



Vabariigi Valitsus

21.06.2022 nr 6-3/22/345

## **Tallinna Haigla ehitamise ettevalmistamise probleemidest ja riskidest – tähelepanekuid ja soovitusi Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamise punkti juurde, mis käsitleb erinevate ehitusobjektide kallinemisega seotud küsimusi**

Riigikontroll keskendub tänavuses Riigikogu jaoks ettevalmistatavas ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta tervisevaldkonnale, sh tervishoiuteenuste kättesaadavusele. Ülevaate koostamise ettevalmistamise ja valdkonna arengu seire eesmärgil on Riigikontroll võimaluste piires jälginud Tallinna Haigla Lasnamäe meditsiinilinnaku kavandamise käiku, sest see on Vabariigi Valitsuse soovi kohaselt Eesti riigi üheks lähiaastate mahukamaks investeeringuks, mida soovitakse rahastada ka Euroopa Liidu taasterahastu kaudu. Valitsuse materjalide järgi on Tallinna haigla väljaarendamisega seotud investeeringute eesmärk nii meditsiinipersonali kui ka tehnilise baasi võimekuse parem ärakasutamine, kaasaegsete ravitingimuste loomine nii Harjumaa kui ka teiste maakondade elanikele ning tervishoiukriisidele vastupanuvõime kasvatamine. Planeeritav haigla mõjutab selle suuruse tõttu ka ülejäänud haiglavõrku. Seepärast on oluline, et uue haigla puhul oleks juba planeerimisfaasis lisaks finantseerimisele läbi mõeldud ja kõigi osapooltega läbi räägitud ka meditsiinilinnaku funktsioonid Eesti haiglavõrku kui tervikut silmas pidades

Riigikontroll on aastaid hinnanud suuremahuliste investeeringutega seotud riiklike projektide (Rail Baltic, idapiiri väljaehitus jt) riske ja nende riskide maandamise mooduseid. Selle kogemuspagasi pinnalt on põhjust pöörata Tallinna Haigla projektile viivitamatut tähelepanu ning saada selgus terves reas küsimustes, et vältida halvavaid tagasilööke, sest see on üks objektidest, mida on juba praegu tabanud ja mida mõjutab ka edaspidi ehitushindade oluline tõus ning mis on samas finantseerimise kaudu seotud Euroopa Komisjoniga tehtud kokkulepetega.

Riigikontrolli hinnangul oleks muutunud oludes vaja Tallinna Haigla uue kompleksi kogumaksumus täiendavalt üle hinnata. Lisaks haigla ehitusmaksumusele on praegu ebaselge ka kavandatava haigla tegevusvorm ja omanik, otsustamata on investeeringukulude katmise osakaal Tallinna linna ja riigi vahel. Samuti on risk, et Tallinna Haiglas ei kavandata eriarstiabi teenuseid osutada Lääne-Tallinna Keskhaigla ja Ida-Tallinna Keskhaigla teenuste summana, vaid lisaks planeeritakse uude kompleksi dubleerivalt teistes haiglates juba osutatavaid teenuseid. Seega tuleks veenduda, et ei ehitata osaliselt midagi sellist, mis on juba praegu piirkondlikes haiglates (Põhja-Eesti Regionaalhaigla, Tallinna Lastehaigla) olemas ja mis tekitaks dubleerimist koos sellega kaasnevate täiendavate kuludega.

Et Tallinna Haigla Lasnamäe meditsiinilinnaku projekteerimine juba käib ja Vabariigi Valitsuse selgeks sooviks ning Euroopa Komisjonile antud lubaduseks on olnud, et uus haigla valmib juba 2026. aastal, siis soovitab Riigikontroll investeeringuga eduka edasiliikumise tagamiseks Vabariigi Valitsusel küsida Sotsiaalministeeriumilt kiiremas korras ülevaade järgmistes küsimustes:

**1. Välja tuleks selgitada Tallinna Haigla Lasnamäe meditsiinilinnaku rajamise eeldatav kogumaksumus (sh eraldi tooduna planeerimise maksumus, projekteerimise maksumus, ehitusmaksumus, meditsiinitehnoloogia maksumus, muu sisustuse maksumus). Need maksumused tuleks esitada realistlike vahemikena, sest täpse summa esitamine on dünaamiliselt muutavas olukorras võimatu ja enesepetlik.**

2021. aasta sügisel hinnati Tallinna haigla eeldatavaks kogumaksumuseks 520 miljonit eurot. Sellest planeerimise, projekteerimise ja ehituse kavandatavaks maksumuseks oli 450 miljonit ning investeringuks seadmetesse 70 miljonit eurot.

14. aprillil 2022 Riigikontrollile saadetud kirjas hindas tervise- ja tööminister Tallinna Haigla maksumuseks (2022. aasta aprilli seisuga) 537,6 miljonit eurot ning koos kriisahaigla võimekusega (koos võimaliku täiendava maa-aluse korrusega, mis seotud kriisivalmidusega) ca 585 miljonit eurot. Arvestades viimastel kuudel oluliselt tõusnud ehitushinda ja riigiasutuste kogemust ehitushangete läbiviimisel, on see maksumuse hinnang Riigikontrolli arvates liiga optimistlik.

Riigikontrolli soovitus: Vabariigi Valitsusele tuleks esitada hinnavaheemikena info Tallinna Haigla Lasnamäe meditsiinilinnaku maksumuse kohta (koos vastava eksperthinnanguga) praegu ning prognoosid eri variantidega hinnavaheemikena olukorraks, kus ehitusturul toimuv tingib täiendava hinnakasvu. Samuti oleks vaja määrata talumislaki, mille puhul pöörduktakse alternatiivide juurde ehk millisest maksumusest alates peavad finantseerimise osapooled seda üle jõu käivaks ja peavad otstarbekaks uusehitise asemel pigem seniste hoonete renoveerimist vms.

**2. Tuleks kokku leppida Tallinna Haigla Lasnamäe meditsiinilinnaku rajamise rahastamise allikad – kes hoone ehitamist rahastab ja millises osas.**

Töö ja terviseministri 2022. aasta 14. aprilli kirja kohaselt on 280 miljonit eurot planeeritud katta Euroopa Liidu taasterahastust ning vähemalt 140 miljonit eurot Tallinna linna poolt. Seega on investeringuteks kate 420 miljoni ulatuses.

Sõltuvalt sellest, kas otsustatakse ehitada täiendav korrus kriisahaigla loomiseks või mitte, on katteta vähemalt 120–165 miljonit eurot. Arvestades ehitushindade tõusu on tegelik puudujääk veelgi suurem. Kokku on leppimata, millise osa katab riik ja millise Tallinn ning kuidas jaotatakse riskid juba teadaoleva kallinemise või tulevikus tekkida võivate täiendavate kallinemiste puhuks. Rahastamise allikad ja vastutus peaks olema selged enne, kui ehitustegevus algab.

Segadus selle ümber, kes ikkagi tagab rahastuse, on suur. Näiteks taaste- ja vastupidavuskavas on rahastamise kohustust kirjeldatud mitmel erineval viisil ja erinevale maitsele:

- **Rahastuse tagab Tallinna linn** (lk 303) – „Hoone täismahus valmis ehitamiseks vajalik täiendav rahastus tuleb Tallinna linnalt ja võimalusel muudest allikatest ning kajastatakse tekkepõhiselt vastavate aastate eelarvetes.“
- **Rahastuse tagab Vabariigi Valitsus** (lk 323) – „Taastekava kinnitamisega võtab Vabariigi Valitsus kohustuse kavasse lisatud investeringud realiseerida ning tagada rahaliste vahendite õigeaegne olemasolu vastavalt investeringu plaanile.“
- **Rahastuse tagab Tallinna linn** (lk 329) – „Põhja-Eesti meditsiinilinnaku ehitamist ei ole kavandatud rahastada teistest EL programmidest. Investeringu tervikmaksumuse tagamiseks kaasab täiendavad vahendid Tallinna linn.“
- **Jagatud kohustus** (lk 325) – „Investeringuga loodavast Põhja-Eesti meditsiinilinnakust rahastatakse projekteerimist ning osalist ehitustegevust taaste ja vastupidavusraha-  
stust summas 280 mln eurot, riigieelarve tuludest ja Tallinna linna poolt kaetakse ülejäänud ehitustegevuse ja juhtimiskulud mahus 93,15 mln eurot. Tallinna linna poolt kaetakse sisustamise kulud mahus 70 mln. eurot. Riik ja linn tagavad oma eelarvetest vajaliku täiendava rahastuse Põhja-Eesti meditsiinilinnaku valmimiseks.“

Töö- ja terviseminister selgitas oma 2022. aasta 14. aprilli kirjas Riigikontrollile, et „Eesti taaste- ja vastupidavuskavast on planeeritud katta 280 miljonit eurot, Tallinna linn panustab projekti vähemalt

140 miljonit eurot ning jätkuvad läbirääkimised riigi ja pealinna vahel ülejäänud kulude katmiseks. Projekti ehitusmaksumus moodustab kogusummast ca 2/3. Lõplik ehitushind ja täpsemad jaotused selguvad projekti järgmiste etappide käigus.“

Riigikontrolli soovitus: Vabariigi Valitsusele tuleks esitada info Tallinna Haigla Lasnamäe meditsiinilinnaku rahastamise kohta – millise osa kogumaksumusest rahastab riik ja millise osa rahastab Tallinna linn.

### **3. Tuleks kokku leppida, kas Euroopa Liidu taasterahastu 280 miljoni euro mitteeraldamise korral katab puudujäägi riik või Tallinna linn või teevad nad seda koos kokkulepitud summas või proportsioonis.**

Eesti saab Euroopa Liidu taasterahastust 280 miljonit eurot Tallinna haigla ehituseks ainult sel juhul, kui hoone kasutusloa menetlus on algatatud 2026. aasta suvel. Kui selleks tähtjaks ei ole hoone kasutusloa menetlust algatatud, jääb Eesti sellest rahast ilma ning siis tuleb raha leida riigieelarvest või kohaliku omavalitsuse eelarvest.

Arvestades objekti keerukust, on väga suur risk, et tähtjaks Tallinna Haigla kasutusloa menetlust algatada ei jõuta. Taaste- ja vastupidavuskavas on selgelt fikseeritud, et **kogu** hoone (129 000 m<sup>2</sup>) kasutusloa menetlus peab olema algatatud 2026. aasta suvel. Arutatud on ka võimalust, et rahastamiseks piisab ainult hoone ühe osa suhtes kasutusloa menetlemise algatamisest. Paraku ei ole see ilma kokkulepitud taaste- ja vastupidavuskava muutmata võimalik ning muuta saab seda ainult kokkuleppel Euroopa Komisjoniga.

Riigikontrolli soovitus: Vabariigi Valitsusele tuleks esitada info riskide jaotamise kohta riigi ja Tallinna linna vahel ning alternatiivne rahastusplaan, kui Tallinna haigla ehitust ei saa rahastada 280 miljoni euro ulatuses taaste- ja vastupidavuskavasse planeeritud rahast.

### **4. Tuleks kokku leppida, milline on Tallinna haigla tegevusvorm ning kas riik osaleb sõltuvalt tegevusvormist Tallinna Haigla asutajaõiguste teostajana, aktsionärina või muul moel.**

2021. aasta sügisel kinnitatud taaste- ja vastupidavuskava kohaselt on Tallinna Haigla omanikeks Tallinna linn ja riik (lk 323). Samuti on dokumendis viide sellele, et Tallinna Haigla tegevusvormiks on aktsiaselts (lk 324). Samas on tervise- ja töminister oma 2022. aasta 14. aprilli kirjas selgitanud, et esmalt asutab Tallinna linn projekti elluviimiseks (ehitamiseks) sihtasutuse Tallinna Haigla Arendus ning hiljem moodustatav sihtasutus on võimalik asutada ka riigi ja linna ühise sihtasutusena ning see hakkab korraldama haigla sisulist tegevust. Seega otsust veel ei ole.

Suurprojekti puhul peaks juba enne projekti alustamist olema selge, kes on tulevase haigla omanik. Ilma selleta ei saa rääkida ka selgest vastutusest eesmärgi, tulemuse ja protsessi eest.

Riigikontrolli soovitus: Vabariigi Valitsusele tuleks esitada info Tallinna Haigla kavandatava tegevusvormi ning omandisuhete kohta.

### **5. Tuleks hinnata, kas Tallinna Haigla tegevusmahtude kavandamisel on arvestatud ka teiste haiglate funktsionaalsete arengukavadega ning on välditud põhjendamatu dubleerimist ja üleinvesteerimist.**

Tallinna Haigla rajamise ühe keskse kaalutusena on esitatud killustatuse vähendamine, mis aitaks vähenevate tervishoiuresursside tingimustes tõhustada rahakasutust ning nii meditsiinitehnoloogia kui ka kompetentsuse ebaotstarbekat kasutamist. Samuti peetakse oluliseks vähendada Lääne-Tallinna Keskhaigla ja Ida-Tallinna keskhaigla vahelist konkurentsi rahale ja personalile.

Mõistlik oleks, kui Tallinna Haigla suurinvesteeringut tehes vaadatakse tervishoiusüsteemi ressursikasutust ja ressursikonkurentsi laiemalt kui ainult Lääne-Tallinna Keskhaigla ja Ida-Tallinna Keskhaigla tegevusega seonduvalt. Tegevusmahtude planeerimisel tuleks arvestada ka Põhja-

Eesti Regionaalhaigla ning Tallinna Lastehaigla tegevusmahtude ja arengukavadega ning teatud valdkondades ka Tartu Ülikooli Kliinikumi tegevusmahtude ja arengukavadega. Samuti tuleks planeerimisel silmas pidada laiemalt haiglavõrgu arengukava sihte ja haiglavõrgus planeeritavaid muudatusi.

Taaste- ja vastupidavuskava kohaselt on Tallinna Haiglas planeeritud eriarstiabi teenuseid osutada praeguste keskhaiglate – Lääne-Tallinna Keskhaigla ja Ida-Tallinna Keskhaigla – teenuste summana (lk 292). Mõningatele võimalikele probleemidele on tähelepanu juhtinud Põhja-Eesti Regionaalhaigla (04.02.2019. a kiri tervise- ja tööministrile). Regionaalhaigla osundab oma kirjas, et on leidnud Tallinna Haigla funktsionaalses arengukavas märke, et uude haiglasse kavandatakse mainitud keskhaiglate mahtudega võrreldes suuremat tegevusmahtu.

Riigikontroll soovis piirkondlike haiglate hinnangut raviteenuste dubleerimise riskide kohta, kuid selgus, et neil puudub info uue haigla kavandatud ravitegevuste kohta.

Vältimaks olukorda, et Tallinna Haigla kavandatavad teenused ja teenusmahud selguvad alles pärast seda, kui investering ruumidesse ja meditsiiniseadmetesse on tehtud, tuleks haiglavõrgu teiste osalistega kohe analüüsida Tallinna Haigla kavandatavaid mahtusid ning hinnata dubleerimise ja üledimensioneerimise riske. Muu hulgas tuleks hinnata seda, kas teenusmahtude suurendamiseks piisab vastavaid meditsiinitöötajaid ning kui ei piisa, kuid mahu suurendamine on vajalik, siis peaks olema Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi koostöös ette valmistatud plaan vajalike spetsialistide koolitamiseks. Kuna Tallinna Haigla kompleksi kasutusloa taotlus kavandatakse esitada juba nelja aasta pärast ehk selleks ajaks peaks olema võtta ka vajalikud inimesed, kes seal tööle hakkavad, on selge, et täiendava hulga inimeste vajaduse korral on nende koolitamise alustamisega juba hiljaks jäädud.

Põhjendamatut ja personaliga katmata dubleerimist tuleks aga kõigiti vältida, sest see ei tähendaks mitte ainult suuremat investeringukulu, vaid ka suuremaid tervishoiukulusid tulevikus. Hinnangu andmise juures peaks osalema ka Eesti Haigekassa, kes saab anda arvamuse senisest suuremas mahus kavandatud teenuste ja ravijuhtude täiendava rahastamise võimaluse kohta.

Riigikontrolli soovitus: Vabariigi Valitsusele tuleks esitada Tallinna Haigla funktsionaalse arengukava ajakohastatud versioon, mis kajastab kavandatavat investeringut, ning eelprojekti meditsiinitehnoloogia osa, millele on lisatud Eesti Haigekassa, Põhja-Eesti Regionaalhaigla ja Tallinna Lastehaigla arvamused dubleerimise riskide kohta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm  
riigikontrolör