Списание за наука „Ново знание“
ISSN 2367-4598 (Online)
Академично издателство „Талант“
Висше училище по агробизнес и развитие на регионите - Пловдив

New Knowledge Journal of Science
ISSN 2367-4598 (Online)
Academic Publishing House „Talent“
University of Agribusiness and Rural Development - Bulgaria

http://science.uard.bg

FINANCIAL CONTROL IN THE HEALTHCARE SYSTEM IN BULGARIA

Tsvetana Kerencheva
University of Agribusiness and Rural Development, Plovdiv, Bulgaria

Abstract: The article considers control as a process of timely prevention and sanctioning of a negative result and it presents the role and the significance of financial control in the health system in Bulgaria. Financial management and control in the healthcare system in the country are analyzed in terms of accepted standards and competent institutions. As a result of the conducted survey, conclusions were drawn regarding the problems in the implementation of the financial and control activities in the sphere of healthcare and recommendations are provided for making adequate changes.

Keywords: control, financial control, healthcare.

ФИНАНСОВ КОНТРОЛ В ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО В БЪЛГАРИЯ

Цветана Керенчева
University of agribusiness and rural development, Plovdiv, Bulgaria

Abstract: Статията разглежда контролът като процес на своевременно предотвратяване и санкциониране на проявяващ се негативен резултат и представя ролята и значението на финансовия контрол в здравната система в България. Финансовото управление и контрол в здравната система в страната са анализирани от гледна точка на приетите стандарти и компетентните институции. В резултат на проведеното проучване са направени изводи относно проблемите области в осъществяване на финансово-контролните дейности в сферата на здравеопазването и са формулирани препоръки за предприемане на адекватни промени.

Keywords: контрол, финансов контрол, здравеопазване.

ВЪВЕДЕНИЕ

Контролът представлява необходим елемент от управлението на всяка организирана човешка дейност. Същността му се изразява в своевременно предотвратяване и санкциониране на един проявяващ се негативен резултат. Упражнява се от всички управленски органи и има системен характер. Главна цел на контрола е не само да открие, изобличи и накаже виновника, а да се предотвратят своевременно всички наченки на противоправно действие в управлението. Контролът не съществува самостоятелно; не може да бъде цел, а е винаги средство, чрез което се осигуряват резултати от проверяваната дейност[1]. Той има следните основни функции: превантивна, констатираща; оценъчна и резултатна. Осъществява се чрез съвкупност от контролни способи като: преглед, наблюдения, проверки, сравнения, анализи и други.

Въздействието на контролната дейност има властнически характер. Процесът на осъществяване на контролната функция преминава през два основни стадия:

- подготвителен - включва оценка на планираното състояние и определяне на стандарти за допустими отклонения;
- същински стадий – включва измерване на фактическото състояние, съпоставяне с планираното състояние, диагностика на отклоненията и регулиране.

В научната литература се срещат много класификации на контрола[2]. Ето някои основни видове контрол:

1. Според времето на осъществяване:

- Предварителен – ролята му е да предпазва от бъдещи нарушения или слабости, затова се нарича още превантивен. Той предхожда по време отделните стопански, финансови или др. операции. Използваните средства при него обикновено са: валидиране, одобрение, разрешение, утвърждаване и др.
- Текущ – съпътства извършването на дадена операция от проверяваната дейност, упражнява се непрекъснато и неделимо. Това е най-често срещаната форма на контрол и има много разнообразни способи за осъществяване.
- Последващ – обхваща дадена операция или системи от операции, след като същите са били извършени. Най-често той се извършва периодично и тематично – обхваща отделни части от дадена дейност. Упражняването на последващ контрол е независимо от проведения преди това предварителен и/или текущ контрол.

2. Според естеството на проверяваната дейност:

- Контрол за законосъобразност – това е контрол за безусловно и точно изпълнение на действащите нормативни актове.
- Контрол за целесъобразност – това е контрол за резултатите от точното изпълнение и приложение на нормативните актове. Този контрол е немислим без точното изпълнение на законовите разпоредби.

3. Според местоположението на обекта:

- Вътрешен – характеризира се със задълбоченост и широк обхват. Той е приоритет или правомощие на самата организация;
- Външен – подчинен е на обективност и независимост. Той е израз на йерархията в управлението.

Финансовият контрол е специализиран вид административен контрол, свързан с управлението на организациите. Представлява строго профилирана дейност,

[1] Бедженян, А. Финансов контрол. Европейски колеж по икономика и управление, Пловдив. 2007.
Стоянов, Евг. Управление и контрол на проекти. Либра скорп, Бургас, 2011.
[2] Стоянов, Евг. Финансово-контролни системи и институции. Либра скорп, Бургас, 2011.
Стоянов, Евг. Теория на финансово-контролните системи и институции. Либра скорп, Бургас, 2013.

регламентирана и законодателно установена[3]. Обект на финансов контрол е отчетността на паричните и материални ценности, принадлежащи на организацията. Чрез него се реализират следните основни цели: спазване принципите на законност, целесъобразност и ефективност на управлението на финансови и материални ресурси, права и отношения; организиране на обществена финансова безопасност; оптимално функциониране на звена и максимална законност на дейността. Финансовият контрол не е ограничение или отнемане на оперативната самостоятелност на ръководителя, а заостряне на вниманието, изискване за насочване на тази дейност към най-целесъобразно разходване на средства. Нарушенията, установени в резултат на извършения финансов контрол, се търсят чрез наказателна, дисциплинарна, административна и имуществена отговорност. Този вид контрол се осъществява както вътре в самата институция чрез внедряване на система за финансово управление и контрол (СФУК), така и от външни за организацията субекти.

Вътрешният контрол е обективно необходим на всяка организация. Вероятно представлява една от най-старите форми на осъществяване на контролна дейност. Съгласно действащото в Република България законодателство ръководителите на организации от публичния сектор отговарят за осъществяване на финансовото управление и контрол във всички ръководени от тях структури, програми, дейности и процеси при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност. Финансовото управление и контрол в публичния сектор е цялостен процес, интегриран в дейността на организациите и осъществяван от ръководството и служителите им[4]. Чрез системите за финансово управление и контрол се отстраняват социалните деформации в икономическото развитие и преодоляват конфликти при предоставяне на социални услуги[5]. СФУК съдейства за правилно реализиране на вътрешните и външни връзки при управлението на всички икономически субекти и е насочена към постигане на цели и задачи от социалноикономическата програма на институцията. Включва пет елемента: контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация и комуникация, както и мониторинг (цялостен преглед на дейността по осъществяване на вътрешен контрол). Елементите са взаимосвързани и с универсален характер за организациите от публичния сектор. Всеки ръководител прилага индивидуален подход по отношение на елементите и самия вътрешен контрол в зависимост от институцията.

РОЛЯ НА ФИНАНСОВИЯ КОНТРОЛ В ЗДРАВНАТА СИСТЕМА

Националната система на здравеопазване включва лечебните заведения по Закона за лечебните заведения[6], здравните заведения по Закона за здравето[7] и Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина[8], както и държавните, общинските и обществените органи и институции за организация, управление и контрол на дейностите по опазване и укрепване на здравето. За да бъде постигнато високо ниво на административен контрол в системата на здравеопазването по отношение на нейното финансиране е обособен механизъм от правно нормативни актове и държавни органи, които да следят за прилагането им[9]. Актовете са:

[3] Златарев, Е. Държавен вътрешен финансов контрол и имуществена отговорност. Сиела, София, 2004.
[4] Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор.
[5] Банкова, И. Проблеми и конфликти при предоставянето на социални услуги на местно ниво. VIII „Икономиката в променящия се свят: национални, регионални и глобални измерения“. Международна научна конференция, ИУ – Варна. 12.05.2017.
[6] Закон за лечебните заведения.
[7] Закон за здравето.
[8] Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина.
[9] Илиева, Ант. Контролът в здравеопазването. Сиела норма АД, София, 2018.

– *Медицински стандарт* – това са специфични измерители на качеството на медицинската услуга;

– *Клинична пътека* – система от изисквания и указания за поведение на различни видове медицински специалисти при диагностични и лечебни процедури на пациенти с определени заболявания, изискващи хоспитализация в лечебни заведения със стационар - тези пътеки са инструмент за контрол върху разходите и качеството на медицинската помощ;

– *Кодекс за професионална етика (морален кодекс) и Правила за добра медицинска практика* – съвкупност от правила за поведение при диагностична и лечебна дейност.

След въвеждането на договорни отношения между финансиращия орган (НЗОК) и лечебните/здравните заведения стартират регулаторните механизми за финансиране на извършените дейности (съгласно Национален рамков договор, Клинични пътеки, изписване на лекарства и Медицински стандарти). Отправна точка в развитието на контрола е анализът на неговите обекти.

Според експерти здравеопазването в България се финансира неправилно[10]. Моделът на здравната система, създаден в началото на демокрацията, вече е опорочен и не работи. Системата, която действа в момента – НЗОК като единствен стълб на финансиране на здравеопазването - не може да отговори на потребностите и изискванията на българските граждани[11].

Органите, които имат правомощия да осъществяват под различна форма финансов контрол в сферата на здравеопазването, са следните:

Държавната здравна политика се ръководи и осъществява от ***Министерския съвет***. Министерският съвет по предложение на министъра на здравеопазването одобрява Национална здравна стратегия[12] и национални здравни програми[13].

Народно събрание – осъществява контролни функции чрез постоянна Комисия по здравеопазване или временни комисии. Постоянната комисия подготвя законопроекти и становища, приема годишния отчет за бюджета и дейността на НЗОК. Временните комисии се създават за проучване на отделни въпроси и за провеждане на анкети.

Министър на здравеопазването - ръководи националната система за здравеопазване и осъществява контрол върху свързаните с това дейности.

Министерството на здравеопазването (МЗ) отговаря за националната здравна политика и цялостната организация и функциониране на здравната система[14]. От април 2018 година е в сила единен „Стандарт за финансово управление на държавните лечебни заведения – търговски дружества“ на МЗ[15], където се поставят конкретни финансови принципи и политики, касаещи управлението на лечебните заведения и по-точно: счетоводна отчетност; управление на задълженията и човешките ресурси; инвестиционна политика; възлагане на обществени поръчки; клинични изпитвания; текущо наблюдение на ключови индикатори и отчитане. Целта на стандарта е както да наложи финансова дисциплина, така и да се контролира и анализира на тримесечие финансовата устойчивост и стабилност. Очаква се общинските лечебни заведения да приложат същия стандарт за стабилизиране на финансовото им състояние.

[10] В-к „Труд“, Интервю на Павлина Живкова с проф. д-р Генчо Начев, 26.04.2017 г.: https://trud.bg/.
[11] В-к „Труд“, Интервю на Павлина Живкова с доц. д-р Лъчезар Иванов, 03.08.2018 г.: https://trud.bg/.
[12] Национална здравна стратегия 2020.
[13] Министерство на здравеопазването: www.mh.government.bg.
[14] Министерство на здравеопазването: www.mh.government.bg.
[15] Стандарт за финансово управление на държавните лечебни заведения.

За осъществяване на контрол върху медицинското обслужване на гражданите към Министъра на здравеопазването се създава ***Изпълнителна агенция „Медицински одит“*** (ИАМО)[16]. Агенцията осъществява постоянен контрол върху медицинското обслужване на гражданите, спазването на утвърдените медицински стандарти и правата на пациентите и върху дейностите, свързани със задължително и доброволно здравно осигуряване с оглед подобряване качеството на здравеопазването спрямо всеки един пациент. ИАМО проверява структурата, управлението, дейността и организацията на всички лечебни заведения от извънболничната и болничната помощ, независимо чия собственост са. Проверяват се лекарствените продукти, които са на пълно държавно финансиране (например медикаментите за онкоболни, лекарствоснабдяването и потреблението в лечебните заведения), както и начина, по който лечебните заведения разходват средства, предоставени им от държавния бюджет.

Националната здравноосигурителна каса (НЗОК)[17] и нейните териториални поделения ***Районни здравноосигурителни каси*** (РЗОК) управляват и разходват средствата от задължителните здравноосигурителни вноски за закупуване на здравни дейности. Задължителното здравно осигуряване предоставя пакет от здравни дейности, гарантиран от бюджета на касата. НЗОК закупува от изпълнителите на медицинска помощ здравни дейности, определени по вид, обем, цена и съответстващи на критерии за качество и достъпност, в съответствие със Закона за здравното осигуряване. Здравната каса осъществява медицински и финансов контрол върху задължителното здравно осигуряване. Служителите на НЗОК извършват контрол по законосъобразността на финансовата дейност на изпълнителите на медицинска и дентална помощ по договорите им с РЗОК.

Контролните органи на РЗОК и на МЗ извършват проверка за съответствие на дейността на изпълнителите на медицинска помощ - лечебни заведения за болнична помощ, с критериите за достъпност и качество на медицинската помощ. РЗОК извършва принципно два вида контрол: медицински и финансов, като акцент се поставя основно върху изпълнението на финансовата част по договорите и проверка на отчетените документи на лечебното заведение.

Регионалната здравна инспекция (РЗИ) осъществява държавната здравна политика на територията на съответната област[18]. РЗИ се създава, преобразува и закрива от Министерския съвет. Дирекция „Медицински дейности“ към РЗИ извършва следното:

- събира и анализира информация, свързана с разходването на публични средства в лечебните и здравните заведения на територията на областта, и осъществява контрол по спазването на методиката за субсидиране на лечебни заведения със средства от бюджета на Министерството на здравеопазването;
- контролира заявяването, разпределението и разхода на лекарствени продукти, заплащани със средства от бюджета на Министерството на здравеопазването за лечение на заболявания извън обхвата на задължителното здравно осигуряване.
- събира, обработва и предоставя финансово-икономическа статистическа информация за дейността и ресурсното осигуряване на лечебните и здравните заведения на територията на региона.

Контролът за спазване на правилата за добра медицинска практика, правилата за добра фармацевтична практика, правилата за добра практика, на утвърдените медицински стандарти, на Закона за здравното осигуряване[19] и на Националния рамков

[16] Изпълнителна агенция „Медицински одит“ – МЗ: www.eama.bg
Устройствен правилник на Изпълнителна агенция „Медицински одит“.
[17] Национална здравноосигурителна каса: www.nhif.bg.
[18] Устройствен правилник на регионалните здравни инспекции.
[19] Закон за здравното осигуряване.

договор[20] се осъществява и чрез съвместни проверки от РЗОК, ИАМО, РЗИ и съсловните организации на лекарите, на лекарите по дентална медицина, на магистър-фармацевтите и на медицинските сестри, акушерките и асоциираните медицински специалисти.

Външноведомствен финансов контрол на НЗОК извършва ***Сметната палата*** (СП)[21]. Тя одитира управлението и разпореждането с публични активи и пасиви, независимо от основанието за това управление и разпореждане и правно положение на лицата, които го извършват. Обект на контрол са държавните финанси, държавната форма на собственост и фондове и програми на ЕС[22]. Контролът по изпълнението на бюджета на НЗОК се осъществява от СП. Сътрудничи си с Агенцията за държавна финансова инспекция като органи със специален статут. Двете институции са в колаборация, за да защитават публичните финансови интереси.

Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ)[23] - осъществява защита на публичните финансови интереси, включително и законосъобразност по отношение на обществените поръчки. Цялостният финансов контрол на НЗОК се осъществява по реда на Закона за държавната финансова инспекция[24].

Набирането на средства от задължителните здравноосигурителни вноски, които се определят със закон, се осъществява от ***Националната агенция за приходите*** (НАП)[25]. Тя осъществява външноведомствен специализиран финансов контрол по приходите на НЗОК от здравноосигурителни вноски и дължими лихви по тях по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Следи се за изпълнението на данъчните ангажименти на финансово задължените лица, както и на финансово данъчната дисциплина. Формите на контрол са данъчни проверки и данъчни ревизии.

Националният осигурителен институт (НОИ)[26] извършва външноведомствен контрол поради задължителното здравно осигуряване на всеки, извършващ трудова дейност.

Независим финансов одит – представлява независима проверка на годишен или междинен счетоводен отчет от независим външен одитор. Използва се за придобиване на реална представа за финансовото състояние и стабилността на публичната организация. Осъществява се от дипломирани експерт-счетоводители, които дават обективна оценка за финансовото състояние на организацията.

Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС)[27] – извършва наблюдение, разкриване, противодействие и предотвратяване на замислени, подготвяни или осъществявани посегателства срещу националната сигурност. Към нея е обособена дирекция „Финансово разузнаване“ за противовес прането на пари, източване на средства от Европейски фондове и сключване на неизгодни договори[28].

Съдебен контрол – насочен към разследване на престъпления от чисто финансов характер, престъпления против здравето, подкупи, измами и др.

Омбудсман на Република България – приема и разглежда жалби и сигнали във връзка с нарушения на права и свободи спрямо гражданите от държавни и общински органи и администрации[29].

---

[20] Национален рамков договор 2018 за медицински дейности.
[21] Закон за сметната палата.
[22] Сметна палата на Република България: http://www.bulnao.government.bg/.
[23] Агенция за държавна финансова инспекция: http://www.adfi.minfin.bg/.
[24] Закон за държавната финансова инспекция.
[25] Национална агенция за приходите: http://www.nap.bg/.
[26] Национален осигурителен институт: www.nssi.bg/.
[27] Държавна агенция „Национална сигурност“:http://www.dans.bg/.
[28] Закон за държавна агенция „Национална сигурност”.
[29] Омбудсман на Република България: http://www.ombudsman.bg/.

Проверки по отношение на обществените поръчки в системата на здравеопазване извършва ***Агенцията за обществени поръчки***[30]. Предварителният контрол в областта на обществените поръчки цели да подпомогне възложителите за постигане по-висока степен на законосъобразност, както при провеждане на процедурите по Закона за обществени поръчки (ЗОП)[31] и последващо сключване на договори, така и при изменения на договорите за обществени поръчки. Предвидена е и последваща форма на контрол по спазването на ЗОП и изпълнението на договорите за обществени поръчки. Този контрол се упражнява от СП и АДФИ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обзорният преглед на финансово-контролната дейност в сферата на здравеопазването показва наличие на доста проблеми. Ето някои от тях:

- дублиране и преплитане на контролни функции;
- липса на цялостен анализ, който да доведе до адекватни промени;
- заплащането на медицинската дейност не се извършва на база качество на извършените услуги;
- нито лекарите, нито пациентите са доволни от сегашното състояние на здравеопазната система;
- проблем има при експертността на проверяващите;
- липсва неоспоримост на констатираните пропуски, грешки или нарушения от медицинска гледна точка.

За подобряване дейността на сектор здравеопазване и финансирането е целесъобразно предприемането на следните адекватни промени:

1. Въвеждане на електронно здравеопазване с индивидуално електронно досие (ще доведе до възможност контрол да се упражнява и от гражданите).
2. Наложително е да има остойностяване на труда на медицинските услуги.
3. Да се въведе предварителен контрол, който следва да установи дали е необходимо да се извърши дадена интервенция според това дали наистина има показания за нея.
4. Да се заплаща дейността на база качество на извършените здравни услуги – измерване на резултата от лечението в реални условия.
5. Необходимо е законосъобразно създаване на целенасочено ефективно взаимодействие между държавната система от финансово контролни институции и специализираните органи на изпълнителната и съдебна власт.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агенция за държавна финансова инспекция: http://www.adfi.minfin.bg/.
2. Агенция за обществени поръчки: www.aop.bg/.
3. Банкова, И. Проблеми и конфликти при предоставянето на социални услуги на местно ниво. VIII „Икономиката в променящия се свят: национални, регионални и глобални измерения“. Международна научна конференция, ИУ – Варна. 12.05.2017.
4. Бедженян, А. Финансов контрол. Европейски колеж по икономика и управление, Пловдив. 2007.
5. Вестник „Труд“, Интервю на Павлина Живкова с доц. д-р Лъчезар Иванов, 03.08.2018 г.: https://trud.bg/.

[30] Агенция за обществени поръчки: www.aop.bg/.
[31] Закон за обществените поръчки.

6. Вестник „Труд“, Интервю на Павлина Живкова с проф. д-р Генчо Начев, 26.04.2017 г.: https://trud.bg/.
7. Държавна агенция „Национална сигурност“:http://www.dans.bg/.
8. Закон за държавна агенция „Национална сигурност”.
9. Закон за държавната финансова инспекция.
10. Закон за здравето.
11. Закон за здравното осигуряване.
12. Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина.
13. Закон за лечебните заведения.
14. Закон за обществените поръчки.
15. Закон за сметната палата.
16. Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор.
17. Златарев, Е. Държавен вътрешен финансов контрол и имуществена отговорност. Сиела, София, 2004.
18. Изпълнителна агенция „Медицински одит“ – МЗ: www.eama.bg
19. Илиева, Ант. Контролът в здравеопазването. Сиела норма АД, София, 2018.
20. Министерство на здравеопазването: www.mh.government.bg.
21. Национален осигурителен институт: www.nssi.bg/.
22. Национален рамков договор 2018 за медицински дейности.
23. Национална агенция за приходите: http://www.nap.bg/.
24. Национална здравна стратегия 2020.
25. Национална здравноосигурителна каса: www.nhif.bg.
26. Омбудсман на Република България: http://www.ombudsman.bg/.
27. Сметна палата на Република България: http://www.bulnao.government.bg/.
28. Стандарт за финансово управление на държавните лечебни заведения.
29. Стоянов, Евг. Теория на финансово-контролните системи и институции. Либра скорп, Бургас, 2013.
30. Стоянов, Евг. Управление и контрол на проекти. Либра скорп, Бургас, 2011.
31. Стоянов, Евг. Финансово-контролни системи и институции. Либра скорп, Бургас, 2011.
32. Устройствен правилник на Изпълнителна агенция „Медицински одит“.
33. Устройствен правилник на регионалните здравни инспекции.