

**MINISTERO AFFARI ESTERI  
DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO  
UTC**



**PALESTINA**

**RAFFORZAMENTO DELLA RETE OSPEDALIERA  
DEL GOVERNATORATO DI HEBRON**

**Proposta di finanziamento**



Febbraio 2015

## ACRONIMI

**ANP** = AUTORITÀ NAZIONALE PALESTINESE

**TP** = TERRITORI PALESTINESI

**DGCI** = DIREZIONE GENERALE COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DEL MINISTERO DELLA SANITÀ PALESTINESE

**DGCS** = DIREZIONE GENERALE COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

**DRG** = DIAGNOSIS-RELATED GROUPS

**ESSP** = EMERGENCY SERVICE SUPPORT PROGRAMME

**HSWG** = HEALTH SECTOR WORKING GROUP

**LACS** – LOCAL AID COORDINATION SECRETARIAT

**MAE** = MINISTERO AFFARI ESTERI

**MOH** = PALESTINIAN MINISTRY OF HEALTH

**MOPAD** = PALESTINIAN MINISTRY OF PLANNING AND ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT

**NHSP**= NATIONAL HEALTH STRATEGIC PLAN

**NIS**= NEW ISRAELI SHEKEL

**OMS / WHO** = ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ

**PAST** = PROGRAMMA DI AIUTO SANITARIO AI TERRITORI PALESTINESI

**POSIT** = POTENZIAMENTO DEL SISTEMA DI CURE PRIMARIE

**PCBS** = PALESTINIAN CENTRAL BUREAU OF STATISTICS

**PRDP**= PALESTINIAN REFORM AND DEVELOPMENT PROGRAM

**TIM-EC** = TEMPORARY INTERNATIONAL MECHANISM – EUROPEAN COMMISSION

**UNRWA** = UNITED NATION RELIEF AND WORKS AGENCY

**UNDP** = UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

**UTC** = UNITÀ TECNICA CENTRALE

**UTL** = UNITÀ TECNICA LOCALE

|                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. PRESENTAZIONE DELL'INTERVENTO .....</b>                                                      | <b>5</b>  |
| 1.1. Sintesi del documento .....                                                                   | 5         |
| 1.2 Schema finanziario dell'iniziativa .....                                                       | 6         |
| 1.3 Descrizione dell'iniziativa .....                                                              | 6         |
| 1.4 Quadro logico .....                                                                            | 8         |
| <b>2. CONTESTO .....</b>                                                                           | <b>10</b> |
| 2.1 Origini dell'intervento.....                                                                   | 10        |
| 2.2 Il sistema sanitario palestinese .....                                                         | 10        |
| 2.3 Governatorato di Hebron.....                                                                   | 12        |
| 2.3.1 Caratteristiche generali e sistema ospedaliero .....                                         | 12        |
| 2.4.2 Analisi dei bisogni .....                                                                    | 16        |
| 2.4.3 Problematiche specifiche del distretto di Hebron .....                                       | 16        |
| 2.4.4 Previsioni per il distretto di Hebron nel Piano nazionale strategico del MOH, 2014-2016..... | 19        |
| 2.4.5 Ruolo delle nuove strutture all'interno del sistema sanitario palestinese .....              | 20        |
| 2.5 Bibliografia e fonti di informazione.....                                                      | 22        |
| <b>3. STRATEGIA D'INTERVENTO.....</b>                                                              | <b>23</b> |
| 3.1 Analisi e selezione della strategia di intervento .....                                        | 23        |
| 3.2 Beneficiari diretti ed indiretti.....                                                          | 23        |
| 3.3 I partner locali e altri attori coinvolti .....                                                | 23        |
| 3.4 Obiettivi generali .....                                                                       | 23        |
| 3.5 Obiettivi specifici .....                                                                      | 24        |
| 3.6 Risultati attesi.....                                                                          | 24        |
| 3.6 Attività previste.....                                                                         | 24        |
| <b>4. FATTORI ESTERNI.....</b>                                                                     | <b>25</b> |
| 4.1 Condizioni.....                                                                                | 25        |
| 4.2 Rischi.....                                                                                    | 25        |
| 4.3 Adattabilità del progetto a fattori esterni.....                                               | 25        |
| <b>5. REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO.....</b>                                                       | <b>25</b> |
| 5.1 Modalità di intervento e responsabilità .....                                                  | 25        |
| 5.2 Risorse necessarie .....                                                                       | 27        |
| Risorse umane – Esperti DGCS (€ 120.000,00) .....                                                  | 27        |
| 5.3 PIANO FINANZIARIO .....                                                                        | 27        |
| 5.3.1 Credito d'aiuto .....                                                                        | 28        |
| 5.3.2 Fondo esperti .....                                                                          | 28        |
| 5.3.3 Progetto OMS.....                                                                            | 28        |
| 5.5 Cronogramma .....                                                                              | 29        |
| <b>6. FATTORI DI SOSTENIBILITÀ.....</b>                                                            | <b>30</b> |
| 6.1 Misure politiche di sostegno.....                                                              | 30        |
| 6.2 Aspetti socioculturali .....                                                                   | 30        |
| 6.3 Quadro istituzionale e capacità gestionali .....                                               | 30        |

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 6.4 Tecnologie appropriate.....                                                    | 30        |
| 6.5 Aspetti ambientali.....                                                        | 30        |
| 6.6 Sostenibilità economica e finanziaria.....                                     | 30        |
| 6.7 Problematiche legate alla questione di genere e alle pari opportunità.....     | 30        |
| 6.8 Accessibilità per persone con disabilità fisica .....                          | 30        |
| <b>7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE .....</b>                                         | <b>31</b> |
| 7.1 Quadro indicatori e fonti di verifica .....                                    | 31        |
| 7.2 Monitoraggio .....                                                             | 31        |
| <b>8. CONCLUSIONI.....</b>                                                         | <b>31</b> |
| <i>Allegato 1- Termini di riferimento degli esperti in breve missione .....</i>    | <i>32</i> |
| Termini di riferimento dell’Esperto in architettura ed ingegneria ospedaliera..... | 32        |
| Termini di riferimento dell’Esperto in Ingegneria Clinica .....                    | 32        |
| <i>Allegato 3 – MoU.....</i>                                                       | <i>38</i> |

## 1. PRESENTAZIONE DELL'INTERVENTO

### 1.1. Sintesi del documento

|                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Paese</b>                         | Palestina                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Titolo iniziativa</b>             | <i>RAFFORZAMENTO DELLA RETE OSPEDALIERA<br/>DEL GOVERNATORATO DI HEBRON</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Importo totale</b>                | € 10.400.000,00, di cui:<br>1) € 10.000.000,00 a credito d'aiuto<br>2) € 120.000,00 fondo esperti<br>3) € 280.000,00 multilaterale (WHO)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Obiettivi del Millennio</b>       | O4/A; O5/A;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Grado di slegamento</b>           | 85% slegato                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Settore OCSE/DAC</b>              | Sanità, generale                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Codice</b>                        | 12110; 12191                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Tema OCSE/DAC</b>                 | Sviluppo Partecipativo/Buon Governo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Gender Marker</b>                 | n.a.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Rio Markers</b>                   | n.a.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>OCSE/DAC Policies Objectives</b>  | Significativo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>OCSE/DAC Aid for Trade</b>        | n.a.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Climate change adaptation</b>     | n.a.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Aid</b>                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Durata</b>                        | 24 mesi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Settore</b>                       | Sanitario                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Controparte affidataria</b>       | Autorità Palestinese: Ministero delle Finanze e Ministero della Salute ; OMS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Canale</b>                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Bilaterale</li><li>• Multilaterale</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Strumento</b>                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Credito d'aiuto</li><li>• Dono</li><li>• Progetto OMS</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Esecutori</b>                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Autorità Nazionale Palestinese: Ministero della Sanità e Ministero delle Finanze</li><li>• OMS</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Title of the initiative</b>       | Stenghtening hospital networking of Hebron governorate                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Descrizione</b>                   | Il Progetto promuove il potenziamento dei servizi sanitari di secondo livello offerti dal Ministero della Sanità palestinese nella Regione di Hebron, attraverso la dotazione di nuove infrastrutture complete di impiantistica.<br>Con una componente parallela il progetto prevede di sostenere la razionalizzazione dei trasferimenti di pazienti da strutture sanitari pubbliche palestinesi a strutture non-MOH, tramite l'analisi comparativa sistematica delle prestazioni ospedaliere |
| <b>Description of the initiative</b> | The Project aims at stregtheining the secondary health care system of the Palestinian Ministry of Health, within Hebron governorate, through the development of new facilities and related plant engeneering.<br>With a parallel component, the project will support the rationalization of transfers of patients from Palestinians public hospitals to private providers, through comparative analysis on hospital performances.                                                             |

Responsabile tecnico dell'iniziativa: Vincenzo Racalbuto.

All. 1 Bozza di accordo bilaterale e allegato tecnico.

All 2 lettera del MoF

## 1.2 Schema finanziario dell'iniziativa

Il costo totale è di € 10.400.000,00, con tre componenti:

1. Credito d'aiuto per € 10.000.000,00 per realizzazione di opere civili con relativa impiantistica.
2. Fondo esperti per € 120.000,00 per missioni di esperti dall'Italia nei settori di architettura ed ingegneria ospedaliera, ingegneria clinica.
3. Progetto OMS per € 280.000,00 per la creazione di una *Decision Support Unit* destinata ad introdurre e promuovere in Palestina l'analisi comparativa sistematica delle prestazioni ospedaliere al fine di razionalizzare i trasferimenti di pazienti da strutture sanitarie pubbliche palestinesi a strutture private.

Il finanziamento complessivo per le tre componenti è così ripartito:

| RISORSE             |            | Euro          |            |
|---------------------|------------|---------------|------------|
| 1. Credito di aiuto |            | 10.000.000,00 |            |
|                     |            | I anno        | II anno    |
| 2. Fondo esperti    | 60.000,00  | 60.000,00     | 120.000,00 |
| 3. Progetto OMS     | 280.000,00 | --            | 280.000,00 |

## 1.3 Descrizione dell'iniziativa

L'iniziativa in oggetto ha come scopo quello di migliorare lo stato di salute della popolazione palestinese, contribuendo al rafforzamento del sistema sanitario nazionale in maniera sinergica al parallelo intervento realizzato in gestione diretta (progetto POSIT) ed assicurando continuità a precedenti interventi già conclusi (Progetto PAST; Costruzione dell'Ala Nord dell'ospedale di Hebron). La realizzazione di questo intervento è in armonia con i risultati del Vertice bilaterale Italo-Palestinese di Roma del 23 novembre 2012 ed è parte integrante degli impegni della strategia di programmazione della Cooperazione Italiana per il triennio 2013-2015.

L'iniziativa è conforme alle "Linee guida e indirizzi di programmazione 2013-15" per quanto riguarda le priorità geografiche, le priorità settoriali (formazione del personale sanitario, rafforzamento dei sistemi sanitari ed accesso alla salute), per le tematiche trasversali come la tutela dei gruppi vulnerabili (minori e disabili), per l'orientamento richiesto in ambito di divisione del lavoro e codice di condotta dell'UE.

La Strategia della Cooperazione italiana allo sviluppo in Palestina (2013-2015) è stata congiuntamente definita dalla Cooperazione italiana e dal Ministero per la Pianificazione e Programmazione allo Sviluppo Palestinese (MoPAD) e completa l'Accordo Quadro di Cooperazione allo Sviluppo (*Development Cooperation Framework Agreement*) siglato a Roma il 23 novembre 2012 dai rappresentanti del Governo Italiano e dell'Autorità Nazionale Palestinese (ANP).

La proposta, è stata congiuntamente elaborata con i responsabili nazionali del Ministero della Sanità palestinese in armonia con le indicazioni contenute nel piano nazionale (*MOH National Health Strategy 2014-2016*), ponendo attenzione nel fornire un coerente supporto ai settori prioritari identificati. In particolare, la presente iniziativa mirata a rafforzare l'area delle cure ospedaliere, integra il sostegno al settore sanitario parallelamente offerto dalla Cooperazione Italiana tramite il programma POSIT, focalizzato al miglioramento delle cure primarie.

L'intervento intende da un lato rafforzare il sistema di cure ospedaliere nella regione di Hebron mediante nuove infrastrutture, complete della specifica impiantistica. Tale componente sarà principalmente volta ad alleggerire il carico di lavoro attualmente concentrato sull'ospedale pubblico della città di Hebron, aumentando al tempo stesso l'accessibilità geografica della popolazione extraurbana alle cure ospedaliere. La valutazione di tale accessibilità all'interno dei Territori Palestinesi tiene in debita considerazione le esistenti barriere fisiche all'accesso ai servizi sanitari come conseguenza delle restrizioni di movimento che ostacolano in particolare le urgenze mediche e i servizi ostetrici. L'intervento agevolerà quindi l'accesso ai servizi ospedalieri in particolare per quella parte di popolazione più

povera e svantaggiata che attualmente non ha la possibilità di raggiungere agevolmente l'ospedale pubblico sito nel centro di Hebron, nè di utilizzare in alternativa i servizi offerti da strutture private presenti sul territorio.

In parallelo l'intervento vuole offrire un contributo sostanziale alla razionalizzazione del sistema di trasferimento dei casi clinici complessi verso strutture sanitarie non-MOH. Tale meccanismo, il cui onere negli ultimi anni è progressivamente cresciuto, è al momento oggetto di studi ed interventi frammentari ed esclusivamente focalizzati al mero contenimento dei costi, con totale esclusione di valutazioni sull'efficacia e la qualità dei servizi offerti dai vari fornitori privati /ONG (es.: tasso di ri-ospedalizzazione dei casi curati in strutture esterne). Questa componente del progetto intende realizzare un intervento su scala più ampia, che accompagnerà l'introduzione in Palestina di un sistema di pagamento a tariffa, tipo DRG e che consentirà all'MOH di valutare l'efficacia e l'appropriatezza delle cure a fronte dei costi specifici. I risultati regolarmente aggiornati di tale analisi potranno quindi costituire parte integrante del sistema di accreditamento delle strutture ospedaliere convenzionate.

In tale modo sarà possibile controllare e contenere la spesa sanitaria assicurando al contempo il raggiungimento di elevati standard qualitativi dei servizi utilizzati. Tale tipo di approccio, innovativo in Palestina, si rivela essenziale sia al fine di sistematizzare tipologie e cause dei trasferimenti, sia per valutare la qualità dei risultati ottenuti a fronte degli alti costi sostenuti dall'Autorità Palestinese.

Tale componente, oltre all'impatto sulla qualità del servizio sanitario offerto alla popolazione palestinese (direttamente dall'MOH o indirettamente tramite strutture convenzionate) rafforzerà in maniera molto rilevante il ruolo di *lead donor* dell'Italia nel settore sanitario attualmente assunto dalla Cooperazione Italiana nell'ambito dell'Unione Europea ed anche il ruolo che potrebbe ricoprire all'interno dell'*Health Sector Working Group* finalizzato al coordinamento di tutti i donatori internazionali impegnati a sostenere il settore sanitario in Palestina.

L'iniziativa risponde in tal modo all'esigenza di contribuire al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio N. 4 (ridurre la mortalità dei bambini), N. 5 (migliorare la salute materna).

L'iniziativa sarà realizzata principalmente a credito di aiuto, per la componente relativa alle costruzioni, nel distretto di Hebron in relazione alla limitata disponibilità di letti ospedalieri esistenti in questo governatorato in rapporto all'elevato numero di abitanti ivi residenti. Vi è uno specifico MoU che regola le caratteristiche del credito, condizionalità del 60% e slegamento dell'85% trattandosi principalmente opere civili nel settore sociale.

Si allega la lettera del Minisero delle Finanze palestinese del 4 febbraio 2015 con cui si approva il credito offerto dall'Italia e trasmette il relativo MoU e annesso tecnico

La componente relativa all'analisi delle prestazioni ospedaliere sarà realizzata a livello nazionale, tramite l'Agenzia OMS.

## 1.4 Quadro logico

| RAFFORZAMENTO DELLA RETE OSPEDALIERA NEL GOVERNATORATO DI HEBRON |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Titolo                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |
| Obiettivi Generali                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Migliorare lo stato di salute della popolazione Palestinese rafforzando l'accessibilità e la qualità del sistema di cure secondarie, quale piattaforma di riferimento efficace del sistema di cure primari</li> <li>Razionalizzare il bilancio per il settore salute</li> </ul>                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |
|                                                                  | Logica di intervento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Indicatori obiettivamente verificabili                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Fonti di verifica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Ipotesi e rischi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |  |
| Obiettivi specifici                                              | <ol style="list-style-type: none"> <li>Facilitare l'accesso nell'area sud della Cisgiordania ai servizi di emergenza, ostetricia, medicina, pediatria e chirurgia, migliorandone la qualità assistenziale</li> <li>Razionalizzare la spesa sanitaria attraverso la riduzione dei trasferimenti al di fuori del servizio ospedaliero pubblico palestinese, mantenendo al contempo un elevato standard qualitativo dei servizi offerti</li> <li>Rafforzare il ruolo di lead donor dell'Italia nel settore sanitario</li> </ol> | <ul style="list-style-type: none"> <li>N° di nuovi servizi ospedalieri creati nel distretto</li> <li>Indicatori di accesso e di copertura per i servizi ospedalieri</li> <li>Tempi medi di attesa per gli interventi chirurgici d'elezione</li> <li>Costo complessivo relativo ai trasferimenti per cure specialistiche effettuati dall'MOH verso strutture ospedaliere non-MOH</li> <li>Indicatori di efficacia, qualità ed efficienza dei servizi ospedalieri</li> <li>N. di iniziative realizzate da altri donatori allineate alle strategie proposte dalla Cooperazione Italiana</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemi informativi correnti</li> <li>Database clinici</li> <li>Database della <i>Referral Unit</i> dell'MOH</li> <li>Indagini ad hoc</li> <li>Verifiche sul campo</li> <li>Report manageriali sulle performance ospedaliere</li> <li>Documenti LACS</li> <li>Minute riunioni HSWG</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ownership dell'MOH per le iniziative programmate</li> <li>Escalation dell'instabilità politica</li> <li>Accessibilità costante alle sorgenti di informazione, sia cliniche che finanziarie relative ai servizi erogati dall'MOH e dai fornitori non MOH</li> <li>Erogazione da parte della DGCS degli impegni finanziari pianificati</li> </ul> |  |
| Risultati Attesi                                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>Due nuove strutture ospedaliere costruite nelle località di Halhul e Dura e dotate dei servizi di: Pronto soccorso-emergenza, reparti di Ostetricia e Ginecologia, Pediatria, Chirurgia generale, Medicina interna, ambulatori specialistici.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>N° e tipologia di beni forniti, collaudati e disponibili</li> <li>Nuovi servizio attivato S/N</li> <li>N° di accessi / mese – Pronto soccorso</li> <li>N° di pazienti / mese visitati presso gli ambulatori</li> <li>N° di dimessi / mese, per ospedale e per reparto</li> <li>N° di parti (vaginali e cesarei) effettuati per struttura</li> <li>N° di interventi chirurgici e tipologia</li> <li>N° di trasferimenti d'urgenza effettuati</li> <li>N° di trasferimenti effettuati verso l'ospedale di Hebron</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Documenti amministrativi del progetto</li> <li>Registri dei reparti ospedalieri</li> <li>Sistema informativo corrente</li> <li>Indagini ad hoc</li> </ul>                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Sicurezza e libertà di movimento nei Territori</li> <li>Partecipazione alle iniziative in corso del MOH e dei Direttorati distrettuali</li> <li>Coordinamento con le iniziative degli altri donatori</li> </ul>                                                                                                                                 |  |

|    |                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p>2.1 Classificazione dei casi clinici in gruppi omogenei in base alle risorse impegnate</p> <p>2.2 Valutazione sistematica e regolare delle <i>performance</i> ospedaliere tramite indicatori di efficacia, qualità ed efficienza</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definizione dei criteri di raggruppamento dei casi clinici</li> <li>- Determinazione (simili DRG) dei costi specifici relativi ai casi clinici raggruppati in base ai criteri definiti</li> <li>- N° assoluto di trasferimenti effettuati verso ospedali non-MOH, ripartiti in base ai casi clinici predefiniti e relativi costi totali</li> <li>- N° relativo relativo di casi trasferiti verso strutture israeliane e relativi costi</li> <li>- N° relativo relativo di casi trasferiti verso strutture palestinesi o di Gerusalemme Est e relativi costi</li> <li>- Analisi comparativa delle <i>performance</i> ospedaliere con valutazione della qualità ed appropriatezza delle cure a fronte dei costi specifici</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tabelle con prezziari simili-DRG</li> <li>- Sistema informativo corrente</li> <li>- Banca dati MOH relativa ai trasferimenti per cure specialistiche</li> <li>- Studi effettuati da agenzie ed organizzazioni internazionali in merito a volumi e costi dei trasferimenti ospedalieri</li> <li>- Indagini ad hoc</li> <li>- Documentazione prodotta dall'MOH in merito ai trasferimenti</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinamento con le iniziative degli altri donatori</li> <li>- Disponibilità da parte MOH a fornire regolare e completo accesso alla banca dati clinica ed a quella dei trasferimenti</li> <li>- Collaborazione da parte delle strutture ospedaliere non-MOH a fornire le informazioni minime necessarie per poter effettuare le analisi costo-beneficio previste</li> <li>- Accuratezza dei dati disponibili, sia relativi al percorso clinico, sia in merito ai costi</li> </ul> |
| 3. | Assegnazione all'Italia del ruolo di Shepherd sanitario nell'ambito dell'Health Sector Working Group                                                                                                                                    | <p>N. di interventi realizzati dall'MOH autonomamente o con il sostegno di altri donatori internazionali conformi alle linee programmatiche suggerite dalla Cooperazione Italiana</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documenti LACS, MOH</li> <li>- Proposte progettuali presentate da altri donatori</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sicurezza e libertà di movimento nei Territori</li> <li>- Volontà da parte degli altri donatori di condividere la fase di pianificazione progettuale</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

## 2. CONTESTO

### 2.1 Origini dell'intervento

L'accordo di Cooperazione tra il Governo italiano e l'ANP del novembre 2012 include la realizzazione di iniziative nel settore sanitario della tipologia attinente alla proposta in oggetto a credito di aiuto, che ha come obiettivo il potenziamento del sistema sanitario palestinese con attenzione particolare ai servizi ospedalieri, in un'area geografica particolarmente popolosa non sufficientemente dotata di presidi ospedalieri, contribuendo efficacemente a ridurre i trasferimenti di pazienti all'estero.

Come sopra menzionato, la presente iniziativa rappresenta un naturale completamento di precedenti interventi realizzati dalla Cooperazione Italiana in Palestina ed offre un contributo sinergico al programma POSIT, attualmente in corso di esecuzione, focalizzato sulle cure primarie.

Nel periodo 2007-2010 la Cooperazione Italiana ha infatti realizzato il programma PAST (del valore di € 7.640.000) che comprendeva svariate componenti: un contributo al Fondo fiduciario ESSP-Banca Mondiale, per le spese correnti del Ministero della Sanità, il sostegno delle iniziative di *shepherdship* come capofila del *Health Sector Working Group*, il rafforzamento dei servizi sanitari nel distretto di Hebron e di Gaza City, il controllo delle malattie neoplastiche e salute ambientale. Inoltre, nei distretti di Hebron e Gaza sono stati effettuati lavori di riabilitazione di strutture sanitarie, fornitura di attrezzature sanitarie, farmaci e di materiali di consumo, completati da attività formative a beneficio del personale locale.

Successivamente, nel 2013 è stato avviato il programma POSIT (del valore di € 5.450.000, che si prefigge il potenziamento dei servizi sanitari di primo livello, con particolare enfasi sui servizi di emergenza, salute della donna e dei bambini, malattie non comunicabili, salute mentale e disabilità, attraverso la dotazione al locale Ministero della Sanità di nuove infrastrutture e di attrezzature medicali, la formazione del personale sanitario e le attività a livello di comunità.

Nel contempo, tramite iniziative realizzate nell'ambito *Shepherdship* sanitaria e il supporto diretto all'Ufficio di Pianificazione del Ministero della Sanità, l'Italia ha anche sostenuto la formulazione della *National Health Sector Strategy* del Piano Nazionale palestinese. In questo contesto, il ruolo di *lead donor* conferito alla Cooperazione Italiana ha promosso il coinvolgimento di altri donatori internazionali, consentendo di sostenere attivamente lo sviluppo del sistema sanitario palestinese.

La realizzazione dell'iniziativa in oggetto si mostra, infine, in perfetta armonia con i principi della Dichiarazione di Parigi, ribaditi ad Accra e a Busan, per l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo; tali principi sono a loro volta riflessi nelle Linee guida della Cooperazione Italiana nel settore sanitario.

### 2.2 Il sistema sanitario palestinese

In Palestina, i servizi sanitari sono erogati da quattro fornitori distinti: il Ministero della Sanità, l'agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati palestinesi (*UN Relief and Works Agency* - UNRWA), le ONG palestinesi e il settore privato.

I costi dei servizi sanitari pubblici sono coperti principalmente dagli aiuti stranieri, oltre che dalla tassazione generale, dai premi assicurativi e dai pagamenti diretti.

La maggioranza dei posti letto (circa il 60%) è gestita dal Ministero della Sanità palestinese, così pure la maggioranza dei centri di salute primaria.

Relativamente alla rete ospedaliera, anche se negli ultimi anni si è registrato un aumento del numero di letti disponibili, la distribuzione permane disuguale sul territorio passando da un picco di quasi 3 letti per mille abitanti (governorato di Betlemme) ad un minimo di 0,7 per mille, con una media nazionale di 1,2. Come oltre dettagliato, nel governorato di Hebron il ratio si situa a circa 0,8.

Per quanto concerne l'accessibilità economica, il livello resta insufficiente anche in relazione all'alta proporzione di pagamenti cosiddetti *out of pocket*, problema che si riflette pesantemente sullo strato più povero della popolazione.

Permangono attualmente svariati fattori che incidono negativamente sulla copertura sanitaria offerta dall'MOH; in particolare, meritano di essere ricordati l'instabilità politica, il peggioramento della contingenza economica, l'elevato incremento demografico, la transizione demografica ed epidemiologica, con costante marcato aumento delle malattie non trasmissibili.

Infine, occorre ricordare che molti pazienti bisognosi di cure e interventi specialistici non disponibili presso le strutture ospedaliere dell'MOH necessitano di essere trasferiti e curati in strutture private di Gerusalemme Est o di Paesi confinanti (soprattutto Israele e Giordania); tutto questo comporta costi molto elevati per il servizio sanitario palestinese (circa il 40% del budget governativo), che contribuiscono in modo consistente al deficit dell'MOH e quindi anche del debito pubblico dell'ANP. Una delle possibili strategie per far fronte a questa situazione è costituita dall'aumento della capacità interna del MOH a soddisfare i bisogni in termine di cure specialistiche; in quest'ottica, nel governatorato di Hebron l'omonimo ospedale pubblico dovrà sempre di più elevare il proprio profilo, orientandosi verso una struttura fornita di varie specialità proprie del livello terziario; al contempo, il volume di pazienti ospedalizzati per patologie non specialistiche dovrà progressivamente essere smaltito da altre strutture di secondo livello. E' esattamente in questo contesto che è stata formulata da parte dell'MOH la richiesta di supporto per la costruzione delle due nuove strutture ospedaliere oggetto della presente proposta.

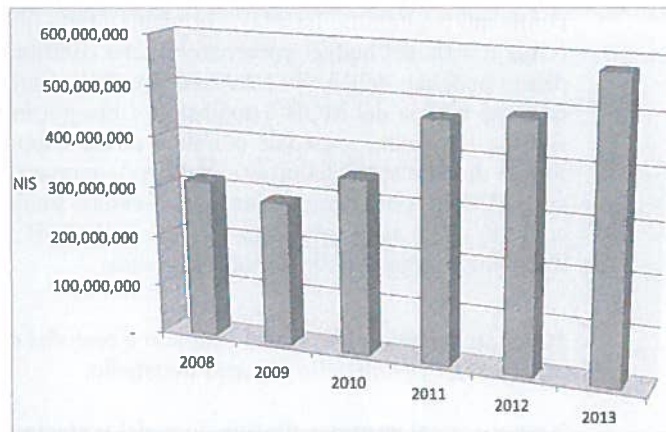
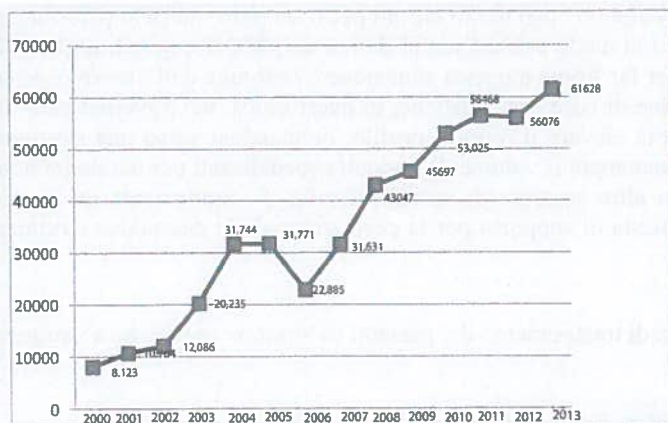
Maggiori dettagli relativamente numero e costi del sistema di trasferimento dei pazienti da strutture pubbliche a strutture private sono visibili nelle seguenti tre tabelle:

#### Numero, costi, origine e destinazione dei trasferimenti effettuati dall'MOH nel 2013

| Indicator                                                                                       | 2013        |             |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                                                 | West Bank   | Gaza Strip  | Total       |
| Total number of patients referred to treatment outside MOH facilities                           | 44,244      | 17,391      | 61,635      |
| Estimated cost (NIS) of patients referred to treatment outside MOH facilities                   | 369,762,658 | 154,316,960 | 524,079,618 |
| Total number of patients referred to treatment outside MOH facilities inside Palestine          | 39,732      | 10,670      | 50,402      |
| Estimated cost (NIS) of patients referred to treatment outside MOH facilities inside Palestine  | 251,533,715 | 85,159,288  | 336,693,003 |
| Total number of patients referred to treatment outside MOH facilities outside Palestine         | 4,512       | 6,721       | 11,233      |
| Estimated cost (NIS) of patients referred to treatment outside MOH facilities outside Palestine | 118,228,943 | 69,157,672  | 187,386,615 |
| Estimated cost (NIS) per patient referred to treatment inside Palestine                         | 6,331       | 7,981       | 6,681       |
| Estimated cost (NIS) per patient referred for treatment outside Palestine                       | 26,203      | 10,290      | 16,682      |

Fonte: Annual Report MOH 2013

## Numero annuale e costo in NIS dei trasferimenti effettuati dall'MOH dal 2000 al 2013



Fonte: Annual Report MOH 2013

### 2.3 Governatorato di Hebron

#### 2.3.1 Caratteristiche generali e sistema ospedaliero

Il Governatorato di Hebron è situato nella parte meridionale della Cisgiordania, alla latitudine di 31°; con una superficie di circa mille chilometri quadrati copre il 20% della superficie totale della Cisgiordania.

La città di Hebron si estende su un'ampia collina, circondata da valli, ed è situata a circa mille metri sul livello del mare. Dista 33 chilometri da Gerusalemme e 25 da Betlemme. Nella regione sono presenti due tipi di clima: uno temperato, piovoso in inverno e caldo e secco d'estate; il secondo tipo è il clima desertico che dalle pendici orientali dei monti di Hebron si spinge fino alla costa del Mar Morto; è mite in inverno, molto caldo e secco durante l'estate.

Il Governatorato di Hebron oltre ad essere il più esteso è anche il più popolato della Palestina, con oltre 670.000 abitanti, come visibile oltre nella sottostante tabella comparativa:

Distribution of Estimated Population by Governorate, Palestine, End Years 2007 - 2013

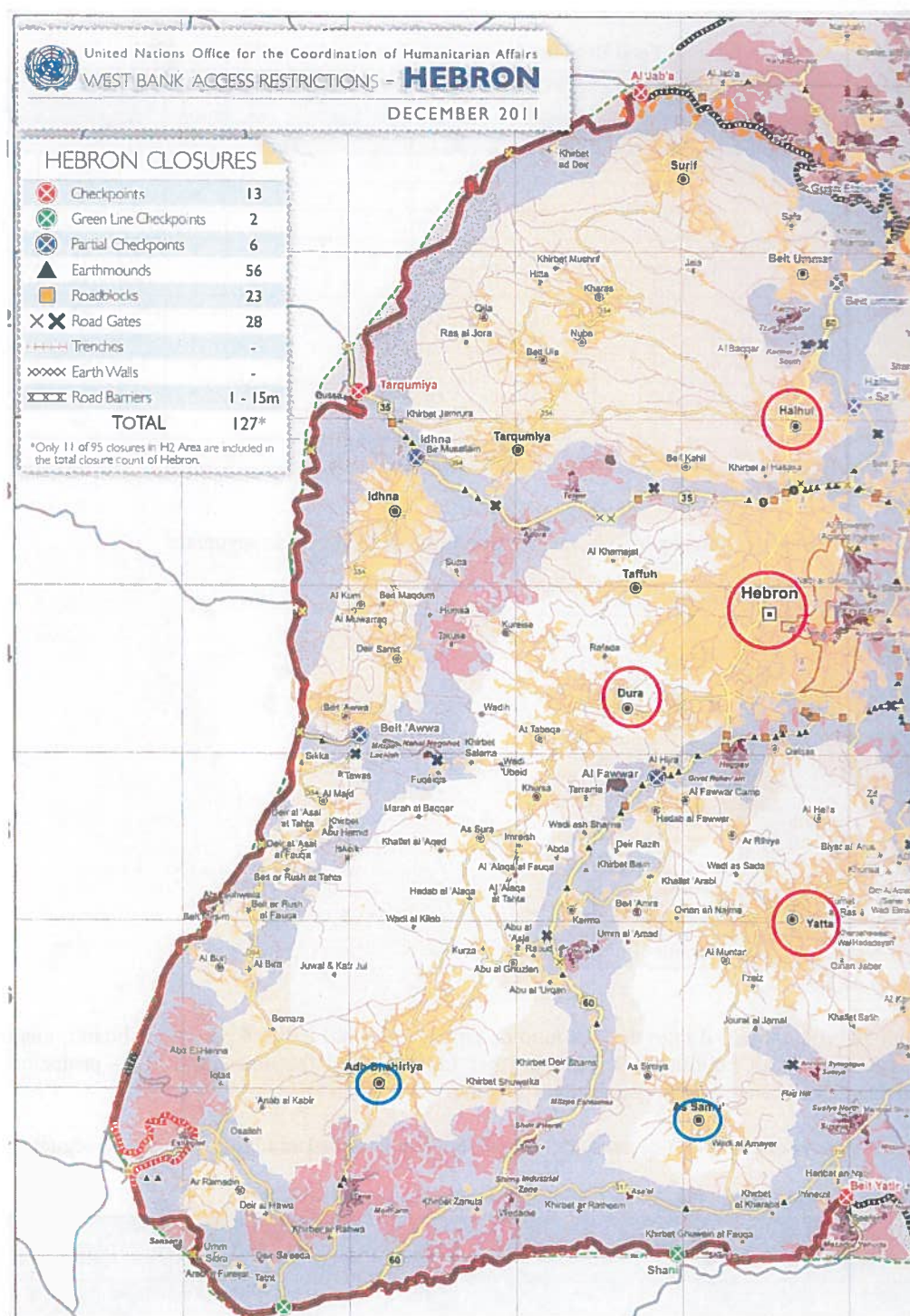
| Year<br>Governorate   | 2007             | 2008             | 2009             | 2010             | 2011             | 2012             | 2013             |
|-----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>West Bank</b>      | <b>2,323,469</b> | <b>2,385,180</b> | <b>2,448,433</b> | <b>2,513,283</b> | <b>2,580,167</b> | <b>2,684,066</b> | <b>2,754,722</b> |
| Jenin                 | 253,558          | 260,216          | 267,027          | 274,001          | 281,156          | 292,248          | 299,775          |
| Tubas                 | 49,489           | 51,192           | 52,950           | 54,765           | 56,642           | 59,594           | 61,605           |
| Tulkarm               | 156,566          | 159,594          | 162,668          | 165,791          | 168,973          | 173,859          | 177,134          |
| Nablus                | 317,391          | 324,816          | 332,309          | 340,117          | 348,023          | 360,231          | 368,477          |
| Qalqiliya             | 90,120           | 92,506           | 94,947           | 97,447           | 100,012          | 103,989          | 106,690          |
| Salfit                | 58,932           | 60,309           | 61,714           | 63,148           | 64,615           | 66,880           | 68,410           |
| Ramallah & Al-Birah   | 275,981          | 284,195          | 292,629          | 301,296          | 310,218          | 324,114          | 333,597          |
| Jericho and Al Aghwar | 41,776           | 42,964           | 44,183           | 45,433           | 46,718           | 48,716           | 50,076           |
| Jerusalem             | 361,743          | 368,394          | 375,167          | 382,041          | 389,298          | 400,438          | 407,902          |
| Bethlehem             | 174,022          | 178,853          | 183,804          | 188,880          | 194,095          | 202,196          | 207,707          |
| Hebron                | 543,591          | 562,141          | 580,955          | 600,364          | 620,417          | 651,811          | 673,349          |

Source (PCBS), Population in the Palestinian Territory, 1997 -2026

La percentuale di rifugiati è di circa il 18%. Il tasso di disoccupazione nella fascia di popolazione 15+ è di circa il 23%

Nella mappa alla pagina seguente (che esclude l'area orientale del grosso governatorato, scarsamente popolata) sono evidenziate le località sedi di strutture ospedaliere del MOH attuali (Hebron e Yatta) e previste (Halhul e Dura) con le relative vie di comunicazione. Sono inoltre evidenziate due località situate nel sud del governatorato in relazione alla loro al numero di abitanti, alla loro posizione geografica ed al conseguente flusso verso le strutture pubbliche (Adh Dhahiriya, verso Dura; As Samu, verso Yatta).

**Governatorato di Hebron – area occidentale, realativa al bacino d’utenza delle nuove strutture sanitarie previste dall’MOH nel *National Health Strategy 2014 – 2016***



Fonte: OCHA, Hebron Governorate Access Restrictions Map

La popolazione urbana specifica delle località evidenziate (proiezione PCBS per l’anno 2014) è la seguente:

| Località      | Abitanti |
|---------------|----------|
| Hebron        | 202,172  |
| Yatta         | 60,315   |
| Dura          | 35,030   |
| Halhul        | 27,421   |
| Adh Dhahiriya | 35,659   |
| As Samu'      | 24,349   |

Relativamente al settore ospedaliero, la distribuzione delle strutture attualmente esistenti in Cisgiordania e quella dei letti è illustrata dalla tabella sottostante:

**Distribution of Hospitals and Total Beds by Governorate and Providers, Palestine, 2013**

| Governorate         | المسكان<br>Population | MOH وزارة الصحة       |              | UNRWA وكالة           |              | NGOS غير الحكومية     |              | Private قطاع خاص      |              | PMS الخدمات الصحية    |              | Total المجموع         |              | Hosp. Per<br>100,000 | Beds Per<br>10,000 |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|----------------------|--------------------|
|                     |                       | مستشفيات<br>Hospitals | أسرة<br>Beds | مستشفيات<br>Hospitals | أسرة<br>Beds | مستشفيات<br>Hospitals | أسرة<br>Beds | مستشفيات<br>Hospitals | أسرة<br>Beds | مستشفيات<br>Hospitals | أسرة<br>Beds | مستشفيات<br>Hospitals | أسرة<br>Beds |                      |                    |
| West Bank           | 2,754,722             | 12                    | 1,478        | 1                     | 63           | 20                    | 1,243        | 17                    | 479          | 0                     | 0            | 50                    | 3,263        | 1.8                  | 11.8               |
| Jenin               | 299,775               | 1                     | 160          |                       |              | 1                     | 16           | 1                     | 37           |                       |              | 3                     | 213          | 1.0                  | 7.1                |
| Tubas               | 61,605                |                       |              |                       |              |                       |              |                       |              |                       |              | 0                     | 0            | 0.0                  | 0.0                |
| Tulkarm             | 177,134               | 1                     | 114          |                       |              | 2                     | 43           |                       |              |                       |              | 3                     | 157          | 1.7                  | 8.9                |
| Nablus              | 368,477               | 2                     | 255          |                       |              | 3                     | 131          | 2                     | 146          |                       |              | 7                     | 532          | 1.9                  | 14.4               |
| Qalqilya            | 106,690               | 1                     | 58           | 1                     | 63           |                       |              |                       |              |                       |              | 2                     | 121          | 1.9                  | 11.3               |
| Salfit              | 68,410                | 1                     | 50           |                       |              |                       |              |                       |              |                       |              | 1                     | 50           | 1.5                  | 7.3                |
| Ramallah & Al Birah | 333,597               | 1                     | 185          |                       |              | 2                     | 63           | 5                     | 101          |                       |              | 8                     | 349          | 2.4                  | 10.5               |
| Jericho & Al Aghwar | 50,076                | 1                     | 54           |                       |              |                       |              |                       |              |                       |              | 1                     | 54           | 2.0                  | 10.8               |
| Jerusalem           | 407,902               |                       |              |                       |              | 6                     | 561          | 3                     | 82           |                       |              | 9                     | 643          | 2.2                  | 15.8               |
| Bethlehem           | 207,707               | 2                     | 293          |                       |              | 4                     | 236          | 2                     | 27           |                       |              | 8                     | 556          | 3.9                  | 26.8               |
| Hebron              | 673,349               | 2                     | 309          |                       |              | 2                     | 193          | 4                     | 86           |                       |              | 8                     | 588          | 1.2                  | 8.7                |

Fonte: Annual Report MOH 2013

Più in dettaglio, la distribuzione dei letti ospedalieri nel governatorato di Hebron è la seguente:

| HOSPITAL                   | Sector  | Beds |
|----------------------------|---------|------|
| GENERAL HOSPITALS          |         |      |
| Hebron                     | MOH     | 275  |
| Yatta                      | MOH     | 34   |
| Al Ahli (Hebron city)      | NGO     | 153  |
| Red Crescent (Hebron city) | NGO     | 40   |
| Al Meizan (Hebron city)    | Private | 50   |
| Subtotal:                  |         | 552  |
| MATERNITY HOSPITALS        |         |      |
| Naser (Yatta)              | Private | 16   |
| Shaherah                   | Private | 10   |
| Bani Na'em                 | Private | 10   |

Fonte: Annual Report MOH 2013

Nel governatorato di Hebron, quindi, il ratio di posti letto di ospedali generali è di 0,8 per mille abitanti, mentre quello relativo ai posti letto di ospedali pubblici è di circa 0,4 per mille abitanti (popolazione 2014 - proiezione PCBS) decisamente insufficiente per i bisogni della popolazione del Governatorato di Hebron.

Per quanto concerne invece la disponibilità di strutture specialistiche in Cisgiordania la situazione è la seguente:

**Distribution of Hospitals by Beds, Speciality & Governorate, Palestine, 2013**

| Governorate         | المسكان<br>Population | General عامة          |              | Specialized متخصصة    |              | Rehabilitation تأهيل  |              | Maternity توليد       |              | Total المجموع         |              | Hosp Per<br>100,000 | Beds Per<br>10,000 |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|---------------------|--------------------|
|                     |                       | مستشفيات<br>Hospitals | أسرة<br>Beds | مستشفيات<br>Hospitals | أسرة<br>Beds | مستشفيات<br>Hospitals | أسرة<br>Beds | مستشفيات<br>Hospitals | أسرة<br>Beds | مستشفيات<br>Hospitals | أسرة<br>Beds |                     |                    |
| West Bank           | 2,754,722             | 27                    | 2,396        | 7                     | 496          | 3                     | 122          | 13                    | 249          | 50                    | 3,263        | 1.8                 | 11.8               |
| Jenin               | 299,775               | 2                     | 197          |                       |              |                       |              | 1                     | 16           | 3                     | 213          | 1.0                 | 7.1                |
| Tubas               | 61,605                |                       |              |                       |              |                       |              |                       |              | 0                     | 0            | 0.0                 | 0.0                |
| Tulkarm             | 177,134               | 2                     | 147          |                       |              |                       |              | 1                     | 10           | 3                     | 157          | 1.7                 | 8.9                |
| Nablus              | 368,477               | 4                     | 364          | 3                     | 168          |                       |              |                       |              | 7                     | 532          | 1.9                 | 14.4               |
| Qalqilya            | 106,690               | 2                     | 121          |                       |              |                       |              |                       |              | 2                     | 121          | 1.9                 | 11.3               |
| Salfit              | 68,410                | 1                     | 50           |                       |              |                       |              |                       |              | 1                     | 50           | 1.5                 | 7.3                |
| Ramallah & Al Birah | 333,597               | 4                     | 272          | 1                     | 10           | 1                     | 27           | 2                     | 40           | 8                     | 349          | 2.4                 | 10.5               |
| Jericho & Al Aghwar | 50,076                | 1                     | 54           |                       |              |                       |              |                       |              | 1                     | 54           | 2.0                 | 10.8               |
| Jerusalem           | 407,902               | 4                     | 491          | 1                     | 74           | 1                     | 16           | 3                     | 62           | 9                     | 643          | 2.2                 | 15.8               |
| Bethlehem           | 207,707               | 2                     | 148          | 2                     | 244          | 1                     | 79           | 3                     | 85           | 8                     | 556          | 3.9                 | 26.8               |
| Hebron              | 673,349               | 5                     | 552          |                       |              |                       |              | 3                     | 36           | 8                     | 588          | 1.2                 | 8.7                |

Fonte: Annual Report MOH 2013

La tabella successiva illustra invece l'utilizzazione delle strutture sanitarie in Cisgiordania:

MOH Hospital Utilization by Hospital, Palestine, 2013

| Hospitals                      | الأسرّة<br>Beds | No. of patients<br>عدد المرضى |                         | معدل المبيت<br>Aver. Duration<br>of Stay | نسبة الإشغال<br>Bed Occup.<br>% | ليام الإقامة<br>Hospital Days | المواليد<br>Births | Operations<br>العمليات |                | Deaths<br>الوفيات |                    | معالجون بدون إقامة<br>Treat without<br>Hospitalization |
|--------------------------------|-----------------|-------------------------------|-------------------------|------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------------|------------------------|----------------|-------------------|--------------------|--------------------------------------------------------|
|                                |                 | Discharges<br>الإفراجات       | Admissions<br>الإدخالات |                                          |                                 |                               |                    | Major<br>كبيرة         | Minor<br>صغيرة | No. عدد           | % of<br>Discharges |                                                        |
| <b>West Bank</b>               | <b>1,131</b>    | <b>158,582</b>                | <b>161,217</b>          | <b>2.2</b>                               | <b>85.0</b>                     | <b>350,715</b>                | <b>34,126</b>      | <b>22,943</b>          | <b>20,343</b>  | <b>1,930</b>      | <b>1.2</b>         | <b>972,322</b>                                         |
| Jenin (Khaleel Sulaiman)       | 160             | 20,642                        | 20,638                  | 2.1                                      | 86.4                            | 42,658                        | 6,638              | 2,893                  | 3,619          | 377               | 1.8                | 104,320                                                |
| Tulkarm (Thabit Thabit)        | 114             | 15,440                        | 15,450                  | 1.9                                      | 70.4                            | 29,309                        | 2,923              | 1,741                  | 3,328          | 250               | 1.6                | 88,586                                                 |
| Al Watanih Nablus              | 55              | 8,608                         | 8,586                   | 2.0                                      | 84.4                            | 16,938                        |                    |                        |                | 418               | 4.9                | 81,910                                                 |
| Rafidia Nablus                 | 200             | 29,839                        | 29,823                  | 2.1                                      | 85.2                            | 62,174                        | 7,366              | 5,332                  | 7,151          | 201               | 0.7                | 163,262                                                |
| Qalqiliyah (Darweesh Nazal)    | 58              | 8,588                         | 8,588                   | 2.2                                      | 89.6                            | 18,970                        | 1,635              | 876                    | 1,349          | 54                | 0.6                | 55,776                                                 |
| Salfit (Yasser Arafat)         | 50              | 6,025                         | 6,025                   | 2.0                                      | 65.3                            | 11,919                        | 1,834              | 815                    | 896            | 13                | 0.2                | 40,737                                                 |
| Jericho                        | 54              | 6,616                         | 6,609                   | 2.1                                      | 69.6                            | 13,709                        | 1,208              | 1,014                  | 913            | 59                | 0.9                | 55,713                                                 |
| Beit Jala (Al Hussein)         | 131             | 12,582                        | 12,582                  | 3.3                                      | 93.5                            | 41,641                        | 2,159              | 2,249                  | 744            | 195               | 1.5                | 79,449                                                 |
| Hebron (Alia)                  | 275             | 43,723                        | 46,420                  | 2.3                                      | 101.8                           | 102,139                       | 7,173              | 7,005                  | 2,174          | 363               | 0.8                | 225,774                                                |
| Yatta (Abu Al Hassan Al Kansm) | 34              | 6,519                         | 6,496                   | 1.7                                      | 90.7                            | 11,258                        | 3,190              | 1,018                  | 169            | 0                 | 0.0                | 76,795                                                 |

Fonte: Annual Report MOH 2013

Relativamente alla situazione degli ospedali pubblici esistenti nel governatorato di Hebron, due sono le strutture esistenti: l'ospedale di Hebron e quello di Yatta, più a sud. I reparti attualmente esistenti sono i seguenti:

| Hebron hospital                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| Departments                          | Beds       |
| Internal medicine                    | 32         |
| General Surgery                      | 28         |
| Neurosurgery                         | 8          |
| Urology                              | 14         |
| Orthopedics                          | 16         |
| Ear nose & throat - ENT              | 14         |
| Ophthalmology                        | 2          |
| Intensive care unit - ICU            | 5          |
| Cardiac intensive care unit - ICCU   | 8          |
| Intermediate intens. care unit - IMU | 9          |
| Incubators - NICU                    | 24         |
| Obstetrics and Gynecology            | 45         |
| Pediatrics                           | 70         |
| <b>Grand total</b>                   | <b>275</b> |

| Yatta hospital            |           |
|---------------------------|-----------|
| Departments               | Beds      |
| Obstetrics and Gynecology | 14        |
| Pediatrics                | 20        |
| <b>Grand total</b>        | <b>34</b> |

Ambedue le strutture posseggono un Pronto Soccorso ed una serie di ambulatori specialistici che offrono i seguenti servizi:

#### Hebron hospital OPD clinics

|                         |
|-------------------------|
| GENERAL SURGERY         |
| INTERNAL MEDICINE       |
| PAEDIATRIC SURGERY      |
| PAEDIATRICS             |
| GYNECOLOGY & OBSTETRICS |
| ORTHOPAEDICS            |
| E. N. T.                |
| NEUROLOGY               |
| OPHTHALMOLOGY           |
| PHYSIOTHERAPY           |
| HEAMATOLOGY             |
| UROLOGY                 |
| NEPHROLOGY              |

#### Yatta hospital OPD clinics

|                                 |
|---------------------------------|
| GENERAL SURGERY                 |
| PAEDIATRICS                     |
| GYNECOLOGY & OBSTETRICS         |
| ORTHOPAEDICS                    |
| E. N. T.                        |
| THORACIC & CARDIOVASCULAR SURG. |
| NEUROLOGY                       |
| UROLOGY                         |

Le liste di attesa per interventi chirurgici elettivi nel governatorato sono spesso molto lunghe. In assenza di dati pubblicati sui tempi di attesa si riportano le informazioni raccolte durante i colloqui con i direttori dei due ospedali del MOH (Hebron e Yatta): Colectomia, 24 mesi; Tonsillectomia, 12 mesi; Ernia inguinale, 12 mesi.

#### **2.4.2 Analisi dei bisogni**

Le informazioni raccolte tramite lo studio della documentazione disponibile, completato dalle visite in loco e dall'analisi effettuate su estrazioni dalle banche dati (sistema informativo ospedaliero MOH e banca dati dei trasferimenti verso strutture non-MOH) consente di indicare i seguenti bisogni prioritari:

- incrementare il numero di posti letto nel governatorato, a fronte dell'insufficiente ratio attualmente esistente
- ridurre l'attesa relativa a numerosi interventi di chirurgia generale, a fronte delle lunghe liste di attesa oggi esistenti
- razionalizzare il ricorso a fornitori di servizi non-MOH, a fronte del progressivo incremento dei costi e della quasi totale assenza di meccanismi di valutazione dei risultati
- sostenere il MOH nell'attività di analisi sistematica delle prestazioni ospedaliere, a fronte della estremamente contenuta capacità in materia attualmente esistente; tale nuovo sistema sarà volto a valutare regolarmente le performance di tutte le strutture ospedaliere coinvolte al fine di ottimizzare l'uso delle limitate risorse economiche disponibili
- ridurre per quanto possibile il ricorso a fornitori non-MOH di servizi sanitari, e ove indispensabile favorire in prima battuta le strutture esistenti in Palestina e in seconda battuta quelle situate a Gerusalemme Est
- ridurre per quanto possibile il ricorso a strutture israeliane, tenuto conto dei costi particolarmente elevati
- migliorare la qualità dei dati raccolti, a fronte della diffusa scarsa accuratezza di molte informazioni attualmente estraibili dalle banche dati

#### **2.4.3 Problematiche specifiche del distretto di Hebron**

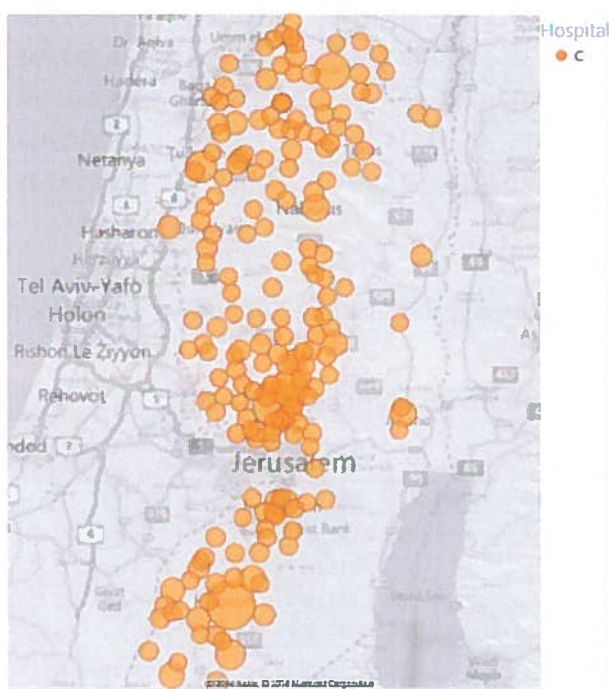
Dalle informazioni sopra riportate si evidenziano alcuni punti fondamentali che consentono di guidare il sostegno italiano al Ministero della Sanità palestinese nell'area geografica in oggetto.

Innanzitutto la regione di Hebron, che con oltre 670 mila abitanti costituisce il governatorato più popoloso della Cisgiordania, mostra da un lato un ratio di circa 0,8 letti per mille abitanti (tra i più contenuti dei Territori Palestinesi il cui ratio medio si colloca a oltre 1,2 per mille abitanti) e dall'altro la totale assenza di strutture specialistiche (ad eccezione di maternity hospitals); tutto ciò appare ancora più evidente se lo si paragona a governatorati molto meno popolosi, quali Nablus (360.000 abitanti – 168 letti specialistici) o addirittura Betlemme (207.000 abitanti – 244 letti specialistici).

Una prima conseguenza di tale situazione è data dal consistente volume di trasferimenti di pazienti dall'ospedale di Hebron in particolare verso strutture ospedaliere pubbliche o private situate in altre regioni (si pensi per esempio agli interventi di cateterismo cardiaco, trasferiti presso la struttura ospedaliera di riferimento dell'MOH - il Palestine Medical Center di Ramallah – o presso strutture private, oppure i casi urgenti di grandi ustionati, trasferiti presso ospedali di Gerusalemme Est). La situazione è anche visibile in formato grafico collegando sulla carta geografica la residenza dei pazienti alla struttura ospedaliera in cui sono stati ricoverati. I due esempi sono riportati nella tavola alla pagina seguente:

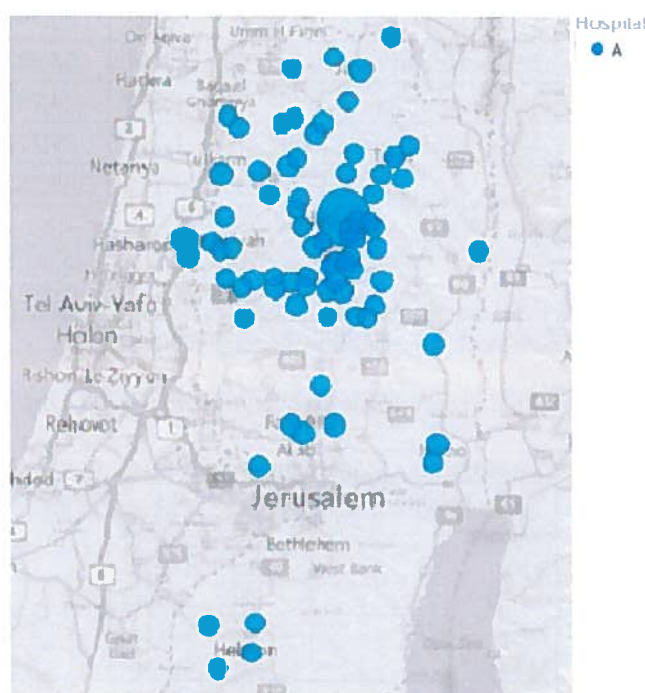
Proiezione su mappa geografica della residenza dei pazienti, in relazione all'ospedale MOH che ha ne disposto il trasferimento ed alla patologia. Il diametro del cerchio è proporzionale al numero di pazienti.

#### Cateterismo cardiaco



Esempio **Cateterismo cardiaco**: l'ospedale dell'MOH PMC di Ramallah (i cui pazienti sono indicati con cerchi di colore giallo) fornisce il servizio a pazienti provenienti da tutte le località della Cisgiordania, anche nella parte meridionale in quanto qui non esistono strutture pubbliche dotate di tale servizio.

#### Grandi ustionati



Esempio **Grandi ustionati**: L'ospedale MOH Rafidia di Nablus (i cui pazienti dimessi sono indicati con cerchi di colore blu) riesce a fornire il servizio solamente ai pazienti residenti nel nord della Cisgiordania, mentre i pazienti gravi residenti nel sud devono essere trasferiti con urgenza a strutture non-MOH.

*Fonte: Elaborazione personale su estrazione dalla banca dati centrale del sistema informativo elettronico del MOH dei ricoveri ospedalieri gennaio 2013 – marzo 2014 negli ospedali di Hebron, Rafidia, PMC, Qalqilya e Beit Jala (126.000 record).*

La situazione sopra descritta ha indotto il Ministero della Salute palestinese a propendere per una trasformazione progressiva dell'ospedale di Hebron in una struttura di terzo livello delegando al tempo stesso la presa in carico di una buona parte dei casi clinici meno complessi a nuove strutture ospedaliere di secondo livello ripartite sul vasto territorio del governatorato (una a nord ed una a sud). Tale decisione si riflette peraltro nel documento dell'MOH *National Health Strategy 2014- 2016*.

Inoltre, per quanto concerne possibili strategie di contenimento dei costi di trasferimento di pazienti al di fuori del sistema pubblico, esplorando in dettaglio le cause di trasferimento di pazienti che incidono maggiormente sui costi si nota quanto segue:

Principali cause di trasferimento di pazienti MOH verso strutture private/ONG, in ordine decrescente di costo. Importi espressi in NIS

| Procedure                  | West B. number | West Bank cost     | Gaza S. number | Gaza Strip cost    | Palestine number | Palestine Cost (NIS) |     |
|----------------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|------------------|----------------------|-----|
| 1. Oncology                | 6,702          | 70,797,809         | 2,875          | 26,795,077         | 9,577            | 97,592,886           | 19% |
| 2. Hematology              | 854            | 38,222,719         | 931            | 20,484,346         | 1,785            | 58,707,065           | 11% |
| 3. Neurosurgery            | 1,307          | 24,755,443         | 901            | 13,911,355         | 2,208            | 38,666,798           | 7%  |
| 4. Heart (Catheterization) | 2,735          | 29,516,742         | 815            | 8,575,302          | 3,550            | 38,092,044           | 7%  |
| <b>All</b>                 | <b>44,244</b>  | <b>369,762,658</b> | <b>17,391</b>  | <b>154,316,960</b> | <b>61,635</b>    | <b>524,079,618</b>   |     |

Fonte: Annual Report MOH 2013

Per quanto concerne il numero di casi trasferiti, i costi ed l'origine geografica dei pazienti residenti nelle principali località del governatorato, si nota quanto segue:

Numero di casi trasferiti a strutture non-MOH, costi ed origine geografica dei pazienti (casistica 2013):

| Oncological management |              |                   | Hematology              |            |                  |
|------------------------|--------------|-------------------|-------------------------|------------|------------------|
| Locality               | N.           | NIS               | Locality                | N.         | NIS              |
| Hebron                 | 735          | 9,051,965         | Hebron                  | 84         | 2,195,945        |
| Dura                   | 102          | 1,171,661         | Yatta                   | 12         | 515,097          |
| Halhul                 | 84           | 1,189,964         | Dura                    | 8          | 241,000          |
| Yatta                  | 74           | 907,110           | Halhul                  | 5          | 42,800           |
| As Samu'               | 31           | 352,300           | Adh Dhahiriya           | 1          | 30,000           |
|                        | <b>1,026</b> | <b>12,673,000</b> |                         | <b>110</b> | <b>3,024,842</b> |
| Neurosurgery           |              |                   | Cardiac catheterization |            |                  |
| Locality               | N.           | NIS               | Locality                | N.         | NIS              |
| Hebron                 | 188          | 3,838,745         | Hebron                  | 249        | 2,257,368        |
| Yatta                  | 31           | 397,723           | Yatta                   | 29         | 354,993          |
| Dura                   | 27           | 740,941           | Dura                    | 29         | 321,328          |
| Halhul                 | 16           | 450,490           | Adh Dhahiriya           | 19         | 167,378          |
| Adh Dhahiriya          | 10           | 325,340           | Halhul                  | 18         | 154,241          |
|                        | <b>272</b>   | <b>5,753,239</b>  | As Samu'                | 15         | 135,823          |
|                        |              |                   |                         | <b>359</b> | <b>3,391,131</b> |

Fonte: elaborazione personale su dati estratti dalla Banca dati elettronica nazionale della Referral Unit del MOH

Questo scenario consente di formulare una serie di indicazioni mirate al contenimento dei costi; alcune di queste sono specificatamente inerenti a servizi ospedalieri dell'MOH esistenti in altri governatorati, come ad esempio il rafforzamento dei servizi oncologici/ematologici pubblici attualmente disponibili presso gli ospedali di Beit Jala (gov. di Betlemme, attiguo a quello di Hebron) e Watani (gov. di Nablus, nel nord della Cisgiordania). Altre indicazioni invece paiono molto pertinenti ai servizi ospedalieri del governatorato stesso di Hebron; nello specifico:

- La neurochirurgia**, in quanto se il servizio esistente presso l'ospedale di Hebron fosse reso operativo a pieno regime (attualmente è utilizzato in pratica come reparto aggiuntivo della Chirurgia generale) potrebbe limitare od evitare del tutto il ricorso a trasferimenti presso strutture non-MOH, o palestinesi o di Gerusalemme Est o israeliane, come visibile nella tabella sottostante (casistica 2013):

Numero di casi ed origine geografica dei pazienti trasferiti a strutture non-MOH per interventi di neurochirurgia nel 2013

| Locality      | Al Meazan Hosp. | ALAHLI HOSPITAL - HEBRON | ALHAYAT GENERAL HOSPITAL | ASSAF HAROFEH | Bethlehm Arab Society For Rehab. | Echei of Hosp. | Hadassa - Ein Karim Hosp. | MAKASSED HOSP. | NABLUS SPECIALIST Hosp. | St.Joseph Hosp. | Tel - Hashomer Hosp. | Grand Total |
|---------------|-----------------|--------------------------|--------------------------|---------------|----------------------------------|----------------|---------------------------|----------------|-------------------------|-----------------|----------------------|-------------|
| Hebron        | 24              | 35                       | 7                        | 2             | 15                               | 10             | 11                        | 76             | 1                       | 6               | 1                    | 188         |
| Yatta         | 9               | 9                        | 1                        |               | 1                                |                | 1                         | 9              |                         | 1               |                      | 31          |
| Dura          | 6               | 5                        |                          |               | 2                                | 1              |                           | 12             |                         | 1               |                      | 27          |
| Halhul        | 2               | 2                        |                          |               | 3                                | 1              |                           | 7              |                         | 1               |                      | 16          |
| Adh Dhahiriya | 3               | 3                        |                          |               | 1                                |                |                           | 3              |                         |                 |                      | 10          |
| Grand Total   | 44              | 54                       | 8                        | 2             | 22                               | 12             | 12                        | 107            | 1                       | 9               | 1                    | 272         |

Fonte: elaborazione personale su dati estratti dalla Banca dati elettronica nazionale della Referral Unit del MOH

- b. **La cardiologia con emodinamica interventistica**, in quanto un eventuale nuovo servizio istituito dall'MOH potrebbe anche in questo caso ridurre drasticamente i trasferimenti a strutture non-MOH, come sotto visibile (casistica 2013):

Numero di casi ed origine geografica dei pazienti trasferiti a strutture non-MOH per interventi di cateterismo cardiaco nel 2013

| Locality      | Al Araby Center for Cardic Surgery and Haematology | Al Meazan Hosp. | ALAHLI HOSPITAL - HEBRON | MAKASSED HOSP. | SHAARE ZEDEK Hosp. | Soroka Hosp. | Wolfson Hosp. | Grand Total |
|---------------|----------------------------------------------------|-----------------|--------------------------|----------------|--------------------|--------------|---------------|-------------|
| Hebron        | 2                                                  | 118             | 121                      | 8              |                    |              |               | 249         |
| Yatta         |                                                    | 21              | 8                        |                |                    |              |               | 29          |
| Dura          |                                                    | 11              | 14                       | 2              | 1                  |              | 1             | 29          |
| Adh Dhahiriya |                                                    | 11              | 7                        |                |                    | 1            |               | 19          |
| Halhul        |                                                    | 13              | 5                        |                |                    |              |               | 18          |
| As Samu'      |                                                    | 10              | 4                        | 1              |                    |              |               | 15          |
| Grand Total   | 2                                                  | 184             | 159                      | 11             | 1                  | 1            | 1             | 359         |

Fonte: elaborazione personale su dati estratti dalla Banca dati elettronica nazionale della Referral Unit del MOH

#### 2.4.4 Previsioni per il distretto di Hebron nel Piano nazionale strategico del MOH, 2014-2016

Il piano nazionale strategico del MOH prevede oltre all'ampliamento degli ospedali di Hebron e di Yatta anche la costruzione di due nuove strutture, una al nord (Halhoul) l'altra al Sud (Dura), come sotto visibile.

| Second Program: High Quality Secondary and Tertiary Healthcare Services | New Proposed Projects ( Ordered according to Priorities)            |  |      |      |      |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--|------|------|------|
|                                                                         | 1. Building and furnishing Dura Hospital                            |  | 2000 | 3000 |      |
|                                                                         | 2. Building and furnishing Halhoul Hospital                         |  | 2000 | 2000 | 1000 |
|                                                                         | 3. Building and furnishing the ER and OP Clinics / Rafidia Hospital |  | 1056 | 2000 |      |
|                                                                         | 4. Expansion PMC                                                    |  | 2000 | 1000 | 1000 |
|                                                                         | 5. Construction of an additional Building at Alia Hospital          |  | 2167 | 2000 |      |
|                                                                         | 6. Expansion of Yata Hospital                                       |  | 1777 | 1000 |      |

Fonte: MOH National Health Strategy 2014 – 2016

L'ampliamento dell'ospedale di Hebron come previsto dall'MOH dovrebbe includere la creazione dell'unità per Grandi ustionati, oltre all'attivazione del nuovo reparto di chirurgia (al terzo piano della struttura, comprensivo di sei nuove sale operatorie) ed alla parziale riorganizzazione dei reparti (con spostamento del reparto di Ostetricia e Ginecologia nell'attuale reparto di Chirurgia generale)

L'ampliamento previsto dall'MOH per l'ospedale di Yatta, d'altro canto, prevederebbe la creazione dei seguenti nuovi reparti: Medicina interna, Chirurgia (la cui struttura fisica risulta già completata), l'ampliamento dell'Ostetricia e Ginecologia, la NICU, la dislocazione degli ambulatori in nuova struttura esterna attigua, l'ampliamento del reparto di Radiologia.

#### 2.4.5 Ruolo delle nuove strutture all'interno del sistema sanitario palestinese

Come sopra accennato, la situazione generale suggerisce di allocare progressivamente all'ospedale di Hebron il ruolo di struttura di terzo livello, facilitando al contempo l'afflusso dei casi meno complessi alle strutture di secondo livello, nello specifico l'ospedale di Yatta e le due nuove strutture a Halhul e Dura. Tutto ciò consentirà un efficace inserimento delle nuove strutture all'interno del sistema sanitario palestinese e contribuirà nella regione di Hebron alla costituzione di una vera e propria rete integrata di servizi, a partire dal livello di primo contatto tra la popolazione ed il servizio sanitario (le cliniche PHC) per poi passare attraverso il secondo livello (i tre ospedali di cui sopra) fino a raggiungere il livello più alto (l'ospedale di Hebron, oppure strutture esterne al MOH per i casi maggiormente complicati, non gestibili localmente).

Tale strategia di intervento richiede una parziale modifica dei servizi offerti dall'ospedale di Hebron, un deciso ampliamento dei servizi offerti dall'ospedale di Yatta e una ponderata scelta di servizi che dovranno essere erogati dalle due nuove strutture.

La tabella seguente sintetizza le modifiche che, qualora apportate integralmente, consentirebbero agli ospedali di Hebron e Yatta di svolgere efficacemente le rispettive nuove funzioni.

### Hebron hospital - Current

|                                      | beds | units |
|--------------------------------------|------|-------|
| Emergency department                 |      |       |
| Intensive care unit - ICU            | 5    |       |
| Intermediate intens. care unit - IMU | 9    |       |
| Internal medicine                    | 32   |       |
| General Surgery                      | 28   |       |
| Operating theatres                   |      | 3     |
| Orthopedics                          | 16   |       |
| Ear nose & throat - ENT              | 14   |       |
| Urology                              | 14   |       |
| Ophtalmology                         | 2    |       |
| Obstetrics and Gynecology            | 45   |       |
| Operating theatres                   |      | 1     |
| Incubators - NICU                    | 24   |       |
| Pediatrics                           | 70   |       |
| Cardiac intensive care unit - ICCU   | 8    |       |
| Neurosurgery                         | 8    |       |
| Laboratory                           |      |       |
| X-Ray w/ CT scan, MRI, Ultrasound    |      |       |
| Blood bank                           |      |       |
| Haemodialysis                        |      |       |
| OPD Clinics                          |      |       |
|                                      | 275  |       |

### Hebron hospital - Proposal

|                                      | beds | units |
|--------------------------------------|------|-------|
| Emergency department                 |      |       |
| Operating theatre (minor surgery)    |      | 1     |
| Intensive care unit - ICU            | 5    |       |
| Intermediate intens. care unit - IMU | 9    |       |
| Internal medicine                    | 32   |       |
| General Surgery                      | 28   |       |
| Operating theatres                   |      | 6     |
| Orthopedics                          | 16   |       |
| Ear nose & throat - ENT              | 14   |       |
| Urology                              | 14   |       |
| Ophtalmology                         | 2    |       |
| Obstetrics and Gynecology            | 45   |       |
| Operating theatres                   |      | 3     |
| Incubators - NICU                    | 24   |       |
| Pediatrics                           | 70   |       |
| Cardiac intensive care unit - ICCU   | 8    |       |
| Neurosurgery                         | 10   |       |
| Burn Unit                            | 10   |       |
| Cardiac Catheterization              | 5    |       |
| Neurology                            | 8    |       |
| Laboratory                           |      |       |
| X-Ray w/ CT scan, MRI, Ultrasound    |      |       |
| Blood bank                           |      |       |
| Haemodialysis                        |      |       |
| OPD Clinics                          |      |       |
|                                      | 300  |       |

### Yatta hospital - Current

|                              | beds |
|------------------------------|------|
| Emergency department         |      |
| Obstetrics and Gynecology    | 14   |
| Pediatrics                   | 20   |
| Laboratory                   |      |
| X-Ray w/ CT scan, Ultrasound |      |
| Blood bank                   |      |
| Haemodialysis                |      |
| OPD Clinics                  |      |
|                              | 34   |

### Yatta hospital - Proposal

|                                      | beds | units |
|--------------------------------------|------|-------|
| New Emergency department             |      |       |
| Operating theatre (minor surgery)    |      | 1     |
| Intensive care unit - ICU            | 5    |       |
| Obstetrics and Gynecology, expansion | 24   |       |
| Pediatrics                           | 20   |       |
| Incubators - NICU                    | 10   |       |
| Internal medicine                    | 12   |       |
| General Surgery                      | 10   |       |
| Operating theatres                   |      | 2     |
| Laboratory expansion                 |      |       |
| X-Ray & Ultrasound, expansion        |      |       |
| Blood bank, expansion                |      |       |
| Haemodialysis                        |      |       |
| OPD Clinics                          |      |       |
|                                      | 76   |       |

La tabella qui sotto riportata, invece, si prefigge di indicare i servizi che dovrebbero rispettivamente essere erogati dalle due nuove strutture ospedaliere, per consentire loro di inserirsi efficacemente nella rete dei servizi sanitari dell'MOH

#### Halhul hospital - Proposal

|                              | beds | units |
|------------------------------|------|-------|
| Emergency department         |      |       |
| Operating theatre            |      | 1     |
| Intensive care unit - ICU    | 3    |       |
| Internal medicine            | 10   |       |
| General Surgery              | 8    |       |
| Operating theatres           |      | 3     |
| Obstetrics and Gynecology    | 15   |       |
| NICU                         | 5    |       |
| Pediatrics                   | 18   |       |
| Laboratory                   |      |       |
| X-Ray w/ CT scan, Ultrasound |      |       |
| Blood bank                   |      |       |
| Haemodialysis                |      |       |
| OPD Clinics                  |      |       |
|                              | 59   |       |

#### Dura hospital - Proposal

|                              | beds | units |
|------------------------------|------|-------|
| Emergency department         |      |       |
| Operating theatre            |      | 1     |
| Intensive care unit - ICU    | 5    |       |
| Internal medicine            | 12   |       |
| General Surgery              | 10   |       |
| Operating theatres           |      | 3     |
| Obstetrics and Gynecology    | 18   |       |
| NICU                         | 7    |       |
| Pediatrics                   | 20   |       |
| Laboratory                   |      |       |
| X-Ray w/ CT scan, Ultrasound |      |       |
| Blood bank                   |      |       |
| Haemodialysis                |      |       |
| OPD Clinics                  |      |       |
|                              | 72   |       |

## 2.5 Bibliografia e fonti di informazione

- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. *Hebron Governorate Access Restrictions Map*  
[http://www.ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_the\\_closure\\_map\\_2011\\_12\\_21\\_hebron.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_the_closure_map_2011_12_21_hebron.pdf)
- Study of the Economic Opportunities in Hebron Governorate and the South  
[http://www.tvet-pal.org/sites/default/files/Hebron%20English%20report\\_0.pdf](http://www.tvet-pal.org/sites/default/files/Hebron%20English%20report_0.pdf)
- Palestinian Ministry of Health. *Health Annual Report 2013*  
<http://www.moh.ps/attach/704.pdf>
- Palestinian Ministry of Health. *National Health Strategy 2014 – 2016*  
<http://www.moh.ps/attach/617.pdf>
- Palestinian National Authority. *National Development Plan 2011-2013*  
[http://lllp.iugaza.edu.ps/Files\\_Uploads/635063697861151130.pdf](http://lllp.iugaza.edu.ps/Files_Uploads/635063697861151130.pdf)
- The World Bank. *Report on the analysis of referral data – June 2013*
- Banca dati elettronica nazionale del sistema informativo del MOH, ricoveri ospedalieri gennaio 2013 – marzo 2014 negli ospedali di Hebron, Rafidia, PMC, Qalqilya e Beit Jala (126.000 record).
- Banca dati elettronica nazionale della Referral Unit del MOH contenente tutti i casi trasferiti in strutture non-MOH, gennaio 2013 – Agosto 2014 (110.000 record)

### 3. STRATEGIA D'INTERVENTO

#### 3.1 Analisi e selezione della strategia di intervento

Nell'ambito del quadro sopra descritto si inserisce la proposta italiana la quale mira a rafforzare il sistema di salute secondario che rappresenta una componente importante all'interno del sistema sanitario palestinese. Nello specifico, l'intervento è volto ad aumentare l'accessibilità e la qualità delle cure ospedaliere offerte dal Ministero della Salute palestinese nella regione più ampia e popolata della Palestina, il governatorato di Hebron.

Tramite il questa iniziativa saranno realizzate le opere civili e l'impiantistica ("in wall") di base per poter rendere operative due nuove strutture ospedaliere che dovranno inserirsi operativamente all'interno della rete di assistenza di primo, secondo e terzo livello del sistema sanitario palestinese

Dal punto di vista delle **modalità di finanziamento**, la presente iniziativa è articolata in 4 componenti:

1. Credito di aiuto, per consentire all'Autorità Palestinese di rafforzare la sua struttura sanitaria ospedaliera nell'area sud della Cisgiordania, nello specifico il governatorato di Hebron;
2. Contributo del Governo palestinese per l'equipaggiamento completo delle strutture ospedaliere
3. Fondo esperti a gestione DGCS per lo svolgimento di attività di assistenza tecnica volta ad assicurare l'adeguata efficacia dell'aiuto allo sviluppo offerto tramite l'iniziativa.
4. Progetto multilaterale per sostenere il MOH nella razionalizzazione della spesa sanitaria

La realizzazione attraverso i meccanismi su esposti consente un grado ottimale di flessibilità e di adattabilità alla complessità del contesto e allo stesso tempo garantisce la presenza della Cooperazione Italiana nelle fase di programmazione, realizzazione e monitoraggio.

#### 3.2 Beneficiari diretti ed indiretti

Beneficiari dell'iniziativa sono i cittadini palestinesi quali utenti dei servizi di cure secondarie erogati dal sistema sanitario pubblico, con particolare riferimento alle fasce più povere e ai gruppi vulnerabili, grazie all'atteso aumento dell'accessibilità e della qualità dei servizi offerti.

La popolazione del distretto di Hebron (670.000 abitanti) sarà la principale beneficiaria dell'iniziativa.

Beneficiari indiretti sono altresì i professionisti del sistema sanitario pubblico per l'aumentata futura opportunità di esercitare la loro professione tramite la realizzazione dell'iniziativa.

Infine, sia a livello nazionale, sia a livello ospedaliero un numero considerevole di responsabili del MOH beneficerà dell'attività di formazione realizzata dalla componente affidata all'OMS per quanto concerne l'analisi delle prestazioni ospedaliere e la razionalizzazione dei trasferimenti sanitari in strutture esterne all'MOH.

#### 3.3 I partner locali e altri attori coinvolti

Per quanto concerne il credito d'aiuto i partner principali dell'iniziativa sono rappresentati dal Ministero della Sanità e dal Ministero delle Finanze palestinesi. Il ruolo di ente realizzatore è ricoperto dal Ministero della Sanità palestinese.

Parteciperanno alla gestione del progetto anche il Direttorato Nazionale degli Ospedali del Ministero della Salute palestinese come pure i direttorati di sanità pubblica del distretto di Hebron.

Per quanto riguarda la componente di razionalizzazione della spesa sanitaria, il progetto sarà affidato all'Agenzia OMS che opererà in stretto contatto in primo luogo con i responsabili nazionali dell'MOH direttamente coinvolti nell'iniziativa, in particolare il Direttorato generale degli ospedali, il Dipartimento *Referral abroad* e il *National Palestinian Information Center*. Inoltre l'Agenzia manterrà stretti contatti con istituzioni ed altre agenzie internazionali impegnate nel settore sanitario.

#### 3.4 Obiettivi generali

- Migliorare lo stato di salute della popolazione Palestinese rafforzando la qualità del sistema di cure secondarie, quale piattaforma di riferimento efficace del sistema di cure primarie.

- Razionalizzare il bilancio per il settore salute, aumentandone l'efficienza

### 3.5 Obiettivi specifici

- Facilitare l'accesso nell'area sud della Cisgiordania ai servizi di emergenza, ostetricia, medicina, pediatria e chirurgia, migliorandone la qualità assistenziale.
- Razionalizzare la spesa sanitaria attraverso la riduzione dei trasferimenti al di fuori del servizio ospedaliero pubblico palestinese.
- Rafforzare il ruolo di lead donor dell'Italia nel settore sanitario.

### 3.6 Risultati attesi

- Due nuove strutture ospedaliere costruite nelle località di Halhul e Dura e dotate dei servizi di: Pronto soccorso-emergenza, reparti di Ostetricia e Ginecologia, Pediatria, Chirurgia generale, Medicina interna, ambulatori specialistici.
- Ridotta spesa sanitaria del MOH e MOF per l'erogazione dei servizi ospedalieri.
- Rafforzata leadership dell'Italia nel settore sanitario

### 3.6 Attività previste

3.6.1 Per quanto concerne la realizzazione di opere civili si prevede quanto segue:

- Firma del Memorandum of Understanding
- Finalizzazione delle planimetrie con destinazione locali, capitolati di spesa e quant'altro necessario per procedere con il lancio dei bandi di gara specifici
- Definizione dei bisogni in termini di attrezzature sanitarie, comprensiva di tipologia, quantità, specifiche tecniche e quant'altro necessario per procedere con l'organizzazione dei bandi di gara specifici
- Realizzazione dei missioni di assistenza tecnica per offrire il contributo tecnico necessario al completamento della fase di pianificazione ed al perfezionamento dei documenti relativi alle gara d'appalto previste
- Espletamento della gara d'appalto relativa alle opere civili, incluso impiantistica
- Realizzazione delle opere civili presso le località di Halhul e Dura e collaudi finali
- Acquisizione (a carico della controparte palestinese) delle attrezzature elettromedicali, installazione e collaudi
- Inaugurazione delle strutture e avvio delle attività sanitarie

3.6.2 Per quanto riguarda l'intervento mirato alla razionalizzazione della spesa sanitaria le principali attività previste sono le seguenti:

- Creazione di una unità dedicata all'analisi delle *performance* ospedaliere, sia di strutture MOH che di quelle non-MOH.
- Scelta degli indicatori di *performance* ospedaliera, definizione del minimo set di dati che ogni struttura deve regolarmente fornire e rimodellamento dei supporti necessari alla registrazione (essenzialmente: scheda di dimissione ospedaliera; scheda di trasferimento pazienti)
- Sostegno alla definizione dei tariffari simil-DRG
- Creazione di un *data warehouse* finalizzato alla raccolta dei dati provenienti da tutte le fonti disponibili, definizione dei protocolli di trasmissione
- Realizzazione dei collegamenti con le banche dati dell'MOH (ospedali; trasferimenti) e progressivamente con quelle degli ospedali non-MOH; estrazione, trasformazione, pulizia e inserimento dei dati nel *data warehouse*

- Produzione dei report manageriali tramite ampio uso analisi statistiche e qualitative, sostanzialmente descrittive; ove possibile saranno anche sviluppati modelli predittivi (*data mining*)

La menzionata unità sarà composta da uno staff minimo, espatriato e locale, con solide competenze in specifici settori (manageriale sanitario, informatico, analitico) necessarie per poter utilizzare efficacemente la grande mole di dati relativi al percorso clinico dei pazienti ospedalizzati in strutture dell'MOH e trasferiti in strutture esterne. Tale unità opererà in stretto contatto con responsabili nazionali dell'MOH sia per stabilire e mantenere un permanente accesso alle fonti dei dati, sia per assicurare la massima sostenibilità all'iniziativa tramite la formazione continua del personale locale.

3.6.1 Per quanto concerne il rafforzamento del ruolo di lead donor nel settore sanitario si prevede di:

- Introdurre un sistema informativo ospedaliero in grado di migliorare l'efficienza e valutare la qualità delle attività ospedaliere
- Proporre ai Paesi partner di promuovere misure atte a ridurre i trasferimenti di pazienti all'estero.
- Promuovere sistemi di accreditamento degli ospedali palestinesi non pubblici al fine di migliorare la qualità e ridurre la spesa del ministero della salute per i trasferimenti dei pazienti.

## 4. FATTORI ESTERNI

### 4.1 Condizioni

Il perdurare della occupazione dei Territori Palestinesi, la frammentazione geografica e le restrizioni ai movimenti, e l'instabilità politica potrebbero ostacolare il regolare svolgimento delle attività.

### 4.2 Rischi

Il principale fattore di rischio è rappresentato dalla situazione politica generale. Un blocco completo del movimento nei Territori Palestinesi potrebbe ostacolare il raggiungimento degli obiettivi specifici del programma.

### 4.3 Adattabilità del progetto a fattori esterni

Per quanto concerne la realizzazione delle opere civili, la formulazione del programma con la definizione di obiettivi, risultati attesi e attività è stata articolata tenendo presente un approccio a "specifiche minime" allo scopo di consentire un necessario approfondimento, fornendo elasticità per quanto concerne la ripartizione degli spazi all'interno delle opere stesse, anche alla luce di eventuali nuove iniziative realizzate da altri donatori nella stessa area geografica.

## 5. REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO

### 5.1 Modalità di intervento e responsabilità

L'iniziativa relativa alla presente proposta di finanziamento avrà una durata di 24 mesi. La Cooperazione Italiana avrà come partner istituzionali il Ministero della Sanità palestinese e il Ministero delle Finanze.

Sotto il profilo delle modalità di realizzazione, l'iniziativa prevede un credito d'aiuto e un fondo esperti a dono. A tal fine è stata elaborata e concordata con i partner un Accordo bilaterale d'intesa (*Memorandum of Understanding - MoU*), allegato a questa proposta, in cui sono definite le caratteristiche del Credito, le modalità di erogazione, i meccanismi di gestione e di concertazione dell'iniziativa.

L'iniziativa prevede inoltre un progetto affidato all'Agenzia OMS, mirato alla razionalizzazione della spesa sanitaria

#### Finanziamento a credito d'aiuto

Relativamente ai fondi disponibili tramite credito d'aiuto (10.000.000,00 di Euro) sarà seguita la procedura di erogazione dettagliata nell'allegato Accordo. Le condizioni finanziarie del credito d'aiuto, come da aggiornamento 2015, avranno una confessionalità del 60%, idonea per il finanziamento di iniziative a carattere sociale, con un periodo di ripagamento di 40 anni e un periodo di grazia di 27 anni.

E' stato negoziato un MoU DGCs – Ministero delle Finanze Palestinese per la gestione di tale credito di aiuto. Come dettagliato nel MoU, l'85% dell'ammontare del credito è legato, trattandosi di principalmente di opere civili. La

restante quota del 15% dovrà essere utilizzata per la compenete di impiantistica ospedaliera di origine italiana (inclusiva delle attrezzature per lo smaltimento dei rifiuti speciali) necessaria al completamento dei lavori di edilizia, per consentire al Ministero della Salute palestinese di entrare in possesso di un prodotto finito, pronto a fornire il servizio ospedaliero richiesto, previa installazione delle apparecchiature elettromedicali da parte palestinese.

Relativamente a tali apparecchiature, il Ministero della Sanità palestinese si impegnerà a realizzare con finanziamenti propri la fornitura di tutto quanto necessario al funzionamento delle due nuove strutture ospedaliere; per la definizione della lista e delle specifiche tecniche la DGCS offrirà un adeguato supporto tramite i propri esperti in breve missione.

Per la realizzazione dell'iniziativa si richiede da parte dell'Autorità Nazionale Palestinese l'impegno a gestire in modo trasparente, responsabile ed efficiente il fondo messo a disposizione dalla Cooperazione Italiana, secondo quanto indicato nell'MoU.

Inoltre, il Ministero della Sanità palestinese, oltre a facilitare l'accesso e i movimenti del personale in missione dovrà fornire l'assistenza necessaria a superare gli impedimenti burocratici e le difficoltà tecniche, che si possano presentare nel corso della realizzazione del programma.

Per quanto riguarda le costruzioni e gli acquisti, verranno seguite procedure di gara come definito nell'Accordo bilaterale d'intesa e dalle Relative linee guida per il procurement.

A titolo indicativo si allegano di seguito le specifiche tecniche delle nuove strutture sanitarie previste nelle località di Dura e Halhul, secondo quanto preveisto dal Ministero della salute palestinese, che ha fornito una proposta progettuale standard relativa al modello di costruzione. Tale proposta indica una capienza di una sessantina di posti letto con i seguenti reparti: Medicina interna, Chirurgia generale, Ostetricia e Ginecologia, Pediatria oltre a Pronto soccorso, Ambulatori specialistici, Emodialisi e servizi diagnostici, clinici e radiologici. La planimetria prevede una struttura a quattro livelli (seminterrato, e tre piani fuori terra) per una superficie complessiva di 5.380 metri quadrati. Più in dettaglio:

- Il seminterrato è destinato a contenere le cucine e l'area ristorazione, la lavanderia, il magazzino generale, il deposito farmaci, il servizio di manutenzione, gli archivi e le camere mortuarie oltre agli apparati elettrici incluso il generatore di corrente di emergenza.
- Il piano terra ha un'area di 1594 metri quadri; qui sono previsti:
  - l'ingresso principale e l'area di accoglienza,
  - i locali per la diagnostica per immagini (con previsione di TAC, due apparecchi radiografici, un ecografo) e relativi annessi (camera oscura, magazzini ecc.)
  - il reparto di Emodialisi con annessi locali (sala infermieri, magazzino etc.)
  - il reparto di Pronto Soccorso, con sei postazioni, sala gessi, sala operatoria e annessi (autoclave, magazzino etc.)
  - il laboratorio analisi con locali dedicati a ematologia, biochimica, biologia, banca del sangue e annessi (sala infermieri, magazzino etc.)
  - ambulatori, con ampia sala d'attesa, sei sale visita più spazi dedicati per attività di supporto (registrazione e attività amministrative)
- Il primo piano ha una superficie di 1.475 metri quadri ed è destinata a contenere:
  - i reparti di ricovero, con letti ripartiti in stanze da 2,4 o 5 letti, con servizi igienici dedicati;
  - l'amministrazione, comprensiva di 8 locali più una sala conferenze.
- Il secondo piano ha una superficie di 1.206 metri quadri ed è destinata a contenere:
  - il reparto di Ostetricia e Ginecologia, con i letti per i ricoverati, 3 sale parto, una sala per preparazione e travaglio, con due letti ciascuna, più una sala per i neonati, con culle e incubatrici
  - il blocco operatorio, con tre sale, più area dedicata alla sterilizzazione e servizi annessi

Il costo medio al Mq risulta essere di circa 900 € che è nella media dei prezzi al mq per questa tipologia costruttiva in Palestina e che può inoltre garantire il raggiungimento di un ottimo standard di qualità.

### Fondo esperti

Tale finanziamento è destinato a consentire la realizzazione delle attività di assistenza tecnica e sarà gestito secondo le procedure della DGCS.

### Progetto OMS

Tale componente realizzata tramite il canale multi-bilaterale è destinata principalmente a fornire il supporto tecnico necessario alla creazione di un polo di eccellenza nel settore dell'analisi delle *performance* ospedaliere, sia pubbliche

che non-MOH, al fine di sostenere la riduzione della spesa sanitaria assicurando al contempo alti standard qualitativi da parte del servizio ospedaliero.

Per questa componente relativa alla razionalizzazione della spesa sanitaria, il Ministero della Sanità palestinese si impegnerà ad individuare e mobilitare lo staff locale beneficiario dell'attività formativa e che dovrà gestire l'analisi dei dati e la produzione di informazione dopo la conclusione del progetto. Dovrà inoltre assicurare l'accesso alle proprie banche dati, al fine di poter produrre le informazioni necessarie alla valutazione delle prestazioni ospedaliere.

Al momento la proposta di finanziamento può prevedere esclusivamente una annualità di finanziamento, in funzione della fase di transito DGCS/Agenzia per l'anno 2015. Sarebbe auspicabile poi rifinanziare una seconda annualità in funzione dei risultati raggiunti.

### **Steering Committee**

Sarà istituito uno Steering Committee composto da:

- Un rappresentante del Ministero delle Finanze palestinese.
- Due rappresentanti del Ministero della Sanità palestinese.
- Un rappresentante del Consolato Generale d'Italia/UTL.

Lo Steering Committee si riunirà con frequenza annuale e sarà responsabile di:

- Approvare le relazioni tecniche e finanziarie annuali.
- Indicare le soluzioni per eventuali problemi verificatisi durante la realizzazione dell'iniziativa.
- Orientare le scelte strategiche in funzione dell'evoluzione delle priorità e dei bisogni.

### **5.2 Risorse necessarie**

#### *Risorse umane – Esperti DGCS (€ 120.000,00)*

Per lo svolgimento delle attività relative al credito d'aiuto, si ritiene necessario disporre di un ammontare di circa 10 mesi/persona nell'arco dei due anni ripartiti nel seguente modo:

- un esperto in Ingegneria clinica per 5 mesi/persona nell'arco di 2 anni;
- un esperto in Architettura ed ingegneria ospedaliera per 5 mesi/persona nell'arco di 2 anni;

L'UTL di Gerusalemme sarà responsabile, anche con il sostegno degli esperti in breve missione, della supervisione delle attività e parteciperà all'analisi delle relazioni annuali sullo stato di avanzamento predisposte dai partner e discusse in sede di Steering Committee.

### **5.3 PIANO FINANZIARIO**

**Il costo totale previsto è di €10.620.000,00.**

L'iniziativa si avvale di tre componenti: una a Credito d'aiuto, un Fondo esperti e un progetto affidato all'OMS:

- La componente a Credito d'aiuto, a svolgimento da parte del Ministero della Sanità palestinese, prevede un contributo del valore di € 10.000.000.
- La componente di Fondo esperti prevede un importo di € 120.000.
- La componente affidata all'OMS prevede un importo di € 500.000

### 5.3.1 Credito d'aiuto

| DESCRIZIONE                                                                                                | Totale                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <b>Costruzioni</b>                                                                                         |                        |
| Ospedale di Halhul: <ul style="list-style-type: none"><li>• Opere civili</li><li>• Installazioni</li></ul> | 4.000.000<br>1.000.000 |
| Ospedale di Dura: <ul style="list-style-type: none"><li>• Opere civili</li><li>• Installazioni</li></ul>   | 4.000.000<br>1.000.000 |
| <b>TOTALE</b>                                                                                              | <b>10.000.000</b>      |

### 5.3.2 Fondo esperti

| DESCRIZIONE                                            | I anno        | II anno       | Totale         |
|--------------------------------------------------------|---------------|---------------|----------------|
| Esperto in Ingegneria clinica 5m/P                     | 30.000        | 30.000        | 60.000         |
| Esperto in Architettura ed ingegneria ospedaliera 5m/P | 30.000        | 30.000        | 60.000         |
| <b>TOTALE</b>                                          | <b>60.000</b> | <b>60.000</b> | <b>120.000</b> |

Il costo unitario è puramente indicativo in quanto nel caso di esperti dipendenti pubblici la diaria è nettamente inferiore alla media riportata in tabella.

### 5.3.3 Progetto OMS

| DESCRIZIONE   | I anno  | II anno | Totale         |
|---------------|---------|---------|----------------|
| Risorse umane | 280.000 | 0       | <b>280.000</b> |

## 5.5 Cronogramma

Si propone qui di seguito una bozza di cronogramma generale che riguarda le attività principali del progetto.

| PRINCIPALI ATTIVITA'                                                                            |  | 1° anno |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    | 2° anno |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--|---------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|---------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
|                                                                                                 |  | 1       | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 1       | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| <b>COSTRUZIONE DELLE DUE NUOVE STRUTTURE OSPEDALIERE</b>                                        |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Revisione congiunta del progetto tecnico di costruzione (planimetrie, impiantistica ecc.)       |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Revisione congiunta della lista di attrezzature elettromedicali previste                        |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Preparazione dei documenti di gara relativi alle opere civili                                   |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Espletamento delle gare d'appalto e selezione delle imprese di costruzione                      |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Realizzazione dei lavori di costruzione delle opere civili, complete di impiantistica           |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Preparazione dei documenti di gara relativi alle attrezzature elettromedicali (*)               |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Espletamento delle gare d'appalto e selezione dei fornitori di attrezzature elettromedicali (*) |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Completamento lavori di costruzione, collaudie consegna al MOH dei fabbricati                   |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Acquisizione, installazione e collaudo delle attrezzature elettromedicali (*)                   |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Inaugurazione ufficiale delle nuove strutture ospedaliere                                       |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| <b>RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA SANITARIA</b>                                                  |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Creazione di una unità dedicata all'analisi delle performance ospedaliere                       |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Scelta degli indicatori di performance ospedaliere e del relativo set minimo di dati            |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Sostegno alla definizione dei tariffari simil-DRG                                               |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Creazione del data warehouse per la raccolta dei dati provenienti dalle banche dati esterne     |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Collegamento con le fonti esterne, estrazione e creazione banca dati per analisi                |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Produzione di report manageriali sulle performance ospedaliere e di analisi dei costi           |  |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |         |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |

(\*) L'acquisizione e l'installazione delle attrezzature elettromedicali sarà a carico del MOH, come indicato nel Memorandum of Understanding

## **6. FATTORI DI SOSTENIBILITÀ**

### **6.1 Misure politiche di sostegno**

Il progetto è volto al sostegno delle politiche e strategie della ANP e del Ministero della Sanità palestinese, in accordo alla programmazione congiunta italo-palestinese. L'iniziativa è allineata con la *National Health Strategy 2014 – 2016*, e intende integrarsi con lo sviluppo nel nuovo *Palestinian Development Plan 2014-2016*, con il quale condivide i principi ispiratori. Il sostegno alle politiche di allineamento e armonizzazione dei donatori dell'*Health Sector Working Group* rappresenta uno degli obiettivi specifici dell'iniziativa.

### **6.2 Aspetti socioculturali**

La presenza di esperti della Cooperazione italiana in Palestina e il loro lavoro a stretto contatto con i partner governativi, garantirà la conoscenza della storia e del contesto locale e il rispetto dei valori sociali e culturali della popolazione locale. Si prevede inoltre di fare ampio uso di tecniche partecipative nel processo decisionale utilizzando informazioni e conoscenze derivanti dalle esperienze di realizzazione dei piani operativi.

Gran parte delle attività previste sono indirizzate a rispondere alla condizione cronica di precarietà in cui versa la popolazione palestinese e ai gravi problemi sociali che l'affliggono.

### **6.3 Quadro istituzionale e capacità gestionali**

Le iniziative previste dal programma saranno condotte in stretta collaborazione con il Ministero della Sanità palestinese, la comunità dei donatori e le Agenzie delle Nazioni Unite. Per la sua natura di sostegno al budget locale, il progetto intende utilizzare al massimo le capacità e le risorse locali, con il coinvolgimento esterno dell'assistenza tecnica italiana, mirando a sviluppare le capacità gestionali del Ministero della Sanità.

### **6.4 Tecnologie appropriate**

Non è prevista l'introduzione di tecnologie complesse, che la controparte non sia in grado di gestire autonomamente. Tutte le proposte che emergeranno dalla programmazione delle attività saranno formulate in base a criteri di sostenibilità e compatibilità rispetto al contesto locale.

### **6.5 Aspetti ambientali**

Considerando che il progetto prevede il rafforzamento di servizi sanitari già esistenti, con l'ausilio di attività di assistenza tecnica, non si prevedono possibili effetti negativi sull'ambiente.

### **6.6 Sostenibilità economica e finanziaria**

L'iniziativa non prevede l'introduzione di tecnologie complesse, con costi di funzionamento e di manutenzione che la controparte non sia in grado di gestire autonomamente. Anche per questo aspetto, tutte le proposte che emergeranno dalla programmazione delle attività saranno formulate in base a criteri di sostenibilità economica e finanziaria.

### **6.7 Problematiche legate alla questione di genere e alle pari opportunità**

L'iniziativa prevede specifici risultati e attività favorevoli all'accesso ai servizi sanitari da parte delle donne, specifiche attività riguardanti la salute riproduttiva e materno – infantile.

### **6.8 Accessibilità per persone con disabilità fisica**

In accordo con le linee guida della Cooperazione Italiana sulla disabilità ed alla normativa in materia del Ministero della Salute palestinese le nuove costruzioni saranno realizzate garantendo piena accessibilità alle persone con disabilità fisica.

## 7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

### 7.1 Quadro indicatori e fonti di verifica

Il programma ha identificato una serie di indicatori con relative fonti di verifica per gli obiettivi specifici, risultati e attività, da includere nel corso delle attività di monitoraggio e valutazione che saranno effettuate dagli organi di gestione del programma.

### 7.2 Monitoraggio

La DGCS potrà promuovere specifiche verifiche e/o valutazioni sul processo e sugli esiti del programma che saranno definite in fase di realizzazione e opportunamente concordate tra le parti. D'altro canto l'UTL sulla base di indicatori di processo svolgerà attività di controllo e monitoraggio.

È prevista infine una valutazione congiunta italo-palestinese dei risultati conseguiti a conclusione dell'iniziativa che verrà poi condivisa nell'ambito del HSWG.

## 8. CONCLUSIONI

La presente proposta è stata elaborata sulla base dell'esperienza maturata dalla DGCS in ambito di cooperazione nel settore sanitario nei Territori Palestinesi e dell'esperienza di coordinamento e supporto alla programmazione dell'aiuto internazionale che la DGCS ha realizzato in anni recenti. La strategia di programma tiene conto delle priorità e delle prospettive contenute nei piani di sviluppo del sistema sanitario locale.

La Proposta è coerente con gli impegni assunti dall'Italia con la Palestina e si propone di proseguire e consolidare gli investimenti effettuati nel recente passato in ambito settoriale dalla Cooperazione Italiana nell'ottica di un intervento complessivo di settore che comprende: (a) sostegno alla spesa corrente del sistema sanitario; (b) supporto alla programmazione a livello centrale; (c) supporto al funzionamento dei servizi sanitari a livello decentrato; (d) supporto allo sviluppo di capacità locali in ambiti tematici prioritari con particolare riferimenti a gruppi di popolazione vulnerabili.

Tenendo conto della situazione di instabilità e dell'esigenza di flessibilità necessaria a rispondere adeguatamente all'evoluzione del contesto locale, la formulazione dell'iniziativa non ha inteso fornire specifiche eccessivamente definite, benché sia stata discussa e concordata a livello tecnico con le competenti istanze locali.

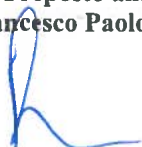
In conclusione, considerate le finalità del programma e le modalità di realizzazione previste, si ritiene l'iniziativa di cooperazione oggetto della presente proposta di finanziamento idonea e giustificata sotto l'aspetto tecnico e ammissibile per le previsioni di spesa complessiva di **Euro 10.400.000,00** secondo la ripartizione qui sotto riassunta:

| RISORSE             |            | TOTALE     |         |
|---------------------|------------|------------|---------|
| 1. Credito di aiuto | 10.000.000 | 10.000.000 |         |
|                     |            |            |         |
|                     | I anno     | II anno    |         |
| 2. Fondo esperti    | 60.000     | 60.000     | 120.000 |
|                     |            |            |         |
| 3. Progetto OMS     | 280.000    | 0          | 280.000 |

L'esperto UTC  
Vincenzo Racaluto



Il Funzionario Preposto alla UTC  
Min. Plen. Francesco Paolo Venier



### **Termini di riferimento dell'Esperto in architettura ed ingegneria ospedaliera**

Qualifica: Architettura – indirizzo in tecnologia ed organizzazione ospedaliera

Esperienza qualificata

Lingua inglese

L'esperto dovrà:

- assistere il MoH nel finalizzare la progettazione delle previste nuove strutture e facilitare la redazione dei relativi capitolati d'appalto.
- assistere il MoH nell'elaborazione delle planimetrie delle nuove strutture;
- facilitare la redazione dei capitolati delle gare d'appalto gare;
- supervisionare le attività di aggiudicazione gare;

### **Termini di riferimento dell'Esperto in Ingegneria Clinica**

Qualifica: Ingegneria – indirizzo biomedico

Esperienza qualificata

Lingua inglese

L'esperto dovrà:

- svolgere attività di *technology assessment*;
- collaborare con il MoH durante la progettazione delle nuove strutture sanitarie previste dal progetto;
- assistere il MoH nella definizione delle specifiche tecniche delle attrezzature elettromedicali specifiche;
- facilitare la redazione dei capitolati d'appalto gare;

**Allegato 2 – Marker efficacia –Rafforzamento della rete ospedaliera nel governatorato di Hebron**

**Domande senza punteggio**

**Linee Guida e Indirizzi di Programmazione**

|   | Domande                                                                                                 | SI/<br>NO | Pagina di riferimento nel documento in esame | Note                                               | Conferma del NVT | Raccomandazioni |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------|-----------------|
| 1 | L'iniziativa viene attuata in uno dei Paesi prioritari indicati nelle Linee Guida triennali della DGCS? | SI        | -                                            | La Palestina è uno dei Paesi prioritari della DGCS |                  |                 |
| 2 | L'iniziativa rientra tra i settori prioritari indicati nelle Linee Guida triennali della DGCS?          | SI        | -                                            |                                                    |                  |                 |

**Linee Guida Settoriali, Tematiche e Trasversali (LGSTT)**

|   | Domande                                                                                                                                         | SI/<br>NO | Pagina di riferimento nel documento in esame | Note                                                           | Conferma del NVT | Raccomandazioni |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------|-----------------|
| 1 | L'iniziativa è in linea con quanto indicano eventuali Linee Guida Settoriali, Tematiche e Trasversali (LGSTT) della DGCS (laddove applicabili)? | SI        | Quadro logico                                | L'iniziativa è in linea con le "Linee Guida Sanità" della DGCS |                  |                 |

**Domande con punteggio**

**1 – Ownership**

|                      | Domande                                                                                                                                                                                                             | SI/<br>NO | Pagina di riferimento nel documento in esame | Note                                                                                                    | Conferma del NVT | Raccomandazioni |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------|
| 1                    | L'iniziativa è parte integrante di una strategia di sviluppo (complessiva o settoriale) del partner governativo chiaramente identificabile e contribuisce all'ottenimento dei suoi risultati?<br><b>PUNTI MAX 4</b> | SI        | Pagg. 6, 16, 18, 26                          |                                                                                                         |                  |                 |
| 2                    | L'iniziativa rafforza le capacità del Paese partner necessarie a dotarsi di piani di sviluppo e ad attuarli?<br><b>PUNTI MAX 4</b>                                                                                  | SI        |                                              | L'iniziativa è parte integrante della strategia di sviluppo e riforma dei sistemi di salute ospedalieri |                  |                 |
| 3                    | Il documento di progetto è stato elaborato, discusso e concordato con tutte le parti locali interessate?<br><b>PUNTI MAX 4</b>                                                                                      | SI        |                                              | L'iniziativa è frutto di una concertazione MoH e MoF ed è regolata da uno specifico MoU                 |                  |                 |
| <b>Totale MAX 12</b> |                                                                                                                                                                                                                     |           |                                              |                                                                                                         |                  |                 |

**2 – Allineamento (Alignment)**

|                      | Domande                                                                                                                                                                                                                                          | SI/<br>NO | Pagina di<br>riferimento<br>nel<br>documento<br>in esame | Note                                                                                      | Conferma<br>del NVT | Raccomandazioni |
|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------|
| 1                    | Nell'attuazione dell'iniziativa si evita di costituire una <i>Parallel Implementation Unit (PIU)</i> ?<br><b>PUNTI MAX 4</b>                                                                                                                     | SI        |                                                          |                                                                                           |                     |                 |
| 2                    | Le modalità di esecuzione, le attività, gli obiettivi e i risultati dell'iniziativa sono stati discussi con tutte le parti locali interessate e sono coerenti con la strategia governativa in cui l'iniziativa si iscrive?<br><b>PUNTI MAX 3</b> | SI        | Pagg. 6, 16, 18, 23, 26                                  | L'iniziativa è frutto di una concertazione MoH, MoF e Mopad regolata da uno specifico MoU |                     |                 |
| 3                    | La realizzazione delle attività e la gestione dei fondi della iniziativa sono sotto la responsabilità diretta del Partner locale, e utilizzano le procedure locali di "procurement" e "auditing"?<br><b>PUNTI MAX 4</b>                          | SI        | Pagg. 8, 26                                              | Si tratta di un credito di aiuto                                                          |                     |                 |
| 4                    | L'assistenza tecnica è fornita nella misura strettamente necessaria, con modalità concordate con il Paese partner e coinvolgendo nella massima misura possibile l'expertise locale?<br><b>PUNTI MAX 3</b>                                        | SI        | Pagg. 6, 22, 26                                          |                                                                                           |                     |                 |
| <b>Totale MAX 14</b> |                                                                                                                                                                                                                                                  |           |                                                          |                                                                                           |                     |                 |

### 3 – Armonizzazione (Harmonization)

|                     | Domande                                                                                                                                                                         | SI/<br>NO | Pagina di<br>riferimento<br>nel<br>documento<br>in esame | Note                                                                                                                   | Conferma<br>del NVT | Raccomandazioni |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------|
| 1                   | L'intervento è parte di una strategia condivisa con gli altri donatori, in particolare in ambito UE (es. Divisione del Lavoro, Programmazione Congiunta)?<br><b>PUNTI MAX 4</b> | SI        | Pagg. 7, 9, 26                                           | L'intervento costituisce uno sforzo congiunto da parte del gruppo di donatori, dove l'Italia svolge il ruolo di leader |                     |                 |
| 2                   | I risultati finali e le lezioni apprese saranno condivise con gli altri donatori?<br><b>PUNTI MAX 4</b>                                                                         | SI        |                                                          | Tramite il Health Sector Working Group, a cui partecipano i donatori                                                   |                     |                 |
| <b>Totale MAX 8</b> |                                                                                                                                                                                 |           |                                                          |                                                                                                                        |                     |                 |

#### 4 – Gestione orientata ai risultati (Managing for development results)

|                      | Domande                                                                                                                                                                                              | SI/<br>NO | Pagina di<br>riferimento<br>nel<br>documento<br>in esame | Note                      | Conferma<br>del NVT | Raccomandazioni |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------|-----------------|
| 1                    | L'iniziativa definisce obiettivi e risultati coerenti con le strategie nazionali e basati su indicatori misurabili facendo ricorso a statistiche nazionali (del beneficiario)?<br><b>PUNTI MAX 4</b> | SI        | Pag. 8                                                   |                           |                     |                 |
| 2                    | E' previsto un sistema di gestione dell'iniziativa per risultati (pianificazione, gestione del rischio, monitoraggio, valutazione)?<br><b>PUNTI MAX 3</b>                                            | SI        |                                                          | Si tratta di opere civili |                     |                 |
| 3                    | Sono previste, nell'ambito dell'iniziativa, attività per il rafforzamento delle capacità locali di gestione per risultati?<br><b>PUNTI MAX 3</b>                                                     | NO        |                                                          |                           |                     |                 |
| <b>Totale MAX 10</b> |                                                                                                                                                                                                      |           |                                                          |                           |                     |                 |

#### 5 – Responsabilità reciproca (Mutual accountability)

|                      | Domande                                                                                                                                                                                                                                                                      | SI/<br>NO | Pagina di<br>riferimento<br>nel<br>documento<br>in esame | Note                                                 | Conferma<br>del NVT | Raccomandazioni |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------|-----------------|
| 1                    | Sono previste tempestive forme di pubblicità delle attività di progetto che rendano pienamente trasparenti, particolarmente nel Paese partner, tutti i processi decisionali svolti da entrambe le parti nel corso della realizzazione dell'iniziativa?<br><b>PUNTI MAX 4</b> | SI        |                                                          | Vi sono in particolare gare pubbliche internazionali |                     |                 |
| 2                    | Sono previste periodiche e formali consultazioni tra rappresentanti di tutte le parti coinvolte?<br><b>PUNTI MAX 3</b>                                                                                                                                                       | SI        | Pag. 23                                                  | Tramite l'istituzione di un Steering Committee       |                     |                 |
| 3                    | E' prevista una valutazione congiunta al termine delle attività?<br><b>PUNTI MAX 3</b>                                                                                                                                                                                       | SI        | Pag. 27                                                  |                                                      |                     |                 |
| <b>Totale MAX 10</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                              |           |                                                          |                                                      |                     |                 |

## 6 – Partenariato inclusivo (Inclusive partnership)

|                     | Domande                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | SI/<br>NO | Pagina di<br>riferimento<br>nel<br>documento<br>in esame | Note | Conferma<br>del NVT | Raccomandazioni |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------|------|---------------------|-----------------|
| 1                   | Nella identificazione e formulazione dell'iniziativa si sono promosse sinergie con altre attività di sviluppo svolte dalla società civile, dal settore privato e da altri donatori, ed è stato incoraggiato lo scambio di conoscenze, con particolare riguardo alle esperienze della cooperazione Sud-Sud?<br><b>PUNTI MAX 3</b> | NO        |                                                          |      |                     |                 |
| 2                   | Nella identificazione e formulazione dell'iniziativa sono state tenute in conto eventuali sinergie di quest'ultima con politiche ed attività non specificamente di sviluppo (es. Commerciali, di investimento diretto, culturali, etc.) svolte da altri soggetti, sia locali che internazionali?<br><b>PUNTI MAX 3</b>           | SI        |                                                          |      |                     |                 |
| <b>Totale MAX 6</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |           |                                                          |      |                     |                 |

## 7 – Lotta alla povertà (Poverty reduction)

|                      | Domande                                                                                                                                                                                                                   | SI/<br>NO | Pagina di<br>riferimento<br>nel<br>documento<br>in esame | Note                                                                                                                                                | Conferma<br>del NVT | Raccomandazioni |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------|
| 1                    | Sono fornite evidenze della rispondenza dell'iniziativa alle "Linee guida per la lotta contro la povertà" della DGCS (pubblicate a marzo 2011)?<br><b>PUNTI MAX 4</b>                                                     | NO        |                                                          |                                                                                                                                                     |                     |                 |
| 2                    | L'iniziativa è coerente con i programmi/misure adottate dal Paese partner di riduzione della povertà e per l'inclusione sociale ovvero mira al rafforzamento delle relative capacità istituzionali?<br><b>PUNTI MAX 2</b> | NO        |                                                          |                                                                                                                                                     |                     |                 |
| 3                    | Sono previste specifiche verifiche sull'impatto dell'iniziativa sulle popolazioni più svantaggiate del Paese partner?<br><b>PUNTI MAX 4</b>                                                                               | SI        |                                                          | I beneficiari dell'intera iniziativa rappresentano le fasce più svantaggiate ed emarginate della popolazione con altrettanti indicatori di verifica |                     |                 |
| <b>Totale MAX 10</b> |                                                                                                                                                                                                                           |           |                                                          |                                                                                                                                                     |                     |                 |

### 8 – Eguaglianza di genere (Gender equality)

|                      | Domande                                                                                                                                                                                                                   | SI/<br>NO | Pagina di<br>riferimento<br>nel<br>documento<br>in esame | Note                      | Conferma<br>del NVT | Raccomandazioni |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------|-----------------|
| 1                    | Sono fornite evidenze della rispondenza dell'iniziativa alle "Linee guida per uguaglianza di genere e empowerment delle donne" della DGCS (pubblicate a luglio 2010)?<br><b>PUNTI MAX 4</b>                               | NO        |                                                          | Si tratta di opere civili |                     |                 |
| 2                    | L'iniziativa è coerente con programmi/misure adottate dal Paese partner per l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne ovvero mira al rafforzamento delle relative capacità istituzionali?<br><b>PUNTI MAX 2</b> | NO        |                                                          | Non pertinente            |                     |                 |
| 3                    | Sono previste specifiche verifiche dell'impatto sulle donne, basate sui dati disaggregati?<br><b>PUNTI MAX 4</b>                                                                                                          | NO        |                                                          |                           |                     |                 |
| <b>Totale MAX 10</b> |                                                                                                                                                                                                                           |           |                                                          |                           |                     |                 |

### 9 – Sostenibilità ambientale (Environmental sustainability)

|                      | Domande                                                                                                                                                                 | SI/<br>NO | Pagina di<br>riferimento<br>nel<br>documento<br>in esame | Note                                                                                           | Conferma<br>del NVT | Raccomandazioni |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------|
| 1                    | Sono fornite evidenze della rispondenza dell'iniziativa alle "Linee guida ambiente" della DGCS (pubblicate a settembre 2010)?<br><b>PUNTI MAX 4</b>                     | NO        |                                                          | Non pertinente                                                                                 |                     |                 |
| 2                    | L'iniziativa è coerente con programmi/misure adottate dal Paese partner per l'ambiente ovvero mira al rafforzamento delle capacità istituzionali?<br><b>PUNTI MAX 2</b> | SI        |                                                          |                                                                                                |                     |                 |
| 3                    | Sono previste specifiche verifiche dell'impatto sull'ambiente?<br><b>PUNTI MAX 4</b>                                                                                    | SI        | Pag. 26                                                  | Le installazioni includeranno attrezzature per lo smaltimento dei rifiuti speciali ospedalieri |                     |                 |
| <b>Totale MAX 10</b> |                                                                                                                                                                         |           |                                                          |                                                                                                |                     |                 |

### 10 – Slegamento (Untying)

|                                                      | Domande                                                                            | SI/<br>NO | Pagina di<br>riferimento<br>nel<br>documento<br>in esame | Note                                            | Conferma<br>del NVT | Raccomandazioni |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------|-----------------|
| 1                                                    | Lo slegamento del<br>finanziamento è superiore<br>all'80%?<br><b>Totale MAX 10</b> | NO        | -                                                        | Si tratta di un credito al<br>85% di slegamento |                     |                 |
| <b>Totale MAX 10</b>                                 |                                                                                    |           |                                                          |                                                 |                     |                 |
| <b>TOTALE COMPLESSIVO DELL'INIZIATIVA (max. 100)</b> |                                                                                    |           |                                                          |                                                 |                     |                 |

Allegato 3 – MoU

Allegato 4 Lettera Ministero delle Finanze palestinese