



RIIGIKANTSELEI



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks



Centar

EESTI RAKENDUSUURINGUTE
KESKUS CENTAR

Sotsiaalse väärtuse edendamine riigihangete kaudu

Epp Kallaste

Ailen Lang

Marko Sõmer

Janno Järve

Veikko Puolakainen (Advokaadibüroo NOVE)

2017

Materjalide valmised Riigikantselei tellimusel ja rahastati Euroopa Sotsiaalfondi haldusvõimekuse meetmest "Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine".

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
1 SOTSIAALNE VÄÄRTUS RIIGIHANGETES - RAHVUSVAHELISED SUUNISED JA KOGEMUS	5
1.1 SOTSIAALNE VÄÄRTUS RIIGIHANGETES - EUROOPA KOMISJONI LÄHENEMINE	5
1.1.1 <i>Sotsiaalne väärtus – mis see on?</i>	5
1.1.2 <i>Miks arvestada sotsiaalseid kaalutlusi riigihangetes?</i>	5
1.1.3 <i>Milliseid sotsiaalseid kaalutlusi arvestada?</i>	6
1.2 TEISTE RIIKIDE KOGEMUSED SOTSIAALSETE KAALUTLUSTE ARVESTAMISEL RIIGIHANGETES.....	7
1.2.1 <i>Sissejuhatus</i>	7
1.2.2 <i>Ühendkuningriigid</i>	7
1.2.2.1 <i>Sotsiaalse väärtuse kriteeriumite kasutamine</i>	7
1.2.2.2 <i>Hea praktika näited</i>	9
1.2.3 <i>Rootsi</i>	10
1.2.3.1 <i>Sotsiaalse väärtuse kriteeriumite kasutamine</i>	10
1.2.3.2 <i>Hea praktika näited</i>	11
1.2.4 <i>Soome</i>	12
1.2.4.1 <i>Sotsiaalse väärtuse kriteeriumite kasutamine</i>	12
1.2.4.2 <i>Hea praktika näited</i>	14
1.3 <i>KOKKUVÕTE</i>	15
2 TÖÖVÕIMALUSTEGA SEOTUD EESMÄRGID – SUUNISED EESTILE	16
2.1 SISSEJUHATUS.....	16
2.2 EESMÄRGID EESTI STRATEEGIADE JA TÖÖPOLIITIKA ALUSEL	16
2.2.1 <i>Üldised Eesti strateegilised eesmärgid</i>	16
2.2.2 <i>Tööhõive kõrge tase, kvaliteetsed töötingimused ja pikaajaline tööelus osalemine</i>	17
2.2.3 <i>Naiste ja meeste võrdsed õigused, kohustused, võimalused ja vastutus</i>	20
2.3 RISKIRÜHMAD, KELLE HÕIVE EDENDAMINE VÕIKS EESTIS OLLA RIIGIHANGETE SEKUNDAARSEKS EESMÄRGIKS.....	20
2.3.1 <i>Riskirühmade määratlemise alused</i>	20
2.3.2 <i>Riskirühmade kirjeldus</i>	22
2.3.2.1 <i>Vähenenud töövõimega inimesed</i>	22
2.3.2.2 <i>Noored</i>	24
2.3.2.3 <i>Vanemaealised</i>	26
2.3.2.4 <i>Muukeelsed</i>	28
2.3.2.5 <i>Pikaajalised töötud</i>	30
2.3.3 <i>Riskirühma valimine</i>	31
2.4 RISKIRUUPI LIIKME HÕIVESSE TOOMISEGA LOODUD SOTSIAALNE VÄÄRTUS JA SELLE MÕÕTMINE	33
3 HÕIVE EDENDAMISE TINGIMUSTE LISAMINE RIIGIHANGETESSE	35
3.1 HÕIVET EDENDAVATE TINGIMUSTE MÄÄRATLEMINE JA ÜLDISED KAALUTLUSED NENDE KASUTAMISEKS RIIGIHANGETES	35
3.1.1 <i>Hõive edendamise määratlemine</i>	35
3.1.2 <i>Üldised reeglid ja põhimõtted, millest tuleb riigihangete korraldamisel lähtuda</i>	35
3.1.3 <i>Millistes riigihanke osades saab hõivet kaasuva sotsiaalse väärtusena edendada</i>	36
3.1.4 <i>Hõivet edendavate kriteeriumite kasutamise eeldused</i>	37
3.2 HÕIVET EDENDAV TINGIMUS PAKKUMUSTE HINDAMISE KRITEERIUMINA.....	38
3.2.1 <i>Millistes hangetes saab hõivet edendada hindamiskriteeriumite kaudu</i>	38
3.2.2 <i>Kriteeriumi rakendamise protsess</i>	39
3.2.3 <i>Esitatavad andmed ja nende kontrollimine</i>	39
3.2.4 <i>Pakkumuste hindamispunktid ja nende jagamise süsteem</i>	41

3.2.4.1	Hõivekriteeriumi osakaal kõikidest pakkumuste hindamise punktides.....	41
3.2.4.2	Hõivekriteeriumi alusel pakkumustele punktide jagamise süsteem.....	43
3.2.5	<i>Lepingutingimused, lepingu täitmise kontroll ja sanktsioonid</i>	43
3.3	HÕIVE EDENDAMISE NÕUE LEPINGUTINGIMUSENA	45
3.3.1	<i>Kriteeriumi eesmärk ja koht riigihangete protsessis</i>	45
3.3.2	<i>Kriteeriumi määratlemine hankedokumentides</i>	46
3.3.3	<i>Lepingu täitmise kontroll ja sanktsioonid</i>	46
4	POLIITIKASOOVITUSED	46
	KOKKUVÕTE	48
	KASUTATUD KIRJANDUS	51
	LISA 1 RISKIRÜHMA KUULUVA INIMESE NÕUSOLEKU VORM HANKE RAAMES TÖÖTAMISEKS JA ANDMETE TÖÖTLEMISEKS	54
	LISA 2 SOTSIAALDEMOGRAAFILISTE GRUPPIDE TÖÖTURU Näitajad	55
	LISA 3 RISKIRÜHMADE TÖÖTURU OLUKORD	56
	LISA 3.1 KESKMISED GRUPPIDE TÖÖTURU Näitajad.....	56
	LISA 3.2 GRUPPIDE HÕIVEMÄÄRADE ERINEVUSED ARVESTADES TAUSTATEGUREID	59
	LISA 3.3 GRUPPIDE PALKADE ERINEVUSED, ARVESTADES TAUSTATEGUREID	61

Sissejuhatus

Riigihanked mängivad Eesti majanduselus küllaltki olulist rolli – 2016. aastal alustatud riigihangete raames sõlmiti lepingud 3541 pakkujaga ning hangete kogumaksumuseks oli ca 2 mld eurot (Rahandusministeerium 2017). Olgu võrdlusena mainitud, et 2016. aasta sisemajanduse koguprodukt oli ca 21 mld eurot (Statistikaamet). Eeltoodu tõstatab paratamatult küsimuse, kas riigihankeid oleks võimalik kasutada lisaks nende vahetutele eesmärkidele (toote või teenuse hankimine) ka võimalike kaasuvate eesmärkide (nt erinevad sotsiaalsed või keskkonnakaitselised eesmärgid) saavutamiseks. Rahvusvahelisel tasandil on seda potentsiaali mõistetud ja riigihangete kaudu sotsiaalsete eesmärkide edendamist soositakse.

Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) võttis juba 1949. aastal vastu Tööklauslite (avalike lepingute) konventsiooni¹, mis rõhutas riiklike lepingute olulisust töötingimuste kujundamisel. ILO konventsiooni eesmärgiks oli töötingimuste viimine konkurentsist välja, seades minimaalse standardi, mida kõik tööandjad, kes tahavad lepingu sõlmida, peavad täitma. Samuti oli eesmärgiks tagada, et avaliku sektori lepingud ei seaks madalamat standardit kui piirkonnas kollektiivlepingute, arbitraaži otsuste või seaduste ja regulatsioonidega on määratud (ILO 2008, lk xiii). Ka ELi riigihangete direktiividega seatakse eesmärk sotsiaalse dumpingu vältimiseks. Riigihanked tuleks kujundada selliselt, et siseriiklike õigusaktidega, kollektiivlepingute või rahvusvahelise õigusega sätestatud standardeid eiravad pakkujad ei saaks ebaõiglase konkurentsieelisega hankeid võita.

ELi riigihangete direktiiv 2014/24/EL läheb aga kaugemale ning näeb ette, et riigihangetega on võimalik luua täiendavat sotsiaalset väärtust. Seejuures on see võimalik riigihangetes, mille peamine eesmärk on toote või teenuse hankimine, mitte sotsiaalse väärtuse loomine. Riigihangete tingimusi kujundades on võimalik eelistada selliseid pakkujaid, kelle poolt loodav sotsiaalne väärtus on suurem.

Sotsiaalne väärtus ei ole ühene ega täpselt määratletud mõiste. **Sotsiaalne väärtus** (kasutatakse ka väljendit sotsiaalsed kaalutlused ja seonduvalt sotsiaalselt vastutustundlik riigihange, ühiskondlik väärtus, jätkusuutlik riigihange) on lai mõiste, mis tähistab laiemaid kaasuvaid sotsiaalseid tulusid, mis luuakse ostes riigihangete kaudu tooteid või teenuseid. Sotsiaalsete eesmärkide edendamine riigihangete kaudu on suhteliselt uus nähtus. Keskkonnaalaste eesmärkide edendamine riigihangete kaudu on olnud veidi kauem päevakorral ning seetõttu on keskkonnaalaste eesmärkide edendamiseks ning eesmärkide seadmiseks olemas selgemad juhised (vt Keskkonnaministeeriumi keskkonnahoidlike riigihangete [veebilehte](#)). Riigihangete raames sotsiaalsete eesmärkide edendamiseks selgemad juhised puuduvad.

Selleks, et soodustada innovatsiooni ja edendada sotsiaalset väärtust riigihangete kaudu tellisid Rahandusministeerium ja Riigikantselei analüüsi, milles sisustatakse sotsiaalse väärtuse, täpsemalt tööhõivega seotud sotsiaalse väärtuse, kriteeriumid riigihangetes kasutamiseks. **Käesoleva töö eesmärk on kirjeldada tööhõivega seotud sotsiaalse väärtuse edendamise võimalusi riigihangete kaudu Eestis**. Raport on taustaks ja aluseks juhendile, milles antakse hankijatele praktilised suunised tööhõivealaste eesmärkide lisamiseks riigihangetesse.

Raport on üles ehitatud järgmiselt: esimeses peatükis kirjeldame üldisemalt, kuidas mõistetakse sotsiaalseid kaalutlusi ning milliseid töövõimalustega seotud sotsiaalseid kaalutlusi saab riigihangete kaudu edendada. Samuti kirjeldatakse Ühendkuningriikide, Rootsi ja Soome kogemusi töövõimalustega seotud sotsiaalsete väärtuste edendamisel riigihangete kaudu. Kuna sotsiaalsete väärtuste edendamine riigihangete kaudu on suhteliselt uus nähtus, siis ei ole erinevatelt riikidest pikaajalisi ja põhjalikke kogemusi eeskujuks võtta. Vähesed olemasolevad kogemused on kaardistatud vastavate riikide kirjanduse

¹ C094 – [Labour Clauses \(Public Contracts\) Convention 1949](#) (No. 94). Convention concerning labour clauses in public contracts (Entry into force: 20 Sep 1952). Eesti ei ole seda konventsiooni ratifitseerinud.

ja ekspertidelt kogutud info põhjal. Teises peatükis kaardistatakse, milliseid Eesti riiklike hõivega seotud eesmärke saaks riigihangete kaudu edendada, määratletakse riskirühmad, kelle hõive edendamisse saaks riigihangete kaudu panustada ja kirjeldatakse sotsiaalse väärtuse mõõtmise metoodikat. Kolmandas peatükis kirjeldatakse konkreetselt, kuidas praktikas hõivega seotud eesmärke riigihangetesse lisada.

1 Sotsiaalne väärtus riigihangetes - rahvusvahelised suunised ja kogemus

1.1 Sotsiaalne väärtus riigihangetes - Euroopa Komisjoni lähenemine

1.1.1 Sotsiaalne väärtus – mis see on?

Sotsiaalne väärtus on küllaltki abstraktne mõiste, millel puudub ühene definitsioon, olgugi et tegemist ei ole uue nähtusega. **Sotsiaalsel väärtust** võib mõista väga laialdaselt nagu ka kõiki teisi väärtusi. Väärtuseid võib käsitleda läbi majandusliku perspektiivi, mille puhul on väärtused üldiselt mõõdetavad, näiteks rahas. Teisalt on väärtused üldised mõttelised normid ja standardid, mida peetakse oluliseks ning mille poole püüeldakse. Kuna sotsiaalsele väärtusele puudub konkreetne kokkulepitud definitsioon, sisustatakse seda vastavalt kasutuskohale. Sotsiaalne väärtus riigihangete kontekstis peab olema mõõdetav, muidu pole see vastavuses riigihangete korraldamise üldpõhimõtetega, kuid sellele vaatamata päris selget ja ühest definitsiooni välja tuua ei saa. Kui riigihanke kaudu kavandatakse sotsiaalsete väärtuste edendamist, tuleb igal konkreetsel juhul see mõiste täpsemalt sisustada.

1.1.2 Miks arvestada sotsiaalseid kaalutlusi riigihangetes?

Käsitledes riigihankeid, kus arvestatakse **sotsiaalsel väärtust** ehk teisisõnu **sotsiaalseid kaalutlusi**, kasutatakse mõistet **sotsiaalselt vastutustundlik hange** (*socially responsible public procurement*). Sotsiaalselt vastutustundlik hange tähendab, et tellija ostujõudu kasutatakse kaasneva sotsiaalse väärtuse maksimeerimiseks. Riigihangete puhul tähendab sotsiaalsete kaalutluste arvestamine sotsiaal- või tööpoliitika eesmärkide toetamist (Barraket ja Weissman, 2009). Sotsiaalselt vastutustundlike riigihangete eesmärgiks on ka seada eeskujud ja mõjutada turge panustama sotsiaalse heaolu loomisesse. Sotsiaalsete kaalutluste arvestamisel riigihangetes saavad avaliku võimu kandjad ehk hankijad edendada töövõimalusi, inimväärset tööd, sotsiaalset kaasamist, juurdepääsetavust, universaalsidaini, eetilist kaubandust ja laiemalt liikuda lähemale riigi püstitatud sotsiaalsetele standarditele (Euroopa Komisjon, 2011).

Sotsiaalsete kaalutluste arvestamine riigihangetes on seotud jätkusuutlikkusega. ÜRO (2014) hinnangul integreerib **jätkusuutlik hankimine** nõudeid, tehnilisi kirjeldusi ja kriteeriume, mis soosivad keskkonnakaitset, sotsiaalset arengut ja toetavad majanduslikku arengut läbi ressursside efektiivse kasutamise ning toodete ja teenuste kvaliteedi parandamise, mille lõpptulemusena optimeeritakse kulusid. Euroopa Komisjoni hinnangul on sotsiaalsete kaalutluste arvestamine riigihangetel oluline tööriist Euroopa sotsiaalmudeli edendamiseks².

Sotsiaalsete kaalutluste arvestamisel riigihangetes on **võimalik toetada nii riiklike kui ka rahvusvaheliste sotsiaalarengu eesmärkide täitmist**. Majanduslikku progressi ja sotsiaalset ühtekuuluvust peetakse jätkusuutliku arengu lisasammasteks ja mõlemad on kesksel kohal Euroopa integratsiooni protsessis. Kuna jätkusuutlik areng on keskkonnaprobleemidest liikunud edasi sotsiaalküsimuste käsitlemisesse, on sotsiaalsed standardid üha olulisemad vastutustundliku ettevõtluse kasvavas liikumises (Euroopa Komisjon, 2011). Riikidele on küllaltki suur surve sotsiaalarengu edendamiseks ning paljudes riikides arvatakse järjest enam, et traditsioonilised mehhanismid sotsiaalse õigluse ja ühtekuuluvuse tugevdamiseks ei ole enam

² Euroopa sotsiaalmudel on ühiskonna nägemus, mis ühendab jätkusuutlikku majanduskasvu paranenud elamis- ja töötingimustega (Euroopa Komisjon, 2011). See hõlmab eduka majanduse loomist, milles teatud hulk sotsiaalseid standardeid saavutatakse järk-järgult: kvaliteetsed töökohad, võrdsed võimalused, mittediskrimineerimine, sotsiaalkaitse kõigile, sotsiaalne kaasamine, sotsiaalne dialoog, kvaliteetsed töösuhted ja inimeste kaasamine otsustesse, mis neid mõjutavad.

piisavad. Sotsiaalsete kaalutluste arvestamisega riigihangetes saab pöörata tähelepanu ühiskonna väärtustele ja toetada sotsiaalsete vajaduste täitmist. Kuna riigieelarve on piiratud, on võimalik läbi riigihangete luua täiendavat väärtust vähendades samal ajal riigi kulusid. Näiteks luues riigihangete kaudu töövõimalusi ebasoodsas olukorras olevatele inimestele (puuetega inimesed, vähemused jms) on võimalik vähendada riigi kulusid erinevatele sotsiaaltoetustele (Euroopa Komisjon, 2011).

1.1.3 Milliseid sotsiaalseid kaalutlusi arvestada?

Euroopa Komisjon (2011) on välja pakkunud loetelu sotsiaalsetest kaalutlustest, mida riigihangetega edendada. Nendeks kaalutlusteks on:

- töövõimaluste edendamine;
- inimväärse töö edendamine;
- sotsiaal- ja tööõiguse järgimise toetamine;
- sotsiaalse kaasamise toetamine;
- kõigile toodete ja teenuste kättesaadavuse ja sobivaks kujundamise edendamine;
- eetilise kaubanduse küsimuste arvestamine;
- sotsiaalselt vastutustundliku (CSR) ettevõtluse indeksi laiem kasutamine;
- inimõiguste kuritarvitamise vastase kaitse edendamine;
- väike- ja keskmiste ettevõtete (VKE) edendamine, et ka nemad saaksid sotsiaalseid kaalutlusi arvestada.

Samas on rõhutatud, et esitatud loend ei ole täielik ning lisaks väljatoodule võib olla veel muid sotsiaalseid kaalutlusi, mida saab riigihangetesse integreerida (Euroopa Komisjon, 2011). Samuti tuleb arvestada, et osade sotsiaalsete kaalutluste iseloom välistab nende kasutamist teatud hankemenetluse etappides. Seega tuleb sotsiaalsete kaalutluste valikul lähtuda eelkõige sellest, mis on hanke esemest lähtuvalt oluline ning mida on võimalik konkreetse hankesse integreerida.

Käesoleva analüüsi keskmeks on töövõimaluste ehk hõivevõimaluste edendamine. Töövõimaluste edendamise kategooria jaguneb omakorda erinevatesse riskirühmadesse kuuluvate inimeste võimaluste edendamiseks. Euroopa Komisjoni juhendis (Euroopa Komisjon, 2011) sotsiaalsete kaalutluste arvestamiseks riigihangetes on välja toodud järgnevate gruppide töövõimaluste edendamine:

- **Noorte** tööhõive edendamine;
- **Soolise tasakaalu** edendamine (nt töö ja eraelu tasakaal, kutsealase ebavõrdsuse vastu võitlemine (reeglina tähendab see naiste tööhõivealaste väljavaadete parandamist, mis viiks väiksema soolise ebavõrdsuseni, kuid üksikutel ametialadel ka meestele suuremate võimaluste loomist));
- Töövõimaluste edendamine **pikaajalistele töötutele** ja **vanematele inimestele**;
- Mitmekesisuse arvestamine ja töövõimaluste loomine **ebasoodsates oludes elavate inimrühmade jaoks**, sh etnilised vähemused, võõrtöötajad, usuvähemused, madala haridustasemega inimesed jm;
- Töövõimaluste edendamine **puuetega inimestele** ja kaasava ning juurdepääseva töökeskkonna loomine.

Kuigi konkreetsete riskirühmade töövõimaluste edendamine on otseselt seotud inimeste töötamise ja hõivesse liikumisega, siis teised sotsiaalsed kaalutlused, mida Euroopa Komisjon on nimetanud, panustavad samuti töövõimaluste suurendamisse, sealjuures ka riskirühmade töövõimaluste suurendamisse. Näiteks universaalsain on eelduseks, et puuetega inimestel oleks ligipääs töökohtadele ja seega suuremad töötamise võimalused. Tööõiguse, töötervishoiu ja -ohutuse reeglite järgimine vähendab tööõnnetuste ja tööst põhjustatud haiguste tekkimise tõenäosust ning sellest tulenevat inimeste liikumist riskirühmadesse. Väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele (edaspidi VKE) võimaluse andmine toetab töökohtade püsimist

ja loomist piirkondades, kus võib olla majanduslik mahajäämus. Seega saame eristada riigihangete kaudu otseselt töövõimaluste edendamist, mis väljendub riskirühmadele töökohtade loomises ja nende säilitamises ning kaudselt töövõimalustesse panustamist, mis väljendub hõivesse liikumise takistuste kõrvaldamises hõivest väljas olevatele inimestele ja tööelu kvaliteedi parandamises juba töötavatel inimestel. Käesolevas töös keskendume vastavalt uurimisülesandele peamiselt otsesele hõivevõimaluse edendamisele läbi riigihangete.

1.2 Teiste riikide kogemused sotsiaalsete kaalutluste arvestamisel riigihangetes

1.2.1 Sissejuhatus

Enne kui liigume Eesti tööturu riskirühmade juurde, vaatame kolme riigi – Ühendkuningriigid, Rootsi ja Soome – kogemust sotsiaalsete kaalutluste lisamisel riigihangetesse. Ühendkuningriikide näide on huvitav seetõttu, et seal on eraldi seadus, mille eesmärgiks on just sotsiaalsete väärtuste edendamine riigihangete kaudu. Soomes ja Rootsis kehtib uus riigihangete seadus alates 2017. aasta algusest, aga näiteid sotsiaalsete väärtuste kriteeriumite lisamisest riigihangetele on varasemast ajast.

1.2.2 Ühendkuningriigid

1.2.2.1 Sotsiaalse väärtuse kriteeriumite kasutamine

Ühendkuningriikides (UK) võeti 2012. aastal vastu avalike teenuste sotsiaalse väärtuse seadus (*Public Services Social Value Act*). Selle seaduse alusel peavad riiklikud asutused riigihangete tegemisel arvestama majanduslikku, sotsiaalset ja keskkonna heaolu. Seaduse täitmiseks **ei ole hankijad kohustatud** sotsiaalseid kaalutlusi hankemenetlusse otseselt lisama, kuid nad **peavad tõendama, et nad on mõelnud** sotsiaalsete aspektide kaasamisele ja analüüsinud erinevaid võimalusi. Selline kohustus on aga vaid direktiivides kehtestatud piirmäär ületavatel hangetel. Sotsiaalsed aspektid, mida edendada, peaks tulenema kas kohalikest või üleriigilistest prioriteetidest (Cabinet Office, 2015). Üldisel moel seatud eesmärgid tagavad selle, et edendatavad sotsiaalsed aspektid on olulised hankijale endale või tulenevad need teatud valdkonna strateegiast ning vastavad seeläbi ühiskonna vajadustele.

UK riigikantselei viis 2015. aastal läbi sotsiaalse väärtuse seaduse toimimise hindamise (Cabinet Office, 2015). Hindamise raportis tuuakse positiivsena välja, et seadus annab hankijale võimaluse olla innovaatiline ning sotsiaalset väärtust on lubatud käsitleda nii laialt kui soovitakse. Raporti autorid leiavad, et sotsiaalset väärtust arvestavate hankemenetluste korral, saadakse sama raha eest rohkem lisaväärtust. Seaduse hindamise raport (Cabinet Office, 2015) nimetab kolm võimalust, kuidas sotsiaalsete kaalutluste arvestamisel suuremat väärtust luuakse:

- **Otsene kulude säästmine** – näiteks, sõlmides hankelepingu organisatsiooniga, mis pakub sotsiaalseid väärtuseid, mille edendamise eest hankija oleks muul juhul pidanud ise maksma. Näitena on toodud Circle Housing, mis nõuab, et iga 0,5 mln naelase lepingu raames võtaks pakkuja tööle ühe õpipoisi. Raportis öeldakse, et vastasel juhul oleks Circle Housing pidanud ise õpipoisse välja õpetama ning hinnanguline kokkuhoid sellest, et õpipoised õpetatakse välja hankelepingu täitmise käigus, on ca 80 mln naela 10 aasta jooksul³.

³ Käesoleva raporti autorite hinnangul on see kulukokkuhoiu mehhanism siiski segane, sest üldjuhul kajastuvad hankijale pandud täiendavad kohustused ka teenuse hinnas. Samas ei ole välistatud, et õpipoiste võtmise kohustus lahendab tööturul mõnda teist probleemi (nt seda, et ettevõtted ei ole huvitatud praktikakohtade loomisest või õpipoiste võtmisest, kuna siis peavad nad tegelema põhitegevuse väliste tegevustega. Praktikakohtade puudumisel võib olla aga negatiivne mõju tööjõu kvalifikatsioonile, mille tagajärjed võivad kokkuvõttes võib olla ühiskonnale kulukamad kui oleks olnud praktikakohtade võimaldamine või õpipoiste võtmine).

- **Sama raha eest lisanduva väärtuse saamine** – näiteks, sõlmides hankelepingu organisatsiooniga, mis täidab hankelepingu sellisel viisil, et säästab hankijale raha organisatsiooni mõnes teises osas. Näitena on toodud Trafford Housing Trust, millel on programm Cleanstart, mille kaudu saavad endised kriminaalkaristusega inimesed puhastusteenistuses tööd. Sellest tulenevalt on suudetud saavutada väiksem rekrimaliseerumise määr ja hoitud kokku kulusid õiguse mõistmisele, karistustele ning ka töötöingutele ja seonduvatele toetustele.
- **Ülekulu vähendamine** – näiteks sõlmides hankelepingu organisatsiooniga, mis pakub teenust viisil, mis vähendab liigseid kulusid teenuse olulusringi teistes osades ja säästab raha pikemas perspektiivis. Näitena on toodud Doncasteri piirkonna valitsus, mis tellis Doncaster Refurnish'ilt teenuse, mille sisuks on ära visatud esemete kokku korjamine ja nende esemetega vähekindlustatud perede kodude renoveerimine. Doncaster Refurnish koolitab ja palkab selleks muuhulgas riskirühmadesse kuuluvaid inimesi. Sotsiaalsed aspektid on arvesse võetud kahes osas: 1) ära visatud asjadele teise ringi kasutuse leidmine; 2) riskirühmadele tööhõive tagamine.

Sotsiaalse väärtuse seaduse hindamise raportis (Cabinet Office, 2015) on toodud välja peamised eeldused riigihangetesse sotsiaalsete kaalutluste edukaks lisamiseks:

- Sotsiaalse väärtuse mõistmine ja selle nägemine laiemas organisatsiooni kontekstis;
- Regulaatiivse raamistiku mõistmine;
- Keskendumine selle, et tagatud oleks parim hinna ja kvaliteedi suhe ning selle mõõtmise võimalikkus;
- Arusaam sellest, kuidas sotsiaalseid kaalutlusi hankemenetluse erinevates etappides kasutada;
- Eelnev kontakt potentsiaalsete pakkujatega, et teha kindlaks, kuidas ja milliseid sotsiaalseid väärtuseid oleks neil võimalik tagada.

Ühe ettepanekuna tuuakse seaduse hindamise raportis välja (Cabinet Office, 2015), et **sotsiaalse väärtuse mõõtmist on vaja täiustada**. Kuigi pakkujad on võimelised sõnastama hankelepingu täitmisega kaasneva sotsiaalse väärtuse, on siiski puudus selle selgest ja järjepidevast kvantitatiivsest mõõtmisest hankijate poolt. Seetõttu ei ole hankijad pakkumuste hindamisel ratsionaalselt objektiivsed ja lisanduva sotsiaalse väärtuse hindamine on raskendatud. Seaduse hindamise raportis rõhutatakse, et seal, kus vähegi võimalik, peaks hankijad kasutama numbrilisi väärtusi nagu näiteks loodavate töökohtade arv.

Täiendamist vajab ka **lisanduva sotsiaalse väärtuse seiramine**. Juhul, kui sotsiaalseid aspekte arvestatakse vaid hankemenetluse käigus, tekib oht, et väärtuse lisandumist ei kontrollita lepingu täitmise etapis (Cabinet Office, 2015). Seega, nagu peamise hangitava töö (teenuse või toote) osas **tuleb ka sotsiaalse väärtuse saavutamist kontrollida**. Sealjuures – mida lihtsamaks on tehtud sotsiaalse väärtuse mõõtmine juba enne hankemenetlust, seda lihtsam on selle kaasumist hiljem kontrollida.

Sotsiaalsete kaalutluste arvestamist võib takistada hirm õiguslike vaidluste ees ning samuti vähene teadlikkus ja puudulik arusaam sotsiaalse väärtuse seadusest. Siinkohal nähti lahendusena **mõistlike parameetrite kasutamist ning üldisest juriidilisest raamistikust arusaamise parandamist** (Cabinet Office, 2015). Hea praktikana soovitatakse sotsiaalse väärtuse tulemite määratlemist täpsustada hanke tehnilises kirjelduses. Üldised riigihangete reeglid panevad paika, kuidas hankijad võivad tooteid ja teenused osta, kuid pole piiratud, mida võib osta. Detailne tehniline kirjeldus annab võimaluse hinnata pakkumusi standardsete kriteeriumite alusel. Samas tuleb jätta pakkujatele võimalus olla loov ja innovatiivne, et saada just parimaid lahendusi. Lisaks on soovitatav pidada turudialooge (*pre-market engagement*), et hankijal oleks võimalik mõista, mida millised võimalused on pakkujatel soovitud sotsiaalsete väärtuste tagamiseks.

Üheks ohuks sotsiaalsete väärtuse edendamisel hankemenetluse kaudu on see, et välja võivad jääda teatud tüüpi pakkujad, kes samas pakuks hangitava toote või teenuse teostuse parimal viisil. Näiteks võivad hankemenetlusest jääda välja väiksed ettevõtted, seda liiga suure halduskoormuse, käibenõude või lepingu

mahu tõttu (Cabinet Office, 2015). Selle probleemi lahendamiseks on võimalik jagada suured hanked väiksemateks osadeks, mis võimaldab pakkujatel valida just see osa, mis on neile sobiv.

Eelpool mainitud seaduse rakendamisel praktikas on nii positiivseid kui negatiivseid kogemusi. On olnud hankeid, kus sotsiaalseid kaalutlusi on edendatud väga edukalt ning ka neid, mille puhul lisanduv väärtus sotsiaalsete kaalutluste lisamisest on olnud väga väike. Viimasel juhul on probleeme põhjustanud näiteks sotsiaalsete kaalutluste arvestamisest tulenev liigne bürokraatia – kriteeriumitele vastavuse tõendamise maht ja keerukus (Cabinet Office, 2015). Samas tuleb arvestada, et sotsiaalse väärtuse kriteeriumite kasutamine ei ole seni laialdaselt levinud. See tähendab, et üheks oluliseks tulevikutegevuseks on hankijatele ja pakkujatele sotsiaalsete kaalutluste arvestamise kasulikkuse selgitamine.

Sotsiaalse väärtuse seaduse hindamisraporti põhjal on selge, et Ühendkuningriikides on sotsiaalse väärtuse kasutamist riigihangetes üritatud edendada üldise reegli järgi, mis suunab hankijaid sotsiaalse väärtuse kriteeriume ise sisustama. Kohustus sotsiaalsete kriteeriumite kasutamiseks puudub. Ühest küljest võimaldab see võimaldab innovaatilist lähenemist sotsiaalse väärtuse mõiste sisustamisele, kuid samas puuduvad ühesed reeglid ja juhised ning sotsiaalse väärtuse edendamine on seeläbi küllaltki juhuslik.

1.2.2.2 Hea praktika näited

Sotsiaalse väärtuse hindamisraportis (Cabinet Office, 2015) tuuakse välja, et juhtudel, kui sotsiaalse väärtuse kaasamine riigihangetesse on olnud edukas, on säästetud kulusid nii kohalikul kui ka riiklikul tasandil. Järgnevalt on esitatud hea praktika näiteid sotsiaalsete kaalutluste arvestamisest UK riigihangetes.

Juhtum 1. Elamuühing

Elamuühing Knightstone Housing loob kogukondi, ehitades ja hooldades elamispindu. Knightstone Housingu üheks strateegiliseks sihiks on edendada elanike töövõimalusi. Selleks on nad sotsiaalse väärtuse integreerinud halduse ning remondi hangetesse. **Lepingutingimustes** kasutavad nad järgmist kriteeriumi:

„Selle lepingu alusel on töö teostaja ja tarnija kohustatud aktiivselt osalema sotsiaalsete eesmärkide saavutamises, võimaldades kogukonnal investeerida projektidesse ning luues töö- ja praktikakohti töö teostamise raames.“

Hindamiskriteeriumid on üles ehitatud nii, et pakkujad peavad näitama, kui suure osa hankelepingu täitmiseks kuluvatest töönaalatest täidavad praktikandid ning kui suur on kogukonna investeerimisvõimaluste väärtuse osakaal kogu lepingu summast. Need sotsiaalsed kriteeriumid annavad 4% hindamiskriteeriumite kogu punktisummast.

Juhtum 2. Ministeerium

Ühendkuningriikide kaitseministeeriumi üheks eesmärgiks on tagada tegevteenistusest lahkunud sõjaväelaste tervislik ning tööalane heaolu. Seetõttu rakendas ministeerium sõjalist väljaõpet pakkuva organisatsiooniga Landmarc lepingut sõlmides sotsiaalse väärtuse kriteeriumit. Lepingus oli sätestatud, et lisaks hangitavale teenusele, peab teenusepakkuja aitama ka vigastatud või tervislike probleemidega endisi sõjaväelasi tagasi tööturule. Selleks pakub Landmarc praktikakohti ning töökohti oma organisatsioonis ning selle tulemusena on ligikaudu 50% nende töötajatest endised sõjaväelased.

Juhtum 3. Linna volikogu

Vt näidet eelmises ptk-s ülekulu vähendamise juures.

Hindamisraportis on rõhutatud, et sotsiaalse väärtuse kriteeriumite kasutamise edukus sõltub suuresti sellest, kui võrd on sotsiaalsed kaalutlused kaasatud hankija organisatsiooni eesmärkidesse ja prioriteetidesse. Seetõttu on ka **hea praktika näideteks toodud juhtumid sellised, kus sotsiaalse väärtuse edendamine on osa organisatsiooni eesmärkidest ja strateegiast.**

1.2.3 Roots

1.2.3.1 Sotsiaalse väärtuse kriteeriumite kasutamine

Uus Roots riigihangete seadus, mis toetab sotsiaalse väärtuse kriteeriumite kasutamist, võeti vastu alles 2017. aasta jaanuaris ning seetõttu pole uue regulatsiooni mõju veel võimalik hinnata⁴. Samas oli ka Roots varasem riigihanke regulatsioon vastavuses Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2004/18/EÜ ning jätkusuutlikkuse toetamiseks loodud organisatsioonid Rootsis on uurinud, kuidas jätkusuutlikkuse teemasid riigihangetes selle kehtimise ajal kajastati (Sustainable public procurement, 2016).

Uurimustöö raportis tuuakse välja, et Rootsis on olnud jätkusuutlike riigihangete regulatsioon nõrk ja ebaselge ning 50%-l riigihangetest kasutati hindamiskriteeriumina madalaimat maksumust (majanduslikult soodsaima pakkumuse hindamiskriteeriume kasutati 44%-l juhtudest). Ülejäänud 6% riigihangetest on klassifitseerimata (Sustainable public procurement, 2016). Ekspertide hinnangul ei ole jätkusuutlike riigihangete tegemine Rootsis väga levinud.

Lisaks tuuakse välja, et riigihanke seaduse ebaselgus sotsiaalsete ja keskkondlike kaalutluste arvestamisel on tekitanud juriidilisi probleeme, millega puutusid 2013. aastal kokku 12% hankijatest. Seejuures leitakse, et sarnaste juhtumite puhul on kohtupraktikad osaliselt vastuolulistel seisukohtadel (Sustainable public procurement, 2016).

Kuna sotsiaalsete kaalutluste arvestamine riigihangetes, eelkõige töövõimaluste edendamise osas, on Rootsis küllatki uus nähtus, ei ole sellekohast teematikat ka palju analüüsitud. Dr. Andrea Sundstrand, Rootsi üks riigihankeõiguse ekspertidest⁵, toob välja, et töövõimaluste edendamise osas kasutatakse kõige enam kriteeriumi, mis näeb ette pikaajaliste töötute või töötute noorte tööle võtmist. Sealjuures toob ta välja, et antud kriteeriumi puhul on esinenud probleeme:

„Siin on esinenud raskusi nii mittediskrimineerimise põhimõttega (mõned hankijad on nõudnud, et inimesed peavad tulema teatud piirkondadest), kui ka sellega, et mitte kõik need inimesed ei ole võimelised tegelikult tööd tegema, mis seab küsimuse alla kvaliteedi ja ka vastutuse, mille üle on palju arutletud.“ - Andrea Sundstrand (autori tõlge)

Rootsi on loodud asutus Upphandlingsmyndighet⁶, mille ülesandeks on edendada efektiivset ja sotsiaalselt ning keskkondlikult jätkusuutlikku hankimist, mis toob kasu turul osalejatele ja ühiskonnale üldiselt. Nimetatud asutuses töötav töövõimaluste kriteeriumite valdkonna eest vastutav ekspert Patrick Amofah⁷ toob samuti välja, et kuigi Rootsis, nagu ka mujal Euroopa riikides, on riigihanked juba pikka aega loonud töövõimalusi, siis otseselt konkreetseid töövõimaluste edendamise kriteeriume on riigihangetes kasutatud

⁴ Uuest seadusest jäeti välja paragrahvid, mis puudutavad tööklausleid. Nende rakendamine on Rootsis äärmiselt keeruline, kuna töötingimused lepatakse valdavas osas kokku kollektiivlepingutega. Seejuures on kollektiivlepinguid väga palju ja need ei pane paika üldiselt rakendatavaid miinimumstandardeid vaid rakenduvad ametialagruppide ja ettevõtete gruppide kaupa. Direktiiv 2014/24/EL põhjenduse punkt 37 ütleb, et hankemenetlusse asjakohaselt tööalaste nõuete integreerimisel tuleb arvestada, et need oleksid kooskõlas tööõigusega, mida kohaldatakse kohas, kus hakatakse töid tegema või teenuseid osutama. Täpsemalt on toodud välja ka kohustus lähtuda direktiivist 1996/71/EÜ, mille kohaselt tuleb rakendada lähetatud töötajatele töötingimusi, mis on sätestatud liikmesriigis õigusnormidega ja/või tunnustatud üldiselt kohaldatavaks kollektiivlepingutega või vahekohtu otsustega.

⁵ Dr. Andrea Sundstrand on Stockholmi Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse osakonna dotsent. Eksperti seisukohad pärinevad kirjavahetusest käesoleva uuringu meeskonnaga

⁶ Riiklik Riigihangete Agentuur

⁷ Patrick Amofah on projektijuht Rootsi Riiklikus Riigihangete Agentuuris. <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/en>. Eksperti seisukohad pärinevad kirjavahetusest käesoleva uuringu meeskonnaga

vähe. Samuti ei ole ka universaalset mudelit töövõimaluste kriteeriumide kasutamiseks, sest töövõimaluste edendamisel läbi riigihangete kasutatakse erinevates piirkondades erinevaid meetodeid.

„Viimase 2-3 aasta jooksul on mõned kohalikud ametiasutused Rootsis hakanud arendama erinevaid meetodeid, et avada läbi riigihangete võimalusi inimestele, kes on tööturult kaua eemal olnud. Asutuste vajadused ja võimalused erinevad nagu ka kasutatavad meetodid. Mõned omavalitsused juba osalevad erinevates Euroopa Sotsiaalfondi projektides, mis keskenduvad töötutele. Kõikides omavalitsustes tehakse palju erinevaid tegevusi, et toetada sihtrühmade püüdlusi tööturule sisenemisel, sealhulgas läbi väljaõppe pakkumise kui ka töövõimaluste edendamise kriteeriumi kasutamise hangetes.“ – Patrick Amofah (autori tõlge)

1.2.3.2 Hea praktika näited

Petersen ja Kadefors (2016) on analüüsinud kolme ehitustöö juhtumi põhjal sotsiaalsete kaalutluste arvestamist Rootsi riigihangetes. Siinkohal tuleb silmas pidada, et käsitletavat juhtumid ei esinda kõiki Rootsis kasutatavaid sotsiaalsete kaalutluste arvestamise meetodeid, esitatud on vaid mõned näited:

Juhtum 1. Riiklik elamuühing (*public housing company*)

Kõige tuntum sotsiaalseid kaalutlusi sisaldav ehitustöö riigihange Rootsis on hoonete renoveerimise projekt Örebro. Riikliku elamumajandusega tegelev ühing sõlmis 2013. aastal 4-aastase partnerluse ehitusfirmaga Skanska ja tööhõiveametiga (Eestis on analoogne asutus Töötukassa), et renoveerida maju teiste regioonidega võrreldes mahajäänud piirkonnas, kus töötus on väga kõrge. Projekti eesmärgiks oli lisaks majade renoveerimisele pakkuda:

- töövõimalusi töötutele elanikele läbi praktika- ja töökohtade Skankas, elamumajandusega tegelevas ettevõttes või mõne teise projekti partneri juures;
- pakkuda koolitust ja keeleõpet koostöös tööhõiveametiga;
- saada teadmisi, kuidas sotsiaalset väärtust ja riskirühmade värbamist adresseerida edasistes riigihangetes.

Projekt oli koostatud selliselt, et tööhõiveamet aitas värvata töötajaid ja maksis praktikaperioodi eest ning Skanska nõudmisel pidi iga projektiga seotud tööandja palkama vähemalt ühe praktikandi, kellel oli pärast praktikaperioodi võimalus saada tööd. Lisaks organiseeriti väljaõpe neile, kes vastutasid praktikantide järelevalve ja juhendamise eest. Kaks aastat pärast projekti algust oli 50 inimest saanud praktikakoha ja kuigi algsed investeeringud olid töötajate hõivamise kriteeriumi tõttu kõrgemad, siis projekti jooksul loodi hinnanguliselt rohkem kui 1 miljoni euro eest täiendavat sotsiaalset väärtust. Samas toovad Petersen ja Kadefors (2016) välja, et projekti edukus oli tingitud selle pikaajalisusest ehk **lühemate projektide puhul** sellist mudelit väga laialdaselt ei saa kasutada.

Juhtum 2. Eraelamuühing (*private housing company*)

Teine näide on Malmö linnast, kus majandusliku, keskkondliku ja sotsiaalse jätkusuutlikkuse eesmärgi edendamiseks korraldas linn õpikodasid koos suurte eraelamuühingutega. Selle tulemusel eraelamuühing Trianon otsustas ehitada uue elamu ja renoveerida osad olemasolevatest elamutest Malmö piirkonnas, mis oli sotsiaalselt ja majanduslikult mahajäänud, kasutades hankes muuhulgas tööhõive kriteeriumi. Nimetatud piirkonnas oli elanike seas madalam haridustase, madalam sissetulek ning kõrgem töötuse tase kui keskmiselt. Elamuühing koostöös tööhõiveametiga nõudis, et hankelepingu täitja palkaks lepingu täitmise jooksul (projekt kestis 4 aastat) vähemalt 10 töötajat aastas (töötud üürnikud). Lisaks määrati, et juhul, kui hankelepingu täitja seda nõuet ei täida, tuleb tal tasuda trahv umbes 10 000 eurot. Alltöövõtjad olid **kohustatud palkama vähemalt 1-2 töötajat, mis aga oli väikestele allahankijatele riskantne.**

Ehitatud majad on munitsipaalmaal ja Malmö linnavalitsus tegi 10-aastase rendihindade allahindluse, juhul kui ettevõtte jätkab töökohtade loomist. Seeläbi asendas Malmö linn lühiajalise renditulu pikemaajalise töötajate töötasudelt tulenevate maksudega ning sotsiaaltoetustega seotud kulude vähenemisega.

Riigihanke teostamiseks tegi elamuühing koostööd loodavate töökohtade juhtimiseks konsultatsioonifirmaga WSP, töötajate palkamisel tehti koostööd tööhõiveametiga. Riigihanke läbiviimiseks pidid mitmed **osapooled loobuma oma tavapärasest tööpraktikast**. Näiteks eraelamute ühing pidi kasutama teistmoodi lähenemist hankemenetluses, hankelepingu täitjad pidid leidma viisi, kuidas kohaneda uute töötajate suurema väljaõppe vajadusega ja mitmed riiklikud asutused nagu tööhõiveamet pidid kordineerima tööd erinevate organisatsioonide vahel.

Juhtum 3. Kohaliku omavalitsuse poliitika

Kolmanda juhtumina toovad Petersen ja Kadefors (2016) välja Göteborgi linna, kus 2014. aastal võeti vastu sotsiaalsete hangete strateegia, mis rõhutab sotsiaalse integratsiooni, töökohtade loomise, õiglase töö ja õiglase töölepingute arvestamist riigihangetes. Selleks on linnavalitsus määranud, et vähemalt 50% hangetest peavad hõlmama sotsiaalseid kaalutlusi. Enamasti kasutatakse sotsiaalseid kaalutlusi ehitushangetes, eelkõige riiklike elamispindade ühingute poolt, kes nõuavad, et nende elanikud saaksid projektide raames tööd. Töökohtade loomisel on fookuses sihtrühmad, kes on töötud ja elavad toetustest nagu näiteks immigrandid, noored ja puudega inimesed. Sellesse sihtrühma kuuluvad palgatakse lühiajaliste lepingutega ja on määratud, et ühes projektis tuleks hõivata vähemalt üks sihtrühma kuuluv inimene iga 10 töötaja kohta. Nimetatud kriteeriumid kehtivad projektides, mis kestavad vähemalt 4 kuud.

Petersen ja Kadefors (2016) toovad välja, et Göteborgi linn viis 2013-2015. aastal läbi pilootuuringu sotsiaalse väärtuse kriteeriumi kasutamisest. Saadud kogemuse põhjal lõi omavalitsus hangete läbiviimist toetava ameti, mille eesmärgiks on abistada hankijat, pakkujat ja värbamise eest vastutavat osapoolt (näiteks tööhõiveametit). Nii omavalitsuse poolt loodud toetav üksus kui ka hankijad, värbajad ja pakkujad töötavad Göteborgi linnas koos selleks, et hinnata värbamise võimalusi ja vajadusi, koostada tööhõive kriteeriumid, leida ja õpetada välja potentsiaalsed värvatavad, teostada värvatavate järeelvalvet, juhendamist jms.

Kõigist kolmest juhtumist nähtub, et üheks hea praktika **eelduseks on erinevate osapoolte koostöö**. Seega sotsiaalsete väärtuse kaasumise edukus riigihangetes on mõjutatud sellest, kuidas on hankija ja hankelepingu täitja koostöö koordineeritud ning samuti on vajalik **täiendavate partnerite abi näiteks uute töötajate väljaõppel ja nende toetamisel tööl**.

1.2.4 Soome

1.2.4.1 Sotsiaalse väärtuse kriteeriumite kasutamine

Soome parlament võttis 2016. aasta lõpus vastu uue riigihanke seaduse (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista), millega võeti üle Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivid 2014/23/EL, 2014/24/EL ja 2014/25/EL. Seaduse eesmärgiks on peale hankeprotsesside lihtsustamise luua ka võimalus sotsiaalsete kaalutluste arvestamiseks riigihangetes.

Sotsiaalsete kaalutluste arvestamist on püütud edendada ka varem. Soome majanduse- ja tööministeerium toetab sotsiaalsete aspektide arvestamist riigihangetes ning on koostanud juhendeid, kuidas üldisemalt sotsiaalselt vastustundlikult hankida⁸.

⁸ Soome majanduse- ja tööministeeriumi veebileht. <http://tem.fi/sosiaalisesti-vastuulliset-julkiset-hankinnat>

Lisaks on Soome majanduse- ja tööministeerium tellimusel viidud läbi uurimustöö (Toivanen ja Wennbergi, 2015), mis käsitleb erinevaid praktilisi juhtumeid sotsiaalsete kaalutluste arvestamisest riigihangetes, et tuua välja erinevaid kogemusi, probleeme ja häid praktikaid.

Toivanen ja Wennberg (2015) jagavad erinevad riigihangetes kasutatavad sotsiaalsed kriteeriumid nelja kategooriasse (Joonis 1). Riigihangete etappidena, kus sotsiaalseid kriteeriume kasutada, näevad nemad hankelepingu tingimuste määramist ning hindamiskriteeriume. Lisaks arvestatakse kriteeriumi aktiivsust ja passiivsust. Aktiivne kriteerium tähendab siinkohal, et see eeldab teatud kindlat tegevust kriteeriumi täitmiseks. Passiivne kriteerium eeldab põhimõtte järgimist või varasema tegevuse kontrollimist.

Toivanen ja Wennberg (2015) rõhutavad, et efektiivsemad ja tulemuslikumad kriteeriumid on aktiivsed ehk eeldavad pakkuvalt konkreetsete meetmete kasutamist tööhõive edendamiseks. Lisaks on sotsiaalse väärtuse tagamisel otstarbekam kasutada just lepingutingimust, sest seetõttu on pakkuja kohustatud tingimusi täitma. Teine võimalus on anda tööhõive edendamise eest lisapunkte, kasutades sotsiaalset kriteeriumit osana hindamiskriteeriumitest. See võimaldab hankele kandideerida laiemal hulgal pakkujatel.

Joonis 1. Näited sotsiaalsete kriteeriumite neljast liigist

	Aktiivne	Passiivne
Lepingutingimus	Edukas pakkuja peab lepingu täitmise perioodil võtma tööle teatud arvu töötuid.	Pakkuja peab tagama, et kõik töötajad teavad oma töötingimusi ja teisi tööalaseid õigusi.
Hindamiskriteerium	Pakkuja saab hankemenetluses lisapunkte kui ta pakub praktikakohti.	Pakkuja saab lisapunkte, kui ta on viimase 3 aasta jooksul võtnud tööle töötuid noori.

Allikas: Toivanen ja Wennberg (2015), autori tõlge

Kuigi sotsiaalsete kaalutluste arvestamine on juba kaua aega olnud poliitilise ja strateegilise tasandi plaaneringimises päevakorras, on sotsiaalsete kriteeriumite kasutamine praktikas osutunud siiski keerukaks (Toivanen ja Wennberg, 2015). Sealjuures esineb hankijate vastumeelsust sotsiaalsete kaalutluste arvestamiseks, kuna see muudab hankeprotsessid töömahukamaks ja keerulisemaks. Probleeme esineb seoses kasutatavate kriteeriumite täitmise kontrollitavuse ning mõõtmisega. Samuti leitakse, et on vajalik kriteeriume konkretiseerida, sest üldistest teadmistest ja juhenditest ei piisa. Samas tuuakse kitsaskohana välja, et standardne sotsiaalsete kriteeriumite kasutamise mudel ei pruugi kõikidele sobida, sest näiteks erinevates linnades on erinev tööhõive olukord.

Kuna erinevates piirkondades on erinevad tööturu probleemid, soovivad hankijad mõnel juhul edendada eelkõige piirkonnaspetsiifilisi töövõimalusi. See on aga Soome riigihangete eksperdi Kirsi-Maria Haloneni⁹ sõnul tekitanud juriidilisi probleeme seoses riigihangete üldise põhimõttega, mis määrab, et hanked ei tohi olla suunatud teatud piirkonna pakkujatele.

„Hankijatele on osutunud probleemseks see, et nad ei saa nõuda, et teatud kindlas piirkonnas/linnas elavad töötud inimesed võetakse tööle. Mõnel juhul on kasutatud pakkujate suunamist (mitte kohustust) palgata kohalike töötuid näiteks koostöös kohaliku tööhõiveametiga. Hankija võib pakkujaid informeerida, et päringud kriteeriumitele vastavate töötute inimeste osas saab teha teatud linna tööhõiveametist. See võib juhtida pakkujat kontakteerima kohaliku

⁹ Eksperti seisukohad pärinevad kirjavahetusest käesoleva uuringu meeskonnaga

tööhõiveametiga, kuid ei saa öelda, et pakkujat peab värbama töötuid just sellest piirkonnast.“ -
Kirsi-Maria Halonen (autori tõlge)

Riigihangete seaduses on sätestatud, et kõik hankes esitatud nõudmised peavad olema seotud hanke esemega. Küll aga toob Kirsi-Maria Halonen välja, et antud reegel on tekitanud hankijate seas mõnevõrra arusaamatusi.

„On olnud hägune, kas hankija võib nõuda, et töötaja inimene palgataks ükskõik millisele ametikohale eduka pakkujat ettevõttes või peab see olema seotud tegelikult hangitava teenusega.“
- Kirsi-Maria Halonen (autori tõlge)

Töötajate värbamise nõue võib tekitada otseseid takistusi väikestele ja keskmistele ettevõtetele ja seda eelkõige põhjusel, et uue töötaja värbamine ei ole ettevõttel majanduslikult võimalik või ei ole see lisakulutuste tõttu otstarbekas. Ühe lahendusena on siinkohal töötaja värbamise nõude asemel hankijad määranud, et edukas pakkujat peab pakkuma praktikakoha näiteks noorele töötule.

„Nõue palgata inimene võib olla liiga raske väikestele ja keskmistele ettevõtetele, kus on võib olla ainult 1-3 töötajat ja seetõttu nad ei esita pakkumust üldse või on lisakulutuste tõttu sunnitud tõstma pakkumuse maksumust.“ - Kirsi-Maria Halonen (autori tõlge)

1.2.4.2 Hea praktika näited

Toivaneni ja Wennberi (2015) uurimustöö põhjal on järgnevalt toodud välja juhtumid, mis näitavad erinevaid viise, kuidas Soomes on riigihangetes kasutatud töövõimalusi edendavaid sotsiaalseid kriteeriume.

Juhtum 1. Päevahoiu keskused

Espoo linnal on strateegia riigihangetega edendada riskirühmade tööhõivet ja praktikakohtade loomist. Hõivekriteeriumi rakendatakse reeglina suurtes (enam kui 200 000 eurot) ja tööjõumahukates projektides ning hõivekriteerium on tavaliselt hankelepingu täitmise tingimus mitte hindamiskriteerium.

Espoo linnas on päevahoiu keskustel olnud raske leida kõrgelt kvalifitseeritud tööjõudu ja samal ajal on noortel olnud raske leida praktikakohti. Nende probleemide lahendamiseks sõlmis Espoo linn hankelepingu päevahoiu keskustega, milles on määratud, et lisaks päevahoiu teenuse pakkumisele peavad päevahoiu keskused looma kindla arvu praktikakohti. Juhul, kui antud lepingutingimust ei täideta, peab päevahoiu keskus maksma trahvi 5000 eurot iga puuduva praktikakoha kohta.

Juhtum 2. Puhastusteenus

Oulu linnas on sotsiaalselt vastustundlike hangete ja hõive edendamisega läbi hangete tegeletud alates 2007. aastast. Oulus on hõivekriteerium olnud pigem hanke hindamiskriteeriumiks.

Oulu linnas kasutati puhastusteenuse hanke hindamiskriteeriumites sotsiaalseid kaalutlusi. Pakkujatel oli võimalik saada lisapunkte, võttes tööle tööturul ebasoodsas olukorras olevaid inimesi. Punktide arvutamise süsteem oli järgnev: võttes tööle tööturul ebasoodsas olukorras olevaid inimesi vähemalt 30% = 2 punkti, 10-30% = 1 punkt ja vähem kui 10% = 0 punkti. Samas tuuakse välja, et antud juhul oli kriteerium niivõrd leebe, et kõik pakkujad vastasid kõrgeima punktisumma tingimusele.

Juhtum 3. Rehabilitatsioonikeskused

Tampere linnas oli rehabilitatsiooniteenuse hankemenetluses pakkujatel võimalik saada lisapunkte võttes tööle puudega inimesi või pikaajalisi töötuid. Sealjuures oli määratud, et teenusepakkujat peab ise võtma tööle või palkama alltöövõtja, kes võtab tööle nimetatud sihtrühma kuuluvaid inimesi. Punkte jagati vastavalt sellele, mitu inimest pakkujat tööle lubas võtta. Juhul, kui pakkujat lubas lisaks personalile, kes tegeleb

hooldamisega, võtta tööle vähemalt ühe puudega inimese või pikaajalise töötu, sai pakkumus kaks lisapunkti ning pakkuja, kes lubas võtta tööle kaks või enam puudega inimest või pikaajalist töötut, sai viis punkti. Ka siinkohal ilmnes asjaolu, et kõik pakkujad lubasid tööle võtta kaks või enam sihtrühma kuuluvat töötajat ning said maksimumpunktid.

Juhtum 5. Haigla teenused

Edela-Soome haiglates terviseteenuste pakkumist korraldav asutus (Hospital District of Southwest Finland) kasutab riigihangetes sotsiaalset kriteeriumit, mis määrab, et teenuse pakkuja peab kandma hoolt töötajate kohaste töötingimuste eest ning järgima keskkonnahoidlikkuse regulatsioone ja juhiseid. Teenuse pakkuja peab lisaks tagama, et nimetatud kriteeriumite toimimist seiratakse regulaarselt ning esinevad probleemid lahendatakse jooksvalt. Juhul, kui leitakse olulisi rikkumisi või puudujääke töötingimuste või keskkonnahoiu osas, võib asutus pärast teenuse pakkujaga konsulteerimist hankelepingu lõpetada. Lisaks on asutusel õigus hankemenetluse käigus või eduka pakkujaga lepingu sõlmimisel nõuda, et pakkuja esitaks tõestuse organisatsiooni töötingimustest ja keskkonnahoiu meetmetest. Nimetatud tõestus esitatakse vabas vormis ja peab sisaldama informatsiooni, kuidas nimetatud kriteeriumite täitmine tagatakse, kuidas seda seiratakse ja kuidas võimalikke probleeme lahendatakse.

1.3 Kokkuvõte

Kuigi Euroopa Komisjoni juhendid soovivad ja direktiivid võimaldavad sotsiaalse väärtuse edendamist riigihangete kaudu, siis ei ole ka teistes riikides see veel laialdaselt kasutust leidnud – tehtud on mõningaid katsetusi. Seepärast ei leidu riigihangetes sotsiaalse väärtuse edendamise ühtset ja head reeglit, mida Eestis saaks eeskujuks võtta. Näiteid on erinevaid – sotsiaalset väärtust on edendatud riigihanke eseme määramisega sotsiaalset väärtust edendaval viisil või eeldades sotsiaalse väärtuse edendamist pakkuja poolt ja määratledes see hankelepingu täitmise tingimusena, aga ka seades pakkujad omavahelisse konkurentsi nii, et võidab pakkuja, kes pakub suurimas mahus sotsiaalse väärtuse loomist.

Teiste riikide näidete põhjal saab tuua välja järgmised punktid, millega tuleks töövõimalusi riigihangete kaudu edendades arvestada:

- Sotsiaalse väärtuse edendamine riigihangete kaudu on edukam olukorras, kus hankija on seadnud selle ka oma organisatsiooni eesmärgiks ja seeläbi sobib töövõimaluste edendamine organisatsiooni strateegiate ja kultuuriga;
- Mõistlik on enne hanke väljakuulutamist pidada pakkujatega läbirääkimisi, et saada paremat aimu selles, kuidas on pakkujatel võimalik eesmärgiks seadud sotsiaalset väärtust edendada;
- Sotsiaalne väärtus peab olema määratletud mõistlike parameetritega, mis on kontrollitavad nii hankemenetluse faasis, lepingu täitmise ajal kui ka pärast hankelepingu täitmist;
- Töövõimalusi edendavaid kriteeriume on mõistlik kasutada riigihangetes, mille kestus on pikem ja milles on suur osatähtsus tööjõul;
- Sotsiaalse väärtuse edendamine riigihangete kaudu nõuab osapooltelt tavapärase praktika muutmist. Vajalik on erinevate osapoolte (hankija, pakkuja ja sageli ka tööhõiveamet (Eesti kontekstis Töötukassa)) koostöö, et nõustada nii hankijaid kui pakkujaid sotsiaalse väärtuse loomise viisidest ning aidata hangetega seonduvaid riske maandada;
- Sotsiaalse väärtuse edendamine peab olema kooskõlas riigihangete teostamise üldpõhimõtete ja reeglitega.

2 Töövõimalustega seotud eesmärgid – suunised Eestile

2.1 Sissejuhatus

Selleks, et töövõimalustega seotud sotsiaalset väärtust läbi riigihangete edendada, kaardistatakse järgnevalt, milliseid eesmärke sotsiaal- ja tööpoliitika raames Eestis taotletakse ning kas nende edendamine läbi riigihangete on võimalik. Selle põhjal määratletakse riskirühmad ja kirjeldatakse riskirühmade suurust ning nende olukorda tööturul. Lõpuks vaadatakse, kuidas mõõta loodava sotsiaalse väärtuse suurust ja millised on loodava väärtuse komponendid. Kuigi töövõimaluste laiendamine riskirühmadele pigem loob sotsiaalset väärtust kui vähendab seda, siis teoreetiliselt ei ole välistatud ka sellised olukorras, kus töövõimaluste laiendamisega kaasnevad kulud võivad ühiskonna kui terviku tasandil kujuneda suuremaks kui tulud. Seda teemat käsitletakse pikemalt viimases alapeatükis.

2.2 Eesmärgid Eesti strateegiate ja tööpoliitika alusel

2.2.1 Üldised Eesti strateegilised eesmärgid

Sotsiaalse väärtuse edendamisel läbi riigihangete on hangete mahu tõttu potentsiaal parandada tööturu ja sotsiaalset olukorda, seda muidugi vaid juhul, kui hankijad oskavad ja tahavad riigihangetes sotsiaalseid kaalutlusi arvesse võtta. Selleks, et hankijad saaksid oma tegevusega kaasa aidata riigi vastavasisuliste eesmärkide saavutamisele on oluline teada, millele Eesti riik sotsiaalsete väärtuste kontekstis eesmärgid seab. Alljärgnevalt käsitletavad suunised sotsiaalsete väärtuste arvesse võtmiseks lähtuvadki riiklikult seatud prioriteetidest ning arengukavadest.

Eestis on töö- ja sotsiaalvaldkonna eesmärgid ning kavandatud meetmed eesmärkide täitmiseks sätestatud heaolu arengukavas 2016 – 2023 (Sotsiaalministeerium, 2016). Heaolu arengukava koondab riigi strateegilised eesmärgid ja arengukavad¹⁰ ning neist lähtuvad tegevussuunad tööpoliitika, sotsiaalpoliitika ja võrdse kohtlemise ning soolise võrdõiguslikkuse valdkondades.

Heaolu arengukava 2016–2023 seab kaks üldisemat eesmärki:

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

Üldeesmärkide täitmine põhineb neljal alameesmärgil:

- 1) tööjõu nõudluse ja pakkumise vastavus tagab tööhõive kõrge taseme ning kvaliteetsed töötingimused toetavad pikaajalist tööelus osalemist;
- 2) inimeste majanduslik toimetulek on aktiveeriva, adekvaatse ja jätkusuutliku sotsiaalkaitse toel paranenud;
- 3) inimeste võimalused iseseisvalt toime tulla, kogukonnas elada ning ühiskonnaelus osaleda on tänu efektiivsele õiguskaitsele ja kvaliteetsele kõrvalabile paranenud;
- 4) naistel ja meestel on võrdsed õigused, kohustused, võimalused ja vastutus kõigis ühiskonnaelu valdkondades.

Käesoleva töö eesmärk on hinnata riigihangetega sotsiaalse väärtuse loomise võimalusi läbi riskirühmade töövõimaluste parandamise. Töövõimaluste paranemine on seotud nii tööjõu nõudluse kui pakkumise

¹⁰ Euroopa majanduskasvu strateegiaga „Euroopa 2020”, Eesti konkurentsivõimekavaga „Eesti 2020”, Eesti säästva arengu riikliku strateegiaga „Säästev Eesti 21”, riigi eelarvestrateegia 2016-2019.

poolega. Tööjõu nõudluse poolt kujundavad tööandjad, kellel on vaja tööjõudu oma eesmärkide ellu viimiseks. Pakkumise pool kujuneb töötajate oskustest, teadmistest ja motivatsioonist töötada.

Riigihangete kaudu saab mõjutada eelkõige tööturu nõudluse poolt. Hankija, kes kujundab riigihanke tingimusi, saab suunata tööandjate ehk riigihanke kontekstis pakujate käitumist. Seega saab riigihangetega edendada selliseid tööpoliitika eesmärke, mida mõjutab tööandjate tegevus.

Heaolu arengukava alameesmärkide täitmisele on võimalik riigihangetega panustada järgmiselt:

- Alameesmärk üks seab eesmärgiks kõrge hõivemäära ja kvaliteetse tööelu. Tööandjate käitumisel on ilmselgelt mõju mõlema eesmärgi täitmisele, seega väärib selle eesmärgi ja riigihangete kui eesmärgi täitmise ühe võimaliku instrumendi analüüsimine põhjalikumalt käsitlemist.
- Alameesmärgi kaks puhul on riigihangete roll tagasihoidlikum. Riigihanke käigus saab (mõõdukalt) reguleerida seda, kuidas hanke esemeks olev töö valmis saab. Muud teemad (nt riiklikud ja kohalikud sotsiaalkaitse süsteemi elemendid) otsest puutumust riigihangetega ei oma. Riigihangetega saab selle eesmärgi täitmisele kaasa aidata vaid niivõrd, kui võrd on seda võimalik teha läbi tööturul nõrgemas seisus olevatele inimestele paremate tööhõivevõimaluste loomise (ehk läbi sarnase mehhanismi nagu saab riigihangete regulatsioon toetada alameesmärki üks). Seega pole mõtet alameesmärki kaks eraldiseisvalt pikemalt analüüsida.
- Alameesmärgi kolm osas kehtivad samad kaalutlused, mis alameesmärgi kaks juures. Sarnaselt saab riigihanke kontekstis kõne alla tulla iseseisvalt toimetuleku toetamine läbi hõivevõimaluste parandamise (palgatulu on üks olulisemaid iseseisva toimetuleku nurgakivisid). Muud teemad nagu võimalused kogukonnas elada ja ühiskonnaelus kaasa lüüa, õiguskaitse ja kvaliteetne kõrvalabi ei oma valdavalt riigihanke esemega puutumust ning seega ei ole nende edendamine läbi riigihangete tingimuste täiendamise realistlik. Seetõttu pole ka selle alameesmärgi ja riigihangete regulatsiooni kui selle täitmist toetava instrumendi esimesest alameesmärgist eraldisesval analüüsil otstarbekas pikemalt peatuda.
- Neljas alameesmärk omab riigihangetega regulatsiooniga suuremat puutumust – võrdne kohtlemine töösuhtes (näiteks läbi naistele ja meestele võrdse töö eest võrdse palga maksmise) saaks selle eesmärgi täitmisele kaasa aidata.

Vastavalt käesoleva uuringu tellija poolt uuringule seatud fookusele käsitleme järgnevalt konkreetsemalt seda, kuidas on võimalik riigihangetega panustada Heaolu arengukava alameesmärkide üks ja neli täitmisele.

2.2.2 Tööhõive kõrge tase, kvaliteetsed töötingimused ja pikaajaline tööelus osalemine

Heaolu arengukava 2016-2023 hõivega seotud alameesmärgi all kirjeldatakse väljakutseid, millele tuleb eesmärkide poole liikumiseks vastata. Järgnevalt on iga väljakutse osas kaalutud, kas sellele vastamisel on võimalik kasutada riigihankeid vahendina, millega eesmärkide poole liikumist oleks võimalik edendada (Tabel 1). Käesolev uuring keskendub konkreetset hõivevõimaluste edendamisele, seepärast on järgnevas tabelis esitatud väljakutseid käsitletud vaid põgusalt.

Tabel 1. Heaolu arengukava 2016-2023 esimese alameesmärgi väljakutsed ja nende väljakutsete adresseerimise võimalused riigihangetega

Heaolu arengukavas 2016-2023 nimetatud tööturuga seotud väljakutsed	Riigihangete kasutamise võimalused nendele väljakutsetele vastamisel
Tööjõupuudus	
Tööjõu kvalifikatsioon ei vasta tööturu vajadustele. Vähene osalemine elukestvas õppes pärsib	Riigihanke sekundaarse eesmärgina töötajate kvalifikatsiooni tõstmist edendada on keeruline . Kuna kõik riigihanke kriteeriumid peavad olema seotud hanke esemega, siis koolituste korral-

<p>töajõu, eriti vanemaalise töajõu, suutlikkust töajõuturul osaleda.</p>	<p>damist töötajatele ei saa tavaliselt riigihangete kaudu edendada. Riigihanke raames töötajate koolitamine ei ole üldjuhul mõeldav, sest valdavalt eeldatakse, et edukal pakkujal peab olema olemas töajõud, millega hanke esemeks olev töö teostada.</p> <p>Siiski on teiste riikide näitel riigihangete raames nõutud ka töötajate väljaõppe või praktikakohtade loomist mingis ulatuses. Seega - kui on võimalik hankeesemega siduda praktikakohtade pakkumist, siis saavad läbi riigihangete ka selle eesmärgi saavutamisse panustada.</p>
<p>Töajõud pole mobiilne. Töajõu regionaalne paiknemine ei vasta tööturu vajadustele ning inimestel puudub võimekus ja tahe riigisiseseks mobiilsuseks.</p>	<p>Teatud piirkonnast töajõu palkamist ei saa seada riigihangete kriteeriumiks, kuna see on vastuolus riigihangete üldpõhimõtetega.</p> <p>Regionaalselt konkurentsieelise andmine ei ole koosõlas riigihangete üldpõhimõtetega ja seetõttu ei saa seda väljakutset riigihangete kaudu adresseerida.</p> <p>Teiste riikide näidete põhjal olid just sellised riigihanke tingimused, kus eelistati ühe piirkonna töajõudu või pakkujaid, tekitanud õiguslikke vaidluseid.</p>
<p>Vähene teadlikkus tööelu eri aspektidest ning ebavõrdne kohtlemine värbamisel ja töösuhtes</p>	
<p>Töandjate hoiakud ja vähene teadlikkus osade ühiskonnagruppide suhtes, millest johtuv eelarvamuslik või ebavõrdne kohtlemine värbamisel takistab antud gruppide võimetekohast hõivesse kaasamist.</p>	<p>Otseselt ei saa töandjate hoiakuid ja teadlikkust riigihangete raames adresseerida, kuid riskirühmade hõivamise premeerimine riigihanke raames suunab ka teadlikkuse kasvule.</p>
<p>Töötajate ja töandjate vähene teadlikkus tööelu erinevatest aspektidest, sealhulgas tööllastest õigustest ja kohustustest ning õigusaktidest tulenevatest nõuetest ja töö tegelemise riskidest ja võimalustest.</p>	<p>Riigihangete kaudu saab suunata töandjate tähelepanu tööõiguslaste normide täitmisele sätestades nende täitmise kohustus lepingutingimustes. Kuigi tööõiguslaseid regulatsioone peab täitma ka ilma riigihanke osalemiseta, siis nende täitmise kinnitamine riigihanke raames suurendab teadlikkust. Samuti saab oluliste tööõiguslaste rikkumiste korral kõrvaldada pakkuja menetlusest.</p>
<p>Palgavaesus ning töötus- ja mitteaktiivsuslõksud</p>	
<p>Töökoha olemasolu ja tööst saadav sissetulek ei taga rahuldavat toimetulekut. Vajalik on ennetada ja vähendada palgavaesust. Sotsiaaltoetused kombinatsioonis võivad osutada kasulikumaks, kui töötamine.</p>	<p>Riigihangete kaudu saab kohustada töandjaid kinni pidama tööõiguslastest normidest, sh riiklikult kehtestatud minimaalsest töötasust (vt eelmine punkt). Samuti saab kaudselt suunata nõu väärrika tasu maksmisele ehitades üles kontrollisüsteemi näiteks sektori keskmise palgaga ning kohustades pakkujat erinevuste korral selgitusi andma (vt riigihangete seaduse eelnõu § 115). Samas ei saa seada riigihangetes tingimusi, mis kohustaks pakkujaid maksma keskmist töötasu töötajatele (vt Lätt ja Fels 2016).</p> <p>Palgavaesus ei ole täpselt sisustatud mõiste. Eestis on regulatsioonidega määratud minimaalne palk, mis ületab absoluutset vaesuspiiri. Seega ei saa indiviidi tasandil käsitleda täiskohaga töötavat inimest palgavaesena. Osaajaga töötava inimese puhul oleks see võimalik, aga see tähendaks seda, et riigihanked peaksid eelistama osaajaga töö asemel täistööajaga töötajate kasutamist, see aga läheb vastuollu teise väljakutse – paindlike töövormide levik – lahendamisega.</p> <p>Seega peab palgavaesus olema seotud perekonna mitte üksikisikuga. Töandja saab ja peab töötasu maksma töötajale ning ei saa seejuures arvestada töötaja perekonda. Seega ei saa otseselt palgavaesuse vähendamisse riigihangete kaudu panustada.</p>

	Töötus- ja mitteaktiivsuskõksud tulenevad toetuste ja alternatiivina teenitava töötasu vastastikkusest ebakõladest. Arvestades seda, et riiklikult on paika pandud miinimumpalk ja tööandja maksab töötasu vastavalt töötaja piirtootlikkusele, siis ei saa neid probleeme adresseerida tööandjate käitumise suunamise kaudu vaid peab kaaluma sotsiaaltoetuste süsteemi erinevate osade koostoimet ja suhet minimaalsesse töötasusse.
Tööturu ja majanduse muutumist mitteamestavad töö tegemise tingimused	
Uute ja paindlike töövormide kohandamatus kehtiva seadusandliku raamistikuga.	Ei saa riigihangete kaudu otseselt adresseerida. Selle väljakutse taga on Heaolu arengukava kohaselt regulatsioonide jäikus, mida ei saa adresseerida tööandjate käitumise suunamisega läbi riigihangete.
Töötajate osalemine töötingimuste kollektiivsel kujundamisel	
Muutunud töösuhted ja töötajate formaalne kaasamine ei motiveeri osalemist töötingimuste kollektiivsel kujundamisel. Formaalne kaasamine ei võimalda sisuliselt töötajatel osaleda töötingimuste ja tööelu korraldamisel ning nõrgestab sotsiaaldialoogi.	Ei saa riigihangete kaudu adresseerida. Riigihangetega ei saa otseselt kohustada tööandjaid ja töötajaid sisukat sotsiaalset dialoogi pidama. Küll on ühe ringkonnakohtu otsuse (Tartu Ringkonnakohtu otsus nr. 3-12-351 p.11) järgi võimalik riigihankes nõuda tööandjalt, et oleks sõlmitud kollektiivleping, kuna see on seotud hanke eseme kvaliteediga, tagades teenuse pakkumise stabiilsuse. Põhjendus kollektiivlepingu olemasoluks on aga seotud riigihanke eseme kvaliteediga ja ei sea tingimusi kollektiivsete läbirääkimiste sisukusele.
Eri sihtrühmad, kellel on takistused tööturul osalemiseks	
Riskirühmadena käsitletakse järgmisi grappe: <ul style="list-style-type: none"> Noored; Vanemaealised; Muukeelsed elanikud; Uuississerändajad; Töövõimekaoga inimesed; Pikemat aega tööturul eemal olnud inimesed; Pikaajalise hoolduskohustusega inimesed. 	Riigihangete kaudu saab suunata tööandjaid riigihankelingu täitmiseks palkama riskirühma inimesi kas kohustusliku lepingu täitmise tingimusena või hindamiskriteeriumina eelistades pakkujaid, kes palkavad rohkem riskirühma kuuluvaid inimesi. See ei võimalda ületada kõiki riskirühmade takistusi tööturul osalemiseks, kuid koostöös Töötukassa meetmetega isikust tulenevate takistuste ületamiseks saab riigihangete kaudu suurendada tööandjate valmisolekut riskirühma inimesi hõivata.
Töötajate töövõime säilitamisega seotud probleemid	
Regulatsioonidest ja riiklikest süsteemidest tulenevad probleemid, mis ei suuna töövõime säilitamisele kaasa aitama. Nagu näiteks: 1) töövõimetuse süsteemis puudub ennetav sekumine, 2) tööandjatel ei ole praeguse maksumise ja -korralduse juures motivatsiooni ja ressursse panustada töötajate tervisesse, 3) tööturumeetmed ei ole omavahel ning seotud vate riiklike meetmetega asjakohaselt seotud, 4) tööpoliitika e-rakendused ei ole piisavalt sihitatud ja seotud, 5) järelevalve ei ole piisavalt mõjus.	Regulatsioonidest ja riiklikest süsteemidest tulenevaid takistusi töövõime säilitamiseks ei saa tööandjate käitumise kaudu suunata.
Tööandjad ja töötajad ei ole piisavalt kursis töötervishoiu ja tööohutuse küsimuste, oma õiguste ja kohustuste, õigusaktidest tulenevate nõuete ega töökoha riskidega.	Riigihankesse saab panna kohustuse pakkujale järgida tööohutuse ja -tervishoiu nõuete täitmist, mis aitab kaasa teadlikkuse tõusule.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et riigihangete kaudu saab kaasa aidata eelõige selliste väljakutsete lahendamisele, mille lahendamist takistab praegu tööandjate teadlikkus või teatud töötajate gruppide tööjõukuluga võrreldes madalam tootlikkus. Riigihankes saab hankija nõuda pakkujalt kinnitust tööõiguse normidest kinni pidamise kohta ja see suunab pakkujaid (tööandjaid) mõtlema nendele teemadele. Kui seni

on teadlikkuse puuduse tõttu regulatsioonide täitmine olnud puudulik, siis suunab selline kinnituse nõudmine ka regulatsioonide täitmisele. Riskirühmade hõive suurendamise eesmärki saab riigihangete tingimuste kujundamise kaudu samuti panustada, seda nii läbi tööandjate teadlikkuse kasvu kui ka riskirühma kuuluvate inimeste madalama tootlikkuse kompenseerimisega kõrgema riigihanke hinnaga.

2.2.3 Naiste ja meeste võrdsed õigused, kohustused, võimalused ja vastutus

Heaolu arengukava kohaselt tähendab sooline võrdõiguslikkus meeste ja naiste võrdseid õigusi, kohustusi, võimalusi ja vastutust eri ühiskonnaelu valdkondades, mis ühtlasi võimaldab meestel ja naistel end võrdselt teostada töö- ja pereelus, hariduses ning teistel elualadel. Soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks kasutatakse nii spetsiifilisi soolise ebavõrdsuse probleemide lahendamisele suunatud erimeetmeid kui ka sooliste aspektide arvestamist kõigi valdkondade poliitikates (nõ süvalaiendamine). Heaolu arengukavas tuuakse konkreetsemad tööturu valdkonnas soolise võrdõiguslikkusega seotud väljakutsed: ebavõrdsus tööturul hõivenäitajates ja töötasus.

Naiste hõivemäär on meestega võrreldes oluliselt madalam. Seega olukorras, kus naiste haridustase on meeste omast keskmiselt kõrgem, jääb suur osa potentsiaalset lisandväärtust tootvat tööjõudu tööturult kõrvale. Hõivelõhe peamiseks põhjusteks on lastega seotud hoolduskohustuste täitmise ebavõrdne jagunemine ning eelkõige kinnistunud sooliste stereotüüpide laia levikust tulenev horisontaalne ja vertikaalne sooline segregatsioon. Sooline palgalõhe kujuneb mitmetahuliste tegurite koosmõjul – pere- ja tööelu ühitamatus ning sellest tulenevad karjäärivõimaluste erisused, sooline segregatsioon, haridusvalikud, stereotüübid ning üldised ühiskondlikud väärtused ja hoiakud.

Riigihangete kontekstis on võimalik kohustada pakkujaid rakendama võrdseid võimalusi tagavaid regulatsioone¹¹. Hankijal on õigus nende täitmist ka kontrollida. Soopõhiselt eeliste andmine ühest soost töötajatele on keeruline ja üldjuhul on seda raske põhjendada. Igal juhul peavad rakendatavad kriteeriumid olema kooskõlas võrdse kohtlemise seadusega. Soolise võrdõiguslikkuse edendamise võimalusi läbi riigihangete on käsitletud Eesti kontekstis Simovart (2009).

2.3 Riskirühmad, kelle hõive edendamine võiks Eestis olla riigihangete sekundaarseks eesmärgiks

2.3.1 Riskirühmade määratlemise alused

Tööhõive seisukohast seisneb sotsiaalse väärtuse loomine eelkõige ebavõrdses tööturuolukorras olevate sotsiaalsete gruppide (riskirühmade) hõive suurendamises ja seeläbi nii antud gruppide kui ka ühiskonna heaolu suurendamises. Seega on oluline esmalt määratleda konkreetset riskirühmad, kelle hõive suurendamisega kaasneb täiendav sotsiaalne väärtus ning teiseks defineerida, mille alusel konkreetse grupi hõive edendamiseks kaasnevat sotsiaalset väärtust hinnata.

Riskirühmade määratlus lähtub ühelt poolt arenguprioriteetidest (riiklikul tasandil on need arengukavad ja strateegilised dokumendid) ja kehtivatest tööelu reguleerivatest seadustest (eelkõige Töötukassa tegevuse aluseks olevast raamistikust ning selles sätestatud meetmetest) ning olema teisest küljest riigihanke raa-

¹¹ Näiteks Šveitsis võib sõlmida hankelepingud seaduse kohaselt ainult pakkujatega, kes on vastavuses naiste ja meest võrdse kohtlemise regulatsioonidega (Federal Act on Public Procurement § 8). Naiste ja meeste palkade võrdsust kontrollitakse selleks otstarbeks loodud regressioonipõhise analüütilise vahendiga LOGIB ja juhtudel, kus ilmneb selgitamata palkade erinevus, küsitakse selgitusi. Juhul, kui selgitused ei ole ammendavad, siis ei sõlmita sellise pakkujaga lepingut ning ta kõrvaldatakse hankemenetlusest. LOGIB on vahend, mida saavad kõik tööandjad ise kasutada soolise palgalõhe hindamiseks enda ettevõttes. On uuringuid, mis näitavad, et sellel vahendil on olnud positiivne mõju palgaerinevuse vähenemisele (vt nt Vaccaro 2015).

mes administreeritav (riskigrupi kuulumine peab olema tuvastatav ja kontrollitav). Seetõttu ei saa kasutada näiteks regionaalset määratlust riskigrupi moodustamisel. Kuigi regionaalsed erisused on nii tööhõive kui palgainfo alusel selgelt tuvastatavad, ei ole võimalik riigihanke pakkumuse hindamise kontekstis isikuid piisava täpsuse ja kindlusega regionaalselt positsioneerida¹². Samuti ei tohi riskirühma hõive edendamiseks olla vastuolus riigihangete mittediskrimineerimise üldprintsipiiga, mille kohaselt tuleb pakkujaid või taotlejaid kohelda võrdselt sõltumata nende päritoluriigist. Kõikidel pakkujatel peavad olema võrdsed võimalused pakkumiseks, mistõttu ei saa kasutada kriteeriume (nagu nt konkreetse piirkonna inimeste töösuhete pakkujaga), mis eelistavad ühe piirkonna pakkujaid.

Riskirühmad, kelle hõive edendamist riiklike strateegiate ja dokumentide põhjal võiks kaaluda, on järgmised:

1. töövõimekaoga inimesed;
2. madala haridustasemega, hõivest ja haridusest väljas olevad noored;
3. vanemaealised;
4. muukeelsed elanikud (sh uussisserändajad);
5. pikaajalised töötud.

Riigihangete kaudu nende rühmade tööhõivet edendades on vajalik rühmad täpselt piiritleda. Kuna riskirühma kuulumine peab olema ka kontrollitav, siis võiks määratleda riskirühmad selliselt, et neisse kuulumist saaks hinnata administratiivsete andmete põhjal. Eestis on Töötukassas registreeritud inimesed, kes otsivad tööd ning kui nad kuuluvad riskirühmadesse, kellel on tööd keerukas leida, siis on nad määratletud ka riskirühma kuuluvate töötutena. Seega võimaldaks rühma piiritlemine vastavalt Töötukassa kasutatavale määratlusele kontrollida inimeste kuulumist riskirühma ametlike registrite põhjal.

Töötukassas registreeritavad riskirühmad on määratletud tööturuteenuste ja -toetuste seaduses (TTTS) (§ 10 lg 5)¹³, mis on veidi erinev heaolu arengukavas määratletust. Töötukassa igapäevases praktikas on seaduses määratletut täpsustatud. Näiteks on heaolu arengukavas määratletud riskirühmana töövõimekaoga inimesed, TTTS on riskirühmana määratletud puudega töötut, kes vajab puudest tulenevalt lisaabi. Töötukassa praktikas aga kasutatakse järgmist määratlust: puudega töötut on töötut, kellel on puue puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 2 tähenduses või kes on tunnistanud püsivalt töövõimeetuks riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel või kellele on riiklike elatusrahade seaduse alusel määratud invaliidsusgrupp tähtajatult või kellel on tuvastatud osaline või puuduv töövõime töövõimetoetuse seaduse alusel.

Järgnevalt käsitletakse riskirühmi, mis on väljatoodud heaolu arengukavas. TTTS-is nimetatud riskirühmadest jäävad välja järgmised: vanglast vabanenud töötud, varasema hoolduskohustusega töötut ja muu töötut, kelle töö leidmise võimalused on eriliselt takistatud. Kirjeldatakse iga heaolu arengukavas nimetatud riskirühma olulisemaid takistusi tööturul osalemisele, riskirühma suurust ja tööturu olukorda

¹² Eestis puudub hankijal võimalus kontrollida mõistliku halduskoormusega mingis konkreetsetes regioonis elamise tingimusele vastavust.

¹³ TTTS § 10 lg 5 järgi on riskirühmad: 1) puudega töötut, kes vajab puudest tulenevalt lisaabi; 2) 16 – 24-aastane töötut; 3) töötutena arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vanglast vabanenud töötut; 4) 55- kuni vanaduspensioniealine töötut; 5) enne töötutena arvelevõtmist puudega isikut hooldanud inimene, kes sai KOV-ilt hooldamise eest toetust ja kes ei ole olnud hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega töötutena arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul; 6) pikaajaline töötut, kes ei ole töötutena arvelevõtmisele vahetult eelnenud 12-kuulise perioodi jooksul olnud hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega; 16 – 24-aastase töötut korral 6-kuulise perioodi jooksul; 7) töötut, kes ei oska eesti keelt ja kelle tööle rakendamine on selle tõttu takistatud; 8) muu töötut, kelle tööleidmise võimalus on eriliselt takistatud.

sotsiaaldemograafiliste tunnuste lõikes ning tuuakse riskirühma määratlus (arvestades nii heaolu arengukava kui Töötukassas kasutatavat riskirühmade määratlust), mida saaks kasutada riigihangetes.

2.3.2 Riskirühmade kirjeldus

2.3.2.1 Vähenenud töövõimega inimesed

Vähenenud töövõimega inimesed on märgitud riskigrupina nii Heaolu arengukavas kui ka tööturuteenuste ja -toetuste seaduses, samuti ilmneb tööturuülevaatest (vt Lisa 3) vähenenud töövõimega inimeste märkimisväärselt halvem tööturupositsioon. Peamisteks takistuseks tööturule liikumisel on sellel grupil liiks tervisest tulenevatele piirangutele ka tööandjate ja ühiskonna hoiakud ning eelarvamused.

Vähenenud töövõimega inimesi¹⁴ oli 2016. aastal kokku 105 625, kellest hõivatuid oli ca 50 213 (47,5%), Töötukassas ametlikult registreeritud töötuid 4 527 (4,29%) ja mitteaktiivseid 49 375 (46,8%).

Sotsiaaldemograafilise ülevaate saamiseks sellest grupist kasutame Eesti tööjõu-uuringust (ETU) töövõimetuspensionäride andmeid¹⁵. Töövõimetuspensionäre oli 2016. aastal ligi 65 500, kellest hõivatuid oli ca 22 000, töötuid¹⁶ 5300 (8%) ja mitteaktiivseid 38 300 (58,4%) (Joonis 2). Kuigi töötute osakaal kõikidest töövõimetuspensionäridest ei ole väga erinev Eesti keskmisest töötute osakaalust tööealises elanikkonnas, siis töötuse määr ehk töötute osakaal tööjõust (hõivatud ja töötud kokku) on ligi 20%, mis on oluliselt kõrgem Eesti keskmisest (ca 7%). See tuleneb sellest, et töövõimetuspensionäride hulgas on keskmisest oluliselt rohkem mitteaktiivseid. Mitteaktiivsete osakaalu vähendamisele selles rühmas on suunatud praegu käimas olev töövõimereform. Üks osa vähenenud töövõimega inimestest on sellised, kellel töövõime puudub ja nende tööturule toomine ei pruugi üldse võimalik olla, samas ei ole nende osakaal väga suur.

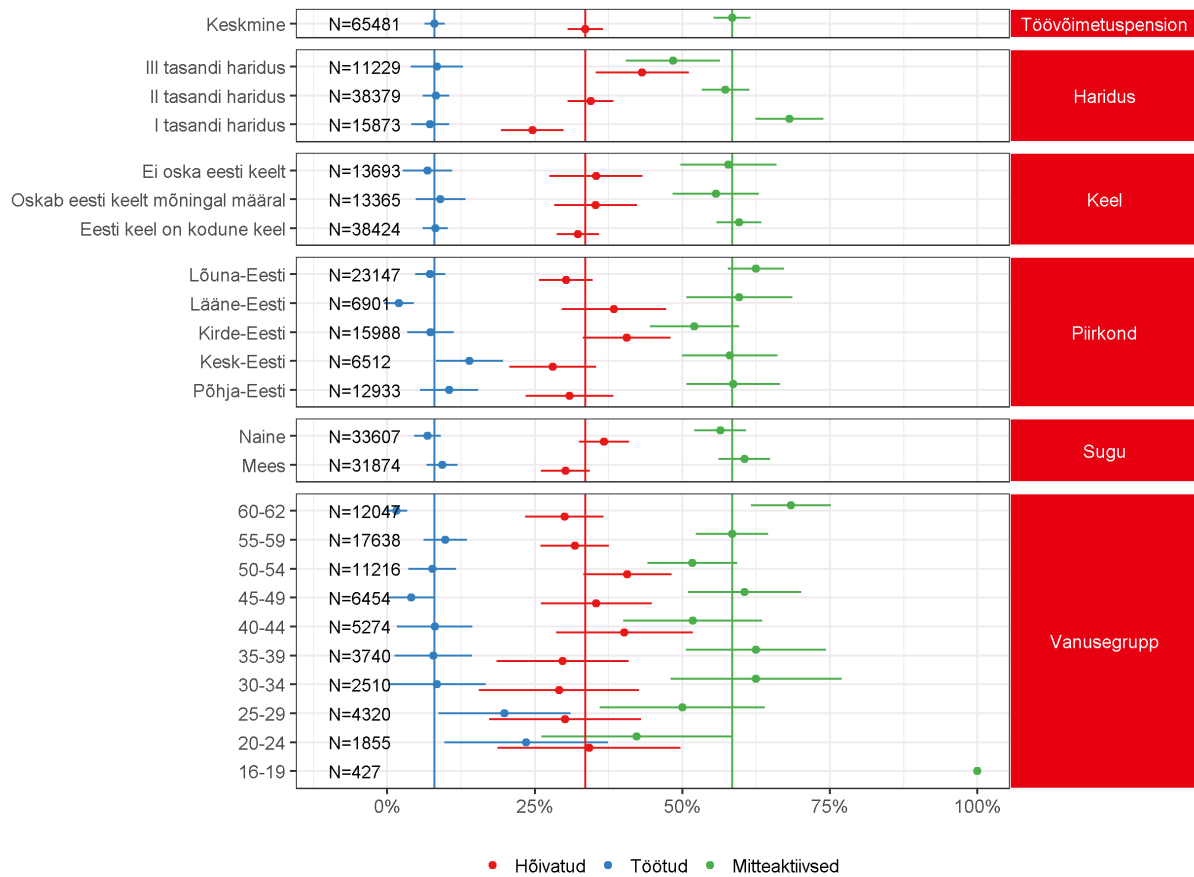
Kõrgemalt haritud töövõimetuspensionäride hõivemäär on mõnevõrra kõrgem kui madalama haridusega töövõimetuspensionäridel, kuid isegi kolmanda taseme hariduse puhul jääb see alla 50% ning esimese tasandi hariduse puhul umbes 25% piirimaile. Madala hõivemäära ja kõrge mitteaktiivsusmäära põhjuseid on mitmeid, üheks põhjuseks oli toetuste skeem, mis ei motiveerinud tööle minema, samuti madalam hariduse tase, mis tuleneb terviseseisundist põhjustatud takistustest hariduse omandamisel. Neid põhjuseid on keerukas riigihangetega adresseerida. Samas toob heaolu arengukava ning mitmed uuringud (vt heaolu arengukava lk 11) välja ka tööandjate ja ühiskonna vähese teadlikkuse, eelarvamused ja tõrjuva hoiaku, mis takistab vähenenud töövõimega inimestel töö leidmist. Riigihangetesse vähenenud töövõimega inimeste hõivet soodustavate kriteeriumite lisamisega on võimalik suunata tööandjaid sellele riskirühmale töökohti looma ja seeläbi suurendada nii teadlikkust kui riskirühma hõivet.

¹⁴ Osalise või puuduva töövõimega, määratud töövõimetusega. Töövõimereformi finantsmudeli andmed seisuga 06.04.2017.

¹⁵ Sotsiaal-demograafiliste gruppide lõikes saame andmeid võrrelda Eesti Tööjõu-uuringu (ETU) põhjal, milles on ühe tunnusega töövõimetuspensionär. ETU on küsitlusuuring, mille andmetest on administratiivsetele andmetele kõige lähemal töövõimetuspensionäri staatus. Siinkohal esitame töövõimetuspensionäride andmed kui lähendit töövõimekaoga inimeste olukorrale. Kuni 2017. aasta jaanuarini määrati püsivat töövõimetust Sotsiaalkindlustusametis. Töövõimetuse hinnanguks oli töövõimetuse protsent. Sealjuures inimesed, kellele määrati töövõimetuse vahemikus 40-100%, said töövõimetuspensionäri olenemata sellest, kas nad olid tööturul hõivatud, töötud või mitteaktiivsed.

¹⁶ See on inimeste enda raporteeritud töötus ehk inimene väidab, et tal ei ole tööd, ta otsib tööd ja on valmis töö leidmisel tööle asumiseks. See ei lange kokku Töötukassas registreeritud töötusega, kuna osad inimesed ei registreeri ennast töötuks.

Joonis 2. Töövõimetus pensionäride (16-62-aastased, kes ei ole ajateenistuses, lapsehoolduspuhkusel ega mitteaktiivsed seoses õpingutega) tööturu näitajad sotsiaal-demograafiliste gruppide lõikes



Allikas: ETU 2016, autori arvutused.

Märkus: Vertikaalsed värvilised jooned näitavad vastavalt töötute, hõivatute ja mitteaktiivsete inimeste osakaalusid Eesti töövõimetus pensionäride hulgas keskmiselt. Punktid näitavad töötute, hõivatute ja mitteaktiivsete inimeste osakaalusid vaatlusalusesse sotsiaaldemograafilisse gruppi kuuluvate Eesti töövõimetus pensionäride (nt naised) hulgas. Kuna andmed on küsitlusuuringu põhised, siis on osakaalu hinnangutele lisatud ka usalduspiirid. Punkte läbistavad horisontaalsed jooned ehk osakaalu hinnangu 95-protsendilised usalduspiirid näitava seda, millisesse vahemikku 95-l juhul 100-st vaatlusalune hinnang jääb.

Riigihanke kontekstis peab rühma kuulumine olema hankija poolt kontrollitav, seepärast tuleks vähenenud töövõimega inimesteks lugeda neid, kellele on ametlikult määratud kas töövõime vähenemine või püsiv töövõimetus. Vähenenud töövõimega inimeste hulka loetakse eelkõige enne 2017. aastat Sotsiaalkindlustusametis määratud püsiva töövõimetusega inimesed ja alates 2016. aasta keskpaigast Töötukassas määratud vähenenud või puuduva töövõimega inimesed. Töötukassa liigitab **puuetega töötute** inimeste riskirühma järgmistel alustel¹⁷:

1. **Püsivalt töövõimetus** (riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel) – enne 2017. aastat määrati see staatus Sotsiaalkindlustusametis, alates 2017. aastast (seoses töövõimereformiga) sellist staatust enam ei määrata. Määratud püsiva töövõimetus tähtaeg oli kuni 5 aastat, mistõttu on

¹⁷ Invaliidsusgrupp ei määrata alates 2000. aastast. Tähtajatu invaliidsusgrupp määrati 50-aastastele või vanem naistele ja 50-aastastele või vanematele meestele - kõik sellised inimesed peaksid olema tänaseks vanaduspensionikka jõudnud. Nooremaid inimesi, kellele määrati tähtajatu invaliidsusgrupp võib veel mõned tööturul olla. Tegemist on marginaalse gruppiga.

sellesse gruppi kuuluvaid jätkuvalt Eesti tööturul, viimased püsiva töövõimetuse staatused aeguvad 2021. aasta lõpus. Väike grupp neist on siiski ka tähtajatu püsiva töövõimetusega, mida määrati varasematel aastatel.

2. **Osalise või puuduva töövõimega** (töövõimetoetuste seaduse alusel) – status määratakse Töötukassas. Esmaseid hindamisi alustas Töötukassa 2016. aasta juulis, alates 2017. aastast toimuvad kõik hindamised Töötukassas.
3. **Inimesed, kellel on puue** (puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus §2) – määratakse Sotsiaalkindlustusametis.
4. **Inimesed, kellel on tähtajatu invaliidsusgrupp** (riiklike elatusrahade seaduse alusel) – alates 2000. aastast seda staatust enam ei määrata.

Vähenenud töövõimega inimeste hõive edendamisel riigihangete kaudu tuleb arvestada nii nendega, kes enne hankeesemega tööle asumist ei töötanud, **kui ka nendega, kes sellel ajal juba töötasid**. Töötavate vähenenud töövõimega inimeste arvesse võtmine on oluline, kuna see välistab juba sotsiaalset väärtust loovate tööandjate ebavõrdse kohtlemise riigihankel võrreldes nendega, kes seda seni teinud ei ole.

Töötavate vähenenud töövõimega inimeste grupi määramisel ei saa aga otseselt lähtuda Töötukassa registreeritud töötute riskirühma määramisest. Vähenenud töövõime olemasolu ei sõltu inimese töötamisest – status säilib nii töötades, tööd otsides kui mitteaktiivne olles – seega kuulub selle staatusega inimene igal juhul riskirühma. Puudestaatusega ei ole seos nii selge. Sageli on puudega inimesel ka vähenenud töövõime, kuid see ei ole alati nii. Juhul, kui inimese puue ei takista tal tööturul osaleda, siis tal ei ole töövõime vähenenud ja ta ei peaks kuuluma riskirühma. Seega – kui inimene on puudega ja tal ei ole vähenenud töövõime, aga ta on töötuna registreeritud, kuulub ta riskirühma. Kui töötav inimene on puudega ja puue ei piira tööelus osalemist, siis ta ei kuulu vähenenud töövõimega inimeste riskirühma. Tööelus osalemise piiranguid saab administratiivselt kontrollida vaid vähenenud töövõime staatuse järgi. Seega, kui töötav puudega inimene ei ole taotlenud töövõime vähenemise määramist, siis ei saa teda lugeda ka riskirühma kuuluvaks.

Kokkuvõttes tuleks riigihangete kaudu selle riskirühma hõivet edendavate kriteeriumite määramisel luua riskirühma kuuluvaks järgmised:

1. sõltumata tööturustaatuses Töötukassas määratud osalise või puuduva töövõimega inimesed (kontrollitav Töötukassa registrite baasil);
2. sõltumata tööturustaatuses Sotsiaalkindlustusametis määratud püsiva töövõimetusega inimesed (kontrollitav SKA registrite baasil);
3. Töötukassas puuetega inimeste riskirühma kuuluvad töötud (kontrollitav Töötukassa registrist).

2.3.2.2 Noored

Noorte peamiseks takistusteks tööturul osalemisel on vähene töö- ja praktikakogemus, madal haridustase ja sellest tulenev kvalifikatsiooni puudumine. Töö- ja praktikavõimaluste suurema pakkumisega (sh läbi riigihangete) on eelkõige võimalik leevendada kogemuse puudumisest tulenevaid takistusi ning seeläbi aidata noortel tööturule siseneda.

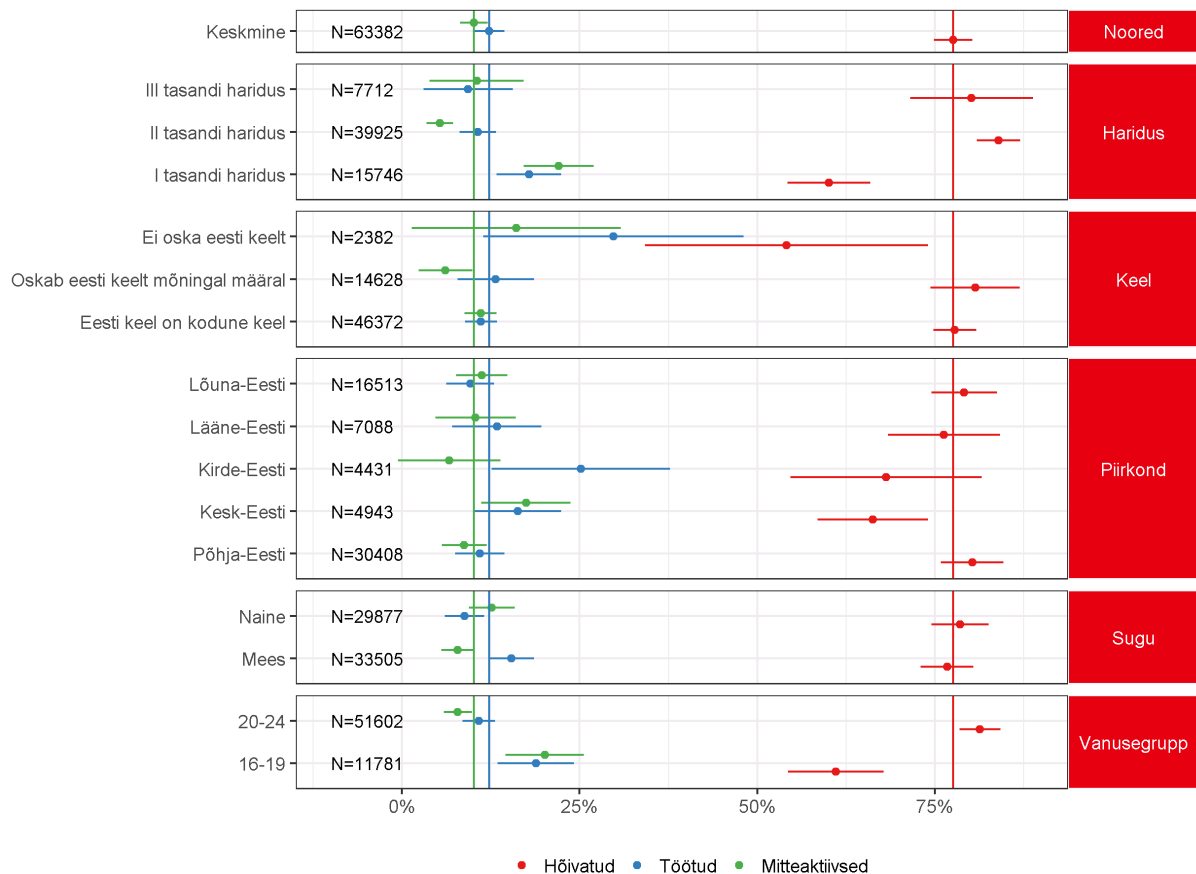
Riskirühmana määratakse nii heaolu arengukavas kui TTTS-is NEET noored (*youth neither in employment nor in education or training*), s.o mittetöötavad, mitteõppivaid ja koolitustel mitteosalevaid noored¹⁸. NEET noorte vanuseline piiristus erineb lähtuvalt kontekstist. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduses on riskigrupina märgitud 16 – 24-aastased noored. Ka tööturu ülevaates (Lisa, Joonis 7) kerkib esile pigem alla 24-

¹⁸ Vt NEET noorte definitsiooni ja diskussiooni mõõtmise kohta Elder (2015).

aastaste noorte halvem tööturupositsioon, seega tuleks ka riigihangetes NEET noorte hõive edendamisel lähtuda Töötukassa määratlusest ja noortena käsitleda 16 – 24-aastaseid.

16-24-aastaseid noori oli 2016. aastal hinnanguliselt 124 700. Neist ca 49 000 (39,4%) olid hõivatud, 7 800 (6,2%) töötud ja 67 700 (54,3%) mitteaktiivsed (Joonis 3). Valdav osa (84,2%) mitteaktiivsetest noortest õppisid, 3,9% olid ajateenistuses ja 5,8% lapsehoolduspuhkusel. Kui need mitteaktiivsuse kategooriaid kõrvale jätta, on mitteaktiivsete noorte osakaal kõikidest noortest 5,1%.

Joonis 3. NEET noorte (16-24 aastased, kes ei ole ajateenistuses, lapsehoolduspuhkusel ega mitteaktiivsed seoses õpingutega) osakaal tööturu näitajate lõikes 2016. aastal



Allikas: ETU 2016, autori arvutused.

Märkus: Vertikaalsed värvilised jooned näitavad vastavalt töötute, hõivatute ja mitteaktiivsete inimeste osakaalusid NEET noorte hulgas keskmiselt. Punktid näitavad töötute, hõivatute ja mitteaktiivsete inimeste osakaalusid vaatlusalusesse sotsiaaldemograafilisse gruppi kuuluvate NEET noorte (nt mehed) hulgas. Kuna andmed on küsitlusuuringu põhised, siis on osakaalu hinnangutele lisatud ka usalduspiirid. Punkte läbibastavad horisontaalsed jooned ehk osakaalu hinnangu 95-protsendilised usalduspiirid näitava seda, millisesse vahemikku 95-l juhul 100-st vaatlusalune hinnang jääb.

Nii tasemeõppes, ajateenistuses kui ka lapsehoolduspuhkusel olijaid loetakse küll formaalse tööturustatistika mõistes mitteaktiivseteks, kuid kuna nad realselt ei peegelda grupi tegelikku tööturupositsiooni, siis ei ole mõistlik neid ka grupi tööturu olukorra hindamisel analüüsi kaasata. Noortest, kes moodustavad tegeliku töøjõu (ca 63 000 noort) on hõivatuid 77,6%, töötuid 12,3% ja mitteaktiivseid 10,1%. Töøjõus olevate noorte seas eristuvad selgelt sotsiaaldemograafilised grupid, kelle tööturupositsioon on lähtuvalt hõivestatusest kehvem. Oluliselt madalam hõivemäär ning kõrgemad töötuse ja mitteaktiivsuse määrad on neil, kes on esimese tasandi haridusega ja kes ei oska eesti keelt (antud grupp on küll suhteliselt väike

ning seetõttu laiade usalduspiiridega). Elukoht ja sugu noorte tööturu staatusele olulist mõju ei avalda. Vanuse kasvades hõivatute osakaal kasvab ja ootuspäraselt on rohkem hõivatuid 20 – 24-aastaste kui nooremate seas.

Noorte puhul on tööturu riskiteguriteks eelkõige madal haridustase ja mõningal määral ka keeleoskus, mis peegeldab eeskätt sotsiaalmajandusliku tausta mõju tööturupositsioonile. Võib eeldada, et tööturul hakkamasaamise võimekus on grupis küllaltki varieeruv ning mitte otseselt grupi määratlusest tulenev. Võrreldes keskmisega kahandab noorte konkurentsivõimet vähene töö- ja praktikakogemus. Noorte puhul oleks eelkõige vajalik ületada esmase töökogemuse puudumisest tulenev hõivesse sisenemise takistus. Seetõttu ei ole otstarbekas riigihangete kaudu hõive edendamisel käsitleda kõiki noori riskirühmana, vaid ainult seda osa, kes küll sooviksid tööle asuda, kuid mingil põhjusel on see takistatud. Noored, kes on mitteaktiivsed, on reeglina õppurid. Seega mitteaktiivsete noorte tööturule ja hõivesse toomine ei peaks olema riigihangete kaudu soositav. Konkreetse riskirühmana võiks seetõttu käsitleda noori, kes on Töötukassas registreeritud töötajate või töötutena.

Riigihanke kaudu noorte hõive edendamisel võiks riskirühmaks lugeda 16 – 24-aastaseid töötuid (12,1% kõikidest tööjõus osalevatest noortest). Grupp tuleks piiritletud tingimusega, mis võimaldaks hankijal sellesse kuulumist kontrollida ja administratiivselt hallatata Töötukassa registrite baasil:

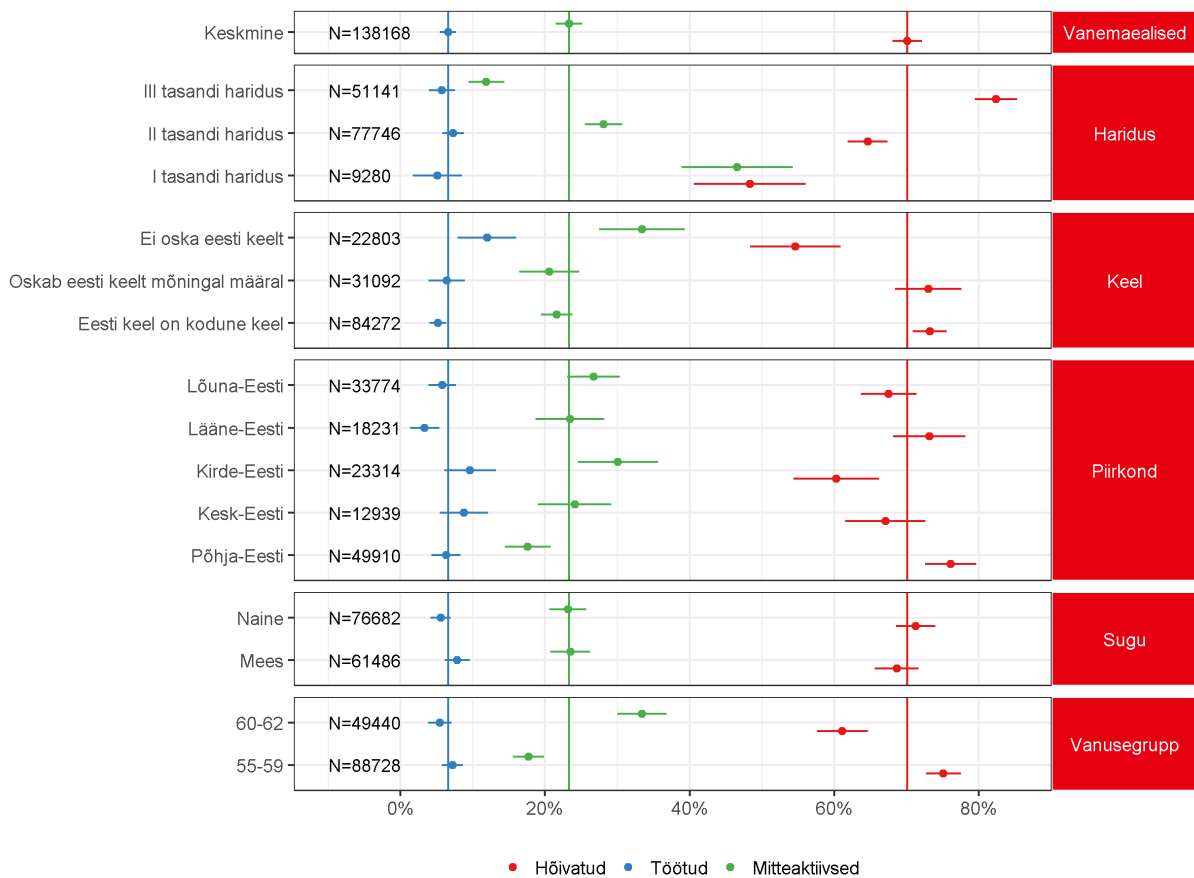
1. vanus 16-24-aastane;
2. Töötukassas registreeritud töötuna (kontrollitav Töötukassa registri põhjal).

2.3.2.3 Vanemaealised

ETU järgi on vanemaealisi, 55-62-aastasi, hinnanguliselt ligi 138 000, kellest hõivatud on ca 97 000 (70,1%), töötuid 9 000 (6,6%) ja mitteaktiivseid ca 32 000 (23,3%). Mitteaktiivsetest 52% ei ole hõivatud tervislikel põhjustel ja 33,6% on pensionil. Seega on selle grupi osas oluline kattuvus ka töövõimekaoga inimeste grupiga.

Vanemaealiste tööturustaatus profiilist nähtub, et peamisteks hõiveseisundit määravateks tegutiteks on haridus ja keeleoskus (Joonis 4). Kolmanda tasandi haridusega (eelkõige kõrgharidusega) vanemaealised on oluliselt suuremal määral hõivatud ja vähemal määral mitteaktiivsed kui teise taseme haridusega (eelkõige kesk- ja kutseharidusega), aga eriti esimese tasandi haridusega (põhiharidus) vanemaealised. Samas ei ole haridusel olulist mõju töötuse tasemele. Eesti keelt mitteoskavad vanemaealised on oluliselt vähemal määral hõivatud kui keelt mõningal määral oskavad või eesti emakeelega vanemaealised. Viimaste hulgas seejuures hõivatute osakaal oluliselt ei erine. Mõnevõrra enam hõivatuid ja vähem mitteaktiivseid on Lääne- ja Põhja-Eestis. Töötuse määra osas vanemaealised ühegi sotsiaal-demograafilise grupi lõikes väga oluliselt ei erine. Vaid eesti keelt mitteoskavate vanemaealiste (ja tõenäoliselt sellest tulenevalt ka Kirde-Eestis) seas on mõningal määral enam töötuid (ligi 12%). Seega, kuigi vanemaealiste hõivestaatused erinevad sotsiaaldemograafiliste gruppide lõikes oluliselt, tuleneb see mitteaktiivsuse erinevuste tõttu ja töötutena määratlavad ennast suhteliselt vähesed.

Joonis 4. Vanemaealiste (55-62 aastased) osakaal tööturu näitajate lõikes 2016. aastal



Allikas: ETU 2016, autori arvutused

Märkus: Vertikaalsed värvilised jooned näitavad vastavalt töötute, hõivatute ja mitteaktiivsete inimeste osakaalusid vanemaealiste hulgas keskmiselt. Punktid näitavad töötute, hõivatute ja mitteaktiivsete inimeste osakaalusid vaatlusalusesse sotsiaaldemograafilisse gruppi kuuluvate vanemaealiste (nt kõrgharitud) hulgas. Kuna andmed on küsitlusuuringu põhised, siis on osakaalu hinnangutele lisatud ka usalduspiirid. Punkte läbibistavad horisontaalsed jooned ehk osakaalu hinnangu 95-protsendilised usalduspiirid näitava seda, millisesse vahemikku 95-l juhul 100-st vaatlusalune hinnang jääb.

Vanemaealiste puhul on probleemiks eelkõige hõivest või ka tööturult mingil põhjusel välja langenud (vajaliku kvalifikatsiooni puudumine, terviseprobleemid jne) inimesed, kellel uue töökohta leidmine on võrreldes keskmisega oluliselt keerulisem. Vanemaealiste puhul on vajalik tuua nii inimesed mitteaktiivsusest tööd otsima kui ka parandada töövõimalusi neil, kes juba otsivad tööd. Kuigi ka töötavad vanemaealised võivad olla tööturul halvemas positsioonis, siis riigihangete kontekstis tuleks piiritleda riskirühm eelkõige mitteaktiivsete ja töötute vanemaealistega.

Konkreetsena riskirühmana, kelle hõive edendamiseks läbi riigihangete sotsiaalset väärtust luua, võiks seega käsitleda vanemaealisi, kes on Töötukassas registreeritud töötajate või töötutena või kes on mitteaktiivsed. Sisuliselt katab see rühm kõiki vanemaealisi, kes ei tööta.

Riigihanke kontekstis sotsiaalse väärtuse edendamisel on sihtgrupiks 55 – 62-aastased töötud ja mitteaktiivsed (ca 30% vanemaealistest). Grupp on seega piiritletud kahe tingimusega:

1. vanus 55-aastane kuni pensioniiga (vanaduspensioniealine või ennetähtaegsel vanaduspensionil);
2. inimesel ei ole püsivat töökohta (kontrollitav EMTA töötajate registri baasil).

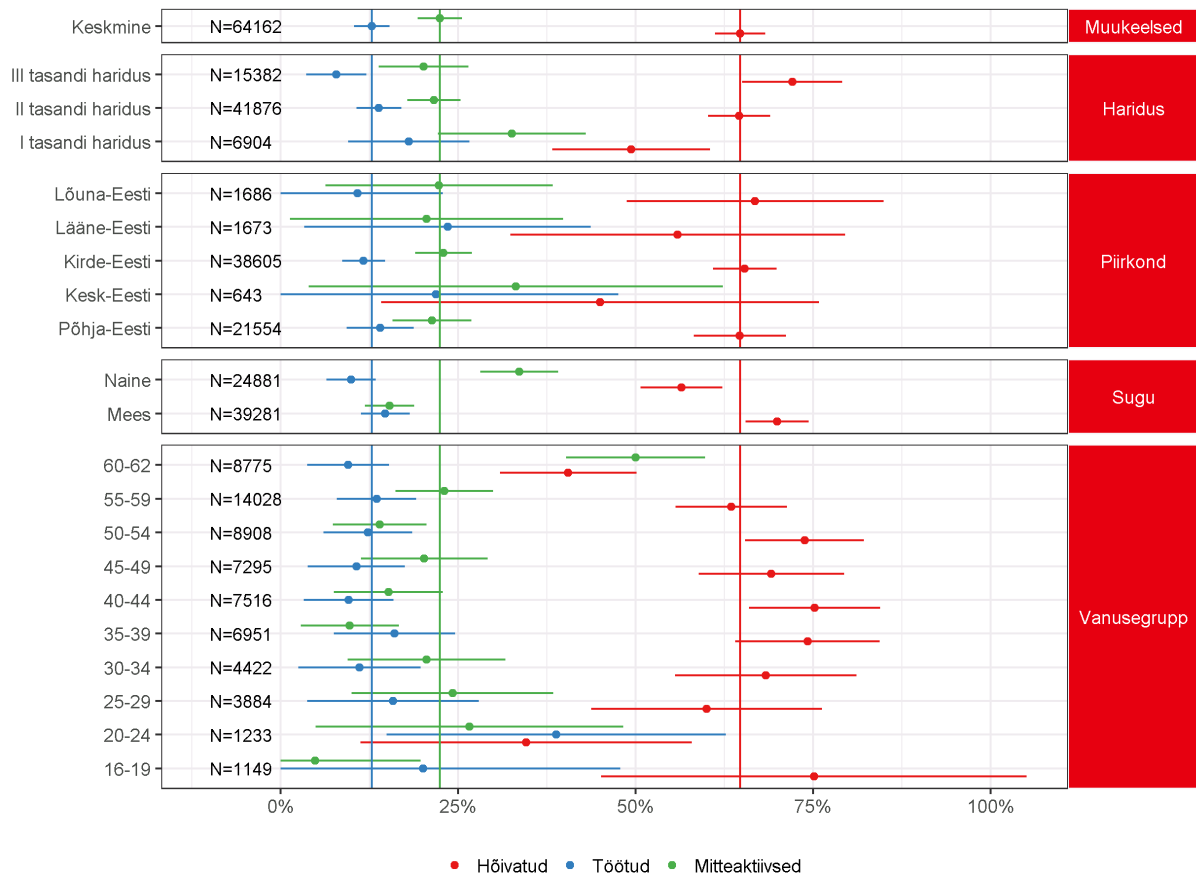
2.3.2.4 Muukeelsed

Heaolu arengukavas on riskirühmana käsitletud muukeelsed inimesed eelkõige rahvustunnuse alusel. Tööturuteenuste ja -toetuste seaduses on otsesemalt välja toodud mitte-eestlased, kes ei oska eesti keelt. Tulenevalt tööturuülevaatest on probleemne eelkõige keelepõhine grupimääratlus (vt Lisa Joonis 7). Rahvuse tunnus hõivestatuste erisustes olulist rolli ei mänginud (vt Lisa Tabel 4). Tulenevalt keele mittevaldamisest ja sellega seonduvast kultuurilisest segregatsioonist võib muukeelsete inimeste puhul esile tuua veel ka tööturu, selle regulatsioonide ja üldise sotsiaalse keskkonna vähese tundmise ning tööturu vajadustele vastava kvalifikatsiooni puudumise. Sotsiaalse väärtuse loomise aspektist riigihangete kaudu võiks riskirühmana käsitleda siiski eelkõige muukeelseid, kes eesti keelt ei valda.

Uussisserändajate käsitlemine eraldi riskirühmana, kelle hõive edendamine oleks riigihanke kaudu kaasuvaks sotsiaalseks väärtuseks, ei ole otstarbekas. Suures osas kattuvad nende tööturu kehvema positsiooni põhjused muukeelsete elanikega (keele mittevaldamine, tööturu vajadustele vastava kvalifikatsiooni puudumine, kultuurilised erisused, vähene sotsiaalne kapital jne). Lisanduvad küll võimalikud täiendavad takistused negatiivsete hoiakute ja neist lähtuva võimaliku diskrimineerimise näol, kuid nende eraldi adreseerimine olulist lisamõju ei omaks. Selle grupi käsitlemine eraldiseisvalt on keerukas ka seetõttu, et neid ei registreerita eraldi rühmana Töötukassas.

Eesti keelt mitteoskavaid tööealisi (16 – 62-aastased, kes ei õpi, ei ole ajateenistuses ega lapsehoolduspuhkusel) on hinnanguliselt ligi 64 200, kellest hõivatuid on ca 41 500 (64,7%) (Joonis 5). Töötuid 8 300 (12,9%) ja mitteaktiivseid on 14 400 (22,4%). Eesti keelt mitteoskavate inimeste peamisteks mitteaktiivsuse põhjusteks on haigus või vigastus (65,6%) ja pensioniiga (10,5%). Ligikaudu 9% mitteaktiivsetest ei tööta kuna hooldavad lähedast.

Joonis 5. Muukeelsete inimeste (16-62 aastased, kes ei ole ajateenistuses, lapsehoolduspuhkusel ega mitteaktiivsed seoses õpingutega) jagunemine tööturustaatus järgi



Allikas: ETU 2016, autori arvutused

Märkus: Vertikaalsed värvilised jooned näitavad vastavalt töötute, hõivatute ja mitteaktiivsete inimeste osakaalusid muukeelsete inimeste hulgas keskmiselt. Punktid näitavad töötute, hõivatute ja mitteaktiivsete inimeste osakaalusid vaatlusalusesse sotsiaaldemograafilisse gruppi kuuluvate Eesti töövõimetuspensionäride (nt vanusegrupp 55-59) hulgas. Kuna andmed on küsitlusuuringu põhised, siis on osakaalu hinnangutele lisatud ka usalduspiirid. Punkte läbistavad horisontaalsed jooned ehk osakaalu hinnangu 95-protsendilised usalduspiirid näitava seda, millisesse vahemikku 95-l juhul 100-st vaatlusalune hinnang jääb.

Kuivõrd eesti keele mitteoskajaid on küllaltki vähe, siis väga kindlaid järeldusi selle grupi hõivestatusete osas sotsiaal-demograafilise löigete põhjal teha ei saa (usalduspiirid on kohati väga laiad). Siiski saab välja tuua hariduse mõju hõive- ja mitteaktiivsuse määrale, kus kõrgemalt haritute seas on hõivatuid suuremal määral. Kolmanda tasandi haridusega muukeelsete seas on hõivemäär ligi 70%, samas kui esimese tasandi haridusega inimeste seas vaid ca 40% (samas mitteaktiivsete osakaal esimese tasandi haridusega muukeelsete seas on ligi 45%, seega suurem kui hõivemäär). Ka soo löikes on antud grupp hõivestatusete alusel eristatav. Meeste hõivemäär on ligi 65%, naistel aga ca 50%, kusjuures muukeelsete naiste mitteaktiivsuse määr on väga kõrge, ligi 40%.

Muukeelsete inimeste hulgast tuleks riskigrupina, kelle töövõimalusi riigihangetega edendada, käsitleda eelkõige töötuid muukeelseid, kes sooviks töötada, kuid mingitest sotsiaalsetest (või muudest) teguritest tulenevatel põhjustel ei ole leidnud selleks võimalust.

Riigihanke kontekstis saab sotsiaalset väärtust edendada läbi hõivevõimaluste loomise tööealistele (16 – 62-aastased) töötutele, kes ei oska eesti keelt (12,9% kõikidest muukeelsetest). Grupp on seega piiritletud tingimusega, mis on kontrollitavad ja administratiivselt hallatavad Töötukassa registrite baasil:

1. Töötukassas registreeritud töötuna;
2. Töötukassas märgitud eesti keelt mitteoskavaks.

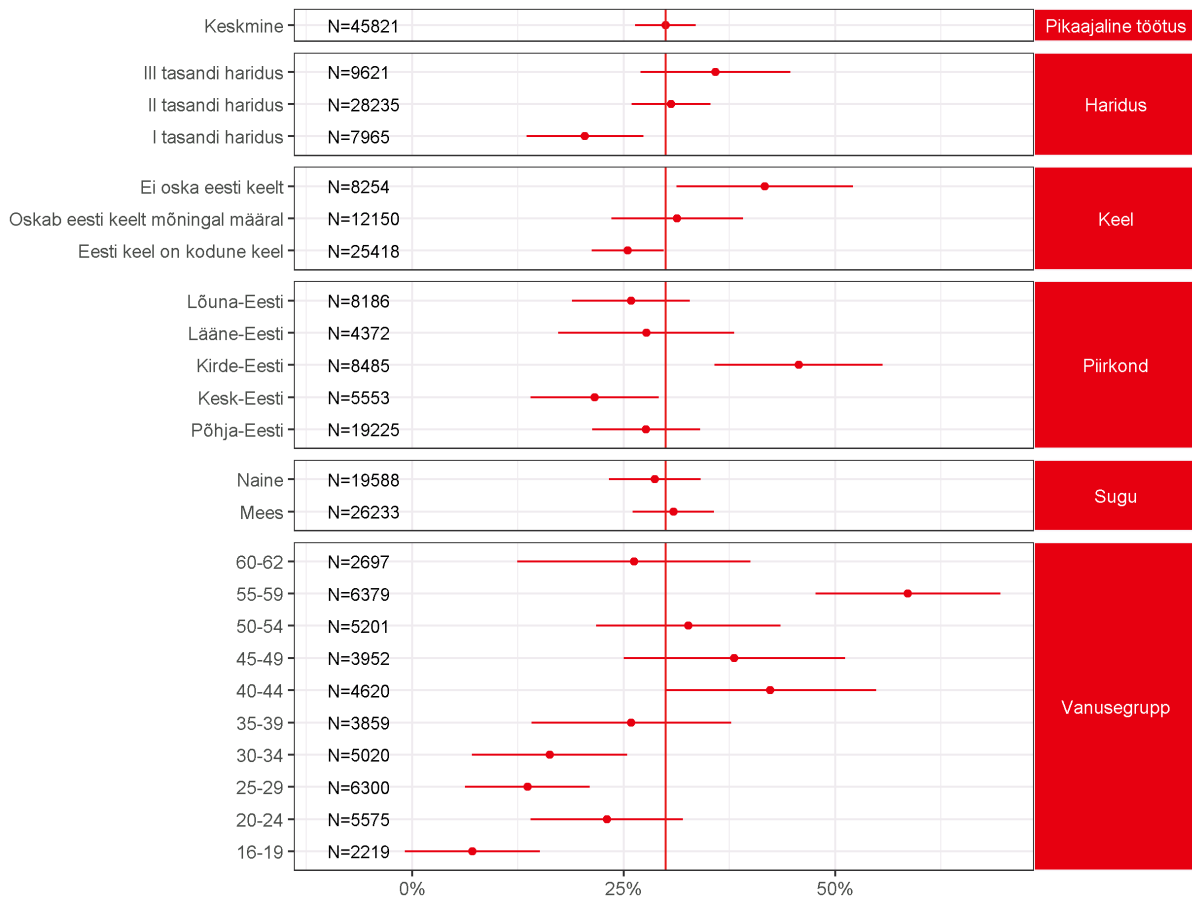
2.3.2.5 Pikaajalised töötud

Pikaajalisteks töötuteks on Töötukassa ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse alusel töötud, kes ei ole töötuna arvelevõtmisele vahetult eelnenud 12-kuulisel perioodil olnud hõivatud. 16 – 24-aastane noor on pikaajaline töötu, kui ta ei ole töötuna arvelevõtmisele vahetult eelnenud 6-kuulisel perioodil olnud hõivatud.

Pikaajalise töötuse põhjused ei ole üheselt määratletavad ning neid ei ole alati võimalik hõivevõimaluse loomisega adresseerida. Näiteks sõltuvusprobleemide või hooldusteenuste puudumisest tingitud pikaajalise töötusprobleemi lahendamine eeldab koos hõivevõimaluse pakkumisega ka täiendavate meetmete rakendamist. Pikaajalise töötuse põhjused, mis tulenevad kuulumisest teistesse riskigruppidesse, on kaetud nende gruppide hõive edendamisega.

2016. aastal oli Eestis tööealise elanikkonna (16 – 62-aastased, kes ei õpi, ei ole ajateenistuses ega lapsehoolduspuhkusel) hulgas ligi 458 000 töötut (kes oleksid valmis koheselt tööle asuma), kellest ca 13 700 (30%) olid pikaajalised töötud ehk olnud töötud vähemalt ühe aasta (Joonis 6). Pikaajalise töötuse põhjused on erinevad ning pikaajalise töötuse seosed sotsiaal-demograafiliste karakteristikutega on pinnapealsed. Mõnevõrra üllatuslikult on enam pikaajalisi töötuid kolmanda ja teise tasandi haridusega töötute hulgas. Pikaajaline töötus on suuremaks probleemiks Kirde-Eestis ja (sellega seonduvalt) inimeste hulgas, kes eesti keelt ei valda. Väga otsene seos on pikaajalise töötuse ja vanuse vahel. Ligi 70% 55 – 59-aastastest töötutest on pikaajalised töötud.

Joonis 6. Pikaajaliste töötute osakaal kõikidest töötutest sotsiaal-demograafiliste gruppide lõikes (16-pensioniealised)



Allikas: ETU 2016, autori arvutused

Märkus: Vertikaalne värviline joon näitab pikaajaliselt töötute osakaalu kõigi töötute hulgas keskmiselt. Punktid näitavad pikaajaliselt töötute osakaalusid vaatlusalusesse sotsiaaldemograafilisse gruppi kuuluvate töötute (nt naised) hulgas. Kuna andmed on küsitlusuuringu põhised, siis on osakaalu hinnangutele lisatud ka usalduspiirid. Punkte läbibstavad horisontaalsed jooned ehk osakaalu hinnangu 95-protsendilised usalduspiirid näitava seda, millisesse vahemikku 95-l juhul 100-st vaatlusalune hinnang jääb.

Kuna pikaajaline töötus ei ole konkreetse taustateguri põhjal määratletav grupp (pikaajaline töötus on tulemus, mille põhjused on väga erinevad), siis ei ole võimalik selle grupi tööturupositsiooni teiste riskigruppidega samadel alustel võrrelda.

Grupi defineerimine riigihangetes riskirühmana peab tulenema otseselt Töötukassa määratlusest:

1. töötü, kes ei ole töötuna arvelevõtmisele vahetult eelnenud 12-kuulisel perioodil olnud hõivatud.

2.3.3 Riskirühma valimine

Kui hankija soovib sotsiaalseid väärtusi edendada, siis tuleks valida riskirühm, kelle hõivevõimalusi ta parendada soovib. Nagu teiste riikide kogemusest ilmnes, on sotsiaalse väärtuse edendamine riigihangete kaudu olnud edukas, kui hankija on seadnud selle ka oma organisatsiooni eesmärgiks ja kui see on seotud organisatsiooni strateegiatega.

Riskirühma valikul tuleks silmas pidada, et riskirühma kuulumist oleks võimalik kontrollida. Praegusel ajal puuduvad registripõhised võimalused riskirühma kuulumist kontrollida, kuna registripidajatel ei ole seaduslikku alust isikute andmete edastamiseks hankijale. Seni kuni puudub riigihanke tegemisel võimalus registre kaudu rühma kuulumist kontrollida, peab piirduma inimese enda nõusoleku ja riskirühma kuulumist tõendavate dokumentide edastamisega. Selleks, et teha sotsiaalse väärtuse edendamine riigihangete kaudu edaspidi lihtsamaks, tuleks riigi poolt luua hankijatele võimalus pakkumustes nimetatud hankelepingu täitmisega seotud inimeste riskirühma kuulumise kontrollimiseks registritest.

Riigihankes riskirühmade töövõimalusi edendava kriteeriumi kasutamise lihtsuse eesmärgil on **soovitatav** seada eesmärgiks **ainult ühe riskirühma** hõive edendamine. Ühele riskirühmale keskendumine lihtsustab kriteeriumi kasutamist hankemenetluses, seda eriti siis, kui hõivekriteeriumi kasutatakse pakkumuste hindamise kriteeriumina. Ka kontroll lepingu täitmise ajal on lihtsam, kui fookuses on üks kindel riskirühm. Võrreldes mitmele riskirühmale keskendumisega, räägivad ühele riskirühmale keskendumise kasuks järgmised kaalutlused:

- 1) Ühele riskirühmale keskendumine aitab tagada, et hankija on riskirühma valimisel hõivekriteeriumi kasutamise selgelt läbi mõelnud ning seostanud selle oma organisatsiooni väärtustega. Juhul, kui hõivekriteeriumi eesmärgiks on edendada ühe kindla riskirühma hõivevõimalusi, siis on kindlam, et hankijad pööravad tähelepanu sellele, milline riskirühm on hankelepingu täitmisel hõlmamiseks kõige sobilikum. Mida konkreetsemalt on hankijad enda jaoks hõivekriteeriumi läbi mõelnud, seda lihtsam on neil seda hankemenetlusesse integreerida ja seda edukamalt kriteeriumi kasutamine ka toimib.
- 2) Ühele riskirühmale keskendumine aitab maandada mitmeid riske, mis esineksid juhul, kui hankijad sooviksid ühes hankes edendada samaaegselt mitme riskirühma töövõimalusi. Mitme riskirühma samaaegse hõive edendamise keerukus seisneb selles, et riskirühmad ei ole tööturupositsioonilt ja nende hõivesse aitamise eest tekkinud sotsiaalselt väärtuselt üldjuhul võrdsed. Kuigi kõikide riskirühmade tööturuolukord on keskmisest halvem, eristuvad riskigrupid ka omavahelises võrdluses. Nii on näiteks vähenenud töövõimega inimeste hõivemäär, töötuse määr ja keskmine brutopalk kehvemad kui vanemaealiste vastavad keskmised näitajad (vt allpool). Erinevad on ka töökeskkonna kohandused ja pingutused, mida tööandjad peavad riskirühmade esindajate tööle võtmisel tegema. Samuti on erinev sotsiaalne väärtus, mida töövõimaluste laiendamise luuakse (mida väiksemad on grupi tööhõivesse saamise tõenäosused, seda rohkem sotsiaalset lisandväärtust nende tööle võtmisega luuakse). Sellest tulenevalt ei saa hõivevõimaluste edendamisel käsitleda erinevaid riskirühmi võrdsetena. Eriti ilmneb see probleem pakkumuste hindamisel, mil ei ole sisuliselt õige anda võrdselt punkte näiteks töövõimekaoga riskirühma ja noorte riskirühma kuuluvate töötajate hõivamise eest.
- 3) Erinevate riskirühmade võrdlemiseks ja sealjuures riskirühmadele erineva kaalu andmiseks ei ole olemas head indikaatorit, mis kajastaks gruppide tööturupositsioonide erinevust ning omavahelist suhet. Näiteks riskirühmade erinev hõivemäär, töötasu ja töötuse määr kirjeldavad gruppide erinevusi vaid osaliselt. Võib kaaluda võimalust samaaegselt erinevatesse riskirühmadesse kuuluvate inimest hõive edendamiseks ühe riigihanke raames, kuid sel juhul oleks vaja erinevatesse rühmadesse kuuluvatele inimestele anda erinev kaal, mis võimaldaks pakkumusi võrdsetel alustel hinnata. Riskirühmade hõivamisele erineva kaalu andmisega kaasneb vajadus riskirühmade erinevat positsiooni tööturul regulaarselt hinnata, sest gruppide olukord tööturul on muutlik. Samuti tuleb arvestada, et riskirühmad on osaliselt kattuvad, eriti ilmneb see pikaajaliste töötute riskirühmas, mis hõlmab osaliselt ka kõikidesse teistesse riskirühmadesse kuuluvaid.

Kokkuvõttes tuleks riigihangetes hõivekriteeriumi kasutamise ja kriteeriumi täitmise seiramise lihtsustamiseks valida ühes riigihankes vaid üks riskirühm, kelle töövõimaluste edendamine seatakse eesmärgiks.

2.4 Riskigrupi liikme hõivesse toomisega loodud sotsiaalne väärtus ja selle mõõtmine

Hankega loodava sotsiaalse väärtuse mõõtmiseks ei ole võimalik koostada lihtsat ja universaalselt valemit. Sotsiaalse väärtuse suurus sõltub nii sellest, milliste riskirühmade hõive edendamisele panustatakse, kui ka sellest, kuidas seda täpselt tehakse. Sellest tulenevalt on igal üksikul juhul vajalik juhtumipõhiselt hinnata, kas ja kui suures mahus loodi täiendavat sotsiaalset väärtust.

Riigihankes riskirühmade hõivet edendava kriteeriumi kasutamisest tulenev sotsiaalne väärtus koosneb mitmest osast. Üks osa on hankelepingu täitmise kaudu loodav, otseselt rahaliselt mõõdetav, lisandväärtus. Teine osa ei ole otseselt rahaliselt mõõdetav. Loomulikult on lisaks positiivsetele mõjudele ka negatiivseid. Alljärgnevalt toome esmalt välja positiivsed mõjud (peatudes eraldiseisvalt nii otsestest kui kaudsetel mõjudel), seejärel negatiivsed ning lõpuks lühidalt selle, kuidas neid mõjusid mõõta.

Positiivsetest efektidest tuleb **otseste rahaliste tulude all** arvestada nii töötaja poolt teenitavat töötasu, riigile laekuvaid makse kui ka tööandja kasumit. Lisaks sellele on võimalik, et kaob ära vajadus maksta või vähenevad riigi poolt riskirühma inimesele makstavad järgmised toetused: a) toimetulekutoetus, b) töötutoetus, c) töövõimetoetus¹⁹, d) töötuna registreeritute pealt riigi poolt makstav sotsiaalmaks. Samuti väheneb Töötukassa administratiivne koormus töötajate juhtumikorraldusele. Kõik see on suhteliselt hästi kvantifitseeritav.

Riigihangete läbiviimisel ning erinevate kriteeriumite ja tingimuste kasutamisel on lisaks otsesele positiivsele mõjule võimalikud ka positiivsed **välismõjud**. Sisuliselt on hõivekriteeriumi kasutamisel tegemist subsideeritud värbamisega. Sellel võib olla positiivne mõju üldisele hõivele, kuna luuakse täiendavaid töökohti. See võib toimuda näiteks asendusefekti kaudu, kus tööjõud asendab masinatega tehtavat tööd ja seeläbi suureneb üldine tööhõive. Samuti võivad täiendavad hõivevõimalused tekkida, kui tehakse lihtsalt rohkem tööd ja kasutatakse tööjõudu töödeks, mida varem ei tehtud (nt pestakse aknaid kaks korda aastas). Hõive võib kasvada ka ületunnitööde asendamisel täiendavate töötajatega nii, et täiendavate töötajate töötasu on madalam kui ületunnitöö tingimustel töötamine.

Positiivsete efektide alla võib liigitada ka raskesti kvantifitseeritavad positiivsed tulemid nagu üldine suhtumise paranemine madalama konkurentsivõimega inimestesse ning sellest tulenev mittemateriaalse heaolu kasv.

Samas ei pruugi hõivekriteeriumid riigihangetes olla ainult positiivse mõjuga, on ka **negatiivseid efekte**. Kui rääkida otsestest kuludest siis on hõivekriteeriumi kasutamisel riigihangetes tõenäoliselt põhiliseks probleemiks suuremad kulud võrreldes hankega, kus sellist kriteeriumit ei kasutata. Suuremad kulud omakorda viivad suurema hanke maksumuseni (Anxo jt, 2017). Otsesteks kuludeks võiks lugeda ka selle, et madalama konkurentsivõimega inimeste värbamisel võib tööandjatel tekkida õigus saada täiendavaid toetuseid. Näiteks töövõimekaoga inimeste palkamisel on tööandjal võimalik saada sotsiaalmaksu soodustust kuni sotsiaalmaksu miinimummäärani ja toetust ruumide kohandamiseks. Erinevate riskirühmade korral on võimalik tööandjal taotleda koolitustoetust, praktikajuhendamise toetust või

¹⁹ Töövõimetoetuse summa hakkab järk-järgult vähenema alates teatud töötasu suurusest (2017. aastal 1063 eurot) ning selle maksmine lõpetatakse juhul, kui osalise töövõime korral on 2017. aastal töötasu 1468 eurot ja puuduva töövõime korral 1773 eurot. Töövõimetuspensioni saamine ei sõltu töötasu suurusest.

palgatoetust. Seega ei pruugi ka toetuse kogukulu madalama konkurentsivõimega inimese tööle võtmisest ilmtingimata väheneda.

Kui rääkida kaudsetest mõjudest, siis on üheks riskiks ka tühikulu, kus riigihanke kaudu toetatakse sellise töötaja palkamist, kes oleks palgatud ka ilma toetuseta (ei ole välistatud, et riskigruppi kuuluv töötaja oleks ka omal jõul parema töö leidnud). Selle riski realiseerumine on aga küllaltki vähetõenäoline, kuna riskigruppide definitsioon eeldab juba ebasoodsat olukorda tööturul ja sellest tulenevalt kehvemaid hõivevõimalusi.

Lisaks üldistele hõivemõjudele võib olla riigihankes hõivekriteeriumite kasutamisel ka negatiivseid välismõjusid üksikutele töötajatele ja tööandjatele. Hõivekriteeriumi kasutamine võib viia olukorrani, mille puhul hankelepingut täitma asuvas organisatsioonis olev töötaja asendatakse riskigruppi kuuluvaga viies seeläbi tööjõukulud alla ja suurendades kasumit. Samuti võib esineda olukordi, kui lisapunktide saamiseks hõivatakse inimesi riskigruppidest, kuid tegelikkuses neile rakendust ei leita või ei ole uute töötajate palkamine organisatsioonile majanduslikult ratsionaalne. Juhul kui riskirühmadest hõivatakse inimesi vaid lisapunktide saamiseks ning organisatsioonil pole plaanis hõivatut pikaajaliselt palgata, on probleemiks riskirühmade hõive lühiajalisus, mille puhul hõivekriteerium ei panusta riskirühmade tööhõive stabiilsusesse. Hõivekriteeriumi kasutamisel riigihangetes võib tekkida olukord, kus mingi riskirühma hõive võimalused piiratakse ära lühiajaliste riigihangetega ning püsivat kvaliteetset tööd võib olla selle riskirühma inimestel seetõttu keeruline leida. Riigihanke kaudu riskirühma kuuluvate töötajate hõivamisega võib seonduda lisaks nõ stigma efekt, mis võib riskirühma kuuluvaid inimesi mõjutada mitmel moel negatiivselt. Samas on siiski ka lühiajaline hõive riskigruppi kuuluvate inimeste töövõimaluste edendamine ning hankelepingu täitmisel omandatud töökogemuse kaudu uuenevad inimeste oskused ja seeläbi suureneb konkurentsivõime tööturul pärast riigihanke raames tehtud töö lõppu.

Kokkuvõttes tuleb nentida, et lisaks positiivsetele efektidele on hõivekriteeriumil (nagu igal teisel meetmel) ka potentsiaalsed negatiivsed mõjud. Selleks, et teada saada, kui kasulik hõivekriteeriumi rakendamine tegelikult on, tuleb selle mõjusid mõõta.

Mõõtmiseks on sobiv kasutada nt kulu-tulu analüüsi raamistikku või muid mõjude hindamise meetodeid (vt Justiitsministeerium ja Riigikantselei, 2012). Arvestada tuleb kõikide osapoolte jaoks tekkivaid tulusid ja kulusid. Riigihangete kontekstis tähendab see, et arvesse peavad olema võetud nii hankija, hankelepingu täitja, lõpptarbija tulud ja kulud. Samas, kui eesmärk on üldisem sotsiaalne väärtus, siis tuleks arvestada ka ülejäänud ühiskonna ehk riigi kulusid ja tulusid. Tuleb arvestada, et erinevate osapoolte tulud ja kulud võivad üksteist tasalülitada.

Nagu iga teise meetme puhul tuleks ka hõivekriteeriumi hindamisel võrrelda omavahel kahte olukorda – ühte, kus hanke tingimustesse lisatud ka hõive kriteerium ning teist, kus sama hanke tingimustesse hõivekriteeriumit lisatud ei ole. Ideaalis tuleks selleks korralda mitmeid, igas muus mõttes sarnaseid riigihankesid, kus ainukeseks erinevuses on see, et osades hangetes on kasutatud hõivekriteeriumit ning teistes mitte. Sellisel moel oleks hanke otsesed efektid kõige korrektsemalt hinnatud. Ilmselgelt ei ole see väga lihtne ülesanne, kuid siiski mitte võimatu.

Kokkuvõttes on riigihankesse hõivekriteeriumi lisamise tegeliku mõju mõõtmine keerukas ülesanne, mis nõuab hästi kaardistatud mõjusid ning häid andmeid. Seetõttu tuleks hõivekriteeriumi kasutamise mõjusid hinnata juhtumipõhiselt, mille puhul keskendutakse ühe konkreetse riigihanke hõivekriteeriumist tulenevate mõjude välja selgitamisele ja nende hindamisele. Kaudsete mõjude hindamine on üldjuhul väga keeruline ning hea kvaliteediga hinnanguid on keeruline saada.

3 Hõive edendamise tingimuste lisamine riigihangetesse

3.1 Hõivet edendavate tingimuste määramine ja üldised kaalutlused nende kasutamiseks riigihangetes

3.1.1 Hõive edendamise määramine

Hõivet edendavad tingimused, millega luuakse kaasuvat sotsiaalset väärtust riigihangetes, on sellised hanke- või hankelepingutingimused, mille kasutamisel riskirühmadesse kuuluvate inimeste hõivevõimalused otseselt paranevad. Kaudselt hõivevõimalusi parandavaid tingimusi, nagu õiguskuulekuse tagamine läbi riigihangete, siinkohal ei käsitleta.

Otseselt hõivet edendavad tingimused on sellised, millega:

- a) edukat pakkujat kohustatakse palkama teatud hulka või osakaalu hankelepingu täitmisel kasutatavatest töötajatest riskirühmadest või
- b) eelistatakse pakkujat, kes hõivab rohkem riskirühmadesse kuuluvaid töötajaid hankelepingu täitmiseks.

Igal konkreetsel juhul tuleb täpselt sisustada nii see, keda riskirühma all silmas peetakse, kui ka see, mida peetakse silmas hõivamise/palkamise all. Riiklikes dokumentides kirjeldatud riskirühmad, kelle töö- või võimaluste paranemist võiks edendada, on nimetatud ja piiritletud peatükis 2.3.2. Hõivamise täpsustamisel on vajalik määratleda: koormus; töötamise lepinguline vorm; kas peetakse silmas uusi loodavaid töökohti või juba olemasolevaid töökohti; kas riskirühma kuuluv inimene võib juba olla varasemalt pakkuja juures tööl või peab olema konkreetselt hankelepingu täitmiseks palgatud.

Hõivamisena mõistetakse siinkohal seda, kui edukas pakkuja kaasab inimese hankelepingu täitmiseks. Täpsed hõivamise tingimused sõltuvad sellest, milline on konkreetne hankeese ja pakkuja töökorraldus. Hõivamine võib tähendada osalise- või täistööajaga töötamist nii tähtajalise või tähtajatu töölepingu kui ka töövõtu- või käsunduslepingu alusel. Samuti võib hõivamine olla mitte töötamise vaid praktika vormis.

Riskirühma määratlusest sõltub, kas mõista hõivamise all ainult töötutele töö pakkumist või ka mitteaktiivsetele ja juba pakkuja juures töötavatele riskirühma kuuluvatele inimestele töökoha hoidmist. Sõltuvalt sellest, kuidas riskirühma määratleda, erineb see, kas juba töötavad inimesed kuuluvad riskirühma või mitte. Näiteks on pikaajalised töötud üheks riskirühmaks, kuid kui riskirühma kuuluv inimene on tööle saanud, siis ta enam riskirühma ei kuulu. Vähenenud töövõimega inimesed on aga riskirühmas sõltumata sellest, kas nad töötavad või mitte.

3.1.2 Üldised reeglid ja põhimõtted, millest tuleb riigihangete korraldamisel lähtuda

Sotsiaalse väärtuse edendamisel riigihangete kaasuva eesmärgina tuleb kinni pidada ka riigihangete teostamise üldpõhimõtetest. Riigihangete üldpõhimõtted, mis sätestatakse Euroopa Liidu (EL) hanke-direktiividega, lähtuvad Euroopa Liidu Toimimise Lepingust²⁰ (ELTL). Seonduvad ELTL üldpõhimõtted on: kaupade ja kapitali vaba liikumine, ettevõtjate asumisvabadus, teenuste osutamise vabadus ja ka keskkonnahoidlikkuse põhimõte. Neist lähtuvalt on riigihangete teostamise aluspõhimõtted: võrdne kohtlemine ehk mittediskrimineerimine, vastastikune tunnustamine, proportsionaalsus ja läbipaistvus (riigihangete seadus § 3)²¹.

²⁰ [Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid](#), ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-390.

²¹ [Riigihangete seadus](#) (RTI 2007, 15, 76, viimane red. RTI, 25.10.2016,20)

Riigihangete korraldamise eesmärk on ausat ja läbipaistvat reeglistikku kasutades kaupade ja teenuste soetamine parima võimaliku hinnaga. Kooskõlas ELi hankedirektiividega sätestab riigihangete seaduse (RHS) § 3 riigihangete teostamise üldpõhimõtted Eestis, millest peavad lähtuma kõik hankijad riigihangete korraldamise kõikides etappides. Need põhimõtted on järgmised:

- 1) hankija peab kasutama rahalisi vahendeid **säästlikult ja otstarbekalt** ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel **parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte**;
- 2) hankija peab tagama riigihanke **läbipaistvuse** ja **kontrollitavuse**;
- 3) hankija peab kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga (*Government Procurement Agreement – GPA*) ühinenud riigis, **võrdselt ja mitte-diskrimineerivalt** ning jälgima, et **kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud**;
- 4) hankija peab tagama olemasoleva **konkurentsi efektiivse ärakasutamise** riigihankel, kusjuures avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke vahendeid kasutava eraõigusliku isiku osalemine riigihankes ei tohi moonutada konkurentsi tema poolt avalike vahendite kasutamise tõttu;
- 5) hankija peab **vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti**.

Menetluses oleva uue riigihangete seaduse eelnõuga, millega võetakse üle direktiiv 2014/24/EL, riigihangete üldpõhimõtted ei muutu.

ELTL ja teatud ulatuses Euroopa Liidu riigihankeõigus võimaldab edendada sotsiaalseid eesmärke riigihangete kaudu. Uus riigihangete direktiiv 2014/24/EL toob välja mitmed konkreetset riigihanke etapid ning viisi, kuidas nendes etappides saab ning võib sotsiaalseid ja tööhõivega seotud eesmärke edendada. Praegu menetluses oleva uue riigihangete seadusega kavandatakse üle võtta Eesti regulatsiooni mitmed direktiivis 2014/24/EL sätestatud nüansid sotsiaalsete eesmärkide edendamiseks. Näiteks soositakse enam pakkumuste hindamiskriteeriume, mis võtavad lisaks hinnale arvesse ka kvalitatiivseid aspekte nagu keskkonnanalane ja sotsiaalne mõju ning innovatsioon, seejuures lugedes hankelepingu esemega seonduvaks ka kriteeriumid, mis hindavad pakutava asja, ehitustöö või teenuse, tootmise, osutamise või turustamise protsessiga seonduvat olulusringi mistahes etapis. Sealjuures on võimalik määrata kindlaks ka hinna või kulu suurus riigihanke alusdokumentides ja hinnata pakkumusi üksnes kvaliteedi, keskkonnanalaste või sotsiaalsete kriteeriumide alusel.

3.1.3 Millistes riigihanke osades saab hõivet kaasuva sotsiaalse väärtusena edendada

Riigihanke ettevalmistamise käigus otsustatakse kõik olulised riigihanke tingimused, mistõttu tuleb selles etapis otsustada ka see, kas ning milliste vahenditega edendatakse läbi riigihanke sotsiaalseid eesmärke. Riskirühmade töövõimaluste edendamine kaasuva sotsiaalse väärtusena riigihangetes on võimalik eelkõige hindamiskriteeriumina pakkumuste hindamise etapis või lepingu täitmise tingimusena.

Mitmed autorid (Lätt ja Fels 2016 keskmise palga kriteeriumit analüüsid, Simovart 2009 soolise võrdõiguslikkuse tingimusi analüüsid) on asunud seisukohale, et kaasuvat sotsiaalset väärtust võiks edendada eelkõige hankelepingu täitmise tingimuste kaudu. Lätt ja Fels (2016) selgitavad seda järgmiselt:

„kuna hankedirektiiv hankelepingu täitmist ei reguleeri, mistõttu hankelepingu täitjale sotsiaalset laadi ülesannete seadmise korral on hankijal suurem diskretsioon kui hankemenetluses pakkujate selekteerimisel ja pakkumuste hindamisel. Sel põhjusel on sekundaarsete eesmärkide

edendamine just lepingutingimuste kaudu kõige efektiivsem ja Euroopa Liidus enim kasutatud strateegia.

Sarnasele järeldusele jõuab Simovart (2009) analüüsidest soolise võrdõiguslikkuse edendamise võimalusi ning ka Euroopa Komisjoni sotsiaalse ostmise juhise (Euroopa Komisjon, 2011 lk 44).

Hankelepingu tingimuste kasutamisel, määratleb hankija minimaalse mahu (arvuliselt) või määra (osakaaluna hankeesemega seotud tööjõust), kui palju riskirühma kuuluvaid inimesi peaks pakkuja palkama. Sotsiaalsete eesmärkide edendamine ei ole sellisel juhul mitte osaks pakkujate vahelisest konkurentsist ning suurem panustamine ei anna eelist pakumusele, vaid kõik pakkujad, kes menetluses osalevad, peavad lepingutingimustes määratletud mahus ja viisil sotsiaalset väärtust looma.

On kaalutlusi, mille tõttu võiks **hõivet edendavaid kriteeriume kasutada pigem võistlevate pakumuste hindamiskriteeriumina**. Erinevalt Lätt ja Fels (2016) ning Simovart (2009) järeldusest märgib Social Platform (2016, lk 18), et lepingutingimuste kaudu sotsiaalse väärtuse edendamisel pole pakkujal võimalik pakkuda enda poolset nägemust sotsiaalsete eesmärkide täitmisest. Seades pakkujad omavahelisse konkurentsi sotsiaalse väärtuse loomisel, eelistatakse suuremat väärtust loovat pakkujat ja seega täidetakse eesmärgid paremini. Samuti – kui ei ole kindel, millises mahus pakkujad suudavad riskirühma inimesi hõivata, on parem kasutada sotsiaalse väärtuse edendamist pakumuste hindamiskriteeriumina. Juhul, kui mõni pakkuja ei täida sotsiaalse väärtuse kriteeriumit, ei saa ta selle eest punkte, kuid pakumust saab siiski hinnata teiste nõutud kriteeriumite alusel. See tähendab, et hõivekriteeriumi kasutamisel hindamiskriteeriumina ei vähene konkurents, sest osaleda saavad ka need pakkujad, kes nõutud mahus lisanduvat väärtust ei ole võimelised pakkuma. Kokkuvõttes võimaldab hindamiskriteerium pakkujatel pakkuda oma nägemuse ning maksimaalse võimaliku väärtuse, mida nad suudavad edendada. Sellise lahenduse korral on loodav sotsiaalne väärtus suurim, mida pakkujad saavad pakkuda.

Kujundades riskirühma kuuluvate inimeste hõive edendamise tingimuse **ühena pakumuste hindamiskriteeriumitest**, peab pakumuste hindamisel lisaks hinnale arvesse võtma ka kvaliteedi kriteeriumeid. Uue hankedirektiivi kohaselt on pakumuse hindamise ainsaks kriteeriumiks majanduslikult soodsaim pakumuse (mitte madalaim hind), mis tehakse kindlaks hinna või kulu alusel, kasutades kulutõhususe põhimõtet või hinnates parima hinna ja kvaliteedi suhet. Majanduslikult soodsaima pakumuse väljaselgitamine hinna ja kvaliteedi suhte alusel eeldab asjaomase hankelepingu esemega seotud kriteeriumite hindamist, mida on võimalik sätestada ka sotsiaalsete aspektide põhjal (vt direktiiv 2014/24, artikkel 67 lg 2, põhjendus 89 jj).

Riigihankest kõrvaldamise alustena saab nõuda pakkujatel kinnitust töötingimuste, töötervishoiu ja -ohtuse regulatsioonidest kinnipidamise kohta. Nagu eelnevalt kirjeldatud, mõjutavad need kaudselt ka riskirühmade hõivevõimalusi, kuid otseselt neisse ei panusta.

Riigihanke kontekstis võib hankija siiski arvesse võtta sotsiaalseid kriteeriume vaid juhul, kui see mõjutab hankelepingut. Seos hankelepinguga on liiga kaugel olukorras, kus kriteerium hindab ainult pakkuja sotsiaalset teadlikkust või vastutust üldiselt (2014/24/EL põhjendus 97). Seetõttu ei ole riskirühma kuuluvatele inimestele töö andmist võimalik kasutada riigihankest pakkuja kõrvaldamise alusena või kvalifitseerimistingimuseks.

3.1.4 Hõivet edendavate kriteeriumite kasutamise eeldused

Hõivet edendavaid tingimusi võib seada hangetes, mille korral on **hanke esemega otseselt seotud tööjõu kasutamine**, see tähendab, et hanke esemeks on mingi töö sooritamine või teenuse pakkumine, mille jaoks kasutatakse tööjõudu. See on peamine tingimus, mis piiritleb hanked, mille käigus kriteeriumit saab kasutada. Eesti riigihangetest olid 2016. aastal 33% asjade ostmise hanked (Rahandusministeerium, 2017), mille korral on hõive edendamise kriteeriumi kasutamine hankes piiratud. Ainult juhul, kui asjade ostmisega

kaasneb mingi otseselt hanke esemega seostatav töö (nagu nt asjade valmistamine hanke raames, transport, seotud teenindus vmt), saab selle osa hankest siduda hõivekriteeriumiga. Ehitustööde ja teenuste hangetes saab seada tingimusi sellele, kuidas need teostatakse, ning muuhulgas riskirühmade hõivele.

Kuna riskirühmade hõive edendamine on igale hankijale vabatahtlik, siis peab hankija enda jaoks läbi mõtlema, millise sihtrühma hõivet, miks ja kui suures mahus ta soovib edendada. Iga hanke kontekstis tuleks seada riskirühma kuuluvate inimeste hõivamisele spetsiifiline eesmärk, mille poole hankija püüdleb. Eesmärgi seadmisel võib indikatiivse sihina kaaluda **konkreetselt riigihanke kontekstis sellise eesmärgi seadmist, mis oleks proportsionaalne riskirühma kuuluvate inimeste arvuga** Eestis. Enne hanke välja kuulutamist on oluline hinnata ligikaudne hankelepingu täitmiseks vajalik tööjõu hulk ning sealhulgas riskirühma kuuluvate inimeste eelduslik osakaal. Näiteks teades, et vähenenud töövõimega inimesed moodustavad tööealisest elanikkonnast ca 10% ja arvestades ligikaudset hõivatavate inimeste arvu hanke raames, saab määrata ka eesmärgi riskirühmast hõivatavate inimeste arvule riigihanke raames.

Arvestada tuleb, et kriteeriumi kasutamine **ei välistaks konkurentsi**. Nt kui hanke esemega seotud spetsiifilise haridusega riskirühma kuuluvat tööjõudu on nii vähe, et rohkem kui ühel pakkujal ei ole võimalik kriteeriumit üldse täita, siis oleks parem loobuda hõivet edendavate kriteeriumite kasutamisest. Selleks tuleb eelnevalt välja selgitada võimalik kasutatav tööjõu hulk riskirühmas. Kahtluse olemasolul, tuleks konsulteerida Töötukassaga, et hinnata vastava kvalifikatsiooniga riskirühma kuuluvate töötute arvu. Samuti on mõistlik konsulteerida potentsiaalsete pakkujatega kriteeriumite asjakohasuse ja täidetavuse hindamiseks.

Järgnevalt on kirjeldatud, kuidas riigihangetesse praktikas lisada hõivet edendavaid tingimusi hindamiskriteeriumina ning lepingutingimusena. Enne nende kriteeriumite lisamist hankesse on mõistlik testida potentsiaalsete pakkujatega konsulteerides, millised kriteeriumid nende tegevusega kokku sobivad ja on mõistlikult kasutatavad.

3.2 Hõivet edendav tingimus pakkumuste hindamise kriteeriumina

3.2.1 Millistes hangetes saab hõivet edendada hindamiskriteeriumite kaudu

Hindamiskriteeriumit kasutades on võimalik hõivega seotud eesmäärke edendada juhul, kui lisaks hinnale kasutatakse muid hindamise kriteeriume. Hankedirektiivis 2014/24/EL on sätestatud, et leping sõlmitakse pakkujaga majandusliku soodsuse alusel, mis tehakse kindlaks hinna või kulu alusel, kasutades kulu- ja tohususe põhimõtet (art 67). Hindamisel soovitatakse lähtuda hinna ja kvaliteedi suhtest (põhjendus 92, 93). Hinna ja kvaliteedi suhet hinnatakse asjaomase hankelepingu esemega seotud kriteeriumite alusel, sh sotsiaalsete aspektide põhjal. Eestis on 84% hangetest sellised (Rahandusministeerium, 2017), kus eduka pakkuja valik tehakse madalaima hinna alusel. Seega peaks suur osa hankijatest esmalt muutma praegu kasutatavat ainult hinnapõhist hindamise praktikast, et hõivet edendavaid kriteeriume oleks võimalik laiemalt hindamiskriteeriumina kasutada.

Pakkumuste hindamise kriteeriumid peavad olema seotud hanke esemega, mh olusringi mistahes aspektides või etappides ja mõjutama hankelepingu täitmist. Seejuures võivad kriteeriumid olla seotud asjade, ehitustööde või teenuste osutamise konkreetse protsessi või konkreetse protsessiga olusringi muus etapis isegi siis, kui need pole hanke eseme oluliseks osaks. Kriteeriumid peavad olema aga siiski üheselt määratletud, objektiivsed, mõõdetavad ja kontrollitavad. Hankijal ei ole piiramatut valikuvabadust sotsiaalsete kriteeriumite sisustamisel. Liialt kaudseks seoseks hankelepinguga peetakse üldise sotsiaalse vastutuse või teadlikkuse hindamist, mille väljenduseks on pakkuja sotsiaalset või keskkonnaalast vastutust reguleeriv ettevõttepoliitika (2014/24/EL põhjendus 97).

Direktiivi põhjendused 93 ja 99 toovad selgelt välja, et pakkumuste hindamise kriteeriumites ja hankelepingu täitmise tingimustes võib arvestada sotsiaalseid aspekte, et edendada ebasoodsas olukorras olevate isikute või haavatavate rühmade liikmete sotsiaalset integreerimist hankelepingut täitma määratud töötajate hulka. **Seega on sotsiaalsete kriteeriumite arvestamine hindamiskriteeriumina lubatud ja võimalik, kui see on seotud hanke esemeks olevate asjade, ehitustööde või teenuste osutamise protsessi mingi etapiga.** Konkreetsemalt tööhõivealaste eesmärkide poole püüdlemine on seotud kõikide hangetega, milles **kasutatakse olulises mahus tööjõudu** ja seega on võimalik kasutada neis ka riskirühmade hõivekriteeriume, kui hankija on sellised kaasuvad eesmärgid endale seadnud.

Teiste riikide näidete põhjal on lihtsam selliseid eesmärke seada hankijatel, kelle vastutusalasse kuulub ka riskirühmade hea käekäik nagu näiteks kohalikud omavalitsused, kelle jaoks riskirühmade hõive kasv tähendab väiksemat sotsiaalsüsteemi kulu.

3.2.2 Kriteeriumi rakendamise protsess

Pakkumuste hindamiskriteeriumi kaudu hõive edendamiseks on võimalikud erinevad lähenemised:

- 1) pakkujad pakuvad punktide saamiseks teatud hulga riskirühma kuuluvate töötajate hõivamist, aga tegelikud inimesed leitakse alles hankelepingu täitmise käigus ja tingimuste täitmist kontrollitakse hankelepingu täitmise käigus või lõpus;
- 2) pakkujad pakuvad punktide saamiseks teatud hulga riskirühma kuuluvate töötajate hõivamist ja tõendavad, et sellised riskirühma tingimustele vastavad inimesed, kes on nõus hankelepingu täitmisel panustama, on olemas ja valmis lepingu täitmisel osalema. Lepingu täitmise käigus kontrollitakse, kas tingimusi täidetakse.

Esimese variandi korral on oht, et pakkuja teeb pakkumuse, mille täitmist ta ei suuda tagada. Kui selgub, et hankelepingut ei täideta vastavalt lepingutingimustele, siis on hankija õigus kasutada õiguskaitsevahendeid, muuhulgas kaaluda lepingu ühepoolset lõpetamist või kokkulepitud sanktsioonide rakendamist (nt leppetrahv). Kuna aga lepingu lõpetamine võib mõjutada oluliselt otsest hanke esemeks oleva töö või teenuse pakkumist, siis võib lepingu lõpetamine ja trahvide sisse nõudmine olla keeruline. Seega – algusest peale läbipaistvamalt ja kontrollitumalt kavandatud protsess võimaldab protsessi hilisemas faasis vaidluste tekkimise tõenäosust vähendada.

Seetõttu on eelistatud variant läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks teine, kus pakkuja peab kinnitama pakkumuse raames punktide saamiseks, et tal on olemas konkreetset riskirühma kuuluvad inimesed, keda ta kavandab rakendada hankelepingu täitmisel. Samuti tuleb pakkumuse esitamise faasis kavandada ja kinnitada riskirühma kuuluvate inimeste plaanitav töökoormus. Erinevate pakkumuste võrdlemiseks on vajalik kasutada võrreldavaid aluseid ning seetõttu peab kriteeriumi üles ehitama näiteks selliselt, et on võimalik võrrelda täistööajale taandatud riskirühmade hõivekuid.

Teise lähenemise korral on aga vaja, et pakkujatel oleks võimalus riskirühma kuuluvad inimesed hankelepingu täitmiseks leida ja nendega kokkulepped sõlmida. See tähendab pikemat hanke ettevalmistuse aega, sest kokkuleppeid riskirühma kuuluvate inimestega on keeruline väga lühikese aja jooksul sõlmida. Seepärast peab sellisel kujul hindamiskriteeriumite kasutamisel pakkumuste ettevalmistusele arvestama pikema aja, kui seda saaks teha ilma hõivekriteeriumita hanke korral.

3.2.3 Esitatavad andmed ja nende kontrollimine

Hanke raames on vajalik koguda ja töödelda riskirühma kuuluvate inimeste andmeid. Andmete töötlemisel tuleks lähtuda isikuandmete kaitse seadusest ning tagada, et andmeid töödeldakse üksnes kas seaduse alusel või inimese nõusolekul. Andmete töötlemisel on mõistlik hoida minimaalsena andmete koosseis, mida on vaja töödelda. Sellest tulenevalt tuleb väga hoolikalt kaaluda, kas on vajalik määrata riskirühma

täpsemalt, kui nt vähenenud töövõimega inimesed (nt käsitleda eraldi psüühikahäirega inimesi), kuna sellisel juhul tekib vajadus inimeste tervises seisundit täpsustada ja sellega seotud andmeid töödelda.

Andmete töötlemine on vajalik järgmistes hanke etappides:

1. Pakkuja (tööandja) peab tõendama inimese kuulumist riskirühma. Selleks peab ta edastama hankijale inimese andmed ja samuti inimeste nõusoleku hankes osalemiseks ja enda andmete töötlemiseks. Andmed, mis tõendavad inimese kuulumist riskirühma, on olemas Töötukassal, mõningatel juhtudel tuleks kombineerida erinevaid registreid (vt täpsemalt ptk 2.3.2). Praegu aga puudub tehniline lahendus ja õiguslik alus hankijal selliste andmete registritest kontrollimiseks. Seetõttu peab sellise lahenduse puudumisel tõendamine toimuma riskirühma kuuluva inimese poolt pakkuja esitatud tõendite edastamisel hankijale. Hankijal on võimalik inimese poole pöördudes kontrollida esitatud andmete õigsust, kuid puudub võimalus kontrollida registrist andmete vastavust talle esitatule. Pikemas perspektiivis võiks vastava õigusliku ja tehnilise lahenduse luua nii, et riigihangete registrist on võimalik teha Töötukassasse päring ning saada vastus inimese riskirühma kuulumise kohta. Selline lahendus peaks olema automaatne ja kiire. See võimaldaks sotsiaalse väärtuse edendamise kriteeriumite kontrolli teha hankijale lihtsaks ning väikese aja- ning halduskulu korral võetaks sotsiaalse väärtuse edendamise kriteeriume enam kasutusse. Praegusel juhul peaks riskirühma kuuluvad inimesed esitama pakkuja koopia tõendist, mis kinnitab riskirühma kuulumist:
 - a. töövõimekaoga inimeste riskirühma kuuluvate puhul tuleb esitada töövõimekao staatust tõendav tunnistus;
 - b. vanuse alusel töötute riskirühma kuulumist saab tõendada Töötukassa tõendi ja isikut tõendava dokumendiga;
 - c. pikaajalise töötajate ja eesti keele vähese oskusega töötajate staatust peab tõendama Töötukassa poolt väljastatud tõendiga.

Esitatud tõendite korrektsust pole hankijal võimalik kontrollida, kuid esitades pakkumuse, kinnitab pakkuja riskirühma kuuluvate inimeste kohta esitatud andmete õigsust sarnaselt muudele klauslitele, mida otseselt ei kontrollita (nt pakkumuse avalduses kinnitab pakkuja, et vastab hanke kvalifitseerimistingimustele, mille hulka kuulub pakkuja meeskonna liikmete vastavus nõutud haridustasemele).

2. Kui hankelepingu täitmise käigus selgub, et mõni pakkumuses nimetatud riskirühma hõivatu ei jätkata töötamist, siis peab hankelepingu täitjal olema võimalik asendada inimene samasse riskirühma kuuluva teise inimesega. Inimese kuulumist riskirühma peab tõendama samal viisil nagu hankemenetluses pakkumust esitades.
3. Hankija peab lepingu käigus/lõppedes kontrollima, kas hankelepingu täitja täitis pakkumuses lubatud. Selleks peaks looma hankijale võimaluse riigihangete registri, Töötukassa ja Eesti Maksu- ja Tolliametiga andmetel kontrolli teostamiseks. Vajalik oleks kontrollida, kas hankelepingu täitja on registreerinud töötajate registris riskirühma kuuluva inimese. Samuti tuleks selgitada välja, kas lisaks registrisse märkimisele töötas inimene ka tegelikult. Seda ei saa otse kontrollida, kuid kaudselt näitab koormust ka töötasu suurus. Selleks, et kontrollida, kas riskirühma kuuluva inimese töötasu vastab pakkumuses lubatud töökoormusele, tuleb kontrollida ka seda, kui palju ja mitme kuu eest maksis hankelepingu täitja riskirühma kuuluvale inimesele töötasu. Hetkel pole selliseks andmevahetuseks õiguslikku alust ning seetõttu peab hankelepingu täitja tõendama raamatupidamise väljavõtete põhjal, kui palju töötasu ja millistel kuudel on riskirühmadesse kuuluvatele inimestele makstud (nt esitades koopiad palgalehtedest või tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonidest).

Selleks, et pakkujal oleks võimalik hankijale edastada andmed konkreetsete riskirühma kuuluvate inimeste kohta ja hankijal kontrollida riskirühma kuuluvate inimeste andmeid, peab pakkuja küsima inimeselt nõusoleku tema isikuandmete töötlemiseks riigihanke raames. Võimalik nõusoleku vorm andmete töötlemiseks on esitatud raporti lisa (vt Lisa 1 Riskirühma kuuluva inimese nõusoleku vorm hanke raames töötamiseks ja andmete töötlemiseks

Pakkujad, kelle asukohamaa pole Eesti ja kes hõivavad riskirühmadesse kuuluvaid inimesi väljaspool Eestit, peavad hõivatavate riskirühma kuulumise tõendamiseks esitama iga hõivatava kohta koopia ametliku kindlustuse asukohamaa asutuselt, kus registreeritakse riskirühma kuuluvad inimesed, ja inimeste nõusoleku oma andmete edastamiseks. Riskirühma täpne definitsioon võib aga asukohamaade puhul erineda. Näiteks - kui pakkuja asukohamaal töövõimet ei hinnata, võib töövõimekaoga inimeste riskirühma määratleda puudega inimestena. Samas tuleb rõhutada, et kasutama peab ametlikku määratlust, mis on üldjuhul asukohamaa tööhõiveameti, sotsiaalkindlustusameti või muu sarnase asutuse poolt seatud.

3.2.4 Pakkumuste hindamispunktid ja nende jagamise süsteem

3.2.4.1 Hõivekriteeriumi osakaal kõikidest pakkumuste hindamise punktidest

Kuna riskirühmade hõive edendamine on kaasuv, mitte peamine hanke esemega seotud kvaliteedi näitaja, siis peavad selle eest antavad väärtuspunktid ka seda väljendama. Sealjuures ei tohi riskirühma hõive kriteerium takistada hanke põhieesmärgi saavutamist. Määrates sotsiaalse väärtuse loomise eest antavate punktide osakaalu kõikidest hindamise punktidest, tuleks arvestada proportsionaalsust loodava sotsiaalse väärtusega.

Kuna loodava sotsiaalse väärtuse suurust ei ole lihtne hinnata, siis ei ole ka proportsionaalsuse leidmiseks olemas täpset algoritmi. Riskirühmade hõive edendamise eest antavate punktide proportsionaalsuse arvestamisel saaks hinnata, kuidas suhestub loodav sotsiaalne väärtus hankeeseme eeldatavasse maksumusse – näiteks, juhul kui eeldatav maksumus on 10 000 eurot ja eeldatavat loodav sotsiaalne väärtus 1000 eurot, siis võiks sotsiaalse väärtuse loomise eest antavate punktide osakaal olla 10 punkti 100-st. Kahjuks ei ole ka riskirühmade hõivega loodav sotsiaalne väärtus üheselt ja täpselt välja arvatav ning see ei ole ka hanke väljatöötamise ajal täpselt teada. Hankega loodava sotsiaalse väärtuse leidmiseks võib kasutada järgnevat lihtsustatud lähenemist²²:

- 1) Minimaalne sotsiaalne väärtus, mida riskirühma kuuluvate inimeste hõivega luuakse, on riskirühma kuuluva inimese töötasu²³. Kuna täpne inimestele makstav tasu ei ole teada, siis on lähendina teada, et täistööajaga töötavale inimestele ei või Eestis maksta vähem kui riiklikult kehtestatud töötasu alammäär (Töötasu alammäära kehtestamine).
- 2) Seejärel peab hankija määratlema eeldatavalt hankelepingu täitmiseks hõivatavate riskirühma kuuluvate töötajate töökuude arvu. Seda tehes tuleks lähtuda eelkõige hankeobjekti iseloomust (prognoositud tööjõumaht, spetsiifiliste oskuste nõue jne).
- 3) Hankega eeldatavalt loodav sotsiaalne väärtus on võrdne punktide 1 ja 2 korrutisega.

²² Hanke abil loodava tegeliku sotsiaalse väärtuse arvestamine on keeruka eraldiseisva uuringu teema, kus oleks eelistatult võimalik võrrelda analoogseid hankeid, kus kasutati hõive kriteeriumit ja kus ei kasutatud. Sellise hindamise planeerimist soovitatakse alustada juba hanke tegemise ajal, et oleks hiljem olemas andmed, mille põhjal loodud sotsiaalset väärtust hinnata. (Anxo jt, 2017).

²³ Loodav sotsiaalne väärtus võib olla suurem, kui lisaks inimese töötasule hoiab riik kokku ka kuludelt ehk kui riskirühma kuuluv inimene saab tööle, ei maksa riik talle enam osasid sotsiaaltoetuseid. Samas, kui töötamisega lisanduvad toetused (nt töövõimekaoga inimese töötamise korral kompenseeritakse tööandjale sotsiaalmaks minimaalse sotsiaalmaksu kohustusse ulatuses), siis sellega sotsiaalne väärtus riigi jaoks väheneb.

Loodava sotsiaalse väärtusega proportsionaalsed hindamispunktid võiksid olla sotsiaalse väärtuse hinnangu ja hanke eeldatava maksumuse proportsioonile vastavad:

- 4) Eelneva loetelu punktis kolm toodud hinnang eeldatavalt loodavale sotsiaalsele väärtusele jagatakse hanke eeldatava kogumaksumusega. Nii leitakse proportsionaalselt punktide osakaal, mis vastab loodavale sotsiaalsele väärtusele.

Eeltoodut on kõige parem selgitada näite varal. Tabel 2 toob näitena sotsiaalse väärtuse hindamiskriteeriumi proportsiooni arvutamise hanke korral, mille puhul:

- 1) kuutasu alammäär täistööajaga töötamise korral on 470 eurot kuus;
- 2) hanke kestus on 1,5 kuud;
- 3) hankija hindab eelduslikuks tööjõu vajaduseks 120 inimest (kes kokku peavad töötama 30 tööpäeva ehk 1,5 töökuud), kellest 6% võiksid kuuluda riskirühma;
- 4) hanke eelduslik kogumaksumus on 539 080 eurot.

Näitena toodud hankes moodustab loodud sotsiaalne väärtus ca 1% hanke kogumaksumusest. Seega kujuneb minimaalseks sotsiaalse väärtuse proportsiooniks koguhindest 1% ning sotsiaalsele väärtusele vastav on 1 punkt maksimaalsest 100 punktist.

Tabel 2. Hindamiskriteeriumi proportsiooni arvutamine

Arvutamise etapid	Arvutuse loogika/alused	Arvutus/väärtus
1) Ühe riskigrupi kuuluva inimese ühe kuu tööga loodav väärtus	Kuutasu alammäär täistööajaga töötamise korral kuus 2017. aastal ²⁴	470 EUR
2) Maksimaalsete punktide saamiseks eeldatavalt riskirühma poolt töötatud töökuude arv (palgatav riskirühma töötajate arv x nende töökoormus)	Hankija otsus: nt 6% kogu tööjõust.	120 (eeldatav töötajate arv kogu hankes) x 1,5 (hanke kestus täistöökuudes) x 0,06 (riskirühma osakaal kogu tööst) = 10,8
3) Maksimaalsetele punktidele vastav sotsiaalne väärtus	Riskirühma poolt töötatud töökuude arv x keskmine brutotöötasu	$V = 10,8 \times 470 = 5076$
4) Hankega loodava sotsiaalse väärtuse proportsioon hanke koguväärtusest	$P = V/\text{Hanke kogumaksumus}$	$P = 5076/539080=0,009\sim 1\%$
5) Hankega loodavale sotsiaalsele väärtusele proportsionaalne punktide arv	Hõive kriteeriumi eest antav punktide arv=Maksimaalne punktide arv * P	Nt kui hanke maksimaalne punktide arv on 100 punkti, siis sotsiaalse väärtuse eest antakse maksimaalselt $100 \times 0,009=0,9\sim 1$ punkt.

Sotsiaalne väärtus on küll riigihanke kaasuv eesmärk, kuid riigihanke kaudu selle edendamisel peab see olema siiski pakkujate jaoks sotsiaalse väärtuse loomist motiveeriv. Vastasel juhul ei ole mõtet sellist kriteeriumit hankesse panna. Seepärast tuleb juhul, kui loodava sotsiaalse väärtuse kaal kujuneb ülaltoodud arvestuse järgi väga väikeseks, suurendada hanke raames sotsiaalse väärtuse eest antavaid punkte selliselt, et need motiveeriksid sotsiaalset väärtust looma. Toodud näite puhul soovitaksime suurendada sotsiaalse väärtuse kriteeriumi täitmise eest antavaid punkte 5ni, mis hõlmaks hinnanguliselt ka kaudsemaid väärtusi, mida riskirühma hõive suurendamisega luuakse. Oluline on aga silmas pidada, et osakaalu väga suur

²⁴ Töötasu alammäära kehtestamine (RT I, 22.12.2015,51). <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122015051>

suurendamine (nt antud näite puhul sotsiaalse väärtuse eest 20 või 30 punkti andmine) ei ole proportsionaalne ning on seetõttu raskesti õigustatav. Olukorras, kus loodava sotsiaalse väärtuse osakaal jääb alla 5% hankest ei ole autorite hinnangul õigustatud tõsta sotsiaalse väärtuse eest antavate punktide osakaalu kõrgemaks kui 5% kõigist antavatest punktidest.

3.2.4.2 Hõivekriteeriumi alusel pakkumustele punktide jagamise süsteem

Kui maksimaalne punktide summa on määratud, tuleb otsustada, kuidas erinevaid pakkumusi hinnata. Pakkumusi tuleb hinnata võrdsetel alustel, arvestades nii riskirühma kuuluvate inimeste arvu kui ka nende töökoormust. Mõistlik on hinnata riskirühmade tööhõivet töökuudes. Töökoormuse arvutamise aluseks on riskirühma kuuluvate töötajate poolt panustatud tööaeg hanke jooksul. Üheks töökuuks loetakse 21 tööpäeva jagu tööd. Pakkuja peab näitama, mitu täiskuud tööd riskirühma kuuluvad inimesed hanke raames töötavad (Näide 1. kui konkreetse inimese koormus on 1 tööpäev juunis, siis on sellise inimese koormus $1/21=0,05$ töökuud; Näide 2. kui inimese koormus on kokku 30 tööpäeva hanke jooksul ja hanke pikkus tööpäevades on 30, siis on sellise inimese koormus hanke jooksul $30/21= 1,43$ töökuud).

Pakkumuste vahel punktide jagamiseks on võimalik kasutada erinevaid variante, kuid lihtsaimaks viisiks on kasutada meetodit, mis on juba kasutusel pakkumuse maksumuse eest punktide andmisel. Maksimaalne punktide summa antakse sellisel juhul pakkumusele, milles on riskirühma kuuluvate inimeste koormuste summa kõige suurem ja suurimast pakkujast vähem punkte pakkujatele, kes lubavad vastavalt proportsionaalselt väiksemas mahus (töökoormuste summa) riskirühma kuuluvaid hõivata.

Sellisel juhul tuleks määrata ka minimaalne töökoormus, mille eest üldse punkte antakse, et ei tekiks olukorda, kus eeldati väga suures mahus riskirühma kuuluvate hõivamist, aga antakse punkte väikses mahus töötajate hõivamise eest. Kui minimaalne hõivatavate töötajate koormuste summa ning kriteeriumi eest antav maksimaalne punktisumma on määratud, on võimalik punktisumma arvutada igale pakkumusele järgneva valemiga:

$$P_i = \frac{TK_i}{TK_{max}} * P_{max} ,$$

Kus

- P_i - riskirühma kuuluvate inimeste tööle võtmise eest pakkumusele i omistatav punktisumma;
- TK_i - hõivatavate riskirühma kuuluvate inimeste töökoormuste kogusumma hinnatavas pakkumuses i ;
- TK_{max} - kõige suurem riskirühma kuuluvate inimeste töökoormuste summa, mida pakkumustes pakuti;
- P_{max} - kriteeriumi eest antav maksimaalne punktide arv (vt ptk 3.2.4.1).

3.2.5 Lepingutingimused, lepingu täitmise kontroll ja sanktsioonid

Selleks, et vältida olukorda, kus pakkujad lubavad hanke käigus edendada riskirühmade hõivet, kuid hankelepingu täitmisel taganevad sellest, peab **kriteeriumi täitmist jälgima ja hindama hankelepingu täitmise käigus**. Kasutades pakkumuste hindamiskriteeriumina hõive edendamise kriteeriume, tuleks ka lepingutingimustes määrata, et hankelepingu täitjal on kohustus hõivata pakkumuses esitatud määral riskirühma kuuluvaid inimesi hankelepingu täitmise jooksul. Lisaks peab lepingutingimustes reguleerima, et hankijal on õigus nimetatud tingimuse täitmist kontrollida. See võimaldab sotsiaalse väärtuse eest antud eelise tegelikkusele vastavust ka kontrollida ja rakendada sanktsioone juhul, kui pakkuja ei täida lepingut vastavalt pakutule. Kui selgub, et pakkuja ei suuda hankelepingu täitmisel antud tingimust täita, on tegemist hankelepingu rikkumisega. Kuivõrd riigihangete seadus ega ka direktiiv 2014/24/EL ei reguleeri hankelepingu hilisema täitmisega seotud küsimusi, siis on hankijal võimalus kasutada kõiki üldisi

võlaõigusseaduses sätestatud õiguskaitsevahendeid, sh nõuda lepingu täitmist, alandada hinda, nõuda kahju hüvitamist, olulise rikkumise korral lepingust taganeda või leping üles öelda. Samuti juhul, kui hankeleping nägi lepingu rikkumise korral ette leppetrahvi maksmise kohustuse, on võimalik nõuda leppetrahvi tasumist. Lepingust taganemist ja/või ülesütlemist tuleks siiski pidada erandlikuks, kuivõrd tegemist on rangeima õiguskaitsevahendiga, mida saab kasutada üksnes olulise rikkumise korral. Hõivamise tingimuste mittetäitmise eest sätestatakse vastavad sanktsioonid sarnaselt muudele lepingutingimuste rikkumise eest määratavatele sanktsioonidele.

Riskirühma kuuluvate inimeste tegeliku hõivamise kontroll peaks aga toimuma hankelepingu täitmise käigus või pärast hankelepingu täitmist, sest olenevalt hanke esemeks oleva töö, teenuse või toote iseloomust ja riskirühma kuuluvate inimeste oskustest ja võimekusest võib nende rakendamine toimuda alles hankelepingu täitmise viimastes etappides.

Pakkumuses lubatud riskirühma kuuluvate inimeste nõutava koormuse täitmist kontrollitakse lähtudes Eestis sätestatud riiklikust töötasu alammäärast täiskoormusega töötamise korral kuus, millest väiksem ei tohi töötasu olla. Kontrolli teostamine võiks toimuda riigihangete ja EMTA ning Töötukassa registrite liidestuse abil. Töötasu suurust saab kontrollida tulu- ja sotsiaalmaksudeklaratsiooni andmetel, riskirühma kuulumist Töötukassa andmetel²⁵. Praegu puudub selliste päringute teostamiseks tehniline lahendus ja Töötukassal ning EMTA-l puudub õigus vastavat infot pakkuja või hankijale anda. Seni, kuni sellised lahendused luuakse, peab pakkuja tõestama lepingu lõppedes raamatupidamise väljavõtetega, kui palju töötasu ja millistel kuudel on riskirühmadesse kuuluvatele inimestele makstud. Riskirühma kuuluvust peab tõendama samade dokumentidega, millega pakkumuse esitamise ajal riskirühma kuulumist tõendati. Seda ka juhul, kui toimub riskirühma kuuluva töötaja asendamine teise töötajaga. Kuna inimesed võivad riskirühma liikuda ja sealt jälle väljuda, siis peab otsustama, millisel ajahetkel riskirühma kuulumist kontrollitakse. Mõistliku halduskoormuse tagamiseks võiks lugeda riskirühma kuuluvuse tõendatuks, kui nt tööde alguse ajal on inimene riskirühma kuuluv.

Riskirühma kuuluvate inimeste töökoormus kokku peab hankelepingu täitmisel olema võrdne või suurem pakkumuses lubatust. Hankelepingu täitjale peab lubama paindlikkust ehk vajadusel on lubatud konkreetse isiku tööaega vähendada või asendada üks riskirühma kuuluv inimene teise samasse riskirühma kuuluva inimesega. Töökoormuseid peaks aga lubama suurendada ja vähendada vaid nii, et kõigi hõivatud riskirühma kuuluvate inimeste töökoormuste summa kokku on siiski võrdne või suurem pakkumuses lubatuga.

Koormuse tõendamiseks esitab hankelepingu täitja pärast hankijale kinnituse, milles on märgitud, kui suure koormusega iga riskirühma kuuluv inimene hankelepingu täitmise raames töötas. Kui toimib EMTA andmetel hankelepingu täitmise kontroll, siis tuleks hinnata, kui palju maksid hankelepingu täitja(d) kokku töötasu riskirühma kuuluvatele inimestele. See summa jagatakse pakkumuses lubatud summaarse töökoormusega ning hinnatakse, kas see ületab riiklikult määratud töötasu alammäära. Kui see jääb väiksemaks kui riiklikult määratud töötasu alammäär, siis peab rakendama sanktsioone. Küll aga esineb siinkohal risk, et hõivatud ei olnud realselt kaasatud konkreetse hankelepingu täitmisel ning said töötasu hankelepingu täitja organisatsioonis muude ülesannete sooritamise eest. Samas on selge, et nimetatud risk võib esineda ka sellistes hangetes, kus riskirühma hõivekriteeriumi ei kasutata. Praegused kontrolli

²⁵Kuni töövõimereformi lõpuni, s.o aastani 2021, on vajalik vähenenud töövõime kontrollimine paralleelselt ka Sotsiaal-kindlustusametist, sest viimased kuni viieks aastaks määratud püsiva töövõimetuse perioodid lõppevad 2021. aastal. Uusi püsivaid töövõimetusi enam ei määrata, alates 2017. aastast toimub töövõime hindamine ja vähenenud töövõime määramine Töötukassas.

mehhanismid ei võimalda kontrollida teisestest allikatest, kas hankelepingu täitja maksis just konkreetse hankelepingu täitmise eest riskirühma kuuluvale inimesele töötasu.

3.3 Hõive edendamise nõue hankelepingu tingimusena

Direktiivi 2014/24/EL artikli 70 kohaselt võib määratleda hankelepingu täitmise eritingimused, kui need on seotud hankelepingu esemega ning need on esitatud hanketeates või hankedokumentides. Need tingimused võivad hõlmata muu hulgas sotsiaalseid või tööhõivealaseid kaalutlusi. Direktiivi põhjenduse punkt 98 toob sõnaselgelt välja, et hankelepingu täitmise tingimuste eesmärk võib olla soodustada tööl meeste ja naiste võrdse kohtlemise edendamiseks kasutatavate meetmete rakendamist, naiste suuremat osalemist tööturul ning töö- ja pereelu ühildamist, keskkonnakaitset või loomade heaolu, tagada kooskõla Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) põhikonventsioonidega ning **võtta tööle suurem arv ebasoodsas olukorras olevaid isikuid**, kui on ette nähtud siseriiklike õigusaktidega. Siiski ei tohi need kriteeriumid olla üldised ettevõtte poliitikat puudutavad, vaid peavad olema konkreetset seotud hanke esemega.

3.3.1 Kriteeriumi eesmärk ja koht riigihangete protsessis

Kuna pakkuja peab hankelepingu tingimustega hankemenetluse käigus juba pakkumuse tegemisel nõustuma, siis määratleb hankija seeläbi minimaalse sotsiaalsete eesmärkide edendamise mahu või määra, mida riigihanke kaudu saavutada püütakse. Sotsiaalsete eesmärkide edendamine ei ole sellisel juhul mitte osaks konkurentsist ning suuremahuline edendamine ei anna eelist pakkumusele, vaid kõik pakkujad, kes hankemenetluses osaleda soovivad, peavad hankelepingutingimustes määratletud mahus ja viisil sotsiaalset väärtust looma. Kuna hankedirektiiv hankelepingu täitmist ei reguleeri, on hankelepingu täitjale sotsiaalset laadi ülesannete seadmise korral hankijal suurem diskretsioon kui hankemenetluses pakkujate selekteerimisel ja pakkumuste hindamisel (Lätt ja Fels, 2016 lk 14).

Kuna lepingutingimustes riskirühma kuuluvate inimeste hõivamise kriteeriumi kasutamine eeldab, et pakkujad peavad olema valmis täitma vähemalt miinimummahus riskirühma kuuluvate inimeste hõivamise, on kriteeriumi kasutamisel sellisel viisil ka mõned riskid. Peamiseks riskiks on see, et kui potentsiaalsetel pakkujatel ei ole võimalik riskirühmadesse kuuluvate inimeste hõivamise kriteeriumi täita, ei esitata hankele pakkumusi või pakkumuse jätvavad esitamata need, kes tegelikult hangitava teenuse või töö teostaks majanduslikult soodsaimalt.

Selliseid riskid võivad olla tingitud mitmest asjaolust, kuid riske on võimalik minimeerida, kui enne hanke välja kuulutamist on kriteeriumi kasutamine põhjalikult läbimõeldud. Selleks, et riskirühma kuuluvate inimeste hõivamise kriteeriumit lepingutingimustes kasutada, peab hankijal olema selge teadmine, millisesse riskirühma kuuluvaid inimesi ja millises mahus ta soovib, et hankelepingu täitmisel hõivataks. Seetõttu tuleb riskirühma valikul arvestada, kas konkreetse hanke raames läbiviidavateks töödeks on võimalik leida vastavasse riskirühma kuuluvaid inimesi. Kuna lepingutingimustes määratud hõivamise maht kuulub täitmisele, peab hankija olema kindel, et vastavas mahus riskirühma kuuluvaid inimesi on võimalik ka reaalselt palgata. Selleks tuleb eelnevalt selgitada välja võimalik kasutatav tööjõu hulk riskirühmades arvestades ka hankelepingu täitmiseks vajatavate oskuste ja kvalifikatsiooniga. Kuna sisuline töötute ja riskirühmade info on koondunud Töötukassasse, mis tegeleb ka töötute tööle aitamise ja töö vahendamisega, siis on sellisel moel sotsiaalse väärtuse edendamisel kindlasti soovitatav teha koostööd Töötukassaga, võttes ühendust Töötukassa piirkondliku büroo konsultantidega.

Riigihangete üldpõhimõtetest lähtuvalt on oluline vaadata, et selliste lepingutingimuste kasutamine ei välistaks teiste riikide pakkujate osalemist riigihangetel.

3.3.2 Kriteeriumi määratlemine hankedokumentides

Hankedokumentis tuleb määrata, millisesse riskirühma kuuluvaid inimesi tuleb hankelepingu täitmisel hõivata ning millises mahus. Hankedokumentis esitatakse riskirühma määratlus (vt ptk 0) ning millise töökoormusega riskirühma kuuluvaid inimesi tuleb hõivata. Töökoormuse määramise aluseks on riskirühma kuuluvate töötajate poolt panustatud täistööajale taandatud tööaeg hankelepingu täitmise jooksul.

3.3.3 Hankelepingu täitmise kontroll ja sanktsioonid

Kui riskirühmadesse kuuluvate inimeste hõivamise kriteeriumi kasutatakse hanke lepingutingimusena, ei ole pakkujatel vaja hankemenetluse etapis riskirühma kuuluvate inimeste hõivamist tõendada, sest juba hankele pakkumuse esitamisega kinnitavad pakkujad, et on valmis nõutavas mahus riskirühma kuuluvaid inimesi hõivama. Kuna aga riskirühma kuuluvate inimeste hõivamine on osa hankelepingu täitmise tingimustest, tuleb hõivamist siiski pärast hankelepingu täitmist kontrollida. See võiks toimuda sarnaselt viisiga, mida on kirjeldatud hõivekriteeriumi kasutamisel hindamiskriteeriumina (vt ptk 3.2.5). Seejuures on vaja töödelda ka riskirühma kuuluvate inimeste andmeid ja küsida selleks nõusolekud inimestelt, kui selle jaoks ei looda seaduslikku alust (vt ptk 3.2.3).

4 Poliitikasoovitused

Selleks, et sotsiaalse väärtuse edendamine riigihangete kaudu efektiivsemalt toimiks on vajalik mõnevõrra muuta tavapäraseid praktikaid. Käesolevas peatükis on kokku võetud peamised poliitikasoovitused hõivekriteeriumite kasutamise soodustamiseks ja lihtsustamiseks riigihangetes.

Erinevalt praegusest tavapärasest hankemenetluse praktikast on riskirühmade hõivet edendava hõivekriteeriumi kasutamisel **vajalik kaasata Töötukassa kui täiendav osapool**, sest sinna on koondunud töötute ja riskirühmade alane info ning Töötukassa tegeleb ka töötute tööle aitamise ja töö vahendamisega. Sealjuures on Töötukassa abi oluline nii hankijatele kui ka pakkujatele. Enne hanke väljakuulutamist peab hankija valima hõivekriteeriumiga kaasatava riskirühma ja otsustama, millises mahus riskirühma kuuluvaid inimesi tuleks hõivata. Selleks on aga **hankijal vajalik eelnevalt teada, millises mahus valitud riskirühma kuuluvaid inimesi üldse olemas on ja millises mahus võiks olla võimalik konkreetse hankelepingu täitmiseks neid hõivata**. Sellist infot vajavad samuti **pakkujad, kes hõivekriteeriumi täitmiseks peavad sobilikud riskirühma kuuluvad inimesed leidma** ja konkreetset hõivatavat isikut pakkumuses ka esitama. Sarnase teenusena pakub praegu Töötukassa eelvaliku teenust²⁶, mille puhul tööandjate konsultant otsib nõuetele vastavaid kandidaate Töötukassa andmebaasist ja edastab päringu teostajale sobivate kandidaatide andmed, kes on andnud loa oma andmeid töövahendamiseks edastada. Riigihangete puhul on aga kuni eduka pakkuja väljaselgitamiseni tegemist hüpoteetilise tööga ning hetkel pakub Töötukassa eelvaliku teenust ainult otsestele tööandjatele ning reaalse olemasoleva töö puhul. Samuti ei keskendu Töötukassa eelvaliku käigus inimeste riskirühma kuuluvusele. Seetõttu oleks **vajalik tööandjate konsultatsiooni ja töötajate eelvaliku teenust kohandada selliselt, et neid saaksid riigihankemenetluses kasutada ka hankijad ja pakkujad**.

Lisaks koostööle Töötukassaga on vajalik luua ka **hankijale võimalus päringuteks Töötukassa, Sotsiaalkindlustusameti ja EMTA andmebaasidest**. Pakkumuste hindamise etapis oleks hankijatel vajalik kontrollida kiirelt ja lihtsalt pakkujate esitatud andmete õigsust. Selleks oleks vajalik teostada päringuid registritesse, et kontrollida, kas pakkuja esitatud hõivatavad kuuluvad tegelikult riskirühma. Pärast hankelepingu täitmist või ka hankelepingu täitmise ajal on vajalik kontrollida, kas hankelepingu täitja

²⁶ Töötukassa töövahendusteenused. <https://www.tootukassa.ee/content/tooandjale-ja-partnerile/toovahendusteenused>

kaasas lubatud mahus riskirühma kuuluvaid inimesi. Selleks on vajalik kontrollida riskirühma kuulumist inimeste kohta, kes lisandusid hankelepingu täitmise ajal ja töötamise fakti ning töökoormust. Pakkumuses lubatud riskirühma kuuluvate inimeste nõutava töökoormuse täitmist võiks kontrollida tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonide põhjal lähtudes Eestis sätestatud riiklikust töötasu alammäärast.

Sellisteks **päringuteks puudub hetkel õiguslik alus ja selle tõttu ei ole registripidajatel õigust ega kohustust vastavat kontrolli hankija jaoks teostada.** Hõivekriteeriumi kasutamise edendamiseks tuleks luua õiguslik alus andmete liikumiseks ja päringute tegemiseks selliselt, et hankija saab pakkumustes esitatud andmeid ning hankelepingu täitmist kiirelt ja mugavalt kontrollida. Loogiline oleks päringud teha läbi e-riigihangete keskkonna. Käsitledes riskirühmade hõive edendamist riigihangete kaudu tööpoliitikat toetava meetmena, peaks vastava õigusliku aluse looma Sotsiaalministeerium kooskõlas teiste tööpoliitika meetmetega. Kuna tegemist on erinevate registrite andmetega, siis on vajalik seejuures koostöö andmekogujate ja valdajatega, samuti tuleb tagada kooskõla riigihangete ja e-riigihangete keskkonda reguleerivate sätetega. Pärast vastava õigusliku aluse loomist oleks vajalik arendada ka tehniline lahendus päringu kiireks teostamiseks, et vähendada hankemenetlusele kuluvat aega ning lihtsustada kontrolli protsessi nii hankijate kui ka registrite jaoks. Tehniline lahendus võiks toimuda nii, et riigihangete registrist on võimalik teha teistesse registritesse päringud ning saada automaatselt ja kiirelt vastused inimeste riskirühma kuulumise kohta.

Eelnevalt nimetatud tehnilised lahendused lihtsustavad hõivekriteeriumi kasutamist riigihangetes nii hankijatele kui ka pakkujatele. Kontrollid on vajalikud nii hankemenetluse etapis kui ka hankelepingu täitmise ajal või lõppedes ja nendega kaasneb täiendav halduskoormus mõlemale osapoolale. **Muutes kontrollimehhanismid lihtsaks ja kiireks on võimalik kaasuvat halduskoormust minimeerida ja selletõttu on eeldatavalt enamad hankijad nõus riigihangetes kriteeriumi kasutama.** Samas on selge, et pelgalt tööhõive kriteeriumi väljatöötamisest, õigusliku aluse loomisest ja tehniliste lahenduste loomisest ei piisa, et kriteeriumit hankijate hulgas laiemalt kasutama hakataks.

Nagu teiste riikide kogemusest ja Eestis tehtud konsultatsioonidest hankijatega selgus, on sotsiaalse väärtuse kriteeriumite kasutamise oluliseks takistuseks vähene teadlikkus ja huvi. Seejuures on puudu teadmistest nii riskirühmade kohta (riskirühmade suurus, sotsiaal-demograafiline jagunemine, erivajadused) kui ka kriteeriumi õiguslikult korrektse rakendamise kohta. Juriidiliste takistuste vähendamiseks hankijate seas on vaja enam kui käesoleva uuringu raames koostatav hõivekriteeriumite kasutamise juhend võimaldab. Vähesed teadmised riskirühmadest väljenduvad eelkõige eelarvamuslikes hoiakutes. Puudulik arusaam riskirühma kuuluvate tegelikest võimetest, oskustest ja potentsiaalset takistab ühiskonnal neid nägemast arvestatava tööjõuna. Seega selleks, et hankijad kaaluksid hõivekriteeriumite kasutamist hangetes ning, et pakkujad oleksid valmis hankelepingu täitmisel riskirühma kuuluvaid inimesi värbama, on ennekõike vaja tõsta mõlema osapoolte teadlikkust. Selleks on vaja teha süstemaatilist teavitustööd hankijate ja pakkujate seas, maandades õiguslaseid hirme ja selgitades seejuures riigihangetes tööhõivekriteeriumi kasutamisest tõstatuvat kasu, riskirühmade olemust ja erisusi. Sellise rolli kandjateks võiks Eestis olla Sotsiaalministeerium, kui tööpoliitika kujundamise eest vastutav ning Rahandusministeerium kui riigihangete süsteemi kujundamise eest vastutav institutsioon. **Süstemaatiline teavitustöö peaks sisaldama nii hankijate esmast veenmist sotsiaalsete väärtuste edendamiseks hangetes kui jooksvat konsultatsiooni kriteeriumite õiguslikult korrektseks rakendamiseks, aga ka riskirühmade tööturu olukorra kirjeldamiseks ja selgitamiseks.** Selleks, et teavitustöö oleks efektiivne, on vajalik koostöö Töötukassa, riigihankeid koordineerivate asutuste ja hankijate vahel.

Kõiki esilekerkivaid probleeme ning tegelikku sotsiaalset väärtust ei ole hõivekriteeriumi väljatöötamise etapis võimalik ette näha. Selleks, et hinnata, kas ja kui palju riigihangetes hõivet edendavad kriteeriumid tegelikult kaasuvat sotsiaalset väärtust loovad ning millised mõjud kriteeriumi kasutamisega kaasnevad, on **vajalik põhjalikult hinnata hankeid, kus hankemenetluses on kriteeriumit kasutatud ning hankelepingu**

täitmisel on realselt hõivatud riskirühma kuuluvaid inimesi. Hindamine peaks olema iga hankija enda huvides, aga parema poliitikakujundamise otstarbel ka Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi poolt süstemaatiliselt korraldatud²⁷. Hindamiste tulemusel on vajadusel võimalik koostatud hõivekriteeriumeid täiendada, samuti täiendada juhendmaterjale kriteeriumite kasutamiseks. Praegusel juhul, kui puudub veel praktika sotsiaalsete väärtuste edendamiseks riigihangete kaudu, on keeruline kirjutada juhendit, mis oleks mugav kasutada ning võtaks arvesse hankijate vajadusi. Seepärast tuleks vastavalt riigihangete kaudu sotsiaalse väärtuse edendamise praktika kujunemisele ka jooksvalt täiendada ja kaasajastada juhendmaterjali.

Kokkuvõte

Euroopa Komisjon soovib ja hankedirektiivid lubavad võtta riigihangete tegemisel kaasuvate eesmärkidenä arvesse sotsiaalseid väärtuseid. Uuringus käsitletakse sotsiaalsete väärtuste, konkreetsemalt tööhõivega seotud väärtuste, edendamise võimalust läbi riigihangete Eestis. Riigihanked on alati loonud töötamise võimalusi, kuid sotsiaalse väärtuse edendamiseks peetakse silmas täiendavat otseselt eesmärgistatud töövõimaluste loomist eelkõige tööturul halvemuses olevatele gruppidele.

Sotsiaalne väärtus ei ole üheselt määratletud mõiste. Euroopa Komisjon (2011) nimetab riigihangete kaudu sotsiaalse väärtuse edendamise võimalustena nt võrdsete võimaluste edendamist, tööõiguse reeglite järgimise edendamist, sotsiaalse kaasatuse edendamist, toodete ja teenuste kättesaadavuse parandamist (nt universaalsain), eetilise kaubanduse edendamist jne. Otsese hõive edendamiseks riigihangete kaudu tuleks mõista töökohtade loomist ja säilitamist, aga kaudsest aitab hõive loomisele ja säilitamisele kaasa ka tööelukvaliteedi tõus, millesse panustavad kõik teised sotsiaalse väärtuse edendamise viisid.

Raportis kirjeldatud Soome, Rootsi ja UK näitel võib välja tuua, et sotsiaalse väärtuse edendamise kohta riigihangete kaudu on mõningaid näiteid, kuid tegemist ei ole veel laialdaselt kasutatava praktikaga. Universaalset mudelit hõivekriteeriumite lisamiseks riigihangetesse ei ole välja kujunenud üheski riikidest. Olemasolevate näidete põhjal on eduka sotsiaalse väärtuse edendamise eelduseks riigihangete kaudu:

1. Hankija poolt sotsiaalse väärtuse eesmärgi omaks võtmine (internaliseerimine). Sotsiaalse väärtuse edendamise head näiteid on eelkõige kohalike omavalitsuste ja elamuühingute poolt tehtud hangetest, kellele on olulised piirkonnas elavate inimeste töövõimalused ja seeläbi inimeste majanduslik ja sotsiaalne toimetulek. Samuti on näitena UK kaitseministeerium, mis on sotsiaalse väärtusena määratlenud varasemalt tegevteenistuses olnud inimeste hõive. Seega on head praktikad sellised, kus hankija edendab sotsiaalset väärtust, mis on osa tema enda eesmärkidest. Uuringu taustal tehtud konsultatsioonid Eesti hankijatega näitasid, et Eesti suurtest hankijatest paljud ei tunneta sotsiaalseid väärtuseid enda eesmärkidenä. Seetõttu ei saa ka sotsiaalsete väärtuste edendamine läbi riigihangete muutuda laiemalt levinud praktikaks, kui hankijad neid eesmärke ei internaliseeri.
2. Riigihangete regulatiivse raamistiku mõistmine. Riigihanked peavad olema ellu viidud kooskõlas riigihangete regulatsiooniga. Sotsiaalsete väärtuste lisamisel riigihangetesse ei tohi sattuda vastu-

²⁷ Raporti koostamise ajal käivitati Eestis esimene pilootchange, milles kasutati pakkumuste hindamiskriteeriumina muuhulgas töövõimekaoga inimeste hõivekriteeriumit. Selle hanke tulemuste põhjal peaks valdkonna eest vastutavad asutused tegema järeldused ja vastavalt kohandama juhendmaterjale.

ollu riigihangete üldpõhimõtetega. Näiteks põhjamaades on praktikas olnud olukordi, kus riskirühmade hõivet ühe kriteeriumina arvestades on mindud vastuollu mittediskrimineerimise põhimõttega, eelistades ühe konkreetse piirkonna inimeste hõive edendamist.

3. Turudialoogi pidamine, et mõista, milliseid sotsiaalseid kaalutlusi, millises mahus ja millises hanke etapis on praktikas võimalik edendada. Kuna hankijal ei saa olla väga täpset teadmist, milline on pakkujate võimekus sotsiaalse väärtuse kriteeriume täita, siis selleks, et mitte minna vastuollu riigihangete üldreeglitega (nt konkurentsi välja lülitamine sotsiaalse väärtuse kriteeriumi tõttu) ning tagada riigihanke õnnestumine, tasub kindlasti eelnevalt konsulteerida võimalike pakkujatega. Põhjamaade praktikas on näiteid, kus kohustus palgata täiendavaid riskirühma töötajaid on olnud väikestele ettevõtetele ebaotstarbekas ning seetõttu on kriteerium nemad pakkujate seast välja lülitatud. Samuti tuleks jälgida, et sotsiaalse väärtuse edendamise tingimused oleksid sisulised. On ka näiteid, kus madala lävendiga kriteeriumite korral on olnud kõik pakkujad vastavad riigihanke tingimustele.
4. Tehnilises kirjelduses määratlemine, mis on sotsiaalse väärtuse ja milline on selle seos hanke esemega. Määratlema peab sotsiaalse väärtuse kriteeriumid mõõdetavalt ja pakkujat ühetaoline hindamine. Seejuures tuleb jälgida, et halduskoormus ei kujuneks ülemäära suureks. Sotsiaalne väärtus peab olema määratletud mõistlike parameetritega, mis on kontrollitavad nii hankemenetluse faasis kui ka hankelepingu täitmise ajal ja pärast hankelepingu täitmist.
5. Sotsiaalse väärtuse loomise seiramine paralleelselt hanke eseme täitmise seiramisega.

Riikide parimate praktikate kirjelduste kohaselt on eduka sotsiaalse väärtuse edendamise korral riigihangete kaudu säästetud ühiskonnale raha. Praeguses olukorras, kus sotsiaalse väärtuse edendamine on veel vähelevinud, eeldab selle ellu viimine erinevate osapoolte koostööd (hankija peab pidama turudialoogi, vajalik on koostöö Töötukassaga), harjumuspärastest lähenemistest loobumist ja uuenduslike lahenduste katsetamist. Nii rahvusvahelise kogemuse kui Eestis tehtud konsultatsioonide põhjal hankijatega on lisaks erinevate osapoolte koostööle vaja hankijatele tuge nii hanke üles ehitamisel kui hõivatavate rühmade määramisel ja nende tööturu olukorra kaardistamisel.

Teiste riikide näited sotsiaalsete kaalutluste arvestamise kohta riigihangetes on pigem mahult suuremate, tööjõumahukamate ja pikemaajaliste hangete kohta. Näiteid on hõivekriteeriumi lisamise kohta nii hindamiskriteeriumina kui lepingutingimusena. Tegelikult riigihangetega loodud sotsiaalse väärtuse objektiveid mõõtmisi on aga tehtud väga vähe.

Eesti riiklikud prioriteedid, mille edendamist riigihangete kaasuva eesmärgina võiks taotleda, peaks tulema riiklikest strateegiatest. Töö- ja sotsiaalvaldkonda hõlmav strateegia Eestis on heaolu arengukava. Heaolu arengukavas on mitmeid prioriteete, mille edendamisele saaks läbi riigihangete sotsiaalset väärtust arvestava korraldusega kaasa aidata. Riigihangete senisest erineva korraldusega saab hankija kujundada tingimused, mis suunavad pakkujaid (tööandjaid) järgima juba kehtivaid tööõiguse norme ja premeerima riskirühmadesse kuuluvate töötajate hõivamist. Esmalt on aga vajalik, et hankijad tunnetaksid töö- ja sotsiaalvaldkonna prioriteete sellistena, et nad hanketingimusi üldse vastavalt hakkaksid kujundama.

Riskirühmad, kelle hõive edendamist võiks riigihangete kaudu riiklikest prioriteetidest lähtuvalt taotleda on:

- 1) Vähenenud töövõimega inimesed,
- 2) Noored,
- 3) Vanemaealised,
- 4) Muukeelsed,
- 5) Pikaajalised töötud.

Kõik riskirühmad peavad olema määratletud selliselt, et neisse kuulumist saaks praktikas ka kontrollida. Kontrollimiseks on eelistatav lahendus riiklike registrite-põhine, milleks aga ei ole praegu õiguslikku ja tehnilist lahendust. Seni, kuni selline lahendus puudub, peab riskirühma kuulumise kontroll põhinema inimeste poolt edastatud tõenditel. Pikemas perspektiivis tuleks kaaluda õigusliku ja tehnilise lahenduse loomist, mis lihtsustaks oluliselt hankijate ja pakkujate jaoks hõivekriteeriumite kasutamist riigihangetes.

Riigihangetes võib hõivekriteeriume kasutada eelkõige kas pakkumuste hindamiskriteeriumitena või lepingutingimustena. Esimesel juhul kujuneb riskirühma kuuluvate hõivatavate inimeste arv/töökoormus võistlemise aluseks ning eelis antakse pakkujale, kes lubab rohkem/suuremas mahus riskirühma kuuluvaid töötajaid hõivata. Neid pakkujaid, kellel ei ole võimalik riskirühma kuuluvaid inimesi hõivata, ei lülitata konkurentsist välja, vaid nad lihtsalt ei saa selle kriteeriume eest punkte. Edendades riskirühmade hõivet läbi hankelepingu tingimuste, määratakse kindel hulk (arvestades töökoormusega) riskirühmast hõivatavaid inimesi, kes tuleb hankelepingu täitmisel tööle võtta. Sellise kriteeriumi korral võib aga juhtuda, et pakkujad, kellel ei ole võimalik riskirühma töötajaid hõivata, lülitatakse konkurentsist välja. Seetõttu on eelistatud hõivekriteeriumi kasutamine pigem pakkumuste hindamiskriteeriumina. Sõltumata sellest, kummal viisil sotsiaalse väärtuse edendamine korraldatakse, tuleks enne otsustamist pidada võimalike pakkujatega turudialoogi, et täpsustada pakkujate võimalused ja eelistused.

Sõltumata sellest, kas riskirühmade hõive edendamine riigihankes toimub pakkumuste hindamiskriteeriumite või lepingutingimuste kaudu, tuleb hankelepingu täitmise käigus ja lõppedes täitmise vastavust pakkumusele seirata. Hankelepingu täitmisel tingimustest kõrvalekaldumisel tuleks rakendada sanktsioone. Kontrollimiseks oleks jällegi hea kasutada registriandmete-põhist kontrolli, mille jaoks praegu puudub õiguslik alus ja tehniline registrite liidestuse ning päringu lahendus. Sellise lahenduse loomiseni peab kontrollimine toimuma hankelepingu täitja raamatupidamise andmete põhisel.

Riigihankesse riskirühmade hõivamist soodustavate kriteeriumite lisamise eesmärk on anda riigihangetele juurde täiendavat sotsiaalset väärtust. Sotsiaalne väärtus tekib ühest küljest otseselt hanke raames tööd saavate riskirühma kuuluvate inimeste konkurentsivõime ja tööturuväljavaadete paranemisest ja nende toimetulekuvõimaluste paranemisest. Samuti võivad väheneda riiklikud toetused riskirühma kuuluvate inimeste toimetuleku tagamiseks. Samas võib juhtuda, et hankega kaasnevad negatiivsed välismõjud nagu riskirühma kuuluvate inimeste lukustamine ajutistele riigihangetega seotud töödele selle asemel, et liikuda tähtajatule töökohale. Samuti võib hanketingimustest tulenevalt toimuda ühe riskirühma töötajate asendamine teise riskirühmaga, kui riigihangetel eelistatakse teise riskirühma hõivamist. Sotsiaalse väärtuse kriteeriumite lisamisel riigihangetesse kujunevad hanked tõenäoliselt kallimaks, kui need oleksid ilma selliste kriteeriumiteta. Sealjuures on vajalik hinnata, kui palju hange kujuneb kallimaks ning kui suur on hankega loodav sotsiaalne väärtus arvestades muuhulgas ka negatiivseid ja positiivseid välismõjusid. Seetõttu tuleks kavandada riigihangetega loodava sotsiaalse väärtuse hindamise süsteem, et hiljem oleks võimalik vastavalt tulemustele kohandada kriteeriumeid nii, et loodav sotsiaalne väärtus oleks suurem.

Kasutatud kirjandus

1. 2014/23/EL. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv [2014/23/EL](#), 26. veebruar 2014, kontsessioonlepingute sõlmimise kohta, ELT L 94, 28.03.2014, lk 1-64.
2. 2014/24/EL. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv [2014/24/EL](#), 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta, ELT L 94, 28.03.2014, lk. 65-242.
3. 2014/25/EL. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv [2014/25/EL](#), 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ, ELT L 94, 28.03.2014, lk 243-374.
4. 651/2014/EL Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 651/2014 ELi aluslepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamise kohta, millega teatavat liiki abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks, ELT L 187, 26.06.2014, lk 1–78.
5. Anxo, D., Ericson, T., Karlsson, M. (2017) Metoder för att utvärdera sysselsättningskrav vid offentlig upphandling – en översikt.
6. Barraket, J., Weissman, J. (2009) Social Procurement and its Implications for Social Enterprise: A literature review.
http://eprints.qut.edu.au/29060/1/Barraket_and_Weissmann_2009_Working_Paper_No_48_Final.pdf
7. Cabinet Office (2015) Social Value Act review-report.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403748/Social_Value_Act_review_report_150212.pdf
8. Dominique, A., Thomas, E., Mattias, K. (2017) Metoder för att utvärdera sysselsättningskrav vid offentlig upphandling – en översikt. <http://www.konkurrensverket.se/nyheter/forskningsrapport-om-sysselsattningskrav-vid-offentlig-upphandling/>
9. Elder, S. (2015) What does NEETs mean and why is the concept so easily misinterpreted? ILO, Youth Employment Programme, Employment Policy Department, Technical brief No. 1.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_343153.pdf
10. Euroopa Komisjon (2011) Sotsiaalne ostmine: juhend sotsiaalsete kaalutluste arvestamiseks riigihankes. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=et>
11. Euroopa Komisjon (2016) Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds. Final Report: country profiles. <http://bookshop.europa.eu/en/stock-taking-of-administrative-capacity-systems-and-practices-across-the-eu-to-ensure-the-compliance-and-quality-of-public-procurement-involving-european-structural-and-investment-esi-funds-pbKN0416321/?CatalogCategoryID=yIMKABstfr0AAAEjypAY4e5L>
12. [Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid](#), ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-390.

13. Federal Act on Public Procurement, Šveits, 16.12.2994,
[https://www.bkb.admin.ch/dam/bkb/de/dokumente/Rechtsgrundlagen/Bundeserlasse/Federal_act_on_public_procurement_inofficial_translation_2011.pdf.download.pdf/Federal%20Act%20on%20Public%20Procurement%20of%2016%20December%201994%20\(1972.056.1,%20Status%20as%20of%201%20July%202011\).pdf](https://www.bkb.admin.ch/dam/bkb/de/dokumente/Rechtsgrundlagen/Bundeserlasse/Federal_act_on_public_procurement_inofficial_translation_2011.pdf.download.pdf/Federal%20Act%20on%20Public%20Procurement%20of%2016%20December%201994%20(1972.056.1,%20Status%20as%20of%201%20July%202011).pdf)
14. ILO (2008) Labour clauses in public contracts. Integrating the social dimension into procurement policies and practices. International Labour Office, Geneva, Switzerland.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_091400.pdf (04.04.2017)
15. Justiitsministeerium ja Riigikantselei (2012) Mõjude hindamise metoodika.
http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf
16. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Laki%20julkisista%20hankinnoista>
17. Lätt, P., Fels, E. (2016) Keskmise palga nõue riigihangetes. Advokaadibüroo Glimstedt.
18. Petersen, D., Kadefors, A (2016) Social Procurement and Employment Requirements in Construction. In: P W Chan and C J Neilson (Eds.) Proceedings of the 32nd Annual ARCOM Conference, 5-7 September 2016, Manchester, UK, Association of Researchers in Construction Management, Vol 2, 997-1006. <http://www.arcom.ac.uk/-docs/proceedings/1783e99fa10b4c8f3efffe28bfc7c0a6.pdf>
19. Public Services (Social Value) Act, UK, 2012, 8.03.2012,
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/enacted>
20. Rahandusministeerium (2017) 2016. aasta riigihangete kokkuvõte, 17.03.2017.
https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_L_id=216043&folderId=518320&name=DLFE-38701.pdf (04.04.2017)
21. Rahandusministeerium (2014) Riigihangete juhis, Tallinn. Arvutivõrgus [Riigihangete Registri kodulehel](#).
22. Riigihangete seadus, vastu võetud 24.01.2007 RTI 2007, 15, 67, jõust. 01.05.2007, viimane red. RTI 25.01.2016, 20, jõust 26.10.2016.
23. Riigihangete seaduse eelnõu, 204 SE,
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ecbd5b61-734c-41b1-bff5-a54f285bce53/Riigihangete%20seadus/>
24. Simovart, M. A. (2009) Riigihanke sekundaarsete eesmärkide rakendamise võimalustest Eestis. Soolise võrdõiguslikkuse näide. Juridica III/2009.
25. Social Platform (2016) Public procurement for social progress. A Social Platform guide to the EU Public Procurement Directive.
26. Sotsiaalministeerium (2016) Heaolu arengukava 2016-2023. <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023>

27. Sustainable public procurement: from rhetoric to practice. Dispelling myths and exploring effective Solutions. A case study from Sweden (2016).
<http://www.svanen.se/Documents/Procurement/Sustainable-procurement-from-rhetoric-to-practice.pdf>
28. Tartu Ringkonnakohus (2012) haldusasi nr 3-12-351, AS SEBE kaebus Riigihangete vaidlustuskomisjoni 9.02.2012 otsuse nr 11-12/127796 osaliseks tühistamiseks
<https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=103747879>
29. Toivanen, M., Wennberg, M. (2015) Kokemuksia sosiaalisten kriteerien käytöstä julkisissa hankinnoissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu – Kilpailukyky.
<http://tem.fi/documents/1410877/2869440/Kokemuksia%20sosiaalisten%20kriteerien%20k%C3%A4yt%C3%B6st-%C3%A4%20julkisissa%20hankinnoissa.pdf/01cf8f1f-dc5d-4dd1-b183-befa419cd102>
30. Tööturuteenuste ja toetuste seadus, vastu võetud 28.09.2005 (RTI 2005, 54, 430), viimane red. 17.01.2017 (RTI, 03.01.2017, 23). <https://www.riigiteataja.ee/akt/103012017023>
31. Töötasu alammäära kehtestamine, Vabariigi Valitsuse määrus nr 139, vastu võetud 18.12.2015 (RT I, 22.12.2015, 51). <https://www.riigiteataja.ee/akt/122122015051>
32. Vaccaro, G. (2015) How to Reduce the Unexplained Wage Gap? Evidence from a Regression Discontinuity Design. <http://www.sole-jole.org/16275.pdf>
33. ÜRO (2014) Sustainable procurement in the UN system. Annual Statistival Report on United Nations Procurement.
https://www.ungm.org/Areas/Public/Downloads/Sustainable_procurement_in_the_UN_system.pdf

Lisa 1 Riskirühma kuuluva inimese nõusoleku vorm hanke raames töötamiseks ja andmete töötlemiseks

Mina, /nimi/ (isikukood: /isikukood/), olen nõus osalema /pakkuja nimi/ (registrikood: /registrikood/, aadress: /aadress/) poolt pakutava riigihanke /riigihanke nimi/ viitenumbriga /viitenumber/ raames tehtavatel töödel.

Luban pakkujal /pakkuja nimi/ käesoleva kinnituse edastada hankijale /hankija nimi/ ning hankijal kontrollida minu esitatud riskirühma kuulumist tõendava dokumendi õigsust ja hankelepingu täitmise raames tehtud töö eest makstud tasu.

Kuupäev

Allkiri

Lisa 2 Sotsiaaldemograafiliste gruppide tööturu näitajad

Tabel 3. Sotsiaaldemograafiliste rühmade (rahvastik vanuses 15-74, välja on jäetud tasemeõppes õppijad, lapsehoolduspuhkusel olijad ning ajateenijad) tööhõivemäärad, töötuse määrad ja keskmised brutopalgad

Grupp	Tööhõive määr	Töötuse määr	Keskmine brutotulu	N
Eesti keskmine	0,73	0,05	1028	881735
	(0,73-0,74)	(0,05-0,06)	(1007-1049)	
mees	0,76	0,06	1216	435981
	(0,75-0,77)	(0,06-0,07)	(1181-1251)	
naine	0,71	0,05	844	445753
	(0,7-0,72)	(0,04-0,05)	(823-864)	
15-19	0,59	0,18	683	12625
	(0,52-0,65)	(0,13-0,23)	(515-851)	
20-24	0,81	0,11	772	51602
	(0,78-0,84)	(0,09-0,13)	(726-817)	
25-29	0,87	0,07	1144	85331
	(0,85-0,89)	(0,06-0,09)	(1067-1221)	
30-59	0,85	0,06	1095	520655
	(0,84-0,86)	(0,05-0,06)	(1069-1120)	
60-64	0,56	0,04	797	83465
	(0,53-0,59)	(0,03-0,05)	(747-848)	
65-69	0,32	0,01	674	73809
	(0,29-0,34)	(0-0,01)	(615-732)	
70-74	0,18	0	617	54248
	(0,15-0,21)	(0-0,01)	(507-726)	
Saab töövõimetuspensioni	0,33	0,08	581	67581
	(0,3-0,36)	(0,06-0,1)	(529-633)	
Ei saa töövõimetuspensioni	0,77	0,05	1044	814154
	(0,76-0,77)	(0,05-0,06)	(1022-1065)	
I tasandi haridus	0,52	0,08	800	96954
	(0,49-0,54)	(0,07-0,1)	(755-845)	
II tasandi haridus	0,71	0,06	922	469066
	(0,7-0,73)	(0,06-0,07)	(896-947)	
III tasandi haridus	0,83	0,03	1211	315715
	(0,82-0,84)	(0,03-0,04)	(1173-1249)	
Eesti keel on kodune keel	0,76	0,04	1098	599244
	(0,75-0,77)	(0,04-0,05)	(1072-1124)	
Oskab eesti keel mõningal määral	0,75	0,06	882	195475
	(0,73-0,77)	(0,05-0,08)	(847-917)	
Ei oska eesti keelt	0,52	0,1	820	87015
	(0,49-0,55)	(0,08-0,12)	(745-895)	
Eestlane	0,76	0,04	1096	600568
	(0,75-0,77)	(0,04-0,05)	(1070-1122)	
Venelane	0,68	0,07	864	234879
	(0,67-0,7)	(0,06-0,08)	(829-900)	
Muu rahvus	0,63	0,06	895	46288
	(0,59-0,67)	(0,04-0,09)	(791-1000)	

LISA 3 Riskirühmade tööturu olukord

LISA 3.1 Keskmised gruppide tööturu näitajad

Riskirühmade tööturu hetkeolukorda kirjeldame Eesti tööjõu-uuringu andmetel hõivestaatuste alusel. Hõivestaatuse kategooriateks on hõivatud, töötud ja mitteaktiivsed. Töötutena käsitletakse mitte ainult registreeritud töötuid, vaid inimesi, kes võimaluse korral oleks koheselt valmis tööle asuma. Teiseks tööturu indikaatoriks on gruppide keskmine brutopalk. Keskmise töötasu arvestamisel on lähtutud vaid nendest grupiliikmetest, kes tulu teenisid²⁸. Analüüsi on kaasatud Eesti rahvastik vanuses 15-74 aastat välja arvatud need mitteaktiivsed, kelle mitteaktiivsuse põhjus oli õppimine, ajateenistus või lapsehoolduspuhkus.

Eesti keskmine 15-74-aastaste inimeste hõivemäär oli 2016. aastal ca 73%, samas kui töötute osakaal tööealisest elanikkonnast oli vaid 5% (Joonis 7). Keskmine brutotöötasu Eesti Tööjõu-uuringu andmetel oli ligi 1030 eurot (Joonis 8).

Sugu. Meeste hõive on kõrgem kui naistel (vastavalt ca 76% ja 71%), töötute osakaal on aga naistest mõnevõrra väiksem, seega peamiselt eristuvad mehed ja naised mitteaktiivsuse määra poolest. Kui hõivemäärad on meeste ja naiste puhul samas suurusjärgus, siis keskmise palga erinevus on märgatavalt suurem (meestel ca 1216 ja naistel 844 eurot), seega naiste palk moodustab keskmiselt vaid umbes 70% meeste omast.

Haridustasemetel lõikes eristuvad oluliselt nii hõive, töötuse, kui ka mitteaktiivsuse määrad ja keskmine palk. Kõrgeima taseme haridusega (eelkõige kõrgharitud) hõive- ja töötuse määrad olid vastavalt 83% ja 3%, teise taseme haridusega inimestel (kesk-, keskeri- ja kutseharidus) ca 71% ja 6% ning esimese taseme haridusega inimestel (valdavalt põhiharidus) ca 52% ja 8%. Vastavad keskmised brutopalgad olid ca 1211, 922 ja 800 eurot.

Rahvus. Eestlaste hõivemäär on oluliselt kõrgem ning töötuse ja mitteaktiivsuse määr oluliselt madalamad kui mitte-eestlastel. Ka keskmine palk on eestlastel märkimisväärselt suurem kui mitte-eestlastel. Mitte-eestlaste seas eristuvad vene rahvusest inimesed, kes on enamal määral hõivatud ja vähemal määral mitteaktiivsed kui muust rahvusest (välja arvatud eestlased) inimesed. Samas palgaerinevust muulaste seas ei ole.

Keel. Rahvuspõhiselt segregeeritud tööturu olukorda aitab mõista eesti keele oskusest tulenevad erisused. Muukeelsed inimesed, kes eesti keelt mingil määral valdavad, on nii hõivemäära kui töötuse määra poolest sarnasel tasemel eestlastega (vastavalt ligi 75% ja 5%), samas kui eesti keele mittevaldajaist on hõivatud vaid ca 52% ning töötuid ligi 10%. Keskmise palga alusel eesti keelt mõningal määral valdajal ja mittevaldajal oluliselt ei eristu, jäädes mõlemal juhul oluliselt alla eesti keelt emakeelena rääkivate Eesti elanike palgatasemele. Seega hõivemäärast lähtudes tuleneb mitte-eestlaste halvem tööturupositsioon eelkõige keeleoskusest, teisalt ei taga keeleoskus muulaste seas eestlastega võrdväärset palka.

Piirkondlike tööturu näitajate alusel eristuvad selgelt Tallinn ja Harjumaa, Tartumaa ning Pärnumaa, kus hõivemäär on üle 75% ja mitteaktiivsete osakaal jääb ca 20% piiridesse. Negatiivselt tõuseb esile Põlvamaa, kus hõivatuid on vaid natukene üle poole 15-74 aastasest rahvastikust ning mitteaktiivseid ca 40%. Samas töötus regiooni niivõrd oluliselt ei varieeru, jäädes enamikes maakondades umbes 5 protsendipunkti juurde. Vaid Ida-Virumaal on töötute osakaal mõnevõrra kõrgem (ca 9%).

Palgataseme osas eristub piirkondlikult kõrgema keskmise palgaga Tallinn ja Harjumaa ning madalama palgatasemega Valgamaa ning Ida-Virumaa.

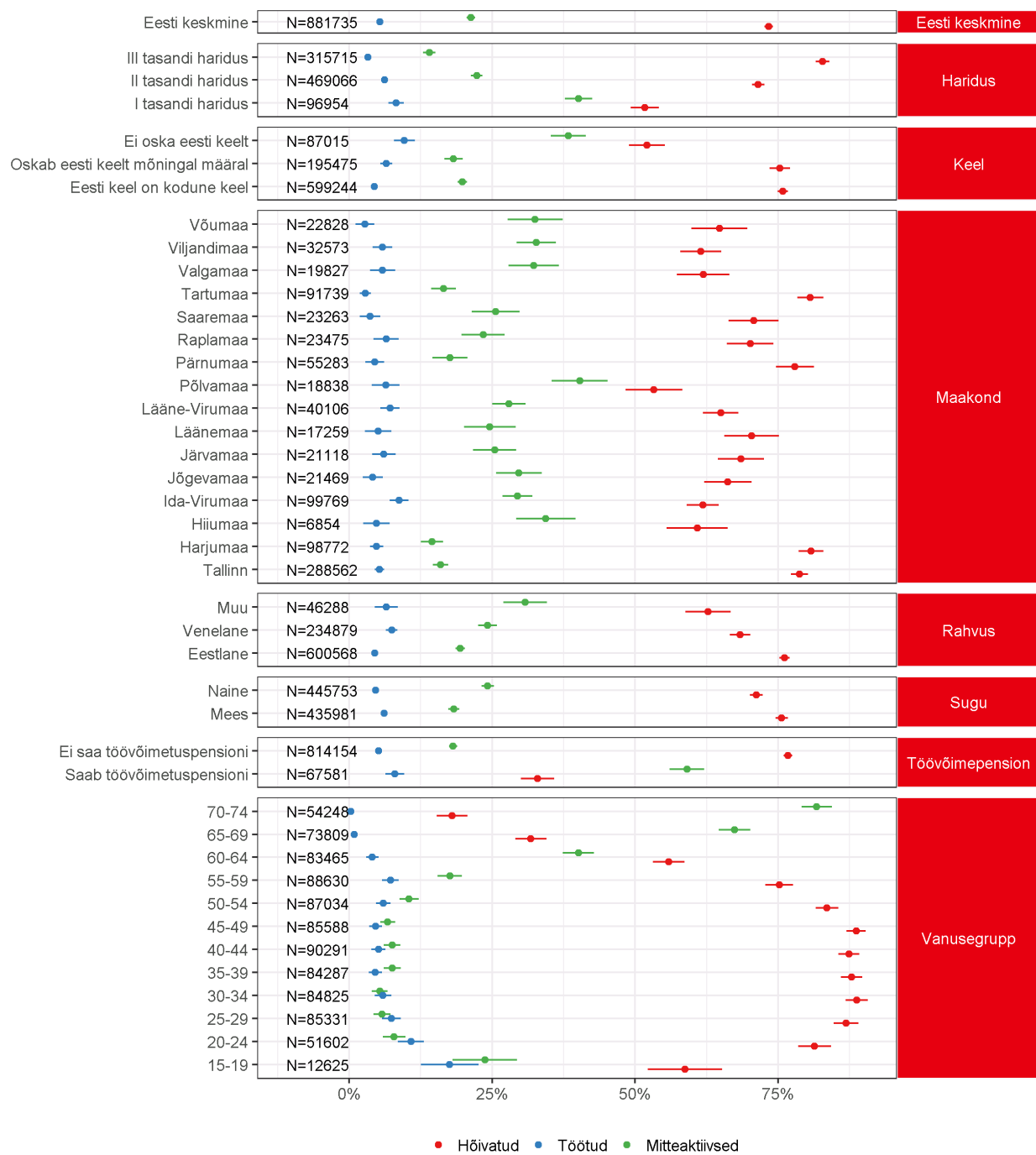
²⁸ Tegemist on kuu jooksul teenitud kogutuluga, kus ei ole arvesse võetud osakoormusest tulenevaid erisusi.

Töövõimekadu²⁹. Väga selgelt kerkib esile töövõimetuspensionide saajate halvem tööturupositsioon. Vaid ca 33% töövõimetuspensionide saajatest on hõivatud. On loogiline, et suur osa antud grupi liikmetest ei saa tervisest tulenevatel põhjustel tööturul osaleda, samas on grupis keskmisest oluliselt kõrgem ka töötute määr (ligi 10%). Seega on töövõimetuspensionäride seas küllaltki palju (tavaelanikkonnast oluliselt rohkem) ka neid, kes võimaluse korral oleksid valmis tööle asuma. Töövõimetuspensionäride palgad on keskmisest ligi poole võrra madalamad. Samas tuleb siinkohal arvestada ka töövõimetuspensionäride suuremat tõenäosust osakoormusega töötamiseks.

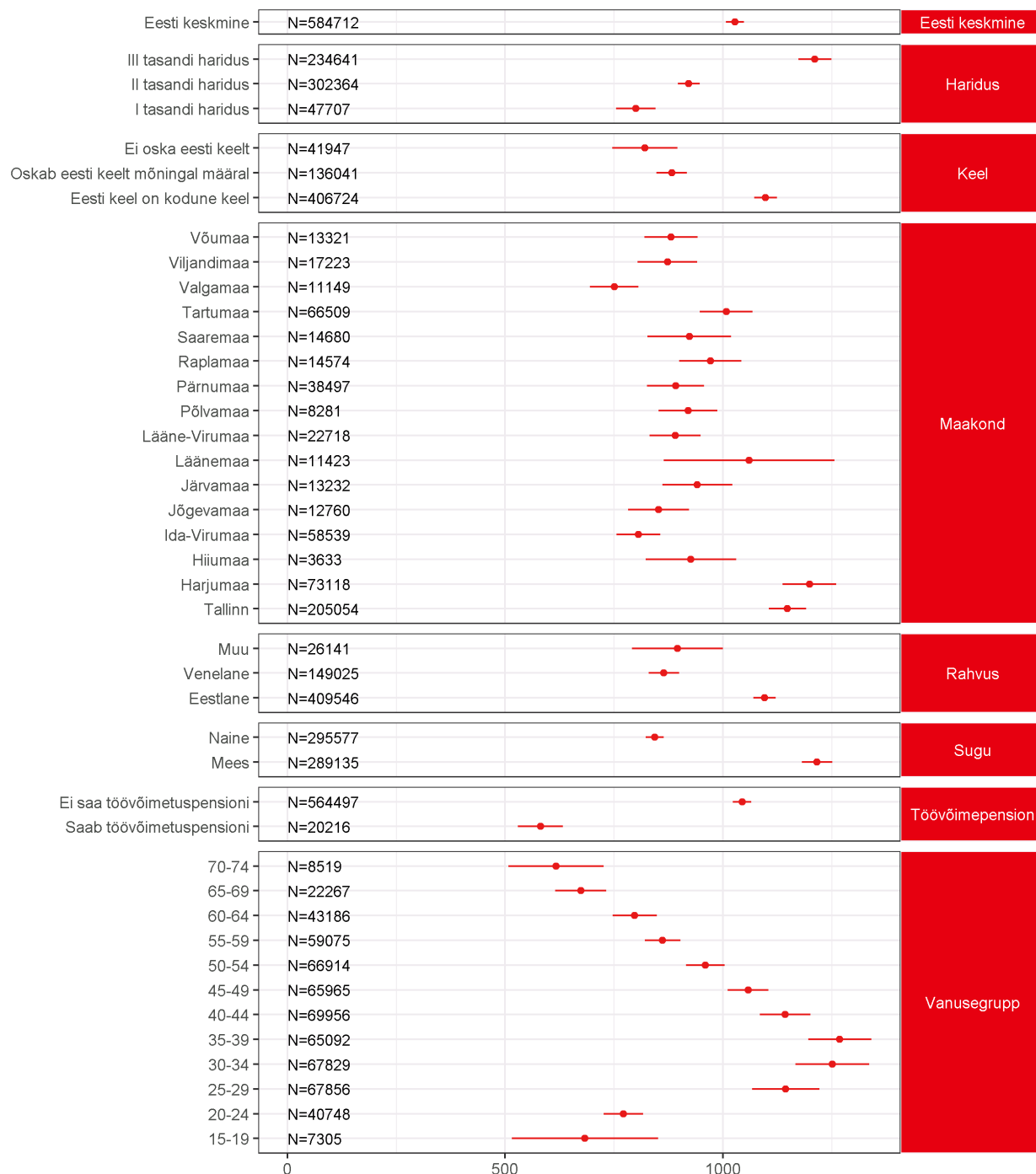
Vanusegruppide hõivemääraades eristuvad selgelt inimesed vanuses 25-49, kelle hõivatuse tase on nii noorematest kui ka vanematest vanusegruppidest oluliselt kõrgem. Kui vanemaealiste seas on hõivatuid vähem sellepärast, et nad liiguvad hõivest mitteaktiivsusesse ja töötuse tase on seetõttu küllaltki madal, siis nooremate vanusegruppide hulgas mittehõivatutest on keskmisest suurem osakaal töötuid (15-19 aastaste seas on töötuid ligi 18%, 20-24 aastaste seas ligi 11%). Palgatasemelt on kõige kõrgemini tasustatud 30-39 aastased. Vanemate vanusegruppide keskmised palgad hakkavad sõltuvalt vanuse kasvust langema ning noorte palgatase pole veel kõrgeima tasemeni jõudnud.

²⁹ Töövõimekadu ei saa otse Eesti Tööjõu-uuringu põhjal vaadata. Seepärast kasutatakse lähendina isiku enda poolt määratud töövõimetuspensionäri staatust.

Joonis 7. Hõiveseisundid sotsiaaldemograafiliste näitajate lõikes (15-74 aastased, kes ei ole ajateenistuses, lapsehoolduspuhkusel ja mitteaktiivsed seoses õpingutega)



Joonis 8. Keskmine brutopalk sotsiaaldemograafiliste näitajate lõikes (15-74 aastased, kes ei ole ajateenistuses, lapsehoolduspuhkusel ja mitteaktiivsed seoses õpingutega)



LISA 3.2 Gruppide hõivemäärade erinevused arvestades taustategureid

Sotsiaaldemograafiliste gruppide ja riskirühmade tööturupositsiooni ei saa käsitleda ainult rühma määratleva tunnuse abil, mis võib küll olla üldist olukorda defineerivaks indikaatoriks, kuid ei ole alati otseseks tööturu ebavõrduse põhjuseks. Näiteks, kuigi töövõimetuspensionäride keskmine tööhõivemäär ja keskmine sissetulek on oluliselt madalamad kui Eestis keskmiselt, siis halvema positsiooni põhjuseks ei ole alati otseselt töövõimetus, vaid sellest tulenevad ja sellega kaasnevad tegurid. Nii võib puue või töövõimekadu tingida halvema haridustaseme, ebapiisava töökogemuse jne. Samuti võivad erinevad riskitegurid üksteist võimendada. Näiteks töövõimetuspensionäridest naised võivad tööturul olla halvemas

positsioonis kui sama grupi meessoost liikmed. Seega, et saada adekvaatset pilti tööturu olukorrast ning riskirühmade positsioneerumisest selles, on oluline analüüsida tööturu probleemkohti lisaks konkreetsete riskirühmade perspektiivile ka laiemast plaanist ning riskitegurite koosmõjusid arvestades.

Eelnevalt kirjeldatud hõivemäärad ja keskmised brutotulud kajastasid riskirühmade keskmisi näitajaid, mis ei võta arvesse rühmade kattumust. Näiteks töövõimetuspensioni saaja, kes ei oska eesti keelt ning on vanemas vanusegrupis võib tööturu mõistes olla kehvas positsioonis kui töövõimetuspensioni saaja, kes räägib eesti keelt emakeelena ning on keskealine. Riskirühmade puhas mõju nii hõivele kui keskmisele palgale on tuletatav regressioonanalüüsiga.

Logit-mudeliga³⁰ hinnatud riskirühmade mõju hõivatuse võimalusele (Tabel 4) peegeldab üldjoontes samu tendentse, mis ilmsid gruppide kirjeldustes. Mudelisse ei ole kaasatud inimesi, kelle mitteaktiivsuse põhjuseks oli tasemeõpe, lapsehoolduspuhkus või ajateenistus.

Vanusegruppide löikes on referentsgrupiks 30-54-aastased. Võrreldes nendega on nii nooremate kui ka vanemate vanusegruppide tõenäosus olla hõivatud (eeldades et teised sõltumatud tunnused ei muutu) märkimisväärselt madalam. Suurelt eristuvad pensioniealised inimesed. 70-74-aastaste võimalus olla hõivatud on vaid 0,02 korda referentsgrupi vastav võimalus. Kui vanusegruppide keskmiste hõivemäärade alusel olid 15-19-aastased ja 60-64-aastased hõivatud sarnastes suurusjärgudes, siis võttes arvesse ka muid riskitegureid, on vanema vanusegrupi tõenäosus olla hõivatud märksa madalam.

Tabel 4. Logistiline regressioon hõivemäära prognoosimiseks (2016 aasta, rahvastik vanuses 15-74, välja on jäetud tasemeõppes õppijad, lapsehoolduspuhkusel olijad ning ajateenijad)

	OR	Usalduspiirid
Vanusegrupp (ref. 30-54)		
15-19	0,27	(0,18-0,4)
20-24	0,61	(0,47-0,79)
55-59	0,66	(0,54-0,91)
60-64	0,2	(0,16-0,23)
65-69	0,05	(0,04-0,06)
70-74	0,02	(0,01-0,03)
Keeleoskus (ref. Eesti keel on emakeel)		
Oskab eesti keelt mõningal määral	0,72	(0,61-0,85)
Ei oska eesti keelt	0,38	(0,28-0,5)
Saab töövõimetuspensioni	0.1	(0,08-0,13)
Haridus (ref. II tasandi haridus)		
I tasandi haridus	0,55	(0,46-0,66)
III tasandi haridus	1,95	(1,69-2,26)
Naine	0.86	(0,76-0,97)
Piirkond (ref. Põhja-Eesti)		
Kesk-Eesti	0,63	(0,53-0,77)
Kirde-Eesti	0,87	(0,68-1,12)
Lääne-Eesti	0,78	(0,63-0,96)
Lõuna-Eesti	0,75	(0,64-0,88)

Keel. Võrreldes eesti keelt emakeelena rääkijatega on nii mõningase keeleoskusega inimeste, aga eriti keelt mitteoskajate tõenäosus olla hõivatud tunduvalt madalam (šansside suhe vastavalt 0,4 ja 0,7). Rahvusest

³⁰ Logistilises regressioonis on kõige paremini interpreteeritavaks näitajaks šansside suhe (OR), mis võrdleb sõltuva tunnuse šansse referentsgrupi ja vaadeldud grupi vahel. Kui šansside suhe on üks, on sõltuva tunnuse esinemine mõlema grupi puhul sama. Kui šansside suhe on väiksem kui üks, on vaadeldud grupis võimalus sõltuva tunnuse esinemiseks väiksem kui referentsgrupis. Kui šansside suhe on suurem kui üks, on vaadeldud grupis risk sõltuva tunnuse esinemiseks suurem kui referentsgrupis.

tulenev hõive tõenäosus, arvestades muid tunnuseid, ei olnud statistiliselt oluline, seega lõplikusse mudelisse seda ei kaasatud.

Töövõimetuspensioni saajate tõenäosus olla hõivatud võrreldes ülejäänud populatsiooniga on vaid 0,1.

Haridustaseme osas on referentsgrupiks teine tase (eelkõige keskharidus ja kutseõpe). Võrreldes selle grupiga on esimese taseme haridusega elanikkonna tõenäosus olla hõivatud oluliselt madalam, samas kui kõrgharidusega inimeste tõenäosus olla hõivatud on referentsgrupist oluliselt kõrgem.

Region. Võrreldes Põhja-Eestiga on teiste piirkondade hõivemäärad oluliselt madalamad, kusjuures hõives olemise võimalus on Põhja Eesti elanikega kõige sarnasem Kirde-Eesti elanikel (vaid ca 13% madalam) ja kõige erinevam Kesk-Eesti elanikel (ligi 37% madalam).

LISA 3.3 Gruppide palkade erinevused, arvestades taustategureid

Lisaks hõivemääradele eristuvad tööturul osalevad riskigrupid ka teenitavate tulude poolest. Sarnaselt logistilisele regressioonile on lineaarse regressioonimudeliga võimalik hinnata konkreetsete riskigruppide mõju teenitava tulu suurusele võttes ühtlasi arvesse ka kõikide teiste riskigruppide võimalikku mõju. Tabel 5 toodud lineaarse regressiooni mudelis³¹ on hinnatud brutotulusid (mudelisse on kaasatud vaid need inimesed, kes tulu teenivad) lähtuvalt eelpool toodud sotsiaaldemograafilistest rühmadest.

Tabel 5. Lineaarne regressioon log-brutopalka prognoosimiseks (2016. aasta, rahvastik vanuses 15-74, välja on jäetud tasemeõppes õppijad, lapsehoolduspuhkusel olijad ning ajateenijad)

	exp(Koef.)	Usalduspiirid
Vanusegrupp (ref. 25-54)		
15-19	0.64	(0.51-0.8)
20-24	0.73	(0.67-0.79)
55-59	0.84	(0.81-0.88)
60-64	0.74	(0.7-0.78)
65-69	0.58	(0.53-0.64)
70-74	0.46	(0.4-0.55)
Keeleoskus (ref. eesti keel on emakeel)		
Oskab eesti keelt mõningal määral	0.76	(0.73-0.8)
Ei oska eesti keelt	0.73	(0.68-0.79)
Saab töövõimetuspensioni		
	0.66	(0.6-0.73)
Haridus (ref. II tasandi haridus)		
I tasandi haridus	0.87	(0.83-0.93)
III tasandi haridus	1.31	(1.27-1.36)
Naine		
	0.67	(0.66-0.7)
Piirkond (ref. Põhja-Eesti)		
Kesk-Eesti	0.78	(0.75-0.82)
Kirde-Eesti	0.84	(0.79-0.9)
Lääne-Eesti	0.78	(0.74-0.82)
Lõuna-Eesti	0.79	(0.76-0.83)

Vanus. Võrreldes referentsvanusegrupiga (25-54-aastased) teenivad nii nooremad kui ka vanemad inimesed oluliselt madalamat palka. 65-69-aastased teenivad ligi 42% vähem kui võrdlusgrupp ning 70-74- aastaste gruppi kuuluvate palgatöötajate palk on tervelt 54% madalam kui referentsgrupil. Siinkohal tuleb arvestada, et paljud vanemaealised töötavad osalise koormusega, mistõttu nende summaarne tulu ongi

³¹ Kuna palgatunnus ei vasta normaaljaotusele (märksa enam inimesi teenib keskmisest madalamat palka), siis on mudelis hinnatud logaritmitud palka. Logaritmitud sõltuva tunnuse puhul saab regressioonikoefitsendi eksponenti interpretida kui sõltumatu tunnuse muutusega kaasnevat protsentuaalset muutust sõltuvas tunnuses ($\exp(\text{koef}) - 1$)*100%

väiksem. Kuid ka pensionieelikute tulu on väiksem kui keskealistel, 60-64-aastastel *ca* 26% ja 55-59-aastastel ligi 16%. Noorte puhul on kuni 19-aastaste keskmine tulu 36% madalam ja 20-24-aastaste tulu 27% madalam kui võrdlusgrupi vastav näitaja.

Keel. Eesti keele oskuse tase ei mõjuta oluliselt teenitava tulu suurst. Võrreldes nendega, kes eesti keelt koduse keelena räägivad, on nii keele mitteoskajate kui ka keelt mõningal määral valdavate palgad 24-27% väiksemad. Kui hõivemäärades oli keeleoskuse tase oluliseks eristavaks teguriks (Tabel 4), siis keskmise teenitava tulu osas enam mitte.

Töövõimetuspensioni saajate hulgas oli hõive oluliselt madalam kui ülejäänud populatsioonis (Tabel 4), kuid isegi need hõivatud, kes selles rühmas on, teenivad oluliselt madalamat (44%) palka kui gruppi mittekuulujad.

Haridus. Esimese tasandi haridusega rühma sissetulekud on ligi 13% väiksemad ja kolmanda tasemega rühma sissetulekud ligi 31% suuremad kui teise tasandi haridusega rühmal.

Sugu. Naiste sissetulekud, võttes arvesse kõiki teisi käsitletud tegureid, on *ca* 33% väiksemad kui meestel.