



ZAŁOŻENIA

do Strategii Narodowego Funduszu Zdrowia

na lata 2019–2023

Spis treści

Wprowadzenie	2
1. Misja i wizja Narodowego Funduszu Zdrowia	3
2. Zrównoważona Karta Wyników (ZKW) jako narzędzie planowania strategicznego w sektorze publicznym	4
3. Mechanizm budowania zaufania do Narodowego Funduszu Zdrowia – ustalenie celów strategicznych z uwzględnieniem priorytetu perspektywy interesariuszy	6
3.1. Łańcuch wartości dla Pacjenta	8
3.2. Łańcuch wartości dla Świadczeniodawcy	8
3.3. Łańcuch wartości dla władzy publicznej	8
4. Pomiar realizacji Strategii	9
5. Wdrożenie i realizacja Strategii	9
5.1. Komunikacja Strategii	10
5.2. Budowa portfela strategicznego	10
6. Harmonogram prac	11

Wprowadzenie

Kryzysy gospodarcze i polityczne pod koniec XX wieku stały się źródłem inspiracji dla poszukiwania bardziej skutecznych i efektywnych form zarządzania państwem. Procesy te zwiększyły nacisk na ekonomiczne aspekty wydatkowania środków publicznych, na poprawę jakości usług publicznych oraz zwiększenie skuteczności działań organizacji publicznych.

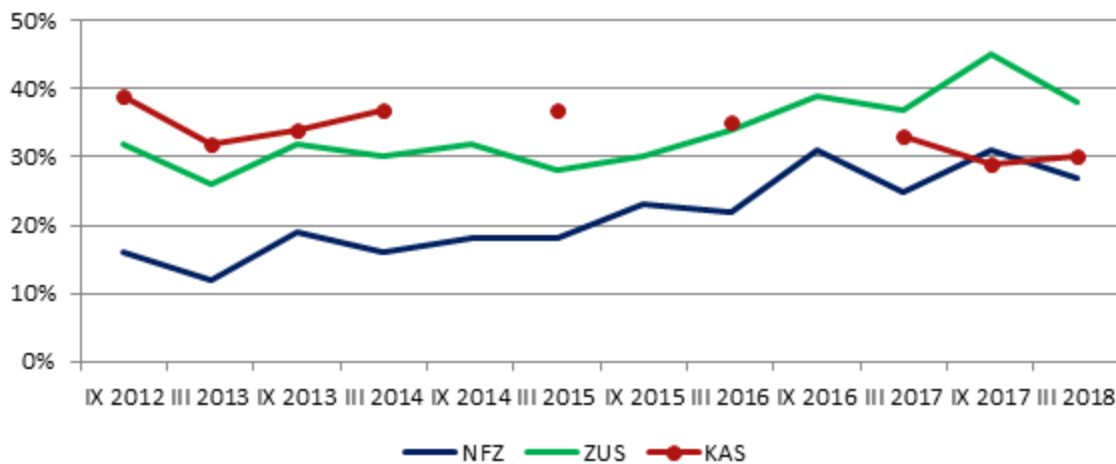
Prace nad tworzeniem nowej jakości w sektorze publicznym rozpoczęły się w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku w Wielkiej Brytanii, Australii, Nowej Zelandii i Stanach Zjednoczonych. Efektem była koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym ujęta jako New Public Management (dalej NPM). Koncepcja ta polega na zaadaptowaniu najlepszych praktyk sektora prywatnego do zarządzania administracją publiczną. Główną ideę tego podejścia trafnie określił O. E. Hughes, mówiąc, że: „administrowanie oznacza wypełnianie instrukcji, natomiast zarządzanie to osiągnięcie rezultatów”¹. Co istotne NPM nie polega na całkowitej modyfikacji zasad obowiązujących w sektorze publicznym, ale na podejściu w kierunku wyeliminowania jego słabości i niedoskonałości. Celem jest uzyskanie rezultatów poprzez dostarczanie usług publicznych o wyższej jakości po niższych kosztach, z korzyścią zarówno dla społeczeństwa, jak i dla interesu publicznego oraz kontrola i odpowiedzialność za wyniki. Zgodnie z tą koncepcją jednostki administracji publicznej traktowane są jako dostawcy specyficznych usług, a nie jako sformalizowane urzędy, wykonujące przypisane prawem biurokratyczne działania. Podstawowe funkcje urzędów są analizowane prawie wyłącznie z punktu widzenia klienta zewnętrznego (np. obywatela) bądź wewnątrzadministracyjnego (np. innej jednostki publicznej, innego urzędu czy jednostki nadrzędnej). Koncepcja ta ewaluowała kładąc coraz większy nacisk na: aktywną komunikację, szerokie współuczestnictwo interesariuszy w kreowaniu strategii organizacji publicznych, przejrzystość i efektywność działania oraz spójność z działaniami strategicznymi państwa i Unii Europejskiej (*Good governance*)

Narodowy Fundusz Zdrowia jako instytucja zaufania publicznego funkcjonująca w bardzo wrażliwym obszarze zabezpieczenia zdrowotnego obywateli powinien działać transparentnie, sprawnie i efektywnie. Tym czasem wyniki badania opinii publicznej za latami 2012–2018², wskazują na bardzo niski odsetek respondentów dobrze oceniających funkcjonowanie NFZ. Oznacza to konieczność podjęcia działań w zakresie poprawy funkcjonowania Funduszu oraz

¹ O.E. Hughes, *Public Management and Administration. An Introduction*, The Macmillan Press Ltd., London 1994, s. 39.

² Centrum Badań Opinii Społecznej – *Komunikat z badań. Ocena instytucji publicznych* (2018).

w efekcie poprawę jego wizerunku i dążenie do identyfikacji społeczeństwa z celami i działaniami Funduszu, które należy ukierunkować na konkretne oczekiwania.



Wykres 1. % osób pozytywnie oceniających działalność poszczególnych instytucji. Opracowanie własne na podstawie raportu CBOS dot. Oceny działalności instytucji publicznych 2018.

Budowa nowoczesnej i sprawnej organizacji wymaga opracowania strategii, która pozwoli na określenie mierzalnych celów, koordynację działań, identyfikację procesów i ich standaryzację oraz systematyczne monitorowanie stopnia realizacji celów.

1. Misja i wizja Narodowego Funduszu Zdrowia

Zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Finansów, zawartymi w standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³ oraz kompendium wiedzy na temat kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych⁴, strategia organizacji powinna jednoznacznie komunikować **misję**, określającą w syntetyczny sposób powód istnienia organizacji oraz wyznaczającą podstawowy kontekst dla jej wszelkich działań, pomagając w ten sposób określić właściwe cele.

Misja NFZ – ściśle związana z określeniem celu istnienia instytucji – powinna w szczególności odpowiadać na pytania: Komu służy Narodowy Fundusz Zdrowia i od czego zależy jego sukces? Prawdłowo określona misja powinna koncentrować ogół wartości, jakich

³ Patrz standard B.5: Misja w II Części Załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

⁴ *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy* na stronie internetowej Ministerstwa Finansów pod adresem: <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audit-wewnetrzny/kontrola-zarzadcza-w-sektorze-publicznym/baza-wiedzy> (data dostępu: 17 września 2018 r.).

oczekują główni interesariusze. W założeniu misja Funduszu powinna eksponować następujące wartości:

- dbałość, w imieniu Pacjenta⁵, o należyłą dostępność i jakość świadczeń opieki zdrowotnej m.in. poprzez budowanie dobrych relacji ze świadczeniodawcami;
- koncentracja działań na rezultacie dla Pacjenta;
- uwzględnienie optyki Pacjenta w postrzeganiu opieki zdrowotnej;

stworzenie mechanizmów podnoszących efektywność wydawania środków publicznych. Uzupełnieniem misji organizacji jest **wizja**, będąca syntetycznym określeniem wzorcowego obrazu instytucji, do którego zmierza organizacja; wizja, która wyznacza kierunek rozwoju organizacji i stanowi podstawę zdefiniowania celów strategicznych.

Biorąc pod uwagę współczesne tendencje w zarządzaniu w administracji publicznej oraz wspomniane wcześniej kierunki przeobrażeń sektora publicznego, najważniejszym elementem Strategii Narodowego Funduszu Zdrowia na lata 2019–2023 (zwanej dalej Strategią), rozumianym jako jej główny cel, będzie **wizja Narodowego Funduszu Zdrowia jako instytucji zaufania publicznego**. Instytucji przyjaznej, efektywnej i sprawnej, zachowującej spójność i jednolitość działania na terenie całego kraju oraz otwartej na współpracę z instytucjami zewnętrznymi. Tak zdefiniowana wizja jest odzwierciedleniem uwzględnienia potrzeb z punktu widzenia kluczowych interesariuszy polskiego systemu opieki zdrowotnej (patrz poniżej: *Mechanizm budowania zaufania do Narodowego Funduszu Zdrowia*).

W oczekiwanym modelu organizacji należy cyklicznie dokonywać pomiaru stopnia realizacji postawionych celów poprzez zastosowanie zobiektywizowanych mierników, m.in.:

- poziom zaufania publicznego – jako syntetyczny wskaźnik strategiczny,
- zmiana poziomu zaufania publicznego w porównaniu z innymi instytucjami publicznymi (*benchmark*).

2. Zrównoważona Karta Wyników (ZKW) jako narzędzie planowania strategicznego w sektorze publicznym

Do wdrożenia Strategii NFZ zostanie wykorzystana metodyka oparta na Zrównoważonej Karcie Wyników (*Balanced scorecard*). Jest to narzędzie zarządzania, które pozwala

⁵ rozumiany jako osoba uprawniona do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

organizacjom na uszczegółowienie wizji poprzez system mierzalnych celów wraz z ich powiązaniem. Zrównoważona Karta Wyników umożliwia nie tylko przełożenie strategii na działania, ale również wymusza zdefiniowanie tych celów w czterech perspektywach, co pozwala na kompleksowe spojrzenie na rozwój organizacji⁶. Standardowa ZKW definiuje cele strategiczne w następujących perspektywach:

- **finansowej**, w której przedstawiane są mierniki umożliwiające prezentację ekonomicznych wyników organizacji;
- **klienta**, w której definiuje się klientów i segmenty rynku, w których organizacja funkcjonuje, oraz powiązane z nimi mierniki efektywności, w tym satysfakcję klienta;
- **procesów wewnętrznych**, w której określa się kluczowe procesy wewnątrz organizacji, mające największy wpływ na satysfakcję klienta oraz wyniki finansowe; równie ważne w tej perspektywie są procesy innowacyjne, odpowiadające za długofalowe tworzenie wartości;
- **rozwaju**, identyfikującej zasoby, które organizacja powinna rozwijać, aby stworzyć podstawy długoterminowego rozwoju organizacji.

Dostosowanie modelu biznesowego do specyfiki działania instytucji publicznych polega na wyeksponowaniu perspektywy klienta i uznaniu jej za priorytetową. Powiązania między poszczególnymi perspektywami ZKW mają związek przyczynowo-skutkowy. W modelu dostosowanym do sektora publicznego przebiega to zgodnie z poniższym schematem, tworząc



w ten sposób łańcuch wartości dla klienta.

Wydatkowanie środków na rozwój organizacji usprawnia realizowane procesy i poprawia jakość świadczonych usług, co ostatecznie podnosi poziom satysfakcji klienta.

Perspektywa finansowa pełni ponadto funkcję kontrolną względem pozostałych perspektyw, zapewniając, że środki publiczne alokowane są efektywnie i oszczędnie.

⁶ R. S. Kaplan., D. P. Norton, *Strategiczna Karta Wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa 2001.

3. Mechanizm budowania zaufania do Narodowego Funduszu Zdrowia – ustalenie celów strategicznych z uwzględnieniem priorytetu perspektywy interesariuszy

Klientami Funduszu, w rozumieniu Zrównoważonej Karty Wyników, są interesariusze systemu opieki zdrowotnej, na rzecz których Fundusz realizuje zadania określone w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zgodnie z którą: „W zakresie środków pochodzących ze składek na ubezpieczenie zdrowotne Fundusz działa w imieniu własnym na rzecz ubezpieczonych oraz osób uprawnionych do tych świadczeń na podstawie przepisów o koordynacji⁷”. W związku z powyższym dla Funduszu kluczowym interesariuszem jest **Pacjent**, a najważniejszym zadaniem zapewnienie mu dostępu do odpowiedniej liczby i jakości świadczeń opieki zdrowotnej. Zadanie to realizuje Fundusz przede wszystkim poprzez prawidłowe planowanie i zakup świadczeń. Za kolejną grupę interesariuszy Funduszu należy uznać **Świadczeniodawców**, czyli podmioty lecznicze oraz inne jednostki, z którymi zawierane są umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Ostatnia grupa to szeroko rozumiana **Władza Publiczna**, w tym przede wszystkim Minister Zdrowia, Minister Finansów oraz pozostałe instytucje uczestniczące w realizacji polityki zdrowotnej państwa.

Wyodrębnieni w Założeniach do Strategii interesariusze to podmioty, które w największym stopniu pozostają pod wpływem działalności Narodowego Funduszu Zdrowia lub w istotny sposób na nią wpływają.

Wynikiem zastosowania czterech perspektyw ZKW i trzech grup interesariuszy jest poniższa macierz, która zostanie wykorzystana jako narzędzie planowania strategicznego.

⁷ art. 97 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1510, z późn. zm.).

		INTERESARIUSZE		
		Pacjent	Świadczeniodawca	Władza publiczna
PERSPEKTYWY ZKW	Interesariusz			
	Procesy wewnętrzne			
	Rozwój instytucji			
	Finanse			

Wykorzystując metodykę Zrównoważonej Karty Wyników, cele strategiczne należy zdefiniować dla wskazanych grup interesariuszy w kilku perspektywach, określając łańcuchy wartości dla poszczególnych grup oraz zaczynając od określenia celów w perspektywie klienta, a następnie kaskadując je na poszczególne płaszczyzny ZKW.

Zakłada się więc, że główny cel strategiczny, jakim jest poziom zaufania do Funduszu, będzie realizowany jako rezultat trzech łańcuchów wartości związanych z trzema powyższymi grupami interesariuszy. Zdefiniowane w dalszej części dokumentu łańcuchy wartości pokazują zależności pomiędzy celami realizowanymi w różnych perspektywach na rzecz poszczególnych grup interesariuszy oraz dostarczają rezultatów, które wpływają ostatecznie na wizerunek organizacji.



Rysunek 2. Zaufanie do NFZ jako rezultat celów perspektywy interesariuszy.

3.1. Łańcuch wartości dla Pacjenta

Najważniejszą wartością wpływającą na wizerunek Funduszu z punktu widzenia Pacjenta jest poprawa dostępności i jakości świadczeń oraz rzetelna informacja, jak poruszać się w systemie ochrony zdrowia.

W tym celu Fundusz powinien podjąć działania zmierzające do:

- optymalizacji obecnie istniejącego modelu obsługi Pacjenta;
- usprawnienia systemu komunikacji zewnętrznej i polityki informacyjnej;
- wdrożenia nowych modeli organizacji i finansowania świadczeń oraz identyfikacja i standaryzacja, w skali całego Funduszu, procesów bezpośrednio wspierających obsługę pacjenta.

3.2. Łańcuch wartości dla Świadczeniodawcy

Z perspektywy Świadczeniodawcy wartością, którą chce dostarczyć Fundusz, jest efektywność, racjonalność i przejrzystość zasad finansowania świadczeń oraz zbudowanie współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu. Aby to osiągnąć, Fundusz powinien:

- uprościć i wystandaryzować procesy planowania, zakupu i rozliczania świadczeń;
- uprościć i wystandaryzować wymianę danych ze świadczeniodawcami;
- zapewnić możliwość finansowania w perspektywie wieloletniej.

3.3. Łańcuch wartości dla władzy publicznej

Z perspektywy władzy publicznej kluczową wartością jest efektywne wykorzystanie środków publicznych. W tym celu konieczne jest:

- wzmocnienie potencjału analitycznego i usprawnienie procesów kontrolnych;
- wprowadzenie i rozwój nowych rozwiązań informatycznych;
- opracowanie i wdrożenie nowych mechanizmów uszczelnienia systemu opieki zdrowotnej i zmniejszających ryzyko wystąpienia negatywnych zdarzeń;
- maksymalizowanie relacji efekt/nakłady;
- eliminowanie luki efektywnościowej.

4. Pomiar realizacji Strategii

Ważnym elementem Strategii wdrażanej przy wykorzystaniu Zrównoważonej Karty Wyników będzie określenie mierników osiągnięcia celów. Mierniki powinny zostać zdefiniowane precyzyjnie i jednoznacznie. Należy wziąć pod uwagę, że aby osiągnąć pełne możliwości, jakie daje ZKW, przy definiowaniu mierników konieczne jest spełnienie poniższych warunków:

- wszystkie miary powinny być opracowane na podstawie przyjętej wizji i strategii;
- miary powinny łączyć się w sposób przyczynowo-skutkowy, pokazując wzajemne relacje celów;
- miary powinny się równoważyć (wynikowe z prowadzącymi, finansowe z niefinansowymi i subiektywne z obiektywnymi).

W ocenie stopnia realizacji celów należy również określić ich wartości pożądane oraz bazowe (wyjściowe), a także ewentualnie poziomy pośrednie na poszczególnych etapach dochodzenia do wartości docelowej.

Przewiduje się półroczne monitorowanie stopnia realizacji celów strategicznych, polegające na analizie odchylenia mierników strategicznych od ich docelowych wartości i ich zmiany w stosunku do poprzedniego okresu. Uzupełnieniem tych informacji będzie zaprezentowanie szeregu projektów/inicjatyw wspierających cele realizacji strategii wraz z oceną osiągnięcia ich celów indywidualnych, uwzględniającą analizę ryzyka.

5. Wdrożenie i realizacja Strategii

Pierwszym działaniem wspierającym wdrożenie Strategii powinny być szerokie konsultacje jej projektu, które mają nie tylko zapewnić jej wysoką jakość, ale także podnieść poziom zrozumienia i identyfikacji z celami Funduszu.

Kluczem do sukcesu wdrożenia Strategii będzie koncentracja działań w dwóch strumieniach: komunikacji Strategii oraz budowie portfela strategicznego, skupiającego działania rozwojowe Funduszu wokół opisanych/zdefiniowanych celów, czyli spowodowanie, że każde działanie będzie wykonywane zgodnie ze Strategią.

5.1. Komunikacja Strategii

Skuteczna komunikacja Strategii rozpoczyna się z chwilą zainicjowania prac nad zdefiniowaniem celów i inicjatyw strategicznych.

Zawarte w Strategii misja i wizja wyznaczają najważniejsze cele, do realizacji których Fundusz będzie zmierzał w latach 2019–2023. Dla skutecznego wdrożenia strategii szczególnie istotna jest znajomość tego dokumentu wśród pracowników Funduszu, dla których stanowi on swoisty przewodnik, pomaga im znaleźć związek pomiędzy strategią a rolą, jaką mają do odegrania, oraz pozwala na zwiększenie stopnia zrozumienia dla wdrażanych zmian i ich akceptacji. Komunikacja Strategii to również poinformowanie o postawionych wyzwaniach i kierunkach rozwoju naszych interesariuszy, zarówno indywidualnych, jak i instytucjonalnych. W ramach komunikacji Strategii NFZ planuje się np.:

- list Prezesa Funduszu do pracowników w sprawie przyjęcia Strategii;
- serię artykułów nt. strategii;
- opracowanie broszury informacyjnej dla pracowników;
- komunikowanie misji i wizji na różnych gremiach, wewnątrz, jak i na zewnątrz Funduszu;
- umieszczenie pełnej treści Strategii na stronie internetowej www.nfz.gov.pl

5.2. Budowa portfela strategicznego

Strategia NFZ będzie jedynym dokumentem definiującym cele strategiczne Funduszu. Wszystkie inicjatywy strategiczne, dotyczące poszczególnych obszarów działalności Narodowego Funduszu Zdrowia (np. dotyczące działalności kontrolnej, komunikacji i innych) zostaną ujęte w portfelu strategicznym. Portfel obejmie swym zakresem zarówno projekty, które przyczyniają się bezpośrednio (projekty strategiczne) jak również pośrednio (projekty wspierające) do osiągnięcia celów zdefiniowanych w Strategii. Będą one podlegały monitoringowi zgodnie z zasadami zarządzania projektami i portfelem projektów, opisanymi w odpowiedniej procedurze. Stworzenie portfela projektów strategicznych pozwoli z jednej strony na priorytetyzację podejmowanych działań o charakterze strategicznym, z drugiej zaś ułatwi monitoring realizacji Strategii. Konieczne będzie zdefiniowanie pakietów projektów. Opracowanie portfela rozpocznie się:

- zidentyfikowaniem projektów/inicjatyw strategicznych, czyli bezpośrednio wpływających na mierniki realizacji celów szczegółowych zadeklarowanych w Strategii;
- zidentyfikowaniem projektów/inicjatyw wspierających, czyli takich, których cele indywidualne są skorelowane z celami strategicznymi, ale ich realizacja nie wpływa na mierniki zadeklarowane w Strategii lub wpływ ten jest pośredni.

Uaktualnianie portfela strategicznego będzie dokonywane na bieżąco w trakcie zgłaszania nowych inicjatyw. Ponadto przyjmuje się stosowanie szeregu narzędzi o charakterze operacyjnym, takich jak:

- mapowanie i optymalizacja procesów wewnętrznych w organizacji,
- kaskadowanie celów i monitoring wskaźników w ramach kontroli zarządczej.

6. Harmonogram prac

Zadanie	Termin
Konsultacje wewnętrzne propozycji celów i inicjatyw (przesłanie uwag do Centrali NFZ)	24-31.10.2018 r.
Konsultacje zewnętrzne propozycji celów i inicjatyw (publikacja na stronie internetowej NFZ, informacja przekazana do Ministra Zdrowia)	7-16.11.2018 r.
Konferencja – podsumowanie konsultacji zewnętrznych	23.11.2018 r.
Przedłożenie Strategii do akceptacji Rady NFZ	grudzień 2018 r.