

Tellija: Sotsiaalkindlustusamet

Riigihange nimetus: „Seadusest tuleneva järelevalve ohuprognoosi raamistiku koostamine üldhooldusteenuse osutamise kohta“

TEHNILINE KIRJELDUS

Sotsiaalkindlustusamet otsib partnerit, et määratleda üldhooldusteenuse osutamisega seotud ohuolukorrad ning saadud teadmise põhjal koostada üldhooldusteenuse osutajate üle teostatava järelevalve ohuprognoosi raamistik. Koostatava ohuprognoosi eesmärk on anda korrakaitseorganile (KKO) ohuennetusliku järelevalve meetme rakendamiseks kontrollitav ja arusaadav alus. Tuginedes ohuprognoosile, koostatakse sihtrühmale suunatud iga-aastane järelevalve tööplan.

1. TAUSTATEAVE

1.1. Õiguslik taust

Sotsiaalkindlustusamet (SKA) teostab sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) §157 alusel riiklikku ja haldusjärelevalvet SHSis ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle (sh sotsiaalteenuste kvaliteet). SHS §158 kohaselt võib korrakaitseorgan riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitseseaduse (KorS) §-des 30, 32 ja 49–51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras.

KorS § 24 lg 1 kohaselt on korrakaitseorganil lubatud kohaldada riikliku järelevalve erimeedet ohu ennetamiseks, kui ohuprognoosile tuginedes saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib oht. KorS §24 lg 2 sätestab, et ohuprognoos peab põhinema faktidel või korrakaitseorgani teaduslikel või tehnilistel teadmistel või Euroopa Liidu õigusaktist tuleneval järelevalvekohustusel ning lähtuma võrdse kohtlemise põhimõttest.

Ohuprognoos aitab planeerida korrakaitseorgani tööd, seda prognoosida ja läbipaistvaks muuta. Ohuprognoos sisaldab hinnatud valdkonnapõhiseid riske tehtava riikliku järelevalve raames ja seaduses sätestatud ulatuses. Ohuprognoosi sisuks on konkreetse ohu eelse kahju tekkimise võimalikkuse ja konkreetsete ohtude tekkimise tõenäosuse hinnang.

Üheks Sotsiaalkindlustusameti järelevalve sihtgrupiks on üldhooldusteenuse osutajad (hoolekodud). Väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse sisu, nõuded ja rahastamise alused on sätestatud SHS § 20-22¹ ning täpsustavad nõuded sotsiaalkaitseministri 19.06.2023 määruses nr 36 "Nõuded väljaspool kodu osutatavale ööpäevaringsele üldhooldusteenusele". SHS §s 153 on sätestatud sotsiaalteenuse osutaja tegevusloa kontrolliese. Sotsiaalkindlustusamet on koostanud väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse kvaliteedijuhise.

1.2. Sotsiaalkindlustusameti senine praktika riskimudeli koostamisel

Sotsiaalkindlustusamet on seni ÜHteenuse osutajate üle järelevalve teostamiseks koostanud valimi järelevalve objektidest (hoolekodudest) arvestades majandustegevusregistrisse (MTR) sisestatud andmeid, teenuse osutajate poolt esitatud statistilisi andmeid, teenuse osutajate küsitlemise abil kogutud teavet, SKAle saabunud märgukirju ja vihjed ning varasemate järelevalvete tulemusi.

Koondatud teabe põhjal on koostatud ohuprognoos (riskimudel). 2020 a oli riskimudeli fookus suunatud hooldekodude COVID-19 kriisiga toimetulekuvõime hindamisele. Hooldekodudel oli võimalik ka ise riiki teavitada kriisi tingimustes teenuse osutamisega seonduvatest raskustest. Nimetatud riskimudel võttis arvesse hooldustöötajate ja üldhooldusteenusel viibivate inimeste suhtarvu.

1.3. Ohuprognoosi sihtrühma kirjeldavad andmed

SKA poolt on 2023a seisuga väljastatud tegevusluba ÜHteenuse osutamiseks 163 teenuseosutajale. Teenust osutatakse 228 tegevuskohas. H-veebi andmetel osutati 2022a ÜHteenust 9617 inimesele.

TELLITAVA TÖÖ TEHNILINE KIRJELDUS

Tellitav töö jaguneb kolmeks üksteisega seotud osaks.

- 2.1. Viiakse läbi uuring, mille tulemusena:
 - 2.1.1. määratletakse ohuolukorra mõiste ÜHteenuse osutamise kontekstis (hooldekodus);
 - 2.1.2. lähtuvalt ohuolukorra mõistest (2.1.1.) koostatakse ÜHteenuse osutamise ohuolukordade loetelu koos kirjeldustega (lähtuvalt ohu tagajärje kaalukusest ja realiseerumise tõenäosusest). Olukorra kirjelduses on välja toodud olulised tunnused, millele tugineva hinnangu järgi võib olukorda pidada ohtlikuks (kirjeldades sõnaliselt või ka viitega konkreetsele normile);
 - 2.1.3. tehakse valik hooldekodude kohta andmebaasidesse koondatud või muul viisil kättesaadavatest ja töödeldavatest andmetest, mis on asjakohased ohuprognoosi koostamiseks.
- 2.2. Töötatakse välja ÜHteenuse ohuprognoosi koostamise andmeanalüüsivahend exceli formaadis, mis lähtub punktides 2.1.2. koostatud ohukordade loetelust ja ohuennetusliku järelevalve põhimõtetest; tugineb andmeanalüüsile ja on Sotsiaalkindlustusameti poolt uute andmetega täidetak, täiendatav ja muudetav ning seega ka korduvkasutatav.
- 2.3. toimub töövahendi testimine, juhendmaterjali koostamine, kasutajate ja/või vahendit uute andmetega täitvate spetsialistide koolitamine.

Tellitava töö esimene etapp (2.1.1.- 2.1.3.) koosneb uuringust, mis teemakohase teaduskirjanduse analüüsi tulemusena selgitab välja need hooldekodusid iseloomustavad tunnused (mitmete erinevate tunnuste koosmõju), kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib hooldekodu kohta ohukahtlus või oht (KorS § 5lg 7). Teaduskirjanduse ja muu asjakohase teabe (nt erinevate KKO-de ohuprognoosid) põhjal luuakse uuringu tulemusena prognoosotsuste tegemiseks raamistik, mille abil on võimalik hinnata miks üks või teine SKA poolt väljastatud tegevusloa alusel tegutsev hooldekodu tuleks võtta ohuennetusliku järelevalve valimisse (nt hooldustöötajate ja klientide ebapiisav suhtarv, suurema hooldusvajadusega klientide osakaal, asutuse majanduslikud raskused, omanikuvahetus, varasemate järelevalvete tulemused, kaebused jms). ÜHteenuse osutamist reguleerivatest õigusaktidest lähtuvalt koostatakse ohuolukordade loetelu, mis on vormistatud tabelina ning kirjeldab ohuolukordasid, mis võivad tekkida SHS nõuetele mittevastava üldhooldusteenuse osutamise korral. Tabeli kujul esitatud ohuolukordade loetelu võib sisaldada lahtreid nt „ohu kirjeldus“, „õigusakt“, „ohu tase“.

Ohuprognoosi raamistiku aluseks oleva materjali analüüsi kokkuvõte sisaldab viiteid varasemalt läbiviidud uuringutele ja/või autoritele. Uuringu osa hõlmab ka ÜHteenuse osutamise kvaliteedi hindamiseks vajalike andmete määramist ja infovajaduse esiletoomist.

Samuti hinnatakse Sotsiaalministeeriumi poolt hooldekodude kohta kogutud andmete kasutatavust ohuprognosis koostamise alusena (nt H-veeb).

Analüüsi eesmärgi täitmiseks peab analüüsi koostaja vastama vähemalt järgmistele küsimustele:

- Millised on kõige olulisemad näitajad, mis viitavad võimalikule ÜHteenuse osutamise kvaliteedi langusele hooldekodudes ning missuguste tunnuste alusel peaks üks või teine hooldekodu kuuluma ohuennetusliku järelevalve valimisse?
- Kuidas kaardistada ohtude ennetamiseks ohuprognosis olukorrad, millest võivad tekkida ohuolukorrad? Missuguseid andmeid tuleb selleks koguda ja analüüsida? Missuguste analüüsitavate andmete olemasolu on selleks kriitilise tähtsusega?
- Millised ÜHteenuse osutamise eelduseks olevad ja/või ÜHteenuse osutamist iseloomustavad näitajad ja nende vahelised seosed võivad kõige suurema tõenäosusega ennustada ÜHteenuse osutamisel tekkida võivat ohuolukorda?
- Kuidas kirjeldada ohuolukorra mõistet ÜHteenuse osutamise valdkonnast lähtuvalt ja kuidas eristada erinevatest ohuolukordadest lähtuvad ohu tasemeid?

Tellitava töö teise etapi (2.2.) eesmärk on luua kõigi SKA poolt väljastatud tegevusloa alusel tegutsevate ÜHteenuse osutajate kohta kogutud andmete analüüsimiseks vahend, mille abil on võimalik võrrelda asutuste andmeid indekseerimise ja arvutusvalemite abil selliselt, et esile on võimalik tuua need teenuseosutajad, kelle puhul tuleks rakendada ohuennetusliku järelevalve meetmeid.

Loodav andmeanalüüsivahend peab olema sobiv uute teenuseosutajate lisamiseks ja tegevuse lõpetanud teenuseosutajate eemaldamiseks. Andmeid peab olema võimalik värskendada selliselt, et on võimalik uuendada iga-aastast ohuprognosis uuendamine. Vahend peab võimaldama andmevälju lisada, eemaldada ja muuta. Vahend on kasutajasõbralik ning varustatud juhendmaterjaliga.

Tellitava töö kolmanda etapi (2.3.) eesmärk on loodava infotehnoloogilise andmeanalüüsivahendi testimine, juhendmaterjali väljatöötamine (sh juhend iga aastaseks uuendamiseks) ning kasutajate (SKA analüütikud ja järelevalve peaspetsialistid) koolitamine.

2. TÖÖ TEOSTAMISE TÄHTAEG

Töö peab olema läbi viidud ning kõik dokumendid (nii töö tulem, kui ka kõik muud uuringu käigus tekkinud dokumendid) Tellijale üle antud kuue (6) kuu jooksul pärast hankelepingu allkirjastamist.

3. PAKKUMUS PEAB SISALDAMA:

Punktis 2.1. toodud uuringu kirjeldust sh:

- pakkuja nägemust uurimisülesande olemusest (sh täpsustatud uurimisküsimused);
- uurimismaterjali kirjeldus (sh teaduskirjanduse ja/või uuringute loetelu), mida plaanitakse kasutada;
- uuringu eesmärgi saavutamiseks vajalike andmete nimetamine;
- uuringus kasutatavad andmeanalüüsimeetodid;
- nägemust etapi lõpuks koostatud uurimistöö kokkuvõttest sh koostatud ohuolukordade loetelu.

Punktis 2.2. tellitava andmeanalüüsi vahendi loomise idee sh:

- pakkuja poolt ettenähtava info/andmete vajaduse kirjeldus;
- pakkuja nägemust andmeanalüüsivahendi olemusest ja funktsionaalsusest;

Punktis 2.3. infotehnoloogilise andmeanalüüsivahendi testimise ja kasutajate koolitamisega seonduv sh:

- pakkuja nägemust andmeanalüüsivahendi testimise protsessist, ajakavast ja kasutajate kaasamisest;
- infot kasutajate koolitamise ja juhendmaterjali väljatöötamise kohta,
- pakkuja kirjeldust koolitustegevuste mahu ja õpiväljundite kohta.

Pakkuja poolset nägemust lepingu täitmise eelduseks olevatest asjaoludest ja ajakavast, sh:

- o Tellitava töö kolme etapi läbiviimise kirjeldust tegevuste elluviimisel (sh vaheraportite esitamise ajad iga etapi lõpus);
- o Lisaandmete ja lubade (nt juurdepääsu õigused andmebaasidele jms) vajalikkuse hinnangut;
- o lühikirjeldust koostööst Sotsiaalkindlustusametiga (ootused, vastutus, rollid, kohtumiste sagedus jne).