*Русенски университет „Ангел Кънчев”*

### MANAGEMENT OF REGIONAL HEALTH INSURANCE FUND

Assist. Maria Radeva

По смисъла на чл. 2 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) задължителното здравно осигуряване се осъществява от Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и от нейните териториални поделения – районни здравноосигурителни каси (РЗОК). Структурата и функциите както на НЗОК, така и на РЗОК са нормативно определени. Правомощията на директора на РЗОК са изчерпателно посочени в ЗЗО и Правилника за устройството и дейността на НЗОК. С формалното изпълнението на вменените му задължения, представляващият РЗОК не изчерпва идеята за управление на публичната организация. Стратегическото управление на РЗОК предполага извеждане на онези приоритетни задачи на управленската дейност, с изпълнението на които ще се осигури стабилно функциониране и развитие на здравноосигурителната институция.

Основна управленска задача на директора на РЗОК е от многообразието на вменени отговорности да дефинира приоритетите за развитието на институцията, т.е. да дефинира институционалните цели. Въпрос на мениджърско виждане е от нормативно разписаните права и задължения да изгради **стратегия за развитие на институцията. Изграждането на стратегия, т.е. съставянето на проектопрограма за развитие** представлява политика, разработена въз основа на целеполагане, предвиждане на бъдещото развитие, прогнозиране на процесите и резултатите от дейността и техните последици, потребностите от ресурси и пътищата за достигане на целите.

Целеполагането като основна управленска функция ориентира публично-правната организация във времето и пространството. Посредством целеполагането се формулират целите на управлението в съответствие с нормативната рамка, потребностите на обществото, обосноваване на ресурсната обезпеченост и постижимост в съответствие с наличния експертен потенциал.

Формулираните в статията стратегически цели за управлението на РЗОК са с достатъчна степен на значимост, предизвикателност и трудност. Но само по този начин ще се ангажират служителите в постигането им и така ще реализират и развиват своя потенциал и умения. Успоредно с това ще се развива и РЗОК. От постигането на трудни цели ще спечелят служителите, ще спечели здравноосигурителната институция и обществото, защото то ще изгради доверие в организацията, ангажирана с дейностите по управление и разходване на средствата от задължителни здравноосигурителни вноски.

#### **Задължително здравно осигуряване**

Възстановяване на здравноосигурителната система в РБ започва с обнародването в ДВ 70/1998 Закон за здравното осигуряване (ЗЗО), който влиза в сила от 01.01.1999. В първоначалната редакция на закона липсва дефиниция на понятието здравно осигуряване, но разпоредбата на чл.2 въвежда двете му форми – задължи-

телно и доброволно. След измененията на ЗЗО (ДВ 60/2012), здравното осигуряване е дефинирано като дейност по набирането на здравноосигурителни вноски и премии, управлението на набраните средства и тяхното разходване за заплащане на здравни дейности, услуги и стоки, предвидени в ЗЗО, в националните рамкови договори (НРД) и в застрахователните договори.

В първоначалната редакция на ЗЗО задължителното здравно осигуряване е определено като система за социална здравна защита на населението<sup>23</sup>, гарантираща пакет от здравни услуги, и се осъществява от НЗОК. С изменения в ЗЗО от 2002 в задължителното здравно осигуряване включват различни функции, вменени в правомощие на отделни органи. Дейността по набирането на средства от задължителни здравноосигурителни вноски, определени със закон, се осъществява от Националния осигурителен институт (НОИ), а от 2006 – от Националната агенция за приходите (НАП). Управлението събраните средства и разходването им за здравни дейности, се осъществява от Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и от нейните териториални поделения – районни здравноосигурителни каси (РЗОК). С измененията на ЗЗО от 2002 е изоставена идеята за социалната здравна закрила и е дефинирано, че задължителното здравно осигуряване предоставя основен пакет от здравни дейности, гарантиран от бюджета на НЗОК.

Действащата разпоредба на чл.2, ал.1 от ЗЗО съдържа легалната дефиниция на понятието задължително здравно осигуряване, което представлява дейност (*единствено – заб. моя*) по управление и разходване на средствата от задължителни здравноосигурителни вноски за заплащане на здравни дейности, което се осъществява от НЗОК и РЗОК и предоставя основен пакет от здравни дейности, гарантиран от бюджета на НЗОК. Набирането на средства от задължителните здравноосигурителни вноски, което се осъществява от НАП е изключено от понятието задължителното здравно осигуряване.

ЗЗО институционализира Националната здравноосигурителна каса като юридическо лице, с предмет на дейност – осъществяване на задължителното здравно осигуряване. НЗОК се състои от централно управление, районни здравноосигурителни каси (РЗОК) и поделения на районните здравноосигурителни каси. Структурата и функциите на РЗОК са разписани в Правилника за устройството и дейността на НЗОК (ДВ 79/2013).

### **Стратегически цели на управлението на РЗОК**

Създаването на все по-усложнени здравни системи, фрагментирането на медицинския пазар, акцентът на повишената ефективност и задържането на разходите обуславят интереса към стратегическия мениджмънт. Съвременната здравна система е изправена пред толкова сложни проблеми, които изключват прости решения. Разбирането на външната среда на здравните организации, взаимоотношенията им с околната среда и сложните конфликтни интереси на функциониращите подсистеми в здравеопазването<sup>24</sup> налагат прилагане на стратегическия мениджмънт в системата на здравеопазването. Необходимостта от дългосрочни виждания, решения за ефективно функциониране на институцията, решаване на предизвикателствата, поставени пред РЗОК, са предпоставките, които обуславят стратегическия стил на мислене и дейност в управлението на публично-правния субект.

---

<sup>23</sup> Средкова, К. Здравно осигуряване, Сиби, 1999

<sup>24</sup> Борисов, В. Стратегически здравен мениджмънт: философия и практика, С, стр. 18-19

Проблемът за приоритетите има фундаментално значение за стратегическия мениджмънт. Приоритетите отразяват предимствената ориентация на вниманието и на ресурсите в дадена посока, която е определена и възприета като особено значима за дадена организация.<sup>25</sup> Проблемът с приоритетите не трябва да се смесва с многообразието на задачите, стоящи пред РЗОК. Възприемането на дадени приоритети на управлението на РЗОК, не отрича значението на всички останали функции и задачи, а означава по-категорична и по-силно ангажирана предимствена ориентация към решаването на най-значимите проблеми, стоящи пред РЗОК. Ролята на приоритетите, е да се концентрират ресурсите на организацията в определена посока.

Формулирането на стратегическите цели на управлението на РЗОК се поставя в зависимост от нормативно определените функции на организацията и правомощията на директора на РЗОК. Разпоредбата на чл. 20, ал.1 от ЗЗО дефинира правомощията на директора на РЗОК. Директорът на РЗОК представлява НЗОК на териториално равнище, организира и ръководи дейността на РЗОК в съответствие със закона, правилника за устройството и дейността на НЗОК, решенията на надзорния съвет и актовете на управителя на НЗОК, сключва, изменя и прекратява договорите с изпълнителите на медицинска помощ на територията, обслужвана от РЗОК. Правилника за устройството и дейността на НЗОК детайлизира законово определените правомощия на директора на РЗОК.

Правомощията очертават границите на компетентността, с която разполага директорът на РЗОК, в които граници може да предприема фактически действия за изпълнение нормативно определените функции на РЗОК. Прилагайки принципите на стратегическото управление и на основание нормативно определените правомощия на директора на РЗОК се формулират следните стратегическите цели при управлението на РЗОК.

Цел 1: Управление на здравноосигурителния бюджет

Цел 2: Комуникация със задължително здравноосигурените лица

Цел 3: Управление на служителите чрез подкрепа за постигане на „commitment” – обвързаност на служителите с организацията

#### ***Управление на здравноосигурителния бюджет***

„Основен проблем на здравеопазването в световен мащаб е конфликтът между ограничените ресурси и постоянно увеличаващите се разходи (в резултат на демографски промени, нарастващи потребности и непрекъснато въвеждане на нови, все по-скъпи методи на лечение). Във всяка държава политиките са изправени пред дилемата как по възможно най-добрия начин да използват ограничените средства и да повишат качеството на здравните услуги, да подобрят взаимоотношенията между отделните нива на здравната система и между различните участници в процеса на предлагане и ползване на здравните услуги и да осигурят финансовата и структурната устойчивост на здравната система”<sup>26</sup>.

НЗОК разходва определен бюджет, като размерът на годишните здравноосигурителни плащания се регламентира със закон. Увеличаващите се здравни потребности на населението се конфронтират с лимитираните средства за здравноосигурителни плащания, което изправя системата пред огромен социален проблем. При предварително определени средства и сравнително неподдаващи се на предварително изчисление потребности, за да се гарантира финансовата стабилност на сис-

<sup>25</sup> Борисов, В. Стратегически здравен мениджмънт: философия и практика, С, стр. 41 - 46

<sup>26</sup> Национална здравна стратегия 2008 - 2013 (ДВ 107/16.12.2008)

темата, следва да се намери регулиращ и ограничаващ механизъм за контрол върху разходите за медицински услуги. В тази връзка е и дефинираната стратегическа цел.

Така дефинираната цел за управлението на РЗОК ще се реализира чрез изпълнение на следните дейности:

- Контрол при сключването на индивидуалните договори
- Използване в максимална степен възможностите на информационна система на НЗОК
- Проверка на предявените искове от изпълнителите преди извършване на плащанията
- Осъществяване на административен контрол съгласно ЗЗО

Конкретните дейности за изпълнение на посочената се съдържат в нормативно определените основни дейности на РЗОК по осъществяване на медицински и финансов контрол върху дейността на договорните партньори и върху изпълнението на договорите за оказване на медицинска и дентална помощ и за отпускане на лекарства за домашно лечение, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели. Осъществяването на контролна дейност, като механизъм за спазване на договорните задължения и гарантиране рационално използване на предоставените финансови ресурси следва да бъде планиран с оглед на неговата целенасоченост и ефективност.

**Като приоритет в дейността на РЗОК следва да бъде поставянето на акцент върху предупредително и възпитателно въздействие, което се постига с налагането на санкцията. С оглед постигане стратегическите цели на РЗОК приоритетът се поставя върху превантивната функция на наказанието, свързана с осъществяването неблагоприятно психологическо и физическо въздействие върху съзнанието и поведението на лицата, при защита на охраняваните от РЗОК здравноосигурителни обществени отношения.**

С оглед повишаване качеството на предоставената медицинска помощ РЗОК следва да предприема действия, насочени към реализиране на превантивната функция на налаганите административни наказания. Превенцията се реализира абстрактно – със самото съществуване на предвидената санкция като възможна последица (заплаха) при евентуално допуснато нарушение. От друга страна конкретно наложеното наказание дава отражение както върху конкретния извършител, така и върху договорните партньори като цяло.

От гледна точка на пациентите със засегнати права, административните наказания не могат да заместят отказаната медицинска услуга или да поправят лошо предоставената такава, но имат известен репариращ ефект.

#### **Комуникация със задължително здравноосигурените лица (ЗЗОЛ)**

Терминът етично прогнозиране звучи необичайно за нашите условия. Но неговата роля нараства, тъй като поведението на медицинския персонал и отношението с пациентите все повече ще се обуславя от морални регулатори<sup>27</sup>. В тази насока е необходимо да се прогнозира бъдещите изменения в спектъра на правата и отговорностите на пациентите. Прилагането на човешките права в здравеопазването означава, че всяко човешко същество има еднакви здравни права, без да бъде дискриминирано; всеки човек има право да взема решения, свързани с неговия жи-

---

<sup>27</sup> Пак там, В. Борисов

вот и да участва в обществения дебат; държавните органи имат задължението да зачитат, защитават и реализират човешките права на своите граждани<sup>28</sup>.

РЗОК следва да фокусира дейността си към здравноосигурените лица, да защитава правата и интересите им, да съдейства за достъпа до медицински услуги, да гарантира качеството на получената услуга. Изместването на фокуса ще съдейства за превръщането на ЗЗОЛ от потребители на системата в активни партньори.

Поставянето на ЗЗОЛ в центъра на системата е в съзвучие и с общата европейска политика насочена към овластяване на пациентите. „Политиците са осъзнали, че здравната система е за пациентите и не служи единствено за да гарантира здравна работна сила, способна да плаща такси и така да изпълнява дълга си, се посочва в доклада. Добрата здравна грижа зависи от активното участие на пациентите. Тези системи работят, за да въвлечат пациентите, предлагайки им финансови поощрения, сила чрез информация и права, за да могат те да правят активен избор.“<sup>29</sup>

Ефективното ползване на медицинските услуги, на първо място изисква познаване на системата на здравеопазване. Знанието как се реализират обществените отношения в сферата на здравеопазването ще гарантира на пациентите ефикасна защита на правата им и получаването на по-качествена медицинска услуга.

Изпълнението на тази стратегическа цел ще се реализира чрез провеждането на достъпна и убедителна медийна политика, която да е насочена към поставянето на здравноосигурените лица в центъра на здравноосигурителната системата. Реализирането на приоритета за активизиране ролята на ЗЗОЛ ще се осъществи чрез конкретни мерки, попадащи в дейността на РЗОК:

- Съдействие за осъществяване на правата
- Активна политика спрямо ЗЗОЛ и насърчаване обръщането им към РЗОК чрез подаване на жалби, сигнали и предложения. Реализацията на личните права зависи от знанията на пациентите за системата на здравеопазване и от проявената от самите тях активност в използване на гарантираните от закона способности за защита.
- Насърчаване на ЗЗОЛ за търсене на информация от РЗОК и политика на институцията по предоставяне на точна, навременна, пълна и достъпна информация.

Дейностите за привличането на ЗЗОЛ, като стратегическа цел, ще подпомогнат за функционирането на системата като цяло. «Здравнонеосигурените лица не разбират характера на солидарната система. Те не са съгласни да плащат за нещо, което не ползват. Следователно е необходимо държавните институции, включително и НЗОК, да продължават да разясняват на разбираем език какъв е принципът на действие и къде отиват парите от вноските на всеки българин.

Здравнонеосигурените лица не търсят съдействие от държавните институции, за да решат проблемите си. Причините за това са разнообразни, но сред тях има и хора, които са обезверени – т.е. пред държавните институции **стои предизвикателството да спечелят наново доверието на хората.**<sup>30</sup>»

### Управление на служителите чрез подкрепа за постигане на „commitment”

<sup>28</sup> Светла Цолова, Права на пациентите в България – нормативни и правни аспекти

<sup>29</sup> Доклад „Овластяване на европейския пациент - възможности и въвлечане” за 2009

<sup>30</sup> Здравнонеосигурените и осигурителната система в България, Институт „Отворено общество”, София, 2009

Приоритет на стратегическия мениджмънт в РЗОК е въвеждането на политики за управление и развитие на човешките ресурси. Цел на стратегическото управление на човешките ресурси в РЗОК е повишаване мотивацията на служителите и изграждане на отношения на лоялност и привързаност към институцията. Обвързването на служителите с институцията (“commitment”) в дългосрочен план предотвратява не само загубата на компетентност, но и ресурсоемкото набиране и обучение на нови служители.

Резултатите от проведеното представително международно социологическо изследване в 14 западноевропейски страни показват, че „всеки четвърти би отказал по-добре платена работа и би останал на мястото, на което работи в момента.”<sup>31</sup> 77% от датчаните се гордеят с работодателя си, при германците – 54%, а само при италианците стойностите са по-ниски. Източник на гордост може да бъде качеството на предоставените услуги.”

Изводите от изследването могат да бъдат приложени към дългосрочните цели за управление на персонала. Работата в РЗОК следва да се осъзнава като въпрос на престиж, с оглед ролята, която институцията заема в обществения живот. Престижът повишава самочувствието и затова е силен мотив за идентифициране с работодателя и за стремежа към собствения успех.

Организационните психолози говорят за три компонента – афективен, нормативен и рационален “commitment”. Афективният се характеризира с емоциите на служителите и с развитото им чувство на лоялност. Рационалният се базира на преценката за вредата и ползата. Нормативният се свързва с чувството на дълг – служителят по задължение остава в организацията. Изследванията показват, че “служителите с най-силно изразена афективна привързаност остават не само верни на работодателя си, но и най-силно съдействат за неговите успехи”.

За да постигнат успех в дългосрочен план, организациите са зависими от това, служителите им доброволно да се ангажират извън задължителното и формалното изпълнение на работата. В този смисъл се използва и понятието “Organizational Citizenship Behavior” – организационно гражданско поведение.

През 2001 година Университетът Дортмунт провежда изследване, в което вземат участие 111 т. нар. данъчни поста от Държавната финансова администрация на Германия с повече от 2000 служители. Заедно с обвързаността са измерени и отсъствията от работа, както и обикновените индикатори за постигане на успех. Резултатите показали, че колкото по-висока е степента на обвързаност, толкова по-малко са отсъствията и групите осъществяват по-бързо и по-безпогрешно поставените им задачи.

Постигане на висока афективна обвързаност между служителите и РЗОК ще създаде благоприятна среда за преодоляване на корупционния натиск. Реализирането на така дефинираната цел, свързана с управление на човешките ресурси ще предпази институцията от евентуални злоупотреби с наличните информационни масиви и съхраняваните лични данни на осигурените лица. Усещането за задоволство от работата ще повиши личната ангажираност на служителите, което е основен мотив за професионално, отговорно и ефективно изпълнение на служебните задължения.

## Заклучение

---

<sup>31</sup> Ф. Йорг „Фирмата & аз”, българско издание на GEHRN&GEIST, бр. 3/2009.

В съвременните общества многократно нарастват сложността и мащабът от задачите, възложени на публичните организации. Наблюдава се обаче криза в доверието към публичния сектор. Широко разпространено мнение е, че той по-скоро създава, отколкото решава обществените проблеми и че публичните програми и политики по-скоро понижават, а не повишават жизненото равнище. Публичният сектор се смята за разточителен и корумпиран. Публичните институции губят образа си на място, където служителите могат да помагат и да служат на своите съграждани.

Прилагането на описания стратегически подход има за цел да покаже, че съществува успешен модел за управление и развитие на РЗОК. Изложената визия за управление гарантира изпълнение на задачите, вменени на институцията и обезпечаване функционирането ѝ при спазване на нормативните правила. Ефективното управление и развитието на администрацията ще гарантира нарастващо доверие на обществото към РЗОК и асоциирането ѝ като гарант за защита правата на осигурените лица. Успехът на управлението ще се отчете и от самите служители институцията. Инвестицията в човешкия потенциал, в развитието на професионалните знания и умения ще доведе до качествена промяна в поведението на служителите, които ще се ползват с доверие и уважение от страна осигурените лица и договорни партньори, т.е. от потребителите на публичните услуги, предоставени от РЗОК.

Дефинираните стратегически цели трябва да бъдат реализирани с усилията на целия екип на РЗОК. Това всъщност е и най-важното и трудно мениджърско умение – да бъдат разяснени защо си струва усилията една цел да бъде постигната, да бъдат мотивирани служителите да приемат целта за своя и в крайна сметка тя да се реализира възможно по-ефикасно.

Посоените цели са реалистични и постижими, същите са и с достатъчна степен на значимост, предизвикателност и трудност, защото само по този начин ще се ангажират възможно по-добре служителите в постигането им и така ще реализират и развият своя потенциал и умения, а успоредно с това ще се развива и РЗОК. С постигането на така дефинираните цели ще спечелят служителите, ще спечели институцията РЗОК и системата на НЗОК като цяло.

#### **Литература:**

1. Борисов, В. Стратегически здравен мениджмънт: философия и практика
2. Средкова, К. Здравно осигуряване, Сиби, 1999.
3. Йорг „Фирмата & аз”, българско издание на GENIRN&GEIST, бр. 3/2009.
4. Здравнонеосигурените и осигурителната система в България, Институт „Отворено общество”, София, 2009.

#### **За контакти:**

ас. Мария Иванова Радева  
Русенски университет „Ангел Кънчев”  
e-mail: mradeva@uni-ruse.bg