

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL**

Majandusteaduskond  
Ärikorralduse instituut

Aivi Tamm

**POSITIIVSE DISKRIMINEERIMISE MÕJU TÖÖVÕIMEREFORMI  
RAKENDAMISEL VÄHENENUD TÖÖVÕIMEGA INIMESTE VÄRBAMISELE  
EESTI VABARIIGI MINISTEERIUMITE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Aive Pevkur, PhD

Tallinn 2017

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Aivi Tamm  
“....“ .....2017

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Aive Pevkur, PhD  
“....“ .....2017

Kaitsmisele lubatud „.....“ .....2017

Personalitöö ja –arenduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees Liina Randmann, PhD

## LÜHIKOKKUVÕTE

Tööealise elanikkonna pidev vähenemine ning vähenenud töövõimega inimeste arvu suurenemine on tekitanud vajaduse läbi mõelda, kuidas efektiivsemalt kaasata tööjõuturule ja avalikku teenistusse seni mitteaktiivseid vähenenud töövõimega inimesi ning kuidas tagada nende võrdsed võimalused tööjõuturul osaleda. Töövõimereformi rakendamisega soovitakse suurendada vähenenud töövõimega inimeste tööhõivet ning seoses töövõimetoetuse seaduse § 73 sätestatud eesmärgiga võtta 2020. aastaks valitsussektorisse tööle vähemalt 1000 vähenenud töövõimega inimest, julgustatakse kõiki tööandjaid rakendama positiivset diskrimineerimist vähenenud töövõimega töötajate värbamisel (Puudega ja tervisekahjustusega inimeste sotsiaalse kaitse tagamise ja koostöö lepe, 2014).

Eestis puudub ülevaade positiivse diskrimineerimise rakendamisest avalikus teenistuses, millest tulenevalt on käesoleva magistritöö eesmärgiks on uurida, milliseid praktikaid kasutavad ministriumid positiivse diskrimineerimise rakendamisel, milline on nende mõju vähenenud töövõimega inimeste värbamisele ning millised on seda soodustavad tegurid ning esinevad rakendusraskused.

Töö peamised teoreetilised lähtekohad põhinevad positiivse diskrimineerimise teorial, mis eristab positiivse diskrimineerimise erinevad tüübid ning vormid ning rakendamist soodustavad ja takistavad tegurid.

Töös kasutatakse kvalitatiiv-kvantitatiivset uurimismeetodit, kus andmete kogumiseks kasutatakse dokumendianalüüsi, viiakse läbi poolstruktureeritud intervjuud töövõimereformiga seotud ametiasutustega ning ankeetküsitlus ministriumite personalitöötajatega.

Uuringust selgub, et ministriumites pööratakse järjest enam tähelepanu vähenenud töövõimega inimeste värbamisele ja positiivsele diskrimineerimisele, kuid puuduvad täpsemad suunised selle rakendamiseks. Positiivsete meetmete rakendamine vähenenud töövõimega inimeste värbamise soodustamiseks ministriumites on puudulik.

Positiivne diskrimineerimine vajab laiemat debatti avalikus teenistuses ja kogu ühiskonnas, et seda oleks võimalik juurutada avalikus sektoris ning levitada ka erasektori organisatsioonidele.

**Võtmesõnad:** positiivne diskrimineerimine, vähenenud töövõime, värbamine, avalik teenistus

## ABSTRACT

# POSITIIVSE DISKRIMINEERIMISE MÕJU TÖÖVÕIMEREFORMI RAKENDAMISEL VÄHENENUD TÖÖVÕIMEGA INIMESTE VÄRBAMISELE EESTI VABARIIGI MINISTEERIUMITE NÄITEL

Aivi Tamm

The topic of this Master`s thesis is: „The impact of positive discrimination on implementing the work ability reform for recruiting people with reduced work ability on the example of the Republic of Estonian ministries“.

The continuous decline of the working age population and the increase in the number of people with reduced work ability has created the need to think through how to effectively engage people with reduced work ability in the labor market and in the public service and how to ensure their equal opportunities in the labor market. An increase in the employment of people with reduced work ability is expected to achieve through the work ability reform. The Estonian Work Ability Allowance Act § 73 states that by the year of 2020 a minimum of 1000 people with reduced work ability must be employed in the governmental sector. Therefore, all employers are encouraged to implement positive discrimination for recruiting people with reduced work ability. Currently Estonia has no overview of the implementation of positive discrimination in the public service and therefore the purpose of the current study is to investigate which practices of positive discrimination are used by ministries and what is their impact on the recruitment of people with reduced work ability as well as what are the contributing factors and operational difficulties.

Main theoretical starting points of the current study are based on the theory of positive discrimination what distinguishes the different types and forms of positive discrimination as well as the contributing factors and barriers of implementing positive discrimination. The current study used qualitative-quantitative methods where document analysis, semi-structured interviews with work ability reform associated authorities and structured surveys with ministerial human resources officers are used for data collection.

The study shows the ministries are paying more attention to the recruitment of people with reduced work ability and positive discrimination, but there are no specific guidelines for its implementation. Positive measures to promote recruitment of people with reduced work ability in ministries are inadequate. Positive discrimination requires a broader debate in the public service and in the whole society so that it could be implemented in the public sector and in the private sector organizations.

**Keywords:** positive discrimination, reduced work ability, recruitment, public service

## SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	2
ABSTRACT .....	3
SISSEJUHATUS .....	6
1 VÄHENENUD TÖÖVÕIMEGA INIMESTE OSALEMINE TÖÖTURUL.....	8
1.1 Vähenenud töövõime ja puude käsitlemine .....	8
1.2 Vähenenud töövõimega inimeste õigused .....	9
1.3 Vähenenud töövõimega inimeste madalama tööhõive tegurid .....	10
1.4 Vähenenud töövõimega inimeste värbamise olulisus .....	11
2 POSITIIVNE DISKRIMINEERIMINE .....	13
2.1 Positiivne diskrimineerimine vs diskrimineerimine .....	13
2.2 Positiivse diskrimineerimise meetmed .....	15
2.3 Positiivse diskrimineerimise rakendamist soodustavad ja takistavad tegurid .....	18
2.4 Rahvusvaheline praktika.....	20
2.5 Eesti praktika .....	22
3 UURINGU METOODIKA JA VALIM .....	28
4 AVALIKKU TEENISTUST REGULEERIVAD NORMATIIVAKTID .....	31
5 UURINGU TULEMUSED JA ANALÜÜS .....	34
5.1 Töövõimereformiga seotud ametiasutuste hinnangud poliitikale .....	34
5.2 Positiivse diskrimineerimise rakendamine ministeeriumites.....	39
5.3 Arutelu ja järeldused.....	53
KOKKUVÕTE .....	57
RESÜMEE .....	59
VIIDATUD KIRJANDUS .....	61
LISAD .....	66
Lisa 1. Küsimustik ministeeriumite personalitöötajatele.....	66

Lisa 2. Küsimustik Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskuse ja Töötukassa esindajatele	72
Lisa 3. Küsimustik Sotsiaalministeeriumi esindajale .....	74
Lisa 4.....	76

## SISSEJUHATUS

Tööturul osalevate inimeste aktiivsus on riigi majandusliku toimimise üks põhilisi komponente. Olukorras, kus tööealine elanikkond Eestis on pidevalt vähenenud ja töövõimetuspensionäride arv nende hulgas tõusnud 2016. aastaks üle 97 tuhande inimeseni (Statistikaamet, 2017), saab aktiivsete inimeste arv tööturul kasvada seni mitteaktiivsete arvelt (Statistikaamet, 2016). Vähenenud töövõimega inimeste aktiivsus tööturul võimaldab ühtlasi vähendada riigi sotsiaaltoetustele kuuluvaid summasid (O'Reilly, 2007).

Võrdne kohtlemine on kehtestatud erinevate õigusaktidega, kuid sellele vaatamata oli 2015. aastal püsiva töövõime kaotusega inimeste tööhõive määr 48,7% (Statistikaamet, 2015). 2016. aastal etapiviisiliselt jõustunud töövõimereformi eesmärk on aidata vähenenud töövõimega inimesi töö leidmisel ja tööl hoidmisel, suurendada nende tööhõivet ning tagada tervikuna süsteemi rahaline jätkusuutlikkus. Reformi tulemusel keskendutakse varasema töövõimetuse asemel inimese säilinud töövõimele. (Saar et al, 2014) Lisaks varasema süsteemi alusel hinnatud töövõimetuspensionäridele on töövõimetoetuse seaduse § 5 lg 3 alusel pikaajalise tervisekahjustuse tõttu vähenenud töövõimega ka Eesti Töötukassa poolt hinnatud osalise ja puuduva töövõimega inimesed (Töövõimetoetuse seadus, 2017).

Käesolevalt on töövõimetoetuse seaduse § 73-ga Vabariigi Valitsusele sätestatud eesmärk värvata 2020. aastaks valitsussektorisse vähemalt 1000 vähenenud töövõimega isikut (Töövõime toetuse seadus, 2017) ja seeläbi julgustatakse kõiki tööandjaid rakendama positiivset diskrimineerimist vähenenud töövõimega töötajate värbamisel. (Puudega ja tervisekahjustusega inimeste sotsiaalse kaitse tagamise ja koostöö lepe, 2014)

Töö autor leiab, et personalitöötajatel on oluline roll vähenenud töövõimega inimestele võrdsete võimaluste tagamisel ning sellest tulenevalt on oluline uurida, kuidas mõjutab positiivse diskrimineerimise rakendamine (sh töövõimetoetuse seaduse § 73 sätestatud numbriline eesmärk) vähenenud töövõimega inimestele võrdsete võimaluste tagamist ning värbamist ministriumites ning milliseid muudatusi ja parendusi on vaja ellu viia, et positiivset diskrimineerimist paremini rakendada. Seda eriti olukorras, kus avalikus teenistuses rakendatavat positiivse diskrimineerimise rakendamist soovitakse levitada ka erasektorisse.

Autorile teadaolevalt ei ole Eestis varem positiivse diskrimineerimise mõju vähenenud töövõimega inimeste värbamisele uuritud. Töö tulemusena soovitakse anda sisendit personalipoliitika kujundamiseks, et tõhustada vähenenud töövõimega inimeste värbamist.

Magistritööle püstitatud uurimisküsimus on:

- Milliseid praktikaid kasutavad ministriumid positiivse diskrimineerimise rakendamisel ning millised on seda soodustavad tegurid ning esinevad rakendusraskused?

Uurimisküsimusele on püstitatud järgnevad alaküsimused:

- Kuidas on töövõimereformi käivitamine mõjutanud vähenenud töövõimega inimeste värbamist riigiteenistusse?
- Milliseid meetmeid on ministriumid kasutanud, et soodustada vähenenud töövõimega inimeste töötamist?
- Kas ja milliseid erisusi esineb ministriumite praktikates?
- Milliseid muudatusi ja parendusi oleks vaja läbi viia, et positiivset diskrimineerimist ja selle meetmeid paremini rakendada?

Magistritöö näol on tegemist kvalitatiiv-kvantitatiivse uurimusega, kus uurimisküsimustele vastuste leidmiseks on kasutatud dokumendianalüüsi, mille raames käsitletakse Eesti seadusandlust, avaliku teenistuse personalitööd reguleerivaid strateegilisi dokumente väljatoodud temaatikast lähtuvalt. Lisaks on läbi viidud ankeetküsitlus ministriumite personalijuhtide või –spetsialistide seas ning poolstruktureeritud intervjuud Eesti Töötukassa tööandjatega koostöö nõuniku ning tööandjate teenustele spetsialiseerunud peaspetsialisti, Sotsiaalministeeriumi ja Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskuse tööhõiveosakonna esindajatega.

Magistritöö esimene peatükk kirjeldab vähenenud töövõimega inimeste osalemist tööturul, teine käsitleb positiivset diskrimineerimist, selle meetmeid, rakendamist soodustavaid ja takistavaid tegureid ning rahvusvahelist ja Eesti praktikat. Kolmas peatükk kirjeldab lähemalt uurimuse meetodit ja valimit. Neljandas on vaadeldud avaliku sektori personalitööd reguleerivaid normatiivseid dokumente ning viies peatükk käsitleb läbiviidud uuringu tulemusi, selle põhjal tehtud olulisemaid järeldusi ning ettepanekuid.



# 1 VÄHENENUD TÖÖVÕIMEGA INIMESTE OSALEMINE TÖÖTURUL

Käesolevas peatükis antakse ülevaade vähenenud töövõime ning puude põhimõttelistest erinevustest, vähenenud töövõimega inimeste õigustest töö kontekstis, vähenenud töövõimega inimeste madalama tööhõivemäära põhjustest ning värbamise olulisusest.

## 1.1 Vähenenud töövõime ja puude käsitlus

Puude määratlemise olulisus on seotud vajadusega tagada puudega inimestele sotsiaalne kaitse ja kaitstud eraõiguslikes suhetes, et avaneks võimalus osaleda ühiskondlikus elus võrdselt teistega (Teder, 2016). ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni (2006) artikli 1 kohaselt on puue isikul, kellel on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kahjustus, mis võib koostoimel erinevate takistustega tõkestada nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsel alustel. (Puuetega inimeste konventsioon ja fakultatiivprotokoll, 2006)

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 2 lg 1 kohaselt on puue inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, mis koostoimes erinevate suhtumuslike ja keskkondlike takistustega tõkestab ühiskonnalus osalemist teistega võrdsel alustel (Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, 2017).

Võrdse kohtlemise seaduse § 5 sätestab, et puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, millel on oluline ja pikaajaline ebasoodus mõju igapäevatoimingute sooritamisele (Võrdse kohtlemise seadus, 2017).

Puude määramisega tegeleb Sotsiaalkindlustusamet puuetega inimeste sotsiaaltoetuse seaduse alusel kolmes astmes: keskmine, raske ja sügav, kus keskmine puue tähendab, et igapäevases tegutsemises või ühiskonnaelus osalemisel esineb raskusi; raske puudega kaasneb piiratud osalemine igapäevases tegutsemises või ühiskonnaelus ning sügav puue tähistab igapäevaelus või ühiskonnaelus osalemise täielikku takistust (Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, 2017).

Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 15 ja 16 alusel võib töövõime kaotus olla kas täielik (100%) või osaline (10-90%) ning töövõimetuspensionär on inimene, kelle töövõime kaotus on hinnatud vahemikus 40-100%. (Riikliku pensionikindlustuse seadus,

2016) Lisaks töövõimetuspensionäridele on töövõimetoetuse seaduse § 5 lg 3 pikaajalise tervisekahjustuse tõttu vähenenud töövõimega ka Eesti Töötukassa poolt hinnatud osalise ja puuduva töövõimega inimesed (Töövõimetoetuse seadus, 2017).

Vähenenud töövõimega inimene on inimene, kellel on tervisekahjustusest tulenevalt osaline või puuduv töövõime. (Teadlikkus ja hoiakud vähenenud töövõimega inimeste ning töövõimereformi teemal, 2016) Sotsiaalkindlustusameti andmetel oli 31.12.2015. aasta seisuga töövõimetuspensionäridest puue määratud 50 476 inimesel ehk ligikaudu pooltel kõikidest töövõimetuspensionäridest (Riigikontrolli audit, 2017). Samas on oluline eristada puuet ja töövõimet – need erinevad põhimõtteliselt ning neid hinnatakse erisuguselt. Puuet vaadatakse kui takistust ühiskonnaelus osalemisel, mitte ainult tööelu kontekstis (Puuetega inimeste sotsiaaltoetuse seadus, 2017).

## **1.2 Vähenenud töövõimega inimeste õigused**

Võimalus ja õigus teha tööd ning osaleda tööhõives, on üldiselt inimeste eludes kesksel kohal. See ei ole mitte ainult teiste inimõiguste täiendus vaid esindab pigem omaette väärtust (Wiggins, 2015).

Võrdse kohtlemise seaduse § 1 toob välja seaduse eesmärgi tagada isikute kaitse diskrimineerimise eest rahvuse, rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel, seda kõikide isikute puhul ning § 11 lg 2 kohustab tööandjat rakendama meetmeid, mis võimaldavad puudega inimesel töökohale pääseda, töös osaleda, edutust või koolitust saada. Seda juhul, kui meetmed ei põhjusta tööandjale ebaproportsionaalselt suuri kulutusi. (Võrdse kohtlemise seadus, 2017)

ÜRO Puuetega inimeste konventsiooni artikkel 9 sätestab, et riigid peavad rakendama vajalikke abinõusid, millega inimestele tagatakse teistega võrdsetel alustel juurdepääs füüsilisele keskkonnale, transpordile, teabele, suhtlusvahenditele, avalikele rajatistele ja teenustele nii linna kui maapiirkondades (Puuetega inimeste konventsioon ja fakultatiivprotokoll, 2006).

Võrdsed võimalused tähendavad võrdset ligipääsu ja võimalusi kõigile isikutele töö saamiseks, kutserehabilitatsiooniks ja kindlatele ametitele, diskrimineerimiseta. (O'Reilly, 2007)

Võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine on kohustuslik ka värbamisel. Tööandja ei tohi lepingueelsetel läbirääkimistel või töölepingu sõlmimist muul viisil ette valmistades, sealhulgas töökuulutuses või töövestlusel nõuda tööle soovijalt andmeid, mille vastu puudub õigustatud huvi. Tööandja õigustatud huvi puudumine on eelkõige küsimuste puhul, mis puudutavad ebarportsionaalselt tööle soovija eraelu või mis ei ole seotud sobivusega pakutavale töökohale (Töölepingu seadus § 11, 2017).

Isikuandmete kaitse seaduse § 4 lg1 sätestab, et isikuandmed on mis tahes andmed tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta, sõltumata sellest, millisel kujul või millises vormis need andmed on. Sama § lg 2 p 3 sätestab delikaatsete isikuandmetena muuhulgas ka andmed tervises seisundi või puude kohta. (Isikuandmete kaitse seadus, 2016) Ka Eesti Vabariigi põhiseadus kaitseb perekonna ja eraelu puutumatus (Eesti Vabariigi Põhiseadus § 26, 2015). Sellest tulenevalt ei ole tööle kandideerimisel kohustust esitada andmeid puude kohta. (Teder, 2016)

### **1.3 Vähenenud töövõimega inimeste madalama tööhõive tegurid**

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei (Teder, 2016) on välja toonud püsiva töövõimekaotusega või puudega inimeste madalama tööhõive võimalikud põhjustajad:

- Inimene ise, kui selle põhjuseks on tervises seisundi raskus või ebastabiilsus, madal enesehinnang, vähene motivatsioon, varasemad negatiivsed kogemused jms;
- Tööandja, kui puudub valmisolek luua sobivat töökeskkonda, maksta teiste töötajatega võrdset palka, võimaldada rohkem paindlikke töövorme, tegema puudega inimeste jaoks investeeringuid (füüsiline juurdepääs töökohale) jms;
- Tööturg, kus puudub piisav hulk sobivaid töökohti ning olemasolevatel töökohtadel ei pakuta sellist palka, mis kataks töölkäimisega seotud kulusid;
- Stereotüüpne või halvustav suhtumine ühiskonnas, mis ei näe puude taga inimest ja tema eriomaseid võimeid.

Töövõimekaoga inimeste madalat tööhõivet mõjutab ka asjaolu, et käesolevalt kuuluvad töötavate töövõimetuspensionäride hulka pigem väiksema töövõimekaoga inimesed ning otse tööturult töövõimetusskeemi sisenejad. Sellest tulenevalt on praegu mittetöötavaid töövõimekaoga inimesi eelduslikult raskem tööle aidata. Neil on sageli ulatuslikum

töövõime kadu (60–90%), keerulisem diagnoos ning paljud neist ei ole seni töötanud ega tööd otsinud. Piiranguks on kindlasti ka töökohtade puudus teatud piirkondades. (Riigikontrolli audit, 2017)

Olulist mõju töökorraldusele organisatsioonis omab ka töötaja vaate mõistmine. Töötajal lasub vastutus tööandjat enda erivajadusest teavitada, kui ta soovib enda töökeskkonnas või tingimustes kohandusi. Töötaja enda erivajaduse alast tõlgendust tuleks pidada töökohal esmatähtsaks. Organisatsiooni vastukaja erivajadusega töötajatele peab esmalt sõltuma sellest puude ulatusest, mida töötaja ise usub endal olevat, seda ka juhul kui need uskumused lähevad vastuollu organisatsiooni arusaamisega seadusest tulenevatest kohustustest. Lisaks on soovitatud teadvustada, et töötajad ei pruugi häirest või selle seotusest seaduslike puude definitsioonidega teadlikud olla; varasemalt määramata või avalikustamata erivajadus võib ilmnedä töötaja ametiajal; töötajal võib olla, aga võib ka puududa tugev puudealane identiteet, olenemata sellest kui nähtavad puude tunnused on. Nende punktide teadvustamine organisatsioonis võimaldab töötajatel paremini puude olemust mõista, aga annab ka erivajadusega töötajale informatsiooni organisatsioonikliimast, mis hindab paindlikkust. (Santuzzi, 2016)

Tööandjate kogemus ning teadlikkus erinevate erivajaduste osas on uuringute tulemusel ebapiisav. Erivajaduste ümber esinev stigma mõjutab negatiivselt erivajadusega inimeste aktsepteerimist töökeskkonnas. On leitud, et hirm tundmatuse ees seoses erivajadusega inimesega koos töötamisega on üks erivajadusega inimeste madalama tööhõivemäära põhjus. Kõikide erivajaduse tüüpide osas toob kirjandus välja madalama tööhõive määra ja eelarvamuse väiksemale produktiivsusele. Tööandjad eeldavad, et erivajadustega inimeste töö tulemuslikkus on madalam ning erivajadusega inimesed eeldavad tähtsusetumaid ametipositsioone, millel on madalad võimalused karjääriredelil edasi liikuda. Tööandja ja töötaja kokkupuude erivajadustega inimestega suhtlemisel tekitab positiivseid hoiakuid. Mida suurem on juhi või töötaja kogemus erivajadusega inimestega suhtlemisel, seda aktsepteerivad nad on. (Cavanagh et al, 2017)

#### **1.4 Vähenenud töövõimega inimeste värbamise olulisus**

Vähenenud töövõimega inimeste osalemine tööhõives võimaldab vähendada sotsiaaltoetustele kuluvaid summasid (O'Reilly, 2007). Livermore ja Goodman (2009) on välja toonud erinevad vaatenurgad vähenenud töövõimega inimeste tööhõive olulisusest:

- Individuaalne perspektiiv - töö on peamine sissetulekuallikas ja majandusliku iseseisvuse ning heaolu tagaja kaasaegses ühiskonnas;
- Tööandja perspektiiv - juhul kui üksikisik ei suuda või ei soovi tööturul osaleda, vähendab see kvalifitseeritud tööjõu hulka, mis muudab tööandja jaoks töötajate leidmise keerulisemaks ja kulukamaks;
- Valitsuse ja maksumaksja perspektiiv - madal tööga hõivatus ei ole otstarbekas, kuna valitsemistulud sõltuvad nii kohalikul kui riiklikul tasandil inimese sissetulekutelt makstavatest maksudest;
- Ühiskonna perspektiiv - madal tööga hõivatus tähendab, et inimkapital on osaliselt kasutamata ja maksimaalne tootlikkus ja heaolu on saavutamata.

Livermore, Goodman (2009) on välja toonud, et valitsusel on soovitatav investeerida programmidesse, poliitikatesse ja vähenenud töövõimega inimeste tööhõive tõstmisele suunatud algatustesse, kuna need võivad viia suurema individuaalse heaolu, suurenenud riigitulu, vähenenud valitsuskulude ja ühiskonna üldkasumini.

Tuginedes esindusbürokraatia teooriale peaks avaliku teenistuse koosseisu ja demograafilise struktuuri vahel olema teatud vastavus ning riigi ja ühiskonna vaheliste suhete kujundamisel on oluline vähemuste esindatus ka ametnikkonnas. (Groeneveld Van de Walle, 2010). Vähemuste esindatus avalikus teenistuses püüab kaitsta nende põhiõigusi ja nende poliitilist nõrkust kompenseerida, aidates kaasa demokraatlikule ning efektiivsele riigivalitsemisele, mis annab ühiskonnale signaali, et vähemustel on teiste elanikega võrdsed võimalused avalikus teenistuses olla (Peters, 2010).

Kuigi värbamisotsuste vastuvõtmine inimese puudest lähtuvalt on ebaseaduslik ning diskrimineeriv, on vähenenud töövõimega inimeste ajalooliselt ja käesolevalt ebasoodsama olukorra parandamiseks ning võrdsustamiseks vajalik kasutada positiivseid meetmeid (Albin, 2015). Mitmetes riikides ulatub positiivne diskrimineerimine vaid avalikku sektorisse, kuna viimast nähakse peegeldavat elanikkonna moodustamist tervikuna (McCrudden, 2011).

## 2 POSITIIVNE DISKRIMINEERIMINE

Kuigi positiivset diskrimineerimist rakendatakse erinevate vähemusgruppidega, keskendutakse käesolevas magistritöös vähenenud töövõimega inimeste võrdõiguslikkuse tagamiseks kasutatavale positiivsele diskrimineerimisele ning selle meetmetele. Järgnevalt on välja toodud piirid diskrimineerimise ja positiivse diskrimineerimise vahel, erinevad käsitlused positiivse diskrimineerimise meetmetest, selle rakendamist soodustavatest ja takistavatest teguritest ning näited rahvusvahelisest praktikast, mis põhineb valdavalt võrdõigusorganite võrgustiku Equineti (European Network of Equality Bodies) läbiviidud uuringul. Viimaks on toodud ülevaade Eesti praktikast positiivse diskrimineerimise meetmete kasutamisel töövõimereformi rakendamisel.

### 2.1 Positiivne diskrimineerimine vs diskrimineerimine

Vähenenud töövõimega inimeste ajalooliselt ja käesolevalt ebasoodsama olukorra parandamiseks ning võrdsustamiseks on vajalik kasutada positiivseid meetmeid (Albin, 2015). Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta artikkel 26 kiidab heaks puuetega inimeste õigust saada kasu meetmetest, mille eesmärk on tagada nende iseseisvust, sotsiaalset ja tööalast integratsiooni ning ühiskonnaelus osalemist (Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta, 2012).

Positiivse diskrimineerimise eesmärk on kaitsta vähemusrühpe tõrjutuse eest, ennetades diskrimineerimist (Harper & Reskin, 2005). Positiivse diskrimineerimise alla kuuluvad meetmed, mis püüavad tõsta valituks osutunud alaesindatud gruppide osalust (McCrudden, 2011). Positiivset diskrimineerimist ja positiivseid meetmeid mõistetakse mõlemaid kui meetmete kogumit kindlate alaesindatuks peetud gruppide osaluse tõstmiseks. Mõlemad tegelevad põhiõigusliku võrdõiguslikkuse edendamise, vähendades ebavõrdsust varasemalt diskrimineeritud rühmade osas, mida ei ole võimalik kõrvaldada vaid nende rühmade võrdse kohtlemise kaudu. (du Toit, 2015) Termineid positiivsed meetmed (*positive action*), vastupidine diskrimineerimine (*reverse discrimination*), positiivne diskrimineerimine (*affirmative action, positive discrimination*) ja korrigeerivad meetmed (*corrective action*) kasutatakse ulatuslikult sünonüümidena (Archibong et al, 2006).

Positiivse diskrimineerimise käsitlemist raskendab mitmete erinevate positiivse diskrimineerimise tüüpide olemasolu. Positiivset diskrimineerimist võib pidada mõiste katuseks, mille alla koonduvad erinevat tüüpi programmid. (McCrudden, 2011).

Tööandjatele võib olla lubatud positiivsete meetmete kasutamine, et julgustada kindla alaesindatud või ebavõrdses olukorras oleval grupil kandideerima vabadele töökohtadele või julgustada neid võtma kindlat ametikohta või ametit. Tööandjatel on lubatud julgustada sihtgruppi tööle kandideerima, aga ei ole lubatud reserveerida töökohti kindla grupi liikmetele. Inimeste julgustamist kindlale töökohale või koolitusele kandideerima saab teha reklaamides töö ja koolituse vabu kohti ja/või arendades seoseid mõjukate inimeste, kogukondade, koolide, tööklubide, vabatahtlike organisatsioonide ja teiste organisatsioonidega, mis on seotud kindla vähemusgrupiga. (Equinet, 2014)

Tugev erikohtlemine on üldjuhult seadustega keelatud ja ka konkreetse sihtgruppi liikmete valik peab olema varasema diskrimineerimise või märkimisväärse sihtrühma alaesindatuse tõttu õigustatud (Kraviz, 2008 viidatud Pyburn et al 2008). Teder (2016) on välja toonud, et erivajadusest tuleneva diskrimineerimisega võib olla tegemist järgmistes olukordades:

- Tööle kandideeriija vastab kõigile töökuulutuses märgitud tingimustele, kuid jäetakse järgmisesse vooru kutsumata või tööle võtmata pärast seda, kui selgub, et inimesel on puue;
- Teave puude kohta on märgitud CV-s ja tööle kandideeriija on jäetud vestlusele kutsumata, kuigi ta vastab kõigile kuulutuses märgitud tingimustele. Mõne aja pärast avaldatakse sama kuulutus uuesti ning ka sellele vastates ei kutsuta tööle kandideerijat vestlusele;
- Puudega inimesega sõlmitakse põhjendamatult tähtajaline leping, samal ajal kui kõigil teistel sama töö tegijatel on tööleping tähtajatu.

Kraviz (2008) toob välja, et positiivse diskrimineerimise sihtgruppi kuuluvad inimesed võivad töökohal kogeda stigmatiseerimist, kuna neid peetakse teiste töötajatega võrreldes vähem kompetentseks ning lisab, et enamik positiivse diskrimineerimisega seotud probleeme esinevad just eelistamisel põhineva vormi puhul, mistõttu soovitatakse vähemuses oleva grupi atraktiivsuse, valiku, kaasatuse suurendamiseks ja säilitamiseks kasutada muid lähenemisi.

Diskrimineerimine on igasugune vahetegemine, kõrvalejätmine või eelistamine, mis põhineb kindlatel alustel, mis kahjustavad inimeste võrdseid võimalusi või kohtlemist tööl ja tööhõives. Kaudne diskrimineerimine viitab neutraalsetele olukordadele, regulatsioonidele või praktikatele, mille tulemuseks on kindlate tunnustega inimeste

ebavõrdne kohtlemine. Samas ei peeta diskrimineerivaks kaitsvate erimeetmete rakendamisel kasutatavat eristamist või eelistamist. (O'Reilly, 2007)

Diskrimineerimine ja erinev kohtlemine ei ole sünonüümid. Diskrimineerimisega on tegemist olukorras, kus see toob inimesele kaasa kahju või tema olukorra halvenemist. Töötaja erikohtlemise ulatumisel diskrimineerimiseni on vajalik läbi mõelda selle ebaõiglus. Ometigi on eristamine on tööhõive valdkonnale omane – näiteks kindla kvalifikatsiooni nõudmine konkreetse töö teostamiseks. (Du Toit, 2001)

## **2.2 Positiivse diskrimineerimise meetmed**

Positiivsed meetmed on ühtne pakett ajutise iseloomuga meetmeid, mis on suunatud konkreetse sihtgrupi liikmete positsiooni parandamisele ühes või enamas ühiskonnaelu aspektis tegeliku võrdsuse tagamiseks (Bossuyt, 2002).

McCrudden (2011) eristab mitmeid erinevaid aktiivsusmeetmeid, mida käsitletakse positiivse diskrimineerimisena:

- Tegevus otsese diskrimineerimise ennetamiseks ja kõrvaldamiseks;
- Ennetav tegevus kaudse, süsteemse ja institutsionaalse diskrimineerimise eemaldamiseks;
- Mõistlike kohandusmeetmete kasutamine, et võimaldada kindlasse gruppi kuuluval üksikisikul ligipääsu kindlale tööle, teenusele. Näiteks töökeskkonna füüsiliste aspektide muutmine selleks, et kohanduda inimesega, kes on füüsilise erivajadusega;
- Kaudselt kaasavad meetmed, näiteks valitsuse abi, mis on suunatud kindlatele piirkondadele, näiteks mille tulemusena kindlad grupid saavad ebaproportsionaalselt kasu, kuna nende vajadused on ebaproportsionaalsed;
- Alaesindatud grupile suunatud reklaam ja koolitus;
- Võrdsete hea kvalifikatsiooniga inimeste puhul alaesindatud gruppi kuuluva inimese eelistamine;
- Kindla sihtgrupi liikmete sooduskohtlemine;
- Väärtuste ümbermääratlemine.



Positiivsete meetmete kasutamise eelselt on vajalik hinnata õigustatust, efektiivsust ja vajaduse proportsionaalsust, mis koosneb järgnevatest tingimustest:

1. Esineb tõestatud alaesindatus või ebavõrdsus;
2. Tasakaalutus tuleneb ebavõrdsetest võimalustest;
3. Meede on proportsionaalne – õigustatud, efektiivne ja vajalik.

See tähendab, et meetme eesmärk peab olema ebavõrdsete võimaluste tõttu tekitatud põhjuste kõrvaldamine ja korrigeerimine; meede püüdleb seatud eesmärgi poole ning tugineb objektiivsetel ja läbipaistvatel kriteeriumitel. Meetme kasutamine on ajutine ning lõppeb kui võrdsed võimalused on eesmärgiks seatud valdkonnas saavutatud. (Equinet, 2014)

Positiivse diskrimineerimise meetmeid on tüübilt pehmeid ja tugevaid (Harper, Reskin, 2005) ning Kraviz (2008) on neid määranud nelja erineva tugevusega kategooriasse, alustades nõrgimast:

1. Harilik diskrimineerimise kõrvaldamine;
2. Võimaluste suurendamise poliitika, näiteks suunatud värbamine või koolitus sihtrühma aitamiseks otseselt tööhõive otsuseid mõjutamata;
3. Suunatud grupiliikmete valik, kus nende volitused on samaväärsed inimestega, kes ei kuulu sihtrühma;
4. Kvoodid ja kindlad eelistused, kus sihtgrupi liikmed valitakse rohkem kvalifitseeritud inimeste poolt, kes ei kuulu sihtrühma.

Juhul kui kasu ja mitmekesisus ei ole täielikult selgitatud või mõistetud võivad kvoodid vahel kaasa tuua stigmatiseerimise (Equinet, 2014).

Woodhams, Danieli (2000) viisid läbi uuringu 526 organisatsiooni personalijuhiga, et leida mitmekesisuse juhtimise meetmeid, mida on organisatsioonid kasutavad. Tuvastatud meetmed on välja toodud kolmes kategoorias, kus esimene kategooria hõlmab algatusi erivajadusega töötajate rühma aga ka teiste vähemusgruppide jaoks, kuigi läbi viidud uuringu põhjal on nende kasutamine vastanute seas madal:

- Sihipärane ja suunatud värbamine;
- Positiivsete meetmete alane koolitus;

- Erivajadusest teadliku organisatsiooni märgi kasutamine;
- Koolitused juhtidele ja kolleegidele teadlikkuse suurendamiseks sihtgrupist;
- Kandideerimisavalduste läbivaatamine värbamisel;
- Töötajaskonna monitoorimine;
- Eesmärkide ja tegevusplaanide väljatöötamine;
- Eriürituste organiseerimine sihtgrupi värbamise tõstmiseks.

Woodhams, Danieli (2000) teine kategooria sisaldab algatusi, mida saab kasutada grupipõhiselt, aga on mõeldud erivajadustega inimestele ning rõhuvad reageerimise asemel proaktiivsusele:

- Regulaarne kontakt erivajadustega inimeste tööhõivespetsialistiga;
- Kaitstud töö võimaluste kasutamine;
- Riiklikult pakutavate teenuste kasutamine;
- Töökoha või -kogemuse pakkumine;
- Erivajadusega inimeste tööhõivega seotud organisatsioonidega konsulteerimine;
- Meditsiiniliste standardite ülevaatamine potentsiaalsete diskrimineerivate piirangute likvideerimiseks.

Viimane kategooria Woodhams, Danieli (2000) uuringu meetmetest on kohaldatav vaid erivajadusega inimestele, aga eelmisest kategooriast eristab praktikaid vaid individuaalselt rakendatavus. Need on spetsiifilised, individuaalsed ning probleemid ja lahendused sõltuvad erivajaduse tõsisusest, tüübist, keskkonna kohandatavusest, töö iseloomust ja mitmetest muudest asjaoludest:

- Varustuse paigaldamine vastavalt konkreetsele vajadusele;
- Töökeskkonna kohandamine vastavalt erivajadusega inimese vajadusele;
- Erivajadustega töötajate nõustamine nende vajaduste osas;
- Värbamisprotseduuride (sh valikuks kasutatavate testide) kohandamine.

Asjakohane seadusandlus ja positiivse diskrimineerimise rakendamine toob endaga kaasa majanduslikku tõusu, ühiskondlikku muutust ja erivajadusega inimeste laienenud töövõimalusi (Zhang, 2007).

## 2.3 Positiivse diskrimineerimise rakendamist soodustavad ja takistavad tegurid

### Soodustavad tegurid

On välja toodud, et positiivsete meetmete rakendamise edukus sõltub laiema ühiskonna toetusest. Tugev individuaalne pühendumus, kolleegide tugi, juhtimine ja tippjuhtkonna kaasatus on olulised positiivsete tegevusmeetmete jätkusuutlikkuse tagamiseks. On tõendeid, et avaliku sektori organisatsioonide pühendumus antud teemaga tegelemisel võib mõjutada poliitika piire, tuues kaasa palju laiema positiivsete meetmete kasutamise. Positiivseid meetmeid rakendavad programmid on edukamad, kui sihtgrupi liikmeid on kaasatud meetmete disainimisse, planeerimisse, rakendamisse ja hindamisse. (International perspectives on positive action measures, 2009)

Lisaks on Teder (2016) välja toonud tööandjate suurt rolli järgnevate paindlike töövormide pakkumisel ja seeläbi vähenenud töövõimega inimeste tööhõive parandamisel:

- Töö asukoha paindlikkus – võimalus teha kaugtööd või töötajale sobivas kohas;
- Tööpäevasisese aja paindlikkus – tööaja alguse varasemale või hilisemale ajale seadmine;
- Tööpäevade arvu paindlikkus – näiteks 5 tööpäeva töötundide neljale tööpäevale jaotamine;
- Osaline tööaeg – võimalus teha tööd väiksema koormusega;
- Funktsionaalne paindlikkus – tööülesannete vaheldumine, töö jaotamine jne.

Clayton et al (2011) läbi viidud uurimusest, mis käsitles erinevate riikide valitsuste algatusi, et muuta tööandjate käitumist, selgus, et kõige lootustandvamad sekkumiste tüübid tööandjate käitumise muutmiseks on piisavad finantsilised stiimulid erivajadusega töötaja töölevõtmiseks, tugi töökeskkonna ligipääsetavaks ja paindlikuks muutmisel ning skeemid, mis kaasavad tööandjaid tööerakendamise planeerimisse.

On selge, et positiivsed aktiivsusmeetmed üksinda ei ole piisavad ebavõrdsuse lahendamiseks. Pikaajalise edu tagamiseks peaksid need olema osa võrdõiguslikkuse meetmetest. (Equinet, 2014)

Positiivsete aktiivsusmeetmete edukusele aitab kaasa:

- Reeglite täpsustamine ja juhendamise tagamine positiivsete meetmete kasutuselevõtu efektiivsemaks propageerimiseks, kuna positiivsete meetmete alaseid reegleid peetakse sageli kompleksseteks ja ebaselgeteks;
- Positiivsed meetmete üles ehitamine tööalase võrdõiguslikkuse poliitika ja praktika täiendusena;
- Selge tõend ebavõrdsuse olemasolust, mis põhjendab tegutsemise vajadust;
- Projekti kulgemise hindamine mõju tuvastamiseks ja võimalike puuduste korrigeerimiseks;
- Riigi ja riigiasutuste juhtpositsioon positiivsete aktiivsusmeetmete rakendamises. (Equinet, 2014)

Positiivse diskrimineerimise kasutamine on suurema tõenäosusega edukam, kui see põhineb kindlal tööalase võrdõiguslikkuse praktilal. Põhja-Iirimaa Võrdõiguslikkuse Komisjon julgustab kõiki tööandjaid võtma kasutusse tööhõivepoliitikate ja praktikate hea praktika. Näiteid heast praktikast:

- Võrdsete võimaluste poliitika olemasolu, rakendamine ja poliitika efektiivse kommunikatsiooniga tagamine töötajaskonnas;
- Hea ja harmoonilise töökeskkonna edendamine;
- Efektiivne diskrimineerimise ja ahistamise kaebustega tegelemine;
- Süsteemsete, ausate, objektiiivsete värbamise ja valiku protseduuride opereerimine;
- Paindliku töötamise propageerimine. (Equinet, 2014)

Randma-Liiv ja Sarapuu (2012) on rõhutanud, et vähem esindatud sihtrühma esindatuse suurendamiseks avalikus teenistuses ei ole ilmtingimata vajalik kehtestada kvoote, küll aga on mõistlik kasutada täiendavaid kommunikatsioonikanaleid kuulutades välja vakantse ning julgustada sihtrühma avalikku teenistusse kandideerima.

Aus ning avatud positiivse diskrimineerimise käsitlemine peab algama konkreetsete tingimuste seletusega. Selgete definitsioonide olemasolu võib väheneda positiivse diskrimineerimise toetajate ning oponentide vahelist kaugust. (Golden et al, 2001).

## **Takistavad tegurid**

Positiivse diskrimineerimise rakendamise takistustena on välja toodud:

- Inim-, finants- ja ajaressursi puudumine;
- Sotsiaalpoliitikast maha jäänud positiivsete meetmete õiguslik raamistik;
- Konfliktised andmekaitse korraldused;
- Raskused õiguslikes raamistikes määratud tegevuste järjepidevalt praktikas rakendamisega;
- Madal teadlikkus positiivsete meetmete kasutamisest töötajaskonnas ja laiemas ühiskonnas. (International perspectives on positive action measures, 2009)

Mitmeid positiivseid meetmeid kasutatakse selleks, et parandada kindlate ebavõrdses olukorras olevate gruppide positsiooni. Hoolimata positiivsete aktiivsusmeetmete rakendamise rikkusest Euroopa Liidus, ei ole nende sammude mõju tavaliselt mõõdetud või hinnatud. Seda hoolimata asjaolust, et hindamise kui tööriista kasulikkus ja hädavajalikkus on tõestatud, selleks, et positiivseid meetmeid efektiivselt rakendada. (Equinet, 2014)

Monitoorimine ja kontroll võivad aidata tööandjatel välja selgitada kindlaid gruppe, kes vajavad haardelisemat positiivsete meetmete rakendamisalast abi, kindlaks teha, millised seaduslikud positiivsed meetmed on sobivaimad kasutamiseks. Lisaks võimaldab see hankida tõenduslikku baasi, et õigustada positiivsete meetmete kasutamist. Võrdsete võimaluste kontrollimise järgselt peaks tööandja koostama tööalase võrdõiguslikkuse kava, mis kirjeldab tööandja planeeritavaid tegevusi kontrolli tulemusel ilmnunud probleemide lahendamiseks. Plaan on tööandjale abiks prioriteetide seadmisel ja tähelepanu, ressursside ja pingutuse fokusseerimisel. Kui positiivsete meetmete kasutamine on edukas, peaks see lõpuks viima allaesindatud või ebavõrdses olukorras oleva grupi liikmete suurenemiseni töötajaskonnas. (Equinet, 2014)

## **2.4 Rahvusvaheline praktika**

Erinevates riikides varieeruvad positiivse diskrimineerimise kujunemise lood ning põhjused, lisaks erinevad viisid positiivse diskrimineerimise kui nähtuse kirjeldamiseks ning see raskendab eri riikide praktikate võrdlemist. (McCrudden, 2011)

Vähenenud töövõimega inimeste tööhõive suurendamiseks kasutavad positiivse meetmena kvootide seadmist näiteks Ungari, Belgia, Sloveenia, Prantsusmaa, Saksamaa, Poola, Itaalia, Rumeenia, Slovakkia, Austria ja Serbia. Saksamaal, Sloveenias, Slovakkias, Serbias, Rumeenias, Austrias ja Poolas rakendatakse trahve kui seatud kvoodid jäävad saavutamata. Sloveenias makstakse trahv fondi, mida kasutatakse erivajadusega inimeste kaasatuse suurendamiseks tööturul. Poolas, kus erivajadusega inimeste tööhõive määr avalikus sektoris on väiksem kui 6%, on kohustus värvata sobiv erivajadusega kandidaat. 2013. aasta tulemustest selgus siiski, et enamik valitsusasutusi siiski ei täida künnist edukalt. Üldine erivajadusega töötajate tööhõive määr valitsusasutustes on tõusnud 0,26% võrra sellest ajast, kui muudatust tutvustati ja on 2014. aasta seisuga 2,4 %. (Equinet, 2014)

Prantsusmaal saavad tööandjad oma kohust kvootidega täita, sõlmides alltöövõtulepingud organisatsioonidega, mis värbavad vaid erivajadusega inimesi, võttes vastu erivajadusega praktikante või tasudes omapoolse panuse organisatsioonile, mis haldab fondi erivajadusega inimeste kaasatuse suurendamiseks. Kui nad ei saavuta neile seatud kohustust värvata erivajadusega töötajaid, peavad ettevõtted tasuma trahve. Kui ettevõtte värbab vähemalt 80% erivajadusega inimesi, tunnustatakse seda riiklikult kindla staatusega, mis võimaldab neil saada märkimisväärse riikliku toetuse. Toetus on mõeldud kompenseerima võimalikku töötajate produktiivsuse vähenemist. (Equinet, 2014)

Belgias on kvoodid või sihteesmärgid erivajadusega inimeste jaoks esindatud vaid avalikus teenistuses. Need varieeruvad poliitilistel tasanditel ja ei ole kohustuslikud, kuigi kohanduste ja teiste proportsionaalsete meetmete rahastamine sõltub otseselt sellest, kas avalik teenistus on kvoodid täitnud. Sihteesmärk valitsusasutustes on 3% ja need asutused, kes ei saavuta tööhõivemäära on seaduslikult kohustatud värbama konkreetsest vähenenud töövõimega kandidaatide nimekirjast, kuni eesmärk on saavutatud. Erivajadusega kandidaatidel on võimalik otsustada, kas nad soovivad nimekirjas olla. (Equinet, 2014)

Ameerika Ühendriigid seadsid 2010. aastal eesmärgiks värvata valitsusasutustesse täiendavalt 100 000 vähenenud töövõimega inimest. 2018. aastaks seati eesmärk erivajadusega töötajate osakaalu tõstmist vähemalt 12%-ni. Eesmärk täideti 2016. aasta oktoobris. Valitsusasutustel on kohustus esitada iga-aastaselt vastava statistika. Värbamise poolelt vaadates peavad valitsusasutused suunama oma jõupingutusi, näiteks rakendama

spetsiaalseid treeningprogramme, säilitama vähenenud töövõimega inimeste andmebaase ja suhtlema kontaktisikutega erivajadusega inimeste kogukonnas. Seatud eesmärk nõuab asutustelt selliste ametikohtade loomist, mis tegelevad vähenenud töövõimega inimeste temaatikaga ja tagavad kandideerimise kättesaadavuse sihtrühmale. Asutustelt eeldatakse mentorlusprogrammide, treeningürituste ja lahkumisintervjuude kasutamist, mis võimaldavad tuvastada puudujääke vähenenud töövõimega inimeste karjäärivõimalustes. (Katz, 2017)

Slovakkias saab puuetega inimeste pealt sotsiaalmaksusoodustust. Itaalias 2008. aastal käivitatud projekti „Mitmekesisus töökohal“ tõmbas sadade inimeste tähelepanu, kellel oli võimalus tööintervjuule kandideerida. Projekt organiseeriti võimaluste loomiseks ettevõtetele kohtuda erivajadusega inimestega soodustades sedasi ettevõtete ja sageli töömaastikul diskrimineeritud inimeste kohtumist. Üritus tõi kaasa ärimaailma tõusnud huvi ning oli efektiivne värbamisvahend. (Equinet, 2014)

Toetudes võrdõigusorganite võrgustiku Equinet uuringule (2014) kasutatakse paljudes riikides positiivsete meetmetena kvoote. Erinevused seisnevad sanktsioneerimise rakendamises - mõningates riikides rakendatakse rahalisi trahve kui eesmärke ei saavutata, osades pakutakse soodustusi, kui numbriline eesmärk on saavutatud.

Järgmine alapeatükk käsitleb Eestis rakendunud töövõimereformi ning selle raames kasutatavaid positiivse diskrimineerimise meetmeid ning tänast olukorda valitsussektoris vähenenud töövõimega töötajate osas.

## **2.5 Eesti praktika**

Eestis on käivitunud töövõimereform seoses esineva tendentsiga, kus järjest enam inimesi kvalifitseerub püsivale töövõimetusele ning süsteemist väljumine on praktiliselt olematu, mis vähendab riigi tulusid. Olukorras, kus tööealiste inimeste arv väheneb ning rahvastik vananeb on iga inimene tööturul vajalik ja nõutud. Töövõimekaotusega inimestega tegelemisel lasub selge vastutus tööandjate, inimeste ja riigi vahel. Reformi eesmärk on pakkuda tervisekahjustusega inimestele komplekselt abi ja toetust tööturul osalemiseks. Töövõimereform rakendus etapiviisiliselt alates 2016. aasta jaanuarist ning alates 1. jaanuarist 2017 jõustus töövõimereformi viimane etapp. (Sotsiaalministeerium, 2015)

Eestis on töövõimetuspensionäride arv aastatega järjest suurenenud (Tabel 1). 2016. aastaks on arv tõusnud üle 97 tuhande inimeseni. (Statistikaamet, 2016) ning tööhõive määr töövõime kaotusega inimeste seas 2015. aastal oli 48,7 % (Statistikaamet, 2015).

**Tabel 1** Töövõimetuspensiooni saajad aastatel 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Töövõimetuspensiooni saajad	94 418	94 325	95 480	97 459

Allikas: Eesti Statistikaamet (2016)

Töövõimetuspensionide ja sotsiaalmaksusoodustuste maksmiseks kulub aastas enam kui 300 miljonit eurot. (Riigikontrolli audit, 2017)

Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumi hinnangul tuleneb peamine põhjus, miks tööandjad töövõimekaoga töötajaid ei värba ning ka olemasolevaid soodustusi vähe kasutavad, vähesest teadlikkusest. Ühelt poolt ei ole tööandjad töötaja töövõimekaost teadlikud, teisalt ei ole tööandjad kursis riigi pakutavate soodustustega. Ka tööandjad on nii intervjuudes kui ka küsitluses välja toonud töövõimekaoga inimeste mittevärbamise põhjusena vähesest teadlikkusest. (Riigikontrolli audit, 2017)

2013. aastal saatis soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise kantselei kõikidele ministeeriumitele küsimustiku, millega sooviti teada saada puuetega inimeste töö- ja karjäärivõimalusi ministeeriumites. Ministeeriumite poole pöörduiti, kuna avalik teenistus peaks tööalaseid regulatsioone täitma eeskujulikult ning olema võrdse kohtlemise edendamisel suunanäitajaks. Küsitlusele vastamise hetkel töötas 11-s ministeeriumis kokku vaid kaks isikut, kellel on puue. Tulemustest nähtus, et ministeeriumid ei ole töökeskkonna kujundamisel läbivalt arvestanud puuetega inimeste vajadustega ning ministeeriumitel puuduvad tegevuskavad teemaga süsteemselt tegelemiseks. Samas esines valmisolek kohanduste tegemiseks, kui vastav vajadus peaks tekkima. (Puuetega inimestele töötamise võimaluste loomine ministeeriumides, 2013)

2015. aastal andis soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei soovitusel tööandjatele, mida peaksid silmas pidama nii avaliku sektori kui ka erasektori tööandjad, et tagada vähenenud töövõimega inimestele võimalus kandideerida tööle, osutada valituks, töötada ning saada koolitust:



- Koostada tegevuskavad puuetega inimeste tööle võtmiseks;
- Lisada töökuulutustesse viide, et kandideerima on oodatud ka puudega inimesed;
- Tagada puuetega inimestele juurdepääs hoonele ja liikumine hoone sees;
- Avaliku sektori asutuste veebilehed peavad olema hõlpsalt kasutatavad ka puuetega inimeste poolt;
- Tagada puudega töötajatele paindlikud töövormid, sh võimaldada osalist tööaega;
- Töökeskkond tuleks kujundada lähtuvalt universaalsaidisaini põhimõtetest;
- Koguda tööle kandideerivatelt ja juba töötavatelt inimestelt anonüümselt informatsiooni kaitstavate tunnuste kohta (nt puue). (Puuetega inimestele töötamise võimaluste loomine ministriumites ja põhiseaduslikes institutsioonides, 2015)

2016. a Turu-Uuringute AS poolt läbi viidud uuringu tulemusel selgus, et tööandjate hinnangul on uute töötajate leidmine keeruline ning iga teine tööandja näeb töjõupuudust leevendava meetmena vähenenud töövõimega inimeste värbamist. 44% tööandjatest eelistaks võrdsete kandidaatide korral palgata pigem täielikult töövõimelise inimese, 4% pigem vähenenud töövõimega inimese ning 38% lähtuks valikus muudest kriteeriumitest. Seisukohta ei osanud võtta 14% tööandjatest. Uuringus osalenud avaliku sektori asutuste esindajatest 8% arvas seoses Vabariigi Valitsuse eesmärgiga võtta 2020. aastaks valitsussektorisse täiendavalt tööle vähemalt 1000 vähenenud töövõimega inimest, et nende asutuses on vähenenud töövõimega inimeste palkamiseks loodud vastavad võimalused. Suur osa (46%) küsitletutest leidis vähenenud töövõimega inimeste palkamise eeldusena täiendavate kohanduste tegemist: 19% hinnangul tuleks selleks kohandada töökeskkonda, 30% hinnangul luua asutusesiseselt täiendavaid töökohti, 5% arvates aga teha muid kohandusi. Küsitletutest 39% arvasid, et selliseid tingimusi, mis võimaldaks võtta tööle täiendavalt vähenenud töövõimega inimesi, ei ole nende asutuses võimalik luua. (Teadlikkus ja hoiakud vähenenud töövõimega inimeste ning töövõimereformi teemal, 2016)

Vastavalt töövõimetoetuse seaduse § 73-le, mis käsitleb vähenenud töövõimega isikute toetamist tööturul, on nii keskvalitsus kui kohalikud omavalitsused saanud eesmärgiks värvata valitsussektorisse 2020. aastaks kokku 1000 vähenenud töövõimega isikut (Töövõimetoetuse seadus, 2017), mis on Eesti Vabariigi üks positiivse diskrimineerimise rakendamise näide.

Sotsiaalministeerium on eesmärgi saavutamiseks valitsusasutustele koostanud järgmised soovitud:

- Väljendada oma tööpakkumistes ja kodulehel avatust ning valmidust värvata teiste hulgas ka vähenenud töövõimega inimesi;
- Lisada tööpakkumised Eesti Töötukassa portaali.

Lisaks rakendavad järgnevaid positiivseid meetmeid:

- Tagavad värbamisel igale konkursitingimusele vastavale vähenenud töövõimega inimesele intervjuu. Vastav info lisatakse asutuse kodulehele või tööpakkumistele;
- Pakuvad praktikat vähenenud töövõimega inimesele, kes vastab praktikakoha konkursitingimustele. Vastav info lisatakse asutuse kodulehele või praktikapakkumisele. (Sotsiaalministeerium, 2016)

Eesmärgiga on taotletud tegevuses eeskju näitamist ning töövõimereformi jõustumise toetamist ning see on jaotatud ministeeriumite valitsemisealade ja maakondade vahel lähtuvalt valitsussektori asutuste töötajate arvu jagunemisest 1. jaanuar 2016 seisuga (vt tabel 2). Iga aasta jaanuaris mõõdetakse vähenenud töövõimega inimeste arvu valitsussektoris ning muutusest teavitatakse nii valitsussektorit kui avalikkust. (Sotsiaalministeerium, 2016)

Sotsiaalministeerium pöördus 2015. aasta oktoobris ministeeriumite poole eesmärgiga kaardistada ministeeriumite valmisolekut töövõimetoetuse seaduse § 73 sätestatud eesmärki täita, millele vastanud ministeeriumid tõid välja probleemkohad (Tabel 3), millele Sotsiaalministeerium andis omapoolsed soovitud ja kommentaarid (Ossinovski, J., 14.06.2016).

Ministeeriumite vastustest Sotsiaalministeeriumile nähtub, et vähenenud töövõimega inimeste värbamisel valitsusasutustesse on ministeeriumid tunnetanud mitmesuguseid kitsaskohti, mille lahendamiseks on võimalik kasutada antud soovitusi.

**Tabel 3** Ministeeriumite tagasiside Sotsiaalministeeriumi tutvustatud eesmärgile

Välja toodud probleemkohad	Sotsiaalministeeriumi kommentaarid, soovitusel
Sihtgrupini jõudmine	Tööpakkumiste avaldamine Töötukassa portaalis, kuna sihtgrupi liige on sageli Töötukassa klient. Töötukassa annab ka tööandjale teavet, millise haridusega vähenenud töövõimega inimesed otsivad konkreetses piirkonnas tööd.
Delikaatsed isikuandmed - inimese töövõime ei jõua värbamisel tööandjani, raskendab teadlikku sihtrühma värbamist.	Asutuse märku andmine, et sihtrühm on oodatud kandideerima soodustab usalduslikkuse kasvu ja töötajapoolset teabe jagamist. Nõustume, et info terviseseisundi kohta on delikaatne andmestik, mille avaldamise üle otsustab tööotsija/töötaja.
Kompetentsid ja ametikoha nõuded - vajadus lähtuda kompetentsidest ja vastavusest ametikoha nõuetele, mitte terviseseisundist.	Keskenduda ametikohale sobiva (konkursitingimustele vastava) töötaja otsingule. Nõutavatele tingimustele vastavate võrdsete kandidaatide korral võib tööandja eelistada vähenenud töövõimega inimest. Juhul kui valitsemisalas on ametikohti, millel on ranged tervisenõuded, saab pakkuda vähenenud töövõimega inimestele tööd teistel ametikohtadel.
Kärpekava (valitsussektori personali vähenemist 0,7% aastas) ja vähenenud töövõimega inimese värbamiskava eesmärkide vastuolu.	Eesmärke ei saa pidada vastukäivateks, kuna Eesti tööeline elanikkond väheneb 2040. aastaks üle 160 000 inimese võrra. Valitsussektori vabatahtlik voolavus on viimastel aastatel olnud keskmiselt 7%. Kavad on meetmed tööelise elanikkonna vähenemise negatiivsete mõjude maandamiseks. Kärpekava töötajate tootlikkuse, värbamiskava vähenenud töövõimega inimeste tööhõivemäära tõstmiseks.
Töökohtade kohandamise võimalikkus	Töökohtade kaardistamise ja kohandamise üldistes küsimustes nõustab Tööinspeksioon. Erivajadused võivad olla erinevad ja vajavad juhtumipõhist lähenemist. Lahendusi pakub Töötukassa, kes nõustab tööandjat töökoha kohandamisel isikupõhiselt, hüvitab tööandjale eelneva kokkuleppe alusel töökoha kohandamise kuludest 50-100%. Ka on võimalik vähenenud töövõimega inimesel saada töötamiseks vajalik abivahend.
Ligipääsetavuse võimalikkus ja kohandamise kulukus	Hoonete ja ruumide planeeringu eripära või muinsuskaitse alla kuulumine kindlasti raskendab teatud kohanduste tegemist füüsilise ligipääsetavuse tagamist. VT hõlmab ka ümberehitust mittevajavaid tervisekahjustusi (nt diabeet, kuulmis- ja nägemislangus, epilepsia, psüühiline häire jne.)
Kaastöötajate vähene teadlikkus ja hoiakud (näiteks negatiivne suhtumine, et tervisekahjustusega inimene teeb tööd vähem või aeglasemalt)	Oluline on teadlikkuse tõstmine sihtrühmast. Töötukassa pakub tööandjate nõustamise teenust. Tööandjatel on vaja leida asutuse juhtimises paindliku töökorralduse abil lahendusi, mis tagaksid asutuse hea tulemuse. Võimalik on alustada juhtide koolitamisest, kes saavad vajadusel teha muudatusi ning selgitada neid teistele töötajatele. Oluline on ka asutusesisene kommunikatsioon väärtuste ja tasustamise põhimõtete osas. Kui tervisekahjustusega inimese jõudlus on väiksem, on töötasu sellele vastav.

Allikas: (autori koostatud)

Seatud vähenenud töövõimega inimeste värbamise eesmärgi täitmist kajastab tabel 2, kus on välja toodud valitsussektori vähenenud töövõimega töötajate arv 01.01.2016 seisuga ning muutus 01.01.2017 seisuga (terviklik 01.01.2017 seisuga tabel on välja toodud lisas 4, mis kajastab ka muude seotud numbriliste näitajate muutumist).

**Tabel 2** Valitsussektori vähenenud töövõimega töötajate arv 2016. ja 2017. aastal

Valitsemisala	Asu- tuste arv	Töö-suhtes	Sh püsiva töövõime- kaoga töötajad	Eesmärk 2020. aastaks lisanduvate vähenenud töövõimega inimeste osas	Vähene- nud töö- võimega töötajaid	Vähenenud töövõimega isikute osatähtsuse muutus aastaga töösuhtes olijate seas, %punkti
01.01.2016 seisuga					01.01.2017 seisuga	
Haridus- ja Teadusministeerium	109	18057	726	+122	754	0,4
Justiitsministeerium	18	3667	158	+25	149	0,2
Kaitseministeerium	8	5989	119	+40	151	0,6
Keskkonnaministeerium	8	1564	44	+11	43	0,3
Kultuuriministeerium	53	6164	205	+41	241	0,7
Maaeluministeerium	26	1813	96	+12	92	0,1
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeerium	18	2317	51	+15	60	0,5
Rahandusministeerium	35	4078	213	+28	147	-0,9
Siseministeerium	8	9240	219	+62	213	0,1
Sotsiaalministeerium	29	14847	1299	+100	1450	1,5
Välisministeerium	2	606	6	+4	8	0,2
Põhiseaduslikud jm asutused	11	923	8	+6	13	0,6
Keskvalitsus kokku	325	69265	3144	+466	3321	0,6

Allikas: Sotsiaalministeerium (2016, 2017) (autori koondatud)

Tabelist 2 selgub, et enamikes ministeeriumites on vähenenud töövõimega töötajate osatähtsus tõusnud. Suurim tõus on toimunud Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas (1,5 %punkti), järgnevad Kultuuri- (0,7 %punkti) ning Kaitseministeerium (0,6 %punkti). Ainsana on vähenenud töövõimega inimeste osatähtsuses langus toimunud Rahandusministeeriumi valitsemisalas (-0,9 %punkti). Seoses sellega, et ei ole välja toodud juurde värvatud vähenenud töövõimega inimesi, ei ole teada, kas tõus on toimunud uute värvatute või olemasolevate töötajate arvelt.

### 3 UURINGU METOODIKA JA VALIM

Käesolevas peatükis tutvustatakse uuringu eesmärki, uurimisküsimusi, meetodikat, valimit, andmete kogumise viisi, uurimuse läbiviimist ning andmete analüüsi meetodit.

Magistritöö eesmärk on ministeeriumite näitel uurida, kuidas on positiivse diskrimineerimise rakendamine mõjutanud vähenenud töövõimega inimeste värbamist ministeeriumitesse.

Peamine uurimisküsimus on:

Milliseid praktikaid kasutavad ministeeriumid positiivse diskrimineerimise rakendamisel ning millised on seda soodustavad tegurid ning esinevad rakendusraskused?

Lisaks soovitakse vastused saada järgnevatele alaküsimustele:

- Kuidas on töövõimereformi käivitamine mõjutanud vähenenud töövõimega inimeste värbamist riigiteenistusse?
- Milliseid meetmeid on ministeeriumid kasutanud, et soodustada vähenenud töövõimega inimeste töötamist?
- Kas ja milliseid erisusi esineb ministeeriumite praktikates?
- Milliseid muudatusi ja parendusi oleks vaja läbi viia, et positiivset diskrimineerimist ja selle meetmeid paremini rakendada?

Käesoleva magistritöö uuringu teostamisel on kasutatud kvalitatiiv-kvantitatiivset ehk *mixed*-meetodit (Õunapuu, 2014), mis aitab autori hinnangul kõige põhjalikumalt uurimiseesmärki täita. Kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete meetodite kombineerimine annab Thomas (2003) väidetel parimaid tulemusi ning ka käesoleva töö autori hinnangul võimaldas uuringu läbiviimine kombineeritud meetodil luua terviklikuma pildi positiivse diskrimineerimise kasutamisest töövõimereformi rakendamisel ministeeriumites ning sellega kaasnevatest kitsaskohtadest ning soodustavatest teguritest.

Esmalt on kasutatud dokumendianalüüsi, mille tegemisel lähtuti Flick (2009) poolt väljatoodust, kus dokumendid esindavad kindla eesmärgi nimel püstitatud tegelikkust, mille abil on võimalik informatsiooni eesmärgistatud kontekstis vaadelda. Käesolevas töös on kasutatud dokumendianalüüsi selleks, et täiendada intervjuude ja ankeetküsitluste uurimustulemusi ning omavahel võrrelda saadud tulemusi ning teoreetilisi lähtekohti.

Analüüsi käigus tutvuti Eesti vastava seadusandluse, strateegiate, õigusaktide ning statistikaga, et analüüsida vähenenud töövõimega inimeste värbamist ning positiivse diskrimineerimise käsitlemist normatiivsetes dokumentides.

Lisaks dokumendianalüüsile on kasutatud poolstruktureeritud intervjuusid, mille eesmärk on saada laiaulatuslikku taustinformatsiooni teema ülevaatlikuks käsitlemiseks. Poolstruktureeritud intervjuud on paindlikumad ning võimaldavad avatult ning lähtuvalt situatsioonist intervjueritavaga suhelda ning küsimusi vajaduse korral ümber sõnastada ning ka juurde lisada. (Õunapuu, 2014) Kokku viidi ajavahemikul 23. märts kuni 2. mai 2017 läbi kolm intervjuud nelja töötajaga. Kõik intervjuud viidi läbi intervjueritavate töökohtades ning kestsid 42 minutist kuni 46 minutini.

Intervjuud viidi läbi kolme töövõimereformi rakendamisega seotud organisatsiooni esindajatega, et kaardistada ametiasutuste hinnanguid töövõimereformi rakendamisele ja sellega seonduvatele kitsaskohtadele ja võimalustele. Intervjuud andsid Sotsiaalministeeriumi tööhõiveosakonna esindaja, Eesti Töötukassa tööandjatega koostöö nõunik ja tööandjate teenustele spetsialiseerunud peaspetsialist (paarisintervjuu) ning Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskuse tööhõiveosakonna juhataja. Sotsiaalministeerium ja Eesti Töötukassa valiti, kuna vastutavad töövõimereformiga seonduvate tööandjatele suunatud meetmete kujundamise ja rakendamise poole eest (Riigi tegevus töövõimereformi ettevalmistamisel, 2017). Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskus esindas vähenenud töövõimega inimeste töölistumise praktilist vaadet. Intervjuude kokkuleppimiseks pöördui inimeste poole elektronposti teel. Kõik organisatsioonid olid nõus intervjuusid andma, kahes (Sotsiaalministeerium, Eesti Töötukassa) suunati intervjuerimise soov edasi töötaja poole, kes teemaga sisuliselt tegeleb. Eesti Töötukassas peeti vajalikuks ka teise töötaja kaasamist, mistõttu viidi intervjuu läbi kahe töötajaga. Andmete analüüsil on kasutatud kvalitatiivset sisuanalüüsi ning lähtutud on selle järjestikustest etappidest (TaylorPowell, Renner, 2003): andmete tundmaõppimine, analüüsile keskendumine kindla fookusega, informatsiooni kategoriseerimine, kindlate mustrite ja seoste kindlakstegemine kategooriate sees ja vahel, tõlgendamine.

Intervjuud salvestati respondentidelt eelnevalt nõusolekut küsides diktofonile ning intervjuude järgselt transkribeeriti intervjuud MS Word dokumentidesse. Transkribeerimine võttis ühe intervjuu kohta aega orienteeruvalt 4-5 tundi ning

dokumentide mahud varieerusid 8-10 lehekülje vahel. Andmeid analüüsiti käsitsi kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodil. Läbi viidud poolstruktureeritud intervjuude võimalikuks piiranguks võib olla väike valim ning sellest tulenev tuvastamine, mistõttu võivad respondendid kõiki asjaolusid mitte avaldada.

Lisaks eelnimetatud andmekogumise meetoditele viidi läbi ankeetküsitlus ministeeriumite personali värbamisega tegelevatele töötajatele, et saada vastused seatud uurimisküsimustele. Küsimustik koostati teoreetiliste lähtekohtade ning Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskusega läbiviidud intervjuu tulemuste põhjal. Ankeetküsitlus *Google Sheets* võimalusi kasutades, saadeti 21. aprillil 2017 personaalselt 11 ministeeriumi personalijuhile. Lisatud oli palve vajadusel edastada küsimustik mõnele teisele vastava ministeeriumi personali värbamisega tegelevale töötajale. Küsimustikule vastamise tähtaeg oli 27. aprill 2017, millal edastati elektronposti teel ka meeldetuletus küsimustiku täitmiseks. Küsimustikule vastas tähtaja jooksul 5 ministeeriumi. Seoses ebapiisava vastanute hulgaga pöörduiti 28. aprillil vastamata ministeeriumite personalijuhtide poole telefoni teel. Juhul, kui telefoni teel töötajat kätte ei saadud, edastati kolmas elektronpost palvega küsimustikule vastata. Lisandusid 2 ministeeriumi vastused. Eesmärk oli uuringusse kaasata kõiki ministeeriume, kuid kokku vastasid küsimustikule 7 ministeeriumi 11-st, mis teeb vastanute osakaaluks 64%. Uuringus osalesid Haridus- ja Teadusministeerium, Justiits-, Keskkonna-, Rahandus-, Sise-, Sotsiaal-, ja Välisministeerium. Küsimustikule ei vastanud Kaitseministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Maaeluministeerium. Ankeetküsitluse tulemusi ning vastuste struktuuri analüüsides, võib oletada, et ka uuringus mitteosalenud ministeeriumite vastused oleksid olnud sarnased, mistõttu leiab autor, et saadud tulemusi võib üldistada Eesti Vabariigi ministeeriumite kohta.

#### **4 AVALIKKU TEENISTUST REGULEERIVAD NORMATIIVAKTID**

Avalik teenistus lähtub oma tegevuses riiklikes ja valdkondlikes arengukavades sätestatust, mistõttu on järgnevalt analüüsitud avaliku teenistuse arengusuundi vähenenud töövõimega inimeste tööhõive suurendamise aspektist.

Avalik teenistuse seaduse § 5 lõiked 1 ja 2 määratlevad avaliku teenistusena riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik-õiguslikku teenistus- ja usaldussuhet ametnikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine. Lisaks riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eraõiguslikku töösuhet isikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on üksnes avaliku võimu teostamist toetav töö (Avaliku teenistuse seadus, 2017).

Avaliku teenistuse seaduse § 9 lg 1 sätestab, et Rahandusministeerium juhib avaliku teenistuse arendamist, § 13 sätestab, et ametiasutused peavad tagama teenistusse soovijate ja teenistuses olevate isikute kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ja edendama võrdõiguslikkust ning § 66 ütleb, et Rahandusministeerium koostab kord aastas ülevaate avaliku teenistuse arengusuundadest, teenistuskohadest, riigitööl olevatest isikutest ja nende palkadest ametiasutuste ja teenistusgruppide kaupa. (Avaliku teenistuse seadus, 2017)

Heaolu arengukava, mille Eesti Vabariigi Valitsus 2016. aasta juunis heaks kiitis koondab töö-, sotsiaalkaitse-, soolise võrdõiguslikkuse ning võrdse kohtlemise poliitikate eesmärgid (Sotsiaalministeerium, 2017). Heaolu arengukava 2016-2023 rakendusplaanis aastateks 2016-2020 on seatud eesmärgiks vähenenud töövõimega inimeste arvu suurenemine tööturul. (Heaolu arengukava 2016-2023 rakendusplaan aastateks 2016-2020, 2016)

Lisaks on seal ühe olulise indikaatorina välja toodud (tabel 4), et Sotsiaalministeerium koos Rahandus- ja Kultuuriministeerium töötavad välja tegevusplaani ja tööriistakasti avaliku sektori töötajate hulgas mitmekesisuse suurendamiseks, mille üheks tulemuseks on vähenenud töövõimega inimeste arvu suurenemine avalikus sektoris.



**Tabel 4** Väljavõtte heaolu arengukava 2016-2023 rakendusplaanist

Meede	Indikaator	Põhi- vastutaja	Kaas- vastutajad
Avaliku sektori kui mitmekesisusega arvestava tööandja tegevuste toetamine ja selleks vajaliku tegevusplaani ning tööriistakasti koostamine.	Välja on töötatud tegevusplaan ja tööriistakast avaliku sektori organisatsioonide töötajate hulgas mitmekesisuse suurendamiseks. Suurenenud on erinevat emakeelt kõnelevate inimeste ning vähenenud töövõimega inimeste arv avalikus sektoris.	SoM	RaM, KuM

Allikas: Sotsiaalministeerium (2017)

Nii personalipoliitika valge raamat kui ka sellele eelnenud roheline raamat toovad välja riigi tervikliku personalijuhtimise, ühised suunad ja olulisemad põhimõtted. Roheline raamat hõlmab riigi personalipoliitika olemust, hetkeolukorda ja kirjeldab probleeme ning valikuid, olles aluseks riigi personalistrateegia kujundamisel, kuid lahendusi kirjeldatakse valges raamatus. (Rahandusministeerium, 2017)

Rohelises raamatus tuuakse välja avaliku sektori rolli reformide eestvedamisel ja eeskujul andmisel tööturul kujunevatele töösuhetele. Lisaks on näitena toodud arenenud riikide praktika tööturu reformide, sh positiivse diskrimineerimise alustamisest avalikus sektoris just eelnimetatud põhjuste tõttu (Rahandusministeerium, 2013), kuid ei anna täpsemaid suuniseid vähenenud töövõimega inimeste värbamise tõhustamiseks ja positiivse diskrimineerimise rakendamiseks.

Vabariigi Valitsuses 2014. aastal kinnitatud avaliku sektori personalipoliitika valge raamat rõhutab vähenenud töövõimega inimeste värbamise olulisust ja prioriteeti, mõistes riigi kui tööandja rolli olla eeskujuks võrdse kohtlemise tagamisel ning tööturul nõrgemate osapoolte, sh vähenenud töövõimega inimeste hõive paranemiseks võimaluste loomisega. Valge raamat toob välja, et kõik valitsussektori asutused peavad enda personalipoliitikas järgima valitsuse poolt kehtestatud personalipoliitika eesmärgi ja põhimõtteid. Suunatakse rohkem tähelepanu pöörama muuhulgas võrdse kohtlemise tagamisele ning vähenenud töövõimega inimeste hõive parandamisele. Riigi kui tööandja personalipoliitika põhimõtete all on raamatus kajastatud läbimõeldud ja süsteemse personalijuhtimise kasutegur

personalistsuste järjepidevusele ja etteennustatavusele, mis ühtlasi aitab kaasa ebavõrdse kohtlemise võimaluste vähendamisele asutustes. Rõhutatud on ka riigi olulist rolli tööandjana eeskju andmisel – muuhulgas soolise võrdõiguslikkuse edendamisel ja kohtlemise tagamisel, seda ka vähenenud töövõimega inimeste hõive parandamisel. (Rahandusministeerium, 2014)

Personali planeerimises on välja toodud samaaegselt kulude optimeerimise ning kõrgelt kvalifitseeritud töötajate olemasolu tagamine ning roll eeskju andjana võrdse kohtlemise tagamisel, sh vähenenud töövõimega inimeste hõivamisel. Peamiste muutuste all tuuakse välja eeltoodule rohkem tähelepanu pööramise. Personali värbamises ja valikus on peamiste muudatuste all välja toodud, et teadvustatakse võrdse kohtlemise, sh vähenenud töövõimega inimeste hõivamise kasutegurit töötajaskonna mitmekesistamisel. Strateegilise personalijuhtimise rakendamisega kaasnevad muudatused on muuhulgas, et strateegilisi eesmärke sõnastades ja tegevusi planeerides pööratakse muuhulgas rohkem tähelepanu töötajaskonna mitmekesistamisele, võrdsele kohtlemisele (sh vähenenud töövõimega inimeste hõive parandamisele). (Rahandusministeerium, 2014)

Võib öelda, et valge raamat, mille eesmärk on muuhulgas kirjeldada personalistrateegia- ja poliitika lahendusi, rõhutab küll tugevalt vähenenud töövõimega inimeste tööhõive ja võrdse kohtlemise olulisust, kuid ei anna täpsemaid suuniseid selle tagamiseks. Ka 2015. aastal koostatud valge raamatu tegevuskava (Rahandusministeerium, 2015) ei käsitle otseselt vähenenud töövõimega inimeste värbamise teematikat (va valmisolek osalise töövõimega inimeste osakaalu algseisu hindamiseks 2016. aastal).

Seoses avaliku teenistuse eeskjuks olemisega tööturu mitmekesistamisel ning võrdsuspoliitikate elluviimisel, kajastab ka avaliku teenistuse aruanne enam arengukohti ka neis valdkondades. Aruanne aitab kaasa avaliku teenistuse paremale planeerimisele, tuues välja avaliku teenistuse tänased tugevused ja esseeisvad väljakutsed. Aruandes sisalduv on sisend paremate juhtimisotsuste sooritamiseks strateegilisel planeerimisel avalikus teenistuses. (Avaliku teenistuse 2015. aasta aruanne, 2016) Avaliku teenistuse aruandes on küll kajastatud avaliku teenistuse töötajate mitmekesisust, riigiametnike ja töötajate värbamist ja valiku ning töötajate arvu kuid vähenenud töövõimega inimest teematika osas eraldi midagi välja toodud ei ole.

## 5 UURINGU TULEMUSED JA ANALÜÜS

Käesolevas peatükis tuuakse välja läbi viidud uuringu tulemused ja sellest tulenev analüüs. Esmalt tuuakse välja läbi viidud poolstruktureeritud intervjuude, selle järgselt ministeeriumites läbi viidud ankeetküsitluse tulemused ning analüüs. Viimane alapeatükk käsitleb peamisi uuringu järeldusi.

### 5.1 Töövõimereformiga seotud ametiasutuste hinnangud poliitikale

Käesolevas alapeatükis tuuakse välja töövõimereformiga seotud ametiasutuste hinnangud positiivse diskrimineerimise ja töövõimereformi rakendamisega seonduvale poliitikale. Saadud andmed soodustavate ja takistavate tegurite osas on toodud välja tabelite vormis, kus on kasutatud järgnevaid lühendeid:

- SoM – Sotsiaalministeerium
- TK – Eesti Töötukassa
- AKRK – Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus
- VT – vähenenud töövõime

Tabel 5 ja Tabel 6 tulemuste puhul tuleb arvestada andmete kogumisel kasutatud poolstruktureeritud intervjuu meetodit, mis tähendab, et vestluste käigus ilmnenuid asjaolud sõltusid ka intervjuu üldisest käigust, mille tõttu on võimalus, et osade asutuste hinnangud ei pruugi olla kajastatud, kuigi arvamusega ühtitakse.

### Taustainformatsioon

Intervjuust Sotsiaalministeeriumi tööhõiveosakonna töötajaga selgus, et töövõimetoetuse seaduse § 73 sätestatud eesmärgiga värvata 2020. aastaks valitsussektorisse 1000 vähenenud töövõimega inimest eeldatakse, et avaliku sektori eeskuju teemaga tegelemisel toob endaga kaasa ka erasektori tööandjate hulgas positiivset muutust. Seda hõlmava poliitikaga ei ole eeldatud positiivset diskrimineerimist, pigem negatiivse diskrimineerimise vähendamist.

Töökohtadele värvatakse inimesed, kes vastavad nõuetele ja saavad tööülesannetega hakkama, kuid olukorras, kus on kaks täiesti võrdset kandidaati on soovitatud positiivset diskrimineerimist rakendada ning värvata vähenenud töövõimega inimene. Eesmärgi täitmisega seotud personalitöötajatelt eeldatakse mittediskrimineerimist ning võimaluste

leidmist. Ministeeriumid on haldusalade kaupa saanud eesmärgid, kuid ei ole ette seatud ranget värbamiskava, kuidas konkreetselt eesmärgi täitmist korraldada.

Vähenenud töövõimega inimeste värbamise suurendamiseks ministeeriumitesse on sõlmitud hea tahte kokkulepped, mistõttu ei peeta vajalikuks ning efektiivseks sanktsioneerimist eesmärgi mittetäitmisel. Vähenenud töövõimega töötajate andmete kogumisega tegeleb Sotsiaalministeerium, kes esitab nimekirja avaliku sektori asutustest Maksu- ja Tolliametile, kes omakorda annab valitsussektori asutuste kaupa töötajate arvu, kelle pealt on tööandjad kasutanud sotsiaalmaksu soodustust. Ministeeriumitel on soovitatud isikuandmeteta koguda informatsiooni värvatavate vähenenud töövõimega inimeste kohta, tingimusel, et vähenenud töövõime on nähtav või inimene toob selle intervjuus või CV-s ise välja. Seda on soovitanud ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei (Puuetega inimestele töötamise võimaluste loomine ministeeriumites ja põhiseaduslikes institutsioonides, 2015)

Sotsiaalministeeriumi esindajaga läbi viidud intervjuust selgus, et ministeeriumi hoiak senisesse vähenenud töövõimega töötajate arvu suurenemisse valitsussektoris on ettevaatlik, kuna ei ole teada, kas vähenenud töövõimega inimesi on juurde värvatud, sest seda ei kaardistata ühtselt. Võimalusena nähti ka töötajatepoolset staatuse defineerimist.

### **Vähenenud töövõimega inimeste värbamist soodustavad tegurid**

Tabelis 5 on välja toodud töövõimereformiga seotud eri tasandite asutuste esindajate hinnangud vähenenud töövõimega inimeste värbamise soodustamise võimalustest, millest võib järeldada, et erinevatel töövõimereformi rakendamise tasandite poolt on ühtselt välja toodud värbamist soodustava tegurina võimalus ja vajadus tööandjate teadlikkuse tõstmiseks läbi koolituste, koostöö Eesti Töötukassaga, tööandjate suurem paindlikkus ning varasema positiivse kogemuse mõju edasistele värbamisotsustele, mis ühtib ka Cavanagh et al (2017) välja tooduga. Eraldi saab välja tuua Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskuse poolt võimalusena nähtud tööalase rehabilitatsiooniteenuse, mis on uus vähenenud töövõimega inimestele suunatud spetsiifiline tööturuteenus, mille kasutamine Riigikontrolli 2017. aasta auditi alusel on olnud uutest tööturuteenustest tööalase rehabilitatsiooni teenuse pakkumine kõige suurem (Riigi tegevus töövõimereformi ettevalmistamisel, 2017) ning mida AKRK näeb võimalusena toetada vähenenud

töövõimega inimesi, kes vajavad tööle asumiseks või tööle mineku toetamiseks komplekssemat või pikemat sekkumist.

**Tabel 5** Võimalused vähenenud töövõimega inimeste värbamise soodustamiseks intervjuude põhjal

<b>Võimalused VT inimeste värbamise soodustamiseks</b>		<b>SoM</b>	<b>TK</b>	<b>AKRK</b>
<b>Tööandjatega seonduv</b>	Eesti Töötukassa tööandjate nõustamise ja koolitamise teenus.	+		
	Nii era- kui avaliku sektori tööandjate teadlikkuse tõstmine ja julgustamine läbi puudespetsiifiliste koolituste.	+	+	+
	Tööandjate positiivne kogemus mõjutab värbama ka teisi VT inimesi.	+	+	+
	Koostöö Eesti Töötukassaga teenuste ja koolituste osas.	+	+	+
	Keskne tööpakkumiste vahendamise süsteem (selgus, et jõustub 2017. aasta juunist, Eesti Töötukassa portaal), mis koondab eri sektorite tööpakkumised.		+	
	Tööjõupuudus soosib tööandjate paindlikumaks muutumist.		+	+
	Praktika – võimalus nii tööandjal kui tööotsijal sobivust välja selgitada.			+
	Tööandjate suurem paindlikkus.	+	+	+
	Tööandjatele mõeldud rahalised meetmed.			+
	Alates tippjuhtidest valmisoleku suurendamine värbamiseks, kelle roll on organisatsiooni ettevalmistamine muutusteks.			+
<b>VV eesmärgiga seoses</b>	Igakuised avaliku sektori personalijuhtide ümarlauad (sh TK osalusel)	+	+	
	Suurem keskendumine VT inimese värbamisega seonduvale lisaväärtusele ja värbamise võimalustele, väiksem rõhk numbrilisele eesmärgile.	+	+	
	Numbrilise eesmärgi pluss on reaalne vajadus teema selgeks teha, mistõttu tegutsetakse suurema tõenäosusega teadlikumalt tegutsema.		+	
	Astangu keskuse tööandjate koolituspäevadel osalenud erinevate ministriumite töötajad, kes oma valmisolekut VT inimesi värvata tõstavad.			+
Ministriumite pöördumine Eesti Töötukassa poole info saamiseks	+	+		
<b>Sihtgrupiga seonduv</b>	Sihtgrupi julge pöördumine Eesti Töötukassa juhtumikorraldajate, töövahenduskonsultantide poole.		+	+
	Asutuse valmisoleku näitamine läbi erinevate kontseptsioonide, vastavate märgistega liitumise (nt Erinevus rikastab).		+	+
	Astangu keskuses kasutatav toetatud töölerakendamise meetodika, mis hõlmab tööd tööandjate ja VT inimesega, kus VT töötajal aidatakse sisse elada, olemas ka jätkutugi tööandjale.			+
	Tööalane rehabilitatsioon, nt kui tööle minekut takistab suurem eluline probleem (lahutus, elukohaga seonduv vm) ja on vajadus ulatuslikumaks sekkumiseks.			+

Allikas: autori koostatud

## Vähenenud töövõimega inimeste värbamist takistavad tegurid

**Tabel 6** Vähenenud töövõimega inimeste värbamist takistavad tegurid intervjuude põhjal

	VT inimeste värbamist takistav	SoM	TK	AKRK
Töandjagaseõndu	Varasema negatiivse värbamiskogemuse takistav mõju edasisele värbamisele.	+	+	+
	Töandjate madalast teadlikkusest tekkinud hirmud VT inimeste suhtes.	+	+	+
	Töandjate võrdlemisi madal teadlikkus Töötukassa teenuste ja võimaluste osas.		+	
	Töandjate hirmud psüühikahäirete osas ja seonduva toe osas.		+	+
	VT inimese töökollektiivi sulandumine sõltub meeskonna teadlikkusest VT inimestest ja esineb töökeskkondades mittesooivat suhtumist.		+	
	VT inimeste suurem juhendamisevajadus, milleks töandjal ressursid puuduvad.		+	+
VV eesmärgiga	Numbriline eesmärk värbamisega tegelevatel inimestel tekitada tõrkeid.	+	+	
	Ministeeriumite hoiak ja madal valmisolek täita TVTS § 73 sätestatud eesmärki.	+	+	
	Avaliku sektori töötajate madal teadlikkus VT inimeste võimete, erivajaduste, töötamisvõimaluste ning olemuse osas.	+		
	VT inimese kuvand vajab avalikus sektoris muutmist, kuna kohati esinevad põhjendamatud hirmud värbamisega seonduvate raskuste osas.	+		
VT inimese vaatest	Mida suurem on nõutavate kompetentside olulisus, seda keerulisem on VT inimest positioneerida õigele ametikohale.			+
	VT hirm kandideerimise ees.	+	+	+
	VT inimeste madal motivatsioon tööle asuda seoses enda kulude ja tulude kokkuarvutamisest, millest ilmneb, et rahaline kasutegur on väga vähemotiveeriv.			+
	Töandjate ootus töötaja multifunktsionaalsusele, mida kõigil VT inimestel ei ole.			+
	Kohandatud keskkondade puudumine liikumispuudega inimeste puhul.			+

Allikas: autori koostatud

Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus on enda kogemusest lähtuvalt välja toonud muuhulgas vähenenud töövõimega inimeste madalat motivatsiooni tööle asuda, kui sellega seonduvad kulud on liiga suured ning rahaline kasutegur väga väike. Sama on ka Teder (2016) vähenenud töövõimega inimeste värbamist takistava tegurina välja toonud.

Cavanagh et al (2017) on vähenenud töövõimega inimeste tööhõive tõstmist takistava tegurina välja toonud töandjate madala kogemuse ning teadlikkuse erinevate erivajaduste osas, millega kaasnevad hirmud ja eelarvamused, sealhulgas väiksemale produktiivsusele. Kõikide intervjueritud asutuste esindajad tõid takistavate teguritena välja töandjate madalast teadlikkusest tingitud hirmud ning varasema negatiivse kogemuse takistava mõju edasistele vähenenud töövõimega inimeste värbamisele. Samas toodi erinevatel tasanditel ühtselt välja ka vähenenud töövõimega inimeste hirmu kandideerimise ees.

## **Ettepanekud ja vajadused**

Töövõimereformiga seotud ametiasutuste esindajatega läbi viidud intervjuudest ilmnesid erinevad ettepanekud ja vajadused seoses positiivse diskrimineerimise ning vähenenud töövõimega inimeste värbamisega.

Sotsiaalministeeriumi esindajaga läbi viidud intervjuust selgus, et edaspidist vähenenud töövõimega inimeste värbamist avalikku sektorisse mõjutab kindlasti avaliku sektori personalijuhtide koolitamine, julgustamine nii puudespetsiifiliselt kui arvestades töökeskkonda ja –kollektiivi sulandumist ning erinevate abistavate teenuste kasutamist. Mõistmist vajab, et kõik inimesed on erinevad ning terviseprobleem on vaid üks eripäradest. Sama oluliseks peeti sihtrühma teavitamist kandideerimise julgustamiseks ja hoiakute muutmiseks, mis ilmnes ka Eesti Töötukassa esindajatega läbi viidud intervjuudest.

Eesti Töötukassaga läbi viidud intervjuust selgus, et vähenenud tööotsijate teadmised oma oskustest peaksid tõusma ning kui need oskused vastavad pakkumisele, siis võiksid inimesed julgeda ka kandideerida ning vajadusel oma vähenenud töövõimest tööandjale rääkida, et tööandja saaks sellega arvestada. Lisaks tõstatus vajadus suurema toetuse või teenuste järele olukordades, kus vähenenud töövõimega töötajal on raskusi näiteks kodust välja saamisega või töötamise vältel ilmnevate probleemide korral. Intervjuust Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskuse tööhõiveosakonna juhatajaga selgus, et seda valdkonda katab keskuse praktikale tuginedes tööalase rehabilitatsiooniteenus, mis võimaldab pikemaajalist sekkumist vähenenud töövõimega inimeste tööle suundumise toetamise.

Ka selgus, et oleks vaja mugavat ja korrektset viisi tööandjatele, millega antakse märku valmisolekust vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks, seoses sellega, et tööpakkumistele lisatavad laused võivad vähenenud töövõimega inimestes tekitada tunde, et need, kes ei ole seda märkinud, ei oota vähenenud töövõimega inimesi. Kuigi tööandja, kes ei ole lisanud lauset nt „oodatud on kandideerima ka vähenenud töövõimega inimesed“, võib olla vägagi valmis värbama. Selgus ka, et arutelu all on märgise loomine, mis võimaldaks lihtsal moel märku anda, et asutus on valmis värbama vähenenud töövõimega inimesi.

## 5.2 Positiivse diskrimineerimise rakendamine ministeeriumites

Ankeetküsitluse eesmärk on välja selgitada ministeeriumite praktika positiivse diskrimineerimise rakendamisel, seda soodustavad tegurid ning esinevad rakendusraskused. Kasutatud on nii avatud kui suletud küsimusi. Ministeeriumite personali värbamisega tegelevatele töötajatele ankeedis esitatud küsimused on välja toodud magistritöö lisas (vt Lisa 1). Küsimused on lähtuvalt teemavaldkonnast jaotatud järgnevasse teemaplokkidesse, mida on kajastatud tabelis 7.

**Tabel 7** Ankeetküsitluse teemaplokkid

Teemaplokk	Küsimused
Üldandmed	1, 2
Vähenenud töövõimega inimeste värbamine ja sellealase info kogumine	3, 4, 5, 10, 11
Planeerimine	9, 12, 14, 15
Tegevused võrdsete võimaluste tagamiseks	16, 17, 18, 20
Koostööpartnerid	19
Positiivse diskrimineerimise rakendamist takistavad tegurid	13
Ministeeriumite personalitöötajate vajadused ja ettepanekud	6, 7, 8, 21

Allikas: autori koostatud

Küsimuste teemavaldkondadesse jaotamine oli eelnevalt planeeritud, kuid mõningate küsimuste vastuste struktuuri kordumise tõttu on küsimusi ühte plokki tõstetud.

### Üldandmed

Kõikidele ministeeriumitele (11) edastatud küsimustikule vastasid kokku 7 ministeeriumi personalitöötajad, seega vastanute osakaaluks kujunes 64%. Uuringus osalenud ministeeriumid on järgnevad:

- Haridus- ja Teadusministeerium;
- Justiitsministeerium;
- Keskkonnaministeerium;
- Rahandusministeerium;
- Siseministeerium;
- Sotsiaalministeerium;
- Välisministeerium.



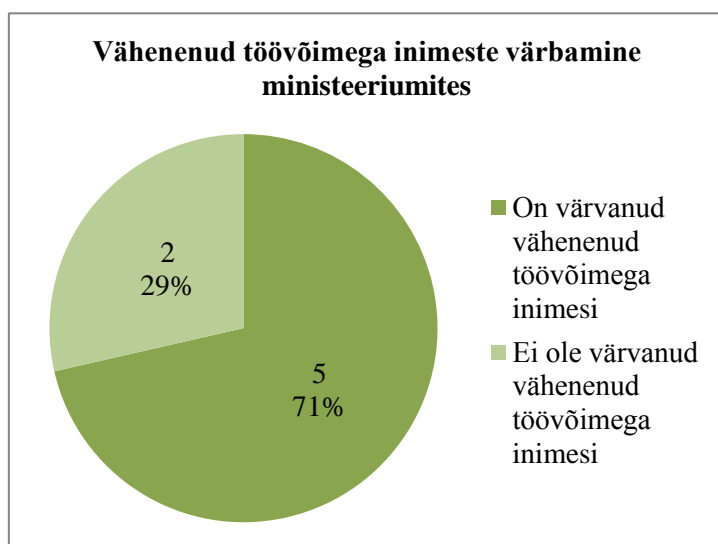
Küsimustikule ei vastanud 4 ministeeriumi: Kaitseministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Maaeluministeerium.

Küsimustik edastati ministeeriumite personaliosakonna juhtival positsioonidel töötavatele inimestele ning neil oli lubatud edastada küsimustik ka mõnele teisele personali värbamisega tegelevale spetsialistile. Respondentidest 57% (n=4) olid ametikohalt spetsialistid ning 43% (n=3) juhid.

### Vähenenud töövõimega inimeste värbamine ja sellealase info kogumine

Küsimusele, kas olete ministeeriumisse värvanud vähenenud töövõimega inimesi, vastasid 71% (n=5), et on seda teinud ning 29% (n=2), et ei ole seda teinud (joonis 1). Vastavalt tabelile 2, on iga ministeeriumi valitsemisalas vähenenud töövõimega inimesi, kuid seoses sellega, et ministeeriumite kaupa eraldi statistikat välja ei ole toodud, siis ei ole kindlalt teada, kas nendel ministeeriumitel, kes ei ole värvanud vähenenud töövõimega inimesi, ei ole teadlikud värvatud vähenenud töövõimega inimestest või töötavad kõik tabelis 2 märgitud vähenenud töövõimega inimesed ministeeriumite hallatavates asutustes.

Järgneva küsimuse vastuses põhjendas üks ministeeriumi personalitöötaja käesolevale küsimusele „ei“ vastamist: „(...) ei ole kursis, kuna värbamisel seda ei küsita.“



Joonis 1 Vähenenud töövõimega inimeste värbamine ministeeriumites (autori koostatud)

Avatud küsimusele, mitu vähenenud töövõimega inimest töötab ministeeriumis, vastati:

- „Info puudub, v.a. füüsilise erivajadusega inimeste kohta“
- „Selle kohta andmed puuduvad, kuna töötaja ei ole kohustatud sellist infot avalikustama. 2016. a värbasime teadaolevalt ühe liikumispuudega teenistuja. Ülevaadet kui palju töötab (...) valitsemisalas vähenenud töövõimega inimesi, avaldab SoM 1 x aastas.“
- „Ei tea, sest mõni ei avalikusta seda.“
- „Ministeeriumil puudub sellekohane ülevaade“.
- „Puudub info, kuna ei ole õigus seda inimestelt küsida, võimalik, et on selliseid teenistujaid.“
- Üks ministeerium oskas vastata, tuginedes Sotsiaalministeeriumi andmetele, et vähenenud töövõimega töötajaid on umbes 6: „Sotsiaalmin. andmetel ca 6“.
- Üks ministeerium tõi välja, et „Ministeeriumile vastavat infot ei anta,“ kuid oskas lisada kogu valitsemisala vähenenud töövõimega inimeste arvu „kogu valitsemisala peale pidi olema 43 inimest“.

Vastustest võib järeldada, et ministeeriumid ei tegele vähenenud töövõimega töötajate andmete kogumisega ning neil puudub üldiselt ülevaade vähenenud töövõimega inimeste arvust või esindatusest ministeeriumis. Mõnevõrra osatakse välja liikumispuudega töötajaid. Viimast väidet toetavad ka järgneva küsimuse vastused, kus paluti välja tuua ministeeriumis töötavate vähenenud töövõimega inimeste erivajaduse liike. Kolmel juhul (43%) toodi välja füüsiline erivajadus. Samas neljal juhul (57%) vastati, et sellised andmed puuduvad või neid ei koguta. Viimast kinnitavad ka konkreetsele küsimusele, kas kogute informatsiooni ministeeriumis töötavate vähenenud töövõimega inimeste kohta, antud vastused, millele vastasid kõik ministeeriumid eitavalt.

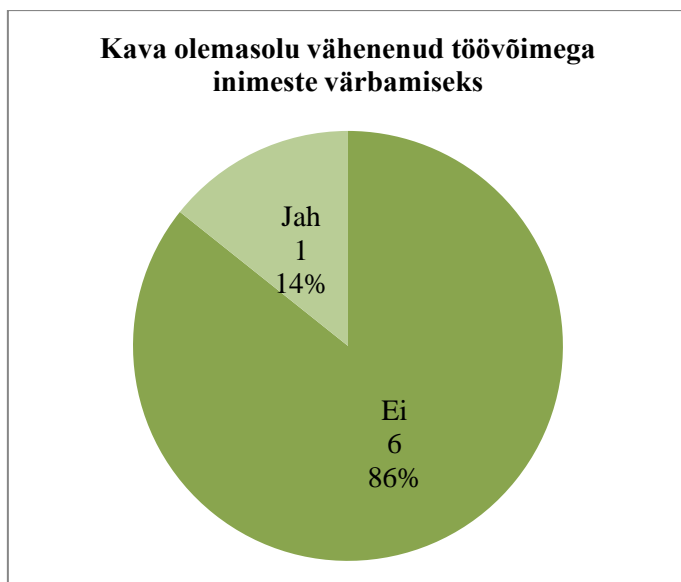
Avatud ja samas mittekohustuslikule küsimusele, kuidas kogute informatsiooni ministeeriumites töötavate vähenenud töövõimega inimeste kohta, antud vastused annavad kinnitust sellele, et ministeeriumid näevad raskuskohana delikaatsete isikuandmete kogumist, mis on ka põhjendus arvandmete mittekogumisele. Vastused olid järgnevad:

- „Ei kogu, tegemist delikaatsete isikuandmetega.“
- „Ei kogu eraldi informatsiooni.“

- „Vastavat infot ei tohi koguda ja ministeerium seda ei tee.“
- „Sellist infot saab töötaja vabatahtlikult avaldada, aga keskselt me seda ei kogu.“
- „Ei kogu, sest tegemist on delikaatsete andmetega, mida pole õigust küsida. Saame info SoMi statistikast.“

## Planeerimine

Järgnevate küsimuste eesmärk oli välja selgitada, kas ja kuidas ministeeriumid on valmis vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks. Selleks uuriti esmalt, kas ministeeriumites on välja töötatud kava Vabariigi Valitsuse sätestatud eesmärgi (värvata 2020. aastaks valitsussektorisse täiendavalt 1000 vähenenud töövõimega inimest) täitmiseks (joonis 2) ning vastustest ilmnnes, et üldiselt ei ole ministeeriumites vastavat kava koostatud (n=6, 86%). Üks ministeerium on kava koostanud.



**Joonis 2** Täpsema kava olemasolu vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks ministeeriumites (autori koostatud)

Valmisolekut ning hoiakut Vabariigi Valitsuse seatud eesmärki näitavad joonisel 3 välja toodud vastused küsimusele, kas ministeeriumite hinnangul on Vabariigi Valitsuse seatud eesmärk värvata 2020. aastaks valitsussektorisse täiendavalt 1000 vähenenud töövõimega inimest konkreetses ministeeriumis teostatav. 4 ministeeriumi hinnangul (57%) ei ole eesmärk teostatav ning kolme ministeeriumi (43%) hinnangul on see teostatav.

Sellest võib järeldada, et ministeeriumite personalitöötajate hoiak eesmärgi suhtes on ettevaatlik ning selle täitmise võimalikkusesse on ministeeriumites erinev. Eesmärgi täitmine on raskendatud, kui eesmärk ei ole ministeeriumite arvates teostatav.

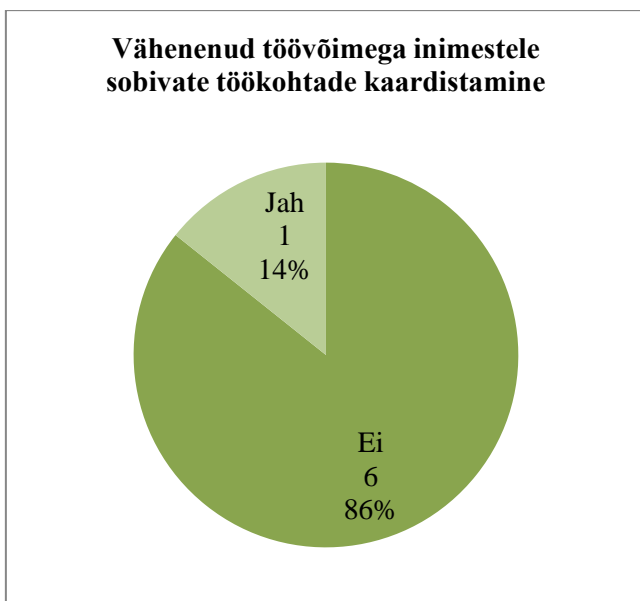


**Joonis 3** Ministeeriumite hinnangud seatud numbrilise eesmärgi teostatavusele (autori koostatud)

Ministeeriumite vastustest selgus, et vähenenud töövõimega inimesele sobivaid ametikohti on kaardistatud ühes ministeeriumis (14%) vastanutest, tulemused on kujutatud joonisel 4. Täpsema informatsiooni saamiseks uuriti avatud mittekohustusliku küsimusega seda, millistel ametikohtadel võiks vähenenud töövõimega inimesed ministeeriumis töötada. Vastused olid alljärgnevad:

- „*Ei ole ametikohti kaardistanud, kuid tagame igale vähenenud töövõimega konkursitingimusele vastavale kandideerijale tööintervjuu võimaluse*“;
- „*Sõltuvalt töövõime vähenemise põhjustest võivad ametikohad olla väga erinevad*“;
- „*Enamus ametikohtadel*“;
- „*Puuduvad objektiivsed alused, mille pinnalt kaardistust teha/hinnata*“.

Vastustest saab järeldada, et vähenenud töövõimega inimestele sobivaid ametikohti ei ole üldiselt kaardistatud, kuid põhjustest selgub, et seda ei ole tehtud näiteks seoses töövõime vähenemise väga erinevate põhjustega.



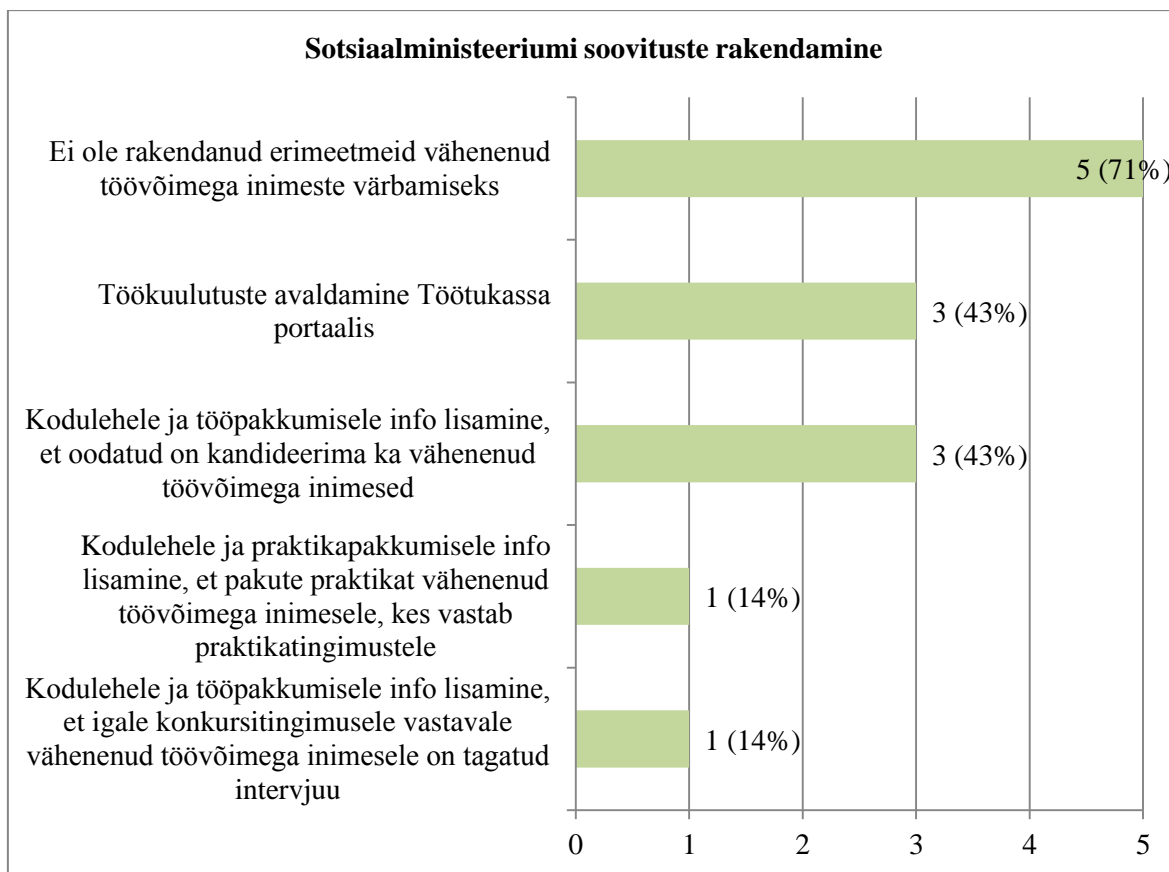
**Joonis 4** Vähenenud töövõimega inimestele sobivate ametikohtade kaardistuste olemasolu ministeeriumites (autori koostatud)

#### **Tegevused võrdsete võimaluste tagamiseks**

Selleks, et TVTS § 73 seatud numbrilist eesmärki täita, on Sotsiaalministeerium valitsusasutustele koostanud soovitusel (Sotsiaalministeerium, 2016). Järgnevalt uuriti, kas ja kuidas on neid soovitusi ministeeriumites kasutatud (joonis 5).

Ilmnes, et 4 ministeeriumit (57%) ei ole kasutanud erimeetmeid vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks. Üks vastanud ministeeriumitest valis „muu“, mille alla lisas täpsustuse „*Ei ole rakendanud erimeetmeid vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks, kuid ei ole neid inimesi ka kandideerimisel ebavõrdselt kohelnud*“, mis arvestati vastusevariandi „*ei ole kasutanud erimeetmeid vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks*“ alla.

Tulemuste põhjal saab järeldada, et soovitusel rakendamine ministeeriumites ei ole ühtne ning neid kasutavad üksikud ministeeriumid. Ministeeriumid ei ole üldiselt rakendanud erimeetmeid vähenenud töövõimega inimeste värbamise soodustamiseks või suurendamiseks.



**Joonis 5** Vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks antud soovitude kasutamine ministeeriumites (autori koostatud)

Küsimusega, milliseid meetmeid olete kasutanud vähenenud töövõimega inimestele teistega võrdsete võimaluste tagamiseks, sooviti teada saada, kui palju on rakendatud erinevaid meetmeid, mida Woodhams, Danieli (2000) on 526 organisatsiooni personalijuhtidega läbiviidud uuringus mitmekesisuse juhtimise kasutatavate meetmetena välja toonud (vt joonis 6).

Woodhams, Danieli (2000) töid meetmed välja erinevates kategooriates, kuid ministeeriumite seas läbi viidud uuringu tulemuste põhjal ei anna analüüsimine erinevates kategooriates lisaväärtust, kuna selgus, et valitud meetmeid ministeeriumites üldiselt ei kasutata ning muid kindlaid mustreid välja tuua ei ole võimalik.

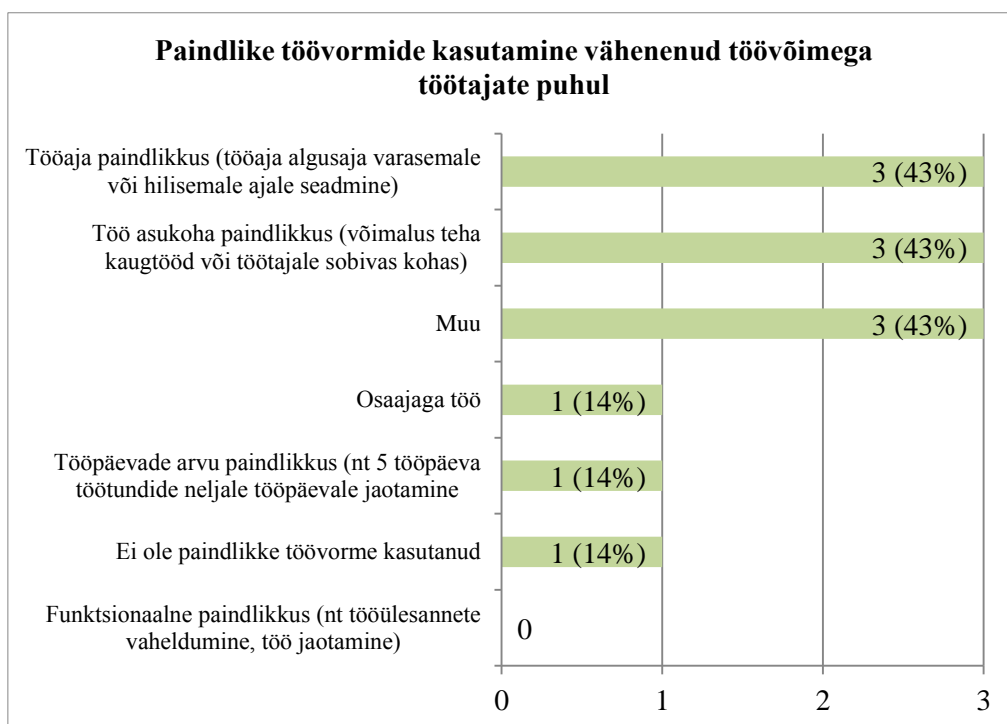


**Joonis 6** Vähenenud töövõimega inimestele võrdsete võimaluste tagamise meetmete kasutamine (autori koostatud)

Küsimusega, milliseid paindlikke töövorme olete vähenenud töövõimega töötajate puhul kasutanud, sooviti välja selgitada, kui palju on kasutatud soolise võrddiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei poolt (Teder, 2016) välja toodud erinevaid paindlikke töövorme, mille rakendamine on oluline vähenenud töövõimega inimeste tööhõive parandamisel.

Tulemustest (joonis 7) ilmneb, et 3 ministeeriumit (43%) on rakendanud tööaja paindlikkust ja töö asukoha paindlikkust (n=3, 43%) ning 1 ministeeriumis (14%) on võimaldanud osajaga tööd ja tööpäevade arvu paindlikkust. Ainsana ei ole kasutatud funktsionaalset paindlikkust, millel on sarnaselt teistele paindlikele töövormidele Teder (2016) poolt välja tooduna oluline roll vähenenud töövõimega inimeste tööhõive tõstmisel ning paindlike töövormide mitterakendamine on vähenenud töövõimega inimeste üks madalama tööhõive võimalik põhjustaja. „Muu“ all vastasid ministeeriumid järgnevalt:

- „Ei ole vajadust olnud“;
- „Paindlikke töövorme pakutakse ja võimaldatakse kõigile, kui selleks tekib vajadus“;
- „Ei oska nii välja tuua, kuna me ei tea, kes meil on vähenenud töövõimega isikud“.

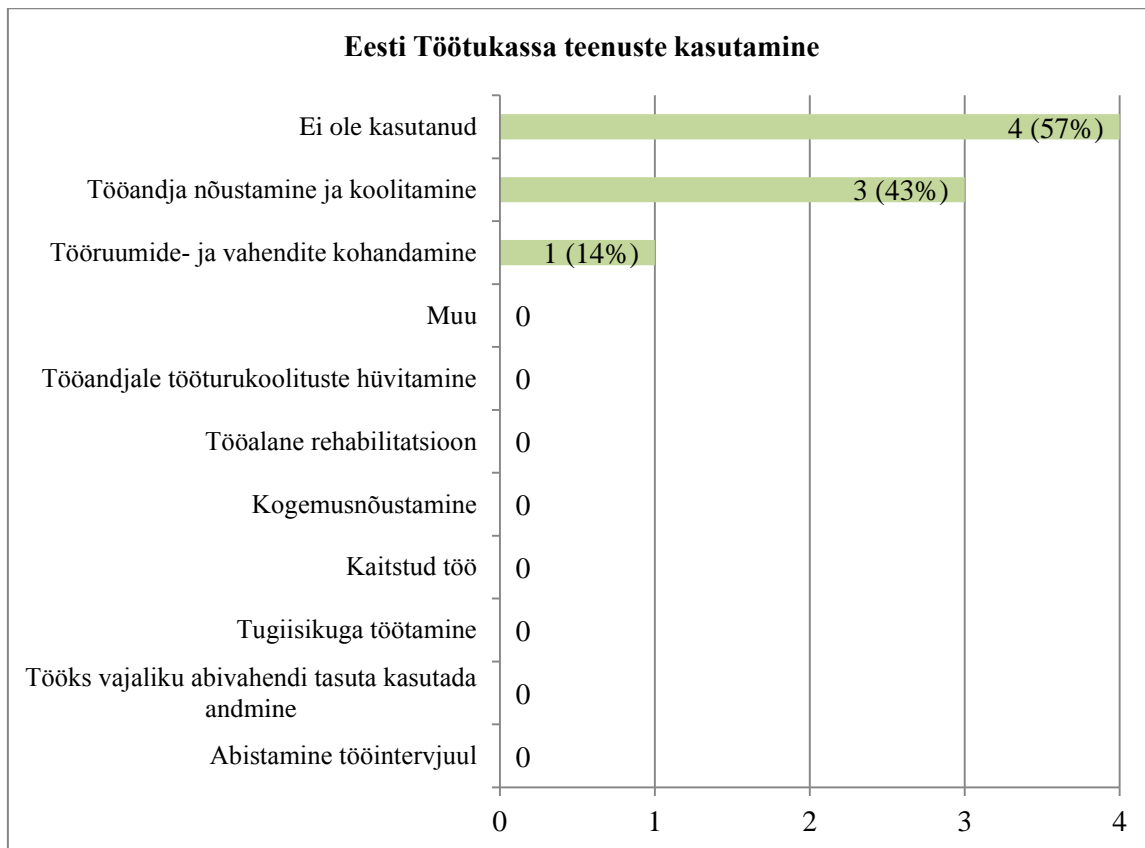


**Joonis 7** Paindlike töövormide kasutamine ministeeriumites (autori koostatud)

Töötukassa teenuste kasutamist ministeeriumis töötavate vähenenud töövõimega inimeste või ministeeriumi kui tööandja poolt näitab joonis 8 ning tulemustest saab järeldada, et Töötukassa poolt pakutavate teenuste kasutamine on väga madal. 57 % (n=4) vastasid, et ei ole Töötukassa teenuseid kasutanud. Tuginedes ministeeriumite eelnevatele vastustele võib põhjus seisneda ka selles, et ministeeriumitel ei ole ülevaadet vähenenud töövõimega



inimestest, mistõttu vähenenud töövõimega inimestele mõeldud teenustega ei ole kokkupuudet olnud.

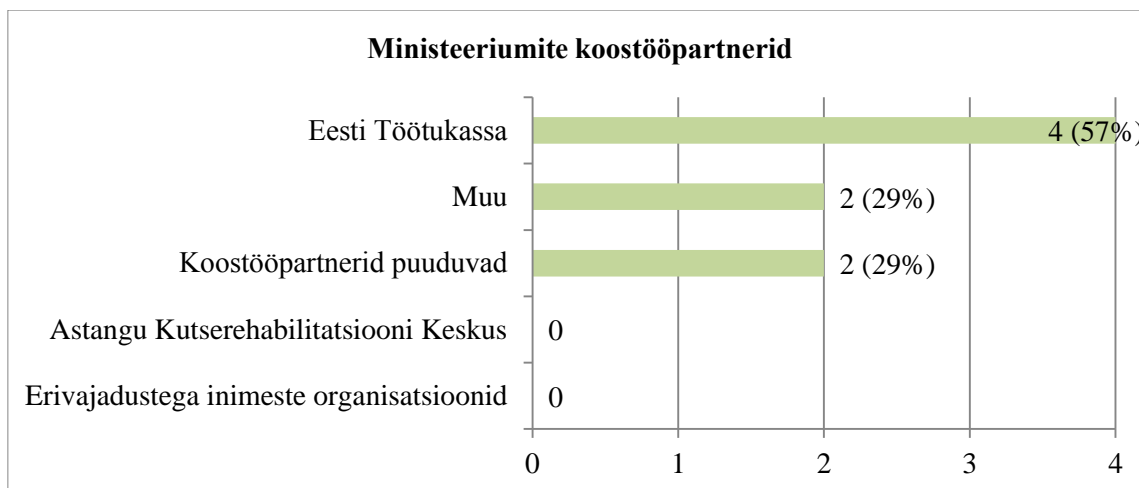


**Joonis 8** Töötukassa teenuste kasutamine (autori koostatud)

### Koostööpartnerid

Küsimusega, kellega teete koostööd vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks, sooviti välja selgitada ministriumite peamised koostööpartnerid (joonis 9). Tulemustest selgus, et peamiseks koostööpartneriks 4 ministriumil (57%) on Eesti Töötukassa. Kahel ministriumil (29%) koostööpartnerid puuduvad ning kaks töid „muu“ all välja järgneva:

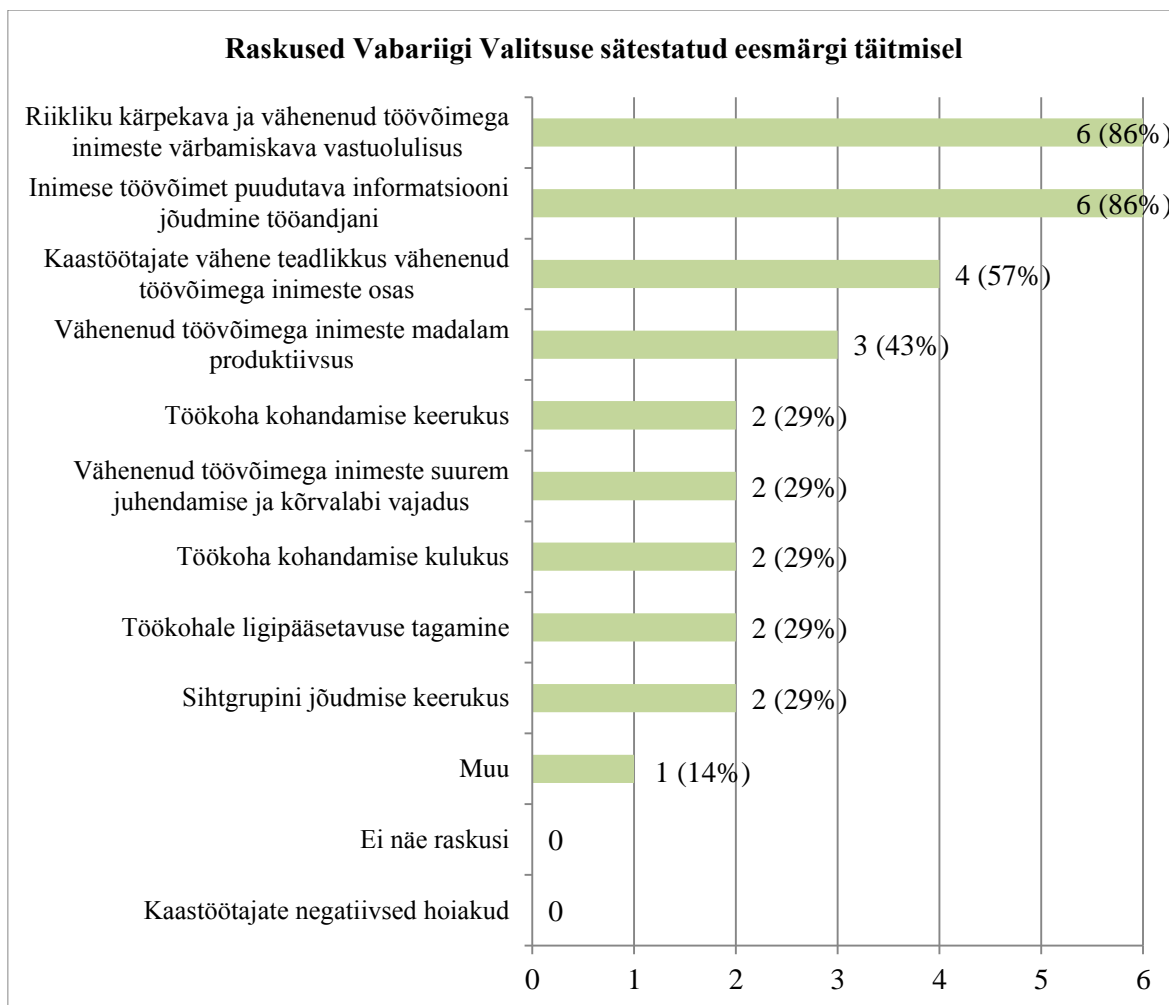
- „*Riigi personalijuhtide võrgustiku kaudu oleme saanud informatsiooni vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks, kuid siiani on konkreetne koostöövajadus puudunud. Vajadusel oleme kindlasti valmis koostööd tegema.*“
- „*Teised ministriumid (praktikate vahetamine).*“



**Joonis 9** Ministeeriumite peamised koostööpartnerid (autori koostatud)

### **Positiivse diskrimineerimise rakendamist takistavad tegurid**

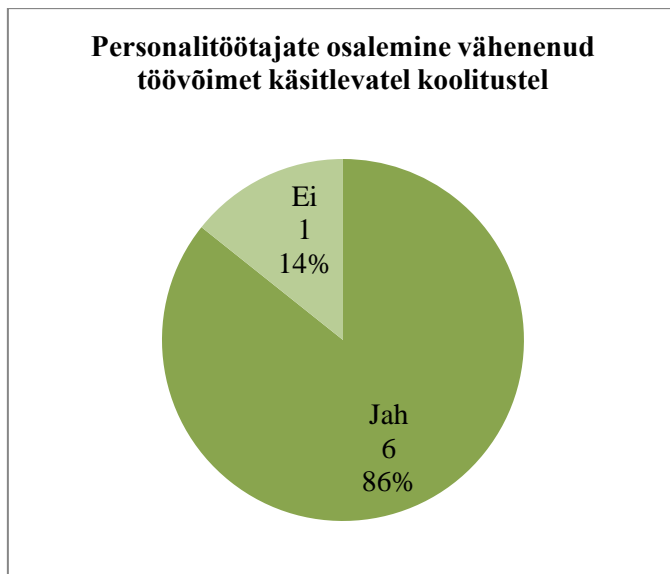
Küsimuse - milliseid raskusi näevad ministeeriumid Vabariigi Valitsuse sätestatud eesmärgi täitmisel, olid vastusevariantideks Tabelis 3 välja toodud erinevate ministeeriumite poolt välja toodud ning Sotsiaalministeeriumi koondatud probleemkohad (v.a vastusevariant „vähenenud töövõimega inimeste madalam produktiivsus“, mis põhineb Cavanagh et al (2017) väljatoodul ning „vähenenud töövõimega inimeste suurem juhendamise ja kõrvalabi vajadus“, mida toodi välja käesoleva uuringu raames läbiviidud intervjuudes. Eesmärgiks oli välja selgitada, milline on ministeeriumite hinnang töövõime toetuse seaduse § 73 sätestatule. Tabelis 3 välja toodud seisukohad koos Sotsiaalministeeriumi kommentaaridega pärinevad 2016. aasta juunist, mistõttu on oluline kaardistada olukorda aja möödudes. Joonisel 10 on välja toodud respondentide hinnangud Vabariigi Valitsuse sätestatud eesmärgi täitmisega seonduvatele raskustele. Tulemustest ilmneb, et suurimateks raskusteks peetakse (n=6, 86%) riikliku kärpekava ja vähenenud töövõimega inimeste värbamiskava vastuolulisust ning inimese töövõimet puudutava informatsiooni jõudmist tööandjani. Veel toodi välja kaastöötajate vähest teadlikkust (n=4, 57%) vähenenud töövõimega inimeste osas, madalamat produktiivsust (n=3, 43%). Kahel korral (29%) märgiti töökoha kohandamise keerukust, vähenenud töövõimega inimeste suuremat kõrvalabi ja juhendamise vajadust, töökoha kohandamise kulukust, töökohale ligipääsetavuse tagamist, sihtgrupini jõudmise keerukust. Muu variandi all toodi välja „Eeltoodu on kindlasti kontekstis oluline, aga mitte ületamatu“.



**Joonis 10** Vabariigi Valitsuse eesmärgi täitmisega seonduvad raskused ministriumite hinnangul (autori koostatud)

### **Ministriumite personalitöötajate vajadused ja ettepanekud**

Järgnevate küsimuste eesmärk oli välja selgitada senist praktikat vähenenud töövõimega inimeste värbamisalaste teadmiste hankimisel ning ministriumite personalitöötajate teadlikkust ja vajadusi vähenenud töövõimega inimeste värbamisel. Esmalt uuriti, kas ministriumite värbamisega tegelevad töötajad on osalenud koolitustel/seminaridel, mis käsitlevad vähenenud töövõimega inimeste värbamist (joonis 11). Selgus, et vastanud ministriumitest 86% (n=6) värbamisega tegelevaid spetsialiste on osalenud sellistel koolitustel/seminaridel ning 14% (n=1) ei ole seda teinud.

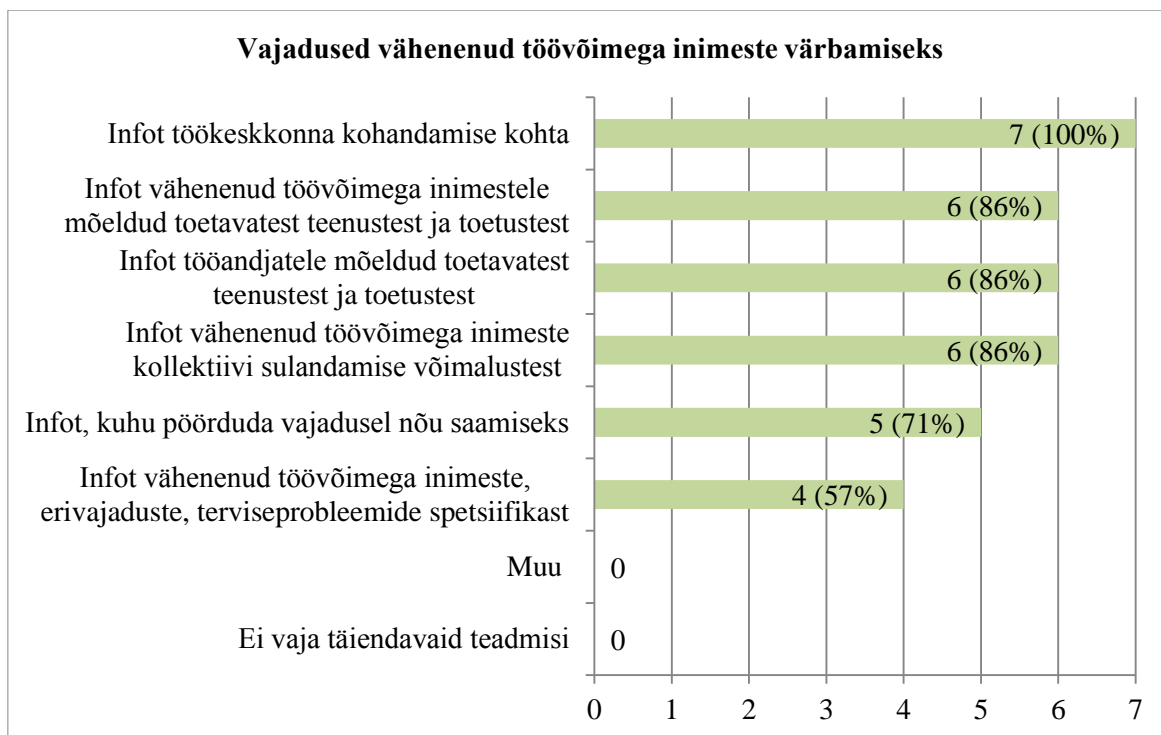


**Joonis 11** Ministeeriumite personalitöötajate osalemine vähenenud töövõimet käsitlevatel koolitustel ja seminaridel (autori koostatud)

Sellele järgnevalt küsiti, kas ministeeriumi värbamisega tegelevad töötajad vajavad lisakoolitust vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks, millele vastasid kõik respondendid jaatavalt. Seega, olenemata sellest, et vähenenud töövõimega inimeste värbamist käsitlevatel koolitustel on üldiselt osaletud, on vajadus koolituste ning lisainformatsiooni jaoks olemas.

Selleks, et täpsemalt välja selgitada konkreetsemaid vajadusi, uuriti, mida vajavad ministeeriumite personalitöötajad, et värvata vähenenud töövõimega inimesi. Tulemused on välja toodud joonisel 12 ning ilmneb, et kõik uuringus osalenud ministeeriumid vajavad informatsiooni töökeskkonna kohandamise kohta ning 6 ministeeriumi (86%) vajavad teadmisi vähenenud töövõimega inimeste kollektiivi sulandamise võimalustest, neile ja tööandjatele mõeldud teenustest ja toetustest. 5 ministeeriumi (71%) soovivad informatsiooni, kuhu pöörduda vajadusel nõu saamiseks. Ka soovivad 4 ministeeriumi rohkem teada vähenenud töövõimega inimeste, erivajaduste, terviseprobleemide spetsiifikast.

Eeltoodule tuginedes saab öelda, et ministeeriumite personalitöötajad vajavad olenemata sellest, et varasemalt on koolitustel osaletud lisateadmisi ja tuge, selleks, et värvata vähenenud töövõimega inimesi.



**Joonis 12** Ministeeriumite vajadused vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks (autori koostatud)

Viimaks, avatud küsimusele, mida võiks muuta riiklikes poliitikates, et rakendada positiivset diskrimineerimist vähenenud töövõimega inimeste värbamisel ministeeriumisse, toodi kahel juhul vastuseks, et ei oska või on raske öelda. Teistel juhtudel toodi välja:

- „Avalikule ja erasektorile pakutavate toetuste süsteemide ühtlustamine“;
- „See huvi peaks tulema ka töötajate poolt. Me ei saa sundida inimesi oma erivajadusest rääkima ja seda tööandjatele nähtavaks tegema, sest inimesed ise ei ole selleks tihti valmis“;
- „Leiame, et kvoodi rakendamine valitsusasutuste tasandil ei ole mõistlik, kuna näiteks vaimse vähenenud töövõimega inimeste kaasamiseks on võimalused üliväikesed“;
- „Võiks kaardistada, mis oskuste ja teadmistega inimesed on üldse vähenenud töövõimega inimeste hulgas“;
- „Teadlikkuse tõstmine, koolitamine“.

### **5.3 Arutelu ja järeldused**

Käesolevas alapeatükis käsitletakse uuringu peamisi tulemusi, antakse vastused püstitatud uurimisküsimustele ning selgitatakse uurimustulemuste seoseid püstitatud teoreetiliste lähtekohtadega. Lisaks tuuakse välja peamised ettepanekud olukorra parandamiseks ning vajadused edaspidistest uurimissuundadest tuginedes läbiviidud uurimusele.

#### **Praktika positiivse diskrimineerimise meetmete rakendamisel**

Uuringust selgus, et ministeeriumid ei rakenda Sotsiaalministeeriumi poolt antud soovitusi vähenenud töövõimega inimestele võrdsete võimaluste tagamiseks ja positiivse diskrimineerimise kohaldamiseks. Ilmnes, et üle poole vastanud ministeeriumitest ei ole rakendatud erimeetmeid vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks. Paindlike töövormide rakendamine, mida Teder (2016) on välja toonud kui olulist aspekti vähenenud töövõimega inimeste tööhõive parandamisel, rakendatakse ministeeriumites, kuid seda ebaühtlaselt ning ilmnes, et ei osata hinnata meetmete kasust vähenenud töövõimega inimestele, kuna puudub ülevaade nende olemasolust ministeeriumites.

#### **Rakendusraskused**

Ministeeriumite hoiak Vabariigi Valitsuse eesmärki värvata 2020. aastaks valitsussektorisse kokku 1000 vähenenud töövõimega isikut, on erinev – üle poole vastanud ministeeriumite personalitöötajatest peab eesmärki teostamatuks. Equinet (2014) uuringu kohaselt aitab positiivsete meetmete kasutamisele kaasa reeglite täpsustamine ja juhendamise tagamine eesmärgi täitmisega tegelevatele töötajatele, kuna positiivsete meetmete kasutamisega seotut peetakse sageli kompleksseks ja ebaselgeks.

Ministeeriumite personalitöötajad näevad Vabariigi Valitsuse eesmärgi täitmise peamiste raskustena riikliku kärpekava ja vähenenud töövõimega inimeste värbamiskava vastuolulisust, inimese töövõimet puudutava informatsiooni jõudmist tööandjani. Aga ka kaastöötajate vähest teadlikkust vähenenud töövõimega inimeste osas ja vähenenud töövõimega inimeste madalamat produktiivsust.

Üheks ilmnenu probleemiks on isikuandmete kaitse seadusest tulenev raskendatud vähenenud töövõimega inimeste kohta informatsiooni kogumine, mis raskendab sihtgrupi teadlikku värbamist. Ka puudub ministeeriumitel endil ülevaade värvatud vähenenud

töövõimega töötajate kohta, kuigi Sotsiaalministeerium on soovitanud isikuandmeteta koguda informatsiooni lisanduvate vähenenud töövõimega töötajate kohta ning sama on soovitanud nii avaliku sektori kui erasektori tööandjatel teha soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei (Puuetega inimestele töötamise võimaluste loomine ministeeriumites ja põhiseaduslikes institutsioonides, 2015).

Ministeeriumite valmisolek vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks on madal, mida näitab asjaolu, et vastanud ministeeriumites ei ole üldiselt koostatud kava, kuidas vähenenud töövõimega inimesi värvata. Kava koostamist erivajadustega inimeste töökeskkonna kohandamisel ja puuetega inimeste tööle võtmiseks on soovitanud soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise kantselei nii 2013 (Puuetega inimestele töötamise...2013) kui ka 2015. aastal (Puuetega inimestele töötamise...2015).

### **Positiivse diskrimineerimise mõju vähenenud töövõimega inimeste värbamisele**

Vähenenud töövõimega inimeste arv on alates töövõimetoetuse seaduse § 73 eesmärgi seadmisest valitsussektoris on kasvanud, mida näitab tabel 2. Käesoleva magistritöö raames läbi viidud uuringust ilmneb, et vähenenud töövõimega inimeste arvu muutumist jälgitakse sotsiaalmaksu soodustuste kasutamise põhjal ning ei eristata, kas muutused on tingitud uutest värbamistest või seniste töötajate töövõime vähenemisest või olemasoleva töötaja vähenenud töövõime defineerimisest, mistõttu on raske hinnata meetmete tulemuslikkust seotuna positiivse diskrimineerimisega. Equinet (2014) uuring on välja toonud, et positiivsete aktiivsusemeetmete edukusele aitab kaasa meetmete rakendamise kulgemise hindamine mõju tuvastamiseks ja võimalike puuduste korrigeerimiseks. Ei ole võimalik teha järeldusi konkreetselt uuringus osalenud ministeeriumites esinenud mõju kohta, kuna statistikat kogutakse vaid ministeeriumite ja hallatavate asutuste kohta koos.

### **Ettepanekud positiivse diskrimineerimise efektiivsemaks muutmisel**

Ministeeriumite personalitöötajatest enamik (86%) on osalenud koolitustel ja seminaridel, mis käsitlevad vähenenud töövõimega inimeste värbamist, kuid kõik näevad, et vajavad lisainformatsiooni ja koolitust teemaga tegelemiseks. Personalitöötajate peamised vajadused hõlmavad teadmisi vähenenud töövõimega inimeste kollektiivi sulandamise võimalustest, neile ja töötajatele mõeldud teenustest ja toetustest. Ka vajavad paljud infot, kuhu võiks pöörduda vajadusel nõu saamiseks. Mõnevõrra vähem soovitakse teada

vähenedud töövõimega inimeste, erivajaduste, terviseprobleemide spetsiifikast. Ministeeriumite personalitöötajad tõid ettepanekutena välja avalikule ja erasektorile pakutavate toetuste süsteemide ühtlustamist, vähenedud töövõimega tööotsijate julgustamist. Lisaks üldist teadlikkuse tõstmist ja koolitamist ning vähenedud töövõimega inimeste oskuste ja teadmiste kaardistamist.

Selleks, et suurendada vähenedud töövõimega inimeste huvi ministeeriumites töötamise vastu, tuleks vastavalt Equinet (2014) läbiviidud uuringule propageerida paindliku töötamise võimalusi ja ka võrdõiguslikkuse kava koostamist, mis kirjeldab tööandja planeeritavaid tegevusi kontrolli tulemusel ilmnenedud probleemide lahendamiseks ning mis on abiks prioriteetide seadmisel, ressursside ja pingutuse fookusseerimisel.

Intervjuudest ilmnes ettepanekuna vähenedud töövõimega inimeste värbamise suurendamisel finantsiliste stiimulite olemasolu tööandjatele, mida toetab ka Clayton et al (2011) läbi viidud uurimus.

Seoses sellega, et uuringus osalenedud ministeeriumite personalitöötajad vajavad lisainformatsiooni vähenedud töövõimega inimeste värbamiseks tuleks teha veelgi enam koostööd Eesti Töötukassaga, et leida vähenedud töövõimega potentsiaalsetele või olemasolevatele töötajatele sobivaid lahendusi töötamiseks ning et saada vajaduspõhiseid koolitusi. Koostöövõrgustikku on võimalik laiendada Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskusega, kes sarnaselt Eesti Töötukassale pakub tööandjatele koolitusi vähenedud töövõimega töötajaga seonduvatel teemadel.

Katz (2017) on välja toonud spetsiaalsete vähenedud töövõimega inimeste värbamise tõhustamisega tegelevate ametikohtade loomise kasu vähenedud töövõimega inimeste värbamise ja positiivse diskrimineerimise meetmete edukaks rakendamiseks.

### **Peamised järeldused**

Tulemustele tuginedes saab välja tuua, et Eesti avalikus teenistuses pööratakse järjest enam tähelepanu vähenedud töövõimega inimeste võrdõiguslikkuse teemaatikale, mida tõestab töövõimetoetuse seaduses § 73 sätestatud kvoot, millega on seatud eesmärk värvata valitsussektorisse täiendavalt 1000 vähenedud töövõimega inimest ning millega soovitakse julgustada ka erasektori tööandjaid positiivset diskrimineerimist rakendama (Puudega ja



tervisekahjustusega inimeste sotsiaalse kaitse tagamise ja koostöö lepe, 2014). Ka Equinet (2014) läbiviidud uuring rõhutab positiivsete aktiivsusmeetmete eduka rakendamise eeldusena riigi ja riigiasutuste juhtpositsiooni võtmist.

Lisaks käsitlevad erinevad ministriumite ja avaliku teenistuse personalitööd reguleerivad normatiivaktid vähenenud töövõimega inimeste tööhõive tõstmise olulisust, kuid ei anna need täpsemaid suuniseid, kuidas vähenenud töövõimega inimeste värbamist ja tööl püsimist soodustada.

Uuringust selgus, et Eesti Vabariigi ministriumites on positiivse diskrimineerimise meetmete rakendamine puudulik ning personalitöötajad vajavad olenemata seni läbitud koolitustest täiendavat lisainformatsiooni ning juhendamist vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks. Ministriumite personalitöötajate hinnangul kaasneb seatud kvoodil vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks mitmeid puudujääke, mille osas oleks vajalik leida ühtsemad kokkulepped kogu valitsussektori asutuste personalivaldkonna töötajatele, kes tegelevad vähenenud töövõimega inimeste värbamisega enda organisatsiooni.

Saab öelda, et positiivne diskrimineerimine vajab avalikus sektoris ja ühiskonnas tervikuna laiemat ning avatumat debatti, et meetmete vajalikkust ja efektiivsust mõista ning ka erasektorisse levikut positiivse praktika baasil toetada.

Autor leiab, et käesoleva magistritöö eesmärk saavutati ning püstitatud uurimisküsimused said vastused. Käesolevas töös uuriti Eesti Vabariigi ministriumite praktikat ja mõju positiivse diskrimineerimise rakendamisel vähenenud töövõimega inimestele ning seda muuhulgas ka töövõimetoetuse seaduse § 73 sätestatud eesmärgi valguses, mille täitmine on kogu valitsussektori ülesanne. Uuring ei võimalda teha järeldusi ministriumide hallatavate asutuste kohta, kuid käesoleva töö autor soovib seda vaadelda järgnevates uurimustes, et välja selgitada nende suhtumist, teadlikkust ja valmisolekut vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks.

## KOKKUVÕTE

Eestis, nagu enamikes riikides on tööealise elanikkonna pidev vähenemine ning vähenenud töövõimega inimeste arvu suurenemine tekitanud vajaduse läbi mõelda, kuidas efektiivsemalt kaasata tööjõuturule ja avalikku teenistusse seni mitteaktiivseid vähenenud töövõimega inimesi ning kuidas tagada nende võrdsed võimalused tööjõuturul osaleda. Rahvusvahelises praktikas rakendatakse positiivse diskrimineerimise meetmeid vähenenud töövõimega inimeste tööle suundumise toetamiseks. Eestis soovitakse töövõimereformi rakendamisega suurendada vähenenud töövõimega inimeste tööhõivet ning seoses sätestatud eesmärgiga võtta 2020. aastaks valitsussektorisse tööle vähemalt 1000 vähenenud töövõimega inimest, julgustatakse kõiki tööandjaid rakendama positiivset diskrimineerimist vähenenud töövõimega töötajate värbamisel.

Positiivne diskrimineerimine kaitseb vähenenud töövõimega inimesi tõrjutuse eest ning selle alla kuuluvad erinevad meetmed, mille eesmärk on tõsta osalise töövõimega inimeste osalust tööturul. Selle rakendamine on õigustatud juhul kui vähenenud töövõimega inimeste ebavõrdsust ei ole võimalik lahendada nende võrdse kohtlemise abil. Käesoleva töö teoreetilised lähtekohad toovad välja erinevaid võimalusi positiivse diskrimineerimise meetmete kasutamiseks ning seda soodustavad ning takistavad tegurid.

Magistritööga uuriti positiivse diskrimineerimise mõju töövõimereformi rakendamisel vähenenud töövõimega inimeste värbamisele Eesti Vabariigi ministriumite näitel. Eesmärgiks oli välja selgitada, milline on olnud positiivse diskrimineerimise rakendamine ministriumites ning kuidas on see mõjutanud vähenenud töövõimega inimeste värbamist ning kas ja mida on vaja muuta, et positiivset diskrimineerimist efektiivsemalt rakendada.

Kvalitatiiv-kvantitatiivne uuring viidi läbi Eesti Vabariigi ministriumite personalijuhtide ja personalispetsialistide, töövõimereformiga seotud eri tasandi organisatsioonide esindajate seas ning läbi avaliku teenistuse personalitööd reguleerivate normatiivsete aktide analüüsi.

Uuringu tulemustest selgus, et Eesti avalik teenistus on võtnud eestvedava rolli vähenenud töövõimega inimeste võrdõiguslikkuse ning positiivse diskrimineerimise rakendamise teematikaga tegelemisel, mida tõestavad ka erinevates normatiivsetes dokumentides

sätetatud eesmärgid, kuid mille täitmiseks ei ole ministriumitele ja avalikule sektorile antud täpsemaid suuniseid.

Ilmnes, et Eesti Vabariigi ministriumites on positiivse diskrimineerimise meetmete rakendamine puudulik ning personalitöötajad vajavad olenemata seni läbitud koolitustest täiendavat lisainformatsiooni ning juhendamist vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks. Ministriumite personali värbamisega tegelevad töötajad näevad eesmärgi täitmisel peamiste raskuskohtadena riikliku kärpekava ja vähenenud töövõimega inimeste värbamiskava vastuolulisust ning inimese töövõimet puudutava informatsiooni jõudmist tööandjani seoses isikuandmete kaitse seadusega, mille leevendamiseks oleks vaja leida ühtsemad kokkulepped.

Võib öelda, et positiivne diskrimineerimine vajab ministriumites ja ühiskonnas tervikuna laiemat ning avatumat debatti, et meetmete vajalikkust ja efektiivsust mõista ning ka erasektorisse levikut positiivse praktika baasil toetada.

Edasistes uuringutes soovib autor laiendada valimi variatiivsust positiivse diskrimineerimise uurimisel vähenenud töövõimega inimeste värbamisele, kuna töövõimetoetuse seaduse § 73 sätestatud eesmärki värvata 2020. aastaks valitsussektorisse vähemalt 1000 vähenenud töövõimega inimest, täidab kogu valitsussektor.

Käesolevas töös uuriti Eesti Vabariigi ministriumite kogemusi positiivse diskrimineerimise rakendamisel ning seda muuhulgas ka töövõimetoetuse seaduse § 73 sätestatud eesmärgi valguses, mille täitmine on kogu valitsusektori ülesanne. Uuring ei võimalda teha järeldusi ministriumide hallatavate asutuste kohta, kuid käesoleva töö autor soovib seda vaadelda järgnevates uurimustes, et välja selgitada nende suhtumist, teadlikkust ja valmisolekut vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks.

## **RESÜMEE**

### **THE IMPACT OF POSITIVE DISCRIMINATION ON IMPLEMENTING THE WORK ABILITY REFORM FOR RECRUITING PEOPLE WITH REDUCED WORK ABILITY ON THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF ESTONIAN MINISTRIES**

In Estonia, as in many other countries, the continuous decline of the working age population and the increase in the number of people with reduced work ability has created the need to think through how to effectively engage people with reduced work ability in the labor market and in the public service and how to ensure their equal opportunities in the labor market. In international practice implementation of positive discrimination is used for recruiting people with reduced work ability. In Estonia, an increase in the employment of people with reduced work ability is expected to achieve through the work ability reform. By the year of 2020 a minimum of 1000 people with reduced work ability must be employed in the governmental sector. Therefore, all employers are encouraged to implement positive discrimination for recruiting people with reduced work ability.

Positive discrimination protects people with reduced work ability against exclusion and it includes various measures aimed to increase their participation in the labor market. Its implementation is justified if the inequality of people with reduced work ability can not be solved by means of their equal treatment. The main theoretical starting points of the current study bring out different options for implementing positive discrimination and the contributing factors and barriers of implementing it.

In this master's thesis the impact of positive discrimination on implementing the work ability reform for recruiting people with reduced work ability on the example of the Republic of Estonian ministries was studied. The aim was to identify, how are ministries implementing positive discrimination and how has this affected the recruitment of people with reduced work ability as well as what and how must be changed in order to effectively implement positive discrimination.

Qualitative-quantitative study was conducted in the Estonian ministries with human resource managers and human resource officers, representatives of organizations related to work ability reform and through analysis of normative acts regulating personnel work of public service.

The study shows that Estonia's public service has taken a driving role on addressing the topic of equality for people with reduced work ability and implementation of positive discrimination. This is proven by the various objectives set out in regulatory documents, but ministries and public sector do not have specific guidelines for fulfilling these objectives.

It appeared that the implementation of positive discrimination in Estonian ministries is inadequate and human resource officers need additional training and guidance for recruiting people with reduced work ability. The main difficulties brought out by human resource officers in ministries are national cutback plan, contradictions in the recruitment plan of people with reduced work ability and peoples work ability related information reaching the employers in relation to the Personal Data Protection Act, which needs unified agreements for softening.

It can be said, that positive discrimination requires a broader debate in ministries and in society as a whole to better understand the necessity and efficiency of these measures and to support the spread to private sector with positive practice.

In subsequent studies, the author suggests to expand the sampling variability when researching the impact of positive discrimination for recruiting people with reduced work ability as the Work Ability Allowance Act § 73 which states that by the year of 2020 a minimum of 1000 people with reduced work ability must be employed in the governmental sector applies for the entire government.

The current study examined the experience in implementing positive discrimination in Estonian ministries in the light of objectives set by the Work Ability Allowance Act § 73 as the fulfillment of these objectives is the entire governments task. The study does not allow conclusions to be made about institutions administered by ministries but the author of this work suggests it to be considered in subsequent studies to find out their attitude, awareness and willingness to recruit people with reduced work ability.

## VIIDATUD KIRJANDUS

### Akadeemilised allikad

- Albin, E. (2015). Universalising the Right to Work of Persons with Disabilities: An Equality and Dignity Based Approach. *The Right to Work: Legal and Philosophical Perspectives*, 61-85.
- Arhibong U., Bucktrout, A., Giga, S., Ashraf, F., Baxter, C. & Johnson, M. (2006). A concept analysis of positive action in health and education. *Diversity in Health and Social Care*, 3 (4), 223-243.
- Bossuyt, M. (2002). Prevention of Discrimination: the Concept and Practice of Affirmative Action. United Nations, Economic and social council. Loetud aadressil: <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1172499784.pdf> 08.04.2017
- Cavanagh, J., Bartram, T., Meacham, H., Bigby, C., Oakman, J., & Fossey, E. (2017). Supporting Workers with Disabilities: A Scoping Review of the role of human resource management in contemporary organisations. *Asia Pacific Journal Of Human Resources*, 55 (1), 6-43
- Clayton, S., Barr, B., Nysten, L., Burstrom, B., Thielen, K., Diderichen, F., Dahl, E., Whitehead, M. (2011). Effectiveness of return to work interventions for disabled people: a systematic review of government initiatives focused on changing the behavior of employers. *The European Journal of Public Health*, 22 (3), 434-439.
- Du Toit, D. (2001). When does affirmative action in favor of certain employees become unfair discrimination against others? *International Journal of Discrimination and the Law*, 5, 147-166.
- Du Toit, D. (2015). „Affirmative action“ or „positive action“ in the employment context: comparing the interpretation of „equality“ by the European Court of Justice with that of the South African Constitutional Court. *Comparative Labor Law & Policy Journal*. 36 (3), 423-447.
- Equinet. (2014) Positive action measures. The experience of equality bodies. Loetud aadressil [http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/positive\\_action\\_measures\\_final\\_with\\_cover.pdf](http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/positive_action_measures_final_with_cover.pdf)
- Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research, 4th ed.* London: Sage Publications.
- Golden, H., Hinkle, S., Crosby, F. (2001). Reactions to Affirmative Action: Substance and Semantics. *Journal of Applied Social Psychology* 31 (1), 73-88.

- Groeneveld, Van de Walle. (2010). Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2), 239-258.
- Harper, S., Reskin, B. (2005). Affirmative Action at School and on the Job. *Annual Review of Sociology*, 31 (1), 357.
- International perspectives on positive action measures: a comparative analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa. (2009). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Katz, E. (2017). Under New Affirmative Action Rule, Agencies Must Hire More Disabled Workers. *Government Executive*, 1.
- Kravitz, David A. (2008). „The Diversity-Validity Dilemma: Beyond Selection – The Role of Affirmative Action.“ *Personnel Psychology* 61 (1), 173-193.
- Livermore, G. A. & Goodman, N. (2009). A Review of Recent Evaluation Efforts Associated with Programs and Policies Designed to Promote the Employment of Adults with Disabilities. Ithaca, New York: Rehabilitation Research and Training Center on Employment Policy for Persons with Disabilities. Loetud aadressil <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1262&context=edicollect>
- McRudden, C. (2011). A Comparative Taxonomy of „Positive Action“ and „Affirmative Action“ Policies. In: Reiner Schulze ed., 2011, Non-Discrimination in European Private Law (Mohr Siebeck 2011), 157-180.
- O'Reilly, A. (2007). The right to decent work of persons with disabilities. Geneva: Internat. Labour Off. 1-162.
- Peters, G. (2010). Recruiting public personnel. In: The Politics of Bureaucracy, 6th ed. Routledge, 81-123.
- Pyburn K. M., Ployhart, R. E., & Kravitz, D. A. (2008). The Diversity-Validity Dilemma: Overview and Legal Context. *Personnel Psychology*, 61(1), 143-151
- Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. (2012) „Avalik teenistus“ Vetik, R (toim.) *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*. Tallinn: TLÜ Kirjastus, 356-388.
- Santuzzi, A. M., & Waltz, P. R. (2016). Disability in the Workplace. *Journal of Management*, 42 (5), 1111-1135.
- Taylor-Powell, E & M. Renner. (2003). Analyzing qualitative data. *Program Development & Evaluation*. Madison: University of Wisconsin-Extension, Cooperative Extension Publishing Operations.

Thomas, R. M. (2003). Blending qualitative and quantitative research methods in theses and dissertations. USA: Corwin Press, Inc.

Wiggins, D. (2014). Work, its moral meaning or import. *Philosophy*, 89 (3), 477-482.

Woodhams, C., & Danieli, A. (2000). Disability and diversity – a difference too far? *Personnel Review*, 29 (3), 402-417.

Zhang, Eric G. (2007). Employment of People with Disabilities: International Standards and Domestic Legislation and Practices in China. *Journal of International Law and Commerce*, 34, 517-561.

Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu Ülikool.

### **Muud allikad**

Avaliku teenistuse 2015. aasta aruanne (2016). Loetud aadressil [http://www.avalikteenistus.ee/public/Avaliku\\_teenistuse\\_aruanne\\_2015\\_koond.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Avaliku_teenistuse_aruanne_2015_koond.pdf)

Heaolu arengukava 2016-2023 rakendusplaan aastateks 2016-2020. (2016). Loetud aadressil <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023>

Ossinovski, J. (14. juuni 2016. a.). Vähenenud töövõimega inimeste värbamine valitsussektorisse. Loetud aadressil <http://dokumendihaldus.sm.ee/Letters/Forms/DispForm.aspx?ID=123511>

Puudega ja tervisekahjustusega inimeste sotsiaalse kaitse tagamise ja koostöö lepe. (2014). Loetud aadressil [http://dokumendihaldus.sm.ee/Agreements/Kehtivad%20lepingud/Puude\\_voi\\_tervi\\_sekahjustusega\\_inimeste\\_sotsiaalse\\_kaitse\\_tagamise\\_ja\\_koostoo\\_lepe.pdf](http://dokumendihaldus.sm.ee/Agreements/Kehtivad%20lepingud/Puude_voi_tervi_sekahjustusega_inimeste_sotsiaalse_kaitse_tagamise_ja_koostoo_lepe.pdf)

Puuetega inimestele töötamise võimaluste loomine ministeeriumites ja põhiseaduslikes institutsioonides (küsitluse tulemused ja soovitusel tööandjatele). (2015). Loetud aadressil [http://www.vordoigusvolinik.ee/wp-content/uploads/2015/10/Kysimustik\\_2\\_final.pdf](http://www.vordoigusvolinik.ee/wp-content/uploads/2015/10/Kysimustik_2_final.pdf)

Puuetega inimestele töötamise võimaluste loomine ministeeriumides. (2013). Loetud aadressil [http://www.vordoigusvolinik.ee/wp-content/uploads/2015/01/Puuetega-inimeste-toovoimalused-ministeeriumides\\_k%C3%BCsitlus-ja-soovitused.pdf](http://www.vordoigusvolinik.ee/wp-content/uploads/2015/01/Puuetega-inimeste-toovoimalused-ministeeriumides_k%C3%BCsitlus-ja-soovitused.pdf)

Rahandusministeerium. (2017). Rahandusministeeriumis valmis riigi kui tööandja roheline raamat. Loetud aadressil <http://www.fin.ee/rahandusministeeriumis-valmis-riigi-kui/?highlight=roheline>



- Rahandusministeerium. (2015). Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamatu tegevuskava. Loetud aadressil <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0023F0C2?open&xsl=true>
- Rahandusministeerium. (2014). Riigi kui tööandja valge raamat. Lisa 5: personalijuhtimise valdkondade detailne kirjeldus koos väljakutsete ja arenguvõimalustega. Loetud aadressil: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=42486>
- Rahandusministeerium. (2013). Riigi kui tööandja roheline raamat. <http://www.fin.ee/rahandusministeeriumis-valmis-riigi-kui/?highlight=roheline>
- Riigikontrolli audit. (2017). Riigi tegevus töövõimereformi ettevalmistamisel. Loetud aadressil <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2422/Area/21/language/et-EE/Default.aspx>
- Sotsiaalkindlustusamet (2017). Pension, liigid ja soodustused. Loetud aadressil <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/pension/pension-liigid-ja-soodustused>
- Sotsiaalministeerium (2017). Vähenenud töövõimega inimeste hõive valitsussektoris. *Presentatsioonimaterjal, 01.03.2017, Tallinn.*
- Sotsiaalministeerium. (2016). Tööandjale. Loetud aadressil <https://www.sm.ee/et/toandjale 02.02.2017>
- Sotsiaalministeerium (2015). Seletuskiri töövõimetoetuse seaduse eelnõu juurde. Loetud aadressil <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/af07a9ca-c54e-4f05-a82b-841339be10cf/>
- Statistikaamet (2017). Pensionärid. Loetud aadressil <http://www.stat.ee/58094?highlight=t%C3%B6%C3%B6v%C3%B5imetuspension>
- Statistikaamet. (2016). Tööealise elanikkonna aktiivsus tööturul kasvas. Loetud aadressil <http://www.stat.ee/pressiteade-2016-093>
- Statistikaamet (2015). 18-aastaste kuni vanaduspensioniealiste hõiveseisund. Loetud aadressil [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=THV61&ti=18%2DAASTASTE+KUNI+VANADUSPENSIONIEALISTE+H%D5IVESEISUND+PUUDELISUSE+J%C4RGI&path=../Database/Sotsiaalelu/13Tervishoid/03Puudega\\_inimesed/06Puue\\_tooheive/&lang=2](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=THV61&ti=18%2DAASTASTE+KUNI+VANADUSPENSIONIEALISTE+H%D5IVESEISUND+PUUDELISUSE+J%C4RGI&path=../Database/Sotsiaalelu/13Tervishoid/03Puudega_inimesed/06Puue_tooheive/&lang=2)
- Saar, A., M., Vahopski, R., Lauri, M., Telpt, E., Siirman, E., Suhhoterina, M., Strapatsuk, I. (2014) Töövõimetoetuse seaduse mõjuanalüüs – eelhindamine. Saar Poll OÜ. Loetud aadressil [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/tvk\\_semojuanalyyss\\_essonaga.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/tvk_semojuanalyyss_essonaga.pdf)

Teadlikkus ja hoiakud vähenenud töövõimega inimeste ning töövõimereformi teemal, (2016). Töövõimetuspensionäride, elanikkonna ja tööandjate küsitluse koondraport. Sotsiaalministeerium, Turuuuringute AS. Loetud aadressil [http://sm.ee/sites/default/files/content-editors/Uudised\\_pressiinfo/2015\\_tvr\\_koondraport\\_lopl.pdf](http://sm.ee/sites/default/files/content-editors/Uudised_pressiinfo/2015_tvr_koondraport_lopl.pdf)

Teder, I. (2016). Puuetega inimeste õigused töösuhetes. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei. Loetud aadressil [http://www.vordoigusvolinik.ee/wp-content/uploads/2016/05/Puudega\\_inimeste\\_oiigused\\_toosuhtes.pdf](http://www.vordoigusvolinik.ee/wp-content/uploads/2016/05/Puudega_inimeste_oiigused_toosuhtes.pdf)

## **Õigusaktid**

Avaliku teenistuse seadus. (2017). RT I, 26.03.2013, 5. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005>

Eesti Vabariigi Põhiseadus. (2015). RT I, 15.05.2015, 2. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949>

Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta. (2012). Euroopa Liidu Teataja, C 326/02, 26.10.2012. Loetud aadressil <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll. (2006). RT II, 04.04.2012, 6. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/204042012006>

Isikuandmete kaitse seadus. (2016). RT I, 06.01.2016, 10. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016010>

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. (2017). RT I, 08.07.2016, 20. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/13114771>

Riikliku pensionikindlustuse seadus. (2016). RT I, 22.06.2016, 2. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/122062016002>

Töölepingu seadus. (2017). RT I, 28.04.2017, 2. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014146>

Töövõime toetuse seadus. (2017). RT I, 24.12.2016, 18. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015103>

Võrdse kohtlemise seadus. (2017). RT I, 06.07.2012, 22. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/13096445>

## LISAD

### Lisa 1. Küsimustik ministeeriumite personalitöötajatele

Austatud personalitöötaja

Olen Aivi Tamm, Tallinna Tehnikaülikooli personalitöö- ja arenduse eriala magistrant. Uurin oma magistritöös, kuidas mõjutab positiivne diskrimineerimine töövõimereformi rakendamisel vähenenud töövõimega inimeste värbamist.

Antud teema on aktuaalne seoses 2017. aastast täies ulatuses rakendunud töövõimereformiga, mille eesmärk on vähenenud töövõimega inimeste tööhõive soodustamine ja suurendamine ning tööandjate julgustamine positiivse diskrimineerimise kasutamiseks. Kuna magistritöö eesmärk on võimalikult ülevaatlik pilt olukorrast, olen tänulik Teie panuse eest.

Küsimustiku täitmine võtab aega umbes 15-20 minutit. Vastuseid kasutatakse magistriuuringus ainult üldistatud kujul.

Olen valmis vastama Teie täiendavatele küsimustele.

Kui soovite saada uuringu tulemusi, palun sellest mind eraldi meiliga teavitada.

Täna Teid ette!

Kontakt: Aivi Tamm, tel 5813 8508, [aivi.tamm@gmail.com](mailto:aivi.tamm@gmail.com)

Juhendaja: Aive Pevkur, [aive.pevkur@ttu.ee](mailto:aive.pevkur@ttu.ee)

### Küsimustik

#### 1. Esindatav ministeerium

- Haridus- ja Teadusministeerium
- Justiitsministeerium
- Kaitseministeerium
- Keskkonnaministeerium
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
- Maaeluministeerium
- Rahandusministeerium
- Siseministeerium

- Sotsiaalministeerium
- Välisministeerium

2. Teie ametikoht

- Juht
- Spetsialist

3. Kas olete ministeeriumisse värvanud vähenenud töövõimega inimesi?

4. Mitu vähenenud töövõimega inimest töötab ministeeriumis?

5. Milliseid erivajadusi esineb vähenenud töövõimega inimestel, kes ministeeriumis töötavad?

- Füüsiline
- Vaimne (intellektilangusega seotud)
- Psüühiline (psüühikahäired)
- Meeltega seotud (kuulmine, nägemine)
- Muu (palun täpsustage)

6. Kas ministeeriumi värbamisega tegelevad töötajad on osalenud koolitustel/seminaridel, mis käsitlevad vähenenud töövõimega inimeste värbamist?

- Jah
- Ei

7. Kas värbamisega tegelevad töötajad vajavad lisakoolitust vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks?

- Jah
- Ei

8. Mida vajavad ministeeriumi värbamisega tegelevad töötajad, et värvata vähenenud töövõimega inimesi?

- Infot tööandjatele mõeldud toetavatest teenustest ja toetustest

- Infot vähenenud töövõimega inimestele mõeldud toetavatest teenustest ja toetustest
- Infot vähenenud töövõimega inimeste, erivajaduste, terviseprobleemide spetsiifikast
- Infot vähenenud töövõimega inimeste kollektiivi sulandamise võimalustest
- Infot töökeskkonna kohandamise kohta
- Infot, kuhu pöörduda vajadusel nõu saamiseks
- Muu (palun täpsustage)
- Ei vaja täiendavaid teadmisi

9. Kas ministeeriumis on välja töötatud kava Vabariigi Valitsuse sätestatud eesmärgi (värvata 2020. aastaks valitsussektorisse täiendavalt 1000 vähenenud töövõimega inimest) täitmiseks?

- Jah
- Ei

10. Kas kogute informatsiooni ministeeriumis töötavate vähenenud töövõimega inimeste kohta?

- Jah
- Ei

11. Kuidas kogute informatsiooni ministeeriumis töötavate vähenenud töövõimega inimeste kohta?

12. Kas Vabariigi Valitsuse eesmärk värvata 2020. aastaks valitsussektorisse täiendavalt 1000 vähenenud töövõimega inimest on Teie ministeeriumis teostatav?

- Jah
- Ei

13. Milliseid raskusi näete Vabariigi Valitsuse sätestatud eesmärgi täitmisel?

- Sihtgrupini jõudmise keerukus
- Inimese töövõimet puudutava informatsiooni jõudmine tööandjani

- Riikliku kärpekava ja vähenenud töövõimega inimeste värbamiskava vastuolulisus
- Töökohale ligipääsetavuse tagamine
- Töökoha kohandamise kulukus
- Töökoha kohandamise keerukus
- Kaastöötajate vähene teadlikkus vähenenud töövõimega inimeste osas
- Kaastöötajate negatiivsed hoiakud
- Vähenenud töövõimega inimeste madalam produktiivsus
- Vähenenud töövõimega inimeste suurem juhendamise ja kõrvalabi vajadus
- Muu (palun täpsustage)
- Ei näe raskusi

14. Kas olete kaardistanud ametikohti, millel vähenenud töövõimega inimene saab Teie ministeeriumis töötada?

- Jah
- Ei

15. Nimetage ametikohti ministeeriumis, millel vähenenud töövõimega inimene saaks töötada.

16. Mida alljärgnevatest olete rakendanud vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks?

- Töökuulutuste avaldamine Töötukassa portaalis
- Kodulehele ja tööpakkumisele info lisamine, et igale konkursitingimusele vastavale vähenenud töövõimega inimesele on tagatud intervjuu
- Kodulehele ja praktikapakkumisele info lisamine, et pakute praktikat vähenenud töövõimega inimesele, kes vastab praktikatingimustele
- Kodulehele ja tööpakkumisele info lisamine, et oodatud on kandideerima ka vähenenud töövõimega inimesed
- Ei ole rakendanud erimeetmeid vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks
- Muu (palun täpsustage)

17. Milliseid meetmeid olete kasutanud vähenenud töövõimega inimestele teistega võrdsete võimaluste tagamiseks?

- Vähenenud töövõimega inimeste sihtvärbamine
- Võrdse kohtlemise edendamise põhimõtete järgimine ja vastava märgi (nt „Erinevus rikastab“ märgi) kasutamine
- Koolitused juhtidele ja kolleegidele teadlikkuse suurendamiseks sihtgrupist
- Kandideerimisavalduste läbivaatamine vähenenud töövõime osas
- Töötajaskonna monitoorimine (nt vähenenud töövõimega inimeste osakaalu jälgimine kogu personali hulgas)
- Tegevuskava väljatöötamine vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks
- Eriürituste organiseerimine sihtgrupi huvi tõstmiseks ministeeriumisse tööle kandideerimisel
- Riiklikult pakutavate teenuste kasutamine (nt tugiisik)
- Tööks vajaliku abivahendi kasutada andmine
- Töökeskkonnale ligipääsetavuse tagamine
- Vähenenud töövõimega töötajate nõustamine
- Värbamisprotseduuride (sh testide) kohandamine (nt essee kirjutamise asemel võimalus esitada helifail)
- Muu (palun täpsustage)
- Ei ole rakendanud erimeetmeid

18. Milliseid paindlikke töövorme olete vähenenud töövõimega töötajate puhul kasutanud?

- Töö asukoha paindlikkus (võimalus teha kaugtööd või töötajale sobivas kohas)
- Tööaja paindlikkus (tööaja algusaja varasemale või hilisemale ajale seadmine)
- Tööpäevade arvu paindlikkus (nt 5 tööpäeva töötundide 4 tööpäevale jaotamine)
- Osaajaga töö
- Funktsionaalne paindlikkus (nt tööülesannete vaheldumine, töö jaotamine)

- Muu (palun täpsustage)

19. Kellega teete koostööd vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks?

- Eesti Töötukassa
- Erivajadustega inimeste organisatsioonid
- Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus
- Koostööpartnerid puuduvad
- Muu (palun täpsustage)

20. Milliseid Eesti Töötukassa teenuseid on ministeeriumis töötavad vähenenud töövõimega inimesed ja ministeerium tööandjana kasutanud?

- Abistamine tööintervjuul
- Tööruumide- ja vahendite kohandamine
- Tööks vajaliku abivahendi tasuta kasutada andmine
- Tugiisikuga töötamine
- Kaitstud töö
- Kogemusnõustamine
- Tööalane rehabilitatsioon
- Tööandja nõustamine ja koolitamine
- Tööandjale tööturukoolituste hüvitamine
- Muu (palun täpsustage)
- Ei ole kasutanud

21. Mida võiks muuta riiklikes poliitikates, et rakendada positiivset diskrimineerimist vähenenud töövõimega inimeste värbamisel ministeeriumisse?



**Lisa 2.** Küsimustik Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskuse ja Töötukassa esindajatele

1. Milline on tööandjate suhtumine vähenenud töövõimega inimeste värbamisse?
  - Millised on erinevused avalikus ja erasektoris Teie kogemuse põhjal?
  - Kuidas see ajas muutunud on?
2. Milline on era- ja avaliku sektori tööandjate teadlikkus vähenenud töövõimega inimeste, neile mõeldud toetuste ja teenuste osas?
3. Millised on peamised probleemid vähenenud töövõimega inimeste tööturule suundumisel?
4. Kui palju olete kursis töövõimetoetuse seaduses sätestatud eesmärgiga värvata valitsusasutustesse 1000 vähenenud töövõimega inimest 2020. aastaks?
  - Millised on Teie hoiakud selles osas? Kas ja kui palju olete seotud vähenenud töövõimega inimeste värbamiskavaga?
  - Kui palju võiks see mõjutada vähenenud töövõimega inimesi avalikku sektorisse kandideerima? Millest see sõltub?
  - Kas ja kuidas võiks eesmärk tööandjaid üldiselt mõjutada?
5. Kes on Teie peamised koostööpartnerid vähenenud töövõimega inimeste värbamisel?
  - Kas ja milliseid võimalusi näete koostöö tegemiseks edaspidi?
6. Millised võivad Teie hinnangul olla töövõimetoetuse seaduse § 73 seatud eesmärgi värvata 2020. aastaks valitsussektorisse 1000 vähenenud töövõimega inimest täitmise suurimad raskuskohad?
7. Mida pakute tööandjatele, kes värbavad vähenenud töövõimega inimesi?
  - Kas on erisusi erasektorile ja avalikule sektorile pakutavates teenustes ja toetustes?
  - Milliseid koolitusi pakute tööandjatele ja kui palju tuntakse koolituste vastu huvi?

8. Mida soovitate kasutada tööandjatel (sh enda pakutavad teenused), milliseid vähenenud töövõimega töötajatel, et suurendada vähenenud töövõimega inimeste tööga hõivatust?
9. Milliseid võimalusi üleüldiselt näete Vabariigi Valitsuse sätestatud eesmärgi täitmise soodustamiseks?

### **Lisa 3.** Küsimustik Sotsiaalministeeriumi esindajale

1. Kuidas ja mis põhjusel jõudis vähenenud töövõimega inimeste valitsussektorisse värbamise plaan seaduse tasandile?
2. Mida soovitakse sellise eesmärgiga laiemalt saavutada? Miks on oluline värvata vähenenud töövõimega inimesi valitsusasutustesse?
3. Kuidas jõuti eesmärgini värvata kokku just 1000 vähenenud töövõimega inimest?
4. Mille alusel on Vabariigi Valitsuse seatud eesmärk valitsusasutustesse valitsusasutuste vahel jaotatud? Kui palju on valitsusasutused olnud kaasatud?
5. Kes, millised osapooled olid kaasatud Vabariigi Valitsuse eesmärgi väljatöötamise?
6. Kas on koostatud üldine/ valitsusasutuste ülene tegevuskava eesmärgi täitmiseks? Kuidas koordineeritakse eesmärgi täitmist? Kes veab valitsusasutuste üleselt eesmärgi täitmist?
7. Kellele ja mis infot täpselt ning millise sagedusega edastatakse? Kas on jagatud juhiseid?
8. Millised on põhimõtted vähenenud töövõimega töötajate kohta andmete kogumisel?
9. Kas valitsusasutustele seatud eesmärk on täpsemalt jaotatud ka allasutustele? Milline on hallatavate ja allasutuste teadlikkus eesmärgist?
10. Kelle poole peaksid ministeeriumid eesmärgi täitmisel nõu saamiseks pöörduma?
11. Mis saab, kui eesmärki ei täideta?
12. Kuidas on planeeritud jõuda sihtgrupini? Kas on kindlad kokkulepitud kanalid?
13. Milliseid meetmeid on plaanitud kasutada? Milliseid paindlikke töövorme?
14. Kuidas saadakse värbamisel teada, kas inimesel on vähenenud töövõime või mitte?
15. Kuidas teadlikult sihtgruppi värvata?
16. Kas infot kogutakse ka ametikohale kandideerijate kohta? Kas ja kuidas kasutatakse informatsiooni värbamisprotsessis ja töötajate valikul?
17. Kas on kaardistatud ametikohti, kus vähenenud töövõimega inimesed saaksid ministeeriumites ja valitsusasutustes töötada?
18. Kuidas ja kas on planeeritud vähenenud töövõimega töötajate toetamine? Millist tuge peamiselt vähenenud töövõimega inimesed kasutavad?
19. Kellega teete Eestiseselt koostööd eesmärgi täitmiseks? Milles seisneb koostöö? (Teised ministeeriumid, Töötukassa?)

20. Kas teete ka rahvusvaheliselt koostööd? Kui jah, siis selgitada.
21. Millised on seni ilmnenu/ ja või välja toodud eesmärgi täitmisega seonduvad raskused ja kuidas on neid planeeritud ületada?
22. Kas probleemid on valitsusasutustes ühtsed või erinevad? Palun selgitada.
23. Kas riigi seadusandlus on piisav, et täita sellist eesmärki? Kui ei, siis kus on puudujäägid, kitsaskohad? Kas oleks vaja valdkonda rohkem reguleerida? Kuidas?
24. Milliseid võimalusi näete eesmärgi täitmise soodustamiseks? Millised oleksid soovitud ministriumitele?
25. Kas hetkel saab juba öelda midagi eesmärgi täitmise tempo osas?
26. Kas seatud eesmärk on käesolevalt suurendanud vähenenud töövõimega inimeste tööle asumist ministriumitesse?
27. Kuidas see eesmärk on mõjutanud värbamisprotsesse ministriumites – kas seda koordineeritakse üleselt või otsustab iga ministrium ise?
28. Kuidas toimub ja kas toimub ministriumite personaliga tegelevate töötajate koolitamine?

**Lisa 4.** Valitsussektori töötajate arvu muutumine aastaga (seisuga 01.01.2017)

Valitsemisala	Asutusi	Töösuhtes	.. sh vähenenud töövõimega töötajad	Töösuhtes olijate osatähtsus, % (65431st)	Praegu püsiva töövõimekaoga inimeste osatähtsus, %	Töösuhtes olijate osatähtsus, % (63446st)	Vähenenud töövõimega isikute osatähtsuse muutus aastaga töösuhtes olijate seas, %punkti
Haridus- ja Teadusministeerium	108	16963	754	25,9	4,4	26,7	0,4
Justiitsministeerium	16	3285	149	5	4,5	5,2	0,2
Kaitseministeerium	9	5859	151	9	2,6	9,2	0,6
Keskonnaministeerium	8	1381	43	2,1	3,1	2,2	0,3
Kultuuriministeerium	52	6092	241	9,3	4	9,6	0,7
Maaeluministeerium	26	1690	92	2,6	5,4	2,7	0,1
Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	18	2235	60	3,4	2,7	3,5	0,5
Rahandusministeerium	31	3442	147	5,3	4,3	5,4	-0,9
Siseministeerium	8	8662	213	13,2	2,5	13,7	0,1
Sotsiaalministeerium	32	14233	1450	21,8	10,2	22,4	1,5
Välisministeerium	2	695	8	1,1	1,2	1,1	0,2
Põhiseaduslikud ja muud valitsussektori asutused	10	894	13	1,4	1,5	1,4	0,6
Keskvalitsus kokku	320	65431	3321	100	5,1	103,1	0,6
Keskvalitsus isikud ühekordselt kokku		63446	3297		5,2		0,7

Allikas: Sotsiaalministeerium (2017)