



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.001.11.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 85/10 województwo łódzkie. |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi |
| Kontroler | Jan Pawlak – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/118/2016 z dnia 22 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1) |
| Jednostka kontrolowana | Falck Medycyna Region Łódzki w Pabianicach, ul. M. Konopnickiej 39a, 95-200 Pabianice (dalej „Falck” lub „Dysponent ZRM”). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Grzegorz Anioł, Dyrektor Operacyjny. (dowód: akta kontroli str. 2, 11) |

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena realizacji umów na wykonywanie zadań zespołów ratownictwa medycznego (ZRM). W ramach tych umów Dysponent ZRM miał obowiązek zapewnić dobową gotowość do udzielania świadczeń, utrzymując w stałej dyspozycji środki transportu oraz obsadę kadrową, celem zapewnienia pomocy osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Na podstawie umów Falck otrzymał w 2016 r. środki pochodzące z dotacji celowej przyznanej z budżetu państwa w części 85/10 województwo łódzkie w kwocie 33.609 tys. zł, stanowiącej 100% kwoty zakontraktowanej (33.624 tys. zł).

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ realizację przez Falck postanowień umów na wykonywanie zadań ZRM. Przekazane na podstawie tych umów środki finansowe zostały rozliczone w kwocie 33.609 tys. zł. W ramach tych środków w 2016 r. Dysponent ZRM zapewnił dobową gotowość do udzielania świadczeń. Stan bazy i wyposażenie pojazdów ratowniczych umożliwiły pełną realizację określonych w umowach zadań. Świadczenia udzielane były przez osoby posiadające wymagane kwalifikacje i zgłoszone do NFZ². Funkcjonujące procedury wewnętrzne umożliwiły optymalny poziom realizacji zadań w zakresie przygotowania i prowadzenia działań ratowniczych. Kontrola wykazała przekroczenia maksymalnego czasu dotarcia ZRM do miejsca zdarzenia (w 1.419 przypadkach na 48.975 wezwań, co stanowiło 2,9% wezwań). Przekroczenia te nie zawsze leżały po stronie Dysponenta ZRM i wynikały m.in. z braku bezkolizyjnego układu sieci drogowej. Podkreślić jednak należy, że rejon operacyjny obsługiwane przez Falck należały do tych o najniższym odsetku takich zdarzeń. Na terenie województwa łódzkiego przekroczenia te wynosiły do 21,6%.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, opisowa, negatywna.

² Poza jednym przypadkiem.

IV. Wyniki kontroli

Opis stanu
faktycznego

Falck udzielał świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie ratownictwa medycznego na podstawie 11 umów, w tym dziewięciu zawartych z NFZ³ oraz dwóch umów o współpracy zawartych z Podmiotami Leczniczymi⁴. Na ich podstawie obsługiwał 11 spośród 20 rejonów operacyjnych województwa łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 23-52, 65-87, 205, 226-)

Umowami z NFZ i Podmiotami Leczniczymi (dalej „umowy”) objęto 31 ZRM, w tym 19 typu podstawowego (P), 11 typu specjalistycznego (S) oraz jeden zespół wodny (W). Wszystkie ZRM wykorzystywane były w ramach funkcjonowania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM). Analiza próby dokumentacji⁵ wykazała, że jednostki te nie były wykorzystywane do innych zadań niż udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie ratownictwa medycznego. Przeprowadzone oględziny potwierdziły, że ZRM były właściwie wyposażone i przygotowane do działań ratowniczych. ZRM⁶ dyżurowały w systemie 24-godzinny⁷, poza ZRM w Błaszach, który zgodnie z umową dyżurował w systemie 12-godzinny.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 65-87, 202-205, 618-621, 772, 814-815)

Wysokość obowiązujących Falck w 2016 r. stawek ZRM za dobokaretkę wynosiła:

- dla umów z NFZ - 3.816 zł dla ZRM typu S oraz od 2.534 zł do 2.842 zł (w zależności od rejonu) dla ZRM typu P. Stawki te były niższe od stawek zaproponowanych przez NFZ w konkursie ofert w 2012 r. (odpowiednio 4.060 zł i 3.040 zł) oraz od średnich stawek w województwie łódzkim w 2016 r. (4.185 zł i 2.859 zł). Dla ZRM wodnego stawka wynosiła 1.350 zł,
- dla umów z Podmiotami Leczniczymi - 3.654 zł dla ZRM typu S i 3.083 zł dla ZRM typu P.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 65-87, 125-128, 202-205, 232, 436)

Świadczenia rozliczane były zgodnie z umowami, na podstawie faktur i oświadczeń wystawianych wg wzorów stanowiących załączniki do zarządzeń Prezesa NFZ⁸. Na podstawie tych faktur Falck otrzymał w 2016 r. środki z dotacji w kwocie 33.609 tys. zł⁹, z tego 29.164 tys. zł na podstawie umów z NFZ (99,9% zakontraktowanej kwoty) i 4.445 tys. zł. na podstawie umów z Podmiotami Leczniczymi (100%).

Według stanu na dzień zakończenia kontroli, NFZ nie nałożył na Falck żadnych kar umownych za działalność ZRM w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 26, 65-101, 125-128, 198-207, 348-351, 551-555, 611-616)

Wg ewidencji księgowej, koszty udzielanych przez Falck w 2016 r. świadczeń objętych umowami wyniosły 32.451 tys. zł, co stanowiło 96,6% środków otrzymanych od NFZ na ich realizację. W przypadku 11 ZRM (35,5%) ich funkcjonowanie było nierentowne. Koszty bezpośrednie (25.486 tys. zł) stanowiły 78,5% poniesionych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 26, 97-101, 776-813, 896-900)

Falck spełniał warunki realizacji świadczeń z zakresu ratownictwa medycznego określone w Planie działania systemu PRM dla Województwa Łódzkiego¹⁰

³ Umowy z 2012 r. ze zm. zawarte z Łódzkim Oddziałem Wojewódzkim NFZ.

⁴ Umowy z 2011 r. zawarte z Powiatowym Centrum Zdrowia w Brzezinach oraz Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej im. Prymasa Stefana Wyszyńskiego w Sieradzu.

⁵ Dane z listopada 2016 r. z systemu KS-SOMED, księgi dysponenta i karty zlecenia wyjazdów ZMR z rejonu Pabianic.

⁶ Badanie przeprowadzono na próbie 27 ZRM dyżurowujących w ramach umów z NFZ.

⁷ ZRM typu W realizował świadczenia w okresie letnim (od dnia 15 czerwca do 15 września).

⁸ Zarządzenia Prezesa NFZ: Nr 61/DSOZ/2015 z dnia 16 września 2015 r., Nr 70/DSOZ/2015 z dnia 16 października 2015 r. i Nr 79/2016/DSOZ z dnia 28 lipca 2016 r.

⁹ Środki pochodzące z dotacji celowej przyznanej z budżetu państwa w części 85/10 województwo łódzkie na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

¹⁰ Plan zatwierdzony przez Ministra Zdrowia w dniu 11 sierpnia 2015 r. ze zm.

w zakresie lokalizacji, terenu działania i liczby stanowisk dyspozytorów medycznych. Dyspozytornia funkcjonowała całodobowo, a jej obsadę w 2016 r. stanowiło łącznie 37 dyspozytorów pracujących w systemie 12-godzinnym.

W dyspozytorni w Pabianicach stosowano opracowane przez zespół ekspertów „Ramowe Procedury Przyjmowania Zgłoszeń i Dysponowania Zespołami Ratownictwa Medycznego”. Procedury te zawierały wytyczne postępowania dla dyspozytora w przypadku poszczególnych zgłoszeń. Wszystkie algorytmy przeprowadzania wywiadu medycznego, przyjmowania zgłoszeń oraz dysponowania ZRM posiadały stosowną akceptację, a jakość systemu zarządzania została potwierdzona certyfikatem ISO.

Dysponent ZRM, stosownie do § 48 i 49 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania¹¹, sporządzał dokumentację zbiorczą w formie księgi dysponenta ZRM oraz dokumentację indywidualną w formie karty zlecenia wyjazdu ZRM. Posiadał także zintegrowany system bezpośredniego wspomaganie dowodzenia KS-SOMED, wykorzystywany do zarządzania jednostkami ZRM.

(dowód: akta kontroli str. 93, 814-853)

Zgodnie z § 3 umów z NFZ, Falck posiadał umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z udzielaniem świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 814)

Personel medyczny zgłoszony do realizacji umów z NFZ¹² posiadał wymagane kwalifikacje i spełniał wymagania określone w art. 3 pkt 3 i pkt 6, art. 10, art. 26 ust. 2 oraz art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym¹³.

(dowód: akta kontroli str. 93, 129-131, 892)

Kontrola czterech spośród 31 ZRM¹⁴ potwierdziła wymagany skład osobowy oraz prawidłowość kwalifikacji zespołów wyjeżdżających do wezwań.

(dowód: akta kontroli str. 102-117, 618-619)

Personel ZRM realizował w 2016 r. świadczenia objęte wieloma kontraktami z NFZ. W harmonogramach zasobów, będących załącznikami do umów z NFZ (wg stanu na dzień 1 grudnia 2016 r.), łączna dostępność tygodniowa poszczególnych lekarzy dochodziła do 162 godzin, a ratowników medycznych do 154 godzin. NFZ przy ocenie potencjału wykonawczego zgłoszonych do realizacji kontraktów akceptował łączny czas pracy danej osoby nieprzekraczający 168 godzin tygodniowo.

(dowód: akta kontroli str. 23-25, 88-92, 208-209, 771, 892)

Czasy dojazdu ZRM do miejsca zdarzenia były monitorowane i raportowane do Wojewody Łódzkiego. Na 48.975 wezwań, w 47.556 przypadkach ZRM dotarły do miejsca zdarzenia w czasie nieprzekraczającym maksymalnej dopuszczalnej wartości. W pozostałych przypadkach (1.419) odnotowano przekroczenia.

(dowód: akta kontroli str. 102, 624-764, 815, 855-858)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Falck w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) W 1.419 przypadkach spośród 48.975 wezwań (2,9%) czas dotarcia ZRM do miejsca zdarzenia przekroczył maksymalną dopuszczalną wartość określoną w art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy o PRM, zgodnie z którym czas ten nie może być

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 2069.

¹² Według stanu na dzień 1 grudnia 2016 r. 88 lekarzy, 253 ratowników medycznych, 8 pielęgniarek/pielęgniarzy.

¹³ Dz. U. z 2016 r., poz. 1868 ze zm.

¹⁴ Zastosowano dobór celowy, obejmując kontrolą działalność ZRM o największej liczbie interwencji, w tym dwa zespoły typu S i dwa typu P, w miesiącach styczeń, maj oraz wrzesień 2016 r.

dłuższy niż 15 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 20 minut poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców. Kontrola wykazała, że dla miast powyżej 10 tys. mieszkańców przekroczenia odnotowano w 751 przypadkach, z tego w 300 przekroczenie wyniosło powyżej pięciu minut. Dla terenów poza miastem powyżej 10 tys. zł przekroczenia dotyczyły 668 dojazdów, z tego w 214 przypadkach przekroczenie wyniosło ponad cztery minuty. Największe przekroczenia dopuszczalnego czasu dotarcia występowały w rejonie operacyjnym w Łęczycy (6% wezwań). W wyniku uruchomienia z dniem 1 maja 2016 r. dodatkowego ZRM w tym rejonie, wskaźnik przekroczenia maksymalnego czasu dotarcia na miejsce zdarzenia obniżył się z 10,5% w styczniu do 3,5% wezwań w grudniu 2016 r.

Wyjaśniając przyczyny przekroczeń Dyrektor Falck podał, że nie zawsze leżą one po stronie Dysponenta ZRM, lecz wynikają m.in. z ilości ZRM w danym rejonie operacyjnym, miejsca stacjonowania, istniejącej sieci połączeń drogowych. Parametry czasu dotarcia są poddawane szczegółowej analizie. W przypadkach wskazujących na powody leżące po stronie Falck, na bieżąco podejmowane są działania zmierzające do ich wyeliminowania.

(dowód: akta kontroli str. 624-764, 855-858, 901)

- 2) Jednego ratownika medycznego (spośród 54 objętych kontrolą) dopuszczono do wykonywania świadczeń zdrowotnych bez stosownego zgłoszenia do NFZ, wymaganego na podstawie § 6 ust. 2 ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, stanowiących załącznik do rozporządzenia z dnia 8 września 2015 r.¹⁵ oraz § 2 ust. 1 i 9 zawartych z NFZ umów. Zgłoszenia dokonano dopiero po dwóch miesiącach od rozpoczęcia pracy.

Dyrektor wyjaśnił, że brak zgłoszenia wynikał z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 28-29, 91, 114, 195, 772)

V. Uwagi i wnioski

Powszechną praktyką stosowaną przez Falck było pełnienie dyżurów przez lekarzy kilka dni pod rząd, bez żadnej przerwy. W przypadku jednego z objętych kontrolą lekarzy dyżur trwał 4 doby.

Przyjmując wyjaśnienia Dyrektora Falck, że personel zatrudniony na umowach o świadczenie usług nie podlega regulacjom wynikającym z kodeksu pracy, a pełnienie dyżuru oznacza pozostawanie w dyspozycji do świadczenia usług, NIK zwraca uwagę, że w trosce o dobro pacjenta należy stosować rotację przy ustalaniu dyżurów personelu medycznego ZRM, umożliwiającą właściwą regenerację sił i łagodzenie stresu.

(dowód: akta kontroli str. 102-117, 618-619, 773)

*Wnioski
pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnioskuje o:

- 1) Przestrzeganie wymagań dotyczących dopuszczania personelu do wykonywania świadczeń zdrowotnych.
- 2) Kontynuowanie działań na rzecz ograniczania przypadków przekraczania maksymalnego dopuszczalnego czasu dotarcia ZRM do miejsca zdarzenia.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1146).

¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla Pana Dyrektora, drugi - do akt kontroli.

*Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 8 marca 2017 r.

Kontroler

Jan Pawlak
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

