




Riigieelarve naistele ja meestele

Vajaduspõhine eelarvestamine avalikus sektoris

——
Koostanud Sheila Quinn

Riigieelarve naistele ja meestele

Vajaduspõhine eelarvestamine avalikus sektoris

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik
Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium

Detsember 2011



Toetab Euroopa Liit

 **sotsiaal**
ministeerium



**SOOLISE VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA
VÕRDSE KOHTLEMISE VOLINIK**

Käesolev väljaanne valmis Sotsiaalministeeriumi ja Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei koostöös projekti „**Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine riigieelarvesse**“ raames.

Seda väljaannet toetatakse Euroopa Liidu tööhõive ja sotsiaalse solidaarsuse programmi PROGRESS (2007-2013) raames.

Programmi haldab Euroopa komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat. Programm loodi, et rahaliselt toetada sotsiaalmeetmete kavas esitatud Euroopa Liidu eesmärkide täitmist tööhõive ja sotsiaalküsimuste valdkonnas ning aidata seeläbi kaasa Lissaboni strateegia eesmärkide saavutamisele kõnealuses valdkonnas.

Seitsmeaastane programm on suunatud kõikidele huvirühmadele, kes aitavad välja töötada asjakohaseid ja tõhusaid õigusakte ning kujundada tööhõive ja sotsiaalpoliitikat Euroopa Liidu 27 liikmesriigis, Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni riikides ning Euroopa Liidu kandidaatriikides ja potentsiaalsetes kandidaatriikides.

Programmi PROGRESS eesmärk on suurendada Euroopa Liidu panust toetamaks liikmesriike nende poolt võetud kohustustes ja jõupingutustes. Programm PROGRESS hõlmab järgmisi meetmeid:

- asjakohaste poliitikavaldkondade analüüs ja poliitiline nõustamine;
- asjakohaste poliitikavaldkondadega seotud EL-i õigusaktide rakendamise jälgimine ja aruannete koostamine;
- EL-i eesmärkide ja prioriteetidega seotud kogemuste vahetamise ning liikmesriikidevahelise teabevahetuse ja vastastikuse toetamise edendamine ning;
- arvamuste vahetamine huvirühmade ja kogu ühiskonna vahel.

Täiendav teave: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=327>

Väljaandes sisalduv teave ei pruugi kattuda Euroopa Komisjoni vaadete ja seisukohtadega. Selle kogumiku tekstid väljendavad autorite seisukohti. Kõikide tekstis esinevate võimalike vigade eest vastutavad autorid.

Käsiraamatu autor on soolise võrdõiguslikkuse ekspert ja konsultant **Sheila Quinn**

Toimetajad: **Mari-Liis Sepper** ja **Liivi Pehk**

Kaanefoto: autor tundmatu/**Andide toomine pruutpaarile/EKM j 153:2**

Tõlkija: Re:finer OÜ

Makett/kujundus: **Heigo Kütt**

Trükk: **Ecoprint**

Autoriõigus: **Sotsiaalministeerium 2011**

Eessõna

Kallis lugeja!

Riigi raha kasutamine peab olema inimkeskne, õiglane, teadmispõhine, tulemuslik ning läbipaistev. Riigieelarved ja poliitikad, mis on eelarve koostamise aluseks, peavad vastama erinevate inimeste vajadustele, see tähendabki inimkesksust ja õiglust. Naised ja mehed on ühiskonna kaks kõige suuremat sotsiaalset gruppi, kelle vajadusi, huve ja soove peab riigieelarvet koostades arvesse võtma. Nende vajaduste ja soovide järele küsimine ning uurimine tähendab teadmispõhist otsustusprotsessi.

Eelarved ei ole kunagi sooneutraalsed, vaid peegeldavad ja taastoodavad ühiskonnas eksisteerivaid soolisi stereotüüpe ja võimujaotust. Tulenevalt naiste ja meeste erinevatest rollidest ja sotsiaalsest staatusest on eelarveotsustel naistele ja meestele erinev mõju. Sootundliku eelarvestamise abil saab kindlaks teha, kuidas jagunevad avalikud ressursid naiste ja meeste vahel. Valdkondades, kus meeste ja naiste vajadused on erinevad, peab ka rahaliste vahendite eraldamine olema erinev ehk vastama vajadustele. Kui eelarve vahendite jaotuse tulemusena sooline ebavõrdsus suureneb, siis tuleb vahendite jaotust ümber kohandada, et riigieelarve edendaks soolist võrdõiguslikkust.

Naiste ja meeste võrdõiguslikkus ei ole enam ammu nn pehme teema ega kujuta endast marginaalset naisküsimust ühiskonna “suurte teemade” äärealal. Sugude võrdõiguslikkus on läbiv põhimõte, mis nõuab arvestamist kõigis valdkondades. Raamatu väljaandjate eesmärk on aidata kaasa naiste ja meeste võrdõiguslikkuse põhimõtte läbivale lõimimisele riigieelarve planeerimisse ja koostamisse. Raamat “Riigieelarve naistele ja meestele. Vajaduspõhine eelarvestamine avalikus sektoris” on mõeldud ühtlasi nii sootundliku eelarvestamise metoodika kui ka laiemalt riigi rahanduse valdkonna salapära hajutamiseks, inimesele lähemale toomiseks. Seega sarnaneb raamatu teema ja eesmärgi vaheline pinge kaanepildile, mis võib esmapilgul oma koloriidi ja keskaegse maalija käekirja pärast paista kaugelt ja mõistatuslikuna, aga lähemal vaatamisel kujutab lihtsat ja igapäevast arusaadavat ideed, et maarahva pulmas tuuakse kingitusi ja ande võrdselt nii peigmehele kui pruudile.

Käesolev raamat on esimene eestikeelne trükis sootundlikust eelarvestamisest. Sellega seoses on raamatu väljaandjad teadlikud, et kasutatud eestikeelne terminoloogia võib tunduda uudse ja harjumatu. Mõiste “sootundlik eelarvestamine” on tuttav soouurijatele, kuid võib tekitada küsimusi eelarvespetsialistides, kes kasutavad sõna “eelarvestamine” kitsalt eelarve koostamise protsessi tähistamiseks. Samuti ei ole ametnike seas juurdunud mõiste “soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine”, mille kõrval kasutatakse käesolevas trükises ka väljendit “soolise võrdõiguslikkuse põhimõtte läbiv lõimimine”. Võimalik, et lähiaastatel alles hakatakse Eestis tõsisemalt arutlema soolise võrdõiguslikkuse küsimuste ning riigieelarve seoste üle. Siis saab selgemaks ka keel, mida neil temadel kõneldes kasutame.

Käsikirja autorile **Sheila Quinn**ile lisaks on raamatu valmimisele kaasa aidanud paljud naised. Võib öelda, et eestikeelne väljaanne on naiskonnatöö tulemus. Suur tänu

kõigile projektis osalenud ministriumide töötajatele aktiivse osalemise ja haaravate diskussioonide eest koolitustel ning pühendumuse ja tööst vaba aja panustamise eest eelarveanalüüside koostamisse, tänu millele on raamat palju kõnekam.

Tänan ka **Ülle-Marike Pappi**, **Käthlin Sanderit** ja **Liis Silda**, kes lugesid käsikirja ja tegid väärtuslikke kommentaare. Minu kõige suurem tänu kuulub aga projektijuht **Liivi Pehkile**, kes on teinud ära väga suure töö käsikirja toimetamise ja teksti sisu Eesti oludega kohendamisel.

Põnevat avastamist ja edukat sootundlikku eelarvestamist!

Mari-Liis Sepper
soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik

Sisukord

Eessõna	5
Sissejuhatus	9
1. peatükk. Sootundliku eelarvestamise alused	15
Mis on sootundlik eelarvestamine ning mis on selle eesmärgid	15
Seos soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamisega	16
Uus soolise võrdõiguslikkuse strateegia	16
Kontseptsiooni areng	16
Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine teiste soolise võrdõiguslikkuse strateegiade kontekstis	17
Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine ja Euroopa Komisjon	18
Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise edukuse hindamine	19
Eeltingimused sootundliku eelarvestamise rakendamiseks	21
Poliitiline pühendumus	21
Ametkondlik pühendumus	22
Vastavus valitsuse poliitikale	22
Valmis muutusteks	23
Teadlikkus sooküsimustes	23
Soopõhine statistika	24
2. peatükk. Sootundliku eelarvestamise rakendamine	27
Sootundliku eelarvestamise etapid	27
Esimene etapp	28
Teine etapp	28
Kolmas etapp	29
Kaks sootundliku eelarvestamise meetodit	30
1. meetod: eelarves soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide püstitamine	30
Soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide määratlemise etapid	33
Soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide näited	35
2. meetod: sootundliku eelarvestamise rakendamine kõikides eelarvelistes tegevustes	35
Sissejuhatus	35
Prioriteetide seadmine	38
Sootundliku eelarveanalüüsi etapid	40
Märkus	42
Strateegilised kaalutlused	42
Koostöö	42
Järjepidevus	43

Kooskõlastamine	43
Suutlikkus	43
Kokkuvõte	44
3. peatükk. Sootundlik eelarvestamine ja tulemuspõhine eelarvestamine	47
Tulemuspõhine eelarvestamine	47
Tulemuspõhise eelarvestamise kasvav eelistamine	48
Tulemuspõhise eelarvestamise kasutuselevõtu protsess Eestis	49
Sootundlik eelarvestamine tulemuspõhise eelarvestamise raamistikus	50
4. peatükk. Sootundlikud eelarveanalüüsid Eestis	53
Sissejuhatus	53
Näited sootundlikest eelarveanalüüsides	54
Politsei kuluanalüüs karistusseadustiku paragrahvide 121 ja 141	
kuritegude uurimise näitel	54
Sissejuhatus	54
Analüüsi käik	55
Kokkuvõte	57
Kommentaar	58
Riigieelarvest makstav eraldi ravikindlustamata isikute vältimatuks abiks	58
Sissejuhatus	58
Analüüsi käik	59
Kokkuvõte	61
Kommentaar	61
Naiste ja meeste töötingimuste ja töötasu analüüs Päästeametis	63
Sissejuhatus	63
Analüüsi käik	63
Kokkuvõte	64
Kommentaar	65
Spordi toetamine riigieelarvest soo lõikes: spordiklubide tegevuse ja	
olümpiamängude stipendiumite rahastamine	65
Sissejuhatus	65
Analüüsi käik	66
Kokkuvõte	67
Kommentaar	67
Analüüsides läbiviimise protsessis omandatud kogemused	68
Kokkuvõte	68
Lisa 1: Sõnaseletused	71
Lisa 2: Kasutatud allikad	73
Lisa 3: Näide soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide määratlemise kohta	75
Lisa 4: Sootundlike eelarveanalüüsides rakendamise meetodid	85

Sissejuhatus

Sootundlik eelarvestamine kui hea eelarvestamine

Riigieelarve on valitsuse kõige tähtsam poliitikadokument. Eelarvest on kõige paremini näha valitsuse väärtushinnangud ja prioriteedid. Valitsuse poliitilistes avaldustes ja seisukohavõttudes nimetatud poliitikatest võib pidada kõige olulisemateks neid, millele on eraldatud eelarvevahendeid.

Eelarve on üks makromajandusliku poliitika komponent ning vahend, mille kaudu valitsus otsustab, kuidas jaotada riigi rahalisi vahendeid erinevate poliitikate elluviimiseks. Eelarve puudutab kõiki inimesi, olgu siis tegu riiklikele tervishoiuteenustele, õppetoetustele, ühistranspordile või maapiirkondade ja piirkondlikele arenguprogrammidele kulutatavate vahenditega. Tavapäraselt on eelarvet peetud riigi raha juhtimise tehniliseks vahendiks, mis on vaba väärtushinnangutest ja naiste-meeste võrdõiguslikkuse küsimuses neutraalne. Eelarvete analüüsimine sugupoolte aspektist aga näitab, et eelarveotsused võivad mõjutada naisi ja mehi erinevalt, kas suurendades või vähendades soolist ebavõrdsust. Soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide silmaspidamist eelarvestamisel ja nende lõimimist erinevatesse poliitikatesse, mille elluviimiseks rahasid eraldatakse, nimetatakse sootundlikuks eelarvestamiseks. Soolise võrdõiguslikkuse riiklike eesmärkide saavutamiseks on vaja võtta sugude aspekti arvesse kõigis eelarvestamise etappides.

Käesoleva raamatu eesmärk on pakkuda poliitikakujundajatele, eelarvekoostajatele ja teistele Eesti riigiasutustes töötavatele ametnikele juhiseid sootundliku eelarvestamise metoodika rakendamiseks. Viimase 20 aasta jooksul on sootundliku eelarvestamisega tegelenud institutsioonid – sh valitsused, rahvusvahelised organisatsioonid, rahastajad ja valitsusvälised organisatsioonid – püstitanud väga erinevaid eesmärke ning sellest tulenevalt on kasutatud erisuguseid lähenemisviise. Käsiraamatus tutvustatakse Eesti riigieelarve koostamise protsessi eripäradega kohandatud meetodit, mille koostamisel on arvesse võetud erinevate sootundlike eelarvealgatuste puhul kasutatud lahendusi ja vahendeid. Samas loodab autor, et kui sootundliku eelarvestamise põhiolemust mõistma hakatakse, jätkavad poliitikakujundajad ja eelarvekoostajad metoodika kohandamist ja arendamist, et see vastaks võimalikult hästi nende igapäevastele töötavatele ja vajadustele.

Sootundlik eelarvestamine tähendab riigieelarve koostamisel ja täitmisel inimese asetamist tähelepanu keskpunkti. Inimkeskne lähenemine täiendab omakorda eelarvestamisprotsesside reformi, mille on ette võtnud mitmed Euroopa ja teiste riikide valitsused. Austrias, Belgias ja mujal tehakse suuri pingutusi üleminekuks sisendipõhiselt eelarvestamiselt tulemuspõhisele eelarvestamisele.¹ Sootundliku eelarvestamise eesmärk on aidata kaasa, et riigi rahaga finantseeritavad poliitikad, meetmed, teenused jne vastavad inimeste tegelikele vajadustele. See, kas konkreetne poliitika või avalik teenus vastab inimeste – naiste ja meeste – vajadustele, on ühtlasi indikaatoriks, kas poliitika või teenus on eesmärgipärane ning

¹ Joyce, Philip G. 2003. Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process, IBM Center for the Business of Government, Arlington, Virginia.

õnnestunud. Naiste-meeste vajadusi ja huve arvestav eelarvestamine ehk sootundlik eelarvestamine uuribki, kuidas mõjutavad eelarveeraldised naiste ja meeste majanduslikke ja sotsiaalseid võimalusi. Lisaks hinnatakse sootundliku eelarvestamise meetoditega avaliku sektori kulutuste mõju püstitatud eesmärkide valguses. Tulemuslikkuse mõõtmine on hädavajalik, et muuta eelarvevahendite kasutamist tulemuslikumaks ja seega on see oluline ka eelarvestamise protsessi juhtimise jaoks.

Näiteks Austrias hakati naiste-meeste võrdõiguslikkust eelarvestamisel silmas pidama eelarvesüsteemi ulatuslikuma reformimise raames. Austria õigusaktides on sätestatud kohustuslik menetluskord, mille kohaselt peavad kõik valitsusasutused oma iga-aastaseid eelarve-eesmärke püstitades arvestama ka soolise võrdõiguslikkuse põhimõttega. Kehtestatud on ka täpsed suunised tulemuste mõõtmise ja aruandluse kohta.

Mõned eelarvestamise protsessi reformimise asjatundjad on nimetanud sootundlikku eelarvestamist lihtsalt “heaks eelarvestamiseks”, viidates positiivsetele mõjudele, mida see kaasa võib tuua.² Teised tunnistavad jälle, et just „eelarve on see koht, kus poliitikaeesmärke omavahel kokku sobitatakse ja konkreetsetel tingimustel rakendatakse, pannes nii paika riigi majanduslikud ja poliitilised prioriteedid“.³

Eelarvestamise protsessi juhtimise ja kontrolli kontekstis kasutatakse sootundlikku eelarvestamist meeste ja naiste sotsiaal-majanduslikke vajadusi arvestades poliitika tõhustamise tööriistana. See omakorda mõjub positiivselt avalike teenuste kvaliteedile. Mitmed uuringud on rõhutanud soolise ebavõrdsuse kulukust, mis avaldub väiksema tootlikkuse, madalama tõhususe ja aeglasema majanduskasvuna.⁴ Need uuringud kinnitavad väidet, millega mõned asjatundjad sootundliku eelarvestamise vajalikkust põhjendavad: nimelt on sootundlik eelarvestamine „võrdselt oluline nii poliitikakujundamise tõhususe, tulemuslikkuse, läbipaistvuse ja vastutuse ning vahendite eraldamise kui ka soolise võrdõiguslikkuse saavutamise ja selle põhimõtte läbiva kasutamise seisukohast“.⁵ Sootundlik eelarvestamine on oluline veel sellegi tõttu, et aitab vastata avalikkuse järjest kasvavale poliitilisele ootusele suurendada avaliku sektori eelarvestamise läbipaistvust.

Belgia valitsus kutsus oma Euroopa Liidu eesistumisperioodil koostöös UNIFEMi, Põhjamaade Ministrite Nõukogu ja OECDga 2001. aastal kokku kõrgetasemelise konverentsi “Majandus- ja finantsjuhtimise tugevdamine sootundliku eelarvestamise abil”. Konverents oli oluline, kuna selle käigus rõhutati, et Pekingi tegevuskava eesmärkide saavutamiseks on soolise võrdõiguslikkuse põhimõtte vaja läbivalt kasutusele võtta ka eelarvestamise tegevustes. Konverentsi lõpuks otsustati, et 2015. aastaks tuleb sootundlik eelarvestamine

² Stotsky, Janet. 2006. Gender Budgeting IMF Working Paper.

³ Hutton, Tony. 2001. Director, Public Management Directorate, OECD. Conference on Strengthening Economic and Financial Governance.

⁴ The Economic Case for Gender Equality (koostatud Euroopa Komisjonile) EGGE – European Commission’s Network of Experts on Employment and Gender Equality Issues – Fondazione Giacomo Brodolini http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.17998!menu/standard/file/ECO-CASE-final.pdf

Lofstrom, Asa, 2009. Gender equality, economic growth and employment. Rootsi Kuningriigi Integratsiooni ja Soolise Võrdõiguslikkuse Ministeeriumi tellitud uuring. Arvutivõrgus: http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.17994!menu/standard/file/EUstudie_sidvis.pdf (14.12.2011)

Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (Fiscal years 2007–10).

⁵ European Gender Budgeting Network. 2008. Contribution by the European Gender Budgeting Network to the Public Consultation in view of the 2008/2009 Budget Review.

kasutusele võtta kõikides ELi liikmesriikides. Sellest ajast alates on arvukatest sootundliku eelarvestamise algatustest tekkinud arvestatav teadmistepagas. Mõnedes riikides on saavutatud edu tänu teadlikkuse tõstmisele mõjust, mida eelarveotsused avaldavad naiste-meeste võrdõiguslikkuse olukorrale ja tähtsustades valdkondlike programmide mõjude süvitsi hindamist. Teistes Euroopa riikides on sootundlike eelarvete koostamisele pandud alus seadustega. Neis riikides, kus soolise võrdõiguslikkuse põhimõtte on juba valitsemisel läbivalt kasutusel, rakendatakse eelarvestamise protsessides teistest poliitikavaldkondadest üle võetud süsteeme, menetlusi, töövahendeid, ekspertiisi ja kogemusi. Mõnel pool alles katsetatakse käimasolevate sootundliku eelarvestamise algatuste, enamasti pilootprojektide abil.

Sootundlik eelarvestamine kui strateegia naiste-meeste võrdõiguslikkuse saavutamiseks

Soolise võrdõiguslikkuse põhimõtte lõimimine oma poliitikatesse ja programmidesse on Eesti valitsuse kohustus. See on sätestatud soolise võrdõiguslikkuse seaduse paragrahvis 9, mille kohaselt on riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutused kohustatud soolist võrdõiguslikkust süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendama.

Käesolev sootundliku eelarvestamise käsiraamat on koostatud sooviga aidata Eesti riigiasutuste töötajatel mõista paremini mainitud seadusjärgse kohustuse sisu. Selleks viidi 2010. aasta oktoobrist 2012. aasta aprillini Euroopa Liidu tööhõive ja sotsiaalse solidaarsuse programmi “Progress 2007 – 2013” raames läbi projekt „Sootundlik eelarvestamine“ (ingl k Mainstreaming Gender Perspective into State Budget). Programmi “Progress 2007 – 2013” eesmärgiks on edendada riikide poliitikas soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist (ingl k *gender mainstreaming*). Programmi juhib Euroopa Komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat ning selle eesmärgiks on toetada rahaliselt sotsiaalmeetmete kavas esitatud Euroopa Liidu eesmärkide täitmist tööhõive ja sotsiaalküsimuste valdkonnas. Seeläbi soovitakse ühtlasi kaasa aidata nimetatud valdkonnas Lissaboni strateegiaga püstitatud eesmärkide saavutamisele. Muudatused seadusandluses ja poliitikas on aidanud meestele ja naistele võrdsemaid võimalusi luua kõikides ELi liikmesriikides. Sellegipoolest on vaja soolise võrdõiguslikkuse saavutamiseks veel palju ära teha.

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine (sellest põhjalikumalt järgmises peatükis) on strateegia, mille eesmärk on vähendada nn struktuurset soolist ebavõrdsust ehk sugude erinevat positsiooni valitsemise struktuurides ja süsteemides ning ühiskonnas laiemalt. Sootundlik eelarvestamine tähendab soolise võrdõiguslikkuse põhimõtte lõimimist riigieelarve koostamise protsessi. Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise ühe tööriistana hindab sootundlik eelarvestamine, kas valitsuse eelarveeraldised on piisavad, et tagada poliitikate võrdne tulemuslikkus nii naistele kui ka meestele. Sootundliku eelarvestamise esimene etapp on reeglina avaliku sektori kulutuste üksikasjalik analüüs, mis selgitab, kuidas mõjutavad avaliku sektori kulutused mehi ja naisi. Traditsiooniliselt arvatakse, et avaliku sektori eelarved on sooneutraalsed, kuid sootundlik analüüs toob välja erinevused avalike hüvede ja teenuste kasutajate vajadustes ja ootustes.

Võimaliku soolise ebavõrdsuse avastamiseks tuleb poliitikaid põhjalikult uurida ning riigiametnike jaoks tähendab see tõsist väljakutset. Sama kehtib ka arusaama puhul, et soolise ebavõrdsuse küsimuse eest ei vastutagi ainult Sotsiaalministeeriumi vastav üksus, vaid sellega peaksid tegelema kõik valitsusasutused. Soolise võrdõiguslikkuse seaduses, millega võeti üle ELi naiste-meeste võrdõiguslikkuse direktiivid, on sätestatud, et soolise võrdõiguslikkuse süstemaatilise ja eesmärgistatud edendamiseks on kohustatud tegelema kõik riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutused. See kohustus hõlmab ka poliitikaid, sh eelarvepoliitikat.

Lõhe poliitikate ja neid elluviivate rahastatud meetmete vahel on üldteada, see näitab, kui vähe on poliitikakujundamine ja eelarvevahendite eraldamine omavahel seotud. See ei kehti ainult soolise võrdõiguslikkuse, vaid kõikide poliitikavaldkondade kohta, kuigi viimastel aastatel on selle probleemiga järjekindlamalt tegeletud. Kuigi sootundliku eelarvestamise puhul keskendutakse ainult eelarvele, on selle abil võimalik kokku viia poliitikakujundamise ja eelarvestamise protsesse. Veelgi enam, sootundlik eelarvestamine koondab endasse kahte sorti teabe, mida tavapäraselt on hoitud üksteisest lahus – info soolisest võrdõiguslikkusest ja info avaliku sektori tuludest ja kuludest.⁶ Riigi tulude ja kulude juhtimist on siiani peetud protsessiks, mis ei mõjuta soolist võrdõiguslikkust. Levinud on ka arvamus, et soolise võrdõiguslikkuse strateegiatega peaksid tegelema eelkõige sotsiaalministrid. See tähendab, et riigi tulude ja kulude juhtimisel pole mõeldud soolise ebavõrdsuse kõrvaldamisele ja riiklike poliitikate reformimisele naiste ja meeste võrdõiguslikkuse saavutamiseks. Sootundlik eelarvestamine püüabki kaotada lahknevust poliitikakujundamise ja eelarvevahendite eraldamise vahel ning näidata, et soolise võrdõiguslikkuse küsimustele tuleks tähelepanu pöörata ka eelarveotsuste langetamisel.

Arvukad ja väga erinevad sootundliku eelarvestamise algatused üle kogu Euroopa on andnud olulise, ja võimalik, et ka püsiva panuse soolise võrdõiguslikkuse edendamisse. Lõpptulemusena väljendub sootundliku eelarvestamise edu tegelike eelarvete ja poliitika muutmises selliselt, et need edendaksid soolist võrdõiguslikkust. Selle eesmärgi poole liikudes saavutatakse muidki positiivseid tulemusi: avalikud teenistujad on soolise võrdõiguslikkuse küsimustest rohkem teadlikud ning soolise võrdõiguslikkuse teema ei piirdu enam sotsiaalpoliitikaga, vaid pälvib rohkem tähelepanu, kuna on tõstetud ka makromajandusliku poliitika tegevusvälja.⁷

Käsiraamatu lühitutvustus

Käsiraamatu esimeses peatükis tutvustatakse sootundliku eelarvestamise aluseid riigieelarve tasandil: sootundliku eelarvestamise vajalikkust, sellega seonduvaid protsesse ja eesmärgi. Kuna sootundlik eelarvestamine on väga tihedalt seotud soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamisega, antakse ülevaade ka soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise algusest ja arengust. Lõpuks käsitletakse esimeses peatükis ka eduka sootundliku eelarvestamise eeltingimusi, nagu poliitilist ja ametkondlikku pühendumist.

⁶ Elson, Diane. 2002. Gender Responsive Budget Initiatives: Some Key Dimensions and Practical Examples

⁷ Holvoet, Nathalie. 2006. Gender Budgeting: Its Usefulness in Programme-Based Approaches to Aid, EC Gender Help Desk.

Käsiraamatu kõige olulisem osa on teine peatükk, milles sootundlikku eelarvestamist vaadeldakse kõrvuti Eesti riigieelarve koostamise protsessiga. Sootundliku eelarvestamise ja Eestis avalike teenistujate poolt kasutatava tavapärase eelarvestamise protsesside seostamiseks pakutakse kahte võimalikku lähenemisviisi. Esimese kohaselt tuleb püstitada soolise võrdõiguslikkuse eesmärgid, mille saavutamiseks eraldatakse eelarvevahendid ning teise kohaselt rakendatakse kõikide eelarvestamisega seotud tegevuste puhul sootundlikku analüüsi.

Kolmandas peatükis käsitletakse tulemuspõhist eelarvestamist. See on eriti oluline kahel põhjusel. Esiteks on Eesti teel tulemuspõhise eelarvestamise rakendamise suunas ning teiseks sobib sootundlik eelarvestamine tulemuspõhise eelarvestamise süsteemiga hästi kokku, kuna mõlemad keskenduvad eelarvevahendite kasutamise tulemuslikkuse juhtimisele ja mõõtmisele.

Viimases peatükis tutvustatakse mitmeid sootundliku eelarvestamise projekti raames läbi viidud mikroanalüüse. Tegemist on esimeste katsetustega sootundliku eelarvestamise meetodika rakendamisel ja seepärast on olulised nii tulemused kui ka nende läbiviimise protsessist saadud kogemused. Mikroanalüüsid pakuvad kasulikke juhiseid, kuidas jätkata püüdlusi muuta sootundlik eelarvestamine Eesti riigiametnikele asjakohaseks ja vastuvõetavaks tööriistaks.

Lisa 1: Sõnaseletused

Lisa 2: Kasutatud allikad

Lisa 3: Näide soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide määratlemise kohta

Lisa 4: Sootundlike eelarveanalüüside rakendamise meetodid

MÄRKUS: *kuigi sootundlikku eelarvestamist on võimalik rakendada nii eelarve tulude kui ka kulude osale ning igasuguste eelarvete puhul, käsitletakse käesolevas käsiraamatus ainult Eesti riigieelarve kulusid.*

1. peatükk

Sootundliku eelarvestamise alused

Mis on sootundlik eelarvestamine ning mis on selle eesmärgid

Sootundlik eelarvestamine on:

- naiste ja meeste huvide ja vajadustega arvestamine eelarvete planeerimisel, koostamisel, heakskiitmisel, täitmisel, jälgimisel, analüüsimisel ja auditeerimisel.
- juhtimismehhanism, mis suurendab eelarvete tulemuslikkust ning edendab läbipaistvust.
- analüüs tegelike kulude ja tulude mõju erinevustest naistele ning tüdrukutele võrreldes meeste ja poistega.
- tööriist, mis aitab valitsustel otsustada, kuidas poliitikaid luua, kohandada ja ümberprioritiseerida, et saavutada sugude võrdõiguslikkus.
- poliitika tõhusaks rakendamiseks loodud töövahend, mis aitab poliitikakujundajatel kontrollida, kas eelarveeraldised vastavad poliitilistele kohustustele ning kas neil on soovitud mõju.
- soolise võrdõiguslikkuse põhimõtte läbiv lõimimine eelarvestamise protsessi.

Algsel kujul tähendab sootundlik eelarvestamine teadlikkust riiklike kulutuste lõppkasutajast ja tema vajadustest, ning meetmete kujundamist nendele vastavaks. Sootundlik eelarvestamine lähtub seisukohast, et avalike teenuste tarbijad ei moodusta homogeenset rühma. Avaliku teenuse tarbija sugu mõjutab tema ootusi ja ligipääsu avalikele teenustele. Sootundlik eelarvestamine on inimkeskne eelarvestamine ning selle eesmärgiks on efektiivsem ja tõhusam riigi raha kasutamine. Keskvalitsuse tasandil tähendab sootundlik eelarvestamine ka vastutust selle eest, kuidas kasutatakse riigi raha soolise ebavõrdsuse vähendamiseks.

Sootundliku eelarvestamise mõistmiseks on tähtis aru saada, mida see EI tähenda.

- Sootundlikud eelarved ei ole eraldi eelarved meestele ja naistele.
- See ei tähenda avaliku sektori kulutuste jaotamist 50/50 naistele ja meestele.
- Sootundlik eelarvestamine ei tähenda tingimata naistele suunatud kulutuste suurendamist.

Sootundliku eelarvestamise aluspõhimõtted viitavad sellele, et nagu kõikide riiklike poliitikate puhul, mõjutab eelarve mehi ja naisi soolisustatud vajaduste ning soorollide tõttu erinevalt. Sootundliku eelarvestamise eesmärk on tagada, et riiklikud eelarvemeetmed (kulud ja tulud) arvestavad nii naiste ja meeste kui ka tüdrukute ja poiste soolisustatud vajadustega; kindlustada, et eelarve panustab soolise ebavõrdsuse vähendamisse ning samas pakkuda ka avalikke teenuseid viisil, mis aitavad kaasa soolise võrdõiguslikkuse eesmärgi saavutamisele.

Seos soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamisega

Uus soolise võrdõiguslikkuse strateegia

Vajadus uueks lähenemiseks soolise võrdõiguslikkuse poole püüdlisel tulenes jätkuvast ebavõrdsusest naiste ja meeste vahel. Vaatamata sellele, et naised on tänu diskrimineerimist keelavatele ja võrdseid võimalusi edendavatele õigusaktidele omandanud *de jure* võrdõiguslikkuse, on paljudel naistel jätkuvalt meestega võrreldes kehvem ligipääs võimalustele ja ressurssidele. Kuni soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamiseni püüti olukorda parandada eelkõige rahastades ebavõrdsuse vähendamisele suunatud positiivsete meetmete projekte sektori või programmi tasandil. Tänu sellele lähenemisele tekkis osal naistel võimalus tulla paremini toime meeste pärusmaaks olevas kultuuriruumis, kuid kultuur ise ning selle struktuurid ja süsteemid ei muutunud. Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegia lähtub ühiskonnas eksisteerivast struktuurset soolisest ebavõrdsusest, mis tuleneb ühiskonnaelu reguleerivatest institutsioonidest, reeglitest, süsteemidest ja poliitikatest. Tagamaks järjepidevat arengut naiste-meeste võrdsuse suunas ning selleks, et teha nähtavaks ja analüüsitavaks need ühiskonnastruktuurid, mis taastoodavad soolist ebavõrdsust, on tarvis põhjalikumalt ja süsteemsemat strateegiat.

Kontseptsiooni areng

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise kontseptsiooni arutati esmakordselt 1985. aastal toimunud ÜRO III naiste maailmakonverentsil. Pärast IV naiste maailmakonverentsi 1995. aastal Pekingis, hakati soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegiat edendama kogu maailmas. Euroopa Komisjon hakkas selle rakendamise võimalikkust uurima enne Pekingi konverentsi ja kohaldas soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist strateegiana 1996. aastal. 1999. aastal sai soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine Amsterdami lepingu jõustumisega õigusliku seisundi, sest artiklitesse 2 ja 3 kaasati kohustus vähendada ebavõrdsust ning edendada võrdõiguslikkust naiste ja meeste vahel kõikides ühenduse tegevustes.⁸

Euroopa Nõukogu naiste ja meeste võrdõiguslikkuse juhtkomitee on strateegiat edendanud nii nõukogu juhtkomiteedes kui ka 47 liikmesriigis. Ministrite komitee on seoses soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamisega andnud kolm soovitus: esimese aastal 1998, mis tegeleb soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamisega kõikides valdkondades; teise aastal 2007, mis käsitleb soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist hariduses, ning seni viimase aastal 2008, mis tegeleb sooküsimustega tervishoiu valdkonnas.⁹ 1998. aastal määras naiste ja meeste võrdõiguslikkuse juhtkomitee ametisse spetsialistide rühma, et nad koostaksid definitsiooni ja meetodi, mis võimaldaks poliitika kujundajatel rakendada soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist. Nende spetsialistide koostatud definitsioon ja välja töötatud meetod on muutunud rahvusvaheliseks standardiks.

⁸ Euroopa Liidu naiste ja meeste võrdsete võimaluste nõuandekomitee arvamus sootundliku eelarvestamise kohta. 2003. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/other-institutions/advisory-committee/index_en.htm (13.12.2011).

⁹ Arvutivõrgus: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/index_en.asp (13.12.2011).

Euroopa Nõukogu kohaselt hõlmab soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine järgmist:

„poliitikaprotsesside (ümber)kujundamist, täiustamist, edasiarendamist ning hindamist selliselt, et soolise võrdõiguslikkuse aspekt oleks integreeritud kõikidesse poliitikatesse kõikidel tasanditel ja kõikides etappides poliitikate väljatöötamise protsessi tavaliselt kaasatud inimeste poolt”.

Peamine suund on muuta poliitikate kujundamist nii, et soolise võrdõiguslikkuse eesmärgist oldaks teadlik protsessi igas etapis. Meetod toob välja eeltingimused soolise võrdõiguslikkuse edukaks süvalaiendamiseks. Need on järgmised.

- Poliitiline tahe (organisatsiooni juhtkonnas), nt spetsiifilise soolise võrdõiguslikkuse poliitika näol
- Piisavad ressursid
- Soopõhine statistika ning soouuringud, analüüsimeetodid soolise mõju hindamiseks
- Avalike teenistujate koolitamine
- Tugistruktuuri väljaarendamine, näiteks koordinaatorite võrgustik
- Naiste ja meeste võimalikult võrdne osakaal otsustamisel
- Avatus või läbipaistvus poliitika kujundamisel¹⁰

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine teiste soolise võrdõiguslikkuse strateegiate kontekstis

Üks võimalus soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise mõistmiseks on selle kõrvutamine teiste soolise võrdõiguslikkuse poole püüdlamise strateegiatega. Cardiffi Ülikooli sotsiaalteaduste instituudi professori Teresa Reesi koostatud mõistelise raamistiku järgi on soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine strateegia, mis keskendub poliitika kujundamise protsessi reformimisele. Vastanduses kahele teisele lähenemisele täiendab soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine Euroopa Liidu direktiive ja riiklikke seadusandlusi ning kindlate probleemide lahendamiseks suunatud positiivseid erimeetmeid.

Formaalse soolise võrdõiguslikkuse all mõeldakse naiste ja meeste vahel võrdõiguslikkuse kehtestamist võrdset kohtlemist kehtestavate seadustega ja seadust rakendavate mehhanismidega. Euroopa Liidu tasandil on sellisteks näideteks direktiivid, mis käsitlevad võrdse palga põhimõtet ja võrdset kohtlemist seoses tööhõive, koolituse, edutamise ja töötingimustega. Tegelikult on võrdse kohtlemise normide kehtestamine üks vanimaid naiste-meeste võrdsete võimaluste edendamise strateegiaid.

Teine strateegia on **positiivsete erimeetmete kohaldamine**. Kuna võrdse kohtlemisega ei kaasne automaatselt tegeliku naiste ja meeste võrdõiguslikkust, võib vajalikuks osutuda positiivsete erimeetmete rakendamine, et anda eeliseid alaesindatud või ajalooliselt ebavõrdsemas olukorras olnud soo esindajatele. Sellise lähenemisviisi puhul eeldatakse naistelt kohanemist valitseva soosüsteemi ja võimuhierarhiaga, mis ise põhjalikumalt kritiseerimist ei leia.

¹⁰ Euroopa Komisjon. 1998. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming [EG-S-MS (98) 2]. Strasbourg,

Sooline võrdõiguslikkus on olnud Euroopa Liidu põhialuseks alates 1957. aastast, mil Rooma lepinguga kehtestati naiste ja meeste võrdse palga põhimõte. Kasutades asutamislepingutega loodud juriidilist alust, on Euroopa Liit alates 1970ndatest võtnud vastu kolmteist soolise võrdõiguslikkuse direktiivi. Need on muu hulgas taganud võrdse kohtlemise järgmistes aspektides: ligipääs tööhõivele, koolitusele, edutamisele ja tööttingimustele, võrdsele palgale, sotsiaalkindlustushüvitistele, aga garanteerinud ka õiguse lapsehoolduspuhkusele.

Esimene naiste-meeste võrdse tasustamise direktiiv võeti vastu 1975. aastal ja selle eesmärgiks oli kaotada sooline diskrimineerimine kõikides palgaga seotud aspektides. Värskeim soolise võrdõiguslikkuse direktiiv võeti vastu 2006. aastal, selleks on uuestisõnastatud direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes.

Kolmas strateegia läheb sammu võrra kaugemale. Seades kahtluse alla kehtiva soosüsteemi näeb see ette, et soolise võrdõiguslikkuse saavutamiseks võib osutada vajalikuks institutsioonide ja/või organisatsioonide põhjalikum **ümberkujundamine**. Seega annab soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegia rakendamine võimaluse ümber kujundada ka poliitikaid, mis põhinevad formaalsel võrdsusel ja positiivsetel erimeetmetel.¹¹

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine ja Euroopa Komisjon

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist kohaldades rõhutab Euroopa Komisjon kaheosalist lähenemisviisi. See tähendab, et positiivsetele erimeetmetele peab lisanduma soolise võrdõiguslikkuse vaatenurga integreerimine kõikidesse poliitikakujundamise protsessidesse. Komisjoni määratlus kõlaks seega järgmiselt:

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine ei tähenda seda, et võrdõiguslikkuse edendamine peaks piirduma naiste aitamisele suunatud erimeetmete rakendamisega, vaid seda, et kõik üldised poliitilised tegevussuunad ja meetmed tuleb rakendada võrdõiguslikkuse eesmärgi teenistusse, võttes planeerimisjärgus aktiivselt ja avatult arvesse nende võimalikku erinevat mõju meeste ja naiste olukorrale (sooline vaatenurk). Seejuures tuleb meetmeid ja poliitikasuundi süstemaatiliselt läbi vaadata ning arvestada nende määratlemisel ja rakendamisel kõnealuseid võimalikke mõjusid.¹²

1990ndate lõpust alates on komisjon lõiminud soolise vaatenurga kiirelt ja tõhusalt nii mitmetesse poliitikavaldkondadesse kui ka institutsioonisisestesse toimingutesse. Komisjon on investeerinud märkimisväärse hulga vahendeid, et pakkuda liikmesriikidele väga erinevaid töövahendeid, juhendeid, juurdepääsu praktikate vahetamise ja ekspertvõrgustikele ja mitmesugust muud toetust. Üldiselt on leitud, et komisjon on avaldanud positiivset mõju

¹¹ Euroopa Komisjon. 2008. Manual for gender mainstreaming employment, social inclusion and social protection policies, Luxembourg. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/employment_social/index_en.html

¹² Euroopa Komisjon. 1996. Incorporating equal opportunities for women and men into all Community policies and activities KOM(1996) 67.

soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamisele riiklikul tasandil.¹³ Euroopa Liidu tasandil on tähtsad nii sooline analüüs kui ka soolise mõju hindamine. Enamasti kasutatakse neid seoses struktuurifondidega ning teadus ja innovatsiooni peadirektoraadi strateegia „Naised ja teadus“ osana Euroopa Liidu 5., 6. ja 7. raamprogrammis.¹⁴ Euroopa Liidu tasandil on parandatud ka nõustamisstruktuure, mille peamisteks osadeks on osakonnasisesed koordineerimismehhanismid, lisamehhanismid komisjonis ja parlamendis ning soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise kõrgetasemeline töörühm.

Positiivsed erimeetmed

Positiivsed erimeetmed on suunatud inimestele või elanikkonnagruppidele, kes on sotsiaalselt või majanduslikult ebasoodsamas olukorras või kelle ebavõrdse positsiooni on tinginud diskrimineerimine minevikus või olevikus.¹⁵

Naiste ja meeste võrdsete võimaluste kontekstis on kõige tavapärasemalt kasutatavad positiivsed erimeetmed seotud ligipääsuga tööhõivele ja töötingimuste parandamisega. Liikmesriigi tasandil toetab Euroopa Liit positiivsete erimeetmete kasutamist nt struktuurifondide kaudu (mh nt tegevused naiste teadmiste-oskuste parandamiseks ning mõtteviisi ja hoiakute muutmiseks, et toetada naisettevõtlust).

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise edukuse hindamine

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine eeldab muudatusi poliitikates, strateegiates ja tegevustes. See on pikaajaline strateegia, mille eesmärk on tuua soolise võrdõiguslikkuse teema aja jooksul kõikidesse poliitikatesse, strateegiatesse ja tegevustesse nii, et naised ja mehed saaksid mõjutada kõiki protsesse, osaleda neis võrdselt ning saada neist võrdselt kasu. Sellisena on strateegia rakendamine küll alles lapsekingades.¹⁶ Neid, kes on kritiseerinud konkreetsete jätkusuutlike tulemuste saavutamise aeglust, keelivad osad autorid strateegiat mitte ennatlikult hülgama.¹⁷

¹³ Rubery et al. 2007. Gender Mainstreaming of employment policies: A comparative review of thirty European countries. Euroopa Komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat.

¹⁴ Braithwaite, M. 2004. Gender equality in public policy: progress from a European and international perspective. Ettekanne EQUAPOL'i projekti konverentsil "Gender Equality Policy in Europe: Making progress in Difficult Times" 25.-26. november, 2004, Ateena.

¹⁵ Euroopa Komisjon. 2009. International perspectives on positive action measures: A comparative analysis in the European Union, Canada, the United States and South Africa.

¹⁶ Rubery et al. 2007.

¹⁷ Woodward, Alison E. 2008. "Too late for gender mainstreaming? Taking stock in Brussels", *Journal of European Social Policy*, vol. 18(3), pp. 289–302.

Sootundlik eelarvestamine Austraalias

Austraalia oli esimene riik, kes 1984. aastal sootundlikku eelarvestamist rakendas. See oli ja on jätkuvalt valitsuse algatus. 1980ndatel ja 1990ndatel aastatel laiendati algatust, et see hõlmaks kõiki eelarveid föderaalsel, riiklikul ja regionaalsel tasandil. Analüüsi tulemused avaldati naiste eelarvearuandena ja see esitati parlamendis arutlemiseks ning see on jätkuvalt valitsustasandi väljaannete osaks.

Austraalias hõlmab sootundlik eelarvestamine kolme omavahel seotud eesmärki.

- Tõsta teadlikkust eelarvete soolisest mõjust ja poliitikatest, mida need rahastavad.
- Muuta valitsus vastutavaks soolise võrdõiguslikkuse kohustuste eest.
- Luua nii poliitikates kui ka eelarves muudatusi, mis parandaksid naiste sotsiaalset ja majanduslikku seisundit ning edendaksid soolist võrdõiguslikkust.

Austraalias kohaldatud lähenemisviisi peamiseks eesmärgiks oli soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine. Naisküsimuste osakonna loomine peaministri büroo ja valitsuskabineti juurde võimaldas nii ligipääsu kui ka võimaluse mõjutada programmide ja eelarvetega seotud otsuseid kõrgel valitsuse tasandil.

Eelarveanalüüs põhineb kolme spetsiifilise kululiigi eristamisel.

- Kulud programmidele, mille eesmärk on leevendada soolist ebavõrdsust (need eelarveread kuuluvad Belgia kategoriseerimissüsteemi 2.klassi alla, vaadake lk 36).
 - Spetsiaalselt meestele ja naistele suunatud terviseprogrammid.
 - Spetsiaalsed tüdrukutele suunatud algatused.
 - Tööturuga seotud algatused naistele.
 - Taasintegreerimise programmid meessoost sõduritele.
 - Algatused, et pöörata tähelepanu naistevastasele vägivallele.
 - Mikrokrediidi programmid naistele.
 - Haridusstipendiumid naistele.
- Kulud avalike teenistujate võrdsete võimaluste edendamiseks (sellist liiki kulud ja valitsuse juhtimisega seotud kulud kuuluvad Belgia klassifitseerimissüsteemi 1. klassi alla).
- Kõikide ministeeriumide osakondade üld- või tavakulud (võrdne Belgia 3. klassiga).

Uuring aastast 2003 tuvastas mitmed saavutused, mida seostatakse soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegia rakendamisega.

- Suurem üldine teadlikkus
- Naisorganisatsioonide märkimisväärne tugevdamine
- Soolise võrdõiguslikkuse institutsioonide tugevdamine
- Suuremad ressursid sotsiaalsektorile
- Õigusreformid
- Inimõiguste rakendamine
- Märkimisväärne edasimineku soolises lõikes andmete kasutamisel.¹⁸

¹⁸ Moser, C. and A. Moser. 2003. Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions, Oxfam.

Hilisemad uuringud on leidnud, et tunnustada tuleks ka vahetulemeid. Võttes küll arvesse erinevusi Euroopa Liidu liikmesriikide arusaamades ja strateegia rakendamise viisides, on edu saavutanud riikide puhul (näiteks Rootsi, Norra ja Iirimaa) toodud välja mitmeid sarnaseid edutegureid. Kõige peamisteks on: pikaajalised kogemused soolise ebavõrdsuse struktuurse olemuse mõistmisel, sooküsimustes eesrindlike asutuste töö, ulatus, mil määral soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine sobitub valdava poliitilise kliimaga ning haldussüsteemi suutlikkus.¹⁹

Eeltingimused sootundliku eelarvestamise rakendamiseks

Esimesed näited sootundlikust eelarvestamisest pärinevad 1984. aasta Austraaliast (rohkem informatsiooni leheküljel 20). Aastaks 2002 oli üle kogu maailma tehtud rohkem kui 50 sootundliku eelarvestamise algatust.²⁰ Võib julgelt väita, et iga Euroopa Liidu riik on sootundliku eelarvestamisega mingil määral kokku puutunud. Praktiliste kogemuste kasvades on ilmnenud, et tõhusaks rakendamiseks on vaja teatud poliitilisi ja institutsionaalseid eeltingimusi.²¹ Nende üle arutletakse allpool.

Poliitiline pühendumus

Ühel kaalukaasil on kohustus edendada soolist võrdõiguslikkust ja teisel kohustus parendada eelarveprotsesse. Sootundliku eelarvestamise toimimise seisukohalt on tähtsad mõlemad. Valitsused üle Euroopa reageerivad majanduslangusele üha otsusekindlamalt eelarvepoliitilise vastutuse suurendamisega. Arengusuunaks on riigi rahanduse jätkusuutlikkuse tagamine üldsuse hüvanguks. On siiski murettekitav, et kuna hetkel on põhiohk asetatud kokkuhoiumeetmetele, jääb võrdõiguslikkuse edendamine tahaplaanile.

Eestis on loodud riigiasutuste üksused, mille ülesandeks on koordineerida soolise võrdõiguslikkuse edendamist avalikus sektoris. Edendamistegevuste arv on aastate jooksul kasvanud. Süstemaatiline soolise võrdõiguslikkuse edendamine kõikides riigiasutustes eeldab jätkuvat poliitilise vastutuse võtmist. Tõelist poliitilist pühendumust näitab eestvedamisinitsiatiiv ja järelevalve, mis omakorda tähendab visioonide paika panemist ning tagamist, et pühendumus soolise võrdõiguslikkuse küsimusele oleks tagatud ka pikemas perspektiivis. Tarvis on poliitilist tahet, mis väljenduks selgelt määratletud soolise võrdõiguslikkuse eesmärkides ja mida saaks kõikides poliitikavaldkondades kirjutada lahti saavutatavate sihtidena.

Seda kinnitavad mitmete riikide kogemused. Hispaania Võrdõiguslikkuse ministeerium on seisukohal, et lisaks ametnike headele kavatsustele on sootundlike eelarvete rakendamiseks vaja ka tippoliitikute pingutusi.²² Dr Elfriede Fritz Austria Rahandusministeeriumist

¹⁹ Daly, M. 2004. Progress of gender equality in public policy in the study countries – a comparative analysis of gender mainstreaming.

²⁰ Budlender, D. and Guy Hewitt. 2002. *Gender Budgets Make More Cents Country Studies and Good Practice*. The Commonwealth Secretariat.

²¹ Quinn, S. 2009. *Gender budgeting: practical implementation handbook*, Strasbourg.

²² Hispaania Võrdõiguslikkuse Ministeerium. 2008. *Gender Budgets in Spain: Status, Background and Action Plans*.

on maininud, et juriidiline alus sootundlikuks eelarvestamiseks on küll olemas, kuid rakendamiseks on vaja poliitilist tahet.²³

Ametkondlik pühendumus

Paljude riikide avalikud teenistujad seisavad üha enam silmitsi nõudlusega vastutava ja teadmispõhise poliitikakujunduse järele. Samuti peavad ametnikud pühenduma üha enam poliitika tulemuslikkuse jätkuvalle parendamisele. Siiski ei käsitleta sageli soolise võrdõiguslikkuse aspektide integreerimist oma põhitöösse põhiülesandena, vaid selles nähakse ühte paljudest horisontaalsetest teemadest ja seega järelikult lisatööd.

Võimekuse arendamine kõikides avaliku teenistuse astmetes on valitsuse soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegia rakendamise toetamiseks ülioluline. Ühest küljest levib arusaam, et soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise ja sellega seonduva sootundliku eelarvestamise küsimuse saab lahendada ühekordse mõju analüüsiga. Teisest küljest ümbritseb aga soolise võrdõiguslikkusega seonduvaid küsimusi täielik teadmatuse. On vaja visiooni, et näha ja teha tööd pikema perspektiiviga ettevõtmisena, mis võtab soolist vaatenurka järjepidevalt ja süstemaatiliselt arvesse. Uuringud soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegiate tõhususest on esile toonud, et jätkusuutlikkuse tagamiseks on vaja pidevat juhtkondade vahelist dialoogi. Näiteks Rootsis on peamine soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise vahend kaheksaastmeline organisatsioonilise muutuse protsess (nn redel), mis algab baasteadmiste omandamisega soolise võrdõiguslikkuse küsimustes ja jätkub kuni tulemuste hindamiseni. Vahend on loodud nii, et see võimaldab teha sellesse jätkuvald parendusi eeldusel, et on olemas selged ja ühetimõistetavad juhtdokumendid, millest organisatsioon saab oma tegevuses juhinduda.²⁴

Vastavus valitsuse poliitikale

On tähtis, et 2004. aasta soolise võrdõiguslikkuse seadusest lähtuv Eesti riiklik soolise võrdõiguslikkuse poliitika oleks lahti mõtestatud nii, et seda saaks rakendada iga riigiasutuse ning selle allüksuse töös. Riikliku soolise võrdõiguslikkuse poliitika toimimist saab mõõta läbi rakendusstrateegia, milles on progressi jälgimiseks kindlaks määratud lõpp- ja vaheeesmärgid, indikaatorid ning nii nende algtase kui ka sihttase.

Riigiasutused ja nende allüksused peaksid kõigepealt välja selgitama, mida tähendab Eesti soolise võrdõiguslikkuse poliitika nende igapäevase töö seisukohalt. See tähendab muu hulgas välja selgitamist, millised soolise ebavõrdsuse probleemid esinevad organisatsiooni vastutusallas. Seejärel tuleb olemasolev poliitika kujundada ümber nii, et selles leidub ka soolise võrdõiguslikkuse aspekt. Näiteks tervishoiuvaldkonnas võiks Sotsiaalministeeriumil selliseks üldiseks eesmärgiks olla kõikidele Eesti elanikele parima võimaliku tervishoiuteenuse pakkumine või nt konkreetsemalt ravijärjekordade vähendamine. Soolise võrdõiguslikkuse vaatenurga hõlmamiseks saab need eesmärgid muuta sootundlikuks pidades kõrvuti silmas teadaolevaid takistusi või puudujääke tervishoiuteenuste pakkumises ja meeste või naistele eriomaseid tervise või tervisekäitumisega seotud probleeme. Riik-

²³ Kirjavahetus autori ning dr Fritzi vahel aastast 2009.

²⁴ Rootsi valitsuse aruanne SOU 2007:15. Gender Equality in Public Services; Some useful advice on gender mainstreaming. Arvutivõrgus: <http://www.regeringen.se/sb/d/8805/a/81982> (13.12.2011).

likku soolise võrdõiguslikkuse poliitikat võib organisatsiooni tasandil hakata rakendama nii, et alustuseks selgitatakse välja nende naiste ja meeste olukord ja vajadused, kellele organisatsioon teenuseid pakub. Lisaks diskrimineerimisvabale töökeskkonnale peaks lähtepunktiks olema ka organisatsioonisisene eesmärk edendada aktiivselt nais- ja meestöötajate võrdõiguslikkust.

Valmis muutusteks

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine nõuab muudatusi. Nagu kogu süvalaiendamise protsess, eeldab muudatusi ka sootundlik eelarvestamine. Muutus tähendab asjade tegemist teisiti. Ühe osana hõlmavad muudatused sooaspekti kaasamist igapäevastesse tööprotsessidesse. Samuti tähendab muutus uute protsesside lisandumist. Selliseid muudatusi on iseloomustatud kui organisatsioonilist muutust või arendustööd. Grazi linn Austrias on esile toonud, et „eelkõige tuleb soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist käsitleda organisatsioonilise arengu juhtimisvahendina[...mille] peamine eesmärk on muuta organisatsiooni struktuure ja protsesse.”²⁵

Nii avalikus kui ka erasektoris mõistetakse organisatsiooniliste muudatuste all mh uute arvutisüsteemide kasutusele võtmist, oma tegevuse kooskõlla viimist uute õigusaktidega või osakondade funktsioonide laiendamist. Veel hiljuti ei peetud soolise võrdõiguslikkusega seotud küsimusi sellise strateegilise lähenemise vääriliseks. Soolise vaatenurga rakendamiseks kõikides valitsuse poliitikates, nende kujundamise, rakendamise ja hindamise kõikides etappides, peab soost saama regulaarne ja püsiv analüüsikategooria. Seda saab saavutada vaid süstemaatilise, pikaajalise programmi abil, muutes tavapäraseid tööprotsesse.

Teadlikkus sooküsimustes

Sooline ebavõrdsus on jätkuvalt reaalsus nii Eestis kui ka kogu Euroopas. Endiselt teenivad Eestis naised oluliselt väiksemat keskmist palka kui mehed, kannavad suuremat koormust kodu ja pereliikmete eest hoolitsedes ning kannatavad sagedamini kui mehed raskete vigastusteni viiva füüsilise ja seksuaalse vägivalda all. Soolise võrdõiguslikkuse edendamine hõlmab aga ka programmide kavandamist, mis tegelevad meeste eriomaste vajaduste ja probleemidega. Eestis on üheks selliseks näiteks meeste väiksem keskmine oodatav eluiga võrreldes naistega.

Riigiasutuste teadlikkuse tõstmine sooküsimustes on tähtis, kuna aitab pöörata tähelepanu soolise ebavõrdsuse esinemisele ühiskonnas. On raske vabaneda stereotüüpidest, et hakata mõistma, kuidas naiste ja meeste kultuuriajaloolistest traditsioonidest tulenevad rollid piiravad nende võimalusi ja asetavad neid ebasoodsatesse olukordadesse. Aja jooksul on ühiskonna kõigi tasandite struktuurid ja süsteemid taastootnud neid kultuuriliselt konstrueeritud soolisi erinevusi ja juurutanud tänaseks diskrimineerivateks muutunud praktikaid.

²⁵ Gender mainstreaming happens in a town. Arvutivõrgus: www.graz.at (13.12.2011).

Kui tahame leevendada soolist ebavõrdsust ja suurendada naiste ja meeste võrdõiguslikkust, on vaja oskusi, mille omandamine võtab aega. Esmalt on vaja teadvustada, kuidas on kujundatud ja kinnistatud sotsiaalset sugu ning soolisi suhteid ühiskonnas, valitsuse institutsioonides ja protsessides ning teiseks tuleb tunnistada, et valitseva suuna muutmiseks on vaja kõikehõlmavat lähenemist.

Nende oskuste arendamise tähtsaim komponent on sootundlik analüüs – sootundliku eelarvestamise alguspunkt.

Soopõhine statistika

Poliitika väljaarendamine vajab regulaarseid ja kindlaid andmeid. Kui tahetakse püstitada eesmärgid ja paika panna näitajaid, on tähtis omada ettekujutust hetkeolukorrast vastavas valdkonnas. Märkimisväärsed puudujäägid andmete kogumises ja haldamises pidurdavad sootundlikku analüüsi. Tihti ei ole asutustel soo lõikes andmeid isegi selle kohta, kes kasutavad avalikke teenuseid. Põhjuseks on sageli see, et ei osata näha soopõhiste andmete vajalikkust ja kasutamisevõimalusi.

Siiski hõlmab soopõhine statistika ka palju muud peale andmete kogumise soolises lõikes. Soopõhine statistika tähendab mitmesuguste allikate kasutamist naiste ja meeste tegelikku elu ning soolise võrdõiguslikkuse poliitikaga seotud probleeme kajastava statistika tuvastamiseks, koostamiseks ja levitamiseks. Soopõhise statistika kogumisel on tähtis juhendada printsibiidid, et soopõhise statistika tuumaks peaks olema poliitikale suunatud lähenemine, mitte lihtsad soo põhjal eraldatud andmed.

Soopõhise statistika fookusteemade valimiseks annab hea aluse Euroopa Liidu naiste ja meeste võrdõiguslikkuse strateegia aastateks 2010–2015. Strateegia viitab kuuele tegevusvaldkonnale.

- Võrdväärne majanduslik iseseisvus
- Võrdne tasu võrdse ja võrdväärse töö eest
- Võrdõiguslikkus otsustamise tasandil
- Väärikus ja isikupuutumatus ning soolise vägivalda lõpetamine
- Sooline võrdõiguslikkus välistegevustes
- Horisontaalsed küsimused

Kõigil ÜRO liikmesriikidel on regulaarne aruandluskohustus seoses Pekingi tegevuskava edenemisega ja ÜRO konventsiooni naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta ratifitseerinud riikidel seoses konventsiooniga. Pekingi tegevuskava lepiti kokku 1995. aastal IV naiste maailmakonverentsil ja platvormis tuuakse välja 12 kriitilist valdkonda. Statistilisi andmeid kogutakse soolise võrdõiguslikkuse indikaatorite jaoks. Indikaatorid on välja töötatud pea kõigis Pekingi tegevuskava strateegilistes valdkondades. Pekingi tegevuskava eesmärkide täitmise raames on Euroopa Liit võtnud kohustuse uurida süstemaatiliselt Pekingi tegevuskava rakendamise arenguid nii Euroopa Liidu kui ka liikmesriikide tasandil. Iga eesistujariik valib oma ametiajal teatud põhiteema. Praegu

tegeleb Poola eesistujariigina naiste ja majanduse teemaga, keskendudes eriti just töö ning pere- ja eraelu ühitamisele.²⁶

Soopõhise statistika koostamise edendamiseks peavad statistikud ja poliitikakujundajad omavahel koostööd tegema. Tavapäraselt pole see kahe valdkonna - poliitika ja statistika – eraldatuse tõttu nii olnud. Koostöö on vajalik, et statistikud mõistaksid, millist liiki andmeid poliitikakujundajatel poliitikate muutmiseks vaja läheb. Teisest küljest on statistikud aga eksperdid, kes oskavad kujundada andmeid haldavaid ja diskreetseid andmekogumeid ühendavaid süsteeme vastavaks keerulistele ja mitmekülgsatele väljakutsetele poliitikas.²⁷

Teatud juhtudel, näiteks Belgias, kus soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine ja soopõhine eelarvestamine on seadusandlusse sisse viidud, rakendatakse sootundlikuks analüüsiks vajalike soopõhiste andmete kogumise protseduure ja andmete ulatuse uurimist täpsustavaid sätteid.

²⁶ European Institute for Gender Equality. 2011. Review of the Implementation of The Beijing Platform for Action: Women and the Economy. Vilnius. Arvutivõrgus: <http://www.eige.europa.eu/content/document/main-findings-review-of-the-implementation-of-the-bpfa-in-the-area-f-women-economy-reconciliation> (kontrollitud 13.12.2011)

²⁷ Me, Angela. Gender Statistics: are there new challenges for Europe? ÜRO Euroopa Majanduskomisjon. Arvutivõrgus: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/gender/pdfdocs/Challenges%20of%20Gender%20Statistics.pdf> (14.12.2011).

2. peatükk

Sootundliku eelarvestamise rakendamine

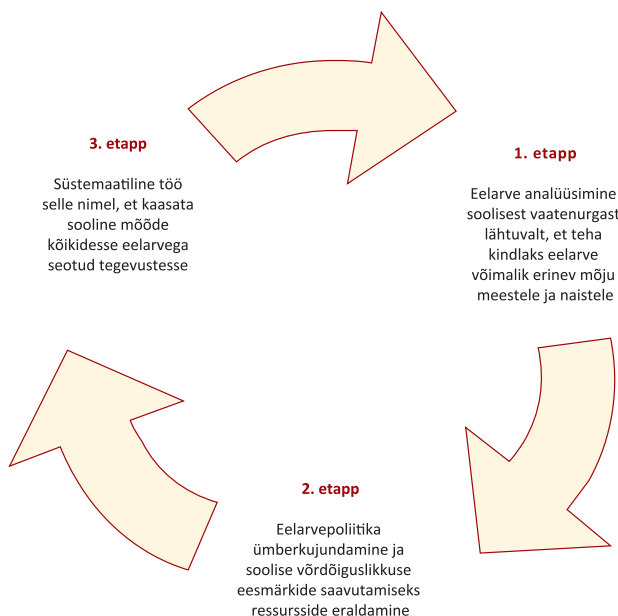
Peatükk annab ülevaate sootundlikust eelarvestamisest, keskendudes võimalustele, kuidas sootundlikku eelarvestamist Eesti riigieelarve koostamise ja täitmise protsessis kohaldada. Peatükk algab ülevaatega sootundliku eelarvestamise kolmest etapist. Seejärel pakutakse välja kaks meetodit, kuidas sootundlikku eelarvestamist rakendada. Pärast meetoditest ülevaate andmist järgneb arutelu nende meetoditega seonduvate strateegilist laadi kaalutluste üle.

Järgmises peatükis antakse lühiülevaade tulemuspõhisest eelarvestamisest ja arutatakse tulemuspõhise eelarvestamise Eestis juurutamise plaane. Räägitakse ka sellest, kuidas sobivad omavahel kokku sootundlik eelarvestamine, mis keskendub lisaks ka tulemuslikkust käsitleva teabe kasutamisele ja tulemuspõhine eelarvestamine.

Sootundliku eelarvestamise etapid

Sootundlik eelarvestamine jaguneb kolmeks etapiks:

1. eelarve mõjude analüüsimine sugupoolte aspektist
2. sootundlikul analüüsil põhinev eelarve ümberstruktureerimine, mh vahendite eraldamine soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks
3. sooaspekti arvestamine kõigis eelarveprotsessi etappides



Esimene etapp

Kõigepealt on vaja läbi viia sooliste mõjude analüüs.²⁸ Esmalt avaldub sootundliku analüüsi käigus see, kuidas eelarveotsustest tulenev eelarvevahendite jaotus meeste ja naiste olukorras erinevalt mõjutab. Tavapäraselt keskendused eelarveametnikud riigi vahendeid arvukate eri tegevusvaldkondade vahel jaotades eelarvedistsipliinile, et suurendada maksimaalselt tegevuste tulemuslikkust ja tõhusust. Järjest enam arvestatakse aga lisaks kontrollile ja manduslikele sihtidele ka poliitikate saavutuseesmärgi ja tulemuslikkust. Seega on eelarve mõju analüüsimine kujunemas oluliseks teguriks otsuste langetamisel. Olukorra analüüs peab toimuma menetluse varajases etapis, mil iga ministeerium alles koostab oma strateegilist arengukava.²⁹ Tavapärase planeerimistsükli puhul koostatakse eelarve valitsuse poliitiliste prioriteetide ning seire ja hindamise käigus saadud andmete põhjal.

Eelarve sootundlik analüüs on hea lähtekoht, et mõõta, kuidas edendavad riigi poliitika soolist võrdõiguslikkust nagu näeb ette 2004. aastal jõustunud soolise võrdõiguslikkuse seadus. Ministeeriumides praegu kasutusel olevatele analüüsivahenditele sootundliku analüüsi (käsiraamatus kirjeldatud meetod) lisamine loob eelarve koostajatele ja poliitikakujundajatele paremad võimalused soolise võrdõiguslikkuse seisukohast paremate otsuste langetamiseks ja seega aitab sootundlik analüüs ministeeriumidel oma seaduses ettenähtud kohustusi paremini täita.

Sageli on esimese taseme analüüsi eesmärk analüüsida valitsemisalade arengu- ja tegevuskavades ettenähtud teenuste ja programmide lõppkasutajaid soolises lõikes. Kui soolise analüüsiga süvitsi minna, võib selle käigus saada järgmisi andmeid:

- a) Mil määral on eelarve eraldised vastanud lõppkasutajate vajadustele. Selleks tuleb teada, millised on lõppkasutajate vajadused.
- b) Kuidas mõjutavad soorollidest tingitud vajadused lõppkasutajate rahulolu.
- c) Milliste probleemide ja takistustega seisavad vastamisi need sihtrühma kuuluvad isikud, kes EI ole teenustele ligi pääsenud.
- d) Kas ebavõrdne olukord on püsinud muutumatuna või mil määral on eelarveeraldised soolist ebavõrdsust vähendanud/suurendanud.
- e) Mil määral on omavahel vastavuses (enamasti ei ole) väidetav poliitika – eeskätt soolise võrdõiguslikkuse poliitika – ja eelarves väljenduvad otsused.
- f) Miks peab eelarves arvestama tasustamata hoolitsus- ja majapidamistöde puhul meeste ja naiste erineva panusega.

Teine etapp

Järgmises peatükis tuleb juttu tõsiasjast, et tulemuspõhine eelarvestamine pälvib kogu maailmas üha enam valitsuste tähelepanu ning et selle eesmärk on viia omavahel vastavusse strateegiline poliitikakujundamine ja eelarve koostamine. Sootundliku eelarvestamise eesmärk on sama. Kui sootundliku analüüsi käigus saadud teavet kasutada eelarveliste ot-

²⁸ Vt täpsemalt: Sotsiaalministeerium. 2004. Mõjude hindamine sugupoolte aspektist. Juhendmaterjal. Arvutivõrgus: <http://www.ut.ee/gender/pdf/GM%20impact%20analysis%20Est.pdf> (14.12.2011).

²⁹ Iga ministeeriumi arengukava on sisenddokument Eesti nelja-aastase riigieelarve strateegia koostamisel.

suste langetamiseks ja eelarvevahendid selle teabe alusel ümberstruktureerida, on suurem tõenäosus, et valitsuse soolise võrdõiguslikkuse strateegiat rahastatakse ja rakendatakse. Samuti võimaldab see avastada ja leevendada tahtmatut soolist ebavõrdsust.

Kui analüüsi käigus nähtub, et eelarvevahendid ei ole jaotatud soolise võrdõiguslikkuse põhimõtete kohaselt, tuleb ebaõiglus eelarves parandada. Kui eelarvevahendite jagamine ei ole kooskõlas valitsuse soolise võrdõiguslikkuse poliitikaga, on vaja teha ümberkorraldusi. Näiteks soovitakse suurendada isade rolli laste kasvatamisel, aga eelarves nn isapuhkuse andmiseks vahendeid ei ole eraldatud. Mõnel juhul võib ümberstruktureerimine väljenduda positiivsete erimeetmetena ehk konkreetse probleemi lahendamiseks loodud ajutise eelarveeraldise (positiivsete erimeetmete kohta vaadake lähemalt lk 19).

Samas ei ole ajutiste või ühekordsete meetmetega võimalik muuta sootundliku analüüsi käigus avalduvat tõsiasja, et eelarved ei ole sooneutraalsed. Tõdemus, et eelarvetega saab naiste-meeste võrdõiguslikkuse olukorda mõjutada, tähendab tavarahastamise eelarvelise tegevuse korrigeerimist nii, et oleks võimalik tegeleda nii soolise ebavõrdsuse pideva vähendamisega kui ka probleemiga, mille jaoks eelarveline tegevus ette nähti.

Kolmas etapp

Sootundlik eelarvestamine ei ole oluline mitte ainult eelarve sisu, vaid ka eelarve koostamisega seonduvate tegevuste seisukohast. See on oluline nii eelarveliste otsuste langetamise kui ka eelduste puhul, millele eelarvet koostades tuginetakse; oluline on ka, kes otsuseid langetavad, kes otsuste langetamist mõjutavad ja seegi, kelle mõju otsustatakse ignoreerida. Riiklike kulutuste juhtimine ei ole oma olemuselt ainult tehnokraatlik, vaid ka poliitiline protsess. Seetõttu on oluline mõista süsteemi kujundavaid poliitilisi tegureid. Paljude sootundlike eelarvestamise algatuste puhul on kodanikuühiskonna õigus valitsuselt vastust nõuda osutunud oluliseks poliitiliseks mõjuteguriks.

Sookategooria lisamine eelarvestamise protsessi ühe analüütilise kategooriana tähendab pikaajalist analüüsi, seiret ja ümberstruktureerimist, mida tuleb teha kogu riikliku eelarvestrateegia nelja-aastase tsükli ja riigieelarve aastase tsükli jooksul. See tähendab pidevat täiustamist, mis põhineb konkreetsematel eesmärkidel ja riiklike vahendite kulutamise tõhusamatele viisidele osutataval uutel analüüsidel. Sootundliku eelarvestamise edendamiseks on vaja püsivalt pühenduda sooküsimuste mõistmisele (sh analüüsimine ja konsulteerimine) ja tegeleda pidevalt eelarve kohandamisega meeste ja naiste muutuvatele vajadustele vastavaks.

Need kolm etappi kirjeldavadki liikumist soolise võrdõiguslikkuse suunas. Analüüsides alustades selguvad millised on võimalikud negatiivsed mõjud soolisele võrdõiguslikkusele; järgmises etapis tegeletakse nende mõjude leevendamisega. Kui analüüsi ja eelarve ümberkujundamist süstemaatiliselt kasutada, muutub eelarvete sootundlik analüüs regulaarseks ja üldlevinud töövahendiks soolise võrdõiguslikkuse edendamisel.

Kaks sootundliku eelarvestamise meetodit

Sootundliku eelarvestamise rakendamiseks on riigiti kasutatud erinevaid meetodeid. Üldjoontes on valida kahe lähenemisviisi vahel.

- Esimene lähenemisviis on püstitada üks või mitu soolise võrdõiguslikkuse eesmärki ning määratleda selle/nende saavutamiseks vajalikud meetmed ja eelarveeraldised.
- Teine lähenemisviis on kõikide eelarveeraldiste süstemaatiline uurimine eesmärgiga viia sisse vajalikud muudatused, mis annaksid soolise võrdõiguslikkuse seisukohalt paremaid tulemusi.

Nende kahe lähenemisviisi strateegiline erinevus seisneb selles, et esimese puhul (soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide püstitamine) *keskendutakse soolise võrdõiguslikkuse olukorrale ühes valdkonnas* ja määratletakse konkreetsed, statistilistest vaatlustest või uuringutest ilmnenud parandamist vajavad küsimused. Näiteks: Milles väljendub sooline ebavõrdsus hariduses? Kas kolmanda taseme hariduseni jõuab rohkem tüdrukuid kui poisse? Kas poistel läheb reaalinetes paremini? Kultuuriministeerium võiks mõelda poiste ja tüdrukute erineva osalusmäära üle spordis. Selline valdkonnapõhine analüüs aitab mõista soolise ebavõrdsuse ilminguid ning leida sobivaid vahendeid ja ressursse olukorra parandamiseks.

Teise lähenemisviisi puhul *keskendutakse olemasolevatele meetmetele ja nende jaoks eraldatud eelarvevahenditele*. Iga eelarvelise tegevuse puhul analüüsitakse selle võimalikku erinevat mõju naistele ja meestele määramaks, kas see mõjub ühe või teise sugupoole olukorrale või võimalustele kahjulikult. Seejärel korraldatakse tegevus ümber selliselt, et ebavõrdsus väheneks ja seeläbi edendataks soolist võrdõiguslikkust.

1. meetod: eelarves soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide püstitamine

Selle lähenemisviisi võttis kasutusele Austria valitsus, kui hakkas rakendama sootundlikku eelarvestamist. Austria õigusaktides on sätestatud, et ministereeriumid peavad püstitama igal aastal eelarve igale kolmele tasandile (eelarve peatükk, valdkonna koondeelarve ja detailne eelarve) vähemalt ühe soolise võrdõiguslikkuse eesmärgi (Austria eelarve reformi kohta vaata tekstikasti lk 32). Eesmärkide püstitamiseks ette nähtud meetod ja formaat on kõikide eelarveliste eesmärkide puhul sama ja eeldab analüüsi, mis sarnaneb Eesti eelarvestrateegia kujundamise kehtivas metoodikas kirjeldatud olukorraanalüüsiga (vt <http://www.fin.ee/riigieelarve?id=100927>).

Austrias on kasutusel järgmine formaat:

Tulemuseesmärk

Eesmärgi valiku põhjendus

Mida eesmärgi saavutamiseks teha kavatsetakse

Milline näeb välja edukas lahendus

On selge, et sellise formaadi jaoks vajaliku teabe kogumine eeldab teatavaid teadmisi soolise ebavõrdsuse esinemise kohta asutuse vastutusvaldkonnas. Näiteks tervishoiu valdkonnas on üldteada, et Eestis on meeste keskmine oodatav eluiga ca kümme aastat naiste omast madalam. Kui püstitada lõplikuks eesmärgiks oodatava eluea vahe protsentuaalne vähendamine riigi eelarvestrateegia nelja-aastase perioodi jooksul, oleks tegu realistliku ja käegakatsutava strateegiaga, mis aitaks eelarvet sootundlikumaks muuta. Seda juhul, kui kaasatakse ka muud valdkonnad, mis meeste riskikäitumist mõjutavad (nt haridus, sotsiaalpoliitika, kultuur jms).

Analüüsi vajalikkust taset aitab mõista Austria formaadis kasutatud sõnavaliku lähem uurimine. Pange tähele, et lihtsalt eesmärgi asemel on öeldud tulemuseesmärk. Tavapäraselt kasutatakse eelarve koostamise protsessis mõisteid sisend ja väljund. Sisend on vahendite hulk, mis mingile tegevusele või meetmele eraldatakse, ning väljund on see, mida on selle eest toodetud või ostenud. Näiteks tervishoiu valdkonnas on sisendiks maakondlike haiglate ehitamiseks või ülalpidamiseks määratud eelarvevahendid ja väljundiks valminud uus meditsiini-asutus või töötav haigla. Sõnapaar tulemuseesmärk viitab aga millelegi väljundist laiemale. Näiteks võib selleks olla inimestele nende elukohajärgse meditsiiniteenuse kättesaadavuse parandamine ja ravijärjekordade vähendamine. Selline tulemuseesmärk oleks seotud mitmete erinevate sisenditega, mh nt arstide palgad jne. (Tulemuslikkuse mõõtmise kohta vaadake tekstikasti lk 52).

Niisiis viitab lõplik eesmärk tulemusele, edusammudele, üldsuse hüvangule. See on midagi konkreetset ja mõõdetavat, mitte pelk pürgimus. Sootundliku eelarvestamise kontekstis tähendab konkreetse soolise võrdõiguslikkuse eesmärgi püstitamine seda, et ministeeriumi vastutusvaldkonnas on võimalik tuvastada valdkondi, mida saab soolise võrdõiguslikkuse seisukohalt edasi arendada. Iga valdkonna (hariduse, tervishoiu, tööturu ja sotsiaalkindlustuse, maapiirkondade ja piirkondliku arendamise, lõimumise jms) puhul võimaldab täpne teadmine selle kohta, milles ja kuidas sooline ebavõrdsus väljendub ja millised on kõige olulisemad probleemid, püstitada poliitikakujundajatel konkreetseid ja teadmistepõhiseid eesmärke.

Tulemuspõhine eelarvestamine ja sootundlik eelarvestamine Austria näitel

Austria uus seadusandlus ja põhiseaduse muudatus 2007. aastal andis võimaluse eelarvestamise terviklikuks reformiks, et minna üle tulemusepõhisele eelarvestamisele 2013. aastaks. See mõjutab kogu haldusprotsessi ja eelarvetsükli, sealhulgas ka keskpikki strateegiaid, eelarvet ja eelarve koostamist, täideviimist ja kontrolli. Põhiseaduses välja toodud neli strateegilist tulemuseesmärki on sooline võrdõiguslikkus, läbiipaistus, tõhusus ja tõene ning õiglane ülevaade Austria föderaalvalitsuse rahalisest seisust. Austria valitsus vaatlleb põhiseaduses määratletud soolise võrdõiguslikkuse eesmärki kui eesmärki, mis on vastavuses rahvusvaheliselt tunnustatud sootundliku eelarvestamise või võrdõigusliku eelarvestamise kontseptsiooniga. Seega on sootundlik eelarvestamine töövahend Austria soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegia rakendamiseks.

Uue eelarvestruktuuri kohaselt koosneb aastaelarve kolmest eelarvekorralduse tasandist: eelarve peatükkidest, valdkondade koondeelarvetest ja detailsetest eelarvetest. Tulemuseesmärgid tuleb seada kõikidel tasanditel ja need peaksid vastama järgmistele tingimustele.

- Asjakohasus
- Kooskõla kõikide eelarvetasandite vahel
- Mõistetavus
- Auditeeritavus
- Võrreldavus
- Tõendatavus

Allolev tabel näitab, kuidas eesmäärke, sealhulgas ka soolise võrdõiguslikkuse eesmäärke, eelarvedokumentides dokumenteerida.

Tulemuseesmärk	Peamised tegevused tulemuseesmärgi saavutamiseks	Mis on tulemus?	Mis on tulemus?
	Tegevused/ väljundid	Sihttasemed/ indikaatorid (n+1)	Sihttasemed/ indikaatorid (n)

Riigikantslei mõistab, et tulemuste mõõtmine on keeruline. Saadaval on juhised, et indikaatorite arvu hallatavana hoida, samuti rõhutatakse sihttasemete tuvastamise vajadust tulemuste saavutamisel ja kvalitatiivse informatsiooni kasutamist eelarvedokumentides.

Soolise võrdõiguslikkuse eesmärgi käsitlemine põhiseaduses eelarveprintsibiina tähendab sooküsimuste kaasamist kõikides eelarvetasandites. See tähendab, et sootundlikust eelarvestamisest saab analüüsi- ja kontrollivahend, mille eesmärgiks on soolise võrdõiguslikkuse saavutamine eelarvestamist juhtivate poliitivate muutmisega.

Soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide määratlemise etapid

Konkreetsete eesmärkide seadmine võimaldab muuta soolise võrdõiguslikkuse seaduses sõnastatud üldsõnalise Eesti soolise võrdõiguslikkuse poliitika iga valdkonna jaoks tähenduslikuks ja asjakohaseks. Samuti võimaldab see laia ja visionäärse poliitika käegakatsutavateks eesmärkideks sõnastada. Iga strateegiline arengukava algab missiooni, visiooni ja väärtuste sõnastamisega, soolise võrdõiguslikkuse iga eesmärk tuleks püstitada horisontaalse eesmärgina. Kuigi soolise võrdõiguslikkuse poliitika laiem eesmärk on edendada naiste ja meeste võrdseid võimalusi, oleks kitsamaks eesmärgiks lahendada konkreetseid ja tõestatud ebavõrdsuse probleeme.

Eesmärkide seadmise etapid

1. Koostada nimekiri kõikidest ministeeriumi pädevusse kuuluvatest vastutusvaldkondadest.
2. Koguda kokku olemasolev eelteave iga vastutusvaldkonna pädevusse kuuluvate kõikide potentsiaalsete soolise ebavõrdsuse ilmingute kohta.
 - a. Võimalikud teabeallikad on järgmised:
 - i. Sotsiaalministeeriumi sooküsimusi käsitlevad trükised (www.sm.ee), soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku arvamused ja aastaaruanded (www.svv.ee), eksperdiorganisatsioonid ja uurimiskeskused (Praxis www.praxis.ee, Centar www.centar.ee), ülikoolide uurimiskeskused (Tallinna Ülikool www.tlu.ee, Tartu Ülikool www.tu.ee), valitsusväliste organisatsioonide veebilehed (ENUT www.enut.ee, Eesti Naisteühenduste Ümarlaud www.enu.ee jms)
 - ii. Eesti Statistikaameti (www.stat.ee) ja Eurostati aruanded ja ülevaated: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
 - iii. Välisministeeriumi aruanded rahvusvahelisest õigusest tulenevate Eesti kohustuste täitmise kohta
 - iv. Euroopa Komisjoni (www.ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_en.htm) ja Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm) aruanded ja ülevaated
 - v. Euroopa Nõukogu www.coe.int
 - vi. Euroopa võrdõiguslikkuse organite võrgustiku EQUINETi analüüsid ja ülevaated www.equineteurope.org
 - vii. Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituudi aruanded ja ülevaated www.eige.europa.eu
 - viii. Euroopa naiste surverühma aruanded ja ülevaated www.womenlobby.org
 - b. Allikad iv kuni viii on kasulikud, kuna aitavad juhtida tähelepanu Euroopas valitsevatele suundumustele, mis võivad, aga ei pruugi olla Eesti kontekstis asjakohased.
 - c. Konsulteerimine sotsiaalministeeriumi soolise võrdõiguslikkuse osakonna, võrdõiguslikkuse voliniku ja/või valitsusväliste organisatsioonidega (Eesti Naisteühenduste Ümarlaud, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus jt) aitab keskenduda Eesti jaoks tähtsamatele küsimustele.

3. Teha nimekirja prioriteetsetest valdkondadest (tuginedes olemasolevale üldteabele), kus esineb soolist ebavõrdsust. Valida neist kolm põhjalikumaks analüüsiks.
4. Koostada kõigi kolme väljavalitud valdkonna kohta kokkuvõte, milles on üksikasjalikult kirjeldatud soolise ebavõrdsuse ilminguid.
5. Püstitada selle teabe põhjal iga valdkonna jaoks soolise võrdõiguslikkuse tulemuseesmärki.
6. Uurida tegevusi, mis ministeeriumidel nendes valdkondades kavas on, ja selgitada välja, kas üht või mitut neist saaks nende konkreetsete soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide saavutamiseks ümber kujundada.
7. Kui eesmärgid ei ole võimalik saavutada olemasolevaid tegevusi kohandades, siis tuleb sõnastada uus tegevus (või tegevused), mille abil oleks võimalik soovitud lõpptulemuseni jõuda.
8. Seada reaalsed sihid nii riigieelarve strateegia 4-aastase perioodi kui ka organisatsiooni tegevuskava 1-aastase perioodi jaoks.
9. Teha konkreetset eesmärki silmas pidades tegevuste kulukalkulatsioon.
10. Määrata rakendamiseks ja seireks haldusstruktuur (nagu kõikidele muudele eelarve tegevustele).

Vaata soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide määratlemise näidet lisa 3

Järgmises tabelis on seatud omavahel vastavusse kümme sammu, mille abil määratleda soolise võrdõiguslikkuse eesmärgid, ja kuus töötappi, mille ministeeriumid läbivad strateegilist arengukava ette valmistades.

Strateegilise arengukava ettevalmistamine riigi eelarvestrateegia jaoks	Soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide määratlemine
Visioon, missioon ja väärtused	Kõik sammud
Olukorra analüüs	1.-4. samm
Strateegilised eesmärgid ja näitajad	8. samm
Meetmete kirjeldus	5.-7. samm
Hinnangulised kulud	9. samm
Haldusstruktuurid	10. samm

MÄRKUS: Nagu kõikide eelarve koostamise aspektide puhul, on siingi tegu üha areneva protsessiga. Analüüs muutub aasta-aastalt põhjalikumaks ning järelevalve ja hindamiste abil saadakse tagasisidet selle kohta, kuidas soolise võrdõiguslikkuse eesmärkidega seonduvaid meetmeid rakendati ja mil määral neid eesmärgid täideti. Kui avalikud teenistujad omandavad sootundliku analüüsi valdkonnas rohkem oskusi ning neil kujunevad välja suhted nõuandvate väliseksperptide ja huvigruppidega, muutuvad ka algatused sihipärasemaks.

Nii lõimitakse soospekt analüütilise kategooriana eelarvestamise protsessi ja täidetakse samaaegselt soolise võrdõiguslikkuse seaduses sõnastatud kohustust edendada riiklikke, piirkondlikke ning institutsionaalseid strateegiaid, poliitikaid ja tegevuskavasid planeerides, ellu viies ja hinnates soolist võrdõiguslikkust süstemaatiliselt ja eesmärgistatult.

Soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide näited

Näited on pärit Austria Rahandusministeeriumi eelarve ja riigi rahanduse eest vastutava direktoraadi peadirektori tehtud ettekandest.

Eesmärk	Tegevus
Suurem arv naisi, kes osalevad tööturul täistööajaga	Alla 3-aastastele lastele mõeldud lasteasutuste arvu suurendamine
Üle 50-aastaste meeste terviseolukorra parandamine	Ennetuskampaania tervisekontrollidele, mis on riikliku tervishoiusüsteemi piires tasuta
Suurem arv naisi, kes võtavad osa tehnika- ja teadusalastest õpingutest	Sootundlike õpetamise meetodite kasutamine keskkoolides tehnika- ja teadusalastes tundides
Sõiduohutuse suurendamine alla 25-aastaste meeste puhul	Seaduse ettepaneku ettevalmistamine, millega karmistatakse sõiduloa saamise nõudeid
Soolise palgalõhe vähendamine	Sooküsimuste põimimine järgmisesse maksureformi, nagu näiteks positiivne kallutatus madalamate sissetulekute suhtes Motivatsioonipakettide suurendamine vanemapuhkuse skeemi puhul, kus puhkuse võtmise kohustus lasub mõlemal lapsevanemal
Tööle naasmise protsessi lihtsustamine pärast vanemapuhkust	Paindlike tööaegade ja kodust töötamise võimaluste loomine

2. meetod: sootundliku eelarvestamise rakendamine kõikides eelarvelistes tegevustes

Sissejuhatus

Nagu eespool mainitud, on teise meetodi eesmärgiks hinnata iga eelarvelise tegevuse võimet anda soolise võrdõiguslikkusega seotud tulemusi. Meetodi aluseks on järgmised eeldused.

- Naised ja mehed (ning poisid ja tüdrukud) on riikliku poliitika ja avalike teenuste lõppkasutajad.
- Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine põhineb eeldusel, et riiklik poliitika võib meestele ja naistele erinevalt mõjuda.
- Eelarve on riikliku poliitika vahend ja sellest rahastatavad programmid võivad mõjutada mehi ja naisi erinevalt.
- Kõik eelarvelised tegevused võivad mõjutada meeste ja naiste vahelist võrdõiguslikkust

See meetod, mille kohaselt vaagitakse kõiki eelarvelisi tegevusi paremate soolise võrdõiguslikkuse tulemuste saavutamise seisukohalt, aitab parandada riigi eelarve tõhusust ja efektiivsust. Positiivseid tulemusi on võimalik saavutada juhul, kui sihtrühma profiili pidevalt täpsustatakse (pidades seejuures silmas inimeste arvu, nende geograafilist jaotumist ja mitmeid demograafilisi ning sotsiaalmajanduslikke tegureid). Sootundlik eelarvestamine käsitleb meeste ja naiste kehtivatest soorollidest ja staatusest lähtuvaid vajadusi. Sarnaselt sellistele teguritele, nagu vanus, rahvus, puue jms, mõjutavad meeste ja naiste sotsiaalselt ning kultuuriliselt erinevad rollid nii perekonnas kui ka ühiskonnas nende vajadusi ja ootusi avalikele teenustele erinevalt.

Sootundlik eelarvestamine Belgias

Nagu Austrias ja Andaluusias, on ka Belgias sootundliku eelarvestamise rakendamise kohustus kirjas seaduses. 2007. aastal vastu võetud õigusakti hakati kohaldama soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise kontekstis. Õigusaktis on sõnastatud kohustus rakendada eelarve koostamise käigus ka soolist mõõdet, samuti on täpsustatud see, kuidas seda teha.

Iga ministeerium peab alustama sellest, et klassifitseerib kõik eelarvelised tegevused (Belgias kasutatakse terminit *crédits*) nende soolise mõõtme olemasolu ja tähtsuse järgi:

1. klassi kuuluvad sellised eelarvelised tegevused, millel puudub sooline mõõde ja organisatsiooni enda tegevuskulud;
2. klassi kuuluvad konkreetsed tegevused, millega edendatakse meeste ja naiste võrdõiguslikkust;
3. klassi kuuluvad sellised eelarvelised tegevused, mille sooline mõõde on ilmselge.

1. klassi tegevuste suhtes ei pea midagi ette võtma, ehkki tegelikult eeldatakse, et kui asutusel on ekspertiisi juurde tulnud, tõstetakse mõned neist ümber 3. klassi ja neile hakatakse rakendama sootundlikku analüüsi.

Iga 2. klassi tegevuste kohta tuleb ette valmistada sooküsimusi käsitlev teatis. See on üsna lihtne tabel, mille eesmärgiks on hoida silm peal soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks tehtud kulutustel. Iga ministeeriumi teatises koondatakse kõik võrdsete võimaluste loomisega seonduvad kulutused ühte tabelisse. See lisatakse eelarveprojekti põhjendusele ja saadetakse ametliku eelarveprojekti osana parlamentile.

3. klassi kuuluvate tegevuste puhul tuleb rakendada sootundlikku analüüsi (mõnikord räägitakse sellest ka kui soolise mõju hindamisest). Analüüs peaks hõlmama nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset analüüsi ja selle tulemustest tuleks koostada sooküsimusi selgitav kommentaar, mida kasutatakse seejärel eelarve põhjenduses.

Belgias tegeleb eelarve ettevalmistamisega föderaalne avalik teenistus, mis on rahandusministeeriumist eraldi eksisteeriv amet. Föderaalne avaliku teenistuse ülesandeks on koostada (ja levitada) sootundliku eelarvestamise rakendamise juhiseid. Teenistuse korrapäraselt laiali saadetavates eelarve koostamise alastes ringkirjades leidub viiteid sootundlikule eelarvestamisele. Lisaks saadetakse sootundliku eelarvestamisega seotud protsesside kohta välja eraldi üksikasjalikud ringkirjad.

Iga ministeeriumi eelarve- ja haldusüksus vastutab sooküsimusi selgitava kommentaari jaoks analüüsides läbiviimise ja teatise jaoks andmete kogumisega tegelevate projektijuhtide töö kooskõlastamise eest.

Sugupoolest on saanud üks eelarvekontrolli süsteemide kategooriatest. See tähendab, et rahandusinspektorid ja riigikontrolörid on kohustatud jälgima seaduslike kohustuste täitmist, mis kaasnevad sootundliku eelarvestamisega.

Belgia näite juures on märkimisväärne see, kui konkreetselt on õigusaktides määratud, kuidas sootundlikku eelarvestamist rakendada ja kuidas olemasolev riigiparaat seda toetama ja jälgima peab.

Belgia eelarvealased ringkirjad

Belgia Rahandusministeerium koostab kahte eri sorti ringkirju, milles käsitletakse sootundlikku eelarvestamist.

1. Ringkiri eelarve eelnõu koostamise kohta

Tegu on ringkirjaga, milles esitatakse ministeeriumidele põhjalikud juhised eelarvemenetlusega seotud toimingute kohta, samuti asjakohased fiskaal- ja haldusküsimusi käsitlevad eeskirjad, eelarveprojekti esitamise formaat ning kõik muu koostamisel oleva eelarve jaoks vajalik ja oluline teave.

Esimest korda mainiti sootundlikku eelarvestamist eelarve eelnõu koostamist käsitlevas ringkirjas 2009. aastal. Ringkirjas kohustati kõiki ministeeriumeid valima välja programme, millele rakendada sootundlikku eelarvestamist. Sellest ajast alates on asjakohast teavet ringkirjas igal aastal täiendatud. 2011. aastal selgitati ka sootundliku eelarvestamise õiguslikku alust ja juhiti tähelepanu uuele, konkreetselt sootundlikku eelarvestamist käsitlevale ringkirjale.

2. Ringkiri sootundliku eelarvestamise kohta

Selle ringkirja saatis Belgia Rahandusministeerium esimest korda laiali 2010. aastal koos 2011. aasta eelarve koostamise suunistega. Selles arutatakse arvukaid teemasid, mis seonduvad nii sootundliku eelarvestamise seadusandlike kui ka poliitiliste alustega, samuti käsitletakse menetluskorda, mida tuleb rakendada igas ministeeriumis.

Käsitletakse järgmisi küsimusi.

- 2007. aastal vastu võetud õigusakti kommentaarid. Õigusaktis keskenduti soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise rakendamisele kui viisile saavutada meeste ja naiste võrdõiguslikkus kõikidel ühiskonna tasanditel.
- Esile on tõstetud konkreetseid seadusesätteid, sh näiteks kohustus kaasata sooline vaatenurk kõikidesse eelarvega seonduvatesse tegevustesse ja kohustus koostada sooküsimusi käsitlev teatis iga eelarvelise tegevuse kohta, mida peetakse võimaliseks aitama kaasa soolise võrdõiguslikkuse saavutamisele.
- Määratletakse soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise, sootundliku eelarvestamise, soolise vaatenurga ja soolisest vaatenurgast lähtuva analüüsi definitsioonid.
- Eelarveliste tegevuste liigitamise põhimõtted ja meetodi tutvustus (vaata lähemalt lk 36).
- Üksikasjalik kirjeldus 4-astmelisest menetlusest, mida peavad kasutama kõik sootundliku eelarvestamise rakendamisega seotud isikud.

Sootundlik eelarvestamine Andaluusias

Andaluusias on sootundliku eelarvestamise õiguslikuks aluseks 2003. aastal vastu võetud rahalisi ja administratiivmeetmeid käsitlev õigusakt. Õigusaktis on sätestatud kaks nõuet: esiteks peab parlamendile esitatav piirkonna eelarve sisaldama soolise mõju hindamise aruannet ja teiseks peab rahandusministeerium looma komisjoni, mille ülesanne on valvata soolise mõju hindamise aruande täitmise ja kooskõlastamise üle.

Töökorralduse eriliselt uuenduslik osa on G+ klassifitseerimissüsteem, mis võimaldab eelistada soolise võrdõiguslikkuse edendamise seisukohalt kõige olulisemaid eelarveprogramme. Programme valitakse nelja kriteeriumi alusel.

- See peab midagi muutma.
- See peab avaldama laiaulatuslikku mõju.
- See peab vähendama soolist ebavõrdsust.
- See peab seonduma tööhõivega halduspiirkonnas.

Iga programmi hinnatakse järgmise tabeli alusel.

G+ skaala

	Sootundlikkus	
Tähtsus	Jah	Ei
Madal	g1 Programmid, mis on oma olemuselt organisatsioonisisised või toetavad.	g1 Programmid, mis inimesi otseselt ei mõjuta ja mille kaudne mõju on madal või olematu.
Keskmine	G Väikesemõjulised programmid, mis muudavad vähe või mille toime on tagasihoidlik.	
Kõrge	G+ Äärmiselt huvipakkuvad programmid, mis suudavad palju muuta, on mõjuvad ja tõestatud toimivad.	

Prioriteetide seadmine

Kõigepealt tuleb valida programmid (sh alamprogrammid ja tegevused), millele keskenduda. See tähendab programmide järjestamist selle põhjal, kui oluliselt need soolist võrdõiguslikkust mõjutada võivad. Sellesse tegevusse on kaasatud nii need, kelle ülesanne on nimetatud tegevused ellu viia, need, kes tegelevad organisatsiooni tegevuskava ja strateegiliste arengukavade koostamisega, kui ka need, kes vastutavad eelarveettepaneku ettevalmistamise ja esitamise eest rahandusministeeriumile. Oluline on kaasata ka sooküsimuste asjatundja.

Täpne meetod iga eelarvelise tegevuse tähtsuse tuvastamiseks sooküsimuste seisukohast kujuneb välja ja täpsustub aja jooksul. Tõenäoliselt selgub pärast ülesande alustamist, et nii

Hindamisprotsess on osaluspõhine ja kõik administratiivkeskused panustavad kõikidesse eelarveprogrammidesse, tuginedes teenusekasutajate sihtrühmade kohta käivale objektiivsele teabele ja teadmistepõhisele informatsioonile.

Kuigi iga ametiasutus vastutab oma programmide klassifitseerimise eest ise, peab sooliste mõjude hindamise komisjon need heaks kiitma. Lisaks sellele vaadatakse kõik programmid igal aastal läbi, lootuses, et töötajaskonna asjatundlikkuse paranedes võib eelnevalt sooneutraalseks või madala tähtsusega programmideks liigitatud programmid soolise võrdõiguslikkuse seisukohast olulisteks ümber klassifitseerida.

Kui klassifitseerimisega on lõpule jõutud, pannakse paika strateegilised eesmärgid ja neile vastavad tegevused, samuti ka näitajad ning hindamis- ja järelvalvesüsteem. Meetodika rakendamise algusest saadik on see tänu pidevatele avalike teenistujate suutlikkuse tõstmise programmidele aasta-aastalt paremaks muutunud. Organisatsioonisisesed muutused toetavad üleminekut sootundlikule eelarvestamisele, kuna pideva enesetäiendamise ja ekspertide poolt pakutud toe abil keskendutakse väärtushinnangute, prioriteetide ja stereotüüpide muutmisele.

2010. aasta eelarve sooliste mõjude hindamise aruandes tuuakse välja märkimisväärsed edusammud analüüsisüsteemi standardiseerimise suunas asutuste igapäevatoos. Mainitud on näiteks järgmiseid edusamme.

- Sooneutraalseks kuulutatud projektide arv väheneb.
- Näitajate kvaliteet ja arvukus on tõusuteel: ajavahemikul 2009–2010 loodi 21 uut soolise võrdõiguslikkuse näitajat.
- Iga eelarvesse kantud tegevuse jaoks koostatakse strateegiliste suuniste dokument, mida säilitatakse ja täiendatakse jooksvalt, soolise võrdõiguslikkuse tulemuste paranemise kohaselt.

teabest kui ka ekspertiisist jääb vajaka. Nende vajakajäämistest kõrvaldamine ja sootundliku analüüsivõime arendamine võimaldabki hakata seda ülesannet aja jooksul paremini täitma.

Belgia valitsus hakkas hiljuti sootundlikku eelarvestamist käsitlevas uues õigusaktis sõnasutatud kohustuse täitmiseks grupeerima eelarvelisi tegevusi just nende tähtsuse alusel soolise võrdõiguslikkuse seisukohast. Eelarve ja halduskontrolliga tegeleva föderaalsete teenistuse väljastatud eelarvealases ringkirjas kohustatakse kõiki eelarve koostajaid kategoriseerima kõiki eelarvelisi tegevusi ettenähtud liigitussüsteemi alusel. (teavet Belgia eelarvealaste ringkirjade kohta vaadake leheküljelt 37) Teatises nenditakse, et tegemist on uudse ja tõenäoliselt keerulise ülesandega, mille jaoks vajalike oskuste omandamine võib võtta aega. (teavet Belgia kategoriseerimissüsteemi kohta vaadake leheküljelt 36).

Ka Andaluusia valitsus Hispaanias on võtnud kasutusele uue meetodi, mida nimetatakse G+ projektiks. See põhineb liigitamissüsteemil, mis võimaldab panna tähtsuse järjekorda soolise võrdõiguslikkuse edendamise seisukohalt kõige olulisemad eelarvelised programmid. Programme valitakse nelja kriteeriumi alusel.

- See peab midagi oluliselt muutma.
- See peab avaldama laiaulatuslikku mõju.
- See peab vähendama soolist ebavõrdsust.
- See peab seonduma tööhõivega piirkonna valitsusalas.

(Sootundliku eelarvestamise kohta Andaluusias vaadake lehekülge 38).

Ükskõik, millist süsteemi Eestis välja ei mõelda, on oluline olla eksperimenteerimisaldis ja käsitleda tegevust õppimisprotsessina. Parem alustada sootundlikku analüüsimist võimalikult vara, selmet püüda teoorias välja mõelda kõige paremat meetodit prioritseerimiseks. Äärmiselt oluline on kaasata sooküsimuste eksperte.

Sootundliku eelarveanalüüsi etapid

Kui esimene rühm eelarvelisi programme on välja valitud, võib sootundliku analüüsi teha järgmiselt.

1. Lugeda kokku sihtrühma kuuluvad meessoost (mehed ja/või poisid) ja naissoost (naised ja/või tüdrukud) isikud. Sihtrühm on kogu inimgrupp, kelle jaoks programm on kavandatud.
2. Vastava teabe olemasolul rühmitada nad vanuse, rahvuse ja elukoha järgi.
3. Lugeda kokku lõppkasutajate rühma kuuluvad meessoost (mehed ja/või poisid) ja naissoost (naised ja/või tüdrukud) isikud.
4. Kas sihtrühm ja lõppkasutajate rühm erinevad üksteisest millegi poolest? Kui suur protsent sihtrühmast kuulub lõppkasutajate rühma? Kas sihtgrupi ja lõppkasutajate rühma vahel on mingisuguseid soolisi erinevusi? Kui võimalik, märkida üles kõik muud vanuse, rahvuskuuluvuse ja asukohaga seotud erinevused.
5. Arvestada välja, kui suuri kulutusi keskmiselt ühe lõppkasutaja peale tehakse. Kas keskmine ühe mehe kohta tehtud kulu erineb naissoost teenusesaajale/lõppkasutajale tehtud keskmistest kulutustest? Kui jah, siis millest on need erinevused tingitud?

Selles analüüsi etapis selgub põhiteave, mis võimaldab anda esialgse hinnangu järgmistes küsimustes.

- Kui edukalt jõudis programm sellele määratud sihtgrupini?
- Kas lõppkasutajate profiil vastab soo, vanuse ja rahvuse jms poolest sihtrühma profiilile?
- Kas esineb soolist ebavõrdsust?

Neile küsimustele paremini vastamiseks ja seega analüüsi süvendamiseks võib teha läbi järgmised etapid.

6. Leida oma tegevusvaldkonnast teisi sarnaseid programme ja uurida välja nende lõppkasutajate rühma iga liikme peale tehtud kulutused. Kas keskmised kulud on erinevate programmide puhul erinevad?
7. Milline on nende sarnaste programmide sihtrühmade sooline koosseis? Milline on nende tegelike lõppkasutajate sooline koosseis?
8. Kas lõppkasutaja arvamus teada saamiseks on midagi tehtud? (Kasusaajate hindamise kohta vaadake lehekülge 42) Kui jah, siis milliseid tulemusi see andis? Kas neis nähtub mingisuguseid meeste ja naiste vahelisi erinevusi?

Sõltuvalt andmete kättesaadavusest peaks seejärel teostama võrdleva analüüsi. Võib juhtuda, et üks käsitletud programmist jõudis sihtgrupini paremini kui teine ja selle lähem uurimine võib paljastada, miks see nii oli. Võib ka juhtuda, et lõppkasutajate rühmades valitses sihtgrupiga võrreldes teistsugune sooline tasakaal.

Kui nüüd uuesti uurimisalusele programmile keskenduda, siis vastused järgmistele küsimustele annavad sootundliku analüüsi jaoks veelgi rohkem vajalikku teavet.

9. Kui sihtrühm ja lõppkasutajate rühm üksteisest soolise tasakaalu poolest erinevad, siis millest on need erinevused põhjustatud? Kas eksisteerib mingisuguseid ligipääsu takistavaid tõkkeid, mis võivad ühe sugupoole esindajaid ebaproportsionaalselt mõjutada? (Nt lastehooldus, juurdepääs tegevusega seotud teabele, soolised stereotüübid jms.)
10. Kui programmile ligipääs on ühele sugupoolele raskendatud, siis kuidas seda hõlbustada? Kas programmi annaks kättesaadavuse hõlbustamiseks ümber kujundada? Kuidas? Kas tõkete kõrvaldamiseks on vaja teiste ministriumide sekkumist? (Vaadake näidet Šotimaa sootundliku eelarvestamise algatuse kohta leheküljel 44).
11. Uurida, kuidas mõjub programm meessoost ja naissoost lõppkasutajatele. Mis kasu nad sellest saavad?
12. Hinnata kogutud andmete põhjal, kuidas on programm soolisele ebavõrdsusele mõjunud. Silmas tuleks pidada järgmisi põhiprobleeme.
 - Kas see aitab soolist ebavõrdsust vähendada?
 - Kas see suurendab soolist ebavõrdsust?
 - Kas see ei mõjuta soolise ebavõrdsuse olukorda üldse?
13. Kui programm ei ole aidanud soolist ebavõrdsust vähendada, siis kas seda annaks kuidagi ümber kujundada? Mida oleks selleks vaja teha?
 - a. Muudatusi programmis endas
 - b. Muudatusi programmi korralduses
 - c. Muudatusi eelarveeraldiste andmises
14. Analüüsi tulemused tuleks asjakohaselt süstematiseerida, näiteks järgmiselt.
 - a. Olukorra analüüs
 - b. Strateegilised eesmärgid ja indikaatorid
 - c. Meetmete kirjeldus
 - d. Hinnangulised kulud

Seejärel tuleks neist teavitada konkreetse programmi eest vastutavaid haldusstruktuure.³⁰

³⁰ Sootundliku analüüsi tegemise samm-sammuline õpetus on pärit Ühendkuningriigi Rahandusministeeriumi ja Kaubandus ja Tööstusministeeriumi juhendist "Guidance Questions for Selected Programmes" (2004) ning seda on kohandatud käesoleva käsiraamatu jaoks.

Märkus

Tuleb märkida, et sootundliku eelarveanalüüsi varases staadiumis ei pruugi olla võimalik vastata kõikidele küsimustele või analüüsi rahuldavalt lõpule viia. Tõenäoliselt on ebapiisavalt nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid andmeid. Oluline on need puudujäägid üles leida ja otsustada, kuidas selle probleemiga nii lühemas kui ka pikemas perspektiivis tegeleda. Soopõhise statistika kohta leiab kasulikku teavet käsiraamatu leheküljelt 24. Oluline on nõu pidada ka sooküsimuste ekspertide ja uurida leheküljel 33 kirjeldatud teabeallikaid.

Analüüsi käigus peaks samuti ilmnema, kui olulised on teadmised sooküsimuste kohta. Sooküsimuste alaseid materjale võib leida sotsiaalministeeriumi kodulehelt (www.sm.ee), samuti on otstarbekas kasutada soolise võrdõiguslikkuse ekspertide abi. Teabevahetuse ja õppimise seisukohalt on kasulik luua töörühm, mis kooskõlastaks kõikide ministeeriumide sootundliku eelarvestamisega seotud tegevusi. Kõige parem oleks, kui sellist töörühma juhiksid kõrgemad ametnikud.

Lisainfot sootundlike eelarveanalüüside meetodite kohta vaadake lisast 4

Kasusaajate hindamine

Kasusaajate hindamine on avalike teenuste kasutajate rahulolu mõõtmise standardmeetod. Selle abil hinnatakse tarbijarahulolu väga erinevate toodete puhul. Mõned kõige tavapärasemad kasutatavad töövahendid on vaatlus, grupiarutelu ja arvamusküsitlused. Eeskujulik oleks praktika siis, kui vaadeldavate inimeste kohta kogutaks väga mitmesuguseid andmeid, sh nende sugu, rahvus, elukoht (geograafilises mõttes), vanus, võimalik puue, sotsiaalne seisund jms.

Strateegilised kaalutlused

Sootundliku eelarvestamise rakendamise alustamisega kaasneb teatavate väljakujunenud töötavade muutumine ja ehk isegi mõnede uute tavade väljakujundamine. Sellele tuleks läheneda strateegiliselt ja süstemaatiliselt. Alljärgnevalt on välja toodud mõned kaalutlused, mis kehtivad mõlema kirjeldatud meetodi puhul.

Koostöö

Strateegilise arengukava kõikide komponentide puhul sõltub ministeeriumi tasandil tehtav töö kõikide selle ministeeriumi alla kuuluvate üksuste ja allasutuste jne omavahelisest koostööst. Sama kehtib sootundliku eelarvestamise kasutuselevõtu puhul. Need, kelle vastutusalasse see eelkõige kuulub, peaksid andma eri üksustele suuniseid, kuidas võimalikke soolise võrdõiguslikkuse eesmärgi ja nendega kaasnevaid programme, meetmeid ning tegevusi määratleda. Oluline on teha sootundliku analüüsi jaoks vajalike andmete kogumise korraldamise osas koostööd ka statistikaametiga.

Järjepidevus

Kui soolise võrdõiguslikkuse eesmärgi täitmiseks on vaja võtta kasutusele uus programm või meede, rakendatakse ka selle puhul sama menetluskorda, mida tavaliselt eelarve uute programmide ja meetmete puhul. Teisisõnu tuleks soolise võrdõiguslikkuse saavutamiseks vajaliku uue programmi või meetme kavandamisel rakendada samu reegleid, mis on igas ministeeriumis uute programmide ja meetmete väljatöötamiseks juba olemas (analüüs, konsultatsioonid, maksumus, vajalikud koostöölastamised jms). Siiski on oluline tagada, et kavandamise kaasataks sooküsimuste asjatundja. Seda on võimalik teha, kaasates näiteks järgmisi institutsioone ja isikuid:

- Sotsiaalministeeriumi soolise võrdõiguslikkuse osakond
- Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik
- Teadlased või sõltumatud soolise võrdõiguslikkuse asjatundjad

Koostöölastamine

Oluline on luua koordineeriv üksus, mis haldaks muutusi eelarve ettevalmistamise eest vastutavate ametnike töökorralduses. Selle üksuse esmane ülesanne on kirja panna, milliseid muutusi on vaja uue mõõtme, soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide saavutamise lisamise tõttu teha süsteemides, menetluskordades, aruandlusmehhanismides, otsustamisstruktuurides jne – teisisõnu kogu eelarve koostamisega seotud infrastruktuuris. Need võivad olla näiteks järgmised.

- Selliste mehhanismide loomine, mis võimaldaks sootundliku eelarvestamise koordineerimise üksusel efektiivselt töötada.
- Avalike teenistujate koolitamine soolise võrdõiguslikkuse teemal.
- Sooküsimustega seotud andmete täiustamine, sealhulgas ka soo alusel eristatavad andmed.
- Soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide vastavusse viimine teiste eelarvega seotud eesmärkidega; eeskätt tagamine, et need eesmärgid ei oleks omavahel vastuolus.
- Selliste mehhanismide loomine, mis võimaldavad muuta soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide poole pürgimise tulemusel ja edust õpitud teabe ligipääsetavaks kõigile valitsusasutustele.

Suutlikkus

Nii avalikus kui ka erasektoris on tavapärane, et töötajal tuleb end pidevalt ametialaselt arendada. Avalike teenistujate töö esitab pidevalt uusi nõudmisi, mille täitmiseks on vaja uusi oskusi. Sootundliku eelarvestamise juurutamisele tuleks koolituste ja suutlikkuse arendamise seisukohalt läheneda samamoodi nagu ükskõik millisele muule tööalasele uuendusele. Kõrgemad ametnikud peaksid püüdlema selle poole, et soolise võrdõiguslikkuse alast täiendkoolitust peetaks enesestmõistetavaks: seda tuleks käsitleda tõhususe tõstmise kontekstis ja samaväärsena teiste kvalifikatsiooni tõstvate teguritega.

Kokkuvõte

Järgnevas peatükis uurime, kuidas rakendada sootundlikku eelarvestamist Eesti riigieelarve koostamise protsessis. Aluseks on võetud eelnevas osas kirjeldatud kaks üldist lähenemisviisi.

Esimene lähenemisviis kirjeldas meetodit, mille aluseks oli soolise võrdõiguslikkuse olukorra uurimine valdkondade tasandil ja soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide püstitamine. Teise lähenemisviisi keskmes oli iga eelarvelise tegevuse läbivaatamine, põhirõhuga selle olulisusel meeste ja naiste vahelise võrdõiguslikkuse seisukohast.

Kogukonna tervishoiualgatus Šotimaal

Ülevaade

See Šoti projekt kujutas endast kogukonna tervishoiualgatus. Algatuse eesmärk oli kiirendada kõige enam puudustkannatavate kogukondade rahvatervise edendamist. Projekti kavandades ei pööratud mingit tähelepanu võimalusele, et algatus võib naisi ja mehi erinevalt mõjutada. Tegelikuses ilmnis aga märkimisväärsed soopõhiseid erinevusi, mille tulemusena oli teenus meestele vähem kättesaadav ja seega ei saanud nad algatuse raames pakutud mitmetest eri teenustest kasu.

Projekt korraldati Šotimaal North Ayrshire'is. Šotimaa 32-st kohalikust omavalitsusest 29-s on oodatav eluiga Inglismaa ja Walesi keskmisest madalam. Puudust mõõtvana Šoti indeksi (Index of Multiple Deprivation) 2006. aasta andmetel on North Ayrshire kohalike haldusüksuste seas vaesuselt 7. kohal. North Ayrshire'is on meeste oodatav eluiga 72,8 aastat ja naiste oma 77,9 eluaastat. See on õige pisut Šoti keskmisest näitajast madalam.

Šotimaa täitevorgan avas 2005. aastal fondi nimega Community Regeneration Fund ja North Ayrshire'ile eraldati 10,9 miljonit naela. Sellest 1,2 miljonit anti kolme aasta jooksul Põhja-Ayrshire'i Kogukondlikule Tervishoiualasele Partnerlusele, et viia ellu projekt nimega „Terve Põhja-Ayrshire“. Nimetatud projekti oluline osa oli kohalikes apteekides tasuta, lihtsasti ligipääsetavate ja kättesaadavate tervisekontrollide korraldamine. Tervisekontrollides keskenduti eelkõige südame-veresoonkonna haiguste ja vähi riskifaktoritele. Nende hulka kuuluvad: suitsetamine, alkoholi tarbimine, füüsilise passiivsus, ühekülgised söömisharjumused, ülekaalulisus, kõrge vererõhk, kõrge kolesterooli tase veres ja 2. tüüpi diabeet. Tervisekontrolli tulijatele esitati ka küsimusi nende vaimse tervise ja heaolu kohta.

Tervishoiuprojektis otsustas osaleda 22 kohalikku apteeki ja need kõik asusid North Ayrshire'i kõige vaesemates piirkondades. Inimesed, keda ohustas üks riskifaktor või enam, suunati kasutama eri programme, näiteks suitsetamisest loobumise tugigruppe, kaalulangetamis- ja toitumisprogramme jne. Kui projektis osalejate riskifaktor oli kõrgem kui 20%, suunati nad oma perearsti juurde.

Kui projekti alustamisest oli möödas 18 kuud, otsustas piirkonna tervishoiujuhataja uurida projektiga seotud teavet soolisest vaatenurgast. Teda ajendas soov teada, kas algatus on oma sihtrühmani jõudnud. Projekti eelarve (2006. aasta aprillist 2007. aasta detsembrini) sootundlik analüüs näitas, et naiste peale oli kulutatud 139 601

Kolmas peatükk käsitleb tulemuspõhist eelarvestamist sootundliku eelarvestamise rakendamise alusena. Me alustame ülevaatega tulemuspõhise eelarvestamise korraldusest ja eesmärkidest, viidates paljudele riikidele, kus pürgitakse selle suundumuse poole. Antakse lühiülevaade Eesti Rahandusministeeriumi poolt läbiviidud tulemuspõhise eelarvestamise pilooturingust. Lõpetuseks käsitletakse seda, kuidas tulemuspõhine eelarvestamine loob tõhusa raamistiku sootundlikule eelarvestamisele.

naela ja meeste peale 59 829 naela. Selle aja jooksul oli tervisekontrollis käinud kokku 1722 inimest: 1210 naist ja 512 meest, seega oli naiste ja meeste suhe vastavalt 70/30. Kontrollitutest 103 mehel ja 77 naisel oli südame-veresoonkonna haiguste risk suurem kui 20%.

Sellisest esmase analüüsi käigus saadud teabest piisas, et juhtida tähelepanu asjaolule, et väga suure tõenäosusega ei olnud algatuse sihtrühma ja teenusesaajate rühma profiilid piisavalt kattunud. Naiste hulk oli ebaproportsionaalselt suur. Kohaliku kogukonna tervishoiualase teabe muude aspektide uurimisel selgus, et südame-veresoonkonna haigused ähvardasid **mehi rohkem kui naisi**, samuti olid mehed suurema tõenäosusega suitsetajad ja ülekaalulised.

Oli selge, et programmi kavandamisel ei olnud arvesse võetud soolisi erinevusi. Selleks, et programm vastaks kogu sihtrühma vajadustele ja tervisekontrolli tuleks rohkem mehi, tuli see ümber korraldada. See tähendas ka eelarve ümbertegemist, et viia läbi kampaania, mille käigus reklaamitaks programmi sobival viisil ja sellistes kohtades, et teave jõuaks meesteni. Kohtadesse, mida mehed sagedasti külastavad, pandi välja tasuta tervisekontrolli reklaamivad plakatid ja õlleklaasialused. Projektiga töötavad meditsiiniõed pöörasid tähelepanu ametitele kus meeste osakaal oli suur (näiteks taksojuhid) ja meeste lemmik meelelahutuskohtadele (näiteks keegliklubid ja mängusaalid). Vahendeid eraldati ka meestesõbralikumatele tugiprogrammidele, näiteks ainult meestele orienteeritud kaalulangetamisprogrammidele.

Kokkuvõte

Sellest projektist saadud kogemused näitavad, et on oluline pidada silmas ka soolisi erinevusi ja seda, et algatused mõjuvad naistele ja meestele ning naiste ja meeste eri gruppidele erinevalt. See on projektide kavandamisel ja arendamisel oluline, näiteks tervisekontrollide toimumise kohtade ja erinevate sotsiaalsete rühmade poolt aktsepteeritavate paikade ja kasutatavate meetodite seisukohalt. See teave rõhutab, et šotimaa naiste ja meeste kehva tervise probleemi lahendamiseks tuleb eelarvete koostamisel ning tervise edendamise jaoks vajalike vahendite eraldamist kavandades arvestada ka soolisi eripärasusi ja muid tervist mõjutavaid sotsiaalseid tegureid.

Lühendatud ülevaade juhtumiuuringust, mille tegid Marlene McMillan ja Elaine Caldwell (Ayrshire'i ja Arrani riikliku tervishoiuteenuse loodud Põhja-Ayrshire'i Kogukondlik Tervishoiualane Partnerlus)

3. peatükk

Sootundlik eelarvestamine ja tulemuspõhine eelarvestamine

Tulemuspõhine eelarvestamine

Paljust eelarvereformidest, mis avalikus sektoris viimase kümnendi jooksul läbi viidud, on kõige mõjukamaks osutunud need, mis on keskendunud tulemuslikkusele. Üks neist reformidest käsitleb eelarve tulemuslikkuse mõõtmist ja teine (millele viidatakse kui tulemuslikule eelarvestamisele või tulemuspõhisele eelarvestamisele) mõõdetud tulemuste sidumist eelarveeraldistega.³¹ Teisisõnu keskendub esimene tulemuslikkuse alase teabe kogumisele, teine aga läheb sellest veelgi kaugemale ja kasutab seda teavet eelarveliste otsuste langetamiseks. Eelarve tulemuslikkust käsitlev teave aitab hinnata eri programmide panust valitsuse poliitika ja prioriteetide täitmisesse. Lisaks aitab see näidata, miks mõned programmid toimivad paremini kui teised ja kas need on neile tehtud kulutusi väärt.

Aastate jooksul on tulemuspõhisest eelarvestamisest tekkinud mitmeid variante. Selle käsiraamatu puhul on piiratud vaid teatavate üldiste ja laiahaardeliste omaduste käsitlemisega. Kõige olulisem on keskenduda eelarve sisendipõhise juhtimise asemel väljunditele või tulemustele, ajendiks soov parandada tõhusust ja edendada tulemustel põhinevat vastutust.

Tavapäraselt eelarve koostamise meetodit nimetatakse sisendi- või kulupõhiseks eelarvestamiseks. Selle peamine miinus on, et kulupõhisest eelarvestamisest ei ole poliitika kujundamise või otsuste langetamise vahendina abi. Lisaks on seda meetodit ka kritiseeritud, sest see pole muutuvate olukordadega tegelemiseks piisavalt paindlik ja seetõttu on eelarveeraldised ebatõhusad ning ei jõua vajaliku sihtgrupini. Kritiseeritakse ka asjaolu, et selle süsteemi puhul jõutakse aasta lõpus tihti „võta või jäta“ olukorda.³²

Järgmises tabelis on võrreldud traditsioonilise eelarvestamise ja tulemuspõhise eelarvestamise peamisi erinevusi.

Sisendipõhine eelarvestamine	Tulemuspõhine eelarvestamine
Eeldatakse, et suurem sisendressurs tagab parema tulemuse	Ressursside eraldamine on seotud mõõdetavate tulemustega
Vastutus sisendite kasutamise eest	Vastutus väljundite eest ja suurem vabadus sisendite kasutamisel
Eelarvestamine on lahutatud planeerimisest ja juhtimisest	Eelarvestamine on seotud planeerimise ja juhtimisega
Eelarvelised vahendid	Programmi kulud

³¹ Aristovnik, Aleksander and Seljak, Janko. 2009. Performance budgeting: selected international experiences and some lessons from Slovenia. MPRA.

³² Schick, Allen. 2007. *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?* OECD JOURNAL ON BUDGETING – VOLUME 7 – No. 2

Tulemuspõhise eelarvestamise kasvav eelistamine

OECD riikides on tulemuslikkust käsitleva teabe edendamine toimunud pikaajalise, laialt ulatusliku ja järjest areneva suundumusena. Enamikus OECD riikides tutvustatakse parlamendile ja üldsusele tulemuseesmärke (kas kogu valitsust hõlmavates tulemuslikkuse kavades või ainult ministeeriumi/ameti tasandil tehtud kavades).³³ Eestiski on riigi nelja-aastasest eelarvestrateegiasse kantud tulemuseesmärgid. Muud dokumendid, näiteks valitsuse tegevusprogramm ja konkurentsivõime kava Eesti 2020 tegevuskava 2011 – 2015 on samuti näited valitsuse loodud ja avaldatud tulemuslikkuse kavadest. OECD andmetel sisaldavad pea kolmveerand liikmesriikide eelarvedokumentidest teavet tulemuslikkuse kohta, mis ei ole rahaliste vahenditega seotud.³⁴

Tulemuspõhistes eelarvetes kasutatakse riiklike kulutuste selgitamiseks missiooni, eesmärkide ja sihttasemete sõnastamist. Näiteks Eesti 2012. – 2015. aastaks koostatud riigi eelarvestrateegias on valitsus esile tõstnud järgmised prioriteedid.

- **Valitsussektori eelarve ülejäägi saavutamine.**
- **Positiivne iive** (Eesti rahvast peab saama kasvav rahvas).
- **Tootlikkuse kasv 73%ni Euroopa Liidu keskmisest** aastaks 2015.
- Aastaks 2020 **kriisieelse tööhõive taseme saavutamine**. Selleks peab 2015. aastal jõudma vanusegrupis 20 – 64 eluaastat 72% tööhõive määrani.
- **Põhihariduse või madalama haridustasemega mitteõppivate noorte osakaalu vähendamine** 18 – 24aastaste vanusegrupis 11%ni aastaks 2015.
- **Tervena elatud eluea kasv** (meestel 57 ja naistel 62 eluaastani).
- **Kasvuhoonegaaside heitkoguste hoidmine 2010. aasta tasemel** (või alla 20 miljoni tonni aastas).

Seejärel loetletakse eelarvestrateegias valdkonnapoliitika eesmärgid, esitatakse näitajad ja sihttasemed ning uued algatused, mis aitavad kaasa püstitatud eesmärkide elluviimisele. Nii on näiteks maaelu ja regionaalarengu valdkonnas püstitatud kaks eesmärki.

Terviklik ja regionaalselt tasakaalustatud areng, mis tugineb piirkondade arengueeldustele ja eripäradele.

Maapiirkondade elukvaliteet on paranenud ja hästi tasustatud töökohtade arv kasvanud.

Nendele eesmärkidele järgneb nimekiri neljast nende saavutamiseks kõige olulisemast algatusest.

- Toetusprogrammi rakendamine seoses erimärgistatud kütuse maksuerisuste süsteemi reformimisega (põllumajandus, kalandus).
- Toetatakse ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) muutmist üha rohkem maaelu kui terviku arendamise (maaelu arengukava alusel eraldatavateks) toetusteks. Selleks tuleb ÜPP lahti siduda mineviku tootmismahjust ja maksta otsetoetusi järjest

³³ OECD, 2005. *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris

³⁴ *Ibid*

rohkem avaliku huvi alusel. Põllumajandustootmist peab väärtustama võrdselt kogu Euroopa Liidus, liikmesriikidele peaksid kehtima ÜPP raames võrdsed tingimused.

- Taristute ehitamise toetamine (lairibaühendus, elektrienergia varustuskindlus, maanteede võrgustiku arendamine).
- Maakonnaplaneeringute uuendamine.

Eesmärkide ja sihttasemete sõnastamine riigi eelarvestrateegias ja püüd kooskõlastada valitsuse arvukaid poliitikadokumente on osa Eesti valitsusasutustes toimuvast arengust. Need on tulemuspõhise eelarvestamise elemendid, mis on Eesti eelarvega seotud dokumentides eksisteerinud aastast 2003. Ametlikult hakati neid nõudma 2006. aastal, kui eelarve koostamisel hakati rakendama strateegiliste arengukavade süsteemi. Siiski on oluline korrata, et tulemuslikkust käsitleva teabe kasutamine eelarvedokumentides ja selle teabe kasutamine tulevaste eelarveliste otsuste kujundamisel on kaks eri asja. Eestis on eelarvestamine ja otsuste langetamine veel endiselt sisendipõhised.

Tulemuspõhine eelarvestamine on vahendite eraldamise viis, mis võimaldab saavutada konkreetseid eesmärke ja mõõdetavaid tulemusi programmi eesmärkide kohaselt. Mõnede asjatundjate sõnul aitab tulemuspõhist eelarvestamist mõista võtmesõna tulemus.³⁵ Selle meetodi puhul on kogu planeerimis- ja eelarvestamisraamistik orienteeritud tulemustele. On eesmärgid ja meetmed nende eesmärkideni jõudmiseks, millele tuginebki lõplik hindamine. Tulemuspõhise eelarvestamise sisuks on eraldada soovitud tulemusi andvatele meetmetele rohkem vahendeid ja vähem tõhusatele vähem.³⁶

Tulemuspõhise eelarvestamise peamine eesmärk ei ole paremini tulemusi mõõta, vaid luua paremini toimivaid organisatsioone ja selleks on vaja, et tulevased otsused põhineksid mõõdetud tulemustel. Ent tulemuspõhise eelarvestamise raames on kasutusele võetud palju erinevaid meetodeid ja seetõttu kasutatakse tulemuslikkuse teavet (st teavet rahastatud tegevuste abil saavutatud mõõdetud tulemuste kohta) eelarve koostamisel otsuste langetamisel eri määral.

Nii et kuigi avaliku sektori juhtimises on näha selget suundumust suurema tulemuslikkuse suunas, on enamik püüdlusi piirdunud seni sellega, et tulemuslikkuse kohta toodetakse rohkem andmeid ja paranenud on programme hindamine. Samas ei kiideta eesmärkide täitmise positiivse tulemuse eest ega laideta eesmärkide täitmise ebaõnnestumise pärast.

Tulemuspõhise eelarvestamise kasutuselevõtu protsess Eestis

2002. aastal asus Eesti valitsus tugevamalt ühendama strateegilisi poliitikavaldkondi ja eelarveraamistikku. Riigieelarve seaduse muutmisega kehtestati, et riigi eelarvestrateegia koostatakse igal aastal järgnevas neljaks aastaks.³⁷ Süsteemi eesmärk oli saada selgem pilt sellest, millele kulutatakse riigi vahendeid, ja eraldada vahendeid poliitika prioriteetsema-tele küsimustele.

³⁵ Young, Richard D. 2003, Performance-Based Budget Systems – Public Policy & Practice - USC Institute for Public Service and Policy Research

³⁶ Ibid

³⁷ OECD (2011), Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

2007. aastal tegid Eesti Vabariigi Rahandusministeerium ja asjaomased ministeeriumid, riigikantselei ja riigikontroll “Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioonis” ettepaneku uue olulise reformi läbiviimiseks eelarve koostamise protsessis. Selle dokumendi koostamise peamine ajend oli tähelepanek, et riigi rahanduse juhtimine ei toimi ühe tervikliku tsükli või süsteemina ja pole seetõttu ka nii tõhus, kui võiks olla. Dokumendis soovitati teha mitmeid olulisi muudatusi eelarvemenetluse kõikides etappides. Muu hulgas tekkepõhise eelarvestamise rakendamist ja planeerimise tulemuslikkuse baasi kindlustamist.³⁸ Kontseptsiooni keskne eesmärk, võtta üle programmipõhiste eelarveeraldise süsteem, ent samas püüda rohkem ühtlustada riigi eelarvestrateegia ja iga-aastase riigieelarve eesmärke, on vaevanõudev projekt.³⁹

Rahandusministeeriumi poolt viidi 2010. a detsembrist kuni 2011. a augustini läbi riigi tulemuslikkuse juhtimise tasandite (TUJU) rakendamise pilootprojekt. Pilootprojekti lõpparuanne on kättesaadav rahandusministeeriumi kodulehel: www.fin.ee/strateegiline-juhtimine. Hiljutise OECD trükise järgi on Eestis võetud valitsuse tasemel vastu ka põhimõtteline otsus minna üle tekkepõhisele eelarvestamisele.⁴⁰

Tulemuspõhise eelarvestamise poole pürgimisega kaasnev kasu

Tulemuspõhise eelarvestamise poole pürgimine on keskmise pikkusega või pikk protsess, mis ei anna kohe käegakaspäraseid tulemusi. Küll aga hakkab tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine kohe avaliku sektori juhtimises valitsevat kultuuri muutma, kuna sunnib rääkima prioriteetidest, edu näitajatest, sellest, kuidas nendeni jõuda ning milliseid ressursse selleks vaja on. Selline valitsuse ja ministeeriumide, ministeeriumide ja allasutuste ning riigi ja piirkondlike omavalitsuste tulemuslikkusealane dialoog aitab lõppkokkuvõttes luua tervikliku valitsusena toimimiseks hädavajaliku ühtse tegevuskava.

Allikas: OECD Public Governance Reviews, 2011. Estonia: Towards a single government approach

Sootundlik eelarvestamine tulemuspõhise eelarvestamise raamistikus

Nagu eespool mainitud, on sootundliku eelarvestamise põhieesmärgiks reageerida avalike teenuste kasutajate vajadustele. Selleks, et koostada sootundlikke eelarveid, on kõigepealt vaja teada, kui suurel määral vastavad riigieelarvest rahastatavad avalikud teenused nende meeste ja naiste (või poiste ja tüdrukute) vajadustele, kelle jaoks teenused algselt kavandati. Samuti tuleb mõtta, kuidas mõjuvad eelarvest tehtavad kulutused soolisele võrdõiguslikkusele: kas need edendavad soolist võrdõiguslikkust, nõrgendavad seda või kas olukord jääb eelarvest rahastatavatele meetmetele vaatamata samaks?

³⁸ Kraan, Dirk-Jan, Wehner, Joachim and Richter, Kirsten. Budgeting in Estonia. OECD JOURNAL ON BUDGETING – VOLUME 8 – No. 2

³⁹ Ibid.

⁴⁰ OECD Public Governance Reviews, 2011. Estonia: Towards a single government approach.

On juba räägitud, et tulemuspõhine eelarvestamine rajaneb riigieelarvete tulemuslikkuse mõõtmisel ja mõõtmistulemuste kasutamisel tulevaste eelarveliste otsuste langetamise käigus. Tavapäraselt kasutatakse kolme tulemuslikkuse kriteeriumi. Need on järgmised.

- Sisendeid mõõdetakse seoses **majandusliku ökonoomsusega**
- Väljundeid mõõdetakse nende **tõhususe** alusel
- Tulemusi mõõdetakse nende **efektiivsuse** järgi

Kui nendele lisada neljandana veel **õiglus**, on andmeid võimalik koguda nii, et hinnata saab ka soolise võrdõiguslikkusega seotud tulemusi. Selleks, et õiglust saaks kasutada tulemuskriteeriumina, on vaja teha tööd kolmel tasandil.

- Sisendite, väljundite ja tulemuste mõõtmistulemused tuleb esitada eraldi naiste ja meeste kohta.
- Õiglus tuleb arvata tulemuslikkuse näitajate hulka.
- Tavapärase eelarvestamise väljundeid ja tulemusi tuleb radikaalselt kritiseerida, et luua tulemuslikkuse näitajad, mis võimaldaksid jälgida soolise võrdõiguslikkuse seisukohast tehtavaid edusamme.⁴¹

Õigluse kui neljanda kriteeriumi lisamine on raske eeskätt seetõttu, et kolme eelneva kriteeriumi mõõdikud väljenduvad erinevate näitajate suhtarvudena: sisendite ökonoomsus viitab minimaalsele maksumusele, tõhusus on sisendite ja väljundite vaheline suhe ning efektiivsus viitab väljundite ja tulemuste omavahelisele suhtele. Õiglust võib mõista mitmeti ja see teeb keeruliseks ühe ühise ja sobiva mõõdiku väljatöötamise. Algfaasis võiks olla lahenduseks keskendumine mees- ja naissoost kasusaajate esindatusele erinevates programmides.

Mõned eksperdid on siiski leidnud viisi, kuidas lisada eelarve tegevuse igasse kolme etappi soolise võrdõiguslikkuse näitajaid, mida on seejärel võimalik tulemustega võrreldes mõõta.⁴²

⁴¹ Sharp, Rhonda. 2003. Budgeting for equity. Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. New York: United Nations Development Fund for Women.

⁴² Ibid

Tulemuslikkuse mõõtmine

Tulemuslikkuse näitajate väljatöötamine ja kasutamine on keeruline ülesanne. Alljärgnevalt on esitatud ülevaade hea tulemuslikkuse näitaja kaheksast omadusest.

Tulemuslikkuse näitaja peaks olema:

1. asjakohane (asutuse eesmärkide suhtes),
2. võimeline vältima soovimatuid kõrvalmõjusid ja mitte soosima pillavat käitumist,
3. osutav – asutusega seostatavate toimingutega peab olema võimalik mõõdetavat tegevust mõjutada, vastutaja peab olema selge,
4. konkreetne – näitaja määratlus peab olema selge ja ühemõtteline, et tagada andmete järjepidev kogumine ning näitaja lihtsaltmõistetavus ja –kasutatavus,
5. ajakohane – andmeid tuleb koguda piisavalt korrapäraselt, et edusamme jälgida, ning piisavalt kiiresti, et teabest oleks veel kasu,
6. usaldusväärne – tulevase kasutamise huvides peab see olema piisavalt täpne ning reageerima ka muutustele,
7. võrreldav – nii mineviku kui ka mujal kasutusel olevate sarnaste programmidega,
8. kontrollitav – sellega seonduv dokumentatsioon peab olema läbipaistev, et näitaja tekkeprotsess oleks kinnitatav.

Ühendkuningriigi Riigikassa, Ühendkuningriigi Riigikantselei, Ühendkuningriigi Riigikontrolli, Revisjonikomisjoni ning Suurbritannia Riikliku Statistikaameti 2001. aastal välja antud trükis "Choosing the right fabric: A framework for performance information".

4. peatükk

Sootundlikud eelarveanalüüsid Eestis

Sissejuhatus

Viimase kahekümne aasta jooksul on sootundliku eelarvestamise meetodikat rakendatud läbi erinevate tegevuste, kaasates nii valitsusi, valitsusväliseid organisatsioone kui ka rahastajaid.⁴³ Sellistel sootundliku eelarvestamise algatustel on olnud erinev ulatus, erinevad eesmärgid, strateegiad, sisendid, analüüsivahendid ja ka osalejad. Läbiviidud tegevused on ulatunud sootundliku eelarvestamise põhimõtteid ja protsesse tutvustavatest koolitustest kuni pilootprojektideni, nõueteni lisada eelarvedokumentidesse teave mõjude kohta soolise võrdõiguslikkuse olukorrale ja sootundlikku eelarvestamist rakendava seadusandluse tutvustamiseni.

Käesolev käsiraamat on valminud soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku ning Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumi poolt elluviidava projekti “Sootundlik eelarvestamine” raames. Projekti rahastatakse Euroopa Liidu programmist PROGRESS 2007–2013. Projekti raames viidi läbi kaheksapäevane koolitustsükkel avalikele teenistujatele, kus käsitleti üldisi soolise võrdõiguslikkuse küsimusi, soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegiaid ja sootundliku eelarvestamise meetodikaid. Omandatud teoreetilisi teadmisi rakendati praktikas, analüüsides oma töövaldkonnas eelarvekulude jaotust ja mõjusid sugupoolte aspektist lähtuvalt. Need ülalmainitud tegevused moodustavad Eesti esimese sootundliku eelarvestamise algatuse. Projekti eesmärkide ulatuse põhjal, mis muu hulgas hõlmavad Eesti jaoks sobiva meetodika väljasegitamist ja avalike teenistujate oskuste parandamist sootundlikuks eelarveanalüüsiks, võib projekti vaadelda kui pilootprojekti.

Pilootprojekt on tavapärase planeerimisvahend. Uue idee või strateegia proovimise kaudu saab hinnata organisatsiooni võimekust katsetada töövahendeid, arendada oskusi ja planeerida üldist strateegiat. Nii Austrias kui ka Belgias toimusid enne seadusandluse sisseviimist sootundliku eelarvestamise pilootprojektid. Austria seadusandluse järgi oli enne täisprogrammi jõustumist pilootprojektide korraldamine isegi kohustuslik.

⁴³ Rohkem infot sootundlike eelarvealgatuste kohta:

Gender budgeting Final report of the Group of specialists on gender budgeting, Directorate General of Human Rights Strasbourg, 2005.

Arvutivõrgus:

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG-S-GB%282004%29RAPFIN_en.pdf;

Quinn, S. 2009 Gender budgeting practical implementation handbook, Council Of Europe, Strasbourg.

Arvutivõrgus:

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/index_en.asp (14.12.2011).

Näited sootundlikest eelarveanalüüsides

Projektis osalenud avalike teenistujate poolt läbiviidud eelarve analüüsides hulgast valiti käesolevas peatükis esitamiseks neli analüüsi. Analüüsid viidi läbi piiratud ajavahemikus ja uurijatele kättesaadavate ressursside alusel.

Iga kuluanalüüsi juurde on lisatud kommentaar käesoleva käsiraamatu koostajalt Sheila Quinnilt.

Peatüki lõpus viidatakse uuringutele, mis on keskendunud sootundliku eelarvestamise mõju hindava raamistiku loomisele.

Politsei kuluanalüüs karistusseadustiku paragrahvide 121 ja 141 kuritegude uurimise näitel⁴⁴

Sissejuhatus

Justiitsministeeriumi poolt koostatud uuringu “Kuritegevus Eestis 2010” andmete põhjal moodustavad kehalised väärkohtlemised kõigist vägivallakuritegudest 61,9%. Kehalise väärkohtlemise juhtumite seas on märkimisväärne osa (28%) perevägivalla juhtumitel. Suurem osa nendest juhtumitest on seotud partnerite vahelise vägivallaga, kus ohvriteks on nii abikaasad kui ka endised partnerid (mõlemal juhul enamasti naised), kusjuures vägivaldlatsejaks on enamasti mees.⁴⁵ Samas näitavad uuringud, et meestel on suurem oht langeda vägivalla ohvriks väljaspool kodu.

Enamik perevägivalla juhtumeid, millest politseile teatatakse, on korduvad. Esmakordsed juhtumid moodustavad võrdlemisi väikese osa, kuni 15%. Perevägivalla juhtumite menetlemine on politsei jaoks aeganõudev protsess. Keskmiselt kulub ühel patrullil sündmusele 30-45 minutit ja enam kui kolmandikul juhtumitest kuni tund või isegi rohkem.⁴⁶

Käesoleva eelarveanalüüsi eesmärgiks oli alates 2009 aastast kuni 2011 aasta septembri ni politseis karistusseadustiku (edaspidi KarS) §-des 121(kehaline väärkohtlemine) ja 141 (vägistamine) tunnustel registreeritud kuritegude osas koostada politseitoimingute kulude arvestuslik analüüs lähtuvalt kuritegude koguarvust ning toimepanija ja kannatanu soost.

Uuritavas teemas ei ole Politsei- ja Piirivalveametis kuluanalüüsi varem tehtud ja samuti ei ole kogutud andmeid kujul, mis võimaldaksid hõlpsasti kuluanalüüsi soolises lõikes läbi viia. Politsei toimingute kulude kindlakstegemiseks võeti aluseks Politsei- ja Piirivalveameti korrakaitsepolitseiosakonna arendusbüroo koordinatsioonitalituse poolt koostatud sundtoomise arvestuslikud kulud 2010. ja 2011. aastaks

Analüüsiks kasutatud allikad:

1. Karistusseadustik

KarS §-s 121 on sätestatud kehalise väärkohtlemise koosseis ja selle võimalik karistus. Kehaline väärkohtlemine on teise inimese tervise kahjustamine, samuti löömine,

⁴⁴ Analüüsi koostasid: Veronika Isberg ja Tiina Mäe. Analüüsis on esitatud autorite järeldused, mis ei pruugi väljendada ametlikke seisukohti

⁴⁵ Kuritegevus Eestis 2010, Justiitsministeerium. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/20262> (13.12.2011)

⁴⁶ Perevägivald Lääne-Eestis. Politseistatistika analüüs., Lääne Politseiprefektuur, Eesti Avatud Ühiskonna Instituut ja Eesti Sotsiaalprogrammide Keskus, 2005. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/vagivald> (13.12.2011)

pekmine või valu tekitanud muu kehaline väärkohtlemine. Kehalise väärkohtlemise alla kuuluvad üldjuhul ka näiteks perevägivala ja koolivägivala juhtumid.

KarS §-s 141 on sätestatud vägistamise koosseis ja selle võimalik karistus.

2. Statistika

Politsei- ja Piirivalveameti koordinatsioonibüroo analüüsitäitlusest saadud statistika KarS § 121 ja KarS § 141 kuritegudes on järgmine:

Tabel 1. Juhtumite arv

		Aasta		
		2009	2010	2011* (kuni 20.09.11)
Karistusseadustik	§ 121.	3751	3603	3057
	§ 141.	81	61	55
Kõik kokku		3832	3664	3112

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet, ALIS (MIS)

Analüüsitäitluse andmete põhjal oli selliseid kuritegusid 2009. aastal 3832 ja 2010. aastal 3664. (tabel 1).

Analüüsi käik

Saadud andmeid analüüsiti ja võrreldi 2009, 2010. ja 2011. aasta lõikes järgmiste muutujate põhjal: kannatanute sugu ja kuriteo täideviija sugu (tabelid 2 ja 3). Tabelid sisaldavad ka neid juhtumeid, mille puhul kriminaalmenetlus on lõpetatud.

Tabel 2. Kuriteoohvrid

Aasta	Karistusseadustik § 121 Kehaline väärkohtlemine		Karistusseadustik § 141 Vägistamine	
	mehed	naised	mehed	naised
2009	1139	1195	1	5
2010	1827	1550	6	22
2011(20.09.2011)	1885	1603	1	24

Tabel 3. Kuritegude täideviijad

Aasta	Karistusseadustik § 121 Kehaline väärkohtlemine		Karistusseadustik § 141 Vägistamine	
	mehed	naised	mehed	naised
2009	1945	371	13	0
2010	2534	325	16	0
2011(20.09.2011)	2128	343	11	1

Järgmise sammuna arvatati välja iga üksiku juhtumiga tegelemiseks kulunud aeg. Justiitsministeeriumi 6. juuni 2011 pressiteate kohaselt⁴⁷ menetletakse alaealiste kannatanutega seotud asju kohtueelses menetluses keskmiselt 4,8 kuuga, sellest 3,3 kuud politseis ja 1,5 kuud prokuratuuris, kusjuures kehalise väärkohtlemise asjad, kus kannatanuks alaealine ning mis sageli on just perevägivalla juhtumid, menetletakse ära 4,6 kuuga. **Arvestuslikuks keskmiseks menetlusajaks politseis saab võtta 3,3 kuud ehk 560 töötundi. Kolleegide isikliku kogemuse alusel on uurijate käes menetleda korraga 15 kuni 20 asja, millest võib järeldada, et ühe kuriteo uurimise arvestuslikuks kuluks saab lugeda 28 kuni 37 töötundi ehk keskmiselt 32,5 töötundi.**

Politsei toimingute arvestusliku kulu leidmisel võeti aluseks Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 22.04.2010 käskkirja nr 202 "Sundtoomise kulude arvestamise korra ja sundtoomise arvestuslike kulude aastaks 2010 kinnitamine" ning Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori käskkirja kavand "Sundtoomise kulude arvestamise korra ja sundtoomise arvestuslike kulude aastaks 2011 kinnitamine".

Sundtoomise kuludest saab analoogia põhjal politsei menetluskulude arvestamise aluseks võtta:

Transpordikulud- sisaldavad sündmuskohale sõiduks kasutatud sõiduki keskmise kütuse kulu ja läbitud kilomeetrite ning tarbitud kütuse liitrihinna alusel arvestatud kütuse maksumust.

Politseiametniku töötasu- arvestatakse sündmuskohale sõitnud politseiametnike keskmise töötasu alusel vastavalt politsei toiminguteks kulunud ajale.

2011. aasta arvestusliku kulu kohaselt maksab sündmuskohale sõit politseiasutuse struktuuriüksuse asukohajärgses linnas 18,38 eurot ja väljaspool politseiasutuse struktuuriüksuse asukohajärgset linna 23,58 eurot (aluseks on võetud ühe politseisõiduki 1 km sõidu maksumus 0,28 eurot (vastavalt 10 km ja 30 km edasi-tagasi) ja ühe politseiametniku 1 tunni töötasu maksumus 7,89 eurot (sisaldab kahe ametniku väljasõitu kestvusega 1 tund). Töötasu maksumuse arvestamisel on lähtutud vanemkonstaabli teenistusastmega ametikoha keskmisest töötasust ja töötasu maksumus on korrutatud kahega, kuna patrulltoimikond on kaheliikmeline.

2010. aastal olid need kulud vastavalt 19,17 eurot (300 krooni) ja 25,56 eurot (400 krooni).

Kokku on politsei arvestuslikud kulud ühe kuriteo uurimise kohta 275,60 € (sisaldab politsei väljasõidu arvestuslikku kulu ühele sündmuskohale ja uurija arvestuslikku kulu ühe asja menetlemisele). Summa ei sisalda võimalikke ekspertiisikuluseid, arsti poolt läbi vaatamise kuluseid, kinnipidamiskuluseid jne.

Statistikast nähtub, et KarS § 121 kuriteos on meeste osakaal kannatanute hulgas aastate lõikes kasvanud, ehkki 2009. aastal on naisi kannatanutena meestest rohkem. KarS § 121 kuriteos on mehed kuriteo toimepanijana mitmekordses ülekaalus võrreldes naistega.

KarS § 141 kuriteos on naisi kannatanute hulgas tunduvalt rohkem ja selles on märgata tõusutendentsi KarS § 141 kuriteo toimepanijad on üldjuhul mehed, 2009. ja 2010. aastal ei ole ühtki selles kuriteos ühtegi naissoost toimepanijat, 2011. aasta 9 kuu jooksul on registreeritud üks naissoost kuriteo toimepanija.

⁴⁷ "Justiitsminister: ühtki vägivallajuhtumit ei tohi maha vaikida ega sallida", pressiteade 6.juuni 2011, <http://www.just.ee/54472> (13.12.2011).

Menetluste kogumaksumuse saamiseks korrutati maksumus juhtumite arvuga (tabel 4).

Tabel 4. Arvestuslikud politseikulud karistusseadustiku paragrahvide 121 ja 141 kuritegude uurimisel ja kuriteo täideviijate arv ning sugu

Aasta	Karistusseadustik § 121 Kehaline väärkohtlemine		Karistusseadustik § 141 Vägistamine	
	mehed	naised	mehed	naised
2009	536 042 €	102 247,60 €	3582,80 €	0
2010	698 370,40 €	89 570 €	4409,60 €	0
2011 (20.09.2011)	586 476,80 €	94 530,80 €	3031,60 €	275,60 €

Seega, analüüsitud kuritegude puhul moodustavad meeste poolt toime pandud kuritegude menetlemise toimingukulud 86%.

Võttes arvesse, et kehalise väärkohtlemise kuritegude üldarvust moodustab perevägivald 28% (2010 aasta andmed) ja enamuse perevägivald juhtumitest on korduvad (85%), võib väita, et ligikaudu 20% politsei toimingukuludest, mis on seotud kehalise väärkohtlemise kuritegude menetlemisega on kulud, mis lähevad tegelemiseks samade vägivaldsete tegevustega aastast aastas.

Täpsemaks kulude selgitamiseks on tarvis üksikasjalikumaid andmeid ja viia läbi põhjalikum kuluanalüüs.

Analüüsi läbiviimise käigus tõstatas veel rida küsimusi, mida tuleks kulude edasisel analüüsimisel arvestada, näiteks:

Milline on politseis korduvalt registreeritud kurjategijate osakaal?

Kui palju aega võtab politsei kohtuprotsessieelne menetlus, sealhulgas ka koduvägivald raporti kirjutamine?

Kui mitmel juhul mõisteti kuriteo toimepanijad kohtus süüdi? jt.

Samuti tuleks täpsema kuluanalüüsi läbiviimisel arvesse võtta kriminaalmenetluse seadustikus välja toodud kriminaalmenetlusega seotud kulusid, menetlus-, eri- ja lisakulusid (nt kahtlusaluse või süüdistatava vahi all hoidmine), kuid mitte kõik nendest ei kuulu politsei eelarvesse.

Eraldi analüüsi vajaksid ka kriminaalmenetluste lõpetamised, lõpetamise põhjused ja neile eelnenud politseitoimingute kuluanalüüs.

Kokkuvõte

Politsei menetluskulude vähendamisel on oluliseks teguriks kuritegevuse vähendamine. Eeskätt tuleks vägivaldavastaste kampaaniate läbiviimisel ja kehalise väärkohtlemise vastasel võitlusel suunata ennetustegevus just meessoost isikutele. Ennetustegevuste ja vägivaldavastaste kampaaniate tulemuslikkuse tõstmiseks on vaja eelnevalt kindlasti teada kehalise väärkohtlemise toime pannud isikute vanuselist jaotust ning haridustaset ja kehalise väärkohtlemise enimlevinud vorme, et õige sihtgrupini jõuda. Olenevalt täpsustatud andmetest saab kaaluda ennetustegevuste läbiviimist koolides või noortega tegelemist huviringide ja noortekeskuste kaudu. Lisaks õige sihtgrupi ehk riskigrupiga tegelemisele tuleks ühiskonnas laiemalt käsitleda vägivaldse käitumisega seotud küsimusi. Traditsiooniliste hegemooniliste maskuliinsete stereotüüpide, mis on üheks põhjuseks, miks kurjategijad

on enamasti meessoost, kaotamiseks tuleb tõsta nii perekondade, lasteadeade kui ka koolide teadlikkust ning arutleda laiemalt poiste sotsiaalsete ja suhtlemisoskuste arendamise vajalikkuse üle.

Kommentaar

Antud kuluanalüüsi sissejuhatus viitab uuringutele, mille konteksti analüüs ja selle tulemused asetuvad. Laiem teadmine soolistest suhetest ühiskonnas on vajalik nii sootundliku analüüsi läbiviimiseks kui ka järelduste tegemiseks ning analüüsi tulemuste pinnalt kavadatavateks muutusteks asutuse töös.

Analüüsi tuumaks on kulude mõjuanalüüs, mis sarnaneb käsiraamatus kirjeldatud kasu mõjuanalüüsile. Arvutustes selgitatakse välja ka politsei kulud sellist tüüpi kuriteoga tegelemisel. Analüüsi tulemusel leiti, et meeste poolt toimepandud vägivald on sagedasem ja sellele kulub tunduvalt rohkem riigieelarvevahendeid.

Kõikide kuluanalüüsides puhul tehti analüüs piiratud ligipääsuga andmetele ja piiratud aja jooksul. Uuringu põhjal on olemas vajadus edasiseks analüüsiks ja samuti püstitatakse mitmeid küsimusi, mis võivad olla tulevaste analüüsides aluseks.

Uuring soovib meeste toimepandud kuritegude esinemissageduse vähendamiseks kaaluda mitmeid erinevaid lähenemisviise, sealhulgas nii suhtlemis- ja sotsiaalsete oskuste arendamise lõimimist haridusprogrammi kui ka programmi loomist selliste sooliste stereotüüpide vastu võitlemiseks, mis soodustavad meeste vägivaldset käitumist naiste suhtes.

Riigieelarvest makstav eraldis ravikindlustamata isikute vältimatuks abiks⁴⁸

Sissejuhatus

Ligipääs tervishoiuteenustele on põhiõiguse küsimus ja see mõjutab oluliselt inimeste heaolu.

Seaduse kohaselt on igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival inimesel õigus saada vältimatut abi. Vältimatu abi on tervishoiuteenus, mida tervishoiutöötaja osutab olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse. Vältimatu abi korraldamist reguleerib tervishoiuteenuste korraldamise seadus.

Kohustusliku ravikindlustusega kindlustatud isikule ja temaga võrdsustatud isikule osutatud vältimatu abi eest tasutakse riigieelarves ravikindlustuseks ettenähtud vahenditest. Ravikindlustusega hõlmamata isikule osutatud vältimatu abi eest tasutakse riigieelarvest selleks ettenähtud vahenditest sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa vahel sõlmitud lepingu alusel vastavalt ravikindlustuse seadusele. Teiste saadud tervishoiuteenuste eest peavad ravikindlustusega hõlmamata isikud ise maksma.

Varasemalt on tervishoiuteenuste kasutamist ravikindlustamata isikute poolt uurinud Kristiina Kahur 2006 aastal. Tema magistritöö eesmärgiks oli anda ülevaade tervishoiuteenuste kasutamisest ravikindlustuseta isikute poolt ning hinnata tervishoiusüsteemi

⁴⁸ Analüüsi koostas Sirli Jurjev. Analüüsis on esitatud autori järeldused, mis ei pruugi väljendada ametlikke seisukohti.

töökoormuse ja täiendava rahalise ressursi vajadust, kui mittekindlustatud isikutele oleks võimaldatud kindlustatutega võrdne ravikindlustushüvitiste kättesaadavus. Magistritöö sisaldas ka sugude lõikes esitatud andmeid tervishoiuteenuste kasutajate osakaalu, teenuste kasutamise sageduse ning ravijuhu maksumuste kohta.⁴⁹

Eelarveanalüüsi eesmärk: saada ülevaade aastatel 2008–2010 osutatud ravikindlustamata meeste ja naiste vältimatu abi teenuste rahastamisest

Analüüsi aluseks on Eesti Haigekassa (EHK) koostatud aruanded 2008., 2009. ja 2010. aastal ravikindlustamata isikute vältimatu abi teenuste rahastamise kohta. Kindlustamata isikute väljaselgitamiseks on kasutatud Eesti Haigekassa aastaaruandeid aastate 2008, 2009 ja 2010 kohta ning Statistikaameti andmed rahvastiku kohta vanuse ja soo lõikes.

Analüüsi käik

Spetsiifilisi andmeid ravikindlustamata isikute kohta Eestis ei koguta. Ravikindlustamata isikute arvud on leitud arvestamise teel: Statistikaameti poolt esitatud rahvastikuarvust võetakse maha EHK poolt näidatud ravikindlustatute arv. Vastav statistika ei ole kõige täpsem, kuna rahvastikustatistika ei kajasta rahvastikurännet. Saamaks andmeid ravikindlustamata isikute kohta soo lõikes on aluseks võetud EHK statistikaaruannetes olevad andmed ravikindlustust omavate isikute kohta 31. detsembri seisuga vanuserühma alusel ja samade vanuse rühma alusel on võrreldud andmeid Statistikaameti rahvastikustatistika andmebaasist 1. jaanuari seisuga.

Tabel 1. Ravikindlustamata isikute arv Eestis

	2008	2009	2010
Ravikindlustamata isikute arv	68 098	73 642	93 644
sh naised	25 894	28 541	35 927
sh mehed	42 204	45 128	57 717

Perioodil 2008.–2010. a moodustasid ravikindlustamata isikute koguarvust ca 61–62% mehed ja ca 38–39% naised.

Tabel 2. Ravikindlustamata isikute osakaal, kes vajasis tervishoiuteenuseid

	2008	2009	2010
naised	21,62 %	18,05 %	17,01 %
mehed	41,71 %	37,09 %	31,12 %

⁴⁹ Kahur, K. (2006) Tervishoiuteenuste kasutamine ravikindlustuseta isikute poolt. Arvutivõrgus: <http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/1062/1/Kahur2006.pdf> (14.12.2011).

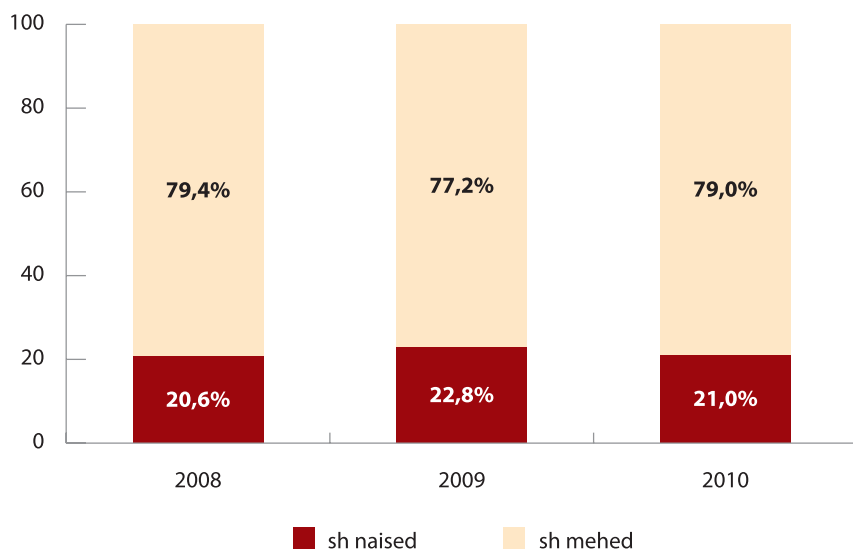
Tabel 3. Ravikindlustamata isikute vältimatu abi teenuste kulud

	2008	2009	2010
Kulu kokku	6 497 559	6 228 314	5 766 632
sh naised	1 341 543	1 417 912	1 208 870
sh mehed	5 156 016	4 810 402	4 491 006
Teenust saanud isikute arv	23 204	22 118	24 109
sh naised	5 599	5 381	6 111
sh mehed	17 605	16 737	17 964
Keskmine kulu teenust saanud isiku kohta	280,0	281,6	239,2
sh naised	239,6	263,5	197,8
sh mehed	292,9	287,4	250,0

Aastatel 2008–2010 osutati enamik teenuseid meestele. Taastusravi, rindkerekirurgia, lastekirurgia, esmase järelravi, neurokirurgia, näo-lõualuukirurgia, oftalmoloogia, ortopeedia, põletuse, üldkirurgia, gastroenteroloogia, kardioloogia, neuroloogia, pulmonoloogia ja otorinolarüngoloogia teenuseid on kõigil kolmel vaadeldaval aastal osutatud meestele üle 50 protsendipunkti enam kui naistele.

Vältimatu abi teenuste kulude väljaselgitamiseks arvatati soo lõikes välja ravikindlustuseta isikute arv iga teenuse kohta (37 eri raviliiki). Seejärel saadi teenused ja iga raviliigiga seotud kulud. Kuigi teenuste kulud on viimased kolm aastat olnud langustrendis ei ole vastav muudatus mõjutanud kogukulude suhet soolises lõikes. Kogukuludest ca 21-23% moodustavad naistele osutatud teenused ning ülejäänud 77-79% moodustavad meestele osutatud teenuste kulud (vt joonis 2).

Joonis 2. Vältimatu abi teenuste kulude jaotus soo lõikes



Aastatel 2008–2010 olid kõige suuremad kulud üldkirurgia, ortopeedia ning psühhiaatria teenuste osutamiseks. Naistele osutati võrreldes meestega suuremas summas teenuseid sünnitus-günekoloogia, kardiokirurgia, reumatoloogia, endokrinoloogia ning gastroenteroloogia teenuste osas. Ülejäänud teenuste osas osutati meestele suuremas summas teenuseid.

Teenuste ravihinnad on pidevalt muutunud nii aastate lõikes kui ka soopõhiselt. Vaadeldaval perioodil ei olnud ühtegi raviteenust, mille hind oleks olnud naistele osutatud teenuste osas kallim kui meestel. Üheks põhjuseks võib olla haiguste raskusaste kuna terviseprobleemidega jõutakse arsti juurde haiguse hilisemas staadiumis ja sellest tuleneb pikem haiglaravil viibimise aeg, kuid võib olla ka teisi põhjuseid. Asjaolu, et meeste ravimise hinnad on võrreldes naistega olnud püsivalt kõrgemad, vajaks edasist täpsemat analüüsi ja põhjuste väljaselgitamist.

Kokkuvõte

Ravikindlustamata isikutele on 2008.–2010. aastal osutatud vältimatu abi teenuseid kokku 18 492 505 euro ulatuses. Teenuse kogukuludest ca 21–23% moodustavad naistele osutatud teenused ja ülejäänud 77–79% meestele osutatud teenuste kulud.

Vältimatu abi vajadus on vähenenud viimasel kolmel aastal, kui 2008. aastal vajas vältimatu ravi teenust ca 34% siis 2010. aastal vajas teenust ca 26% ravikindlustusega hõlmamata isikutest. Sealjuures peamine vähenemine on toimunud meeste teenuste vähenemisest. Samal ajal on kasvanud ravikindlustuseta isikute arv eelpool nimetatud perioodil 38%. Kindlustamata naistel teenuste vajadus on vähenenud kolme aasta jooksul 4,6 protsendipunkti ja meestel 10,6 protsendipunkti.

Haigekassa aastaaruannete põhjal ei ole võimalik välja selgitada, kui suur hulk inimestest sai korduvat ravi. Seetõttu võib statistikal põhinev meeste ja naiste arv olla kõrgem tegelikus tervishoiuteenuseid saanud inimestest.

Tervishoiuteenuste hindade osas vajaks põhjalikumalt analüüsi hinnakujunduse meetodi-ka, et välja selgitada millest on põhjustatud suured hindade erinevused nii aastate kui ka sugude lõikes.

Põhjalikumalt tuleks analüüsida ka kindlustatud ja kindlustamata isikute ravikuludid selgitamaks erinevusi vältimatu abi mahtude osas ja seda ka meeste ja naiste lõikes, mis võimaldaks tõhusamalt tegeleda ennetustegevusega.

Kommentaar

Uuringu käigus kasutati sotsiaalministeeriumis vabalt kättesaadavaid andmeid. Sarnaselt teiste kuluanalüüsides viidi ka see läbi piiratud aja ja ressursidega. Seetõttu on analüüsi leiud seda märkimisväärsemad. Analüüs toob välja mitmed tähtsad aspektid ravikindlustuseta isikutele suunatud teenuste kuludes. Lisaandmed ja ekspertteadmised võiksid analüüsi veelgi süvendada.

Selgus neli olulist aspekti:

- Ravikindlustamata isikute seas on meeste osakaal kõrgem
- Naiste osakaal, kes kasutasid vältimatu abi teenuseid, on märkimisväärselt madalam kui meeste oma.
- Meditsiiniprotseduuride kulud olid meeste puhul märkimisväärselt kõrgemad (ligi kolm korda).
- Individuaalsed ravikulud olid meeste puhul 22–26% kõrgemad.

Analüüsi tulemusel selgunud nähtuste põhjusteni viivate tegurite määramiseks on vaja rohkem informatsiooni ja andmeid, näiteks: kuidas vältimatut abi saanud patsientide andmed andmebaasi sisestatakse; kuidas hädaabijuhtumi tõsidusega seonduvat informatsiooni talletatakse; kas teatud inimesed vajavad kordusravi ja kas mõni isik on võib-olla kaks korda andmebaasi sisestatud. Olulised küsimused ilmnevad ka seoses esitatud kuludega. Kas need kulud on seotud seisundi raskusastmega või erinevad need asutuse või arsti, põhinedes tegelikel kuludel. Kas suuremad kulud tähendavad paremat ravi? Uurida tuleks seda, kas kulutused olid vastavuses saadud hüvedega? Nende küsimuste vastused ei pruugi küll alati seotud olla patsiendi sooga, kuid vajavad uurimist määramaks, kuidas riigi raha otstarbekamalt kulutada.

Seoses naiste väiksema vältimatu abi teenuse tarbimisega, tuleks uurida arstide ja terviseasutuste suhtumist sooküsimustesse. Sellel, miks väiksem hulk ravikindlustuseta naisi kasutab vältimatu abi teenust, võib olla mitmeid põhjuseid. Kõige tõenäolisem ehk see, et naised hoolitsevad oma tervise eest paremini ja vajavad seetõttu vähem vältimatut abi. Siiski tuleks uurida tegelikke põhjuseid seoses tervisliku olukorraga, arstiabile ligipääsuga, nt transport, naiste suurem hoolitsuskohustus ja see, kuidas naisi raviasutustes koheldakse.

Analüüsi põhjal on selge, et kui uurimissuundi edasi arendada, on võimalik riigi eelarvevahendeid sihipärasemalt kasutada:

- Paremini suunatud teavitamine ja teenused, et võimaldada vältimatule arstiabile ligipääs neile, kes seda vajavad.
- Teenuste parem planeerimine läbi andmesüsteemide tõhustamise.
- Kulutuste ebavõrdse jaotumise ja meeste suuremate ravikulude põhjuste uurimise tulemusel on võimalik välja töötada teenused, mis vastavad paremini meeste ja naiste vajadustele ja planeerida sihipärasemalt ennetustegevusi.

Kokkuvõtteks on võimalik saavutada nii riiklike vahendite tulemuslikum kasutamine kui ka paremad tulemused soolise võrdõiguslikkuse edendamisel.

Naiste ja meeste töötingimuste ja töötasu analüüs Päästeametis⁵⁰

Sissejuhatus

Eesti tööturu horisontaalne segregatsioon on kõrge. Eestis töötavad mehed ja naised reeglina erinevates valdkondades: näiteks 83% tervishoiu ja sotsiaalhoolekandes töötavatest inimestest on naised, samas 71% transpordi-, laoduse- ja kommunikatsioonialal töötajatest on mehed.⁵¹

Personalikulud moodustavad ühe osa valitsussektori kuludest. Avalike teenistujate palgad on erinevates ministriumides ja ametkondades vägagi erinevad. Mees- ja naissoost teenistujate palkasid tuleb ka avalikus sektoris regulaarselt analüüsida ja võrrelda.

Analüüsi eesmärk: meeste ja naiste töötasu analüüs Päästeametis

Analüüsi käik

Uuritavate teemade ringi kuulusid lisaks koosseisude ja töötasude analüüsile ka töötajate värbamine ja edutamine, võimalused paindlikuks tööaja kasutuseks ja füüsilised katsed süsteemiga liitumisel. Uuriti ka ametiautode kasutamist ning kas õppimiseks, sportimiseks, tervisekontrolliks, koolitusteks jms on tagatud meestele ja naistele võrdsed võimalused. Enamikus neist valdkondadest soolises lõikes suuri erinevusi ei täheldatud. Küll aga selgus, et ametiautode kasutamise võimalus oli seotud ametikohaga ning peamiselt kasutasid ametiautosid direktorid ja osakonnajuhatajad. Lisaks on välitöödele asumise eelduseks kõrgete nõuetega füüsilised katsed, mille sooritamine on naistele väga raske. See on ilmselt põhjuseks, miks päästetöödel ei tööta naised.

Põhjalikum analüüs soolises lõikes viidi läbi osakondade koosseisude osas ning organisatsiooni avalike teenistujate ja töötajate töötasude osas.

Analüüsi tulemusel leiti, et nais- ja meessoost töötajate arv süsteemi viie põhivaldkonna osakondades on varieeruv: välitöödel ülesandeid täitvas osakonnas töötavad peamiselt mehed (1 naine/~1700st töötajast). Rohkem naised on aga järgmistes valdkondades: ennetustöö osakonnas(23/33st), kriisireguleerimise osakonnas(7/27st) ja tuleohutusjärelevalve osakonnas (42/113st).

Haldusosakonna töötajatest poole moodustavad naised (70 naist 139 töötajast).

Organisatsiooni juhtkonda kuuluvad peadirektor, peadirektori asetäitjad, nõunikud, jurist ja projektijuht. Kokku 7 inimest, kellest 2 on naised (nõunik ja jurist).

Esimeseks sammuks Päästeameti avalike teenistujate ja töötajate töötasu analüüsimisel oli statistika ja andmete kogumine personali struktuuri kohta: töötajate koguarv (M/N) erinevates osakondades/valdkondades/töökohtadel, avalike teenistujate arv (M/N) juhtkonna erinevatel tasanditel.

⁵⁰ Analüüsi koostasid Merike Sirendi, Evelyn Soidla ja Ivika Aman. Analüüsis on esitatud autorite järeldused, mis ei pruugi väljendada ametlikke seisukohti.

⁵¹ Ibid

Eesmärgiks oli võrrelda võrdse kvalifikatsiooniga samal tasandil töötavate meeste ja naiste palka. Selleks oli kõige lihtsam võrrelda meeste ja naiste keskmist (igakuist) palka kutsekategooriate ning osakondade kaupa. Kokku võrreldi enam kui 700 töötaja palkasid, kellest üle 200 olid naised ja ülejäänud mehed. Piiratud ajaressursi tõttu jäeti analüüsist välja lisatasude ja preemiade arvestus.

Kokkuvõte

Vastavalt uuringu tulemustele on kogu päästesüsteemis naiste osakaal juhatajate ja juhtivspetsialistide seas madal – 8 töövaldkonnas 18-st pole palgal ühtegi naist.

Kõikide ametikohtade puhul on naissoost avalike teenistujate ja töötajate palgad võrreldes organisatsiooni keskmise palgaga madalamad.

Analüüs näitas naiste ja meeste keskmistes palgades märkimisväärseid erinevusi: naiste keskmine palk moodustas meeste keskmisest palgast 79%, ehk sooline palgalõhe oli 21%. Saadud tulemus on Eesti keskmisest soolise palgalõhe näitajast (mis on 30,9% vastavalt 2007 aasta andmetele) 9,9% madalam ning kinnitab varasemate uuringute tulemusi, et avalikus sektoris on sooline palgalõhe väiksem kui erasektoris. Leitud 21-protsendiline sooline palgalõhe on siiski oluliselt kõrgem kui Euroopa Liidu keskmine.

Suurim palgalõhe oli haldusosakonna madalama tasandi töötajate hulgas, naiste keskmine palk moodustab vaid 45% meeste omast. Sellest võib järeldada, et naiste tööd hinnatakse sama tasandi meeste omast kaks korda vähem väärtuslikumaks.

Väljastades organisatsiooni tasandid, kus ei tööta naisi (päästjad jne) või mehi (juristid), oli võrreldud tasanditel ja ametikohtadel naiste palk 93% meestele makstavast palgast, vahe seega vaid 7%. Tähelepanuväärne on, et naissoost allüksuste juhatajad teenivad 19 eurot rohkem kui nende meesoost kolleegid.

Juhtkonna tasandil (peadirektor, asedirektorid ja keskuste direktorid) töötavad peamiselt mehed, mis näitab, et naiste karjäär lõpeb keskastme juhtide ametikohtadega.

Organisatsiooni soolise tasakaalu arvestamine tööjõu värbamisel on esimene samm, et tagada meeste ja naiste võrdsem osakaal erinevatel ametikohtadel. See avaldab omakorda mõju ka soolise palgalõhe vähenemisele. Samuti on vaja edendada naiste ligipääsu valdavalt meeste pärusmaaks olevatele töökohtadele ja ametitele ning meeste ligipääsu naiste pärusmaaks olevatele ametitele ning soodustada naiste liikumist karjääriredelil kõrgemale.

Analüüsi tulemused viitavad vajadusele leida vastused järgmistele küsimustele:

Kas meeste ja naiste töökohti hinnatakse erinevalt?

Milliseid hüvitisi saavad mehed ja milliseid naised?

Milline on naiste ja meeste osakaal ametikõrgenduste saamisel: kas sagedamini edutatakse mehi või naisi?

Personalikulude edasiseks sooliseks analüüsiks tuleb välja töötada süsteem ametikohtade hindamiseks (töökirjelduste väljaarendamine ja töö väärtuse hindamine).

Ebavõrdsuse seaduspärasuste tuvastamine on keeruline ülesanne, mis vajab märkimisväärsel hulgal andmeid ja andmete hoolikat analüüsimist. Sootundlikku eelarvestamist

saab kasutada, et edendada soolise võrdõiguslikkuse eesmärke. Antud analüüsil on olnud positiivne mõju organisatsioonikultuurile ja teadlikkuse tõstmisele soolise võrdõiguslikkuse eesmärkidest.

Kommentaar

Selle analüüsi sissejuhatuseks olev taustinformatsioon pöörab tähelepanu soolisele palgalõhele. Euroopa Liidu liikmesriikide lõikes teenivad naised märkimisväärselt vähem kui mehed ja palgalõhe on suurim just Eestis. Taustinformatsioon tutvustab meile ka ühte tööturu omadustest – tööalast segregatsiooni – mis tähendab, et teatud ametites ja ametipositsioonidel esineb suurem naiste või meeste osakaal.

Uuringu eesmärk oli välja selgitada, kas Päästeameti nais- ja meessoost töötajatele makstavas keskmises palgas ning sama või võrdväärse töö eest makstavas palgas esineb ebavõrdsusi. Esimene samm oli kaardistada naiste ja meeste osakaal erinevatel ametikohtadel.

Kuna märgati märkimisväärsed palgalõhesid mitmete ametikohtade puhul ja meeste suuremat osakaalu kõrgematel ametikohtadel, oli uuringu järelduseks, et sellelaadse soolise ebavõrdsuse muutmine peab algama töölevõtmise tasandil. Selleks tuleb naisi julgustada liikuma ametikohtadele, kus valdavalt töötavad mehed ja vastupidi.

Sooline palgalõhe on soolise ebavõrdsuse näitaja. Euroopa Ühendus võttis 1975. aastal vastu võrdse palga direktiivi ja on alates sellest ajast täpsustanud õigusakte ja kasutanud märkimisväärsed ressursse, et edendada võrdset tasu võrdse töö eest. Vaatamata sellele eksisteeb sooline palgalõhe tänaseni.

Antud analüüs on oluline, sest annab teavet soolise palgalõhe ja võimaliku soolise diskrimineerimise kohta konkreetses organisatsioonis. Palgalõhe avalikustamine igas organisatsioonis võimaldab sellega tõhusamalt tegeleda. Tõhusaimaks vahendiks soolise palgalõhe vähendamisel peetakse töötasu auditit. Soolise palgalõhe vähendamine organisatsioonis vajab juhtkonna sekkumist ja tegevusplaani.

Spordi toetamine riigieelarvest soo lõikes: spordiklubide tegevuse ja olümpiamängude stipendiumite rahastamine⁵².

Sissejuhatus

Liikumisharrastuse strateegiline arengukava toob välja, et Eesti spordiklubides sportimas käivate inimeste arv on märkimisväärselt kasvanud.

Eesti Spordikoolituse- ja Teabe Sihtasutus uuris 2010. aastal spordiasutusi. Uuring näitas, et Eestis tegutseb 1716 asutust (1603 spordiklubi ja 113 spordikooli) ja sportlike tegevustega tegeleb 160 703 inimest.⁵³

⁵² Analüüsi koostasid Sirli Tooming ja Marju Saarmets. Analüüsis on esitatud autorite järeldused, mis ei pruugi väljendada ametlikke seisukohti

⁵³ Synthesis 2010. Koondaruanne. Spordikoolituse ja –Teabe Sihtasutus. Arvutivõrgus: http://www.spordiinfo.ee/est/avaleht/esr_kokkuvote_2010.pdf?sess_admin=64cb712b5267e6813ba0848b70e7ad57 (14.12.2011).

Eestis rahastatakse sporti mitmest allikast. Mittetulunduslikke spordiorganisatsioone rahastavad peamiselt riik, kohalikud omavalitsused, sponsorid, sihtkapital ja asutused ning vahendeid saadakse ka omaalgatuslikest majandustegevustest, liikmetasudest, annetustest ning teistest sissetulekuallikatest. Rahastamisviisid on spordiorganisatsioonide ja spordialade kaupa erinevad, kuid peamine tugi mittetulunduslikele spordiühendustele tuleb kohalike omavalitsustelt ja erinevatest toetustest.

Riiklik rahastus moodustab umbes 30% mittetulunduslike spordiorganisatsioonide rahastusest.⁵⁴

Käesoleva analüüsi eesmärgiks oli tuvastada kas ja kui suured on erinevused sporditegevuste riiklikus rahastuses mees- ja naissportlaste lõikes.

Analüüsi käik

Andmed spordistipendiumite saajate kohta võeti Kultuuriministeeriumi käskkirjadest. Spordiregistrist saadi andmed vastavate spordialade harrastajate arvu kohta ning nende soolise jaotuse kohta klubide lõikes.

Esimese sammuna loodi tabelid, kus loetleti kõik spordistipendiumite saajad ja nende viie aasta (2007–2011) rahastuse summa. Arvutuste ja andmete võrdluse põhjal tuvastati, et riiklike stipendiumeid maksti viie aasta jooksul 488 sportlasele summas 80 149 eurot kuus. 64% sportlastest olid meessoost ja 36% naissoost ning tegevuse rahastus oli lõplikult eelarvest vastavalt 67% ja 33%. Nende arvude põhjal saame väita, et soolised erinevused ei ole olnud eriti suured ja moodustasid kolm protsendipunkti.

Sama tabeli põhjal leiti ka kaks enim rahastatud spordiala: kergejõustik ja sõudmine.

	Naised	Mehed
Keskmine toetus ühe sportlase kohta kuus sõudmises (eurodes)	154	208
Keskmine stipendium kergejõustikus (eurodes)	160	197

Ajaliste piirangute tõttu hõlmas järgnev analüüs ainult kergejõustiku ja sõudmise organisatsioonidele antud toetusi.

Stipendiumi saanutest 55% olid meessportlased, nende osa moodustas 60% kogu eelarvest, naissportlased (45% kõikidest sportlastest) said 40% kogu eelarvest. Rahastuse erinevus on viis protsendipunkti meeste kasuks. Naissõudjaid on küll väga vähe (17% koguarvust), kuid erinevused rahastuses on minimaalsed: neli protsendipunkti.

Olümpiamängudel osalemiseks ja enda erialaseks täiendamiseks mõeldud stipendium pakub stabiilset sissetulekut, sotsiaalset kindlustatust ja põhineb professionaalse sportlase ning Eesti Olümpiakomitee vahelisel leppel. Stipendiumeid makstakse alates 2011. aastast

⁵⁴ Volunteering in Sport – Estonia. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/sport/library/doc/f_studies/sport_fiche_ee.pdf (14.12.2011).

sportlastele, kes ei saa riiklikke spordistipendiumeid, kuid kellel on head tulemused spordivõistlustel. Stipendiumi makstakse 20 sportlasele.

Keskmine olümpiastipendium			
Naised (9)	2592 eurot	Mehed (11)	4787 eurot

Kokkuvõte

2007.–2010. aasta jooksul kogutud andmete ja analüüsi põhjal toetatakse mees- ja naissportlasi enam-vähem võrdselt. Siiski esineb erinevate tegevuste, mis on laiemas analüüsis vähemmäärgatavad, rahastamises suuri erinevusi.

Riiklikke spordistipendiumeid jagatakse reeglite kohaselt, kus kesksel kohal on sportlikud saavutused. Riiklike toetuste andmisel lähtutakse edukusest: mida paremad tulemused, seda suurem on toetus. Tähelepanu tuleks pöörata ka sellele, kuivõrd karjääri alguses toetusi saanud sportlased jõuavad tippsaavutusteni.

Saamaks täpsemat ülevaadet sooküsimustest sporditegevuste rahastamises ja et jõuda järeldusteni, kuidas olukorda parandada, tuleb analüüsida kõiki otsusetegemise mehhanisme, komponente ja tegureid. Näiteks, kas ja kuivõrd erinevad nais- ja meessportlaste võimalused oma saavutusi näidata, st. kui palju on arvessevõetavaid võistlusi ja kas on erinevusi võimalustes neil osaleda.

Võrrelda tuleks omavahel traditsiooniliste mees- ja naispordialade rahastamist ning analüüsida, kas selles esineb märkimisväärsed erinevusi. 2011. aastal alustas riigikontroll sporditegevuse rahastamise auditiga, mis keskendub just sportlikele saavutustele.

Kommentaari

Eelpool kirjeldatud analüüsi eesmärk oli tuvastada mees- ja naissportlaste rahastamise tendentse. Uuriti, kas meestele ja naistele antud toetustes esineb erinevusi. Analüüsis keskenduti kolmele näitajale: kahele spordialale ja olümpiastipendiumitele. Käesoleva uuringu põhjal selgus, et rahastuses meestele ja naistele esines vaid minimaalseid erinevusi. Spordistipendiumide määramisel arvestatakse eelkõige olümpiaalade rahvusvahelistel tiitli- ja suurvõistlustel saavutatud tulemusi, vastava spordialaliidu seisukohti ning sportlase professionaalset suhtumist püstitatud eesmärkide realiseerimisse. Siiski vajaks täpsemalt uurimist, kuidas pannakse paika edukuse kriteeriumid ja milliste kriteeriumite alusel toimub sportlase professionaalse suhtumise hindamine. Rohkem tähelepanu tuleks pöörata neile, kes oma oskusi arendada soovivad. Millised on võimalikud takistused ligipääsul treenimiskohtadele, headele treeneritele, varustusele ja teistele kulukatele tugivahenditele, mida on vaja sportlike saavutuste parandamiseks. Spordi roll ja olulisus ühiskonnas on laiem teema, millel on selge sooline mõõde, ning seda tuleks spordi riiklikul rahastamisel arvesse võtta.

Analüüside läbiviimise protsessis omandatud kogemused

Mikroanalüüsid sootundliku eelarvestamise meetodika rakenduseks andsid analüüsi läbiviijatele olulise kogemuse ja oskuse näha ühiskonnas esinevat soolist ebavõrdsust ning rakendada meetodikaid analüüsima poliitikate ja eelarveotsuste mõju meestele ja naistele. Analüüsi protsessis selgusid ka mitmed asjaolud, mida oleks vaja arvesse võtta enne üldnimetatud meetodika laiemat rakendamist. Kuluanalüüside läbiviimisel saadud kogemused näitasid, et andmete ja informatsiooni süstemaatiliseks kogumiseks on olemas küll infosüsteemid, kuid sageli ei kasutata teavet erinevate sotsiaalsete rühmade olukorra kirjeldamiseks ja analüüsimiseks. Andmeid esitatakse üldistatud kujul, mis ei võimalda soolises lõikes analüüside läbiviimist.

Eri valdkondades arvestavad vaid vähesed uuringud soo kui sotsiaal-demograafilise muutujaga. Nii stereotüüpe kui ka sotsiaalseid ja kultuurilisi tegureid arvestavad soospetsiifilised uuringud on Eestis alles arengujärgus. Sootundliku eelarvestamise rakendamiseks on vaja ühiseid reegleid soolises lõikes kogutavate andmete kohta organisatsiooni, kohaliku omavalitsuse ja ministeeriumi tasandil. Samuti tuleks olla teadlik Pekingi tegevuskavas sõnastatud eesmärkidest ning selle rakendamise jälgimisest Euroopa Liidu tasandil.

Ajaliste piirangute tõttu ei olnud võimalik välja selgitada, millised otsusetegemise etapid, tegevused ja tasandid mõjutavad ning põhjustavad rahaliste ressursside ebavõrdselt jaotamist erinevate sotsiaalsete gruppide (meeste ja naiste) vahel. Selles osas on vaja edaspidi läbi viia kvalitatiivseid uuringuid ja detailsemaid kulude analüüse. Nii valitsuse tasandil kui ka valdkonna või organisatsiooni tasandil püstitatud soolise ebavõrdsuse vähendamise eesmärkide olemasolu muudaks sootundliku eelarvestamise rakendamise lihtsamaks, efektiivsemaks ja sihipärasemaks. Samuti tõstaks see avalike teenistujate motivatsiooni selle teemaga tegelemiseks.

Sootundliku eelarvestamise eesmärk on rahuldada inimeste tegelikke vajadusi ning tagada ühtlasi reaalsed ja mõõdetavad tulemused. Seetõttu sobitub sootundliku eelarvestamise meetodika tulemuspõhise eelarvestamise süsteemiga hästi kokku, kuna mõlemad keskenduvad eelarve tulemustele. Tulemuspõhise eelarvestamissüsteemi rakendamine aitab ühtlasi astuda sammukese lähemale ka sootundliku eelarvestamise meetodika lõimimisele riigieelarvete koostamise protsessi.

Kokkuvõte

Tuleb teadvustada, et tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine on pikaajaline protsess, mistõttu ilmnevad ka selle hüved hiljem. Kohene kasu seisneb riigiasutuste töö- ja mõtteviisi muutuses, sest rohkem hakatakse pöörama tähelepanu prioriteetidele, edukuse indikaatoritele ja sellele kuidas edu saavutada.

Sama kehtib ka sootundliku eelarvestamise puhul. Rahvusvaheliste kogemuste põhjal on sootundlik eelarvestamine aidanud parandada statistikat ja näitajaid, eelarveliste otsuste tegemise protsesse ning kulude planeerimist.

Eesti esimesest sootundliku eelarvestamise algatusest saadud teadmised – soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise ja sootundliku eelarvestamise alane kooolitus, käsiraamatu koostamine ja eelarveanalüüsid – annavad tugeva aluse edasise suutlikkuse arendamiseks. Projekt on panustanud nii teadmistesse kui ka kirjandusse. Kõige tähtsam panus on aga

Eesti avalike teenistujate võimekusse, et nad märkaksid sootundliku poliitika vajalikkust ja töötaksid selle nimel, et koostatud eelarved oleksid tulemuslikumad ka soolise võrdõiguslikkuse seisukohalt.

Sootundliku eelarvestamise eksperdid **Rhonda Sharp** ja **Diane Elson** on koostanud alljärgneva juhise sootundlike eelarvealgatuste tulemuslikkuse hindamiseks.⁵⁵

Valdkond	Tulemusnäitajad
Statistika ja indikaatorid	<ul style="list-style-type: none"> • Soopõhiste andmete suurenenud kättesaadavus ja kasutamine. • Täpsemad indikaatorid eelarve väljundite ja tulemuste kohta.
Eelarveotsuste tegemise protsessid	<ul style="list-style-type: none"> • Valitud esindajate suurenenud suutlikkus sekkuda otsuste langetamisse. • Naisorganisatsioonide suurenenud eestkostevõimekus eelarve küsimustes. • Eelarveprotsessidesse on kodanikuühendustest kaasatud naisi ja mehi võimalikult võrdselt. • Soolise vaatenurga sisseviimine tulemuspõhisusele suunatud eelarvereformidesse. • Naiste tasustamata tööde panuse ning kulutuste tunnustamine.
Eelarve kulud	<ul style="list-style-type: none"> • Aruandlus positiivsetele erimeetmetele suunatud eraldiste kohta. • Riigihankelepingutesse on lisatud põhimõtted võrdsetest võimalustest tööturul ja neid rakendatakse valitsuse müügi- ja teenuse osutamise lepingutes. • Peamistes programmides aruandmiskorra täiustamine soolise mõõtmekohta. • Rahastamise tasuvuse hindamine seatud eesmärkide valguses. • Eelarvevahendite kasutamise vastavus algselt kavandatud või eeldatud otstarbele. • Asutustevahelise koostöö ja programmi tulemuslikkuse tähtsustamine.
Eelarve tulud	<ul style="list-style-type: none"> • Maksu- ja sotsiaalhüvitiste süsteemi ümberkujundamine soolist võrdõiguslikkust edendavaks. • Üksikisiku tulumaksusüsteemi ümberkujundamine soolist võrdõiguslikkust edendavaks. • Kaudsete maksude ümberkujundamine soolist võrdõiguslikkust edendavaks.
Abiga seotud poliitika	<ul style="list-style-type: none"> • Sooküsimuste esiletõstmine riiklike kulutuste analüüsid ja vaesuse vähendamise strateegiates. • Soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide esiletõstmine toetuste abil rahastatud projektides.

⁵⁵ Sharp, Rhonda, Elson, Diane. 2011. Improving budgets: A framework for assessing gender responsive budget initiatives. UNDP. Käsikiri avaldamisel.

Sõnaseletused

Sotsiaalne sugu

Sotsiaalne sugu viitab naiste ja meeste sotsiaalsetele erinevustele ja suhetele, mis on õpitud ja erinevad ühiskondade ja kultuuride lõikes ning muutuvad ajas. Soo sotsiaalse tähendus-sisu konstrueerib ühiskond.

Sootundlik eelarveanalüüs

Analüüs (valitsussektori) kulude ja tulude mõju kohta meeste ja naiste sotsiaalsele posit-sioonile ja nende võimalustele.

Sootundlik eelarvestamine

Selline soomõõtme rakendamine eelarvemenetluses, mille käigus võetakse arvesse naiste ja meeste (eri) rühmade vajadusi ja prioriteete, lähtudes erinevatest rollidest, mida nad eten-davad kodus, tööl ja ühiskonnas.

Euroopa Nõukogu sõnul on sootundlik eelarvestamine soolise võrdõiguslikkuse süvalaien-damise kasutamine eelarvestamises. See tähendab eelarve sootundlikku analüüsi, soolise vaatenurga rakendamist eelarvestamise igas etapis ning tulude ja kulude ümberstrukturee-rimist nii, et edendataks soolist võrdõiguslikkust.

Sootundliku eelarvestamise algatused

Selle väljendiga tähistatakse arvukaid sootundliku eelarvestamise edendamiseks ette võe-tud projekte. Need hõlmavad mitmesuguseid eri tegevusi, nagu põhimõtteid ja protsesse käsitlevaid koolitusi, ühekordseid pilootprojekte, nõuet kanda eelarvedokumentidesse tea-vet selle kohta, milline on mõju soolisele võrdõiguslikkusele ja uute, sootundlikku eelarves-tamist puudutavate õigusaktide koostamist.

Sooline võrdõiguslikkus

Naiste ja meeste võrdsed õigused, kohustused, vastutus ja võimalused. Põhimõte, et nii meeste kui ka naiste tööd, pürgimusi, soove ja vajadusi väärtustatakse võrdselt.

Euroopa Nõukogu sõnastuses tähendab sooline võrdõiguslikkus mõlema soo võrdset näh-tavust, tähtsustamist, vastutust ja osalust kõikides avaliku ja eraelu sfäärides. Soolise võrd-õiguslikkuse vastandiks on sooline ebavõrdsus, mitte sooline erinevus.

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine

Strateegia, mille eesmärk on tagada, et valitsuse poliitika ja tegevus edendaks meeste ja naiste vahelist võrdsust.

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine on strateegia nii naiste kui ka meeste problee-mide ja kogemuste kaasamiseks poliitikate ja programmide koostamisse, rakendamisse, järelevalvesse ja hindamisse kõikides poliitika, majanduse ja ühiskonna sfäärides, nii et naised ja mehed saaksid võrdselt kasu ning ebavõrdsust ei põlistataks. Soolise võrdõigus-

likkuse süvalaiendamise lõppeesmärk on tegeliku soolise võrdõiguslikkuse saavutamine (ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu definitsioon, juuli 1997).

Euroopa Nõukogu jaoks tähendab soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine poliitiliste protsesside ümberkorraldamist, parendamist, arendamist ja hindamist, et tava-päraselt poliitika kujundamisega seotud osalised kaasaksid soolise võrdõiguslikkuse aspek-te kõikides poliitikavaldkondades kõikidel tasemetel ja kõikides etappides.

Sooline vaatenurk

Selline seisukoht või arusaam ühiskonnast, mis võtab arvesse asjaolu, et mehed ja naised tegutsevad vastavalt kultuurilistele ootustele, mis võivad mõjutada nende ligipääsu võima-lustele ja nende täielikku enesearendamist.

Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni määratluse kohaselt on sooline vaatenurk selline reaal-suse tajumise viis, mille puhul seatakse kahtluse alla meeste ja naiste vahel kujunenud või-musuhted ja ka ühiskondlikud suhted üldiselt. See on kontseptuaalne raamistik, tõlgenda-mismetodoloogia ja kriitilise analüüsi vahend, mis kujundab otsuseid, avardab ja muudab silmaringi ning võimaldab meil rekonstrueerida mõisteid, uurida suhtumisi ja tuvastada soolist eelarvamust ja tingimuslikkust, et seejärel kaaluda nende uuesti läbivaatamist ja muutmist dialoogi abil. (CINTERFOR, 1996)

Kasutatud allikad

A Guide to Budget Work for NGOs, The International Budget Project, Washington, DC .
Arvutivõrgus: www.internationalbudget.org. (30.11.2011).

Bakker, Isabella (2002). Fiscal Policy, Accountability and Voice: The Example of Gender Responsive Budget Initiatives, UNDP Human Development Report.

Budlender, Debbie, Diane Elson, Guy Hewitt, and Tanni Mukhopadhyay, eds (2002). Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender-Responsive Budgets Commonwealth Secretariat.

Budlender, Debbie, and Rhonda Sharp, with Kerri Allen (1998). How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Analysis. Commonwealth Secretariat and the Australian Agency for International Development.

Institute for the Equality of Women and Men, 2011. Manual for the application of gender budgeting within the Belgian federal administration.

Ministry of Finance and Public Administration. Regional Government of Andalusia, 2010. G+ Project: A methodology for using public budgeting to improve gender equality.

Quinn, Sheila (2009). Gender Budgeting: practical implementation handbook. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, Strasbourg, 2009.

Sharp, Rhonda (2003). Budgeting for equity. Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. New York: United Nations Development Fund for Women.

Van Beveren, Jacintha, Thera van Osch and Quinn Sheila (2004). Budgeting for All: Manual for local gender budget initiatives, Vrouwen Alliantie, Utrecht.

Ministry of Finance and Public Administration. Regional Government of Andalusia. 2010. G+ Project: A methodology for using public budgeting to improve gender equality

Veebilehed

BRIDGE toetab poliitikakujundajate ja praktikute pingutusi soolise võrdõiguslikkuse alases eestkostes ja süvalaiendamises võimaldades mitmekülgset teavet sooküsimuste osas ja vähendades nii lünki teooria, poliitikate ja praktika vahel. BRIDGE loodi 1992. aastal sooküsimuste ja arengu uuringu- ja teabetalitusena, mis on osa Ühendkuningriigi arenguuuringu instituudist (Institute of Development Studies (IDS), United Kingdom (UK)).

BRIDGE-i paketid pakuvad ülevaadet hiljutistest suundadest sooküsimustes ja kokkuvõtteid kõige kasulikest teabeallikatest. Iga pakett sisaldab ülevaate raportit ja abimaterjalide kogumikku.

http://www.bridge.ids.ac.uk/reports_gend_CEP.html#Budgets

Soolise eelarvestamise veebilehe löid ühiselt UNIFEM, Rahvaste Ühenduse sekretariaat ja Kanada rahvusvahelise arengu uurimiskeskus (IDRC) 2001. aastal. Veebilehe eesmärk on toetada riikide, naisorganisatsioonide, parlamendiliikmete ja akadeemikute püüdlusi tagamaks, et planeerimine ja eelarvestamine vastavad soolise võrdõiguslikkuse eesmärkidele. Veebileht pakub laia allika-, hinnangu ja koolitusmaterjalide valikut sootundliku eelarvestamise kohta. Ühtlasi on nende eesmärgiks riikide, kodanikuühiskonna ja rahvusvaheliste organisatsioonide vaheline kogemuste ja teabe vahetus ja koostöö lihtsustamine.

<http://www.gender-budgets.org/>

Rahvusvaheline eelarve organisatsioon International Budget Partnership (IBP) loodi eelarve ja poliitika prioriteedi keskuse (Center on Budget and Policy Priorities) osana. Selle eesmärk on teha koostööd arengumaade kodanikuühiskonna organisatsioonidega, et analüüsida, jälgida ja mõjutada valitsuste eelarvestamist, institutsioone ja tulemusi.

Veebilehel leiduvad raportid, teabeallikad ja võrgustikud pakuvad kasulikku informatsiooni kogu maailmas tehtavate püüdluste kohta, millega soovitakse edendada eelarvesüsteeme, mis on läbipaistvamad ja inimkesksemad.

<http://www.internationalbudget.org>

Näide soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide määramise kohta

Alljärgnevalt kirjeldatud sammud koosnevad etappidest, mida iga organisatsioon peab läbima koostades järgmiseks neljaks aastaks organisatsiooni arengukava. Iga etapi juurde on lisatud juhised, kuidas vastavas organisatsiooni arengukava koostamise etapis võtta arvesse soolist aspekti ja seada soolise võrdõiguslikkuse eesmärgid. Näites on kasutatud väljavõtteid erinevatest uuringutest ja strateegilistest dokumentidest. Näitel on meetodikat illustreeriv iseloom ning seetõttu ei sisalda näited täielikku ülevaadet vaadeldud valdkondades esinevast soolise ebavõrdsuse olukorrast ja soolise ebavõrdsuse vähendamise võimalikest meetmetest.

Sammud soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide püstitamiseks

1 Olukorra analüüs

1. Koostada nimekiri kõikidest ministeeriumi pädevusse kuuluvatest vastutusvaldkondadest. See hõlmab kõiki nimetatud ministeeriumi alla kuuluvaid ameteid, üksusi ja ettevõtteid.

Vaatleme soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide seadmist sotsiaalministeeriumi näitel. Sotsiaalministeeriumi põhimääruse alusel on sotsiaalministeeriumi valitsemisalas riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine ning rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamise ja sellealase tegevuse koordineerimine, laste õiguste ja perede elukvaliteedi edendamine, puudega inimeste sporditegevuse edendamine ja toetamine.

Ministeeriumi põhimäärus sätestab ka ministeeriumi tegevuse eesmärgid, milleks on tagada:

- 1) töötamist stimuleeriv ja iseseisvat toimetulekut toetav tasakaalustatud sotsiaalteenuste ja toetuste süsteem;
- 2) stabiilne ja usaldusväärne sotsiaalseid riske hõlmav ning adekvaatset sissetulekut tagav sotsiaalkindlustussüsteem;
- 3) inimeste pikaajaline töövõime ja tööhõive;
- 4) väärtustatud tervisekultuur ning tervist toetav elukeskkond;
- 5) tervishoiuteenuste ja ravimite tasakaalustatud kättesaadavus;
- 6) põlvkondadevahelist hoolimist säilitav ning salliv ja mõistev ühiskond;
- 7) soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtete austamine ning järgimine kogu ühiskonnas;
- 8) laste ja perede hea elukvaliteet

2. Koguda kokku olemasolev eelteave iga vastutusvaldkonna pädevusse kuuluvate kõikide potentsiaalsete soolise ebavõrdsuse ilmingute kohta.

Tuginedes EL direktiividele ja strateegilistele dokumentidele, EL soolise võrdõiguslikkuse tegevuskavale (Gender Equality Roadmap 2010-2015), sõltumatute uuringu-

firmade ja ülikoolide poolt läbiviidud uurimustele jt. allikatele. Toome välja olulisemad soolise ebavõrdsuse ilmingud erinevates vastutusvaldkondades.

- a. Sotsiaalne turvalisus, sotsiaalkindlustus- ja hoolekanne
Naiste suurem vaesuserisk võrreldes meestega, naiste madalamad pensionid, naiste suurem hoolduskoormus pereliikmete eest hoolitsemisel, puuetega naiste ja meeste erinevad vajadused.
 - b. Rahva tervise kaitse ja arstiabi
Meeste suurem suitsiidide arv ja riskikäitumine, meeste varajane suremus, **sooline lõhe meeste ja naiste tervena elatud eluaastate ja keskmise eluea osas.**
 - c. Tööturg, tööhõive ja töökeskkond
Horisontaalne ja vertikaalne segregatsioon, **sooline palgalõhe**, töö- ja pereelu ühitamise probleemid.
 - d. Laste õiguste ja perede elukvaliteedi edendamine
Meeste ja naiste ebavõrdsed võimalused töö- ja pereelu ühitamisel: meeste vähene osalus laste kasvatamisel ja koduses majapidamises osalemises; väikelastega vanemate sooline hõivelõhe.
 - e. Võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamine
Vähene teadlikkus inimõigustest, kehtivatest õigusnormidest; järelevalve, rakendusakti(de) ja koordineerivate mehhanismide nõrkus või puudumine; vähene teadlikkus edendamise eesmärkidest ja meetmetest; naiste vähene osakaal otsustajate hulgas.
3. **Koostada nimekiri prioriteetsetest valdkondadest (tuginedes olemasolevale üldteabele), kus esineb märkimisväärset tegelikku või võimalikku soolist ebavõrdsust.**
Valime välja kolm kõige olulisemat teemat meeste ja naiste ebavõrdsuse osas.
- 1) Sooline palgalõhe.
 - 2) Suur erinevus meeste ja naiste keskmise oodatava eluea osas.
 - 3) Meeste ja naiste ebavõrdsed võimalused töö- ja pereelu ühitamisel.
4. **Koostada kõigi kolme väljavalitud valdkonna kohta kokkuvõte, milles on üksikasjalikult kirjeldatud soolise ebavõrdsuse ilminguid.**
Tuginedes valdkondlike arengukavade koostamise raames läbiviidud analüüsidele, sõltumatute uuringufirmade poolt koostatud uuringutele, Statistikaameti andmetele ning eelmise perioodi arengukavades esitatud olukorra analüüsidele jt. allikatele uurime, milles konkreetselt sooline ebavõrdsus nimetatud valdkondades avaldub:

Sooline palgalõhe- ehk naiste ja meeste keskmise palga erinevus. Kuna töö eest saadav tasu mõjutab ka teisi sissetulekuliike (nt pensione, vanema- ja töötuskindlustushüvitist), ei mõjuta see inimeste heaolu ainuüksi tööelu kestel, vaid mõjutab elukvaliteeti kogu inimese elu vältel. Seega taastoodab palkade ebavõrdsus üldist ebavõrdsust: põhjustab laste vaesumist, väiksemaid maksulaekumisi riigi eelarvesse jms. Eesti tööjõu-uuringu andmetest lähtudes oli Eesti naiste ja meeste keskmine palgaerinevus 2008. aastal 31,4%. Peamised soolist palgaerinevust selgitavad tegurid on järgmised (Chubb *et al.* 2008): personaalsed tegurid (vanus, haridus, tööstaaž, laste olemasolu, töökoogemus); töökohaga seotud tegurid (amet, tööaeg, töölepingu tüüp (ajutine/tähtajatu, tükitöö/ tunnitöö jne), töö staatus (töökoha/ameti sotsiaalne positsioon), karjäärivõimalused, töötingimused); organisatsioonilised tegurid (sektor, tegevusala, suurus,

värbamistaktika, töökorraldus); ametite ja tegevusalade sooline segregatsioon (st naiste ja meeste koondumine eri ametitesse ja tegevusaladele); institutsionaalsed tegurid (haridus- ja koolitussüsteem, palgaläbirääkimised, töö-suhted, lapsehoolduspuhkuse regulatsioon, lapsehoiuteenuste korraldus); sotsiaalsed normid ja tavad (haridustee ja töö valik, karjäärimustrid, naiste ja meeste töörollide väärtustamine).

Sooline palgalõhe on Eestis suur probleem ning üldiselt mõjutavad naiste ja meeste palgaerinevusi paljud üksteisega seotud tegurid. Sellised mõjutajad on näiteks naiste karjäärikatkestused, sooline segregatsioon tööturul, organisatsioonide personalipraktikad, riigi õiguslik keskkond ning ka ühiskonnas levinud hoiakud ja stereotüübid. Kuivõrd sooline palgalõhe on kompleksne nähtus, ei ole olemas ühte kindlat poliitikameedet, mille ainitine kasutuselevõtt vähendaks märgatavalt naiste ja meeste palgaerinevusi. Seepärast on soolise palgalõhe vähendamiseks soovitatav tulevikus kasutusele võtta mitmele mõjutegurile suunatud meetmeid nagu: üldine hoiakute muutmine, õiguste ja kohustuste täpsem määratlemine, töö- ja pereelu ühitamine, tööturu ja hariduse soolise segregatsiooni vähendamine, tööandjatele suunatud teavitustegevus, riikliku järelevalve tõhustamine seadusnormide täitmise üle, palgalõhe dünaamika jälgimine ning soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise eesmärkide süsteemne rakendamine läbi koolitus- ja teavitustegevuste ja sooliste mõjuanalüüside läbiviimise riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste poolt.⁵⁶

Soolise palgalõhe vähendamise meetmetest on ilmunud soolise palgalõhe vähendamise poliitikameetmete analüüs.⁵⁷

Märkimist väärrib, et palgalõhe on kõige suurem naistel vanuses 25-45, ehk just lastesaamise perioodil. Erinevate poliitikameetmete kõrval on siin vaja tegeleda juba väikelapseas alguse saavate sooliste stereotüüpide vähendamisega.⁵⁸

Sooline lõhe meeste ja naiste keskmise oodatava eluea osas. Keskmise oodatav eluiga on Eestis pärast 1990. aastate alguse madalseisu aasta-aastalt tõusnud ning ulatudes naistel 2009. aastal 80 ja meestel 70 eluaastani. Võrreldes 2008. aastaga kasvas meeste oodatav eluiga 2009. aastal 1,3 eluaasta ja naistel 0,8 eluaasta võrra. Eestile on iseloomulik suur erinevus meeste ja naiste oodatava eluea vahel, mis ulatub jätkuvalt veidi üle 10 aasta. Meeste ja naiste oodatava eluea erinevused on tingitud meeste varasematest surmadest. Varasemad surmad on aga tihedalt seotud tervist ohustava ja riskeeriva käitumisega – alkoholi tarvitamise, vähese füüsilise aktiivsuse, erinevate mürgistuste ja vigastustega.⁵⁹

Meeste ja naiste ebavõrdsed võimalused töö- ja pereelu ühitamisel.

Töö-, pere ja eraelu ühitamine on üks Euroopa Liidu strateegiatega läbivaid põhimõtteid. Meestele ja naistele võrdsemate võimaluste loomine töö-, pere- ja eraelu ühitamiseks on tugevalt seotud nii naiste kui meeste õigustega, mistõttu on oluline, et mõlema soo

⁵⁶ Sooline palgalõhe Eestis. Artiklite kogumik, Sotsiaalministeeriumi toimetised 2/2011. http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V21jaanded/Toimetised/2011/toimetised_20112.pdf (13.11.2011)

⁵⁷ Karu, M., Kallaste, E., Kraut, L., Rõõm, T., Turk, P., Anspal, S., Sooline palgalõhe Eestis. Poliitikameetmete analüüs, Poliitikauuringute Keskus "Praxis", Eesti Rakendusuuringute Keskus "Centar", Tallinn 2010. http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Töö-ja_Sotsiaalpoliitika/4_raport.pdf (14.12.2011)

⁵⁸ Sotsiaalministeeriumi arengukava 2012-2015. <http://www.sm.ee/meie/eesmargid-ja-nende-taitmine/ministeeriumi-arengukava.html> (14.12.2011)

⁵⁹ Lai, T. (2010) Soolised terviseerinevused Eestis. Teel tasakaalustatud ühiskonda. II, Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium, 2010, 90-91

esindajad saaksid end soovi korral realiseerida kõigis kolmes eluvaldkonnas. Samuti on töö ja perekond ning nende omavaheline suhe oluline valdkond, mis kajastab naiste ja meeste võrdõiguslikkuse olukorda ühiskonnas. (Eurostati 2009. aasta andmete järgi oli 20- 49 aastaste naiste, kellel oli vähemalt üks 0-5aastane laps, tööhõivemäär 50,6%, ilma 0-5-aastaste lasteta naiste tööhõivemäär aga 79,2%, mis teeb hõivelõheks 28,6 protsendipunkti). Antud lõhe võib olla tingitud asjaolust, et pikka aega lapsega kodus olnud naistel on raske oma kvalifikatsiooni säilitada ja tööturule taassiseneda. Lisaks raskendab vanema tööle naasmist lastehoiukohtade puudus. Alla kolmeaastase lapse ema osalemist tööhõives ei toeta ka eestimaalaste hoiakud. Siinkohal tuleb tagada hoolduskoormust vähendavate teenuste kättesaadavus ja arendada erinevaid meetmeid, mis aitaksid pikemalt tööturult eemal olnud vanematel oma kvalifikatsiooni säilitada ja/või taastada ning hõlbustada üleminekuid pereelust tööellu.⁶⁰

II Meetmete kirjeldus

5. Püstitada kogutud teabe põhjal iga valdkonna jaoks soolise võrdõiguslikkuse tulemuseesmärk ja indikaatorid.

Püstitame järgmised eesmärgid soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks:

1. Soolise palgalõhe vähendamine Näiteks: soolise palgalõhe vähendamine aastaks 2015 5% võrra
2. Soolise lõhe vähendamine meeste ja naiste keskmise eluea osas. Näiteks: soolise lõhe vähendamine meeste ja naiste keskmise eluea osas 9,5 aastani.
3. Naistele ja meestele võrdsemate võimaluste loomine töö- ja pereelu ühitamiseks Näiteks: 0-6-aastaste väikelastega vanemate soolise hõivelõhe vähendamine 5,2 protsendipunkti võrra.

6. Uurida tegevusi, mis ministriumidel nendes valdkondades kavas on ja selgitada välja, kas üht või mitut neist saaks nende konkreetsete soolise võrdõiguslikkuse eesmärkide saavutamiseks ümber kujundada.

Alljärgnevalt analüüsime kas valdkondlikud ja/või organisatsiooni arengukavad sisaldavad meetmeid eelnevas punktis kirjeldatud eesmärkide saavutamiseks:

Valdkondlikes arengukavades sisalduvad meetmed:

- 1) Laste ja perede arengukava 2012- 2020 sisaldab meedet meestele ja naistele töö- pere- ja eraeluks võrdsemate võimaluste loomiseks: meede 5.1: Naistele ja meestele võrdsemate võimaluste loomine töö-, pere- ja eraeluks. Meetme tegevused näevad ette: teavitustegevusi teadlikkuse tõstmiseks isade õigustest, nende olulisusest meestele endile, perele ja ühiskonnale tervikuna ning negatiivsete stereotüüpide vähendamiseks. Erinevate poliitikameetmete täiendamist soodustamiseks meeste ja naiste võrdsemaid võimalusi osalemaks töö-, pere- ja eraelus; hoolduskoormust vähendavate teenuste arendamist, nende kvaliteedi ja kättesaadavuse tõstmist.

⁶⁰ Laste ja Perede Arengukava 2012- 2020. <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/sotsiaalministeerium/Laste%20ja%20perede%20arengukava%202012-2020.pdf> (14.12.2011)

- 2) Palgalõhe vähendamise tegevuskava käesoleval hetkel puudub, kuid selle koostamine on algatatud.
- 3) Rahvastiku tervise arengukava – „Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020“⁶¹ üldeesmärgiks on tervena elatud eluea pikenedamine enneaegse suremuse ja haigestumise vähendamise kaudu. Arengukava üldeesmärgi saavutamise prioriteetidid ning nendest lähtuvalt ka vahendid on jagatud viie temaatilise valdkonna vahel, mis käsitlevad sotsiaalse sidususe ja võrdsete võimaluste suurendamist, lastele tervisliku ja turvalise arengu tagamist, tervist toetava elu-, töö- ja õpikeskkonna kujundamist, tervislike eluviiside soodustamist ning tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkuse kindlustamist.

Üldeesmärgi saavutamiseks kavandatud meetmetel ja indikaatoritel puudub sooline mõõde. Meetmed on suunatud üldiselt eluea pikendamisele kuid ei ole toodud välja eraldi meetmeid soolise lõhe vähendamiseks meeste ja naiste keskmise eluea osas. Samuti ei ole tulemusindikaatorid esitatud soolises lõikes.

Sotsiaalministeeriumi arengukava 2012- 2015

- 1) On esitatud tulemusindikaator soolises lõikes keskmise oodatava eluea kohta. Vastavalt püstitatud eesmärkidele peab meeste ja naiste oodatav eluiga rakendatavate meetmete tulemusel suurenema. Tulemusindikaator ei peegelda rakendatavate meetmete mõju soolise lõhe vähenemisele meeste ja naiste oodatava eluea osas. Vastavalt püstitatud indikaatoritele jääb sooline lõhe meeste ja naiste oodatavas elueas endiselt püsima 10 aasta tasemele.

Keskmine oodatav eluiga (mehed ja naised eraldi), aastates	Keskmine oodatav eluiga näitab mingis vanuses keskmiselt elada jäävate aastate arvu elutabeli järgi, kui suremus ei muutuks 0 aasta vanuses (oodatav eluiga sünnimomendil). Näitajat kasutatakse rahvusvahelises võrdluses elanikkonna tervise seisundi üldnäitajana.	Mehed 69,84 aastat (2009)	Mehed 72,5 aastat
<i>Allikas: Statistikaamet</i>		Naised 80,07 aastat (2009)	Naised 82,2 aastat

Rakendatavad tegevused:

Meede 2.1: tervislike valikute ja eluviiside soodustamine

Meetme olulisimateks poliitikainstrumentideks on koollitus- ja teavitustegevused. Suurt osa rakendustegevusi viiakse ellu Tervise Arengu Instituudi rahvaterviseprogrammide kaudu, kus oluline osa on inimeste teadlikkuse tõstmisel tervislikest eluviisidest, kahjude vähendamise teenuste pakkumisel HIV leviku vähendamiseks ning teatud vähivormide ja vähieelsete seisundite varajasel avastamisel. Liikumisharrastuse edendamisel on oluline koostöö Kultuuriministeeriumiga. Vigastuste ennetamisel on peamiseks partneriteks Siseministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

⁶¹ Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020. http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/ASO/RTA/Rahvastiku_tervise_arengukava_2009-2020.pdf (14.12.2011)

Soolise mõõtmelise lisamiseks arengukavasse oleks vajalik lisaks indikaatoritele eraldi välja tuua ka, millised ennetavad tegevused on spetsiaalselt kavandatud meeste eluea pikendamisele ning soolise lõhe vähendamisele meeste ja naiste oodatava eluea osas. Arengukavas oleks vajalik eraldi välja tuua programmid, mis on suunatud meeste oodatava eluea pikendamisele ning neile vastavad tulemusindikaatorid. Vigastuste ennetamise programmide, nagu näiteks Eesti rahvusliku liiklusohutuse programmi meetmete osas tuleks läbi viia soolise mõju analüüs. Läbiviidavates uurimustes tuleks analüüsida uurimistulemusi soolisest aspektist lähtudes ning integreerida sooline aspekt autokoolide liiklusõpetajate koolitusprogrammide väljatöötamisse.

2) Sooline palgalõhe

Naiste ja meeste keskmiste tunnipalkade vahe (palgalõhe)	Erinevus naiste ja meeste poolt tehtavate tööde tasustamises (palgalõhe) arvutatakse naiste keskmise brutotunnipalga osakaaluna meeste keskmisest tunnipalgast (kõigi töötajate kohta, kes töötavad vähemalt 10 töötajaga organisatsioonis)	30,9% (2007)	30%
<i>Allikas: Eurostat</i>			

Sotsiaalministeeriumi arengukava 2012-2015 sisaldab tulemusindikaatorit soolise palgalõhe vähendamiseks ja alameesmärki meetme 1.6 (soolise ebavõrdsuse kaotamine ja võrdõiguslikkuse edendamine) raames - horisontaalse segregatsiooni vähendamine 25, 8-lt protsendilt (2008 a. andmed) 25-le protsendile aastaks 2015. Tegevustena nähakse ette töötajate ja tööandjate teadlikkuse suurendamist soolisest võrdõiguslikkusest ning sooliste stereotüüpide negatiivse mõju vähendamist meestele ja naistele. Tegevused viiakse peamiselt ellu Euroopa Sotsiaalfondi soolise võrdõiguslikkuse edendamise meetme raames. Viiakse läbi uuring soolise- ja seksuaalse ahistamise ning tagakiusamise kohta tööelus, korraldatakse tööalase soolise võrdõiguslikkuse alaseid koolitusi ning pakutakse praktilist teavet lapsevanematele töö- ja pereelu paremaks ühitamiseks.

3) Meestele ja naistele võrdsemate võimaluste loomine töö- ja pereelu ühitamiseks

Ülalnimetatud eesmärgi saavutamiseks on Sotsiaalministeeriumi arengukavas 2012-2015 ettenähtud meede 3.3: perede elukvaliteedi tõstmine.

Üheks tulemusindikaatoriks on 0-6 aastaste väikelastega vanemate soolise hõivelõhe vähenemine 5,2 protsendipunkti võrra aastaks 2015.

0-6-aastaste väikelastega vanemate sooline hõivelõhe (protsendipunktides)	Näitab 0-6-aastaste lastega 20-50-aastaste meeste ja naiste tööhõive määrade erinevust protsendipunktides ning seeläbi töö- ja pereelu ühitamisega seotud probleemide olemasolu. Näiteks lapsehoiuteenuste puudusest tingituna võib olla üks vanematest (valdavalt ema) tööturul eemal. Oluline on, et mõlemad vanemad saaksid soovi ja vajaduse korral tööturul osaleda.	30,3pp (2010)	35,5pp (2015)
<i>Allikas: Statistikaamet</i>			

Eesmärgi saavutamiseks rakendatavad tegevused on kirjeldatud tegevussuuna 3.3.3: töö-, pere- ja eraelu ühitamise toetamine all ja ka meetme 1.6 all. Pere- de elukvaliteeti, sh majanduslikku toimetulekut, mõjutab oluliselt peres olevate täiskasvanute võimalus osaleda tööturul. Seetõttu nähakse ette erinevate poliitika-meetmete täiendamist soodustamiseks nii meeste kui naiste võrdsemaid võimalusi töö-, pere- ja eraelus osalemiseks. Selleks analüüsitakse hetkeolukorda, viiakse ellu erinevaid teavitustegevusi sooliste stereotüüpide vähendamiseks ja elanikkonna teadlikkuse tõstmiseks paindlikest töövormidest, sh osajaga töötamise plussidest ja miinustest ning kaugtööst. Isade osaluse suurendamiseks pereelus taastatakse isapuhkuse hüvitise maksmine. Et vähendada takistusi töö- elus osalemiseks, arendatakse hoolduskoormust vähendavaid teenuseid. Arendatakse välja kvaliteetne, mitmekesine, paindlik ja kättesaadav alushariduse ja lastehoiu pakkumise süsteem.

7. **Kui eesmärgi ei ole võimalik saavutada olemasolevaid tegevusi kohandades, siis tuleb sõnastada uus tegevus (või tegevused), mille abil oleks võimalik soovitud lõpptulemuseni jõuda.**

Soolise palgalõhe vähendamisele aitab kaasa soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise eesmärkide süsteemne rakendamine läbi koolitus- ja teavitustegevuste ning sooliste mõjuanalüüside läbiviimise riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste poolt. Palgalõhe vähendamine vajab erinevaid horisontaalseid meetmeid ja mitmete erinevate institutsioonide koostööd -seetõttu on vajalik koostada palgalõhe vähendamise tegevuskava, mis koondab enda alla meetmeid erinevates tegevusvaldkondades nagu näiteks haridussüsteemi muutmine sootundlikumaks, soolise palgalõhe auditite läbiviimine ettevõtetes, teavituskampaaniate korraldamine naiste tööde väärtustamiseks, avalikus sektoris soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtete, nagu poliitika- te soolise mõju hindamine ja eelarvete sootundlik analüüs, aktiivsem rakendamine.

Töö- ja pereelu ühitamisele aitab kaasa isade suurem osavõtt laste kasvatamisest. Näiteks: kehtestada isadele võimalus saada 10 tööpäeva tasustamata lapsepuhkust igal kalendriaastal kuni lapse kolme aastaseks saamiseni, osajaga ja kaugtöö parem võimaldamine, tööandjate hoiakute muutmine isaduse väärtustamiseks, lapsehooldus- puhkuse võrdsem ja paindlikum jagamine emade ja isade vahel.

III Strateegilised eesmärgid ja indikaatorid

8. **Seada reaalsed sihid nii riigi eelarvestrateegia 4-aastase perioodi kui ka organisatsiooni tegevuskava 1-aastase perioodi jaoks.**

Eelpool kirjeldatud analüüsi põhjal eesmärkide seadmine organisatsiooni arengukava raames järgmiseks neljaks aastaks ja organisatsiooni tegevuskava raames järgmiseks aastaks. Sotsiaalministeeriumi arengukava 2012-2015 kolm peamist strateegilist ees- märki on:

- 1) Meeste ja naiste sissetuleku, elukvaliteedi ja sotsiaalse turvalisuse suurenemine (sisaldab soolise palgalõhe vähendamise indikaatorit).

- 2) Inimeste elu (sh. tervena elatud elu) on pikk ja kvaliteetne (sisaldab tulemusindikaatorit keskmise oodatava eluea kohta meeste ja naiste lõikes).
- 3) Laste ning pere heaolu ning elukvaliteet on tõusnud (sisaldab tulemusindikaatorit 0–6-aastaste väikelastega vanemate sooline hõivelõhe osas).

Soolise palgalõhe vähendamine aastaks 2015, sihteesmärk 30 %

Sotsiaalministeeriumi arengukava 2012- 2015 sisaldab eesmärke ja indikaatoreid soolise palgalõhe vähendamiseks. Palgalõhe tegevuskava koostamise käigus läbiviidava olukorra analüüsi tulemusena ja uute meetmete kavandamise tulemusena modifitseeritakse kehtestatud eesmärke ja tulemusindikaatoreid ning püstitatakse uusi eesmärke ja indikaatoreid strateegilise eesmärgi saavutamiseks. Kindlasti vajab eraldi analüüsimist püstitatud tulemusindikaatori ümbervaatamine seoses laiemate meetmete paketi kasutuselevõtuga.

Meestele ja naistele võrdsete võimaluste loomine töö- ja pereelu ühitamiseks

Vanemate tööturul osalemiseks ning töö- ja pereelu ühitamiseks on oluline lastehoiu kättesaadavus. Sotsiaalministeeriumi arengukava 2012- 2015 sisaldab eesmärke ja indikaatoreid formaalse lapsehoiuga kaetud 0-2 aastaste laste osakaalu suurendamise osas kõigist vastava vanusrühma lastest 25-lt protsendilt (2009) kuni 33 protsendini (2015).

Soolise lõhe vähendamine meeste ja naiste keskmise eluea osas

Sotsiaalministeeriumi arengukava 2012- 2015 sisaldab eesmärke meeste ja naiste keskmise oodatava eluea lõikes. Samas ei ole seatud eesmärke ja indikaatoreid soolise lõhe vähendamiseks. Sooline lõhe keskmise eluea osas jääb aastal 2015 samale tasemele kui oli aastal 2009 s.o. ligikaudu 10 aastat. Seega võiks näiteks püstitada eesmärgiks viia sooline lõhe meeste ja naiste keskmises oodatavas elueas aastaks 2015 10-lt aastalt 9,5 aastani, panustades liiklusohutuse ja vigastuste ennetamise programmidele.

IV Kulude hindamine

9. Teha konkreetse eesmärgiga kooskõlas olev tegevuste kulukalkulatsioon

Soolise võrdõiguslikkuse meetmete kulude eelarvestamisel järgitakse samu põhimõtteid kui kõigi teiste organisatsiooni arengukavas esitatud meetmete kulueelarvestuse teostamisel. Vt. täpsemalt "Strateegilise planeerimise käsiraamat" punkt 4.2.1. Meetmete kulueelarvestamise soovituslik metoodika.⁶²

⁶² Strateegilise planeerimise käsiraamat. Eesti Vabariigi Rahandusministeerium, Tallinn 2006 <http://www.fin.ee/riigieelarve?id=100927> (14.12.2011)

V Haldusstruktuur

10. Määrata rakendamiseks ja seireks haldusstruktuur (nagu kõikidele muudele eelarvelistele tegevustele).

Vastavalt soolise võrdõiguslikkuse seadusele peavad kõik riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutused soolist võrdõiguslikkust edendama. Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt on naiste ja meeste võrdõiguslikkuse alase tegevuse koordineerimine Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas, kus elluviimisel on juhtiv roll Sotsiaalministeeriumi soolise võrdõiguslikkuse osakonnal. 2010 aastal moodustati sotsiaalministeeriumi juurde ministeeriumidevaheline soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise töögrupp. Töögrupi ülesandeks on soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise võimaluste uurimine ja ettepanekute tegemine soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise läbiviimiseks oma vastutusvaldkonnas ning vastavate strateegiliste dokumentide koostamine.

Lühidalt eelnevalt kirjutatud kokkuvõttes. Võttes arvesse, et sotsiaalpoliitilised meetmed võivad mõjutada mehi ja naisi, tulenevalt meeste ja naiste erinevast olukorrast, staatusest ja erinevatest vajadustest tihti peale erinevalt, tuleks valitsusala üldeesmärke seades ja eesmärkide saavutamiseks meetmeid kavandades võtta arvesse ka soolist aspekti – vaadata, kas organisatsiooni tegevusvaldkonnas esineb soolist ebavõrdsust; milles konkreetselt meeste ja naiste ebavõrdne olukord väljendub, mis on põhjused; kavandada meetmeid olukorra parandamiseks ning viia läbi kulude eelarvestamine, et leida milliseid ressursse vajatakse meetmete rakendamiseks.

Sootundlike eelarveanalüüside rakendamise meetodid

Rahvaste Ühenduse Sekretariaadi töövahendid

Rahvaste Ühenduse Sekretariaat tegi Diane Elsonile ülesandeks töötada välja alljärgnev seitsmest meetodist koosnev töövahendite komplekt. Mõned nendest on kujundatud traditsiooniliste majandusanalüüsi meetodite laiendusena ja enamus neist tegeleb kulueelarvetega. Esimest korda avaldati need 1999 aastal ja nad on tänaseni kasutusel.

1. Avalike teenuste osutamise ja eelarve prioriteetidest kasusaajate soopõhine hindamine.

Hindamine põhineb soolises lõikes esitataval kvalitatiivsel informatsioonil, mida kogutakse arvamusküsitluste, fookusgruppide, hoiakute uuringute jm. abil, küsitledes kasusaajaid ja potentsiaalseid kasusaajaid selle kohta, mil määral valitsuse poliitikad ja programmid vastavad nende prioriteetidele ja vajadustele. Seda tüüpi töövahendit, ilma soolises lõikes andmete esitamiseta, on kasutatud inimeste hoiakute uurimisel avaliku sektori kulutuste kohta.

2. Soopõhine avaliku sektori kulude jaotusviisi analüüs.

See on kvantitatiivne tööriist, mis mõõdab avalike teenuste ühiku hinda ja seda, kuidas avaliku sektori kulutused jaotuvad meeste ja naiste vahel, vastavalt nende teenuste kasutamisele meeste ja naiste poolt. See sisaldab teenuse ühiku maksumuse väljaarvutamist ja kindlakstegemist, kui palju mehi ja kui palju naisi saavad sellest teenusest kasu. Üldistatud tasandil saab kasutada andmeid, mis on saadud leibkondade uuringutest. Selleks et saada selgemat ülevaadet, tuleks uuringuid läbi viia programmi tasandil.

3. Sooteadlik poliitikate hindamine.

Seda meetodit kasutatakse, et hinnata eelarveeraldiste aluseks olevate poliitikate mõju meestele ja naistele. See seab küsimärgi alla eelduse, et eelarve poliitikad on oma mõju poolest "sooneutraalsed" ja küsib selle asemel, mil viisil poliitikad ja nendega seotud eelarveeraldised aitavad kaasa või ei aita kaasa soolise ebavõrdsuse vähendamisele.

4. Sooteadlik eelarveettepanek

Seda tööriista kasutatakse, et demonstreerida, kuidas riiklikud kulutused tervikuna ja valdkondlike ministriumide kulutused saavad kaasa aidata soolise ebavõrdsuse vähendamisele. See hõlmab kavandatud kulude jaotamist kategooriatesse vastavalt nende asjakohasusele soolise võrdõiguslikkuse edendamise seisukohalt. Tavapärastel on riiklikud kulutused esitatud ministriumide lõikes funktsionaalse jaotuse kohaselt, jooksvate ja kapitalikulutuste järgi ning kulukategooriate järgi, näiteks personalikulud, seadmed jne. Näited soolise võrdõiguslikkuse seisukohalt asjakohastest kategooriatest on: kulutused, mis on otseselt suunatud meestele või naistele eksisteeriva ebavõrdsuse vähendamiseks; kulutused, mis on suunatud sissetulekute ümberjaotamisele, millel on suurem prioriteet ebavõrdsuse vähendamiseks naiste sissetulekute osas; kulutused, mis on suunatud ettevõtluse toetuseks; kulutused, mis on suunatud riiklike soolise võrdõiguslikkuse institutsioonide toetuseks jne.

5. Soopõhine eelarveanalüüs ajakasutuse üle.

See tööriist on üks moodus, mille abil saab kindlaks teha seoseid riigieelarve ja tasustamata töö vahel. Sageli on tasustamata tööd nimetatud ka hoolekandemajanduseks. Eesmärgiks on leida viis, kuidas kindlaks määrata tasustamata töö hulka, näidata jaotust meeste ja naiste vahel ja arendada eelarvepoliitikaid, mis võtavad arvesse tasustamata töö panust majandusse. Naistel lasub suurem koormus tasustamata tööde tegemisel ja seetõttu on neil vähem aega teiste tegevustega tegelemiseks, kaasa arvatud võimalused tööturul osalemiseks.

6. Sootundlik keskpikk majanduspoliitika raamistik

Kehtiv keskpikk makromajanduspoliitika raamistik on formuleeritud kasutades erinevaid majandusmudeleid, kusjuures ükski neist ei võta arvesse soolist aspekti. Soolise mõõdme lisamine saavutatakse muutujate disagegreerimisega, seal kus see on võimalik, või uute sootundlike mudelite konstrueerimise abil.

7. Avaliku sektori tulude soopõhise jaotusviisi analüüs.

See meetod uurib otsest ja kaudset maksustamist et välja arvestada kui palju maksudest on makstud erinevate isikute kategooriate või majapidamiste poolt.



Toetab Euroopa Liit



SOOLISE VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA
VÕRDSE KOHTLEMISE VOLINIK



sotsiaal
ministeerium