

Útvar hodnoty za peniaze

Ministerstvo financií SR / www.finance.gov.sk/uhp



Východoslovenský onkologický ústav

júl 2023

Upozornenie

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií SR k pripravovanej investícii na základe § 19a zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Hodnotenie pripravili pod vedením Martina Haluša a Martina Kmeťka, Veronika Šulková a Daniel Mušec na základe zverejnenej štúdie uskutočniteľnosti projektu.

Ekonomické hodnotenie MF SR má odporúčací charakter a negarantuje prostriedky z rozpočtu verejnej správy v hodnote investičného projektu. Rozhodnutie o realizácii projektu je v kompetencii jednotlivých ministrov.

Zhrnutie

- **Východoslovenský onkologický ústav (VOÚ) plánuje vybudovať nový chirurgický a ambulantný pavilón za 52,2 mil. eur.** Stavebné náklady sú odhadované na 33,5 mil. eur a nákup zdravotníckej techniky na 17,5 mil. eur. Zvyšok tvoria náklady na projektovú dokumentáciu (1,2 mil. eur). Do nového pavilónu budú premiestnené operačné sály, ambulancie, diagnostika a tri z oddelení. Väčšina lôžkových oddelení zostane v súčasnej budove. Celkový počet akútnych lôžok sa nezmení (158).
- **Hlavným cieľom projektu je zabezpečiť dostatočné priestory a vyhovujúce podmienky pre operačné sály, diagnostiku, ambulancie a časť lôžkových oddelení. Počet hospitalizácií má narásť o 20 % a počet ambulantných výkonov o 25 %.** Podľa štúdie chýbajú podporné priestory pre operačné sály a predoperačnú prípravu, spoločné a jedáľenské miestnosti, ako aj priestor na rozširovanie ambulancií a diagnostiky. V pôvodnom pavilóne pribudne oddelenie paliatívnej onkológie. Zo štúdie vyplýva, že súčasná budova nespĺňa moderné požiadavky na poskytovanie zdravotnej starostlivosti.
- **Štúdia spomína tri alternatívy projektu, ale detailne bola rozpracovaná iba výstavba pavilónu.** Pokračovanie v súčasnom stave podľa investora nie je možné kvôli nedostatku priestorov a rastúcemu dopytu vyplývajúcemu z nárastu onkologických diagnóz. Zásadná rekonštrukcia súčasnej budovy je nemožná kvôli jej pamiatkovému statusu. Celkový presun VOÚ do novej lokality štúdia neanalyzuje.
- **Investor zvažuje viaceré zdroje financovania a najväčšiu časť plánuje pokryť z bližšie nešpecifikovanej nenávratnej dotácie (27 mil. eur).** Okrem dotácie počíta ústav s investíciou z vlastných prostriedkov vo výške 10 mil. eur a úverových zdrojov vo výške 14,4 mil. eur.

Hodnotenie

- **Investícia do VOÚ je potrebná kvôli nevyhovujúcim súčasným podmienkam. Výstavba pavilónu navýši priestorové kapacity a zlepši podmienky pri operáciách. Nevýrieši však dispozičné nedostatky súčasnej budovy a rozdelenie zdravotnej starostlivosti môže viesť k nižšej efektivite.** Projekt vyrieši nedostatky operačných priestorov, ktoré nespĺňajú hygienické štandardy a výšku stropov, ako aj nedostatočný priestor na ďalší rozvoj diagnostiky v súlade Národným onkologickým plánom. Môže však pretrvať problém s nízkym štandardom izieb, ktoré sú pre onkologických pacientov nevyhovujúce kvôli vysokému počtu lôžok na izbe a absencii vlastného sociálneho zariadenia. Rozdelenie ústavu do viacerých neprepojených budov bude zároveň náročnejšie na personálne a materiálne zdroje, aj procesy nemocnice.
- **Presun celého VOÚ do novej lokality nebol v štúdii analyzovaný, aj keď vybudovanie úplne nového onkologického strediska môže byť lepšou alternatívou.** Pamiatkový charakter súčasnej budovy bude vždy prekážkou pre rozvoj ústavu. Zároveň, v prípade presunu urgentnej starostlivosti UNLP z Rastislavovej do areálu SNP, môže byť presťahovanie ústavu žiaduce. Moderné medicínske trendy aj optimalizácia siete nemocníc smerujú k centralizácii starostlivosti. Tým je možné dosiahnuť vyššiu efektívnosť kvôli kratším presunom medzi pavilónmi, možnosti zdieľať lôžka a lepšiemu využitiu personálu.
- **Cieľová obložnosť ústavu 58 % je výrazne nižšia ako v iných rozvojových projektoch nemocníc (nad 80 %) alebo v Národnom onkologickom ústave (dlhodobo nad 80 %).** Priemerná obložnosť má pri projektovanom počte lôžok (vrátane rezervy 10 lôžok) v roku 2035 dosiahnuť len 53 %. Po tomto roku model počíta s poklesom hospitalizácií, takže v budúcnosti môže byť obložnosť ešte nižšia. Nie je zrejмый dôvod pre nízku obložnosť a bez zmeny v interných procesoch ústavu môže tento stav pretrvávať.
- **Projekt novej nemocnice je podľa modelu finančne návratný. Okrem kvantifikovateľných prínosov má projekt potenciál produkovať nekvantifikovateľné spoločenské prínosy.** Prínosmi sú najmä humanizácia prostredia pre pacientov a zlepšenie pracovných podmienok pre zamestnancov.
- **Projekt výstavby pavilónu nie je uvedený v [investičných plánoch](#) Ministerstva zdravotníctva SR.** V pláne sa nachádza obstaranie zdravotníckej techniky za 7 mil. eur zo zdrojov POO na 34. mieste z 337. Projekt je uvedený v Národnom onkologickom programe, ktorý bol [schválený vládou](#) v roku 2021.

Odporúčania MF SR

- Preskúmať alternatívu vybudovania nového komplexného onkologického centra nadväzujúceho na rozvojový plán Univerzitnej nemocnice L. Pasteura v Košiciach a následného presunu VOÚ.
- Vypracovať a predstaviť plán opatrení na zvýšenie využitia lôžkových kapacít (napr. znížením počtu lôžok), ktorým sa ústav priblíži obloženosti dlhodobo dosahovanej v Národnom onkologickom ústave (nad 80 %).
- Aktualizovať zdroje financovania projektu v celom jeho rozsahu.
- Upraviť harmonogram tak, aby pred vyhlásením verejného obstarávania na zhotoviteľa formou červený FIDIC bola dopracovaná projektová dokumentácia a vydané právoplatné stavebné povolenie.
- Zadefinovať právny vzťah VOÚ k pozemkom, na ktorých sa má realizovať výstavba nového pavilónu.

Opis a ciele projektu

Východoslovenský onkologický ústav predložil projekt vybudovania nového chirurgického a ambulantného pavilónu s investičnými nákladmi 52 mil. eur. Stavebné náklady sú odhadované na 33,5 mil. eur. Súčasťou projektu je aj nákup zdravotnej techniky za 17,5 mil. eur a vybavenie za 6,5 mil. eur. Náklady na projektovú dokumentáciu sú na úrovni 1,6 mil. eur.

Projekt sa zameriava na rozšírenie priestorov pre operačné sály, diagnostiku, ambulancie a lôžkové oddelenia. S rozšírením je spojený cieľ navýšenia výkonov ústavnej a ambulantnej starostlivosti. Projekt počíta s presunom operačných sál, troch lôžkových oddelení, diagnostickej časti ústavu a ambulancií do nového pavilónu. Väčšia časť lôžok bude ponechaná v pôvodnej budove. Dostavaním pavilónu sa plocha ústavu navýši o 10 tis. m², navýšia sa kapacity ambulancií a vybudujú sa 4 operačné sály. Dobudujú sa lôžkové kapacity pre anesteziológiu a intenzívnu medicínu a rozšíria sa kapacity diagnostiky (CT, MR). Počet štandardných lôžok sa investíciou nezmení, ale pribudne 15 lôžok pre paliatívnu starostlivosť. Jedným zo stanovených cieľov je navýšenie hospitalizácií o 20 % a ambulantných výkonov, vrátane jednoduchovej starostlivosti o 25 %.

Nový pavilón bude umiestnený v historickom areáli UNLP na Rastislavovej blízko pri súčasnom ústave, s ktorým však nebude priamo prepojený. Podmienkou projektu bola blízkosť k Univerzitnej nemocnici L. Pasteura Košice z dôvodu pridružených diagnóz onkologických pacientov. VOÚ zároveň poskytuje neonkologickú zdravotnú starostlivosť v rámci gynekológie a otorinolaryngológie (ORL), ktorá sa nenachádza v areáli Rastislavova.

Zámer predloženého projektu je založený na cieľoch [Národného onkologického programu SR](#), ktorý ako jednu z aktivít určuje vybudovanie komplexného onkologického centra vo VOÚ. VOÚ by malo vybudovať centrum „vrátane nukleárnej medicíny, magnetickej rezonancie, oddelenia paliatívnej medicíny, klinického výskumu a odborných ambulancií“. Cieľom je zabezpečenie dostupnosti včasnej diagnostiky a efektívnej liečby. Potreba navýšenia kapacít onkologických ústavov a zvýšenia dostupnosti tohto typu starostlivosti vychádza z vysokej úmrtnosti na Slovensku v porovnaní s ostatnými krajinami, ale tiež predpokladu, že bez zlepšenia diagnostiky a liečby sa počet prípadov v EÚ navýši do roku 2035 o 24 %. Trendom v starostlivosti o onkologických pacientov, ktorý VOÚ pomenováva v štúdii je posilňovanie skriningu a diagnostiky, aby bolo možné ochorenia zachytiť v skorom štádiu. Okrem investície do infraštruktúry a vybavenia je potrebná investícia do digitalizácie.

Harmonogram projektu predpokladá začiatok výstavby v apríli 2024 a spustenie prevádzky k júnu 2026. Podľa predloženého harmonogramu sa projekt nachádza v procese územného konania. Verejné obstarávanie na zhotoviteľa formou červený FIDIC má prebiehať sedem mesiacov od septembra 2023 v čiastočnom súbehu s vypracovaním dokumentácie pre stavebné povolenie, prípravou tendrovej dokumentácie a stavebným konaním.

Analýza dopytu

Investícia do ústavu je potrebná kvôli nedostatočným priestorom pre splnenie povinných štandardov a zabezpečenie dostatočných kapacít na pokrytie dopytu. Súčasný operačné sály nespĺňajú štandardy (napr. miestnosti na sterilizáciu) a absencia priestoru pre dospávanie pacientov po operácii limituje využitie operačných sál. Pre operačné sály chýbajú tiež podporné priestory ako sú sklady či miestnosti na predoperačné vyšetrenia. Priestory sú zároveň nedostatočné pre rozširovanie ambulantnej a diagnostickej časti. Chýba tiež zázemie pre personál a strava je riešená v priestoroch chodby, keďže ústav nemá miestnosť na jedáleň a viaclôžkové izby limitujú možnosť podávať stravu na izbe. Ústav tiež bude potrebovať viac priestoru pre stúpajúci trend v onkologických ochoreniach a ambíciu rozsiahlejšieho skriningu a včasnej diagnostiky pacientov.

Výstavba pavilónu navýši priestorové kapacity a zlepši podmienky pri operáciách. Nevyrieši však dispozičné nedostatky súčasnej budovy a rozdelenie zdravotnej starostlivosti môže viesť k nižšej efektívnosti. Súčasný, pamiatkovo chránený pavilón limituje možnosť prispôbovať priestory aktuálnym medicínskym požiadavkám. Projekt vyrieši problémy s operačnými sálami a rozvojom diagnostiky. Iba čiastočne však vyrieši problém nízkeho štandardu izieb, ktoré sú pre onkologických pacientov nevyhovujúce kvôli vysokému počtu lôžok na izbe a absencii vlastného sociálneho zariadenia. Do nového pavilónu bude presunutých približne 25 % lôžok a budú umiestnené do izieb s jedno- a dvoj- lôžkovým štandardom. V pôvodnej budove zostanú zdieľané

sociálne zariadenia na chodbe a zlepšenie štandardu izieb je k momentu hodnotenia neisté. Rozdelenie ústavu do viacerých neprepojených budov bude zároveň náročnejšie na personálne a materiálne zdroje, aj procesy nemocnice.

Projektom sa nezmení počet lôžok a priemerná obložnosť zostane na nízkej úrovni (58 %). Dôvodom nízkej obložnosti sú podľa štúdie troj- a štvor- lôžkové izby, ktoré sú niekedy vyhradené pre jedného pacienta (napr. pri vyššom riziku infekcií) a tiež nízka predvídateľnosť stavu onkologických pacientov. V prípade nemožnosti operácie alebo hospitalizácie z dôvodu zlého stavu pacienta súčasne procesy neumožňujú obsadiť uvoľnené miesto. Pre porovnanie však Národný onkologický ústav dosahuje dlhodobu obložnosť nad 80 %, pričom zameranie ústavov je rovnaké. Počet bežných lôžok aj po výstavbe pavilónu ostane rovnaký, ale pribudnú lôžka pre paliatívnu starostlivosť (15) a lôžka pre ostatnú starostlivosť (dospávanie pacientov, podávanie cytostatík a pod.).

Analýza alternatív

Štúdia uskutočniteľnosti analyzovala v rámci finančného modelu iba alternatívu výstavby pavilónu. Dôvodom je nemožnosť pokračovať v súčasnom stave, nakoľko problémom nie je iba stav či dispozícia aktuálneho pavilónu, ale tiež priestor, ktorý je nepostačujúci pre poskytovanie zdravotnej starostlivosti na požadovanej úrovni. Z tohto dôvodu nemocnica neanalyzovala ani možnosť rekonštruovať aktuálny pavilón. Alternatívy v kapacitnom modeli predpokladajú pokles objemu zdravotnej starostlivosti nielen na základe priestorových obmedzení VOÚ, ale tiež na základe atraktivity prostredia oproti iným zariadeniam, ktoré poskytujú tento typ starostlivosti.

Presun celého VOÚ do novej lokality nebol zvažovaný, aj keď vybudovanie úplne nového onkologického strediska môže byť lepšou alternatívou. Pamiatkový charakter súčasnej budovy bude vždy prekážkou pre rozvoj ústavu. Zároveň, ak sa presunie urgentná starostlivosť UNLP z Rastislavovej do areálu SNP, môže byť presťahovanie ústavu potrebné. Moderné medicínske trendy aj optimalizácia siete nemocníc smerujú k centralizácii starostlivosti. Tým je možné dosiahnuť vyššiu efektívnosť kvôli skráteniu presunov medzi pavilónmi, možnosti zdieľať lôžka a zvýšeniu personálnej efektivity.

Hodnotenie MF SR

Finančný model vychádza z viacerých relevantných predpokladov, vplyv rozdelenia ústavu do dvoch objektov však nie je z modelu jasne čitateľný. Finančný model vychádza z kombinácie historických údajov a navýšenia objemu zdravotnej starostlivosti na základe stúpajúcej tendencie onkologických ochorení a zvýšenia atraktivity ústavu. Nemocnica by si aj v prípade dostavania pavilónu podľa modelu udržala ziskovosť.

Kapacitný model je založený na relevantných predpokladoch, mieru vplyvu niektorých z nich nie je možné overiť. Vplyvy v kapacitnom modeli sú založené na historických rastoch, demografickom vývoji a vývoji počtu novo diagnostikovaných pacientov. Trendy neboli počítané na úrovni jednotlivých ambulancií, či lôžkových oddelení, ale na úrovni všetkých celého ústavu spolu. Niektoré z uvedených vplyvov nie je možné overiť, ako napríklad predpoklad vyššej príťažlivosti prostredia pre pacientov. Po roku 2035 sa očakáva pokles v počte hospitalizácií.

Okrem kvantifikovateľných prínosov má predložený projekt tiež potenciál nekvantifikovateľných prínosov ako napríklad humanizácia starostlivosti pre pacientov alebo lepšie pracovné prostredie pre personál. Medzi nekvantifikovateľné prínosy patrí zlepšenie pracovného prostredia pre zamestnancov, čo môže mať vplyv na ich spokojnosť a prípadné získavanie nových zamestnancov. Nedostatok personálu a jeho vyšší vek je jedno z rizík, ktoré štúdia pomenováva a ústav bude musieť riešiť, najmä v prípade dostavby nového pavilónu. Prínosom projektu by bola tiež humanizácia ústavu pre pacientov.

Investičné náklady

Investičné náklady nie sú v hodnotení MF SR posudzované detailne, nakoľko v aktuálnej fáze projektu nie je k dispozícii rozpočet projektu v dostatočnom detaile. Projekt je v počiatočnom štádiu prípravy a nie je

k dispozícií detailný rozpočet. Z tohto dôvodu sú náklady porovnávané iba na úrovni hrubých odhadovaných nákladov.

Štúdia uskutočniteľnosti predpokladá investičné náklady na výstavbu nového pavilónu vo výške 51 mil. eur s DPH. Projekt zahŕňa výstavbu nového pavilónu (30,7 mil. eur), vrátane zdravotníckej techniky (17,5 mil. eur). Náklady na projektovú dokumentáciu sú na úrovni 1,6 mil. eur. Rozpočet zahŕňa aj rezervu vo výške 2,8 mil. eur, ktorá je vzhľadom na skorú fázu prípravy opodstatnená. Stavebné náklady boli určené podľa stavebného zámeru z 09/2022 v zmysle Zborníka ukazovateľov priemernej rozpočtovej ceny na mernú jednotku objektu.

Jednotkové náklady 2861 eur/m² sú porovnateľné s referenčnými projektmi nemocníc. Jednotková cena výstavby je porovnateľná s inými pripravovanými projektmi nemocníc. Indexované náklady na výstavbu nemocnice Prešov boli na úrovni približne 2700 eur na m², náklady na výstavbu Fakultnej nemocnice v Trnave boli odhadnuté na 2746 eur/m² a odhad pre Národný ústav detských chorôb je 2922 eur/m².

Tabuľka 1: Investičné náklady projektu

Náklady	Nový pavilón (mil. eur s DPH)
Stavebné náklady	30,3
Zdravotnícka technika	17,5
Projektová a inžinierska činnosť	1,6
Rozpočtová rezerva	2,8
Spolu (mil. eur s DPH)	52,2

Zdroj: štúdia uskutočniteľnosti VOÚ, ÚHP

Riziká projektu

Zvolené usporiadanie ústavu môže byť z dlhodobého hľadiska nevyhovujúce, najmä kvôli zvyšovaniu štandardov v starostlivosti o onkologických pacientov. Väčšina lôžok ostáva v historickej budove a naďalej bude mať spoločné sociálne zariadenia. Do nového pavilónu budú presťahované dve oddelenia, ktoré predstavujú približne 25 % lôžkového fondu. Väčšina izieb v súčasnom pavilóne zdieľa sociálne zariadenia na chodbe a status historickej pamiatky neumožňuje zmeniť dispozíciu tak, aby mala vlastné zariadenie na izbe.

Blízkosť UNLP, ktorú VOÚ preferuje v procese liečby je v prípade presunu akútnej starostlivosti do iného areálu ohrozená. Podmienkou ústavu je blízkosť pri UNLP, ktorá nemá jasnú víziu rozvoja a predoslá štúdia preferovala presun akútnej medicíny do areálu Trieda SNP. Realizácia tohto kroku môže skomplikovať poskytovanie neonkologickej starostlivosti v rámci VOÚ. Výuka študentov z lekárskej fakulty nebude podľa investora dotknutá ani v prípade presunu urgentnej medicíny.

Projekt nemá jasné zdroje financovania. Investor v štúdii identifikuje viacero zdrojov financovania, vrátane Plánu obnovy a odolnosti. Projekt počíta s financovaním väčšej časti z nenávratného finančného príspevku. Investor predložil dve žiadosti o pridelenie prostriedkov spolu vo výške 12 mil. eur v rámci výzvy POO zameranej na malé investičné projekty do 5 mil. eur. Projekt však predpokladá s nenávratným finančným príspevkom vo výške 27 mil. eur. V prioritovaných investičných plánoch ministerstva zdravotníctva je projekt zahrnutý iba čiastočne s investičnými nákladmi vo výške 7 mil. eur na zdravotnícku techniku.

Harmonogram projektu nie je realistický a v prípade omeškania môže byť ohrozené splnenie míľnikov POO. Podľa predloženého harmonogramu má dodanie dokumentácie pre stavebné povolenie, príprava tendrovej dokumentácie a stavebné konanie prebiehať v čiastočnom súbehu s procesom verejného obstarávania. Investor plánuje projekt realizovať formou meraného kontraktu (tzv. červený FIDIC), kde je potrebné mať podrobne zadaný rozsah obstarávaných prác. Vyhlásenie obstarávania bez podrobnej dokumentácie a vyjadrení od

dotknutých orgánov zvyšuje riziko dodatočných nákladov, resp. potrebných úprav v priebehu verejného obstarávania, ktoré môžu viesť k posunu harmonogramu.

Zo štúdie nie je zrejмый vzťah VOÚ k dotknutým pozemkom, na ktorých sa má realizovať výstavba. Nový pavilón má byť postavený na parcelách, ktoré sú v správe Univerzitnej nemocnice L. Pasteura Košice. Na jednej z nich sa nachádza objekt II. Psychiatrickej kliniky, ktorý má byť zbúraný. Štúdia nespomína, akým vzťahom je zabezpečené využitie a prevod daných pozemkov na onkologický ústav.