

## **Naiste tugikeskuste teenuse kulumudeli loomise analüüs**

Käesoleva hanke eesmärk on leida lepinguline partner, kes viib läbi põhjaliku analüüsi ning loob dünaamilise kulumudeli naiste tugikeskuse teenuse rahastamise ja korralduse ajakohastamiseks. Naiste tugikeskuse (edaspidi NTK) teenus on üks olulisemaid komponente Eesti ohvriabisüsteemis, pakkudes naistevastase vägivallaohvritele ja nende lastele turvalisust, nõustamist ning tuge iseseisva toimetuleku taastamisel. Viimastel aastatel on teenust mõjutanud märkimisväärtne sisendhindade tõus, muutused tööjõuturu ning kasvanud ootused teenuse kvaliteedile, sealhulgas traumateadliku praktika rakendamisele.

Samas on teenuse rahastusmudel ja eelarve püsinud suures osas muutumatuna, tuginedes ajalooliselt kujunenud mahtudele ja fikseeritud kuutasudele. Need ei pruugi enam kajastada teenuseosutajate tegelikku ressursivajadust ega teenuse eri komponentide (majutuse, nõustamise, sealhulgas esmase, psühholoogilise ja juriidilise nõustamine ning juhtumikorralduse) tegelikku omahinda.

Sotsiaalkindlustusamet (edaspidi SKA) soovib liikuda andmepõhise, läbipaistva ja jätkusuutliku rahastusmudeli suunas. Analüüsi tulemusena valmiv kulumudel peab andma selge ülevaate sellest, kuidas kujuneb teenuse maksumus Eesti eri piirkondades ning milline on optimaalne tasakaal püsiva valmisoleku tagamise ja muutuvate teenusmahtude vahel.

Hanke tulemusena ootame praktilist ja modelleerimist võimaldavat tööriista ning strateegilist raportit, mis on aluseks teenuse jätkusuutlikuks arendamiseks, eelarve planeerimiseks ning riikliku ohvriabi kvaliteedi tagamiseks.

## **Mõisted**

Käesolevas tehnilises kirjelduses kasutatakse järgmisi mõisteid:

- Tellija – Sotsiaalkindlustusamet (SKA)
- Pakkuja – isik või organisatsioon, kes esitab hankemenetluses pakkumuse
- Täitja – pakkuja, kellega sõlmitakse hankeleping ja kes viib analüüsi läbi
- NTK – naiste tugikeskuse teenus
- Teenuseosutaja – mittetulundusühing, kes osutab NTK teenust SKA-ga sõlmitud lepingu alusel

## **1. Taustainfo**

SKA ohvriabi on tasuta avalik sotsiaalteenus, mille eesmärgiks on säilitada või taastada kuriteo, vägivalla või kriisijuhtumi tõttu kahjustatud füüsiliste isikute toimetulekuvõime ja turvatunne ning ennetada vägivalla kordumist. Ohvriabi korraldus ja rakendus on Eestis SKA ohvriabi osakonna ülesanne.

Üks ohvriabiteenus on NTK teenus, mille sihtrühmaks on naistevastase vägivalla ohvrid ning nende alaealised lapsed. Teenus on kättesaadav igas maakonnas ning seda osutatakse kahes põhivormis:

1. Majutuseta osutatav nõustamis- ja juhtumikorraldusteenus.
2. Ööpäevaringne turvaline ajutine majutus koos toetavate teenustega (sh esmane psühhosotsiaalne abi, juriidiline abi ja psühholoogiline abi või psühhoteraapia).

Teenust osutavad riigihanke alusel mittetulundusühingud. Hetkel on sõlmitud kokku 14 lepingut 12 mittetulundusühinguga, mis katavad Eesti kõik maakonnad.

Teenuse eest tasumine toimub vastavalt lepingus fikseeritud kuumaksumusele ning see ei sõltu otseselt abistatute arvust ega pakutud teenuste mahust. Kuigi rahastus on aastate lõikes kasvanud, ei ole kasv olnud proportsionaalne tööjõukulude, inflatsiooni ega teenuse sisuliste arenguvajadustega.

## **SKA poolt NTK teenust pakkuvatele mittetulundusühingutele makstud summad aastate lõikes:**

2019 – 788 583 eurot

2020 – 986 792 eurot  
2021 – 1 000 994 eurot  
2022 – 996 403 eurot  
2023 – 1 080 225 eurot  
2024 – 1 074 072 eurot  
2025 – 1 106 390 eurot

## **2. Analüüsi eesmärgid ja uurimisküsimused**

Analüüsi eesmärk on kaardistada NTK teenuse tegelikud püsikulud (valmisolek, personal) ja muutuvkulud (majutuspäevad, nõustamissessioonid) ning töötada selle põhjal välja andmepõhine kulumudel eelarve planeerimiseks.

Kulumudel hõlmab üksnes NTK teenuse osutamise kulusid; selles ei arvestata SKA halduskulusid teenuse korraldamisel. Analüüsi aluseks on kõigi teenuseosutajate andmed, kes on praegu (aprill 2026) SKA-ga lepingulises suhtes. Kulumudel peab kajastama kasutatud metoodikat ning seda, kuidas on arvesse võetud erinevate teenuseosutajate kulude ja mahtude erisusi.

Analüüsi tulemused peavad looma aluse hindamiseks, millises ulatuses katab riiklik rahastus teenuse tegeliku ressursivajaduse ning esitama ettepanekud teenuse jätkusuutlikuks ja kulutõhusaks arendamiseks.

Analüüsi tulemusel valmiv kulumudel peab:

- eristama püsikulud ja muutuvkulud ning seostama need mõõdetavate väljunditega;
- võimaldama modelleerida erinevaid stsenaariume (mahu muutus, kvaliteedinõuete muutus, regionaalsed erisused).
- Arvestama makromajanduslikke näitajaid (Tarbijahinnaindeks, alampalk).

### **Uurimisküsimused:**

1. Millised on teenuse osutamisega seotud komponendid (nt valmisolekukomponent, majutus, nõustamine (esmane, psühhosotsiaalne) sidevahendite abil, nõustamine (esmane, psühhosotsiaalne) kontaktkohtumisel, juhtumikorraldus, juriidiline abi, psühholoogiline abi), kululiigid ning nendega seotud otsesed ja kaudsed kulud?
2. Kuidas seostuvad teenuse kasutusmahud, nõustamisliigid ja -mustrid kuludega kulumudeli koostamisel?
3. Kuidas jagunevad kulud püsikuludeks ja muutuvkuludeks ning milline on nende seos mõõdetavate väljundkomponentidega (nt teenuse saajate arv, majutuspäevade arv, nõustamissessioonide arv, juhtumikorralduse kestus ja intensiivsus)?
4. Kas ja mil määral erinevad teenuse osutajate lõikes teenuse komponendid ja kulud? Kuidas hõlmatakse need erisused kulumudelisse?
5. Milline on ühe teenusühiku (nt majutuspäev, nõustamissessioonid (sidevahendite abil või kontaktid, juhtumikorraldus) ) hinnanguline maksumus?
6. Millises mahus katab riiklik rahastus teenuse tegeliku ressursivajaduse ning milline on teenuse maksumus erinevate stsenaariumite korral?
7. Millised on peamised järeldused ja ettepanekud teenuse kulutõhusaks ja jätkusuutlikuks arendamiseks?

## **3. Analüüsi teostamise etapid ja metoodika**

### **3.1 Nõuded metoodika kirjeldusele pakkumuses**

Pakkuja peab pakkumuses kirjeldama analüüsi läbiviimise metoodikat ning põhjendama metoodilisi valikuid. Kirjeldus peab hõlmama vähemalt järgmist:

- kuidas kaardistatakse NTK teenuse kõik põhikomponendid ja alamkomponendid ning nendega seotud otsesed ja kaudsed kulud;
- kuidas kogutakse, struktureeritakse ja agregeeritakse teenuseosutajate finantsandmeid;
- kuidas tagatakse andmete võrreldavus erineva suuruse ja struktuuriga teenuseosutajate vahel;
- kuidas viiakse läbi intervjuud, milline on intervjuude läbiviimise metoodika ning milliste põhimõtete alusel kujundatakse valim;

- kuidas tagatakse andmete täpsus ja konfidentsiaalsus.

### 3.2 Analüüsi teostamine lepingu täitmisel

Täitja viib analüüsi läbi kooskõlas pakkumuses kirjeldatud ja Tellijaga kooskõlastatud meetodikaga.

Täitja:

- kaardistab NTK teenuse kõik põhikomponendid ja alamkomponendid ning nendega seotud otsesed ja kaudsed kulud;
- kogub, struktureerib ja agregeerib teenuseosutajate finantsandmed ning tagab nende võrreldavuse;
- viib läbi intervjuud kokkulepitud valimi alusel;
- koostab kulumudeli.

Intervjuude lõplik valim kooskõlastatakse Täitja ja Tellija koostöös lepingu täitmise käigus. Tellija edastab intervjuueeritavate (sh teenuseosutajate esindajate) kontaktid Täitjale vastavalt lepingus sätestatud tähtajale. Teenuseosutaja esitab Täitjale töö teostamise käigus kokku lepitud kulukomponentide andmed viimase kolme aasta kohta.

Teenuseosutajate detailseid finantsandmeid käsitletakse konfidentsiaalsena ning neid ei avaldata kolmandatele osapooltele. Tellijale (SKA) esitatakse andmed struktureeritud kujul, mis võimaldab teenuse omahinda analüüsida regioonide ja teenuskomponentide lõikes.

Nende andmete põhjal loob Täitja ühtse teenuse kulumudeli. Täitja peab lõpparuandes selgitama, millise meetodika ja põhimõtete alusel erinevate teenuseosutajate andmeid agregeeriti, milliseid välistusi tehti ning muud kulumudeli loomist mõjutanud tegurid.

### 3.3 Analüüsi läbiviimise üldpõhimõtted

Analüüsi läbiviimine peab toimuma loogiliste etappide kaupa, tagades:

- andmete täpsuse;
- meetodilise põhjendatuse;
- osapoolte kaasatuse.

#### I ETAPP: Ettevalmistus ja andmete kogumine

- Analüüsi eesmärkide täpsustamine ja detailse ajakava kinnitamine;
- SKA edastatud viimase kolme aasta statistiliste andmete ja lepinguliste dokumentide läbitöötamine;
- Süvaintervjuude läbiviimine 12 teenuseosutajaga (MTÜ-d) ja 3–4 SKA spetsialistiga;
- Teenuseosutajatelt viimase kolme aasta detailsete kuluandmete kogumine.

Teenuseosutajate esitatud andmed on konfidentsiaalsed; Täitja agregeerib andmed viisil, mis tagab üksikute teenuseosutajate privaatsuse kolmandate isikute ees, kuid võimaldab Tellijal (SKA) analüüsida kuluandmeid regionaalses ja teenuskomponentide lõikes.

#### II ETAPP: Kulumudeli prototüüp ja valideerimine

- Esmaste kulugruppide (püsikulud ja muutuvkulud) moodustamine kogutud andmete põhjal;
- Kulumudeli esmase Exceli-põhise tööversiooni väljatöötamine;
- Kulumudeli arutelu Tellijaga
- Prototüübi testimine ning arutelu Tellija ja teenuseosutajatega, et tagada mudeli vastavus teenuse tegelikule sisule, kulustruktuurile ja vajadustele.

#### III ETAPP: Analüüs ja lõpparuande koostamine

- Erinevate rahastusmodelite teenusmahtude mõju testimine kulumudelis.
- Uurimisküsimustele vastamine ning järelduste ja ettepanekute formuleerimine.
- Analüüsi tulemuste ja kulumudeli tutvustamine SKA-le ja vajadusel teistele kaasatud osapooltele.

## 5. Nõuded kulumudeli vormistamisele ja lõppraportile

Kulumudel peab olema dünaamiline tööriist MS Excel (.xlsx) formaadis ning vastama vähemalt järgmistele nõuetele:

- Valemid peavad olema nähtavad ja lukustamata.
- Mudelis peab olema võimalus muuta sisendparameetreid (palgafond, inflatsioon, üürihinnad jms).
- Mudel peab sisaldama eraldi "Sisendite" lehte ja "Tulemuste" vaadet.
- Mudeliga peab kaasas olema lühike kasutusjuhend (manuaal).

Analüüsi tulemid tuleb esitada Tellijale eesti keeles digitaalse lõppraportina. Analüüsi kokkuvõtte tuleb koostada täiendavalt ka inglise keeles.

### Analüüsi esialgsed versioonid esitatakse hiljemalt oktoober 2026:

- Analüüsi raport, mis sisaldab struktureeritud vastuseid kõigile analüüsi uurimisküsimustele ning analüüsi metoodika detailset kirjeldust. Raport tuleb esitada MS Wordi formaadis, et Tellijal oleks võimalik anda tagasisidet ja lisada kommentaare.
- Modelleeritav kulumudel tuleb esitada Excelis (valemitega) ning peab olema Tellijale lihtsalt ja mugavalt kasutatav.

Pärast esialgsete tulemite esitamist on Tellijal 10 tööpäeva aega tulemitele tagasisidet anda. Seejärel **Täitja täiendab analüüsi tulemeid ning esitab lõpliku analüüsi raporti ja modelleeritava kulumudeli hiljemalt novembri kuus.**

Kahe nädala jooksul pärast lõpliku analüüsi raporti kinnitamist esitleb Täitja analüüsi tulemusi Tellijale. Tulemuste esitluse materjalid esitatakse Tellijale hiljemalt kolm päeva enne tulemuste esitlust.

## Nõuded pakkumuse sisule

Pakkuja peab esitama esialgse teenuse teostamise kirjelduse, mis on jaotatud järgmisteks osadeks:

### 1. Nägemus analüüsist ja selle läbiviimise kirjeldus

Selles osas peab pakkuja demonstreerima oma arusaama hanke eesmärkidest ja pakkuma välja detailse töömetoodika.

- **Pakkuja nägemus analüüsi ülesandest:** Selge ja sisuline lahtimõtestus analüüsi eesmärkidest ja uurimisülesannetest, mis vastab Tellija vajadustele.
- **Detailne metoodika kirjeldus:** analüüsi läbiviimise ja tulemusteni jõudmise meetodite kirjeldus ja põhjendus uurimisküsimuste kaupa. Kirjeldada tuleb, kuidas kaardistatakse teenuse komponendid ja kululiigid ning nendega seotud otsesed ja kaudsed kulud; kuidas hinnatakse teenuse komponentide tegelikku mahtu ja jaotust (sh eri teenusliikide osakaal, nõustamise jaotus sidevahendi kaudu ja kontaktkohtumisel ning pöördumiste jaotus ühekordsete ja korduvate kontaktide vahel); kuidas eristatakse püsikulud ja muutuvkulud ning seostatakse need mõõdetavate väljunditega; kuidas võetakse arvesse teenuseosutajate erisusi kulumudelis; ning millistel alustel kujundatakse teenusühikute maksumus ja hinnatakse teenuse maksumust ning rahastuse piisavust erinevate stsenaariumite korral.
- **Andmete töötlemine:** Kirjeldus, kuidas kogutakse, struktureeritakse ja agregeeritakse teenuseosutajate finantsandmeid, tagades nende võrreldavuse.
- **Andmekaitse ja -turbe meetmed:** detailne kirjeldus konfidentsiaalsete kuluandmete kogumise, töötlemise ja esitamise meetmetest, tagades teenuseosutajate detailsete finantsandmete konfidentsiaalsuse ning selle, et neid ei avaldata kolmandatele osapooltele.

### 2. Analüüsi aja- ja tegevuskava

Ajakava peab olema esitatud nädala täpsusega ning olema kooskõlas tehnilises kirjelduses toodud tähtaegadega.

- **Tegevuste liigendus:** Detailselt lahti kirjutatud tegevused ja alategevused, mis on vajalikud analüüsi kvaliteetseks läbiviimiseks.

- **Vastutus ja kaasatus:** Iga tegevuse juures peab olema märgitud vastutav isik, läbiviija(d) ning kaasatud asutused (sh SKA spetsialistid ja teenuseosutajad).
- **Kooskõlastuspunktid:** Ettepanekud, millal ja millisel viisil toimuvad arutelud, vahetulemuste prototüüpide testimine ja tagasisidestamine.
- **Kohustuslikud verstapostid:**
  - Analüüsi esialgse versiooni (raport ja kulumudeli tööversioon) esitamine: hiljemalt oktoober 2026.
  - Lõpliku analüüsi raporti ja kulumudeli esitamine: hiljemalt november 2026.
  - Tulemuste esitus: 2 nädala jooksul pärast lõplike versioonide kinnitamist, hiljemalt 01.12.2026.

### 3. Analüüsimeeskonna koosseisu kirjeldus

- **Meeskonna struktuur:** Kõikide lepingu täitmisesse kaasatavate liikmete nimed, rollid ja vastutusvaldkonnad.
- **Pädevuse põhjendus:** Kirjeldus meeskonna liikmete hariduse, varasema töökogemuse ja pädevuse kohta ning selgitus, kuidas need toetavad analüüsi eesmärkide saavutamist ja konkreetsete ülesannete täitmist.
- **Töökorraldus:** Selgitus meeskonnaliikmete omavahelisest koostööst, asendusplaanist (nt haigestumise korral) ning koostööviisidest Tellijaga.

### 4. Analüüsiga kaasnevad peamised riskid

- **Riskiandmik:** Analüüsi läbiviimist ja kvaliteedi tagamist mõjutavate riskide (nt andmete kogumise viibimine, teenuseosutajate vähene kaasatus) kaardistamine.
- **Maandamismeetmed:** Konkreetsed tegevused iga riski mõju vähendamiseks või vältimiseks.
- **Vastutus:** Igale riskile määratud vastutav isik meeskonnast, kes tegeleb selle seire ja maandamisega.