

## **Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 (peatükk 3 „Kodanikuühendused kui partnerid avalike teenuste osutamisel” ja peatükk 4 „Kaasamine”) analüüs soolisest aspektist**

### **Sissejuhatus**

„Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014”<sup>1</sup> on jätkuks "Kodanikualgatuse toetamise arengukavale 2007–2010". Valdakonna arengukava eesmärgiks on tagada soodsad tingimused kodanikualgatuseks ja kodanikuühiskonna organiseerumiseks ning osapoolte partnerluse tugevdamiseks järgmistes prioriteetsetes tegevussuundades: kodanikuharidus; kodanikuühiskonna ja -algatuse organiseerumine ja võrgustikud; heategevus ja filantroopia (vabatahtlik tegevus ja annetamine); kaasamine; kodanikeühendused kui partnerid avalike teenuste osutamisel; kodanikeühenduste riigieelarveline rahastamine; kodanikuühiskonna arengu hindamiseks vajalik statistika ja uurimusteave.

Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 sissejuhatuses on kodanikuühiskonna mõiste lahti seletatud järgmiselt: „Kodanikuühiskonda mõistetakse niisuguse ühiskonnana, kus inimeste põhiõigused ja -vabadused on kaitstud ning kus neil on võimalik teha omaalgatuslikku koostööd huvide esindamiseks ning kodanikuühenduste ja võrgustike kaudu poliitilisi otsuseid mõjutada.”

Naiste ja meeste võrdõiguslikkus on Euroopa Liidu üks põhiväärtusi, mis on sätestatud aluslepingutes, ning see on üks Euroopa Liidu eesmärkidest ja ülesannetest. Naiste ja meeste võrdõiguslikkuse põhimõtte süvalaiendamine kõikidesse oma tegevustesse on liidu üldine eesmärk<sup>2</sup>.

Sooline võrdõiguslikkus ei ole naiste küsimus, vaid küsimus, mis puudutab ka mehi ja mõjutab ühiskonda tervikuna. Lisaks sellele, et sooline võrdõiguslikkus on demokraatia ja sotsiaalse õigluse nõue, on ta ka üldine hüve, mis toob ühiskondlikku, poliitilist ja majanduslikku kasu ühiskonna liikmetele ja ühiskonnale tervikuna.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele REC (2007) 17 soolise võrdõiguslikkuse standardite ja mehhanismide kohta<sup>3</sup> rõhutatakse, et kuigi soolise võrdõiguslikkuse edendamine ja naiste mõjuvõimu suurendamine on valitsuse esmaseks ülesandeks ja tema eriliseks kohustuseks, vastutavad selle eest ka kõik teised avaliku ja erasektori protsessiosalised ning kultuuri-, majandus-, sotsiaal- ja poliitilise elu edendajad ning nad tuleb kaasata nende ühisvastutuses olevasse soolise võrdõiguslikkuse edendamisse ja saavutamisse, ning sotsiaalsetesse ja kultuurilistesse muudatustesse, mida see nõuab. Samas dokumendis tuuakse ka välja asjaolud, mis näitavad antud valdkonnas riikide poliitilist tahet ja panust soolise võrdõiguslikkuse edendamisse:

<sup>1</sup> Kodanikuühiskonna arengukava 2011-2014; <https://www.siseministeerium.ee/kodar/>

<sup>2</sup> Euroopa Liidu lepingu artikkel 2 ja artikli 3 lõige 3 ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 8.

<sup>3</sup> Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele REC(2007)17 liikmesriikidele soolise võrdõiguslikkuse standardite ja mehhanismide kohta, <http://www.sm.ee/tegevus/sooline-vordõiguslikkus/euroopa-noukogu-ministrite-komitee-soovitus-liikmesriikidele-rec200717-liikmesriikidele-soolise-vordõiguslikkuse-standardite-ja-mehhanismide-kohta.html>

1) naiste ja meeste suhtelise osakaalu regulaarne hindamine ühiskonna ülesehituse ja toimimise kõigi tasandite juhtorganites, sealhulgas poliitiliste institutsioonide ja haldusasutuste ning kodanikuühiskonna organisatsioonide (parteide, sotsiaalpartnerite, noorteorganisatsioonide, teadusasutuste, erasektori organisatsioonide jne) juhtorganites;

2) kohustuslike/vabatahtlike soolise võrdõiguslikkuse edendamise tegevuskavade olemasolu poliitilistes institutsioonides ja haldusasutustes ning kodanikuühiskonna organisatsioonides, sealhulgas erasektori organisatsioonides ning normide/juhiste kehtestamine naiste ja meeste tasakaalustatud osalemise saavutamiseks nende juhtorganites, sealhulgas näidates ära sihttasemed ja ajakavad eesmärgini jõudmiseks;

Efektivsete koostöö- ja partnerlussuhete loomist ja väljaarendamist valitsus- ja haldusstruktuurides, kõikides valdkondades ja kõikidel tasanditel ning valitsuse ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel peetakse tähtsaks strateegiaks soolise võrdõiguslikkuse edendamisel, mis, olles kõigi ühine eesmärk, puudutab ühiskonda tervikuna.

Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 sissejuhatuses on öeldud, et arengukava käsitleb eelkõige avalikes huvides toimuva kodanikualgatuse osa kogu kodanikuühiskonnast ning seab strateegilised eesmärgid aastaks 2014 ning meetmed, millega avalik võim loob soodsad tingimused kodanikuühiskonna arenguks ja kodanikualgatuse toetuseks. Märgitakse ka, et tugev ja demokraatlik kodanikuühiskond hoiab selle liikmed sotsiaalselt aktiivsetena, et nemad ja nende ühendused ning avalik võim saaksid töötada üheskoos Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud põhiväärtuste nimel, milleks on vabadus, õiglus ja õigus, sisemine ja väline rahu, ühiskondlik edu ja üldine kasu ning eesti rahvuse ja kultuuri kehtmine. Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>4</sup> § 12 järgi on kõik seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Alates 2004. aastast kehtib Eestis soolise võrdõiguslikkuse seadus<sup>5</sup>, mille eesmärgiks on tagada Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenev sooline võrdne kohtlemine ning edendada naiste ja meeste võrdõiguslikkust kui üht põhilist inimõigust ja üldist hüve kõigis ühiskonnaelu valdkondades.

Käesolevas analüüsis käsitleme järgmisi dokumente:

- 1) Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 peatükk 3 „Kodanikuühendused kui partnerid avalike teenuste osutamisel” ja peatükk 4 „Kaasamine”;
- 2) Kontseptsioon „Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad mittetulundusühendustele”<sup>6</sup>, Siseministerium, Tallinn 2010 (mis on aluseks peatükis 3 kirjeldatud meetmete ja tegevuste kavandamisel);
- 3) Valitsuse poolt 29. detsembri 2011 istungil kinnitatud „Kaasamise hea tava”<sup>7</sup>.

## **Eesti Vabariigis kehtivad seadused ja regulatsioonid soolise võrdõiguslikkuse kohta**

<sup>4</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949?leiaKehtiv>

<sup>5</sup> Soolise võrdõiguslikkuse Seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/738642?leiaKehtiv>

<sup>6</sup> Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad mittetulundusühendustele [https://www.siseministerium.ee/public/Teenuste\\_deleerimise\\_kontseptsioon\\_FIN.pdf](https://www.siseministerium.ee/public/Teenuste_deleerimise_kontseptsioon_FIN.pdf)

<sup>7</sup> Kaasamise hea tava, <https://www.siseministerium.ee/30329/>

2004. aastal võeti vastu soolise võrdõiguslikkuse seadus (SoVS), mille eesmärk on tagada Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenev sooline võrdne kohtlemine ning edendada naiste ja meeste võrdõiguslikkust kui üht põhilist inimõigust ja üldist hüve kõigis ühiskonnaelu valdkondades. Teisisõnu, kedagi ei tohi kohelda halvemini üksnes seetõttu, millisest soost ta on.

Ühelegi inimesele ei tohi osaks saada kohtlemist, mis lähtub stereotüüpilistest eelarvamustest

sotsiaalse grupi kohta, kuhu ta kuulub. Võrdne kohtlemine tähendab, et puudub diskrimineerimine.

Soolise võrdõiguslikkuse seaduse §-des 7 ja 9 sätestatud nõuded on kehtivad ka kohalikele omavalitsustele avalike teenuste osutamise kavandamisel ja osutamisel.

SoVS § 7 sätestab selgituse andmise kohustuse kaupade ja teenuste pakkumisel.

Diskrimineerimist kahtlustaval isikul on õigus nõuda kirjalikku seletust, kui ta leiab, et teda on seoses kauba või teenuse kättesaadavuse või pakkumisega soo alusel diskrimineeritud.

Informatsiooni saamise õigus võimaldab diskrimineerimist kahtlustaval isikul kontrollida, kas kauba või teenuse pakkuja tegevus mahub seadusega lubatud erandite alla (vt SoVS § 5 lg 2 p 41 kommentaari) või on tegemist diskrimineerimisega soo tõttu.<sup>8</sup>

SoVS § 9 lõigetes 1 ja 2 on kirjeldatud riigiasutuste ja kohalike omavalitsusüksuste asutuste kohustusi soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks:

(1) Riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutused on kohustatud soolist võrdõiguslikkust süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendama. Nende ülesanne on muuta tingimusi ja asjaolusid, mis takistavad soolise võrdõiguslikkuse saavutamist.

(2) Riiklike, piirkondlike ning institutsionaalseid strateegiaid, poliitikaid ja tegevuskavasid planeerides, ellu viies ja hinnates peavad käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud asutused lähtuma naiste ja meeste erinevatest vajadustest ja ühiskondlikust staatusest ning arvestama, kuidas rakendatud ja rakendatavad meetmed mõjutavad naiste ja meeste olukorda ühiskonnas. Paragrahv 9 eesmärk on kohustada avaliku sektori institutsioone muutma senist sooneutraalset lähenemist oma funktsioonide ja ülesannete täitmisele, koguma ja analüüsima otsuste vastuvõtmiseks vajalikke andmeid ja informatsiooni eelkõige kahe suurima sotsiaalse grupi – naiste ja meeste – lõikes, pidades silmas soolise võrdõiguslikkuse kui üldise hüve (SoVS § 1) saavutamist. Paragrahvis 9 sõnastatud kohustused kehtivad kõikidele avaliku sektori institutsioonidele: ministeeriumidele, riigikantseleile ja maavalitsustele, ametitele ja inspeksioonidele ning nende kohalikele täidesaatva riigivõimu volitusi omavatele asutustele, samuti kohalikele omavalitsustele ja nende asutustele ning teistele linna või valla ametiasutustele, mis teostavad avalikku võimu, ja nende hallatavatele asutustele.

Paragrahvi 9 lõikes 1 on viidatud ka ülesandele – selliste tingimuste ja asjaolude muutmisele, mis takistavad soolise võrdõiguslikkuse saavutamist. Sellised tingimused ja asjaolud selguvad sootundliku analüüsi käigus valdkondades, kus sooline ebavõrdsus on faktiliselt (statistiliselt) tuvastatav (arvuline esindatus otsustusprotsessides, ajakasutus, informeeritus, haridus, tehnoloogia omamine, transpordivahendite või vaba aja kasutamine jne), aga võivad ilmned ka keelekasutuses, avalikult väljendatud eelarvamustes ja seksistlikes hoiakutes, marginaliseerimises, heidutamises ja allasurumises.

Paragrahvis 9 sätestatud kohustuste täitmiseks on vajalikud soo lõikes võrreldavad statistilised andmed (nii küsitluste ja vaatluste tulemusel kui administratiivstatistikast

---

<sup>8</sup>Soolise võrdõiguslikkuse seadus kommenteeritud väljaanne. <http://www.sm.ee/tegevus/sooline-vordoiguslikkus.html>

saadud), mis juhivad tähelepanu soolisele ebavõrdsusele õiguste, kohustuste, võimaluste, vastutuse ja tulemuste osas.

2012. aasta 13. detsembril kinnitas Vabariigi Valitsus „Mõjude hindamise metoodika”<sup>9</sup>, mille eesmärgiks on suurendada otsuste elluviimise ennustatavust, sh nii tulemuste, kulutuste kui ka kaasnevate kõrvalmõjude vallas, ning seeläbi vältida ebasoovitavaid tagajärgi.

Hinnatakse sotsiaalseid ja demograafilisi mõjusid, mõju riigi julgeolekule ja rahvusvahelistele suhetele, majanduslikke ja keskkonna mõjusid, mõju regionaalarengule ja mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele. Sotsiaalsete mõjude hindamise eesmärgiks on analüüsida igasuguseid riikliku või erasektori selliste meetmete tagajärgi elanikkonnale, mis muudavad seda, kuidas inimesed elavad, töötavad, suhtlevad, tarbivad, rahuldavad oma vajadusi ning tulevad toime ühiskonnaliikmetena. Sotsiaalsed mõjud ilmnevad, kui pärast sekkumist leiavad aset muutused üksikindiviidi, sotsiaalse institutsiooni või ühiskonna kui terviku toimimises.

Oluline on silmas pidada, et valdava enamiku meetmete sihtgruppi kuuluvad kahe suurima ühiskondliku grupi esindajad, naised ja mehed, mistõttu tuleb alati analüüsida seda, kuidas rakendatud ja rakendatavad meetmed mõjutavad naiste ja meeste olukorda ühiskonnas.

Sotsiaalse mõju hindamisel tuleb muu hulgas arvestada Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 (kõik on seaduse ees võrdsed), § 13 (õigus riigi ja seaduse kaitsele), § 16 (õigus elule), § 19 (õigus vabale eneseteostusele), § 26 (perekonna- ja eraelu puutumatus), § 27 (perekonna kaitse ja abikaasade võrdõiguslikkus), § 28 (igaühe õigus tervise kaitsele), § 34 (liikumisevabadus ja elukoha valimise vabadus) ja teisi sätestatud üldiseid põhimõtteid.

Valdkonna arengukava menetlemise protsessis võidakse mõjusid hinnata neljas etapis:

- 1) valdkonna arengukava koostamise ettepaneku väljatöötamise etapis, tuvastades mõjuvaldkonnad ja võimalikud olulisemad mõjud;
- 2) valdkonna arengukava ettevalmistamise käigus, kus meetmete rakendamisega kaasneva võivaid olulisi mõjusid (st need, mille esinemise sagedus, ulatus, sihtrühm ja ebasoovitavate mõjude risk on suured) hinnatakse põhjalikumalt;
- 3) arengukava vahehindamise käigus, mille vajaduse üle otsustab kas algataja või Vabariigi Valitsus;
- 4) arengukava järelhindamise käigus, kui arengukava eest vastutav ministerium või Vabariigi Valitsus otsustab tellida sõltumatu eksperdihinnangu, millisel juhul ekspert hindab meetmete tulemuslikkust ning eesmärkide saavutatust.

Mõjude hindamine esimeses ja teises etapis on kohustuslik, kolmandas ja neljandas etapis toimub mõjude hindamine vastavalt otsustatule.

### **Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 peatükk 3 „Kodanikuühendused kui partnerid avalike teenuste osutamisel” analüüs soolise võrdõiguslikkuse aspektist lähtuvalt**

Arengukava peatükis 3 käsitletakse avalike teenuste osutamise lepingulist üleandmist kodanikeühendustele. Taustakirjelduses on viidatud Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud ja Siseministeriumi koostatud kontseptsioonile „Avalike teenuste delegerimise suund

---

<sup>9</sup> Mõjude hindamise metoodika; [http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/strateegiate-mojude-hindamine/MHM\\_03-12-12.pdf](http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/strateegiate-mojude-hindamine/MHM_03-12-12.pdf)

mittetulundusühendustele<sup>10</sup>, mis on olnud ühtlasi ajendiks peatüki „Kodanikuühendused kui partnerid avalike teenuste osutamisel” meetmete ja tegevuste kavandamisele. Vastavalt peatükis esitatud tausta ja probleemi kirjeldusele on avalike teenuste üleandmine kodanikeühendustele kohalikes omavalitsustes küllaltki levinud praktika: sellealast koostööd teevad enam kui pooled (60%) omavalitsustest, mille elanikud moodustavad kokku ligi 87% Eesti elanikest. Avalikke teenuseid antakse kodanikuühendustele osutada kõige enam sotsiaal-, spordi- ja kultuuri- ja noorsootöö valdkondades. Taustakirjelduses on öeldud, et omavalitsused, kes teevad kodanikuühendustega teenuse osutamisel koostööd ja on delegeerinud neile avalike teenuste osutamise, on tööga valdavalt rahul – kõrgelt hinnatakse teenuse sisulist kvaliteeti ja sihtrühma vajadustega arvestamist. Samas selgub poliitikauuringute keskuse Praxis poolt 2009. aastal läbiviidud uuringust<sup>11</sup>, et teenuse osutamise hindamine ja kontrollimine ei ole sageli süsteemselt korraldatud. 30% omavalitsustest märkis küsitluses, et mõne teenuse puhul ei hinnatagi teenuse osutamise tulemust ja teenuse tarbijate rahulolu uuringuid viisid läbi alla poole avalikke teenuseid delegeerinud omavalitsustest ning rahulolu uuringute läbiviimist ei teostatud regulaarselt. Probleemidena tuuakse taustakirjelduses välja vajadust (nii uute teenuste väljaarendamisel kui ka olemasolevate teenuste kvaliteedi parandamisel) juhiste ja koolituste ning samuti ka teenuseosutajate omavahelise suurema koostöö järele. Tunnistatakse ka tulemuste hindamise ja kontrollisüsteemi puudulikkust, mis piirdub valdavalt teenuseosutaja aruannete ja kuludokumentide ülevaatamisega. Vähe kasutatakse sihtgruppide teenusega rahulolu hindamist ning ligi 1/3 juhtudel kontrolli ei toimugi. Lahendusena nähakse avalike teenuste delegeerimise protsessi ja tulemust kirjeldavate juhendmaterjalide (meede 1, tegevus 1.1) ning teenuste miinimumstandardite ja sisukirjelduste (meede 1, tegevused 2 ja 3) koostamist, mis aitavad kaasa põhjalike lepingute koostamisele ja sisulise järelevalve tegemisele, jt tegevused. Taustakirjelduses tuuakse ka välja, et delegeerimise üks oluline eesmärk on: teenuse kättesaadavuse ja kvaliteedi paranemine, mistõttu tuleb enam tähelepanu suunata teenuse lõppkasutajate rahulolu väljaselgitamiseks regulaarse tagasiside küsimisega ning selle sidumisele teenuse osutamise hindamise ning kvaliteedi parandamisega (meede 4, tegevus 1)

### Analüüs ja ettepanekud

Tausta ja probleemi kirjelduses tuuakse välja olulised probleemid ja nende võimalikud lahendused meetmete näol. Samas on probleemide analüüsimisel jäänud tähelepanu alt välja riigi- ja kohalikele omavalitsustele SoVS § 9 lõikes 1 ja 2 pandud soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustuse täitmine, mille kohaselt riiklikke, piirkondlikke ning institutsionaalseid strateegiaid, poliitikaid ja tegevuskavasid planeerides, ellu viies ja hinnates peavad riigi- ja kohalike omavalitsuste asutused lähtuma naiste ja meeste erinevatest vajadustest ja ühiskondlikust staatusest ning arvestama, kuidas rakendatud ja rakendatavad meetmed mõjutavad naiste ja meeste olukorda ühiskonnas, ning koguma ja analüüsima otsuste vastuvõtmiseks vajalikke andmeid ja informatsiooni eelkõige kahe suurima sotsiaalse grupi – naiste ja meeste lõikes, pidades silmas soolise võrdõiguslikkuse

---

<sup>10</sup> Kontseptsioon „Avalike teenuste lepingulise delegeerimise suunad mittetulundusühendustele“  
[http://www.siseministerium.ee/public/Teenuste\\_deleerimise\\_kontseptsioon\\_FIN.pdf](http://www.siseministerium.ee/public/Teenuste_deleerimise_kontseptsioon_FIN.pdf)

<sup>11</sup> Kuidas arendada kohalikke avalikke teenuseid omavalitsuste ja kodanikeühenduste koostöös?  
[http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine\\_ja\\_kodanike\\_ühiskond/Kodanike\\_ja\\_poliitikakuju\\_ndajate\\_dialog\\_\\_VÜF\\_/PRAXIS\\_2\\_2009\\_Kuidas\\_edendada\\_kohalikke\\_avalikke\\_teenuseid.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike_ühiskond/Kodanike_ja_poliitikakuju_ndajate_dialog__VÜF_/PRAXIS_2_2009_Kuidas_edendada_kohalikke_avalikke_teenuseid.pdf)

kui üldise hüve (SoVS § 1) saavutamist. Sooliste mõjude analüüsimise nõue sisaldub ka Vabariigi Valitsuse poolt 13.12.2012 kehtestatud Mõjude hindamise metoodika (MHM) rakendumises valdkondlike arengukavade koostamisel.

Seega tuleks eelpool nimetatud SoVS ja MHM kirjeldatud nõuete täitmiseks rakendada juba probleemide analüüsimise staadiumis mõjude hindamise metoodikat ning analüüsida kavandatavate meetmete mõjusid (sh soolisi mõjusid MHM p. 1.6–1.8), tuues taustauuringutesse ja probleemide analüüsimisse sisse soolise mõõtme ehk hinnates valitsevat olukorda meeste ja naiste erinevaid vajadusi ja ühiskondlikku staatust arvesse võttes.

**Eesmärk on kirjeldatud järgmiselt:** Avalike teenuste osutamine avaliku sektori ja mittetulundusühenduste koostöös on läbipaistev, jätkusuutlik ja partnerluspõhimõtteid järgiv ning kodanikud on teenustega rahul.

Analüüs ja ettepanekud. Lõimida eesmärgi sõnastusse soolise võrdõiguslikkuse põhimõtte, lisades meeste ja naiste erinevate vajadustega arvestamise printsiibi ning asendades mõiste *kodanikud* rohkem lahtiseletatult mõistetega, nagu *mehed ja naised, poisid ja tüdrukud*.

Übersõnastatult oleks eesmärk: „Avalike teenuste osutamine avaliku sektori ja mittetulundusühenduste koostöös on läbipaistev, jätkusuutlik ja partnerluspõhimõtteid järgiv ning lähtub meeste ja naiste (poiste ja tüdrukute) erinevatest vajadustest ja ühiskondlikust staatusest ning tagab nii meeste kui naiste (nii poiste kui tüdrukute) rahulolu teenuse kättesaadavuse ja kvaliteediga

Selline sõnastus aitaks rõhutada ja meeles pidada SoVS üht põhinõuet, s.o. meeste ja naiste erinevate vajaduste ja ühiskondliku staatuse arvessevõtmine meetmete kavandamisel, pidades silmas soolise võrdõiguslikkuse saavutamist.

## **Kavandatavate meetmete analüüs soolise võrdõiguslikkuse printsiipi arvestades**

### **Meede 1: Avalike teenuste kodanikuühendustele delegeerimise soodustamine ja delegeerimispraktikate ühtlustamine**

Meetmega arendatakse kohalike omavalitsuste ja kodanikuühenduste asjatundlikkust ning suutlikkust teenuseid kvaliteetsemalt ja tõhusamalt osutada ning ühtlustada seniseid praktikaid teenuseosutamise delegeerimisel.

Avalike teenuste sisu ja kvaliteedi ühtlustamiseks koostatakse olulisemate teenuste miinimumstandardid, mille alusel peavad asutused (sh omavalitsused) leidma optimaalsed lahendused taseme tagamiseks. Standardeid toetavad omakorda riigiasutuste, omavalitsuste, teenuse otseste osutajate, tarbijate ning valdkonna ekspertide koostöös koostatud teenuste sisukirjeldused, mis sisaldavad nii soovitatavat tööprotsessi kui oodatavaid väljundeid, aidates paindlikumalt kaasa teenuste pidevale arendamisele ja kõrgema kvaliteedi poole liikumisele.

Meetme rakendamise tulemuslikkuse hindamise indikaatorid:

- delegeerimispraktikate ühtlustumine: kohalike omavalitsuste ja riigiasutuste arv/osakaal, kus on kehtestatud avalike teenuste delegeerimise kord;

-avalike teenuste osutamisel miinimumstandardeid ja/või teenuste sisukirjeldusi rakendavate riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste osakaal.

### Analüüs ja ettepanekud

Teenuste miinimumstandardite koostamisel tuleks jälgida, et koostatavad miinimumstandardid ja teenuse sisukirjeldused vastaksid nii mees- kui naissoost tarbijate vajadustele ning ei oleks ühe sugupoole suhtes diskrimineerivad. Selleks tuleks avalike teenuste sisukirjelduste ja standardite koostamise protsessi kaasata nii mees- kui naissoost tarbijate esindajaid ja koguda tarbijate arvamusi ja ettepanekuid sugude lõikes. Üheks meetme tulemuslikkuse hindamise kriteeriumiks võiks olla teenuse sisu ja kvaliteedi tasemete väljatöötamisel osalenud ekspertide, tarbijate, ametnike jt osakaal sugude lõikes ehk kuipalju mehi ja kuipalju naisi osales teenuse arendamisel.

### **Meede 2: Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt kodanikuühendustele avalike teenuste lepingulise delegeerimise toetamine ja sellealase võimekuse arendamine.**

Kohalike omavalitsuste ja kodanikuühenduste võimekuse tõstmisel ning omavahelise partnerluse toetamisel on oluline roll nii omavalitsusjuhtidele ja ametnikele kui kodanikuühenduste esindajatele suunatud koolitusmooduli väljatöötamisel ja elluviimisel. Lisaks eelmises meetmes kirjeldatud juhenditele käsitlevad koolitused ka erinevaid aspekte kodanikuühenduste ja osaluse rollist kohaliku valitsemise kontekstis ning selle ergutamise võimalustest, mis aitaks sihipäraselt arendada kodanikuühendusi kui kohaliku arengu suutlikkuse lisaressurssi ning anda omavalitsusele teadmisi, kuidas aktiveerida kodanikualgatust ning järk-järgult suurendada teenust osutavate kodanikuühenduste võimekust.

### Analüüs ja ettepanekud

Vastavalt SoVS § 7 peab teenuse osutaja või kauba müüja järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning § 9 lõigete 1 ja 2 alusel on pandud soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustuse täitmine kohaliku omavalitsuse (KOV) õlule. Seega tuleb KOVil avalike teenuste kujundamisel ja osutamisel tagada avalike teenuste kujundamine ja osutamine moel, mis aitab kaasa meeste ja naiste võrdõiguslikkuse saavutamisele ning ei ole ühe sugupoole suhtes diskrimineeriv. Avalike teenuste delegeerimisel on tegelik teenuse osutaja kodanikuühendus, kellele see ülesanne on delegeeritud. Avaliku teenuse üleandmisel muutub kodanikuühendus vastutavaks teenuse pakkumisega kaasnevate tagajärgede ees, kuid lõplik vastutus jääb alati avalikule võimule. Seega jääb ka avalike teenuste delegeerimisel lõplik vastutus teenuste osutamisel soolise võrdõiguslikkuse saavutamise eest kohalikule omavalitsusele, mistõttu on avalike teenuste delegeerimisel oluline tõsta teenuseid osutavate kodanikuühenduste soolise võrdõiguslikkuse alast teadlikkust ning ka tõhustada kontrolli soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustuse täitmise üle. Kontrolli teostamiseks on sobivaimad meetodid: soolises lõikes tarbijate rahulolu uuringud, kulude analüüsid ning statistiliste andmete esitamine.

### **Meede 3: Teenuseid osutavate kodanikuühenduste arengu soodustamine ja toetamine**

Kodanikuühenduste jätkuva enesearendamise motiveerimiseks ning asjatundlikumate teenuse osutajate eristamiseks ja tunnustamiseks riiklikul või kohalikul tasandil luuakse kodanikuühenduste tunnustamise süsteem, mis põhineks akrediteerimisel, vastavustunnistuste väljaandmisel, registreerimisel või kindla sisuga soovituskirjade andmisel omavalitsuste, erialaliitude või riigiasutuste poolt.

Meetme rakendamise tulemuslikkuse hindamise indikaatorid:

- avalikke teenuseid osutavate kodanikuühenduste arv/osakaal;
- teenuse kasutajate/klientide rahulolu kodanikuühendustele delegeeritud teenusega;
- kohalike omavalitsuste rahulolu delegeeritud teenuste kvaliteediga.

#### Analüüs ja ettepanekud

Eelmises punktis kirjeldatust tulenevalt oleks akrediteerimisel, vastavustunnistuste vmt süsteemi loomisel oluline arendada, hinnata ja tunnustada kodanikeühenduste soolise võrdõiguslikkuse edendamise, sh sooliste mõjude hindamise analüüside läbiviimise oskusi. Meetme rakendamise tulemuslikkuse hindamise indikaator „Teenuse kasutajate/klientide rahulolu kodanikuühendustele delegeeritud teenusega” peaks olema esitatud sugude lõikes ehk hinnates tulemuslikkust (teenuse kasutajate/klientide rahulolu) meeste ja naiste lõikes.

#### **Meede 4: Teenust korraldavatel kodanikuühendustel ning teenuse kasutajatelt saadava tagasiside arvestamine**

Selleks, et pakutav teenus vastaks kõige paremini selle kasutajate vajadusele, luuakse mehhanismid, mis soodustavad teenuse korraldajate ning kasutajate kogemuste arvesse võtmist teenuse edasisel arendamisel. Kodanikuühenduste ja avaliku sektori partnerluses teenuste kõrge taseme tagamiseks tuleb enam tähelepanu suunata pidevale teenuse kasutajate tagasiside saamisele ja arvestamisele, seda nii riiklikult väljatöötatavate juhendmaterjalide koostamisel, koolituste läbiviimisel kui kohalikul tasandil igapäevase teenuse osutamisel.

Meetme rakendamise tulemuslikkuse hindamise indikaatorid:

- kodanikuühendustele delegeeritud avalike teenuste tarbijate rahulolu ja tagasiside küsimise sagedus.

#### Analüüs ja ettepanekud

Meetme 4 rakendamine on väga oluline tagamaks teenuste kujundamist vastavalt tarbijate (meeste ja naiste; poiste ja tüdrukute) tegelikele vajadustele. Samas püstitatud eesmärgi – avalike teenuste osutamine avaliku sektori ja mittetulundusühenduste koostöös on läbipaistev, jätkusuutlik ja partnerluspõhimõtteid järgiv ning kodanikud on teenustega rahul – saavutamine ning seeläbi ka SoVS § 9 kirjeldatud soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustuse täitmine on võimalik ainult juhul, kui avalike teenuste tarbijate rahulolu ja tagasisidet küsitlustes eristatakse ja analüüsitakse saadud andmeid ja vastuseid sugude lõikes. Seega on ainuvõimalik viis arvestada ja kujundada avalikke teenuseid vastavaks kodanike ehk meeste ja naiste, poiste ja tüdrukute vajadustele, kui juba andmete kogumisel ja töötlemisel võetakse arvesse soo perspektiivi.

Tulemuslikkuse hindamise indikaatorina võiks juurde lisada ka meeste ja naiste poolt esitatud tagasiside ja/või ettepanekute arvessevõtmise protsendi teenuste arendamisel sugupoolte lõikes.

#### **Peatükk 4. Kaasamine – analüüs soolise võrdõiguslikkuse seisukohast**

Peatükki sissejuhatavas probleemi ja tausta kirjelduses on öeldud, et kaasamine ja kodanike osalemine ei ole eraldiseisev valdkond, vaid seondub tihedalt avaliku halduse üldise korraldusega, laiema eesmärgiga tagada riigivalitsemise tõhusus ja läbipaistvus ning avalike huvidega arvestamine.



Poliitikakujundamisel osalenud partnerite hinnangul tunnetavad kodanikuühendused järjest enam enda olulist rolli ühiskonna ees seisvatele probleemidele parimate lahenduste leidmises, täpsemalt ka õigusaktide ja poliitikadokumentide ning nende ettevalmistamise kvaliteedi parandamises.

Arengukava lähtub veendumusest, et kodanike ja neid esindavate kodanikuühenduste aktiivne huvi riigiasjade suhtes on teretulnud ning kaasamisega saavad avaliku võimu esindajad seda ise aktiivselt soodustada. Probleemina tuuakse välja et, kaasamine ministriumides tugineb peamiselt pehmetele meetmetele nagu soovituslik kaasamise hea tava, mida tutvustatakse koolituste ja kirjalike juhendmaterjalide abil, ning puudu jääb süsteemsusest. Lahendusena on pakutud välja kaasamise sidumist mõjude hindamisega nii eelnõude kui arengukavade puhul.

Tuuakse välja ka probleemid kaasamisnõuete rakendamisel, kommunikatsiooniprobleemid kooskõlastamisel olevatest dokumentidest teavitamisel ning ka kaasamise kvaliteedi hindamisel, ning kaasamise ebaõnnestumise (selle vähesus või puudumine) juhtumite lahendamise korra puudumine.

Arengukava seab eesmärgiks, et avaliku sektori otsuste kujundamisel arvestatakse valitsusväliste osapoolte panusega ning osapooled on rahul kaasamisprotsessi läbiviimisega.

Eesmärgi saavutamiseks on välja töötatud 2 meetet: 1) kaasamise rakendamise korrastamine riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil ja 2) kaasamispraktikate arendamine.

Meetme 1 raames täiendatakse kaasamise hea tava paremaks rakendamiseks avalikus sektoris tööprotsesside kirjeldusi nii õigusloome kui muude otsuste (sh valdkondlikud arengukavad, rahastusmeetmed, seisukohad jms) kujundamise jaoks. Selgete töökordade ja -plaanide alusel saab avalikkus ülevaate, milliseid otsuseid ette valmistatakse, millised huvigrupid ja kodanikuühendused nende koostamisel osalevad. Tulemuslikkuse indikaator on: kaasamise korraldus on seotud asutuste tööprotsessidega (tööplaanid kajastavad kaasamist peamistes õigusloome otsustes).

Meetme 2 raames täiendatakse ja võetakse laiemalt kasutusele kaasamise meetodikaid.

Kvaliteedi hindamiseks töötatakse välja kriteeriumid. Kaasajatele pakutakse koolitusi ja nõustamist kaasamisjuhtude plaanimise ja läbiviimise toetamiseks. Eri sihtgruppidele pakutakse mitmekesiseid osalemisvõimalusi ning kodanikele tutvustatakse kanaleid, mille kaudu saab avalikule võimule ettepanekuid esitada.

Meetme rakendamise tulemuslikkuse hindamise indikaatorid on:

- kodanikuühenduste hinnang oma mõjule poliitikakujundamisel;
- ametnike teadlikkus kaasamise parimatest praktikatest;
- ühenduste ja elanikkonna teadlikkuse kasv osalemise võimalustest.

### Analüüs ja ettepanekud

Võrdse esindatuse põhimõttest lähtuv demokraatia eeldab, et naised ja mehed on otsuste langetamisel võrdselt kaasatud. Mõlemast soost inimesed peaksid olema alati esindatud, kui võetakse vastu otsuseid, mis mõjutavad nende elu (nt avalike teenuste kujundamine ja osutamine). Naiste ja meeste võrdne osalemine on õigluse ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse küsimus. Poliitikas osalemise õigus on meeste ja naiste põhiline inimõigus ja seda tuleb ka praktikas ellu viia. Inimeste elu puudutavate poliitikate väljatöötamine ilma neid kaasamata ning ilma et võetakse arvesse nende arvamusi, nägemusi ja nende tegelikku elu, ei ole kooskõlas arusaamaga kaasaegsest demokraatiast.

Mõlema soo esindajate kaasamine poliitikate ja avalike teenuste väljatöötamisse viib inimeste vajadusi paremini arvestavate otsuste tegemisele ning riigi ressursside sellisele

kasutamisele, mis võimaldab paremini rahulda kodanike mitmekesiseid vajadusi, ning see tõstab omakorda inimeste rahuolu väljatöötatud poliitikate ja avalike teenustega. Naiste võrdne osalemine koos meestega otsuste tegemisel võib viia selleni, et rohkem pööratakse tähelepanu küsimustele, mis on seni vähese tähelepanu osaks saanud.

Arengukava peatükis 4 tausta ja probleemi kirjelduses ei ole eraldi probleemina käsitletud naiste vähest kaasatust poliitiliste otsuste langetamisse, kuigi mitmed erinevad uuringud ja analüüsid on sellele tähelepanu osutanud<sup>12</sup>. Seega oleks üheks kaasamise kvaliteedi parandamise võimaluseks tähelepanu pööramine soolise tasakaalustatuse aspektile kaasamises ehk meeste ja naiste võrdväärne osavõtt poliitiliste otsuste tegemisest. Poliitiliste otsuste langetamisse kaasatud meeste ja naiste osakaal võiks olla ka üheks käesoleva eesmärgi saavutamise tulemusnäitajaks.

Probleemi analüüsis mainiti ka vajadust siduda kaasamine mõjude hindamisega, mis tänase seisuga on seoses mõjude hindamise meetodika vastuvõtmisega Vabariigi Valitsuse poolt ka teoks saanud. Mõjude hindamise meetodikas on mainitud, et poliitikadokumentide ettevalmistamise käigus avalikkuse ja huvirühmade kaasamine ning avalik konsulteerimine toimuvad Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruses nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ sätestatud ja reglemendi § 4 lõike 2 alusel kehtestatud „Kaasamise hea tava“ kohaselt. Samas rõhutatakse ka, et valitsusvälised partnerid peaksid olema mõjude hindamise meetodikaga kursis sedavõrd, et kui neid kaasatakse mõjude hindamise protsessi või konkreetsemalt mõjude analüüsimisse, siis nad teaksid, millised nõuded erinevates etappides kehtivad. Erinevate mõjude analüüsi etappide kirjeldustes on ka ära toodud, millal avalikkuse ja huvigruppide kaasamine toimub ja kus vastav informatsioon avaldatakse. Kaasamise hea tava punktis 2.2. on sätestatud, et kaasamisel on oluline tagada huvide tasakaalustatud esindatus. See sõnastus ei viita küll otseselt soolisele tasakaalustatusele, ent arvestades soolise võrdõiguslikkuse seaduse paragrahv 9 lõikes 2 kirjeldatut (Riiklikke, piirkondlikke ning institutsionaalseid strateegiaid, poliitikaid ja tegevuskavasid planeerides, ellu viies ja hinnates peavad käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud asutused lähtuma naiste ja meeste erinevatest vajadustest ja ühiskondlikust staatusest ning arvestama, kuidas rakendatud ja rakendatavad meetmed mõjutavad naiste ja meeste olukorda ühiskonnas), on meeste ja naiste tasakaalustatud kaasamine poliitikate kujundamise protsessi üheks meetodiks täita SoVS-ga riigi- ja kohalikele omavalitsustele pandud soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustust.

Soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 9 lõige<sup>2</sup> järgi peavad riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutused, täites neile pandud soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustust, vajaduse korral konsulteerima asjakohaste huvigruppide ning mittetulundusühendustega, kellel on õigustatud huvi aidata võidelda soolise diskrimineerimise vastu, toetamaks võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist.

Tulemuslikkuse indikaator „Kodanikuühenduste hinnang oma mõjule poliitikakujundamisel“ annaks rohkem informatsiooni tulemuslikkuse kohta, kui lisaks kodanikuühenduste hinnangutele kogutaks ja analüüsitaks soolises lõikes andmeid kodanikuühenduste peamiste sihtgruppide kohta ehk see annaks teadmisi selle kohta, milliste sotsiaalsete gruppide huvid on paremini esindatud ehk kuidas erinevad sotsiaalsed grupid (mehed ja naised on kaks kõige suuremat sotsiaalset gruppi) on rahul oma kaasatusega ja mõjuga poliitikakujundamisel.

## Muud ettepanekud

---

<sup>12</sup> Ü-M. Papp. Eesti võrdõiguslikkuse teel. Teel tasakaalustatud ühiskonda II

Peatükis 9 on toodud välja arengukava seosed teiste strateegiliste dokumentidega.

Punktis 1 on toodud välja, et riiklike struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013<sup>13</sup> haldusvõimekuse tegevussuund panustab ka kodanikuühenduste arendamisse.

Riiklike struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013 punkt 5.3. „Horisontaalsed teemad” alateema „Võrdsed võimalused” sätestab: Tegevuskavades ettenähtud suundade ja meetmete raames meeste ja naiste ebavõrdsuse kaotamine ja soolise võrdõiguslikkuse edendamine ning ebasoodsamas olukorras olevatele rühmadele võrdsete võimaluste loomine aktiivseks osalemiseks ühiskonnaelus.

Võrdseid võimalusi toetavad meetmed/projektid, mis aitavad kaasa

- naiste ja meeste majandusliku sõltumatuse tagamisele;
- naiste ja meeste võrdsemale osalemisele otsustamisel;
- töö- ja pereelu ühitamisele;
- sooliste stereotüüpide vähendamisele;
- töö- ning haridusturu soolise segregatsiooni vähendamisele;
- naiste ja meeste palgavahe vähendamisele;
- ebasoodsamas olukorras olevate isikute ja gruppide aktiivsele osalemisele ühiskonnas, sealhulgas juurdepääsule koolitustele ja tööturule.

Sealjuures on ära märgitud, et „Käesoleva horisontaalse teema määratlemisega tagatakse vastavus EL Nõukogu määruse 1083/2006 artikkel 16 nõudega, et struktuurivahendite kasutamine peab toetama meeste ja naiste võrdõiguslikkust ning edendama sooküsimuste kaasamist.”, mis tähendab, et „võrdsete võimaluste” horisontaalse meetme rakendamine on nõutav kõigilt struktuurivahendite kasutajatelt, sh ka nendelt, kelle tegevus on otseselt suunatud kodanikuühiskonna edendamisele panustamisse.

*Ettepanek: lisada EL Nõukogu määruse 1083/2006 artikkel 16 nõue struktuurivahendite kasutamisel meeste ja naiste võrdõiguslikkuse toetamise kohta täiendavalt „Arengukava seosed teiste strateegiliste dokumentidega” punkt 1 selgitusse.*

---

<sup>13</sup> Riiklike struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007-2013;  
<http://www.struktuurifondid.ee/struktuurivahendite-kasutamise-strateegia-2007-2013/>