

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Liisi Ling

ESINDUSBÜROKRAATIA TAGAMISE VAHENDID EESTI MINISTEERIUMIDES

Magistritöö

Juhendaja: Tiina Randma-Liiv, PhD

Tallinn 2015

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 Liisi Ling

„.....” 2015

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja prof. Tiina Randma-Liiv

„.....” 2015

Kaitsmisele lubatud „.....” 2015

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

Lühikokkuvõte

Mitmekesised ühiskonnad on toonud vajaduse suurendada vähemustele võrdsete võimaluste pakkumist. Vähemuste esindatuse olulisus avalikus teenistuses tuleneb sellest, et vähemused ei ole ühiskonnas ja poliitika kujundamise protsessis alati kuuldavad. Esindatus avalikus teenistuses püüab vähemuste põhiõigusi kaitsta ja nende nõrkust kompenseerida, aidates kaasa demokraatlikule ning efektiivsele riigivalitsemisele. Hetkel aga puudub Eestis ülevaade, mida ja kuidas tehakse ning seega on käesoleva magistritöö eesmärgiks uurida, milliseid esindusbürokraatia tagamise vahendeid ja kuidas kasutavad Eesti ministriumid, et tagada vähemuste esindatus. Seejuures on Eesti puhul pööratud tähelepanu erisustele, mis on seotud keele, rahvuse, rassi, religiooni, puude, soo ja vanusega.

Töö toetub esindusbürokraatia ning poliitikainstrumentide käsitlesele, eristades viit tüüpi vahendeid: regulatiivsed/seadusandlikud, kommunikatsiooni- ja informatsioonipõhised, fiskaalsed, struktuurilised ning strateegilised ja protseduurilised. Töös kasutatakse kvalitatiivset uurimisstrateegiat, kus andmeid kogutakse dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud intervjuudega.

Magistritööst selgub, et Eesti avalikus teenistuses on nii riiklikul kui ka organisatsioonilisel tasandil erinevate esindusbürokraatia tagamise vahendite kasutamise praktika puudulik ning tavapäraseid personalipoliitika vahendeid ei ole suunatud vähemuste esindatuse tagamiseks. Probleemkohad seisnevad informatsiooni kogumises, poliitilises tasandis ehk seadusandluses ja rahas ning väheses teadlikkuses esindusbürokraatia kohta kogu ühiskonnas. Seejuures on aga ka praeguses olukorras võimalik teatud asju muuta nii riiklikul kui ka ministriumide tasandil, et aidata kaasa vähemuste esindatuse tagamisele avalikus teenistuses.

Võtmemõisted: esindusbürokraatia, esindusbürokraatia tagamise vahendid, ministriumid

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. TEOREETILINE RAAMISTIK	6
1.1 Esindusbürokratia.....	6
1.2 Esindusbürokratia eesmärgid ja kriitika.....	9
1.3 Esindusbürokratia tagamise vahendid.....	11
1.3.1 Seadusandlikud/regulatiivsed vahendid	11
1.3.2 Kommunikatsiooni- ja informatsioonipõhised vahendid	13
1.3.3 Fiskaalsed vahendid.....	14
1.3.4 Struktuurilised vahendid.....	15
1.3.5 Strateegilised ja protseduurilised vahendid	16
2. EMPIIRILINE ANALÜÜS.....	19
2.1 Metoodika	19
2.2 Eesti avalik teenistus ja vähemused.....	20
2.3 Esindusbürokratia tagamise vahendid Eestis	22
2.3.1 Seadusandlikud/regulatiivsed vahendid	23
2.3.2 Kommunikatsiooni- ja informatsioonipõhised vahendid	25
2.3.3 Fiskaalsed vahendid.....	26
2.3.4 Struktuurilised vahendid.....	27
2.3.5 Strateegilised ja protseduurilised vahendid	28
3. JÄRELDUSED	31
Kokkuvõte.....	36
Võõrkeelne resüme	38
Kasutatud materjalid	40
Lisad.....	48
Lisa 1. Uuringu käigus läbiviidud intervjuud	48
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused.....	49

Sissejuhatus

Kaasaegsed ühiskonnad, tulenevalt nende suurenevast mitmekesisusest, on hakanud väärtustama rohkem sallivust vähemuste suhtes, et tagada nende põhiõiguste kaitse. Sellega on olulisemaks muutunud ka vähemuste esindatus avalikus teenistuses ja selle saavutamine läbi avaliku poliitika, eesmärgiga hoolitseda vähemuste kui riigis nõrgemate ja vähem kuuldavamate gruppide eest. (Bradbury, Kellough 2010, 157) Vähemuste esindatuse olulisus avalikus teenistuses tuleneb paljuski sellest, et vähemused ei suuda või ei saa poliitika kujundamise protsessis alati enda jaoks olulistes valdkondades või oma õiguste kaitstes kaasa rääkida ning ka nende poliitiline esindatus on madal, võimaldamata neil end kuuldavaks teha (Meyer, Capers 2012, 421). Esindatus avalikus teenistuses püüab vähemuste põhiõigusi kaitsta ja nende poliitilist nõrkust kompenseerida, aidates kaasa demokraatlikule ning efektiivsele riigivalitsemisele (Peters 2010, 86). Tugev esindusbürokraatia riigis annab ühiskonnale signaali, et vähemusgruppide ning nende vajadustega arvestatakse ja neid kaasatakse (Mosher 1982, 17) ning toob välja, et vähemustel on ühiskonnas teiste elanikega võrdsed võimalused avalikku teenistusse pääsemisel (Peters 2010, 86).

Sellest tulenevalt saab öelda, et esindusbürokraatia on oluline eelkõige just riigi ja ühiskonna toimimise ning nende jätkusuutliku arengu ja stabiilsuse aspektist lähtuvalt. Seda olulisem on riigi ja avaliku teenistuse poolt sobivate vahendite välja töötamine ning efektiivne kasutamine esindusbürokraatia saavutamise juures, et tagada soovitud tulemust ja pakkuda vähemustele võrdseid võimalusi, mis muidu saamata jäävad. (Lascoumes, Le Gales 2007, 1-2, 5) Tiina Randma-Liiv on öelnud, et “Eesti demokraatlik valitsemissüsteem peaks olema juba piisavalt küps selleks, et välja kujundada ka Eesti riigi poliitika avaliku teenistuse esindatuse küsimuses” (Randma-Liiv 2009, 19). Selleks, et kujundada riigi poliitikat ja luua lähtekoht, on oluline uurida, kas ja mida vähemuste jaoks juba praegu ära tehakse ning milliseid vähemusi peetakse seejuures oluliseks, kuna hetkel puudub Eesti avalikus teenistuses ülevaade, mida ja kuidas tehakse.

Teema olulisust suurendab ka asjaolu, et esindusbürokraatia temaatikat on akadeemilises kirjanduses

kajastatud üsna palju ning seda eelkõige arenenud demokraatlike riikide ja just USA kontekstis, sest esindusbürokraatia mõiste loodi USAs (Herron 2010 9, 57). Samas on võrdlemisi vähe põhjalikke uurimusi esindusbürokraatia tagamise vahendite ja nende rakendamise kohta, mis annaksid süsteemse ülevaate, milliseid vahendeid kasutatakse erinevates riikides ja millist edu need toonud on. Ka Eesti tasandil puuduvad põhjalikud uurimused, mis käsitleksid esindusbürokraatia tagamise vahendeid ja nende kasutamist.

Sellest tulenevalt ongi käesoleva töö eesmärgiks välja selgitada ja analüüsida, milliseid esindusbürokraatia tagamise vahendeid ja kuidas kasutavad Eesti ministriumid, et tagada vähemuste esindatus ning võrdsed võimalused. Seejuures on Eesti puhul pööratud tähelepanu vähemustele, kelle erisused on seotud keele, rahvuse, rassi, religiooni, puude, soo ja vanusega, kuna need on klassikaliselt kõige levinumad demograafilised tunnused. Valitud on just ministriumid, kuna ministriumide kaudu kanduvad poliitika sageli edasi teistele tasanditele ja ministriumid on avaliku teenistuse keskne tasand, peegeldades riigi poliitika ja otsuseid.

Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud uurimisküsimus: Milliseid esindusbürokraatia tagamise vahendeid kasutatakse Eesti ministriumides? Uurimisküsimusele vastamiseks on töös kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit. Andmete kogumise meetodina on kasutatud dokumendianalüüsi, mille käigus vaadatakse Eesti seadusandlust, õigusakte ja strateegiaid aga ka statistikat antud temaatikast lähtuvalt. Täiendavalt on kasutatud poolstruktureeritud intervjuusid ministriumide personalijuhtide või personalispetsialistidega, kes tegelevad personalivalikuga ning Tippjuhtide Kompetentsikeskuse ja Rahandusministriumide avaliku teenistuse osakonna esindajatega.

Käesolev töö on jaotatud kolmeks osaks. Esimene osa on teoreetiline raamistik, kus käsitletakse esindusbürokraatia mõistet, selle eesmärke ja kriitikat ning peamisi esindusbürokraatia vahendeid, toetudes poliitikainstrumentide käsitlusele. Teine osa on empiiriline osa, kus käsitletakse käesoleva töö metoodikat ning antakse ülevaade Eesti avalikust teenistusest ning seal kasutatavatest vahenditest tulenevalt erinevate vahendite kategooriatest ja nende kasutamisest riiklikul ja ministriumide tasandil. Kolmandas osas tuuakse välja töö olulisemad järeldused ja soovitused.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1 Esindusbürokraatia

Esindusbürokraatia on avalik teenistus, kus demograafiliselt on esindatud erinevad ühiskonnagrupid ning kus poliitika tulemused peegeldavad nende huvisid ja vajadusi (Groeneveld, Van de Walle 2010, 240; Evans 1974, 628 viidatud Michalak 2013, 87). Seda peetakse demokraatliku valitsemise üheks olulisemaks tunnuseks ja seda eelkõige tänapäevaselt mitmekesisel ühiskonnas (Agocs 2012, 1; Selden 1997, 4), kus vähemused vajavad võrdsel määral tähelepanu ja võimalust osaleda riigivalitsemises (Bradbury, Kellough 2010, 157; Stevens 2009, 120). Kuigi üldiselt mõistetakse esindusbürokraatia mõtet ja vajalikkust, siis sellegipoolest on seda keeruline defineerida ning ühese definitsiooni osas ei ole ühismeelel. Eelkõige nähakse erinevusi aspektist, et kes peaks olema avalikus teenistuses esindatud.

Tulenevalt esindusbürokraatia rajaja Kinglsey (1944 viidatud Meyer, Nigro 2003, 86) käsitlusest võib esindusbürokraatiat defineerida kui avalikku teenistust, mille liikmed peegeldavad populatsiooni tugevaid ja domineerivaid grupe ja mis lahendab valitseva klassi probleeme. Sellist käsitlust nimetakse ka võimupõhiseks käsitluseks, kus esindusbürokraatia saavutamist nähakse kui poliitilist strateegiat luua, kaitsta või jagada võimu, sealhulgas ka saavutada stabiilsus ja harmoonia avalikus teenistuses. Selle käsitluse kohaselt ei oleks avalik teenistus efektiivne, kui seal ei ole esindatud valitsev või domineeriv grupp ühiskonnas. (Groeneveld, Van de Walle 2010, 241, 244, 253)

Hilisemad käsitlused ehk traditsioonilised arusaamad esindusbürokraatiast väidavad, et avalik teenistus peaks peegeldama kogu ühiskonda ja mitte üksnes neid, kes on ühiskonnas tugevamad. (Meyer, Nigro 2003, 86) Traditsioonilist käsitlust esindusbürokraatiast võib nimetada ka võrdsete võimaluste lähenemiseks. Tänu sellisele lähenemisele on avalik teenistus muutunud seadusandliku võimuga võrdväärseks, mitte ei allu sellele, nagu võimupõhise käsitluse puhul täheldada võis. (Groeneveld, Van de Walle 2010, 244, 253)

Lisaks kahele esindusbürokraatia defineerimisele võib vaadata ka 1990ndatel alguse saanud lähenemist, millega liiguti võrdsete võimaluste tagamiselt mitmekesisuse juhtimisele ning just organisatsiooni tegevus muutus oluliseks (Groeneveld, Van de Walle 2010, 247). Paljuski on selline lähenemine tulnud erasektori praktikast ja seotud sellega, millist kasu toob organisatsioonile hästi juhitud mitmekesisus (Abramson *et al* 2002, 12). Oma mõju antud lähenemisele on ka NPM (uus haldusjuhtimine) reformidel ning riikide tööjõu mitmekesistumisel. Võrdsete võimaluste ja mitmekesisuse juhtimise erinevuseks on, et kui esimene rõhutab kogu ühiskonna esindatust tervikuna, siis teine näeb olulisena avaliku sektori teenuseid saavate inimeste esindatust või spetsiifilise sektori tööjõu esindatust, ehk esindatus piirdub üksnes ühe kindla inimeste grupiga. Sellest lähtuvalt on võrdsete võimaluste käsitus laiem ja võtab arvesse kogu ühiskonna koosseisu. (Groeneveld, Van de Walle 2010, 247, 252-253)

Eelnevatest käsitlustest tulenevalt toovad Groeneveld ja Van de Walle (2010, 253) välja esindusbürokraatia võimalikkuse lähenemise, mis ütleb, et esindusbürokraatia on oma olemuselt mitmedimensiooniline ja muutuv mõiste ning selle kasutamine oleneb riigi kontekstist. See, kuidas riik mõistab ja väärtustab esindusbürokraatiat ning valib vahendeid selle saavutamiseks, tuleneb erinevatest riigispetsiifilistest teguritest.

Esiteks on esindusbürokraatia rakendamisel olulise tähtsusega poliitilised tegurid (Groeneveld, Van de Walle 2010, 253, 255). Esindusbürokraatia mõistet aga ka kasutatavaid vahendeid selle saavutamiseks nähakse seoses poliitiliste muutuste ning debattidega, sest poliitiline võim riigis määrab esindusbürokraatia tähtsuse ning loob erinevaid poliitikaid ja instrumente selle saavutamiseks (Lascoumes, Le Gales 2007, 11; Meier, Hawes 2008, 281). Kui poliitiline võim vahetub, siis võib tekkida olukord, kus esindusbürokraatiat hakatakse nägema uues valguses ja rõhutama uute vähemuste olulisust ning rakendama muudatusi antud valdkonnas, kas läbi uute suundade või vahendite.

Olulist rolli esindusbürokraatia rakendamisel omab ka riigi demograafiline koosseis ja erinevate vähemuste osakaal ühiskonnas (Hand 2010, 659). Ühiskonna mitmekesisust võib mõista läbi selle, et ühiskond koosneb erinevatest liikmetest, kes vastavalt ühistele tunnustele grupeeruvad ja moodustavad omaette grupi, mis erineb ülejäänud gruppidest. Grupi suurus võrreldes teiste gruppidega määratleb, kas tegemist on vähemusega ühiskonnas või mitte. (Ospina 2001, 15) Klassikaliselt on võimalik inimesi ühiskonnas eristada tulenevalt nende soost, puudest, keelest,

rahvusest, rassist, vanusest, religioonist, uskumustest aga ka haridustasemest. Need on kõige sagedasemad ja nähtavad tunnused, mille alusel erisusi teha. (Benhamadi 2003, 505) Laiemalt saab eristada ühiskonna liikmeid ka teiste individuaalsete omaduste alusel, näiteks arvamuste, assotsiatsiooni kuuluvuse (Benhamadi 2003, 505), aga ka personaalsuse, raseduse, emaduse, abielu, perekondliku staatuse, seksuaalse orientatsiooni, geograafilise paiknemise ja kogukonda kuuluvuse alusel (Edelman, Petterson 1999, viidatud Herring, Henderson 2012, 630).

Kolmandaks võib esindusbürokraatia rakendamisel tuua välja ajaloolis-kultuurilised tegurid. Siinjuures omavad mõju varasemad esindusbürokraatiaga seotud otsused ja poliitikad teatud vähemuste osas ning see, kui tugevalt need juurdunud on. Samas ka see, kuidas riigi kultuuris väärtustatakse erinevate vähemuste esindatust. Kui ajaloolis-kultuurilised tegurid on väga tugevad, siis on keeruline rakendada uusi vahendeid või muuta olemasolevaid väärtusi. (Duggett, Bertucci 2001, 3)

Mosher'i (1982, 14-17) käsitlusest tulenevalt jaguneb esindusbürokraatia passiivseks ja aktiivseks. Passiivne või ka sümbolne esindusbürokraatia tähendab, et organisatsioonid koosnevad inimestest, kes on teatud ühiskonnagrupidest ning esindatuse määr on erinevatest ühiskonnagrupidest pärit inimeste arvust. Vähemuste esindatus organisatsioonis peaks peegeldama ühiskonna koosseisu tervikuna, keskendudes ametnike päritolulistele ja demograafilistele omadustele (Lim 2006, 194). Siinjuures on oluline üksnes erinevatest ühiskonnagrupidest pärit inimeste olemine või sisenemine avalikku teenistusse. (Meier, Capers 2012, 420; Malone 2013, 3)

Aktiivne esindusbürokraatia seevastu näitab, mil määral suudavad ametnikud viia ellu neid poliitikaid, kuhu ühiskonnagruppi nad ise kuuluvad. Selline esindusbürokraatia mõõdab poliitika tegemise protsessis osalemise ulatust ja aktiivset oma grupi huvide kaitsmist ja esindamist. (Mosher 1982, 14-15) Esindusbürokraatia teooria toob välja, et passiivne esindatus võib viia organisatsioonis aktiivse esindatuseni (Bradbury, Kellough 2010, 159). Lähtuvalt Thomson (1976 viidatud Meier, Capers 2012, 423) käsitlusest toimub see üksnes siis, kui mõistetakse vähemuste huve, kui tegevusel on ilmselge tagajärg ühele grupile ja kui on olemas töötajate toetus ja diskretsioon.

Käesolevas töös on keskendunud passiivsele esindatusele ja vaadatakse, kuidas tagatakse vähemuste esindatus avalikus teenistuses. Erinevate ühiskonnagrupidest aktiivsele osalemisele ning avaliku teenistuse mõjutamisele ei ole töös tähelepanu pööratud. Valitud on passiivne esindatus, kuna

võrdsed võimalused avalikku teenistusse sisenemisel on demokraatliku riigivalitsemise üheks olulisemaks tunnuseks ja see võib olla aluseks aktiivsele esindusbürokraatiale.

1.2 Esindusbürokraatia eesmärgid ja kriitika

Esindusbürokraatiale on mitmeid eesmärke ja põhjusi, miks seda ühiskonnas väärtustatakse. Samas ei saa jätta tähelepanuta ka kriitikat esindusbürokraatia kohta, mis toob välja võimalikud ohud.

Esindusbürokraatiat nähakse kui sümboolsete väärtuste kandjat, mille tähtsus seisneb avatud avalikus teenistuses, kuhu kõigil on juurdepääs, olenemata sellest, kuhu ühiskonnagrupperi nad kuuluvad. Teisalt on sümboolne tähtsus seotud võrdsete võimaluste pakkumisega avalikus teenistuses. Antud sümbolid annavad ühiskonnale signaali, et vähemused on väärtustatud ning nende huvisid kaitstakse. Lisaks tähendab sümboolsus seda, et avalikku teenistust nähakse eeskujuna teiste tööandjate seas. (Mosher 1982, 17; Meyer, Capers 2012, 421) Sümboolse tähenduse kriitikaks on, et see iseenesest ei garanteeri vähemuste piisavat esindatust avalikus teenistuses, kui ei ole konkreetseid vahendeid selle tagamiseks (Lim 2006, 194).

Lisaks on esindusbürokraatia eesmärgiks sotsiaalse võrdsuse arendamine ühiskonnas ning seeläbi demokraatlikkuse tagamine. Kogu värbamissüsteem avalikus teenistuses mõjutab sotsiaalset struktuuri ja kihistumist ühiskonnas ja see, kuidas inimesi avalikku teenistusse valitakse, määrab, milliseks kujuneb ühiskondlik võrdsus. Näiteks, kui erinevatel ühiskonnagrupperidel ei ole võimalust töötada avalikus teenistuses, siis tekib ühiskonnas ebavõrdsus ning väheneb demokraatlikus. (Peters 2010, 86) Samas võib kriitikana tuua välja, et vähemuste teadmised ja oskused ei ühti alati avaliku teenistuse vajaduste ja nõuetega. Avalik teenistus peaks värbama kindla kvalifikatsiooniga inimesi, mitte kindlat arvu vähemusi, et tagada üksnes nende esindatus ja võrdsus ühiskonnas. (Durlauf 2008, 133)

Esindusbürokraatia eesmärgiks on ka avaliku sektori teenuste muutmine efektiivsemaks, sest läbi ühiskonna esindatuse luuakse avalik teenistus, mis on kodanikkonnale sarnane ning mõistab nende vajadusi ja probleeme paremini. Seega on avalik teenistus kodanikele võimalikult lähedane ja teenused, mida pakutakse on kodanikele sobivad ja nõudmistele vastavad. Kriitikaks antud eesmärgi puhul on, et avalikus teenistuses on keeruline saavutada kõigile ühiskonnagrupperitele sobivate

teenuste elluviimine. Seega, isegi kui erinevad vähemused on esindatud, siis on keeruline nende vajadusi saavutada. (Sowa, Selden 2003, 701)

Väga oluliseks aspektiks on ka see, et esindatuse tagamine avalikus teenistuses aitab vähemustel tagasi saada esindatust riigivalitsemisel, mida neil ei ole alati võimalik saavutada valimiste teel. Vähemused ei ole tavaliselt valimistel edukad ning ei saa võimule ja seega aitab nende võimu ja väärtusi kaitsta avalik teenistus ja selle esindatus ja vähemused tunnevad, et nendega arvestatakse. (Meier, Capers 2012, 421) Samas võib esindusbürokraatia tagamine rõhutada ühiskonnas, et teatud grupid ei ole võimelised hakkama saama ja neile tuleb luua eritingimused. See võib olla ebameeldiv nii vähemusgrupile endale kui ka tekitada ühiskonnas erinevate gruppide vahel pingeid. (Crosby *et al* 2006, 593)

Esindusbürokraatia eesmärgiks on ka avaliku teenistuse mitmekesisuse suurendamine. Läbi vähemuste värbamise suureneb arvamuste hulk ning see võib tuua avalikku teenistusse uusi lahendusi ja praktikaid. Lisaks toob esindusbürokraatia juurde inimressurssi, sest erinevatel ühiskonnagrupidel avaneb võimalus asuda avalikku teenistusse ning kasutada oma potentsiaali. (Selden 1997, 9) Samas võib erinevate ühiskonnagruppide koos töötamine ja erinevate lahenduste pörkimine tuua kaasa konflikte ning usaldamatust või probleeme kommunikatsiooniga avalikus teenistuses (Pitts 2007, 502).

Esindusbürokraatia eesmärgid ja nende kriitika on kokkuvõtlikult toodud välja tabelis (Tabel 1).

Tabel 1. Esindusbürokraatia eesmärgid ja kriitika

Eesmärk	Kirjeldus	Kriitika
Sümboolne tähendus	Ühiskond saab signaali, et avalik teenistus arvestab vähemustega	Sümbolid üksi ei vii esindatuseni
Demokraatia suurendamine	Kõigile võrdsed võimalused ühiskonnas	Kvalifikatsiooni alatahtsustamine
Avaliku teenistuse efektiivsus	Avalik teenistus vastab vähemuste vajadustele paremini	Kõigi huvide tagamine keeruline
Vähemuste kaitse	Vähemustele võimu andmine ja väärtuste kaitsmine	Vähemuste toimetulematuse rõhutamine
Avaliku teenistuse mitmekesisus	Uued lahendused ja praktikad	Konfliktid

Koostaja: autor

1.3 Esindusbürokraatia tagamise vahendid

Esindusbürokraatiat, kui ühte demokraatliku riigivalitsemise tunnustest, võib samastada teataval määral poliitilise protsessiga riigis, kus määratakse konkreetne eesmärk ja valitakse selle elluviimiseks instrumendid, tagamaks soovitud tulemust. Teatud instrumentidega püütakse reguleerida ühiskonna käitumist ja saavutada teatud tulemus. Iga konkreetne esindusbürokraatia saavutamise instrument omab erinevat mõju ja annab seeläbi esindusbürokraatiale erineva olemuse, tähenduse ja lõpptulemuse. (Lascoumes, Le Gales 2007, 1-2, 5)

Tuginedes akadeemilises kirjanduses käsitletud instrumentidele, on toodud välja peamised esindusbürokraatia tagamise vahendite kategooriad: seadusandlikud/reguleerivad, kommunikatsiooni- ja informatsioonipõhised, fiskaalsed, struktuurilised, strateegilised ja protseduurilised vahendid.

1.3.1 Seadusandlikud/regulatiivsed vahendid

Seadusandlikud/reguleerivad instrumendid väljenduvad otseselt riigi sekkumises ühiskonna või organisatsiooni käitumisse (Lascoumes, Le Gales 2007, 12). Antud vahendid on sunniviisiliselt kehtestatud kõrgema võimu poolt riigis. Sunniviisilisus tagab, et kõik organisatsioonid järgiksid ühtseid reegleid ja käituksid ühtemoodi. (Chemerinsky 1996, 1168; Herring, Henderson 2012, 631) Regulatiivseks/seadusandlikuks instrumendiks on riigis välja töötatud ja vastuvõetud või rahvusvahelisest õigusest tulenevad seadused või korraldused ja muud õigusaktid, mida organisatsioonid peavad järgima ja mis on riigis kõigile kohustuslikud (Pollert 2003, 348).

Antud instrumentidel on täita kolm olulist funktsiooni. Esiteks omavad regulatiivsed/seadusandlikud instrumendid sümboolset funktsiooni, mis tähendab, et läbi seaduste tõstatub esile riigi mõjuvõim ja ülimuslikkus. Antud funktsioon muudab seadused kõigile kohustuslikuks ning paneb organisatsioonid ja kogu ühiskonna neid järgima, sest seadused on loodud kõrgema võimu poolt ja need on riigis sümboolse tähendusega. See on üheks põhjuseks, miks paljud riigid kasutavad just seadusi ja erinevaid õigusakte vähemuste esindatuse tagamisel avalikus teenistuses. (Lascoumes, Le Gales 2007, 12) Üheks näiteks õigusaktide kasutamisest vähemuste esindatuse tagamisel on USA,

kes lisaks mitmetele valdkondlikele õigusaktidele, on lisanud vähemuste esindatuse temaatikat ka riigi põhiseadusesse ja inimõiguste seadusesse. (Herron 2010, 28, 99)

Teiseks käib regulatiivsete/seadusandlike instrumentidega kaasas väärtushinnangute funktsioon, mis tähendab, et läbi regulatiivsete instrumentide tulevad esile riigi huvid ja väärtused ehk riik annab seadustega ühiskonnale teada, mis on aktsepteeritav ja mis mitte (Lascoumes, Le Gales 2007, 12). Selle funktsiooniga määrab riik, millised vähemused on ühiskonnas kõige olulisemad ning kelle esindatusele tuleb pöörata tähelepanu. Näiteks Kanada seadusandlus toob välja, et riigis on kõige probleemsemateks vähemusteks erinevad keelelised grupid ning stabiilsuse saavutamiseks reguleeritakse keelelisi vähemusi rohkem (Turgeon, Gagnon 2013, 578), samas kui Suurbritannia on oma tähelepanu pööranud väga paljudele teistele vähemustele, tulenevalt nende vanusest, puudest, seksuaalsest orientatsioonist, rasedusest, emadusest, religioonist, uskumustest aga ka näiteks abielust (Herron 2010, 80).

Viimaseks on pragmaatiline funktsioon, mis tähendab, et regulatiivsete vahenditega suunatakse käitumist ja teostatakse järelevalvet (Lascoumes, Le Gales 2007, 12). Seaduste ja õigusaktidega luuakse nii-öelda protseduuriline võrdsus ehk üldised reeglid vähemuste esindatuse tagamiseks avalikus teenistuses (Voorhoeve 2005, 155). Sageli tuuakse seadustes välja ka konkreetsed tegevused või nõuded, mida erinevad organisatsioonid peavad järgima ning mille mittetäitmisel võidakse rakendada sanktsioone. Erinevate nõuetega muudetakse seadused ja regulatsioonid efektiivseks. (Schmid 1984, 20)

Seadusega kehtestatud nõudeks võib olla kvoodisüsteemi rakendamine, mis tähendab, et organisatsioonidel on nõue värvata kindel arv või protsent vähemusi, et tagada nende piisav esindatus. Kvootide määramine loob töandjatele kindla standardi, millest tuleb värbamisel lähtuda. Kvootide määramine ja ulatus võivad oleneda nii organisatsiooni suuruselt kui ka rahavastiku suuruselt. Lisaks sellele võivad kvoodid olla määratud kindla arvuga või protsentuaalselt ning kvootide määr võib erinevate ühiskonnagruppide puhul olla erinev. (Thornton 1998, 6) Kvoodisüsteemide rakendamine on riigiti erinev ning neid võib jaotada omakorda pehmemateks ning jäigemateks süsteemideks. Pehmemate süsteemide puhul võtavad organisatsioonid ise kvoodid vabatahtlikult kasutusele ning seejuures määravad ise kvootide määra või annab seadus suurema paindlikkuse kvootide kehtestamisel. Näiteks võib riik kehtestada miinimum ja maksimum kvoodid, kuid organisatsioonid ise määravad vajaliku numbri. (Herron 2010, 16) Jäigemate kvoodisüsteemide

puhul on juba seaduses pandud paika kindlad määrad konkreetsetele vähemustele ning organisatsioonid peavad neid järgima muutmata kujul. (Lederer 2013, 122)

Seadusandlikud/reguleerivad instrumendid on kõige kõrgemal asetsevad vahendid vähemuste esindatuse tagamisel, olles aluseks järgnevatele instrumentide kategooriatele, sest teatud nõuded ja väärtused ühiskonnas saavad alguse kohustuslikest õigusaktidest ning kujundavad teiste vahendite olemuse ja sisu (Lascoumes, Le Gales 2007, 1-2).

1.3.2 Kommunikatsiooni- ja informatsioonipõhised vahendid

Kommunikatsiooni- ja informatsioonipõhiste instrumentide eesmärgiks on suurendada informatsiooni hulka erinevate osapoolte vahel. Selleks, et saaks informatsiooni erinevate osapoolte vahel vahendada ja selle põhjal luua täiendavaid vahendeid, on kõigepealt vaja seda informatsiooni saada. Seega on kõige olulisemaks informatsioonipõhiseks vahendiks monitooring ja erinevad uuringud, mille eesmärgiks on koguda informatsiooni ja statistikat vähemuste esindatusest avalikus teenistuses. (McMillan-Capehart *et al* 2009, 417) Selle vahendi kohaselt koguvad organisatsioonid ise või keskne koordineeriv organisatsioon või näiteks riiklik statistikaamet andmeid esindatuse kohta ning raporteerivad tulemused. Läbi selle toimub lisaks rangele aruandekohustusele riigi ees ka suhtlus riigi ja avaliku teenistuse vahel ning kodanike ja avaliku teenistuse vahel. Näiteks Kanadas on kohustus muuta erinevad raportid avalikuks ning kõigile kättesaadavaks ning suurendada seeläbi ühiskonna teadlikkust. (Jaffer, Ataullahjan 2013, 28) Uus-Meremaal on organisatsioonidel kohustus kasutada kogutud andmeid organisatsiooni strateegia loomisel ja arendamisel ehk kogutud andmed annavad informatsiooni eelkõige neile endale (The State Service Commission 2014). Monitooring või statistika kogumine aitab ühelt poolt teha kindlaks ebavõrdsust ja samas näitab hilisemas ajaperioodis, kas kasutatud vahendid või strateegiad olid efektiivsed. Antud vahend võib olla kas kohustuslikult määratud või organisatsioonide poolt vabatahtlikult kasutusele võetud. (Jewson, Mason 1989, 126) Erinevate riikide praktikate põhjal on aga tehtud kindlaks, et vabatahtlikult ei kogu organisatsioonid piisavalt informatsiooni ning sageli osutub see puudulikuks ning seetõttu on monitooring tehtud paljudes riikides kohustuslikuks. (Thomas 2011, 17)

Oluliseks vahendiks on ka organisatsioonide või ametnike nõustamine, koolitused ja teavitustöö tegemine antud valdkonnas (Voorhoeve 2005). Vahendi rakendamine võib toimuda erinevates

mõttekodades, võrgustikes või seminarides, aga ka keskse koordineeriva organisatsiooni poolt. Näiteks, kui ebavõrdus on muutunud probleemiks, siis ühiste kohtumistega arutatakse probleemi ning püütakse leida sobiv lahendus. Paljude organisatsioonide probleemiks võib olla, et nad ei suuda esindusbürokraatiat saavutada ning sellisel juhul on teistega konsulteerimine hea võimalus saada ideid või sobivaid lahendusi. (Fuchs 2013, 16) See on justkui õppeprotsess ja teiste organisatsioonide või riikide käest sobivate lahenduste ülevõtmine (Dolowitz, Marsh 2000, 7). Koolituste ja seminaridega suurendatakse ametnike, kes tegelevad personalipoliitikaga, pädevust ja kvalifikatsiooni. Selleks, et erinevatel ühiskonnagrupidel oleks võrdne juurdepääs avalikku teenistusse, peavad ametnikud olema koolitatud ja võimelised looma adekvaatseid valikukriteeriume ning ka omavaheline kommunikatsioon peab olema hea. Lisaks peavad ametnikud olema teadlikud erinevatest vähemustest ning nende probleemidest. (Crosby *et al* 2006, 594) Oluline on ka andmete kogumise oskus vähemuste kohta ning nende põhjal korrektsete järelduste tegemine (McMillan-Capehart *et al* 2009, 417). Ametnike koolituste olulisust nähakse ka seoses nende motivatsiooni suurendamisega ning eeldatakse, et koolitatud ning pädevad ametnikud on motiveeritumad vähemuste temaatikaga tegelema, olles teadlikumad ja tajudes probleemi paremini. (O’Riordan, Humphrey 2002, 27, 38)

Lisaks organisatsioonide ja ametnike pädevuse tõstmisele võib vahendina tuua välja ka vähemuste nõustamise või mentorluse pakkumise erinevate programmidega. Antud vahend aitab vähemustel kohaneda avaliku teenistusega ning suurendada nende kvalifikatsiooni avalikus teenistuses töötamisel. Näiteks aidatakse neil tutvuda avaliku teenistuse seadusandlusega. Lisaks antakse vähemustele teavet nende õiguste kohta ning vähendatakse seeläbi võimalust nende diskrimineerimiseks. Mentorlust korraldavad tavaliselt avaliku teenistuse organisatsioonid ise ning see võib olla kas vabatahtlikult kasutusele võetud või kohustuslik meetod. Teatud juhtudel võib mentorlusprogramme töötada välja ka selleks loodud või vähemusi esindav organisatsioon. (O’Riordan, Humphrey 2002, 27, 38)

1.3.3 Fiskaalsed vahendid

Fiskaalsed instrumendid suunavad ühiskonna ja organisatsioonide käitumist riigi poolt määratud rahaliste vahenditega. Fiskaalsed instrumendid on seotud maksude või subsiidiumidega, mille

kehtestamine motiveerib organisatsioone oma käitumist ja tegevust muutma. Esindusbürokratia puhul saab rääkida fiskaalsetest instrumentidest, mille eesmärgiks on eelkõige suurendada erinevate vähemusgruppide liikmete värbamist avalikku teenistusse ja julgustada organisatsioone värbama neid vähemusi, keda nad tavaliselt ei värbaks. (Lascoumes, Le Gales 2007, 12-13)

Fiskaalse instrumendina saab tuua välja riigi poolt määratud rahalised toetused või hüvitised nendele organisatsioonidele, kes värbavad teatud ühiskonnagrupid inimesi. Ühiskonnagrupid määratakse riigi poolt ning need võivad riigiti erineda. Seejuures võivad hüvitised olla seotud värbamiskulude, palgakulude aga ka erinevate maksudega. See tähendab, et riik maksab toetust värvatud vähemuste arvu pealt ja nende värbamiskulude pealt ning teeb nendele organisatsioonidele maksusoodustusi. (Ong, Loukaitou-Siders 2006, 102) Näiteks USAs on loodud programm, mille kaudu on tööandjal võimalik uue töötaja värbamisel saada 25-40% töötaja esimese aasta palgast hüvitist. Seejuures on soositud ühiskonnagrupid peamiselt töötud, kellel on raske tagasi tööturule minna. Näiteks veteranid, puudega inimesed, aga ka teatud maapiirkondades elavad inimesed. (United States Department of Labour 2015) Lisaks saavad mitmed väikeettevõtted USAs maksusoodustusi, kui nad värbavad puudega inimesi (IRS 2015).

1.3.4 Struktuurilised vahendid

Struktuurilised vahendid käsitlevad institutsioonide ja nende struktuuriliste instrumentide kujundamist nii, et see võimaldaks efektiivselt kujundada ja ellu rakendada vähemuste esindatuse poliitikat. Antud vahendid võivad olla nii organisatsioonipõhised kui ka ulatuda riigitasandile. (Haley, Sidanius 2006, 656) Organisatsioonipõhiste instrumentidena käsitletakse organisatsiooni ülesehituse ning sisemise struktuuri ümberkujundamist. Näiteks kasutatakse vähemuste värbamiseks ja parema esindatuse saavutamiseks, aga ka poliitikate ja vahendite välja töötamiseks konkreetsete ametikohtade, töögruppide või komisjonide loomist kas pikemaajaliselt või lühemaajaliselt või suuremate organisatsioonide puhul ka osakonna või grupi loomist. (Schmid 1984, 23) Struktuurilise vahendina võib käsitleda ka võrgustikke, mille kaudu võivad organisatsioonid luua ühiseid poliitikaid ning lahendusi, sest sageli koondab võrgustik sarnase olemusega organisatsioone, kellele sobivad sarnased lahendused ja kes saavad seetõttu ühiselt liikuda soovitud eesmärgini (Bressers, O'Toole 1998, 218-219). Näiteks USAs on korraldatud erinevate võrgustike kaudu ühiseid

teavitavaid kampaaniaid või loodud vähemustele mentorlusprogramme (Kalev *et al* 2006 viidatud Miller, McTavish 2011, 17). Erinevad struktuurilised lahendused võivad olla seejuures suunatud ainult teatud gruppidele, keda organisatsioon näeb vähemusena või ebavõrdses olukorras, et anda neile parem esindatus (Haley, Sidanius 2006, 656).

Riigitasandil võib struktuuriliseks vahendiks olla keskse koordineeriva üksuse loomine, mille ülesandeks on esindatuse probleemiga tegelemine avalikus teenistuses ning sellega seotud probleemide koordineerimine. Antud üksuse funktsiooniks võib olla ka informatsiooni kogumine, erinevate poliitikate väljatöötamine, nende täitmise kontrollimine, aga ka vajadusel organisatsioonide nõustamine ja juhendamine. Koordineeriva üksuse olemasolu vähendab organisatsioonide koormust ning lisakohustusi, näiteks uue osakonna loomise näol. (Fuchs 2013, 16-18) Näiteks Austraalias aitab keskne koordineeriv organisatsioon asutustel luua sobivad värbamisprotseduure ja töötingimuste piisavat paindlikkust vastavalt organisatsioonide eripäradele (Browne 2013, 8-9).

1.3.5 Strateegilised ja protseduurilised vahendid

Viiendaks kategooriaks on strateegilised ja protseduurilised vahendid, mis käsitlevad nii laiemalt avaliku teenistuse kui kitsamalt iga organisatsiooni juhtimist ja otsuseid nende sees ning suunavad käitumist. Strateegiliseks vahendiks on tegevusplaanide või strateegiate koostamine (riigi ja/või organisatsiooni tasandil), millega organisatsioon ise ja valitsus saab jälgida esindusbürokraatiaga seotud tegevust ja diskrimineerimisel teha vastavaid korrekture või ettekirjutusi. (Crosby *et al* 2006, 587) Läbi tegevusplaani paneb organisatsioon paika eesmärgid ja üldised määrad, kui palju peab olema inimesi ühest või teisest ühiskonnagrupidest esindatud ning seda vastavalt populatsioonile. Lisaks määratakse tegevusplaanis organisatsioonide planeeritavad tegevused esindatuse saavutamiseks. Tegevusplaanide koostamine võib olla kas kohustuslikult riigi poolt erinevatele organisatsioonidele määratud või vabatahtlik vahend. (Hoque, Noon 2004, 482) Küll aga seab see organisatsioonidele kohustuse järgida oma tegevusplaani ja anda selle täitmise kohta aru (Chemersky 1996, 1169).

Protseduuriliste vahendite puhul loovad organisatsioonid ise või määratakse riiklikul tasandil reeglid ja protseduurid, mille alusel värbamine toimub. Protseduuriliste vahenditega pannakse paika, kas

ning kuidas arvestatakse vähemustega ja mida nende heaks ära tehakse. Protseduurilised vahendid aitavad tagada strateegiates ja tegevusplaanides toodud eesmärkide saavutamise. (Voorhoeve 2005, 155) Vähemusi soosiva kultuuri ja protsessidega luuakse efektiivsem alus vähemuste esindatuseks ning paremad võimalused vähemuste sisseelamiseks (Daly *et al* 2013, 283). Näiteks Austraalias on paljudes organisatsioonides suunatud tähelepanu töötingimuste paindlikumaks muutmisele vastavalt vähemustele, et neil oleks kergem töötamist alustada (Browne 2013, 8-9). Organisatsioonipõhiseks vahendiks on ka juba eelnevalt välja toodud ametnike koolitus nende pädevuse suurendamiseks ning ka mentorlus- ning sisseelamisprogrammid, millega tutvustatakse uutele töötajatele organisatsioonikultuuri ja väärtusi (Watts, Trlin 2000, 94) ja muutes neid kohanemisvõimelisemaks (Lederer 2013, 157). Suurbritannias on avaliku teenistuse organisatsioonidel kohustus luua organisatsiooni strateegia võrdse esindatuse tagamiseks vähemalt iga nelja aasta tagant ning esitada igal aastal informatsioon selle täitmise kohta (The Civil Service Management Code 2013). Täiendavaks vahendiks on ka töökuulutuste avaldamine erinevates kanalites, mille kaudu on võimalik suunata tööpakkumisi teatud vähemusteni ja teha neid kättesaadavamaks. Lisaks sellele on mitmetes riikides kasutusel ka vähemuste julgustamine läbi töökuulutuste. Need vahendid võivad suurendada tõenäosust, et vähemused saavad paremini tööpakkumisi kätte ning julgevad kandideerida. (Voorhoeve 2005, 156)

Selguse mõttes on akadeemilise kirjanduse põhjal koostatud esindusbürokraatia tagamise vahenditest kokkuvõtlik tabel (Tabel 2).

Tabel 2. Esindusbürokraatia tagamise vahendid

Instrumendi kategooria	Eesmärk/funktsioon	Vahend/instrument
Seadusandlik/reguleeriv	<ul style="list-style-type: none"> - Sümbolne funktsioon - näitab riigi ülimuslikkust - Väärtushinnangute funktsioon - kannab endas riigi jaoks olulisi väärtusi - Pragmaatiline funktsioon - suunab käitumist ja võimaldab teostada järelevalvet 	Seadused, korraldused jt siduvad õigusaktid (ka rahvusvaheline õigus), mis on kõigile võrdsel määral kohustuslikud ja määravad üldised tegevussuunad
Kommunikatsiooni- ja informatsioonipõhine	Suurendada informatsiooni hulka osapoolte (riik, organisatsioonid ja kodanikud) vahel	<p>Monitooring – koguda ja jagada informatsiooni ja ülevaadet vähemuste olukorrast ja nende osakaalust avalikus teenistuses</p> <p>Võrgustikud, seminarid, koolitused - organisatsioonide ja ametnike omavaheline info jagamine ja nõustamine, teistelt õppimine ja praktikate ülevõtmine, pädevuse suurendamine värbamisel ja personali valikul, suhtlemisel ja andmete kogumisel</p> <p>Mentorlus - vähemuste nõustamine ja nende teadlikkuse suurendamine.</p>
Fiskaalne	Mõjutada käitumist läbi rahaliste vahendite	Toetused/hüvitised või maksusoodustused
Struktuuriline	Olemasoleva struktuuri või institutsionaalse korralduse muutmine või ümberkorraldamine	<p>Riigi tasandil: Keskne koordineeriv üksus – kogub infot, töötab välja organisatsioonidele sobivaid poliitikaid, nõustab ja juhendab teisi valitsusasutusi</p> <p>Organisatsiooni tasandil: -uus osakond (või ametikoht) -töögrupid/komisjonid -võrgustikud</p>
Strateegiline ja protseduuriline	Organisatsiooni juhtimine ja otsuste tegemine selle sees	<p>Strateegiline – eesmärkide püstitamine: -strateegia ja/või tegevusplaani koostamine ja järgimine</p> <p>Protseduuriline – soosiva kultuuri loomine: -värbamise ja personali valiku reeglite ülevaatamine - ametnike koolitamine - paindlikumad töötingimused - sisseelamisprogrammid vähemustele - töökuulutuste avaldamine teatud kanalites</p>

Koostaja: autor

2. EMPIIRILINE ANALÜÜS

2.1 Metoodika

Käesoleva magistritöö empiiriline analüüs keskendub esindusbürokratia tagamise vahendite välja selgitamisele ja analüüsile Eesti ministeeriumide praktikas. Magistritöö uurimisküsimuseks on: milliseid esindusbürokratia tagamise vahendeid kasutatakse Eesti ministeeriumides? Uurimiseks on valitud ministeeriumi tasand, kuna ministeeriumid moodustavad Eesti avaliku halduse „tuuma“, Eesti valitsemisüsteemis on ministeeriumid poliitikate väljatöötajateks ja kujundajateks ning nende kaudu kanduvad poliitikad (ja ka väärtused) edasi teistele tasanditele ja seega on oluline vaadata, mida tehakse kesksel tasandil ja kuidas (Matkand 1995, 146). Kuigi oleks võimalik uurida ka vähemuste esindatust hierarhiliste tasandite lõikes (mida sageli vähemuste esindatuse uurimisel on avalikus teenistuses tehtud), on töö piiratud mahu tõttu käesolevas magistritöös uuritud vähemuste üldist esindatust ministeeriumides, eristamata seejuures hierarhilisi tasandeid. Oluline on tuua välja, et töö keskendub üksnes klassikalistele ja nähtavamatele vähemustele, keda on võimalik eristada tulenevalt nende keelest, rahvusest, rassist, religioonist, puudest, soost ja vanusest.

Eesmärgi saavutamiseks on töös kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit, mis võimaldab koguda võimalikult erinevat informatsiooni ministeeriumide praktikate kohta, minnes seejuures sügavamale teemasse. Ministeeriumides kasutatavate esindusbürokratia tagamise vahendite kindlaks tegemise üheks aluseks on dokumendianalüüs, mille käigus analüüsitakse Eesti seadusandlust ning erinevaid õigusakte ja strateegiaid, aga ka statistikat antud temaatikast lähtuvalt. Dokumendianalüüs võimaldab koguda taustinformatsiooni vähemuste esindatuse temaatika kohta Eesti avalikus teenistuses ja luua üldise pildid.

Täiendavalt on andmete kogumise meetodina kasutatud poolstruktureeritud intervjuusid. Eesmärgiks oli viia läbi intervjuud kõigi ministeeriumide personalijuhtide või personalispetsialistidega, kes tegelevad personalivalikuga ning Tippjuhtide Kompetentsikeskuse ja Rahandusministeeriumi

avaliku teenistuse osakonnaga esindajatega ehk viia läbi 13 poolstruktureeritud intervjuud. Intervjuude läbiviimiseks võeti kõigi asutustega ühendust e-kirja teel ja selle tulemusena olid nõus andma intervjuusid 9 asutust 13-st. Perioodil 2. aprill 2014 - 30. märts 2015 viidi läbi üheksa anonüümset intervjuud (Lisa 1). Kuna kaheksa intervjuud viidi läbi juba 2014. aasta esimesel poolel, siis viidi nendega 2015. aasta alguses läbi kordusintervjuud telefoni teel või kirjalikult, et vältida andmete aegumisest tulenevaid probleeme.

Tippjuhtide Kompetentsikeskuse ning Rahandusministeeriumi avaliku teenistuse osakonna intervjuude eesmärgiks oli saada üldisemat informatsiooni Eesti avaliku teenistuse kohta seoses vähemuste temaatikaga (nn. riigiülene vaade). Ministeeriumidega tehtavate intervjuude eesmärgiks oli koguda andmeid organisatsioonitasandi praktikate kohta, lähtuvalt teoreetilises osas välja toodud vahendite/instrumentide kategooriatest (Lisa 2). Valiti poolstruktureeritud intervjuud, kuna need võimaldavad saada informatsiooni konkreetse ministeeriumi kohta ning täiendavalt arvestada nende eripäradega, olles piisavalt paindlikud ning võimaldades küsida täiendavaid küsimusi ning muuta küsimuste järjekorda ja teemat vastavalt vajadusele (Johnson 2002, 73).

Käesoleva uurimuse piiranguks võib pidada asjaolu, et intervjuudest saadud vastused võivad olla teataval määral tegelikkusest kõrvalekalduvad ning olukorda ilustavad, kuna tahetakse jätta enda organisatsioonist parem mulje ja varjata probleemi tõsidust. Veelgi enam, ehkki kõik intervjuud olid anonüümised ning vastajat ei seostata töös tema vastustega, siis sellegipoolest ei ole välistatud, et püüti teadlikult teatud teemadest kõrvale minna ja pigem käsitleda neid põgusalt, et mitte anda konkreetseid vastuseid.

2.2 Eesti avalik teenistus ja vähemused

Taasiseseisvumise järgselt oli Eesti avaliku teenistuse üheks suuremaks väljakutseks nõukogude ajast kaasa saadud riigiparaadi ja selle töötajate muutmine. Eelkõige nähti vajadust vahetada välja seni riigiparaadis töötavad inimesed ning muuta varem kehtinud süsteem demokraatlikumaks. (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 362) Kõige tugevamalt mõjutasid personali ümberkorraldused etnilisi vähemusi, kelle arv Eesti avalikus teenistuses vähenes peale muudatusi oluliselt, ulatudes mõnedes asutustes isegi olematuks (Ivanov 2010; Ivanov 2013). Teiste vähemuste (v.a. soolised vähemused) esindatuse kohta avalikus teenistuses kahjuks varasemad andmed puuduvad, kuid võib oletada, et

1990ndatel aastatel ei pööratud vähemustele ning nende esindatuse tagamisele avalikus teenistuses tähelepanu, kuna kõige olulisem oli siiski eestlaste osakaalu suurendamine avalikus teenistuses ning laiemal eesmärgil meritokraatliku avaliku teenistuse süsteemi loomine. (Ivanov, Vetik 2014, 64) Taasiseseisvumisperioodil alguse saanud uus süsteem ning personalimuudatused avalikus teenistuses on aastate jooksul kujundanud Eesti avaliku teenistuse personalipoliitikat ning mõjutanud oluliselt ka vähemuste esindatuse teematikat avalikus teenistuses ja loonud praeguse olukorra.

Informatsiooni selle kohta, kui tõsine on erinevate vähemuste ja nende esindatuse probleem avalikus teenistuses ja riigis, saab läbi statistika ning uurimuste. Järgnevalt on toodud välja uuritavate vähemuste olemasolevad näitajad nii riigis kui ka avalikus teenistuses.

Statistikaameti andmetel moodustab tööealiste puuetega inimeste osakaal Eesti rahvastikust 2013. aasta seisuga ligi 4% ning praegusel hetkel töötab ainult 1% tööealistest puuetega inimestest Eesti rahvastikus ning üle poole töövõimelistest töötavatest puuetega inimestest töötab erasektoris. 2013. aasta küsitluse tulemusena tuli välja, et 11 ministeeriumis töötab kokku üksnes kaks puudega inimest (Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei 2013, 1) Nende näitajate puhul võib tuua välja, et tööealiste puuetega inimeste osakaal Eesti rahvastikus on küll madal, kuid see on Eesti ühiskonnas kindlasti oluline vähemusgrupp ja nende esindatus ministeeriumide tasandil on selgelt problemaatiline.

2013. aastal ilmunud Avaliku teenistuse 2013. aasta aruandes on toodud välja, et avalikus teenistuses kogutud soolise statistika põhjal on riigi ametiasutustes naiste ja meeste osakaal peaaegu võrdne. Ligi 52% teenistujatest riigi ametiasutustes on naised ja ülejäänud mehed. Samas on toodud välja, et üksnes ametnike hulgas oli 2013. aastal pigem rohkem naisi (71%) kui mehi (29%). (Avaliku teenistuse 2013. aasta aruanne, 43-45, 47) 2007. aastal oli naiste osakaal ametnike hulgas aga 62,9% ja meeste osakaal 37,1% (Avaliku teenistuse aastaraamat 2007). Selle põhjal saab öelda, et meeste osakaal ametnike hulgas on aastatega näidanud vähenemise tendentsi.

Vaadates vanuselist jaotust, on toodud välja, et Eestis on elanikkonna vananemine jõudnud ka riigiametitesse, sest võrreldes 2008. aastaga, on teenistujate arv nooremates vanusegruppides pigem vähenenud ning vanemates vanusegruppides suurenenud. Kui 2008. aastal oli 21-30 aastaste teenistujate arv teenistujate koguarvust ligi 24%, siis 2013. aastal 22%. 61-65 aastaste arv oli 2008.

aastal ligi 4%, siis 2013. aastal oli see kasvanud 5%-ni. (Avaliku teenistuse 2013. aasta aruanne, 43-45, 47) Kahjuks ei näita välja toodud andmed üksnes ministeeriumide olukorda ning seega on keeruline selgeid järeldusi ja hinnanguid vanuse kohta teha, kuid elanikkonna vananemisest tulenevalt on selle uurimine vajalik.

2011. aasta rahvaloenduse alusel saab tuua välja, et rahvuslike näitajate põhjal on mitte-eestlaste osakaal Eesti rahvastikust 31,3%. Seejuures on oluline tuua välja, et mitte-eestlaste osakaal Eesti kodanikest (üksnes kodanikud saavad kandideerida avalikku teenistusse) on 19%. (REL 2011) Seejuures 2012. aastal töötas ministeeriumides üksnes 2,8% mitte-eestlastest. (Ivanov, Vetik 2014, 67) Paljuski võib seda selgitada puuduliku eesti keele oskusega, sest 31,5% Eesti rahvastikust ei räägi eesti keelt emakeelena. Samas aga puudub informatsioon, kui palju mitte-eestlastest kodanikest räägib eesti keelt ametnikele nõutaval tasemel (kõrgtase - C1)¹. Eelnevatest näitajatest tulenevalt võib öelda, et rahvus ja keel on Eestis olulised erisused vähemuste puhul, millega avalikku teenistusse värbamisel arvestada. Rassi kohta on Eestis statistikat ja uurimusi võrdlemisi vähe ja Eesti ühiskonda peetakse rassi seisukohast pigem homogeenseks (Tiit 2014). Samas aga on toodud välja, et rassismi ei saa Eesti ühiskonnas alahinnata ning see võib olla oluliseks takistuseks tööturule sisenemiseks (Pettai 2014) ning seega on ka selle tunnuse uurimine Eestis oluline.

Teataval määral on võimalik statistikat saada ka religiooni kohta. 2011. aasta rahvaloenduse põhjal tunnistab 29% Eesti rahvastikust kindlat usku. Kaks peamist usku on õigeusk (16%) ja luterlus (10%). (REL 2011) Kuna kindla usu tunnistajate arv on peaaegu 1/3 rahvastikust, siis võib seda pidada piisavaks tunnuseks, mille alusel määrata vähemus.

2.3 Esindusbürokratia tagamise vahendid Eestis

Esindusbürokratia tagamise vahendeid Eesti avalikus teenistuses on uuritud lähtuvalt vahendite/instrumentide kategooriatest, et vahendeid oleks paremini võimalik eristada. Vastavalt teoreetilisele raamistikule on käesoleva uurimistöö tulemusena saadud informatsioon jaotatud viieks osaks: seadusandlikud/reguleerivad, fiskaalsed, kommunikatsiooni- ja informatsioonipõhised, struktuurilised ning strateegilised ja protseduurilised vahendid.

¹ Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2011.a määruse nr 84 (RT I, 28.06.2014, 82) „Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded” § 9.

2.3.1 Seadusandlikud/regulatiivsed vahendid

Avaliku teenistuse personalipoliitika aga ka vähemuste esindatuse temaatika kujundamisel on kõige suuremat mõju avaldanud taasiseseisvumise järgsel perioodil loodud seadusandlus ehk Eesti Vabariigi Põhiseadus ja 1995. aastal vastu võetud ning 2012. aastal vastu võetud uus avaliku teenistuse seadus (ATS), millega sätestatakse Eesti avaliku teenistuse olulisemad põhimõtted. ATSi järgi on Eestis detsentraliseeritud avalik teenistus, mille kohaselt ametiasutused vastutavad ise oma personalipoliitikate eest ning teevad ise personaliotsuseid ehk seda, mis puudutab värbamist, valikut, arendamist ja tasustamist (Järvalt, Randma-Liiv 2010, 246). Sellest tulenevalt saab järeldada, et vähemuste värbamise ja valikuga seotud otsused on Eestis antud ametiasutuste enda kätte ning neil on võimalus töötada välja sobivad strateegiad lähtuvalt nende vajadustest ja põhimõtetest. Seda järeldust kinnitab ka 2009. aastal vastu võetud võrdse kohtlemise seadus, mis sätestab, et iga ministerium peab antud seaduse rakendamist järgima ise oma valitsemisala piires ning tegema teiste asutustega koostööd antud põhimõtete arendamisel². Samas on oluline tuua välja, et mida detsentraliseeritum on avalik teenistus, seda keerulisem on tagada ühtsust ning ühiseid väärtusi riigis. Kui iga organisatsioon loob vähemuste esindatuse tagamiseks oma poliitika, siis on oht, et need poliitikad võivad minna vastuollu või olla ebaühtlased ja takistada avaliku teenistuse kui terviku arengut. (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 376-378)

Detsentraliseerituse põhimõttele tasakaaluks ja ühtsuse tagamiseks on ATSi pandud sisse klauslid, mida järgida. ATS sätestab, et: „Ametnikuna võib teenistusse võtta vähemalt keskharidusega täieliku teovõimega Eesti Vabariigi kodaniku, kes valdab eesti keelt seaduses või seaduse alusel sätestatud ulatuses“³. 2012. aastal vastu võetud ATS sätestab täiendavalt võrdse kohtlemise põhimõtte, mis ütleb, et: „Ametiasutused peavad tagama teenistusse soovijate ja teenistuses olevate isikute kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ja edendama võrdõiguslikkust“⁴. Samas on siinjuures oluline, et tegemist on üldsõnalise ja pealiskaudse põhimõttega, mis ei anna praktilisi instrumente või tegevusi organisatsioonidele ja jätavad ametiasutustele võimaluse otsustada, mida tähendab nende jaoks võrdne kohtlemine või mis ulatuses seda teostada. Lisaks on kehtestatud mitmed Vabariigi Valitsuse määrused, mis sätestavad näiteks värbamise ja valiku korra, ametnike koolituse korra, aga ka erinevatele oskustele esitatavad nõuded.

² Võrdse kohtlemise seadus (RT I, 06.07.2012, 22) § 14.

³ Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, 1) § 14 lõige 1.

⁴ Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, 1) § 13.

Määruste puhul on oluline asjaolu, et ükski nendest ei käsitle vähemuste esindatuse või värbamise temaatikat. Tiina Randma-Liiv on varasema ATSi eelnõu ekspertarvamuses juhtinud samuti tähelepanu, et vähemuste esindatuse temaatika on ATS eelnõus jäetud tähelepanuta (Randma-Liiv, 2009, 19). Sellest tulenevalt saab järeldada, et ATS, kui peamine regulatsioon, on vähemuste osas napisõnaline ning antud valdkond on reguleerimata. Seda lünka aitab mõnevõrra täita võrdse kohtlemise seadus, mis toob välja, et isikuid ei tohi diskrimineerida nende rahvuse, rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel.⁵ See säte annab ametiasutustele konkreetse teadmise, milliste vähemuste diskrimineerimine on keelatud, kuid puuduvad täpsemad suunised.

Riigi tasandil on olemasolev seadusandlus saanud oluliseks aluseks, mida järgitakse ja mille alusel tehakse olulisi värbamisotsuseid ja valikuid. Intervjuude põhjal selgus samuti, et ministriumid toetuvad vähemustega seotud küsimustes valdavalt riigi seadusandlusele ning organisatsioonisiselt ei ole kõigil ministriumidel eraldi dokumente ja regulatsioone loodud. Kaks intervjueeritavat tõid välja, et nende asutuses on loodud eraldi värbamise ja valiku kord, kuid antud kord lähtub juba eelnevalt välja toodud seadustest ja seal ei ole täiendavalt käsitletud vähemuste värbamise või diskrimineerimisega seonduvat. Mitmed intervjueeritavad leidsid, et riigi seadusandluses sätestatu on piisav, et mitte diskrimineerida erinevaid ühiskonnagruppe. Intervjueeritavad leidsid, et ainuüksi võrdse kohtlemise seadus on niivõrd detailne, et see peaks olema organisatsioonidele heaks aluseks ja tagama vähemuste kaitse ja võrdse kohtlemise igas olukorras.

Vaadates kvootide seadmist, siis saab tuua välja, et Eestis puudub igasugune kvoodisüsteem. Riigitasandil ei ole üheski dokumendis ega õigusaktis toodud välja, et värbamisel kasutatakse kvote või oleks määratud arv, kui palju peab olema inimesi ühest või teisest vähemusgrupist värvatud. Samuti tõid kõik intervjueeritavad välja, et nende organisatsioonide praktikas puudub kvootide kehtestamine ja organisatsioonitasandil ei ole sellest isegi juttu olnud.

⁵Võrdse kohtlemise seadus (RT I, 06.07.2012, 22) § 1 lõige 1.

2.3.2 Kommunikatsiooni- ja informatsioonipõhised vahendid

Eesti avalikus teenistuses praktiseeritakse teataval määral personali statistika kogumist ja monitooringut. Igal aastal antakse rahandusministeeriumi poolt välja Avaliku teenistuse aastaraamat ja alates 2013. aastast avaliku teenistuse aruanne, kus on toodud välja ametnikkonna jagunemine lähtuvalt nende haridustasemest, soost ja vanusest ja avaliku teenistuse üldised suunad. (Avalik teenistus 2015) Erandlikult andis “Avaliku teenistuse aastaraamat 2005” aimu ametnikkonna jagunemisest ka tulenevalt nende kodakondsusest (Avaliku teenistuse aastaraamat 2005), kuid järgnevatel aastatel seda ei tehtud. Samuti puudub aastaraamatutes igasugune ülevaade ametnikkonna rahvusliku kuuluvuse või emakeele kohta (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 385) ning ka teiste vähemuste tunnuste kohta, nagu näiteks puue, religioon, rass jne. Andmete kogumine personali statistika ja vähemustega seotud näitajate kohta on piiratud tulenevalt isikuandmete kaitse seadusest, mis sätestab loetelu delikaatsetest isikuandmetest (andmed etnilisuse ja rassi, puude ja terviseseisundi, seksuaalelu, poliitiliste vaadete, usuliste veendumuste, pärilikkuse, ametiühingu liikmelisuse, biomeetriliste andmete kohta jne), mille kogumine ja avalikustamine kolmandatele isikutele on keelatud⁶. Seega ei ole lubatud koguda delikaatseid isikuandmeid ning neid riikliku statistika eesmärgil avalikustada.

Oluline on ka, et enamikul ministeeriumidel puudub regulaarne informatsiooni või statistika kogumise praktika töötajate kohta asutusesiseselt. On küll ülevaade vanuse ja soo ning hariduse kohta, kuid kuna andmekaitse seadus keelab muud informatsiooni koguda, siis puudub ülevaade muude demograafiliste tunnuste kohta. Antud statistikat kogutakse suures osas avaliku teenistuse ülese statistika kokku panemiseks ning organisatsioonid ise ei kasuta töös või värbamisel kogutud andmeid. Ainult üks intervjueeritav tõi välja, et nad koguvad omal initsiatiivil töötajate kohta informatsiooni lisaks eelpool välja toodule ka puude ja keele kohta, kuid antud informatsioon on asutusesisene ja aitaks teha kindlaks erinevate ühiskonnagruppide ala- või üleesindatust, samas aga toodi välja, et olulisi personaliotsuseid nad selle informatsiooni põhjal ei tee.

Kõik intervjueeritavad tõi välja, et informatsiooni saamine antud temaatika kohta piirdub personaliga tegelevatele ametnikele mõeldud seminaride, koolituste ja ettekannetega nii Eestis kui Euroopas, kus tuuakse välja personaliga seotud probleemkohad ja arutatakse koos võimalike lahenduste üle. Näiteks tõi mitmed intervjueeritavad välja personalitöötajate teabepäeva, kus

⁶Isikuandmete kaitse seadus (RT I, 12.07.2014, 51) § 4 lõige 2, § 11 lõige 7 punkt 1.

käsitletakse olulisi avaliku teenistuse teemasid. Samas tõdeti, et seminarid käsitlevad personalivaldkonna muid aspekte tunduvalt rohkem kui vähemuste esindatust. Pigem käsitletakse seadusandlust ja tasustamist ja personaliplaneerimist, aga mitte vähemuste värbamise seisukohast. Üks intervjuueritav tõi välja, et on tehtud ettekandeid demograafilistest näitajatest nii avalikus teenistuses kui ka ühiskonnas. Seejuures on antud ettekannetel või seminaridel keskendunud mitmetele ühiskonnagruppidele, kuid kõige rohkem on kokkupuudet olnud etnilisi vähemusi ning puuetega inimesi puudutavate seminaridega. Lisaks tõid intervjuueritavad välja, et seminaridel osalevad tavaliselt organisatsiooni personaliosakonna töötajad, kellel on erinevate ühiskonnagruppidega rohkem kokkupuudet. Üldiselt on selliste ürituste korraldamise initsiatiiv tulnud väljastpoolt organisatsiooni, näiteks suheldes ülikoolide või muude teadusasutustega, kes vähemustega seotud probleeme teravamalt tajuvad. Intervjuudest selgus, et organisatsioonisiselt selliseid initsiatiive tulnud ei ole. Kõik intervjuueritavad tõid välja, et selline teavitustöö toimub ebaregulaarselt.

Täiendavalt tõid mitmed intervjuueritavad välja, et puudub teadmine, kas erinevatele ühiskonnagruppidele pakutakse mingisugust nõustamist või suurendatakse nende teadlikkust avalikust teenistusest ja sealsest seadusandlusest väljaspool avalikku teenistust. Arvati, et tõenäoliselt tehakse seda vähemuste enda organisatsioonide poolt, näiteks Puuetega Inimeste Koja poolt. Küll aga tõdesid kõik intervjuueritavad, et julgustavad vähemusi kandideerima avalikku teenistusse sellega, et nad pakuvad praktikakohti ning ka töövarjupäevi, et tutvuda avaliku teenistuse tegemistega. Samas aga ei ole need suunatud ainult vähemustele, vaid on mõeldud kõigile ja intervjuueritavad näevad selles head võimalust ka vähemustele, ehkki selle kasutamine vähemuste seas ei ole väga levinud. Lisaks kutsutakse vähemusi avalikku teenistusse ettekandeid tegema, et neil oleks ise võimalik oma tegemistest rääkida ja saada uusi kogemusi. Intervjuueritavad tõid täiendavalt välja, et ootavad ka vähemuste enda initsiatiivi ettekannete tegemisel ja ministeeriumidesse tulemisel.

2.3.3 Fiskaalsed vahendid

Vähemuste värbamise mõjutamine läbi rahaliste vahendite ei ole hetkel Eestis praktikas veel kasutusel, kuid alates 2016. Aastast soovitakse käivitada töövõimereform, mille eesmärgiks on

suurendada vähenenud töövõimega inimeste võimalusi tööturul. Ühe lahendusena hakatakse tööandjale riigi poolt kompenseerima töökoha kohandamise kulusid, kui ta võtab tööle erivajadusega inimesi. Antud reform on seotud nii era- kui ka avaliku sektoriga. (Sotsiaalministeerium 2015) Teine osa reformist on seotud toetusega, mida hakatakse maksma töövõimelisele puudega inimesele juhul kui ta töötab. Toetus aitab kompenseerida töötamisega seonduvaid kulusid. (Luts 2014) Esialgelt on töövõimereformi rahastamine nähtud ette Euroopa Struktuurifondide rahast (Velsker 2014). Seejuures hakkab töövõime hindamise ja teenuste pakkumisega tegelema Eesti Töötukassa (Luts 2014). Üks intervjueeritav tõi välja, et on sellisest vahendist kuulnud, kuid leiab, et selle rakendamine Eestis võib osutuda keeruliseks, kuna tekib probleeme vajaliku raha leidmisega.

2.3.4 Struktuurilised vahendid

Eestis ei ole loodud ühte kesket avaliku teenistuse personalijuhtimist koordineerivat organisatsiooni ning personalitöö korraldamisega tegeleb iga organisatsioon ise. Riiklikul tasandil on personalitöö arendamisega seonduvad ülesanded jaotatud mitme organisatsiooni vahel: justiitsministeerium tegeleb seadusandlusega, rahandusministeerium värbamise ja valiku, koolituse, hindamise, avaliku teenistuse eetika, palgakorralduse ning statistikaga, Riigikantselei tippjuhtide arendamisega ning siseministeerium kohalike omavalitsuste personalitööga. (Avalik teenistus 2015) Kuigi personali arenguga seonduvad ülesanded on jäetud kesksel tasandil rahandusministeeriumi vastutusele, siis sellegipoolest ei ole vähemuste esindatuse temaatika keskselt arendatud ja pigem rõhutatakse teiste personalivaldkondade olulisust. Seda ilmestab ka asjaolu, et rahandusministeeriumis ei ole loodud eraldi ametikohta või töögruppi vähemuste esindatusega tegelemiseks, samas kui koolituste juhtimiseks on eraldi ametikoht.

Intervjuude põhjal võib samuti öelda, et vähemustega seonduvat ei tajuta veel piisavalt olulisena ja seetõttu ei ole seda hakatud keskselt juhtima. Ka ametiasutuste nõustamine ei ole hetkel selles valdkonnas päevakorral, kuna ka ministeeriumid ei taju seda teemat probleemseks. Viis intervjueeritavat tõi välja, et organisatsioonis ei rõhutada eraldi seda, et vähemuste esindatus toob kaasa mingi olulise eelise või selle puudumine tooks kaasa midagi negatiivset. Mitu vastanut põhjendas seda sellega, et erinevaid ühiskonnagruppe ja sinna kuuluvaid inimesi on nende

asutuses nii vähe ja nende probleem ei tule nii tugevalt esile ja selle põhjal ei saa näiteks öelda, et vähemuste esindatusega suurenemisega suureneb ka nende kaitse ja huvide eest seismine.

Organisatsiooni tasandil struktuuraalseid muudatusi intervjueeritavad välja ei toonud ning tõdesid, et vähemuste kandideerimine on avalikku teenistusse liialt väike, et hakata looma uut osakonda, üksust või ametikohta. Pigem saab selle ülesande delegeerida olemasolevale osakonnale, kui selleks peaks vajadus tekkima. Samuti tõid kõik intervjueeritavad peale ühe välja, et puuduvad eraldi töögrupid või meeskonnad ja ametikohad, kes tegeleksid vähemuste temaatikaga oma igapäevatöös. Toodi välja, et vähemuste kandideerimine on niigi minimaalne ja otsuse tegemine taandub ikkagi esitatud nõuetele vastamisele ja kompetentsile. Lisaks sellele tõid mitmed vastanud välja, et vähemuste esindatusega seotud probleem tekib värbamisel ning muus olukorras probleemi tekkimise võimalust intervjueeritavad ette ei kujutanud. Samas oletasid kolm intervjueeritavat, et kui peaks siiski tekkima olukord, kus on erinevate ühiskonnagruppide esindatusega vaja tegeleda, siis tõenäoliselt antakse see lahendada personaliosakonnale, sest nende pädevuses on personaliga seotud küsimused. Üks intervjueeritav tõi välja, et eraldi on loodud usaldusisiku institutsioon, kes tegeleb asutuses diskrimineerimisega ja seda mitte ainult värbamisel, vaid ka muudel juhtudel.

2.3.5 Strateegilised ja protseduurilised vahendid

Eesti avalikus teenistuses on rahandusministeeriumi eestvedamisel koostatud riigi kui tööandja roheline raamat ja ning lähitulevikus valmib ka selle järg ehk riigi kui tööandja valge raamat. Mõlema dokumendi eesmärgiks on tuua välja riigi terviklik personalijuhtimine ja selle olulisemad põhimõtted ning nende raamatute kaudu ka nende põhimõtete juurutamine. Nende arengudokumentidega kujundatakse ühtne suund, kuhu avalik teenistus peaks personalivaldkonnas liikuma ning millised on ühised suunad. (Rahandusministeerium 2015) Antud dokumendid käsitlevad küll kõige olulisemaid personalipoliitikaga seotud küsimusi ja strateegilisi eesmärke, kuid vähemustega seotud aspektid avalikus teenistuses ei ole eraldi välja toodud ja nende olulisusele ei ole tähelepanu juhitud. Näiteks on toodud välja, et ametiasutused peaksid hakkama oma personali rohkem planeerima vastavalt vajadusele, kuid seejuures ei ole toodud välja mitmekesisuse aspekte. (Rahandusministeerium 2013, 20-21) Seega võib öelda, et tegemist on personalivaldkonna strateegia

või tegevusplaaniga, kuid sisuliselt ei käsitle see erinevate ühiskonnagruppide esindatuse temaatikat avalikus teenistuses ning nende võimaluste suurendamist.

Vaadates organisatsiooni tasandi praktikaid, siis läbiviidud intervjuude põhjal selgus, et üheski uuritud asutuses ei ole loodud eraldi asutusesisest dokumenti või strateegiat, mis reguleeriks erinevate ühiskonnagruppide esindatust ning tooks välja antud temaatikat puudutavad suunised või eesmärgid. Pigem lähtutakse asutuste ülestest seadustest, näiteks avaliku teenistuse seadusest ja võrdse kohtlemise seadusest, mis keelavad üldise diskrimineerimise ja leitakse, et see on piisav alus värbamisel tehtavatele otsustele. Kaks intervjuueeritavat tõi täiendavalt välja, et asutusesisesteks dokumentideks ei ole olnud vajadust, sest asutuse juhid ja personaliosakond ei näe oma igapäevatöös, et erinevate ühiskonnagruppide tööle saamine avalikku teenistusse oleks nii problemaatiline, et peaks hakkama koostama eraldi dokumenti lähtuvalt asutuse omapärast ja vähemustest.

Lisaks selle toodi intervjuudes välja, et oluliselt ei ole ümber kujundatud ka ministeeriumi sisemist kultuuri ja võetud kasutusele uusi praktikaid. Seda põhjendati asjaoluga, et ministeeriumide praktikas on reaalne kokkupuude vähemustega pigem madal ja konkursid, kuhu kandideerib mõni vähemusgrupist inimene ei ole igapäevapraktika. Rohkem toodi vähemustega kokkupuudet välja suuremates organisatsioonides, kus on rohkem töötajaid ja konkursse. Üks intervjuueeritav tõi suure probleemina välja, et vähemused ise ei kandideeri avalikku teenistusse ning seetõttu puudub võimalus neid toetada ja soodsaid tingimusi luua. Seejuures tõi intervjuueeritav välja, et eriti probleemseks on puuetega inimesed, kes hoiavad eemale. Intervjuude põhjal puudub avalikus teenistuses ka olukord, kus võrdsete kandidaatide korral langetatakse otsus demograafiliste tunnuste alusel, sest otsuse tegemise aluseks on ikkagi kvalifikatsioon ja muud nõuded.

Valdavalt toodi intervjuudes välja, et puuduvad selliseid ametikohad, kuhu otsitakse kindla ühiskonnagrupi esindajat ning asutused ei ole kasutanud uute töötajate leidmiseks sihtotsingut, mis oleks suunatud teatud vähemustele, kelle esindatust asutuses peetakse probleemiks. Lähtutakse ikkagi kvalifikatsioonile vastava töötaja leidmisest. Ainult üks intervjuueeritav tõi välja, et ühel korral suunati kuulutus liikumispuuetega inimestele, kuid ühtegi kandidaati ei laekunud ja seega ei andnud sihtotsing soovitud tulemust. Üldiselt kuulutatakse vakantse välja avaliku teenistuse veebilehel, erinevates tööportaalides, asutuste enda kodulehel ja ajalehtedes, aga ka ülikoolide listides. Ajalehtedes töökuulutuste avaldamine toimub intervjuueeritavate sõnul vastavalt

võimalustele ja ka vajadustele. See, milliseid ajalehti kasutatakse, oleneb suuresti sellest, milline on lugejaskond. Ikkagi tahetakse leida ametikohale inimene, kes on vastava valdkonnaga tuttav ja lähtutakse, milliseid ajakirju potentsiaalne kandideerija loeb. Samas ei ole ajalehtede ega muude kanalite kasutamisel lähtunud vähemustest ja nende esindatusest ja töökuulutustes ei ole otseselt julgustatud teatud ühiskonnagruppe kandideerima.

Kõik intervjuueeritavad tõid välja, et uutele töötajatele pakutakse sisseelamiseks uuel töökohal toetust või mentorlust. Sageli on mentoriks sama osakonna töötaja, kus uus inimene tööle asub või on ka neid juhtumeid, kus mentoriks on vahetu juht. Seejuures tõid intervjuueeritavad välja, et erinevatest ühiskonnagrupidest pärit inimestele ei ole erinevaid mentoreid vastavalt nende vajadustele, vaid kõigile kehtivad samad põhimõtted. Kõige enam toodi intervjuudes välja, et uued töötajad vajavad abi ja nõu tööülesannetes ja üldises sisselamises. Kolm intervjuueeritavat tõid välja, et nad on täheldanud ka vastavalt vajadusele tekkinud mentorlust, kus uus töötaja otsib ise endale sobiliku mentori. Selliseid juhtumeid on täheldatud kõige enam keeleliste vähemuste puhul, kus uus töötaja vajab abi näiteks tõlkimisel või on tal keeruline korrektselt kirjutada. Samas toovad intervjuueeritavad välja, et selliseid olukordi ei esine sageli, vaid need on pigem erandid ja kui rääkida töötingimuste muutmiseks paindlikumaks, siis kinnitavad kõik, et selliste juhtumite puhul on kõik võrdsed ja eritingimusi kellelegi ei määrata. Ka näiteks puuetega inimeste puhul toodi välja, et kui nad juba kandideerivad, siis nad peaksid arvestama, et kõiki koheldakse võrdselt ning ei looda eritingimusi. Samas tõdeti, et kui tõesti on mõnel erivajadusega inimesel vaja teisi tingimusi, siis sellele tullakse vastu, ehkki siiani intervjuueeritavad sellist olukorda ei mäleta.

3. JÄRELDUSED

Uurimistulemuste põhjal saab peamise järeldusena tuua välja, et Eestis on erinevate esindusbürokraatia tagamise vahendite kasutamise praktika riiklikul ja organisatsioonilisel tasandil puudulik ning tavapäraseid personalipoliitika vahendeid ei ole suunatud vähemuste esindatuse tagamisele. Siit saab omakorda järeldada, et Eestis ei peeta vähemuste temaatikat oluliseks ja ei nähta vajadust välja töötada vahendeid vähemuste osakaalu suurendamiseks avalikus teenistuses. See näitab, et Eesti riigil on esindusbürokraatia teemasse passiivne suhtumine ning selle olulisust ei tajuta ei poliitilisel ega ka administratiivsel tasandil. Kuna ametnikud peegeldavad oma tegevuses poliitikute suhtumist, siis võib järeldada, et tegelikult on ükskõiksus esindusbürokraatia suhtes saanud alguse juba poliitiliselt tasandilt ja selle reaalne tulemus kerkib esile administratiivsel tasandil (Lascoumes, Le Gales 2007, 11; Meier, Hawes 2008, 281). Siin aga tuleb omakorda mõelda sellele, et miks poliitiline tasand on antud teema suhtes ükskõikne ning miks ei jõua vähemuste esindatuse küsimus päevakorda. Paljuski aitab seda põhjendada vähemuste, kui ühiskonnas nõrgemate gruppide väiksem võimalus end kuuldavaks ja nähtavaks teha, kuid samas oleks oluline pöörata tähelepanu ka vähemuste, kui huvigrupi kaasamise ning nende erinevatele võimalustele kaasa rääkida.

Vähemuste esindatuse saavutamiseks ja neile võrdsete võimaluste pakkumiseks peaks aga Eesti riigil olema aktiivne suhtumine esindusbürokraatia tagamisse nii poliitilisel kui ka administratiivsel tasandil. Pikemaajaliselt võib passiivne suhtumine viia selleni, et avalik teenistus ei peegelda meie ühiskonna mitmekesisust ja laseb “enamusel” oma positsiooni avalikus teenistuses üksnes kindlustada. See aga omakorda viib vähemused veelgi kaugemale riigivalitsemisest ning muudab vähemustega arvestamise veelgi vähemtähtsaks. Mida kaugemal on vähemused riigivalitsemisest, seda keerulisem on neil oma vajadusi teatavaks teha ja õigusi kaitsta, aga ka olulistel teemadel kaasa rääkida ja see omakorda kahandab nende väärtust ja olulisust ühiskonnas (Meier, Capers 2012, 421). Veelgi enam, vähemuste eemalolek avalikust teenistusest ja riigivalitsemisest mõjutab neile

pakutavate teenuste kvaliteeti, sest avalik teenistus, mis ei peegelda oma ühiskonna kõiki gruppe on kodanikkonnast kaugel ja ei mõista piisavalt nende jaoks olulisi vajadusi ja väärtusi (Sowa, Selden 2003, 701) ning see omakorda annab vähemustele signaali, et nendega ei arvestata (Meier, Capers 2012, 421). Oluline on ka see, et mida kaugemale vähemused avalikust teenistusest liiguvad, seda raskem on neid hiljem aidata ja tagasi avaliku teenistuse juurde saada. Sellest võib järeldada, et mida varem muutub vähemuste teema oluliseks, seda lihtsam on ka nende esindatust saavutada.

Teoreetilises osas kajastatud poliitikainstrumentide käsitus on Eesti puhul rakendatav, aidates mõista, kas ja mis ulatuses erinevaid vahendeid kasutatakse ning teisalt tuues välja peamised probleemkohad Eestis kasutatavate vahendite puhul ja mida need sellisel kujul kaasa toovad. Järgnevalt ongi toodud välja peamised probleemid Eesti praktikas.

Üheks probleemkohaks on vähemuste kohta informatsiooni kogumine, sest praegusel hetkel puudub isikuandmete kaitse seaduse tõttu täielik ülevaade, millised vähemusgrupid avalikus teenistuses on. See omakorda muudab keeruliseks riiklike lähtekohtade seadmise, sest ei ole kindlalt teada, kui suur on vähemuste probleem avalikus teenistuses ning kas peaks üldse midagi ette võtma (McMillan-Capehart *et al* 2009, 417). Lisaks on statistika puudumise tõttu ühiskonna teadlikkus väiksem ja ei osata hinnata adekvaatselt, kui suureks antud probleem on muutunud (Jaffer, Atallahjan 2013, 28). Eesti puhul aitaks statistika kogumine vähemuste kohta luua ka erinevaid strateegiaid nii riiklikul kui ka organisatsiooni tasandil ja teha kindlaks erinevate vahendite efektiivsust ning suurendada ühiskonna teadlikkust. Ehkki riiklikul tasandil on statistika kogumine piiratud, siis ka ükski asutus, peale ühe, ei kogu ise asutusesiseselt ja mitte avaldamiseks mõeldud statistikat. Sellest tulenevalt saab järeldada, et kuna organisatsioonid ise ei praktiseeri statistika kogumist asutusesiseselt, siis seda olulisem oleks seda teha riiklikul tasandil, sest vastasel korral ei saa rääkida ka vähemustele suunatud vahenditest ja nende otstarbekusest, sest informatsiooni kogumine vähemuste kohta on sageli teiste vahendite eelduseks (McMillan-Capehart *et al* 2009, 417).

Oluliseks probleemkohaks on ka poliitiline tase Eestis, ehk seadusandluse ning erinevate üle-riiklike strateegiate puudulikkus esindusbürokraatia kohta, mis hõlmab endas nii puudulikku regulatsiooni kui ka fiskaalsete stiimulite nõrkust. Seadusandlikke/reguleerivaid vahendeid võib pidada teiste vahendite aluseks ja nende kolm funktsiooni (sümboolne, väärtushinnangute ja pragmaatiline) muudavad need ülimuslikuks ja kohustuslikuks, kandes endas olulisi väärtusi ning suunates käitumist (Pollert 2003, 348). Eesti puhul on põhjalike seaduste või üle-riiklike strateegiate

olemasolu avaliku teenistuse valdkonnas eriti oluline, kuna tegemist on detsentraliseeritud avaliku teenistusega, kus igal organisatsioonil on vabadus määrata oma tegevus ja see omakorda võib tuua kaasa vastuolud ministeeriumide poliitikates ja töökorraldustes ning seega oleksid seadused esmane viis luua alus ühtlaseks käitumiseks. Lisaks sellele toetuvad ministeeriumid oma tegevuse korraldamises seadustele ning kui need on teatud valdkondades puudulikud, siis on suure tõenäosusega ka ministeeriumide tegevus puudulik. Eesti juhtumi puhul on probleemiks see, et on olemas vajalik seadusandlus, mida organisatsioonid on valmis järgima, kuid seadustes puudub vähemuste esindatuse temaatika ning täpsustamata on vahendid, mille alusel vähemuste esindatust tagada. Seega on Eesti avaliku teenistuse seadusandluses täitmata väärtushinnangute ning pragmaatilisuse funktsioon vähemuste temaatikas. Samas on avaliku teenistuse seadusandlus heaks võimaluseks, kuhu lisada ka vähemuste temaatika ja suunata seda riiklikul tasandil. See eeldab aga antud teema tõstatamist poliitilisel tasandil, mida senised valitsuskooalitsioonid ei ole piisavalt väärtustanud. Esindusbürokraatia küsimus ei kuulu ka ühegi üksiku erakonna programmi.

Fiskaalsed vahendid, kui võimalus mõjutada organisatsioonide käitumist läbi rahaliste vahendite, on hea võimalus midagi ära teha ning panna organisatsioone vähemusi värbama. Eesti praktikas ei ole rahalisi stiimuleid seni kasutatud, kuid selleni püütakse jõuda 2016. aasta alguses. Seejuures tuleb aga pöörata tähelepanu sellele, et see on suunatud üksnes puudega inimestele ning teisalt ei ole jõutud siiani selgusele, kuidas seda vahendit pärast Euroopa Struktuurfondidest saadud raha lõppemist rahastama hakatakse. Sellest aga võib omakorda järeldada, et Eestis ei ole poliitiline tahe ei seadusandluse ega ka rahaliste aspektide poolest piisavalt tugev selleks, et vähemuste esindatust avalikus teenistuses tagada ja midagi selles valdkonnas ära teha.

Probleemkohaks on ka teadlikkuse ja pädevuse tõstmine esindusbürokraatia ja vähemuste kohta ja seda kogu ühiskonnas. Praegusel hetkel ei ole ühiskonnas teravalt tõstatatud vähemuste esindatuse probleemi avalikus teenistuses ja ei ole toodud välja, millised vähemused on eriti probleemsed. Võib öelda, et ei tunnetata vajadust vähemuste süstemaatilise kaasamise järele avalikku teenistusse ning ei teadvustata sellest tulenevat kasu kogu ühiskonna jaoks, mis seisneb riigi ja ühiskonna stabiilses ning jätkusuutlikus arengus, kus kõigil on võrdsed võimalused (Lascoumes, Le Gales 2007, 1-2, 5). Praegusel hetkel on probleemiks ka see, et erinevate ametnikele suunatud koolituste ja seminaride olemus kajastub personaliteemadel, mis ei puuduta vähemuste esindatust ja esindusbürokraatiat ning seejuures ei too välja, millised on ühiskonnas kõige rohkem tähelepanu vajavad vähemused.

Puudulik on ka vähemuste nõustamine ja mentorlus, sest ministeeriumid pakuvad küll töövarjupäevi, praktikaid ja ettekannete võimalusi, kuid lähemal uurimisel selgub, et tegelikult ei ole need keskendunud üksnes vähemustele, vaid kõigile soovijatele. See omakorda vähendab ministeeriumide keskendumist vähemuste erisustele ja vastava vaatenurga kujundamist. Seega keskendumine üksnes erinevate ühiskonnagrupi vajadustele ja nägemustele ja seeläbi nende toetamine ja julgustamine on ministeeriumides puudulik. Samuti on see põhjuseks, miks erinevad ühiskonnaliikmed ei sunni poliitilisi erakondi vastavat teemat päevakorda võtma. Siit aga võib järeldada, et mida väiksem on ühiskonna teadlikkus, seda ükskõiksemalt ka antud teemasse suhtutakse (Jaffer, Ataulahjan 2013, 28) ja seega seda olulisem on teadlikkuse tõstmine.

Vaadates praegust seadusandlust, siis saab tuua välja mõningad võimalused vähemuste esindatuse parandamiseks ja teema päevakorda tõstmiseks nii riiklikul kui ka ministeeriumide tasandil. Riiklikul tasandil oleks üheks võimaluseks tagada vähemuste esindatus avalikus teenistuses läbi selle, et rahandusministeerium, kelle pädevuses on personali värbamise ja valiku arendamine, hakkaks teemale rohkem tähelepanu pöörama. Täna sel päeval on antud valdkond võrreldes teiste avaliku teenistuse valdkondadega jäetud tagaplaanile ja selle arendamisega ei tegelda. Samas on Eesti jaoks oluline, et detsentraliseeritud avalikku teenistust juhitaks üheselt ja seda ka erinevate vähemustega seotud poliitikates ja tegemistes. Vähemused, kui nõrgem grupp ühiskonnas, vajavad proaktiivset lähenemist otsusetegijate poolt, et tagada nende võrdne kohtlemine ja seda mitte üksnes võrreldes teiste kodanikega vaid ka erinevate organisatsioonide lõikes.

Teiseks võimaluseks nii riiklikul kui ka organisatsioonilisel tasandil oleks strateegia või tegevusplaani koostamine, mis käsitleks erinevate ühiskonnagruppide esindatusega seotud aspekte avalikus teenistuses. Tulenevalt teoreetilises raamistikus väljatoodust vähendab tegevusplaani puudumine tegevuse jälgimist ja kontrolli (Crosby *et al* 2006, 587). Ilma tegevusplaani või strateegiata puuduvad riigil ja organisatsioonidel tulevikusuunad, kuhu tahetakse jõuda (Hoque, Noon 2004, 482). Kindlasti aga peaks Eesti riik hakkama mõtlema strateegia või tegevusplaani loomisele et tagada selle valdkonna jätkusuutlik areng. Samuti peaksid ministeeriumid looma asutusesisesed dokumendid, kus on toodud välja nende eripärad ja vajalikud suunad seoses vähemustega.

Ministeeriumide tasandil oleks esimeseks võimaluseks hakata koguma informatsiooni oma personali demograafiliste tunnuste kohta, et saada ülevaadet nende esindatuse kohta ja samas nende näitajate

põhjal võtta kasutusele teisi vahendeid, millega vähemuste esindatust suurendada (McMillan-Capehart *et al* 2009, 417). Üheks võimaluseks oleks kujundada ümber sisemised protseduurireeglid vastavalt vajadusele. Näiteks võiks hakata kasutama enam konkreetsetele vähemustele suunatud sihtotsingut ning tagada, et soovitud vähemused neid töökuulutusi ka näeksid või need nendeni jõuaksid, sest antud vahend muudab tööpakkumised vähemustele kättesaadavamaks ja näitab, et vähemusi oodatakse avalikku teenistusse (Voorhoueve 2005, 156). Samas on siin oluliseks aspektiks see, et praegusel hetkel peaksid ministriumid informatsiooni kogumiseks ja sisemiste protseduuride muutmiseks seda ise tahtma ja nägema selleks vajadust.

Eelnevast tulenevalt võib öelda, et Eesti praktikas, nii riiklikul kui ka ministriumide tasandil, on vähemuste esindatuse tagamine mitmes aspektis problemaatiline, kuid samas võib tõdeda, et ka praeguse seadusandluses puhul on võimalus teatud vahendeid kasutada, et tagada vähemuste esindatust ning suurendada nende olulisust nii poliitilisel kui ka administratiivsel tasandil.

Kokkuvõte

Magistritöö teemaks oli esindusbürokraatia tagamise vahendid Eesti ministriumides. Esindusbürokraatia olulisust nähakse tulenevalt üha mitmekesisemaks muutuvatest ühiskondadest ja vähemustele võrdsete võimaluste pakkumisest avalikus teenistuses. Esindusbürokraatiat seostatakse eelkõige demokraatlikkuse ja efektiivse riigivalitsemisega, mis aitab kompenseerida vähemustele, kui ühiskonnas vähem kuuldavatele gruppidele, nende poliitilist nõrkust. Samas puudub hetkel Eestis ülevaade, mida ja kuidas tehakse. Sellest tulenevalt oli magistritöö eesmärgiks uurida, milliseid esindusbürokraatia tagamise vahendeid kasutavad Eesti ministriumid, et tagada vähemuste esindatus avalikus teenistuses ja võrdsed võimalused sinna pääsemisel. Seejuures oli uurimisküsimuseks, et milliseid esindusbürokraatia tagamise vahendeid kasutatakse Eesti ministriumides?

Magistritöö teoreetiline raamistik toetus esindusbürokraatia teooriale, tuues välja selle olulisemad eesmärgid ja rollid ühiskonnas. Selle kohaselt on esindusbürokraatia oma olemuselt mitmedimensiooniline ja muutuv mõiste ning on seotud riigispetsiifiliste teguritega (poliitilised, demograafilised, ajaloolis-kultuurilised tegurid). Esindusbürokraatia tagamise vahendite kategooriate lähtealuseks oli poliitikainstrumentide käsitus, mis eristab viit liiki vahendeid: seadusandlikud/regulatiivsed, fiskaalsed, kommunikatsiooni- ja informatsioonipõhised, struktuurilised ning strateegilised ja protseduurilised.

Magistritöö empiirilise analüüsi läbiviimiseks kasutati kvalitatiivset uurimismeetodit, mille käigus koguti andmeid dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud intervjuudega ministriumide personalijuhtide või -spetsialistidega ning Tippjuhtide Kompetentsikeskuse ja Rahandusministriumide avaliku teenistuse osakonna esindajatega. 13-st asutusest viidi intervjuud läbi 9-ga. Dokumendianalüüsi eesmärgiks oli saada eelkõige taustinformatsiooni riiklike vahendite kohta, uurides seadusandlust, õigusakte ja strateegiaid aga ka statistikat. Intervjuude eesmärgiks oli saada informatsiooni ministriumide praktikate kohta.

Magistritöö tulemusena selgus, et Eestis on erinevate vahendite kasutamise praktika riiklikul ja organisatsioonilisel tasandil puudulik. Tavapäraseid personalipoliitika vahendeid ei ole suunatud erinevate ühiskonnagruppide esindatuse tagamisele, vaid muudele personalipoliitika aspektidele. Vahendite puudulik kasutamine lubab järeldada, et Eestis ei peeta vähemuste temaatikat oluliseks ja ei nähta vajadust suunata vahendeid vähemuste osakaalu suurendamiseks avalikus teenistuses. Teema aktuaalsus puudub nii poliitilisel kui ka administratiivsel tasandil.

Lisaks ükskõiksusele vähemuste esindatuse temaatikas ilmnesid uurimuse käigus mitmed probleemkohad, mis seostuvad puuduliku informatsiooni kogumisega vähemuste kohta, poliitilise taseme nõrkusega, mis seisneb nii puudulikus seadusandluses kui ka fiskaalsete stiimulite mittekasutamises, ja vähese esindusbürokraatia teadlikkuse tõstmisega Eesti ühiskonnas. Samas võib praeguse seadusandluse puhul täheldada mitmeid võimalusi, kuidas riiklikul ja organisatsioonilisel tasandil vähemuste esindatust avalikus teenistuses tagada. Üheks võimaluseks oleks see, et rahandusministeerium hakkaks tõsisemalt vähemuste temaatikaga tegelema ning samas oleks oluline pöörata tähelepanu ka strateegiate ja tegevuskavade koostamisele ja seda nii riiklikul kui ka organisatsioonilisel tasandil. Ministeeriumide tasandil oleks heaks võimaluseks kujundada ümber sisemised protseduurireeglid, näiteks kasutada sihtotsingut.

Tulenevalt läbi viidud uurimusest oleks Eesti kontekstis oluline täiendavalt uurida ka laiemalt esindusbürokraatia tagamise vahendite kasutamist avalikus teenistuses, mitte üksnes ministeeriumide tasandil. See võimaldaks paremini hinnata kogu avalikku teenistust ja suhtumist vähemuste olukorrale.

Võõrkeelne resüme

Instruments of ensuring representative bureaucracy in Estonian Ministries

Liisi Ling

Summary

The aim of this Master's thesis is to identify and analyse the instruments of ensuring representative bureaucracy that are used by Estonian ministries. The significance of the topic results from the fact that minorities, as socially weaker groups, are not always able to make themselves heard on the political landscape. Thus, it is all the more important to ensure equal opportunities for them in public service through different instruments, which embody several important functions related to the stable functioning and sustainable development of the state and society. Due to the significance of representative bureaucracy, treatment of this topic is necessary in the Estonian public service as well, even more so because while Estonia lacks previous experience in the field, the importance thereof has been raised, and in order to develop a common starting point in Estonia, it is necessary to examine what is being done in ministries, which are the central point of public service.

The theoretical framework of the thesis is based on the theory of representative bureaucracy, highlighting its objectives, which enable us to understand its significance and necessity in society. Additionally, the policy instruments approach has also been used to categorise instruments of ensuring representative bureaucracy. On the basis of the theoretical framework, it is possible to distinguish between five types of instruments of ensuring representative bureaucracy: legislative/regulatory, communication/information based, fiscal, structural, and strategic and procedural.

The empirical part of the thesis provides an overview of the used methodology and highlights the methods used in Estonia in reference to the different types of representative bureaucracy

instruments. The qualitative research strategy has been used in the thesis, and both document analysis as well as 9 semi-structured interviews have been used for data collection. In document analysis, Estonian legislation as well as different strategies and statistics were used to obtain background information about the Estonian public service. The aim of the interviews was to obtain information about the organisational level. In the case of Estonia, attention was paid to minorities whose specific features are related to language, nationality, race, religion, disability, gender and age, since these are the most common and visible characteristics of minorities.

In conclusion of the research, it appeared that the use of various instruments of ensuring representative bureaucracy is lacking in Estonia and traditional instruments of human resource policies are not targeted to minorities. The insufficient use of the instruments shows that the state of Estonia has a passive approach towards the topic of representative bureaucracy, its significance is not perceived on a political or administrative level.

In the course of the research, it appeared that the most significant concerns in Estonia are related to collecting information about minorities, the weakness of the political level and the low level of awareness raising in representative bureaucracy in the Estonian society. Presently, there is no overview of which minorities are represented in public service. This in turn makes it difficult to assess the significance of the minorities issue in public service and in which social groups is this issue of representation particularly problematic. Weakness of the political level is due to both insufficient legislation as well as the weakness of fiscal instruments. The lack of awareness and competence raising is related to officials, minorities themselves and the society as a whole.

Nevertheless, in the current legislation, several possibilities of ensuring the representation of minorities in public service can be seen both on the national as well as organisational level. One such possibility would be that the Ministry of Finance would start to deal with topic of minorities more seriously and begin to manage and shape this area clearly. At the same time, paying attention to preparing strategies and action plans would also be essential to monitor and manage the situation better, and specify future orientations to be reached. On a ministerial level, it would be good to begin collecting internal information about minorities and reshape internal procedural rules based on this information, e.g. use targeted searches or other means to increase representation of minorities in the organisation.

Kasutatud materjalid

Akadeemilised allikad

- Abramson, M. A., R. B. DeMesme and N. W. Gardner (2002) "The Human Capital Challenge"
Abramson M. A., Gardner N. W. (ed.) *Human Capital 2002*, Rowman and Littlefield,
Publishers, USA, 3-14.
- Benhamadi, B. (2003) "Governance and Diversity within the Public Service in Canada: Toward a
Viable and Sustainable Representation of Designated Groups (Employment Equity)"
International Review of Administrative Sciences, Vol. 69, 505-519.
- Bradbury, M. and J. E. Kellough (2010) "Representative Bureaucracy: Assessing the Evidence on
Active Representation" *The American Review of Public Administration*, Vol. 41, No. 2, 157-
167.
- Bressers, H. TH. A. and L. J. O'Toole jr. (1998) "The Selection of Policy Instruments: a Network-
based perspective" *Journal of Public Policy*, Vol. 18, No. 3, 213-239.
- Chemerinsky, E. (1996) "Making Sense of the Affirmative Action Debate" *Ohio Northern
University Law Review*, Vol. 22, 1159-1176.
- Crosby, F. J., A. Iyer and S. Sincharoen (2006) "Understanding Affirmative Action" *Annual Review
of Psychology*, Vol. 57, 585-611.
- Daly, A., T. Gebremedhin and M. Sayem (2013) "A Case Study of Affirmative Action Australian-
style for Indigenous People" *Australian Journal of Labour Economics*, Vol. 16, No. 2, 277-294.
- Dolowitz, D. and D. Marsh (2000) "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in
Contemporary Policy-Making" *Governance: An International Journal of Policy and
Administration*, Vol. 13, No. 1, 5-24.

- Duggett, M. and G. Bertucci (2001) "Introduction" UNDESA/IIAS (ed.) *Managing diversity in the civil service*. IOS Press, 1-4.
- Durlauf, S. N. (2008) "Affirmative Action, Meritocracy and Efficiency" *Politics, Philosophy and Economics*, Vol. 7, No. 2, 131-158.
- Groeneveld, S. and S. Van de Walle (2010) "A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity" *International Review of Administrative Science*, Vol. 76, No. 2, 239-258.
- Haley, H. and J. Sidanius (2006) "The Positive and Negative Framing of Affirmative Action: A Group Dominance Perspective" *Personality and Social Psychology Bulletin*, Vol. 32, No. 5, 656-668.
- Hand, L. C. (2010). „Review of Diversity and Public Administration: Theory, Issues, and Perspectives, 2nd ed" *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 16, No. 4, 659 -664.
- Herring, C. and L. Henderson (2012) "From Affirmative Action to Diversity: Toward a Critical Diversity Perspective" *Critical Sociology*, Vol. 38, No. 5, 629-643.
- Hoque, K. and M. Noon (2004) "Equal Opportunities Policy and Practice in Britain: Evaluating the Empty Shell Hypothesis" *Work, Employment and Society*, Vol. 18, No 3, 481-506.
- Ivanov, S. and R. Vetik (2014) "Etniliste vähemuste esindatus ametnikkonnas: Eesti juhtum" *Acta Politica Estica*, Vol. 5, 63-78.
- Jewson, N. and D. Mason (1989) "Monitoring equal opportunities policies: principles and practices" Jenkins R., Solomos, J. (ed.) *Racism and equal opportunity policies in the 1980s*. Cambridge University Press, 125-140.
- Johnson, G. (2002) *Research Methods for Public Administrators*. Westport, London: Quorum Books.
- Järvalt, J. and T. Randma-Liiv (2010) "Public Sector HRM: The Case of no Central Human Resource Strategy." *Baltic Journal of Management*, Vol. 5, No. 2, 242-256.

- Lascoumes, P. and P. Le Gales (2007) "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, 1–21.
- Lim, H. H. (2006) "Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation" *Public Administration Review*, March-April.
- Matland, R. E. (1995) "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation" *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 5, No. 2, 145-174.
- McMillan-Capehart, A., W. L. Grubb and A. Herdman (2009) "Affirmative Action Decisions: When Ignorance is Bliss" *Equal opportunities International*, Vol. 28, No. 5, 415-431.
- Meier, K. J. and D. P. Hawes (2009) „Ethnic Conflict in France : A Case for Representative Bureaucracy?" *The American Review of Public Administration*, Vol. 39 No. 3, 269-285.
- Meier, K. J. and K. J. Capers. (2012) „Representative bureaucracy: four questions". Peters, G. and J. Pierre (ed.) *Handbook of Public Administration* (2nd ed.). London: SAGE, 420-430.
- Meyer, K. J. and L. G. Nigro (2003) "Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives" Dolan, J. and Rosenbloom, D. H. (ed.) *Representative Bureaucracy: Classical Readings and Continuing Controversies*. New York, 84-96.
- Michalak, K. (2013) "Representative Bureaucracy in transitional bureaucracies: Bulgaria and Romania" Maravic, P., Peters G., Schröter E. (ed.) *Representative Bureaucracy in action: country profiles from Americas, Europe, Africa and Asia*. MPG Books Group, UK.
- Mosher, F. C. (1982) *Democracy and the Public Service*. Second Edition. Oxford University Press, New York.
- Ong, P. And A. Loukaitou-Siders (2006) *Jobs and Economic Development in Minority Communities*. Temple University Press, Philadelphia.

- Ospina, S. (2001) "Managing Diversity in Civil Service: A Conceptual Framework for Public Organizations" UNDESA/IIAS (ed.) *Managing diversity in the civil service*. IOS Press, 11-30.
- Peters, G. (2010) „Recruiting public personnel” *The Politics of Bureaucracy*. Routledge, 81-123.
- Pitts, D. W. (2007) „Representative Bureaucracy, Ethnicity, and Public Schools: Examining the Link Between Representation and Performance” *Administration and Society*, Vol. 39 No. 4, 497-526.
- Pollert, A. (2003) “Women, Work and Equal Opportunities in Post-Communist Transition” *Work, Employment and Society*, Vol. 17, No. 2, 331-357.
- Randma-Liiv, T. and K. Sarapuu (2012) “Avalik teenistus” Vetik, R. (toim.) *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*. Tallinn: TLÜ Kirjastus, 356-388.
- Schmid, G. (1984) “Equal Opportunity Policy: A Comparative Perspective” *International Journal of Manpower*, Vol. 5, No. 3, 15-25.
- Selden, S. C. (1997) *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. New York.
- Sowa, J. E. and S. C. Selden (2003) “Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy” *Public Administration 51 Review*, Vol. 63, No. 6, 700-710.
- Stevens, A. (2009) „Representative Bureaucracy — What, Why and How?: Evidence from the European Commission” *Public Policy and Administration*, Vol. 24, No 2, 119-139.
- Turgeon, L. and A. G. Gagnon (2013) “Representative Bureaucracy in Canada” Maravic, P., Peters, G., Schröter, E. (ed.) *Representative Bureaucracy in action: country profiles from Americas, Europe, Africa and Asia*, MPG Books Group, UK.
- Watts, N. and A. Trlin (2000) “Diversity as a Productive Resource: Employment of Immigrants from Non-English-Speaking Backgrounds in New Zealand” *Social Policy Journal of New Zealand*, Vol. 15, 87-101.

Voorhoeve, A. (2005) "Review of Pursuing Equal Opportunities: The Theory and Practice of Egalitarian Justice" *Economics and Philosophy*, Vol. 21, 155-161.

Muud allikad

Agocs, C. (2012) "Representative Bureaucracy? Employment Equity in the Public Service of Canada" *Annual Conference of the Canadian Political Science Association*. Edmonton, June 13-15.

Avalik teenistus (2015). Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/publikatsioonid>, 20. veebruar 2015.

Avaliku teenistuse 2013. aasta aruanne. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/publikatsioonid>, 1. märts 2015.

Avaliku teenistuse aastaraamat 2005. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/publikatsioonid>, 5. veebruar 2015.

Avaliku teenistuse aastaraamat 2007. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/publikatsioonid>, 5. veebruar 2015.

Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, 1) § 13, § 14 lõige 1. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005>, 12. jaanuar 2015.

Browne, E. (2013) "Ethnic minority public sector employment" *Helpdesk Research Report*. Kättesaadav: <http://www.gsdr.org/docs/open/HDQ989.pdf>, 14. märts 2014.

Fuchs, G. (2013) "The implementation of gender equality policies in public administration: the case of Switzerland" *European Conference on Politics and Gender*. Kättesaadav: <http://www.ecpg-barcelona.com/implementation-gender-equality-policies-public-administration-case-switzerland>, 23. veebruar 2014.

- Herron, R. C. (2010) "Superficially Similar but Fundamentally Different: A Comparative Analysis of US and UK Affirmative Action" *Durhamtheses*, Durham University. Kättesaadav: <http://etheses.dur.ac.uk/662/>, 12. märts 2014.
- IRS – Internal Revenue Service (2015) „Tax Benefits for Businesses Who Have Employees with Disabilities” Kättesaadav: <http://www.irs.gov/Businesses/Small-Businesses-&Self-Employed/Tax-Benefits-for-Businesses-Who-Have-Employees-with-Disabilities>, 18. märts 2015.
- Isikuandmete kaitse seadus (RT I, 12.07.2014, 51)§ 4 lõige 2, § 11 lõige 7 punkt 1. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122010011?leiaKehtiv>, 12. jaanuar 2015.
- Ivanov, S. (2010) "Saimegi venelastest lahti" *Eesti Päevaleht*, 29. aprill 2010. Kättesaadav: <http://epl.delfi.ee/news/arvamus/saimegi-venelastest-lahti?id=51275221>, 3. aprill 2015.
- Ivanov, S. (2013) "Mida teha klaaslaega?" *Sirp*, 18. jaanuar 2013. Kättesaadav: <http://www.sirp.ee/s1-artiklid/c9-sotsiaalia/mida-teha-klaaslaega/>, 3. aprill 2015.
- Jaffer, M. S. B. and S. Atallahjan (2013) "Employment Equity in the Federal Public Service: Staying Vigilant for Equality" Kättesaadav: www.parl.gc.ca, 15. märts 2014.
- Lederer, N. M. (2013) "Affirmative action: anever-ending story?" The University of Adelaide, Australia.
- Luts, P. (2014) "Töövõimereform läbis lõpphääletuse" *Eesti Rahvusringhääling*, 19.11.2014. Kättesaadav: <http://uudised.err.ee/v/eesti/5147d27f-5da0-4022-913c-322a53566b54>, 4. aprill 2015.
- Malone, N. (2013) "Representing the globe: The determinants of passive representation of nationality in the UN Secretariat" *Working Paper. Paper presented at the 11th Public Management Research Conference*, Madison, Wisconsin, June 20-22 2013. Kättesaadav: <http://www.union.wisc.edu/pmra2013/Paper%20Submissions/Renamed/Representing%20the%20Globe%20The%20Determinants%20of%20Passive%20Representation%20of%20Nationality%20in%20the%20UN%20Secretariat.pdf>, 13. märts 2014.

- Miller, K. J. and D. McTavish (2011) "Representative Bureaucracy and Institutional Strategies: Feminist theoretical perspective of strategies for improving representivity" *Transatlantic Dialogue Conference Working Group 2: „Strategic Management, Politics, Democracy and Good Governance”*. Kättesaadav: <https://www.yumpu.com/en/document/view/9479196/representative-bureaucracy-and-institutional-strategies-7th->, 26. veebruar 2014.
- O’Riordan, J. and P. C. Humphrey (2002) "Career Progression in the Irish Civil Service" Dublin: Intitute of Public Administration, *CPMR Discussion Paper*, No. 20. Kättesaadav: http://www.ipa.ie/pdf/cpmr/CPMR_DP_20_Career_Progression_CS.pdf, 29. märts 2014.
- Pettai, I. (2014) „Sotsioloog Iris Pettai: Sallimatus on Eestis väga terav teema” Pealinn, 01.12.2014. Kättesaadav: <http://www.pealinn.ee/koik-uudised/sotsioloog-iris-pettai-sallimatus-on-eestis-vaga-terav-teema-n26486>, 3. mai 2015.
- Rahandusministeerium (2013) „Riigi kui tööandja roheline raamat” Kättesaadav: <http://www.fin.ee/rahandusministeeriumis-valmis-riigi-kui/>, 19. märts 2015.
- Rahandusministeerium (2015) „Valitsus kiitis heaks riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamatu” Kättesaadav: <http://www.fin.ee/valitsus-kiitis-heaks-riigi-kui-tooandja-personalipoliitika-valge-raamatu/>, 19. märts 2015.
- Rahva ja eluruumide loendus - REL (2011) "Rahva ja eluruumide loenduse tulemused". Kättesaadav: <http://www.stat.ee/rel2011>, 4. aprill 2015.
- Randma-Liiv, T. (2009) "Ekspertarvamus" Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538SE) Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?rep_id=577301, 5. jaanuar 2015.
- Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei (2013) "Puuetega inimestele töötamise võimaluste loomine ministeeriumides" Kättesaadav: <http://www.epnu.ee/site/data/239acc66402b2dbd8db1e87e70fae1a16e65c008.pdf>, 28. veebruar 2015.
- Sotsiaalministeerium (2015) "Töövõimereform" Kättesaadav: <https://www.sm.ee/et/toovoimereform>, 4. aprill 2015.

- The Civil Service Management Code 2013. Kättesaadav: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions>, 10. detsember 2014.
- The State Service Commission (2014) Kättesaadav: <http://www.ssc.govt.nz/node/8274>, 4. aprill 2014.
- Thomas, A. (2011) "Gender Equality in the Federal Public Service: Are we there yet?" Kättesaadav: <http://dtpr.lib.athabascau.ca/action/download.php?filename=mais/amythomasProject.pdf>, 13. märts 2014.
- Thornton, P. (1998) "Employment Quotas, Levies And National Rehabilitation Funds For Persons With Disabilities: Pointers For Policy And Practice" Cornell University ILR School. Kättesaadav: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1083&context=gladnetcollect>, 14. märts 2014.
- Tiit, E. M. (2014) „Eestimaal elavad ja elanud rahvad” *Riigikogu Toimetised* nr 30. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16790>, 2. mai 2015.
- United States Department of Labour (2015) „Work Opportunity Tax Credit” Kättesaadav: <http://www.doleta.gov/business/incentives/opptax/eligible.cfm>, 18. märts 2015.
- Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2011.a määruse nr 84 (RT I, 28.06.2014, 82) „Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded” § 9. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128062014082?leiaKehtiv>, 3. mai 2015.
- Velsker, L. (2014) “Riigikontroll näeb kolme eeldust, et töövõimereform õnnestuks” *Eesti Rahvusringhääling* 6. november 2014, Kättesaadav: <http://uudised.err.ee/v/eesti/e4895f26-21bf-4257-9bb0-335db8feb7ea>, 4. aprill 2015.
- Võrdse kohtlemise seadus (RT I, 06.07.2012, 22)§ 1 lõige 1; § 14. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13096445?leiaKehtiv>, 12. jaanuar 2015.

Lisad

Lisa 1. Uuringu käigus läbiviidud intervjuud

Intervjueeritav 1. Kirjalik intervjuu. 02.04.2014, kirjalik kordus intervjuu 16.02.2015.

Intervjueeritav 2. Intervjueeriija märkmed. Tallinn: 09.04.2014.

Intervjueeritav 3. Kirjalik intervjuu. 09.04.2014, kordus intervjuu telefoni teel 03.03.2015.

Intervjueeritav 4. Intervjueeriija märkmed. Tallinn: 16.04.2014.

Intervjueeritav 5. Intervjueeriija märkmed. Tallinn: 22.04.2014, kirjalik kordus intervjuu 20.02.2015.

Intervjueeritav 6. Intervjueeriija märkmed. Tallinn: 22.04.2014, kordus intervjuu telefoni teel 27.02.2015.

Intervjueeritav 7. Intervjueeriija märkmed. Tallinn: 23.04.2014, kordus intervjuu telefoni teel 20.02.2015.

Intervjueeritav 8. Intervjueeriija märkmed telefoni teel: 08.05.2014, kordus intervjuu telefoni teel 20.02.2015.

Intervjueeritav 9. Kirjalik intervjuu. 26. 03.2015.

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused

1. Ühiskonnagruppide esindatuse temaatika kajastamine organisatsioonis

- 1.1 Kas erinevate ühiskonnagruppide esindatust on kirjalikult kajastatud mõnes asutusesiseses dokumendis? Millises?
 - 1.1.1 Millistele ühiskonnagruppidele (demograafilistele erisustele) on seejuures tähelepanu suunatud?
 - 1.1.2 Milliseid põhjuseid on toodud välja erinevate ühiskonnagruppide esindatuse tagamisel ja selle arvestamisel asutusesisestes protsessides?
- 1.2 Kas on loodud eraldi meeskondi/töögrupe erinevate ühiskonnagruppide esindatusega tegelema?
- 1.3 Kas erinevate ühiskonnagruppide esindatusest on räägitud suuliselt/mitteametlikult näiteks ülemuste poolt?
 - 1.3.1 Kas mitteametlik teema käsitus on loonud teatavaid kohustusi või pigem soovitusi töötajate värbamisel?
 - 1.3.2 Kas antud teema käsitus on olnud lühiajaline või pikemaajaline tegevus, mida tuleks järgida?
 - 1.3.3 Millistele ühiskonnagruppidele (demograafilistele erisustele) on seejuures enim suunatud tähelepanu?
 - 1.3.4 Kas teema tõstatatus on tulnud poliitiliselt või administratiivselt tasandilt?

2. Erinevate ühiskonnagruppide esindatuse eesmärgid

- 2.1 Kas teie organisatsioon tahab olla teistele avaliku sektori või erasektori organisatsioonidele eeskujuks?
- 2.2 Kas teie organisatsioon tahab kogu ühiskonnale ja selle erinevatele gruppidele näidata oma avatust ja seeläbi ühiskonnagruppide väärtustamist?
- 2.3 Kas teie organisatsioon näeb erinevate ühiskonnagruppide värbamisel võimalust suurendada valdkondlike teenuste efektiivsust ja kodanike vajadustele vastavuse suurendamist?
- 2.4 Kas läbi erinevate ühiskonnagruppide värbamise suureneb uute teadmiste ja oskuste osakaal teie organisatsioonis? Kuidas?
- 2.5 Kas erinevate ühiskonnagruppide esindatus aitab neid paremini kaitsta ja nende huvide eest seista?

3. Olulised ühiskonnagrupid organisatsioonis

- 3.1 Kas varasemas värbamispraktikas on tulnud ette olukordi, kus võrdsete kandidaatide puhul on otsus tehtud demograafiliste tunnuste alusel?
 - 3.1.1 Millest lähtuvalt otsus tehti ja miks?
 - 3.1.2 Kas otsus tuleks teha demograafiliste tunnuste alusel? Miks?
 - 3.1.3 Kuidas tuleks selline otsus teha?
- 3.2 Kas on ametikohti, kuhu on tahetud saada kindla ühiskonnagrupi esindajat? Milline ametikoht ja mis grupist?
- 3.3 Kas organisatsioonis kogutakse informatsiooni töötajate demograafiliste tunnuste kohta?
- 3.4 Kas informatsiooni kogumine on olnud regulaarne või on seda tehtud üksnes teatud perioodil või hoopis ühekordselt?
- 3.5 Milliste demograafiliste tunnuste kohta kogutakse informatsiooni?
- 3.6 Kas informatsiooni kogutakse ka ametikohale kandideerijate kohta?
- 3.7 Kas ja kuidas kasutatakse informatsiooni värbamisprotsessis ja töötajate valikul?
- 3.8 Kas saadav informatsioon on muutnud värbamisprotsessi? Kuidas?
- 3.9 Kas informatsioon aitab teha kindlaks teatud ühiskonnagruppide ala- või üleesindatust?
- 3.10 Mis eesmärgil veel statistikat kogutakse?

4. Kasutatavad vahendid

- 4.1 Kas riigi seadusandlus on erinevate ühiskonnagruppide temaatikas piisav? Kas oleks vaja seda valdkonda rohkem reguleerida? Kuidas?
- 4.2 Kas organisatsioonis/väljaspool on toimunud erinevate ühiskonnagruppide esindatuse alast koolitust, nõustamist või teavitustööd (ümarlauad, infotunnid jne) valdkonna spetsialistidele?
 - 4.2.1 Milliseid teemasid on täpsemalt käsitletud?
 - 4.2.2 Millistele ühiskonnagruppidele on keskendutud?
 - 4.2.3 Kas nõustamise initsiatiiv on tulnud väljast poolt organisatsiooni või seest?
 - 4.2.4 Kas nõustamine ja teavitustöö toimub regulaarselt?
 - 4.2.5 Kas sellist praktikat peaks olema rohkem?
- 4.3 Kas organisatsioonis on kehtestatud kvoodid või konkreetsed eesmärgid, kui palju tuleks inimesi erinevatest ühiskonnagruppidest värvata?

- 4.4 Kas on seatud organisatsioonisiselt ajakava, mille jooksul peab olema erinevate ühiskonnagruppide teatav esindatus tagatud?
- 4.5 Kas on loodud siseriiklike või rahvusvahelisi võrgustikke ühiskonnagruppide esindatuse alase koostöö suurendamiseks?
- 4.5.1 Kas ja kuidas on see organisatsiooni praktikaid mõjutanud?
- 4.5.2 Millised on peamised teemad erinevates võrgustikes?
- 4.6 Kas erinevatele ühiskonnagruppidele pakutakse nõustamist ja teavet avaliku teenistuse toimimise ja seadusandluse kohta?
- 4.6.1 Kelle poolt see tuleb?
- 4.6.2 Kas see on regulaarne tegevus?
- 4.7 Kas uute töötajate otsingutel on tehtud sihtotsingut, mis on suunatud teatud ühiskonnagrupid, kelle alaesindatust on peetud probleemseks?
- 4.8 Kus kuulutatakse peamiselt välja vakantse?
- 4.9 Kas on kasutatud ka selliseid kanaleid, kus teada, et seda jälgivad soovitud ühiskonnagrupid? Kas see on olnud teadlik tegevus värbamisprotsessi suunamiseks?
- 4.10 Kas uuele värvatud töötajale pakutakse sisseelamiseks ja kohanemiseks toetust (mentorlust)?
- 4.10.1 Kas mentorlust pakuvad varasemad töötajad või keegi väljast poolt organisatsiooni?
- 4.10.2 Kui sageli on mentorlust vaja läinud?
- 4.10.3 Kas mentorlus on erinevatest ühiskonnagrupidest värvatud töötajate puhul erinev? Palun täpsustada.
- 4.10.4 Millist toetust uued töötajad kõige enam vajavad?
- 4.10.5 Kas töötingimusi on lähtuvalt vähemuste vajadustest muudetud paindlikumaks?
- 4.11 Kas organisatsioonis on viidud läbi struktuurilisi muudatusi, mis on seotud erinevate ühiskonnagruppide esindatusega?
- 4.12 Kas olete kuulnud fiskaalsete vahendite kasutamisest vähemuste esindatuse saavutamiseks?
- 4.13 Kas on veel täiendavaid vahendeid, millisega värbamisel tagatakse erinevate ühiskonnagruppide esindatus?