

Naiste ja meeste roll kohalikes omavalitsustes ja volikogudes

Liina Osila, Kristi Anniste, Margaret Pulk

Uuring on valminud Hasartmängumaksu Nõukogu kaastrahastamisel.

Poliitikauuringute Keskus Praxis on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.



Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tornimäe 5, III korrus

10145 Tallinn

tel 640 8000

www.praxis.ee

praxis@praxis.ee

Väljaande autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Osila, L., Anniste, K., Pulk, M. 2019. Naiste ja meeste roll kohalikes omavalitsustes ja volikogudes. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

SISSEJUHATUS

Eesti tööturg on sooliselt segregeeritud ehk naised ja mehed tegutsevad erinevates valdkondades¹. Segregatsioon süvendab ühiskonnas juba eksisteerivaid vaateid ja stereotüüpe, mis omakorda kujundab inimeste erialaseid valikuid, mõjutades seeläbi tuleviku tööturgu ja ühiskonda. Uuringud on näidanud, et sooline tasakaal tööturu erinevates valdkondades on majanduslikult ja ühiskondlikult kasulik nii naistele kui meestele (EIGE 2017). Lisaks horisontaalsele segregatsioonile (naised ja mehed tegutsevad erinevates valdkondades) iseloomustab Eesti tööturgu ka suur vertikaalne ehk ametialane segregatsioon, mis väljendub selles, et mehed on koondunud juhtivatele ning naised madalamatele positsioonidele². Kui üldiselt keskendutakse soolisest võrdõiguslikkusest rääkides peamiselt erasektorile või keskviimu tasandile, siis naiste ja meeste rollist kohalikul võimutasandil ja seeläbi kohaliku elu kujundajatena räägitakse vähem. 2006. a koostatud „Euroopa harta naiste ja meeste võrdõiguslikkuse kohta kohalikus elus“, mis kutsus EL-i omavalitsusi edendama soolist võrdõiguslikkust, on praeguse seisuga allkirjastanud vaid üks Eesti kohalik omavalitsus.³ Rahandusministeerium teeb regulaarseid aasta ülevaateid avalikust teenistusest sh kohaliku omavalitsuse ametnikest ja töötajatest, kuid need ülevaated ei anna tervikpilti naiste ja meeste olukorrast avalikus sektoris mh kohalikes omavalitsustes (sh näiteks meeste ja naiste jagunemist ametikohtade lõikes, soopõhist infot värbamiste ja koolitustel osalemiste kohta). Praxis kogus ja analüüsis kohalike omavalitsuste 2017. aasta⁴ ja omavalitsuste volikogude 2018. aasta andmeid⁵ ning koostas selle põhjal lühiülevaate kohalikes omavalitsustes ja volikogudes töötavate naiste ja meeste haridusest, vanusest, ametitest ning palkadest.

KOHALIKE OMAVALITSUSTE VOLIKOGUD

VOLIKOGUDES ON ROHKEM MEHI KUI NAISI NING NAISI ON ROHKEM LINNADE KUI MAAPIIRKONDADE VOLIKOGUDES

Poliitilise esindatuse puhul võib rääkida kirjeldavast (*descriptive*) ning mõju omavast (*substantive*) esindatusest⁶. Kirjeldav esindatus tähendab, et esindajate proportsioon peab vastama esindatavate proportsioonile. Mõju omav esindatus tähendab, et lisaks naiste huvide esindamisele (kirjeldavale esindatusele) on vajalik ka nende huvide nimel tegutseda, mille puhul mängib olulist rolli ka esindajate/otsustajate kompetents. Kuid ilma teatud kirjeldavat esindatust saavutamata ei ole võimalik saavutada ka mõju omavat esindatust, sest ilma kriitilise massi potentsiaalselt sarnaste huvidega grupita on keeruline mõju saavutada. Seega arvestades, et naisi ja mehi on ühiskonnas pea ühepalju, on oluline, et mõlemad oleksid otsustajate hulgas enamvähem võrdselt. Seejuures on

¹ Vt Poliitikauuringute Keskus Praxis, Eesti Rakendusauuringute Keskus Centar (2009-2010). Sooline palgalõhe Eestis

² Vt samas

³ 2017 novembri seisuga on harta allkirjastanud Kose vald.

⁴ Kohalike omavalitsuste töötajate andmete analüüsimiseks kasutati Rahandusministeeriumi poolt kogutud kohalike omavalitsuste personali- ja palgastatistika andmeid.

⁵ Kohalike omavalitsuste volikogude andmed koguti kahes osas – volikogude liikmete nimed, ametikohad ning töötasu info koguti kohalike omavalitsuste kodulehtedelt ning Riigikogu Kantselei käest päriti täiendavad andmed volikogude liikmete hariduse ning vanuse kohta.

⁶ EIGE (2015) Gender Equality in power and in decision-making. Review of the implementation of the Beijing platform for the action in the EU Member States.

erinevaid seisukohti, millises proportsioonis naised ja mehed võiks otsustajate hulgas olla, et ka naiste huvid oleksid hästi esindatud. ÜRO käis juba 1995. a välja 30% piirmäär, mis on n-ö kriitiline mass, mille saavutamisel omandavad naised poliitilistes institutsioonides „täendusliku mõju“ otsuste üle. Lisaks kriitilise massi teooriale viidatakse erinevates poliitikadokumentides ka teistele esinduslikkuse proportsioonidele (40/60 ning 50/50)⁷.

Eestis on 2018. seisuga kohalike omavalitsuste – 15 linna ja 64 valla – volikogudes mandaadisaanutest 531 ehk 31% naised ning 1182 ehk 69% mehed. Kuigi üldpilti vaadates tundub, et naised on KOV-ide tasandil kriitilise massi saavutanud, ilmnevad lähemalt süvenedes erinevused omavalitsuste lõikes. Kriitiline mass on täidetud vaid 36 ehk vähem kui pooltes kohalike omavalitsuste volikogudes. Sealjuures volikogusid, kus naised on enamuses, on vaid viis – Narva-Jõesuu, Loksa linn, Haljala, Kastre ning Kohtla-Järve linn. Lisaks on naised paremini esindatud linnade volikogudes – üle 30% on naised kümnes linnavolikogus viieteistkümnest⁸.

TABEL 1. KÕIGE SUUREMA JA VÄIKSEMA NAISTE OSAKAALUGA KOV-IDE VOLIKOGUD, 2018

NAISTE OSAKAAL KÕIGES	NAISI (%)	NAISTE OSAKAAL KÕIGES MADALAM	NAISI (%)
NARVA-JÕESUU	65%	LUUNJA	7%
LOKSA	53%	PAIDE	13%
HALJALA	53%	JÕGEVA	14%
KASTRE	53%	KAMBJA	14%
KOHTLA-JÄRVE	52%	KEILA, HÄÄDEMEESTE, KUUSALU	16%

ENAMIK VOLIKOGUDE LIIKMEID ON LÄHEMAL PIGEM PENSIONI- KUI KANDIDEERIMISEALE

Volikoguliikmete keskmine vanus on 49,5 aastat. Enim esindatud vanuserühmad on 45-49-aastased ning 55-59-aastased. Kuni 35-aastaseid on volikogude liikmete seas 12% ehk nooremas tööeas mehed ja naised ei ole kohalikus poliitikas kuigi aktiivsed. Samuti on volikogudes teiste vanuserühmadega võrreldes vähem esindatud vanemaealised – üle 65-aastaseid on 11%.

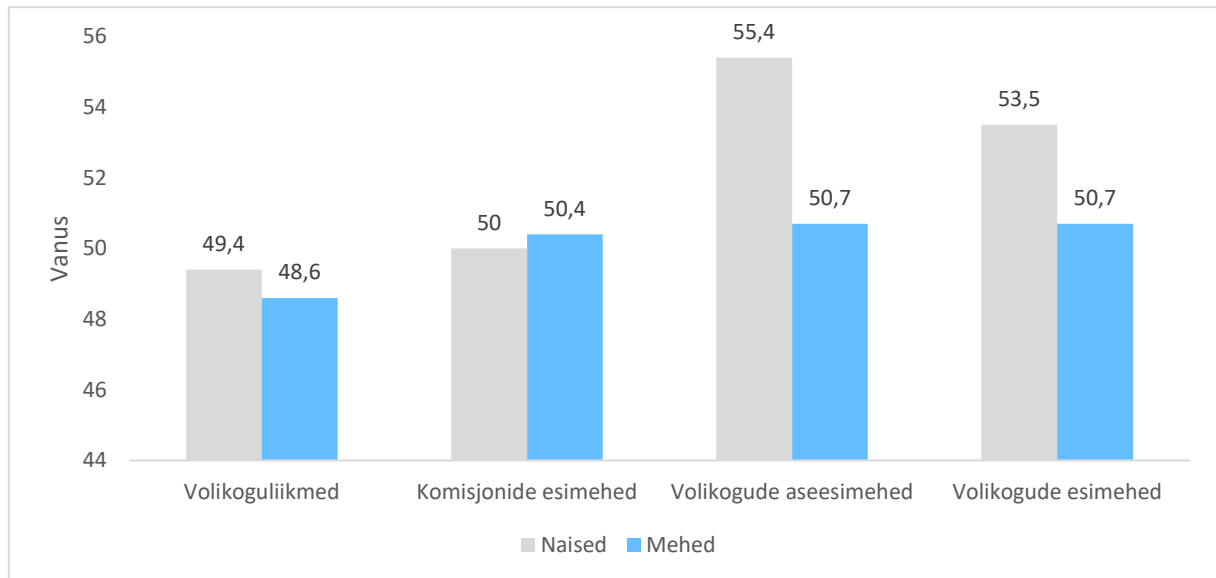
Volikogude nais- ja meesliikmete puhul märkimisväärseid erinevusi vanuse osas ei erine. Nii on naiste keskmine vanus on 49,9 ja meestel 49,2 aastat ning enim esindatud vanuserühmad nii meeste kui naiste puhul samad – 45-49-aastased (moodustavad 17% kõigist nais- ning 16% meessoost liikmetest) ja 55-59-aastased (17% kõikidest nais- ja 15% meessoost liikmetest). Kuni 35-aastased naised moodustavad volikogu kõigist naissoost liikmetest 11% ning samas vanuses mehed kõigist meesliikmetest 13%.

Kuigi volikoguliikmete seas üldiselt vanuselisi erinevusi naiste ja meeste vahel ei ole, näitavad andmed, et kohalike omavalitsuste volikogude kõrgematel positsioonidel – volikogu esi- ja aseesimeeste tasemel – on naiste keskmine vanus meeste omast 3-5 aastat kõrgem.

⁷ Dahlerup, D. (2006), 'The story of the theory of Critical Mass', *Politics & Gender*, Vol II, No 4, pp. 511–522, doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S1743923X0624114X>

⁸ Kohalike omavalitsuste volikogude andmed koguti kahes osas – volikogude liikmete nimed, ametikohad ning töötasu info koguti kohalike omavalitsuste kodulehtedelt (10.10.2018 seisuga) ning Riigikogu Kantseleilt päriti täiendavad andmed volikogude liikmete hariduse ning vanuse kohta (2017. KOV valimiste ajal kogutud andmed).

JONIS 1 VOLIKOGULIIKMETE KESKMINNE VANUS POSITSIOONI JA SOO LÖIKES, 2017

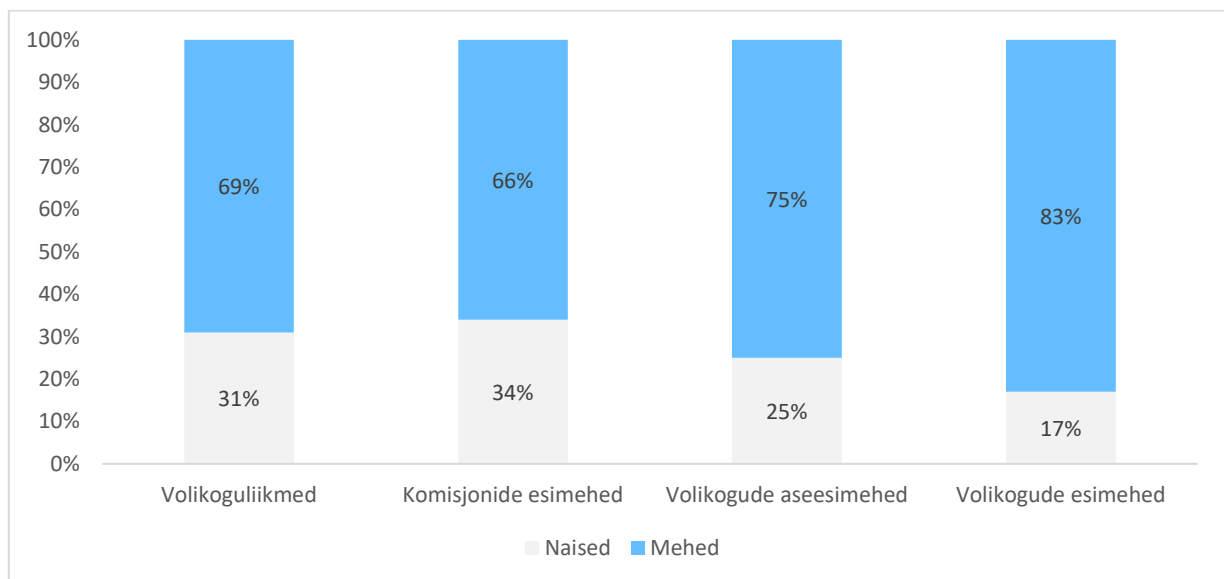


Märkus: Volikoguliikmete vanuse andmed on kogutud 2017.a seisuga.

MIDA KÕRREM POSITSIOON, SEDA VÄHEM NAISI

Nagu eelpool öeldud on Eesti kohalike omavalitsuste volikoguliikmetest 31% naised ja 69% mehed. Kui vaadata meeste ja naiste esindatust volikogu positsioonide hierarhias, muutub sooline tasakaal seda ebavõrdsemaks, mida ülespoole liikuda – volikogu aseesimeestest moodustavad naised 25% ning esimeeste hulgas on naisi vaid 17%.

JONIS 2 VOLIKOGULIIKMETE POSITSIOONID SOO LÖIKES, 2017

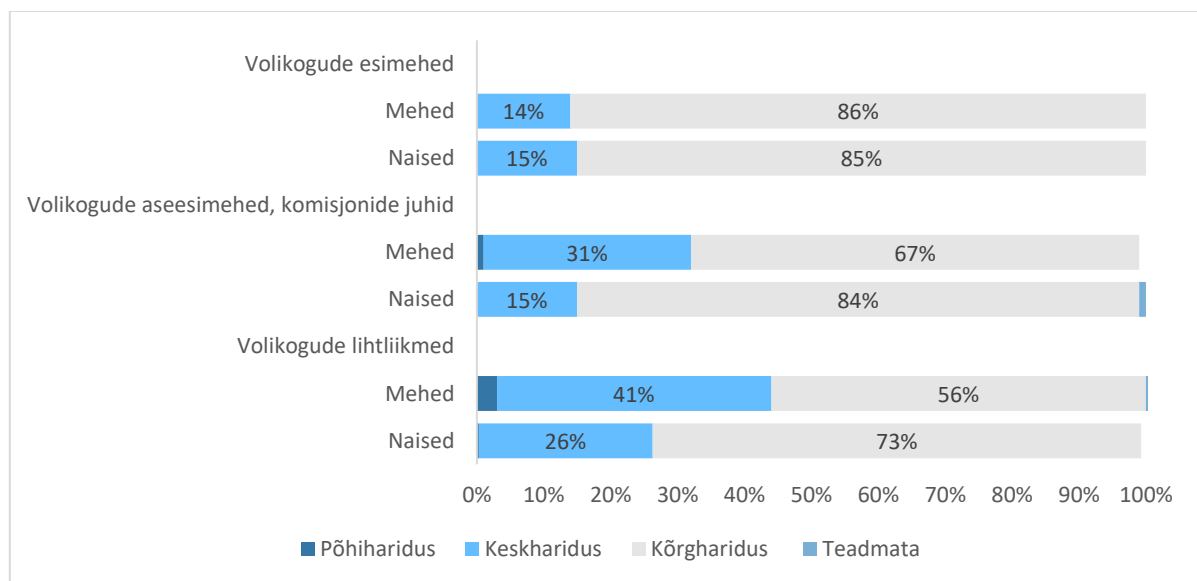


KOHALIKKU POLIITIKAT TEEVAD KÕRGHARIDUSEGA NAISED JA MEHED

Kaks kolmandikku Eesti kohalike omavalitsuste volikoguliikmetest on kõrgharidusega⁹, kusjuures nii nais- kui meessoost volikoguliikmed on kõrgemalt haritud kui naised ja mehed Eestis keskmiselt. Eriti paistab silma kõrgharitud naiste suur esindatus volikogudes. Näiteks kui kõrgharidusega on Eestis 42% ning keskharidusega 43% vähemalt 20-aastastest naistest, siis volikogudes olevatest vähemalt 20-aastastest naistest on kõrgharidus 78%-l ning keskharidus 22%-l. Eesti vähemalt 20-aastastest meestest on kõrgharidusega 30%, keskharidusega 54% ning kuni põhiharidusega 16%, samas volikogudes olevatest samaealistest meestest on kõrgharidus 61%-l, keskharidus 37%-l ning põhiharidus 2%-l¹⁰. Seega kohalikku poliitikat teevad Eestis rohkem kõrgemalt haritud mehed ja naised.

Kui vaadata volikoguliikmete haridustaset soo ning positsiooni alusel KOV-ide võimuhierarhias, näeme, et kui volikogude nais- ja meessoost esimeeste seas on hariduslik jaotus sarnane, siis teistel juhtivatel kohtadel (volikogude aseesimehed, komisjonide juhid), aga ka lihtliikmete seas on rohkem keskharidusega mehi kui naisi.

JOONIS 3. VOLIKOGULIIKMETE HARIDUSTASE SOO JA POSITSIOONI LÕIKES, 2017



Märkus: Volikoguliikmete hariduse andmed on kogutud 2017.a seisuga.

NAISED ON KOONDUNUD MADALAMATELE POSITSIOONIDELE, MISTÕTTU ON NENDE HULGAS ROHKEM VÄIKSEMA TASU SAAJAJID.

Kohalike omavalitsuste volikoguliikmete keskmine töötasu on 236 eurot ja mediaantöötasu on 125 eurot. Kuna volikogu juhtivatel positsioonidel on naised alaesindatud (17%), jäävad nii volikogude

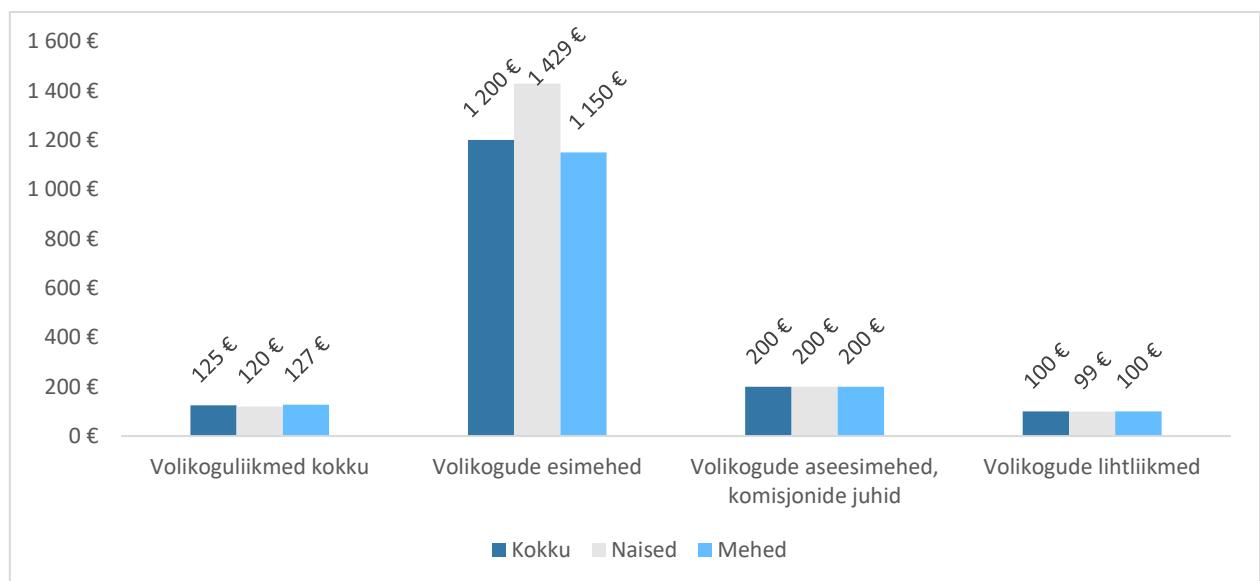
⁹ Kohalike omavalitsuste volikoguliikmete haridustaseme andmed on 2017. aasta seisuga.

¹⁰ Võrdlusena on kasutatud Statistikaameti 2017. aasta andmeid vähemalt 20-aastaste naiste ja meeste kohta.

naissoost liikmete keskmine tasu (230 eurot) kui ka mediaantasu (120 eurot) natuke alla volikogude meessoost liikmete tasudele (keskmine 239 eurot ning mediaan 127 eurot).

Volikogude lihtliikmete mediaantöötasu on 100 eurot, volikogude aseesimeeste ja komisjoni juhtide mediaantasu on 200 eurot ning volikoguesimeeste mediaantasu 1200 eurot. Kui vaadata mediaantasu positsiooni ja soo lõikes, siis näeme, et volikogu liikmete ning aseesimeeste/komisjoni juhtide tasemel on naiste ja meeste mediaantasu peaaegu võrdne. Ent esimehe ametikohal on naiste tasu ligi kolmandiku võrra meestest suurem.

JOONIS 4. VOLIKOGULIIKMETE MEDIAANTASU SOO JA POSITSIOONI LÕIKES, 2017



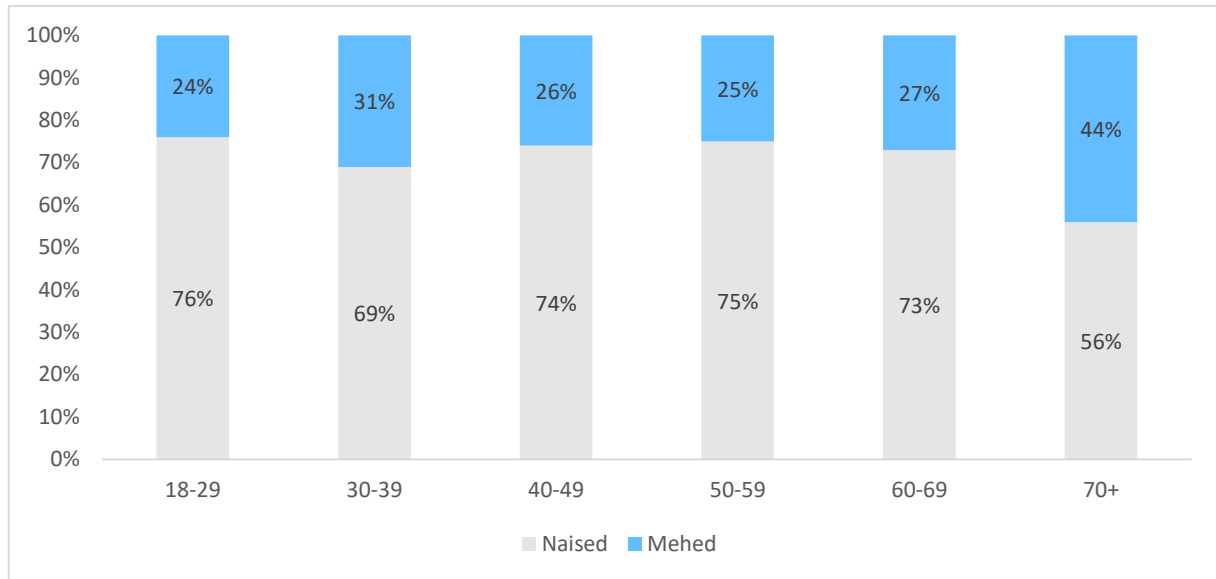
KOHALIKE OMAVALITSUSTE TÖÖTAJAD

KOHALIKE OMAVALITSUSTE TÖÖTAJATE SEAS DOMINEERIVAD KESKEALISED NAISED

2017. aastal töötas Eesti kohalikes omavalitsustes kokku ligi 3500 inimest. Nendest 73% moodustasid naised ning 27% mehed. KOV-ides töötavate naiste ja meeste keskmine vanus on 48,6 aastat¹¹. Kuna naised töötavad kohalikes omavalitsustes oluliselt rohkem kui mehed, ületab nende osakaal meeste oma ka kõikides vanuserühmades. Meeste osakaal on keskmisest (27%) kõrgem 30-39-aastaste (31%) ning 70+ vanusrühmas (44%).

¹¹ Rahandusministeeriumi kogutud kohalike omavalitsuste personalistatistika 2017. aasta andmete põhjal.

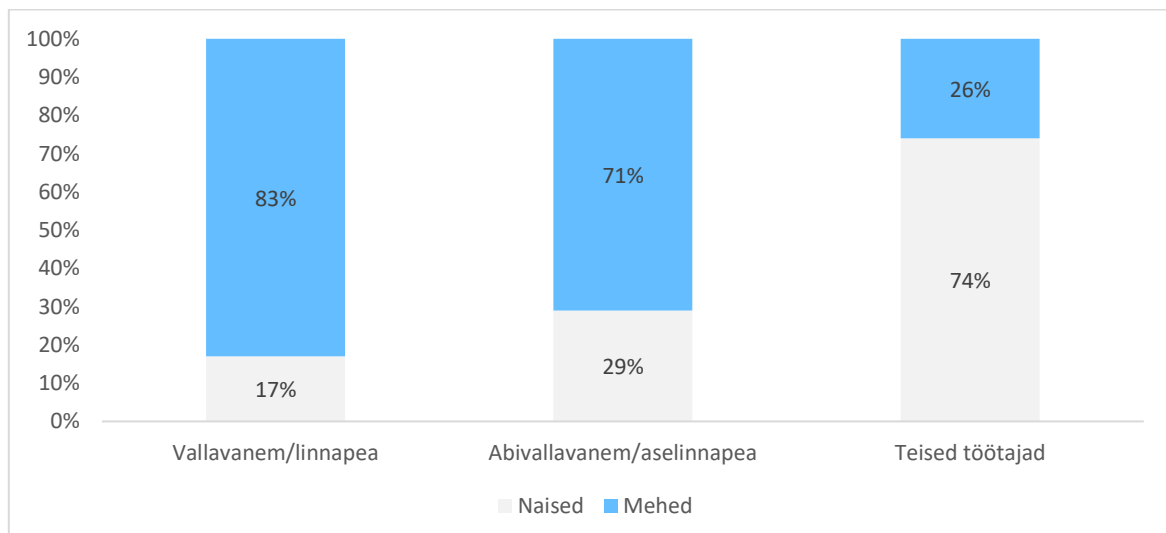
JONIS 5 KOHALIKE OMAVALITSUSTE TÖÖTAJAD SOO JA VANUSERÜHMAD LÖIKES, 2017



NAISED TÖÖTAVAD REATÖÖTAJATE, MEHED KOV-IDE JUHTIDENA

Kuigi kohalike omavalitsuste töötajatest ligi 75% on naised, on nad pigem koondunud spetsialistide ametikohtadele, samas kui mehed on tugevalt üle-esindatud KOV-ide juhtide seas.¹² Võrreldes kohalike omavalitsuste volikogudega on töötajate seas meeste-naiste suhe ametiredelil ülespoole liikudes veelgi ebavõrdsem. Kui „teiste töötajate“ seas on naisi 74% ja mehi 26%, siis abilinnapea/abivallavanemate seas on mehi 71% ja naisi 29% ning linnapeade/vallavanemate hulgas mehi tervelt 83% ja naisi 17%.¹³

JONIS 6 KOHALIKE OMAVALITSUSTE TÖÖTAJAD SOO JA AMETIKOHTADE LÖIKES, 2017



¹² Soolise tasakaalu analüüsimiseks ametite kaupa on KOV-ide töötajad jagatud kolme rühma: linnapead/vallavanemad, abilinnapead/asevallavanemad ning teised töötajad, kelle all on mõeldud töötajaid ja ametnikke, varieerudes haldustöötajatest nõunike, spetsialistide ja osakonnajuhatajateni.

¹³ Rahandusministeeriumi kogutud kohalike omavalitsuste palgastatistika 2017. aasta andmete põhjal.

KOV-IDE NAISSOOST JUHID ON KESKMISELT HARITUMAD KUI MEESSOOST JUHID

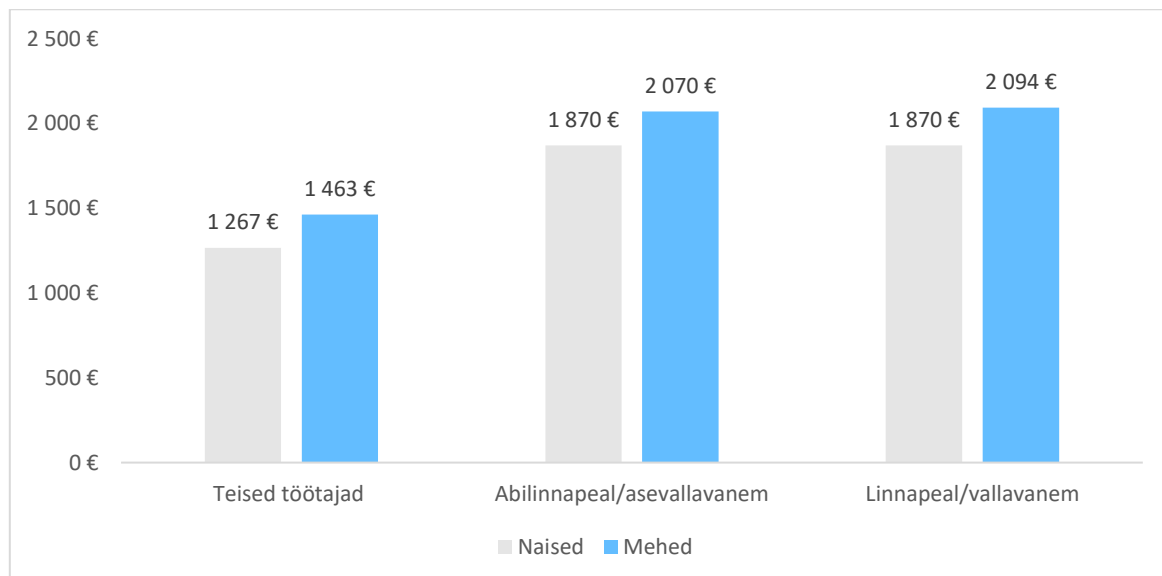
66% kohalike omavalitsuste töötajatest omab kõrgharidust ning olulisi erinevusi haridustasemes töötajate soo lõikes ei esine – kõrgharidusega on 65% naistest ja 66% meestest, keskharidusega 28% naistest ja 24% meestest ning põhiharidusega 6% naistest ja 8% meestest. Kõrgharidusega naised, kellest ligi pooltel on magistrakraad, moodustavad kõikidest KOV-ide töötajatest 48%.

Linnapeade/vallavanemate hulgas on valdavalt kõrgharitud mehed ja naised, kuid kui kohalikke omavalitsusi juhtivad naised on kõik kõrgharidusega, siis 10%-l meessoost juhtidel on vaid keskharidus.¹⁴

NAISTE PALK ON MEESTE OMAST VÄIKSEM NII VÕIMU- KUI SPETSIALISTIPOSITSIOONIDEL

Kohalike omavalitsuste töötajate keskmine palk on 1577 eurot ning mediaanpalk 1347 eurot, mis on 29% kõrgem Eesti 2017. aasta keskmisest palgast.¹⁵ Võrreldes KOV-ide nais- ja meestöötajate palkasid, näeme, et juhtivatel ametikohtadel (linnapead/vallavanemad, abilinnapead/asevallavanemad) on meeste palgad kõrgemad naiste palgast. Näiteks kui meessoost omavalitsusjuhtide mediaanpalk on 2094 eurot, siis naissoost linnapeade/vallavanemate mediaanpalk on vaid 1870 eurot. 75% meessoost KOV-ide juhtidest teenib üle Eesti keskmise palga, samas kui naissoost juhtidest teenib üle Eesti keskmise vaid 56%. Viimaks, analüüsides mediaanpalka ametikoha järgi, siis meeste töötasu on kõikides kategooriates umbes 10% võrra suurem.¹⁶

JONIS 7 KOHALIKE OMAVALITSUSTE TÖÖTAJATE MEDIAANPALK SOO JA AMETIKOHTADE LÕIKES, 2017



¹⁴ Rahandusministeeriumi kogutud kohalike omavalitsuste personalistatistika 2017. aasta andmete põhjal.

¹⁵ Eesti 2017. aasta keskmise palk 1221€ bruto.

¹⁶ Rahandusministeeriumi kogutud kohalike omavalitsuste palgastatistika 2017. aasta andmete põhjal.

VIIS PÕHIJÄRELDUST

- Kohaliku omavalitsuse tasandil on **võim koondunud meeste kätte**. Volikogudes on naised 31% ja kuigi KOV-ide töötajate seas on naised ülekaalus (73%) on KOV-ide juhtide seas neid vaid 17%.
- **Nii kohalike omavalitsuste töötajate puhul kui ka volikogudes** ametihierarhias ülespoole liikudes kordub muster, et mida kõrgem positsioon või amet, seda väiksema tõenäosusega täidab seda naine.
- **Nii kohalike omavalitsuste töötajate kui ka volikogude liikmete** hulgas on suures ülekaalus kõrgharidusega inimesed, eriti naiste hulgas. Enamikel juhtivatel kohtadel on samas rohkem keskharidusega mehi kui naisi.
- **Kohalike omavalitsuste naissoost töötajate** keskmine töötasu on nii juhtivate töökohtade kui teiste töötajate puhul väiksem kui **meestel**. Samas juhtide seas on naised meestest veidi kõrgemini haritud ning teiste töötajate haridustasemetes olulised erinevused puuduvad.
- Kuivõrd **kohalike omavalitsuste volikogude** juhtivatel positsioonidel on naised alaesindatud, on volikogude naissoost liikmete keskmine ja mediaanpalk madalam meessoost liikmete palgast. Samas need vähesed naised, kes on volikogu esimeheks saanud, saavad meessoost esimeestest kõrgemat palka.

SOOVITUSED

Kohalike omavalitsuste töötajate ja volikogude koosseise soopõhiselt analüüsid selgus, et võim on mõlemas koondunud meeste kätte ning mida kõrgemale ametihierarhias liikuda, seda vähem naised leidub. Samas selgus ka, et volikogudes olevad ja kohalikes omavalitsustes töötavad naised ja mehed on keskmisest kõrgemalt haritud. Kuid kui volikogude esimeeste hulgas hariduslikke erinevusi ei ilmnenud, siis teistel juhtivatel kohtadel on rohkem keskharidusega mehi kui naisi. Linnapeade/vallavanemate hulgas on valdavalt kõrgharitud mehed ja naised, kuid kui kohalike omavalitsusi juhtivad naised on kõik kõrgharidusega, siis 10%-l meessoost juhtidel on vaid keskharidus. Võttes arvesse, et haridustaset loetakse üheks olulisemaks kompetentsust näitavaks indikaatoriks, siis põhjus, miks naised ei jõua või ei sobi juhtivatele kohtadele Eesti kohalikes omavalitsustes ja volikogudes, ei saa seisneda nende madalamas kompetentsis. Seetõttu tuleks täpsemalt analüüsida, mis põhjustel on naised kohalike omavalitsuste volikogudes ning kohalike omavalitsuste juhtivatel kohtadel nii vähe ning vajadusel planeerida tegevusi olukorra parandamiseks.

Soolise võrdõiguslikkuse seaduse järgi peavad riigi- ja kohalike omavalitsuste asutused soolist võrdõiguslikkust edendama süstemaatiliselt ja eesmärgistatult (SoVS § 9–11). Selle eelduseks on, et soopõhiste andmete kogumist ja analüüsi peetakse otsustajate meelest vajalikuks ja oluliseks ning andmete analüüsi järel ollakse valmis koostama tegevuskava. Nagu eespool mainitud, on Eestis vaid üks omavalitsus, mis on allkirjastanud harta, mis kutsub omavalitsusi üles soolist võrdõiguslikkust edendama. Seega võib järeldada, et see teema ei kuulu enamike Eesti kohalike omavalitsuste prioriteetide hulka. Eestis kogub Rahandusministeerium kohalike omavalitsustelt personali-, palga-, lahkumis-, tulemis-, värbamis- ja koolitusstatistikat. Kahjuks ei võimalda praegune andmekogumise viis palga- ja personalistatistikat kokku viia, mistõttu pole kõiki neid andmeid võimalik hetkel ilma täiendava andmekorjeta soopõhiselt analüüsida. Sama kehtib ka muu kogutud statistika kohta - näiteks ei ole hetkel võimalik analüüsida, kui palju naised ja kui palju mehi eelmisel aastal koolitustel osales, millistel koolitustel osalesid rohkem naised, millistel mehed. Kohalike omavalitsuste volikogude kohta andmeid ühtselt ei koguta ning ei analüüsita. Kuivõrd igasuguse probleemi ennetamise ja lahendamise aluseks on kvaliteetsete andmete olemasolu, mille alusel on võimalik otsustada, kas ja mida ette võtta, on oluline andmete kogumist ja kvaliteeti tõsta.

Kuigi Eesti seadused kehtivad kõigile võrdselt ning igaühel on formaalselt õigus ja võimalus oma huve poliitikas ja juhtivatel kohtadel teostada, ei ole pruugi ühiskonnas levinud hoiakute ja stereotüüpide mõjul praktikas olla naistel meestega võrdset stardipositsiooni ning naiste võimalused end teostada

valdkondades, kus nende esindatus pole levinud või tavapärase on piiratumad. Naiste väiksemat esindatust poliitikas mõjutavad lisaks eelpool mainitule veel struktuurne ressursside ebavõrdsus sh vaesuse feminiseerumine ning valimis- ja parteisüsteemide ülesehitus.¹⁷ Erakondadel on suur roll naiste edendamisel poliitikas, kuna parteid saavad toetada sooliselt võrdsema esindatuse saavutamist, alustades soopõhisest erakonnaliikmete üle arve pidamisest kuni konkreetsete põhimõtete kokkuleppimiseni nt et igas valimisnimekirjas on vähemalt teatud arv naisi¹⁸.

Ilma eelmainitud takistustega süstemaatiliselt tegelemata on vähe tõenäoline, et naiste esindatus Eesti poliitikas, sh kohaliku tasandi otsustusprotsessides, oluliselt suureneks.

¹⁷ Biin, H. (2004) „Women’s presence in Estonian Parliament“

¹⁸ OSCE (2014) *“Handbook on Promoting Women’s participation in Political Parties“*