

Vanglast vabanenute tugiteenuse tulemuslikkuse hindamine

Uuringu leiab siit.

uuringu lühikokkuvõtte
dets 2020

Stanislav Solodov
projektijuht
Justiitsministeerium



Uuringu viis läbi
Tartu Ülikool
dets 19 - mai 20

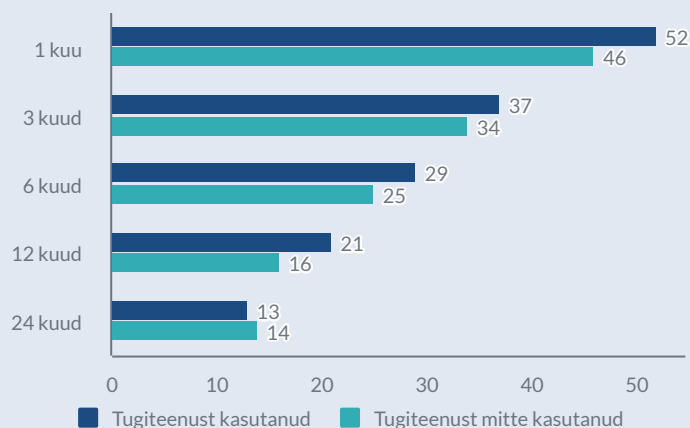
Eesmärk: hinnata tugiisiku- ja majutusteenuse toimivust ja tulemuslikkust; viia läbi tasuvusanalüüs ja pakkuda võimalikud rahastusmudeli alternatiivid.

Valim: aastatel 2015-2018 vanglast vabanenud

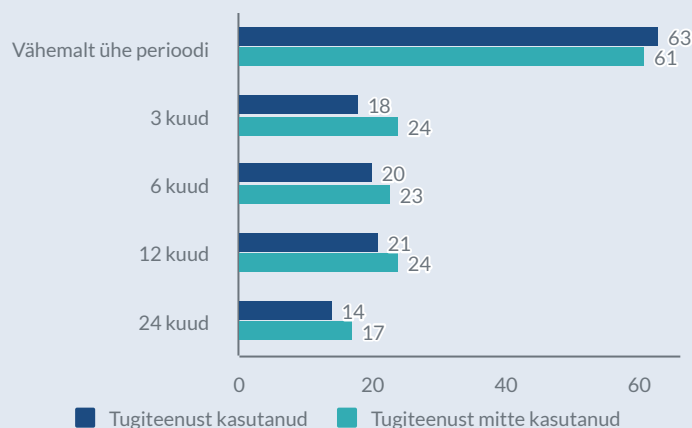
- 1) tugiteenust kasutanute arv - 516.
- 2) tugiteenust mitte kasutanute arv - 503.

Tööturg

Peale vabanemist **töötuna** registreeritud (%)



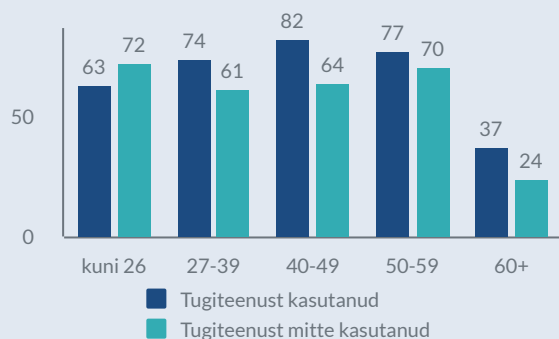
Peale vabanemist **töötajana** registreeritud (%)



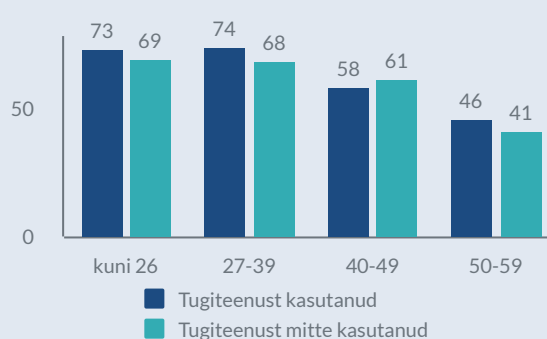
Tugiteenust kasutanud olid 11% suurema tõenäosusega vähemalt ühe perioodi Töötukassas arvel võrreldes nendega, kes tugiteenust ei kasutanud.

Tööl olid rohkem need, kes tugiteenust ei kasutanud, aga meele tuleb pida, et tugiteenust kasutanute puhul on tegemist kõige keerulisema vanglast vabanejate rühmaga. Selgus ka, et tugiteenuse saajatest töötasid vähemalt ühe perioodi rohkem need, kes olid teenusel vähemalt 6 kuud.

Töötuna registreeritud vähemalt ühe perioodi (vanusegruppide kaupa, %)

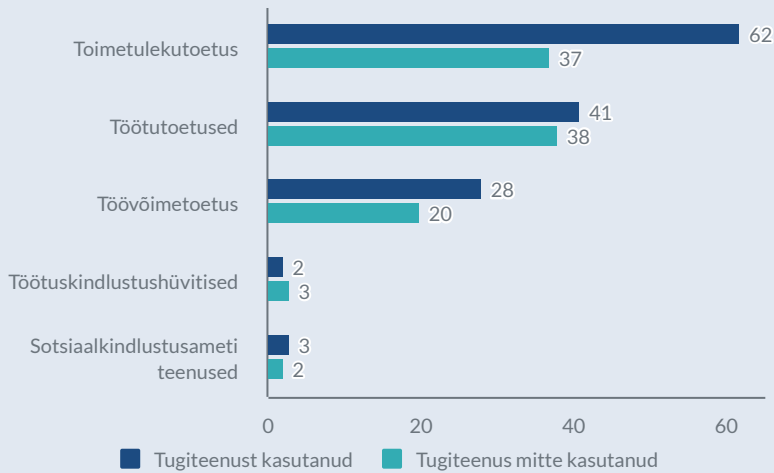


Töötajana registreeritud vähemalt ühe perioodi (vanusegruppide kaupa, %)



Toetused

Toetuste ja teenuste saamine (%)



Tugiteenust kasutanutel oli 18% võrra suurem tõenäosus saada vähemalt üht toetust.

Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt võib KOV jätta toimetulekutoetuse määramata muuhulgas põhjusel, kui taotleja on töövõimeline isik, kuid ta ei tööta või pole Töötukassas töötuna või tööotsijana arvel. Seega on Töötukassas arvel olemine justkui eeldus toimetulekutoetuse taotlemiseks.

Ühtlasi põhjendab see tugiteenuse eesmärki aidata esimese sammuna jõuda vabanenul Töötukassasse - vastasel juhul need inimesed tõenäoliselt ei pöörduks.

Tugiteenuse abiga jõuavad vabanenud vajalike ametiasutusteni (Töötukassa, KOV jne) ja seeläbi saavad ka toetusi. Tulemustest nähtub, et kasutades tugiteenust vähemalt 6 kuud, on inimesel suurem tõenäosus tööle saada. Tugiteenuse eesmärgi saavutamine on tõenäolisem, kui inimene on majutusteenusel ja tal on ka tugiisik. Tugiteenusega soovitakse aidata inimesel leida endale püsiv töö. Samas tuleb esmalt tegeleda muude toimetulekut mõjutavate teguritega, mis on seni töötamist takistanud.



Arvestades õigusrikkujate hulgas vaimse tervise häirete sagedust, tuleb tugiteenusel edaspidi osutada tervisele suuremat tähelepanu, nt aidata vabanenul jõuda perearsti ja psühhiaatri vastuvõtule (jätkata raviplaani).

Retsidiivsus

2 aasta jooksul peale vanglast vabanemist kuriteos süüdi mõistetud

Tugiteenust kasutanute retsidiivsus*

43%

Retsidiivsus nende hulgas, kes kasutasid tugiteenust kauem kui 9 kuud

29%

Tugiteenust mitte kasutanute retsidiivsus**

42%

*Need, kes vabanesid vahemikus 2015-2018 vanglast ja kasutasid tugiisiku- ja/või majutusteenust.

**Võrdlusgrupp, need, kes vabanesid vahemikus 2015-2018 vanglast ja ei kasutanud tugiisiku- ega majutusteenust. Võrdlusgrupi moodustamisel võeti arvesse kuriteo raskemat kvalifikatsiooni, vabanemise alust, keskmist varasemat retsidiivsus, keskmist vanust, naiste ja meeste osakaalu, vabanejate arvu valimis konkreetsel vabanemise aastal. Võrdlusgrupis ei saanud arvesse võtta sotsiaalmajanduslikke tegureid nagu nt sõltuvushäired, võlad, suhted, elukoht jne.

Tugiteenust kasutanute keskmine retsidiivsus on sarnane teenust mittekasutanutega. **Madalam retsidiivsus on nende hulgas, kes püsivad teenusel kauem kui 9 kuud.** Tuleb arvestada, et tugiteenusele satuvad enamasti inimesed, kelle iseseisvat toimetulekut vabanemise järgselt mõjutavad kaasuvad probleemid, nt vaimse tervise probleemid (sh sõltuvushäired). Eriti oluline on tugiteenus nende kinnipeetavate jaoks, kellel on pikad karistused, kes on multiprobleemsed inimesed või kel puudub toetav tugivõrgustik. Tugiteenuse pakkujad aitavad teenusel osalejatel tegeleda nn baasvajadustega, mille puhul on elukoha ja töö puudumine olulised riskitegurid, mis mõjutavad märkimisväärselt korduvkuritegevuse tõenäosust.



Tugiteenusel paremate tulemuste (eelkõige vabanenute tööle saamine) saavutamiseks tuleb senisest rohkem pingutada ja leida lahendusi inimeste teenusel hoidmisele ja motiveerimisele.



Näeme, et tugiteenuse abiga jõuavad vabanenud Töötukassasse, mis on lisaks töö leidmisele oluline ka ravikindlustuse saamiseks. Samas nähtub tulemustest, et teenuseosutamine katkeb pigem enne kui inimene on jõudnud tööle ja saavutanud pikemas perspektiivis stabiilsuse.



Tugiisiku- ja majutusteenuse pakkumisega jätkamiseks (alates 2024) tuleb **tugiteenused lisada RES taotluste hulka.**



Tänaste rahastusmodelite korral on alates 2024. aastast ligikaudne vajadus **660 000 eurot aastas.**

Tugiisikuteenus

Tugiisikuteenuse tänane rahastusmudel on kuluefektiivne*. Samas leiti, et tugiisikuteenuse puhul peaks rahastama ka toetavate teenuste pakkumist: võlanõustamist, psühholoogilist nõustamist. Ühe lahendusena on tugiisikuteenuse kasutajatel võimalik nimetatud toetavaid teenuseid saada majutusteenuse pakujate juures.

**tugiisikuteenuse rahastamismudel koosneb baas- ja muutuvkulust.*




Baastasu on fikseeritud igakuine kulu, mis sisaldab teenusepakkuja projektijuhi töötasu ja üldkulusid.




Muutuvkulu summa sõltub ühes kuus teenust saanud inimeste arvust. Sisaldab kõiki kulusid, mis on seotud vanglast vabanenule suunatud tööga nagu tugiisiku töötasu, transpordi-, side- ja koolituskulud.

2019

Keskmine hind kuus ühe teenuse saaja kohta  206 €

Kogukulu aastas ca  160 000 €

Keskmiselt ühes kuus teenust saanud inimeste arv  67



Tugiisikuteenuse peamine sihtrühm on tähtaegselt vanglast vabanejad, kuid teenust pakutakse ka ennetähtaegselt vabanejatele, kelle puhul tugiisiku olemasolu võib olla ennetähtaegse vabanemise eelduseks.



Tugiisikuteenuse osutamine algab vanglas ja kui ennetähtaegset vabanemist ootav teenusesaaja ei vabane, teenus katkeb. **Rahastamise poolt on tegu ressursikuluga**, mis tõstab keskmist teenuse saajate arvu, kuid ei aita eesmärkide saavutamisele kaasa.



RES taotluse vaatest tuleb otsustada, kas jätkata teenuseosutamist samamoodi või osutada teenust vaid tähtaegselt vabanejatele ja vanglast hiljuti vabanenutele. **Võimalikud mõjud:**
 - teenust kasutavad pigem need, kes soovivad abi saada;
 - teenuse kasutajate arv väheneb;
 - on oht, et võrreldes tänasega ca 30% vabanejatest, kes teenust vajavad, jäävad tähelepanuta ja peale vabanemist ise tugiteenust taotlema ei pöördu.

Majutusteenus

Majutusteenuse rahastusmodelite (uuringu lk 91-94) puhul on tegemist nädisarvutustega, mille tulemused ei ole otsuste tegemiseks ainuvõimalikud lahendused. Arvutuste tegemise aluseks on 2019. aasta keskmine kulu ühe inimese kohta, milleks oli 1779 eurot ja mis 15 tellitava koha puhul teeb kogusummaks 26 685 eurot.

Võrreldi tänast mudelit (A) võimalike kombineeritud mudelitega (B ja C). Mudelid koosnevad kas ainult baastasust või baastasu ja pearaha kombinatsioonist. Mudelite kasumlikkus või kahjumlikkus on seotud nii tellitavate kohtade arvuga kui ka kohtade tegeliku täituvusega.

2019**

2020

Keskmine hind kuus ühe teenuse saaja kohta  1779 € 1038 €

Kogukulu aastas ca  99 400 € 266 000 €

Keskmiselt ühes kuus teenust saanud inimeste arv  12 29

Kohatäituvus arvestades 50 tellitud majutuskohta  30% 72%

***2019 oli märts-juuni hankeperioodide vaheline aeg kui teenust ei osutatud, lisaks alustas teenuseosutaja Lõuna-Eestis tööd alles detsembris. Seepärast on võrdluseks toodud 2020. aasta andmed*



Baastasu on fikseeritud igakuine kulu. Sisaldab teenusepakkuja püsikulusid (nt personal, hoonete ja ruumide ülalpidamine).



Pearaha on kulu, mis lisandub sõltuvalt inimeste arvust teenusel. Sisaldab teenusepakkuja jooksvaid kulusid (nt toit, majapidamistarbed, töövahendid)

Mudel A. Ainult baastasu.



1779 eurot x
tellitavad kohad



0 eurot

Mudel A koosneb üksnes baastasust, mis on igakuiselt fikseeritud hind sõltumata kohtade tegelikust täituvusest. Mudel A korral kehtib reegel "mida rohkem majutuskohti on täidetud, seda kasumlikum riigile", sest seda väiksem on tegelik keskmine hind ühe majutuskoha kohta.



Mida rohkem kohti tellida ja mida väiksem on täituvus, seda suurem on kuluvahe võrdluses mudeliga B.



Mudelit A on võrdluses mudeliga B kasumlik rakendada, kui ühelt teenusepakkujalt tellida 8-9 kohta eeldusel, et kohad on püsivalt täidetud.

Mudel B. Kõrgem baastasu + pearaha.



15 448 eurot ühes kuus



+234 eurot
inimese kohta

Mudel B on kombinatsioon baastasust ja pearahast, sealjuures baastasu on pearahast suurem. Mida rohkem majutuskohti on ühelt teenusepakkujalt tellitud ning kõik kohad on täidetud, väheneb ühe majutuskoha maksumus kiirelt.



Kui teenusepakkujalt tellida vähem kui 8 kohta, oleks mudel B võrdluses mudeliga A riigile kahjumlik mistahes majutuskohtade täituvuse korral.



Mudelit B on võrdluses mudeliga A kasumlik rakendada, kui ühelt teenusepakkujalt tellida 9+ majutuskohta.

Mudel C. Baastasu + kõrgem pearaha.



1270 eurot ühes kuus



+1694 eurot
inimese kohta

Mudel C on kombinatsioon baastasust ja pearahast, sealjuures pearaha on baastasust suurem. Mudel C on riigile rahaliselt kasulik juba väikeste majutuskoha arvude korral. Samas on sellise mudeli sobivus teenusepakkujatele küsitav, sest **risk, et teenusepakkujal pole võimalik oma baaskulusid katta ja seega teenust osutada, on kõrge.**



Mida rohkem kohti tellida (nt 15) ja mida suurem on kohatäituvus, seda suurem on mudeli C kogukulu võrreldes mudeliga B.



Mudelit C on võrdluses mudeliga A kasumlik rakendada, kui on püsivalt tagatud kohtade maksimumilähedane täituvus.

Kokkuvõtvalt teenuse osutamise ja rahastamise kohta

Alternatiivide analüüs näitas, et parim lahendus tugiteenuse osutamisega jätkamisel on teha seda nagu seni, tellides teenuseosutamise nõ väljastpoolt, sest riiklike ja KOVide pakutavate teenuste puhul puudub analoogne teenus, kuhu saaks tugiteenuse sobitada.

Teenuse osutamisel tuleb keskenduda lahenduste leidmisele tagamaks vabanenute pikemaajalist tugiteenusel püsimist. Tugiteenuse (koos võimalike teiste toetavate teenustega) kasutamine pikemaajaliselt soodustab tööle saamist ja retsidiivsuse vähenemist.

Riigi vaatest oleks kasulik majutusteenuse rahastamisel rakendada kombineeritud mudelit, eelistatult sellist, kus baastasu on pearahast väiksem (C). Majutusteenuse pakkujate kindlustunnet suurendaks ilmselt aga kombineeritud mudel, kus baastasu osakaal on pearahast suurem (B). Selleks, et vältida olukorda, kus teenusepakkujal kaob rahastamispehmõtet ümberkorraldamise tõttu motivatsioon teenust osutada, on vajalik täpselt välja selgitada teenusepakkujate tegelikud kogukulud majutusteenusele ning leida baastasu ja pearaha mõistlik proportsioon. Kui otsustada rakendada pigem suurema baastasuga mudelit, kuid samal ajal on põhjendatud ka eeldus, et majutuskohtade arv jääb alla kümne, on mõistlik siiski jätkata praeguse mudeliga (A) ning tellida teenusepakkujalt vähem majutuskohti (näiteks 8).

Seega kuluefektivne ja osapooltele sobiv võib olla täna kasutatav mudel A, kuid erinevusega, et hankeleping võimaldab tellitavat majutuskohtade arvu paindlikumalt muuta. See tähendab, lepingu alguses tellida vähem majutuskohti (näiteks 8) ning kohtade täitumisel vajadusel majutuskohti juurde tellida ning vastupidi, et majutuskohtade tellimust on väikese täituvuse korral võimalik vähendada. Sealjuures on mõistlik sätestada minimaalne ja maksimaalne tellitavate majutuskohtade arv.