

Heaolu arengukava 2016-2023

Tööversioon seisuga **30. september 2015**

Sisukord

Sissejuhatus	3
Lähtealused ja põhimõtted	4
Olukorra analüüs: väljakutsed ja arenguvõimalused	7
Läbivad teemad	11
Visioon, üld- ja alaeesmärgid	12
Alaeesmärk 1. Tööjõu nõudluse ja pakkumise vastavus tagab tööhõive kõrge taseme ning kvaliteetsed töötingimused toetavad pikaajalist tööelus osalemist	15
Alavaldkonna probleemide kirjeldus	16
Poliitikainstrumentide kirjeldus	30
Poliitikainstrument 1.1. Kõrge tööhõive taseme saavutamine ja hoidmine	30
Poliitikainstrument 1.2. Töötajate tööturul hoidmine ja vähenenud töövõimega inimeste tööturule toomine	31
Alaeesmärk 2. Inimeste majanduslik toimetulek on adekvaatse sotsiaalkaitse toel paranenud	34
Alavaldkonna probleemide kirjeldus	36
Poliitikainstrumentide kirjeldus	42
Poliitikainstrument 2.1. Sotsiaalkindlustushüvitiste ja riiklike toetuste kaudu sotsiaalse kaitse tagamine, miinimumhüvitiste adekvaatsuse kindlustamine ning vajaduspõhise muu abi osutamine vähekindlustatud sihtrühmadele	42
Poliitikainstrument 2.2. Inimeste piiriülest liikumist arvestava sotsiaalkindlustussüsteemi kujundamine	42
Poliitikainstrument 2.3. Sotsiaalkindlustussüsteemi finantsilise jätkusuutlikkuse tagamine	43
Alaeesmärk 3. Inimeste abivajadus on kaetud vajadustele vastava kvaliteetse kõrvalabiga, mis toetab ühiskonnaelus aktiivset osalemist, kogukonda lõimumist ja iseseisvat toimetulekut	44
Alavaldkonna probleemide kirjeldus	45
Poliitikainstrumentide kirjeldus	52
Poliitikainstrument 3.1. Iseseisvat toimetulekut toetavate hoolekandeteenuste ja vajadustele vastavate hooldusvõimaluste arendamine ning hoolduskoormuse leevendamine	52
Poliitikainstrument 3.2. Hoolekandeteenuste de-institutsionaliseerimine ja teenusekasutaja vajadustekeskseks kujundamine	53
Alaeesmärk 4. Naistel ja meestel on kõigis ühiskonnaelu valdkondades võrdsed õigused, kohustused, võimalused ja vastutus	55
Alavaldkonna probleemide kirjeldus	56
Poliitikainstrumentide kirjeldus	60
Poliitikainstrument 4.1. Meeste ja naiste võrdse majandusliku sõltumatus toetamine ning soolise tasakaalu suurendamine kõigil otsustus- ja juhtimistasanditel	60
Poliitikainstrument 4.2. Soostereotüüpide ja nende negatiivse mõju vähendamine meeste ja naiste igapäevaelule, otsustele ning majanduse ja ühiskonna arengule	61
Poliitikainstrument 4.3. Institutsionaalse võimekuse tagamine soolise ebavõrdsuse vähendamiseks ja soolise võrdsuslikkuse edendamiseks, sh õiguskaitse ja soolõime tõhusamaks rakendamiseks	62
Alaeesmärk 5. Mitmekesisust väärtustav ja erinevustega arvestav ühiskond, kus on tagatud inimeste võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine	64

Alavaldkonna probleemide kirjeldus	65
Poliitikainstrumentide kirjeldus.....	69
Poliitikainstrument 5.1. Teadlikkuse suurendamine ja Institutsionaalse võimekuse tagamine võrdse kohtlemise põhimõtte järgimiseks ja edendamiseks ning ligipääsetavuse parandamiseks.....	69
Poliitikainstrument 5.2. Võrdse kohtlemise põhimõtte edendamine tööturul ja mitmekesisuse suurendamine organisatsioonides	70
Poliitikainstrument 5.3. Võrdse kohtlemisega seotud õiguste kaitse tõhustamine.....	70
Seosed riigi arenguvisionidokumentide, teiste valdkonna arengukavade ja välislepingutest tulenevate või EL õigusaktidest tulenevate dokumentidega	72
Juhtimisstruktuuri kirjeldus.....	76
Arengukava elluviimine.....	76
Arengukava juhtkomitee.....	76
Arengukava aruandlus ja uuendamine	76
Maksumuse prognoos.....	77
Kasutatud allikad	78

Sissejuhatus

Heaolu arengukava koondab **töö-, sotsiaalkaitse-, soolise võrdõiguslikkuse ning võrdse kohtlemise poliitikate strateegilised eesmärgid aastateks 2016-2023**. Arengukava annab tervikvaate nimetatud poliitikavaldkondade peamistest väljakutsetest, eesmärkidest ja tegevussuundadest.

Arengukava koostamine tulenes vajadusest luua eelnimetatud valdkondades ühtne strateegiline alus poliitikate kujundamiseks, mis arvestaks samaaegselt inimeste, ühiskonna ja majanduse vajadustest ning demograafilistest ja sotsiaalmajanduslikest trendidest tulenevate väljakutsetega, rahvusvaheliselt võetud kohustustega ning riigi võimalustega.

Eesti ühiskonna- ja majandusarengu seisukohalt üheks võtmeküsimuseks on, kuidas rahuldada väikesearvulise inimvara, vananeva rahvastiku ja väheneva tööjõu tingimustes majanduse ja tööturu vajadusi ning tagada ühtlasi inimeste heaolu kasv ja sotsiaalkaitseüsteemi jätkusuutlikkus inimestele vajalike hüvitiste ja teenuste pakkumisel. Samas on inimeste pikenev eluiga ja tervena elatud elu eelduseks pikemaajalisele sotsiaalsele ja tööalasele aktiivsusele, mida valdkondlikes poliitikates tuleb enam arvestada ja toetada.

Vanemaealiste osatähtsuse kasv rahvastikus tähendab suurenevat kõrvalabi vajadust ja hoolduskoormust ning kasvavat nõudlust toetavate teenuste ja kvaliteetsete hooldusvõimaluste järele. Arvestama peab aga nii perede, kogukonna kui ka riigi piiratud suutlikkusega vastavat kõrvalabi ja teenuseid pakkuda. Ühtlasi on küsimuseks, kuidas toetada kõrvalabi vajavate puuetega ja erivajadustega inimeste iseseisvat toimetulekut ning igakülgset seotust kogukonna ja ühiskonnaga.

Ekki Eesti inimeste sissetulekute ja tarbimisvõimaluste tase on tervikuna kasvanud, pole see erinevate elanikkonnarühmade võrdluses olnud ühetaoline. Samuti on inimesi, kes ei suuda erinevatel põhjustel ise oma majanduslikku toimetulekut kindlustada. Sotsiaalsete riskide korral riigi poolt tagatav sotsiaalkaitse pole aga kõikidel juhtudel piisav, et vältida vaesust ning vastata ühtlasi rahvusvaheliselt võetud kohustustele ja nõuetele.

Sooline ebavõrdsus väljendab ressursside ebavõrdset jaotust naiste ja meeste vahel ning nende oskuste ja võimete erinevat väärtustamist ühiskonnas. Naiste ja meeste ebavõrdsust Eestis näitavad muuhulgas nii Euroopa Liidu suurim sooline palgalõhe kui ka tööturu sooline segregatsioon ehk naiste ja meeste koondumine erinevatele tegevus- ja ametialadele. Nõ naiste ja meeste töödeks jaotunud tööturg piirab inimeste eneseteostusvõimalusi ning kitsendab nii töötajate kui ka tööandjate valikuvõimalusi. Olukord, kus inimeste tegelikud võimed ja oskused jäävad seetõttu kasutamata, tähendab otsest ja kaudset kahju nii inimestele, ühiskonnale kui ka majandusele. Meestest oluliselt väiksem palk ei võimalda naistel saavutada majanduslikku sõltumatust ning suurendab otseselt laste vaesusriski.

Mitmete ühiskonnagruppide, sh eakate ja puuetega inimeste võimalusi ühiskonna- ja tööelus osaleda takistavad muuhulgas diskrimineerivad hoiakud ja praktikad ning ligipääsetavuse puudumine.

Eeltoodud ja nendega omakorda seonduvate probleemide tulemuslik lahendamine eeldab ühiselt kokkulepitud eesmärke, erinevate omavahel seostatud poliitikameetmete väljatöötamist ja tõhusat rakendamist, laialdast ja hästi koordineeritud koostööd eri valdkondade, sektorite ning avaliku võimu tasandite vahel ning oskuslikku poliitikaprotsesside juhtimist. Valdkondlik arengukava annab selleks vajaliku raamistiku ning juhtimis- ja koordinatsioonivahendi.

Heaolu arengukava hõlmab olulisemaid valdkondlikke reformi- ja tegevuskavasid, sh näiteks uue töövõimesüsteemi loomine, hoolekandeteenuste de-institutsionaliseerimine, pensioniskeemide arendamine ja soolise palgalõhe vähendamine, mille elluviimist on juba alustatud ja mille tulemuslikkusest sõltub suurel määral ka arengukava eesmärkide saavutamine.

Arengukavas seatud eesmärgid ja tegevussuunad on kooskõlas Eesti säästva arengu riikliku strateegiaga "Säästev Eesti 21" ning Eesti konkurentsivõimekavaga "Eesti 2020".

Lähtealused ja põhimõtted

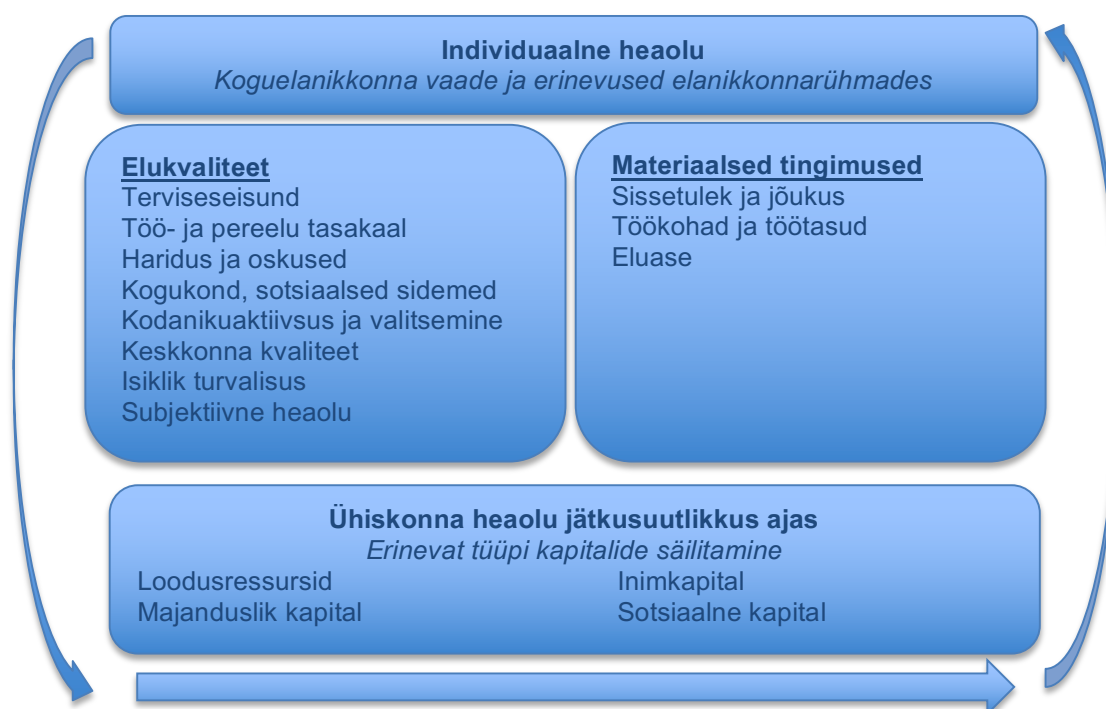
Heaolu arengukava lähtealused ja läbivad põhimõtted tulenevad sotsiaal- ja heaoluriigi põhimõtetest, põhiõiguste ja sotsiaalsete õiguste raamistikust ning sotsiaalkaitse alustest.

Sotsiaaliigi põhimõtteks on ühelt poolt tagada, et riigi majandusarengu ja konkurentsivõime kindlustamisel arvestatakse ühtlasi erinevate ühiskonnagruppide vajadustega. Selleks tuleb toetada ja luua võrdseid võimalusi nendele elanikkonnarühmadele, kes turumajandusliku konkurentsi tingimustes ei suudaks ise oma toimetulekut ja heaolu kindlustada. Teisalt on sotsiaaliigi põhimõtte järgimine omakorda eelduseks riigi majandusarengule ja konkurentsivõimele, ennetades ja vähendades osa elanike kõrvalejäämist ühiskonna- ja majanduselust. Sellest lähtub ka Euroopa majanduskasvu strateegia "Euroopa 2020".¹

Eesti säästva arengu riiklik strateegia "Säästev Eesti 21" defineerib heaolu kui inimeste materiaalsete, sotsiaalsete ja kultuuriliste vajaduste rahuldatust, millega kaasnevad võimalused ennast teostada ja oma püüdlusi ning eesmärgi realiseerida. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) kirjeldatud heaolu mudeli järgi sõltub heaolu samaaegselt nii sotsiaalelust, majandusest kui ka keskkonnast ning kujuneb paljude tegurite koosmõjul, sh elukvaliteediga seotud aspektid, materiaalsed elutingimused ning ühiskonna inim-, loodus-, majandus- ja sotsiaalsete ressursside kestlikkus ajas (vt joonis 1).² Laiemas vaates kujundavad inimeste ja ühiskonna heaolu seega ühel või teisel viisil kõik eluvaldkonnad ning neid suunavad poliitikad.

Käesolev arengukava keskendub tööhõive ja tööturuga, toimetuleku ja sotsiaalkaitsega ning võrdsete võimaluste, sh soolise võrdsuslikkuse ning võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisele seotud probleemidele ja poliitikainstrumentidele, hõlmates sel moel suure osa olulistest heaolu mõjuritest.

Joonis 1. Heaolu erinevad dimensioonid OECD näitel



Allikas: *How's life. Measuring well-being*. OECD 2012.

¹ Euroopa aastal 2020. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia. Euroopa Komisjon 2010.

² How's life. Measuring well-being. OECD 2012. Vt ka Kõrreveski, Karolin (2011). "Heaolu ja elukvaliteedi mõõtmisest OECD näitajate põhjal." Eesti Statistika Kvartalikirj nr 4/ 2011, lk 28-37; Stiglitz, Joseph E., Amartya Sen, Jean Paul Fitoussi (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. European Commission 2009.

Sotsiaaliigi kõrval kasutataksegi sageli heaoluriigi mõistet, millega tähistatakse aga tihtipeale erinevaid, riigiti varieeruvaid heaolumudeleid. Käesoleva arengukava kontekstis on pigem oluline heaoluriigi poliitikates toimunud üldine nihe sotsiaalseid riske kompenseerivatelt ja nende tagajärgi “parandavatelt” (*repairing*) poliitikatelt inimesi enam võimestavatele ja riskidega toimetulekuks ettevalmistavatele (*preparing*) poliitikatele. Traditsioonilise sotsiaalkaitse kõrval on üha olulisemaks muutunud inimeste toimetulekuvõime ning sotsiaalse ja tööalase aktiivsuse suurendamine.³ Sotsiaal- ja tööturupoliitika on hakatud seetõttu nägema sotsiaalsete investeeringutena, mis inimeste ühiskonna- ja majanduselus osalemist toetades annavad ühtlasi olulise panuse ühiskonna- ja majandusarengusse.

Eesti ühiskonna tulevikuvisionides on sarnaselt rõhutatud vajadust näha sotsiaalsüsteemis enam ühiskonna arengu toetajat, mitte pelgalt “ühiskonna vigade parandajat”. Arengut toetav sotsiaalsüsteem peab pakkuma tuge ja toetama inimese toimetulekut kogu elukaare ulatuses, samas motiveerides ja luues eeldusi ise hakkama saamiseks.⁴

Euroopa Komisjoni sotsiaalsete investeeringute pakett⁵, mille suunistega on arvestatud ka käesolevas arengukavas, rõhutab sealjuures järgmiste tegevussuundade olulisust:

- inimeste olemasolevate ja potentsiaalsete võimete tugevdamine ning nende ühiskonnaelus ja tööturul osalemise võimaluste parandamine;
- teenuste ja toetuste integreeritud osutamine, mis toetavad inimesi kogu nende elukaare ulatuses ning võimaldavad saavutada kestvaid positiivseid tulemusi;
- tagajärgede asemel pigem ennetusele keskendumine, vähendades seeläbi abivajadust ning tagades kokkuvõttes ressurside otstarbekama ja säästlikuma kasutamise;
- lastesse ja noortesse investeerimine, et suurendada nende võimalusi elus;
- sotsiaaleelarve tõhusam ja tulemuslikum kasutamine, et kindlustada adekvaatne ja jätkusuutlik sotsiaalkaitse.

Sotsiaalseteks riskideks, mille korral tuleb riigil tagada inimestele sotsiaalne kaitse, on Eesti põhiseadusest ja rahvusvaheliselt võetud kohustustest lähtuvalt töötus, ajutine ja püsiv töövõimetus, erivajadus (puue), vanadus, toimetulekuraskused (puudus), haigus, emadus (laste sünd), laste kasvatamine, toitja kaotus ja kuriteoohvriks langemine. Käesolev arengukava hõlmab nimetatud riskidest eeskätt töötust, töövõimetust, erivajadust ja puuet, vanadust ning toimetulekuraskusi.⁶ Lisaks eelloetletud riskidele on oluline silmas pidada ja arvestada ka uusi sotsiaalseid riske nagu kasvav hoolduskoormus.

Arengukava koostamisel on tuginetud järgmistele läbivatele aluspõhimõtetele, millest juhindutakse ka arengukava elluviimisel:

- **Ennetamine** osutab vajadusele keskenduda esmasjärgkorras sotsiaalsete riskide ja nende tagajärgede ennetamisele, mitte tegeleda vaid tagajärgedega. See võimaldab vältida probleemide süvenemist ja kuhjumist, mis muudab nende lahendamise kokkuvõttes aeganõudvamaks ja kulukamaks.
- **Jagatud vastutus** tähendab, et esmane vastutus oma heaolu, toimetuleku ning inimväärse äraelamise kindlustamisel on inimesel endal ja tema perekonnal. Riik ja omavalitsus osutavad tuge olukordades, kus inimene või perekond ei suuda ise oma toimetulekut kindlustada ning vajab abi. Samas lähtutakse ka abi andmisel jagatud vastutuse põhimõttest, soodustades omavastutuse võtmist ning vältides õpitud abitust ja abist sõltuvust.

3 Morel, Nathalie, Bruno Palier, Joakim Palme, eds. (2012). Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges. The Policy Press: University of Bristol. Vt ka Lauri, Triin, Anu Toots (2015). “Eesti heaolupoliitika uemate heaolukäsitluste taustal.” Eesti inimarengu aruanne 2014/ 2015, lk 20-25.

4 Eesti kasvuvision 2018. Eesti Arengufond 2011.

5 “Sotsiaalsed investeeringud majanduskasvu ja ühtekuuluvuse edendamiseks – sealhulgas Euroopa Sotsiaalfondi rakendamine aastatel 2014–2020.” Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. COM(2013) 83.

⁶ Haiguse korral tagatavat kaitset hõlmab Rahvastikutervise arengukava 2009-2020; emaduse (laste sünni) ja laste kasvatamisega seotud riske käsitleb Laste ja perede arengukava 2012-2020 ning kuriteoohvriks langemise riske Vägivalla ennetamise strateegia 2015-2020.

- **Inimväärikuse tagamine** on sotsiaalsete õiguste kaitse keskne eesmärk. Inimväärikus tähendab sealjuures nii inimväärsel kohtlemisel kui ka inimväärsel äraelamisel.
- **Terviklik lähenemine inimese vajadustele** tähendab, et inimese vajadusi hinnatakse võimalikult kõikselt ning sellest lähtutakse ka meetmete kujundamisel ja rakendamisel, kombineerides ja seostades vajadusel erinevaid hüvitisi, toetusi ja teenuseid.
- **Võrdne kohtlemine** lähtub inimestevahelise võrdsuse ideest ning diskrimineerimise keelust kui sotsiaaliigi kesksest põhimõttest, millega tuleb arvestada nii õiguste andmisel kui ka nende rakendamisel ning võrdsete võimaluste loomisel. Võrdse kohtlemise põhimõte ei tähenda kõigi inimeste ühetaolist kohtlemist, vaid pigem erinevate vajadustega arvestamist.
- **Koostöö** puhul peetakse silmas, et see peab toimuma nii inimestega, kogukondadega kui ka institutsioonide vahel, sh avaliku võimu erinevate tasandite ning valdkondade kui ka avaliku ja erasektori, sh mittetulundussektori vahel. **Koostöö inimesega** rõhutab vajadust inimest oma probleemide ennetamisesse ja lahendamisesse igati kaasata. **Koostöö kogukondadega** lähtub kogukonnast kui inimese ja ühiskonna vahelisest võtmelülist probleemide ennetamisel, nende märkamisel ning nende lahendamisel. **Institutsioonidevaheline koostöö** aitab tagada seda, et inimese vajadusi käsitletakse terviklikult ning välditakse inimese „süsteemide vahele“ jäämist, toimitakse võimalikult ühtselt ja efektiivselt, sh võimalikult vähese bürokraatiaga, ning avalikke vahendeid kasutatakse eesmärgipäraselt ja otstarbekalt. **Koostöö mittetulundus- ja äri sektoriga** toob esile ja väärtustab nende rolli teenuste pakkujana ning innovatiivsete lahenduste leidmisel valdkondlikele probleemidele. Koostöö hõlmab ühtlasi **huvirühmade kaasamist** ning **vabaühenduste ja kogukondade võimestamist**.
- **Teadmiste- ja tõendus põhine** tähendab, et poliitikavalikud ja -otsused tuginevad eelnevale analüüsile ja mõjude hindamisele ning lähtuvad seega tõendatud mõjususest ja tõhususest. See annab kindluse, et kavandatud poliitikamuudatus, meede või tegevus annab soovitud tulemust ja täidab oma eesmärgi.
- **Avalike vahendite säästlik ja otstarbekas kasutamine** tähendab, et ressursside piiratust arvestades kasutatakse vahendeid võimalikult eesmärgipäraselt ja tõhusalt. Selle üheks eelduseks on, et mistahes poliitikamuudatuste, meetmete ja tegevuste mõjusid suudetakse põhjalikult nii ettevaatavalt kui ka tagantjärele hinnata ning vastavaid hinnanguid võetakse valikute ja otsuste tegemisel arvesse. Samuti eelistatakse neid lahendusi, mille tulemuslikkus on eelnevalt tõendatud ehk tõenduspõhine.

Olukorra analüüs: väljakutsed ja arenguvõimalused

Heaolu arengukavas käsitletavate valdkondade hetkeolukorda ning seniseid arenguid on detailsemalt analüüsitud arengukava alaeesmärkide juures. Alljärgnevalt on välja toodud laiematest, üle-euroopalistest või globaalsetest trendidest tulenevad ning Eestit puudutavad väljakutsed ja arenguvõimalused, mida arengukava koostamisel ning eesmärkide ja tegevussuundade seadmisel on läbivalt arvestatud.⁷

• Rahvastiku vananemine, tööjõu vähenemine ja eluea pikenemine

Rahvastiku vananemine, millele Eesti puhul lisandub ka rahvaarvu vähenemine, tähendab ühtlasi potentsiaalse tööjõu vähenemist ning sellest tulenevat survet tööturule, majandusarengule ja sotsiaalkaitse süsteemide jätkusuutlikkusele tagada inimestele vajalikud hüvitised, teenused ja muu abi.

Sotsiaal- ja majandusarenguks vajaliku kõrge tööhõive saavutamiseks on vaja ennetada tööturult kõrvalejäämist ning aidata hõivesse neid sihtrühmi, kellel on suurem risk tööturult kõrvale jääda, sh naisi, eakaid, vähenenud töövõimega ja puuetega inimesi. Sealjuures on keskne roll **nn kaasaval tööturul**, mis arvestab elanikkonnarühmade erineva tööhõivepotentsiaaliga ja pakub mitmekesiseid töövorme. Samuti aitab **tervise-, tööturu-, sotsiaal- ja haridusmeetmete kombineeritud rakendamine** ennetada, vähendada ja kõrvaldada tööturul osalemist piiravaid või takistavaid tegureid.

Vanemaealiste osatähtsuse kasv rahvastikus tähendab ühtlasi **vanusega seotud kõrvalabivajaduse kasvu, suurenevat hoolduskoormust** ning kasvavat nõudlust toetavate hoolekandeteenuste ja kvaliteetsete hooldusvõimaluste järele. Kasvav hoolduskoormus on sealjuures väljakutse ka vähenevat tööjõudu arvestades. Nii võib kohustus abistada või hooldada oma lähedasi piirata või takistada samaaegselt tööturul osalemist. Samuti tähendab tööealiste ja pensioniealiste suhte muutumine, et ka võimalikke teenuse osutajaid ja hooldajaid jääb vähemaks. Tavapärase kõrvalabi ja hooldusvõimaluste kõrval tuleb seega otsida ka uudseid lahendusi nagu näiteks **tehnooloogilistel võimalustel põhinevate virtuaal- ja kaugteenuste arendamine**.

Rahvastiku vananemisele ja vähenemisele võib leevendust tuua **tööjõu kasvav mobiilsus**, kus sisserände kaudu on võimalik tööturule töötajaid juurde saada. Samavõrd on aga väljarände tõttu oht tööjõudu ja maksumaksjaid veelgi kaotada. Seetõttu muutub riigi jaoks üha olulisemaks **lähimõeldud rände- ja mobiilsuspoliitika**, mis arvestaks mõlemapidiseid rändesuundi ning ühtlasi ka seoseid piirkondliku arengu ja siseriikliku rändega.

Eelnevat arvestades saab pikeneva eluea puhul üheks võtmeküsimuseks **tervena elatud eluaastate lisandumine** ja terviseteadlikumad eluviisid. Need on **elduseks inimeste pikemale sotsiaalsele ja tööalasele aktiivsusele**, mida erinevate poliitikate kaudu saab ja tuleb igati soodustada ning toetada.

Rahvastikustruktuuri muutustega saavad aktuaalseks ka **ühiskondlikud hoiakud vananemise ja vanemaealiste suhtes**, sh vanustundlikkuse vähendamine, vanuselisest diskrimineerimisest hoidumine ning ealiste erinevustega arvestamine ja ealise mitmekesisuse väärtustamine.

Kokkuvõttes on **vanemaealisi kui kasvavat tarbijaskonna, kodanikkonna ja valijaskonna segmenti** üha olulisem arvestada nii avalike teenuste kujundamisel ja osutamisel, poliitikate kujundamisesse kaasamisel kui ka poliitikaotsuste ja valikute langetamisel.

• Noorte tõrjutus

Demograafilisi trende arvestades väljub vanuse tõttu tööturult rohkem inimesi, kui sinna siseneb. Seda arvestades muutub üha olulisemaks **noorte tööturule jõudmine**. Paljude riikide

⁷ Trendide kirjeldusel on tuginetud järgmistele allikatele: Väliskeskkond 2020: olulised trendid ja nende tähendus Eestile. Eesti Arengufond 2012; Euroopa aastal 2020. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia. Euroopa Komisjon 2010; Cingano, Federico (2014). "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth." OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD Publishing; Hoorens, Stijn et al (2013). Europe's Societal Challenges. An Analysis of Global Societal Trends to 2030 and Their Impact on the EU. Rand Europe.

näitel on Euroopas noorte töötus koguelanikonnaga võrreldes aga suurem ja tööturule sisenemine komplitseeritud. Selle põhjuseks on **noorte madalam tööalane konkurentsivõime**, millele majanduskriisi aastatel lisandus ka üldine tööpuudus. Lisaks puudulikule või madalamale haridusele – või ka haridusest sõltumatult – on noorte puhul tööturule sisenemisel takistuseks just varasema töökogemuse puudumine. Noorte töötus kätkeb samas nende laiemat sotsiaalse tõrjutuse riski.

Noorte sotsiaalse ja tööalase staatuse kujundamisel ning töötuse ja tõrjutuse ennetamisel on seega võtmeroll hästi seostatud haridus-, töö- ja sotsiaalpoliitikal.

- **Oskuste elutsükli lühenemine ning digi- ja IT-pädevuste olulisus**

Oskuste elutsükli lühenemine osutab trendile, kus ühiskonna ja majanduselu kiire muutumise ja tehnoloogia arengu tõttu lüheneb ka inimese oskuste nõuolu. Tööturu kontekstis tähendab see, et tööturuvajadustele vastamiseks **peavad inimeste kvalifikatsioon ja oskused pidevalt uuenema**. See rõhutab elukestva õppe olulisust, eeskätt vanemaelaste, aga ka näiteks madalama kvalifikatsiooniga töötajate puhul.

Sellega haakub **digi- ja IT-pädevuste kasvav tähtsus ja roll nii töö- kui ka igapäevaelus**, sh informatsiooni, teenuste ja kaupade kasutamisel ning nende ligipääsul. Olukorras, kus sotsiaalkaitse süsteemide uuendamisel, sh uute teenuste arendamisel ja pakkumisel kasutatakse üha laialdasemalt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimalusi, on teisalt vajalik inimeste valmisolek ja oskused vastavate teenuste ja lahenduste kasutamiseks. Digi- ja IT-pädevuste valdamine mõjutab seega nii toimetulekut, ühiskonna- kui ka tööelus osalemist ning seda kõigi elanikkonnarühmade puhul.

- **Kasvav mobiilsus, töö- ja elumustrite ning töövormide mitmekesisustumine**

Elu- ja töömustrite mitmekesisustumine tähendab, et **õppimine, töötamine, pere- ja isiklik elu moodustavad inimeste eluetappidel üha erinevamaid valikute ja võimaluste kombinatsioone**. Kasvav mobiilsus tähendab, et sagedamini **ollakse valmis ajutiselt või püsivalt teistesse riikidesse elama ja tööle asumaks**. Üha levinumaks saab nn **hargmaisus** ehk samaaegselt mitmes riigis elamine, õppimine ja töötamine. Töö ja töötamisega seotud ootustele ja eelistustele avaldavad mõju ka **põlvkondade erinevad väärtusmaailmad**. Koos tehnoloogiliste arengutega on eeltoodud aspektid toonud ka kaasa ka erinevate töövormide paljususe.

Vajadust seostada omavahel paremini tööturuvajadusi, inimeste erinevaid tööhoiuvõimalusi ja -valikuid, töötamise vorme ning sotsiaalse kaitse võimalusi kirjeldab nn **kaitstud paindlikkuse (flexicurity) kontseptsioon**, mille eesmärgiks on pakkuda inimestele piisavalt stiimuleid töötamiseks, samal ajal kindlustades piisav sotsiaalne kaitse. Turvalisust ja paindlikkust töösuhetes loovad paindlik tööseadusandlus, tõhus sotsiaalkaitse süsteem ja töötamist toetavate kvaliteetsete sotsiaalteenuste kättesaadavus, aktiivne tööturupoliitika ehk töötamist toetavad tööturuteenused ning hästitoimiv elukestva õppe süsteem.

Samuti tuleb inimeste kasvavat liikuvust arvestades tegeleda järjest enam **piiriüleste poliitikate kujundamise ja koordineerimisega**, sh küsimustega, kuidas sotsiaalsed õigused koos inimestega nõu kaasa liiguvad ning kuidas teise riiki elama või tööle suundudes inimeste sotsiaalsed õigused kaitstud on.

- **Ühiskondade kultuurilise mitmekesisuse kasv**

Erinevatel põhjustel kasvav inimeste piiriülene ränne ja mobiilsus suurendavad ühtlasi ühiskondade kultuurilist mitmekesisust.

Elanikkonna kasvava kultuurilise mitmekesisuse ja erinevustega tuleb arvestada nii **olemasolevate avalike teenuste pakkumisel** kui ka võimalikest täiendavatest riskidest tingituna **uute teenuste vajaduse hindamisel**. See puudutab nii tööturu- kui ka sotsiaalteenuseid.

Sarnaselt vananemisest tingitud ühiskonna muutustele on ka kasvava mitmekesisuse puhul küsimuseks **ühiskondlikud hoiakud ja suhtumine** kultuurilistesse erinevustesse ning inimeste **võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine** ja edendamine, sh tööturu kontekstis.

- **Regionaalsete erinevuste võimendumine**

Ränne, jätkuv linnastumine ja rahvastikustruktuuri piirkondlikud erinevused, sh tööelise elanikkonna vähenemine ja vanemaealiste osatähtsuse kasv suurendavad regionaalseid erinevusi ja ebavõrdsust, sh sotsiaalmajanduslike vajaduste ja võimaluste lahknevuse mõttes. Seetõttu on riiklikul tasandil vaja **arvestada poliitikates enam piirkondlike eripäradega**; samas kohalikul tasandil on vaja **soodustada enam nõ kohaülest koostööd** omavalitsuste, teenusepakkujate ja kogukondade vahel. Samuti osutab seegi trend eri valdkondade poliitikate koosmõju olulisusele, tagamaks piirkondade igakülgset arengut.

- **Sotsiaalse ebavõrdsuse kasv**

Nagu nähtub pikaajalistele trendidele keskenduvatest sotsiaalmajanduslikest analüüsides, on elanikkonnarühmade vaheline sotsiaalne ebavõrdsus, sh sissetulekute ebavõrdsus majanduskasvu tingimustes pigem kasvanud, kui vähenenud. Samal ajal mõjub suur sissetulekute ebavõrdsus majanduskasvule pärssivalt.

Sotsiaalne ebavõrdsus pole samas seotud üksnes majandusarenguga, vaid ka muude sotsiaalsete protsessidega, sh sisserände ja ühiskondade sotsiaalse integratsiooniga ning leibkonnastruktuuri muutustega, kus vaesus ja tõrjutus ohustab enam üheliikmelisi ja üksikvanemaga lastega leibkondi.

Sotsiaalse ebavõrdsuse kõige ulatuslikumaks vormiks on **sooline ehk naiste ja meeste vaheline ebavõrdsus**, mis puudutab kõiki eluvaldkondi, püsib sageli kogu elu ja mille negatiivsed mõjud – nii naiste, meeste kui ka kogu ühiskonna jaoks – ajaga vaid süvenevad.

Sotsiaalse ebavõrdsuse puhul on oluline pöörata tähelepanu just ebavõrdsuse erinevate põhjuste ja tunnuste kombineerumisele elanikkonnarühmades – nt sugu ja vanus, vanus ja töötus, töötus ja etniline päritolu, puue ja sugu jm.

Arvestades, et töö ei kindlusta alati rahuldavat toimetulekut ning sotsiaalkaitse meetmed ei suuda kõigil juhtudel tagada kaitset vaesuse eest, on ebavõrdsuse vähendamisel tööhoive- ja sotsiaalkaitse meetmete kõrval väga oluline roll just **investeeringutel inimkapitali**, seda nii formaalhariduse kui ka tööalase täiendõppe kaudu ning kogu elu kestel.

- **Surve sotsiaalkaitstesüsteemidele**

Lisaks demograafilistele arengutele, mis esitavad väljakutse sotsiaalkaitstesüsteemide jätkusuutlikkusele, tuleb arvestada ka majanduskriisi mõjusid. Nii suurenes majanduskriisi tagajärjel töötus ning sotsiaalkaitsehüvitiisi vajavate inimeste hulk, ent samas vähenesid maksutulud. Seetõttu tuleb riikidel otsida ja leida võimalusi, kuidas uuendada ja tõhustada oma sotsiaalsüsteeme, sh parandada olemasolevate meetmete toimivust ning leida probleemidele ja vajadustele uusi lahendusi.

- **Sotsiaalse innovatsiooni esiletõus ja tehnoloogiliste rakenduste levik**

Nii sotsiaalse innovatsiooni kui ka tehnoloogiliste rakenduste leviku näol on tegemist arenguvõimalusi kätkevate trendidega. Koostöös ja kogemustevahetuses vabaühenduste, kogukondade, mittetulundus- ja äri sektoriga ning ülikoolide- ja teadusasutustega on võimalik luua ja ellu viia uusi lahendusi sotsiaalprobleemidele.

Arvestades kasvavat survet sotsiaalkaitse süsteemidele, on võtmeküsimuseks sihipärased, hästitoimivad ja tõhusad poliitikad. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogilised rakendused saavad siin kaasa aidata nii poliitikate kujundamisele kui ka rakendamisele, sh institutsioonide efektiivsemale toimimisele, teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamisele, uute innovatiivsete teenuste arendamisele ja osutamisele kui ka analüüsivõimekuse tugevdamisele.

Arengukava elluviimisega seoses võib välja tuua järgmised **riskid ja võimalused nende riskide juhtimiseks**.

1. Arengukava eesmärkide saavutamiseks kavandatavate meetmete ja tegevuste tulemuslikkus sõltub olulisel määral koostööst kohalike omavalitsustega ning omavalitsuste panusest ja võimekusest. Samas on omavalitsuste võimekus ja koostöövalmidus ebaühtlane.

Seetõttu on arengukava poliitikainstrumentide kujundamisel arvestatud vajadusega soodustada ja tugevdada koostööd ühelt poolt riiklike institutsioonide-ametkondade ja omavalitsuste vahel ning teisalt kohalike omavalitsuste omavahelist koostööd – seda näiteks andme- ja infovahetuse parandamise, juhtumikorraldusliku töö tõhusama koordineerimise, rahastamispõhimõtete, koolitustegevuste jm kaudu. Samuti on planeeritud konkreetseid meetmeid ja tegevusi, mis on suunatud omavalitsuste võimekuse suurendamisele neile pandud kohustuste ja ülesannete täitmisel, näiteks hoolekandeteenuste pakkumisel ja korraldamisel.

Arengukava eesmärkide seisukohalt on samas olulise ja laiemagi tähtsusega kavandatav haldusreform ja selle tulemuslikkus.

2. Arengukava meetmete ja tegevuste elluviimine ning eesmärkide saavutamine on seotud mitmete suurte poliitikamuudatuste ja reformikavadega – sh näiteks uue töövõimesüsteemi kujundamine ning pensioniskeemide arendamine – , mis puudutavad erinevate ministeeriumide valitsemisalasid, teisi seotud valdkondi ning mitmeid olulisi huvigruppe. Nende tulemuslik elluviimine eeldab seega põhjalikku ja läbimõeldud ettevalmistust ning oskuslikku juhtimist.

Selleks on suuremate poliitikamuudatuste puhul nähtud ette erinevate sihtrühmadele suunatud teavitustegevused, huvigruppide aktiivne ning ulatuslik kaasamine ning erinevate osapoolte vahelist koostööd tõhustavad juhtimis- ja koordinatsioonimehhanismide rakendamine.

3. Arengukava tegevuste elluviimine ja eesmärkide saavutamine toimub osaliselt Euroopa Liidu struktuuritoetuste abil. Sellega seondub risk, et fondide rahastamisperioodi lõppedes pole tagatud rahastamise jätkusuutlikkus ning saavutatud tulemuste ja mõjude säilitamine pikemaajaliselt. Antud riskiga on arengukavas arvestatud mitmel moel.

Enamus EL vahendite toel rahastatavatest tegevustest on nn tõukava iseloomuga, st soovitakse saavutada teatav arenguhüpe, mis all-loetletud punktide abil täidab seatud eesmärgid ja tagab jätkusuutliku rahastuse ka peale EL vahendite lõppemist.

Esiteks on arengukava alaeesmärkide puhul pööratud poliitikameetmete rahastamise jätkusuutlikkusele läbivalt tähelepanu ning EL vahendite kasutamiseks koostatud väljumisstrateegiatest lähtuvalt on kavandatud jätkusuutliku rahastamise tagamiseks eraldi meetmed ja tegevused.

Teiseks on kavas EL vahenditest rahastatavaid tegevusi esmalt piloteerida, et hinnata nende tõhusust ja mõjusust. Alles seejärel otsustatakse, milliste tegevuste puhul jätkatakse rahastamist ning missugusel viisil. Ühtlasi hinnatakse piloteerimise käigus juba olemasolevate tegevuste toimimist.

Kolmandaks seatakse strateegiliste poliitikavalikute mõttes tagajärgedele keskendumise asemel prioriteediks ennetamine, mis on pikaajaliselt säästlikum.

Samuti arendatakse passiivsete meetmete ehk hüvitiste ja toetuste maksmisel kõrval üha enam aktiveerivaid meetmeid ehk teenuseid ning otsitakse võimalusi rahaliste hüvitiste ja toetuste ning teenuste paremaks seostamiseks. Seega seatakse inimese toimetuleku parandamisel samaaegselt eesmärgiks ka tema toimetulekuvõime parandamine.

Läbivalt pööratakse tähelepanu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimaluste rakendamise ja tugiteenuste arendamise kaudu avalike teenuste kvaliteedi parandamisele ja kaasajastamisele ning poliitikate tõhustamisele. Seeläbi toimitakse avalike teenuste osutamisel, poliitikate kujundamisel ja rakendamisel ning avalike vahendite kasutamisel mõjusamalt ja kuluefektiivsemalt.

Läbivad teemad

Võrdsed võimalused – Oluline positiivne mõju arengukava kõigi alaeesmärkide kaudu.

Arengukava üks alaeesmärkidest keskendub naiste ja meeste võrdsete võimaluste tagamisele kõigis ühiskonnaelu valdkondades. Selleks näeb arengukava ette nii meetmeid, mis on vajalikud soolise võrdsuslikkuse ja võrdsuse saavutamiseks tööturu ja sotsiaalse turvalisusega seonduvalt, kui ka meetmeid, mis aitavad kaasa selle saavutamisele teistes poliitikavaldkondades. Samuti seab arengukava üheks alaeesmärgiks mitmekesisust väärtustava ja erinevustega arvestava ühiskonna, kus järgitakse võrdse kohtlemise põhimõtet inimeste rahvuse (etnilisest kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel. Sotsiaalset tõrjutust ja võrdseid võimalusi aitavad kindlustada muuhulgas meetmed ja tegevused, mis keskenduvad ligipääsetavuse parandamisele, tööhõive suurendamisele ja kaasava tööturu kujundamisele, inimeste majandusliku toimetuleku kindlustamisele ja vaesuse vähendamisele ning kvaliteetsema kõrvalabi kaudu kogukonnas elamise ja ühiskonnaelus osalemise võimaluste parandamisele.

Infoühiskond – Oluline positiivne mõju. Avalike teenuste kaasajastamiseks ja kvaliteedi parandamiseks ning tõhusate valdkondlike poliitikate tagamiseks näeb arengukava ette mitmeid väiksema- ja suuremamahulisi ja infosüsteemide arendusi ning infotehnoloogia võimaluste rakendusi. Samuti kasutatakse info- ja kommunikatsioonitehnoloogia lahendusi uute innovatiivsete tööturu ja hoolekandeteenuste väljatöötamisel ja osutamisel. Infotehnoloogia võimalusi rakendatakse ka teadmiste- ja tõenduspõhise poliitika kujundamiseks, sh vajalike andmete olemasolu, nende kättesaadavuse ja analüüsivõimaluste parandamiseks.

Regionaalareng – Oluline positiivne mõju. Arengukava aluseks olevaks hetkeolukorra analüüsis on pööratud tähelepanu piirkondlikele eripäradele, mida on arvestatud arengukava üld- ja alaeesmärkides ning meetmete kavandamisel. Nii toetatakse hoolekande- ja tööturuteenuste osutamist ning arendamist, sh tööalast mobiilsust, et parandada seeläbi vajadustele vastava kõrvalabi kättesaadavust ning töö leidmise ja töötamise võimalusi piirkondades, kus on suurem teenuste vajadus ja tööpuudus. Samuti soodustatakse omavalitsuste vahelist koostööd nii töötuse vähendamise ja tööhõive suurendamise kui ka hoolekandeteenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamise eesmärgil.

Riigivalitsemine – Oluline positiivne mõju. Arengukava alaeesmärkide raames arendatakse nii keskvalitsuse tasandil toimivate asutuste omavahelist kui ka keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandi vahelist koostööd ja koordinatsiooni – seda nii töötuse vähendamiseks ja tööhõive suurendamiseks, vajadustele vastava kõrvalabi kättesaadavuse parandamiseks kui ka soolise võrdsuslikkuse ja võrdsete võimaluste edendamiseks ning võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise tagamiseks. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia rakenduste kasutamise ja analüüsivõimekuse tugevdamise kaudu toetatakse valdkondade teadmiste- ja tõenduspõhist poliitikakujundamist ning juhtimis- ja arendustegevusi. Alaeesmärkide kaudu, mis keskenduvad soolise võrdsuslikkuse ja võrdsuse edendamisele ning inimeste võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise tagamisele, suurendatakse erinevate valdkondade institutsionaalset võimekust arvestada valdkondlike poliitikate kujundamisel ja rakendamisel senisest enam soolise võrdsuslikkuse ning võrdse kohtlemise põhimõttega.

Keskkonnahoid ja kliima – Vähene positiivne mõju. Avalike teenuste kaasajastamiseks ja kvaliteedi tõstmiseks kavandatud infotehnoloogilised ja elektroonilised lahendused aitavad vähendada paberil põhinevat asjaajamist ning selle kaudu negatiivset mõju keskkonnale. Samuti arvestatakse hoolekandetasutuste re-organiseerimisel, sh uute asutuste ehitamisel energiasäästlikkuse põhimõtetega ning vähendatakse seeläbi negatiivset mõju kliimale.

Visioon, üld- ja alaeesmärgid

Näeme Eestit sotsiaalselt ja majanduslikult tasakaalustatult areneva, võimeka ning jätkusuutliku riigina, kus adekvaatne ja jätkusuutlik sotsiaalkaitse, kaasav ja turvalist paindlikkust pakkuv tööturg ning erinevate elanikkonnarühmade, sh naiste ja meeste vahelist võrdsust ja võrdseid võimalusi edendavad poliitikad on aluseks inimeste pikaajalisele sotsiaalsele ja tööalasele aktiivsusele, sotsiaalsele turvatundele ja heaolule.

Eeltoodud visioonist lähtuvalt seab arengukava kaks laiemat üldeesmärki:

- 1) Tööhõive kõrge tase ning pikk ja kvaliteetne tööelu
- 2) Sotsiaalse ebavõrdsuse ja vaesuse vähenemine, sooline võrdsus ning suurem sotsiaalne kaasatus

Töö annab inimestele võimaluse eneseteostuseks ja majanduslikuks kindlustatuseks ning on seetõttu üks põhiline heaolu eeldus. Töötamine ning sellest saadav sissetulek tagab üldjuhul inimese ja tema perekonna toimetuleku. Sellisena on majanduslik aktiivsus tööturul inimväärse elu üheks põhitagatiseks ning kaitseks vaesuse vastu. Võimalus valida vabalt tegevusala või elukutset on ka üks eneseteostuse viise, mis soodustab isiku arengut, kaasamist ja tunnustamist ühiskondlikus elus. Arvestades, et Eesti inimeste eluiga pikeneb ja tervena elatud eluaastate arv kasvab, on oluline, et inimesed soovivad ja suudavad ka tööalaselt olla kauem aktiivsed. Vananeva rahvastiku ja väheneva tööjõu tingimustes aitab see ühtlasi vähendada kasvavat survet sotsiaalkaitse süsteemile ning kindlustada selle jätkusuutlikkust. Majanduse seisukohalt tähendab vähenev tööjõud iga-aastaselt suurenevat vajadust töötajate ja seega ka kõrgema tööhõive järele.⁸ Tööhõive kasv ning inimeste valmidus kauem töötada aitavad seega tasandada tööealise elanikkonna vähenemist ning toetavad majanduskasvu ja konkurentsivõimet.⁹

Inimeste iseseisev toimetulek ning võrdsed võimalused eneseteostuseks on ühiskonna sotsiaalmajandusliku arengu ja hea elukvaliteedi aluseks. Eesti väikesearvulist ja vähenevat inimvara silmas pidades on oluline, et võimalikult suur osa elanikest saab ja suudab ühiskonna- ja majandusellu oma panuse anda. Selleks on vajalik vältida ja vähendada olukordi ning tegureid, mis vähendavad inimeste toimetulekuvõimet ja põhjustavad toimetulematust, süvendavad sotsiaalset ebavõrdsust ning tekitavad tõrjutust ja kõrvalejääetust. Samas tuleb raskuste ja kõrvalabi vajaduse korral tagada inimestele adekvaatne abi ja tugi, mis soodustaks ühtlasi nende võimet ise toime tulla. Elanikkonnarühmade vahelise sotsiaalse ebavõrdsuse ja vaesuse vähendamine, võrdsete võimaluste loomine ühiskonnaelus osalemiseks ning naiste ja meeste võrdsuse edendamine toetavad inimeste heaolu kasvu ning ühiskonna kestlikku arengut.

Arengukavas püstitatud eesmärgid vastavad seega Eesti konkurentsivõime kava "Eesti 2020" strateegilisele eesmärgile tõsta tööhõivet ja vähendada vaesust ning Eesti säästva arengu strateegia "Säästev Eesti 21" eesmärkidele, mis puudutavad heaolu kasvu ja sotsiaalset sidusust.

Üldeesmärgi saavutamiseks püstitab arengukava **viis kitsamat alaeesmärki (AE):**

- AE 1. Tööjõu nõudluse ja pakkumise vastavus tagab tööhõive kõrge taseme ning kvaliteetsed töötingimused toetavad pikaajalist tööelus osalemist.
- AE 2. Inimeste majanduslik toimetulek on adekvaatne ja jätkusuutliku sotsiaalkaitse toel paranenud.
- AE 3. Inimeste abivajadus on kaetud vajadustele vastava kvaliteetse kõrvalabiga, mis toetab ühiskonnaelus aktiivset osalemist, kogukonda lõimumist ja iseseisvat toimetulekut
- AE 4. Naistel ja meestel on võrdsed õigused, kohustused, võimalused ja vastutus kõigis ühiskonnaelu valdkondades.

⁸ Vt Tööjõuvajaduse ja –pakkumise prognoos aastani 2023. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium 2015.

⁹ Vt Eesti konkurentsivõime kava "Eesti 2020".

- AE 5. Mitmekesisust väärtustav ja erinevustega arvestav ühiskond, kus on tagatud inimeste võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine.

Käesolevas arengukavas püstitatud eesmärkide puhul on oluline teadvustada nende **seoseid teiste valdkondadega**, eeskätt hariduse- ja tervisevaldkonnaga ning laste- ja perepoliitikaga.

Sotsiaalne ebavõrdsus ja vaesus sõltuvad paljuski hariduslikust ebavõrdsusest. Samuti on vaesuse puhul küsimuseks, kuidas laste- ja perepoliitika meetmed aitavad kaasa laste vaesuse ennetamisele ja vähendamisele ning seeläbi vaesuse põlvkondliku edasikandumise vältimisele. Tööhõive kasvu puhul on üheks võtmeküsimuseks tööjõu kvalifikatsiooni, sh kutse- ja erialase ettevalmistuse vastavus tööturu vajadustele ning samuti töö- ja pereelu ühitamise võimalused, sh kvaliteetsete lastehoiuvõimaluste kättesaadavus. Inimeste tervis mõjutab nende tegevus- ja töövõime kaudu omakorda ühiskonnaelus ja tööturul osalemist. Seetõttu on käesoleva arengukava eesmärkide saavutamisele väga oluline mõju nii Laste ja perede arengukaval 2012-2020, haridusvaldkonna arengut suunaval Elukestva õppe strateegial 2020 kui ka Rahvastiku tervise arengukaval 2009-2020. Soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamiseks seotud alaeesmärkide saavutamist toetab ühtlasi Vägivalla ennetamise strateegia 2015-2020.

Arengukava üldeesmärkide saavutamist hinnatakse järgmiste mõõdikute kaudu.

Tööhõive määr 20-64-aastaste seas näitab tööga hõivatute osatähtsust vastavas vanusrühmas. Tööhõivet mõjutavad käesoleva arengukava poliitikainstrumentidest eeskätt tööturumeetmed ja tööturul osalemist toetavad hoolekandemeetmed, töötingimusi mõjutavad poliitikainstrumentid, sh tööõigus, samuti pensioniskeemid (enneaegse tööturult lahkumise kaudu) ning erimeetmed soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamiseks tööturul.

Tööelu kestus näitab demograafilistele ja tööturu andmetele tuginedes aastaid, kui kaua 15-aastane inimene keskmiselt tööturul aktiivne on. Tegemist on seega olulise näitajaga pikeneva eluea ja vananeva rahvastiku, väheneva tööjõu ning sotsiaalkaitseüsteemi jätkusuutlikkuse kontekstis. Tööelu kestust mõjutavad käesolevas arengukavas enamjaolt samad poliitikainstrumentid, mis tööhõivetki. Pensioniskeemide puhul on enneaegse tööturult lahkumise võimaluste kõrval küsimuseks ka üldine vanaduspensioniiga.

Absoluutse vaesuse määr näitab inimeste osakaalu, kelle ekvivalentnetosissetulek¹⁰ on absoluutse vaesuse piirist ehk arvestuslikust elatusmiinimumist madalam. Arvestuslik elatusmiinimum on inimesele vajalike elatusvahendite väikseim kogus, mis katab tema igapäevased vajadused. Elatusmiinimum koosneb arvestuslikust minimaalsest toidukorvist ja individuaalsetest mittetoidukulutustest, sh eluasemekulutused. Absoluutset vaesust mõjutavad arengukava poliitikainstrumentidest ühelt poolt tööhõivet soodustavad meetmed, sh tööturu- ja hoolekandemeetmed ning tööturul ebasoodsamas olukorras olevate rühmade tööhõivevõimalusi parandavad soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise meetmed; teiselt poolt sotsiaalsed siirded ehk sotsiaalsete riskide korral makstavad sotsiaalkindlustushüvitised (sh pensionid) ja riiklikud toetused.

Suhteline vaesuse määr näitab inimeste osakaalu, kelle sissetulekute tase jääb allapoole suhtelise vaesuse piiri, milleks on Euroopa Liidus kokkulepitud meetodika kohaselt 60% leibkonnaliikmete aasta ekvivalentnetosissetuleku¹¹ mediaanist. Suhteline vaesus väljendab sissetulekute ebavõrdset jaotust ühiskonnas ja sellest tulenevat võimaluste (suhtelist) ebavõrdsust erinevate elanikkonnarühmade vahel. Suhtelist vaesust mõjutavad samad poliitikainstrumentid, mis absoluutset vaesustki, ent erinevalt absoluutsest vaesusest on nende mõju suhtelisele vaesusele pigem kaudne.¹²

¹⁰ Absoluutse vaesuse määr väljendab nende leibkondade osakaalu, kelle netosissetulek leibkonnaliikme kui tarbimisühiku kohta (ekvivalentnetosissetulek) kuus tarbimiskaalude 1:0,7:0,5 korral jääb alla absoluutse vaesuse piiri (ehk allapoole absoluutse vaesuse piiriks olevat kulutuste taset).

¹¹ Suhtelise vaesuse määr näitab nende isikute osakaalu, kelle ekvivalentnetosissetulek on suhtelise vaesuse piirist madalam. Ekvivalentnetosissetuleku arvutamisel summeeritakse kõigi leibkonnaliikmete netosissetulekud kõigi sissetulekuallikate põhjal ja jagatakse leibkonnaliikmete tarbimiskaalude summaga (OECD modifitseeritud tarbimiskaalud 1:0,5:0,3). Seega on selle näitaja arvutamisel tegemist netosissetulekuga leibkonnaliikme kui tarbimisühiku kohta.

¹² Suhtelise vaesuse puhul tuleb arvestada, et suhtelise vaesuse määra ei mõjuta niivõrd sissetulekute tase, kuidas sissetulekute ebavõrdsus ehk tulude jaotus ühiskonnas. Seetõttu suudavad sotsiaalpoliitilised meetmed teatud määral

Naiste ja meeste keskmiste tunnipalkade vahe ehk sooline palgalõhe näitab naiste ja meeste (eba)võrdsust tööturul ning ühiskonnas laiemalt. Ühelt poolt mängivad soolise palgalõhe kujunemisel rolli paljud erinevad tegurid, sh ühiskonnas jagatud arusaamad soorollidest. Teisalt mõjutab sooline palgalõhe sissetulekust sõltuvate hüvitiste ja pensionide kaudu naiste ja meeste elukvaliteeti kogu elu vältel. Seetõttu on tegemist olulise näitajaga, mis peegeldab üldist soolist ebavõrdsust ning meeste ja naiste erinevat väärtustamist, erinevalt jagunevaid õigusi, kohustusi, võimalusi ja vastutust ühiskonnas. Põhjuslike tegurite paljusust arvestades eeldab soolise palgalõhe vähendamine kompleksset, erinevaid meetmeid hõlmavat lähenemist. Seetõttu mõjutavad soolist palgalõhet enamus käesolevasse arengukavasse koondatud meetmetest, mis edendavad soolist võrdõiguslikkust ning naiste- ja meeste vahelist hariduslikku ja sotsiaalmajanduslikku võrdsust.

Üldeesmärkide saavutamise mõõtmiseks kasutatavate mõõdikute alg- ja sihttasemed on toodud alljärgnevalt.

Mõõdik	Algtase	Iga aasta sihttasemed
Tööhõive määr 20-64-aastaste seas (soolises lõikes) % <i>Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu uuring</i>	74,0% (2014) N 70,5% M 77,6%	Suurenenud
Tööelu kestus (soolises lõikes), aastates <i>Allikas: Eurostat, tööjõu uuring</i>	36,5 (2013) N 35,8 M 37,2	Pikenenud
Absoluutse vaesuse määr (soolises lõikes), % <i>Allikas: Statistikaamet, Eesti sotsiaaluuring</i>	8% (2013) N 7,3% M 8,9%	Vähenenud
Suhtelise vaesuse määr, % (soolises lõikes) <i>Allikas: Statistikaamet, Eesti sotsiaaluuring</i>	22,1% (2013) N 23,5% M 20,6%	Vähenenud
Naiste ja meeste keskmiste tunnipalkade vahe ehk sooline palgalõhe, % <i>Allikas: Statistikaamet</i>	22,5% (2013)	Vähenenud

ebavõrdsuse vähenemist küll mõjutada, ent samas pole suhtelise vaesuse näitaja piisavalt tundlik, et reageerida sotsiaalpoliitilistele meetmetele ja seda ka olukorras, kus elanike majanduslik olukord on paranemas. Vt Vörk, Andres, Cenely Leppik (2015). "Miks ei ole suhtelise vaesuse määr hea vaesuse indikaator?" Poliitikauuringute Keskus PRAXIS; Sinisaar, Hede (2015) "Vaesuse indikaatorid." Sotsiaaltöö nr 1/ 2015.

Alaeesmärk 1. Tööjõu nõudluse ja pakkumise vastavus tagab tööhõive kõrge taseme ning kvaliteetsed töötingimused toetavad pikaajalist tööelus osalemist

Alaeesmärk keskendub inimeste tööturul osalemise toetamisele, sh töötingimuste parandamisele.

Sidusa ühiskonna ja jätkusuutliku majanduskasvu toetamiseks ning rahvastiku vähenemisest ja vananemisest tuleneva surve tõttu on oluline kaasava tööturu edendamine, andes kõigile võimaluse jõukohaselt tööturule panustada. Oluliseks väljakutseks on inimeste pikemalt tööturul püsimine läbi kvaliteetse tööelu ning tööturult eemale jäänud inimeste tööjõupotentsiaali parem ära kasutamine. Läbivalt on oluline tööjõu nõudluse ja pakkumise vastavuse tagamine. Tööjõupotentsiaali maksimaalseks rakendamiseks on oluline vähendada erinevate sihtrühmade spetsiifilisi takistusi tööturule jõudmisel ning arendada tegureid, mis tõstavad inimeste motivatsiooni töötada, samuti luua eeldused tööjõu vajalikuks ametialaseks ja geograafiliseks mobiilsuseks. Tööturu pakkumise sihtrühmadena on eraldi tähelepanu noortel, vanemaealistel, terviseprobleemidega ja pikemat aega tööd otsivatele või tööturult eemal olnud (pikaajalised töötud, hoolduskoormusega jt tööturul mitteaktiivsed) inimestel. Tööjõu nõudluse edendamiseks tuleb mõjutada tööandjate hoiakuid ja otsuseid läbi õigustiku, teavituse ja nõustamise, järeelvalve ning materiaalsete stiimulite kujundamise. Nõudluse mitmekesistamiseks soositakse ettevõtlusega tegelemist, sh arendatakse erinevaid ettevõtlusvorme. Jätkusuutlikuks tööeluks ning aktiivsena ja tervena vananemiseks tagatakse töötajatele hea tervis ja ohutus ning kvaliteetsed töökohad kogu elukaare kestel, pidades eelkõige silmas vanemaealiste osakaalu suurenemist tööjõus ja tööelu pikenemist.

Käesolev alaeesmärk ja selle saavutamiseks kavandatud poliitikainstrumendid on tihedalt seotud järgmistes valdkondlikes arengukavades seatud eesmärkide ja tegevussuundadega:

- **Elukestva õppe strateegia 2020** üheks eesmärgiks on tagada elukestva õppe võimaluste ja töömaailma vajaduste vastavus. Selleks näeb strateegia ette kvaliteetsete, paindlike ja mitmekesiste valikutega ning tööturu arenguvajadusi arvestavate õppimisvõimaluste ja karjääriteenuste arendamise ja pakkumise, mis suurendaks erialase kvalifikatsiooniga inimeste arvu erinevates vanuserühmades ja Eesti eri regioonides.
- **Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020** alaeesmärgiks on tervist toetava elu-, töö- ja õpikeskkonna kujundamine, sh elu-, töö- ja õpikeskkonnast tulenevate terviseriskide vähendamine. Üks alaeesmärgi meetmetest keskendub tervist toetava töökeskkonna arendamisele ja töökeskkonnast tulenevate terviseriskide vähendamisele.
- **Laste ja perede arengukava 2012-2020** üks strateegilistest eesmärkidest puudutab töö, pere- ja eraelu ühitamist.
- **Noortevaldkonna arengukava 2014-2020** üldeesmärgiks on noorte avarad võimalused arenguks ja eneseteostuseks, sh õppimiseks ja töötamiseks.
- **Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014-2020** keskendub ettevõtlikkuse ergutamisele, tootlikkuse tõstmisele ning innovatsiooni julgustamisele.
- **Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020** näeb muuhulgas ette, et inimestel on igas toimepiirkonnas kättesaadavad head töökohad.

Ühtlasi toetab käesolev alaeesmärk lõimumisvaldkonna arengukava “**Lõimuv Eesti 2020**” eesmärgi “Eesti keelest erineva emakeelega tööealistele elanikele on tagatud võimalused täiendada oma teadmisi ja oskusi konkurentsivõimeliseks osalemiseks tööturul” saavutamist.

Alaeesmärgi saavutamist hinnatakse järgmiste mõõdikute ja neile seatud sihttasemetega kaudu.

Tööjõus osalemise määr (aktiivsuse määr) näitab tööjõu osatähtsust tööelises rahvastikus, ehk seda, kui suur osa rahvastikust on tööturul aktiivne. Tööjõu moodustavad töötajad ja töötud. Töötud on need, kes on ilma tööta, otsivad aktiivselt tööd ja on võimelised kahe nädala jooksul tööle asuma.

Tööõnnetuste tagajärjel kaotatud tööpäevade arv 100 hõivatu kohta näitab töökeskkonnapoliitika tulemuslikkust, sest kui tööõnnetustega seotud haiguspäevade arv väheneb, viitab see raskete tööõnnetuste arvu vähenemisele ning kaudselt töökeskkonna paranemisele. Töökeskkonnapoliitika eesmärk on aidata kaasa töötajatele ohutu ja tervist hoidva töökeskkonna loomisele.

Möödik	Algtase	Iga aasta sihttasemed
Tööjõus osalemise määr 15-64-aastaste seas soolises lõikes, % <i>Allikas: Statistikaamet, Eesti tööjõu uuring</i>	74,9% (2014) N 71,2% M 78,6%	Suurenenud
Tööõnnetuste tagajärjel kaotatud tööpäevade arv 100 hõivatu kohta soolises lõikes <i>Allikas: Haigekassa ja Statistikaamet</i>	19,6 (2014)	Vähenenud

Alavaldkonna probleemide kirjeldus

Majanduskriisi järgselt on alates 2011. aastast Eestis tööhõive püsivalt kasvanud ja tööpuudus oluliselt vähenenud (tööhõive määr 20-64-aastaste seas oli 2014. aastal 74%). Hõivet iseloomustavad näitajad on läbivalt paremad kui Euroopa Liidus keskmiselt¹³. Rahvastiku vähenemisest tulenev surve tööturule on aga Eestis Euroopa Liidu riikide seas üks suurematest. Tulenevalt on oluline hõive tõketega tegelemise kaudu kõikide tööturult eemale jäänud sihtrühmade aktiivset hõivesse kaasamist ja hõivatute tööturul hoidmist. Vähenev tööjõupotentsiaal toob vajaduse erilist tähelepanu pöörata tööjõu pakkumise ning nõudluse vastavusele, tähtsustades jätkusuutlikkuse ja konkurentsivõime kasvu silmas pidades tööelu kvaliteeti. Oluline on tagada tööturul vajalikud oskused ja luua eeldused pikaajaliseks tööelus osalemiseks. Eesti kõrge tööhõive taseme tõstmine ja hoidmine tähendab, et tööturu arengu saavutamiseks on vaja lahendada tööturu struktuursed probleemid.

I Tööturu pakkumisega seotud probleemid ja väljakutsed

Erinevad sihtrühmad kogevad tööturule sisenemisel mitmesuguseid takistusi.

Noored. Noorte töötuse määr (15–24-aastaste vanusegrupis) oli 2014. a 15%. Hinnanguliselt kuulus sinna 8400 inimest. 2014. aastal oli noorte töötuse määr Eestis küll Euroopa Liidu keskmisest (22,2%) madalam, kuid üldisest töötuse määrast (7,4%) kaks korda kõrgem. Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020“ on seatud eesmärk vähendada noorte töötuse määra aastaks 2020 10%-ni.

Sarnaselt teiste Euroopa Liidu riikidega on ka Eestis madalama haridustasemega ja erialase hariduseta noorte hulgas töötuks jäämise risk suur. Madala haridustasemega noorte seas oli töötuse määr Eestis 2014. aastal 8%-punkti võrra kõrgem kui kõrgharidusega noortel, s.o vastavalt 20,7% ja 12,7%. Vanusegrupis 18–24 aastat oli Eestis 2014. aastal 11,6% noori, kellel oli omandatud ainult madalam haridustase ning kes ei jätkanud õpinguid. Võrreldes 2013. aastaga (9,9%) on see protsent kasvanud.

Samal ajal on kõrge noorte osakaal, kes ei tööta ega õpi (edaspidi NEET). 2014. aastal oli NEET noori 11,7% kõigist noortest. Kuigi NEET noorte määr on viimastel aastatel langenud EL riikide keskmisest alla (EL-is vastav määr 12,4%), on see näitaja sihtrühma tööturult tõrjutuse riski arvestades kõrge. Tõrjutust võimendavad madal haridustase, vähesed oskused ning puuduv töökogemus.

Noorte vähene töö- ja praktikakogemus tähendab madalamat konkurentsivõimet tööturul. Majanduskriisi kogemus näitas, et noored, kelle tööturule sisenemist takistavad vähesed oskused ja kogemused, on haavatav sihtrühm majanduslanguse tingimustes. Võrreldes aastaid 2008 ja 2010 näeme, et majanduskriisi süvenedes vähenes noorte hõivemäär enam

¹³ Keskmise tööhõivemäär Euroopa Liidus oli 2014. a 69,2%.

kui veerandi võrra (35,5%-lt 25%-ni), samal ajal kui 25-64-aastaste vanusegrupis vähenes hõivemäär 11,5% (79,1%-lt 70%-ni). Teisalt on noorte palga- ja ametisooovid kogemusega võrreldes sageli ebarealistlikud.¹⁴

Samas kasutavad noored teistest vähem aktiivse tööturupoliitika võimalusi: Eesti tööjõu-uuringu andmetel pöördus 2014. aastal 15–24-aastastest töötutest Töötukassa poole vaid 32%, kõigist töötutest samal ajal aga 48%.

Vanemaealised. 2014. aastal oli 55-64-aastaste tööhõive määr Eestis 64%, Euroopa Liidus keskmiselt aga 51,8%. Ehkki vanemaealiste tööhõive määr on Eestis võrreldes Euroopa Liidu keskmisega kõrgem, langeb see vanusega suhteliselt kiiresti. Kuni 64-aastaste pensioniealiste¹⁵ hõivemäär oli 2014. aastal 44,8%, vanuserühmas 65-69 oli see 26,5% ja 70-74-aastaste vanuserühmas 13,5%. Hoiakuline valmisolek vanaduspensionile jäämise järgselt töötamist jätkata on üldiselt kõrge, aga kavatsustega võrreldes jätkab tegelikult töötamist oluliselt väiksem osa.

Vanemaealistel on töötuks jäämisel uue töökoha leidmine tunduvalt raskem ja tööotsingute kestus vanemas eas pikeneb. 2014. aastal moodustasid pikaajalised töötud kõigist töötutest keskmiselt 43%, vanuserühmas 55-64 a oli see 61%. Takistusteks on kvalifikatsiooni vähene vastavus tööturu muutuvatele nõudmistele, terviseprobleemid ja vähenenud töövõime, samuti paindlike töövõimaluste vähesus ja tööandjate eelarvamuslik suhtumine ning võimalik ebavõrdne kohtlemine.¹⁶ Statistikaameti 2012. aasta tööjõu-uuringu kohaselt on töötamise lõpetamise peamiseks põhjuseks terviseprobleemid (39%) või töö kaotamine (27%).¹⁷ Tööandjad omistavad vanematele inimestele madalamat tootlikkust tulenevalt aegunud kvalifikatsioonist või riski töölt terviseprobleemide tõttu puududa (vanemaealiste statistiline diskrimineerimine). See toob kaasa töökohtade pakkumise, kus eeldataksegi madalamat produktiivsust¹⁸.

Eelnevate probleemide tõttu kasutavad vanemaealised muuhulgas võimalust pensioniskeemide kaudu tööturult lahkuda (vt järgnevalt mitteaktiivsustõksude kohta).

Vanemaealiste osakaalu suurenemine elanikkonnas muudab väga oluliseks selle rühma tööhõiveprobleemide lahendamise.¹⁹ Aastatel 2010-2015 vähenes 15-64-aastaste elanike arv 42 200 võrra. Seejuures 15-24-aastaste arv vähenes 42 200 ning 25-54-aastaste arv 8700 võrra. 55-64-aastaste arv samal ajal suurenes 8 700 võrra. Vastavalt Statistikaameti rahvastikuproгноosile väheneb aastaks 2023 15-64-aastaste arv veel 61 100 inimese võrra ning 65-74-aastaste arv suureneb 21 800 võrra.

Vähenenud töövõimega inimesed. Vähenenud töövõimega (40%-lise ja suurema püsiva töövõimekaoga) inimeste tööhõive määr 20-64-aastaste seas on 2014. aastaks tõusnud Eestis 45,9% (võrdluseks – 2012. aastal oli see 39,7%).²⁰ Töövõimetuspensioni saajatest (vähemalt 40%-lise püsiva töövõimekaoga isikutest) töötas 2014. aastal hinnanguliselt 46 700 inimest.

Vähenenud töövõimega inimeste madalama tööhõive määra üks põhjustest on passiivne töövõimetuspensioni skeem. Püsiva vähemalt 40%-lise töövõimekaoga, töövõimetuse tõttu riikliku pensioni saavate inimeste arv on viimase kümnendiga kahekordistunud ja ulatus 2015. aasta alguses üle 100 000 inimese.²¹ Töövõimetuse süsteem Eestis ei ole olnud seotud tööturuga – hinnatud on töövõimetust senise töö suhtes ja tööturu aktiivsustõudeid ei ole seatud.

Vähenenud töövõimega inimeste töötamist toetavate riiklike meetmete, sh tööturuteenuste, valik on olnud piiratud ja alakasutatud, teadlikkus sihtrühma vajadustest ja võimalustest on madal.

¹⁴ Noorte tööhõive ja –puudus 2015. Noorteparlament.

¹⁵ Vanusegrupp naised 62,5-64 ja mehed 63-64

¹⁶ Vanemaealised tööturul. 2012. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE.

¹⁷ Rosenblad, Yngve. 2014. Tööjõu vananemine ja vanemaealise tööjõu siirdumine pensionile. *Muutuv majandus ja tööturg*. Statistikaamet.

¹⁸ Krusell, Siim. 2010. Vanemad inimesed tööturul. *Sotsiaaltrendid 5*. Statistikaamet.

¹⁹ 2015. aastal oli vanadussõltuvusmäär ehk 65-aastaste ja vanemate inimeste suhe tööealisesse (15–64-aastased) rahvastikku 28,7% ning see näitaja on alates 2000. aastast pidevalt suurenenud.

²⁰ Eesti tööjõu-uuring. 2014. Statistikaamet.

²¹ Sotsiaalkindlustusameti administratiivsed andmed.

Terviseprobleemid ja tegevuspiirangud takistavad tööturule sisenemiseks vajaliku haridustaseme ja kvalifikatsiooni omandamist. Analüüside kohaselt on tervisepiirangutega (puude või töövõimekaoga) inimeste väljalangevus põhiharidusest oluliselt suurem kui tervisepiiranguteta inimestel: 40–100%-lise püsiva töövõimetusega inimestest vanuses 18–24 on põhihariduse omandamise pooleli jätnud 35,1% (puudega inimestest 40%).²² 16–24-aastaste seas keskmiselt on hõivatute osakaal üle kahe korra (2014.a. 2,2 korda²³) suurem.

Vähenenud töövõimega inimeste hõivet takistavad ühiskonna ja tööandjate vähene teadlikkus ning eelarvamuslikud hoiakud (vt ka alaeesmärk 5).²⁴

Vähenenud töövõimega inimestest igal neljandal²⁵ oli töövõime vähendamise põhjustanud vaimne tervisehäire (2015. aasta alguse seisuga oli põhidiagnoosiks F diagnoosigrupp 25 481 40–100%ga töövõimekaoga isikul) ning sellele lisandus veel 7 341 isikut, kellel vaimse tervise häire oli kaasuvaks diagnoosiks. Kuna Eestis on viimastel aastatel diagnoositud enam kui 27 000 uut psüühikahäire haigusjuhtu aastas, on teiste riikide kogemusi arvestades tegemist probleemiga, mille osakaal võib ka Eestis suureneda. Sihtrühma tööhõivet takistavad kõik eelnimetatud tegurid – eelarvamusel, vajalike teenuste vähene kättesaadavus jne.²⁶

Pikemat aega tööd otsivad või tööturult eemal olnud inimesed. Pikaajalise töötuse²⁷ määr oli Eestis 2014. aastal 3,3%, jäädes alla EL-i keskmisele näitajale (5,1%), kuid olles suurem kui majanduskriisile eelnenud aastatel (1,7% 2008. aastal). Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020“ eesmärgiks seatud pikaajalise töötuse vähendamine 2,5%-ni ei ole 2015. aastaks saavutatud. Samal ajal on mitteaktiivsete hulgas palju neid, kes sooviksid tööd teha, kuid ise tööd ei otsi või ei saa kahe nädala jooksul tööle asuda. 2014. aastal oli vanuses 15–74 aastat mitteaktiivseid töösoovijaid 32 000. Siia kuuluvad näiteks pensionärid, terviseprobleemide tõttu tööturult eemal olevad inimesed ja laste või teiste pereliikmete eest hoolitsejad, samuti heitunud – inimesed, kes sooviksid tööd teha, kuid on tööotsingutest loobunud, kuna on kaotanud lootuse tööd leida. Arvestades Eesti vähenevat tööjõupotentsiaali on oluline toetada nende gruppide tööturule sisenemist. Samas on siin tegemist komplekssete probleemidega.

Nii takistab inimeste tööturule sisenemist hoolduskoormus laste ja muude pereliikmete ees ning hoolduskohustuste ebavõrdne jaotus naiste ja meeste vahel (vt alaeesmärk 3 ja 4 ning Laste ja perede arengukava 2012–2020). Kuna enamjaolt kannavad hoolduskoormust naised, on hoolduskohustusel sooline mõõde. Lapsi kasvatavate naiste tööhõivemäär on ligi 10% madalam kui töötavate lasteta naiste hõivemäär. Hoolduskohustuse tõttu koju jäämist soodustab ka lastehoiuvõimaluste nappus, vähe võimalusi teha tööd osalise tööajaga ning hüvitiste skeemid.

Pikaajalise töötuse põhjused ja tagajärjed seonduvad mitmete tööturu väliste probleemidega, nagu sotsiaalsete ja majanduslike toimetulekuraskuste, toetustest sõltumise, sõltuvusprobleemide, ebavõrdse kohtlemise ja muuga. Risk olukorraga leppida viib elustandardite kohandamisele olemasoleva ressursitasemega, töömotivatsioon ja -harjumus kaovad ning kujuneb välja heitumus. Uuringud kinnitavad, et vaesus kandub vanematelt lastele.²⁸ Seega sõltub pikaajalise töötuse vähendamine erinevate poliitikameetmete koostoimest, sh hoolekande- ja tervishoiuteenuste, eluasemevõimaluste, sõltuvusravi ja rehabilitatsiooniteenuste kättesaadavusest. Lahendamist vajavad erinevate institutsioonide rollide määratlemise, võimekuse ja võrgustikutöö probleemid.

Töötus- ja mitteaktiivsuslõksud soodustavad tööturult kõrvalejäämist.

Pikaajaliselt tööturult eemalejäämise põhjuseks on töötus- ja mitteaktiivsuslõksud ehk olukorrad, kus töötamine pole inimese jaoks rahaliselt tasuv võrreldes hüvitistest ja toetustest saadava tuluga. Töötus- ja mitteaktiivsuslõksude puhul on küsimuseks kulud passiivsele tööpoliitikale ehk inimesele makstavate hüvitiste-toetuste suurused, nende maksmise perioodi pikkus ja muud tingimused ning hüvitiste ja toetuste seostatus tööleasumist toetavate

²² Leinbock, Riina, Luule Sakkeus. 2014. Tegevuspiiranguga elanike üldiseloomustus. *Kogumikus Puuetega inimeste sotsiaalne lõimumine*. Statistikaamet.

²³ Eesti tööjõu-uuring. 2014. Statistikaamet.

²⁴ Töövõimetoetuse seaduse mõjuanalüüs – eelhindamine. 2013. SaarPoll OÜ.

²⁵ Sotsiaalkindlustusameti registri andmed

²⁶ Vaimse tervisehäirega inimesed tööturul. 2015. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis.

²⁷ Pikaajaliselt töötud on töötud, kelle tööotsingud on kestnud vähemalt aasta või kauem.

²⁸ Vaesus Eestis. 2010. Statistikaamet.

teenustega ehk aktiivsete tööturumeetmetega. Kulud passiivsele tööpoliitikale on viimastel aastatel kasvanud, samas kui aktiivse tööpoliitika kulude kasv on jäänud tagasihoidlikuks. Nii moodustavad kulutused aktiivsele tööpoliitikale 2014. aastal 35,6% kogukuludest. Kulutused aktiivsele tööpoliitikale kahanesid 2013. aastal võrreldes eelneva aastaga 14,5% ja 2014. aastal suurenesid 4,9%, samas kulud passiivsele tööpoliitikale kasvasid nii 2013. kui 2014. aastal (vastavalt 8,1% ja 11,6%). Seega oli passiivse tööpoliitika kulude kasv 2014. aastal võrreldes aktiivse tööpoliitika kulude kasvuga kahekordne.

Pensioniskeemid ei toeta tööturul püsimist. Tööturult lahkumist ja enne vanaduspensioniga pensionilejäämist võimaldab töövõimetuspension ja ennetähtaegne vanaduspension. Mõlema pensioni kasutajate osatähtsus majanduskriisi ajal kasvas oluliselt. Töötuse korral makstava töötuskindlustushüvitise ja/või töötutoetusega võrreldes võimaldavad pensionid paljudel juhtudel suuremat sissetulekut ja seeläbi tõhusamat kaitset vaesuse eest (vt alaeesmärk 2). Samas suurendab see pensionikindlustuse kulusid ja vähendab tulusid, mis laekusid juhul, kui inimesed jätkaksid töötamist.

Enne vanaduspensioniga pensionilejäämine on võimalik ka soodustingimustel vanaduspensionile või väljateenitud aastate pensioni skeemide alusel, mis pärinevad iseseisvuse taastamise algusest ega arvesta tööturu- ja töötingimustes toimunud muutusi. Suur osa soodustingimustel vanaduspensionile ja väljateenitud aastate pensioni saajatest töötab, saades pensioni näol lisasissetulekut. Teisalt on arvestatav osa soodustingimustel vanaduspensionile ja väljateenitud aastate pensionile läinutest registreerinud end töötuna, mis näitab soovi töötamist jätkata ja raskusi uue töö leidmisel. Samuti on säilinud eripensionid, mis võimaldavad teiste pensionäridega võrreldes oluliselt suuremat pensioni soodsamatel tingimustel enne üldist vanaduspensioniga.

Ajutise töövõimetuse skeem ei võimalda töö tegemist. Ajutise töövõimetuse süsteemi tänased põhimõtted ei toeta töötaja aktiivsust, sest töötajal puudub õigus ja võimalus ajutise töövõimetuse perioodil (tervisele sobivates tingimustes osalise tööajaga või kergemal töö) töötada.²⁹

Töötushüvitiste maksmise tingimused ja aktiivsushüvitised peavad toetama töötute kiiret tööle naasmist. Töötushüvitiste - töötuskindlustushüvitise (50-40% kindlustatud isiku eelnevast töötasust) ja töötutoetuse (vähemalt 35% töötasu alammäärast) - maksmine peab tagama töötule piisava sissetuleku töö otsimise ajal ning samal ajal soodustama töötute kiiret tööle naasmist. Tööle naasmise kiirust mõjutab nii töötushüvitise suurus, maksmise kestus kui ka töötute kohustuste (aktiivsushüvitiste) täitmise jälgimine. Töötushüvitiste saamise tingimusi ja aktiivsushüvitiste on vaja analüüsida, seades eesmärgiks et tingimused soodustaksid kiiret töötusest väljumist. Näiteks, kui inimeste motivatsioon töötusest väljuda väheneb, kui töötushüvitised kindlustavad talle piisava sissetuleku. Kui töötushüvitisi makstakse pikka aega, väheneb oluliselt liikumine hõivesse.³⁰ Analüüs on näidanud, et töötute tööle naasmine kasvab hüppeliselt, kui töötuskindlustushüvitise määr langeb (50%-lt 40%-le), samuti hüvitise ja toetuse maksmise perioodi lõpul. Samuti pikendab töötushüvitiste maksmine töötuse kestust oluliselt isegi väga halva tööturu olukorra tingimustes.³¹ Tööturu olukorra ja töötushüvitiste tingimuste vahelisi võimalikke seoseid tuleb täiendavalt analüüsida, õppides viimase majanduskriisi kogemustest. Üldiselt on leitud, et suhteliselt suur lühiajaliselt makstav hüvitis on efektiivsem kui pikka aega makstav madal hüvitis.³² Kui võrrelda töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse maksmise keskmist perioodi, saavad töötud töötuskindlustushüvitist (keskmine 334 eurot kuus) kauem kui väiksemat töötutoetust (124 eurot kuus).

Sissetuleku tase tööotsingute ajal on ebapiisav.

Töötushüvitised peavad tagama töö otsimise ajal piisava ja tööle asumist motiveeriva sissetuleku. Töötuskindlustushüvitise alammäär (50% töötasu alammäärast) ja töötutoetuse määr (35% töötasu alammäärast) on väiksemad Euroopa Sotsiaalharta kohastuseks võetud tasemest. Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee hinnangul peab sissetulekut asendav hüvitis

²⁹ Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotivatsioonile. 2012. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis.

³⁰ Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tootajapakkumisele. 2002. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis.

³¹ Lauringson, Anne. 2012. The Impact of the Generosity of Unemployment Benefits on Estonian Labour Market Outcomes in a Period of Crisis.

³² Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotivatsioonile. 2012. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis.

olema kindlaks määratud summana, mis ei tohi kunagi langeda allapoole 50% elanikkonna sissetulekute mediaanist.³³ 2013. aastal oli 50% Eesti elanike ekvivalentsest sissetuleku mediaanist 299 eurot, töötasu alammäär oli 320 eurot, keskmine töötuskindlustushüvitis 313 eurot, töötuskindlustushüvitise alammäär 160 ja töötutoetus 101,67 eurot kuus. Kui töötutoetus ja töötuskindlustushüvitise alammäär oleks olnud 299 eurot ja töötasu alammäär 320 eurot, oleks töötushüvitise ja töötasu alammäära suhe kahandanud töötü motivatsiooni tööle asuda. Samuti on hüvitiste erinevate arvutamise aluste tõttu ebakõla töötutoetuse ja töövõimetoetuse vahel. Töötutoetust arvutatakse töötasu alammäärast; töövõimetoetuse seaduses kehtestatud suurust indekseeritakse igal aastal pensioniindeksiga (vt ka alaeesmärk 2). Samas asendab töövõimetoetus vähenenud töövõimega inimestel ka töötutoetust ja erinevad arvestuse alused ei võimalda toetuste määrade osas paindlikke otsuseid.

Osade uuringute kohaselt kvalifitseerub töötuskindlustushüvitisele ka liiga vähe töötuid.³⁴ Näiteks, 2014. aastal sai töötuskindlustushüvitist 30% registreeritud töötutest. Samas, kui töötushüvitistega kaetuse määrana kasutada Euroopa Komisjoni poolt soovitatud indikaatorit, mis leitakse osakaaluna tööjõust (mitte töötutest), oli Euroopa Komisjoni 2010. a analüüsi kohaselt töötushüvitiste kaetuse määr EL-27 riikide seas keskmiste hulgas. Seega tuleb analüüsida, miks osakaal registreeritud töötutest on madal. Eesti oli Euroopa Komisjoni 2010. a analüüsi järgi keskmise seas ka kriteeriumi poolest, mis iseloomustab hüvitisele kvalifitseerumise perioodi.

Töötasu alammäär tase soodustab palgavaesuse tekkimist ning toetuste ja hüvitiste tarbimist. Sooline palgalõhe soodustab naiste palgavaesust ning viib naiste madalama sissetulekuni.

Töötasu peab olema vastavuses tootlikkusega ja töötasu alammäär kehtestamisel tuleb võtta arvesse selle mõju palgavaesusele, töökohtade loomisele ja konkurentsivõimele.³⁵ Aastast 2001 on töötasu alammäär leppinud kollektiivlepinguga kokku tööturu osapooled ning Vabariigi Valitsus on kehtestanud kokkulepitud töötasu alammäär määrusega.

Eestis kehtestatud töötasu alammäär (miinimumpalk, alampalk) on üks Euroopa Liidu madalamaid. Alates 2012. aastast on töötasu alammäär Eestis tõusnud – 290 eurot 2012. aastal, 320 eurot 2013. aastal, 355 eurot 2014. aastal ning 390 eurot 2015. aastal. Arvestuslik elatusmiinimum ehk absoluutse vaesuse piir oli 2013. aastal 205,3 eurot ning 2014. aastal 203,44 eurot. Alates 2012. aastast on alampalga osakaal keskmisest brutokuupalgast tõusnud, jõudes 2013. aastal 33,7% ning 2014. aastal 35,3%-ni. Siiski, võrreldes teiste euroala riikide alampalga ja keskmise palga suhtega (sh Leedu 40% ja Läti 36%), oli Eestis veel 2013. aastal erinevus nende kahe vahel suurim.

Töötasu alammäär saajaid oli EMTA andmetel Eestis 2013. aasta II kvartalis 14 951 e 2,6% palgatöötajatest, 2014. aasta II kvartalis 15 554 e 2,7% palgatöötajatest. Naiste osakaal alampalga saajate hulgas on rohkem kui kaks korda suurem. Täistööajaga palgatöötajatest saavad Tööjõu-uuringu andmetel alampalka või vähem 4% meestest ja 9% naistest.

Eestis süveneb sooline palgalõhe, mis soodustab naiste palgavaesuse tekkimist ning viib nende madalama sissetulekuni. 2013. aastal oli Eestis EL riikidest suurim sooline palgalõhe, naiste ja meeste keskmiste tunnipalkade vahe oli 29,9% (2012.a 30,0%), EL-s keskmiselt 16,4%. Naiste madalam palk viib madalamate hüvitiste ja pensionideni, mistõttu on naistel kogu elukaare vältel madalam sissetulek. See omakorda halvendab nende majanduslikku toimetulekut ja suurendab sõltuvust (vt alaeesmärk 4).

II Tööturu nõudluse arendamisega seotud probleemid ja väljakutsed

³³ Eesti Sotsiaaluuringut (rahvusvaheliselt EU-SILC) viiakse läbi harmoniseeritud metoodika kohaselt tagasiulatavalt, st uuringus küsitakse eelmise aasta sissetulekute kohta. Eesti Statistikaamet avaldab näitajaid sissetulekuaasta, Eurostat aga uuringuaasta aastanumbri all.

³⁴ Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. 2011. SA Poliitikauuringute keskus Praxis.

³⁵ Nõukogu otsus 2015.a liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta.

Materiaalsed stiimulid, sh tööjõukulud ei motiveeri tööturu arenguid, eelkõige tööandjate investeeringuid töökeskkonda.

Tööjõukulud moodustavad olulise osa ettevõtte kogukuludest, mistõttu mõjutavad kõrged tööjõukulud tööandja motivatsiooni teha täiendavaid investeeringuid töökeskkonna parandamisse ja töötajate töövõime säilitamisse. 2014. aastal oli Eestis keskmise töötaja maksukiil³⁶ 40,1% (EL 28 – 42,1%, OECD – 36,0%). Nominaalne tööjõu ühikukulu Eestis on kasvanud viimase kolme aasta jooksul 17,5%. Tööandja tööjõukulud sõltuvad eelkõige tööandja makstavast sotsiaalmaksust ja töötuskindlustusmaksest, mis 2014. aastal kokku moodustasid 34% (EL 28 – 23,5%³⁷, OECD – 17,7%). Samuti on sotsiaalmaks Eestis tööandja kanda, samal ajal kui mitmetes riikides on sotsiaalmaks jagatud tööandja ja töötaja vahel. Eestis oli töötajate osa 2014. aastal 2% töötuskindlustusmaks näol, OECD riikide keskmine oli 9,9%, EL 28-s 11,5%.³⁸

Tööandja motivatsiooni investeerida töökeskkonna parandamisse ja töötajate tervise edendamisse piirab ka tervisedenduse tegevuste maksustamine erisoodustusena. Samuti eeldab töötaja vajadustele vastavate töötingimuste loomine töötajatele paindlike töövormide kasutamise võimaldamist. Osalise tööajaga töötamist mõjutab peamiselt harjumuspärane töökorraldus, majanduslikest teguritest üldine palgatase ja sotsiaalmaksu kuumäär, mistõttu võib osalise tööajaga töötamise võimaldamine olla tööandjale ebaproportsionaalselt kulukas.

Ettevõtete vähene sotsiaalne vastutustunne ei toeta kvaliteetsete töökohtade loomist ja ausat konkurentsi.

Tööturu elavdamiseks ja mitmekesistamiseks on vältimatu, et tööandjad aktsepteeriks ja hõivaksid erinevaid töötajaid, sh noori, vanemaealisi, hoolduskohustusega ning tervisekahjustusega töötajaid. Tööandja edukust pikemas perspektiivis peab lisaks kehtestatud (minimaalsete) kohustuste täitmisele mõjutama ka vabatahtlik panustamine tööturu ja ühiskonna arengusse. Konkurentsieeliste saavutamisele reeglite rikkumise või kohustuste täitmatajätmise arvel peab järgnema viivitamatu ja mõjus reaktsioon riikliku järelevalve kaudu. Riik peab looma õigustiku, sh tööõiguse, maksunduse ja riigihangete reeglid, mis soodustab sotsiaalselt vastutustundlikku ettevõtetlust ning tunnustama ettevõtjaid, kes neid põhimõtteid järjepidevalt rakendavad.

Kõrvuti riigi tegevusega on tähtis julgustada ettevõtjaid jälgima kvaliteetse töö ja ausa konkurentsi põhimõtteid ning rakendama sisemist turukorraldamist oma tegevusvaldkonnas.

2014. aastal töötuna arvel olnud isikutest kuulus 70,6% mõnda tööturu riskirühma³⁹, mis näitab, et tööandjad eelistatavad palgata inimesi, kelle tööle võtmisega ei kaasne riske. Kuigi suurem osa tööandjatest on valmis palkama ka eri riskirühmadesse kuuluvaid inimesi, tunnistab 11% tööandjatest, et nad pigem väldivad uute töötajate palkamisel vanemaealisi töölekandideerijaid⁴⁰, 14% ei oleks valmis tööle võtma töövõimetuspensionäre⁴¹.

Vähem sotsiaalset vastutustunnet näitab ka tööandja poolne reeglite rikkumine või kohustuste täitmata jätmine. 2014. aastal Tööinspektsiooni läbiviidud töökeskkonna järelevalvete käigus tuvastati rikkumisi 84 protsendis külastatud ettevõtetest ning töösuhete järelevalve käigus kontrollitud 604 ettevõttes tuvastati kokku 1967 töösuhete alast rikkumist. Küsitlusuuringu andmetel on 27% kuni 32% tööjõust enda hinnangul tundnud, et nende tööalaseid õigusi on rikutud, neid on koheldud ebaõiglaselt või kogenud muul viisil probleeme töösuhetes⁴².

³⁶ Tööjõukulude suurust iseloomustab maksukiil, mis näitab netopalgat ja tööandja tööjõukulude erinevust.

³⁷ Rogers, James, Cécile Philippe. 2015. The Tax Burden of Typical Workers in the EU 28.

³⁸ OECD statistikas ei kajastu töötaja sotsiaalmaksu all kohustuslik pensionikindlustus 2%, EL 28 keskmise arvestamisel on seda Eesti puhul arvesse võetud

³⁹ Tööturu riskirühmad: 16–24-aastane noor, 55-aastane kuni vanaduspensioniealine, eesti keele mitteoskaja, hoolduskoormusega isik, pikaajaline töötu, puudega töötu, eelnenud 12 kuu jooksul vanglast vabanenu ja töötu, kelle tööleidmise võimalus on takistatud.

⁴⁰ Vanemaealised tööturul. 2012. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE

⁴¹ Saar, Andrus, Reelika Vahopski, Maris Lauri, Eve Telpt, Eneli Siirman, Marina Suhhoterina, Irina Staraptšuk. 2014. Töövõimetoetuse seaduse mõjuanalüüs – eelhindamine. Saar Poll OÜ.

⁴² Masso, Märt, Janno Järve, Kristi Nurmela, Sten Anspal, Mari Liis Räis, Katrin Uudeküll, Liina Osila. 2013. Töölepingu seaduse uuring. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Samuti esineb ettevõtete seas tööjoomaksudest kõrvale hoidmist, mis tekitab põhjendamatu eelist ausate konkurentide ees. Ümbrikupalka saanud töötajate osakaal 2014. aastal moodustas 7% kõigist töötasu saanud inimestest (2013. aastal 11%). Illegaalne töötasu moodustas ümbrikupalka saanud inimeste sissetulekutest 33% (2013. aastal 39%). Kõige rohkem on mustalt töötamine levinud ehitusvaldkonnas, kust oli töötasu saanud 31% kõigist ümbrikupalga saajatest.⁴³

Tööturu pakkumise ja nõudluse mitmekesistamine.

Tööturul osalemise võimaluste avardamiseks on oluline sotsiaalse ettevõtluse ja kaitstud töö võimaluste väljaarendamine ning potentsiaalsete ettevõtjate ja kodanikeühenduste aktiivne kaasamine teenuste pakkumisse. Sotsiaalse ettevõtluse eesmärk on leida lahendused sotsiaalsetele probleemidele ettevõtluse põhimõtete rakendamise kaudu, võttes aluseks toimiva ja isemajandava ärimudeli. Hetkel lahendatakse enamuse sotsiaalseid küsimusi riigi maksutulu kaudu ning isetegutsejate riigi poolne toetamise tugi on madal. Ka puudub riigil selge, läbipaistev ja töö tegemise erisusi arvestav majanduslikult motiveeriv ning isetegevust toetav reeglistik. Tööturul osalemise võimalusi avardab ka kaitstud töö vorm. 2016. aastal algava kaitstud töö teenuste testperioodi tulemuslikkust tuleb analüüsida ja edasi arendada nii tööandjate kui töötajate seisukohast, sh kaaluda töö tegemise eriregulatsiooni vajalikkust.

III Tööturu jätkusuutliku toimimisega seotud probleemid

Ametialane mobiilsus on piiratud.

Sageli ei lähe töötajate senised teadmised, oskused ja kogemused kokku tööandjate vajadustega⁴⁴. Konjunktuuriinstituudi uuringus on toodud ekspertgrupi küsitluste tulemused, mille kohaselt kvalifitseeritud tööjõu puudus on muutumas kõige olulisemaks Eesti majandusarengut pärssivaks teguriks⁴⁵. Majanduse kasvusektorite (nt IKT, sotsiaal- ja tervishoiusektor, rohemajandus, suurema lisandväärtuse potentsiaaliga sektorid) ja kadusektorite arvestamine karjäärinõustamisel, hariduses ja koolituses, sh nii täiend- kui ümbeõppes on jätkuvalt väljakutse. Elukestvas õppes osalemise määr on Eestis suhteliselt väike – 2014. a 11,5% (eesmärk 2020 20%) – ja see väheneb vanuse suurenedes jõudsalt. Näiteks 2014. aastal oli 25-35 a elukestvas õppes osalemine 20,2%, 35-44a 12,3%, 45-54a 7,6%, 55-64a 4,8%. Tööandjate osa töötajate kvalifikatsiooni arendamisse ja hoidmisesse investeerimisel on väike.⁴⁶ Vanemaealiste suureneva osakaalu tõttu tööjõus on oluline muuta tööandjate hoiakut, et vanemaealiste teadmisesse investeerimine ei tasu ära. Probleemiks on jätkuvalt kõrge sooline horisontaalne ja vertikaalne segregatsioon naiste ja meeste vahelises tööde jaotuses (vt alaeesmärk 4).

Geograafiline mobiilsus on piiratud.

Siseriiklik ränne. Olemasoleva tööjõu potentsiaali ja oskuste rakendamist piiravad regionaalsed erinevused. Töötuse määr erineb maakonniti enam kui kolm korda, ulatudes 2014. aastal 3,9%-st Tartu maakonnas 13,7%-ni Ida-Viru maakonnas. Tõsiasi on ettevõtluse koondumine suurematesse linnadesse ja Eesti inimeste suhteliselt madal valmisolek siseriiklikuks mobiilsuseks.⁴⁷ Üheks takistuseks on sobivate, sh tasukohaste (ühis)transpordivõimaluste puudumine. Töökäimiseks transpordile tehtavad kulutused vähendavad eelkõige madalapalgaliste elukohast kaugemal töötamise või töö otsimise valmisolekut. Siserände toel jätkub konkurentsivõimelisema tööjõu lahkumine suurematesse keskustesse ning ettevõtluse areng tõmbekeskustest eemal muutub vajaliku struktuuri ja oskustega tööjõu piiratuse tõttu pärsitumaks.⁴⁸

⁴³ Orro, Elmar, Lia Lepane, Mati Reiman, Marje Josing, Ingrid Niklus, Viivika Savina,

Eva Priedenthal, Sirje Randrüt. 2015. Varimajandus Eestis 2014 (elanike hinnangute alusel). Eesti Konjunktuuriinstituut.

⁴⁴ Estonia: Forecast highlights up to 2025. 2015. CEDEFOP; Nestor, Mihkel. 2015. Tööandjate ootused ja kutseharidus – mida ettevõtjad ootavad?; Regionaalse arengu erinevused Eestis 2004-2010. 2010. Siseministeerium.

⁴⁵ Konjunktuur, nr 4 (191). 2014. Eesti Konjunktuuriinstituut.

⁴⁶ Vanemaealised tööturul. 2012. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE.

⁴⁷ Tööjõu siseriikliku mobiilsuse uuring. 2011. Tartu Ülikooli.

⁴⁸ Regionaalsed arenguerinevused Eestis 2004-2010. Siseministeerium, 2010.

Sisse- ja väljaränne.

Väljaränne vähendab niigi piiratud tööjõupotentsiaali. 2014. aastal rändas Eestist välja 4 637 inimest ja Eestisse saabus elama 3 904 inimest. Positiivne on, et eelneva kolme aastaga võrreldes oli väljaränne ligi 30% väiksem ning kasvama on hakanud tagasiränne. Rändesaldo on endiselt negatiivne, kuigi vähenes 2013. aastaga võrreldes üle kolme korra (-2642 aastal 2013 ja -733 aastal 2014).

Väljarändega seonduvaks probleemiks on vähene teadlikkus välismaale minemise riskidest ja teises riigis töötamisega kaasnevatest õigustest, mistõttu võib liikuv töötaja loodetud majandusliku toimetuleku paranemise ning uuest kogemusest tuleneva inimkapitali arengu asemel sattuda võõras keskkonnas raskustesse, kogeda tööalast ärakasutamist jms.⁴⁹ (vt ka alaeesmärk 2 all piiriülese sotsiaalkindlustuse kohta)

Eestisse tagasirännet kaalujatel on kaasnevaid takistusi (toetavate teenuste puudumine, sobivate töökohtade olemasolu jne) Eestisse naasmisel, mis vajavad detailsemat analüüsi ja lahendusi.

Eestis on struktuurne tööjõupuudus osades majandussektorites (nt tervishoiutöötajad, kõrgkvalifitseeritud oskustöölised, IKT spetsialistid), mille leevendamiseks on vaja edendada tööjõu Euroopa Liidu sisest liikuvust ja toetada kvalifitseeritud tööjõu sisserännet. Sellega kaasneb tulijate ning nende pereliikmete õiguste tagamine ja toetavate teenuste pakkumine.

Uuississerändajate (sh rahvusvahelise kaitse saajate) arvu kasv tähendab ka suurenevat tähelepanu sisserändajate tööhõiveküsimustele. Välispäritolu rahvastiku positsioonid on olnud töötuse- ja palganäitajate põhjal hinnates halvemad kui põlisrahvastikul – probleemideks näiteks vähene riigikeele oskus, riigi ja tööturu toimimise ebapiisav tundmine, hariduse mittevastavus tööturu vajadustele.⁵⁰ Teisalt on vaja tõsta nii avalikkuse, tööandjate kui riigi teenuste pakkujate teadlikkust tulijate kultuuritaustast (vt ka alaeesmärk 5).

Vähenev töövõime takistab töötajal pikaajaliselt ja aktiivsena tööelus osalemist.

Töövõime langust ja tööga seotud tervisekahjustusi põhjustavad lisaks isiklikele valikutele töökeskkonnas esinevad ohutegurid. Valdav enamus töötajatest (84%) puutub ohutudega kokku olulise osa oma tööajast.⁵¹ Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fondi küsitluse andmetel hindavad Eesti töötajad sagedamini, et töökeskkond põhjustab terviseriski ja ohtu kui Euroopa Liidus keskmiselt. 2000. aastal põhjustas töökeskkond Eestis terviseriski 39,9% ja EL keskmiselt 31,1% töötajatele, siis 2010. aastal olid vastavad näitajad 38,5% ja 24,2%.

Tööga seotud tervisekahjustused põhjustavad töölt puudumist, mis toob kaasa kulusid töötajatele, tööandjatele ja ühiskonnale tervikuna. 2014. aastal puudus aasta jooksul vähemalt ühel päeval töölt keskmiselt 27% töötajatest.⁵² Haigekassa andmetele tuginedes võib öelda, et haigestumise, sh tööõnnetuste tagajärjel on igal tööpäeval keskmiselt 20 500 töötajat töövõimetuselehel.

Töökeskkonna ohutust iseloomustavad tööõnnetused ja kutsehaigestumised. 2014. aastal registreeriti 4635 tööõnnetust (2013.aastal – 4183; 2012.aastal – 4157) ja diagnoositi 56 kutsehaigestumist (2013.aastal – 56; 2012.aastal – 57). Eriti tuleb tähelepanu pöörata raskemate ja surmaga lõppenud tööõnnetuste vähendamisele. 2013. aastal registreeriti tööõnnetusi, mis tõid kaasa rohkem kui kolm töövõimetuspäeva 2 819 ehk 67% kõikidest tööõnnetustest (2012.aastal – 62%). Surmaga lõppenud tööõnnetusi oli 2014. aastal 16 (2013.aastal – 20; 2012.aastal – 15). Kuna teatud osa tööõnnetustest jääb raporteerimata, õib öelda, et Eestis juhtus 2013. aastal 6202 üle kolme töövõimetuspäevaga tööõnnetust⁵³ (2012.aastal – 5927).

⁴⁹ Eesti tööealise elanikkonna väljarändepotentsiaal aastal 2013. Sotsiaalministeeriumi poliitikaanalüüs 2014.

⁵⁰ Krusell, Siim. 2013. Välispäritolu ja põlisrahvastik tööturul. Eesti Statistika Kvartalikiri 1/2013. Statistikaamet.

⁵¹ Masso, M., Ester Rünkla. 2011. Eesti tööelu-uuring 2009. Sotsiaalministeerium.

⁵² Eurobaromeeter 2014.

⁵³ Kasutades Eesti tööjõu-uuringu ja Tööinspektsioonil registreeritud tööõnnetuste andmeid, arvutatakse tööõnnetuste alaregistreerimise tasemed.

2014. aastal oli Eestis 2,6 surmaga lõppenud tööõnnetust 100 000 hõivatu kohta. Töösurmade arvu puhul tuleb arvestada iga juhtumi väga suurt mõju indikaatorile (2012.aastal – 2,4 ja 2013.aastal – 3,2).

Töökeskonnapoliitika tulemuslikkust iseloomustab haiguspäevade arv 100 000 hõivatu kohta. Tööõnnetustega seotud haiguspäevade arvu vähenemine viitab raskete tööõnnetuste vähenemisele ning kaudselt töökeskkonna paranemisele. 2014. aastal oli vastav näitaja 19,9 (2013.aastal – 19,0; 2012.aastal – 17,5).⁵⁴

Valdav enamik tööandjatest (82%) ei ole hinnanud tööjõu vananemisega seotud riske ning 77% juhtidest ei arva, et vanemaealiste töötajate osakaal nende organisatsioonis kasvab järgneval viiel aastal olulisel määral.⁵⁵ Vanemaealiste osakaalu suurenemine tööjõus toob kaasa vajaduse pöörata senisest enam tähelepanu töötajate tervise hoidmisele töökeskkonnas ja töökoha kujundamisele töötaja vajadustele vastavaks, soodustamaks töötajate püsimist tööturul.

Muutunud töösuhted ja töötajate formaalne kaasamine ei motiveeri osalemist töötingimuste kollektiivsel kujundamisel.

Töötingimuste kollektiivne kujundamine, sh töötajate kaasamine, kollektiivläbirääkimised, kollektiivlepingu sõlmimine ja laiendamine ning kollektiivse töötüli lahendamine, on vahend tasakaalustatud ja õiglaste töötingimuste kehtestamiseks ning ebaausa konkurentsi ärahoidmiseks.

Erinevate töö tegemise liikide (käsundus, töövõtt, majanduslikult iseseisev töö) ja töölepingu ebatüüpiliste vormide (kaugtöö, renditöö, mobiilne töö) levik, võimalik huvide tasakaal töö tegemise suhte osapoolte vahel ning suur mikroettevõtete⁵⁶ osakaal ei soodusta töötingimuste kollektiivset kujundamist. Ametiühingusse kuuluvate töötajate osakaal palgatöötajatest näitab jätkuvat langustrendi, ulatudes 2011. aastal 7%-st kuni 2014. aastal 5,3%-ni. Ametiühingusse kuuluvate palgatöötajate osakaal on esinduslikum klassikalistes ametiühingulise kuuluvusega tegevusvaldkondades⁵⁷. Suur osa tegevusvaldkondadest ei hõlma ametiühinguid (nt ehituses kuulus 2014. aastal ametiühingusse 2,5% töötajatest). Sarnaselt on madal ettevõtjate kuulumine liitudesse. Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fondi küsitlusuuringu andmetel kuulus 2013. aastal mõnda tööandjate liitu 7,3% Eesti tööandjatest (EL 28 keskmine 26,3%). Samuti on madal kollektiivlepingute sõlmimise aktiivsus ja töötajate kaetus kollektiivlepingutega.

Töötajate kaasamine on osa kaasaegsest Euroopa sotsiaalmudelist ja lähtub põhimõttest, et töösuhte osapooled on võrdsed ning panustavad ühise eesmärgi nimel. Töötajate kaasamine annab töötajale võimaluse osaleda ettevõtte otsustusprotsessides sõltumata positsioonist ettevõttes.

Eelnevat teabe jagamist oma töötajatele peavad tööandjad üldiselt oluliseks. Üle 90% tööandjatest informeerib enda hinnangul töötajaid organisatsiooni tegevuse, töökorralduse ja töötingimuste otsuste tegemisel ning küsib töötajate arvamust⁵⁸. Strateegiliste küsimuste puhul teavitatakse sageli tagantjäreli. Konsulteerimisse suhtuvad tööandjad ettevaatlikumalt ja kahtlevad selle võimalikus kasus⁵⁹. Kuigi üldiselt peetakse töötajate kaasamist oluliseks, jääb see sageli formaalseks kohustuse täitmiseks. Olulised erinevused on tööandjate ja töötajate hinnangutes kaasamise kohta. Tööandjatest üle poole väidab, et nende töötajatega konsulteeritakse. Samas ligi 40% selliste tööandjate juures töötavatest töötajatest leiavad, et

⁵⁴ Haigekassa aastaaruanded.

⁵⁵ Espenberg, Kerly, Sille Vahaste, Marek Sammul, Reelika Haljasmäe. 2012. Vanemaealised tööturul. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE.

⁵⁶ Statistikaameti 2014.a andmete kohaselt on Eestis kokku 113 765 ettevõtet, millest suurettevõtted moodustavad 0,2%, keskmised 1%, väikesed 5,2% ja mikroettevõtted 93,6%.

⁵⁷ 2014. aasta Tööjõu-uuringu andmetel kuulus ametiühingusse energeetikatööstuses 19,1%, mäetööstuses 15,9%, tervishoius ja sotsiaalhoolekandes 17,4% ning transpordis 12,8% töötajatest.

⁵⁸ Kallaste, Epp, Liina Mahlakõiv. 2011. Töötajate kaasamine: Eesti tööelu-uuring 2009. Sotsiaalministeerium.

⁵⁹ Kallaste, Epp, Krista Jaakson. 2005. Töötajate kaasamine Eestis: juhtumiuuringutel põhinev analüüs. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis.

neil ei ole võimalust osaleda otsuste tegemisel. Üldiselt on töötajaid, kes tähtsustavad kaasamist, oluliselt enam, kui neid, keda praktikas kaasatakse otsuste tegemisse.⁶⁰

Töötajate kaasamise praktikat iseloomustab töötaja võimalus töölepingu läbirääkimistel mõjutada oma töötingimusi. Kuigi töötaja ja tööandja on omavahelise lepingu sisu kujundamises osas vabad, määrab suurema osa töötajate suurema osa töötingimustest siiski tööandja⁶¹. Selline töötajate vähenenud mõju töötingimuste kujunemisele viitab vähesele vabadusele leppida kokku töötingimustes, mis arvestavad töötajate huide ja vajadustega.⁶²

Formaalne kaasamine võtab töötajatelt võimaluse mõjutada sisuliselt oma töötingimusi ja tööelu korraldamist ning viib seeläbi töötajate sotsiaalse kaitstuse vähenemiseni.

Tööturu ja majanduse muutumist mittearvestavad töö tegemise tingimused vähendavad töö tegija kaitstuse taset ning soodustavad ebaausat konkurentsi.

Töoealise elanikkonna vananemisest ja vähenemisest ning sektoriaalsest tööjõupuudusest tingitud muutused tööturul tekitavad vajaduse kasutada erinevaid töö tegemise liike ja töölepingu vorme. Tööturul leiduvad ja tekkivad mitmesugused töötegemise mustrid ei sobi kohati kokku olemasoleva reeglistikuga. Erinevad, kehtiva reeglistikuga kokkusobimatud töömustrid moonutavad töö tegemise suhte tegelikku iseloomu ning soodustavad seeläbi töö tegija, sh riskigrupi kaitse vähenemist ja ebaausat konkurentsi.

Lisaks töölepingulisele suhtele on järjest levinum töö tegemine muudes õiguslikes vormides, sh teenuse osutamise lepingutega (nt töölepingust suurema iseseisvusmääraga eristatav käsund, töövõtt, majanduslikult sõltuv töötegemine) ja muude lepingutega, mille sisuks on töö tegemine (nt praktikaleping, stipendiumileping). Samuti on tööturu vajaduste ja õigustiku sobitamiseks täheldatavad paralleelsed lepingulised suhed (nt käsund ja tööleping sama töö tegemiseks samade poolte vahel). 2013. aastal töötas EMTA andmetel töölepinguga 90,1% palgatöötajatest ning muude lepingute (töövõtu-, käsunduslepingu jne) alusel 9,9% palgatöötajatest.

Töölepingu raames esinevad tööturul lisaks erinevad ebatüüpilised töö tegemise vormid, sh osajaga töö, tähtajaline töö, kaugtöö, sh kodutöö, mobiilne töö, renditöö, piiriülene töötamine. Praktikast on esinenud survet nn *töö-väljakutsel* ja *0-tunni-lepingu* kasutamiseks.

Paindlike töövormide vajadustepõhine kasutamine suurendab tööhõivet eelkõige mitteaktiivse tööjõu arvelt. Eestis on paindlike töövormide kasutamine vähe levinud⁶³. Osajaga töötamist takistab peamiselt tööandja hinnang, et seda ei võimalda töökorraldus (79% tööandjaist), madalamatel palgatasemetel minimaalse sotsiaalmaksu nõue (3% tööandjaist)⁶⁴. Vähe on levinud ka kaugtöö tegemine⁶⁵. Sarnaselt osajaga tööle, leiab kaugtöö puhul enamus tööandjatest, kellel pole võimalik kaugtöö võimalust pakkuda, et töökorraldus seda ei võimalda⁶⁶. Kaugtöö kasutamist takistab kommunikatsiooni keerukus (kommunikatsiooni operatiivsuse langus, kirjalikul teel väljendatud info väärti mõistmine, kaugtööl olijate eemale jäämine meeskonnast), töötajate tasandil on võimalikud lisaks tehnoloogilised probleemid. Samuti on takistavateks teguriteks õiguslik ebakindlus õiguste ja kohustuste määratlemisel töö tegemise ajal (nt tööandja piiratud võime vastutada tervisliku töökeskkonna loomise eest), kaugtöötamist võimaldava süsteemi loomise ja hoidmise kulud ja vähenenud usaldussuhe ehk

⁶⁰ Kallaste, Epp, Liina Mahlakõiv. 2011. Töötajate kaasamine: Eesti tööelu-uuring 2009. Sotsiaalministeerium.

⁶¹ 2012. aasta andmetel oli 57-63% töötajatel töölepingu sõlmimisel kõik töötingimused tööandja poolt ette määratud ja töötajal puudus võimalus neid mõjutada. Tööandjatest on 25-31% oma vajadusi arvestades välja töötnud töölepingu tüüptingimused ja ootavad töötaja nõustumist nendega.

⁶² Masso, Märk, Janno Järve, Kristi Nurmela, Sten Anspal, Mari Liis Räis, Katrin Uudeküll, Liina Osila. 2013. Töölepingu seaduse uuring. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁶³ Osajaga töötajaid oli 2013. aastal hõivatute seas (15–74-aastased) 10,2% ning 2014. aastal 9,6%, mis on Euroopa Liidu keskmisega võrreldes oluliselt vähem (2014. aastal EL-28 20,4%).

⁶⁴ Uuring soolise võrdõiglikkuse seaduse rakendamise Eestis era-, avaliku ja kolmanda sektori organisatsioonides ning indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks. Esialgsed tulemused. 2015. TNS Emor.

⁶⁵ 2014. aastal tegi kaugtööd 6,8% palgatöötajatest, neist 61% tegid kaugtööd vähem kui veerandi tööajast.

⁶⁶ Uuring soolise võrdõiglikkuse seaduse rakendamise Eestis era-, avaliku ja kolmanda sektori organisatsioonides ning indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks. Esialgsed tulemused. 2015. TNS Emor.

tööandja piiratud võimalus teha tööülesannete täitmise üle järelevalvet.⁶⁷ Tähtajalise töö tegijaid oli palgatöötajate seas 2013. aastal 3,5% ja 2014. aastal 3,2% (2014. aasta EL-28 keskmine oli 14,0%). Tööandjad kasutavad tähtajalist tööd töökorralduse lihtsustamiseks ning võimalike pikaajaliste töösuhete sõlmimisega seonduvate majanduslike riskide vähendamiseks. Kolmandik ajutist tööd tegevatest töötajatest hindab, et tegelikult on nende töö iseloomult alaline ning kaks kolmandikku töötab sama organisatsiooni juures juba mitmekordse ajutise lepinguga.⁶⁸ Renditöötajate koguarvuks Eestis on hinnanguliselt 5200–5900. Kui EL-is kokku moodustavad renditöötajad hõivatutest ligi 2,5%, siis Eestis moodustavad renditöötajad hõivatutest alla 1%.⁶⁹ Piiriülese töötamise raames toimus 2013. aastal 2998 lähetust Eestisse, mis on 0,2% kogu lähetustest ELis. Eestist teise EL liikmesriiki toimus 2013. aastal 11 689 lähetust, mis moodustab 0,9% kõigist lähetustest ELis. Peamiselt lähetatakse Eestist töötajaid Soome ning põhiliselt puudutavad lähetamised ehitussektorit. Ettevõtjad saavad igal aastal ühest EL liikmesriigist teise lähetusse hinnanguliselt ligi miljon töötajat.⁷⁰

Madal teadlikkus ja eelarvamuslikud hoiakud takistavad tööturu tasakaalustatud toimimist (vt. sihtrühmapõhised takistused tööturule sisenemisel).

Rahvastikum muutused sunnivad muutma harjumuspäraseid hinnanguid tööjõusse ja töö tegemise tavadesse. Kahaneva ja vananeva tööealise elanikkonna tingimustes tuleb oluliselt suuremal määral arvestada noorte, vanemaealiste, hoolduskoormusega ja vähenenud töövõimega töötajate vajadustega. Eelarvumuste vähendamiseks on möödapääsmatu tööturu osapoolte ajakohane ja mitmekülgne teavitamine ning nõustamine, mis võimaldab teha põhjendatud ja erivajadusi igakülgsest arvestavaid otsuseid tööturule pääsemisel ning töösuhetes käitumisel oma õiguste ja kohustuste, õigusaktidest tulenevate nõuete ega töökoha riskidega.

Vaatamata info kättesaadavuse paranemisele tunnetavad tööandjad neile vajaliku teabe puudust, suutmatust ise vajalikke materjale leida ja ennast pidevalt õigustiku muudatustega kursis hoida. Tööandjate halduskoormuse analüüsist selgus, et tööandjad tunnevad puudust ajakohase ja kättesaadava töötervishoiu ja tööohutuse alase info järele. Töötervishoiu ja tööohutuse seadusest lähtuva töötajate teavitamise ja koolitamise nõude täitmist raskendab lisaks tööandja madalale teadlikkusele ajakohaste juhendmaterjalide nappus. Juhendmaterjalide koostamine on tööandjale probleem, mille lahendamisel ootab ta abi tööohutusega tegelevatelt riiklikelt institutsioonidelt.⁷¹ Vajadusele panustada nii tööandjate kui töötajate teadlikkuse tõstmisele tööelu kõikides aspektides viitavad muuhulgas 2012. aasta uuringud ohtlike kemikaalide kasutamisest töökohal⁷² ning vanemaealiste olukorrast tööturul⁷³.

2013. aastal läbi viidud uuringu⁷⁴ kohaselt hindab 73-79% tööandjatest ja 79-83% töötajatest, et neil on tööõigusest vaja rohkem teada, 15-20% töötajatest hindab oma teadmisi kasinaks. Seega tööturu osapooled ei pruugi rakendada kõiki töölepingu seadusega antud võimalusi, sh võimalust leppida kokku konkreetse töötaja erivajadustest lähtuvatest töötingimustes. Töölepingu seadus näeb ette osalise tööajaga töötamise või kaugtöö, mis võimaldab tööd teha isikutel, kes näiteks oma tervise tõttu täistööajaga või igapäevast tööle-koju liikumist eeldavat tööd teha ei saaks. Teadlikkus tööõigusest on keskmisest madalam töötutel, mitte-eestlastel, madalama haridustasemega tööjõul ja madalama ametialase positsiooniga tööjõul, mistõttu võivad nende rühmade õigused töösuhetes olla vähem kaitstud.

⁶⁷ Kallaste, Epp, Krista Jaakson. 2009. Kaugtöö Eesti organisatsioonides: juhtumiuuringud. Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar

⁶⁸ Masso, Märt, Natalia Karotam. 2011. Töökorraldus: Eesti tööelu-uuring 2009. Sotsiaalministeerium.

⁶⁹ Töötingimused renditööl. 2013. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE.

⁷⁰ Lähetamise osatähtsuse hindamiseks kasutatakse A1 sertifikaatide statistikat, mis on ELi tasandi andmeallikas. A1 andmete põhjal saab mõõta lähetuste arvu, mitte lähetatud inimeste arvu (ühte inimest saab lähetada mitu korda). A1 on lähetajariigi väljastatud vorm, mis tõendab töötaja jätkuvat kindlustatust lähetajariigis.

⁷¹ Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüs. 2010. Ernst & Young; Rünkla, Ester. 2010. Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjale kaasnevad probleemid. Sotsiaalministeerium.

⁷² Trummal, Aire. 2012. Ohtlike kemikaalide kasutamine töökohal. AS Emor

⁷³ Vanemaealised tööturul. 2012. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE.

Masso, Märt, Janno Järve, Kristi Nurmela, Sten Anspal, Mari Liis Räis, Katrin Uudeküll, Liina Osila. 2013. Töölepingu seaduse uuring. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Töötingimusi saab edendada kollektiivläbirääkimiste ning töötajate kaasamisega. Kollektiivlepingud ja töötajate kaasamine annab võimaluse leppida kokku seadusest täpsemalt ning keskenduda teemadele, mis konkreetsetes töökeskkonnas või töötajate grupi puhul on kõige olulisemad. Eestis on 57-63% töötajatel töölepingu sõlmimisel kõik töötingimused tööandja määratud⁷⁵, mis tähendab töötaja piiratud võimalust töötingimuste kujundamises kaasa rääkida. Kollektiivleping on olemas 4-7% üle viie töötajaga ettevõtetes, asutustes (ligi 700-1200 organisatsiooni), sealjuures on kollektiivlepingute sõlmimine Eestis alates 2008. aastast näidanud langustrendi. 2011. aasta kollektiivsete töösuhete uuringute andmetel on kollektiivlepingu vähese leviku põhjuseks tööandjate ja töötajate esindajate vähene teadlikkus kollektiivlepingutega seonduvast.

Tööjõu ja tööandjate madala õigusteadlikkuse tagajärjel kaldutakse kõrvale seaduses sätestatud miinimumtingimustest (nt suuline tööleping, konkurentsipiirangu kokkulepe, koolituskulude hüvitamise kokkulepe). Samuti on ligi kolmandik töötajatest ja töötutest tundnud, et nende tööalaseid õigusi on rikutud, kusjuures viiendik tööjõust ei teeks probleemi lahendamiseks midagi ning ligi kümnendik ei teaks, kelle poole probleemide lahendamiseks pöörduda. Seetõttu on tööalaste õiguste parema kaitse tagamiseks ning tööelu kvaliteedi parandamiseks oluline panustada jätkuvalt tööandjate ja tööjõu tööõiguslase teadlikkuse parandamisse ja hoiakute kujundamisse.

IV Tööpoliitika meetmete rakendamisega seotud probleemid ja väljakutsed

Tööturuteenuste eesmärgipärasus, tulemuslikkus ja jätkusuutlikkus.

Hetkel pakutavate tööturuteenuste valik on kirjeldatud tööturuteenuste ja toetuste seaduses, selle alusel kehtestatud tööhõiveprogrammis ja ESFi programmides. Samade teenuste eri tingimustel osutamine erinevatele sihtrühmadele seaduses ja tööhõiveprogrammis on vähendanud õiguskindlust ja –selgust. Puudub ka terviklik tööturuteenuste seire ja tulemuslikkuse hindamise süsteem, mis on vajalik tööturuteenuste eesmärgipärasuse tagamiseks. Tööturumeetmete tulemusi hinnatakse lähtuvalt rahaliste vahendite (nt Euroopa Sotsiaalfondi vahendid) ja andmete kättesaadavusest. Poliitikakujundamiseks andmete kättesaamine on piiratud ja puuduvad kaasaegsed infotehnoloogilised vahendid (nt andmeait poliitikaanalüüsiks). Samuti on olnud eklektiline muu maailma kogemuse ja parimate praktikate kasutamine poliitikakujundamisel.

Pidev teenuste valiku eesmärgipärasuse hindamine ja teenuste arendus on vajalik ka jätkusuutlikkuse tagamiseks. 2011. aasta alguses jõustus seadusemuudatus, mille kohaselt on võimalik töötuskindlustusmaksetest laekuvaid vahendeid kasutada ka aktiivsete tööturumeetmete pakkumiseks, mis aitab tagada aktiivse tööturupoliitika rahastamise jätkusuutlikkust. 2014. aastal moodustasid töötuskindlustusvahendid 80,4% kõigist rahastamise allikatest, 16,6% tööpoliitika rahastusest tuli riigieelarvest ning ülejäänud 3,0% Euroopa Sotsiaalfondi välisvahenditest. Viimase osakaal oodatavalt 2016. aastast tõuseb, sest Sotsiaalfondist rahastatakse mahukat tööturuteenuste valikut töövõimereformi sihtrühmale. Vajalik on kindlustada tulemuslike teenuste rahastamine ka pärast Euroopa Sotsiaalfondi perioodi lõppu. See tähendab vajaliku seire- ja hindamissüsteemi väljakujundamist, et oleks võimalik teha kvaliteetseid rahastamisotsuseid selleks, et tagada tulemuslike teenuste jätkusuutlikkus.

Tööturumeetmete seosed teiste valdkondadega ja juhtumikorraldus.

Vältimaks tegevuste dubleerimist ning nn valgeid laike vajab rohkem tähelepanu ka erinevate tööturumeetmete seoste hindamine teiste valdkondadega (nt hariduspoliitika, ettevõtluspoliitika, maksupoliitika, sotsiaalpoliitika, tervishoiupoliitika). Sagedamini tööturult eemale jäävate sihtrühmade tööle aktiveerimisel on oluline erinevate asutuste vaheline koostöö. Erinevate asutuste teenuseid on vaja kombineerida juhul, kui inimene on pöördunud ühe asutuse poole, kuid selleks, et teda aidata on vaja kõigepealt teise asutuse teenuseid. Koostöö puhul on probleemiks vastutuse võtmine ja võrgustikutöö juhtimine. See võib erinevate asutuste vahel hajuda ja inimene võib jääda vajaliku toeta.

⁷⁵ Ibid.

Erinevad teavitus- ja nõustamistegevused ning e-rakendused ei ole piisavalt sihitatud ja seostatud.

Sotsiaalministeerium, Eesti Töötukassa, Tööinspeksioon, Tervise Arengu Instituut viivad läbi erinevaid teavitus- ja nõustamistegevusi. Nende tegevuste omavaheline koordineerimine ja eesmärgistatus on nõrk. Teavitus- ja nõustamistegevuse oluliseks edastusviisiks on muu hulgas paberkandjal edastatav teave, mis ei ole keskkonnasõbralik ning mille tulemuslikkus sihtgruppi seas on osaliselt kaheldav.

Tööturule ligipääsu toetamiseks, tööelus osalejate abistamiseks ja riikliku järelevalve tõhustamiseks on kasutusel mitmesugused infosüsteemid ja e-rakendused. Erinevate e-rakenduste eesmärgist lähtuv omavaheline sidusus ja innovaatilisus on nõrk, millest tuleneb ka rakenduste vähenenud kasutajasõbralikkus ja terviklahenduste kehv toimimine. Samuti on väljaarendamisel andmete riskikasutus.

Tööinspeksiooni haldamisel oleva *Tööelu portaali* eesmärk on keskselt koondada tööeluga seonduvat kaasajastatud teavet, mille sihtgrupiks on eelkõige tööandja ja töötaja, kuid kust leiab asjakohast infot ka muu tööelust huvitatud. 01.01.2015 käivitunud *Tööinspeksiooni kliendiportaali* (eTI) kaudu on tööandjal ja töötajal võimalik vaadata endaga seotud menetlusi ning koostada ja edastada teateid ja raporteid suhtlemisel Tööinspeksiooniga. Eesti Töötukassa koduleht võimaldab teavet asutuse teenuste kohta, iseteenindusportaal vajalikkude klientide e-teeninduseks. Vähesel määral on valdkonnaga seotud informatsioon olemas ka Sotsiaalministeeriumi kodulehel. Alates 01.01.2015 käivitus ettevõtetele suunatud abivahend *Töökik*, mis on mõeldud kasutamiseks ettevõtte juhtidele, keskastmejuhtidele ja spetsialistidele, kelle ülesandeks on ettevõttes töökeskkonna riskianalüüsi läbiviimine, tegevuskava koostamine ja selle elluviimine. Loodud *kollektiivlepingute andmebaasi* (KLAK) eesmärk on kollektiivsete töösuhete edendamiseks vajalike andmete olemasolu ja andmete kättesaadavuse tagamine õigustatud isikutele. KLAKi kogutud andmete analüüsimine annab ülevaate sellest, kui palju kollektiivlepinguid sõlmitakse, millistes majandussektorites, milliste töötingimuste kohta, milliseid töötajate rühmi need mõjutavad ning kelle poolt (ametiühing, töötajate usaldusisik) kollektiivlepingud sõlmitakse. Lisaks eelnimetatule on infosüsteemi ja e-rakendusi, mis omavad puutumust tööelu teemadega, kuid mis ei toeta tervise- ja töövaldkonna poliitika elluviimist. Tervise infosüsteemi, Haigekassa hallatava andmebaasi kaudu peab toimima tervisteenuste ja töövaldkonna teenuste ühitamine. Nt näiteks töötervishoiuarstide piiratud juurdepääs terviseandmetele ei võimalda hinnata töötaja tervises seisundi vastavust tehtavale tööle. Samuti ei ole tagatud osapoolte vaheline efektiivne ja minimaalse halduskoormusega andmevahetus, näiteks ei toimi tõhusalt arsti ja Tööinspeksiooni vaheline infovahetus. Mittetõhus tööga seotud haigusest ja tööõnnetusest teavitamine eelnimetatud osapoolte vahel soodustab tööõnnetuste ja tööga seotud haiguse alaraporteerimist ja toob kaasa liigse halduskoormuse arstile.

Kõigi nende infosüsteemide ja e-rakenduste omavahelist seostatust, ühendatust Eesti keskse andmekogu eesti.ee-ga, samuti ajakohasust ja kliendisõbralikkust (nt vene keelne informatsioon) on vaja arendada.

Mõjus järelevalve ning õiglane töövaidluste lahendamine.

Tööinspeksioon teeb riiklikku järelevalvet töökeskkonna- ja töösuhete rikkumiste tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks. Tööinspeksioon teeb töösuhete ja töökeskkonna järelevalvet üldseaduste (nt töölepingu seadus, töötervishoiu ja tööohutuse seadus) kui ka mitmete eriseaduste (nt laevapereleikmete töötingimused, elukutseliste mootorsõidukijuhtide töö-, sõidu- ja puhkeaja järelevalve ettevõtja juures) üle. Tööturu osapoolte õiguskindluse suurendamiseks on oluline süsteemne, läbipaistev ja ühtsetele järelevalve põhimõtetele alluv järelevalve menetlus. Menetlus, mis muu hulgas arvestab võimalusel erinevate e-rakenduste kasutamise vajaduse ning võimalustega.

Tööinspeksiooni järelevalve tulemused ei kajasta parimal võimalikul viisil töökeskkonna arengut, kuivõrd järelevalve tulemused ei ole ajaliselt muutuses jälgitavad. Mistõttu on vajalik analüüsida Tööinspeksiooni töökeskkonna ja töösuhete järelevalve statistikat ja arendada kontrollitavate ettevõtete valiku meetodikat, leidmaks ühtset töötingimuste arengut iseloomustavat indikaatorit.

Kohtueelse vaidluse lahendamise eelmenetlusena peab töösuhte osapooltel olema võimalik läbida kiire ja asjatundlik individuaalse töövaidluse lahendamise menetlus. Hetkel on töövaidlusi võimalik lahendada eelmenetlusena töövaidluskomisjonis või kohtus. Töövaidluskomisjoni otsuste põhjendatava osa sisulistele puudustele ja muudele menetlusõiguslikele murekohtadele on viidatud ka töövaidluste analüüsis⁷⁶.

⁷⁶ Töövaidluste analüüs. 2013. Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduslike Rakendusuuringute Keskus RAKE.

Poliitikainstrumentide kirjeldus

Poliitikainstrument 1.1. Kõrge tööhõive taseme saavutamine ja hoidmine

Eesti tööjõupotentsiaali maksimaalseks kasutamiseks tuleb tegeleda takistustega, mis hoiavad inimesi tööturult eemal. Jätkatakse tööturuteenuste osutamist ja arendatakse neid teenuseid edasi või täiendatakse teenustepaketti. Süsteemse ülevaate saamiseks tööturuteenuste tulemuslikkusest ja rahvusvahelistest parematest praktikatest arendatakse edasi vastavaid eelduseid – kogemuste vahetust teiste riikidega, tulemuslikkuse hindamise ja kestliku rahastamise põhimõtteid, andmete kättesaadavust, infotehnoloogilisi lahendusi/e-teenuseid. Parema õiguskindluse ja –selguse tagamiseks süstematiseeritakse ja korrastatakse töötusrisi ennetamise, kõrvaldamise ja vähendamise meetmeid puudutavat normistikku ning seostatakse see sotsiaalseadustiku üldosa põhimõtetega.

Prioriteetseteks sihtrühmadeks, kelle probleemidega kõrge tööhõive taseme saavutamiseks tuleb terviklikult tegeleda, on noored, vanemaealised, pikka aega tööturult eemal olnud inimesed ja vähenenud töövõimega inimesed (tegevused viimase sihtrühma osas on teema prioriteetsuse tõttu toodud eraldi järgmise poliitikainstrumendi all).

Noorte sihtrühma puhul on oluline sujuv liikumine haridussüsteemist tööturule. Koostöös haridus- ja teadusministeeriumiga viiakse ellu noortegarantii tegevused ning analüüsitakse nende tulemuslikkust.

Vanemaealiste töötajate hõives püsimisel on oluline jätkusuutliku töövõime toetamine elutsükli vaatest lähtuvalt. Vanemaealiste töötuse perioodi lühendamiseks arendatakse töötuse ennetamise meetmeid, nt töövõime jätkusuutlikkuse tagamine, täiend- ja ümberõppe soodustamine, koondamisteatele kiire reageerimine. Koostöös Haridus- ja teadusministeeriumiga arendatakse elukestva õppe põhimõtteid ning koolituste vastavust tööandjate vajadustele. Vanaduspensionieas töötamise soodustamiseks ja tööturult väljalangemise ennetamiseks osutatakse ka vanaduspensionieas töötajatele tööturuteenuseid.

Mitteaktiivsete inimeste aktiveerimisel pööratakse tähelepanu töötrul osalemise tõkete eemaldamisele ning olulisel kohal on süsteemsed lahendused pikaajalise töötuse vähendamiseks. Viimase sihtrühma, aga samuti heitunute ja hoolduskoormuse tõttu mitteaktiivsete ning noorte, kes ei õpi ega tööta (NEET) hõivesse toomisel kompleksete probleemide lahendamiseks tugevdatakse võrgustikutööd tööturu-, hoolekande- ja tervishoiuasutuste, haridussüsteemi, kohaliku omavalitsuse, mittetulundus- ja kogukonnaühenduste ja erasektori vahel. Oluline on seniste teenuste tulemuslikkuse hindamine ning edasiarendamine.

Läbivalt pööratakse tähelepanu tööturu vajadusi arvestavate ning majanduskasvu ja konkurentsivõimet soodustavate kvalifikatsioonide ja oskuste tagamisele, tähtsustades paindlike koolitusvõimalusi ja karjäärinõustamise arendamist ning edendades ka töökohal praktiseerimise ja õppimise võimalusi. Töökohavahetuste toetamiseks ja töötuks jäämise ennetamiseks pakutakse teenuseid (nt karjäärinõustamine) ka tööil olevatele inimestele, analüüsides olemasolevate teenuste tulemusi ning vajadusel arendades uusi.

Siseriikliku mobiilsuse soodustamiseks ning tööhõive suurendamiseks maapiirkondades ja kõrge tööpuudusega regioonides edendatakse toetavate meetmetega tööil käimist elukohast kaugemal ning analüüsitakse nende meetmete tulemuslikkust. Avatud taotlusvoorudes eelistatakse suurema töötusega piirkondade projekte.

Sisserände puhul on oluliseks eesmärgiks vajaliku tööjõu tagamine, sealjuures jälgides õiglase liikuvuse põhimõtet⁷⁷, mis hõlmab tõhusa ja kvalieetse töövahendusteenuse kättesaadavust, liikuvate töötajate ärakasutamise vältimist ja kooskõlastatud tegevust deklareerimata töö kaotamiseks. Viimase põhimõtte tagamine on oluline ka Eestist välismaale tööle minejatele. Tööealise elanikkonna olulise vähenemise tagajärjel tekkivat tööjõupuudust analüüsitakse koostöös Teadus- ja haridusministeeriumi ning Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumiga. Vajaliku kvalifikatsiooni olemasoluks Eestis viiakse koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga ellu ja arendatakse edasi talendipoliitikat ning tööturu vajaduste ja oskuste paremaks suunamiseks rakendatakse OSKA

⁷⁷ Tööjõu õiglase liikuvuse põhimõtted on kirjeldatud <http://www.consilium.europa.eu/et/policies/labour-mobility/>

süsteemi. Koostöös Siseministeeriumiga arendatakse vajadusel edasi välismaalaste Eestis töötamise reegleid. Toetatakse Euroopa Liidu sisest liikuvust (nt EURES võrgustiku kaudu) ning analüüsitakse Eestisse tagasipöördujate toetamise vajadusi. Samas pööratakse tähelepanu ka erineva kultuuritaustaga uussisserändajate Eesti tööturule integreerimisele.

Tööhõivesse sisenemise takistuste vähendamiseks on oluline arendada tööandjate teadlikkust ning vähendada eelarvamuslike hoiakuid erinevate sihtrühmade suhtes (nt noored, vanemaealised, sisserändajad, pikaajalised töötud, vt ka alaeesmärk 5). Samuti tuleb arendada edasi viise erinevatest tööturule sisenemist toetavatest meetmetest teabe edastamiseks nii tööandjatele kui tööotsijatele. Sama oluline on tööandjate ja töötajate teadlikkuse suurendamine töösuhete ja töökeskkonna reeglistiku osas, et tagada tasakaalustatud, mõlema poole huve võimalikult ulatuslikult arvestava ja jätkusuutlik tööelu.

Tööturu pakkumise ja nõudluse arendamiseks on oluline ka materiaalsete stiimulite tagamine. Töötushüvitiste saamise tingimusi on vaja analüüsida ja edasi arendada, et nende maksmine tagaks piisava sissetuleku tööotsingute perioodiks, kuid soodustaks ka töötusest väljumist. Analüüsi vajavad ka töötushüvitiste maksmise kestuse võimalikud seosed majanduslanguse ja töötuse näitajatega, samuti aktiivsushüvete mõju töötusest tööle naasmisele. Töötajate värbamiseks on olulised tööandjate olemasolevate materiaalsete stiimulite (nt tööjõukulude suurus, maksustamise põhimõtted ja maksusoodustused, palgatoetus) analüüs ja arendamine.

Tööturu võimaluste laiendamiseks kaardistatakse muude riikide parimat praktikat ja arendatakse koostöös Rahandusministeeriumi ja muude sidusgruppidega sotsiaalse ettevõtluse ja kaitstud töö kontseptsioone ning tingimusi. Sealjuures analüüsitakse kaitstud töö testimise tulemusi Töötukassas ja Sotsiaalkindlustusametis.

Tööturu vajadustele vastavate ning usaldusväärsete töötegemise tingimuste kujundamiseks tuleb integreerida töö tegija kaitstuse ja konkurentsivõime põhimõtted erinevate töötegemise vormide ja tingimuste kasutamisel. Selleks tuleb üle vaadata töö tegemise muustrid, töötingimusi, sh töö- ja puhkeaega reguleeriv normistik ning paindlikku töö tegemist piiravad takistused. Tööalaste õiguste parema kaitse tagamiseks ning tööelu kvaliteedi parandamiseks on oluline jätkuvalt panustada tööandjate ja tööelus osalejate tööõiguslase teadlikkuse parandamisse ja hoiakute kujundamisse.

Peamised tegevused:

- sotsiaalseadustiku töö eriosa regulatsiooni koostamine;
- tööturuteenuste pakkumine ja edasi arendamine, sh vanemaealiste täiend- ja ümberõppe meetmete arendamine;
- tööturuteenuste tulemuslikkuse hindamise süsteemi ning andmete kättesaadavuse arendamine;
- tööotsingute ajal piisava ja tööle stimuleeriva sissetuleku taseme analüüsimine ja edasi arendamine;
- töötegemise tingimuste reeglistiku, sh töö- ja puhkeaaja regulatsiooni kaasajastamine;
- kollektiivsete töösuhete reeglistiku kaasajastamine;
- töövaidluste süsteemi kaasajastamine;
- tööelus osalejate teadliku käitumise ja hoiakute kujundamine;
- veebipõhiste ja muude infotehnoloogiliste tööelu käsitlevate lahenduste arendamine ning rakendamine;
- töötingimuste arengut iseloomustava indikaatori väljatöötamine ja rakendamine;
- töökeskkonna ja töösuhete järelevalve tõhustamine;
- töökeskkonna ja töösuhete teavitus-, nõustamisteenuste arendamine ning rakendamine.

Poliitikainstrument 1.2. Töötajate tööturul hoidmine ja vähenenud töövõimega inimeste tööturule toomine

Töövõimereformi eesmärk on vähenenud töövõimega inimeste tööturule toomine ja tööturul hoidmine, sest see tagab tervisekahjustusega inimestele sissetuleku ning iseseisvuse, samuti parema võimaluse ennast teostada ja ühiskonnas osaleda. Selleks kujundatakse ümber senine töövõimetuse hindamise süsteem ja arendatakse oluliselt töövõimet toetavaid teenuseid. Uue töövõime hindamise tulemusena tuuakse välja inimese olemasolev töövõime ulatus ja

tegevuspiirangud, mis aitab oluliselt määratleda inimesele sobivat tööd, töötingimusi, töövõime arendamiseks vajalikke teenuseid.

Tööturule jõudmise soodustamiseks peavad osalise töövõimega inimesed ka ise olema aktiivsed, töövõimetoetuse saamiseks rakendatakse aktiivsuse nõudeid. Samuti arendatakse edasi nii era- kui avaliku sektori tööandjate stiimuleid vähenenud töövõimega inimeste värbamiseks ja hõives hoidmiseks. Tööandjatele teadlikkuse tõstmiseks tagatakse neile ligipääs vajalikule informatsioonile ning arendatakse välja toetavad teenused (koolitus, nõustamine jne). Oluliselt laiendatakse töövõimet toetavate teenuste ning toetuste valikut ja mahtu ka vähenenud töövõimega inimestele (nt lühiajaline ja pikaajaline kaitsstud töö, tööalane rehabilitatsioon, kogemusnõustamine, töölesõidutoetus jne).

Eelnev teeb kaasa vajaduse teavitustegevuseks, et info olemasolevatest teenustest jõuaks abivajajateni. Ka on vajalik eelarvamuste vähendamine vähenenud töövõimega inimeste tööturule ja ühiskonnaellu kaasamise suhtes tervikuna, selleks tuleb avalikkuse teadlikkust tõsta. Samuti on vaja koolitada erinevaid spetsialiste (sh Töötukassa ning Sotsiaalkindlustusameti klienditeenindajad ja juhtumikorraldajad) vähenenud töövõimega inimeste ja tööandjate kvaliteetseks toetamiseks.

Vähenenud töövõimega inimeste tööhõive probleemide ennetamiseks on oluline ka erivajadustega noorte sujuvale siirdumisele üldharidussüsteemist kutseõppesse ja haridustee lõppemise järel tööturule. Selleks tuleb koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga analüüsida ja arendada olemasolevat süsteemi ning toetavaid teenuseid.

Tööhõive toetamiseks ja kaasnevate probleemide lahendamiseks on vaja läbivalt arendada juhtumikorralduse kvaliteeti ning võrgustikutööd. Erinevad Töötukassa, Sotsiaalkindlustusameti, kohaliku omavalitsuse, Rajaleidja jt tegevused vähenenud töövõimega inimeste toetamisel tuleb seostada tulemuslikuks tervikuks kliendi probleemide lahendamiseks ning võimaluste toetamiseks. Samuti tuleb arendada uue hindamis- ja teenuste süsteemi jätkusuutlikkust (sh ESF vahendite asendamine pärast programmeerimisperioodi) ja tulemuslikkust. Selleks on vaja tagada asjakohane seire- ja tulemuslikkuse mõõtmise korraldus.

Inimeste töövõime vähenemise ja hõivest väljalangemise ennetamiseks tähtsustatakse töötingimuste parandamist. Halb tervislik seisund ja tööga seotud tervisekahjustused on sageli peamiseks põhjuseks, miks inimesed tööturult eemale jäävad, seda eriti valdkondades, kus on suurem tööõnnetuste ja kutsehaiguste esinemise tõenäosus. Seetõttu on oluline pöörata tähelepanu a) tööga seotud tervisekahjustuste ennetuskultuuri parandamisele, b) töötajate töö hoidmise ja tööle naasmise toetamisele ning c) tööst põhjustatud tervisekahjustuse hüvitamisele.

Töötajate töövõime säilitamisel ja tööga seotud tervisekahjustuste ennetamisel on oluline roll tervist hoidval töökeskkonnal ja töötingimustel. Tööga seotud tervisekahjustuste ennetamist peab soosima ka kehtiv töökeskkonda reguleeriv õigus ja tõhus järelevalve ning teavitus- ja nõustamistegevus.

Varase sekkumise võimaldamiseks vaadatakse üle tööandja materiaalsed stiimulid, ajutine töövõimetus- ja töötervishoiusüsteem, sh tervisedenduse põhimõtted. Uued põhimõtted peavad toetama töötaja töö hoidmist ja tema kiiret tööle naasmist. Varaseks sekkumiseks ning pikaajaliste ja püsivate tervisekahjustuste ennetamiseks analüüsitakse ka võimalust rakendada töövõime hindamist mitte ainult pikaajalise tervisekahjustusega inimeste puhul, vaid ka inimeste ajutise töövõimetus- ja töökeskkonnast tulenevate tervisekahjustuste ennetamiseks läbiviidavate tervisekontrollide puhul.

Töövõime vähenemise ja selle tõttu tööturult kõrvalejäämise ennetamiseks tegeletakse töötingimuste parandamise ja tervisliku töökeskkonna edendamisega, arvestades sealjuures erinevate tegevusalade töötingimustest tulenevaid riske töötaja tervisele. Selleks toetatakse tegevusi, mis aitavad kujundada tööandjate ja töötajate teadlikku käitumist töökeskkonnas ja töösuhetes – nt hinnata töökeskkonna ohuteguritest tulenevaid riske ja ennetada töötajate terviseriske, tõsta teadlikkust paindlike töövormide kasutamise võimalustest, kaasata töötajaid töökeskkonna ja töösuhete edendamisesse jm

Peamised tegevused:

- uue töövõime hindamise süsteemi väljatöötamine ja rakendamine;
- töövõimetoetuse sidumine aktiivsushooldustega osalise töövõime korral;
- töövõimet toetavate teenuste valiku ja mahu suurendamine;
- vähenenud töövõimega inimeste tööturu võimalustega seotud teadlikkuse ja hoiakute kujundamine;
- tööandjate stiimulite ülevaatamine ja arendamine vähenenud töövõimega inimeste tööle värbamiseks;
- vähenenud töövõimega noorte tööturule sisenemise soodustamine;
- juhtumikorraldajate kompetentsuse ja võrgustikutöö arendamine erinevate asutuste vahel vähenenud töövõimega inimeste probleemide lahendamiseks;
- töövõime toetamise süsteemi jätkusuutlikkuse ja tulemuslikkuse tagamine;
- ajutise töövõimetuse süsteemi arendamine;
- töötaja töövõime jätkusuutlikkuse toetamise süsteemi väljatöötamine ja selle rakendamine.

Alaeesmärk 2. Inimeste majanduslik toimetulek on adekvaatse sotsiaalkaitse toel paranenud

Alaeesmärk keskendub sotsiaalsete riskide korral rakendatavate sotsiaalkaitse meetmete kättesaadavuse, adekvaatsuse ja jätkusuutlikkuse tagamisele.

Üldiselt tagavad inimesed oma majandusliku toimetuleku töötades. Seetõttu on kõrge tööhõive taseme saavutamine ja säilitamine, sh tööturult kõrvalejäämise ennetamine esmane ja põhiline viis inimeste majandusliku toimetuleku tagamiseks. Hüvitiste ja toetuste süsteemid koostöös maksupoliitikaga peavad soodustama ja toetama töölesaamist ja töötamist.

Samas esineb inimese elukaare jooksul olukordi või perioode, kus töötamine ning tõise sissetuleku teenimine on takistatud või piiratud. Sotsiaalsete riskide korral, millega kaasneb tõise sissetuleku ajutine või püsiv kaotus, vähenemine või lisakulude teke – nt lapse sünd, töötus, töövõimetus, puue, kõrge vanuse tõttu pensionile jäämine –, on inimese majandusliku toimetuleku kindlustamisel ja vaesuse vältimisel võtmeküsimuseks sotsiaalkaitse kättesaadavus, adekvaatsus ja jätkusuutlikkus. Sotsiaalkaitse meetmetena käsitletakse antud alaeesmärgi all eeskätt sotsiaalkindlustushüvitisi.

Sotsiaalkaitse **adekvaatsuse** puhul peetakse silmas ühiskonna poolt aktsepteeritud sotsiaalse kaitse taset. See tähendab, et hüvitised peavad olema tasemel, mis hoiab riskide ilmnemise korral ära vaesusesse sattumise. Samuti tuleb puuduse korral osutada abi, mis kõrvaldaks toimetulekuraskuste põhjused ja väldiks pikaajalist sotsiaalabisõltuvust.

Jätkusuutlikkusena mõistetakse siinkohal finantsilist jätkusuutlikkust ehk kohustuste ja võimaluste tasakaalu. Kuna sotsiaalkaitsekulud moodustavad märkimisväärse osa riigieelarvest, tuleb hoolega jälgida, et sotsiaalkindlustusskeemid ja muud sotsiaalkaitsemeetmed oleksid rahaliselt jätkusuutlikud ega seaks ohtu riigieelarve tasakaalu. Liiga suured kulutused mõnele sotsiaalkaitsemeetmele piiravad riigi võimalusi investeerida teistesse ühiskonnale olulistesse valdkondadesse.

Olulisteks põhimõteteks sotsiaalkaitsemeetmete tagamisel ja arendamisel on ka **sidusus ja optimaalsus**, mis tähendab, et erinevate hüvitiste ja toetuste skeemid peavad olema omavahel läbimõeldult seostatud ja haakuvad. Ühelt poolt tuleb vältida seda, et inimesed ei jääks erinevate riskide järjestikusel esinemisel erinevate skeemide vahelistesse n-ö lõhedesse. Samas on vaja jälgida, et erinevate riskide samaaegsel esinemisel erinevad hüvitised ja toetused ei oleks üksteist dubleerivad ega vähendaks kokkuvõttes töötamise motivatsiooni.

Sotsiaalkindlustussüsteemi arendamisel on oluline ka **universaalsuse** põhimõtte järgimine, mis tagab hüvitiste parema kättesaadavuse, läbipaistvuse, menetluse lihtsuse ja kuluefektiivsuse.

Käesolevat alaeesmärki ning selle poliitikainstrumente tuleb vaadelda koos Laste ja perede arengukavaga 2012-2020, mille üks strateegilistest eesmärkidest keskendub lastega perede adekvaatse majandusliku toimetuleku kindlustamisele ja laste vaesuse vähendamisele, koondades lastele ja lastega peredele, sh puudega lastega peredele suunatud meetmeid ja tegevusi.⁷⁸

Alaeesmärgi saavutamise hindamiseks on valitud mõõdikud nende rühmade lõikes, kellel on suurem majandusliku toimetulematuse ja vaesuse risk, sh vanemaealised, puuetega inimesed ja töötud. Näiteks töötute absoluutse vaesuse näitaja võimaldab hinnata töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse skeemide tõhusust. Ühtlasi mõjutatakse antud rühmade kaudu koguelanikkonna vaesusnäitajaid, mis on valitud arengukava üldeesmärkide mõõdikuteks.

⁷⁸ Vt Laste ja perede arengukava 2012-2020 strateegiine eesmärk 4 "Eestis on perede adekvaatset majanduslikku toimetulekut toetav kombineeritud toetuste ja teenuste süsteem, mis pakub perele püsivat kindlustunnet." Sotsiaalkindlustushüvitistest ja riiklikest toetustest hõlmab Laste ja perede arengukava lapse sünni ja kasvatamise korral makstavat sünnitushüvitist, vanemahüvitist, riiklikke peretoetuseid ja puudega lapse toetuseid.

Absoluutse vaesuse määr näitab inimeste osakaalu, kelle ekvivalentnetosissetulek⁷⁹ on absoluutse vaesuse piirist ehk arvestuslikust elatusmiinimumist madalam. Arvestuslik elatusmiinimum on inimesele vajalike elatusvahendite väikseim kogus, mis katab tema igapäevased vajadused. Elatusmiinimum koosneb arvestuslikust minimaalsest toidukorvist ja individuaalsetest mittetoidukulutustest, sh eluasemekulutused. Absoluutse vaesuse määra jälgitakse alaeasmärgi puhul erinevate vanusrühmade, puuetega inimeste ning hõiveseisundi lõikes.

Sügava materiaalse ilmajäetuse määr näitab inimeste osakaalu, kes ei saa endale võimaldada vähemalt nelja komponenti üheksast: 1) üüri- ja kommunaalkulude tasumist, 2) kodu piisavalt soojana hoidmist, 3) ettenägematuid kulutusi, 4) üle päeva liha, kala või nendega samaväärseid valke sisaldava toidu söömist, 5) nädalast puhkust kodust eemal, 6) autot, 7) pesumasinat, 8) värvitelerit või 9) telefoni. Sügava materiaalse ilmajäetuse määr ei kirjelda seega üksnes sissetulekuvaesust, vaid laiemat materiaalsel toimetulekut.

Alaeasmärgi saavutamise mõõtmiseks kasutatavate mõõdikute alg- ja sihttasemed on toodud alljärgnevalt.

Mõõdik	Algfase	Iga aasta sihttasemed
Absoluutse vaesuse määr vanusrühmades 0-17, 18-64 ja 65+ (soolises lõikes), % Allikas: Statistikaamet, Eesti sotsiaaluuring	0-17 10,1% (2013) 0-17 N 9,8% 0-17 M 10,3% 18-64 9,1% 18-64 N 8,4% 18-64 M 9,8% 65+ 2,2%*	Vähenenud
Absoluutse vaesuse määr töötute seas (soolises lõikes), % Allikas: Statistikaamet, Eesti sotsiaaluuring	39,2% (2013) N 42,1% M 37,6%	Vähenenud
Absoluutse vaesuse määr tööealiste, 18-64-aastaste puuetega inimeste seas (soolises lõikes), % Allikas: Statistikaamet, Eesti sotsiaaluuring	18-64 9,5% (2013) 18-64 N 10,6% 18-64 M 8,5%	Vähenenud
Sügava materiaalse ilmajäetuse määr kogu elanikkonnas (soolises lõikes), % Allikas: Statistikaamet, Eesti sotsiaaluuring	6,2% (2014) N 6,2% M 6,2%	Vähenenud

* Soolist lõiget pole valimi piirangute tõttu võimalik välja tuua.

⁷⁹ Netosissetulek leibkonnaliikme kui tarbimisühiku kohta kuus tarbimiskaalude 1:0,7:0,5 korral. Ekvivalentnetosissetuleku arvutamisel summeeritakse kõigi leibkonnaliikmete netosissetulekud kõigi sissetulekuallikate põhjal ja jagatakse leibkonnaliikmete tarbimiskaalude summaga.

Alavaldkonna probleemide kirjeldus

Majanduslikud toimetulekuraskused ja vaesus ohustavad Eestis enam naisi, vanemaealisi, puuetega inimesi ja töötuid.

Majanduslike toimetulekuraskuste ulatust ühiskonnas on võimalik kirjeldada vaesuse, eeskätt absoluutse vaesuse ning laiemalt materiaalsel tõrjutust iseloomustava materiaalse ilmajäetuse näitajate kaudu.

Allpool absoluutse vaesuse piiri ehk arvestuslikku elatusmiinimumi (2013. aastal 205 eurot) elas 2013. aastal 8% Eesti elanikest ehk 104 700 inimest. Sügava materiaalse ilmajäetuse määr koguelanikkonnas oli 6,2% (81 140 inimest).

Suhtelises vaesuses ehk allpool suhtelise vaesuse piiri (2013. aastal 358 eurot) elas 2013. aasta andmetel 22% Eesti elanikest ehk 288 600 inimest.

Elanikkonnarühmade võrdlus näitab, et nii suhteline kui ka absoluutne vaesus ohustavad Eestis enam naisi, puuetega inimesi ja töötuid. Suurim on sealjuures just töötute vaesusrisk. Nii elas 2013. aastal absoluutses vaesuses 39% ning suhtelises vaesuses koguni 59% ehk üle poole töötutest.

Kui elanikkonnas tervikuna on absoluutses vaesuses ja sügavas materiaalses ilmajäetuses elavate inimeste osakaal enam-vähem sama suur, siis puuetega inimeste seas on sügava materiaalse ilmajäetuse määr aga tunduvalt kõrgem kui absoluutse vaesuse määr. See võib olla tingitud puuetega inimeste vähenenud võimalustest endale sissetulekut teenida aga ka puudest tingitud lisakuludest, mistõttu jääb neil vähem raha muudeks kuludeks, mida näitaja puhul arvestatakse.

Naiste suurem ja vanusega süvenev vaesusrisk annab Eestis tunnistust vaesuse feminiseerumisest. Selle üheks peamiseks põhjuseks võib pidada Eesti suurt soolist palgalõhet, mis on Euroopa Liidu riikide võrdluses ühtlasi suurim (vt alaeesmärk 4), ning naiste ja meeste majanduslikku ebavõrdsust. Samuti mängivad täiendavalt rolli naiste ja meeste oodatava eluea märkimisväärtsetest erinevustest tingitud leibkonnastruktuuri muutused. Nii moodustavad vanemaealised naised valdavalt üheliikmelise leibkonna, kelle kulutuste suhteline tase võrrelduna sissetulekutasemega on kõrgem kui näiteks kahe (täiskasvanud) liikmega leibkondadel.

Vanemaealiste, 65-aastaste ja vanemate inimeste suhtelise vaesuse risk tervikuna on küll oluliselt suurem võrreldes koguelanikkonnaga, ent samas absoluutses vaesuses ehk allpool arvestuslikku elatusmiinimumi elavate vanemaealiste osakaal on võrreldes koguelanikkonnaga isegi väiksem.

Laste, 0-17-aastaste ja tööealiste, 18-64-aastaste vaesuse ja materiaalse ilmajäetuse näitajad langesid 2013. aasta näitel suures osas kokku, arvestades, et lapsed elavad peamiselt tööealiste leibkondades. Nii elas lastest ja tööealistest allpool suhtelise vaesuse piiri 2013. aastal viiendik, absoluutses vaesuses kümnendik ning sügavas materiaalses ilmajäetuses ca 7-8%.

Sotsiaalkaitsemeetmed ei taga alati vaesuse eest piisavat kaitset, seda eeskätt töötuse olukorras.

Sotsiaalkindlustus katab Eestis nn traditsioonilisi riske, mis tulenevad lapse sünnist, töö kaotusest, haigestumisest⁸⁰, töövõime vähenemisest, vanadusest ja toitja kaotusest. Puudest tulenevate lisakulude kompenseerimiseks on mõeldud puuetega inimeste riiklikud sotsiaaltoetused. Laste sünni ja kasvatamise korral on õigus vanemahüvitisele ja riiklikele peretoetustele ning puudega lapse puhul täiendavalt ka puudega laste toetustele.⁸¹ Majanduslike toimetulekuraskuste korral on inimestel võimalik täiendavalt taotleda toimetulekutoetust. Samuti on riiklike toetusi, mida makstakse muude riskide korral nagu näiteks represseeritud isikute toetused ja soodustused. Kuriteohvriks langemise puhul on õigus ohvriabile.⁸² Lisaks maksab riik, avalik-õiguslik juriidiline isik või kohalik omavalitsus erinevate gruppide eest sotsiaalmaksu ravikindlustuse ja/ või pensionikindlustuse osa.

⁸⁰ Ravikindlustust käsitletakse Rahvastiku tervise arengukavas 2009-2020.

⁸¹ Laste sünni ja kasvatamisega seotud riiklike hüvitisi ja toetuseid, sh puudega laste toetuseid käsitletakse Laste ja perede arengukavas 2012-2020.

⁸² Kuriteohvriks langemise riske ja ohvriabi käsitletakse Vägivalla ennetamise strateegias 2015-2020.

Seega on Eestis sotsiaalkindlustushüvitiste, sh pensionide ja riiklike toetuste näol tagatud inimestele erinevate riskide korral sotsiaalne kaitse kogu elukaare ulatuses (vt tabel 1).

Tabel 1. Põhiliste sotsiaalsete riskide korral Eestis tagatud riiklikud hüvitised ja toetused

Emadus/ isadus	Lapsed ja pere	Töötus	Puue, vähenenud töövõime	Vanadus	Pereliikme surm, toitja kaotus
Sünnitus- hüvitis	Riiklikud peretoetused	Töötuskind- lustushüvitis	Puudega inimeste toetused	Vanadus- pension	Toitjakaotus pension
Isapuhkuse tasu	Täiendava lapsepuhkuse tasu	Kindlustus- hüvitis koondamise korral	lastele, töökohal , vanadus- pensioni- ealistele	Kogumis- pension	Matuse- toetus
Lapsenda- mishüvitis	Hooldus- hüvitis	Hüvitis	Töövõime- toetus	Tööandja- pensionid, sh	
Vanema- hüvitis	Elatisabi	tööandja maksejõue- tuse korral	Töövõime- toetus	soodustingi. mustel, väljateenitud	
Lapsehool- dustasu		Töötutoetus	Töövõimetu spensionäri pikema puhkuse tasu	aastate ja eripensionid	
Pensionilisa (vanema- pension), soodustingi- mustel pension		Ennetäht- aegne vanadus- pension	Haigus- hüvitis	Rahva- pension	
Kogumis- pensioni täiendav sissemakse			Tervise- kahju hüvitis	Välisriigist tagasipöör- dumistoetus	
			Puudega õppuri õppelaenu hüvitamine	vanadus- pensioniea- listele	

Olemasolevad sotsiaalkindlustushüvitised ja riiklikud toetused ei ole samas kõigis olukordades piisavad, et kindlustada inimeste majanduslik toimetulek ja ennetada vaesust. Suurimaks probleemiks on Eestis töö kaotuse ja töötuse puhul tagatav sotsiaalne kaitse, mis paljudel juhtudel ei hoia ära inimese vaesusesse langemist.

Selle üheks põhjuseks on töötuse korral makstavate töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse madal katvus, mis tähendab, et vastavat hüvitist ja toetust saab vaid väike osa töötutest. 2013. aastal näitel oli vaid 29% uutest registreeritud töötutest õigustatud töötuskindlustushüvitisele ning sama suur osa oli õigustatud töötutoetusele. 42% uutest registreeritud töötutest ei saanud töötuskindlustushüvitist ega töötutoetust. Sealjuures on töötuse korral makstavate hüvitistega katmata inimeste osakaal uute registreeritud töötute seas majanduskriisi järgselt kasvanud, mitte vähenenud.⁸³ Madal katvus tuleneb töötuskindlustushüvitisele ja töötutoetusele seatud tingimustest, millest tulenevalt puudub suurel osal töötutest õiguslik alus nende saamiseks.

Töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse madal katvus on suurendanud, eeskätt majanduskriisi aastatel, töövõimetuspensioni ja ennetähtaegse pensioni taotlejate arvu. Nendes pensioniskeemides on nähtud alternatiivset võimalust endale töö kaotuse korral asendussissetuleku kindlustamiseks ning ühtlasi tööturult lahkumiseks (vt ka alaeesmärk 1).⁸⁴

Ebapiisavad on osal juhtudel ka hüvitiste suurused. Nii ei taga palkadest arvutatavate hüvitiste suurused madalapalgaliste puhul alati kaitset vaesuse eest. Veelgi suuremaks probleemiks on

⁸³ Vörk, Andres, Cenely Leppik, Reelika Leetmaa, Mare Viies (2015). *ESPN Thematic Report on Social Investment. Estonia 2015*. EC Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

⁸⁴ Vörk, Andres, Cenely Leppik, Reelika Leetmaa, Mare Viies (2015). *ESPN Thematic Report on Social Investment. Estonia 2015*. EC Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

aga palgast mittesõltuvate nn miinimumhüvitiste suurus, nt töötutoetuse ja rahvapensioni puhul.

Töötuskindlustushüvitise suurus sõltub Eestis eelnevast sissetulekust ning on võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega suhteliselt madal (50% eelnevast sissetulekust esimese 100 päeva puhul ja 40% järgneva 101-360 päeva puhul). Madalapalgalistele on siiski kehtestatud minimaalse hüvitise suurus ehk „põrand“, mis tagab hüvitise 50% sotsiaalmaksu kuumäära ulatuses ka juhtudel, mil isiku enda töötasu oli töötasu alammäärast väiksem. Seega oleneb selle vastavus elatusmiinimumile kehtiva alampalga suurusest.⁸⁵ Haigushüvitise puhul, mille maksmise periood ulatub kuue kuuni, selline „põrand“ puudub. Hüvitise suurus on 70% haigestumisele eelnenud kalendriaasta keskmisest sissetulekust. Seega, kui inimene on eelmisel aastal töötanud väga väikse palgaga, siis selle alusel makstav hüvitis võib samuti jääda allapoole elatusmiinimumi. Siiski ei ole see probleem nii terav, kuna lisaks referentsperioodile vaadatakse ka haigestumisele eelnenud sissetulekut. Kui viimane on vähemalt kuupalga suurune, võetakse hüvitise suuruse arvutamise aluseks kuupalga alammäär.

Töötutoetuse suurus, mis 2014. aastal oli 112 eurot kuus, ei katnud arvestuslikku elatusmiinimumi ehk absoluutse vaesuse piiri, mis 2014. aastal oli 204 eurot.⁸⁶

Vanemaealiste peamiseks sissetulekuks on pension. Vastavalt sotsiaalkindlustuskoodeksi standardile peab pensioni minimaalne suurus vastama meessoost tavalise lihttöölise pensioni suurusele 30-aastase kindlustusstaazi korral. Eestis oli see 2014. aastal 283,83 eurot ja 2013. aastal 268,36 eurot kuus, jäädes allapoole suhtelise vaesuse piiri (2013. aastal 358 eurot). Samas on selle standardiga tagatud elatusmiinimumist kõrgem sissetulek ning seega välistatud absoluutsesse vaesusesse langemine. Demograafilisi trende arvestades on aga sellel tasemel pensionide säilitamine riigi jaoks väljakutse.

Rahvapension, mida makstakse juhul, kui inimesel puudub vanaduspension, töövõimetuspension või toitjakaotuspension saamiseks nõutav pensionistaaž, oli 2014. aastal 149 eurot kuus, jäädes seega olulisel määral allapoole absoluutse vaesuse piiri ehk arvestuslikku elatusmiinimumi (2014. aastal 204 eurot). Samas ei ole rahvapensioni näol tegemist väljateenitud õigusega, vaid see on oma iseloomult sotsiaaltoetus.

Puuetega inimestele, sh puuetega vanaduspensioniealistele tagavad täiendava sissetuleku puuetega inimestele makstavad riiklikud toetused, mille eesmärgiks on puudest tingitud lisakulude osaline hüvitamine ning iseseisva toimetuleku, sotsiaalse lõimumise ja võrdsete võimaluste toetamine, samuti õppimise ja töötamise soodustamine. Hinnangute põhjal on aga puuetega inimeste lisakulude tegelik ulatus toetustega võrreldes oluliselt suurem.⁸⁷ Samuti pole lisakulude hüvitamiseks mõeldud rahalised toetused piisavalt hästi seostatud puuetega inimeste kõrvalabivajaduse kompenseerimiseks mõeldud hoolekande- jm teenuste osutamisega (vt ka alaeesmärk 3).

Kui sotsiaalkindlustushüvitised ei taga piisavat sissetulekut või kui inimesel ei olegi õigust sotsiaalkindlustusele, on tal puuduse korral siiski õigus (täiendavale) riigi abile. Sealjuures peab riigi abi vastama vähemalt tasemele, mis on kooskõlas inimväärikuse põhimõttega ehk tagama vähemalt elatusmiinimumi.

Minimaalne sissetulek tagatakse Eestis toimetulekutoetuse kaudu. Toimetulekutoetusele on õigus ükski elaval isikul või perekonnal, kelle kuu sissetulek pärast sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud tingimustel arvestatud eluruumi alaliste kulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Toimetulekutoetust määrab ja maksab kohalik omavalitsus riigieelarvelistest vahenditest. 2014. aastal sai toimetulekutoetust 30 103 inimest, mis on 2,3% Eesti elanikest. Kuna toimetulekutoetuse vajadust mõjutab majanduse ja tööturuolukord, siis majanduskriisi aastatel toetuse saajate hulk kasvab ning majanduskasvu tingimustes väheneb.

⁸⁵ 2013. aastal oli alampalga suurus 320 eurot, mis jäi allapoole 2013. aastal kehtinud suhtelise vaesuse piiri (358 eurot). 2014. aastal kasvas alampalk 355 euroni ja 2015. aastal 390 euroni. Kuna andmed suhtelise vaesuse piiri kohta 2014. ja 2015. aastal arengukava koostamise ajal veel puuduvad, siis pole võimalik hinnata, kuidas alampalga tõus on muutnud selle vahekorda suhtelise vaesuse piiri suhtes.

⁸⁶ 2015. aastal on töötutoetuse päevamäär 4,01 eurot ning 31-kordne päevamäär 124,31 eurot.

⁸⁷ Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring 2009. Saar Poll OÜ, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE.

Toimetulekupiiri suuruse kehtestab Riigikogu riigieelarves. 2014. aastal oli toimetulekupiir üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele 90 eurot kuus (s.o 100% toimetulekupiiri suurusest), perekonna teisele ja igale järgnevale liikmele 72 eurot kuus (s.o 80% toimetulekupiiri suurusest).⁸⁸ Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt lähtutakse toimetulekupiiri kehtestamisel minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele, samuti muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. Samas on kehtiv toimetulekupiir oluliselt madalam elatusmiinimumi raames arvestatud vastavate kulukomponentide maksumusest, mida toimetulekupiir katma peaks. Üksnes arvestusliku minimaalse toidukorvi maksumus 2014. aastal oli juba 92 eurot. Seetõttu ei taga toimetulekupiir piisavat sissetulekut, et katta minimaalse toidukorvi ja muude esmavajalike kaupade ja teenuste maksumust. Mõnevõrra paremas olukorras on toimetulekuraskustega lastega pered, kellel on lisaks toimetulekutoetusele õigus saada vajaduspõhist peretoetust.

Erinevate kindlustushüvitiste arvutamise alused on kujunenud eraldiseisvalt. Näiteks on sissetulekust sõltuvatel hüvitistel erinevad referentsperioodid (hüvitise arvutamise aluseks võetav periood) ning arvutamise eripärad. Kindlas summas makstavate toetuste puhul lähtutakse alampalga suurusest või kehtestatakse suurused riigieelarvega.

Samuti ei ole toimetulekupiiri arvutamise metoodikat seaduse tasandil kirjeldatud ja seega sõltub toimetulekupiiri suurus vaid poliitilistest otsustest, arvestamata sealjuures elukalliduse tõusu ja elatusmiinimumi komponentide maksumust. Lisaks lähtub toimetulekutoetuse arvestamisel iga omavalitsus enda kehtestatud eluasemekulude piirmäärade. See tagab ühelt poolt antud piirkonnale iseloomulike eripärade arvestamise, ent teisalt ei pruugi piisaval määral sõltuda objektiivsetest näitajatest (arvestades nt leibkonna suurust).

Sotsiaalkindlustushüvitiste suurusd peavad vastama vähemalt Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi miinimumnõuetele. Üldjuhul on Eesti sotsiaalkindlustussüsteem vastavuses koodeksi ratifitseeritud osadega. Samas madalapalgaliste puhul, kes moodustavad koodeksiga kaitsvate isikute põhirühma, toimib Eesti sotsiaalkindlustussüsteem allpool suhtelise vaesuse piiri või isegi allpool arvestuslikku elatusmiinimumi ehk absoluutse vaesuse piiri. Eesti on ratifitseerinud ka Parandatud ja Täiendatud Euroopa Sotsiaalharta, mille tõlgenduse kohaselt peab sissetulekut asendavate minimaalsete sotsiaalkindlustushüvitiste tase olema vähemalt 40% mediaan ekvivalentnetosissetulekust⁸⁹ arvutatuna suhtelise vaesuse piirist, mis 2013. aasta andmetel oli 239 eurot kuus.

Tööst saadav sissetulek ei taga alati kaitset vaesuse eest ning madalapalgalisi inimesi ohustab Eestis palgavaesus.

Ehkki töötamine vähendab oluliselt vaesusesse sattumise riski, ei kindlusta töökoha olemasolu ja tööst saadav sissetulek alati rahuldavat toimetulekut: 2013. aastal elas absoluutses vaesuses 5% ja suhtelises vaesuses 12,1% püsiva töökohaga inimestest. Nende puhul on tegemist nn palgavaesusega.

Statistikaameti andmetel on üldjuhul töötute ja mitteaktiivsete meeste absoluutse ja suhtelise vaesuse risk suurem kui mittetöötavatel naistel, v.a vanaduspensionäridel. Samas töötavate inimeste seas on olukord vastupidine: naised on suuremas vaesusriskis kui mehed. Nii on tööil käivate naiste seas on rohkem vaeseid kui töötavate meeste seas ning seda seetõttu, et naiste palk on väiksem (vt soolise palgalõhe kohta alaeesmärk 4).

Samuti suureneb palgavaesuse risk vanusega, mis näitab vanemaealiste töötajate väiksemat konkurentsivõimelisust ja madalamat positsiooni tööturul, ent ühtlasi ka võimalikku ebavõrdset kohtlemist (vt alaeesmärk 1 ja 5).

Töötavate inimeste vaesus ehk palgavaesus sõltub seega erinevatest omavahel seotud faktoritest. Ühelt poolt individuaalsetest teguritest nagu haridus ja kvalifikatsioon, sugu, vanus ning leibkonnast tulenevatest mõjutajatest – leibkonna koosseis, töointensiivsus leibkonnas, laste olemasolu. Teisalt on määravaks institutsionaalsed faktorid nagu töölepingu tüüp ja pikkus (tähtajatu vs tähtajaline, osaaajaga töötamine vs täistööaeg), miinimumpalk,

⁸⁸ Alates 2015. aastast tõusis toimetulekupiir perekonna alaealistele liikmetele võrdseks perekonna esimese liikme toimetulekupiiriga. Seoses toimetulekupiiri tõusu ja eluasemekulude kallinemisega on keskmine toimetulekutoetuse summa aasta-aastalt kasvanud, 2014. aastal oli ühe taotluse keskmine arvestuslik suurus 168,89 eurot

⁸⁹ Ekvivalentnetosissetuleku arvutamisel summeeritakse kõigi leibkonnaliikmete netosissetulekud kõigi sissetulekuallikate põhjal ja jagatakse leibkonnaliikmete tarbimiskaalude summaga.

maksusüsteem ja maksusoodustused, teenuste kättesaadavus (lapsehoid, koolitused jm), töötamisega seotud seadusandlus ja sotsiaalkaitse ning samuti majanduse ja tööturu struktuur.

Sotsiaalkindlustussüsteem peab senistest enam arvestama inimeste piiriülese liikumisega.

Inimeste piiriülene liikuvus on oluliselt kasvanud. Tööle ja elama siirdatakse mitte ainult Euroopa Liitu, vaid ka väljapoole seda. Sotsiaalkindlustuse kontekstis tekitab inimeste piiriülene liikuvus küsimuse väljateenitud õiguste tagamises – kas inimesed peavad saama oma väljateenitud õigusi realiseerida ka siis, kui nad otsustavad elama minna teise riiki. Probleem on peaaegselt üleval pikaajaliselt kogutud õiguste korral nagu pension.

Euroopa Liidus on sotsiaalkindlustusõiguste tagamist peetud üheks oluliseks isikute vaba liikumise garantiiks ning nimetatud hüvitiste piiriülene maksimine on reguleeritud otsekohaldavate sotsiaalkindlustusskeemide koordineerimismäärustega.⁹⁰ Euroopa Liidu poolt teatud kolmandate riikidega sõlmitud assotsiatsioonilepingute raames on sotsiaalkindlustuse valdkonnas kaetud eelkõige kodanike võrdne kohtlemine ja pensionide eksportimise ehk kolmandasse riiki maksimise kohustus. Sotsiaalkindlustushüvitiste määramise piiriüleste juhtumite lahendamisel tagada hüvitiste väljamaksimine mõistliku aja jooksul. Enne kui üks riik saab teha hüvitise määramise otsuse, peab ta saama asjakohast informatsiooni teise riigi käest. Riikidevaheline infovahetus on täna aeglane, kuna info liigub posti teel.

Eraldi väljakutse on võimalike kuritarvituste ja vigade ennetamine erinevate toetuste, sh sotsiaalabi, väljamaksimisel. Näiteks on probleemiks isiku elukohariigi tuvastamine olukordades, kus inimesed elavad kahes riigis või nad on kolinud mujale, kuid ei ole ennast Eesti rahvastikuregistrist välja registreerinud. Riikide puhul, kus liikumine on tihe (nt Eesti-Soomes), on oluline luua informatsiooni vahetamise võimalus ka sotsiaalabi maksimise osas.

Samuti on Eesti võtnud kohustusi tagada väljateenitud sotsiaalkindlustusõiguste realiseerimine, kui inimene on liikunud elama väljapoole Euroopa Liitu. Kahepoolset sotsiaalkindlustuslepingut on sõlmitud Venemaa, Ukraina, Kanada ja Moldovaga ning läbirääkimisi on alustatud veel mitmete riikidega. Partnerriikide valikul lähtutakse sealjuures nii sellest, millistes riikides inimesed on varem enim töötanud, kui ka tänastest rändetrendidest ehk sellest, kuhu inimesed kõige rohkem tööle ja elama liiguvad.

Demograafilised arengud esitavad väljakutse sotsiaalkaitse süsteemi finantsilisele jätkusuutlikkusele.

Sotsiaalkaitse, sh sotsiaalkindlustussüsteemi finantsiline jätkusuutlikkus on eeskätt küsimus riigi vajaduste-kohustuste ja võimaluste tasakaalust. Jätkusuutlikkus probleemina puudutab seega vähemal või rohkemal määral kõiki sotsiaalkaitsemeetmeid. Nii tuleb näiteks töötuskindlustushüvitise, töövõimetoetuse ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste jätkusuutlikkust jälgida just nende saajate arvu kasvu silmas pidades. Samuti on vanemahüvitise puhul küsimuseks selle rahaline koormus riigieelarvele. Suurimaks väljakutseks sotsiaalkindlustussüsteemi finantsilise jätkusuutlikkuse vaatest on aga pensionid.

Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi finantsilist jätkusuutlikkust mõjutavad olulisel määral nii rahvastiku struktuur kui ka majanduse areng. Seoses rahvastiku vananemisega on oodata tööealise elanikkonna olulist vähenemist võrreldes pensioniealistega. Kui 2014. aastal oli ühe pensioniealise inimese kohta ligi neli tööealist elanikku, siis näiteks 2040. aastaks on see suhe prognoosi kohaselt vähenenud kaheni. Pärast 2026. aastat, mil praeguse seisuga pole edasist pensioniea tõusu ette nähtud, suureneb pensionäride arv kiiresti. See tähendab tugevat survet pensionikindlustuse eelarvele ja pensioni suurusele. Samas on oodatav eluiga ja tervena elada jäänud eluaastate arv kasvanud ning eelduslikult kasvab tulevikus veelgi, mis põhimõtteliselt võimaldab inimestel kauem tööd teha ja riigil pensioniiga edasi lükata.⁹¹

Vanaduspensione rahastatakse Eestis eelkõige jooksvast laekuvast sotsiaalmaksust, aga ka riigieelarve muudest tuludest. Kulud vanaduspensionidele moodustasid 2015. aastal kokku 1,8 miljardit eurot ehk ligi 21% riigieelarve kuludest. Riikliku pensionikindlustuse kulud ületasid samas 2015. aastal maksutulused ca 415 miljoni euro võrra. Aastatel 2009-2014 on pensionide

⁹⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (ELT L 200, 7.06.2004, lk 1) ja selle rakendusmäärus nr 987/2009 (ELT L 284, 30.10.2009, p1)

⁹¹ Vt Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Riigikontroll 2014.

väljamaksmiseks olnud vaja riigieelarve muudest tuludest kulutada 1,8 miljardit eurot. Peamised puudujäägi põhjused on pensionäride arvu kasv, maksete tegemine kohustusliku kogumispensioni fondidesse ja pensionide tõstmine majanduslanguse tingimustes. Muudatusi tegemata süveneb puudujääk demograafilisi trende arvestades aga veelgi.

Peamine tegur, millega saab mõjutada pensionikindlustuse jätkusuutlikkust, on pensioniiga. Pensioniiga saab tõsta ühekordsete otsustega, nagu seda on siiani tehtud. Samas on võimalik ja otstarbekam kasutada automaatselt kohanduvaid mehhanisme, mis kohandavad pensioniiga vastavalt objektiivsele statistikale.

Lisaks nn tavalisele vanaduspensionile kehtivad Eestis eripensionid politseinikele, prokuröridele ja kaitseväelastele, mida makstakse enne üldist vanaduspensioniga ja mis on oluliselt suuremad kui tavalised vanaduspensionid. Eripensioni saamine ei sõltu üldjuhul järgnevatest töökohtadest ja seetõttu on eripensioni saajal õigus eripensionile ka muus riigiametis töötamise ajal. See tähendab, et riik maksab inimesele riigieelarvest nii kõrget pensioni kui ka palka. Lisaks suurele eripensionile (enamjaolt 75% viimasest palgast), saavad kohustusliku kogumispensioniga liitunud ametnikud ka veel II samba pensionit.

Peale eripensionide teatud ametnikele on Eestis veel kuni 10 aastat enne vanaduspensioniga makstav soodustingimustel vanaduspension ohtlikel ja rasketel töödel töötanutele ning kuni 25 aastat enne vanaduspensioniga makstav väljateenitud aastate pension sellistel kutsealadel töötanutele, kus kaasneb kutsealane töövõime langus.

Samuti on võimalik üldises pensioniskeemis minna kuni 3 aastat varem ennetähtaegsele vanaduspensionile. Ennetähtaegse pensioni ja töötasu üheaegne saamine ei ole aga lubatud, mis tähendab, et ennetähtaegsele pensionile läinud inimesed on tööturu jaoks nõ kadunud. Madal töötutoetus ja vähese katvusega töötuskindlustushüvitised on pannud vanemaealisi taotlema töötuks jäämise korral hoopis ennetähtaegset vanaduspensionit, seda eeskätt majanduslanguse ajal kasvanud tööpuuduse olukorras.

Kõik nimetatud enne vanaduspensioniga makstavad pensionid ei kata tegelikult vanadusriski, vaid hoopis töötusriski. Efektivsem oleks seega ennetähtaegselt makstavad pensionid asendada töötuskindlustushüvitisega, sest viimasega kaasnevad aktiveerivad teenused ja inimesed oleksid rohkem motiveeritud tööd otsima või edasi töötama (vt alaeesmärk 1). Ennetähtaegsete pensionivõimaluste kaotamine võimaldab riigil investeerida teistesse valdkondadesse, sh teenustesse.

Sotsiaalkindlustusriskide nimekiri ei ole lõplik. See peab kaasas käima ühiskonna arengutega ja ühiskonnas aktsepteeritud väärtustega. Vananevat rahvastikku arvestades süveneb vajadus pikaajalise hoolduse järele ning kasvavat hooldusvajadust ja -koormust võib pidada uueks kindlustusriskiks.

Sotsiaalkaitse valdkonnas osutatavad avalikud teenused vajavad kaasajastamist ning sotsiaalkaitsemeetmete arendamiseks on vajalik tugevdada valdkondlikku analüüsivõimekust.

Sotsiaalkindlustushüvitiste ja riiklike toetuste maksmise eest vastutab Sotsiaalkindlustusamet, kelle ülesanded ja nendega seonduvad tööprotsessid on aastate jooksul pidevalt täienenud, hõlmates lisaks erinevate hüvitiste määramisele ja maksmisele ka riikliku rehabilitatsiooniteenuse ja erihoolekandeteenuste, ohvriabi ning riikliku lastekaitse korraldust. Seega puudutab Sotsiaalkindlustusameti töö ja selle kvaliteet väga suurt osa elanikkonnast. Sotsiaalkindlustusameti tööprotsesse toetav infosüsteem ei vasta aga ameti muutunud ülesannetele ja töökorraldusele, tänapäevastele infotehnoloogia võimalustele ja nõuetele ega võimalda pakkuda erinevate teenusekasutajate vajadustele ja ootustele vastavaid avalikke teenuseid. Samuti ei toeta see piisavalt valdkondlikeks arendus- ja juhtimistegevusteks ning poliitikamuudatuste läbiviimiseks vajalike andmete kogumist ja analüüsimist ning institutsioonide- ja valdkondade vahelist andme- ja infovahetust, mis kokkuvõttes tähendavad inimeste jaoks paremat avalikku teenust. Tehnoloogiliselt aegunud infosüsteem, mille töökindlus on ajas küsitav, tähendab riigi jaoks ka avalike teenuste osutamise ja kasutamisega seotud ettearvamatuid riske ning ebaotstarbekaid kulusid.

Toimivate ja mõjusate meetmete arendamise eelduseks on kvaliteetne teave nende mõjude ja tõhususe kohta. Valdkondliku analüüsivõimekuse parendamine on otseselt seotud vajalike andmete olemasolu, kättesaadavuse ja kasutusvõimalustega. Andmete saamiseks

kasutatakse sotsiaalvaldkonnas suurel hulgal ühekordseid ja regulaarseid andmepäringuid, mis on vaid osaliselt infotehnoloogia abil automatiseeritud. See tähendab andmete esitajale täiendavat halduskoormust. Ühtlasi puuduvad võimalused erinevate andmete omavaheliseks seostamiseks ning juhtumitepõhiseks analüüsiks, mis piirab just meetmete toimivuse ja mõjude analüüsimist. Antud probleem puudutab otseselt ka Sotsiaalkindlustusametit, kelle infosüsteem koondab suurel hulgal andmeid erinevate sotsiaalkindlustushüvitiste ja riiklike toetuste ning teenuste saajate kohta.

Poliitikainstrumentide kirjeldus

Põhilisteks poliitikainstrumentideks alaeesmärgi saavutamisel on sotsiaalsete riskide korral makstavad sotsiaalkindlustushüvitised, sh pensionid ja riiklikud toetused ning vähekindlustatud ja toimetulekuraskustega sihtrühmadele suunatud vajaduspõhine muu abi.

Poliitikainstrument 2.1. Sotsiaalkindlustushüvitiste ja riiklike toetuste kaudu sotsiaalse kaitse tagamine, miinimumhüvitiste adekvaatsuse kindlustamine ning vajaduspõhise muu abi osutamine vähekindlustatud sihtrühmadele

Sotsiaalsete riskide korral makstavate sotsiaalkindlustushüvitiste ja riiklike toetuste puhul hinnatakse nende tõhusust erinevate elanikkonnarühmade vaesuse ennetamisel ja vähendamisel, sh nende mõju töötamise motivatsioonile, mida võetakse ka arvesse muudatuste kavandamisel olemasolevas hüvitiste ja toetuste süsteemis. 2016. aastast rakendatakse töövõimetuspensioni maksmise asemel töövõimetoetuse maksmist. Uue töövõimetoetuse maksmisel rakendatakse senisest ulatuslikumaid tööturu- ja sotsiaalhoolekandeteenuseid, mis pikemas perspektiivis tagavad inimestele parema majandusliku toimetuleku.

Lisaks parandatakse ligipääsetavust hüvitistele ja toetustele, muutes nendega seotud avalikud teenused inimestele erinevate kanalite kaudu paremini kättesaadavaks. Sotsiaalkindlustusameti senise pensionikindlustuse registri asemel luuakse uus riiklik infosüsteem SKAIS2, mis võimaldab pakkuda erinevate sihtrühmade vajadustele vastavaid kvaliteetseid ja kaasaegseid avalikke teenuseid ning muuta ameti töö efektiivsemaks. Eesmärgiks on täiselektroniline menetlus, mille tulemusena viiakse paberil asjaajamine miinimumini. Luuakse mitmeid iseteenindusvõimalusi Sotsiaalkindlustusameti teenuseid kasutavatele inimestele ja samuti teenuseosutajatele, säilitades samas inimestele valikuvõimaluse endale sobiva teenuskanali kasutamiseks. Infosüsteemi juurde kuuluv andmeait võimaldab analüüsi eesmärkidel kasutada kõiki infosüsteemi kogutavaid andmeid ning teostada ja hallata andmepäringuid. See omakorda vähendab halduskoormust ning võimaldab kvaliteetsemale analüüsile tuginedes kujundada paremini toimivaid meetmeid. Uus infosüsteem maandab terviklikult ka turvalisusega seotud riskid, tagab suurte rahavoogude efektiivse haldamise ning instrumendid kvaliteedijuhtimiseks ja järelvalve tegemiseks.

Miinimumhüvitiste adekvaatsuse tagamisel lähtutakse rahvusvahelistest kohustustest, mis puudutavad nn miinimumikindlustushüvitiste ja miinimumsissetuleku kokkulepitut taset. Eesti puhul tähendab see töötuskindlustushüvitise miinimumsuuruse ning töötutoetuse, rahvapensioni ja toimetulekutoetuse suuruse vastavusse viimist nõutava tasemega. Samuti suurendatakse toimetulekupiiri, et tagada paremini selle vastavus arvestuslikule elatusmiinimumile. Ühtlasi vaadatakse üle erinevate hüvitiste ja toetuste suuruste arvutamise alused.

Arendatakse lisameetmeid teatud sihtrühmade parema majandusliku toimetuleku tagamiseks. See puudutab näiteks üksielavaid vanaduspensionäre ja nn palgavaeseid. Samuti töötatakse välja ettepanekud töötuskindlustushüvitise ja töötutoetuse madala katvuse probleemi lahendamiseks.

Euroopa abifondi raames osutatakse koostöös kohalike omavalitsustega ja Eesti Toidupangaga toiduabi enim puudust kannatavatele inimestele.

Poliitikainstrument 2.2. Inimeste piiriülest liikumist arvestava sotsiaalkindlustussüsteemi kujundamine

Antud poliitikainstrument hõlmab sotsiaalkindlustushüvitiste piiriülest koordineerimist ja sotsiaalkindlustushüvitiste maksmist väljaspoole Euroopa Liitu nn kolmandatesse riikidesse.

Viimane tähendab pensionide eksporti siseriikliku õiguse alusel ning läbirääkimisi riikidega kahepoolsete sotsiaalkindlustuslepingute sõlmimiseks ja muutmiseks.

Lisaks hõlmab poliitikainstrument riikidevahelise koostöö arendamist parema andmevahetuse ja infoliikumise tagamiseks erinevate toetuste ja sotsiaalkindlustushüvitiste maksmisel. Euroopa Liidus võetakse hüvitiste maksmiseks kasutusele elektrooniline andmete vahetamise süsteem, mida arendatakse keskselt Euroopa Komisjoni poolt (ESSI). Kõik liikmesriigid, sealhulgas Eesti peavad välja arendama valmisoleku süsteemiga liitumiseks.

Poliitikainstrument 2.3. Sotsiaalkindlustussüsteemi finantsilise jätkusuutlikkuse tagamine

Kõikide sotsiaalkindlustusskeemide arendamisel tuleb jälgida rahalise jätkusuutlikkuse aspekti: saajate arvu trendi, mõju töötamise motivatsioonile ja ülekompenseerimise vältimist.

Pensionikindlustuse sotsiaalse ja finantsilise jätkusuutlikkuse ehk piisava suurusega pensionide ja riigieelarve vahendite tasakaalu tagamiseks reformitakse soodustingimustel vanaduspensionid ja väljateenitud aastate pensionid, kaotades need üleminekuperioodiga ning asendades asjakohaste tööturumeetmetega. Samuti tehakse muudatusi eripensionide skeemis, asendades eripensionid järk-järgult tööandja poolt tehtavate vabatahtliku kogumispensioni sissemaksetega.

Riikliku vanaduspensioni jätkusuutlikkuse tagamiseks sätestatakse pensionikindlustuse peamised eesmärgid ja tasemed (adekvaatsus, solidaarsus, jätkusuutlikkus) ja tehakse ettepanekud, kuidas neid eesmärke saavutada. Peamised tegurid, mis pensionide piisavust ja rahalist jätkusuutlikkust mõjutavad, on pensioniiga, pensionivalem, pensioniindeks ja kvalifikatsiooniperiood.

Alaeesmärk 3. Inimeste abivajadus on kaetud vajadustele vastava kvaliteetse kõrvalabiga, mis toetab ühiskonnaelus aktiivset osalemist, kogukonda lõimumist ja iseseisvat toimetulekut

Alaeesmärk keskendub hoolekandeteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamisele ning inimeste aktiivset ühiskonda kaasatust toetavate teenuste arendamisele.

Hoolekandeteenuste arendamisel lähtutakse eesmärgist toetada inimeste töötamist, iseseisvat toimetulekut ning kodus ehk harjumuspärasel keskkonnas elamist nii kaua kui võimalik.

Alaeesmärgi raames elluviidavad tegevused hõlmavad kogukonnas elamist ja kodus keskkonnas toimetulekut toetavate hoolekandeteenuste arendamist ja pakkumist ning hoolekandeteenuste de-institutsionaliseerimist, alustades erihoolekandeteenustest; hoolduskoormuse ennetamist ja vähendamist; puuetega inimeste sotsiaaltoetuste ja teenuste koostoime tõhustamist; tervishoiu- ja hoolekandeteenuste seostatud korralduse arendamist pikaajalises hoolduses ning hoolekandeteenuste tervikliku kvaliteedisüsteemi kujundamist.

Hoolekandeteenuste de-institutsionaliseerimine tähistabki siinkohal järk-järgulist üleminekut institutsionaalsetelt ehk asutuspõhistelt teenustelt kogukonnapõhisele ja kodus keskkonnas toimetulekut toetavatele teenustele. De-institutsionaliseerimine ei tähenda sealjuures asutuste sulgemist ega asutuspõhiste teenuste täielikku kaotamist, vaid pigem toetavate ning kogukonnapõhiste ja kodus keskkonnas elamist ja iseseisvat toimetulekut toetavate teenuste paremat ja paindlikumat kättesaadavust. Ühtlasi hõlmab see hoolekandeteenuste kodusarnasemaks muutmist ning teenuste korralduses teenust kasutavate inimeste vajadustest lähtumist.⁹²

Institutsionaalse hooldusmodeli kogukonnapõhise asendamise edukus sõltub sellest, kas on olemas realistlik, inimese tulevikuvõimalusi arvestav riiklik või regionaalne poliitikaraamistik ning üksikasjalikud kohalikud kavad institutsionaalselt hoolduselt kogukonnapõhisele hooldusele ülemineku kohta. Riigid, mis on üle läinud institutsionaalselt hooldusmodelilt kogukonnapõhisele⁹³, on leidnud, et strateegilise visiooni omamine terviklikust reformist on selle protsessi üks peamisi tegureid. Selle visiooni kujundab ideaalolukorras keskvalitsus, kuid selleks tuleks kaasata kõik süsteemi sidusrühmad alates kohalikest omavalitsustest kuni teenuse kasutajaid esindavate organisatsioonideni.

Hoolduskoormuse ennetamine tähendab täiskasvanute puhul tugiteenuste laia valikut üksikisikutele ja nende perekondadele eesmärgiga hoida ära inimese hoolekandeteenustesse paigutamise vajadust. Eakate puhul on peatähelepanu suunatud haiguste ja töö kaotuse ennetamisele ning iseseisvuse taastamisele. Ennetamine hõlmab nii üldsusele mõeldud avalikke teenuseid kui ka eriteenuseid.

Hoolduskoormuse leevendamisel on samuti aluseks suund liikuda reageerivalt lähenemisviisilt üha enam ennetava poliitika suunas, püüdes ära hoida inimese iseseisvuse kaotamist ja vähendada vajadust hooldusteenuste järele.

Sotsiaaltoetuste ja -teenuste süsteemi arendatakse põhimõttel, et koosmõjus annavad need parima tulemuse inimese abistamiseks ja tööturule tagasi pöördumiseks. Eesmärgiks seatakse, et teenuseid ja toetusi osutatakse vastavalt inimese vajadusele, mitte tema (puude, töötu vm) staatusele.

Hoolekandeteenuste kvaliteedi parandamisel juhindutakse Euroopa vabatahtlikust sotsiaalteenuste kvaliteediraamistikust, mõistes teenuste kvaliteedi all nii nende kättesaadavust kui ka kasutajate vajadustele vastavust.⁹⁴

⁹² Vt Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community Based Care. European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care 2012.

⁹³ Euroopas peetakse selles valdkonnas juhtkohal olevateks riikideks Skandinaavia riike (eriti Rootsit) ja Suurbritanniat. Kui asi puudutab eakate pikaajalist hooldust, on selline riik nagu Taani kogukonnapõhiste teenuste edendamise alal suuri edusamme teinud.

⁹⁴ Vt Euroopa vabatahtlik sotsiaalteenuste kvaliteediraamistik. Euroopa Liidu Nõukogu Sotsiaalkaitsekomitee 2010.

Käesoleva alaeesmärgi meetmeid tuleb vaadelda koos Laste ja perede arengukava 2012-2020 strateegiliste eesmärkidega ja meetmetega, mis keskenduvad perede adekvaatset majanduslikku toimetulekut toetava kombineeritud toetuste ja teenuste süsteemi kujundamisele ning töö-, pere- ja eraelu ühitamise toetamisele, hõlmates lastega, sh puuetega lastega peredele mõeldud teenuseid ja hoolduskoormust vähendavaid meetmeid.

Alaeesmärgi saavutamist hinnatakse näitajate kaudu, mis kirjeldavad kogukonnapõhiste ja iseseisvat toimetulekut toetavate teenuste ning ööpäevaringsete institutsionaalsete hoolekandeteenuste kasutamist eakate, puuetega ja psüühilise erivajadustega inimeste seas ning hooldusvõimaluste puudumisest tingitud ja töötamist takistava hoolduskohustuse ulatust tööealises elanikkonnas.

Kodust iseseisvat toimetulekut toetavate teenuste ja ööpäevaringsete institutsionaalsete hooldusteenuste kasutajate vahekord eakate, puuetega ja psüühilise erivajadusega inimeste seas näitab, kuivõrd pakutavad teenused toetavad koduses keskkonnas toimetulekut ja kogukonnas elamise võimalusi antud sihtrühmades.

Enam kui 30 inimesega teenuseuudsuses elavate ööpäevaringset erihooldusteenust saavate psüühilise erivajadusega inimeste osakaal kõigist ööpäevaringse erihoolekandeteenuse saajatest näitab erihoolekandeteenuste osutamise keskkonna muutumist kodusarnasemaks ja teenuste korralduse muutumist inimesekesksemaks.

Alaeesmärgi saavutamise hindamiseks valitud mõõdikute alg- ja sihttasemed on toodud alljärgnevalt.

Indikaator	Algase	Iga aasta sihttasemed
Iseseisvat toimetulekut toetavate teenuste ja ööpäevaringse institutsionaalse hooldusteenuse saavate eakate suhtarv <i>Allikas: Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet</i>	1,04 (2014)*	Suurenenud (iseseisvat toimetulekut toetavate teenuste osas)
Iseseisvat toimetulekut toetavate teenuste ja ööpäevaringset institutsionaalset hooldusteenust saavate toetajate puudega inimeste suhtarv <i>Allikas: Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet</i>	3,1 (2014)*	Suurenenud (iseseisvat toimetulekut toetavate teenuste osas)
Iseseisvat toimetulekut toetavate teenuste** ja ööpäevaringset institutsionaalset erihooldusteenust*** saavate psüühilise erivajadusega inimeste suhtarv <i>Allikas: Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet</i>	1,2 (2014)*	Suurenenud (iseseisvat toimetulekut toetavate teenuste osas)
Enam kui 30 inimesega teenuseuudsuses elavate ööpäevaringset erihooldusteenust **** saavate psüühilise erivajadusega inimeste osakaal ööpäevaringse erihoolekandeteenuse saajatest, % <i>Allikas: Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet</i>	65% (2014)	Vähenenud 30%-ni 2020. aastaks

* Andmete kogumise meetodika piirangute tõttu ei ole võimalik avaldada soolist lõiget.

** Sisaldab igapäevaelu toetamise, toetatud elamise, töötamise toetamise ja kogukonnas elamise teenuse saajaid.

*** Sisaldab ööpäevaringse erihooldusteenuse; ebastabiilse remissiooniga raske, sügava või püsiva kuluga psüühikahäirega; sügava liitpuudega ja kohtumääruse alusel teenusele paigutatud isikutele mõeldud teenuste saajaid.

**** Sisaldab lisaks ööpäevaringsele erihooldusteenusele ka ööpäevaringset erihooldusteenust ebastabiilse remissiooniga raske, sügava või püsiva kuluga psüühikahäirega isikule, sügava liitpuudega isikule ja kohtumääruse alusel teenusele paigutatud isikule.

Alavaldkonna probleemide kirjeldus

Paindlikud ja vajadustele vastavad hoolekandeteenused ja hooldusvõimalused ei ole piisavalt kättesaadavad.

Vanemaealiste ning puuetega ja psüühilise erivajadusega inimeste näol suureneb

elanikkonnas püsivalt nende inimeste hulk, kes oma vanusest ja/ või terviseprobleemidest tulenevate piirangute ning ümbritseva keskkonna takistuste tõttu vajavad kas aeg-ajalt või pidevalt mitmesugust kõrvalabi. Hoolekandeteenuste kasutamise statistika ja uuringute põhjal hinnatud kõrvalabi- ja teenustevajaduse võrdlus näitab samas, et Eestis on pakutavate teenustega kaetud vaid väike osa vajadustest. Suurem puudus on sealjuures just koduses keskkonnas toimetulekut toetavate ning kogukonnas elamist võimaldavate teenuste järele.⁹⁵

Kogukonnas elamist ja koduses keskkonnas toimetulekut toetavate teenuste puudumisel on sageli sundvalikuks inimese paigutamine asutusepõhisele ja ühtlasi kallimale hooldusteenusele, arvestamata sealjuures inimese tegelikku vajadust.⁹⁶

Kui vaadata erinevat tüüpi hoolekandeteenuste kasutamist eakate, puuetega ja psüühilise erivajadusega inimeste seas, siis ilmneb, et kõigis sihtrühmades on kogukonnapõhiste ja koduses keskkonnas iseseisvat toimetulekut toetavate teenuste kasutajatega võrreldes enam just ööpäevaringsete institutsionaalsete teenuste kasutajaid. Sealjuures on eakatele mõeldud hooldusteenuste kasutajate ning erihoolekandeteenuseid kasutavate psüühilise erivajadusega inimeste seas hoolekandetasutustes osutatavate ööpäevaringsete teenuste kasutajate osakaal aastate jooksul suurenenud, mitte vähenenud.

Samas on eakatele mõeldud ööpäevaringse üldhooldusteenuse kui ka psüühilise erivajadusega inimeste ööpäevaringse erihoolekandeteenuse sobivatest kohtadest puudus ning teenustele on järjekorrad.

Puudus on ka paindlikest nn intervallhoolduse põhimõttel pakutavatest hooldusvõimalustest, mis võimaldaksid kõrvalabi vajaval inimesel kasutada perioodiliselt või aeg-ajalt väljaspool kodu või ka koduses keskkonnas pakutavat hooldusabi, et vähendada pereliikmete või lähedaste hoolduskoormust.

Ühtlasi on sihtrühmi, kelle vajadustele vastav hooldusvõimalus üleüldsegi puudub. Nii näiteks ei kuulu kehtiva regulatsiooni järgi erihoolekandeteenuste sihtrühma dementsuse diagnoosiga vanaduspensioniealised, kelle jaoks puudub aga ka nn tavahoolekandesüsteemis sobiv teenus. Nii kaob erihoolekandeteenust saava dementsuse diagnoosiga inimese puhul vanaduspensioniiikka jõudes õiguslik alus teenuse osutamiseks. Samas pole kõik üldhooldekodud valmis sellele sihtrühmale teenust pakkuma ning samuti ei pruugi üldhooldekodudes olla ka vabu kohti. Samuti ei ole tava- ega erihoolekandeteenuste seas sobivaid teenuseid nendele psüühikahäirega inimestele, kellel on diagnoositud sõltuvushäire.

Kokkuvõttes tähendab vajadustele vastavate hoolekandeteenuste ja hooldusvõimaluste ebapiisav kättesaadavus, et eaka, puudega või psüühilise erivajadusega inimese abistamise ja hooldamise kohustus langeb sageli pereliikmete ja lähedaste õlule. Selline hoolduskohustus, eriti kui tegemist on pideva kõrvalabi või pika-ajalise hooldusvajadusega, ei pruugi olla aga jõukohane ning võib takistada ja piirata töötamist. See omakorda kätkeb riske lähedastest hooldajate tervisele ning majanduslikule toimetulekule.⁹⁷ Samuti võidakse sobivate teenuste puudumisel osutada kõrvalabi vajavale inimesele tema vajadustele mittesobivat teenust, mistõttu inimese tegelikud vajadused jäävad tähelepanuta.

Vajadustele vastavate hoolekandeteenuste puudumisel langeb hoolduskohustus lähedastele, kelle jaoks ei ole hooldamine alati jõukohane.

Ühtsed hinnangud selle kohta, kui palju on Eestis inimesi, kes oma kõrvalabivajadusega lähedast abistavad või hooldavad, puuduvad. Uuringute põhjal on hoolduskoormusega inimeste arv suurem, kui näitab kohalike omavalitsuste poolt (puuetega inimeste) hooldajaks määratud isikute ja hooldajatoetuse saajate statistika. Statistikaameti Eesti tööjõu-uuringu 2010. aasta mooduli „Töö ja pereelu kokkusobitamine“ andmetel oli Eestis 46 300 tööealisel 15–64-aastaselt inimesel kohustus hooldada regulaarselt eakat, haiget või puudega 15-aastaselt ja vanemat sugulasest või lähedast. Seejuures oli hooldamiskohustus 29 400 naisel ja 16 900

⁹⁵ Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring 2009. Saar Poll OÜ, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE; Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2009. Sotsiaalministeerium.

⁹⁶ Eakate hoolekande korraldus omavalitsuste hooldekodudes. Riigikontroll 2014; OECD (2011). Chapter 8. Case Study Two: Social Services for the Elderly in Estonia. Estonia: Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.

⁹⁷ Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring 2009. Saar Poll OÜ, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE.

mehel. Antud uuringu kohaselt oli hoolduskohustusega inimeste seas mitteaktiivseid või osajaga töötavaid inimesi kokku ca 20 200, sh 7 200 meest ja 12 800 naist. Samas inimesi, kes olid määratud täiskasvanud isiku hooldajaks ja kellele kohalik omavalitsus maksis hooldajatoetust, oli 2014. aasta lõpu seisuga kokku ca 10 600. Hooldatavatest olid 35% sealjuures sügava puudega ehk ööpäevaringselt kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet vajavad ja 63% raske puudega ehk iga ööpäeva jooksul vastavat tuge vajavad. Hooldajatest 58% olid 18-64-aastased ehk tööealised ning tervelt 42% 65-aastased ja vanemad ehk vanaduspensioniealised. 73% hooldajatest olid naised.

Uuringud näitavad, et hooldamine on hooldajatele sageli koormav ning põhjustab mitmesuguseid terviseprobleeme. Samuti on oluline silmas pidada, et kuna suur osa hooldajatest on ise vanemaealised, võib neil oma eest tingituna olla endal terviseprobleeme ja piiranguid, mistõttu hooldamine ei pruugi olla neile jõukohane.⁹⁸

Peamised probleemid hoolduskoormuse leevendamisel on seotud kas teenuste puudumise, teenuste vähese kättesaadavuse, teenuste valikuvõimaluste puudumise või sotsiaalsete garantiide puudumisega.

Hoolduskoormust leevendavate tugiteenuste (nt hooldekodu, koduteenused, isikliku abistaja, tugiisiku teenused jms) kättesaadavus on piirkonniti erinev ehk teenuste kättesaadavus sõltub inimese elukohast. Erinevatele hooldusvajadustele vastavaid mitmekesiseid teenuseid ei ole piisavalt, pakutavate teenuste pakett ei ole paindlik, st valikualternatiive erinevate teenuste vahel on vähe ning vähe kasutatakse innovatiivseid lahendusi hoolduse pakkumisel. Sageli puudub võimalus valida erinevate teenuseosutajate vahel – inimese elukohas on valikus üks (odav) teenusepakkuja, kelle pakutav teenus ei pruugi olla kvaliteetne.

Kui ka hoolduskoormust leevendavad tugiteenused on olemas, ei pruugi need olla kättesaadavad ega rahuldada hooldaja tegelikku vajadust. Kohalike omavalitsuste eelarvevõimalustest tulenevalt ei pruugita teenuseid rahastada piisavas mahus, et rahuldada hooldaja vajadust (nt töökäimiseks, puhkamiseks). Samuti on olukordi, kus kohalik omavalitsus pakub teenuseid piisavas mahus, kuid teenuse omaosalus on nii kõrge, et inimene ei suuda seda kinni maksta.

Hooldusteenuste pakkumist kodus takistab sageli asjaolu, et hooldatava kodu ei ole vajadustele ja olukorrale vastavaks kohandatud ning omavalitsus ei suuda pakkuda piisavas mahus kodu kohandamise teenust. Spetsiifiline sihtgrupp on dementsed eakad, kellele puuduvad sobilikud teenused, samas ei taha neid kliente ka hooldekodud, mistõttu pereliikmetel ei ole alternatiivi ise hooldamisele.

Samuti saab probleemina välja tuua, et tervishoiu -ja hoolekandeteenused ei ole omavahel piisavalt seostatud. Omastehooldajal on keeruline tagada, et hooldatav saaks kõik talle vajalikud teenused, sest asjaajamine on liiga keeruline ja teenuseid rahastatakse erinevatest allikatest, mis tähendab, et vajaduste hindamine ei toimu koos ja mõlema poole rahastamine ei toeta üksteist.

Lahendamata on omastehooldajate sotsiaalsete garantiide küsimus. Teatud tingimustel või alternatiivide puudumisel võib hooldajal olla otstarbekam koju jääda ning lähedast hooldada, kuid sellisel juhul ei ole talle tagatud piisavalt sotsiaalseid garantiisid. Puuetega inimeste, sh nii laste kui täisealiste hooldajatele võib kohalik omavalitsus maksta hooldamise eest toetust. Toetuse määramise reeglid on aga kohalike omavalitsuste lõikes erinevad – nt määratakse osades omavalitsustes hooldaja ainult mittetöötamise korral, osades ainult puudega laste hooldamise korral, osades siis, kui hooldataval ei ole ülalpidamiskohustust omavaid pereliikmeid jne. Samuti on erinevad toetuse määrad, sõltudes sellest, kas hooldatav on laps või täisealine, samuti hooldatava puude raskusastmest. 2014. aastal oli keskmine hooldajatoetuse summa väljamaksete järgi laste hooldamise eest ligi 48 eurot, täiskasvanutel 25 eurot. Kui miinimumtase oli mõlema sihtrühma puhul ühesugune (15 eurot), siis maksimumsumma erinevus oli enam kui kahekordne, ulatudes laste puhul 121 euronit täiskasvanute 53 euro asemel. Nende hooldajate eest, kes ei tööta ega saa riiklikku pensioni, makstakse lisaks hooldajatoetusele ka sotsiaalmaksu sotsiaalmaksu seaduse alusel kehtestatud kuumääralt (2015. aastal 355 eurot).

⁹⁸ Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring 2009. Saar Poll OÜ, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE.

Teenuste korraldus ja rahastamine ei toeta inimeste vajadustele vastava abi pakkumist ning ressursside eesmärgipärasest kasutamisest.

Vastutus hoolekandeteenuste pakkumise ja korralduse, sh rahastamise eest on Eestis jagunenud avaliku võimu erinevate tasandite vahel. Kohalikud omavalitsused vastutavad sealjuures just eakatele ja puuetega inimestele mõeldud kogukonnapõhiste ja koduses keskkonnas iseseisvat toimetulekut toetavate teenuste ning samuti eakatele mõeldud ööpäevaringse üldhooldekoduteenuse eest. Riiklikult on korraldatud abivahendite andmine, rehabilitatsiooniteenused ning psüühilise erivajadusega inimestele mõeldud erihoolekandeteenused.

Hooldusabi puhul on erinevad hooldusvõimalused jagunenud omakorda hoolekandesüsteemi ja tervishoiusüsteemi vahel.

Tabel 2. Hoolekandeteenuste ning hooldusvõimaluste korraldus Eestis

	Hoolekandesüsteem	Tervishoiusüsteem
KOV korraldus ja rahastamine	Eluasemeteenused (sh eluruumi võimaldamine ja kohandamine) Hooldajatoetuse maksmine* Isiklik abistaja Tugiisik Sotsiaaltransporditeenus Päevakeskuse teenus Koduteenused Ööpäevaringne üldhooldekoduteenus	
Riiklik korraldus ja rahastamine	Abivahendite andmine Rehabilitatsiooniteenused Erihoolekandeteenused psüühilise erivajadustega inimestele	Ambulatoorne õendusabi (sh koduõendus, vähihaigete kodune toetusravi, geriaatriline hindamine) Statsionaarne õendusabi

Kohalike omavalitsuste vastutada olevate hoolekandeteenuste kättesaadavust piirab omavalitsuste väga erinev võimekus teenuste pakkumist korraldada ja rahastada. Sealjuures muutub teenuste pakkumine ja rahastamine ning nende kvaliteedi tagamine osades omavalitsustes elanikkonna vananemise ja tööealise elanikkonna vähenemise tõttu järjest keerulisemaks. Ka teenusekasutajate võimalused teenuste eest ise tasuda on piiratud, arvestades eakate ja puuetega inimeste suhteliselt väiksemaid sissetulekuid.

Hoolekandeteenuste saamise õiguslikud alused pole üheselt määratletud ega omavalitsuste võrdluses ka ühetasolised. Kohaliku omavalitsuse korraldatavate hoolekandeteenuste puhul kehtestab detailsema teenuste osutamise korra omavalitsus, kes otsustab ühtlasi teenuste määramise konkreetsetel juhtudel. Teenuste eest tasumisel on kohalikul omavalitsusel õigus nõuda teenusekasutajalt ja/ või tema ülalpidamiskohustusega pereliikmelt omaosaluse tasumist, mille määra saab iga omavalitsus kehtestada lähtuvalt konkreetsest juhtumist ja/ või enda välja töötatud teenuste osutamise ja rahastamise korrast. Arvestada tuleb küll teenust vajava inimese ja tema perekonna majanduslikku olukorda, ent viis, kuidas seda tehakse ning põhimõtted, mille alusel omaosalust võetakse, on inimeste jaoks omavalitsustes erinevad ega kindlusta abi andmisel võrdset kohtlemist.⁹⁹ Nõutav omaosaluse määr võib seega teenuse vajaja või tema pereliikmete jaoks olla liiga suur. Probleemiks on see just eakatele mõeldud üldhooldekoduteenuse puhul, mis on suhteliselt kallis teenus – eriti võrreldes keskmise vanaduspensioni suurusega – ja kus teenuse rahastamisel on omaosaluse osakaal püsivalt kasvanud. Osal juhtudel on just omaosaluse nõue põhjuseks, miks teenuse asemel püütakse ise peresiselselt hooldamisega toime tulla.¹⁰⁰

⁹⁹ Eakate hoolekande korraldus omavalitsuste hooldekodudes. Riigikontroll 2014.

¹⁰⁰ Ibid.

Uuringute põhjal võibki öelda, et hoolekandeteenuste kättesaadavus olla raskendatud just nendel abivajajatel, kellel on ülalpidamiskohustusega pereliikmeid, kuna enamikes omavalitsustes sellisel juhul omavalitsuse vahenditest teenuse osutamist ei finantseerita. Abivajaja võib jääda vajaliku abita, kui pereliikmete majanduslik seisund ei võimalda teenust osta või kui nad ei soovi teenuse eest maksta. Sealjuures tuleb arvestada, et sageli langeb ülalpidamiskohustus täiskasvanud lastele, kellel samaaegselt võib olla vajadus pidada ülal ka enda alaealisi lapsi.¹⁰¹

Teenuste pakkumise asemel eelistavad omavalitsused sageli maksta pigem rahalisi toetusi, mis aga ei lahenda tingimata inimese abivajadust.

Eakatele mõeldud ööpäevaringse üldhooldekoduteenuse praegune korraldus ja rahastamine tekitab surve õendusabi teenustele ehk hooldusraviteenustele, mida tervishoiuteenustena rahastatakse aga ravikindlustuse eelarvest ning kus teenusekasutajale üheselt määratud omaosaluse määr on oluliselt väiksem. Kui hooldekoduteenuse kulude katmine jaguneb kohaliku omavalitsuse ning teenusekasutaja ja/ või tema pereliikme vahel keskmiselt proportsioonis 28% ja 72%, siis statsionaarse õendusabi puhul katab Haigekassa ravikindlustuse kaudu 85% ja teenusesaaja või tema pereliige 15% teenuse kogukuludest. Koduse õendusabi puhul katab 100% kuludest Haigekassa.

Riigikontrolli ekspertanalüüsi põhjal sai 25% statsionaarse õendusabi teenust saanud patsientidest 2013. aastal valet ja kõige kallimat abi. Rohkem kui kolmandik (37%) valet teenust saanutest oleksid vajanud pigem hoolekandetasutuse teenust, ligi pooled (45%) kodustes tingimustes õendusabi ja/või hoolekandeteenuseid ja ligi viiendik (18%) oleks ekspertide hinnangul saanud iseseisvalt kodus hakkama. Ravi järgselt suunatakse inimene tervishoiusüsteemis üldjuhul edasi õendusabiteenusele, sest suunamisotsuseid teevad arstid, kellel puudub ülevaade hoolekandeteenustest ja nende pakkumisest.¹⁰²

Õendusabi ja hoolekande süsteem ei toimi seega ühe tervikuna. Ühtsete hindamiskriteeriumite puudumise tõttu ei ole alati selge, kas inimene vajab tervishoiusüsteemis korraldatavat ja ravikindlustusest rahastatavat õendusabi või omavalitsuste korraldatavat hoolekandeteenust. Seetõttu suunatakse abivajad sageli valele ning üldjuhul teenuse hinna mõttes kallimale hooldusraviteenusele, mis küll teenusekasutaja jaoks võib samas olla taskukohase.¹⁰³ Teisisõnu tuleb hinna mõttes odavama hoolekandeteenuse eest tasuda lõppkasutajal rohkem, mistõttu eelistatakse seetõttu pigem teenusekasutaja jaoks odavamat tervishoiuteenust.

Kuna ka õendusabi vajadus on hinnanguliselt suurem kui ravikindlustusest rahastav teenuse maht, on hooldusvõimaluste kättesaadavuse parandamiseks ja lahenduste väljatöötamiseks vajalik käsitleda üldhooldekoduteenuse kui hoolekandeteenuse ning õendusabi kui tervishoiuteenuste korraldust ühe tervikuna.

Ka erihoolekandeteenuste ebapiisava kättesaadavuse peamiseks põhjuseks on teenuste ebapiisav rahastamine. Teenuste osutamise hinnad ei ole tegelike kuludega vastavuses. Aastate jooksul on hinnad tõusnud vaid personalikulude suurendamise võrra, kuid ka see pole suutnud tagada kvalifitseeritud personali ning pidurdada personali volavust. Alarahastatuse tõttu pole viimastel aastatel suudetud oluliselt suurendada teenuste mahtu ega vähendada teenuste järjekordi.

Samuti on olemasolev psüühilise erivajadusega inimestele mõeldud erihoolekandeteenuste pakkumise ja rahastamise korraldus jäik ega arvesta piisavalt konkreetse teenusekasutaja vajadustega nii teenuse sisu ega osutatava teenuse mahu ja sageduse osas. Teisisõnu puudub võimalus teenuste paindlikuks, konkreetse inimese vajadustest lähtuvaks osutamiseks.

Psüühilise erivajadusega täisealisel on võimalik lisaks erihoolekandeteenustele kasutada riiklikult korraldatavat rehabilitatsiooniteenust ning kohalike omavalitsuste poolt arendatud ja pakutavaid hoolekande- ja sotsiaalteenuseid. Sealjuures võivad erinevad teenused olla aga dubleerivad. Praeguse erihoolekande- ja rehabilitatsioonisüsteemi ülesehituse puhul on küsimus kahe süsteemi pidamise efektiivsuses ja rahastamise läbipaistvuses. Kuna

¹⁰¹ Pihor, Katrin, Kadi Timpmann, Valentina Batueva (2011). Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaalteenuste eest tasu nõudmine. Poliitikauuringute keskus PRAXIS, TNS Emor.

¹⁰² Riigi tegevus iseseisva õendusabi korraldamisel. Riigikontroll 2015.

¹⁰³ Riigi tegevus iseseisva õendusabi korraldamisel. Riigikontroll 2015; OECD (2011). Chapter 8. Case Study Two: Social Services for the Elderly in Estonia. Estonia: Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.

erihoolekandeteenuse kasutajatel on õigus samal ajal kasutada ka rehabilitatsiooniteenuseid, on keeruline hinnata ühe või teise teenuse osutamise ja rahastamise tulemuslikkust ning sellise jaotuse otstarbekust.

Hoolekandeteenuste ja hooldusabivõimaluste kättesaadavuse puhul on üldiseks probleemiks ka puudulik info pakutavatest teenustest ja nende taotlemise-saamise tingimustest, arvestades sealjuures hoolekandeteenuste ning hooldusabi olemasolevat korraldust, kus vastutus ja ülesanded jagunevad ühelt poolt keskvalitsuse tasandi ja kohaliku omavalitsuse vahel ning teisalt hoolekande- ja tervishoiusüsteemi vahel. Samuti on teenuste taotlemine ja saamine ning sellega seondud asjaajamine osal juhtudel keeruline ning aeganõudev.¹⁰⁴

Kokkuvõttes tähendavad demograafilised arengud, et teenuste vajadus suureneb nii hoolekande kui ka tervishoiusektoris. Nii riigi, kohaliku omavalitsuse kui ka teenuse sihtrühma rahalised võimalused teenuste suuremas mahu pakkumist ja kasutamist finantseerida on piiratud. Seetõttu on käesoleva alaeesmärgiga seonduvalt vajalik välja töötada ka ettepanekud ja lahendused hoolekandeteenuste jätkusuutliku rahastamise tagamiseks.

Vähekindlustatud ja toimetulekuraskustega inimeste eluasemeprobleemid on seotud nii sobivate eluasemete kättesaadavusega kui ka kvaliteediga.

Inimese heaolu ja elukvaliteedi üks lahutamatu komponent on eluase. Vähekindlustatud ja toimetulekuraskustega inimestel on raskusi endale sobiva eluaseme kindlustamisega ja oma eluasemetingimuste parandamisega. Piiratud võimalused on selles osas just noortel, üksikvanematel ja lasterikastel peredel, töötutel, puuetega inimestel, (üksielavatel) vanemaealistel ja vanglast vabanenutel. Puuetega inimeste ja samuti vanemaealiste puhul lisandub probleemina eluruumi kohandamisvajadus ning kohandatud eluruumide vähesus.¹⁰⁵

Inimesele, kes ei ole suuteline endale või oma perekonnale eluruumi hankima, tagab sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt eluruumi kohalik omavalitsus. Samas puuduvad osal omavalitsustel aga võimalused kõikidele vajajatele eluruumi tagamiseks.

Lisaks on väga tõsiseks probleemiks kohalike omavalitsuste sotsiaaleluruumide kvaliteet ning ohutus, mistõttu pole tagatud nende kasutajate turvalisus ning halvimal juhul kujutavad eluruumi tingimused otsest ohtu inimese elule.

Teenuste osutamine ja toetuste maksmine ei ole omavahel eesmärgipäraselt seostatud.

Puuetega inimestele makstakse puudest tulenevate lisakulude, sh võimalike teenuste kasutamisega seotud kulude osaliseks kompenseerimiseks riiklikke sotsiaaltoetusi. Toetuste suurus pole aga piisav, et puudest tulenevaid lisakulutusi, sh teenustevajadust katta (vt ka alaeesmärk 2).¹⁰⁶ Samuti pole puuetega inimeste sotsiaaltoetuste maksmine sealjuures teenuste vajaduse ega kasutamisega läbimõeldult seostatud.

Lisaks kompenseeritakse osasid lisakulusid erinevatest allikatest. Näiteks ravimitest tingitud lisakulusid, mis on enamikel puuetega inimestel, peaksid aitama katta nii toetused kui ka ravimite puhul töövõimetuspensionäridele ja vanaduspensionäridele kehtestatud 75%-line soodusmäär. Ravimitoetust maksavad ka paljud kohalikud omavalitsused. Siinkohal puudub riigil terviklik ülevaade puuetega inimeste kõikidest lisakuludest, tegelikest vajadustest ning lisakulude kompenseerimise võimalikest allikatest.

Hoolekandeteenuste kvaliteet ei vasta teenusekasutajate vajadustele.

Teenuse kvaliteet on seotud teenuseosutaja püüdlusega järjekindlalt täiustada teenust, et vastata teenusekasutaja vajadustele ja saavutada kasutaja rahulolu. Sealjuures on oluline, et

¹⁰⁴ Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring 2009. Saar Poll OÜ, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE.

¹⁰⁵ Energiamajanduse arengukava 2030; Üürieluasemete kättesaadavus ja vajadus. Üliõpilaste hinnangute analüüs Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskond, linna- ja eluasemesotsioloogia uurimisgrupp 2013; Korterelamupiirkondade perspektiiv tervikliku ruumilise renoveerimise osas lähtudes regionaalsetest ja demograafilistest trendidest. Eesti Korterühistute Liit 2013; Üürielamufondi vajalikkus 50+ elanike hulgas. Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut 2015.

¹⁰⁶ Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring 2009. Saar Poll OÜ, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE.

kvaliteedi parandamine on pidev protsess, mitte saavutatud seisund. Üldisteks kvaliteedipõhimõteteks võib pidada teenuste kättesaadavust, juurdepääsetavust, taskukohasust, isikukesksust, kõikehõlmavust, järjepidevust ja tulemustele suunatust. Lisaks nimetatud põhiprintsiipidele on sagedamini välja toodud kvaliteedikriteeriumideks veel teenuseid puudutava informatsiooni kättesaadavus ja kohandatus (potentsiaalsete) kasutajate jaoks, teenusekasutaja kaasatus teenuse osutamisega seotud otsuste tegemise protsessi ning teenuse korraldamisesse, teenusekasutaja võimlus anda tagasisidet, kvaliteedijuhtimise süsteemi rakendamine teenusosutaja poolt, eri osapoolte (teenuse pakkujad, finantseerijad, huvigrupid, sotsiaalpartnerid) vaheline aktiivne koostöö ning teenust osutava personali professionaalsus.

Nii riiklikele kui ka kohaliku omavalitsuse hoolekandeteenuste osutamisele kehtivad nõuded ei taga aga teenusekasutaja jaoks kvaliteeti. Puudub ühtne arusaam, mis on kvaliteet ja kvaliteetne teenus. Nõuded on erinevate teenuste puhul erineva tasemega – kas liiga detailsed, kõrged/madalad või mittemõistlikud (sh puudub ressurss nende täitmiseks), aga ka mitmetes teenuse komponentides puuduvad.¹⁰⁷

Sageli ei ole teenust vajaval inimesel võimalust valida talle sobivat teenust, sest inimene peab minema teenuseosutaja juurde, kellel on kas vabu kohti või ongi piirkonnas vaid üks teenuseosutaja või on kohalik omavalitsus valmis rahastama vaid kõige odavamad teenust, ehkki on ka teisi teenusepakkujaid. Sotsiaaltöötajal pole alati piisavalt infot ja teadmisi erinevate ametkondade ja teenuseosutajate poolt pakutavatest võimalustest ja/ või õiguslikest regulatsioonidest. Otsuste tegemisel võivad sotsiaaltöötajad kasutada tavapäraseid ning pigem ametkondlikust mugavusest kui kliendi huvidest lähtuvaid praktikaid. Teenuste saamise võimalusi, aga ka rahulolu saadud teenustega piirab puudulik teave teenuste, nende sisu, eesmärgi ja osutamise protsessi kohta.

Inimeste teenusevajaduse hindamine ei ole piisav ega asjakohane, on erineva tasemega või puudub üldse. Nõrga hindamise põhjused on hindamismetoodikate ja –vahendite puudumine või vähene kasutamine. Hindamisvahendid ei ole kättesaadavad, mistõttu on levinud praktika, et teenusepakkujad töötavad ise välja oma hindamismetoodika või hindavad sotsiaaltöötajad inimese vajadusi lähtuvalt oma erialast või oskustest.

Sotsiaalvaldkonnas töötavate spetsialistide, sh nii sotsiaaltöötajate kui ka teenust osutavate töötajate ettevalmistuse ja pädevuste tase on erinev ning paljudel juhtudel puudulik. Teenuste rahastamine ei võimalda värvata ja hoida professionaalseid töötajaid, maksta võrdväärset palka, võimaldada töötajatele koolitusi ja supervisiooni. See omakorda toob kaasa suure tööjõu voolavuse.

Teenuste kvaliteeti viib alla ka teenusepakkujate vähene teadlikkus sotsiaalteenuste kvaliteedist ja kvaliteedijuhtimisest, vähene oskus analüüsida valdkonda ja teenuste vajadust ning vähene koostöö ja kogemuste vahetamise praktika.

Ööpäevaringse üldhooldusteenuse ja erihoolekandeteenuste osutamine toimub Eestis paljudel juhtudel suurtes asutustes, mille keskkond ei arvesta teenusekasutajate vajadustega. Suurtes institutsioonides puudub teenusekasutajatel piisav kontroll aga oma elu ja neid puudutavate otsuste üle ning teenuste korraldus ei arvestata teenusekasutajate individuaalsete vajadustega ega toeta nende iseseisvust ega isiklikku arengut, süvendades sõltuvust ja tõrjutust. Samuti võib ebasobiv teenuse osutamise keskkond näiteks psüühilise erivajadusega inimeste puhul võimendada nende probleemset käitumist ning seada ohtu nii teenusekasutajate kui ka -osutajate turvalisuse.

¹⁰⁷ Siin ja edaspidi aluseks: Vana, Triin, Karin Kiis, Merlin Kreis, Mare Naaber, Tauno Asuja, Piret Kuusküll, Merike Pihla, Aime Koger, Iivi Kallaste, Keiu Talve, Kristi Reimets (2013). Sotsiaalteenuste kvaliteedi analüüs ja ettepanekud tervikliku kvaliteedisüsteemi tagamise juurutamiseks. Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus.

Poliitikainstrumentide kirjeldus

Poliitikainstrument 3.1. Iseseisvat toimetulekut toetavate hoolekandeteenuste ja vajadustele vastavate hooldusvõimaluste arendamine ning hoolduskoormuse leevendamine

Poliitikainstrumendi raames toetatakse koduses keskkonnas ja kogukonnas toimetulekut toetavate hoolekandeteenuste pakkumist ja kättesaadavuse suurendamist, arendatakse inimese kõrvalabi vajaduse hindamiseks vajalikke ühtseid hindamisinstrumente, tõhustatakse teenuste pakumise korraldust ja rahastamist ning teenuste ja toetuste omavahelist koostööd. Lisaks töötatakse välja ettepanekud hoolduskoormuse leevendamiseks, moodustades selleks kõrgetasemeline rakkerühm.

Kohalikul ehk inimesele kõige lähemal tasandil teenuste pakumine võimaldab kõige kiiremini reageerida inimese vajadustele arvestades sealjuures kohaliku keskkonna eripärasid. Kvaliteetsemate hoolekandeteenuste suuremas mahus pakumine, sh kodude kohandamine, aitavad ennetada või leevendada pereliikmete hoolduskoormust. Hoolekandeteenuste suurema efektiivsuse saavutamiseks võetakse kasutusele innovaatilisi lahendusi ja soodustatakse kohalike omavalitsuste koostööd, mis aitavad paremini toetada riiklike ja mitut omavalitsust hõlmavate ülesannete täitmist.

Hoolduskoormuse probleemi lahendamiseks moodustatava rakkerühma tegevuse oodatavaks tulemuseks on pakuda välja hästi toimiv, jätkusuutlik ja inimese vajadustest lähtuv hoolekande-, tervise-, tööturu jt toetavate teenuste süsteem. Hoolekandeteenuse jm toetavate meetmete vajaduse hindamine muudetakse valdkondadeüleseks ning inimese vajadusi nii sotsiaal-, töö-, tervise- kui hariduse valdkondades arvestavaks. Hoolekandeteenuseid pakutakse seal, kus neid vajatakse ning toimub järjepidev teenuste vajaduse prognoosimine. Kvaliteetsed ja kättesaadavad hoolekandeteenused võimaldavad hoolduskoormuse tõttu mitteaktiivsetel inimestel naasta tööturule, samuti võimaldavad hoolekandeteenused ennetada tööturult väljalangemist. Osalise hoolduskoormusega inimestele pakutakse individuaalsetest vajadustest lähtuvaid hoolekande- ja tööturuteenuseid. Ühtlasi töötab rakkerühm välja ettepanekud, kuidas toetada tänaste pikaajaliste hooldajate suundumist tööturule koos vajalike toetavate teenustega.

Poliitikainstrumendi raames analüüsitakse lisaks võimalusi puuetega inimeste sotsiaaltoetuste süsteemi paremaks seostamiseks hoolekandeteenustega, et see vastaks inimeste tegelikele vajadustele, et vältitaks dubleerimist ja eesmärgiks seatakse toetuste ja teenuste üksteise täiendus.

Hoolekande- ja tervishoiuteenuste integreeritud korralduseni jõudmiseks töötatakse välja tegevuskava, mille eesmärgiks oleks tagada inimeste vajadustele vastavate hooldusvõimaluste kättesaadavus, sujuv liikumine teenuste vahel ning avalike ressursside eesmärgipärane ja otstarbekas kasutamine. Inimeste vajadustele vastava parima abi andmiseks ning hoolekandeteenuste järjepidevaks osutamiseks arendatakse sujuvat üleminekut ühelt teenuselt teisele (sh inimese liikumist erinevate sektorite pakutavate teenuste vahel, nt öendusabi teenustelt hooldusteenustele või sotsiaalteenustelt tööturuteenustele).

Teenuste vajaduse hindamise põhimõtete ja teenuste kättesaadavuse ühtlustamiseks täpsustatakse inimeste õigust ning kohaliku omavalitsuse ja teiste teenusepakujate kohustust vajaduste hindamisele. Kohandatakse olemasolevaid vajaduste hindamise instrumente ning vajaduse korral töötatakse välja uusi, lähtudes põhimõttest, et need annaksid objektiivse ülevaate teenuste vajadusest ja tulemuslikkusest, oleksid tõenduspõhised ning tugineksid võimalusel elektroonilisele andmevahetusele.

Hoolekandeteenuste kvaliteedi parendamiseks töötatakse välja seadusandlikke regulatsioone kui ka kvaliteedijuhtimise parandamist sisaldav kvaliteedipoliitika, mille kujundamisel lähtutakse teenuse eesmärgist. Sotsiaaltöötajate paremaks teavitamiseks ning sotsiaaltöö kvaliteedi tõstmiseks korraldatakse regulaarselt teabepäevi ja infoseminare maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatele ning riiklike hoolekandeteenuste osutajatele.

Koostöös ülikoolide ja teiste teadusasutustega toetatakse kutsestandardite väljatöötamist ja kaasajastamist, parendatakse täiendusõppe kättesaadavust ning kujundatakse välja sotsiaalvaldkonna töötajate supervisioonisüsteem. Lisaks tõstetakse inimeste teadlikkust oma hoolekandelistest õigustest ja kaasaegse hoolekandesüsteemi võimalustest.

Hoolekandeteenuste rahastamise jätkusuutlikkuse tagamiseks vaadatakse üle ja korrastatakse inimese, kohaliku omavalitsuse ja riigi osaluse põhimõtted hoolekandeteenuste eest tasumisel. Riiklike hoolekandeteenuste rahastamise läbipaistvuse tagamiseks jätkatakse süsteemset hindade muutuse analüüsimist ja töötatakse välja hoolekandeteenuste kuluefektiivsuse hindamise metoodika.

Alustatakse ettevalmistusi hoolekandeteenuste osutamise mõjude regulaarse hindamissüsteemi kasutuselevõtuks. Esmajärjekorras süstematiseeritakse paremini olemasolev teave, kaardistatakse hoolekandeteenuste osutamise mõjusid kirjeldavad indikaatorid ning viiakse läbi uuringuid inimeste vajadustest ja hoolekandeteenustega kaetusest. Alustatakse andmete kogumist nende sotsiaalteenuste kohta, millest statistiline ülevaade puudub. Arendatakse edasi sotsiaalministeeriumi andmeaita, et võimaldada erinevate sotsiaalvaldkonna andmeallikate andmete riskasutust ning poliitikakujundamiseks vajalike paindlike statistiliste väljundite saamist kaasaegses ja mugavas keskkonnas. Liigutakse selles suunas, et infotehnoloogiline lahendus oleks kasutajatele mugav töövahend ning toetaks sotsiaaltöö spetsialiste juhtumitöös, sh arendatakse e-teenuseid ning andmevahetust teiste riiklike andmekogudega.

Peamised tegevused:

- olemasolevate ja/ või uute hoolekandeteenuste arendamine, sh sihtrühmadele, kelle vajadusi olemasolev hoolekandeteenuste korraldus ei kata;
- lahenduste leidmine sotsiaal- ja tervishoiuteenuste parema koostoime saavutamiseks;
- lahenduste leidmine toetuste ja teenuste parema koostoime saavutamiseks;
- abivajaduse hindamise parandamine;
- eluruumide kohandamise toetamine;
- hoolekandeteenuste kvaliteedi arendamine;
- hoolekandeteenuste rahastamise jätkusuutlikkuse tagamine;
- infosüsteemide arendamine ja analüüsvõimekuse parandamine.

Poliitikainstrument 3.2. Hoolekandeteenuste de-institutsionaliseerimine ja teenusekasutaja vajadustekeskseks kujundamine

Erihoolekande valdkonda suunavatele Euroopa ühtsetele juhiste tuginedes panustatakse isikupõhiste kogukonda kaasavate teenuste arendamisesse, seejuures eelisarendatakse psüühilise erivajadusega inimestele suunatud teenuseid.

Poliitikainstrumendi raames kujundatakse ümber erihoolekandeteenuste ülesehitus, muudetakse paindlikumaks teenuste kasutamine ja teenuste korraldus, reorganiseeritakse erihoolekande taristut ning parandatakse teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust. Erihoolekandeteenuste reformi tulemusena suureneb iseseisvat toimetulekut toetavate teenuste kohtade arv võrreldes ööpäevaringse institutsionaalse hooldusteenuse kohtade arvuga. Kogukonnaga tihedamalt seotud toetavate teenuste arendamine, kättesaadavamaks muutmine ning paindlikum osutamine võimaldab ennetada inimeste vajadust ööpäevaringsete teenusevormide järele.

Uute teenuste loomise ja teenuste korralduse muudatuste järel suureneb erihoolekandeteenuste kättesaadavus. Uued teenused vastavad konkreetse sihtgrupi vajadustele, teenuseid on võimalik omavahel paindlikult kombineerida ja teenustel on kulupõhine hind. Teenuse saaja saab kasutada erihoolekandeteenuseid vastavalt vajadusele paindlikult ka kuu, tunni, ööpäeva ja intervallide kaupa.

Reorganiseeritakse suured ehk üle 30-kohalised ööpäevaringsed teenusekohad ja soetatakse eluruumi isikutele kogukonnas elamiseks, mille tulemusena väheneb suurtes üksustes osutatavate ööpäevaringsete erihoidusteenuste kohtade arv ning suureneb väiksemates teenuseüksustes kogukonnapõhiselt pakutavate kohtade arv.

Luuakse jätkusuutlik deinstitutionaliseerimise tegevuskava ülejäänud institutsioonidele, kus erihoolekandeteenuseid osutatakse, ning võetakse põhisuund alla 30-kohaliste teenuseüksuste arendamisele.

Samuti on meetme eesmärk lühendada teenuse saamise alustamise aega teenuse saaja jaoks ning tagada teenuste kättesaadavus kokkulepitud mõistliku aja jooksul. Selleks muudetakse

vajaduse korral järjekordade pidamise aluseid ning kehtestatakse selgemad kriteeriumid järjekorras viibimiseks.

Poliitikainstrumendi raames lahendatakse enne uute teenuste ja teenustesüsteemi rakendamist probleemid olemasolevate erihoolekandeteenuste ja teenustesüsteemiga. Ühe tegevusena analüüsitakse juhtiva psüühikahäirena sõltuvushäire diagnoosiga isikutele vajaliku eraldiseisva tugisüsteemi või teenuse arendamise ning valdkonnaspetsiifilist nõustamisteenust pakkuvate spetsialistide koolitamise vajadust. Otsitakse lahendust olukorrale, kus erihoolekandeteenust kasutavatel dementsuse diagnoosiga inimestel ei ole pensioniea saabudes enam õigust

erihoolekandeteenuseid saada ning nad peaksid minema üldhooldusele, mille pakkumist ei suuda kohalikud omavalitsused sellele sihtrühmale alati tagada.

Ühtse ja jätkusuutliku teenustesüsteemi tagamiseks analüüsitakse ka erihoolekandeteenuste ja erihoolekande korralduse seoseid teiste psüühilise erivajadusega täisealistele pakutavate hoolekande- ja sotsiaalteenuste ning nende korraldamisega.

Peamised tegevused:

- erihoolekandeteenuste uue teenusesüsteemi aluste loomine;
- erihoolekande deinstitutionaliseerimise kontseptsiooni väljatöötamine;
- uue teenusesüsteemi rakendamise eelduste loomine;
- uue teenusesüsteemi rakendamine.

Alaeesmärk 4. Naistel ja meestel on kõigis ühiskonnaelu valdkondades võrdsed õigused, kohustused, võimalused ja vastutus

Alaeesmärk keskendub soolise võrdõiguslikkuse edendamisele ning soolise võrdsuse saavutamisele.

Sooline võrdõiguslikkus tähendab meeste ja naiste võrdsed õigusi, kohustusi, võimalusi ning vastutust erinevates ühiskonnaelu valdkondades. Ühtlasi on see hüve, mis võimaldab meestel ja naistel teostada end võrdselt töö- ja pereelus, hariduses ning teistel elualadel. Sooline võrdõiguslikkus näitab riigi heaolu taset nii majanduslikus kui sotsiaalses mõttes.

Sooliselt kihistunud ühiskond, kus võim ja ressursid jagunevad kahe kõige suurema sotsiaalse grupi vahel ebavõrdselt ning erinevates eluvaldkondades väärtustatakse naisi ja mehi erinevalt, on takistuseks nii inimeste põhiõiguste realiseerimisele kui ka ühiskonna jätkusuutlikkusele. Sooline kihistumine takistab elanike elukvaliteedi paranemist, majandusliku ja sotsiaalse heaolu kasvu saavutamist ning sotsiaalset sidusust.

Soolise võrdõiguslikkuse poliitika eesmärgiks on toetada inimkapitali arengut ning majanduse, konkurentsivõime ja heaolu kasvu Eestis, kasutades ühiskonna arengu huvides võrdselt meeste ja naiste kompetentse, oskuseid ja võimeid ning suurendades soolist võrdsust.

Soolise võrdõiguslikkuse edendamine eeldab kahe teineteist täiendava strateegilise lähenemisviisi kasutamist – spetsiifiliste meetmete, st otseselt soolise ebavõrdsuse probleemide lahendamisele suunatud erimeetmete rakendamine ning soolõime, st soolise aspekti arvestamine kõigi valdkondade poliitikates. Erimeetmete otseseks eesmärgiks on edendada soolist võrdõiguslikkust, muutes soolise võrdõiguslikkuse saavutamist takistavaid tingimusi ja asjaolusid. Soolõime eeldab erieesmärgiliste valdkondlike poliitikate sihtgruppi kuuluvate naiste ja meeste olukorra, vajaduste ja ühiskondliku staatuse väljaselgitamist ja nende erinevuste arvestamist, samuti meetmete mõju arvestamist naistele ja meestele. Soolõime eesmärgiks on teha nähtavaks ja analüüsitavaks need ühiskonna struktuurid, mis toetavad ja taastoodavad soolist ebavõrdsust. Taoline kaksikstrateegia väljendub ka soolise võrdõiguslikkuse seadusega riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutustele pandud kohustustes.

Arengukava neljanda alaeesmärgi raames keskendutakse soolise võrdõiguslikkuse edendamise erimeetmetele, mis hõlmavad muuhulgas ka soolõime koordinatsiooni tegevusi. Soolise ebavõrdsuse vähendamiseks, selle taastekke vältimiseks ja soolise võrdsuse saavutamiseks erinevates eluvaldkondades keskendutakse soolist ebavõrdsust põhjustavate sooliste stereotüüpide ja nende negatiivse mõju vähendamisele; soolise segregatsiooni vähendamisele hariduses ja tööturul; naiste ja meeste majandusliku iseseisvuse kindlustamisele, sh soolise palgalõhe vähendamisele; soolise tasakaalu saavutamisele ühiskonna erinevatel otsustustasanditel; õiguste kaitse tõhustamisele ning soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks vajaliku institutsionaalse võimekuse, sh analüüsi- ja haldusvõimekuse tagamisele.

Käesoleva alaeesmärgi saavutamist toetab „Laste ja perede arengukava 2012-2020“, mille üheks strateegiliseks eesmärgiks on luua meestele ja naistele võrdsed võimalused töö-, pere- ja eraelu ühitamiseks, „Vägivalla ennetamise strateegia 2015-2020“, mis tegeleb naistevastase vägivalla ennetamise ja vähendamisega ning „Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020“, mille eesmärk on aidata kaasa meeste ja naiste eeldatava ja tervena elatud eluea pikenemisele ja mis käsitleb muuhulgas reproduktiivtervise, tervisliku elukeskkonna ning tervislike eluviiside teemasid.

Alaeesmärgi saavutamist hinnatakse järgmiste mõõdikute kaudu.

Sooline segregatsioon tegevusalati ehk **horisontaalne sooline segregatsioon** näitab tööturul naiste ja meeste koondumist erinevatele kutsealadele ja majandussektoritesse ehk nn naiste ja meeste töödele.

Õpetajate osakaal, kes peavad soolist võrdõiguslikkust oluliseks väärtuseks näitab õpetajate soolise võrdõiguslikkuse alaseid hoiakuid. Soolise võrdõiguslikkuse kui väärtuse jagamine õpetajate seas on oluliseks eelduseks soolist võrdõiguslikkust edendava haridussüsteemi kujundamisel.

Arengukavade osakaal, mille koostamisel on teostatud soolõimet näitab soo aspektiga arvestamist riigi arendustegevustes ja valdkondlike poliitikate kujundamisel ning seeläbi soolise võrdõiguslikkuse valdkondadeülest edendamist.

Alaeesmärgi saavutamiseks valitud mõõdikute alg- ja sihttasemed on toodud alljärgnevalt.

Indikaator	Algtase	Iga aasta sihttasemed
Sooline segregatsioon tegevusalati, % Allikas: Statistikaameti soolise palgalõhe andmebaas	37,4% (2013)	Vähenenud
Õpetajate osakaal, kes peavad soolist võrdõiguslikkust oluliseks väärtuseks (soolises lõikes), % Allikas: Regulaarne õpetajate sihtrühma uuring	32% (2012)	Suurenenud
Arengukavade osakaal, mille koostamisel on teostatud soolõimet	Algtase täpsustub (2015)	Suurenenud

Alavaldkonna probleemide kirjeldus

Naiste ja meeste ebavõrdsus tööturul süvendab naiste ja meeste ebavõrdsust ka teistes eluvaldkondades.

Naiste ja meeste ebavõrdsus tööturul avaldub nii naiste ja meeste erinevates hõivenäitajates, töötasus kui ka hõivatuses tegevus- ja ametialati.

Meestega võrreldes on Eestis naiste tööhõive määr tervikuna madalam. Sooline hõivelõhe ehk erinevus naiste ja meeste hõivenäitajates on suurim vanuses 20-49, kus sünnivad lapsed. 0-6-aastaste lastega naiste tööhõivemäär 2014. aasta andmetel oli 55,4% ning meestel 93,2%, tähendades 37,8 protsendipunktilist soolist hõivelõhet. Naiste oluliselt madalamat hõivet põhjustavad nii laste kasvatamisega seotud hoolduskohustuse ebavõrdne jaotus naiste ja meeste vahel, lastehoiuvõimaluste nappus ning hüvitiste skeemid, mis soodustavad naiste pikaajalist kõrvalejäämist tööturult laste sünni järel.

Sooline hõivelõhe osutab probleemile, et suur osa naiste tööjõu potentsiaalset ja kvalifikatsioonist jääb tööturul kasutamata. Arvestades Eesti naiste tervikuna kõrget haridustaset, mis ületab meeste üldist haridustaset, jääb kasutamata ka ühiskonna märkimisväärne investeering naiste haridusse ja väljaõppesse. Samuti suurendab naiste madalamat hõive naiste majanduslikku sõltuvust ja ebavõrdsust, seda ka pika-ajalises perspektiivis ehk pensionieas (vt ka alaeesmärk 2).

Naised ja mehed töötavad Eestis erinevatel tegevusaladel. Naised on sealjuures ülekaalus tegevusaladel, mida peetakse küll oluliseks, kuid mis ei ole väga kõrgelt tasustatud – nt sotsiaal- ja tervishoiu ning hariduse valdkonnas. Eesti tööturule iseloomulik sooline segregatsioon tegevusalati ehk horisontaalne sooline segregatsioon on sealjuures EL riikide võrdluses suurim nagu ka sooline palgalõhe. 2013. aasta andmetel oli tegevusalade soolise segregatsiooni määr Eestis hõivatute seas 37,4%¹⁰⁸. Tööturu horisontaalne segregatsioon sõltub paljuski sooliste stereotüüpide mõjust naiste ja meeste haridus- ja kutse- ja erialavalikutele.

Sooliselt tugevalt segregeerunud tööturu tingimustes mõjutavad tööturu erinevates sektorites

¹⁰⁸ Statistikaameti palgalõhe andmebaas (esialgsed andmed). Tegevusalade soolise segregatsiooni indeks väljendab seda, kui suur osa inimestest peaks töökohta vahetama selleks, et meeste ja naiste osakaalud kõigil tegevusaladel oleksid võrdsed.

aset leidvad muutused naiste ja meeste tööalast olukorda ning majanduslikku heaolu erinevalt ning võivad soolist ebavõrdsust veelgi süvendada. Selgelt näe naiste ja meeste töödeks jaotunud tööturg kitsendab ka järgmiste põlvkondade valikuvõimalusi. Sealjuures ei piira traditsioonilised ootused ja eeskujud üksnes inimeste kutse- ja erialavalikuid ning seeläbi nende eneseteostusvõimalusi, vaid kokkuvõttes ka tööandjate võimalusi leida kvalifitseeritud ja motiveeritud tööjõudu. Olukord, kus inimeste tegelik potentsiaal jääb seetõttu kasutamata, tähendab otsest ja kaudset kahju nii inimestele endile, ühiskonnale kui ka majandusele.

Eesti paistab sealjuures silma ka tööturu vertikaalse soolise segregatsiooniga ehk naised ja mehed töötavad erinevatel ametialadel. Ametialade sooline segregatsioon tähendab Eesti puhul muuhulgas seda, et vähem naisi töötab ametikohtadel, mis on kõrgematel otsustus- ja juhtimistasanditel. 2013. aastal oli Eestis ametialane segregatsioon hõivatute seas 40%¹⁰⁹.

Naiste potentsiaali vähest rakendamist ühiskonnas ja majanduses näitab ka naiste esindatus ettevõtluses. 2013. aastal oli Eesti ettevõtjate seas naisi vaid 32%¹¹⁰.

Tööturu horisontaalne ja vertikaalne sooline segregatsioon on tegurid, mis omakorda mõjutavad naiste ja meeste töötasu erinevusi.

Naiste palgad on Eestis meestega võrreldes keskmiselt oluliselt madalamad, mis on naiste suurema vaesusriski ja laste vaesuse üheks põhjuseks.

Sooline palgalõhe ehk naiste ja meeste keskmiste tunnipalkade erinevus oli 2013. aastal Eurostati andmetel 29,9%, mis on kõrgeim Euroopa Liidus (EL keskmine 16,4%). Soolise palgalõhe arvutamisel võrreldakse kõikide meeste keskmisi brutotunnipalku kõikide naiste keskmiste brutotunnipalkadega olenemata ametikohtadest või tegevusvaldkondadest.¹¹¹

Sooline palgalõhe eksisteerib ka valdkondades, kus töötavad valdavalt naised, näiteks tervishoid ja sotsiaalhoolekanne ning haridus.

2010. a. valminud soolise palgalõhe uuringu tulemused näitavad, et palgalõhet mõjutavate mõõdetavate muutujate hulgas ei eristu Eestis ühtegi domineerivat tegurit, mida saaks pidada soolise palgalõhe peapõhjuseks. Palgalõhe kujuneb seega paljude tegurite koosmõjus – töö-, pere- ja eraelu ühitamise võimalused, naiste karjäärikatkestused, personalipraktikad töökohal, soolise segregatsiooni olemasolu hariduses ja tööturul, haridusvalikud, ühiskonnas eksisteerivad hoiakud, normid ja väärtused.

Kui osa palgalõhest on selgitatav asjaoluga, et naised ja mehed töötavad erinevatel tegevus- ja ametialadel ehk tööturu soolise segregatsiooniga, siis soolised palgaerinevused eksisteerivad ka olukorras, kus tegemist on samal ameti- ja tegevusalal, sama haridustasemega, samas vanuses, piirkonnas jne töötavate nais- ja meestöötajatega. Palgalõhe vähendamisel on vajalik tegeleda nii selgitatud kui ka selgitamata palgalõhe vähendamisega.¹¹²

Kuna töötasu on enamiku inimeste jaoks peamine või isegi ainuke sissetulekuallikas, mõjutab see lisaks igapäevase sissetulekule palgast sõltuvate hüvitiste ning tulevikus ka pensionide suurst ning seeläbi nii inimese enda kui ka tema pereliikmete elukvaliteeti ja seda kogu elu vältel. Naiste madalamad sissetulekud suurendavad nii laste kui ka naispensionäride vaesusriski (vt alaeesmärk 2). Hetkel suhteliselt väikest soolist pensionilõhet selgitab Eestis asjaolu, et praeguste pensionide suurst kujundab varasem pensionisüsteem. Nii on sissetulekute tasemest otseselt sõltuval teisel ja kolmandal pensionisambal praegustele pensionidele vaid marginaalne mõju. Tulevikus on aga nende mõju suurenemisel oodata ka Eestis pensionilõhe kasvu.¹¹³

¹⁰⁹ Statistikaameti palgalõhe andmebaas (esialgsed andmed). Ametialade soolise segregatsiooni indeks väljendab seda, kui suur osa inimestest peaks töökohta vahetama selleks, et meeste ja naiste osakaalud kõigil ametialadel oleksid võrdsed.

¹¹⁰ Statistikaameti palgalõhe andmebaas (esialgsed andmed).

¹¹¹ Statistikaameti ja Eurostati soolise palgalõhe arvutamise meetodika mõnevõrra erineb. Eurostati meeste ja naiste palgalõhes ei ole arvestatud põllumajandussektor, väikeettevõtlust ja avalikku sektorit. Statistikaameti arvutatud sooline palgalõhe, kus on arvesse võetud kõik ettevõtted ja asutused ning kõik tegevusalad, oli Eestis 2013. aastal 25%.

¹¹² Tegevuskava naiste ja meeste palgalõhe vähendamiseks. Sotsiaalministeerium 2012.

¹¹³ The Gender Gap in Pensions in the EU. European Commission – Directorate-General for Justice 2013.

Naiste madalamatest sissetulekutest tingitud majanduslik sõltuvus on ka tegur, mis takistab naistel vägivaldsest paari- või lähisuhtest lahkumist. Soolise palgalõhe vähendamine ning naiste majandusliku sõltumatuse tagamine aitab seega vähendada naiste ja laste vaesusriski, samuti naiste kogetud lähisuhtevägivalda.¹¹⁴

Kuna soolise palgalõhe kujunemisel mängivad rolli paljud tegurid, viitab palgaerinevuse suurus naiste ja meeste erinevale olukorrale tööturul ning ühiskonnas laiemalt. Soolise palgalõhe ehk naiste ja meeste keskmise palga erinevuse näol on tegemist olulise indikaatoriga, mis peegeldab üldist soolist ebavõrdsust ning meeste ja naiste erinevat väärtustamist, erinevalt jagunevaid õigusi, kohustusi, võimalusi ja vastutust ühiskonnas.

Soolise palgalõhe vähendamise vajalikkusele on juhtinud tähelepanu ka Euroopa Komisjon oma soovitusel Eestile 2015. aastal.

Naisted ja mehed on ühiskonna erinevatel otsustustasanditel ebavõrdselt esindatud.

Soolist ebavõrdsust ühiskonna otsustustasanditel kajastab naiste ja meeste esindatus nii poliitikas ning muudel avaliku ja erasektori otsustustasanditel. 2015. aasta parlamendivalimiste järel moodustatud Riigikogu liikmete seas on kokku 24 naist ehk veerand parlamendi liikmetest ning valitsuse 15 ministri seas vaid 2 naist. Kohalike omavalitsuste valimiste järel moodustatud volikogude liikmete seas oli naisi 31% ehk ligi kolmandik. Linnapeade hulgas on naisi 17%. Eesti 15 maavanema seas on 3 naist.¹¹⁵

Naiste esindatust poliitikas mõjutavad enim erakondade valikud valimisnimekirjade moodustamisel ning otsused ametikohtade täitjate määramisel. Erakondade liikmete seas on naiste ja meeste osakaal suhteliselt võrdne, samas erakondade juhtorganites domineerivad mehed. 2015. aastal Riigikogu valimistel kandideerinutest moodustasid naised 27% kõigist kandidaatidest. Viimase 10-15 aasta jooksul ei ole naiskandidaatide osakaal valimisnimekirjades oluliselt muutunud. Lisaks naiskandidaatide protsendile mõjutab valituks osutumist ka nende asetus erakondade kujundatud valimisnimekirjades.¹¹⁶ 2013. aastal läbi viidud soolise võrdõiguslikkuse monitooringu elanikkonnaküsitluse andmetel sooviks 39% elanikest naiste osakaalu tõusu poliitilistel tasanditel.¹¹⁷ See on enam, kui varasematel aastatel.

Naisi on Eestis meestest vähem ka organisatsioonide juhtimistasanditel. 2014. aastal töötas juhina 7,3% naistest ja 14,4% meestest ehk meestega võrreldes kaks korda vähem naisi. Naiste osakaal juhtide seas oli kolmandik¹¹⁸. Naiste osakaal börsiettevõtete juhatuse liikmete hulgas oli 2014. aastal 17% ja samade ettevõtete nõukogude liikmete seas vaid 7%.¹¹⁹

Soolist ebavõrdsust süvendavad soolised stereotüübid, mille taastootmisel ja levitamisel on võtmeroll haridusel ja meedial.

Nii inimese identiteet, väärtused, tõekspidamised ja hoiakud kui ka arusaamad ühiskonna sotsiaalsest toimimisest, sh soorollidest kujunevad välja hariduse ja kasvatusel käigus. Need mõjutavad suurel määral inimese hariduse, ameti- ja karjäärivalikuid. Stereotüüpsed arusaamad naiste ja meeste rollist ühiskonnas kujundavad inimeste valikute kaudu tööturu soolist segregatsiooni, soolisi palgaerinevusi ning naiste ja meeste sotsiaalset ja majanduslikku ebavõrdsust.

Soolise võrdõiguslikkuse seadus näeb ette, et õppekavad, kasutatav õppematerjal ja läbiviidavad uuringud peavad aitama kaasa naiste ja meeste ebavõrdsuse kaotamisele ja võrdõiguslikkuse edendamisele. Nii põhikooli kui gümnaasiumi riiklikus õppekavas tuuakse alusväärtusena ühiskondlike väärtuste loetelus välja ka sooline võrdõiguslikkus. Põhikooli ja gümnaasiumi riiklike õppekavade kohaselt lähtutakse koolis koolielu sotsiaalse ja vaimse keskkonna kujundamisel muuhulgas soost, võrdse kohtlemise põhimõttest ning soolise võrdõiguslikkuse eesmärkidest. Samas põhikooli ja gümnaasiumi ainevaldkondade kavades

¹¹⁴ Vägivalla ennetamise strateegia 2015-2020.

¹¹⁵ Andmed juuni 2015 seisuga.

¹¹⁶ Allik, Mirjam (2015). Naiskandidaadid ja valimisnimekirjad. Riigikogu valimised 2015.

¹¹⁷ Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2013. Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste Sotsiaaluuringute Instituut.

¹¹⁸ Eesti Tööjõu-uuring, Statistikaamet.

¹¹⁹ Euroopa Komisjoni andmebaas soolise tasakaalu kohta otsuste langetamisel: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/business-finance/executives-non-executives/index_en.htm

kajastub soolise võrdõiguslikkuse teema enamasti pigem märksõnana. Samuti soodustab põhikooli tehnoloogia ainevaldkonna õppekorraldus jätkuvalt traditsioonilist soorollijaotust ning aitab kaasa muuhulgas tööturu soolise segregatsiooni säilimisele.

Ühiskonnas väljakujunenud soolist kihistumist ei osata haridussüsteemis märgata ning sotsiaalteaduslikult analüüsida, vaid peetakse sageli „loomulikuks“ ja inimeste vabade valikute tulemuseks. Seepärast jäävad ühiskonnas levinud soolise ebavõrdsuse näited ja nendega kaasnevad probleemid erinevate haridusastmete õppe raames sageli sisuliselt käsitlemata. Eestis läbiviidud uuringud¹²⁰ näitavad, et stereotüüpeid soorolle taastoodetakse ja kinnistatakse nii õpetajate ja koolijuhtide ootuste ja hoiakute kui ka õppekavade ja õppematerjalide ning varjatud õppekava kaudu. Kõrgkoolide õppekavades (sh õpetajaõppes) sõltub soolise (eba)võrdsuse teemade käsitlemine veelgi enam konkreetsete õppejõudude hoiakutest ja teadmistest ning on seetõttu veelgi juhuslikum.

Sooliste stereotüüpide taastootmisel ja juurdumisel, kuid samas ka uute suhtumiste kujundamisel on haridusega sarnaselt oluline roll ka meedial, mille sisu mõjutab tänapäeval üha enam ajakirjanduse tihe põimumine meelelahutustööstusega ning kommertsialiseerumine. Selle tulemuseks on naiste stereotüüpne kujutamine, sh nende seostamine eeskätt isikliku- ja/ või pereeluga ning sellega seotud rollidega. Naiste stereotüüpne kujutamine iseloomustab sealjuures nii nn traditsioonilist meediat kui ka virtuaalset sotsiaalmeediat.

Paradoksaalsel kombel on soolise võrdõiguslikkuse ideede meedia teadvusesse jõudmine omakorda loonud uusi soolisi stereotüüpe. Seda näiteks nn supernaise stereotüübi näol¹²¹, mis idealiseerib naiste topeltkoormust ja loob kuvandi, mille kohaselt tänapäevane nõ tõeline naine peab olema samaaegselt tööalaselt edukas ning pühendunud pereema. Ekspertarvamuse kohaselt tingivad stereotüüpide kasutamist ja säilimist Eesti meedias eelkõige turujõud. Võimalikult laia auditooriumi tähelepanu saavutamiseks kasutatakse võimalikult lihtsaid ja üldarsaadavaid kujutisi, mis tihtipeale on stereotüüpsed. Ja kuigi sooliste ning muude stereotüüpide täielik kaotamine ei ole võimalik, on ühiskondlike muutuste toetamiseks oluline, et neid tunneksid ära nii meediapraktikud kui auditoorium.¹²²

Hoolimata sellest, et kehtiv reklaamiseadus sisaldab mitmeid spetsiifilisi soolise võrdõiguslikkuse vaatenurgast asjakohaseid piiranguid, sisaldavad ka tuntud ja tunnustatud organisatsioonide reklaamid aeg-ajalt jätkuvalt stereotüüpeid soorolle rõhutavaid ja taastootvaid sõnumeid või pilte. Eeldatavalt jääb seaduse tõhusast rakendamisest puudu eelkõige reklaamitootjate ning tellijate teadlikkusest nii õigusnormide sisust kui mõttest. Tõhusa järelevalve tagamiseks on oluline tagada ka laiema ühiskonna teadlikkuse ja tundlikkuse tõus ning järelevalveorganite piisav sisuline kompetents.

Kokkuvõttes on meedial oluline potentsiaal aidata kaasa mittestereotüüpsete soorollide kujundamisele, kajastades soostereotüüpide kinnistamise asemel pigem erinevaid ning muutuvaid naiseks ja meheks olemise viise.

Naiste ja meeste võrdse kohtlemise põhimõttega seotud õiguslik kaitse ei ole Eestis piisav ega tõhus.

2004. aastal jõustunud soolise võrdõiguslikkuse seaduse eesmärgiks on tagada Eesti põhiseadusest tulenev sooline võrdne kohtlemine ning edendada naiste ja meeste võrdõiguslikkust kõigis ühiskonnaelu valdkondades. Selle saavutamiseks keelab seadus soolise diskrimineerimise era- ja avalikus sektoris ning kohustab riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutusi, haridus- ja teadusinstituutide ning tööandjaid edendama naiste ja meeste võrdõiguslikkust. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse nõuete täitmise jälgimise eest vastutab sama seaduse kohaselt soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik (võrdõigusvolinik).

Seadusega ette nähtud õiguste kaitse tõhusust vähendab nii õigustatud (nt töötajad) kui kohustatud (nt tööandjad) osapoolte madal teadlikkus oma õigustest ja kohustustest. Isikute õiguste kaitse tõhusat rakendamist piiravad ka asjakohaste institutsioonide puudulikud

¹²⁰ Kas õpilased või poisid ja tüdrukud? Uurimus Eesti õpetajate ja haridustöötajate valmisolekust sootundlikuks õpetamiseks ja kasvatamiseks. Artiklikogumik. Eesti Naisteühenduste Ümarlaua Sihtasutus. Tallinn 2013.

¹²¹ Pilvre, Barbi (2010). „Meediamaastik, sugu ja sooline võrdõiguslikkus.“ Teel tasakaalustatud ühiskonda. Naised ja mehed Eestis II. Sotsiaalministeerium, lk 153-154.

¹²² Ibid, lk 159.

ressursid. Näiteks on võrdõigusvoliniku institutsioonile seadusega antud küll laialdane pädevus nii isikute õiguste kaitse toetamiseks kui soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks laiemalt, kuid piiratud ressursid on takistanud kõigi seadusega sätestatud kohustuste täiemahulist täitmist. Samuti on ebaühtlane õigusspetsialistide, sh juristide, advokaatide ja kohtunike võimekus osutada võimalike soolise diskrimineerimise juhtude korral vajalikku õigusabi ning langetada pädevaid otsuseid, kuna teadmised soolise võrdõiguslikkuse seadusest ja selle tõlgendusvõimalustest on piiratud.

Erinevate valdkondade institutsioonidel on piiratud arusaam soolisest ebavõrdsusest ning oma rollist soolise võrdõiguslikkuse edendamisel.

Riigi kui terviku suutlikkus soolise ebavõrdsuse vähendamiseks nii ministeeriumide kui ka kohalike omavalitsuste tasandil süsteemselt ja tulemuslikult tegeleda on vähene ja ebaühtlane - puudub ühtne soolõime rakendamise süsteem ja tõhus kontrollimehhanism soolise võrdõiguslikkuse edendamise nõuete täitmise ning soolise mõju hindamise kvaliteedi üle.

Soolise ebavõrdsuse struktuursete probleemide süsteemset teadmistepõhist lahendamist takistab statistika ning kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete uuringuandmete vähesus naiste ja meeste olukorra ning vajaduste kohta kõigis poliitikavaldkondades. Soolisi mõjusid hindavaid süvaanalüüse on vähe. Informatsioon soolise ebavõrdsuse olukorra ja põhjuste kohta on hajutatud erinevate andmebaaside ja -allikate vahel ning raskesti leitav.

Nii seaduseelnõude kui ka valdkondlike arengukavade koostamisel tuleb ühe läbiva teemana arvestada ka mõju soolisele võrdsusele. Samuti tuleb Euroopa Liidu Ühtekuuluvuspoliitika fondide meetmete ja tegevuste planeerimisel, seires ja aruandluses arvestada soolise võrdõiguslikkuse edendamise põhimõttega. Samas on poliitikakujundajate teadmised soolise ebavõrdsuse ilmingutest ja tagajärgedest, soolõime vajalikkusest ja kasust oma valdkonnale piiratud ning oskused meeste ja naiste erinevaid võimalusi, vajadusi ja huve analüüsida on kesised. Koolitus- ja nõustamissüsteem ametnike soolise võrdõiguslikkuse alaste teadmiste ja oskuste tõstmiseks ning varustamiseks ajakohase informatsiooni ja analüüsidega puudub.

Poliitikainstrumentide kirjeldus

Alaeesmärgi saavutamiseks kavandavad poliitikainstrumentid hõlmavad põhiliselt õigusloome-, teavitus-, koolitus- ja analüüsitegevusi. Tegevused on suunatud nii laiemale avalikkusele kui ka konkreetsetele sihtrühmadele ja institutsioonidele, sh tööandjad, haridustöötajad, õigusspetsialistid ja poliitikakujundajad.

Poliitikainstrument 4.1. Meeste ja naiste võrdse majandusliku sõltumatuse toetamine ning soolise tasakaalu suurendamine kõigil otsustus- ja juhtimistasanditel

Naiste ja meeste majandusliku iseseisvuse kindlustamiseks on oluline toetada naiste tööhõives osalemise võimalusi. Selleks on muuhulgas oluline aidata kaasa laste kasvatamisega ja täisealiste pereliikmete abistamisega seotud hoolduskohustuste võrdsemale jaotusele naiste ja meeste vahel ning hoolduskoormust vähendavate teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamisele. Vastavad meetmed on planeeritud nii Laste ja perede arengukavas 2012-2020 strateegilise eesmärgi 5 "Meestel ja naistel on võrdsed võimalused töö-, pere- ja eraelu ühitamiseks, soodustamaks kvaliteetset ja iga pereliikme vajadustele vastavat igapäevaelu" kui ka käesoleva arengukava alaeesmärgi 3 "Inimeste abivajadus on kaetud vajadustele vastava kvaliteetse kõrvalabiga, mis toetab ühiskonnaelus aktiivset osalemist, kogukonda lõimumist ja iseseisvat toimetulekut" all.

Naiste majandusliku sõltuvuse, teatud gruppide (s.h. üksikemad ning eakad naised) vaesusriski kahandamiseks ja pensionilõhe kasvu ennetamiseks rakendatakse meetmeid palgalõhe vähendamiseks. Jätkatakse teavitus- ja analüüsitegevusi, mille eesmärgiks on tõsta ühiskonna ja erinevate institutsioonide teadlikkust soolisest palgalõhest, selle põhjustest ja mõjust. Naiste ja meeste võrdväärse töö võrdsele tasustamisele ja väärtustamisele kaasa aitamiseks soodustatakse eelkõige teadlikkuse tõstmise ning toetavate tegevuste abil, ka läbipaistvate ja objektiivsetel kriteeriumidel põhinevate töö hindamise ja palgasüsteemide kasutuselevõttu.

Soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks nii avaliku kui erasektori organisatsioonides töötatakse välja õppe- ja abivahendid tööandjatele ning viiakse läbi tööandjate koolitusi. Samuti tugevdatakse järelevalvet tööandjatele seaduses sätestatud kohustuste täitmise üle (vt

poliitikainstrument 4.3). Riik peab olema eestvedajaks ja eeskujuks ka soolise võrdõiguslikkuse põhimõtteid arvestava personalipoliitika kujundamisel ja rakendamisel. Soolise võrdõiguslikkuse edendamisele avaliku sektori organisatsioonides aitab ühtlasi kaasa "Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamatu" (2014) elluviimine.

Naiste ja meeste majandusliku sõltumatuse võrdsustamiseks toetatakse ka naiste suuremat aktiivsust ettevõtlusega tegelemisel. Soolise tasakaalu suurendamiseks ettevõtjate seas viiakse ellu tegevusi, mis julgustavad naisi enam ettevõtlusega tegelema, seda ka suurema kasvupotentsiaaliga sektorites ning teistele tööd pakkuvate ettevõtjatena. Selleks tõstetakse muuhulgas maakondlike arenduskeskuste nõustajate võimekust pakkuda naissoost (algajatele) ettevõtjatele nende spetsiifilistele vajadustele vastavat nõu ning toetatakse naissoost ettevõtjate mentorlus- ja koostöövõimalusi.

Haridusvalikute ja tööturu soolise segregatsiooni vähendamiseks planeeritakse teadlikkuse tõstmisele ja hoiakute muutmisele suunatud tegevusi eelkõige kooliõpilastele ja karjäärinõustajatele. Selgitatakse välja barjäärid, sh hoiakud ja stereotüübid, mis on tütarlaste vähese huvi põhjuseks reaal- ja loodusteaduste vastu ning nende erialade valikul gümnaasiumi lõpetamisel ja pööratakse erilist tähelepanu tütarlastes reaalainete vastu huvi tekitamisele alates põhiharidusest. Tööturu horisontaalse ja vertikaalse soolise segregatsiooni ning soolise palgalõhe vähendamisele aitavad ühtlasi kaasa käesoleva alaeesmärgi teised meetmed ning nende elluviimiseks kavandatud tegevused.

Meeste ja naiste tasakaalustatud osaluse saavutamiseks kõigil otsustus- ja juhtimistasanditel poliitikas ning avalikus ja erasektoris töötatakse välja lahendusi valikuprotsesside läbipaistvuse ja objektiivsuse suurendamiseks, pakutakse lahendusi naiste karjäärivõimaluste parendamiseks ning soostereotüüpide leviku ja mõju vähendamiseks. Soolise tasakaalu toetamiseks poliitiliste ja laiemalt ühiskondlike otsuste langetamisel viiakse ellu tegevusi toetamaks erakondade poolt teadlikumate ja õiglasemate valikute tegemist naiste esindatuse suurendamiseks poliitikas ning soolise tasakaalu suurendamiseks valitsuskomisjonides.

Soolise tasakaalu suurendamiseks organisatsioonide juhtimistasanditel viiakse lisaks üldistele tööalase soolise võrdõiguslikkuse edendamist toetavatele tegevustele ellu tegevused suurendamaks eelkõige riigiosalusega äriühingute ning sihtasutuste juhtorganites naiste osakaalu, väärtustades isikute pädevust ja valikuprotsesside läbipaistvust.

Peamised tegevused:

- soolise võrdõiguslikkuse edendamine organisatsioonides;
- tööturu soolise segregatsiooni vähendamine;
- soolise tasakaalu suurendamine ettevõtjate hulgas;
- soolise tasakaalu suurendamine poliitiliste otsuste langetajate seas ning organisatsioonide juhtimistasanditel.

Poliitikainstrument 4.2. Soostereotüüpide ja nende negatiivse mõju vähendamine meeste ja naiste igapäevaelule, otsustele ning majanduse ja ühiskonna arengule

Soostereotüüpide leviku ja nende negatiivse mõju vähendamiseks naiste ja meeste igapäevaelule ja otsustele on vajalik tõsta ühiskonnas laiemalt, aga ka olulisemate siht- ja sidusgruppide (sh töötajad, tööandjad, õpetajad jm haridustöötajad, poliitikakujundajad, õigusspetsialistid) teadlikkust soolise ebavõrdsuse ilmingutest, nendega kaasnevatest probleemidest, soolise võrdõiguslikkuse edendamise vajadusest ja võimalustest, soostereotüüpidest ning nende mõjust inimeste igapäevaelule ja otsustele. Teavitustegevuste sobivaim vorm sõltub teavituse sihtgrupist ning varieerub meediakampaaniast teavitusürituste, koolituste ja aruteludeni.

Soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks hariduses ja hariduse (s.h. alushariduse) kaudu viiakse ellu tegevusi soolise võrdõiguslikkuse teemade süsteemseks lõimimiseks kõigi tasandite õppekavadesse ja –materjalidesse ning õpetajaharidusse ja haridustöötajate täienduskoolitustesse. Samuti tehakse tegevusi nende arengute toetamiseks. Soolise võrdõiguslikkuse sisuline käsitlus kõikides haridusastmetes toetab noori informeeritud valikute tegemisel töö-, pere- ja eraelus.

lganenud sooliste stereotüüpide taastootmise vähendamiseks ja soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks meedia kaudu tehakse koostööd meediaorganisatsioonidega, uue meedia kanalite ja meedia eneseregulatsiooni organitega.

Peamised tegevused:

- elanike soolise võrdõiguslikkuse alaste hoiakute muutmine sooliste stereotüüpide ja nende negatiivse mõju vähendamiseks;
- soolise võrdõiguslikkuse edendamine hariduse, s.h. alushariduse kaudu.

Poliitikainstrument 4.3. Institutsionaalse võimekuse tagamine soolise ebavõrdsuse vähendamiseks ja soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks, sh õiguskaitse ja soolõime tõhusamaks rakendamiseks

Tõhusama diskrimineerimisvastase õiguskaitse tagamiseks suurendatakse erinevate teavitustegevuste kaudu inimeste teadlikkust oma õigustest ja nende tagamise võimalustest. Parandatakse naiste ja meeste oskust ära tunda võimalikke soolise diskrimineerimise juhtumeid ning teadmisi sellest, kuidas diskrimineerimise kahtluse korral toimida ja kelle poole pöörduda.

Samuti parandatakse riiklike institutsioonide võimekust pakkuda inimestele soolise võrdõiguslikkuse põhimõtete rikkumise korral kiiret ja tõhusat abi. Tagatakse soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku võimekus seadustega volinikule pandud ülesannete täitmiseks, mille hulka kuulub muuhulgas isikute nõustamine ja abistamine diskrimineerimiskaebuste esitamisel ning arvamuste andmine võimaliku diskrimineerimise asetleidmise kohta. Soolise palgalõhe vähendamisele kaasa aitamiseks laiendatakse järelevalvevolitusi sama ja võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise ning palgasüsteemide läbipaistvuse üle ning täiendatakse töövaidluskomisjonide kompetentse. Õigusspetsialistide, sh juristide, kohtunike teadlikkuse ja pädevuste tõstmiseks korraldatakse koolitusi ning koostatakse juhendmaterjale, mis keskenduvad soolise võrdõiguslikkuse seaduse sisule ja tõlgendamisvõimalustele. Tegevused aitavad kaasa asjakohase õigusabi pakumisele, sh oma õigusi kaitsta soovivatele töötajatele, ning professionaalsetele ning ekspertteadmistel põhinevatele otsustele diskrimineerimisvaidlustes.

Parandamaks soolõime kohustuste täitmist, tõhustatakse koordineerimis- ja toetusmehhanisme, järelevalvet soolise mõju hindamise kvaliteedi üle ning soopõhiste andmete kättesaadavust. Selleks, et aidata kaasa sootundlike poliitikate väljatöötamisele ning sooaspekti arvestamisele erinevates poliitikavaldkondades, töötatakse välja ja/või kogutakse ning tehakse kasutajasõbralikul viisil kättesaadavaks õppe- ja abivahendid poliitikakujundajatele ning viiakse läbi teavitus-, nõustamis- ja koolitustegevusi.

Soolõime paremaks toimimiseks valdkondlikes ministeeriumides soodustatakse ministeeriumitevahelise soolõime töögrupi töö kaudu ministeeriumide vahelist infovahetust, koordineeritakse tegevusi, vahetatakse kogemusi ning tagatakse kohustuste täitmise järjepidev jälgimine. Samuti tehakse tegevusi laiendamaks ministeeriumides asjakohaseid teadmisi ja oskuseid omavate ning soolõime tõhusa toimimise nimel koostööd tegevate inimeste ringi. Valdcondlikes poliitikates soolõime rakendamiseks astutakse samme ka soopõhiste andmete kättesaadavuse järjepidevaks paranemiseks.

Soolõime laialtlevitumise rakendamiseks tõhustamiseks tehakse tegevusi ka senisest suurema teadlikkuse ja toetuse saavutamiseks otsuselangetajate, s.h. poliitikute seas ning riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutuste juhtkondades.

Toetatakse soolise võrdõiguslikkuse nõukogu tegevust, mille ülesannete hulka kuulub muuhulgas Vabariigi Valitsusele nõu andmine soolise võrdõiguslikkuse edendamise strateegia küsimustes. Samuti toetatakse soolise võrdõiguslikkuse edendamisega tegelevate kodanikuühiskonna organisatsioonide ja võrgustike tegevust, mis panustavad soolise võrdõiguslikkuse alase teabe ja teadmiste kogumisse, oluliste sihtgruppide teadlikkuse tõusu ja soolise võrdõiguslikkuse edendamisse ühiskonnas.

Kõigi peatükis nimetatud tegevuste teadmispõhiseks elluviimiseks ja nende mõju hindamiseks tagatakse regulaarne soopõhise statistika kogumine, temaatiliste analüüside olemasolu ja regulaarsete elanikkonnauuringute läbiviimine erinevates sihtrühmades (s.h. töötajad, ja tööandjad).

Peamised tegevused:

- soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise ja selle järelvalve tõhustamine;
- sootundlike ja teadmispõhiste poliitikate kujundamise ja rakendamise toetamine;
- soolise võrdõiguslikkuse edendamisega tegelevate kodanikuühiskonna organisatsioonide võimestamine.

Alaeesmärk 5. Mitmekesisust väärtustav ja erinevustega arvestav ühiskond, kus on tagatud inimeste võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine

Alaeesmärk keskendub vanusel, puudel, seksuaalsel sättumusel või usulistel veendumustel põhineva tõrjumise ja ebavõrdse kohtlemise vähendamisele ning võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisele.

Võrdse kohtlemise poliitikavaldkonna eesmärk on tagada tõhus kaitse diskrimineerimise eest rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel ning seeläbi kõigi inimeste võrdne ühiskonnaellu kaasatus.

Võrdsust mõistetakse käesoleva alaeesmärgi kontekstis kahe või enama inimese või inimgruppide vahelise suhtena mõnes eluvaldkonnas või -situatsioonis. Diskrimineerimine ehk ebavõrdne kohtlemine on igasugune inimeste ja inimgruppide erinev kohtlemine, millel ei ole objektiivset põhjendust ja mis on seadusega keelatud. Võrdne kohtlemine ehk mittediskrimineerimine ei tähenda sealjuures tingimata inimeste ühesugust kohtlemist, vaid pigem nende erinevustega arvestamist.¹²³

Võrdse kohtlemise põhimõtte puudutab kõiki ühiskonnaelu valdkondi, mistõttu on ka ebavõrdse kohtlemise näol tegemist valdkondadeülese ja -vahelise probleemistikuga. See tähendab, et ühelt poolt tuleb võrdse kohtlemise põhimõtte järgimiseks ning ebavõrdse kohtlemise vältimiseks ja kaotamiseks viia kõigis valdkondades ellu spetsiifilis tegevusi¹²⁴ ent teisalt on antud probleemistikuga seotud aspekte, mis vajavadki n-ö valdkondadeülest lähenemist.

Käesoleva arengukava alaeesmärgi keskmeks on: negatiivsete eelarvamuste ja stereotüüpide leviku piiramine ühiskonnas, võrdse kohtlemisega seotud õiguste kaitse tõhustamine ning võrdse kohtlemise põhimõtte järgimiseks ja edendamiseks ning ligipääsetavuse parandamiseks vajaliku teadlikkuse ja institutsionaalse võimekuse kindlustamine. Ühtlasi hõlmab alaeesmärk ka erimeetmeid mitmekesisuse suurendamiseks ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamiseks tööturul kui ühes käesoleva arengukavaga kaetud alavaldkonnas.

Alaeesmärk on tihedalt seotud lõimumisvaldkonna arengukava "Lõimuv Eesti 2020" üld- ja alaeesmärkidega, mis keskenduvad kitsamalt kultuurilisele mitmekesisusele ning inimeste võrdsele kohtlemisele olenemata rahvusest, etnilisusest ja rassist. Käesolev arengukava käsitleb võrdse kohtlemise probleemkohti terviklikult kõigi võrdse kohtlemise seaduses nimetatud ühiskonna vähemusgruppide arvestades, kuid pöörates samas spetsiifilisemat tähelepanu vanemaealistele, puudega inimestele ning seksuaal- ja soovähemusi esindavatele (LGBT) inimestele. Lõimumiskavas ja käesolevas arengukavas kavandatud meetmed ja tegevused seega täiendavad üksteist.

Samuti on alaeesmärgil otsene seos Eesti elukestva õppe strateegiaga 2020, mille üks alaeesmärke on võrdsete võimaluste loomine elukestvaks õppeks, arvestades sealjuures erinevate sihtrühmade võimaluste, vajaduste ja eripäradega.

Kuna mitmekesisuse väärtustamine, erinevustega arvestamine ning võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine sõltuvad väga suurel määral hoiakutest ja teadlikkusest, siis hinnatakse ka alaeesmärgi saavutamist eeskätt mõõdikute kaudu, mis kajastavad ühiskonna ja selle gruppide hoiakutes ning teadlikkuses toimuvaid muutusi.

Erinevuste suhtes avatud hoiakuga elanike osakaal võimaldab iseloomustada ühiskonna suhtumist erinevustesse ning elanikonna hoiakutes toimuvaid muutusi. Konkreetne mõõdik töötatakse välja arengukava elluviimise käigus ning seda hakatakse jälgima regulaarse elanikkonnauuringuga.

Õiguskaitse tõhustamisel on üheks oluliseks aspektiks inimeste teadlikkuse suurendamine oma õigustest ja nende kaitsmise võimalustest. **Valmisolek pöörduda ebavõrdse kohtlemise kogemuse korral oma õiguste kaitseks võrdõigusvoliniku poole**, näitab inimeste teadlikkust ja valmidust oma õiguste kaitseks konkreetseid samme astuda ning võimaldab

¹²³ Võrdse kohtlemise seaduse käsiraamat. Tallinna Tehnikaülikool Õiguse Instituut 2012.

¹²⁴ Läbivad teemad valdkondlikus arengukavas. Rahandusministeerium ja Riigikantselei 2013.

seeläbi hinnata õiguskaitse tõhususe üht tahku. Võrdõigusvoliniku näol on sealjuures tegemist kõige otsesema institutsiooniga, kuhu inimesed saavad pöörduda, et kaitsta oma õigusi ja hoida ära mis tahes diskrimineerimist. Mõõdik põhineb Eesti elanikkonnas regulaarselt läbi viidava soolise võrdõiguslikkuse monitooringul.

Alaeesmärgi saavutamise hindamiseks valitud mõõdikute alg- ja sihttasemed on toodud järgnevas tabelis.

Mõõdik	Algtase	Iga aasta sihttasemed
Erinevuste suhtes avatud hoiakuga inimeste osakaal (soolises lõikes), % (täpsustub)* <i>Allikas: regulaarne elanikkonnauuring (täpsustub)</i>	Täpsustub*	Suurenenud
Elanike valmisolek pöörduda ebavõrdse kohtlemise kogemisel oma õiguste kaitseks võrdõigusvoliniku poole Osakaal Eesti elanikest, kes pöördusid ebavõrdse kohtlemise kogemise korral võrdõigusvoliniku poole (soolises lõikes), % <i>Allikas: Sotsiaalministeerium, soolise võrdõiguslikkuse monitooring</i>	34% (2013)	Suurenenud

Alavaldkonna probleemide kirjeldus

Eesti ühiskonnas on levinud negatiivsetel eelarvamustel ja stereotüüpidel põhinevad hoiakud ja praktikad erinevate elanikkonnarühmade suhtes.

Uuringud näitavad, et Eesti ühiskonnas on levinud negatiivsetel eelarvamustel ja stereotüüpidel põhinevad hoiakud vähemusgruppidesse kuuluvate inimeste suhtes. Eeskätt on suhtumine negatiivne erineva etnilise päritolu, nahavärv ja/ või võõra religioosse ja kultuuritaustaga inimeste suhtes, samuti seksuaalvähemuste suhtes.¹²⁵

Teadlikkus inimõigustest ning võrdse kohtlemise ehk mittediskrimineerimise põhimõttest on samal ajal ühiskonnas suhteliselt madal. Inimõiguste ja võrdse kohtlemise põhimõtte sisu ja tähendust oskab välja tuua ja mõista vaid väike osa elanikest. Ka üldine suhtumine võrdse kohtlemisega seotud küsimustesse on pigem negatiivne või ükskõikne kui osavõtlik.¹²⁶

Negatiivsed eelarvamused ja stereotüübid ning madal teadlikkus on omakorda peamisteks põhjusteks, mis viivad tõrjuvate ja diskrimineerivate praktikateni eelnimetatud vähemustesse kuuluvate inimeste suhtes.

Tõrjumine ja ebavõrdne kohtlemine põhjustab ühelt poolt konkreetset kahju inimestele, kelle õigusi rikutakse, teisalt tähendab see kahju kogu ühiskonnale, kuna osa ühiskonnaliikmete oskused ja võimed leiavad vaid osalist kasutamist või jäävad üldse kasutamata. Olukorras, kus tööjõuressurss väheneb, vanemaealiste ning puuetega ja erivajadustega inimeste osakaal rahvastikus suureneb ning ühiskonna kultuuriline ja religioossne mitmekesisus kasvab, muutub see Eestis probleemina üha aktuaalsemaks.

Hariduses ei pöörata võrdse kohtlemise põhimõttele ja ebavõrdse kohtlemisega seotud probleemidele piisavalt tähelepanu.

Negatiivsete eelarvamuste ja stereotüüpide levik ning vähese teadlikkuse põhjused peituvad suures osas kasvatuses ja hariduses. Suhtumine erinevustesse saab alguse lapsepõlves ning seetõttu peab erinevuste märkamisele, mõistmisele ja nendega arvestamisele pöörama tähelepanu juba alus- ja alghariduses. Erinevustesse suhtumine ja nendega arvestamine

¹²⁵ Vt näiteks Eesti ühiskonna integratsiooni monitooringud aastatel 2008, 2011, 2015; projekti "Erinevus rikastab" raames elanikkonnas läbi viidud avaliku arvamuse küsitlused LGBT inimestesse suhtumise kohta 2012 ja 2014, samuti Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2013. Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste Sotsiaaluuringute Instituut.

¹²⁶ Võrdse kohtlemise edendamine ja teadlikkus Eestis. Balti Uuringute Instituut 2013.

määrab sealjuures ka selle, kuivõrd turvaline ja toetav on laste ja noorte arengukeskkond ning milline on erinevate vähemusse kuuluvate inimeste ligipääs haridusele ja elukestvale õppele.

Võrdse kohtlemise seadus kohustab seetõttu haridus- ja teadusasutusi õppesisu määramisel ja õppetöö korralduses edendama võrdse kohtlemise põhimõtet. Haridusvaldkonna olulisust võrdse kohtlemise edendamisel on rõhutanud ka rahvusvahelised organisatsioonid nagu ÜRO, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjon. Suurel osal Eesti õpetajatest ei ole aga piisavalt teadmisi võrdse kohtlemise põhimõttest, kuna õpetajakoolituse kohustusliku osana võrdse kohtlemisega seotud küsimusi ei käsitleta. Koolikiusamisest kui ebavõrdse kohtlemise ühest võimalikust avaldumisvormist on räägitud üldisemalt, osutamata asjaolule, et sageli võivad kiusamise ohvriteks olla ühiskonna vähemusgruppidesse kuuluvad õpilased. Samuti on üldine inimõiguste ja ebavõrdse kohtlemise temaatika kajastamine õppevaras põgus.

Eesti organisatsioonid ja tööandjad ei oska näha töötajaskonna erinevustest ja mitmekesisusest tulenevat väärtust ja kasu.

Õiguslik kaitse diskrimineerimise eest on kõige ulatuslikumalt reguleeritud töövaldkonnas, kus lisaks võrdse kohtlemise seadusele on diskrimineerimise keeld sätestatud ka avaliku teenistuse seaduses ja töölepinguseaduses. Samas tuleb võrdse kohtlemise edendamist tööturul vaadelda laiemalt, mitte vaid diskrimineerimisest hoidumisena. Nii ei piira võrdse kohtlemise seadus selliste meetmete rakendamist, mille eesmärk on vähendada või vältida seaduses nimetatud alustel (vanus, puue, rahvuslik ja rassiline kuuluvus, nahavärvus, seksuaalne sättumus, usutunnistus ja veendumus) põhinevat ebavõrdsust, kui need on proportsionaalsed taotletava eesmärgiga. Diskrimineerimiseks ei peeta seetõttu eeliste andmist näiteks puuetega töötajatele, sealhulgas puudest tuleneva erivajadustele vastava töökeskkonna loomist.

Tööandjate vähene teadlikkus võrdse kohtlemise põhimõttest ei soodusta aga selliste meetmete rakendamist. Võrdse kohtlemise tagamisel ja edendamisel on takistuseks seaduste üldsõnalisus ning konkreetsemate juhiste puudumine. Laiemaks probleemiks on sealjuures ka tööandjate vähene teadlikkus ja arusaam, missugust väärtust töötajaskonna mitmekesisus organisatsiooni tegevuse, selle töötajate ja laiemalt kogu ühiskonna jaoks loob.¹²⁷ Sarnaselt paljude teiste riikidega seisab Eesti samal ajal silmitsi vananeva rahvastiku ja väheneva tööjõuga, mistõttu muutub üha olulisemaks suutlikkus tuua tööhõivesse ja hoida hõives neid elanikkonnarühmi, kellel on suurem risk tööturult kõrvale jääda.¹²⁸

On leitud, et töötajaskonna mitmekesisus aitab organisatsioonidel oma tegevuses paremini arvestada oma sihtrühmade erinevusi, sh nende erinevaid vajadusi, eelistusi ja harjumusi. See võimaldab organisatsioonidel sõltuvalt oma tegevusalast luua kvaliteetsemaid ning vajadustele paremini vastavaid tooteid ja teenuseid. Samuti aitab töötajaskonna mitmekesisuse teadlik arendamine ja juhtimine tõsta organisatsiooni mainet, suurendada innovatsioonivõimekust, parandada töökeskkonna sisekliimat, muuta personalivärbamine ja -säilitamine tulemuslikumaks, kasutada paremini ära ühiskonna tööjõuressursse jne. Kõik see võimaldab mitmekesisusel organisatsioonidel olla konkurentsivõimelisem ja edukam ning suurendada seeläbi omakorda majanduse konkurentsivõimelisust ning riigivalitsemise tulemuslikkust.¹²⁹

Mitmekesisuse teadliku arendamise ja juhtimise toetamiseks organisatsioonides on Euroopas ja üle maailma loodud nn mitmekesisuse leppe (*diversity charter*) algatusi. Euroopas on mitmekesisuse leppe eestvedajaks olnud Euroopa Komisjon. Eestis loodi vastav vabatahtlik algatus 2012. aastal projekti "Erinevus rikastab" raames. Mitmekesisuse kokkuleppega liitudes kinnitab organisatsioon, et hindab mitmekesisuse põhimõtteid nii oma töötajate kui klientide seas ning kohtleb neid võrdselt. 2015. aasta alguseks oli mitmekesisuse leppega liitunud 55 organisatsiooni, sh Eesti tuntumad suurettevõtted ja tööandjad. Avaliku sektori organisatsioone on mitmekesisuse leppega liitunute hulgas seni aga vaid üksikuid.¹³⁰ Samas on just avalikul sektoril muutuste ja võrdse kohtlemise edendamise seisukohalt oluline roll ning oma tegevuse kaudu oluline mõju kogu ühiskonnale.

¹²⁷ Mitmekesisus Eesti ettevõtetes. Poliitikauringute Keskus PRAXIS 2015.

¹²⁸ Ibid; Vanemaerialised tööturul. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE 2012.

¹²⁹ Mitmekesisus Eesti ettevõtetes. Poliitikauringute Keskus PRAXIS 2015.

¹³⁰ Vt täpsemalt Eesti mitmekesisuse leppe kohta <http://www.erinevusrikastab.ee/mitmekesisuse-kokkulepe/>

Puuetega ja erivajadustega inimeste ühiskonnaelus osalemist teistega võrdsetel alustel takistavad ligipääsetavusega seotud probleemid.

Puuetega ja erivajadustega inimeste ühiskonnaelus osalemise võimalused sõltuvad olulisel määral ligipääsetavusest. Ligipääsetavus ei tähenda sealjuures üksnes füüsilise keskkonnaga, sh teede, hoonete, rajatiste ning transpordivahendite kasutamise seotud takistuste puudumist, vaid ka juurdepääsupiirangute puudumist teenustele, teabele ja suhtlusele, sh info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate rakendustele.

Eestis on erinevate õigusaktidega kehtestatud küll mitmesuguseid ligipääsetavust tagavaid nõudeid, ent probleemiks on nende ebaühtlane rakendamine ning ühtlasi puudulik järelevalve õigusaktidega kehtestatud nõuete täitmise üle. Ligipääsetavust puudutavate nõuete mittejärgimine on muuhulgas tingitud ka vähesest teadlikkusest ja arusaamast ligipääsetavuse olulisusest ja vajalikkusest.¹³¹

Ehkki ligipääsetavus on oluline just puuetega ja erivajadustega inimeste ühiskonnaelus osalemise võimaluste seisukohalt, puudutab see laiemalt ka teiste ühiskonnagruppide, sh vanemaealiste, väikelaste vanemate, tervisekahjustusega inimeste jt rühmade vajadusi. Ligipääsetavuse võimaldamine tähendab seega ennekõike erinevustega arvestamist ning saab alguse nende märkamisest ja teadvustamisest.

Võrdse kohtlemisega seotud õiguste kaitse ei ole Eestis piisav ega tõhus.

2009. aastal jõustunud võrdse kohtlemise seaduse eesmärgiks on tagada tõhus kaitse otsese ja kaudse diskrimineerimise eest rahvuse või etnilise kuuluvuse, rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel. Seadus määrab ühtlasi diskrimineerimise keelu kohaldamisalad ehk valdkonnad.

Võrdse kohtlemise seaduse nõuete täitmise jälgimise kohustus on seadusest tulenevalt soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikul (võrdõigusvolinikul), kelle ülesannete hulka kuulub isikute abistamine ja nõustamine diskrimineerimist käsitlevate kaebuste esitamisel ning arvamuse andmine võimaliku diskrimineerimise asetleidmise kohta. Kuigi diskrimineerimise kahtluse korral on igaühel võimalus pöörduda kohtusse või töövaidluskomisjoni, on volinik isikutevaheliste diskrimineerimisjuhtumite puhul institutsiooniks, kellelt on võimalik saada tasuta professionaalset nõu ja abi.

Ehkki võrdse kohtlemise seadus keelab diskrimineerimise, mis põhineb rassist, rahvuslikul päritolul, nahavärvusel, usul või veendumusel, vanusel, puudel ja seksuaalsel sättumusel, on seaduse kohaldamisala erinevatele eelnimetatud vähemusgruppidele erinev. Kui usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel on diskrimineerimine keelatud üksnes tööeluga seotud küsimustes ja kutsealase ettevalmistuse saamisel, siis rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse alusel on diskrimineerimise keeld ulatuslikum ning keelatud ka sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste ja -toetuste, hariduse ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste (sh eluaseme) saamise õiguste osas. Samas vajab kaitset ka vanuse, puude ja seksuaalse sättumuse alusel toimuv diskrimineerimine väljaspool töösuhteid. Just nimetatud grupid on enam mõjutatavad ja mõjutatud hariduse, kaupade ja teenuste kättesaadavusest ning füüsilise keskkonna kohandamise vajadusest. Nii vajavad näiteks puuetega inimesed ja eakad kaitset teenuste ja kaupade pakkumisega (ühistransport, erivajadustele kohandatud teenused jm) seotud valdkondades, Samuti on teenuste kättesaadavusega probleeme seksuaalvähemustel – nt toetuste, üüripindade, võrdsel alusel vanemapuhkuse jms teenuste või soodustuste saamisel.

Kuigi Eesti põhiseaduse järgi on kõik seaduse ees võrdsed ning keelatud on mistahes asjaoludel ebavõrdne kohtlemine, on võrdse kohtlemise seaduse regulatsioonist tulenevalt teatud elanikkonnarühmade õiguskaitse võimalused, sh õiguskaitsele ligipääs ja õigusabi saamise võimalused praktikas kehvemini tagatud kui teistele. Kuna võrdõigusvoliniku pädevus on piiratud võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisalaga, ei saa isikud teatud diskrimineerimisjuhtumite kahtluse korral voliniku poole pöördudes abi, kuna volinik ei saa neid juhtumeid menetleda, kannatanut abistada ega anda ebavõrdse kohtlemise osas arvamusi. Nii

¹³¹ Puuetega inimestele töötamise võimaluste loomine ministeeriumides. Ministeeriumide küsitluse tulemused ja soovitusel töötajatele. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei 2013.

ei saa volinik näiteks menetleda juhtumit ega anda arvamust juhul, kui tema poole on pöördunud puudega inimene, kes on kogenud ebavõrdset kohtlemist hariduses või ligipääsetavusega seotud takistusi väljaspool töövaldkonda.

Õiguskaitse tõhusus sõltub olulisel määral inimeste teadlikkusest oma õigustest ja nende kaitse võimalustest. Nagu erinevad uuringud on näidanud, võtab vaid osa inimestest diskrimineerimiskahtluse korral midagi ette. Lisaks madalale teadlikkusele diskrimineerivate olukordade äratundmisel on põhjuseks teadmatus, kuhu abi saamiseks pöörduda, ning arvamus, et pöördumisest ei ole kasu. Samuti kardetakse pöördumise võimalikke negatiivseid tagajärgi, sh võimaliku diskrimineerija kättemaksu.

2013. aastal läbi viidud soolise võrdõiguslikkuse monitooringu andmetel oli võrdõigusvoliniku institutsioonist teadlikud ligi pooled (48%) Eesti elanikest. Samas pöördus ebavõrdse kohtlemise korral voliniku poole vaid kolmandik elanikest (34%) ning sama paljud seda ei teeks. Kolmandik oli ka neid, kes ei osanud selles küsimuses seisukohta võtta.¹³²

Samas on oluline, et diskrimineerimiskaebused ei jääks vaid võrdõigusvoliniku poole pöördumisteks, vaid nende pinnalt tekiksid ka reaalsed kohtulahendid. Konkreetsete kohtulahendite olemasolu aitaks suurendada teadlikkust ja arusaamu diskrimineerimisest kui nähtusest ning näitaks ühtlasi, millised võimalused õigusemõistmiseks on olemas.

Sarnaselt soolise võrdõiguslikkuse seadusega on teadlikkus võrdse kohtlemise seadusest ja selle tõlgendusvõimalustest õigusspetsialistide (juristid, advokaadid, kohtunikud) seas ebaühtlane ja piiratud, mis on probleemiks nii asjakohase õigusabi osutamisel kui ka otsuste langetamisel.

Võrdse kohtlemise seaduse senisel rakendamisel on probleemiks ka järelevalve puudulikkus. Tööinspeksioonil, kes teostab riiklikku järelevalvet töölepingu seaduses sätestatud nõuete täitmise puhul, puudub samas õiguslik alus ja seega ka võimalus kontrollida võrdse kohtlemisega seotud aspekte töösuhetes.

Õiguste kaitse tõhustamiseks on vajalik toetada vähemusgruppide eneseesindamise võimalusi ja tagada järelevalve õiguste rakendamise üle.

Tõhusa õiguste kaitse üheks eelduseks on ühiskonnagruppide võimalus oma õigusi puudutavatel teemadel kas ise või oma esindusorganisatsioonide kaasa rääkida. Eestis on mitmeid huvikaitse organisatsioone, mis on loodud haavatavate sihtrühmade huvide ja õiguste esindamiseks. Samas on nende võimekus selleks erinev.

Psüühilise erivajadusega inimeste eneseesindamise võimalused on tugevalt seotud ka eestkoste määramise ja korraldusega, kuna eestkoste seadmine on oma olemuselt inimese põhiõiguste piiramine. Seetõttu on oluline, et eestkoste oleks seatud vaid nendeks tegevusteks ja olukordadeks, kui inimene seda vajab. Samuti peab eestkoste korraldus toetama eestkostetava huvide ja vajaduste rahuldamist parimal moel. Suure osa psüühilise erivajadusega inimeste eeskostjateks on määratud aga kohalikud omavalitsused. Olukorras, kus ühel omavalitsusel on mõnedel juhtudel ca 100 eestkostetavat ning eestkostja roll on õigusaktidest tulenevalt mitmeti tõlgendatav ega ole piisavalt selgelt reguleeritud, ei ole eestkostetava huvid ja vajadused alati kõige paremini esindatud.

2012. aastal Eestis ratifitseeritud ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon kohustab looma konventsiooni rakendamiseks sõltumatu järelevalve mehhanismi, mille korraldus seni Eestis puudub.

Võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist ja edendamist takistab institutsioonide vähene teadlikkus ning asjakohaste andmete ja informatsiooni puudumine.

Võrdse kohtlemise seadus sisaldab sätteid, mis kohustavad ministeeriume oma valitsemisala piires edendama võrdse kohtlemise põhimõtet. Selle tõhusat rakendamist praktikas takistab ametnike vähene teadlikkus ja sisuline arusaam võrdse kohtlemise põhimõttest ning selle seostest enda vastutusalaga. Samuti puuduvad konkreetsemad suunised, kuidas ministeeriumid peaksid oma seadusest tulenevat kohustust täitma. Üheks põhjuseks on ka

¹³² Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2013. Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste Sotsiaaluuringute Instituut.

asjakohaste andmete, info ja analüüside puudumine, mis võimaldaks võrdse kohtlemisega seotud probleeme ja seoseid tuvastada.¹³³

Samuti tuleb nii seaduseelnõude kui ka valdkondlike arengukavade koostamisel ühe läbiva teemana arvestada mõju võrdsetele võimalustele, sh erinevas vanuses inimeste võrdsele kohtlemisele ning puuetega inimeste võrdsetele õigustele ja võimalustele. Lisaks on kohustus arvestada võrdse kohtlemise, sealhulgas puudega inimeste ligipääsu põhimõttega Euroopa Liidu Ühtekuuluvuspoliitika fondide meetmete ja tegevuste planeerimisel, seires ja aruandluses. Selleks, et vastavate mõjude hindamine oleks sisuline, mitte formaalne, on sarnaselt ilmnenu vajadus koolituste ning nõustamise, osal juhtudel ka täiendavate analüüside järele.¹³⁴

Kuigi võrdse kohtlemise teema on valdkondadeülene ning teatud võrdse kohtlemise seaduses nimetatud ühiskonnagrupid puudutavad paljude ministeeriumide vastutusalasid, on võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise edendamist puudutav info- ja kogemustevahetus ning koostöö erinevate riigiasutuste ja valdkonnas tegutsevate vabaühenduste vahel koordineerimata. Selle tõttu võib ühistele arusaamadele ja kokkulepetele jõudmine olla aeganõudev, probleemid ja vajadused ei pruugi saada vajalikku tähelepanu ega tegevused saavutada soovitud tulemusi.

Võrdse kohtlemise olukorra ja muutuste hindamiseks, samuti vähemusgruppide võrdse kohtlemisega seotud poliitikate ja meetmete arendamiseks on vaja asjakohast ja regulaarset teavet. Probleemiks on aga usaldusväärsete ja ülevaatlike andmete ning analüüside puudumine. Erinevaid vähemusi puudutavad andmed on väga ebaühtlaselt kättesaadavad. Lõimumismonitooringutega on pika-ajaliselt kogutud teavet rahvusvähemuste olukorra ning ühiskonna hoiakute kohta kultuurilisse mitmekesisusse. Statistikat ja uuringuid on olemas ka vanemaealiste ja puuetega inimeste kohta. Samas palju vähem teavet on LGBT inimeste ja usuvähemuste olukorra ja ebavõrdse kohtlemise kohta. Varieeruv on ka erinevate eluvaldkondade olukorra hindamiseks olemasolevate andmete ja informatsiooni hulk. Enam on andmeid ja informatsiooni tööturu kohta, kuid vähem näiteks hariduse, kaupade ja teenuste kättesaadavuse jm kohta. See muudab nii erinevate ühiskonnagruppide kui ka valdkondade olukorra ja sekkumisvajaduste hindamise võrdse kohtlemise aspektist keeruliseks.

Poliitikainstrumentide kirjeldus

Ebavõrdne kohtlemine ei leia sageli aset mitte niivõrd inimeste ja institutsioonide pahatahtlikkuse, vaid pigem teadmatuse ja ükskõiksuse tõttu. Seetõttu on alaeesmärgi saavutamisel põhilisteks poliitikainstrumentideks lisaks vajalike õiguslike aluste tagamisele ka teadlikkuse tõstmine erinevate teavitus-, koolitus- ja analüüsivahendite kaudu, mis aitavad ühtlasi kaasa õigusaktide tõhusamale rakendamisele.

Poliitikainstrument 5.1. Teadlikkuse suurendamine ja Institutsionaalse võimekuse tagamine võrdse kohtlemise põhimõtte järgimiseks ja edendamiseks ning ligipääsetavuse parandamiseks

Poliitikainstrument hõlmab erinevatele avalikkusele ja sihtrühmadele suunatud teavitustegevusi, mille eesmärgiks on aidata märgata ja teadvustada elanikkonnarühmade ning sotsiaalsete gruppide vahelisi erinevusi ja suunata nendega arvestama. Samuti suurendatakse teavitustegevuste kaudu teadlikkust inimõigustest, võrdse kohtlemise põhimõttest ja ebavõrdse kohtlemise tagajärgedest ning ligipääsetavuse vajalikkusest.

Koostöös Haridus- ja teadusministeeriumiga tagatakse senisest sisulisem ja ulatuslikum võrdse kohtlemise põhimõttega arvestamine õppetegevuses ja hariduskorralduses, mis aitaks muuta õppekeskkonda ja õppe sisu erinevustega arvestavamaks.

Ligipääsetavusega seotud kitsaskohtade tuvastamiseks ja teadvustamiseks ning lahendusvõimaluste leidmiseks tehakse koostööd ministeeriumide, mittetulundusühenduste ja sihtasutustega.

¹³³ Võrdse kohtlemise edendamise kohustuse teadlikkus ja rakendamine ministeeriumides. Eesti Uuringukeskus 2014; Võrdse kohtlemise edendamine ja teadlikkus Eestis. Balti Uuringute Instituut 2013.

¹³⁴ Ibid.

Institutsionaalse võimekuse tagamisel on põhiorhk erinevatel koolitus- ja nõustamistegevustel, mis on suunatud nii poliitikate kujundamise kui ka rakendamisega seotud ametnikele. Samuti tõhustatakse riigiasutuste ja võrdse kohtlemise valdkonnas tegutsevate vabaühenduste vahelist info- ja kogemustevahetust ning koostööd, et suurendada tegevuste tulemuslikkust ja mõju.

Oluliseks tegevussuunaks on võrdse kohtlemise poliitikavaldkonna probleemkohtade terviklikum kaardistamine ja hindamine, sh selleks vajalike andmete ja informatsiooni koondamine ning analüüs, millest lähtuvalt kujundatakse võrdse kohtlemise poliitika suunad ja meetmed ning hinnatakse nende rakendamise tulemuslikkust.

Peamised tegevused:

- Erinevatele sihtrühmadele suunatud võrdse kohtlemise alaste teavitustegevuste läbiviimine ja nende tulemuslikkuse hindamine;
- Kaasaegsete õppevahendite ja -materjalide väljatöötamine võrdse kohtlemise põhimõtte käsitlemiseks erinevates haridusastmetes;
- Võrdse kohtlemise põhimõttega seotud teemade sidumine õpetajakoolituse ning haridustöötajate, sh õpetajate ja koolijuhtide täienduskoolitustega;
- Valdkonnaspetsiifikat arvestavate koolituste ja nõustamistegevuste läbiviimine ametnikele;
- Koolitajate koolitamine võrdse kohtlemise põhimõttega seotud teemades, sh selleks vajalike koolitusprogrammide väljatöötamine;
- Universaalse disaini põhimõtete ja kasutusvõimaluste tutvustamine ning rakendamisele kaasa aitamine;
- Riigiasutusi ja võrdse kohtlemise valdkonnas tegutsevate vabaühendusi ühendava koostöö- ja koordinatsioonimehhanismi loomine;
- Seire- ja andmekogumissüsteemi väljatöötamine, elanikkonnaküsitluste, sihtrühma- ja juhtumiuuringute, poliitikameetmete mõjuanalüüside ja õiguslike analüüside teostamine nii võrdse kohtlemise põhimõttega kui ka ligipääsetavusega seotud küsimustes.

Poliitikainstrument 5.2. Võrdse kohtlemise põhimõtte edendamine tööturul ja mitmekesisuse suurendamine organisatsioonides

Võrdse kohtlemise põhimõtte edendamiseks tööturul ning mitmekesisuse suurendamiseks organisatsioonides jätkatakse tegevusi, mille eesmärgiks on selgitada töötajaskonna mitmekesisusest tulenevat väärtust ja kasu organisatsioonidele, nende tegevusele ning laiemalt kogu ühiskonnale.

Senisest enam keskendutakse tegevustes avaliku sektori organisatsioonidele. Riigi kui tööandja personalipoliitika valgele raamatule tuginedes viiakse ellu tegevusi, mis aitavad avaliku sektori strateegilises personalijuhtimises ja -planeerimises ning personali värbamisel, valikul, hindamisel ja arendamisel arvestada senisest enam võrdse kohtlemise põhimõttega. Muuhulgas soodustatakse puuetega ja vähenenud töövõimega inimeste avalikku sektorisse tööleasumist. Avaliku sektori organisatsioonidele suunatud tegevuste kaudu suurendatakse ka nende osakaalu mitmekesisuse leppega liitunud organisatsioonide seas.

Peamised tegevused:

- tööandjatele mõeldud teavitus- ja koolitustegevused võrdse kohtlemise põhimõtte edendamiseks, ligipääsetavuse tagamiseks ning mitmekesisuse teadlikuks arendamiseks ja juhtimiseks oma organisatsioonis;
- riikliku tunnismärgi "Mitmekesine töökoht" väljatöötamine ja rakendamine, millega tunnustatakse mitmekesisust väärtustavaid ning teadlikult arendavaid ja juhtivaid organisatsioone.

Poliitikainstrument 5.3. Võrdse kohtlemisega seotud õiguste kaitse tõhustamine

Õiguste kaitse tõhustamiseks kavandatakse tegevusi neljal põhisuunal:

Esiteks, mittediskrimineerimise õiguslike aluste ülevaatamine ja täiendamine. Diskrimineerimise kaitse laiendamiseks muudetakse võrdse kohtlemise seaduse

kohaldamisala, eesmärgiga tagada diskrimineerimise kaitse rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel ühesuguselt.

Teiseks, tõstetakse elanikkonna ja erinevate ühiskonnagruppide teadlikkust oma õigustest ja nende kaitsmise võimalustest ning suurendatakse ühtlasi valmisolekut neid võimalusi oma õiguste kaitseks kasutada, mis tõhusama õiguskaitse saavutamise üheks olulisemaks eelduseks. Samuti toetatakse vähemusgruppide eneseesindamise võimalusi oma õiguste kaitsel.

Kolmandaks, parandatakse õigusabi kvaliteeti, seda eeskätt õigusspetsialistidele suunatud koolitustegevuste kaudu.

Neljandaks, tõhustatakse järelevalvet võrdse kohtlemise põhimõtte ja sellega seotud õiguste rakendamise üle.

Peamised tegevused:

- võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala muutmine erinevate seaduses nimetatud rühmade suhtes;
- teavitustegevuste läbiviimine võrdse kohtlemise seadusest ning selle võimalustest ebavõrdse kohtlemise korral;
- võrdse kohtlemise seadusele keskenduvate koolituste läbiviimine õigusspetsialistidele (juristid, advokaadid, kohtunikud) ning töövaidluskomisjonide töötajatele;
- ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise sõltumatu järelevalve tagamine.

Seosed riigi arenguvisionidokumentide, teiste valdkonna arengukavade ja välislepingutest tulenevate või EL õigusaktidest tulenevate dokumentidega

Eesti säästva arengu riikliku strateegia “Säästev Eesti 21” eesmärgid hõlmavad heaolu kasvu ja sidusat ühiskonda. Heaolu kasvu all peetakse silmas majandusliku jõukuse, turvalisusega ning võimaluste mitmekesisusega seotud aspekte; sidususe all mõistetakse sotsiaalset kui ka regionaalset tasakaalustatust ning sotsiaalse tõrjutuse vähendamist ja sotsiaalset kaasatust. Heaolu arengukava üld- ja alaeesmärgid aitavad otseselt saavutada säästva arengu strateegias püstitatud heaolu kasvu ja ühiskonna sidusust puudutavaid eesmärgi.

Eesti konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ põhieesmärkideks on tootlikkuse kiire kasv ja kõrge tööhõive tase. Heaolu arengukava on otseselt seotud konkurentsivõime kava tööhõivet puudutava üldeesmärgiga; samuti alavaldkonnas “Haritud rahvas ja sidus ühiskond” seatud kitsamate eesmärkidega, mis hõlmavad pikaajalise töötuse määra, noorte töötuse määra ja suhtelise vaesuse määra vähendamist ja tööjõus osalemise määra suurendamist, ning alavaldkonna “Jätkusuutlik ja kohanduv riik” alaeesmärkidega, mis puudutavad sotsiaalkulutuste jätkusuutlikkust ning hästi sihitud ja tulemuslikku sotsiaalpoliitikat. Heaolu arengukava aitab oma üld- ja alaeesmärkide kaudu otseselt kaasa konkurentsivõime kava eesmärkide saavutamisele.

Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020 üldeesmärgiks on tervena elatud eluea pikenemine enneaegse suremuse ja haigestumise vähendamise kaudu. Kuna inimeste tervisest sõltub märkimisväärselt nende võime igapäevaelus toime tulla ning ühiskonna- ja tööelus osaleda, on rahvastiku tervise arengukava eesmärkide saavutamine oluliseks eelduseks heaolu arengukava eesmärkidele. Samas mõjutavad inimese tervist olulisel määral tema majanduslik toimetulek ning töö- ja elutingimused, mida mõjutavad omakorda heaolu arengukava eesmärkidega seotud poliitikainstrumendid. Mõlema arengukava eesmärgid rõhutavad soolise ebavõrdsuse vähendamise vajalikkust ning võrdsete võimaluste edendamist. Tervishoiu- ja sotsiaalkaitseüsteemi tõhusat toimivust ja jätkusuutlikkust silmas pidades osutavad mõlemad arengukavad ka vajadusele parandada tervishoiu- ja sotsiaalkaitse süsteemide omavahelist integreeritust.

Laste ja perede arengukava 2012-2020 eesmärgid hõlmavad perede adekvaatset majanduslikku toimetulekut toetava kombineeritud toetuste ja teenuste süsteemi arendamist, mis pakub perele püsivat kindlustunnet, ning meestele ja naistele võrdsete võimaluste tagamist töö-, pere- ja eraelu ühitamiseks. Mõlemad nimetatud eesmärgid toetavad otseselt heaolu arengukava üld- ja alaeesmärkide saavutamist.

Vägivalla ennetamise strateegia 2015-2020 tegeleb muuhulgas pere- ja lähisuhtevägivalla, seksuaalvägivalla ennetamise ja inimkaubanduse tõkestamisega, mis omakorda hõlmab naistevastase vägivalla ennetamist ja vähendamist. Vägivalla ennetamise strateegia eesmärgid ja meetmed seostuvad eeskätt heaolu arengukavas soolist võrdsust puudutava üld- ja alaeesmärgiga. Samas rõhutab vägivalla ennetamise strateegia vajadust keskenduda edaspidi vajadusel ka teemadele, mida pole veel ühiskonnas piisavalt teadvustatud: vägivald puuetega inimeste, etniliste, rassiliste ja religioossete vähemusrühmade liikmete ning seksuaal- ja soovähemuste vastu. Heaolu arengukava puudutab nimetatud rühmade võrdse kohtlemise tagamist ja võrdseid võimalusi ühiskonnas.

Eesti elukestva õppe strateegia 2020 eesmärkidest seostuvad heaolu arengukavaga eeskätt töömaailma vajaduste ja elukestva õppe võimaluste vastavuse tagamine ning võrdsete võimaluste loomine elukestvaks õppeks ja õppes osalemise kasv. Nimetatud eesmärgid aitavad otseselt kaasa heaolu arengukava üldeesmärkide saavutamisele, mis puudutavad inimeste kõrge tööhõive taseme ning pika ja kvaliteetse tööelu saavutamist ning sotsiaalse ebavõrdsuse vähendamist, soolist võrdsust ning sotsiaalset kaasatust. Samas võib heaolu arengukava osas näha laiemaid seoseid ka elukestva õppe strateegia eesmärkidega, mis puudutavad digipööret elukestvas õppes, sh inimeste digipädevuste omandamist ja laiendamist elukvaliteedi parandamiseks, ning muutunud õpikäsitust, sh iga õppija individuaalset ja sotsiaalset arengut toetava, õpioskusi, loovust ja ettevõtlikkust arendava õpikäsituse rakendamist kõigil haridustasemetel ja –liikides.

Noortevaldkonna arengukava 2014-2020 üldeesmärgiks on noorte arengu- ja eneseteostusvõimaluste kaudu siduva ja loova ühiskonna kujundamine. Arengukava alaeesmärgid puudutavad muuhulgas noorte tööhõivevalmiduse parandamist ning töötuse ja tõrjutuse vähendamist. Seega seostuvad need otseselt heaolu arengukava üld- ja alaeesmärkidega ning nende saavutamiseks kavandatud poliitikainstrumentide ja meetmetega.

Lõimumisvaldkonna arengukava „Lõimuv Eesti 2020“ üldeesmärk – sotsiaalselt sidus ühiskond, kus erineva keele- ja kultuuritaustaga inimesed osalevad aktiivselt ühiskonnaelus ja jagavad demokraatlikke väärtusi – ja sellest tulenevad alaeesmärgid haakuvad heaolu üldeesmärkidega ning konkreetsemalt 5. alaeesmärgiga, mis puudutab mitmekesisuse väärtustamist ja erinevustega arvestamist ning võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist ühiskonnas. Samas toimub heaolu arengukava kaudu lõimumiskava alaeesmärgi “Eesti keelest erineva emakeelega tööealistele elanikele on tagatud võimalused täiendada oma teadmisi ja oskusi konkurentsivõimeliseks osalemiseks tööturul” elluviimine. Lõimumiskava ja heaolu arengukava omavahelisi seoseid on selgitatud ka käesoleva arengukava tekstis alaeesmärkide 1 ja 5 juures.

Kodanikuühiskonna arengukava 2015–2020 üldeesmärgiks on tegutsemisvõimekad kodanikuühendused ning ühiskondlikult aktiivsed elanikud. Arengukava toob ühtlasi välja kodanikuühiskonna rolli võrdsete võimaluste edendamisel ja vajaduse kaasata kodanikualgatuste kaudu erinevaid elanikonnarühmi, sh nii mehi kui naisi, erinevas vanuses, puudega ning erineva rahvusliku kuuluvusega elanikke. Arengukava üks alaeesmärkidest keskendub omakorda kodanikuühenduste mõju kasvule ühiskondlike probleemide ennetamisel ja lahendamisel ning inimeste heaolu parandamisel sotsiaalse innovatsiooni, sotsiaalse ettevõtluse ja avalike teenuste osutamise kaudu. Nimetatud alaeesmärk panustab seega otseselt heaolu arengukava eesmärkide saavutamist. Heaolu arengukava omakorda aitab oma eesmärkide ja tegevuste kaudu suurendada inimeste ühiskonnaelus osalemise võimalusi, mis on kodanikuaktiivsuse üheks eelduseks. Samuti on heaolu arengukava üheks läbivaks põhimõtteks, millest arengukava koostamisel ja elluviimisel juhendatakse, koostöö – sh koostöö kogukondadega ning mittetulundussektoriga, huvirühmade kaasamine ning vabaühenduste ja kogukondade võimestamine.

Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 üldeesmärgiks on tagada turvaline riik, kus inimeste elu, tervis ja vara on kaitstud. Selleks parandatakse elukeskkonda, vähendatakse ohtu elule, tervisele, varale ja põhiseaduslikule korrale ning tagatakse kiire ja asjatundlik abi. Arengukava rõhutab siseturvalisuse loomisel tugevate kogukondade olulisust ja inimeste kaasamist kogukondade kaudu. Ka heaolu arengukava loob turvalisust, ent sotsiaalsele turvalisuse aspektist, seades üheks eesmärgiks sotsiaalsete riskide ennetamise ning adekvaatse ja jätkusuutliku sotsiaalkaitse tagamise riskide esinemisel. Samuti hõlmab siseturvalisuse arengukava rändepoliitika juhtimist ja korralduslike lahenduste väljatöötamist, sh uussisserändajate kohanemist. Nimetatud teemad haakuvad heaolu arengukavas eeskätt tööhõivepoliitikaga ning võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisega. Laiemas vaates puudutavad sisserändajaid sarnaselt püsielanikega aga kõik heaolu arengukavas käsitletavat teemad, sh sotsiaalkaitse ja sooline võrdsuslikkus.

Eesti regionaalarengu strateegia 2014-2020 lähtub visioonist, mille kohaselt iga piirkond aitab kaasa riigi kui terviku konkurentsivõime kasvule, saades samaaegselt osa sellega kaasnevatest hüvedest. See tähendab, et igas toimepiirkonnas on kättesaadavad head töökohad, kvaliteetsed teenused ja mitmekülgseid võimalusi pakkuv elukeskkond. Heaolu arengukava toetab selle eesmärgi saavutamist, eeskätt tööturuteenuste ning hoolekandeteenuste ja muu kõrvalabi kättesaadavuse ja kvaliteedi tagamise kaudu – seda üle-eestiliselt ja sealjuures ka piirkondlikke vajadusi ja võimalusi arvesse võttes. Samas teisalt mõjutab piirkondade igakülgne areng otseselt ka seal elavate inimeste inimeste heaolu, sh kõrvalabi vajadusi ja sotsiaalprobleemide ulatust.

Energiamajanduse arengukava aastani 2030 hõlmab muuhulgas elumajanduse eesmärgi, kus ühe alasuunana on arengukavas välja toodud eluasemekeskonna kvaliteedi parandamine ning kvaliteetse eluaseme kättesaadavuse tagamine. Eluaseme kvaliteet on sealjuures üks heaolu olulistest komponentidest.

Eesti infoühiskonna arengukava 2020 alaeesmärgid keskenduvad muuhulgas majanduse kasvu, riigi arengut ja elanike heaolu toetava IKT-taristu arendamisele, nutikamale

riigivalitsemisele ja inimeste IKT oskuste parandamisele. Heaolu arengukava sisaldab mitmeid meetmeid ja tegevusi, mis haakuvad nimetatud eesmärkidega. IKT võimalusi kasutatakse töö- ja sotsiaalkaitsepoliitika valdkondades nii eesmärgiga pakkuda kvaliteetseid ja uuenduslikke teenuseid, muuta väljatöötatavad poliitikameetmed ja nende rakendamine tõhusamaks, parandada analüüsivõimekust ning toetada seeläbi valdkondlikke juhtimisotsuseid ja arendustegevusi jm.

Vabariigi Valitsusele esitatud “Tegevuskava meeste ja naiste palgalõhe vähendamiseks” (2012) pakub välja kompleksed meetmed ja tegevused, mis aitavad Eestis soolist palgalõhet vähendada: 1) soolise võrdõiguslikkuse seaduse parem rakendamine ja rakendamise toetamine; 2) töö-, pere- ja eraelu ühitamise võimaluste parandamine; 3) soo aspektiga läbivalt arvestamine haridus- ja tööpoliitikas; 4) haridus- ja tööalase segregatsiooni vähendamine ja kaotamine ning 5) organisatsioonipraktikate ja palgasüsteemide analüüsimine ning vajaduse korral ettepanekute tegemine muutuste tegemiseks ja muutuste tegemise toetamine. Soolise palgalõhe vähenemine on üks heaolu arengukava üldeesmärgi indikaatoritest, mida mõjutavad eelduslikult kõik arengukava alaeesmärgid, sh soolise võrdõiguslikkuse edendamisele keskenduv alaeesmärk 4 “Naistel ja meestel on võrdsed õigused, võimalused, kohustused ja vastutus kõigis ühiskonnaelu valdkondades”.

Välislepingud

ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakt (1966) põhineb ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioonil ning hõlmab majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi õigusi, mille eesmärgiks on kindlustada sotsiaalne õiglus, kaitse puuduste eest ja osavõtt ühiskonnaelu sotsiaalsetest, kultuurilistest ja majanduslikest aspektidest. Eesti ühines paktiga 1991. aastal.

ÜRO konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (1979) on kõige olulisem rahvusvaheline naiste õiguste dokument, mis keelustab naiste diskrimineerimise tsiviil-, poliitiliste, majanduslike ja kultuuriliste õiguste kasutamisel ning lubab kasutada positiivseid erimeetmeid naiste ja meeste tegeliku võrdsuse saavutamiseks. Eesti ühines konventsiooniga 1991. aastal.

Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll (2006) seab ülesandeks puuetega inimeste olukorda järjepidevalt parandada. Konventsiooni eesmärk on edendada, kaitsta ja tagada kõigi inimõiguste ja põhivabaduste täielikku ja võrdset teostamist kõigi puuetega inimeste poolt ning edendada austust nende loomupärase väärikuse vastu. Puuetega inimeste mõiste hõlmab konventsiooni järgi isikuid, kellel on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kahjustus, mis võib koostoimel erinevate takistustega tõkestada nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnas teistega võrdsel alusel. Eesti ratifitseeris konventsiooni 2012. aastal.

Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks (1964) sätestab Euroopa sotsiaalkindlustuse miinimumstandardi. Eesti ratifitseeris koodeksi osad, mis puudutavad arstiabi ja haigushüvitist, töötushüvitist, vanadushüvitist, perehüvitist, emadushüvitist, puudehüvitist ja tootjakaotushüvitist, 2005. aastal.

Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (1996) eesmärk on kaitsta inimeste põhiõigusi Euroopa Liidu õigusaktide ja nende kohaldamise taustal liikmesriikides. Hartas on sätestatud kodanikuõigused ning kodanike ja liidu territooriumil elavate muude isikute poliitilised, majanduslikud ja sotsiaalsed õigused. Eesti ratifitseeris harta 2000. aastal.

Euroopa Liidu õigusaktid

Euroopa Liidu leping ja Euroopa Liidu põhiseadusleping

Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatakse mitmeid Euroopa Liidu kodanike ja elanike isiklikke, ühiskondlikke, poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid õigusi ning sätestatakse need Euroopa Liidu õiguse osana.

Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1408/71, 14. juuni 1971, sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes.

Nõukogu määrus (EMÜ) nr 574/72, 21. märts 1972, millega määratakse kindlaks määruse (EMÜ) nr 1408/71 (sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes) rakendamise kord;

Nõukogu määrus (EMÜ) nr 1612/68, 15. oktoober 1968, töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires.

Nõukogu määrus (EÜ) nr 859/2003, 14. mai 2003, millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 ja määruse (EMÜ) nr 574/72 sätteid kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted juba ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 883/2004, 29. aprill 2004, sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 987/2009, 16. september 2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 (sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta) rakendamise kord.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse nr 1303/2013, mille artikkel 7 sätestab meeste ja naiste võrdõiguslikkuse edendamise ja mittediskrimineerimise nõude.

Muud dokumendid

Euroopa soolise võrdõiguslikkuse pakt (2011) kutsub liikmesriike üles edendama naiste tööhõivet, vähendama soolisi lõhesid, soolist segregatsiooni ja stereotüüpe ning otsima võimalusi muutmaks hoolekandesüsteemi naiste tööhõivet soosivamaks, rakendama meetmeid naiste ja meeste töö ja eraelu parema tasakaalu edendamiseks, naistevastase vägivalla vähendamiseks ning tugevdama juhtimist soolõime abil.

Pekingi deklaratsioon ja tegevuskava (1995) on rahvusvaheline kokkulepe naiste õiguste tagamiseks ja aktiivseks osalemiseks avalikus ja eraelus, mis keskendub kriitilistele valdkondadele nagu vaesus, haridus, tervishoid, majandus, poliitiline võim ja otsustusõigus, inimõigused, meedia, relvastatud konfliktid, institutsioonid, keskkond, naistevastane vägivald ja tütarlapsed. Tegevuskavas nimetatud valdkondades on seatud strateegilised eesmärgid ja nende saavutamise vahendid nii riikide valitsustele, valitsusvälistele organisatsioonidele kui rahvusvahelistele organisatsioonidele, et tagada naiste õigused ning saavutada naiste ja meeste võrdõiguslikkus. Pekingi tegevuskava on poliitiliselt siduv. Tegevuskavas püstitatud eesmärkidest lähtuvad Euroopa Liidu liikmesriigid ja EL institutsioonid. Tegevuskavale alla kirjutanud valitsused, sh ka Eesti, peavad nimetatud valdkondades püstitatud eesmärkide täitmiseks rakendama konkreetseid meetmeid.

Madridi rahvusvaheline vananemise tegevuskava (2002) on rahvusvaheline kokkulepe, mis keskendub vanuselise perspektiivi arvestamisele erinevates poliitikates. Antud lähenemine lähtub eeldusest, et vanemaealiste elukvaliteet ja heaolu sõltuvad erinevate eluvaldkondade koostoimest ega ole saavutatavad vaid ühe või mõne valdkonna pingutustega. Vananemise süvalaiendamise eesmärk on jälgida, et vanusel põhinevat diskrimineerimist ja vanustundlikkust ei ilmneks üheski eluvaldkonnas ega ühelgi poliitikatasandil. Vananemise süvalaiendamise eeltingimus on see, et ühiskonna erinevad osapooled, eluvaldkondade kujundajad ning avaliku võimu eri tasandite esindajad arvestaksid võimalike mõjudega, mida nende tegevus või ka tegemata jätmine võib kaasa tuua vanemaealiste igapäevaelus ning lähtuksid sellest oma tegevuse kujundamisel.

Juhtimisstruktuuri kirjeldus

Arengukava elluviimine

Heaolu arengukava viiakse ellu vastavalt Riigieelarve seadusele (§19-20). Arengukava elluviimist koordineerib Sotsiaalministeerium, kelle ülesanne on erinevate osapooltega arengukava rakendusplaanide ja programmide kokkuleppimine, arengukava elluviimise üldine seiramine, arengukava aruandluse ja uuendamise korraldamine ning arengukava elluviimiseks vajaliku valdkondliku komisjoni ehk arengukava juhtkomitee moodustamine, selle tööülesannete määramine ja töö korraldamine.

Aastateks 2016-2017 koostatakse arengukava elluviimiseks rakendusplaan, kus meetmed planeeritakse riigi eelarvestrateegia perioodiks. Rakendusplaanis määratletakse täpsemalt konkreetsetel aastatel arengukava eesmärkide täitmiseks meetmete raames tehtavad tegevused koos vastutajate ja rahaliste vahenditega.

Seoses tegevuspõhisele eelarvele üle minemisega koostatakse aastateks 2018-2023 arengukava eesmärgi ja alaeesmärkide elluviimiseks programmid. Programmid on kooskõlas riigi eelarvestrateegiaga ning on rulluvad, mis tähendab, et igal aastal lisandub programmidesse juurde üks planeeritav aasta. Programm kooskõlastatakse ministeeriumitega, kes panustavad programmi rahaliselt või toetavate tegevustega (kajastades rahalised vahendid teiste tulemusvaldkondade raames) ning selle kinnitavad ministrid, kelle valdkonna ministeeriumid panustavad programmi rahaliselt.

Arengukava juhtkomitee

Arengukava ja selle rakendusplaani ning programmide koostamise ja elluviimise toetamiseks moodustatakse arengukava juhtkomitee. Juhtkomitee tööd juhib Sotsiaalministeerium ja sellesse kuuluvad esindajad kõikidest ministeeriumitest. Lisaks kutsutakse juhtkomitee töös osalema üleriigiliste kohaliku omavalitsuse üksuste liitude esindajad, sotsiaalpartnerite esindajad ning sotsiaalse turvalisuse, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise valdkonnas tegutsevate olulisemate partnerite esindajad. Vajaduse korral moodustatakse programmide koostamiseks ja elluviimise seiramiseks vastava programmi tööühm. Juhtkomitee täpsed ülesanded ja liikmed kinnitatakse valdkonna eest vastutava(te) ministri(te) käskkirjaga.

Arengukava aruandlus ja uuendamine

Arengukava eesmärkide saavutamise ülevaate saamiseks koostatakse igal aastal selle täitmise aruanne. Selleks koostab arengukava elluviimises osalev ministeerium igal aastal oma vastutusalasse jäävate meetmete ja tegevuste rakendamise kohta tulemusaruande ja esitab selle hiljemalt iga järgmise aasta 1. veebruariks Sotsiaalministeeriumile. Esitatud sisendi alusel koostab Sotsiaalministeerium tulemusaruande arengukava täitmise kohta ja tutvustab seda arengukava juhtkomiteele, mille järel esitab selle Rahandusministeeriumile. Arengukavas on kirjeldatud teiste arengukavadega seotud tegevusi, kui see on olnud valdkonnast tervikliku ülevaate andmiseks vajalik.

Arengukava, arengukava rakendusplaanid ja alates 2018. aastast programmid vaadatakse läbi ning neid ajakohastatakse vajaduse korral kord aastas riigieelarve koostamise protsessi käigus. Ettepanekud arengukava täiendamiseks esitatakse Vabariigi Valitsusele koos igaaastase arengukava täitmise aruandega. Arengukava vahehindamine viiakse läbi 2018. aastal.

Arengukava täitmise lõpparuande koostamiseks esitavad ministeeriumid Sotsiaalministeeriumile kokkuvõtte oma vastutusalasse jäävate, kogu arengukava perioodi hõlmavate poliitikainstrumentide elluviimise kohta. Saadud sisendi põhjal koostab Sotsiaalministeerium koondaruande, mille kooskõlastab teiste ministeeriumide ja Riigikantseleiga, arutab läbi arengukava juhtkomitees ning esitab Vabariigi Valitsusele teadmiseks.

Maksumuse prognoos

Kasutatud allikad

- Allik, Mirjam (2015). Naiskandidaadid ja valimisnimekirjad. Riigikogu valimised 2015. Võrdõigusvoliniku Kantselei 2015. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Norra_toetused/Soolise_vordoiguslikkuse_ning_too-ja_pereelu_tasakaalu_programm/riigikogu_valimisnimekirjad_2015.pdf
- Cingano, Federico (2014). Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/els/soc/trends-in-income-inequality-and-its-impact-on-economic-growth-SEM-WP163.pdf>
- Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community Based Care. European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care 2012. <http://deinstitutionalisationguide.eu>
- Eakate hoolekande korraldus omavalitsuste hooldekodudes. Riigikontroll 2014. <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditaruanded/tabid/206/language/et-EE/Default.aspx>
- Eesti kasvuvision 2018. Eesti Arengufond 2011. <http://www.arengufond.ee/upload/Editor/Publikatsioonid/kasvuvision-spikker-2018.pdf>
- Eesti tööealise elanikkonna väljarändepotentsiaal aastal 2013. Sotsiaalministeeriumi poliitikaanalüüs 2014. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/eesti_valjarandepotentsiaal_2013_2.pdf
- Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis 2011. http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Eesti_tervishoiu_rahastamise_jatku_suutlikkus/Eesti_sotsiaalkindlustussuesteemi_jaetkusuutliku_rahastamise_voimalused_taeisversioon.pdf
- Eesti ühiskonna integratsiooni monitooringud aastatel 2008, 2011, 2015. Kultuuriministeerium. <http://www.kul.ee/et/uudised/uuringud>
- Espenberg, Kerly, Sille Vahaste, Marek Sammul, Reelika Haljasmäe. (2012). Vanemaealised tööturul. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE. <http://www.tooelu.ee/UserFiles/Uuringud/Vanemaealised-tooturul-loppraport.pdf>
- Espenberg, Kerly, Krista Jaakson, Epp Kallaste, Kristi Nurmela. (2012). Kollektiivlepingute roll Eesti töösuhetes. Sotsiaalministeerium. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/kollektiivlepingute_roll_loplik.pdf
- Estonia: Forecast highlights up to 2025. CEDEFOP 2015. <http://www.cedefop.europa.eu/printpdf/publications-and-resources/country-reports/estonia-skills-forecasts-2025>
- Eurobaromeeter 2014. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_398_en.pdf
- Euroopa aastal 2020. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia. Euroopa Komisjon 2010. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_ET_ACT_part1_v1.pdf
- Euroopa vabatahtlik sotsiaalteenuste kvaliteediraamistik. Euroopa Liidu Nõukogu Sotsiaalkaitsekomitee 2010. http://www.equass.ee/public/Sotsiaalteenuste_vabatahtlik_kvaliteediraamistik.pdf
- Haigekassa aastaaruanded. <https://www.haigekassa.ee/et/haigekassa/aruanded-eelarved-statistika>
- Hoorens, Stijn et al (2013). Europe's Societal Challenges. An Analysis of Global Societal Trends to 2030 and Their Impact on the EU. Rand Europe. http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR479.html
- Kallaste Epp, Liina Mahlakõiv. (2011). „Töötajate kaasamine“. Eesti tööelu-uuring 2009. Sotsiaalministeerium. http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/toimetised_20113.pdf

Kallaste, Epp, Krista Jaakson. (2009). Kaugtöö Eesti organisatsioonides: juhtumiuuringud. <http://www.tooelu.ee/UserFiles/Uuringud/2009.04.01-Kaugt%C3%B6%C3%B6-Eesti-organisatsioonides-l%C3%B5ppraport.pdf>

Kas õpilased või poisid ja tüdrukud? Uurimus Eesti õpetajate ja haridustöötajate valmisolekust sootundlikuks õpetamiseks ja kasvatamiseks. Artiklikogumik. Eesti Naisteühenduste Ümarlaua Sihtasutus. Tallinn 2013. http://www.enu.ee/lisa/463_2013_04_kas_opilased_voi_poisid_ja_tudrukud_sisu.pdf

Konjunktuur, nr 4 (191). Eesti Konjunkturiinstituut, 2014. https://www.mkm.ee/sites/default/files/konjunktuur_nr_4_191.pdf

Korterelamupiirkondade perspektiiv tervikliku ruumilise renoveerimise osas lähtudes regionaalsetest ja demograafilistest tendidest. Eesti Korterühistute Liit 2013. <https://www.mkm.ee/et/analusid-ja-uuringud>

Krusell, Siim. (2010). Vanemad inimesed tööturul. Sotsiaaltrendid 5. Statistikaamet. <http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/3721/1/Statistikaamet2010.pdf>

Krusell, Siim. (2013). Välispäritolu ja põlisrahvastik tööturul. Statistikaamet Eesti Statistika Kvartalikirj 1/2013. https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAAhUK_EwiRjr6Mm4jIAhXEEsWkHbdsAOA&url=https%3A%2F%2Fwww.stat.ee%2Fdokumentid%2F68619&usq=AFQjCNF2haMSwmtY4WQR136X-6ZYr8kBmw&sig2=goVVgQc2SPWfDmE-Lm71nw&bvm=bv.103073922,d.bGg

Kõrreveski, Karolin (2011). "Heaolu ja elukvaliteedi mõõtmisest OECD näitajate põhjal." Eesti Statistika Kvartalikirj nr 4/ 2011, lk 28-37. <http://www.stat.ee/49277>

Lauri, Triin, Anu Toots (2015). "Eesti heaolupoliitika uuemate heaolukäsitluste taustal." Eesti inimarengu aruanne 2014/ 2015, lk 20-25. <http://www.kogu.ee/olemus-ja-roll/eesti-inimarengu-aruanne/>

Lauringson, Anne (2012). „The Impact of the Generosity of Unemployment Benefits on Estonian Labour Market Outcomes in a Period of Crisis.“ http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/25656/lauringson_anne.pdf?sequence=1

Leinbock, Riina, Luule Sakkeus. (2014). Tegevuspiiranguga elanike üldiseloostus. Kogumikus Puuetega inimeste sotsiaalne lõimumine. Statistikaamet. <http://www.stat.ee/72564>

Masso, Märt, Ester Runkla. (2011) Töötervishoid. Eesti tööelu-uuring 2009. Sotsiaalministeerium. http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/toimetised_20113.pdf

Masso, Märt, Janno Järve, Kristi Nurmela, Sten Anspal, Mari Liis Räis, Katrin Uudeküll, Liina Osila. (2013). Töölepingu seaduse uuring. Poliitikauuringute Keskus Praxis. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analysid/Toovaldkond/tls_uuring_raport_uus.pdf

Mitmekesisus Eesti ettevõtetes. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS 2015. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/04/Mitmekesisus-Eesti-ettevotetes.pdf>

Morel, Nathalie, Bruno Palier, Joakim Palme, eds. (2012). Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges. The Policy Press: University of Bristol

Nestor, Mihkel. (2015). "Tööandjate ootused ja kutseharidus – mida ettevõtjad ootavad?" Riigikogu Toimetised. <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16525>

OECD (2011). Chapter 8. Case Study Two: Social Services for the Elderly in Estonia. Estonia: Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf

OECD (2012). How's life. Measuring well-being. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/std/Measuring%20Well-Being%20and%20Progress%20Brochure.pdf>

Orro, Elmar, Lia Lepane, Mati Reiman, Marje Josing, Ingrid Niklus, Viivika Savina, Eva Priedenthal, Sirje Randrüt. 2015. Varimajandus Eestis 2014 (elanike hinnangute alusel). Eesti Konjunkturiinstituut.

https://www.mkm.ee/sites/default/files/varimajandus_eestis_2014_elanike_hinnangute_alusel_.pdf

Pihor, Katrin, Kadi Timpmann, Valentina Batueva (2011). Kohaliku omavalitsuse poolt isikult ja/või perekonnalt sotsiaaltenuste eest tasu nõudmine. Poliitikauuringute keskus PRAXIS, TNS Emor. <https://www.sm.ee/et/uuringud-ja-analuusid>

Pilvre, Barbi (2010). „Meediamaaastik, sugu ja sooline võrdõiguslikkus.“ Teel tasakaalustatud ühiskonda. Naised ja mehed Eestis II. Sotsiaalministeerium, lk 153-154.

<https://www.sm.ee/et/uuringud-ja-analuusid>

Puuetega inimeste ja nende pereliikmete hoolduskoormuse uuring 2009. Saar Poll OÜ, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE. <https://www.sm.ee/et/uuringud-ja-analuusid>

Puuetega inimestele töötamise võimaluste loomine ministeeriumides. Ministeeriumide küsitluse tulemused ja soovitusel töötajatele. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei 2013. http://www.vordoigusvolinik.ee/wp-content/uploads/2015/01/Puuetega-inimeste-toovoimalused-ministeeriumides_kusitus-ja-soovitused.pdf

Regionaalse arengu erinevused Eestis 2004-2010. Siseministeerium 2010.

<http://kogu.hiiumaa.ee/uploads/adminFiles/uudised/Regionaalsed%20erinevused%20Eestis,%202004-2010.pdf>

Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat. Rahandusministeerium 2014.

<http://www.fin.ee/valitsus-kiitis-heaks-riigi-kui-tooandja-personalipoliitika-valge-raamatu/>

Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Riigikontroll 2014.

<http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditaruanded/tabid/206/language/et-EE/Default.aspx>

Riigi tegevus iseseisva õendusabi korraldamisel. Riigikontroll 2015.

<http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditaruanded/tabid/206/language/et-EE/Default.aspx>

Rogers, James, Cécile Philippe (2015) „The Tax Burden of Typical Workers in the EU 28“. Institut Économique Molinari. <http://www.institutmolinari.org/IMG/pdf/tax-burden-eu-2015.pdf>

Rosenblad, Yngve. (2014). Tööjõu vananemine ja vanemaealise tööjõu siirdumine pensionile. Muutuv majandus ja tööturg. Statistikaamet. <https://www.stat.ee/72566>

Rünkla, Ester. (2010). Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjale kaasnevad probleemid. Sotsiaalministeerium.

http://www.tooelu.ee/UserFiles/Uuringud/toimetised_20102-1-.pdf

Saar, Andrsu, Reelika Vahopski, Maris Lauri, Eve Telpt, Eneli Siirman, Marina Suhhoterina, Irina Staraptšuk. 2014. Töövõimetoetuse seaduse mõjuanalüüs – eelhindamine. Saar Poll OÜ. http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/tvk_semojuanalyys_essonaga.pdf

Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2013. Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste Sotsiaaluuringute Instituut. <https://www.sm.ee/et/uuringud-ja-analuusid>

Sotsiaalsed investeeringud majanduskasvu ja ühtekuuluvuse edendamiseks – sealhulgas Euroopa Sotsiaalfondi rakendamine aastatel 2014–2020. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. COM(2013) 83. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/ET/1-2013-83-ET-F1-1.Pdf>

Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis 2002. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2002-Sotsiaaltoetuste-efektiivsus-ja-moju-toojoupakkumisele.pdf>

Stiglitz, Joseph E., Amartya Sen, Jean Paul Fitoussi (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. European Commission 2009. http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/stiglitz/documents-commission.htm

Tegevuskava naiste ja meeste palgalõhe vähendamiseks. Sotsiaalministeerium 2012. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sooline_vordoiguslikkus/tooelu/kabineti_memorandum_04_07_12doc.pdf

Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüs. 2010. Ernst & Young (2010). http://www.tooelu.ee/UserFiles/Uuringud/EY_TTOS_Analuusiraport_24032010_FINAL-1-.pdf

The Gender Gap in Pensions in the EU. European Commission – Directorate-General for Justice 2013. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_pensions_en.pdf

Trummal, Aire. (2012). Ohtlike kemikaalide kasutamine töökohal. AS Emor. <http://www.tooelu.ee/UserFiles/Uuringud/Ohtlikud-kemikaalid-analyysiraport.pdf>

Tööjõu siseriikliku mobiilsuse uuring. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE 2011. http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/ec_files/Pendelr%C3%A4nde%20l%C3%B5ppraport.pdf

Tööjõuvajaduse ja –pakkumise prognoos aastani 2023. Majandus- ja kommunikatsiooni ministeerium 2015. <https://www.mkm.ee/et/analused-ja-uuringud>

Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjatele kaasnevate kulude analüüs. Ernst & Young 2010. http://www.tooelu.ee/UserFiles/Uuringud/EY_TTOS_Analuusiraport_24032010_FINAL-1-.pdf

Töötõingimused renditööl. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE 2013. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/renditoo_raport.pdf

Töövaidluste analüüs. (2013). Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduslike Rakendusuuringute Keskus RAKE. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/toovaidluste_analuus_loppraport.pdf

Töövõimetoetuse seaduse mõjuanalüüs – eelhindamine. (2014). SaarPoll. http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/tvk_semojuanalyyis_essonaga.pdf

Uuring soolise võrddõiguslikkuse seaduse rakendamisest Eesti era-, avaliku ja kolmanda sektori organisatsioonides ning indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks. Esialgused tulemused. 2015. TNS Emor.

Vana, Triin, Karin Kiis, Merlin Kreis, Mare Naaber, Tauno Asuja, Piret Kuusküll, Merike Pihla, Aime Koger, Ivi Kallaste, Keiu Talve, Kristi Reimets (2013). Sotsiaalteenuste kvaliteedi analüüs ja ettepanekud tervikliku kvaliteedisüsteemi tagamise juurutamiseks. Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskus. <http://www.sm.ee/et/uuringud-ja-analuusid#Sotsiaalvaldkonna%20uuringud%20ja%20analüüsid>

Vaesus Eestis. Statistikaamet 2010. http://www.stat.ee/publication-download-pdf?publication_id=21168

Vaimse tervisehäirega inimesed tööturul. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis 2015. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/tp_f-too_loppraport_praxis_v_1505.pdf

Vanemaealised tööturul. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE 2012. <https://www.sm.ee/et/uuringud-ja-analuusid>

Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2009. Sotsiaalministeerium.

<https://www.sm.ee/et/uuringud-ja-analuusid>

Võrdse kohtlemise edendamine ja teadlikkus Eestis. Balti Uuringute Instituut 2013.

<http://www.erinevusrikastab.ee/tegevused/uuringud/>

Võrdse kohtlemise edendamise kohustuse teadlikkus ja rakendamine ministeeriumides. Eesti Uuringukeskus 2014. <http://www.erinevusrikastab.ee/tegevused/uuringud/>

Võrdse kohtlemise seaduse käsiraamat. Tallinna Tehnikaülikool Õiguse Instituut 2012.

<http://www.erinevusrikastab.ee/vordne-kohtlemine-eestis/kasiraamat/>

Vörk, Andres, Cenely Leppik, Reelika Leetmaa, Mare Viies (2015). *ESPN Thematic Report on Social Investment. Estonia 2015*. EC Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=ESPNSocInv&mode=advancedSubmit&langId=en&search.x=15&search.y=8>

Väliskeskkond 2020: olulised trendid ja nende tähendus Eestile. Eesti Arengufond 2012.

<http://www.arengufond.ee/2012/10/eesti-fookuses-102012-valiskeskkond-2020-olulised-trendid-ja-nende-tahendus-eestile/>

Üürielamufondi vajalikkus 50+ elanike hulgas. Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut 2015.

<https://www.mkm.ee/et/analuusid-ja-uuringud>

Üürieluasemete kättesaadavus ja vajadus. Üliõpilaste hinnangute analüüs Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskond, linna- ja eluasemesotsioloogia uurimisgrupp 2013.

<https://www.mkm.ee/et/analuusid-ja-uuringud>