

Sooline palgalõhe Eestis

Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 2/2011



Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 2/2011

Sooline palgalõhe Eestis

Artiklite kogumik



Sooline palgalõhe Eestis. Artiklite kogumik.
Sotsiaalministeeriumi toimetised, 2/2011

2009–2010 tegid Poliitikauuringute Keskus PRAXIS ja Eesti Rakendusauuringute Keskus CentAR Sotsiaalministeeriumi tellimusel soolise palgalõhe uuringu, mille raportid on kättesaadavad Sotsiaalministeeriumi koduleheküljel. Käesolev artiklite kogumik on selle uuringu kokkuvõtte.

Trükise väljaandmist toetab Euroopa Liit Euroopa Sotsiaalfondi programmist „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine 2011–2013”



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks



ESF



SOOLISE
VÕRDÕIGUSLIKKUSE
EDENDAMISE
PROGRAMM

Lisateave:

Sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakond
Sotsiaalministeerium
Gonsiori 29, 15027 Tallinn
info@sm.ee

Trükk ja küljendus: AS Ecoprint
Esikaane foto: iStockphoto
Keeletoimetaja: Kristel Ress

ISSN-L 1736-3896
ISSN 1736-3896 (trükis)
ISSN 1736-390X (*online*)

Autoriõigus: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS ja Eesti Rakendusauuringute Keskus CentAR, Sotsiaalministeerium 2011

Selle kogumiku tekstid väljendavad autorite seisukohti. Kõikide tekstides esinevate võimalike vigade eest vastutavad autorid.

Trükitud taaskasutatud paberile

Sisukord

Lühikokkuvõte	5
Sissejuhatus	7
Sooline palgalõhe, selle põhjused ja hindamisviisid. Koostaja Helen Biin	9
Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs. Koostajad Sten Anspal ja Tairi Rõõm	27
Sooline palgalõhe organisatsioonis: näited Eesti juhtumiuuringutest. Koostajad Epp Kallaste ja Liis Kraut	67
Sooline palgalõhe Eestis: poliitikasoovitused. Koostajad Pirjo Turk, Liis Kraut, Sten Anspal ja Epp Kallaste	83

Lühikokkuvõte

Käesoleva artiklite kogumiku eesmärk on anda ülevaade Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS ja Eesti Rakendusauuringute Keskuse CentAR tehtud uuringust „Sooline palgalõhe Eestis”. See põhjalik uuring koosnes neljast etapist, millest igaühele vastab kogumiku üks artikkel.

Helen Biin kirjeldab esimeses artiklis uuringuraportile „Sooline palgalõhe: teoreetilise ja empiirilise kirjanduse ülevaade”¹ tuginedes soolise palgalõhe põhjusi ja hindamis-meetodeid. Palkade soolist erinevust vaatlevad eri teadusdistsipliinid ise vaatenurkadest: majandusteoorias lähtutakse inimkapitali teooriast, sotsioloogilised käsitlused näevad inimkapitali mõjutajana tööturu segregatsiooni ehk naiste ja meeste koondumist erinevatele töökohtadele ja tegevusaladele ning soouurimusteooriad tuginevad enamasti töö-turuvälistele teguritele (nt stereotüübid, diskrimineerimine). Nii nagu pole soolise palgalõhe põhjused eraldiseisvad, pole ka erinevad käsitlused üksteisest sõltumatud. Artikkel hõlmab laiemalt nelja teemarühma: investeeringud inimkapitali, sooline diskrimineerimine, segregatsioon tööturul ja organisatsioonipraktikad palkade erinevuse kujundajana.

Teises artiklis² analüüsivad Sten Anspal ja Tairi Rõõm soolist palgalõhet Eesti tööjõu-uuringu andmetele tuginedes. Näiteks selgub 2008. aasta andmetest, et täistööajaga töötavate Eesti naiste ja meeste keskmine palgaerinevus on 31,4%. Samuti selgub, kui suur on palgalõhe erinevate töötajate rühmade ja tööturu segmentide arvestuses ning mil määral mõjutab lapsevanemaks olemine naiste ja meeste palgaerinevusi. Eraldi käsitleb artikkel selgitatud ja selgitamata soolist palgalõhet ning kirjeldab, kuidas võrd on sooline palgalõhe tingitud naiste ja meeste koondumisest erinevatele ameti- ja tegevusaladele (sooline segregatsioon tööturul), ning teisalt seda, mil määral saab palgaerinevust selgitada töötajate kvalifikatsiooni ja muude mõõdetavate tunnuste erinevustega. Veel selgub, milline oleks naiste ja meeste palgaerinevus, kui igal ametialal töötaks naisi sama palju kui mehi.

Kolmandas artiklis³ analüüsib Epp Kallaste, mil määral võivad organisatsioonisesed personalipraktikad mõjutada soolise palgalõhe teket. Soolise palgalõhe uuringu ühe etapina korraldati kuues organisatsioonis juhtumiuuringud, et analüüsida üksikasjalikumalt, mis määral peavad Eesti organisatsioonide puhul paika rahvusvahelisest kirjandusest ilmnenuid seosed personalipraktikate ja soolise palgalõhe vahel. Artikkel puudutab ka küsimust, kuidas mõjutavad palgakorraldus ja tasustamissüsteemid soolise palgalõhe teket.

¹ Uuringuraporti „Sooline palgalõhe Eestis: teoreetilise ja empiirilise kirjanduse ülevaade” autorid on Sten Anspal, Helen Biin, Epp Kallaste, Marre Karu ja Liis Kraut.

² Artikkel tugineb uuringuraportile „Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs”, mille autorid on Sten Anspal, Liis Kraut ja Tairi Rõõm.

³ Artikli aluseks on uuringuraport „Sooline palgalõhe Eestis: juhtumiuuringud”, mille autorid on Epp Kallaste, Marre Karu, Liis Kraut ja Pirjo Turk.

Viimane artikkel⁴ annab ülevaate poliitikasoovitustest, mis võiksid osutada soolise palgalõhe uuringu eri etappide analüüsile ja rahvusvahelisele kogemusele tuginedes Eesti kontekstis kõige otstarbekamateks. Artikkel sisaldab soovitusi kahandada palgalõhet soolise võrdõiguslikkuse põhimõtete põhjalikuma rakendamise ja teavitamise kaudu ühiskonna ja riigi tasandil. Vähendamaks naiste pikaajalisi karjäärikatkestusi, mille üldjuhul põhjustab naiste suurem koormus seoses koduste kohustustega, on artiklis välja toodud nõuandeid, kuidas hõlbustada naiste töö- ja pereelu ühitamist. Kirjeldatud on ka võimalusi vähendada hariduses ja tööturul soolist segregatsiooni. Veel annab peatükk ülevaate võimalustest, kuidas on võimalik saavutada organisatsiooni tasandil sooline võrdõiguslikkus ja maksta võrdväärse töö eest võrdset palka. Artikli autorid on Pirjo Turk, Liis Kraut, Epp Kallaste ja Sten Anspal.

⁴ Artikkel annab ülevaate uuringuraportist „Sooline palgalõhe Eestis: poliitikameetmete analüüs”, mille autorid on Sten Anspal, Epp Kallaste, Marre Karu, Liis Kraut, Tairi Rõõm ja Pirjo Turk.

Sissejuhatus

Sooline võrdõiguslikkus on inimõigus ja demokraatliku valitsemisvormi toimimise eeldus. Paraku võib naiste ja meeste ebavõrdset kohtlemist kohata igas eluvaldkonnas ja see võib avaldada otsesest või kaudset mõju inimeste eneseteostuse võimalustele. Ebavõrdne kohtlemine soo alusel on põhjus, miks on ressursid jagunenud ühiskonnas naiste ja meeste vahel ebaõiglaselt. Üks selline ressurss on sissetulek. Sissetulekuallikad võivad olla palk, pension, töötuskindlustus- või vanemahüvitis. Palk mõjutab aga otseselt kõiki eelmises lauses mainitud sissetulekuvorme, sest nii pension, töötuskindlustus kui ka vanemahüvitis sõltuvad palga suurusel. Seega ei mõjuta palk mitte ainult naiste ja meeste olevikku, vaid see mõjutab elukvaliteeti ka järgmistel eluetappidel.

Eesti tööjõu-uuringu andmetest lähtudes oli Eesti naiste ja meeste keskmine palgaerinevus 2008. aastal 31,4%. Võrreldes Euroopa riikidega, kus keskmine palgalõhe oli samal aastal 17,6%⁵, on Eesti naiste ja meeste palgaerinevus suurim. Kuivõrd sooline palgalõhe on üks n-õ väljundnäitaja naiste ja meeste olukorra kohta tööturul, on selle abil võimalik hinnata Eesti tööturгу soolise võrdõiguslikkuse aspektist. Üldise majanduskasvu eesmärkide saavutamise seisukohast on olulised indiviidide võrdsed võimalused end tööturul teostada. Samas ei maksa alahinnata naiste majandusliku sõltumatuse tähtsust, mis on aluseks naiste ja laste vaesusmäära riski kahanemisele, samuti naiste kogitud vägivalla vähenemisele paari- ja lähisuhtes⁶.

Nagu mainitud, on kõikjal Euroopa riikides naiste töötasu meeste omast keskmiselt väiksem. Keskmise ehk üldise soolise palgalõhe all mõistetakse naiste ja meeste keskmiste palkade üldist erinevust, kuid arvesse ei võeta töökohtade ja tegevusalade erinevust ega naiste ja meeste inimkapitali erinevusi (haridus, töökogemused jms). Seetõttu kasutatakse maailmas palgalõhe arvutamiseks mitmesuguseid meetodeid ja aspekte, näiteks seda, mil määral on palgalõhe tingitud naiste ja meeste erinevatest tööülesannetest ning teisalt seda, kuivõrd mõjutab palka naiste ja meeste erinev inimkapital. Viimane tähistab indiviidi investeringuid oma oskustesse, haridusse ja kogemustesse ehk teisisõnu inimkapitali, mis tõstab inimese väärtust töötajana (Becker 1964). Selgitamata palgalõheks nimetatakse seda osa palgalõhest, mida ei saa selgitada tavaliselt palku mõjutavate teguritega. Teine osa palkade erinevusi, mida saab seletada töötaja ja töökoha omadustega olemasolevate andmete abil, on n-õ selgitatud sooline palgalõhe. Näiteks oli Eestis aastatel 2000–2008 keskmine sooline palgalõhe 28,7%⁷, millest selgitatud palgalõhe osakaal meeste keskmises palgas oli 4,4% ja selgitamata palgalõhe osakaal 24,3%. Selgitamata

⁵ Eurostati andmetel.

⁶ Naiste sõltumatus ja iseseisev toimetulek on sageli põhjuseks, miks naised, kes kannatavad paari- ja lähisuhtevägivalla all, ei lahku oma partneri juurest (Mpaayee 2003).

⁷ Üldine sooline palgaerinevus on arvatud regressiooni põhjal, mis sisaldab selgitava muutujana ainult sugu tähistavat fiktiivset muutujat.

soolise palgalõhe põhjus võib olla naiste diskrimineerimine tööturul, aga ka selgitamata osa võib teatud määral tuleneda arvutuskäigust andmete piiratuse tõttu välja jäänud muutujatest, mis avaldavad naiste ja meeste palkadele erinevat mõju.

Soolist palgalõhet mõjutavate tegurite seas võib tööturul olla peale naiste ja meeste erinevate tegevusalade ja ametikohtade ka erinev staaž. Et naised on keskmiselt rohkem hõivatud perekondlike kohustustega (laste kasvatamine, haige lapsega kodusolek jm) ning on sellest tingitult tööturul teatud aja mitteaktiivsed, jääb naiste keskmine staaž meeste omast lühemaks. Mitme uuringu põhjal (Erosa *et al.* 2005, Rõöm ja Kallaste 2004, Randoja 2008) on järeldatud, et Eestis on sooline palgalõhe suurim just neis vanuserühmades, kus kõige tõenäolisemalt katkestatakse karjäär pere loomise eesmärgil.

Sooline palgalõhe on ühiskonnas valitsevat ebavõrdsust väljendav kompleksne ilming, mida mõjutavad paljud erinevad ja üksteisega seotud asjaolud. Palgaerinevuste põhjustajana võib näha nii naiste ja meeste koondumist erinevatele tegevusaladele ja töökohtadele ehk soolist segregatsiooni tööturul kui ka eelmainitud naiste ja meeste vahelisi erinevusi hariduses, staažis jmt. Samas ei tohi alahinnata ka ühiskonnas levinud hoiakute ja stereotüüpide osatähtsust palgalõhe mõjutajana.

Käesolev artiklite kogumik koondab uuringu „Sooline palgalõhe Eestis” nelja etapi ülevaated, mis on valminud Sotsiaalministeeriumi rahastatud programmi „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine 2008–2010” raames. Esimene artikkel annab ülevaate soolise palgalõhe teemalisest teoreetilisest ja empiirilisest kirjandusest ja teises artiklis analüüsitakse empiiriliselt soolist palgalõhet Eestis viimase kümnendi vältel. Kolmas artikkel käsitleb kuues organisatsioonis tehtud juhtumiuuringute tulemusi ja järeldusi. Viimane artikkel kirjeldab poliitikasoovitusi soolise palgalõhe vähendamiseks, mis oleks siinse uuringu tulemustel põhinedes ning teiste riikide kogemust arvesse võttes otstarbekad kasutusele võtta ka Eestis.

Sooline palgalõhe, selle põhjused ja hindamisviisid

Koostaja Helen Biin

Artikkel põhineb raportil

Anspal, S., Kallaste, E., Karu, M., Kraut, L., Biin, H. (2009). *Sooline palgalõhe Eestis: teoreetilise ja empiirilise kirjanduse ülevaade. Uuringuraport*. Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR, Poliitikauringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium.

Sissejuhatus

Naiste ja meeste keskmine töötasu on erinevad nii Eestis kui ka mujal maailmas: meeste palk on üldjuhul suurem kui naistel. Tõine sissetulek on valdava osa inimeste jaoks peamine või ainuke tuluallikas. Kuna töö eest saadav tasu mõjutab ka teisi sissetulekuliike (nt pensionit, vanema- ja töötuskindlustushüvitist), ei mõjuta see inimeste heaolu ainuüksi tööelu kestel, vaid mõjutab elukvaliteeti kogu inimese elu vältel. Seega taastoodab palkade ebavõrdsus üldist ebavõrdsust.

Soolise palgalõhe ehk naiste ja meeste keskmise palga erinevuse kujunemisel mängivad rolli paljud tegurid (nt haridus, tööaeg, sotsiaalsed normid, lapsehoiuteenuste korraldus). Seetõttu viitab palgaerinevuse suurus naiste ja meeste erinevale olukorrale tööturul ning ühiskonnas laiemalt. Ühelt poolt tähendavad naiste madalamad sissetulekud seda, et naiste ja meeste kasutada on erineval hulgal ressursse. See toob omakorda kaasa sotsiaalseid probleeme, näiteks vaesuse feminiseerumist või laste vaesust. Küsimus on nii naiste iseseisvas toimetulekus ja sõltumatuses kui ka õigluses, sest meeste ja naiste palgavahet ei ole alati võimalik põhjendada objektiivsete teguritega. Teisest küljest võivad naiste madalamad töötasud näidata seda, et ühiskonnas ei ole täiel määral kasutatud ära naiste, st poolte elanike potentsiaali.

See artikkel annab ülevaate palgalõhe kujunemist ja püsivust selgitavatest käsitlustest. Esmalt tutvustatakse soolise palgalõhe olemust ja selle osi ning tehakse kokkuvõtte varasemate uuringutega tuvastatud palgalõhe suurusest. Seejärel vaadeldakse soolise palgaerinevuse tekkimise ja säilimise mehhanisme.

1. Mis on sooline palgalõhe?

Keskmise ehk üldise soolise palgalõhe⁸ all peetakse silmas naiste ja meeste keskmise palga erinevust. Keskmise soolise palgalõhe puhul ei ole arvesse võetud võrreldavate naiste ja meeste erinevaid ameteid, tegevusalasid, tööaega ja muid tegureid, mis võivad palkade erinevust mõjutada. Tavaliselt mõistetakse keskmise soolise palgalõhe all naiste keskmise tunnipalga suhet meeste keskmisse tunnipalka (nt Statistikaameti andmetel oli 2006. aastal naiste keskmine brutotunnitasu Eestis 73,1% meeste keskmisest brutotunnitasust). Samuti on levinud soolise palgalõhe esitamine naiste ja meeste keskmise tunnipalga vahe osakaaluna meeste keskmises tunnipalgas (nt 2006. aastal oli keskmine sooline palgalõhe Eestis 26,9%).⁹

Soolise palgalõhe uurijad püüavad leida palgaerinevust selgitavaid tegureid, näiteks on peamistena välja toodud järgmised (Chubb *et al.* 2008)¹⁰:

- personaalsed tegurid – vanus, haridus, tööstaaž, laste olemasolu, töökogemus;
- 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, töösuhted, lapsehoolduspuhkuse regulatsioon, lapsehoiuteenuste korraldus;
- sotsiaalsed normid ja tavad – haridustee ja töö valik, karjäärimustrid, naiste ja meeste töörollide väärtustamine.

Palkade ning naiste ja meeste palka mõjutavate tegurite vahelise seose täpsustamine võimaldab eristada **selgitatud palgalõhet** ehk seda osa palgaerinevusest, mis on seotud erinevustega naiste ja meeste tegurites, ning **selgitamata palgalõhet** ehk seda osa, mida ei saa selgitada nende tegurite erinevustega. Mida rohkem on võetud soolise palgalõhe suuruse hindamisel arvesse olulisi tegureid, seda väiksemaks jääb üldjuhul palgalõhe selgitamata osa. Selgitamata palgalõhe väikseimad hinnangud saadakse juhul, kui on võimalik arvestada tavaliselt andmete ebapiisavuse tõttu analüüsist välja jäävaid tegureid (nt tegelik tööstaaž, töökogemuse järjepidevus, töö iseloom ja kohustused, koolitus ja erialavalikud hariduses) (Gunderson 2006).

Soolise palgalõhe analüüs keskmiste palkade võrdluses võib varjata **erinevusi palga- jaotuse eri osades**. Näiteks võib esineda süstemaatiline erinevus kõrgema ja madalama

⁸ Ingl k *unadjusted, uncorrected* või *raw gender wage gap*.

⁹ Käesolevas artiklis kasutatakse võimaluse korral viimast käsitust.

¹⁰ Toodud nimistu ei ole lõplik, kuid hõlmab peamisi teoreetilistes lähenemistes ja empiirilistes uuringutes hõlmatud tegureid. Soolist palgalõhet mõjutavad ka nende tegurite kombinatsioonid.

palgaga töötajate puhul: erinevus kõige kõrgema palgaga naiste ja kõige kõrgema palgaga meeste palkades võib olla suurem kui madalapalgaliste naiste ja madalapalgaliste meeste palkade erinevus (või vastupidi).

2. Kui suur on sooline palgalõhe?

Soolise palgalõhe suurus sõltub sellest, keda ja millisel ajajärgul uuritakse, uuringus kasutatavatest andmetest ning valitud palgalõhe hindamise meetodist. Erinevate andmete kasutamise tõttu on uuringute põhjal keerukas võrrelda riike ning saada ülevaadet soolise palgalõhe arengujoontest. Sama riigi kohta leitud hinnangud võivad olla erineva väärtusega (Weichselbaumer ja Winter-Ebmer 2005, Plantenga ja Remery 2006, Stanley ja Jarrell 1998, O'Dorchai 2008, Kunze 2000).

Keskmine ehk üldine sooline palgalõhe varieerub periooditi ja riigiti üsna ulatuslikult. Näiteks oli Euroopa Liidu (edaspidi EL) riikide soolise palgalõhe suurus 2005. aastal alates 8,5 protsendist Belgias kuni 36,4¹¹ protsendini Eestis (O'Dorchai 2008). Kui Euroopa keskmine sooline palgaerinevus on viimasel kümnendil olnud suhteliselt püsiv, siis riike eraldi vaadeldes on muutused varieerunud. Valdavalt on üldine palgalõhe aja jooksul kahanenud, kuid osas riikides on palgaerinevus sel perioodil kasvanud (ILO 2009, Plantenga ja Remery 2006, Weichselbaumer ja Winter-Ebmer 2005). Ka Eestis on keskmine sooline palgalõhe Statistikaameti andmetel viimasel ajal (2002–2008) suurenenud.

Eestis on keskmine sooline palgalõhe viimasel ajal (2002–2008) kasvanud.

Ehkki tulemused sõltuvad kasutatud andmetest ja hinnatavast perioodist, on palgalõhe hinnangutes olemas teatud reeglipära. Näiteks on tööturule äsja sisenenute sooline palgalõhe keskmisest palgalõhest väiksem, kuid suureneb koos vanusega (Plantenga ja Remery 2006). Samuti on palgaerinevus avalikus sektoris väiksem kui erasektoris ning vallaliste hulgas väiksem kui abielus inimeste seas (*ibid.*). Veel on leitud, et suurem üldine töötasude ebavõrdsus on seotud suurema soolise palgalõhega.

Peaaegu kõik empiirilised uuringud jõuavad tulemuseni, kus olemasolevate muutujatega hinnatav mudel ei selgita kogu palgalõhet (Joy 2003). **Selgitamata soolise palgalõhe** üks põhjus võib olla naiste diskrimineerimine tööturul (vt p 3.2), ent see võib tuleneda ka analüüsist välja jäänud, palka mõjutavatest muutujatest või mõõtmisvigadest, mille on tekitanud andmete ebapiisavus. Ka **selgitatud osa soolisest palgaerinevusest** võib kaudselt tuleneda diskrimineerimisest. Kui naiste ja meeste tööturuvalikud on olnud mingil moel piiratud – näiteks lähtuvad naised ametit ja tegevusala valides ühiskonnas kehtivatest normidest või kinnistunud soolistest stereotüüpidest –, sisaldub diskrimineerimine palgaerinevuse selgitatud osas (Joy 2003).

¹¹ O'Dorchai kasutas sotsiaaluuringu (EU-SILC) andmeid. Eesti tööjõu-uuringu ja Eurostati andmetel oli palgalõhe nt 2007. aastal väiksem, vahemikus 30,3–31%.

3. Miks sooline palgalõhe tekib ja püsib?

Erinevaid teoreetilisi käsitlusi, mis selgitavad soolise palgalõhe kujunemise ja püsimise põhjusi, on arvukalt. Käesolevas artiklis tutvustatakse peamisi majanduslikke, sotsioloogilisi ja soouurimuslikke vaateviise soolise palgalõhe tekkimis- ja säilimismehhanismidele. Nende käsitlusviiside abil otsitakse soolisele palgalõhele selgitusi, analüüsides naiste ja meeste erinevaid investeeringuid inimkapitali, soolist diskrimineerimist ja tööturu soolist segregatsiooni.

3.1. Investeeringud inimkapitali

Inimene investeerib kogu elu oma oskustesse, teadmistesse, haridusse ja kogemustesse ehk inimkapitali.

Majandusteaduses kirjeldab palkade kujunemist ja on palgaerinevuste analüüsi aluseks peamiselt inimkapitali teooria (1964) või selle edasiarendused. Selle teooria kohaselt teeb inimene kogu oma elu jooksul investeeringuid inimkapitali, st oma oskustesse, teadmistesse, haridusse ja kogemustesse. Inimkapitali kogumine tõstab inimese väärtust töötajana, sest nii kasvab tema tootlikkus ehk see, kui palju kasvab tema töö tulemusena organi-

satsiooni tulu¹². Suurem tootlikkus toob kaasa kõrgema palga.

Palkade kujunemist vaadeldakse majandusteaduses kui töötajate ja ettevõtete ratsionaalselt kaalutletud otsuste tulemust. Ratsionaalsus tähendab siinkohal kasu maksimeerivat käitumist: ettevõtte puhul selliste valikute tegemist, mis tagavad suurima võimaliku kasumi, üksikisiku puhul püüdu maksimeerida enda või oma pere heaolu. Inimkapitali teooria selgitab, mille tulemusena võivad naiste ja meeste palgad kujuneda erinevaks isegi juhul, kui need määratakse puhtalt majanduslikest kaalutlustest lähtuvalt ja ilma tööandjapoolse diskrimineeriva käitumiseta.

Soolise palgalõhe tekkemehhanismide selgitamisel keskendub inimkapitali teooria eelkõige naiste ja meeste erinevatele valikutele koduste tööde ja tööturul osalemise vahel. Näiteks leitakse, et kui naistel on eelis bioloogiliste tegurite puhul (laste sünnitamine ja kasvatamine), toob see spetsialiseerumise kaudu kaasa ühtlasi kaudsed eelised ka koduste tööde tegemisel (Becker 1981, 1985). Eeldatakse, et perekonna loomisel tekib või süveneb majapidamises traditsiooniline tööjaotus, mistõttu on abielus¹³ naiste kodune roll suurem kui vallalistel naistel. Kui üks pereliige on koduste tööde tegemisel tõhusam, peaks pere heaolu suurendamisest lähtudes toimuma peresisene spetsialiseerumine, st üks pereliige keskendub palgatöölle, samal ajal kui teine võtab enda kanda kodused kohustused ja laste hooldamise. Selle vaateviisi kohaselt tekib osa soolisest palgalõhest seetõttu, et peresisest tööjaotusest tulenev koduste tööde koorem vähendab naiste võimet osaleda tööturul

¹² Siinkohal on oluline ka piirtootlikkuse mõiste, mille kohaselt on ettevõttel mõtet maksta töötajale lisanduva ühiku (nt ühe kuu) töö eest maksimaalselt ainult nii palju palka, kui see kogus tööd võimaldab teenida ettevõttel lisatulu.

¹³ Kuigi Becker kasutab oma töödes *abielu* mõistet, on selge, et teooria käsitleb *perekonda* sõltumata sellest, kas tegu on formaalse abieluga või mitte.

ja panustada. Näiteks on piiratud naiste võimalused töötada pikki päevi, teha kavandamata lisatöötunde ja võtta ette pikemaid lähetusi, mis omakorda vähendab naiste tootlikkust (Altonji ja Blank 1999).

Inimkapitali teoorias lähtudes ongi soolise palgalõhe peamine põhjus naiste ja meeste erinev tootlikkus (Mincer ja Polachek 1974). Naiste karjääri tekib koduste kohustuste ja laste hooldamise tõttu katkestusi, mille vältel peatub naiste töökogemuse kasv, nad kaotavad ettevõttespetsiifilist inimkapitali ja tööturuoskusi ning jäävad ilma koolitusvõimalustest (O'Dorchai 2008). Seega investeerivad naised ja mehed karjäärikatkestustest tulenevalt inimkapitali erinevalt ning naiste tootlikkus on väiksem. Lisaks indiviidile ja perekonnale on inimkapitaliinvesteeringute üle otsustamisel tähtis roll ka tööandjal. Kui ettevõtte eelistab naiste võimalike karjäärikatkestuste tõttu panustada pigem meeste koolitamisse, on tulemuseks meeste inimkapitali kõrgem tase (vt nt Pfeifer ja Sohr 2009).

On leitud, et koduste tööde koorem selgitab soolist palgalõhet märkimisväärselt, kuid mõjutab üksnes abielus naiste palka (Bryan ja Sevilla Sanz 2007). Ehkki lapsevanemaks olemise mõju soolisele palgalõhele on riigiti väga erinev (O'Dorchai 2008), peetakse emaduse mõju naiste palkadele üldiselt negatiivseks, samas kui isaks olemine mõjutab meeste palku positiivselt (Glauber 2005, O'Dorchai 2008, O'Neill 2003). Hinnanguliselt põhjustavad 40% soolise palgalõhe kasvust kogu elu jooksul tegelikud või eeldatavad karjäärikatkestused¹⁴ (Erosa *et al.* 2005). Laste saamine mõjutab naiste palka nii suurel määral just seetõttu, et see tekitab katkestusi tööelus vanuses 20–40, st elutsükli selles osas, mil inimkapitali investeeringute tasuvus on väga suur (Erosa *et al.* 2005, Kunze 2000, O'Neill ja O'Neill 2005).

Seda, et naised panustavad meestega võrreldes tööturul vähem, näitab **osaajaga töö**¹⁵ kasutamine. Kõikjal maailmas on osalise tööajaga töötajate seas naised märksa rohkem kui mehi (Altonji ja Blank 1999, Boeri ja van Ours 2008, Cuesta ja Carcedo 2008). Näiteks oli 2007. aastal ELi riikides osaajaga töötavaid naisi 30,7% ja mehi 6,9% (Ramb 2007). Ehkki Eestis on naiste osakaal osaajaga töötajate hulgas Euroopa keskmisest tunduvalt väiksem, on siingi osalise tööajaga töötavaid naisi meestest enam: 2008. aastal töötas osaajaga 10,4% naistöötajaid ja 4,1% meestöötajaid.

Osalise tööajaga töötamine võimaldab naistel osaleda perekondlike kohustuste kõrvalt rohkem tööturul, nende tööstaaži katkestused on harvemad ja lühemad, töökogemus pikem ja tootlikkus suurem. Samas on osaajaga töötajate tunnipalk keskmiselt madalam kui täiskohal töötades (nt Plantega 2006). Osaajaga töö levik on naiste tööturul osalemise võimaluste suurendamise kõrval olnud ka tõukeks soolise diskrimineerimise uutele vormidele ning saanud naistöötajate jaoks takistuseks kvaliteetse ja püsiva töö saamisel (Cuesta ja Carcedo 2008). Osalise tööajaga töötajad ei pruugi saada piisavalt tööalast ja

¹⁴ Naiste tööjõupakkumist ei mõjuta negatiivselt mitte ainult laste olemasolu, vaid ka naiste otsused laste saamise kohta tulevikus (Erosa *et al.* 2005, O'Dorchai 2008).

¹⁵ Osaajaga töö määratlus varieerub teatud määral eri riikides ja uuringutes. Tüüpiliselt vaadeldakse osaajaga tööna sellist tööd, mida tehakse alla 35 või 30 tunni nädalas, kuid mõnel juhul lähtutakse ka töötaja enesemääratlusest. Eesti tööjõu-uuringus loetakse osaajaga töötajateks need, kes töötavad nädalas alla 35 tunni, v.a seadusega ettenähtud juhud, kus alla 35-tunnine töönaädal loetakse täisajaga tööks.

sotsiaalsel toetusel ning koolitust, mille tagajärjeks on nende väiksem tootlikkus. See seab osaajaga töötajatele nimetamisväärsed karjääripiirangud, takistades eeskätt ligipääsu kõrgelt tasustatud juhtivatele kohtadele (Altonji 1999). Kui osaajaga töö ebaõiglasem tasustamine ja teised ülal nimetatud negatiivsed mõjud langevad kokku naiste suurema osakaaluga osaajaga töötajate hulgas, on selge, et osaajaga töötamine võib soolist palgalõhet ka suurendada.

Koduste ja lastega seotud kohustuste ning osaajaga töötamise kõrval on inimkapitali teooriast lähtuvas soolise palgalõhe käsitlustes olulised ka **hariduse ja karjääri algsuga** seotud asjaolud. Inimkapitali teooria kohaselt moodustab tasemehariduse omandamine tähtsa osa inimkapitalist.

Naiste ja meeste võimalike erinevate haridustasemete kõrval mängivad rolli ka erinevad erialavalikud. Erialavalikute osale soolise palgalõhe kujunemisel viitavad erinevused erinevat eriala õppinute hilisemates palkades ning naiste ja meeste koondumine erinevatele erialadele. On leitud, et erialavalik selgitab 8–30% kogu palgalõhest (Manchin ja Puhani 2003, Napari 2006). Samas on erialavaliku roll palgalõhe kujunemisel seoses erialavalikute soolise segregatsiooni kahanemisega ning naiste ja meeste haridustaseme suurema võrdsustumisega viimase paarikümne aasta jooksul kahanenud (vt nt Joy 2003).

Võib eeldada, et hariduse ja soolise palgalõhe seos sõltub vanusest. Nooremate ja lühema töökogemusega töötajate seas peaks omandatud haridus olema kaalukam kui kogenud töötajate puhul, kelle inimkapitali suurust mõjutavad ka muud tegurid. Tavaliselt on empiirilistes uuringutes aga leitud, et sooline palgalõhe on noorte tööturule sisenejate hulgas väiksem ning kasvab koos töökogemusega (vt nt Gunderson 2006, Kunze 2000, Manning ja Swaffield 2005, Plantenga ja Remery 2006, Stanley ja Jarrell 1998, Weichselbaumer ja Winter-Ebmer 2005). Siiski on naiste keskmine palk madalam juba tööelu alguses, sest seda mõjutab ka õpingute ajal omandatud töökogemus (Besen-Cassino 2008) ning erinevused ametikohtade valikutes.

3.2. Sooline diskrimineerimine

Soolist diskrimineerimist tööturul võivad mõjutada tööandjate, töötajate, kolleegide ja klientide eelistused ja uskumused.

Diskrimineerimine on olukord, kus ühte inimest või inimeste rühma koheldakse soo, rassi, rahvuse, vanuse vm tunnuse tõttu erinevalt. Tööturul võib sooline diskrimineerimine tähendada näiteks võrdse tootlikkusega naistele ja meestele erinevate palkade maksmist või ühe soo esindajate eelistamist töötajate värbamisel. Soolist diskrimineerimist tööturul ning sellega ka soolist palgalõhet võivad mõjutada tööandjate, töötajate, kolleegide ja klientide eelistused ja uskumused ning töö- ja kaubaturul valitsev konkurents.

3.2.1. Tööandja eelistused ja uskumused

Diskrimineerimise üks esmaseid käsitlusi oli **eelistustel põhineva diskrimineerimise** teooria (Becker 1957/1971). Selle kohaselt ei soovi osa tööandjaid, kliente või kaastöötajaid mingisse rühma kuuluvaid inimesi tööle võtta, neile võrdset palka maksta, nendega koos töötada või neilt teenuseid osta. Selline eelistustel põhinev diskrimineerimine toob tööandjatele kaasa lisakulusid, sest ta peab maksma enda, teiste töötajate või klientide rahulolematuse kinni suuremate palkade või teenuste hindade alandamise kaudu. Kuna eeldatakse, et inimesed eelistavad töötada koos endasarnastega ning sarnasuse printsiibi kohaselt koonduvad ettevõtetesse sarnased inimesed, on eelistustel põhineva diskrimineerimise iseeneslik vähenemine ebatõenäoline (Szafarz 2008).

Soolise palgaerinevuse kujunemist mõjutab majandusteaduse vaatenurgast ka piiratud ehk asümmeetriline teave, mille tingimustes tööturul tegutsetakse. Teabe asümmeetria tähendab seda, et töösuhte ühel osapoolel olev teave ei ole teisele osapoolle kättesaadav (nt töötaja tegelik tööpanus, kavatsetav karjäärikatkestus). Teabe asümmeetria võib tuua kaasa **statistilise diskrimineerimise** ehk olukorra, kus tööandjad püüavad ennustada töötaja omadusi rühma keskmistele tuginedes. Näiteks kui tööandja on oma kogemuse põhjal veendunud, et naiste tootlikkus ja pühendumine on meeste omast väiksem, makstab ta naistele madalamat palka. Seega on töölevõtmisel ja palga kujunemisel tähtis, mida arvab tööandja nais- ja meestöötajate erinevustest (Wharton 2005).

Selles kontekstis on kasutatud ka tööredelite käsitlust, milles eristatakse kiirkarjääri¹⁶ ja aeglase karjääri¹⁷ töid (Lazear ja Rosen 1990, viidatud de la Rica *et al.* 2008 kaudu). Teabe asümmeetria tõttu suunavad tööandjad kiirele karjääriteele ainult need töötajad, kelle puhul katab loodetav tulemus investeeringukulud. Et naised on traditsiooniliselt olnud kodus põhirolli võtjad ning nende töölt lahkumise tõenäosus laste kasvatamiseks on suurem, pannakse naised nn emme-karjäärirajale¹⁸, samal ajal kui meestel on suurem tõenäosus teha kiiret karjääri (Lommerud ja Vagstad 2000).

On leitud, et tööandjate esmane statistiliselt diskrimineeriv hinnang ning inimese esimene töökoht määravad töötaja palgakasvu ja tulevase karjääri isegi juhul, kui tööandja hindab värbamisel töötaja võimeid ja töö väärtust valesti (Altonji 2005). Kuigi aja jooksul selgub inimese tegelik tootlikkus, võivad madala oskustasemega töökohal olla väiksemad võimalused osaleda koolitustel ja töökohal õppida, mis pärsivad tootlikumate inimeste karjääri (*ibid.*). Naiste karjäärivõimaluste vähenemine seoses statistilise diskrimineerimisega loob aluse vertikaalseks segregatsiooniks ning keskmise palgaerinevuse tekkeks.

Sooline palgalõhe võib iseenest taastoota, soodustades naiste suuremat pühendumist kodustele töödele. Kuna tulu, mis naistel tööle minemisest loobudes saamata jääks (alternatiivkulu), on meeste omast madalam, võib see aidata naistel teha laste saamise ja töölt koju jäämise otsust. Nii kinnitavad naised oma käitumisega tööandjate statistilise diskrimineerimise aluseks olevaid uskumusi ning tegu on nn **isetäituvate ootustega**.

¹⁶ Inglise k *fast track*.

¹⁷ Inglise k *slow track*.

¹⁸ Inglise k *mommy track*.

Peale soo võib diskrimineerimise aluseks olla ka rahvus, rass vm tunnus või tunnuste kombinatsioonid. Et diskrimineerimise aluseks olevate tunnuste mõjud ei pruugi olla üksteisest sõltumatud, kogub üha populaarsust **interseksionaalne vaateviis** diskrimineerimiskogemuste analüüsimisele. Interseksionaalsuse all mõistetakse erinevatest sotsiaalsetest tunnustest (nt sugu, rass, klass, rahvus, seksuaalsus jne) tuleneva diskrimineerimise ristumist või kattumist (Koobak 2008). Selle teooria esindajad väidavad, et kui erinevad võimalikud diskrimineerimist põhjustavad tunnused saavad ühes inimeses kokku (nt vähemusrahvusest naine, tumedanahaline sisserändajast homoseksuaalne inimene), siis ei saa temale osaks saavat võimalikku diskrimineerimist käsitada kui ristuvate diskrimineerimiste summat või korrutist (King 1988). Inimese tunnused – kuulumine teatud soo, vähemusrahvuse, rassi vmt hulka – on omavahel läbi põimunud ja mõjutavad üksteist, mistõttu neid ei ole neid võimalik üksteisest eraldada ning vastavate tunnuste koostõju inimese sotsiaalsele positsioonile tuleb analüüsida komplekselt. Interseksionaalse käsitlusviisi eeliseks peetakse asjaolu, et see ei taanda inimese kogemust ainult ühele tunnusele, vaid püüab anda tegelikkuses valitsevat olukorda erinevate sotsiaalsete tegurite omavahelisi mõjusid arvesse võttes täielikumalt edasi (Koobak 2008). Kuna diskrimineerimise aluseks olevaid tunnuseid on palju, on interseksionaalse lähenemise empiiriline rakendamine keerukas (Lutz 2002, viidatud Davis 2008 kaudu) ning vastav metodoloogia on alles arenemisjärgus (McCall 2005).

3.2.2. Konkurents töö- ja kaubaturul

Inimkapitali teooria aluseks on eeldus, et töötaja palk vastab tema piirtootlikkusele. See omakorda eeldab, et tööturul valitseb töötajate pärast tihe konkurents. Sel juhul ei saa tööandja pakkuda töötajale tema piirtootlikkusest madalamat palka, sest töötaja valiks seepeale teise tööandja. Monopsoni korral ehk olukorras, kus on ainult üks tööandja ja suurem arv võimalikke töötajaid, on tööandjal võimalik maksta piirtootlikkusest madalamat palka. See, kui palju vähem palka töötajale maksta saab, sõltub iga töötaja tundlikkusest talle pakutava palga suhtes (ehk töötaja tööjõupakkumise elastsusest¹⁹) (Robinson 1933, viidatud Heinze ja Wolf 2006 kaudu).

Monopsonistliku diskrimineerimise käsitluses eeldatakse, et naiste tööjõupakkumise elastsus on koduste kohustustega seoses väiksem kui meestel (*ibid.*). Naised on nõus võtma madalama palgaga töö vastu juhul, kui see võimaldab neil täita koduseid kohustusi lihtsamini kui alternatiivse tööpakkumise korral. Seega võivad naised saada monopsonistlikul turul diskrimineerimise tagajärjel oma tootlikkusest madalamat palka (*ibid.*). Sellises olukorras on naiste diskrimineerimine ettevõtte jaoks kasumi maksimeerimise nimel optimaalne teguviis. Puhast monopsonistlikku turgu esineb reaalsuses harva ning

¹⁹ Tööjõupakkumise elastsus kirjeldab inimeste tööturukäitumise tundlikkust palga muutuste suhtes. See näitab töötasude ja -tundide (sh töölt lahkumise) omavahelist seotust. Kui väike muutus töötasus toob kaasa suure muutuse tööjõupakkumises (töötundides), siis on tööjõupakkumine elastne, ning vastupidi.

üldiselt ei ole naiste tööjõu kogupakkumine vähem elastne²⁰ kui meestel (Barth ja Dale-Olsen 2009). Sellegipoolest on iga ettevõtte tööturul mingil määral monopsonistlik, sest töökohavahetus on töötajale kulukas ja iga ettevõtte jaoks kehtib selle potentsiaalsete töötajate individuaalne tööjõupakkumise kõver. Seetõttu jätkub naiste monopsonistlik diskrimineerimine suure tõenäosusega ka pikas plaanis, mida kinnitab palgalõhe püsimine enamikus riikides (Hirsch *et al.* 2009).

Peale tööturul valitseva konkurentsi mõjutab soolise palgalõhe kujunemist veel **konkurents kauba- ja teenuseturul**. Et tiheda konkurentsi korral on ettevõtte tulud ja kulud tasakaalus ning kasum minimaalne, ei saa tööandja maksta töötajatele piirtootlikkusest kõrgemat palka. Seega on sellises olukorras mittediskrimineerival ettevõttel konkurentsielise. Kui aga ettevõttel on toote- või teenuseturul piisavalt suur turuvõim (nt monopoolne või oligopoolne, st ainult väheste konkurentidega ettevõtte) ja sellega kaasnev suurem kasum, suudab ta maksta kasumi arvelt piirtootlikkusest kõrgemaid diskrimineerivaid palku (Weichselbaumer ja Winter-Ebmer 2007).

Eelnevast tulenevalt peaks üleilmne turgude avanemine ja deregulatsioon või muudel põhjustel kasvav konkurents tooma kaasa soolise palgalõhe vähenemise. Väliskaubandusest põhjustatud konkurentsi tingimustes (Black ja Brainerd 2004) ja rahvusvahelist tasandit uurides (Weichselbaumer ja Winter-Ebmer 2007) on seda oletust empiiriliselt kinnitatud, kuid sektori ja ettevõtte tasandil ümber lükatud (Heinze ja Wolf 2006, Weichselbaumer ja Winter-Ebmer 2007). Ehkki avaliku sektori organisatsioonid on tooteturu konkurentsi protsessidest isoleeritud ja nende palgakujundus võiks seepärast olla diskrimineerivatele väärtushinnangutele kergemini allutatav (Arulampalam *et al.* 2004), on sooline palgalõhe avalikus sektoris väiksem kui erasektoris. Selle põhjuseks peetakse avaliku sektori reguleeritumat ja ühtlasemat palgataset, suuremat kaetust kollektiivlepingutega ning suuremat ühiskondlikku survet tegutseda mittediskrimineerivalt (Gunderson 2006).

Sooline palgalõhe on avalikus sektoris väiksem kui erasektoris.

²⁰ On ka leitud, et naiste tööjõupakkumine on elastsem kui meestel sedavõrd, kui võrd naistel on hõlpsam teha valikut kodutööde kasuks palgatöö asemel. Seda võivad tingida hulk asjaolusid, näiteks ühiskonnas valitsevad normid ja stereotüübid, mis häbimärgistavad koduste tegevustele pühendunud mehi või palgatööd tegevaid naisi. Samuti võib koduste tööde koormuse ebavõrdne jaotus naiste ja meeste vahel võimaldada meestel valida karjääri oma huvide ja ambitsioonide järgi, samas kui naised peavad leppima tööga, mida on võimalik teha koduste kohustuste kõrvalt, kuid mis ei paku neile sisulist huvi ja mille tegemise peamine motiiv on palk (Alesina *et al.* 2007). Sellest järeldub ühtlasi, et mida sarnasem on koduste tööde ja palgatöö sooline jaotus, seda sarnasemaks peaks muutuma tööjõupakkumise elastsus. Selline järeldus on leidnud ka empiirilist kinnitust (Blau ja Kahn 2007).

3.3. Tööturu sooline segregatsioon

Üheks peamiseks soolise palgalõhe põhjustajaks peetakse naiste ja meeste koondumist erinevatele ametikohtadele ja tegevusaladele.

Tööturu soolist segregatsiooni ehk naiste ja meeste jagunemist erinevatele ametikohtadele, tegevusaladele ja organisatsioonidesse peetakse üheks peamiseks soolise palgalõhe tekkimise ja püsimise teguriks. Eristatakse horisontaalset ja vertikaalset segregatsiooni. **Horisontaalne segregatsioon** viitab naiste ja meeste koondumisele eri tegevusaladele. Tegevusaladel, kus naised on arvulises ülekaalus, on palgad keskmiselt madalamad. **Vertikaalne segregatsioon** väljendab naiste ja meeste koondumist eri taseme ametitele. Naised on ülekaalus ametiredeli madalamatel

positsioonidel ja seega meestega võrreldes keskmiselt madalamalt tasustatud. Lisaks on võimalik horisontaalse ja vertikaalse soolise segregatsiooni kombinatsioon²¹ ehk koondumine nii tegevusala kui ka ameti järgi (nt teenindussektori lihttöölised on valdavalt naised ja põllumajandussektori lihttöölised mehed).

Soolise palgalõhe seisukohast on vertikaalne segregatsioon tähtsam, sest selles peegelduvad piirangud naiste juurdepääsule kõrge sotsiaalse staatuse, võimu ja autoriteediga töökohtadele (vt nt Bettio 2002, Hakim 2004). Et vertikaalset segregatsiooni on keerukam uurida, keskendub enamik analüüse siiski horisontaalsele (Hakim 2004).

Eelkõige naiste tehtavate tööde madalamat tasustamist selgitab **devalvatsiooniteooria**. Selle kohaselt on naiste tööd ühiskonnas vähem väärtustatud naiste üldise alaväärtustamise tõttu, st töö väärtus on soolistatud. Seda kinnitavad paljud uuringud, mis näitavad töökohtade palkade tugevat seost neil töötavate naiste osakaaluga (vt nt England 1992). Naiste tööde alaväärtustamise tõttu on nii neil töökohtadel töötavad naised kui ka mehed madalamalt tasustatud. Seega võib tööturu soolise segregatsiooni tõttu esineda palkade määramisel kahesugune diskrimineerimine: (1) nn naiste tööde eest makstakse keskmiselt vähem palka kui võrreldavate töötingimuste ja töötajale esitatavate nõudmistega meeste tööde eest; (2) tööülesandeid alaväärtustatakse seetõttu, et neid täidavad traditsiooniliselt peamiselt naised või neid seostatakse naistega (*ibid.*).

Seni, kuni püsib tööturu sooline segregatsioon, mis võimaldab liigitada töid naiste ja meeste töödeks, säilib ka sooline palgalõhe. Samas ei tähenda soolise segregatsiooni kadumine tingimata soolise palgalõhe kadumist (Reskin 1988). Reskini seisukoht on, et kuna mehed kui ühiskonnas domineeriv rühm on soolise palgalõhe ja tööturu ebavõrdsuse vähenemise vastu, siis tekib tegevusalade soolise segregatsiooni kadumise järel tööturule mingi muu soolist palgalõhet säilitav mehhanism (*ibid.*). Kriitikast hoolimata ollakse üldiselt siiski veendunud, et tööturu sooline segregatsioon mõjutab soolist palga-

²¹ Horisontaalse ja vertikaalse segregatsiooni kombinatsiooni kontekstis tähistavad terminid *töökoht* või *töö* edaspidi ameti ja tegevusala kombinatsiooni, st inimese töötamist teatud ametikohal teatud tegevusalal. Edaspidi käsitletakse samuti valdavalt horisontaalse ja vertikaalse segregatsiooni kombinatsiooni, välja arvatud juhtudel, mil on täpsustatud, kas tegu on konkreetselt horisontaalse või vertikaalse segregatsiooniga.

lõhet ning seetõttu on segregatsiooni vähendamine tähtis. Seetõttu tuleb pöörata tähelepanu segregatsiooni mõjutavatele ja taastootvatele teguritele.

Tööturu soolise segregatsiooni tase erineb riigiti. 2007. aasta andmetel oli Eesti kõige kõrgema horisontaalse segregatsioonitasemega ELi riik (Bettio ja Verashchagina 2009). Ajaloos pikemalt tagasi vaadates on segregatsioon tööturul vähenenud. Muu hulgas on selle põhjus olnud näiteks naiste hariduse omandamist ja teatud tegevusaladel töötamist takistanud institutsionaalsete barjääride kõrvaldamine (nt diskrimineerimist keelavate seaduste vastuvõtmine). Seevastu ei ole lähiajaloo ei horisontaalne ega ka vertikaalne segregatsioon märkimisväärselt vähenenud ning käesoleval aastakümnel võib märgata kasvavat trendi (Bettio ja Verashchagina 2009). Tööturu horisontaalse segregatsiooni vähenemises on kaheldud, sest naiste liikumine tavapäraselt valdavalt meeste poolt hõivatud tegevusaladele ja ametitesse ei tähenda kogu tööturu soolise segregatsiooni tegelikku vähenemist (Reskin 1988, 1990). Esiteks on sooline segregatsioon säilinud laiemate tegevus- või ametialade sees, teiseks on naised saanud juurdepääsu teatud töödele alles peale seda, kui nende sisu on muutunud meeste jaoks vähem atraktiivseks (*ibid.*).

Tööturu soolise segregatsiooni seletamiseks on loodud väga suurel hulgal teooriaid. Käsitluste paljususes paremaks orienteerumiseks on püütud neid liigitada. Sageli jagatakse teooriad individualistlikeks (segregatsiooni põhjusi otsitakse indiviidide tasandil) ja institutsionaalseteks (põhjusi otsitakse institutsioonide tasandil) (Wharton 2005).

3.3.1. Individualistlikud selgitused

Kõige vanemad soolise segregatsiooni käsitlused rõhuvad naiste ja meeste **bioloogilistele erinevustele** (Bettio ja Verashchagina 2009). Leitakse, et naised ja mehed töötavad erinevatel töökohtadel oma bioloogiliste erinevuste tõttu. Kui erinevusi füüsilistes võimetes saab lihtsalt tuvastada, siis muude bioloogiliste sooliste erinevuste väljaselgitamiseks on aja jooksul tehtud palju uurimisi. Mitmesuguseid vaimseid võimeid käsitletud uurimisi kokku võttes väidab Halpern (2000), et ehkki teatud tüüpi kognitiivsetes võimetes on soolisi erinevusi leitud, on enamikul juhtudel tulemused vastuolulised ning sõltuvad mõõtmisel kasutatud testidest. Kuigi tänapäeval hakkavad bioloogilistel erinevustel põhinevad vaateviisid oma tähtsust minetama, mõjutavad uskumused sooliste erinevuste olemasolust ühiskonnas levivaid soostereotüüpe.

Üks levinuimaid tänapäevaseid soolist segregatsiooni seletavaid vaatenurki on selle selgitamine **sotsialiseerumise** kaudu. Sotsialiseerumine on kogu elu vältav protsess, mille käigus inimesed omandavad sotsiaalsed normid, rollid, reeglid, väärtused ja standardid. Selle protsessi käigus mängivad rolli paljud indiviidid (vanemad, õpetajad, kaaslased, sugulased jt) ja institutsioonid (kool, meedia, internet jm) (Grusec ja Hastings 2007). Sotsialiseerumine on kultuuri ja ühiskondlike normide põlvkondadevahelise edasikandmise peamine viis. Selle teooria järgi inimesed küll sünnivad naiste ja meestena, ent omandavad aja jooksul sugudevahelised sotsiaalsed erinevused (st arusaama sellest, millised käitumised ja valikud on sobilikud naistele ja meestele). Tüdrukuid ja poisse kasvatatakse ühiskonna normidest lähtuvalt erinevalt, mistõttu kujunevad välja mitmesuguseid valikuid mõjutavad eelistused (Wharton 2005).

Sooloome²² teooria kohaselt ei ole sugu mitte inimest iseloomustav tunnus või omaduste kogum, vaid inimese enda saavutus²³ (West ja Zimmerman 1987). Sooloome toimub pidevalt ning seda mõjutab inimestevaheline suhtlus, sotsiaalne situatsioon ja institutsionaalne raamistik. Sooloome tähendab, et inimene käitub (räägib, tegutseb, riietub jne) vastavalt ühiskonnas levinud arusaamadele selle kohta, kuidas peaksid naised ja mehed käituma. Kui käitumine läheb normidega vastuollu, seatakse tema tõsiseltvõetavus ja normaalsus kahtluse alla. Soonormidekohane käitumine kinnitab ja legitimeerib omakorda ühiskonnas levinud soonorme ja -rolle (*ibid.*).

Nii naise kui ka mehena võib valida mitme võimaliku ja ühiskonnas tunnustatud tegutsemisviisi vahel. Arusaamad sellest, kuidas naised või mehed peaksid käituma, on eri ajal, eri rahvusrühmades ja eri sotsiaalsetes olukordades erinevad (Deutsch 2007). Sooloome empiirilised käsitlused kirjeldavad peamiselt seda, kuidas soolisi erinevusi konstrueeritakse ja taastluuakse. Uuringud on näidanud, et inimesed kujundavad oma käitumist nii, et see oleks ühiskonna normidega kooskõlas (vt nt Deutsch 2007, Halleröd 2005).

Üks tööturu soolist segregatsiooni põhjustav tegur on sotsialiseerumise käigus kujunevad ja taastoodetavad **soostereotüübid**. Need mõjutavad peale üldiste uskumuste naiste ja meeste võimete kohta ka seda, millistena nähakse nn naiste tööde või naistele sobilike tööde ning meestetööde või meestele sobilike tööde omadusi. Tööandjate kõrval lähtuvad soolistest stereotüüpidest ka perekonnad peresisese tööjaotuse üle otsustamisel. Soostereotüüpidest lähtumine võib tuua kaasa statistilise diskrimineerimise tööturul (vt ka p 3.2.1).

Soosüsteemi²⁴ teooria kohaselt ei ole rõhumine ja diskrimineerimine paratamatud, vaid neid organiseerivate sotsiaalsete suhete tagajärg (Rubin 1975, viidatud Liljeström 2003 kaudu). Soosüsteem muutub küll pidevalt, kuid mitte ei kao, vaid toodab end üha uuesti (Liljeström 2003, Rantalaiho 1997). Soosüsteemi kaks peamist põhimõtet on erinevus ja hierarhia (Hirdman 1990). Erinevuspõhimõtte kohaselt kiputakse inimesi ja elu jagama kahte kategooriasse: inimene on kas naine või mees, elusfääre peetakse kas naiselikeks või mehelikeks. Hierarhiapõhimõtte kohaselt väärtustatakse „meeste” ja „meheliku” kategooriasse kuuluvaid indiviide ja nähtusi kõrgemalt kui „naisi” ja „naiselikke”. Et indiviidid ja inimtegevused on koondunud mitmesugustesse rühmadesse ja elusfääridesse, on inimesele sotsiaalselt lihtsam püsida oma soole nn määratud sfääri piirides (Lammi-Taskula 2007).

Tööturu ja soolise palgalõhe kontekstis aitab naiste ja meeste valdkondi stereotüpiseeriv soosüsteem hoida alal naiste karjäärikatkestusi laste kasvatamiseks ja suuremat panust koduste tööde tegemisel, piirates nende võimalusi tööalaseks karjääriks ning palgakasvuks.

²² Inglise k *doing gender*.

²³ Ühiskond on jagatud mehelikuks ja naiselikuks. Et indiviid oleks teiste indiviidide silmis tõsiselt võetav ja aktsepteeritav, peab tema käitumine vastama tema sookategooriale (inglise k *sex category*). Niisiis on sugu (inglise k *gender*) midagi, mida inimesed oma valikute ja käitumise vahendusel pidevalt teevad, ning soonormidele vastav käitumine, mis kehtestab selliselt käituva indiviidi naise või mehena, on „saavutus”.

²⁴ Inglise k *sex system, gender system* või *sex/gender system*.

Samuti põhjustab soosüsteem teabe asümmeetria tõttu statistilist diskrimineerimist. Mehed seevastu hoitakse tänu soosüsteemile avalikus sfääris ja nende võimalused perekonnale pühenduda on piiratud. Traditsiooniliselt naiselikeks peetud valdkondades töötavatele meestele tagab soosüsteem kiire edutamise karjääriredelil (nn klaasliftiefekt, vt p 3.3.2). Seega on soosüsteem üks soolise segregatsiooni säilitamise mehhanisme, mis aitab kaasa ka soolise palgalõhe tekkimisele ja säilitamisele.

3.3.2. Institutsionaalsed selgitused

Sooline segregatsioon tööturul võib olla tingitud **institutsionaalsetest barjääridest**. Selle teooria kohaselt on organisatsioonide ehk tööandjate käitumine institutsionaliseeritud. Isegi kui segregatsiooni põhjustanud tegurid või eelarvamused enam ei eksisteeri, on need saanud osaks organisatsiooni struktuuridest ning barjäärid säilivad ka ilma kellegi otsese soovi või vajaduseta diskrimineerida (Reskin ja Hartmann 1986). See kehtib ennekõike suurtes ettevõtetes, kus mitmesugused personalipraktikad (nt edutamine, tulemustasude rakendamine) on keerulised ja kujunenud välja pikema aja jooksul. Institutsionaalsete barjääride kaotamises on tähtis osa võrdse kohtlemise seadustel, mis ei luba tööandjatel diskrimineerivalt käituda (Bettio ja Verashchagina 2009).

Tööturu soolist segregatsiooni selgitab ka **sotsiaalne suletus** (Wharton 2005). See on protsess, mille kaudu üks rühm monopoliseerib või suleb teiste eest ihaldusväärsemad positsioonid (Tilly 1998). Selle teooria järgi ei tingi ebavõrdsust ühiskonnas mitte inimeste individuaalsed omadused, vaid jagunemine üldistesse rühmadesse, nagu naised/mehed, mustanahalised/valged, kodanikud/mittekodanikud. Sotsiaalset suletust ei tingi ainuüksi ülekaalus olevate rühmade huvi säilitada oma majanduslikke eeliseid. Sarnaste külgetõmbe põhimõtte kohaselt meeldib inimestele suhelda endasarnastega, mistõttu kasutavad naised ja mehed näiteks töötajate ja töökohtade leidmiseks erinevaid sotsiaalseid võrgustikke.

Vertikaalse soolise segregatsiooni selgitamisel on kirjeldatud nn **klaaslae-efekti**. Selle kohaselt on naiste tööhõive üldisest kasvust hoolimata naisi juhtivpositsioonidel piiratud arvul. Klaaslae all peetakse silmas nähtamatuid barjääre, mis takistavad naiste ja vähe-
muste liikumist karjääriredelil või palgaastmetel üles (Weyer 2007). Klaaslae hüpoteesi kohaselt on sooline diskrimineerimine kõige suurem karjääriredeli kõrgematel astmetel. See, millised barjäärid karjääritegemisel ilmnevad, sõltub nii töötaja soost kui ka sellest, kas ta töötab peamiselt naiste või meeste poolt hõivatud ametialal. Klaaslae põhjustajateks peetakse nii organisatsiooni praktikaid kui ka käitumus- ja kultuuritegureid (Oakley 2000).

Vastupidine olukord ehk nn **klaasliftiefekt** võib tekkida ametialadel, kus naistöötajad on arvulises ülekaalus. See tähendab, et ülemused, kaastöötajad ja kliendid suhtuvad neil ametialadel töötavatesse meestesse soosivamalt kui naistesse. Meestel on sellises olukorras võrreldes sarnaselt kvalifitseeritud naistega paremad karjäärivõimaluseid isegi siis, kui arvestada võimalikke soolisi erinevusi eelistustes ja karjääriambitsioonides (Hultin 2003).

Olukorda, kus naised ja mehed edutatakse võrdsel määral, kuid naiste juhtivatel kohtadel töötamist tasustatakse madalamalt, nimetatakse nn **kleepuvateks põrandateks** (Booth *et al.* 2003). Naistel ei pruugi edutamise kaasneda meestega võrdset töötasu tõusu, sest naistel on halvemad alternatiivsed tööturuvõimalused. See tähendab, et naiste võimalus leida samaväärne juhtiv positsioon teise tööandja juures on kehvem ning seetõttu on ka nende lahkumine teise ettevõttesse ebatõenäolisem.

4. Kokkuvõte

Sooline palgalõhe on nähtus, mida on suhteliselt lihtne määratleda, ent mille põhjuste väljaselgitamine ja mõõtmine võib osutuda ootamatult keerukaks. Hinnangud soolise palgalõhe suurusele võivad sõltuvalt kasutatavatest andmetest ning vaadeldavatest riikidest ja perioodidest märkimisväärselt erineda. Hoolimata soolise palgalõhe suuruse hindamise keerukusest saab öelda, et see nähtus on levinud kogu maailmas.

Sageli käsitletakse soolise palgaerinevuse indikaatorina keskmist soolist palgalõhet, mis ei võta aga arvesse naiste ja meeste palkade vahet mõjutavaid mitmesuguseid tegureid (nt töötamine erinevatel ametikohtadel ja tegevusaladel, erinevused hariduses). Soolise palgalõhe hindamise ülesanne seisnebki palgaerinevust mõjutavate tegurite väljaselgitamises. Tavaliselt on osa palgaerinevusest võimalik taandada erinevustele nais- ja meestöötajaid iseloomustavates tunnustes, kuid osa palgalõhe suurusest jääb siiski selgitamata. Seetõttu vaadeldakse peale keskmise soolise palgalõhe ka selgitatud ja selgitamata palgalõhet. Selgitatud palgalõhe on soolise palgalõhe see osa, mis tuleneb naiste ja meeste tootlikkust määravatest teguritest. Palgalõhe selgitamata osa seostatakse enamasti diskrimineerimisega, ehkki vähemalt osa sellest võib tuleneda analüüsi kaasamata jäänud tootlikkust mõjutavatest olulistest muutujatest.

Soolise palgalõhe tekkimise ja säilimise põhjuste selgitamiseks on püstitatud arvukalt teooriaid. Majandusteaduses laialdaselt kasutatava inimkapitali teooria järgi põhjustavad soolist palgalõhet erinevused naiste ja meeste tootlikkuses: sugudevahelised erinevused tootlikkuses tulenevad naiste ja meeste erinevatest investeringutest inimkapitali. Selle teooria kohaselt on inimkapitali investeerimise erineva määra peapõhjuseks naiste ja meeste erinevad valikud kodule ja palgatööle pühendumisel.

Soolise palgalõhe tekkimise ja säilimise põhjusi analüüsid viidatakse sageli ka soolisele diskrimineerimisele ehk olukorrale, kus tööturul koheldakse naisi ja mehi erinevalt. Soolist diskrimineerimist tööturul ning seetõttu soolise palgalõhe kujunemist ja säilimist mõjutavad tööandjate eelistused, teadmised ja uskumused nais- ja meestöötajate tootlikkuse ja pühendumuse kohta.

Üheks peamiseks soolise palgalõhe tekkimise ja püsimise põhjustajaks peetakse naiste ja meeste jagunemist erinevatele ametikohtadele, tegevusaladele ja organisatsioonidesse ehk tööturu soolist segregatsiooni. Eristatakse horisontaalset segregatsiooni, mis viitab naiste ja meeste koondumisele eri tegevusaladele, ja vertikaalset segregatsiooni, mis väljendab naiste ja meeste koondumist eri taseme ametitele. Võimalik on ka horisontaalse ja vertikaalse soolise segregatsiooni kombinatsioon, st töökohtadele koondumine nii

tegevusala kui ka ameti järgi. Tööturu soolist segregeerumist on selgitatud nii individuaalsete teguritega (sugudevahelised bioloogilised erinevused, sotsialiseerumise ja sooloomeprotsessid, soostereotüüpide ja soosüsteemi olemasolu) kui ka institutsionaalsete teguritega (barjäärid, sotsiaalne suletus, klaaslae, klaaslifti ja kleepuvate põrandate efekt).

Kirjandus

- Alesina, A., Ichino, A., Karabarbounis, L. (2007). *Gender based taxation and the division of family chores*. CEPR DP6591 December 2007.
- Altonji, J. G., Blank, R. M. (1999). Race and gender in the labor market. *Handbook of Labor Economics, Vol 3C*, 3143–3259.
- Altonji, J. G. (2005). Employer learning, statistical discrimination and occupational attainment. *Yale Working Papers on Economic Applications and Policy. Discussion Paper*, 3, 13.
- Arulampalam, W., Booth, A. L., Bryan, M. L. (2004). Is there a glass ceiling over Europe? Exploring the gender pay gap across the wages distribution. *International Journal of Manpower*, 29 (6), 486–502.
- Barth, E., Dale-Olsen, H. (2009). Monopsonistic discrimination, worker turnover, and the gender wage gap. *Labour Economics* 16, 589–597.
- Becker, G. S. (1957/1971). *The economics of discrimination*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Becker, G. S. (1981). *A treatise on the family*. Cambridge: Harvard University Press.
- Becker, G. S. (1985). Human capital, effort, and the sexual division labor. *Journal of Labor Economics*, 3 (1), Supp., S33–S58.
- Besen-Cassino, Y. (2008). The cost of being a girl: Gender earning differentials in the early labor markets, Project MUSE. *Scholarly journals online*, 20 (1), 16.
- Bettio, F. (2002). The pros and cons of occupational gender segregation in Europe. *Canadian Public Policy*, 28 (1), 65–84.
- Bettio, F., Verashchagina, A. (2009). *Gender segregation in the labour market: root causes, implications and policy responses in the EU*. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Black, S. E., Brainerd, E. (2004). Importing equality? The impact of globalization on gender discrimination. *Industrial and Labor Relations Review*, 57 (4), 540–559.
- Blau, F. D., Kahn, L. M. (2007). *The Gender Pay Gap*. The Berkeley Electronic Press, Economists' Voice, 6.
- Boeri, T., Van Ours, J. (2008). *The economics of imperfect labor markets*. Princeton: Princeton University Press, 319.
- Booth, A. L., Francesconi, M., Frank, J. (2003). A sticky floors model of promotion, pay and gender. *European Economic Review*, 47, 295–322.

- Bryan, M. L., Sevilla Sanz, A. (2007). Does housework lower wages and why? Evidence for Britain. *ISER Working Paper*, 2007-331. Colchester: University of Essex, 32.
- Chubb, C., Melis, S., Potter, L., Storry, R. (2008). *The global gender pay gap*. International Trade Union Confederation, 54.
- Cuesta, M. B., Carcedo, J. M. (2008). Maternity and working life. Reconsidering the effectiveness of part-time employment. Universidad Autónoma de Madrid, Department of Economic Analysis, *Working Papers in Economic Theory*, 7/2008, 35.
- Davis, K. (2008). Intersectionality as buzzword: A sociology of science perspective on what makes feminist theory successful. *Feminist Theory*, 9(1), 67–85.
- De la Rica, S., Dolado, J. J., García-Peñalosa, C. (2008). On gender gaps and self-fulfilling expectations: Theory, policies and some empirical evidence. *Documento De Trabajo, Serie Educación y Crecimiento*, 2008/24, 37.
- Deutsch, F. M. (2007). Undoing gender. *Gender & Society*, 21 (1), 106–127.
- England, P. (1992). *Comparable worth: Theories and evidence*. New York: Walter de Gruyter Inc.
- Erosa, A., Fuster, L., Restuccia, D. (2005). A quantitative theory of the gender gap in wages. *Working Paper*, University of Toronto, 52.
- Glauber, R. (2005). *Fathers' ride up the glass escalator: Occupational gender composition and the fatherhood wage premium*. Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, Montreal Convention Center, Montreal, Quebec, Canada, Aug 10, 2006. http://www.allacademic.com/meta/p103480_index.html, (11.11.2009).
- Grusec, J. E., Hastings, P. D. (2007). *Handbook of socialization: theory and research*. New York: The Guilford Press.
- Gunderson, M. (2006). Viewpoint: Male-female wage differentials. How can that be? *Canadian Journal of Economics*, 39 (1), 1–21.
- Hakim, C. (2000). *Work-lifestyle choices in the 21st century: Preference theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Halleröd, B. (2005). Sharing of housework and money among Swedish couples: Do they behave rationally? *European Sociological Review*, 21, 273–288.
- Halpern, D. F. (2000). *Sex differences in cognitive abilities*. New York: Lawrence Erlbaum.
- Hannah, A., Murachver, T. (1999). Gender and conversational style as predictors of conversational behavior. *Journal of Language and Social Psychology*, 18, 153–175.
- Heinze, A., Wolf, E. (2006). Gender earnings gap in German firms: The impact of firm characteristics and institutions. Centre for European Economic Research (ZEW Mannheim), *Discussion Paper*, 06-020.
- Hirdman, Y. (1990). Makt och kön. In O. Peterson (Ed.) *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons.

- Hirsch, B., König, M., Möller, J. (2009). Is there a gap in the gap? Regional differences in the gender pay gap. *IZA Discussion Paper No. 4231*.
- Hultin, M. (2003). Some take the glass escalator, some hit the glass ceiling? Career consequences of occupational sex segregation. *Work and Occupations*, 30 (1), 30–61.
- ILO. (2009). *Global employment trends for women*. International Labour Office, 78.
- Joy, L. (2003). Salaries of recent male and female college graduates: Educational and labor market effects. *Industrial and Labor Relations Review*, 56 (4), 606–621.
- King, D. (1988). Multiple jeopardy, multiple consciousness: The context of a black feminist ideology. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 14(1), 42–72.
- Koobak, R. (2008). Interseksionaalsus ehk lugusid feministliku mõtte rändamisest. *Ariadne Lõng*, VII (1/2), 39–49.
- Kunze, A. (2000). The determination of wages and gender wage gap: A survey. *IZA Discussion Paper*, 193, 75.
- Lammi-Taskula, J. (2007). Parental leave for fathers? Gendered concepts and practises in families with young children in Finland. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis 664. Stakes Research Report 166*.
- Lazear, E. P., Rosen, S. (1990). Male-female wage differential in job ladders. *Journal of Labour Economics*, 8 (1), S106–S123.
- Liljeström, M. (2003). Soosüsteem. Teoses A. Koivunen ja M. Liljeström (toim) *Võtmesõnad. 10 sammu feministliku uurimuseeni*. Tallinn: Avatud Eesti Fond.
- Lommerud, K. E., Vagstad, S. (2000). Mommy tracks and public policy. On self-fulfilling prophecies and gender gaps in promotion. Centre for Economic Policy Research (CEPR), *Discussion Paper*, 2378, 32.
- Lutz, H. (2002). Zonder bikken of blozen. Het standpunt van de (nieuw-)realisten. *Tijdschrift voor Genderstudies*, 5(3), 7–17.
- Machin, S., Puhani, P.A. (2003). Subject of degree and the gender wage differential: Evidence from the UK and Germany. *Economics Letters*, 79 (3), 393–400.
- Manning, A., Swaffield, J. (2005). The gender gap in early-career wage growth. Centre for Economic Performance (CEP), *Discussion Paper*, 700, 62.
- McCall, L. (2005). The complexity of intersectionality. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 30 (3), 1771–1800.
- Mincer, J., Polachek, S. (1974). Family investments in human capital: Earnings of women. Part 2: Marriage, family human capital, and fertility. *The Journal of Political Economy*, 82 (2), S76–S108.
- Napari, S. (2006). Type of education and the gender wage gap. Helsinki Center of Economic Research, *Discussion Paper*, 128, 43.

- O'Dorchai, S. (2008). Pay inequality in 25 European countries. Département d'Economie appliquée (DULBEA), l'Université Libre de Bruxelles, *Working Paper*, 08–06.RS, 33.
- Oakley, J. G. (2000). Gender-based barriers to senior management positions: Understanding the scarcity of female CEO's. *Journal of Business Ethics*, 27, 321–234.
- Pfeifer, C., Sohr, T. (2009). Analysing the gender wage gap (GWG): Using personnel records. *Labour*, 23 (2), 257–282.
- Plantenga, J., Remery, C. (2006). *The gender pay gap — Origins and policy responses. A comparative review of 30 European countries*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Office for Official Publications of the European Communities, 66.
- Ramb, F. (2008). Employment gender gap in the EU is narrowing: Labour market trends 2000–2007. *Eurostat Statistics in Focus*, 99/2008, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Rantalaiho, L. (1997). Contextualizing gender. In L. Rantalaiho ja T. Heiskanen (Eds.) *Gendered practices in working life*. London: MacMillan Press.
- Reskin, B. F. (1988). Bringing the men back in: Sex differentiation and the devaluation of women's work. *Gender and Society*, 2 (1), 58–81.
- Reskin, B. F., Hartmann H. I. (1986). *Women's work, men's work: Sex segregation on the job*. Washington, DC: National Academy Press.
- Robinson, J. (1933). *The economics of imperfect competition*. London: Macmillan.
- Rubin, G. (1975). The traffic in women: Notes on the 'political economy' of sex. In R. R. Reiter (Ed.) *Toward an anthropology of women*. New York: Monthly Review Press.
- Szafarz, A. (2008). An alternative to statistical discrimination theory. *Economics Bulletin*, 10 (5), 1–6.
- Stanley, T. D., Jarrell, S. B. (1998). Gender wage discrimination bias. A meta-regression analysis. *The Journal of Human Resources*, 33 (4), 947–973.
- Tilly, C. (1998). *Durable inequality*. Berkeley: University of California Press.
- Weichselbaumer, D., Winter-Ebmer, R. (2005). A meta-analysis of the international gender wage gap. *Journal of Economic Surveys*, 19 (3), 470–511.
- Weichselbaumer, D., Winter-Ebmer, R. (2007). The effects of competition and equal treatment laws on gender wage differentials. *Economic Policy*, 235–287.
- West, C., Zimmerman, D. H. (1987). Doing gender. *Gender and Society*, 1, 125–151.
- Weyer, B. (2007). Twenty years later: explaining the persistence of the glass ceiling for women leaders. *Women in Management Review*, 22 (6), 482–496.
- Wharton, A. S. (2005). *The sociology of gender: an introduction to theory and research*. Malden, MA: Blackwell Publishing.

Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs

Koostajad Sten Anspal ja Tairi Rõõm

Artikkel põhineb raportil

Anspal, S., Kraut, L., Rõõm, T. (2010). *Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs. Uuringuraport*. Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR, Poliitikauringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium.

Sissejuhatus

Sooline palgalõhe – erinevus naiste ja meeste keskmiste palkade vahel – on Eestis Euroopa suurim. Eurostati andmetel²⁵ teenisid naised 2007. aastal Eestis keskmiselt ainult 69,7 protsenti meeste palgast ehk teisisõnu oli palgalõhe suurus 30,3%. See statistiline näitaja on Eestis tekitanud üpris palju avalikku diskussiooni soolise ebavõrdsuse üle tööturul. Kas tõesti on Eesti keskmine tööandja niivõrd diskrimineeriv, et maksab naistöotajale sama töö eest peaaegu kolmandiku võrra vähem kui mehele? Seda väidet ei saa soolise palgalõhe näitajast tegelikult välja lugeda.

Esimene asi, mida soolise palgalõhe statistika tõlgendamisel tuleb silmas pidada, on see, et tegu ei ole palkade erinevusega samal töökohal ega samaväärse töö eest. Palgalõhe 30,3% on lihtsalt naiste ja meeste **keskmiste** palkade erinevus. See ei tulene mitte ainult sellest, et naised saavad sama töö eest vähem palka, vaid suurel määral ka sellest, et naised ja mehed teevad erinevaid töid. Näiteks moodustavad naistöotajate hulgas suure osa haridus- ja meditsiinitöötajad, meeste hulgas aga mitte; meeste seas on samas märkimisväärselt ehituses hõivatuid, naised leiab sellelt tegevusalalt aga vähe. Kui naised ja mehed koonduvad tööturul erinevatele tegevus- ja ametialadele, võib see põhjustada soolise palgalõhe isegi juhul, kui sama töö eest makstakse kõigile sama palka.

Kuid nais- ja meestöotajate erinevused ei piirdu üksnes sellega, et nad teevad erinevaid töid. Naised jäävad sagedamini lapsehoolduspuhkusele kui mehed. Kas naiste madalamad

²⁵ Allikas: Eurostati *online*-andmebaas, märts 2010. Artiklite kogumiku avaldamise seisuga (märts 2011) on Eurostat oma palgalõhe indikaatorit pisut korrigeerinud, uus väärtus andmebaasis Eesti kohta on 30,9%. Et käesolev artikkel põhineb pikemal uuringuraportil, kasutatakse siin näitaja väärtust, mis kehtis raporti kirjutamise ajal. Erinevus indikaatori eelmises ja uues väärtuses ei ole statistiliselt oluline.

palgad võivad olla tingitud katkestustest nende teises karjääris, mis toovad kaasa meestest keskmiselt lühema tööstaaži? Või on meeste eeliseks võimalus tulla vajaduse korral tööandjale vastu ületundide tegemisel, samas kui rohkem perele pühendunud naised seda teha ei saa? Või peituvad palgalõhe algpõhjused hoopis selles, et naised ja mehed omandavad kutse- või kõrgkoolis erinevaid erialasid? Kõik need küsimused mängivad palgaerinevuse kujunemises teatud rolli.

Võimalikke põhjusi, miks sooline palgalõhe eksisteerib, on seega palju ning otsene diskrimineerimine on ainult üks neist. Tuleb aga küsida, kui suur on ühe või teise põhjuse osa palgalõhe kujunemises: mitu protsenti palgalõhest on tingitud koondumistest eri tegevusaladele, mitu tehtavatest töötundidest, mitu erinevustest haridustasemes ja õpitud erialades jne. Käesolev artikkel annab ülevaade uuringust, mille eesmärk oli leida sellele küsimusele vastus. See vastus ei ole vajalik mitte ainult statistika tõlgendamiseks, vaid ka taustainfona võrdsemate võimaluste tagamisele suunatud poliitika kujundamisel.

Käsitletavas uuringus lähenetakse küsimusele soolise palgalõhe põhjuste kohta regressioonanalüüsi kasutades. See statistiline meetod võimaldab arvutuslikult hinnata palga-võrrandi ehk seose palga ning seda mõjutavate tegurite vahel. Regressioonanalüüsi eelis on võimalus hinnata samal ajal mitme teguri seost palgaga: näiteks saab arvutada, mitu protsenti kõrgema palga tagab kõrghariduse omamine võrreldes keskharidusega, kui kõik muud palka mõjutavad tegurid, nagu ametiala, staaž, on samad. Teiste palka selgitavate tegurite hulgas analüüsime soomuutuja mõju, et selgitada välja, kui suur osa palgalõhest on tingitud ainuüksi töötaja soost, mitte tegevusalast, haridusest ega muudest mõõdetavatest näitajatest. Olgu aga mainitud, et see, mida palka selgitava tegurina mõõta ega analüüsida ei saa, on diskrimineerimine. Analüüs tugineb indiviiditasandi statistilistele andmetele (kasutatud on Statistikaameti Eesti tööjõu-uuringu andmeid aastaist 2000–2008), diskrimineerivate praktikate kohta aga süstemaatiliselt andmeid koguda ei ole võimalik.

Sooline palgalõhe on Eestis Euroopa suurim: naiste ja meeste keskmised palgad erinevad üle 30%.

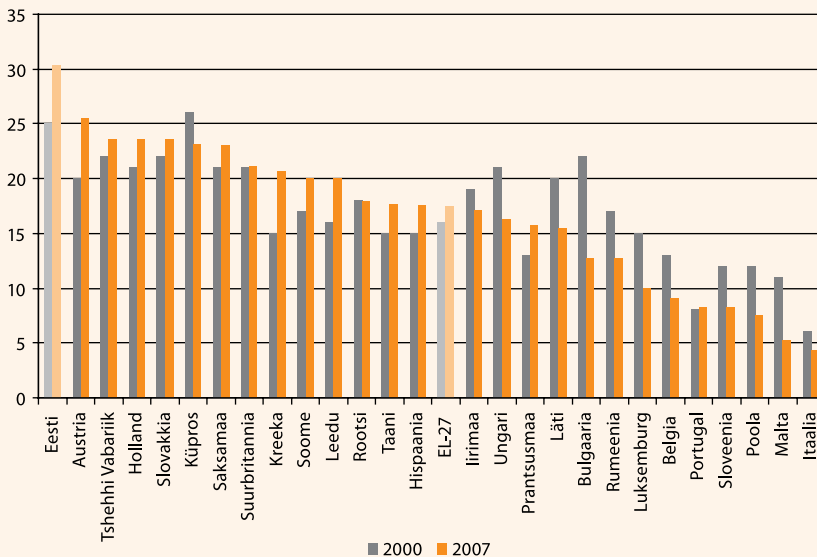
Selle artikli ülesehitus on järgmine. Esimeses peatükis anname ülevaate soolise palgalõhe arengujoontest Eestis ja teistes ELi liikmesriikides. Seejärel kirjeldame uuringus kasutatud meetodikat ning selle alusel leitud tulemusi selgitatud ja selgitamata palgalõhe suuruse kohta. Kolmandas peatükis võtame vaatluse alla segregatsiooni ehk naiste ja meeste koondumise erinevatele tegevus- ja ametialadele, mis on üks põhilisi palgalõhet mõjutavaid tegureid. Neljandas peatükis vaa-

deldakse haridustaseme ja omandatud eriala seost palgalõhega ning viiendas peatükis analüüsitakse seda, kuidas naiste ja meeste palku mõjutavad lastega seotud staažikatkestused. Kuuendas peatükis võrdleme soolist palgalõhet eri omandivormi ja suurusega ettevõtetüüpides. Seitsmes peatükk käsitleb mõne muu teguri, nagu näiteks töötaja pikkuse ja perekondliku seisuga mõju palgalõhele.

1. Ülevaade soolise palgalõhe arengujoontest Eestis ja teistes ELi liikmesriikides

Eestis on erinevus naiste ja meeste palgades ELi liikmesriikidest kõige suurem. Joonis 1.1 illustreerib, miks on see teema muutunud just viimaste aastate sündmusi arvestades järjest aktuaalsemaks: **Eesti üldine sooline palgalõhe on aastatel 2000–2007 süvenenud.**²⁶ Mehed teenisid Eestis 2007. aastal naistest keskeltläbi 30% kõrgemat palka, samas kui ELis tervikuna oli sooline palgalõhe keskmiselt 15%. Väiksem oli sooline palgalõhe ELi riikidest Maltal ja Itaalias, kus see ulatus ligikaudu 5%ni.

Joonis 1.1. Üldine sooline palgalõhe ELi liikmesriikides, 2000 ja 2007 (protsenti)



Allikad: Eurostat ([online](#)-andmebaas), Euroopa Komisjon 2009

Käesolevas artiklis sisalduv analüüs põhineb peamiselt Eesti töjõu-uuringu (ETU) andmetel aastate 2000–2008 kohta. Rahvusvaheliste võrdluste jaoks on kasutatud Eurostati ja Euroopa Komisjoni andmeid. Sooline palgalõhe on arvatud valimi põhjal, mis sisaldab ainult täisajaga töötajaid.²⁷ Andmete võrreldavuse tagamiseks aastati on palgaerinevused arvatud reaalpalkade põhjal (v.a joonis 1.2, kus sooline palgalõhe põhineb nominaal-palkade erinevusel). **Üldine sooline palgalõhe oli ajavahemikus 2000–2008 reaalpalku aluseks võttes keskmiselt 28,6%.**

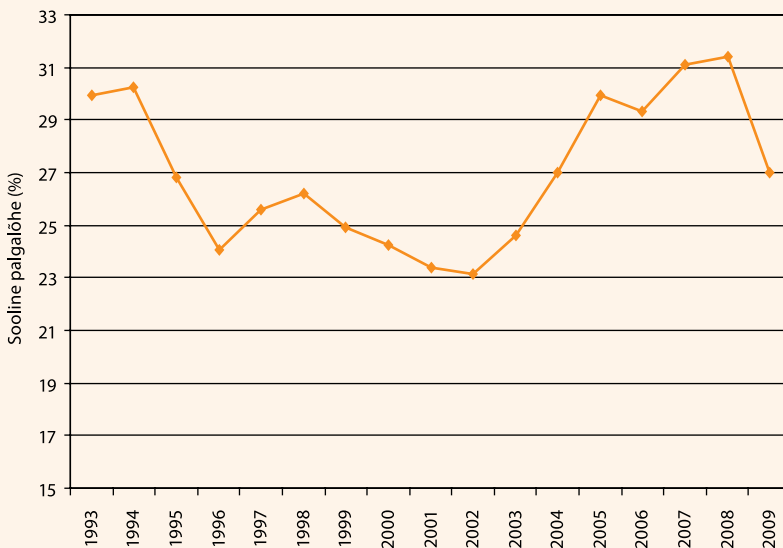
²⁶ Euroopa Komisjoni avaldatud soolise palgalõhe hinnangud põhinevad Eurostati andmetel. Need omakorda tuginevad töötasu struktuuri uuringule (Eestis Statistikaameti kogutavad oktoobrikuu tunnipalkade andmed) või liikmesriikide sellesarnastele andmetele.

²⁷ Aastatel 2000–2008 töötas Eestis osalise tööajaga keskmiselt 11% naisi ja 5% mehi (Krillo ja Masso 2009).

Ehkki selles artiklis on vaatluse all peamiselt aastad 2000–2008, hõlmab joonisel 1.2 toodud ülevaade soolise palgalõhe dünaamikast erandlikult pikemat perioodi: me näitame, kuidas on naiste ja meeste vaheline palgaerinevus muutunud aastate 1993–2009 jooksul. 1980. aastatel oli sooline palgaerinevus Eestis ligikaudu 40% (Noorkõiv *et al.* 1997). Järgmisel kümnendil alanud üleminekuperioodil palgaerinevus kahanes, vähenedes 2000. aastaks 24%ni. See trend ei ole erandlik: sooline palgaerinevus ei olnud 1980ndatel suhteliselt suur mitte ainult Eestis, vaid ka teistes toonastes sotsialistlikes riikides. Majanduslikul üleminekuperioodil see vähenes (Rõõm ja Kallaste 2004). Küll on aga erandlik asjaolu, et aastatel 2000–2007 on sooline palgalõhe Eestis märgatavalt suurenenud. Kui 2000. aastal oli palgaerinevus 24%, siis 2007. aastal küündis see 31%ni. Enamikus Kesk- ja Ida-Euroopa ELi liikmesriikides on sooline palgaerinevus aastatel 2000–2007 kahanenud (vt joonis 1.1).²⁸

Alates finants- ja majanduskriisi algusest 2008. aastal on sooline palgalõhe Eestis vähenenud: 2009. aastal ületas meeste palk naiste palka 27% võrra. Lõhe kahanemine oli suurel määral tingitud sellest, et võrreldes naistega töötasid mehed enam tegevusaladel, mis tõmbusid kriisi tõttu rohkem kokku (nt ehitus). Joonisel 1.2 toodud andmete põhjal ilmneb, et erinevus naiste ja meeste palkades suurenes ka eelmise, aastatel 1995–1997 kestnud majandusbuumi jooksul. Seega on Eestis soolise palgalõhe dünaamika olnud protsükliline ehk muutunud majandustsükliga samas suunas.

Joonis 1.2. **Soolise palgalõhe dünaamika, 1993–2009**



Allikad: Eesti tööjõu-uuringud, autorite arvutused

²⁸ ETU põhjal arvatud Eesti sooline palgalõhe oli 2007. aastal ligikaudu 1 protsendipunkti võrra suurem kui Euroopa Komisjoni avaldatud näitaja, mis põhineb töötasude struktuuri uuringul.

2. Selgitatud ja selgitamata sooline palgalõhe: ülevaade metoodikast, trendid

Järgnevalt kirjeldatud metoodika, mis põhineb regressioonanalüüsil, võimaldab hinnata, kui suurt osa soolisest palgalõhest saab selgitada naiste ja meeste vaheliste erinevustega mõõdetavates tegurites (selgitatud palgalõhe) ning kui suur osa jääb nende teguritega selgitamata (selgitamata palgalõhe).²⁹

Üldine sooline palgalõhe = selgitamata palgalõhe + selgitatud palgalõhe

Soolise palgalõhe põhjuste regressioonanalüüsis kasutame nn Mincer-tüüpi palgavõrrandit, kus sõltuvaks muutujaks on logaritm töötaja reaalselt netopalgast ja sõltumatuteks muutujateks on palka mõjutavad tegurid. Palgavõrrandid sisaldavad selgitavate muutujatena peale sugu tähistava binaarse muutuja järgmisi töötaja karakteristikuid: haridustase, omandatud eriala, vanus, rahvus, abielus või vabaabielus olemine, laste arv (vanuses 0–3, 4–7 ja 8–18 aastat), tööaeg (keskmine töötatud tundide arv nädalas), amet, kuulumine ametiühingusse (jah/ei) ning alluvate arv (juhtival kohal mittetöötavatel isikutel on alluvate arv null). Veel sisaldavad palgavõrrandid töötaja töökohta kirjeldavaid muutujaid: organisatsiooni omandivorm, suurus (töötajate arv), tegevusala ja asukoht (maakond). Ülevaade regressioonikoefitsientide hinnangutest on toodud käesoleva artikli lisa 1 tabelis A1.1 (lisa 3.1 soolise palgalõhe teise etapi raportis.)

Sooline palgalõhe jaguneb selgitatud ja selgitamata osaks.

Mincer-tüüpi regressiooni puhul näitab regressioonikordaja hinnang mingi muutuja kohta ligikaudselt, mitme protsendi võrra palk keskmiselt muutub juhul, kui vastav muutuja ühe ühiku võrra suureneb. Binaarsete muutujate (inglise k *dummy variables*) puhul näitab regressioonikordaja hinnang, kui palju on palk kõrgem juhul, kui vastava näitaja väärtus on tõene. Näiteks sugu tähistava muutuja „mees” puhul, mille väärtus võrdub ühega (st on tõene) juhul, kui tegu on mehega, ning nulliga (st on väär) juhul, kui vastav vaatlus on naine, näitab regressioonikordaja hinnang, kui palju mehed keskeltläbi naistest enam teenivad. Oletame, et regressioonivõrrand, mille põhjal see hinnang on saadud, sisaldab ka muid muutujaid peale sugu tähistava binaarse muutuja, näiteks töötaja hariduse, vanuse ja organisatsiooni tüübi kohta. Sel juhul näitab regressioonikordaja hinnang, kui palju teenib mees rohkem võrrelduna naisega, kellel on kõik muud regressioonis arvestatud tegurid sarnased, näiteks kui palju teenivad sama haridustasemega, sama vanad, samasugustes organisatsioonides töötavad mehed keskmiselt naistest enam. Sugu tähistava muutja regressioonikordaja hinnang näitab palgavõrrandi puhul ühtlasi selgitamata

²⁹ Soolist palgalõhet väljendatakse harilikult protsendina meeste keskmisest palgast. Näiteks kui meeste keskmine palk on 10 000 krooni ja naistel 7000 krooni, siis on sooline palgalõhe $100 \times (10\,000 - 7000) / 10\,000 = 30\%$ meeste keskmisest palgast. Kui keskmiste palkade 3000 kroonise erinevusest on 1000 krooni tingitud naiste ja meeste vahelistest erinevustest palka mõjutavates karakteristikutes, siis ütleme, et selgitatud palgaerinevus on 10% ja selgitamata palgaerinevus 20% meeste keskmisest palgast.

palgalõhet ehk seda osa soolisest palgalõhest, mida ei ole võimalik regressioonis sisalduvate muutujate abil selgitada.

Selgitamata soolise palgalõhe üks põhjus võib olla naiste diskrimineerimine tööturul, aga see võib tuleneda ka regressioonivõrrandist välja jäänud muutujatest, mis avaldavad naiste ja meeste palkadele erinevat mõju. Näiteks on USA andmetel põhinev analüüs osutanud, et suure osa palgalõhest põhjustavad sugudevahelised erinevused töökogemuse järjepidevuses, mida aga käesoleva uuringu puhul pole võimalik arvesse võtta (O'Neill ja O'Neill 2005).³⁰

Teisest küljest on võimalik, et ka selgitatud palgaerinevuse võib osaliselt olla põhjustanud diskrimineerimine. Näiteks võivad naised ja mehed teha hariduse või tööga seotud valikuid erinevalt kehtivate sotsiaalsete normide tõttu, mis põhinevad sugudevahelisel diskrimineerimisel. Tööturuvalikud võivad naistel olla peale eeltoodud põhjuse piiratud ka tööandjapoolse diskrimineerimise tõttu jne.

Seega ei saa järgneva regressioonanalüüsi põhjal teha järeldusi selle kohta, kui suurel määral põhjustab soolise palgaerinevuse Eestis diskrimineerimine. Analüüsi eesmärk on näidata, millisel määral mõjutab mingi tegur soolist palgalõhet ja kuidas need mõjud on aja jooksul muutunud.

Ülevaade selgitatud ja selgitamata palgalõhe osakaaludest palgas on toodud joonisel 2.1. Üldine sooline palgalõhe oli aastatel 2000–2008 keskmiselt 28,7%.³¹ Seejuures oli selgitatud palgalõhe osakaal 4,4% ja selgitamata palgalõhe osakaal 24,3%, mis tähendab, et valdavat osa (85%) üldisest palgalõhest regressioonis arvesse võetud tegurid ei selgita.³²

Peale vastavatele andmetele aastate 2000–2008 kohta keskmiselt on joonisel 2.1 ära toodud ka selgitatud ja selgitamata palgalõhede osakaalud kolmeaastaste perioodide kohta (2000–2002, 2003–2005 ja 2006–2008). Need suhtarvud näitavad, et **vaadeldava ajavahe- miku jooksul ei suurenenud mitte ainult üldine sooline palgalõhe, vaid ka selgitamata palgalõhe**: aastail 2000–2002 moodustas selgitamata palgalõhe 20%, aastatel 2006–2008 aga 29%.

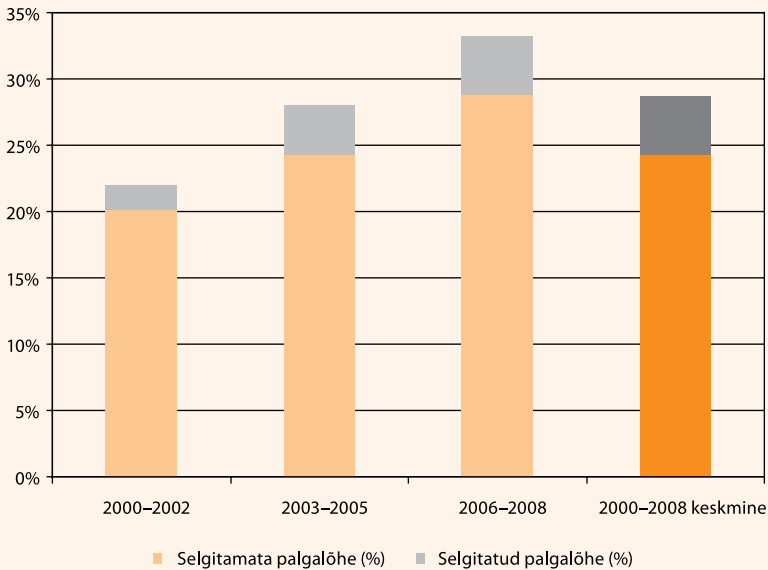
³⁰ Uuring, kus arvestatakse peale tööstaaži ka töökogemuse järjepidevust ja selle seoseid töötaja vanusega, eeldab pikka perioodi hõlmavate paneelandmete kasutamist. Sellist andmebaasi Eesti töötajate kohta ei ole.

³¹ Üldine sooline palgaerinevus on antud juhul leitud regressiooni põhjal, mis sisaldab selgitava muutujana ainult sugu tähistavat fiktiivset muutujat. Sel viisil arvatud üldise palgalõhe väär- tus on ligikaudu võrdne eelmises peatükis toodud naiste ja meeste keskmiste palkade põhjal arvatud soolise palgalõhega. (Koeffitsient väljendab palga logaritmi erinevust, mis on ligikaudu võrdne protsentuaalse erinevusega.)

³² $85\% \approx 24,3 / 28,7 \times 100\%$.

Joonise 2.1 põhjal ilmneb, et aastatel 2000–2008 küll suurenes selgitatud palgalõhe osakaal, ent üldine palgalõhe kasvas kiiremini, mistõttu suurenes ka selgitamata palgalõhe. Selgitatud palgalõhe osakaalu suurenemine tulenes peamiselt sellest, et ameti- ja tegevusala arvessevõtmine võimaldas aastatel 2006–2008 selgitada palgaerinevust suuremal määral kui aastatel 2000–2002, muude tegurite mõju palgaerinevusele oli nii vaadeldava perioodi algul kui ka lõpus väike (vt tabelid A2.1 ja A2.2 käesoleva artikli lisa 2 ning tabelid 3.2 ja 3.3 soolise palgalõhe teise etapi raportis). Seega avaldas sooline segregatsioon vaatlusaluse perioodi lõpul palgaerinevusele suuremat mõju kui perioodi alguses. Põhjalikum ülevaade on segregatsioonist tehtud järgmises peatükis.

Joonis 2.1. Selgitatud ja selgitamata palgalõhe osakaal aastatel 2000–2002, 2003–2005 ja 2006–2008 ning kogu perioodi jooksul keskmiselt



Allikad: Eesti tööjõu-uuringud, autorite arvutused

3. Segregatsioon Eestis

Vertikaalne ja horisontaalne segregatsioon

Osa soolisest palgalõhest tuleneb sellest, et Eesti nais- ja meestöötajad on koondunud erinevatele tegevusaladele (nt meeste osakaal on suurem ehituses, naiste osakaal tervishoius) ja ametialadele (nt meeste hulgas on enam juhte, naiste hulgas ametnikke). Koondumist erinevatele tegevusaladele nimetatakse horisontaalseks, erinevatele ametialade tasemele aga vertikaalseks segregatsiooniks. **Nii horisontaalse kui ka vertikaalse segregatsiooni poolest on Eesti Euroopa riikide hulgas esikohal.** Joonised 3.1 ja 3.2 annavad ülevaate tegevus- ja ametialasest segregatsioonist ELi riikides, tuginedes Euroopa Komisjoni (EK) kasutatavatele segregatsiooniindeksitele. Need varieeruvad ühest sajani ning indeksi kõrgem väärtus tähistab ulatuslikumat soolist segregatsiooni. Nii ametiala- kui ka tegevusalapõhine segregatsioon on Eestis EK andmete järgi Euroopa Liidu suurimaid.³³

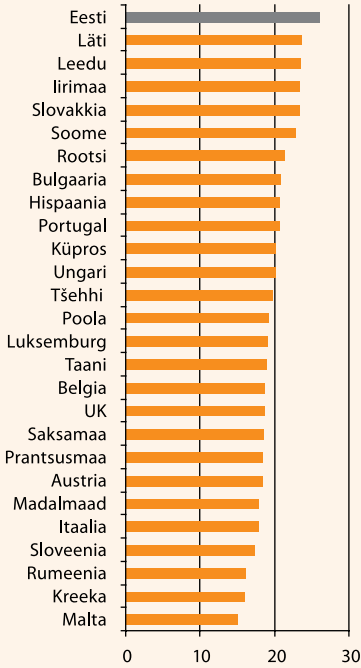
Segregatsioon ehk naiste ja meeste koondumine erinevatele töödele on Eestis suur.

Eesti tööturu keskmisest kõrgema soolise segregatsiooni taseme üks võimalikke põhjusi on näiliselt vastuolulisel kombel naiste suur hõive. Meie tööturul on naiste hõivemäär võrreldes muude ELi liikmesriikidega üks kõrgemaid, sarnaselt teiste Balti riikide ja Põhjamaadega. Viimati mainitud riikide puhul on suure segregatsiooni ühe põhjusena välja toodud selliste sektorite suhteliselt suur osakaal, kus töötavad valdavalt naised, nagu näiteks haridus, tervishoid ja muud sotsiaalteenused. Võrreldes Vahemere maadega käib Põhja-Euroopas tööl rohkem (väikeste) lastega naisi, mis omakorda tingib vajaduse lapsehoiuteenuste järele. Võib eeldada, et ka Eestis on haridus- ja sotsiaalteenustega seotud sektorite osakaal majanduses suhteliselt suur, mis omakorda kasvatab segregatsiooni.³⁴

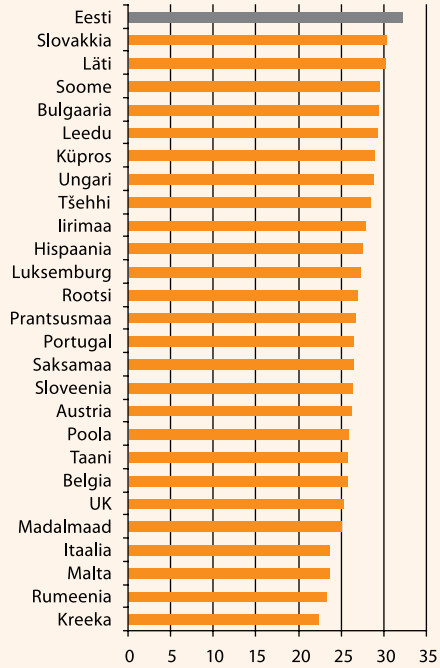
³³ EK hindab segregatsiooni järgmise meetodika alusel: arvutatakse, kui suur osa naisi ja mehi on hõivatud igas ametis/sectoris ning summeeritakse naiste ja meeste vahelised erinevused nendes hõivemäärades. Tulemus normaliseeritakse, väljendades seda protsendina koguhõivest (ISCO klassifikatsioon).

³⁴ Nt hariduses (tegevusalamääratlus sisaldab ka lasteaedu ja -sõimi) hõivatute osakaal on Eestis Euroopa üks suurimaid (9,1%), suurem on see ainult Leedus (9,8%).

Joonis 3.1. **Sooline segregatsioon tegevusala järgi (segregatsiooniindeks) ELi riikides, 2007 (protsenti)**



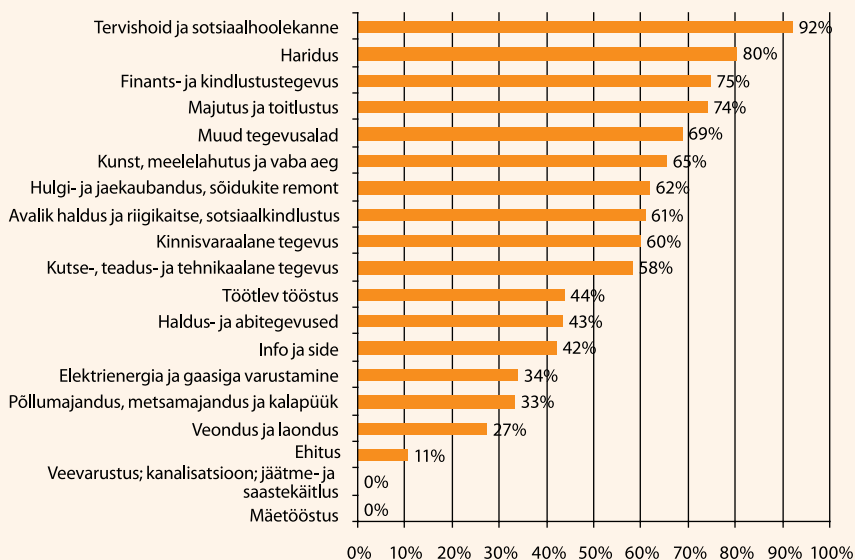
Joonis 3.2. **Sooline segregatsioon ametiala järgi (segregatsiooniindeks) ELi riikides, 2007 (protsenti)**



Allikas: Euroopa Komisjon 2009

Millistele tegevus- ja ametialadele on Eesti nais- ja meestöötajad koondunud? Joonis 3.3 annab ülevaate Eesti tööhõive soolisest tasakaalust tegevusala järgi. Naised domineerivad sellistel tegevusaladel nagu näiteks tervishoid ja sotsiaalhoolekanne, haridus, finants- ja kindlustustegevus ning majutus ja toitlustus. Mehed seevastu on ülekaalus ehituses, veonduses ja laonduses, põllu- ja metsamajanduses ning kalapüügis.

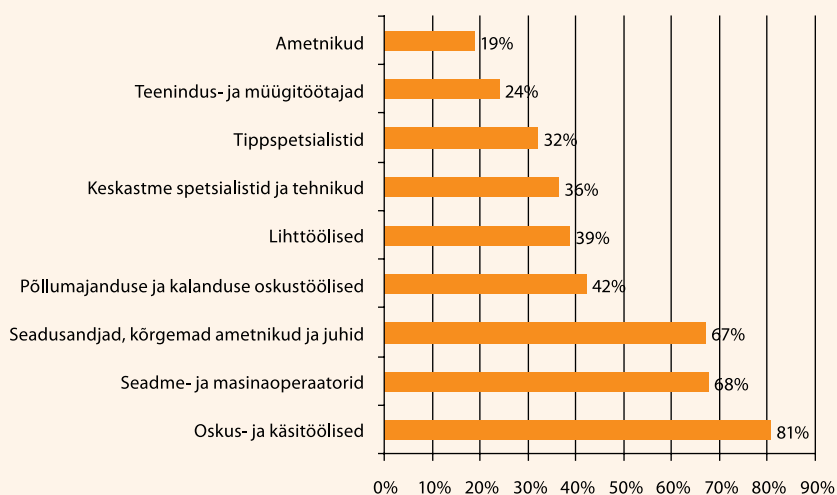
Joonis 3.3. Naistöötajate osakaal tegevusalades, 2009



Allikad: Eesti tööjõu-uuring 2009, autorite arvutused

Samuti ei jaotu naised ja mehed ühtlaselt ametialade tasemete järgi. Näiteks on mehed valdavalt juhtide seas, moodustades neist kaks kolmandikku. Teisalt on meeste osakaal suur ka mõnel madalamal ametialatasemel, nagu oskus- ja käsitöölised ning seadme- ja masinaoperaatorid. Naisi leidub rohkem teenindus- ja müügitöötajate ning ametnike seas (vt joonis 3.4).

Joonis 3.4. Meestöötajate osakaal ametiala taseme järgi, 2007



Allikad: Statistikaamet, autorite arvutused

Kui suur osa kogu soolisest palgalõhest on tingitud sellest, et naised ja mehed on koondunud eri tegevus- ja ametialadele? Sellele küsimusele vastamiseks tehti regressioonanalüüs. Kõigepealt leiti selgitamata palgalõhe regressioonivõrrandist, kuhu olid kaasatud peale soo kõik ülejäänud analüüsis kasutatavad selgitavad muutujad.³⁵ Seejärel hinnati regressioonivõrrand, jättes välja esmalt töötaja ametiala ning seejärel ettevõtte tegevusala muutuja, et näha, kui palju mõjutab nende muutujate väljajätmine selgitamata palgalõhe suurus.

Tulemused näitavad, et töötaja ametiala kirjeldava muutuja väljajätmisel regressioonist suureneb selgitamata palgaerinevus ligikaudu 10% (2,7 protsendipunkti) ning ettevõtte tegevusala kirjeldava muutuja lisamisel umbes 11% (3 protsendipunkti). Seega vähendab nii ameti- kui ka tegevusala arvestamine selgitamata palgaerinevust, mis näitab, et mehed töötavad keskmisest enam sellistel tegevus- ja/või ametialadel, mis on kõrgemalt tasustatud.

Üksnes väike osa soolisest palgalõhest on selgitatud.

Nii tegevus- kui ka ametialaga selgitatava osa suurus on perioodi 2000–2008 jooksul kasvanud. Kui aastail 2000–2002 suurendas tegevusala muutuja väljajätmine soolist palgalõhet 7,5%, siis ajavahemiku 2006–2008 vastav näitaja oli juba 11,4%. Ka ametiala muutuja mõju palgalõhele suurenes 6%-lt 9%-le. See näitab, et sel perioodil toimunud soolise palgalõhe kasvu üks põhjus on segregatsiooni suurenemine. Eriti tugevalt mõjub segregatsioon palgalõhele alg- ja põhiharidusega inimeste hulgas: selles rühmas kasvatab ametiala muutuja väljajätmine palgalõhet 18% ja tegevusala muutuja väljajätmine 19%.

Tuleb aga silmas pidada, et ülaltoodud arvutustes kasutatavad tegevus- ja ametiala kirjeldused on võrdlemisi üldised: Eesti tööjõu-uuringu andmete põhjal on võimalik eristada vaid 9 ametit ja 15 tegevusala. Tegevus- ja ametialade üksikasjalikum kirjeldamine võimaldaks tõenäoliselt palgalõhet veelgi enam selgitada.

Ehkki regressioonis kasutatava andmestiku põhjal ei saa ameti- ja tegevusalasid peenemalt eristada, on ametialade kohta olemas üksikasjalikumad andmed (179 ametiala Statistikaameti kasutatavas neljakohalises „Ametialade klassifikaatoris 1999”) Statistikaameti tunnipalkade andmestikus. Selle andmestiku põhjal (andmed 2006. aasta kohta) püüame vastata küsimusele, kui suur oleks sooline palgalõhe, kui ametialane segregatsioon puuduks täiesti, st kui palgalõhe oleks tingitud üksnes samal ametialal naistele ja meestele makstavast erinevast palgast. Arvutused näitavad, et **kui nais- ja meestöötajaid oleks kõigil ametialadel võrdselt ehk segregatsioon puuduks täiesti, väheneks keskmine sooline palgalõhe 32% võrra.**

Naiste ja meeste võrdne jagunemine töödele vähendaks palgalõhet kolmandiku võrra. Teisalt teenivad naised ja mehed erinevat palka ka samal ametialal.

Samas nähtub tunnipalkade andmetest, et naised ja mehed teenivad ka sama ametiala piires erinevat palka (keskmiselt on sooline palgalõhe samal ametialal 13%). Naiste palga võrdsustamine meeste keskmise tunnipalgaga vastaval ametialal kahandab keskmist

³⁵ Ülevaade regressiooni kaasatud muutujatest on toodud käesoleva artikli lisa 1 tabelis A1.1.

soolist palgalõhet poole võrra: kui naised saaksid sama suurt tunnipalka kui samal ametialal töötavad mehed, oleks sooline palgaerinevus 13,6%.

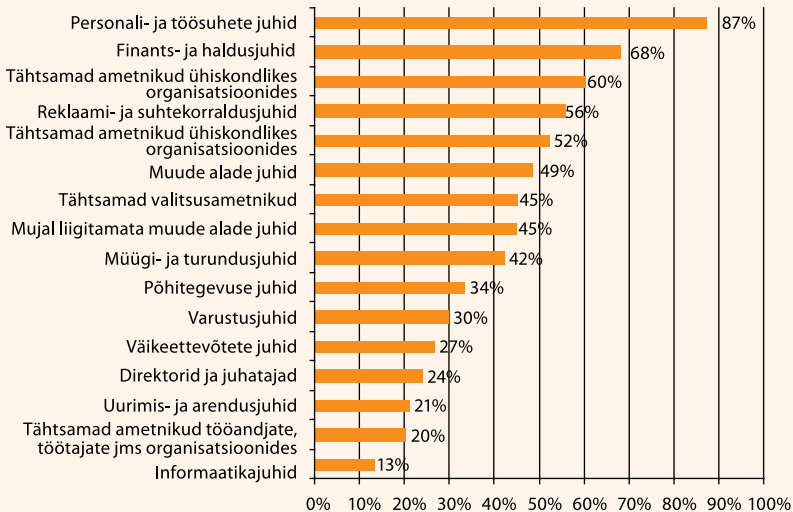
Niisiis näeme, et naiste ja meeste koondumine erinevatele tegevus- ja ametialadele mõjutab soolist palgalõhet Eestis märkimisväärselt, ent ei selgita siiski kaugeltki mitte kogu palgalõhet.

Klaaslagi

Üks vertikaalse soolise segregatsiooni vorme on nn klaaslae-efekt. Klaaslae terminiga tähistatakse kunstlikke, nähtamatuid barjääre, mis takistavad naistel jõuda oma karjääris kõrgematele tasemetele. Silmas ei peeta mitte olukordi, kus edasijõudmist takistab inimese enda väiksem võimekus töötada kõrgemal ametikohtal, vaid kunstlikult loodud takistusi naistele kui rühmale (Morrison *et al.* 1987). Klaaslae olemasolu põhjustab olukorra, kus naiste osakaal kõrgematel või kõrgemapalgalistel ametikohtadel on väiksem. Klaaslae ilminguks on ka suurem erinevus kõrgepalgaliste naiste ja kõrgepalgaliste meeste palkade vahel (sooline palgalõhe palgajaotuse ülemises osas).

Juhtide ja kõrgemate ametnike hulgas on Eestis naisi kolmandik. Seda kategooriat lähemalt vaadeldes (vt joonis 3.5) ilmneb, et naiste osakaal on kategooria keskmisest väiksem tippjuhtide (direktorid ja juhatajad, väikeettevõtete juhid) seas, jäädes neljandiku piirimaile. Mitte-tippjuhtide hulgas on naiste osakaal keskmiselt suurem ja pilt mitmekesisem: esineb nii tugevalt meeste (nt IT-juhid, uurimis- ja arendusjuhid) kui ka naiste (nt personali- ning finants- ja haldusjuhid) poolt domineeritud ameteid, samuti sooliselt suhteliselt tasakaalus olevaid ametikohti nagu näiteks valitsusametnikud, ametnikud ühiskondlikes organisatsioonides, müügi- ja turundus- ning reklaami- ja suhtekorraldusjuhid.

Joonis 3.5. Naiste osakaal juhtivtöötajate hulgas, 2007



Allikad: Statistikaamet, autorite arvutused

Erinevus nais- ja meesjuhtide palkade vahel on suhteliselt suur (sõltuvalt kasutatud andmebaasist 19–29%, lähtudes sellest, kas kasutada Statistikaameti Eesti tööjõu-uuringu või tunnipalkade andmeid), kusjuures sooline palgalõhe on seda suurem, mida enam on juhil alluvaid: üle 50 alluvaga juhtide seas ulatub see 40%ni. Regressioonanalüüsil põhinevad hinnangud näitavad, et palgalõhe ei ole tingitud näiteks sellest, et nais- ja meesjuhid töötavad erinevatel tegevusaladel, sest ka kõikvõimalikke selgitavaid tegureid arvesse võttes on selgitamata palgaerinevus nais- ja meesjuhtide vahel sarnane Eesti keskmisega.

Klaaslae olemasolu Eesti tööturul uuriti Eesti tööjõu-uuringu andmetele tuginedes ka nende palgaerinevuste kaudu, mis ilmnevad palgajaotuse eri osades. Klaaslae-efektist võib tunnistust anda see, kui sooline palgalõhe on palgajaotuse ülemises osas palju suurem kui keskel või allosas. Selline olukord võib tekkida näiteks juhul, kui naised on sunnitud vähendama oma palgasoovi eesmärgiga tõusta kõrgematele ametikohtadele. Tulemused näitavad, et Eestis on palgajaotuse ülemises osas palgalõhe suurem kui alu- mises. Teisisõnu on palkade erinevus suurem kõrgepalgaliste meeste ja kõrgepalgaliste naiste vahel, mitte keskmist palka teenivate nais- ja meestöötajate vahel (Anspal *et al.* 2010). Kvantiilregressiooni meetodit kasutades leiti, et ka kõrgepalgaliste seas on selgitamata palgalõhe osakaal samas suurusjärgus kui keskmiste palkade erinevuse puhul. Seega viitavad tulemused võimalusele, et ka Eestis esineb klaaslae-efekt.

4. Haridustase ja omandatud eriala

Üks peamisi põhjusi, mis on ajalooliselt tinginud naiste ja meeste sissetulekute erinevuse, on lõhe haridustasemetes: enamikus maailma riikides oli meeste haridustee kuni eelmise sajandi teise pooleni naiste omast pikem. Viimastel aastakümnetel on selle teguri mõju vähenenud ning arenenud riikides (k.a postsotsialistlikud riigid) on see trend isegi pöördunud: kõrghariduse omandajate seas on naised rohkem kui mehi. Haridustasemete vahelise soolise erinevuse vähenemine on olnud üks põhjusi, miks viimastel aastakümnetel on paljudes riikides sooline palgalõhe vähenenud. Soolised erinevused haridustasemes on kahanenud ka Eestis ja praeguseks õpib naistudengeid kõrgkoolides märgatavalt rohkem kui meestudengeid. Näiteks oli 2007. aastal Eestis kõrgkoolilõpetajate seas naiste osakaal 69% (Euroopa Komisjon 2010).

Peale haridustee pikkuse avaldavad soolisele palgalõhele mõju ka erinevused haridusalas- tes valikutes (hariduslik segregatsioon). Teiste riikide andmetel põhinevad selleteemali- sed uuringud on näidanud, et meeste palk ületab naiste oma osaliselt seetõttu, et mehed õpivad rohkem selliseid erialasid, mille omandamine tagab hiljem kõrgema sissetuleku (nt infotehnoloogiaga seotud erialad, Anspal *et al.* 2009). Eestis on olukord erialast segre- gatsiooni silmas pidades erandlik: erialadel, mille lõpetanute töötasu on keskmisest kõr- gem, on naiste osakaal meeste omast suurem. Veel on Eesti töötajate seas naistel kõrgem keskmine haridustase kui meestel. **Kui erinevused hariduses oleks ainus tegur, mis palga- lõhet mõjutab, peaksid Eestis naiste palgad olema seega meeste omadest kõrgemad.**

Nagu eespool mainitud, on Eestis tööhõives osalevad naised keskeltläbi kõrgemalt haritud kui mehed. Keskmiselt olid Eesti tööturul aastatel 2000–2008 pooled töötajad naised ja pooled mehed, samas oli meeste osakaal madalamalt haritute seas suurem.

Põhiharidusega või sellest madalama haridustasemega töötajatest moodustasid mehed ligikaudu 63%, keskkaridusega töötajatest umbes poole ja kõrgharidusega töötajatest ligikaudu 41%.

Naiste ja meeste haridustaseme erinevus on aastatel 2000–2008 süvenenud: võrreldes perioodiga 2000–2002 on aastatel 2006–2008 meeste osakaal kõrgharitud töötajate seas vähenenud 43%-lt 40%-le ning põhihariduse või sellest madalama haridustasemega töötajate seas kasvanud 62%-lt 66%-le. Hariduse soolise struktuuri tendentse arvesse võttes oleks sooline palgalõhe pidanud vähenema, ent tegelik trend oli vastupidine: sel ajavahemikul sooline palgalõhe suurenes.

Naiste haridustase on keskmiselt kõrgem kui meestel. Ka ei ole sooline palgalõhe tingitud naiste erialavalikutest.

Tabel 4.1 annab ülevaate meeste osakaaludest erinevaid erialasid õppinud töötajate seas ning vastava eriala lõpetanute suhtelistest palgatasemetest võrreldes nende töötajate palkadega, kellel ei ole erialast haridust. Tabeli andmete põhjal saab järeldada, et erialadel, mille lõpetanute töötasud on keskmisest kõrgemad, õppis naisi rohkem kui mehi (nt matemaatika ja statistika, loodus- ja täppisteadused, tervis ja heaolu). Sama kehtib üldiselt ka juhul, kui vaadelda perioode 2000–2003 ja

2004–2008 eraldi, mis võimaldab jaotada erialad mõnevõrra täpsemalt (vt tabelid A3.1 ja A3.2 selle artikli lisas 3 ning tabelid 1.A ja 1.B soolise palgalõhe teise etapi raportis lisas 1).

Tabel 4.1. **Sooline palgalõhe ja meeste osakaal palgasaajate seas omandatud eriala järgi, 2000–2008**

Omandatud eriala	Palgalõhe (%)	Meeste osakaal (%)	Suhteline palgatase (mehed)*	Suhteline palgatase (naised)*
Üldharidus	34,3	51,1	100,0	100,0
Õpetajakoolitus ja kasvatusteadused	32,4	8,6	132,2	136,1
Humanitaaria ja kunstid	19,7	26,5	126,7	155,0
Sotsiaalteadused, äridus ja õigus	44,7	15,2	166,9	140,6
Loodus- ja täppisteadused	33,4	42,2	160,9	163,2
Matemaatika ja statistika	30,5	40,8	162,0	171,6
Tehnika, tootmine ja ehitus	36,0	70,7	112,2	109,4
Põllumajandus, metsandus ja kalandus, veterinaaria	21,8	54,1	91,4	108,7
Tervis ja heaolu	36,7	6,5	149,8	144,4
Teenindus	40,6	55,4	113,4	102,6

* Vastava eriala lõpetanute keskmine palgatase võrreldes üldhariduse omandanute palgatasemega (%).

Allikad: Eesti tööjõu-uuringud, autorite arvutused

Eelnevaga on kooskõlas ka regressioonanalüüsi tulemused, mille põhjal selgub, et **erialavalikute arvessevõtmine suurendab Eestis selgitamata palgalõhe osakaalu** (vt tabelid A2.1 ja A2.2 selle artikli lisa 2 ning tabelid 3.2 ja 3.3 soolise palgalõhe teise etapi raportis). See tulemus on vastuolus teiste riikide kohta leituga: erialase segregatsiooni arvestamine regressioonis aitab üldjuhul selgitamata palgalõhe osakaalu vähendada (vt nt Machin ja Puhani 2003, Napari 2006).

5. Perekondlikud tegurid ja staaž

Peale hariduslike erinevuste mõjutab soolist palgalõhet naiste ja meeste erinev staaž. Et valdavalt on naised seoses perekondlike kohustustega (laste kasvatamine jm) tööturul teatud aja mitteaktiivsed, siis jääb nende keskmine staaž meeste omast lühemaks. Selleteemalistes uuringutes on leitud, et just karjääri alguses tehtavad töökatkestused on üks peamisi põhjusi, mis tingib naiste ja meeste palgaerinevuse. Näiteks Erosa *et al.* (2005) USA andmetel põhinevas uuringus tuvastati, et vanuses 20–40 aastat sooline palgalõhe kahekordistub, sest just selles vanuses tõuseb peamiselt meeste palk ning samal ajal katkestavad naised töö laste kasvatamise eesmärgil.

Eestis pole võimalik otseselt hinnata laste kasvatamisega seotud töökatkestuste mõju soolisele palgalõhele, sest see analüüs peaks põhinema pikka ajavahemikku hõlmavatel paneelandmetel, ent sellist andmebaasi Eestis ei leidu. Kaudselt on seda võimalik analüüsida, hinnates Mincer-tüüpi palgaregressioone naistele ja meestele eraldi: nii saab hinnata, kas perre sündinud lapsed avaldavad (muude regressioonis sisalduvate tegurite samaksjäämisel) naiste ja meeste palkadele erinevat mõju.

Mincer-tüüpi regressioonide hinnangud, mis on leitud naise ja mehi sisaldavate valimite põhjal, on toodud lisa 1 tabelis A1.2 (kolmas ja neljas tulp) (vt ka lisa 3.2 soolise palgalõhe teise etapi raportis). Regressioonid sisaldavad muutujat, mis kirjeldab alla 18-aastaste laste arvu. Selle muutuja koefitsiendi hinnang on naiste puhul 99% tõenäosusega statistiliselt oluline ja näitab, et **lastega naised teenivad keskmiselt 1,2% vähem kui lastetud naised (iga lapse kohta). Meeste puhul ei ole see erinevus statistiliselt oluline.** Sellise analüüsi puhul tuleb aga arvestada, et suur osa väikeste laste emasid ei tööta (st on lastega kodus). Seejuures on tõenäoline, et tööturult jäävad laste kasvatamise tõttu pikemalt kõrvale eelkõige need emad, kelle potentsiaalne palk oleks töötades väiksem. Selle nn valikunihke tõttu on laste tegelik (negatiivne) mõju naiste palgale tõenäoliselt suurem, kui regressioonil põhinev hinnang näitab.

Palgalõhe on osaliselt tingitud sellest, et laste saamine jätab naise tööturult rohkem kõrvale kui mehi.

Peale erinevuse staažis võivad potentsiaalsed perekondlikud kohustused suurendada naiste ja meeste palgalõhet ka statistilise diskrimineerimise tõttu.³⁶ Nimelt võib fertiilses

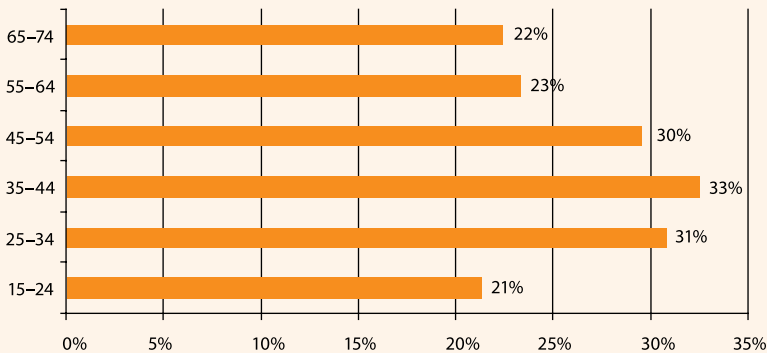
Peale erinevuse staažis võivad potentsiaalsed perekondlikud kohustused suurendada naiste ja meeste palgalõhet ka statistilise diskrimineerimise tõttu.³⁶ Nimelt võib fertiilses

³⁶ Statistiline diskrimineerimine ilmneb siis, kui eeldatakse, et tööle kandideerival inimesel on nn tüüpilised tema soole omased tunnused ja omadused. Antud juhul pole tööandjale teada, kas naine/mees jääb tulevikus lapsehoolduspuhkusele või mitte, seetõttu võtab ta arvesse keskmisi seaduspärasid.

eas naiste palk olla meeste omast madalam, sest tööandjad eeldavad, et teatud perioodil on naised laste tõttu tööturul eemal. Sellega kaasnevad tööandjale potentsiaalsed kulud (asendustöötaja otsimine ja koolitamine), mille hüvitamiseks pakuvad nad palgaläbirääkimistel selle vanuserühma naistele kesktlābi madalamat tōōtasu kui meestele. Statistilise diskrimineerimise otsese negatiivse mõju kõrval võib see avaldada naiste palgale ka kaudset mõju, sest seetõttu on naistel vähem võimalusi saada erialast koolitust ja liikuda ametiredelil ülespoole.

Asjaolule, et statistiline diskrimineerimine on Eestis üks soolise palgalõhe põhjusi, viitavad erinevused naiste ja meeste palkades eri vanusevahemikes. Nendest andmetest annab ülevaate joonis 5.1. Naiste ja meeste palgaerinevus on suurem vanusevahemikus 25–54 aastat (25–34aastaste puhul 31%, 35–44aastaste puhul 33% ja 45–54aastaste puhul 30%). Teiste vanuserühmade palgaerinevus on ligi 10 protsendipunkti väiksem, olles vahemikus 21–23%. See näitab, et **palgalõhe on suurim vanusevahemikus, mil pere loomine ja laste kasvatamine on kõige tõenäossem.**

Joonis 5.1. **Sooline palgalõhe vanuserühmiti, 2000–2008**



Allikad: Eesti tööjõu-uuringud, autorite arvutused

6. Palgalõhe sõltuvalt ettevõtte tüübist

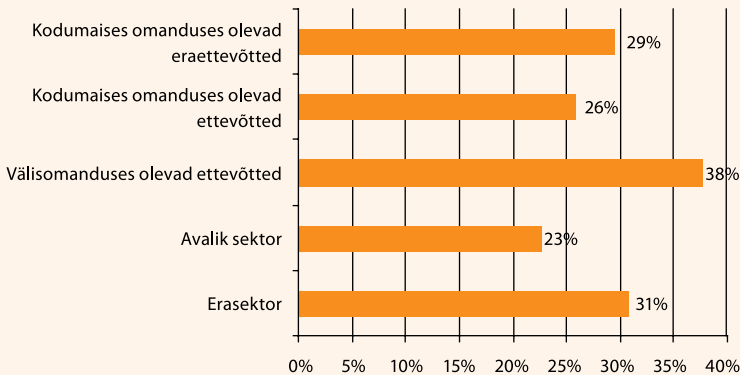
Ettevõtte omandivorm

ETU andmete põhjal ilmneb, et sooline palgalõhe sõltub ettevõtte omandivormist: avalikus sektoris oli see aastatel 2000–2008 keskmiselt madalam kui erasektoris (vastavalt 23% ja 31%, vt joonis 6.1). Erasektoris saab omakorda eristada välismaalastele kuuluvaid ja kodumaises omandis olevaid ettevõtteid: esimeste seas on sooline palgalõhe märgatavalt suurem (38%, samas kui kodumaistele omanikele kuuluvates firmades on see 29%).

Seega on palgaerinevus Eestis suurem erasektoris ning eriti välisomanduses olevates ettevõtetes.

Regressioanalüüsi põhjal ilmneb, et ka selgitamata palgalõhe puhul kehtivad samad seosed ettevõtete omandivormidega nagu üldise palgalõhe puhul. Selgitamata palgalõhe osakaal meeste palgas moodustab avalikus sektoris 18%, erasektori kodumaistes firmades 23% ning välisomanduses olevates ettevõtetes 31% (vt tabel A2.5 selle artikli lisas 2 ning tabelid 3.6 ja 3.7 soolise palgalõhe teise etapi raportis).

Joonis 6.1. **Sooline palgalõhe ettevõtte omandivormi järgi, 2000–2008**



Allikad: Eesti tööjõu-uuringud, autorite arvutused

Osaliselt on suurem palgaerinevus erasektori ja eriti välisomanduses olevate firmade puhul selgitatav töötasude üldise ebavõrdsema jaotusega. ETU andmete põhjal on palgade hajuvus³⁷ erasektoris ligikaudu kaks korda suurem kui avalikus sektoris ning välisomanduses olevates ettevõtetes umbes 2,5 korda suurem kui kodumaises omandis olevates firmades.

³⁷ Mida suurem on palgade hajuvus, seda ebavõrdsemalt on töötasud jaotunud.

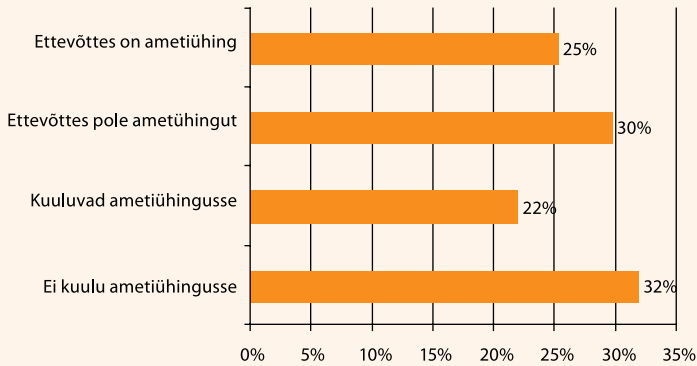
Tõenäoline põhjus, miks avalikus sektoris on sooline palgalõhe erasektori omast väiksem, peitub erinevas palgakorralduses. Avalikus sektoris on üldjuhul selgemalt formuleeritud reeglid palkade määramiseks kui eraettevõtetes. See tähendab ühtlasi, et palgakujundus põhineb rohkem töötajate mõõdetavatel karakteristikutel (nagu näiteks staaž ja haridustase), mistõttu on vähem tõenäoline, et samal ametikohal töötavad ja sama kvalifikatsiooniga inimesed teenivad erinevat palka. Palgaerinevus ei ole avalikus sektoris erasektori omast väiksem mitte ainult Eestis, vaid ka ELis tervikuna (Euroopa Komisjon 2009).

Küsimus, miks on välisomandis olevates ettevõtetes palgaerinevus kodumaistest firmadest nii palju suurem, jääb siinse uuringu põhjal lahtiseks. Kõigi omandivormide puhul on selgitatud palgalõhe osakaal üldises palgalõhes suhteliselt ühesugune, samas avaldab välisomandis olevates ettevõtetes ettevõtte tegevusala ja töötaja ameti arvessevõtmine soolisele palgalõhele märksa väiksemat mõju kui avalikus sektoris või kodumaises omandis olevates erasektori ettevõtetes (vt tabel A2.5 selle artikli lisa 2 ning tabelid 3.6 ja 3.7 soolise palgalõhe teise etapi raportis). Selle põhjal võib järeldada, et segregatsiooni tase on välisomandis olevates ettevõtetes madalam kui kodumaistes ettevõtetes. Teisalt on segregatsioon palgalõhega positiivselt seotud (st suurem segregatsioon seondub suurema palgalõhega). Seega jääb arusaamatuks, miks on välisomandis olevates firmades palgalõhe suurem. Kõnealune teema vääraks edasist analüüsi.

Ametiühing

Joonisel 6.2 toodud andmed näitavad, et **sooline palgalõhe on Eestis ametiühingusse kuuluvate töötajate seas väiksem**: nende puhul on palgaerinevus 22%, samas kui ametiühingusse mittekuuluvate palgasajajate seas on see 32%. Peamised põhjused, miks ametiühingu liikmete seas on sooline palgalõhe väiksem, langevad kokku põhjustega, mis tingivad väiksema palgaerinevuse avalikus sektoris. Esiteks on sarnaselt avaliku sektoriga ka ametiühingu liikmete seas palgad võrdsemalt jaotunud kui ülejäänud töötajate hulgas (ETU andmete põhjal hinnates on palkade hajuvus väiksem). Teiseks on varasemad sellekohased uuringud näidanud, et väiksemat soolist palgalõhet saab selgitada erinevustega palgakorralduses (Anspal *et al.* 2009). On aga ka võimalik, et väiksem palgalõhe ametiühinguliikmete hulgas ei ole seotud mitte niivõrd palgakorraldusega, vaid sellega, kui suur on sooline palgalõhe neil tegevus- ja ametialadel, kus ametiühingute liikmed töötavad.

Joonis 6.2. **Sooline palgalõhe töötaja kuulumise järgi ametiühingusse, 2000–2008**



Allikad: Eesti tööjõu-uuringud, autorite arvutused

Seda, et ametiühingusse kuulumine vähendab palgaerinevust, on näidanud ka välisriikide kohta tehtud uuringud. Sooline palgalõhe on ametiühingu liikmete seas väiksem eelkõige selletõttu, et nende puhul kehtivad tavaliselt kollektiivsed palgalepped. Kollektiivsed palgaläbirääkimised vähendavad üldist palkade hajuvust, mistõttu on ka sooline palgalõhe väiksem. Teiseks kahandab palgaerinevust asjaolu, et kollektiivlepetel põhinev palgakorraldus on reglementeeritum ja põhineb suuremas osas formaalsel reeglitel, mis vähendab palkade määramisel subjektiivsust. Kollektiivsete palgalepete kohta on ka esile toodud, et palgastruktuur ja palgakujundusreeglid on läbipaistvamad, mis vähendab diskrimineerimise võimalust ning mille tulemusel peaks sooline palgalõhe vähenema (Anspal *et al.* 2009).

Regressioanalüüsi põhjal ilmneb samas, et selgitamata palgaerinevus ei sõltu olulisel määral sellest, kas töötaja kuulub ametiühingusse. Kui võtta arvesse kõiki palka mõjutavaid tegureid, on ametiühingu liikmete selgitamata palgaerinevus isegi mõnevõrra suurem kui ametiühingusse mittekuuluvatel töötajatel (vastavalt 26% ja 24%). Väiksem erinevus üldises soolises palgalõhes ametiühingusse kuuluvate inimeste seas on tingitud peamiselt sellest, et ametiühingu liikmelisus on Eestis suurem eelkõige selliste tegevusalade ja ametite puhul, kus naiste-meeste palgaerinevus on väiksem.

Ettevõtte suurus

Peale eeltoodu ilmneb regressioanalüüsi põhjal, et **selgitamata palgalõhe kasvab koos ettevõtte suurusega**. Mida väiksem on ettevõtte, seda suuremat osa palgaerinevusest on võimalik regressiooni kaasatud muutujate abil selgitada. Kõige väiksemate firmade rühma (1–10 töötajat) puhul selgitavad regressioonis sisalduvad tegurid ligikaudu 26% palgalõhest, samas kui suurimate ettevõtete (200 või enam töötajat) puhul ei muutu sooline palgalõhe nende tegurite arvessevõtmisel peaaegu üldse (selgitamata palgaerinevus on

sama suur kui üldine palgalõhe). See erinevus on peamiselt tingitud sellest, et väikefirmade puhul selgitavad naiste ja meeste vahelised erinevused ametites suuremat osa palgalõhest kui suurte ettevõtete puhul. 1–10 töötajaga firmas väheneb töötaja ameti arvesevõtmisel selgitamata palgaerinevus 18%, samas kui 50 või enama töötajaga ettevõtetes ainult 7% (vt tabelid A2.5 ja A2.6 selle artikli lisa 2 ning tabelid 3.6 ja 3.7 soolise palgalõhe teise etapi raportis). Järelikult on ettevõtte suurus selgitamata palgalõhega negatiivselt seotud eelkõige seetõttu, et väikeettevõtetes on tugevam vertikaalne segregatsioon.

7. Muud tegurid

Rahvus

Sooline palgalõhe on teistest rahvustest eestimaalastel mõnevõrra suurem kui eestlastel (vastavalt 30% ja 28%). Selgitamata palgaerinevuse suurus on eestlastel ja teistest rahvustest inimestel samas suurusjärgus (vastavalt 24% ja 25%). Vahe tuleneb peamiselt sellest, et mitte-eestlaste puhul on suuremat osa palgaerinevusest võimalik selgitada ametit ja ettevõtte tegevusala kirjeldavate muutujate abil ehk segregatsioon mängib nende puhul palgalõhe kujunemises mõnevõrra suuremat rolli.

Abielus või vabaabielus olemine

Paarisuhtes (abielus või vabaabielus) olevatel inimestel on palgaerinevus märgatavalt suurem kui üksikutel (vastavalt 31% ja 19%). See erinevus tuleneb pigem meeste- kui naistevahelisest erinevusest: paarisuhtes mehed teenivad keskeltläbi 17% rohkem kui üksikud mehed, naiste puhul on palgaerinevus 2%. Hinnates eraldi regressioonivõrrandeid meeste ja naiste valimite põhjal, ilmneb, et ka juhul, kui võtta arvesse erinevusi hariduses, vanuses jmt, teenivad paarisuhtes olevad mehed ligikaudu 11% rohkem kui üksikud. Naiste puhul on see erinevus muude asjaolude samaks jäädes tunduvalt väiksem, umbes 2%.

Töötaja pikkus

Varasemad empiirilised uuringud on näidanud, et soolise palgalõhe eksisteerimise üks põhjusi on n-ö perekonnasisene spetsialiseerumine (Becker 1985): naised panustavad rohkem kodustesse (tasustamata) töödesse ning mehed kulutavad enam aega koduvälisele (tasulisele) tööle. Eesti andmetest nähtub, et kui osaajaga töötamist mitte arvesse võtta, ei erine töötatud tundide arv väga palju: mehed töötavad nädalas keskmiselt 1,4 tundi kauem kui naised, st meeste tööaeg on umbes 3% pikem. Kui arvestada ka osaajaga töötamist, töötavad mehed naistest keskmiselt 2,7 tundi (7%) kauem. Regressioonil põhinev hinnang (mis hõlmab ainult täisajaga töötajaid) näitab, et töötatud tundide arvestamine vähendab selgitamata soolist palgalõhet üksnes väga väikeses ulatuses (0,3 protsendipunkti võrra, vt tabel A2).

Ehitusbuumi roll

Kinnisvarasektori buumi tõttu kasvasid Eestis palgad aastatel 2000–2008 ehitussektoris kiiremini kui teistes valdkondades, eriti tempokas oli palgatõus ehituses 2007. aastal, ulatudes 29%ni. Selle tegevusala töötajatest on aga 90% mehed. Kas ja mil määral oli viimastel aastatel toimunud soolise palgaerinevuse kasv meil põhjustatud ehitusbuumist? Selle analüüsimiseks arvutasime välja soolise palgaerinevuse suuruse aastatel 2000–2008, jättes ehitussektori valimist välja. Nende arvutuste põhjal ilmnes, et **palkade ennakasv ehitussektoris ei mänginud soolise palgaerinevuse suurenemises aastatel 2000–2008 kuigi märkimisväärset rolli**. Kui ehitussektor oli valimisse kaasatud, suurenes üldine palgaerinevus sel perioodil 25%-lt 31%-le. Ehitussektori väljajätmise korral kasvas palgaerinevus kõigil teistel tegevusaladel keskmiselt 25%-lt 29%-le. Seega suurenes sooline palgalõhe ka ehitussektori sündmustest sõltumatult.

8. Kokkuvõte

Käesolevas artiklis käsitletud uuringus selgitati välja palgalõhe ulatus tööturu segmentide arvestuses ning analüüsi, mil määral on võimalik selgitada lõhet meeste ja naiste palkades sugudevaheliste erinevustega palka mõjutavates karakteristikutes. Tulemused näitavad, et palgalõhet mõjutavate mõõdetavate muutujate hulgast ei eristu ühte domineerivat tegurit, mida saaks pidada Eesti suure soolise palgalõhe peapõhjuseks. Pigem kujuneb palgalõhe paljude tegurite koosmõjus. Ka ilmnes, et suuremat osa naiste ja meeste palgaerinevusest ei saa selgitada mõõdetavate teguritega. Teisisõnu, naiste ja meeste palk erineb rohkem, kui võiks eeldada sooliste erinevuste põhjal palka mõjutavate tegurite puhul, nagu haridus, amet või tegevusala. Regressioonanalüüs näitas, et selgitamata palgaerinevus moodustab ligikaudu 85% üldisest soolisest palgalõhest. Aastatel 2000–2008 kasvasid nii üldine kui ka selgitamata palgalõhe.

Muid tunnuseid arvestamata on palgalõhe väiksem kõrgharidusega inimeste seas, eestlaste seas võrreldes muude rahvustega, vallaliste inimeste seas võrreldes abielus või vabaabielus olevate inimestega, lasteta inimeste seas võrreldes lapsevanematega ning avalikus sektoris võrreldes erasektoriga. Vanuserühmadest on palgalõhe suurim vanusevahemikus 25–45, mil pere loomine ja laste kasvatamine on tõenäolisim.

Välisomanikuga ettevõtetes on naiste-meeste palgaerinevus suurem kui kodumaises omanduses olevates organisatsioonides. Ehkki viimast ehitusbuum tõi kaasa ehitussektori palkade ja tööhõive kasvu ning selles sektoris töötavad peamiselt mehed, ei ole soolise palgalõhe suurenemine olnud tingitud eelkõige selle tegevusala arengujoontest – palgalõhe kasvas võrreldavas tempos ka muudel tegevusaladel.

Selgitamata palgalõhet aitab vähendada ameti- ja tegevusala kirjeldavate muutujate regressiooni lisamine, mille kaudu võetakse arvesse naiste ja meeste horisontaalset ja vertikaalset segregatsiooni tööturul. Õpitud eriala kirjeldava muutuja lisamine palgavõrrandisse seevastu mitte ei vähenda, vaid kasvatab selgitamata palgaerinevust, sest naised on meestest sagedamini omandanud erialasid, mille õppimine tagab keskmisest kõrgema

palga. Muud muutujad, nagu vanus, tööaeg, ettevõtte omandivorm ja alluvate arv, mõjuvad selgitamata palgalõhe suurus vähem.

Ettevõtte suurus on regressioonanalüüsi põhjal soolise palgalõhega positiivses seoses: enamate töötajatega organisatsioonides on keskmiselt suurem palgalõhe kui väiksemates. See on tingitud osaliselt sellest, et väikefirmade puhul selgitab naiste ja meeste koondumine erinevatele ametialadele suuremat osa palgalõhest kui suurte ettevõtete puhul.

Ametiühingu liikmete hulgas on sooline palgalõhe väiksem, kuid see on peamiselt tingitud asjaolust, et tegevusaladel, kus esineb kollektiivseid palgaleppeid sagedamini, on palgalõhe keskmisest väiksem. Regressioonanalüüs näitab, et muude selgitavate tegurite arvessevõtmisel see erinevus kaob – selgitamata palgalõhe on ametiühingu liikmete seas isegi mõnevõrra suurem kui ametiühingusse mittekuuluvate inimeste hulgas.

Selgitamata palgaerinevust analüüsiti eraldi ka erineva omandivormiga ettevõtete seas, eristades kolme tüüpi ettevõtteid: avaliku sektori firmasid, välisomandis olevad ettevõtteid ning kodumaises omandis olevaid erasektori ettevõtteid. Nii üldine kui ka selgitamata palgaerinevus on suurim välisomandis olevates ettevõtetes ja väiksem avaliku sektori firmade seas. Regressioonanalüüs näitab, et avaliku sektori ettevõtetes on soolist segregatsiooni kirjeldavatel muutujatel (tegevusala ja amet) suurem selgitusjõud kui eraetevõtetes ning viimaste puhul omakorda selgitavad need muutujad palgaerinevust suuremal määral kodumaises omandis olevates ettevõtetes. Seega mängib segregatsioon palgalõhe tekitamisel kodumaistes ettevõtetes (ja eriti avaliku sektori asutustes) suuremat rolli kui välismaises omandis olevates ettevõtetes.

Rahvusvaheline võrdlus näitab, et segregatsiooni tase Eestis on Euroopa kõrgeim. Keskmisest suurema soolise segregatsiooni üks võimalik põhjus on naiste suur aktiivsus tööturul, mis tingib vajaduse lapsehoiuteenuste järele ning seetõttu haridus- ja sotsiaalteenustega seotud ning ülekaalukalt naistöötajatega sektorite suure osakaalu majanduses.

Kasutades Statistikaameti 2006. aasta andmeid naiste ja meeste tunnipalkade kohta detailsete ametialade arvestuses, arvutati, kui suur oleks keskmine palgalõhe juhul, kui naised ja mehed oleksid ametialade vahel jaotunud võrdselt. Leiti, et kui igal ametialal töötaks naisi sama palju kui mehi, väheneks sooline palgalõhe ligi kolmandiku võrra.

Uuriti ka seda, kui suur on sooline palgalõhe palgajaotuse eri osades, võrreldes madala-, keskmise- ja kõrgepalgaliste naiste ja meeste palku. Väiksem on nii selgitamata kui ka selgitatud sooline palgalõhe madalapalgaliste ning suurim kõrgepalgaliste töötajate hulgas. Eestis ilmneb kogu palgajaotuse ulatuses kõrgemate palgakvantiilide suunas liikudes võrdlemisi ühtlane ebavõrdsuse kasv. Suurem sooline palgalõhe kõrgepalgaliste hulgas võib olla tingitud nn klaaslae-efektist ehk sellest, et naiste jaoks on kõrgematele ametikohtadele jõudmine seotud nähtamatute barjääridega, mille ületamiseks nad kahandavad oma palganõudmisi. Eestis pole naiste osakaal juhtide seas (u kolmandik) rahvusvahelises võrdluses küll väga väike, ent palga poolest jäävad naissoost juhid meesjuhtidele alla – sooline palgalõhe on juhtival kohal töötavate inimeste seas ulatuslik. Regressioonanalüüs näitab, et see ei tulene erinevustest ettevõtete vahel, kus nais- ja meessoost juhid töötavad.

Kirjandus

- Anspal, S., Kallaste, E., Karu, M., Kraut, L. (2009). *Sooline palgalõhe: teoreetilise ja empiirilise kirjanduse ülevaade. Uuringuraport*. Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium.
- Becker, G. S. (1985). Human capital, effort, and the sexual division labor. *Journal of Labor Economics*, 3 (1) Supp., S33–S58.
- Blau, F., Kahn, L. (2007). *The gender pay gap*. Berkeley Electronic Press.
- Erosa, A., Fuster, L., Restuccia, D. (2005). A quantitative theory of the gender gap in wages. *Working Paper*, University of Toronto, 52.
- European Commission (2009). Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Equality between Women and Men – 2009.
- European Commission (2010). Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Equality between Women and Men – 2010.
- Eurostati *online-andmebaas* http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, (18.02.2010).
- Gunderson, M. (1994). *Comparable worth and gender discrimination: an international perspective*. ILO Interdepartmental Project on Equality for Women in Employment.
- Krillo, K., Masso, J. (2010). The part-time/full-time wage gap in Central and Eastern Europe: The case of Estonia. *Research in Economics and Business: Central and Eastern Europe*, 2 (1), 47–75.
- Machin, S., Puhani, P. A. (2003). Subject of degree and the gender wage differential: Evidence from the UK and Germany. *Economics Letters*, 79 (3), 393–400.
- Napari, S. (2006). Type of education and the gender wage gap. Helsinki Center of Economic Research, *Discussion Paper*, 128, 43.
- Noorkõiv, R., Orazem, P. F., Puur, A., Vodopivec, M. (1997). How Estonia's economic transition affected employment and wages (1989–1995). World Bank, *Policy Research Working Paper*, 1837.
- O'Neill, J. E., O'Neill, D. M. (2005). What do wage differentials tell us about labor market discrimination. *NBER Working Paper Series*, 11240, 59.
- Rõõm, T. (2007). Haridus ja tööturg Eestis. Eesti Pank, *Toimetised*, 12.
- Rõõm, T., Kallaste, E. (2004). Naised-mehed Eesti tööturul: palgaerinevuse hinnang. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, *Poliitikaanalüüs*, 8.

Lisa 1. Mincer-tüüpi palgaregressioonid

Tabel A1.1. Regressioonid, mis sisaldavad kolme laste arvu tähistavat muutajat (laste arv vanuses 0–3, 3–7 ja 7–18 aastat)

	Kogu valim	Mehed	Naised
Sugu (mees = 1)	0,2432*** (0,0000)		
Vanus	-0,0022*** (0,0000)	-0,0042*** (0,0000)	-0,0013** (0,0108)
Vanus ruudus	-0,0322*** (0,0000)	-0,0315*** (0,0000)	-0,0295*** (0,0000)
Rahvus (eestlane = 1)	0,1605*** (0,0000)	0,1645*** (0,0000)	0,1580*** (0,0000)
Algharidus	-0,1561*** (0,0001)	-0,1584*** (0,0020)	-0,1235* (0,0511)
Algharidus koos kutseharidusega või põhiharidus	-0,0887*** (0,0000)	-0,0943*** (0,0000)	-0,0821*** (0,0001)
Põhiharidus ja kutseharidus	-0,1402** (0,0185)	-0,2363** (0,0176)	-0,0132 (0,8320)
Keskharidus koos kutseharidusega	-0,0364 (0,5336)	-0,1157 (0,2407)	0,0286 (0,6269)
Keskharidus ja kutseharidus	-0,0699 (0,2338)	-0,1205 (0,2277)	-0,0067 (0,9079)
Keskeri- või tehnikumiharidus pärast põhiharidust	-0,0155 (0,7890)	-0,0877 (0,3740)	0,0297 (0,6064)
Keskeri- või tehnikumiharidus pärast keskharidust	-0,0561 (0,3366)	-0,1437 (0,1517)	0,0086 (0,8816)
Kõrgharidus (v.a magister, doktor)	0,1605*** (0,0062)	0,0512 (0,6086)	0,2444*** (0,0000)
Magister, doktor	0,3981*** (0,0000)	0,3216*** (0,0042)	0,4814*** (0,0000)
Õpetajakoolitus ja kasvatusteadused	0,0664 (0,2612)	0,2073* (0,0733)	-0,0295 (0,6100)
Humanitaaria ja kunstid	0,0279 (0,6511)	0,0735 (0,5171)	-0,0261 (0,6675)
Sotsiaalteadused, ärandus ja õigus	0,0997* (0,0858)	0,1846* (0,0733)	0,0370 (0,5156)
Loodus- ja täppisteadused	-0,0725 (0,3584)	0,0462 (0,7153)	-0,1529 (0,1025)
Matemaatika ja statistika	0,1653** (0,0117)	0,2595** (0,0178)	0,0981 (0,1628)
Tehnika, tootmine ja ehitus	0,0261 (0,6493)	0,1023 (0,2912)	-0,0341 (0,5489)

Põllumajandus, metsandus ja kalandus, veterinaaria	-0,0831 (0,1567)	-0,0604 (0,5410)	-0,0762 (0,1965)
Tervis ja heaolu	0,1337** (0,0289)	0,2146 (0,1329)	0,0752 (0,2112)
Teenindus	0,0599 (0,3034)	0,2008** (0,0403)	-0,0750 (0,1969)
Perekonnaseis (abielus või vabaabielus = 1)	0,0478*** (0,0000)	0,1096*** (0,0000)	0,0202** (0,0438)
Laste arv (0–3aastased)	0,0628*** (0,0004)	0,0477** (0,0318)	0,0256 (0,3626)
Laste arv (3–7aastased)	0,0022 (0,8495)	0,0002 (0,9900)	-0,0035 (0,8144)
Laste arv (7–18aastased)	-0,0096* (0,0532)	-0,0076 (0,3375)	-0,0146** (0,0197)
Harju, v.a Tallinn	0,0832*** (0,0000)	0,0883*** (0,0001)	0,0744*** (0,0000)
Hiiu	-0,2419*** (0,0000)	-0,2206*** (0,0000)	-0,2481*** (0,0000)
Ida-Viru	-0,3063*** (0,0000)	-0,3323*** (0,0000)	-0,2847*** (0,0000)
Jõgeva	-0,2388*** (0,0000)	-0,2180*** (0,0000)	-0,2468*** (0,0000)
Järva	-0,1862*** (0,0000)	-0,1912*** (0,0000)	-0,1859*** (0,0000)
Lääne	-0,1845*** (0,0000)	-0,2011*** (0,0000)	-0,1666*** (0,0000)
Lääne-Viru	-0,2046*** (0,0000)	-0,2232*** (0,0000)	-0,1964*** (0,0000)
Põlva	-0,2522*** (0,0000)	-0,2848*** (0,0000)	-0,2202*** (0,0000)
Pärnu	-0,1448*** (0,0000)	-0,1478*** (0,0000)	-0,1396*** (0,0000)
Rapla	-0,1946*** (0,0000)	-0,2129*** (0,0000)	-0,1727*** (0,0000)
Saare	-0,2061*** (0,0000)	-0,2179*** (0,0000)	-0,1902*** (0,0000)
Tartu	-0,1174*** (0,0000)	-0,1084*** (0,0000)	-0,1258*** (0,0000)
Valga	-0,2990*** (0,0000)	-0,3445*** (0,0000)	-0,2517*** (0,0000)
Viljandi	-0,2288*** (0,0000)	-0,2456*** (0,0000)	-0,2135*** (0,0000)
Võru	-0,2462*** (0,0000)	-0,2665*** (0,0000)	-0,2223*** (0,0000)

Avalik sektor	-0,0389*** (0,0071)	-0,0018 (0,9393)	-0,0685*** (0,0002)
Välisomandis olev ettevõtte	0,1841*** (0,0000)	0,2038*** (0,0000)	0,1631*** (0,0000)
11–19 töötajat	0,1213*** (0,0000)	0,1261*** (0,0000)	0,1194*** (0,0000)
20–49 töötajat	0,1291*** (0,0000)	0,1313*** (0,0000)	0,1276*** (0,0000)
50–99 töötajat	0,1853*** (0,0000)	0,1972*** (0,0000)	0,1757*** (0,0000)
100–199 töötajat	0,2308*** (0,0000)	0,2436*** (0,0000)	0,2255*** (0,0000)
200–499 töötajat	0,2190*** (0,0000)	0,2532*** (0,0000)	0,1952*** (0,0000)
500–999 töötajat	0,2133*** (0,0000)	0,2290*** (0,0000)	0,2008*** (0,0000)
Üle 1000 töötaja	0,2558*** (0,0000)	0,2618*** (0,0000)	0,2543*** (0,0000)
Tippspetsialistid	0,0160 (0,4561)	-0,0423 (0,2031)	0,0411 (0,1469)
Keskastme spetsialistid ja tehnikud	-0,0988*** (0,0000)	-0,0685** (0,0476)	-0,1115*** (0,0001)
Ametnikud	-0,2352*** (0,0000)	-0,2392*** (0,0000)	-0,2210*** (0,0000)
Teenindus- ja müügitöötajad	-0,3201*** (0,0000)	-0,3053*** (0,0000)	-0,3119*** (0,0000)
Põllumajanduse ja kalanduse oskustöölised	-0,1141** (0,0125)	-0,1050 (0,1183)	-0,1656*** (0,0080)
Oskus- ja käsitöölised	-0,1926*** (0,0000)	-0,1916*** (0,0000)	-0,2368*** (0,0000)
Seadme- ja masinaoperaatorid	-0,2206*** (0,0000)	-0,2195*** (0,0000)	-0,2376*** (0,0000)
Lihttöölised	-0,4343*** (0,0000)	-0,4495*** (0,0000)	-0,4343*** (0,0000)
Relvajõud	-0,0704* (0,0882)	-0,0352 (0,4866)	-0,0851 (0,4067)
Kalapüük	-0,0598 (0,4263)	-0,0403 (0,6259)	-0,1796 (0,3005)
Mäetööstus	0,3015*** (0,0000)	0,3164*** (0,0000)	0,1704** (0,0127)
Töötlev tööstus	0,0881*** (0,0001)	0,1089*** (0,0002)	0,0386 (0,2889)
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	0,2356*** (0,0000)	0,2577*** (0,0000)	0,0993* (0,0944)

Ehitus	0,2908*** (0,0000)	0,3050*** (0,0000)	0,1676*** (0,0033)
Hulgi- ja jaekaubandus; remont	0,1345*** (0,0000)	0,1832*** (0,0000)	0,0481 (0,1915)
Hotellid ja restoranid	0,1098*** (0,0005)	0,0326 (0,6110)	0,0725* (0,0796)
Veondus, laondus ja side	0,2188*** (0,0000)	0,2315*** (0,0000)	0,1474*** (0,0002)
Finantsvahendus	0,2609*** (0,0000)	0,3277*** (0,0001)	0,1973*** (0,0002)
Kinnisvara, rentimine ja seotud äritegevus	0,0904*** (0,0018)	0,0924** (0,0184)	0,0534 (0,2092)
Avalik haldus ja riigikaitse	0,2188*** (0,0000)	0,1300*** (0,0013)	0,2247*** (0,0000)
Haridus	0,0490* (0,0800)	-0,0622 (0,1752)	0,0365 (0,3484)
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	0,0658** (0,0233)	-0,0228 (0,6912)	0,0388 (0,3244)
Muu	0,0807*** (0,0066)	0,0753* (0,0867)	0,0395 (0,3460)
1 alluv	0,0362 (0,2036)	0,0188 (0,7051)	0,0385 (0,2497)
2–5 alluvat	0,1189*** (0,0000)	0,1149*** (0,0001)	0,1259*** (0,0000)
6–10 alluvat	0,1591*** (0,0000)	0,1839*** (0,0000)	0,1270*** (0,0014)
11–20 alluvat	0,1579*** (0,0000)	0,1745*** (0,0000)	0,1372*** (0,0002)
21–50 alluvat	0,2588*** (0,0000)	0,3028*** (0,0000)	0,2257*** (0,0000)
Üle 50 alluva	0,3481*** (0,0000)	0,4751*** (0,0000)	0,2350*** (0,0002)
Töötatud tundide arv	0,0048*** (0,0000)	0,0048*** (0,0004)	0,0042*** (0,0021)
Ametiühingu liige	-0,0304** (0,0116)	-0,0132 (0,5397)	-0,0440*** (0,0019)
Vaatluste arv	13027	6223	6804
R-ruudus	0,4346	0,3751	0,4540

Märkused: Tabelis on toodud lihtsa vähimruutude regressiooni hinnangud. Sõltuv muutuja on naturaallogaritm reaalpalgast. Regressioonikordajate all sulgudes on toodud heteroskedastiivsuskindlad tõenäosusväärtused (*robust p-values*). *** näitab, et vastava muutuja tõuskoefitsiendi hinnang on oluline vähemalt 99% tõenäosusega, ** tähistab olulisust vähemalt 95% tõenäosusega, * tähistab olulisust vähemalt 90% tõenäosusega. Kontrollgrupid on järgmised: haridustase = keskharidus; omandatud eriala = eriala puudub; piirkond = Tallinn; töötajate arv = 1–10; amet = seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid; tegevusala = põllumajandus, jahindus ja metsamajandus; alluvate arv = 0.

Tabel A1.2. Regressioonid, mis sisaldavad ühte laste arvu tähistavat muutujat (laste arv vanuses 0–18 aastat)

	Kogu valim	Mehed	Naised
Sugu (mees = 1)	0,2462*** (0,0000)		
Vanus	-0,0025*** (0,0000)	-0,0045*** (0,0000)	-0,0014*** (0,0036)
Vanus ruudus	-0,0303*** (0,0000)	-0,0298*** (0,0000)	-0,0284*** (0,0000)
Rahvus (eestlane = 1)	0,1600*** (0,0000)	0,1642*** (0,0000)	0,1575*** (0,0000)
Algharidus	-0,1524*** (0,0002)	-0,1567*** (0,0021)	-0,1185* (0,0601)
Algharidus koos kutseharidusega või põhiharidus	-0,0884*** (0,0000)	-0,0938*** (0,0000)	-0,0816*** (0,0001)
Põhiharidus ja kutseharidus	-0,1376** (0,0214)	-0,2317** (0,0206)	-0,0139 (0,8226)
Keskharidus koos kutseharidusega	-0,0343 (0,5599)	-0,1118 (0,2594)	0,0269 (0,6477)
Keskharidus ja kutseharidus	-0,0681 (0,2484)	-0,1171 (0,2436)	-0,0078 (0,8941)
Keskeri- või tehnikumiharidus pärast põhiharidust	-0,0146 (0,8031)	-0,0850 (0,3915)	0,0283 (0,6228)
Keskeri- või tehnikumiharidus pärast keskharidust	-0,0534 (0,3631)	-0,1395 (0,1663)	0,0083 (0,8849)
Kõrgharidus (v.a magister, doktor)	0,1626*** (0,0058)	0,0542 (0,5899)	0,2440*** (0,0000)
Magister, doktor	0,4015*** (0,0000)	0,3267*** (0,0038)	0,4816*** (0,0000)
Õpetajakoolitus ja kasvatusteadused	0,0650 (0,2735)	0,2049* (0,0777)	-0,0284 (0,6226)
Humanitaaria ja kunstid	0,0255 (0,6811)	0,0712 (0,5313)	-0,0254 (0,6751)
Sotsiaalteadused, ärimus ja õigus	0,0984* (0,0914)	0,1842* (0,0756)	0,0381 (0,5026)
Loodus- ja täppisteadused	-0,0728 (0,3572)	0,0423 (0,7390)	-0,1506 (0,1071)
Matemaatika ja statistika	0,1623** (0,0137)	0,2545** (0,0204)	0,0987 (0,1597)
Tehnika, tootmine ja ehitus	0,0242 (0,6744)	0,0990 (0,3097)	-0,0328 (0,5636)

Põllumajandus, metsandus ja kalandus, veterinaaria	-0,0835 (0,1571)	-0,0619 (0,5336)	-0,0750 (0,2036)
Tervis ja heaolu	0,1333** (0,0301)	0,2166 (0,1316)	0,0768 (0,2013)
Teenindus	0,0586 (0,3159)	0,1977** (0,0447)	-0,0729 (0,2090)
Perekonnaseis (abielus või vabaabielus = 1)	0,0521*** (0,0000)	0,1166*** (0,0000)	0,0214** (0,0328)
Laste arv (0–18aastased)	-0,0032 (0,4775)	-0,0013 (0,8518)	-0,0118** (0,0397)
Harju, v.a Tallinn	0,0833*** (0,0000)	0,0885*** (0,0001)	0,0745*** (0,0000)
Hiiu	-0,2431*** (0,0000)	-0,2207*** (0,0000)	-0,2485*** (0,0000)
Ida-Viru	-0,3068*** (0,0000)	-0,3329*** (0,0000)	-0,2845*** (0,0000)
Jõgeva	-0,2399*** (0,0000)	-0,2201*** (0,0000)	-0,2464*** (0,0000)
Järva	-0,1865*** (0,0000)	-0,1920*** (0,0000)	-0,1856*** (0,0000)
Lääne	-0,1849*** (0,0000)	-0,2002*** (0,0000)	-0,1670*** (0,0000)
Lääne-Viru	-0,2049*** (0,0000)	-0,2233*** (0,0000)	-0,1962*** (0,0000)
Põlva	-0,2535*** (0,0000)	-0,2861*** (0,0000)	-0,2203*** (0,0000)
Pärnu	-0,1442*** (0,0000)	-0,1469*** (0,0000)	-0,1392*** (0,0000)
Rapla	-0,1961*** (0,0000)	-0,2145*** (0,0000)	-0,1727*** (0,0000)
Saare	-0,2084*** (0,0000)	-0,2206*** (0,0000)	-0,1907*** (0,0000)
Tartu	-0,1184*** (0,0000)	-0,1094*** (0,0000)	-0,1259*** (0,0000)
Valga	-0,2995*** (0,0000)	-0,3453*** (0,0000)	-0,2513*** (0,0000)
Viljandi	-0,2299*** (0,0000)	-0,2464*** (0,0000)	-0,2135*** (0,0000)
Võru	-0,2480*** (0,0000)	-0,2681*** (0,0000)	-0,2227*** (0,0000)
Avalik sektor	-0,0381*** (0,0083)	-0,0018 (0,9407)	-0,0681*** (0,0002)

Välisomandis olev ettevõtte	0,1838*** (0,0000)	0,2040*** (0,0000)	0,1624*** (0,0000)
11–19 töötajat	0,1212*** (0,0000)	0,1252*** (0,0000)	0,1196*** (0,0000)
20–49 töötajat	0,1293*** (0,0000)	0,1310*** (0,0000)	0,1279*** (0,0000)
50–99 töötajat	0,1857*** (0,0000)	0,1976*** (0,0000)	0,1759*** (0,0000)
100–199 töötajat	0,2305*** (0,0000)	0,2429*** (0,0000)	0,2256*** (0,0000)
200–499 töötajat	0,2194*** (0,0000)	0,2538*** (0,0000)	0,1950*** (0,0000)
500–999 töötajat	0,2118*** (0,0000)	0,2279*** (0,0000)	0,2003*** (0,0000)
Üle 1000 töötaja	0,2565*** (0,0000)	0,2632*** (0,0000)	0,2544*** (0,0000)
Tippspetsialistid	0,0164 (0,4443)	-0,0413 (0,2151)	0,0413 (0,1447)
Keskastme spetsialistid ja tehnikud	-0,0985*** (0,0000)	-0,0685** (0,0479)	-0,1109*** (0,0001)
Ametnikud	-0,2357*** (0,0000)	-0,2392*** (0,0000)	-0,2213*** (0,0000)
Teenindus- ja müügitöötajad	-0,3209*** (0,0000)	-0,3056*** (0,0000)	-0,3121*** (0,0000)
Põllumajanduse ja kalanduse oskustöölised	-0,1152** (0,0117)	-0,1064 (0,1132)	-0,1654*** (0,0081)
Oskus- ja käsitöölised	-0,1932*** (0,0000)	-0,1919*** (0,0000)	-0,2365*** (0,0000)
Seadme- ja masinaoperaatorid	-0,2206*** (0,0000)	-0,2191*** (0,0000)	-0,2369*** (0,0000)
Lihttöölised	-0,4341*** (0,0000)	-0,4493*** (0,0000)	-0,4340*** (0,0000)
Relvajõud	-0,0667 (0,1100)	-0,0331 (0,5150)	-0,0831 (0,4319)
Kalapüük	-0,0629 (0,4025)	-0,0428 (0,6032)	-0,1814 (0,2967)
Mäetööstus	0,2996*** (0,0000)	0,3151*** (0,0000)	0,1690** (0,0136)
Töötlev tööstus	0,0881*** (0,0002)	0,1089*** (0,0002)	0,0383 (0,2941)
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	0,2346*** (0,0000)	0,2570*** (0,0000)	0,0979* (0,0990)
Ehitus	0,2904*** (0,0000)	0,3048*** (0,0000)	0,1661*** (0,0036)

Hulgi- ja jaekaubandus; remont	0,1348*** (0,0000)	0,1841*** (0,0000)	0,0479 (0,1946)
Hotellid ja restoranid	0,1105*** (0,0005)	0,0335 (0,5989)	0,0724* (0,0807)
Veondus, laondus ja side	0,2174*** (0,0000)	0,2295*** (0,0000)	0,1478*** (0,0002)
Finantsvahendus	0,2612*** (0,0000)	0,3275*** (0,0000)	0,1975*** (0,0002)
Kinnisvara, rentimine ja seotud äritegevus	0,0900*** (0,0019)	0,0922** (0,0187)	0,0528 (0,2149)
Avalik haldus ja riigikaitse	0,2172*** (0,0000)	0,1292*** (0,0014)	0,2234*** (0,0000)
Haridus	0,0471* (0,0927)	-0,0638 (0,1637)	0,0353 (0,3652)
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	0,0647** (0,0257)	-0,0243 (0,6725)	0,0380 (0,3358)
Muu	0,0792*** (0,0076)	0,0744* (0,0901)	0,0384 (0,3594)
1 alluv	0,0374 (0,1899)	0,0200 (0,6880)	0,0386 (0,2482)
2–5 alluvat	0,1190*** (0,0000)	0,1149*** (0,0001)	0,1260*** (0,0000)
6–10 alluvat	0,1605*** (0,0000)	0,1851*** (0,0000)	0,1276*** (0,0013)
11–20 alluvat	0,1607*** (0,0000)	0,1769*** (0,0000)	0,1389*** (0,0001)
21–50 alluvat	0,2572*** (0,0000)	0,3010*** (0,0000)	0,2252*** (0,0000)
Üle 50 alluva	0,3489*** (0,0000)	0,4762*** (0,0000)	0,2356*** (0,0001)
Töötatud tundide arv	0,0048*** (0,0000)	0,0049*** (0,0003)	0,0042*** (0,0023)
Ametiühingu liige	-0,0298** (0,0134)	-0,0125 (0,5625)	-0,0440*** (0,0019)
Vaatluste arv	13027	6223	6804
R-ruudus	0,4338	0,3745	0,4539

Märkused: Tabelis on toodud lihtsa vähimruutude regressiooni hinnangud. Sõltuv muutuja on naturaallõgariitm reaalpalgast. Regressioonikordajate all sulgudes on toodud heteroskedastiivsuskindlad tõenäosusväärtused (*robust p-values*). *** näitab, et vastava muutuja tõuskoefitsiendi hinnang on oluline vähemalt 99% tõenäosusega, ** tähistab olulisust vähemalt 95% tõenäosusega, * tähistab olulisust vähemalt 90% tõenäosusega. Kontrollgrupid on järgmised: haridustase = keskharidus; omandatud eriala = eriala puudub; piirkond = Tallinn; töötajate arv = 1–10; amet = seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid; tegevusala = põllumajandus, jahindus ja metsamajandus; alluvate arv = 0.

Lisa 2. Erinevate muutujate mõju selgitamata palgalõhele

Tabel A2.1. Sugu tähistava fiktiivse muutuja regressioonikordajate hinnangud, erinevad perioodid

Aastad	Ainult sugu muutujad	Kõik muutujad	Ameti-ühing	Tööaeg	Alluvate arv	Sektor	Amet	Töötajate arv	Välisomand	Avalik sektor	Plir-kond	Lapsed	(Vaba) abi-elus	Eriala	Hari-dus-tase	Rah-vus	Vanus
2000–2002	0,219	0,201	0,200	0,208	0,212	0,216	0,213	0,203	0,197	0,201	0,211	0,204	0,206	0,189	0,208	0,205	0,198
2003–2005	0,280	0,243	0,243	0,247	0,251	0,265	0,275	0,247	0,241	0,244	0,245	0,248	0,249	0,239	0,248	0,249	0,238
2006–2008	0,332	0,289	0,289	0,293	0,293	0,322	0,315	0,287	0,289	0,289	0,290	0,289	0,291	0,275	0,295	0,297	0,279
Kogu valim (2000–2008)	0,287	0,243	0,244	0,247	0,250	0,273	0,270	0,244	0,241	0,244	0,247	0,246	0,249	0,228	0,252	0,249	0,236

Märkused: Tabelis on toodud sugu tähistava fiktiivse muutuja regressioonikordajate hinnangud (fiktiivne muutuja võrdub ühega, kui vastav isik on meessoost). OLS-regressioonid, sõituv muutuja on logaritmi reaapaigast. Kõik hinnatud regressioonikoefitsiendid on üle 99% tõenäosusega statistiliselt olulised. Esimeses tulpas (päisega „Ainult sugu“) on toodud hinnangud, mis vastavad regressioonidele, kus võrrandi paremal pool sisaldub ainult sugu tähistava fiktiivne muutuja. Teise tulpas hinnangud vastavad regressioonidele, mis sisaldavad kõiki selgitavaid muutujaid. Järgmistes tulpades esitatud hinnangud põhinevad regressioonidel, mis sisaldavad kõiki selgitavaid muutujaid, v.a tabeli päises nimetatud muutuja.

Tabel A2.2. Protsentuaalne muutus selgitamata soolises palgaerinevuses

Aastad	Kõik muutujad	Ameti-ühing	Tööaeg	Alluvate arv	Sektor	Amet	Töötajate arv	Välisomand	Avalik sektor	Plir-kond	Lapsed	(Vaba) abi-elus	Eriala	Hari-dus-tase	Rah-vus	Vanus
2000–2002	8,3	-0,3	3,2	5,1	6,9	5,8	0,7	-1,9	-0,2	4,7	1,3	2,5	-6,2	3,2	2,0	-1,7
2003–2005	13,2	-0,1	1,4	3,1	8,2	11,5	1,6	-1,1	0,2	0,4	1,8	2,1	-1,7	1,9	2,1	-2,2
2006–2008	13,1	0,0	1,4	1,4	10,4	8,3	-0,7	0,1	0,1	0,4	0,1	0,7	-5,0	2,3	2,9	-3,6
Kogu valim (2000–2008)	15,4	0,2	1,4	2,6	11,0	9,8	0,3	-0,8	0,2	1,7	1,3	2,1	-6,5	3,4	2,3	-3,3

Märkused: Tabeli esimeses tulpas on näidatud, kui suur on vastaval perioodil selgitatud palgaerinevuse osakaal üldises palgaerinevuses (%). Järgmistes tulpades toodud arvud näitavad, kui palju väheneb selgitamata palgaerinevus (%), kui vastav muutuja regressioonist välja jääb (võrreldes regressiooniga, mis sisaldab kõiki kontrollmuutujaid).

Tabel A2.3. Sugu tähistava fiktiivse muutuja regressioonikordajate hinnangud, tööturu erinevad segmendid

Tööturu segment	Ainult sugu	Kõik muutujad	Ametiühing	Tööaeg	Alluvate arv	Sektor	Amet	Töötajate arv	Välisomand	Avalik sektor	Piirkond	Lapsed	(Vaba) abielus	Erlala	Haridustase	Rahvus	Vanus		
Rahvus																			
Eestlased	0,279	0,240	0,241	0,244	0,248	0,266	0,264	0,244	0,239	0,242	0,245	0,244	0,246	0,226	0,250			0,235	
Muust rahvusest	0,315	0,249	0,252	0,251	0,253	0,288	0,282	0,245	0,246	0,248	0,249	0,250	0,252	0,233	0,255			0,236	
Haridustase																			
Alg- või põhiharidus	0,359	0,198	0,200	0,201	0,202	0,237	0,234	0,189	0,192	0,199	0,195	0,203	0,203	0,202			0,200	0,214	
Keskharidus	0,350	0,265	0,266	0,268	0,270	0,296	0,282	0,267	0,263	0,266	0,270	0,268	0,270	0,254			0,272	0,259	
Kõrgharidus	0,275	0,196	0,198	0,200	0,207	0,203	0,211	0,203	0,198	0,197	0,207	0,200	0,203	0,166			0,205	0,180	
Vanuserühm																			
15–34 aastased	0,271	0,276	0,277	0,281	0,283	0,304	0,296	0,276	0,277	0,276	0,285	0,282	0,276	0,264	0,264			0,284	
35–54 aastased	0,319	0,233	0,234	0,236	0,240	0,268	0,265	0,234	0,231	0,234	0,237	0,239	0,239	0,216	0,246			0,241	
55–74 aastased	0,221	0,148	0,148	0,152	0,156	0,170	0,173	0,156	0,142	0,148	0,150	0,149	0,169	0,141	0,164			0,148	
Juhtival kohal töötamine																			
Juhid	0,331	0,259	0,261	0,262	0,267	0,283	0,265	0,271	0,258	0,260	0,263	0,262	0,267	0,234	0,294			0,261	0,247

Märkused: vt tabel A2.

Tabel A2.4. Protsentuaalne muutus selgitamata soolises palgaerinevuses, tööturu erinevad segmendid

Tööturu segment	Ainult sugu	Kõik muutujad	Ameti-ühing	Tööaeg	Alluvate arv	Sektor	Amet	Töötajate arv	Välisomand	Avalik sektor	Piirkond	Lapsed	(Vaba)abi-elus	Eriala	Hari-dus-tase	Rahvus	Vanus
Rahvus																	
Eestlased	13,8	0,0	1,6	3,0	9,6	8,8	1,3	-0,6	0,6	1,9	1,6	2,3	-6,3	4,0			-2,2
Muust rahvusest	21,2	1,2	1,0	1,7	13,7	11,8	-1,3	-0,9	-0,2	0,0	0,6	1,5	-6,7	2,7			-5,5
Haridustase																	
Alg- või põhiharidus	45,0	1,1	1,3	1,8	16,5	15,3	-4,9	-3,2	0,6	-1,7	2,5	2,4	1,8			1,1	7,7
Keskharidus	24,2	0,2	0,9	1,7	10,4	5,9	0,7	-0,8	0,2	1,7	0,9	1,8	-4,6			2,3	-2,6
Kõrgharidus	28,6	0,8	1,8	5,2	3,3	7,1	3,2	1,0	0,3	5,0	1,8	3,2	-18,2			4,1	-9,4
Vanusegrupp																	
15-34aastased	-1,9	0,1	1,6	2,5	9,3	6,6	-0,1	0,3	-0,1	3,1	2,0	-0,2	-4,5	-4,5		2,7	
35-54aastased	26,9	0,3	1,3	2,7	12,9	12,0	0,5	-1,1	0,4	1,7	2,3	2,4	-7,7	5,2		3,1	
55-74aastased	33,2	-0,1	2,6	5,4	12,8	14,4	5,3	-4,4	-0,1	1,1	0,5	12,7	-4,6	10,0		-0,1	
Juhtival kohal töötamine																	
Juhid	21,7	0,7	1,3	3,1	8,6	2,3	4,4	-0,4	0,5	1,7	1,3	3,1	-10,9	12,1		0,8	-4,9

Märkused: vt tabel A2.2.

Tabel A2.5. Sugu tähistava fiktiivse muutuja regressioonikordajate hinnangud: eri tüüpi ettevõtted ja kuulumine ametiühingusse

	Alnult sugu	Kõik muu- tujud	Ameti- ühing	Töö- aeg	Allu- vate arv	Sek- tor	Amet	Töota- jate arv	Välis- omand	Avalik sek- tor	Piir- kond	Lap- sed	(Maba) abi- elus	Eri- ala	Hari- dus- tase	Rah- vus	Vanus
Ettevõtte omandivorm																	
Avalik sektor	0,242	0,181	0,182	0,184	0,190	0,227	0,212	0,200			0,179	0,181	0,186	0,155	0,202	0,182	0,168
Kodumaine eraomand	0,301	0,233	0,234	0,236	0,239	0,261	0,264	0,226			0,242	0,236	0,237	0,225	0,236	0,240	0,228
Välisomand	0,413	0,307	0,309	0,315	0,309	0,313	0,320	0,299			0,300	0,310	0,315	0,302	0,314	0,316	0,302
Kuulumine ametiühingusse																	
Jah	0,248	0,258	0,258	0,258	0,263	0,307	0,306	0,264	0,260	0,258	0,259	0,257	0,269	0,225	0,266	0,263	0,248
Ei	0,293	0,241	0,245	0,245	0,248	0,268	0,265	0,241	0,239	0,242	0,245	0,244	0,246	0,228	0,250	0,247	0,234
Ettevõtte suurus																	
1–10 töötajat	0,275	0,204	0,204	0,203	0,213	0,225	0,249		0,209	0,205	0,207	0,210	0,207	0,193	0,214	0,207	0,201
11–49 töötajat	0,280	0,235	0,235	0,240	0,239	0,266	0,263		0,233	0,236	0,247	0,238	0,241	0,220	0,243	0,240	0,227
50–199 töötajat	0,264	0,246	0,246	0,250	0,251	0,279	0,266		0,245	0,246	0,246	0,248	0,249	0,235	0,249	0,252	0,236
Üle 200 töötaja	0,288	0,289	0,295	0,292	0,293	0,318	0,312		0,290	0,289	0,267	0,287	0,301	0,271	0,293	0,292	0,282

Märkused: vt tabel A2.

Tabel A2.6. Protsentuaalne muutus selgitamata soolises palgaerinevuses: eri tüüpi ettevõtted ja kuulumine ametiühingusse

	Ainult sugu	Kõik muutu- tujud	Ameti- ühing	Töö- aeg	Allu- vate arv	Sek- tor	Amet- jate arv	Töötä- jate arv	Välis- omand	Avalik sektor	Pliir- kond	Lap- sed	(Vaba) abi- elus	Eri- ala	Hari- dus- tase	Rah- vus	Vanus	
Ettevõtte omandivorm																		
Avalik sektor	25,2	1,7	0,2	1,7	4,8	20,3	14,7	9,3	-1,4	-0,2	2,8	-16,7	10,2	0,4	-7,6			
Kodumaine eraomand	22,7	0,5	0,5	1,3	2,5	10,7	11,8	-3,1	3,9	1,6	2,0	-3,3	1,4	3,2	-2,3			
Välisomand	25,8	0,6	0,6	2,5	0,6	2,0	4,2	-2,6	-2,1	1,1	2,6	-1,6	2,2	2,8	-1,7			
Kuulumine ametiühingusse																		
Jah	-4,2			-0,2	1,8	15,9	15,6	2,5	0,8	0,0	0,3	-0,4	4,2	-14,9	2,9	2,0	-4,2	
Ei	17,8			1,6	2,7	10,1	9,0	0,0	-0,8	0,4	1,4	1,4	1,9	-5,8	3,5	2,4	-3,2	
Ettevõtte suurus																		
1-10 töötajat	26,1	0,0	0,0	-0,1	4,5	9,7	18,2	2,4	0,8	1,9	3,0	1,5	-5,4	5,0	1,9	-1,2		
11-49 töötajat	16,0	0,0	0,0	1,9	1,3	11,4	10,6	-1,2	0,3	4,9	1,0	2,3	-7,2	3,3	1,9	-3,7		
50-199 töötajat	6,8	0,2	0,2	1,6	2,0	12,0	7,6	-0,4	0,1	0,3	1,0	1,4	-4,3	1,4	2,5	-3,9		
Üle 200 töötaja	-0,2	2,2	2,2	1,0	1,5	9,1	7,4	0,2	0,1	-8,1	-0,9	4,0	-6,6	1,2	1,2	-2,6		

Märkused: vt tabel A2.2.

Lisa 3. Sooline palgalõhe ja meeste osakaal palgasaajate seas Eestis omandatud eriala järgi

Tabel A3.1. Sooline palgalõhe ja meeste osakaal palgasaajate seas Eestis omandatud eriala järgi, varasem ETU klassifikatsioon. Aastad 2000–2003

Omandatud eriala	Keskmine palk		Palgalõhe (%)	Meeste osakaal (%)	Suhteline palgatase (mehed)	Suhteline palgatase (naised)	Vaatluste arv (mehed)	Vaatluste arv (naised)
	Mehed	Naised						
Üldharidus	3378	2518	25,5	50,6	100,0	100,0	926	899
Õpetajakoolitus ja kasvatusteadused	4636	3526	23,9	8,8	137,2	140,0	21	250
Kunst ja muusika	4305	3444	20,0	27,5	127,4	136,8	15	54
Humanitaarteadused	8394	5088	39,4	14,3	248,5	202,1	6	24
Usuteadus	3449			100,0	102,1		2	0
Sotsiaal- ja käitumisteadused	4258	3642	14,5	30,4	126,0	144,6	6	13
Kaubandus ja äri	6090	3346	45,1	9,9	180,3	132,9	39	428
Õigusteadus	5487	6831	-	60,9	162,4	271,3	30	18
Loodusteadused	5523	2480	55,1	53,5	163,5	98,5	17	13
Matemaatika ja arvutiteadused	4928	4709	4,4	33,3	145,9	187,0	12	23
Ravi ja tervishoid	5129	3039	40,7	6,9	151,8	120,7	11	184
Tööstus- ja käsitöö	3480	2442	29,8	70,4	103,0	97,0	506	215
Tehnika ja tehnoloogia	4790	3076	35,8	73,4	141,8	122,1	499	185
Arhitektuur	5750	2817	51,0	27,3	170,2	111,9	2	4
Põllumajandus, metsandus ja kalandus	3322	2918	12,2	62,5	98,3	115,9	327	197
Kodumajandus		2349		0,0		93,3	0	8
Transport ja side	4104	2954	28,0	76,8	121,5	117,3	105	35
Teenindus, toitlustus ja turism	3715	2234	39,9	11,8	109,9	88,7	24	157
Massiteave ja dokumenteerimine	7845	3569	54,5	16,7	232,2	141,7	2	16
Sisekaitse	4137	3370	18,5	50,0	122,4	133,8	47	49

Tabel A3.2. Sooline palgalõhe ja meeste osakaal palgasaajate seas Eestis omandatud eriala järgi, hällsem ETU klassifikatsioon Aastad 2004–2008

Omandatud eriala	Keskmine palk		Palgalõhe (%)	Meeste osakaal (%)	Suhteline palgatase (mehed)	Suhteline palgatase (naised)	Vaatluste arv (mehed)	Vaatluste arv (naised)
	Mehed	Naised						
Üldharidus	5841	3674	37,1	51,4	100,0	100,0	1464	1336
Õpetajakoolitus ja kasvatusteadused	7527	4889	35,0	8,5	128,9	133,1	36	402
Humanitaaria ja kunstid	6569	5229	20,4	31,1	112,5	142,3	40	85
Võõrkeeled ja -kultuurid	7295	6977	4,4	11,6	124,9	189,9	5	29
Sotsiaalteadused, ärindus ja õigus	9398	5070	46,1	15,1	160,9	138,0	148	838
Bioloogia ja keskkonnateadused	12325	7003	43,2	20,7	211,0	190,6	6	16
Füüsika, keemia ja geoteadused	8517	5615	34,1	44,4	145,8	152,8	20	20
Matemaatika ja statistika	6960	6323	9,2	20,0	119,1	172,1	4	10
Arvutiteadused	9475	5936	37,4	50,6	162,2	161,5	31	32
Arvutikasutus	5782	5000	13,5	33,3	99,0	136,1	4	7
Tehnika, tootmine ja ehitus	6350	3988	37,2	70,1	108,7	108,5	1571	656
Põllumajandus, metsandus ja kalandus	6519	3952	39,4	43,5	111,6	107,6	182	244
Tervis ja heaolu	8590	5690	33,8	6,3	147,1	154,9	19	278
Teenindus	6101	3986	34,7	64,1	104,4	108,5	459	256

Lisa 4. Oaxaca-Blinderi dekompositsioon

Palgalõhe (palkade naturaallõgaritmide erinevus)	
Palkade naturaallõgaritmide erinevus (üldine palgalõhe)	0,271*** (28,09)
Karakteristikute erinevusega selgitatav palgalõhe	0,0282** (3,25)
Regressioonikordajate erinevusega selgitatav palgalõhe	0,243*** (25,45)
Karakteristikute erinevuse panus palgalõhesse	
Vanus	0,00394*** (4,94)
Vanuse ruut	-0,0125*** (-8,92)
Rahvus: eestlane	-0,00182 (-1,45)
Haridustase [†]	-0,0242*** (-6,05)
Õpitud eriala [†]	-0,0237*** (-5,23)
Abielus või vabaabielus	0,00423*** (4,87)
Laste arv [†]	0,00461*** (4,00)
Piirkond [†]	0,00442 (1,95)
Avalik sektor	0,00691** (2,68)
Välisomandis ettevõtte	0,00144 (1,29)
Töötajate arv organisatsioonis [†]	0,00623*** (4,29)
Ametiala [†]	0,00240 (0,43)
Tegevusala [†]	0,0422*** (8,36)
Alluvate arv [†]	0,00647*** (5,14)
Töötundide arv	0,00582*** (4,61)
Ametiühingu liige	0,00167 [†] (2,47)
Regressioonikordajate erinevuse panus palgalõhesse	
Vanus	-0,123*** (-3,83)
Vanuse ruut	-0,00233 (-0,30)

Rahvus: eestlane	0,00404 (0,26)
Haridustase [†]	-0,0700 (-0,65)
Õpitud eriala [†]	0,0980 (1,34)
Abielus või vabaabielus	0,0638*** (4,50)
Laste arv [†]	0,00444 (0,66)
Piirkond [†]	-0,0149 (-0,89)
Avalik sektor	0,0191* (2,26)
Välisomanduses ettevõtte	0,00575 (1,77)
Töötajate arv ettevõttes [†]	0,0122 (0,70)
Ametiala [†]	-0,00434 (-0,12)
Tegevusala [†]	0,0456 (1,09)
Alluvate arv [†]	0,00393 (0,82)
Töötatud tundide arv	0,0285 (0,36)
Ametiühingu liige	0,00304 (1,23)
Konstant	0,169 (1,27)
N	13027

Sulgudes on *t*-statistikud.

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Mittediskrimineerivana on käsitatud kordajaid regressioonivõrrandist, mis on hinnatud nii naisi kui ka mehi sisaldava valimi baasil (regressioonivõrrand sisaldas ka soomuutujat). Regressioonivõrrandid on hinnatud, kasutades heteroskedastiivsuskindlaid standardvigu. Kontrollgrupid on järgmised: haridustase = algharidus; omandatud eriala = eriala puudub; piirkond = Tallinn; töötajate arv = 1–10; amet = seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid; tegevusala = põllumajandus, jahindus ja metsamajandus; alluvate arv = 0.

[†] Kasutatud on muutujate gruppe, mille koefitsiendid on rühmitatud. Nt kasutati regressioonivõrrandites muutujaid *laste arv vanuses 0–3 a*, *laste arv vanuses 4–6 a*, *laste arv vanuses 7–18 a*, tulemused on aga rühmitatud parema jälgitavuse huvides gruppi *laste arv*.

Sooline palgalõhe organisatsioonis: näited Eesti juhtumiuuringutest

Koostajad Epp Kallaste ja Liis Kraut

Artikkel põhineb raportil

Kallaste, E., Karu, M., Kraut, L., Turk, P. (2010). *Sooline palgalõhe Eestis: juhtumite uuringud. Uuringuraport*. Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium.

Sissejuhatus

Riigi keskmist soolist palgalõhet mõjutavad paljud tegurid, millest esimese ja tähtsaimana tuleb tuua välja naiste ja meeste tehtud töö erinevus. Samas, isegi kui riigi tasandil püütakse kõrvutada võrreldava taustaga (kvalifikatsioon, oskused, haridus, kogemus jmt) töötajaid, kes teevad võrdväärset tööd, jääb see siiski väga üldisele tasandile. Näiteks saab käesoleva uuringu raames tehtud Eesti jaoks esinduslikus analüüsis määratleda võrdväärse töö vaid 9 ametiala ja 15 tegevusalaga. Seepärast tuleb vaadata palgalõhe kujunemist organisatsiooni sees, kus võrdväärse töö määratlemisel saab minna konkreetsete ametikohtadega seotud ülesannete täitmise tasandile.

Iga üksiku inimese töötasu on seotud tema tehtava töö ja konkreetse organisatsiooniga, kus tööd tehakse. Organisatsiooni personalipraktikad koosnevad otsustest, mis mõjutavad otseselt soolise palgalõhe kujunemist: millisele tööle töötaja värvatakse, kuidas eri ametikohtadel töötasud kokku lepitakse, kes saadetakse koolitusele ja mille alusel see otsustatakse, keda ja millal edutatakse jmt. Osa organisatsioonide personalipraktikaid soodustab palgalõhe tekkimist ja püsimist rohkem, teised vähem. Juhul, kui organisatsioonide personalipraktikad loovad naistele võrreldes meestega erinevad võimalused, siis mõjutavad need ka naiste ja meeste erinevaid hariduse ning tööjõupakkumise valikuid.

Soolise palgalõhe tekkimine ja püsimine on keerukas, mitmetahuline, paljudest omavahel seotud teguritest sõltuv protsess. Käesolevas artiklis keskendume sellest ühele osale: organisatsioonisisestele personalipraktikatele ja nende seotusele organisatsiooni sees kujuneva soolise palgalõhega. Artikli eesmärk on tuua näiteid selle kohta, kas ja kuidas

peavad rahvusvahelisest kirjandusest ilmnenu seosed personalipraktikate ja soolise palgalõhe seoste kohta paika vaatlusalustes Eesti organisatsioonides. Empiirilised näited pärinevad Eestis tehtud juhtumiuuringutest kuues organisatsioonis.

Artikkel on üles ehitatud järgmiselt: esiteks kirjeldame artikli aluseks olevate juhtumiuuringute metoodikat, seejärel järgmiste teemade kaupa teoreetilist seost soolise palgalõhega ning Eesti näidetes ilmnenu. Käsitleme formaliseeritud tasustamissüsteeme, individuaalsetel läbirääkimistel põhinevaid tasustamissüsteeme, ametikohtade hindamist töötasustamise alusena, töötasu seost töötaja panusega ja erisoodustusi.

1. Meetodist

Kõigepealt tuleks täpsustada, mida organisatsiooni soolise palgaerinevusega silmas peetakse. Harilikult vaadeldakse keskmist soolist palgalõhet, mis väljendab kõigi organisatsioonis töötavate naiste ja meeste keskmiste tasude erinevust. Selle näitaja esmase selgitusena tuleb, nagu ka riigi tasandi üldise soolise palgalõhe korral, analüüsida organisatsiooni ametikohtade hierarhiat ning naiste ja meeste paiknemist selles. Väiksemate organisatsioonide kogu palgaerinevus võib olla selgitatud sellega, kas organisatsiooni juht on naine või mees. Ehkki on omaette küsimus, mil määral erinevad tasud ametikohtade hierarhia eri astmetel ning kuidas need panustavad soolise palgaerinevuse kujunemisse, ei ole see siin huviobjektiks. Juhtumiuuringu eesmärk oli analüüsida, kas soolist palgalõhet esineb võrdväärset tööd tegevate töötajate tasudes.

Võrdväärset tööd tegevaid töötajaid ei ole lihtne tuvastada. Üldjoontes võib selle analüüsi jagada kolmeks sammuks:

1. samadel ametikohtadel töötavate inimeste tasude võrdlemine;
2. erineva ametinimetusega, kuid sisult sama tööd tegevate inimeste tasude võrdlemine;
3. erinevat, kuid organisatsiooni jaoks võrdse väärtusega tööd tegevate inimeste tasude võrdlemine.

Samal ametikohal töötavate naiste ja meeste tasustamiserinevust saab üldjoontes lihtsalt tuvastada. Tuleb aga tähele panna, et sama ametinimetuse alla võivad praktikas olla koondunud erinevad tööülesanded. Erineva nimetusega ametikohtade, kuid samasisulise töö väljaselgitamine organisatsioonis nõuab ametikohtade tööülesannete analüüsi. Erinevatel ametikohtadel tehtava võrdväärse töö tuvastamiseks on vaja aga keerukamaid meetodeid. Selleks tuleb hinnata kõnealuste tööülesannete, kohustuste ja vastutuse olulisust organisatsiooni jaoks ning anda neile väärtus, seejärel rühmitada sarnase väärtusega ametikohad organisatsiooni hierarhias. Ametikohtade võrdlemiseks kasutatakse ametikohtade hindamise meetodeid (vt nt Armstrong *et al.* 2005). Soolise palgalõhe kontekstis kasutatakse ametikohtade hindamist ühe osana soolise palgalõhe tuvastamisel (ingl *equal pay audit/review*). Tegemist on suurel määral subjektiivse, mitte teadusliku meetodiga. Siiski hindab see vaateviisi kõiki ametikohti sarnaste (sooliselt kallutamata) kriteeriumide järgi ning tagab nii erinevate ametikohtade võrreldavuse, mistõttu on mitmes riigis tehtud ametikohtade hindamine organisatsioonidele kohustuslikuks.

Käesolevas artiklis tutvustatakse Eesti organisatsioonides ilmnenud näiteid selleks, et illustreerida, kuidas on sooline palgalõhe võrdväärset tööd tegevate töötajate vahel seotud organisatsiooni personalipraktikatega (eelkõige tasustamissüsteemi üldpõhimõtetega). Näited põhinevad kuue organisatsiooni juhtumiuuringul. Igas organisatsioonis leiti keskmine sooline palgaerinevus, palgaerinevus ametikohtadel, võimaluse korral ka võrdväärsetl töö ning kirjeldati olemasolevate dokumentide ja personalijuhi intervjuude põhjal praktikad, mis seda mõjutavad. Ühes organisatsioonis hindasid ametikohti uuringu autorid koos organisatsiooni juhiga, kahes organisatsioonis oli hiljuti sedalaadi hindamine toimunud ning ülejäänud kolmes organisatsioonis piirduti juhtumiuuringu palgaanalüüsis sama ametinimetusega töötajate tasude võrdlusega.

Organisatsioonid valiti uuringusse selliselt, et esindatud oleksid võimalikult erinevatel alustel põhinevad tasustamissüsteemid. Alljärgnev tabel kajastab, milliseks kujunes juhtumiuuringusse kaasatud organisatsioonide valik (edaspidi kasutatakse juhtumitele viitamisel nende juhtumite numbreid).

Tabel 1. Uuringus osalenud juhtumid

	Sektor (omanik)	Töötajate arv	Asukoht	Tegevusala / töötajaskonna tüüp	Ametikohtade hindamine tehtud
1.	Era	Kuni 20	Suur linn	Teenindus/valgekraeline	Jah, uuringu korraldajate poolt
2.	Avalik	20–50	Maakonna-keskus, väikelinn	Valitsemine/valgekraeline	Osaliselt
3.	Avalik	Üle 50	Tallinn ja maakonna-keskused	Valitsemine/valgekraeline	Jah
4.	Era (välis)	Kuni 20	Maa-asula	Tootmine/sinikraeline	Ei
5.	Era (Eesti)	Üle 50	Suur linn	Tootmine/sinikraeline	Jah
6.	Era (Eesti/välis)	20–50	Maakonna-keskus, suur linn	Tootmine/sinikraeline	Ei

2. Reeglistiku roll palgaerinevuse kujunemisel

Personalipraktikate ja palgakorralduse reeglitel põhinevad süsteemid (edaspidi *süüsteemid*) võivad tagada sooliselt võrdsemad võimalused (vt ka uuringu esimest etappi). Reeglistatud süsteemis põhinevad personalipraktikad kirjalikult kavandatud protseduuridel ja otsustuskriteeriumidel. Selle tulemusena ei saa juhid teha otsuseid mitte ainult enda suva järgi – ühtsed reeglid tagavad selle, et otsused sõltuvad vähem isikutest. See tähendab, et personalipraktikad ei sõltu sellest, kas tegemist on naiste või meestega, ning seega ei tohiks ka juhtide sooliselt kallutatud otsustest tulenevalt soolist palgalõhet tekkida.

On hulk uuringuid, kus on leitud, et reeglitel põhinevad personalipraktikad ja sooliselt võrdsemad võimalused on omavahel seotud (nt Reskin ja McBrier 2000, Hultin ja Szulkin 1999, Elvira *et al.* 2002). Sellise lähenemise vastased leiavad aga, et formaliseeritud ehk bürookraatlikud süsteemid võivad olla kujundatud sooliselt kallutatutena, määrates sel moel naiste alaväärtustatuse organisatsioonides. Osa empiiriliste uuringute käigus on välja selgitatud, et formaliseeritud süsteem ei ole naiste olukorda organisatsioonis parandanud (nt Huffman ja Velasco 1997, Konrad ja Linnehan 1995, viidatud Elvira *et al.* 2002 kaudu).

Personalipraktikate ja töötasustamissüsteemide reeglistatus ei ole otseselt jälgitav tegur, kuid mida suurem on organisatsioon, seda enam peavad süsteemid olema kirja pandud. Samuti põhinevad avaliku sektori personalipraktikad eri tasanditel koostatud regulatsioonidel. Seetõttu võiks eeldada, et neis organisatsioonides on võrdsemad soolised võimalused, mis avaldub töötasude puhul selles, et palgalõhet võrdväärsele tööle ei ole. Käesoleva uuringu teise etapi tulemused kinnitavad, et Eestis on keskmine palgalõhe väiksem avaliku sektori töötajate seas (võrrelduna erasektori töötajatega) ja suurte organisatsioonide töötajate seas (võrrelduna väiksemate ettevõtetega).

Juhtumiuuringus osalesid kaks avaliku sektori organisatsiooni (juhtumid 2 ja 3). Ilmnes, et mõlemas organisatsioonis – nagu uuringus osalenud organisatsioonide personalijuhitide sõnul ka üldisemalt Eestis – kehtib tänapäeval avaliku sektori organisatsioonides samal ajal kaks teineteist mittetoetavat formaliseeritud tasumääramissüsteemi. Üks süsteem tuleneb avaliku teenistuse seaduses kehtestatud ja teine on organisatsioonil enda jaoks kohendatud raamistik, mis vastab avalikus sektoris soovitavaks tehtud üldistele põhimõtetele töötasude määramisel. Need põhimõtted toetuvad ametikohtade hindamisele ja eeldavad töötasustamissüsteemi kehtestamist organisatsioonides vastavalt hindamisele. Et seadusest tulenev süsteem on kohustuslik, on ametikohtade hindamisel põhinev süsteem selline, et seadustega ettenähtu on selle raamesse sobitatud.

Üldjoontes nägi mõlemas avaliku sektori organisatsioonis süsteem välja selline, et asutuses oli kehtestatud tasustamisskeem, mis tulenes ametikohtade sisemisest hierarhiast, tööülesannetest, kohustusest ja vastutusest. Avaliku teenistuse seadusest tulenevad isikuga, mitte ametikohaga seotud töötasu kohustuslikud osised (lisatasud akadeemilise kraadi, keelteoskuse ja staaži eest) aga mängiti selliselt ringi, et töötaja kogutasu vastaks sisemisele tasustamisskeemile ilma seadust rikkumata.

Ehkki kummaski juhtumiuuringusse kaasatud avaliku sektori asutuses ei esinenud võrdväärsele tööle soolist palgalõhet, ei tulene selline olukord mitte selgest ja läbipaistvast subjektiivsust vältivast raamistikust tasude määramisel.

Organisatsioonisisese süsteemi loomise vajadus tulenes asjaolust, et ilma sellise süsteemita olid ametikohtade tasud omavahel paigast ära ning tasustamises leidis palju subjektiivust. Näiteks tõi ühe organisatsiooni personalijuht välja, et enne sellise süsteemi kehtestamist ei toiminud sugugi mitte bürookraatlik süsteem, vaid palgad otsustati individuaalsete läbirääkimiste teel:

... muidu olid need palgad täiesti paigast ära. Minule vähemasti tundus tookord, et maksti nii palju, kui keegi jõudis lobi teha. Aga siis me ühtlustasime palgamäärad.

Ka teises asutuses ei olnud tasud proportsioonis, sest organisatsioon oli loodud erinevate palgakorraldustega asutuste liitmise teel, mistõttu ei osutunud ühendatud asutuses tasud enam sisemiselt õiglaseks – hoolimata asjaolust, et kõik asutused toimisid avalikus sektoris kehtestatud ühtse formaliseeritud süsteemi raames.

Seega ei vähenda avaliku sektori organisatsioonides kehtiv bürookraatlik tasustamiskorraldus soolist palgaerinevust automaatselt. Samas oli mõlemal juhul sisemiselt **ameti-kohti hinnatud** ning täpsustatud tasude kujunemist selliselt, et tasude soolist erinevust ei tekkinud. Kahe vaadeldud juhtumi põhjal ei saa öelda, et formaliseeritud tasustamis-süsteem palgalõhet ei vähenda, kuid on näha, et Eestis toimib avalikus sektoris võrdsem tasustamine pigem tänu rakendatud ametikohtade hindamisele kui seoses avalikus sektoris kehtiva üldise formaliseeritud süsteemiga.

3. Individuaalsetel läbirääkimistel põhineva süsteemi seos palgaerinevuse kujunemisega

Formaliseeritud tasustamise süsteemile vastandub palgakorraldus, kus tasud kujunevad töötajatega **individuaalsete läbirääkimiste** tulemusena. On hulk aspekte, miks võib individuaalsetel läbirääkimistel põhinevate tasustamissüsteemide tõttu välja kujuneda sooline palgalõhe. Ühest küljest, nagu eelnevalt kirjeldatud, võib palgalõhe tuleneda juhtide stereotüüpselt suhtumisest töötajatesse või lausa nende diskrimineerimisest. Teisest küljest leidub uuringuid, mis näitavad, et naised ja mehed käituvad läbirääkimiste situatsioonis erinevalt (vt ülevaadet uuringutest Stråberg 2010). Näiteks on leitud, et naised ja mehed hindavad rahalist tasu ja erisoodustusi erinevalt, et naised on altimad järeleandmisi tegema ja mehed enam konkureerima ning et mehed hindavad oma saavutusvõimet kõrgemalt. Sellised käitumuslikud erinevused võivad individuaalsete läbirääkimiste kasutamisel tuua kaasa vertikaalse soolise segregatsiooni, aga ka soolise palgalõhe tekke võrdväärsele tööle.

Juhtumiuuringus osales väike organisatsioon (juhtum 1), kus tasustamispehimoitteid ei olnud kirjalikult määratletud ning palkade määramisel ja tõstmisel tugineti **individuaalsetele läbirääkimistele**. Formaliseeritud süsteemi puudumisele selles organisatsioonis viitas ka asjaolu, et juhtkonna kaks liiget olid eriarvamusel sellest, milline on organisatsiooni tasustamissüsteem. Teoreetiliselt peaks selline olukord põhjustama sooliselt kallutatud tasud juhtudel, kui naiste ja meeste käitumises esineb süstemaatilisi erinevusi või kui organisatsiooni juhid on sooliselt kallutatud ning tööturu olukord toetab ebavõrdsuse jätkumist.

Vastupidiselt eeldustele ei olnud aga selles organisatsioonis samadel ametikohtadel töötavatel naistel ja meestel palgad erinevad, hoolimata naiste ja meeste erinevast käitumisest juhtkonnaliikme sõnul. Tasakaalus palkade üheks põhjenduseks võib tuua organisatsiooni juhtide ja tasustamise üle otsustajate sooliselt kallutamata suhtumise, kõrgharidusega töötajaskonna (ülejäanud töötajaskonnast teadlikum), kuid ka organisatsiooni väiksuse, mis võimaldab juhtidel hoida ka ilma formaliseeritud süsteemi ja põhjaliku

analüüsita töötasude õiglusel silma peal. Seega ei oleks kõnealusel juhul tasustamisreeglite täpsem määratlemine olnud abiks töötasude soolise õigluse tagamisel.

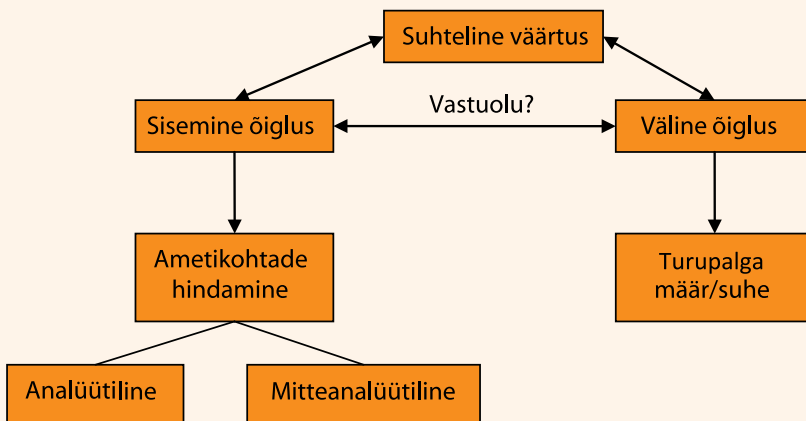
Niisiis võib individuaalsetel läbirääkimistel põhinev süsteem tuua kaasa sooliselt kallutatud tasud juhul, kui osapooltel on selleks võimalus ja soov, kuigi juhtumiuuringus esinenud näide seda ei kinnitanud. Samuti võib formaalsetel kriteeriumidel põhinev süsteem, kus sisemiselt on tasude proportsioonid kindlaks määratud, põhjustada sooliselt tasakaalustatud tasude kujunemise ainult eeldusel, et need kriteeriumid on sooliselt tasakaalus.

4. Ametikohtade hindamise roll palgaerinevuse kujunemisel

Ametikohtade hindamise meetodika

Töötasusüsteemide kujundamisel peaks tööandja lähtuma sellest, milline on ametikoha väärtus organisatsiooni jaoks. Töö suhtelise väärtuse määramiseks on kaks võimalust: väline võrdlus (ehk võrdlus turupalkadega) ja organisatsioonisisene võrdlus (ehk eri ametikohtade võrdlus). Seega põhineb töö väärtus sisemisel ja/või välisel õiglusel (vt joonis 1).

Joonis 1. **Ametikoha väärtuse määramine organisatsioonis**



Allikas: Kessler 2005, 318

Sisemise õigluse tagavad tasude määramise meetodid, mis põhinevad ametikohtade hindamisel. Kui tööturul ei ole töötasud sooliselt tasakaalus, võib turupalkade arvestamine tasude määramisel organisatsiooni soolisi palgaerinevusi võimendada ning sel juhul ei taga turupalkade arvestamine ametikohtade vahelist sisemist õiglust. Seega on võimalik, et sisemine ja väline õigus on omavahel vastuolus, kuid see ei pruugi nii olla. Osa ametikohtade hindamise skeeme on kujundatud nii, et need arvestaksid ka välist õiglust ehk

võtaksid arvesse tööturu palgaseme. Sel juhul on soolise võrdsuse jaoks oluline, et oleks määratletud, millistel juhtudel, kui suures ulatuses ja millisel teabel põhinevalt turupalku arvesse võetakse. See tähendab, et turupalku arvestatakse töö tasustamisel süstemaatiliselt, sõltumata soost.

Seda võimaldab ametikohtade hindamise meetod. Organisatsioonides, kus naised ja mehed töötavad täiesti erinevatel ametikohtadel, on ilma hindamata raske öelda, milliste ametikohtade tööd on organisatsioonis võrdväärseid. Ametikohtade hindamise meetodid jagunevad laiemalt mitteanalüütilisteks ja analüütilisteks.

Ametikohtade hindamise mitteanalüütilised meetodid kirjeldavad ja võrdlevad ametikohti tervikuna, eesmärgiga need järjestada või palgaastmetesse jagada. Analüütiliste meetodite puhul jagatakse ametikohad eri tegurite järgi osadeks ning hinnatakse iga osa tähtsust, väärtust. Mitteanalüütiliste hindamismeetodite alla liigituvad (Armstrong 2005).

- tööde järjestamine (*job ranking*) – määratakse üks skaala keskel asuv ametikoht või mitu üksteise suhtes väärtuse järgi paigas olevat ametikohta ning kõik ülejäänud ametikohad jagatakse skaalale, võrreldes nende väärtust juba skaalale paigutatud ametikohtadega;
- paaride võrdlev järjestamine (*paired comparison*) – et eelmise meetodiga on väga keeruline kõiki ametikohti üksteise suhtes võrrelda, siis selle meetodiga võrreldakse kõiki ametikohti paarikaupa;
- tööde klassifitseerimine (*job classification*) – ametikohti ei jagata mitte ühtsele skaalale, vaid määratakse tööde astmed (*job grades*) ning otsustatakse, millisele astmele iga ametikoht kuulub;
- tööde sobitamine (*job matching*) – ametikohti võrreldakse juba kehtestatud ametikohtade süsteemiga organisatsioonis;
- turupalkadest lähtumine (*market pricing*) – ametikoha väärtus sõltub sellele ametikohale kehtivast turupalgast.

Ametikohtade hindamise analüütilised meetodid (nimetatakse ka punkt-faktor-meetodiks) põhinevad töö eri aspektide või faktorite (nt vastutus, füüsilise jõu vajadus, emotsionaalne pingutus, otsustamisvajadus) olemasolu ja ulatuse analüüsil iga üksiku ametikoha puhul. Eri faktorite olemasolu ja ulatus konkreetsel ametikohal määravad tööde suhtelise väärtuse üksteise suhtes. (Armstrong 2005).

Koostatakse faktoriplaan, millega määratakse faktorid, nende tasemed ning punktid, mis igale faktoritasemele vastavad. Iga ametikoha puhul hinnatakse iga faktori tase ja erinevate faktoritasemete punktid liidetakse kokku. Punktisumma määrab ametikoha väärtuse organisatsiooni jaoks. Faktorite ja punktide skeeme on erinevaid ning iga organisatsioon võib välja töötada just tema eripärasest lähtuva skeemi. Tavaliselt hõlmavad sellised faktoriplaanid nelja põhifaktorit, mis jagunevad erinevaks hulgaks alamfaktoriteks. Ühel või teisel kujul hõlmatud põhifaktorid on järgmised:

- oskused (kogemus, kooolitus, haridus, vaimsed ja füüsilised nõuded);

- koormus (vaimne ja füüsiline pingutus, mida ametikoht nõuab);
- vastutus (erinevat liiki ressursside eest);
- tööttingimused (töökeskkond, füüsilised ja psühhosotsiaalsed keskkonnategurid).

Võrdväärsete ametikohtade määramiseks peetakse parimaks meetodiks ametikohtade analüütilist hindamist (ILO 2008), mille käigus vaadatakse süstemaatiliselt läbi iga ametikoha nõudmised ning hinnatakse neid ühtset, detailset protsessi läbides. Siiski hõlmab see meetod väärtuste määramisel märkimisväärselt ka hindaja ehk tööandja subjektiivsust. Juhul, kui tööandja hindab naiste tööd või naiste tehtavatel töödel domineerivaid oskusi ja tegevusi madalamalt kui meeste omi, siis on ka analüütilise hindamise skeemi korral tasud sooliselt ebavõrdsed. Sellise olukorra võib põhjustada nii hindajate sooline kallutatatus kui ka ametikohtade hindamise süsteemi kallutatatus. Näiteks võib liialt üldine hindamisprotsess, mis ei tähtsusta ühiskonnas traditsiooniliselt alaväärtustatud oskusi (nagu nt peenmotoorika), tuua kaasa selle, et naiste poolt täidetud ametikohad hinnatakse süstemaatiliselt madalamaks kui meeste poolt täidetud ametikohad. Samas ei ole välja pakutud ka paremat meetodit võrdväärse töö leidmiseks ja hindamiseks. Peamine eeldus, mis tagab sooliselt tasakaalustatud hindamise, on hindaja teadlikkus võimalikust subjektiivsusest ning sellest lähtuvalt kriitiline suhtumine nii hindamisvahendisse kui ka hindamisse.

Hindamistulemuste põhjal moodustatakse sarnase väärtusega ametikohtade grupid, mis paigutuvad organisatsiooni hierarhiasse. See aga tähendab, et hoolimata väärtuste omavahelisest sarnasusest võrreldes ülejäänud ametikohtadega organisatsioonis hõlmab üks ametigrupp siiski üsnagi erinevate ja erineva väärtusega ametikohti. Kui kogu organisatsioonis on ametikohad väga erinevad (näiteks tootmisettevõttes töötab nii sinikraedest lihttöölisi kui ka valgekraedest tippspetsialiste), siis on ametikohtade koondamine väärtuste alusel üksnes paariks grupiks väga suur üldistus. Samas võib ainult ühte tüüpi töötajatest (nt valgekraedest) koosnevas organisatsioonis olla selline jaotus asjakohane.

Kokkuvõttes on leitud, et ametikohtade hindamine, kui seda on tehtud sooliselt tasakaalustatuna, peaks võimaldama tuvastada võrdväärseid ametikohad ja looma aluse sooliselt võrdseks tasustamiseks. Kui organisatsiooni hierarhia ja palgakorraldus on hindamistulemustega seotud, peaks see üldjuhul andma tulemuseks ka sooliselt võrdsed tasud võrdväärsetel töödel.

Ametikohtade hindamisel põhinevate süsteemide näiteid

Olemasolevat palgasüsteemi võib pidada indikaatoriks, kuidas tööandja oma organisatsioonis töid väärtustab. Seda eeldades võib öelda, et juhtumiuuringusse kaasatud organisatsioonides olid naiste poolt hõivatud ametikohtadel tehtavad tööd organisatsioonide jaoks väiksema väärtusega kui meeste poolt hõivatud ametikohtadel tehtavad tööd, sest naiste ametikohtade palgad olid meeste omadest keskmiselt madalamad. Seda saab aga enamasti selgitada siiski naiste ja meeste koondumisega erineva väärtusega ametikohtadele. Selleks, et selgitada välja palgalõhe võrdväärset töö, oli võimalik kahes organisatsioonis (juhtum 3 ja 5) vaadata töötasusid hindamistulemuste järgi.

Ühes organisatsioonis (juhtum 3) näitasid hindamistulemused, et sarnase väärtusega ametikohtade gruppides ei esinenud suuri soolisi palgaerinevusi. Samas oli organisatsiooni üks ametigrupp jäetud hindamata³⁸. Personalijuhi sõnul oli ametikohtade hindamine aidanud kaasa sellele, et võrdväarse töö eest makstaks võrdset tasu. Teises organisatsioonis (juhtum 5) oli aga hindamise tulemusena moodustatud ametikohtade gruppide arv organisatsiooni hierarhias liialt väike ning seetõttu olid võrdväärsete ametikohtade gruppidesse liigitatud väga erineva väärtusega ametikohad. Kuna ametikohtade gruppidesse kuulusid väga erineva väärtusega ametid ning naised ja mehed koondusid eri ametitesse, siis erinesid selliselt määratletud võrdväärsetl töötl tasud sooliselt.

Niisiis ei leidnud üheselt kinnitust väide, et ametikohtade hindamisel põhinev palgasüsteem toob kaasa võrdväarse töö võrdse tasustamise. Juhtumiuuringust ilmnenu näiteid, miks hindamine ei toiminud täiel määral sellisena, et oleks võimaldanud kujunenu soolisi palgaerinevusi selgitada, käsitletakse põhjalikumalt järgmistes alapeatükkides. Üldistatuna olid need põhjused järgmised:

- hindamistulemuste seos palgasüsteemi kujundamisega:
 - o üksikud erandid hindamistulemustega kehtestatud palgasüsteemist;
 - o erineva palgasüsteemi rakendamine hindamistulemustena moodustatud võrdväärset tööd tegevate töötajate gruppide sees;
- hindamise mittetäielik rakendamine kogu töötajaskonnale ja sooline tasakaalustatus.

Hindamistulemuste kasutamine palgasüsteemi kujundamisel

Ametikohtade hindamine võimaldab tuvastada võrdväärset tööd ja seejärel välja selgitada, kas võrdväarse töö eest makstakse võrdväärset tasu. Süsteemselt saab aga ametikohtade hindamine toimida soolise palgaerinevuse vähendajana ainult juhul, kui selle põhjal loodud tasustamisskeemi rakendatakse ühtselt kõikidele töötajatele.

Juhtumiuuringusse kaasatud organisatsioon analüüsid selgus, et ametikohtade hindamisel põhinevas süsteemis võib jääda ruumi individuaalseteks läbirääkimisteks – seega erinevad hindamisel põhinevad süsteemid selle poolest, kui formaliseerituks need hindamistulemuste põhjal kujundatakse. Võib öelda, et ametikohtade hindamisel põhinev palgasüsteem võtab arvesse organisatsioonisisest õiglust, samal ajal kui läbirääkimistel põhinev ja turupalku arvestav palgasüsteem tugineb rohkem välise õigluse põhimõttele. Viimane tekitab olukorra, kus tööturul valitsev üldine sooline palgalõhe kantakse üle ka organisatsiooni. Selline sisemise ja välise õigluse vastuolu oli näha organisatsioonis (juhtum 3), kus oli ametikohti küll hinnatud, kuid kus oldi sunnitud sellest sisemist õiglust tagavast süsteemist hälbima IT-valdkonna töötajate värbamisel. Nende puhul tuli turupalka arvesse võttes pigem lähtuda välisest õiglusest, et oleks üldse võimalik

³⁸ Ametikohtade hindamise käigus hinnati kõik ametikohad, v.a abiteenistujad. Abiteenistujate ametikohtade hindamiseks oleks vaja olnud luua teistsugune süsteem, kui oli kasutatud teenistujate ametikohtade puhul.

vajalikku töötajat värvata. Et selline tööjõupuudus mõjutab konkreetse näite korral just IT-valdkonda, kus enamjaolt töötavad mehed, mängib see rolli ka organisatsiooni soolises palgalõhes.

Tööjõupuudus võib nihutada rõhuasetuse sisemist õiglust tagavalt süsteemilt välise õigluse põhimõttele. Tulemuseks on see, et töötajal on võrreldes teiste organisatsioonide sama ametikoha töötajatega suhteliselt sarnasel tasemel palk, kuid see võib hälbida organisatsioonis loodud ametikohtade väärtustel põhineva hierarhia järgi määratud palgast ehk sisemisest õiglustest. Seepärast ei väldi ametikohtade hindamine soolisi tasuerinevusi, kui osal töökohtadel makstakse tasu, mis ei ole hindamistulemustega kooskõlas.

Et hindamistulemustel põhineva palgasüsteemiga üldistatakse hindamistulemusi, võib ühe ametigrupi sees olla üsnagi erinevaid ameteid. Näiteks ei olnud ühes juhtumiuuringusse (juhtum 5) kaasatud tootmisettevõttes valitud seitsme ametigrupi kasutamise üldistusaste sobiv. Hindamistulemuste alusel paigutati seal ametikohad organisatsiooni hierarhiasse, kuid ametigruppide ebasobiv arv tõi kaasa vajaduse luua lisasüsteeme, et täpsustada ametikohtade palku ning viia need paremini vastavusse konkreetsete tööülesannete ja töötaja tööpanusega. Tagajärjeks oli suhteliselt raskesti hoomatav ja kompleksne tasustamissüsteem, kus võrdväärseks hinnatud ametikohtade gruppide sees esines sooline palgalõhe.

Seega võib üksikutele ametikohtadele erisuste tegemine põhjustada selle, et organisatsiooni sees ei ole võrdväärsetel ametikohtadel võrdsed tasud. Tähtis kriteerium on asjaolu, et hindamistulemustel põhinev tasustamissüsteem oleks rakendatud kõikidele ühtselt.

Ametikohtade hindamise kõiksus ja sooline tasakaalustatus

Nagu eelnevalt öeldud, on hindamise alusel kujundatud palgasüsteemid sooliselt tasakaalus ja õiglasel üksnes juhul, kui naiste tehtavaid töid võrrelduna meeste tehtavate töödega süstemaatiliselt ei alahinnata vaid seetõttu, et tegemist on naiste tehtavate töödega. Vastasel juhul taastoodab hindamine sooliselt kallutatud ametite hierarhiat ja soolist palgalõhet.

Uuringusse kaasatud suure tootmisettevõtte (juhtum 5) ametikohtade hindamise tulemustest on näha, et naiste poolt hõivatud tootmise ametikohtade väärtus on keskmiselt madalam kui meeste poolt hõivatud ametikohtade väärtus. Siinkohal tuleb vaadata, milllega sellist olukorda põhjendatakse. Personalijuht selgitas, et mehed töötavad tootmisprotsessi viimastes etappides, mistõttu on nende vastutus suur, sest kui nende töös esineb praaki, ei avastata seda enne kliendini jõudmist. Toormaterjali ette valmistavad naised töötavad aga tootmisprotsessi algelapis, mistõttu on praagi avastamine nende töös tõenäoline tootmise järgmiste etappide käigus, st enne kliendini jõudmist. Seepärast peetakse meeste ametikohti tootmise kvaliteedi seisukohast vastutusrikkamaks.

Võrdlusena võib tuua aga olukorra teisest väikesest tootmisettevõttest (juhtum 4), kus küll ei olnud ametikohti hinnatud, kuid kus samuti võis seostada töötaja asukohta tootmisprotsessis vastutusega. Naised töötasid tootmisprotsessi viimases etapis, mistõttu oli

toote eripäraga seoses nende vastutus (ühtlasi ka tööandja riskid) kogu protsessi toimimise seisukohast väiksem. Kui esimestes etappides, kus töötavad mehed, tekib mingi viga või seisak, võib kogu ülejäänud tootmine seiskuda, samas kui lõppfaasis naiste poolt tehtud vea mõju kogu organisatsioonile on väiksem. Niisiis võib olla erineva iseloomuga tootmisprotsesside eri etappidel erinev väärtus. Samuti on märkimisväärne, kuidas tööandja väärtustab eri ametikohtade tööd erinevalt, mis väljendub naiste ja meeste palkades, sest tööandja on kujundanud arvamuse sellest, milline on eri tootmisetappide väärtus.

Nagu hindamistulemustel põhineva palgasüsteemi valikuline või eranditega rakendamine võib mõjutada soolist palgalõhet organisatsioonis, võib ka ainult osaline hindamine või selle tulemuste ebapidev rakendamine põhjustada soolise palgalõhe. Käesoleva uuringu raames ilmnes, et kuigi ühes avaliku sektori asutuses (juhtum 3) olid ametikohad hinnatud, oli üks töötajate grupp jäetud hindamata. Selle grupi töötajate seas ilmnes ka sooline palgalõhe. Ehkki personalijuht selgitas palgalõhet töömahtude erinevustega, ei saa ilma hindamiseta kindlalt teada, kas ja mil määral väljendab see palgalõhe hoopis naiste tööde alaväärtustamist. Seega on soolise palgalõhe mõjurina peale ametikohtade hindamise tähtis ka hindamis põhimõtete kõikne, st kogu organisatsiooni hõlmav ja pidev rakendamine.

Niisiis, kuigi ühe organisatsiooni puhul võis öelda, et ametikohtade hindamine on toonud kaasa õiglasema tasustamise, ilmnes juhtumites ka asjaolusid, miks hindamine ei taganud täiel määral sooliselt võrdseid tasusid.

5. Tükitasu, erisoodustuste ja tasude avalikkuse seos palgalõhega organisatsioonis

Tükitasu

Töötasustamist kujundavad ühelt poolt ametikohale määratud ülesanded ja vastutus, teiselt poolt aga ka ametikohta täitva töötaja töösooritus ja selle hindamine. Üldisemalt jagunevad tasustamisskeemid sellisteks, kus töötasustamise aluseks on töötatud aeg, ja sellisteks, kus tasustamisel arvestatakse toodetud tükke, kvaliteeti või hinnatakse subjektiivselt sooritust. Viimased, töötaja panust arvestavad skeemid jagunevad tulemuste mõõdetavuse järgi objektiivseteks (nt tükid, läbimüük) ja subjektiivseteks (nt ülemuse hinnang, rahulolu). Ettevõtete andmetel põhinevad empiirilised uuringud näitavad, et naised on võrreldes meestega sagedamini hõivatud ametikohtadel, kus kasutatakse tükitasul, mitte ajatasul põhinevaid skeeme (vt nt Jirjahn ja Stephan 2004, Heywood ja Jirjahn 2002). Selle olukorra põhjendamiseks on mitu võimalikku selgitust, kuid üheks võib pidada Jirjahn ja Stephani (2004) leitud: otseselt mõõdetavast tulemustest sõltuva palga korral ei ole võimalik naisi diskrimineerida, mistõttu naised eelistavadki sellist tasustamisskeemi.

Tükitöötasu võimaldab töötajatel hõlpsamalt võrrelda enda ja teiste tasusid ning muudab tööandjale sama või sarnast tööd tegevate töötajate erineva kohtlemise keerukaks ja lihtsasti tuvastatavaks. Ühe juhtumiuuringusse kaasatud ettevõtte näitel ilmnes, et sama ametikoha töötajate tasusid on tükitasude kasutamise korral tõepoolest lihtne võrrelda. Samuti on palgasüsteem töötajatele läbipaistev, sest töötatud tunnid ja valmistatud esemed olid avalikult kõigile teada. Samas olid ettevõttes erinevad ametikohad täielikult sooliselt segregeerunud: naised ja mehed tootsid erinevat laadi tooteid ja tükihinnad olid erinevad, mistõttu kujunes välja sooline palgalõhe.

Nagu selgub, on ametikohtade vaheline palgavõrdlus keeruline tükitasudest hoolimata. Seetõttu põhjustab tükitasude kasutamine koos täieliku soolise segregatsiooniga selle, et juhi subjektiivsed otsused tükitasude kohta on soolise palgalõhe tekitajana suure tähtsusega. Seejuures ei ole antud juhul otsused subjektiivsed mitte iga üksiktöötaja tasu määramisel, vaid eri ametikohtadel toodetud esemete tükihindade määramisel. Kirjeldatud juhtum on niisiis näide selle kohta, kuidas suhteliselt lihtsalt mõõdetavatest töötulemustest ja tükitasustamise kasutamisest hoolimata võivad palgad kujuneda läbipaistmatult, sest pole selge, kuidas kehtestatakse tükihinnad.

Tasude avalikkus

Töötasude kujunemise läbipaistvusega seondub tasude avalikkus organisatsiooni töötajate seisukohast. Läbipaistva palgasüsteemi korral on töötulemuste hindamine tööandja jaoks objektiivne ja lihtne ning palgakorralduse ja töötasuteave töötajaskonnale avalik. See võimaldab töötajatel nõuda võrdväärse töö eest võrdväärset tasu, mistõttu ei tohiks sellises olukorras kujuneda palkade soolist erinevust. Seevastu valitseb organisatsioonides, kus ametikohtadega seotud töötasud ei ole teistele töötajatele teada, teabe asümmeetria, st tööandjale on tasud teada, töötajatele aga mitte, mistõttu võib naiste ja meeste erinev tööturukäitumine (nt palgaläbirääkimistel) põhjustada ka soolise palgalõhe.

Palgakorralduse läbipaistvust saab mõista kaheti. Ühest küljest viitab see töötasustamisele, kus töösooritust ja -tulemusi on suhteliselt lihtne hinnata, mistõttu on võimalik panna tasu sõltuma otseselt töötajate tööpanusest. See annab tulemuseks olukorra, kus palkade määramise kriteeriumid on lihtsad ning kellegi ebavõrdne kohtlemine soo või mõne muu omaduse põhjal oleks keeruline. Teisalt viitab palgasüsteemi läbipaistvus sellele, et palgateave ja tasustamise alused on töötajaskonnale teada ja avalikud. See võimaldab tagada sooliselt tasakaalustatud tasud ka sellistes organisatsioonides, kus palgakorraldus on reguleerimata ja sõltub individuaalsetest läbirääkimistest. Selleks, et küsida tööandjaga läbi rääkides teiste samal ametikohal töötavate kolleegidega võrdväärset palka, tuleb olla teadlik üldisest palgatasemest ning eelkõige sellest, millist palka ja muid tasusid saavad võrdväärset ametikohal töötavad inimesed. Järgnevalt vaatame nende kahe variandi esinemist juhtumiuuringu organisatsioonides.

Töötajaküsitlustest selgus, et kahes organisatsioonis (juhtumid 3 ja 2), kus kõigi töötajate palgad on täiesti avalikud (näiteks veebis või sisevõrgus), palkadest tegelikult omavahel ei räägita ning kergesti kättesaadavast palgateabest hoolimata leidub teatud hulk töötajaid, kes ei tea kaastöötajate tasusid. Neis kahes organisatsioonis ei arutleta palkade üle rohkem kui organisatsioonis, kus töötajate tasud määratakse individuaalsete läbirääkimiste käigus

ning töötajatele ei ole kolleegide tasud teada (kui töötaja ise seda ei avalikusta). Ühel juhul (juhtum 4) oli personalijuht töötajatelt küsinud, miks nad oma kolleegide tasude suurust ei tea, ehkki see on avalik teave, ning ilmnes, et töötajad pole sellest huvitatud.

Olukorras, kus palgaandmed ei ole avalikud ja neist omavahel ei räägita, on tööandja jõupositsioonil, eriti kui palgad ja palgatõusud ei ole formaliseeritud ning sõltuvad töötajate endi initsiatiivist. Töötajad ei ole piisavalt informeeritud, et nõuda endale õiglast palka. Samas ei olnud ühes käesolevasse uuringusse kaasatud ja just sellises organisatsioonis (tasud ei ole avalikud ja palgad kujunevad individuaalsete läbirääkimise alusel, juhtum 1) kujunenud keskmiste tasude soolist erinevust ega ka tasude erinevust võrdväärsetl töö.

Ehkki tasude salastatus võib olla tähtis kriteerium, mis mõjutab palgalõhe püsimist (teiste seas arvavad nii Jefferson ja Preston (2010) Lääne-Austraalia madalapalgaliste naiste näitel), ei leidunud seega käesolevas uuringus kinnitavat näidet otseselt tasude salastatuse/avalikkuse ning soolise palgalõhe seose kohta. Küll aga võis tasude kujunemise läbi paistatus tekitada soolisi palgalõhesid eelmainitud näidetes: (1) tükitasudel põhinevas organisatsioonis oli see asjaolu, mis tekitas keskmist palgalõhet, ning (2) tootmisorganisatsioonis, kus hindamistel põhinevat tasustamissüsteemi täiendas mitu skeemi, oli see asjaoluks, mis tekitas palgaerinevust võrdväärsetl töö.

6. Erisoodustused

Soolise palgaerinevuse hindamisel tuleb arvesse võtta kõik tasud: palk, ületunnitasud, preemiad jmt rahalised töötasud, aga ka see osa tasudest, mis esineb erisoodustuse vormis, nt autokompensatsioon, telefonikompensatsioon, kindlustused, täiendavad lastepuhkused. On leitud, et kui võtta kogu töötasu määramisel arvesse kasumist sõltuvad tulemustasud, optsoonipreemiad jmt, siis on sooline palgalõhe muus osas võrreldavate naiste ja meeste vahel suurem kui selliseid preemiaid arvestamata (vt nt Yurtoglu ja Zulehner 2007). Samas väheneb sooline palgalõhe, kui võtta võrdluses arvesse ka erisoodustused (Altonji ja Blank 1999). Näiteks leidis Olson (2002) USA kohta, et naised, kellel on ametikoha kaudu tervisekindlustus, aktsepteerivad 20% madalamat palka, kui siis, kui neil ei oleks tervisekindlustust. Seega toimib erisoodustuste ja rahalise tasu vahel tasakaalustumine. Kui naised töötavad meestest sagedamini ametikohtadel, kus nad saavad osa tasust erisoodustustena, siis võib see selgitada üksnes rahaliselt hinnatud tasude erinevust.

Erisoodustuste kasutamise sooliste erinevuste näitena Eestis ilmnes juhtumiuuringu ühes organisatsioonis autokompensatsioonide maksmine. Leiti, et odavam on asendada organisatsiooni omanduses olevad ametiautod töötajatele makstava kõrgema palgaga isikliku sõiduauto kasutamise eest. Töötajatel lubati valida, kas nad soovivad tööülesannete täitmiseks kasutada edasi ametiautot või pigem isiklikku autot, saades selle eest kompensatsiooniks palgalisa. Ametiautot kasutava töötaja tasu vähendati isikliku auto kasutamise eest makstava palgalisa võrra. Selgus, et naised eelistasid kasutada ametiautot ja mehed isiklikku autot koos saadava palgalisaga. Seetõttu kujunesid kõnealuses organisatsioonis võrdväärsetl tööle meestele rahaliselt makstavad tasud kõrgemaks kui naiste tasud, sest ametiauto kasutamine naiste palgasummas ei kajastunud. Kahjuks ei ole võimalik teha selle näite põhjal üldistusi Eestis selliste erisoodustuste kasutamise soolistest erisustest tuleneva palgalõhe kohta.

7. Kokkuvõte

Tuleb märkida, et organisatsioonides kasutatavad personalipraktikad ja tasustamissüsteemid saavad soolise palgalõhe kujunemist mõjutada mitmeti. Organisatsioonide otsused võivad mõjutada naiste ja meeste erinevat tasustamist otseselt või kaudselt, kui naised ja mehed käituvad erinevalt või kui otsustajad loovad neile erinevad võimalused.

Käesoleva uuringu käigus otsiti eelkõige näiteid tasustamise praktikate ja soolise palgalõhe seoste kohta Eestis, sest nende põhjal on võimalik illustreerida kõiki teoreetilisest ja varasemast empiirilisest kirjandusest pärit seoseid konkreetsetes organisatsioonides. Suurel määral reeglitud süsteemid ei pruugi olla lihtsad ja läbipaistvad. Eesti avaliku sektori organisatsioonide näidetel oli tegemist mitmesuguste keerukate süsteemide samaaegse rakendamisega. Siiski ei olnud neis avaliku sektori organisatsioonides kujunenud välja märgatavat soolist palgalõhet naiste kahjuks. Ühes organisatsioonis, kus tasustamine põhines aga üksnes individuaalsetel läbirääkimistel, ei olnud samuti kujunenud võrdväärset töö soolist palgalõhet. Seetõttu ei saa nende näidete puhul soolise palgalõhe kujunemise seisukohast eelistada reeglitel põhinevat süsteemi individuaalsetel läbirääkimistel põhinevale süsteemile. Need näitajad ei kirjelda eraldi võetuna, ilma konteksti arvestamata, piisavalt hästi organisatsiooni palgalõhe kujunemist.

Saadi kinnitust, et ametikohtade hindamine võib tagada sooliselt võrdsed tasud võrdväärse töö eest. Samas tuli ette juhtum, kus hindamistulemused olid liialt üldised ning neid tuli märkimisväärselt täiendada. Mitmesuguste täienduste abil oli koostatud väga keerukas süsteem, kus ühte ametikohtade gruppi liigitatud töid ei olnud võimalik määratleda võrdväärseks ning nende seas kujunes ka sooline palgalõhe.

On alust arvata, et läbipaistvad tasustamissüsteemid annavad tulemuseks sooliselt paremini tasakaalus tasud. Uuringu näidete põhjal leiti, et tükitasu kasutanud organisatsioonis kujunes töötajale väljamakstav tasu selgesti ja läbipaistvalt, samas ei olnud ülevaadet sellest, kuidas kujunevad eri osakondade tükihinded. Et aga kõnealuses organisatsioonis ei olnud võimalik võrdväärseid töid võrrelda, siis ei saa ka öelda, kuidas mõjutab palgakorraldus soolist palgaerinevust võrdväärsetel tööl. Siiski oli selge, et sama tööd tegevaid töötajaid ei koheldud erinevalt.

Töötasude avalikkus võiks aidata kaasa soolise palgaerinevuse vähenemisele. Ehkki uuringu näited seda seost ei kinnitanud, ei lükanud need ka seda ümber. Seepärast võiks arvata, et tasude avalikkus kas ei mõjuta (nagu selgus uuringu mõnes organisatsioonis) või soodustab sooliselt võrdsete tasude kujunemist.

Uuringus leidis ka üks näide erisoodustuste ja töötasu kombinatsioonide kasutamise seotusest soolise palgalõhuga. See kirjeldas olukorda, kus naiste eelistatud erisoodustuste ja rahalise tasu kombinatsioon erines meeste eelistatud kombinatsioonist. Seda asjaolu arvesse võttes võib olla, et kui oleks võimalik teha esinduslik uuring kogu Eesti kohta, milles töötasude hulka kaasataks ka erisoodustused, siis kujuneks sooline palgalõhe väiksemaks, kui senistes analüüsides on leitud.

Kokkuvõttes tuleb rõhutada, et kirjeldatud näited põhinevad üksikudel organisatsioonidel, mistõttu ei saa tuvastatud seoseid soolise palgalõhe kohta laiendada kogu Eesti praktikatele. Selleks, et kinnitada ühe või teise asjaolu laiemat paikapidavust kogu Eestis, tuleks korraldada esinduslikud uuringud.

Kirjandus

- Altonji, J. G., Blank, R. M. (1999). Race and gender in the labor market. *Handbook of labor economics*, 3C, 3143–3259.
- Armstrong, M., Cummins, A., Hastings, S., Wood, W. (2005). *Job evaluation: A guide to achieving equal pay*. Great Britain: Clays Ltd, St. Ives plc.
- Elvira, M. M., Graham, M. E. (2002). Not just a formality: Pay system formalization and sex-related earnings effects. *Organization Science*, 13 (6), 601–617.
- Heywood, J. S., Jirjahn, U. (2002). Payment schemes and gender in Germany. *Industrial and Labour Relations Review*, 56 (1), 44–64.
- Huffman, M. L., Velasco, S. C. (1997). When more is less. Sex composition, organization, and earnings in U.S. firms. *Work and Occupations*, 24, 214–244.
- Hultin, M., Szulkin, R. (1999). Wages and unequal access to organizational power: an empirical test to gender discrimination. *Administrative Science Quarterly*, 44, 453–472.
- ILO (2008). *Promoting equity: Gender-neutral job evaluation for equal pay: a step-by-step guide*. Geneva: International Labour Office.
- Jefferson, T., Preston, A. (2010). Negotiating fair pay and conditions: low paid women's experience and perceptions of labour market deregulation and individual wage bargaining. *Industrial Relations Journal*, 41 (4), 351–366.
- Jirjahn, U., Stephan, G. (2004). Gender, piece rates and wages: evidence from matched employer-employee data. *Cambridge Journal of Economics*, 28 (5), 683–704.
- Kessler, I. (2005). Remuneration systems. In Bach, S. (Ed.) *Managing human resources: personnel management in transition*, Vol. 4. UK: Blackwell Publishing, 317–345.
- Konrad, A. M., Linnehan, F. (1995). Formalised HRM Structures: Coordinating equal employment opportunity or concealing organizational practices? *Academic Management Journal*, 38, 787–820.
- Olson, C. A. (2002). Do workers accept lower wages in exchange for health benefits. *Journal of Labour Economics*, 20 (2), 91–114.
- Reskin, B. F., McBrier, D. B. (2000). Why not ascription? Organizations' employment of male and female managers. *American Sociological Review*, 65, 210–233.
- Stråberg, T. (2010). *Employee perspectives on individualized pay. Attitudes and fairness perceptions*. Stockholm University, Department of Psychology.

Yurtoglu, B. B., Zulehner, C. (2007). The gender wage gap in top corporate jobs is still there. University of Vienna, *Working paper*. http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID996224_code276728.pdf?abstractid=996224&mirid=1, (05.11.2010).

Sooline palgalõhe Eestis: poliitikasoovitused

Koostajad: Pirjo Turk, Liis Kraut, Sten Anspal ja Epp Kallaste

Artikkel põhineb raportil

Anspal, S., Kallaste, E., Karu, M. (2010). *Sooline palgalõhe Eestis: poliitikameetmete analüüs. Uuringuraport*. Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium.

Sissejuhatus

Nagu siinse artiklite kogumiku eelmistest peatükkidest lugeda sai, on sooline palgalõhe Eestis suur probleem ning üldiselt mõjutavad naiste ja meeste palgaerinevusi paljud üks-teisega 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.

See artikkel käsitleb soovitusi soolise palgalõhe vähendamise meetmete kohta järgmistel teemadel: üldine hoiakute muutmine, õiguste ja kohustuste täpsem määratlemine, töö- ja pereelu ühitamine, tööturu ja hariduse soolise segregatsiooni vähendamine ning organisatsioonide praktikad ja palgalõhe dünaamika jälgimine. Soovitused on alapeatükkides toodud poolpaksus kirjas.

Meetmete soovitamisel ja analüüsis kasutasime uuringu „Sooline palgalõhe Eestis” kolme etapi empiirilisi tulemusi, teiste riikide kogemusi, Eesti olukorda kirjeldavat statistikat ning võimaluse korral ka varasemaid kodumaiseid uuringuid. Pakutavad meetmed on kaudsed ja suunatud ennekõike palgalõhe mõjutegureile.

1. Soolise palgalõhe vähendamine ühiskonna tasandil

Soolise palgalõhe kaotamine eeldab võrdsete võimaluste ja võrdse palga põhimõtete heakskiitmist ühiskonnas ning selle sätestamist õigusaktidega. Saada võrdselt koheldud on üks tänapäeva inimõigus. Tööturu kontekstis tähendab võrdne kohtlemine töötajatele võrdväärse töö eest võrdse palga maksmist nende soost (rassist vmt) hoolimata ning ka võrdset kohtlemist värbamisel, edutamisel ja koolitamisel (SoVS³⁹ § 6). Ka töölepingu seaduse kohaselt peab iga tööandja tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdse kohtlemise seaduse (RT 2008, I, 56, 315) ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse (RT 2004, I, 27, 181) kohaselt võrdõiguslikkust.

Niisiis on Eestis diskrimineerimist keelavad ja võrdväärse töö eest võrdväärse palga maksmise põhimõtet kohustavad seadused olemas, kuid sellest hoolimata on naiste ja meeste palkades suured lahknevused. Ainult väikest osa Eesti naiste ja meeste palgalõhest saab selgitada erinevustega inimkapitalis (haridus, ametikoht ja tööstaaž).

Ka teiste Euroopa riikide kogemused näitavad, et põhjalikud seadused võrdse kohtlemise põhimõtte sätestamiseks ja juurutamiseks ei ole elanike seas oma eesmärgi täielikult täitnud. See on ühtlasi põhjus, miks on kasutusele võetud konkreetsemaid meetmeid võrdse kohtlemise põhimõtete elluviimiseks. (Plantenga *et al.* 2007)

1.1. Soolise võrdõiguslikkusega kaasnevad õigused ja kohustused

Eestis on tehtud mitu uuringut Eesti elanike õigusteadlikkuse kohta, millest on selgunud, et üldine õigusteadlikkus Eesti elanike seas on rahuldav (Saar Poll 2006) ja näiteks erasektori juhtide teadmised soolisest võrdõiguslikkusest on üsna kesised⁴⁰ (Alas ja Kaarelon 2007).

Inimeste õigusteadlikkuse suurendamiseks soolise võrdõiguslikkuse vallas on Eestis koostatud hulk põhjalikke abimaterjale. Näiteks on olemas soolise võrdõiguslikkuse kommenteeritud väljaanne (Albi *et al.* 2010), ettevõtetele „Kasu ja tasakaal – soolise võrdõiguslikkuse retseptiraamat Eesti ettevõtete juhtidele” (Donlevy *et al.* 2008) ja „Naised ja mehed. Võrdsed õigused, võrdne vastutus. Ülevaade soolise võrdõiguslikkuse seadusest” (Sepper 2010). **Et Eesti elanikud tunneksid paremini oma soolise võrdõiguslikkusega seonduvaid õigusi ja kohustusi, tuleks neid väljaandeid aktiivsemalt levitada ja tutvustada.**

1.2. Ebavõrdse kohtlemise vähendamine

Võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise kohustuse täitmist saavad kontrollida ja kahtluse alla seada esmajoones töötajad ja tööandjad. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 4

³⁹ Siin ja artiklis edaspidi tähistab lühend SoVS soolise võrdõiguslikkuse seadust.

⁴⁰ Soolise võrdõiguslikkuse seadusega ei olnud tutvunud 49% ettevõtete juhte.

järgi on töötajal võimalik pöörduda kohtu, töövaidluskomisjoni või soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole, et esitada faktilisi asjaolusid, mille alusel ta diskrimineerimist kahtlustab. Tööandja peab tõestama, et ta ei ole rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet. Soolise diskrimineerimise vaidlusi lahendab kohus või töövaidluskomisjon, lepitusmenetluse korras ka õiguskantsler. Seisukohtade saamiseks võib pöörduda veel soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku ning Sotsiaalministeeriumi soolise võrdõiguslikkuse osakonna ametnike poole. Asjaolu, et Eestis on naiste ja meeste selgitamata palgalõhe märkimisväärselt suur⁴¹, näitab mõningal määral, et võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise põhimõte ei ole Eesti tööturul valdav. **Elanikke tuleks julgustada otsima soolise võrdõiguslikkuse küsimustes rohkem abi, samuti tuleks neid teavitada, millised võimalused ja instantsid on abi saamiseks loodud. Noorte teadlikkust võrdõiguslikkusest tuleks suurendada üldhariduskoolide kodanikuõpetuse õppeprogrammide kaudu, samuti karjäärinõustajate koolitamise teel.**

Nii Eestis kui ka teistes Euroopa riikides jõuavad aga väga vähesed soolise diskrimineerimise kaebused töötasu teemal kohtusüsteemi. Põhjused võivad olla nii selles, et piisava teabe puudumise tõttu on juhtumeid raske tuvastada, samuti on rakendatavad hüvitised ja sanktsioonid piiratud, kui ka selles, et kaebaja (töötaja) kardab kaotada töö ehk saada ohvristatud (ingl k *victimization*). Ohvristamine on olukord, kus töötaja töötasu kaebuse tõttu mitte ei korrigeerita, vaid ta vallandatakse või satub ta tööal muul viisil ebasoosingusse⁴². Seega võivad ebavõrdse kohtlemise kahtlused jääda sageli uurimata ja lahendamata.

Kuigi ohvristamise vastu kaitseb töötajaid soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 5, oleks töötaja tugevamas positsioonis, kui ta saaks kaebuste edastamiseks kasutada töötajate esindusinstitsiooni. Üksiktöötaja esitatud diskrimineerimiskaebuse alusel ei hakata üldiselt ebavõrdsuse põhjustanud suuremaid süsteemseid probleeme muutma, mistõttu võiks usaldusisikute või ametiühingute kaudu võrdse tasu nõudmisel olla suurem ja süsteemsem mõju (Fredman 2008) ning pikemas plaanis võiks see vähendada ka selgitamata palgalõhet.

Eestis on töötajate seadusega sätestatud esindusvormidena usaldusisikud ja ametiühingud ning määratud seaduslikult ka õigused ja kohustused esindada võrdse kohtlemise asjus töötajat. Et aga Eestis pole usaldusisik ja ametiühing töötajate laialdaselt levinud esindusvormid, kasutatakse neid tööandjale kaebuste esitamise eesmärgil suhteliselt harva. Seepärast **tuleks töötajate olukorra tugevdamiseks ühelt poolt soodustada töötajate esindusinstitsioonide suuremat levikut ning teisalt parandada töötajate usaldusisikute ja ametiühingute esindajate endi teadlikkust soolisest võrdõiguslikkusest ja palgalõhest.**

⁴¹ Nagu ka siinse kogumiku artiklist „Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs” lugeda võis, moodustas Eesti tööjõu-uuringu andmetel 2000.–2008. aastal selgitamata palgalõhe 24,3% keskmisest soolisest palgalõhest.

⁴² Selline oli Eestis ainuke avalikult laiemalt käsitletud juhtum Kaitseministeeriumis nõuniku kohal töötava naisega, mille kohta soolise võrdõiguslikkuse volinik andis seisukoha (soolise võrdõiguslikkuse voliniku arvamus 12/2009), et tegemist on diskrimineerimisega.

1.3. Soolise palgalõhe vähendamine soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise kaudu

Soolise võrdõiguslikkuse saavutamise tõhus viis on rakendada soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtet, mille kohaselt tuleks analüüsida erinevaid poliitika-meetmeid ja seadusi süstemaatiliselt naiste ja meeste soolise võrdõiguslikkuse tagamise vaatenurgast (Euroopa Komisjon 2008). Eesti soolise võrdõiguslikkuse seadus (§-d 9–11) sätestab, et ühiskonna igal tasandil tuleb arvesse võtta naiste ja meeste sotsiaalsetest erinevustest ja võimusuhetest tulenevaid eripärasid ning seepärast **on soovitatav teha ka poliitika kujundamisel eeltööd ja analüüsida mõjusid meetme soolisest aspektist lähtuvalt**. Mõjude analüüs sugupoolte aspektist (ingl k *Gender Impact Analysis*) on rahvusvaheliselt hinnatud ja heaks kiidetud vahend, millega mõõdetakse poliitikate ja tegevuste mõju soosüsteemile⁴³ (Norberg *et al.* 2006).

Sellest, kuidas soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtteid tuleks arvestada ka kodanikuühendustel ja kuidas avaliku sektori asutused saaksid olla peale oma igapäevasetöö ka organisatsiooni tasandil soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamisel eeskujuks, annavad ülevaate järgnevad alapeatükid.

1.3.1. Kodanikuühiskond kui lüli riigi ja kodaniku vahel

Ehkki seadus näeb ette riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutuste soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise edendamise, võiks olla ka kodanikuühiskonnal tähtis roll selle põhimõtte rakendamisel – alates kodanikuühenduste kaasamisest riiklike institutsioonide tegevusse kuni avalike aruteludeni soolise võrdõiguslikkuse teemadel. Samuti saavad kodanikuühendused olla riiklike institutsioonide nn kriitilise sõbra rollis ehk teha vajaduse korral konstruktiivset kriitikat ja anda tagasisidet.

Kuna kodanikuühendustesse kuulub rahvastiku aktiivne osa, kes loob mitmesuguseid algatusi (Uudelepp *et al.* 2009), oleks ka Eesti kodanikuühendustel võimalik aidata kaasa ebavõrdse kohtlemise (sellega seoses ühtlasi palgaerinevuste) vähendamisele, suurendades elanike õigusteadlikkust soolisest võrdõiguslikkusest. Seda, mil määral aitaks kodanikuühenduste sootundlikuks muutmine soolise palgalõhe vähendamisele kaasa, on raske ennustada. Et aga kodanikuühendused on sageli avalike teenuste⁴⁴ pakkumisel lüliks kohalike omavalitsuste ja kodaniku vahel (vt nt Uudelepp *et al.* 2009), peaksid nad arvestama oma tegevuses soolise süvalaiendamise põhimõtet samavõrra nagu kohalikud omavalitsusüksused oma tegevuses. Selle nimel **tuleks Eestis tõhustada kodanikuühenduste koolitamist ja teavitamist sellest, kuidas tegutseda avalike teenuste osutamisel ja üldiselt oma töös kooskõlas soolise süvalaiendamise põhimõtetega ning kuidas edendada pakutavate teenuste kaudu soolist võrdõiguslikkust**.

⁴³ Soosüsteemis ehk stereotüüpidest tulenevaid soorolle taastootvas institutsionaalses struktuuride süsteemis valitseb sageli meeste ülemvõim, mis võib põhjustada ka naiste devalvatsiooni ja seetõttu madalamaid palku.

⁴⁴ Avalik teenus ehk avaliku sektori osutatav teenus, mille otsesed kasusaajad on omavalitsuse elanikud või külalised, mitte kohaliku omavalitsuse asutus ise (nt invatranspordi osutamine versus kohaliku omavalitsuse tegevuseks vajalike ruumide üürimine).

1.3.2. Avaliku sektori positiivne eeskuju

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamises on väga tähtis roll avaliku sektori positiivsel eeskujul. Soolise palgalõhe uuringu teise etapi tulemused näitasid, et ehkki avalikus sektoris on sooline palgalõhe keskmiselt mõnevõrra väiksem kui erasektoris, on see siiski märkimisväärselt suur – selgitamata palgalõhe on 18% (Anspal *et al.* 2010). Samuti on suur osa naistöötajaid hõivatud avalikus sektoris.⁴⁵ **Peale iga tööandja kohuse tagada oma organisatsioonis kõigile võrdne kohtlemine on avaliku sektori tööandjatel lisaks moraalne kohustus olla teiste sektorite tööandjatele seaduste täitmisel eeskujuks. Soolise palgalõhe vähendamise kontekstis tähendaks eeskujuks olemine püüdu rakendada soolist võrdõiguslikkust tagavaid personalipraktikaid, vähendada ebavõrdset kohtlemist ning sellega ka naiste ja meeste palgaerinevusi organisatsioonis.** Näiteks võiksid avaliku sektori organisatsioonid regulaarselt hinnata ametikohti, analüüsida organisatsiooni tasandil palgaandmeid ja teha need avalikuks, samuti uurida oma töötajaskonna võrdse kohtlemise kogemusi töökohal. Ühest küljest peaks avaliku sektori tööandjate initsiatiiv ja aktiivne tegutsemine soolise palgalõhe vastu võitlemisel olema eeskujuks erasektorile, kuid teisalt ka otseseks mõjuteguriks keskmise palgalõhe vähendamisel, sest see mõjutaks suurt hulka Eesti tööturul osalejaid.

Avalikul sektoril on ühiskonnas võimas roll poliitika kujundamisel ja muutmisel. Nagu eelnevalt mainitud, ei ole veel analüüsitud, kui hästi on süvalaiendamise põhimõte Eesti poliitika kujundamisel levinud, mistõttu on soovitatav korraldada uuring poliitikakujundajate soolise süvalaiendamise põhimõtete rakendamise ja teadlikkuse kohta. Samuti **on soovitatav levitada riigi- ja kohalike omavalitsuste asutustes koolituste abil järjepidevalt soolise süvalaiendamise põhimõtteid sooliste mõjuanalüüside kohta.** Poliitikakujundajate oskus analüüsida, kas teatud meetmed ja poliitika mõjutavad naiste ja meeste olukorda ühiskonnas erinevalt, ning ka soolise võrdõiguslikkuse aspektidega arvestavad personalipraktikad avalikus sektoris aitaksid süsteemse järgimise korral kaasa soolise palgalõhe vähenemisele.

Avalikul sektoril tuleb jälgida, et riiklik poliitika ei töötaks vastu soolise võrdõiguslikkuse saavutamise eesmärgile.

Kokkuvõttes on elanike soolise võrdõiguslikkuse alaste õiguste ja kohustuste teadlikkuse suurendamise eesmärgil soovitatav levitada ja tutvustada Sotsiaalministeeriumis koostatud soolise võrdõiguslikkuse teemalisi väljaandeid; julgustada töötajaid otsima soolise võrdõiguslikkuse küsimustes rohkem abi ning teha teavitustööd, millised on võimalused ja instantsid abi saamiseks soolise võrdõiguslikkuse küsimustes. Samuti on palgalõhe vähendamise nimel tähtis viia süsteemselt ellu soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise eesmärgid. Selleks tuleks tõhustada kodanikuühenduste koolitamist ja teavitamist soolise süvalaiendamise põhimõtetest, rakendada soolist võrdõiguslikkust tagavaid personalipraktikaid avaliku sektori asutustes ning korrapäraselt koolitada riigi- ja kohalike omavalitsuste asutusi sooliste mõjuanalüüside tegemise kohta.

⁴⁵ Statistikaameti andmetel töötas 2009. aastal hõivatud naistest 36,1% avalikus sektoris, ent meestest ainult 16,5%.

2. Töö- ja pereelu ühitamise hõlbustamine soolise palgalõhe vähendamiseks

Laste saamise ja koduste kohustustega seotud naiste karjäärikatkestusi on peetud üheks peamiseks soolist palgalõhet selgitavaks teguriks. Inimkapitali teooria järgi (vt täpsemalt siinse kogumiku artiklist „Sooline palgalõhe, selle põhjused ja hindamisviisid”) investeerivad naised vähem inimkapitali, sest nad keskenduvad võrreldes meestega rohkem kodus tehtavatele töödele ja vähem palgatööle.

Artiklis „Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs” toodi esile, et laste olemasolu selgitab osa soolisest palgalõhest. Väikeste lastega naiste tööhõive määr oli ajavahemikus 2000–2009 Statistikaameti andmeil 45–55%. See võib olla tingitud kolm aastat kestvast lapsehoolduspuhkusest ning vanemahüvitisega kaetud pikast perioodist, raskesti kättesaadavatest alla kolmeaastaste laste lapsehoiuteenustest või ka sellest, et lapsehoolduspuhkusel oleku aega jagab mehega ainult väga väike osa naisi.

Laste kasvatamisest ja kodustest töödest tulenevad kohustused võivad mõjutada Eesti naiste ligipääsu ametikohtadele soost lähtuva värbamise ja edutamise kaudu. Tööandjad kardavad, et fertiilses eas naised jäävad suurema töenäosusega tööelust mõneks ajaks kõrvale, mistõttu võib nende värbamine, edutamine ja ka koolitamine tekitada tööandjale lisatööd ja kulutusi. Seega, kui naised ja mehed jagaksid lastega seotud karjäärikatkestusi ja lapse kasvatamisest tulenevaid kohustusi (nt haige lapsega kodus olemine) võrdsemalt, vähendaks see märkimisväärselt lapsehoolduspuhkuse mõju naiste sissetulekutele ja naiste ohtu olla diskrimineeritud.

Kogumiku eelmiste artiklite põhjal on saanud kinnitust fakt, et töö- ja pereelu ühitamine on tähtis teema, millega soolise palgalõhe vähendamise nimel tegeleda. Eestis on pikk lapsehoolduspuhkuse ja vanemahüvitise periood. Seega on soovitatav suunata tulevasi töö- ja pereelu puudutavaid poliitikameetmeid rohkem emade karjääripauside mõju leevendamisele.

2.1. Jagatud lapsehoolduspuhkus

Meeste osaluse suurendamine pereelus ja laste kasvatamises vähendab soolist palgalõhet.

Eesmärgiga kohelda naisi ja mehi võrdselt on nii Eestis kui ka enamikus teistes riikides antud meestele õigus jääda lapsehoolduspuhkusele. Sotsiaalkindlustusameti andmetel olid 2009. aasta detsembri seisuga Eestis vanemahüvitise saajatest 6,7% mehed. Nendele andmetele ja ka teiste riikide kogemusele tuginedes võib öelda, et üksnes õiguse andmisest ei piisa. Üks olulisi tegureid on lapsehoolduspuhkusega kaasnev rahaline hüvitis.

Seda tõendab kas või Eestis 2008. aastal kehtinud kümnapäevane kompenseeritud isapuhkus, mis suurendas isapuhkust kasutanud meeste arvu hüppeliselt: kui 2008. aastal oli isapuhkusel 6953 meest, siis järgmisel aastal kasutas sellist puhkusevormi 485 meest

(Sotsiaalkindlustusamet, teabepäring 11.11.2010). Seega on meestel lühiajaliselt ja koos oma lapse emaga koju jäädes piisava hüvitise korral lihtsam ajutiselt töölt kõrval olla. Samuti võib selle puhkuse kasutamise kasvule kaasa aidata asjaolu, et tegu on spetsiaalselt isade jaoks mõeldud puhkusega, mis annab meestele n-ö legitiimse põhjenduse võtta puhkus välja. **Sellest tulenevalt on soovitatav võtta kümnepäevane hüvitatud isapuhkus uuesti kasutusele.**

Ühest küljest on rahaline hüvitis tähtis tegur meeste motiveerimiseks, teisalt ei jää hoolimata vanemahüvitisest, millega kompenseeritakse enamasti täies mahus kogu saamata jäänud töötasu, lapsehoolduspuhkusele Eestis eriti palju mehi. Rahaline hüvitis pole siiski piisav tingimus, et tunduvalt suurendada lapsehoolduspuhkusele jäävate meeste hulka. Ka teiste riikide kogemus räägib sama, mistõttu on kehtestatud lapsehoolduspuhkuse tõhusamaks korralduseks individuaalne õigus ehk eraldi puhkus emale ja isale (nn isakuud või isakvoot (ingl k *father's quota*)). See on jaotus, kus kumbki lapsevanem ei saa oma lapsehoolduspuhkuse osa teisele vanemale üle kanda. Kui üks lapsevanem ei kasuta talle mõeldud puhkust ära, kaotab perekond need lapsehoolduspuhkuse päevad (ja sellega kaasneva hüvitise). Põhjamaad võtsid vanemapuhkuse individuaalse õiguse kasutusele juba 1990. aastatel ning tänu sellele kasutavad sealsed isad lapsehoolduspuhkusel olemise võimalust aktiivsemalt kui riikides, kus lapsevanemad võivad lapsehoolduspuhkust jagada vabatahtlikult. Vanemapuhkust reguleeriva Euroopa Nõukogu direktiivi 2010/18/EL⁴⁶ kohaselt on lapsehoolduspuhkuse soovitatav pikkus vähemalt neli kuud, millest peaks olema eraldatud vähemalt üks kuu individuaalset lapsehoolduspuhkust isale ja üks kuu emale. See soovitus on antud eesmärgiga soodustada sooliselt tasakaalustatumat lapsehoolduspuhkuse kasutamist. **Ka Eestis võiks kaaluda isadele vanemapuhkuse individuaalse õiguse kasutuselevõttu.** Isade individuaalne vanemapuhkuse periood leevendaks ühest küljest veidi Eesti naiste pikki karjäärikatkestusi ja teisalt tähendaks see riiklikul tasandil isa kui lapse kasvataja ja hooldaja rolli väärtustamist. Riiklike seaduste tasemel isa rolli ümberdefineerimine aitaks mõjutada ka ühiskonnas levinud hoiakuid.

Ühtlasi tuleb märkida, et muutuste käivitamiseks on Rootsis peale seaduste muutmise korraldatud ka laiaulatuslikke **meediakampaaniaid** (Haas 1992). See on vajalik nii **uuen- dustest teavitamiseks kui ka hoiakuliste barjääride murdmiseks**. Eestis 2006. aastal tehtud isade uuring näitas, et isad ei pruugi teada ega endale teadvustada, et ka neil on võimalus jääda lapsega koju (Karu *et al.* 2007).

Peale rahaliste ja formaalsete võimaluste jääda lapsehoolduspuhkusele on tähtis **suurendada meeste valmisolekut kasvatada väikelapsi**. Üks selline võimalus on vanemaharidus, mille kaudu oleks võimalik parandada meeste valmidust osaleda aktiivsemalt lapse kasvatamises ja lapsehoolduspuhkusele jäämises. **Selleks võiks ära kasutada vanemaharidust pakkuvate organisatsioonide teenuseid.**

⁴⁶ Täies mahus saab direktiivi lugeda siit:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:068:0013:0020:ET:PDF>

2.2. Lapsehoolduspuhkuse paindlik süsteem kui töö- ja pereelu ühitamise lüli

Lapsehoolduspuhkuse paindlikum korraldus annaks lapsevanematele võimaluse hoida töökohaga kontakti ja vähendaks samas lapsehoolduspuhkuse mõju karjäärile ja selle kaudu ka palgale. Mitu Euroopa riiki on oma lapsehoolduspuhkuse regulatsioonides paindlikud ja võimaldavad lapsevanematel olla lapsehoolduspuhkusel osalise ajaga. Sellega seoses saavad lapsevanemad ka vanemahüvitist osaliselt ja selle maksmise periood on poole pikem. Näiteks Sloveenias võib võtta kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni välja 260päevase puhkuse või pikendada lapsehoolduspuhkust saades vanemahüvitist 520 päevani pooles määras, samal ajal osajaga töötades. Samuti on võimalik jagada puhkus ühel ajal lapse ema ja isa vahel ning võtta lapsepuhkus ja vanemahüvitis välja pikema perioodi jooksul, näiteks seni, kuni laps saab kaheksa-aastaseks (Stropnik 2008).

Lapsehoolduspuhkuse paindlikud vormid, mille abil saab ühest küljest pühenduda väike- sele lapsele, kuid teisalt säilitada ka kontakti tööandjaga, annavad vanematele võimaluse kombineerida oma töö- ja pereelu. See võib soodustada ka meeste lapsehoolduspuhkusele jäämist, sest see ei tähenda täielikult tööelust eemale jäämist (Karu *et al.* 2007).

Paindliku lapsehoolduspuhkuse juurutamise eel tuleb aga analüüsida ka tööandja perspektiivi. Tööandjale on küll kasulik, kui töötajad pikkaajaks perioodideks töölt eemale ei jää, ent kui töötajal on võimalus kasutada lapsehoolduspuhkust oma soovi järgi eri ajal ja mahus, võib tekkida olukord, kus noorte naiste värbamine muutub tööandja silmis tülikaks, sest tööd on keerukas korraldada ja seda on raske prognoosida. See võib hoopis süvendada naiste ja meeste ebavõrdset olukorda tööturul ning selle kaudu ka palgalõhet. Samas kui meestele on seatud individuaalne õigus kasutada lapsehoolduspuhkust, peaks naiste ja meeste olukord tööturul selle võrra ühtlustuma ning paindlikud töövormid tuleks kasuks kõikidele osapooltele. **Seega tuleb lapsehoolduspuhkuse paindlikkuse kehtestamiseks analüüsida selle võimalikku mõju tööandjatele (muu hulgas tuleb uurida, milline võiks olla etteteatamisaja määra, kuivõrd tihti võiks lapsevanemad oma puhkuse- ja töökorraldust vahetada), samuti on vaja hoolitseda selle eest, et meede toetaks meeste suuremat osalust lapsehoolduspuhkuses.**

2.3. Osaline tööaeg kui töö- ja pereelu ühitamise lüli

Eestis on tasustatud lapsehoolduspuhkuse periood pikk ja vanemahüvitise maksmise skeem üpris jäik, mistõttu kaasneb sellega oht, et lapsehoolduspuhkusel olev töötaja jääb erialasest arengust maha ja ei suuda käia kaasas organisatsiooni muutustega. See teeb töötaja tööle naasmise keerukaks nii tööandjale kui ka töötajale enesele ning võib ühtlasi mõjutada lapsevanema palka ja karjäärivõimalusi. Sujuvamaks lapsehoolduspuhkusest naasmiseks on tähtis, et töötajatel oleks võimalik töötada osalise tööajaga. 2006. aastal Eestis tehtud isade uuringu tulemuste kohaselt arvasid ka tööandjad, et lihtsam oleks, kui naistel säiliks lapsehoolduspuhkuse ajal mingisugunegi kontakt töökohaga (Karu *et al.* 2007).

Soodustamaks osalist tööaega, peaksid ka tööandjad tegema samme selleks, et kaasata lapsehoolduspuhkusel olev töötaja organisatsiooni koolitustesse ja tagada ametikohale naasvale töötajale asjakohaste koolituste ja teavitamise abil kiire kohanemine.

Eestis ei ole osalise tööajaga töötamine eriti levinud. Ajavahemikus 2000–2008 töötas osalise tööajaga 6–8% kõigist töötajatest⁴⁷. Hõivatud naistest töötas samal ajavahemikul osalise tööajaga keskmiselt 8–12%, meestest aga 3–5% (Statistikaamet). Et pole teada, miks Eestis ei ole osalise tööajaga töötamine piisavalt levinud ning kuidas soodustada osalise tööaja kasutamist, vajaks teema lähemat analüüsi.

Ilmselt on osajaga töötamise eest saadav madalam kuupalk võrreldes täiskohaga töötamise eest saadava tasuga üks peamine põhjus, miks Eestis kasutatakse osajaga töötamist niivõrd vähe. Samuti võib põhjus peituda selles, et osalise tööajaga töötaja tööjõukulud on tööandja jaoks suuremad kui täisajaga töötava inimese tööjõukulud. Kuna Eestis tuleb iga töötaja eest maksta sotsiaalmaksu minimaalselt summas, mis on 33% alampalgast isegi siis, kui töötaja palk ei küüni selleni (sotsiaalmaksuseaduse § 2 (RT I 2000, 102, 675)), on tööandjale soodsam palgata täistööajaga töötajaid. Samas on hiljuti seadusega sätestatud töötajate kategooriad, kelle puhul tasutakse sotsiaalmaksu neile tegelikult makstud tasult. Üks selline rühm on töötaja või teenistuja, kes kasvatab alla kolmeaastast last või kolme või enam alla 19-aastast last.

Väikelaste vanemate töötamist pärsib veel vanemahüvitise jäik skeem, mis ei soodusta väikese koormusega töötamist, sest vanemahüvitise suurust vähendatakse juhul, kui teine sissetulek ületab teatud summat. Näiteks võib tekkida olukord, kus teatud palgsumma juures on kogusissetulek (vanemahüvitis + palk) kokku väiksem kui oleks ainult vanemahüvitis (Vörk *et al.* 2006).

Et väikelaste vanemad saaksid töötada osalise koormusega ka vanemahüvitise perioodil, võiks vähendada küll vanemahüvitise summat poole võrra, kuid sellevõrra tuleks pikendada hüvitise maksmise perioodi. See hõlbustaks nende lapsevanemate elu, kes jäävad lastega koju kauemaks kui vanemahüvitise maksmise periood või kellel sünnib lühikese aja jooksul mitu last. Viimast soodustab küll ka vanemahüvitise skeem, mille järgi makstakse vanemahüvitist soodustingimustel järjestikuste sündide eest. Sellel meetmel on ühelt poolt potentsiaal suurendada sündimust (Vörk *et al.* 2009), kuid teiselt poolt võib see seada pikkade karjäärikatkestuste tõttu märkimisväärselt ohtu naiste (ja meeste) kõrge tööhõive määra ning tööturul võrdsete võimaluste tagamise.

Inglismaal on kasutusele võetud hulk meetmeid, et soodustada lapsehoolduspuhkusel oleva töötaja ja tööandja kontaktis hoidmist ning samas lihtsustada töötaja lapsehoolduspuhkuselt naasmist. Näiteks on kõigil alaealiste laste vanematel (kuid ka muude hoolduskohustustega inimestel) õigus küsida osalist tööaega ning tööandja võib selle võimaldamisest keelduda ainult juhul, kui ta esitab selleks mõjuvaid põhjendusi (*Who...* 10.09.2010). Praegusel juhul on Eestis töökorraldus tööandja ja töövõtja läbirääkimiste küsimus ning

⁴⁷ 2009. aastaks oli osalise tööajaga töötavate inimeste osakaal kasvanud 9,4%ni, kuid see tulenes peamiselt vaeghõivatute hulga kasvust. Majanduskriisi ajal lühendasid tööandjad ka töötajate tööaegu.

töötajal ei ole seaduslikke õigusi teha osaajaga tööd, olgu ta väikelapse vanem või mitte. **Seepärast tasuks ka Eestis kaaluda võimalust anda väikelaste vanematele õigus küsida tööandjalt osalist tööaega ning kohustada (välja arvatud mõjuvatel põhjustel) tööandjat seda võimaldama.**

2.4. Vajadustele vastavad paindlikud lapsehoiuteenused

Lapsevanemate tööturule naasmine ja karjäärikatkestuse lühendamine eeldab hästi kättesaadavaid lapsehoiuteenuseid. Võrreldes Euroopa Liidu keskmisega on Eestis lapsehoiuteenused üldiselt suhteliselt hästi kättesaadavad. 2009. aastal oli üle 90% 4–5aastasi lapsi kirjas koolieelsetes lasteasutustes (Statistikaamet 2010). Teisalt, mida nooremad on lapsed, seda väiksem osa neist käib lasteaedades ja -sõimedes. Ehkki see osakaal on kahanenud, oli 2008. aastal 39% omavalitsustes lasteaiajärjekord (Ainsaar ja Soo 2009). Seega, kuigi sündimuskordaja on püsinud viimastel aastatel sama, ulatudes peaaegu 80%ni taastetasemest (Statistikaamet), on lapsehoiuteenuste pakkumine paranenud ning loodud on eeldused selleks, et karjääri katkestataks laste kasvatamisega seoses vähem.

Harilikult veedavad Eesti lapsed lasteaias kogu päeva (Leetmaa 2008). Täisajaga ja traditsioonilise tööajaga lapsehoiuteenused sobivad standardsel tööajal töötavatele lapsevanematele, ent osaajaga ja/või ebatavalistel tööaegadel töötajatele ei pruugi see sobida. 67% lasteaedu avatakse kell 7 või varem ja pooled lasteaedad suletakse kell 18 (Ainsaar ja Soo 2009). Ei ole analüüsitud, kas Eesti **lapsehoiuasutuste lahtiolekuajad vastavad lapsevanemate vajadustele**, ehkki see **on tähtis aspekt lapsevanemate tööhoiuvet soodustava osalise tööaja ja paindlike töövormide kasutamise seisukohast**. Enamasti kasutatakse munitsipaallapsehoiuasutuste kõrval alternatiivseid lapsehoiuteenuseid suhteliselt vähe, näiteks 2008. aastal tegutses eralasteaed ainult 9 linnas ja 32 maaomavalitsuses (Ainsaar ja Soo 2009). **Seetõttu võiks arendada kohalikes omavalitsustes alternatiivseid lapsehoiuteenuseid ning toetada ja lihtsustada lapsehoiuteenuste pakkumist ettevõtete juures**. Tööandjate jaoks on lapsehoiuteenuste pakkumine sageli keerukas ja mitmesuguste nõudmiste tõttu ka kulukas (Karu *et al.* 2007). Kuivõrd lapsehoiuteenused vastavad lapsevanemate vajadustele ja kuidas annaks neid teenuseid mitmekesistada, vajab põhjalikumat analüüsi.

Kokkuvõttes on naiste karjäärikatkestuste vähendamiseks ja ka iganenud soorollide muutmiseks tarvis kaasata üha enam mehi töö- ja pereelu ühitamisega seonduvasse, uuendada lapsehoolduspuhkusega kaasnevaid võimalusi ühitada sel perioodil ka tööelu (peale väikelapse kasvatamise) ning muuta lapsehoiuteenused kättesaadavamaks, paindlikumaks ja kvaliteetsemaks.

3. Sooline segregatsioon kui palgalõhe mõjutaja

3.1. Naiste ja meeste haridusvalikud

Üheks soolise palgalõhe vähendamise meetmeks peetakse tööturu soolise segregatsiooni kahandamist. Samuti on üldlevinud arvamus, et naiste ja meeste erinevate töökohavalikute põhjus on nende erinev haridustaust: eeldatakse, et meeste palk ületab naiste palga tunduvalt seetõttu, et mehed on rohkem õppinud selliseid erialasid, mille omandamine tagab hiljem kõrgema sissetuleku.

Siinse uuringu empiirilise analüüsi põhjal võib öelda, et ehkki kõrghariduse omandanute seas on rohkem naisi, saavad sama haridustaseme lõpetanud samade taustatunnustega (ametiala, tegevusala, vanus jne) mehed keskmiselt kõrgemat palka kui naised. Naiste ja meeste omandatud erialad mõjutavad soolist palgalõhet üksnes vähesel määral, mis omakorda suurendab selgitamata palgalõhet. See tulemus viitab asjaolule, et selline üldlevinud meede tööturu sooliseks tasakaalustamiseks nagu naiste suunamine kõrgemapalgalistele erialadele ei annaks soolise palgalõhe vähendamise eesmärgil loodetavat tulemust.

Haridusvalikute sooline lahknevus mängib ametialase segregatsiooni kujunemises suu-remat rolli kitsa hajuvusega ehk spetsiifilisteks ametiteks ettevalmistavate erialade puhul. Seega ei pruugi suures plaanis naiste ja meeste erinevad erialavalikud kindlalt vastata sooliselt erinevatele valikutele tööturul, mis tähendab ühtlasi, et soolise palgalõhe kujunemises mängib omandatud eriala võrreldes muude teguritega suhteliselt väikest rolli.

Niisiis oleks Eestis soolise palgalõhe vähendamise jaoks mõttekas kasutada hariduse soolise segregatsiooni hajutamise meetmeid üksnes teatud ametiteks ettevalmistavate erialade puhul, kus on tuvastatud soolise segregatsiooni seotus palgaerinevusega. Sellele, et Eestis leidub erialasid, mille puhul sooline segregatsioon hariduses võib olla seotud tööturu soolise segregatsiooniga ja panustada palgalõhe kujunemisse, viitab ka käesoleva uuringu käigus tehtud juhtumiuuringus⁴⁸ ilmnenud. Näiteks viitas üks tööandja, et nende organisatsioonis töötavad kõrgelt tasustatud IT-valdkonna ametikohtadel ainult mehed seepärast, et naised sellele ametikohale ei kandideeri.

Et kaaluda alljärgnevalt käsitletavate **erialavalikute mõjutamise meetmete rakendamist, tuleb kõigepealt tuvastada tööturul ainult spetsiifilisteks ametiteks ettevalmistavad erialad, mille puhul on kindlaks tehtud soolise segregatsiooni seotus naiste-meeste palgaerinevusega.** See tähendab, et tuleb analüüsida erinevatel haridustasemetel eri erialade lõpetanud hõivatute hajuvust ameti- ja tegevusala järgi ning kitsa hajuvusega erialade soolise segregatsiooni ja palgalõhe seost võimalikult üksikasjaliku tasandi andmetel alusel⁴⁹.

⁴⁸ Juhtumiuuringu etapis uuriti soolist palgalõhet organisatsiooni tasandil.

⁴⁹ Soome andmetel ilmnes, et detailise erialajaotuse korral oli eriala mõju soolisele palgalõhele kaks korda suurem kui agregeeritud erialajaotuse korral (Napari 2006). Samuti viitas Napari (2006) veel kahele uuringule (Suurbritannias ja Saksamaal), kus saadi haridusvalikute detailseid andmeid kasutades tulemuseks senisest suurem seos.

Tööturu sooline segregatsioon võib omakorda mõjutada hariduse soolist segregatsiooni, sest noorte erialavalikud peegeldavad ühiskonna traditsioonilisi soorolle⁵⁰. Noorte julgustamine tegema ebaharilikke haridusvalikuid on paljudes riikides üks levinumaid poliitikameetmeid soolise segregatsiooni vähendamiseks. Eesmärk on see, et noorte valikuid ei piiraks soolised stereotüübid ning et nad saaksid valida oma eeldustele kõige paremini vastava eriala, mis annaks võimaluse kasutada oma potentsiaali kõige paremini ära. Noorte innustamine ebatraditsioonilisi haridusvalikuid tegema on välisriikides väljendunud mitmeti: erialade tutvustamine projektipõhiselt või kampaaniate abil, ebatraditsiooniliste erialade valinutele stipendiumi maksmine või spetsiaalselt ühe soo esindajatele õppeprogrammide loomine, sookvootide rakendamine või alaesindatud soo eelistamine sooliselt segregeerunud erialade vastuvõtul (kõrg-)koolides. Näitena võib tuua Islandi, kus kohalik õdede liit tutvustas meestele õenduse erinevaid aspekte, mis võiksid pakuda huvi ka meestele (töötamine sõjatsoonides) (Mósesdóttir 2008). Samuti motiveeriti Soome projektiga (MIRROR) tüdrukuid õppima kõigil haridustasemetel matemaatikat, reaalteadusi ja tehnilisi erialasid (Sutela 2008).

Erialade korral, kus tuvastatakse erialavaliku ja palgalõhe seos, on soovitatav soodustada ja rakendada projekte, mis tutvustavad ja reklaamivad nii-öelda vastassoo erialasid. Samuti **on tähtis võtta kasutusele meetmed, mille abil saab tõhustada karjääri-nõustamise ja kvaliteetse karjääriinfo rolli noorte haridus- ja töökohavalikutes.** Üksikasjaliku ja värske karjääriinfo kättesaadavus ning soolise võrdõiguslikkuse teemadega kursis olevate karjäärinõustajate töö panustaks soostereotüüpidel põhinevate hoiakute vähenemisse noorte seas ning selle kaudu ka soolise palgalõhe kahanemisse tulevikus. Sooteadliku karjäärinõustamisteenuse esmane eeldus on teabe olemasolu tüdrukute ja poiste haridus- ja karjäärivalikute põhjuste erinevuse kohta (juhu, kui need põhjused on erinevad⁵¹). **Haridusvalikute uuringutes seoste esitamine ka soo järgi** oleks üks lihtne võimalus astuda Eestis samm edasi sooteadliku karjäärinõustamise poole.

Teavitus- ja innustusprojektidest tugevam sekkumine hariduse soolise segregatsiooni vähendamiseks on **teatud erialadel alaesindatud soost kandidaatide eelistamine vastuvõtul** ehk positiivne erikohtlemine (ka positiivne diskrimineerimine, ingl k *affirmative action*). Positiivse erikohtlemise rakendamise mõju on aegade jooksul olnud vaidlusalune teema: pooldajad peavad seda heaks võimaluseks heastada ühiskonna vähemusrühmadele varasem diskrimineerimine, vastased on aga seisukohal, et see muudab vähemusrühma kuulujate saavutused vähem väärtuslikuks kui nende vähemusse kuulumine

⁵⁰ EURIDYCE kohaselt peegeldavad Euroopa õppurite erialavalikud üldjuhul traditsioonilisi soorolle, mistõttu peetakse vajalikuks käsitleda karjäärinõustamisel spetsiaalselt soolisi karjäärivalikuid (Gender Differences... 2010). Eesti soolise võrdõiguslikkuse monitooringute (2005, 2009) kohaselt kehtib Eesti ühiskonnas endiselt arusaam, et eksisteerivad naiste ja meeste tööd, st et naised/mehed saavad osal töödel paremini hakkama ja vastassoo töödel vähem (Pilk töö... 2008, Vainu *et al.* 2010).

⁵¹ Eesti noorte haridusvalikuid kajastab teatud määral näiteks 2008. aasta Tallinna õppurite haridus- ja tööväärtusi käsitlev uuring (Taru *et al.* 2008). Ilmneb, et tüdrukud ja poisid väärtustavad erinevaid õppe-eesmärke ja -tegevusi, võrreldi ka noorte väärtuste muutusi ajas.

iseenesest ning kellegi diskrimineerimine eesmärgiga vähendada teiste diskrimineerimist ei ole õigustatud. Eestis on nii kutse- kui ka kõrgharidust pakkuvatel koolidel seaduse järgi võimalik diskrimineerida ühe või teise soo esindajaid positiivselt juhul, kui eesmärk on sooline tasakaal⁵². Käesoleva uuringu tulemuste valguses on alust arvata, et Eestis ületaksid hariduses positiivse diskrimineerimise meetme kasutamisega kaasnevad negatiivsed kõrvalmõjud (kellegi põhiõiguste piiramine) märkimisväärselt võimaliku kasu soolise palgalõhe vähenemise näol tulevikus (kasu väiksele ulatusele viitab hariduse soolise segregatsiooni ja soolise palgalõhe seose teadaolevalt nõrk seos). Hariduse soolise segregatsiooni ja palgalõhe vähendamise eesmärgil vajab positiivse erikohtlemise kasutamine seaduse lubavast sättest hoolimata enne põhjalikku õiguslikku analüüsi⁵³ ja meetme rakendamise kõikvõimalike mõjude hindamist ning eeldab, et enne on sama eesmärgiga kasutatud leebemaid meetmeid saatnud ebaedu.

Sooliselt stereotüüpset mõtlemist ühiskonnas aitab vähendada **haridussüsteemi sootundlikumaks muutumine**, sest põhiosas arenevad noored haridusasutustes ning õpetajate mõju nende hoiakute ja eelistuste kujunemisele on suur. See tähendab, et **kõigi õpetasemete pedagooge tuleks soolise võrdõiguslikkuse teemadel koolitada, koostada vastavaid juhendeid ning lõimida soolise võrdõiguslikkuse teema õppekavadesse ja -materjalidesse**.

3.2. Naiste ja meeste võrdne jagunemine tööturul erinevatele tegevusaladele

Nagu artiklite kogumiku esimesest peatükist lugeda võis, peetakse horisontaalse segregatsiooni all silmas nähtust, et tegevusalad, kuhu koonduvad naised, on keskmiselt madalamalt tasustatud kui traditsiooniliselt meeste poolt hõivatud tegevusalad. Ka soolise palgalõhe uuring näitas, et kui naiste palk oleks igal ametialal võrdne meeste omaga, väheneks sooline palgalõhe poole võrra (Anspal *et al.* 2010). Samuti selgus juhtumiuuringutest, et organisatsioonide sees võivad palkade erinevust selgitada peamiselt nii vertikaalne kui ka horisontaalne sooline segregatsioon. Üldiselt olid naiste poolt domineeritud ametikohad neil juhtudel madalamalt tasustatud. Selline olukord võib olla põhjustatud nii sellest, et naised ja mehed on valinud erineva töö, kui ka asjaolust, et naiste tehtavad tööd võivad olla alaväärtustatud. (Kallaste *et al.* 2010).

Stereotüüpset mõtlemist ühiskonnas aitab vähendada haridussüsteemi muutumine sootundlikumaks.

⁵² Eestis ei loeta soolise võrdõiguslikkuse seaduse (RT 2004, I, 27, 181) kohaselt sooliseks diskrimineerimiseks „ajutiste soolist võrdõiguslikkust edendavate erimeetmete rakendamist, mis annavad eelised alaesindatud soole või vähendavad soolist ebavõrdsust” (§ 5 lg 2 p 5).

⁵³ Soolise võrdõiguslikkuse seaduse (RT 2004, I, 27, 181) kommenteeritud väljaanne tutvustab põhjalikult Eestis positiivse diskrimineerimise erimeetme rakendamise õiguslikke võimalusi ja piiranguid.

Bioloogilised erinevused ehk füüsilise jõu eelis on üks segregatsiooni tekke traditsioonilisemaid põhjendusi. Samas pole tänu tehnoloogia arengule enam nii palju ameteid, kus oleks tarvis rakendada ilma abivahenditeta jõudu (Bettio ja Verashchagina 2009). Samuti ei ole bioloogiliste erinevuste korral tegu kindlate reeglitega, sest nii naiste kui ka meeste füüsiline vorm ja jõud on varieeruvad. Ka juhtumiuuringud tõestasid, et mitmes organisatsioonis selgitati just füüsilise jõu kasutamise vajadusega ametikohtade segregatsiooni: teatud ametikohti peetakse suurte raskuste tõstmise vajaduse tõttu naistele sobimatuteks (Kallaste *et al.* 2010).

Teine, inimkapitali teooriast (vt täpsemalt kogumiku artiklist „Sooline palgalõhe, selle põhjused ja hindamisviisid”) tulenev põhjendus viitab asjaolule, et kodused kohustused ja laste kasvatamine põhjustavad erinevusi inimkapitalis. Millises ulatuses selline mõju naiste valikuvõimalusi piirab, ei ole teada, kuid et üldiselt mõjub Eestis lapsevanemaks olemine tööhõivele suurel määral, siis võivad töö- ja pereelu ühitamise ning meeste osaluse suurendamisele suunatud meetmed vähendada just horisontaalset segregatsiooni.

Naiste ja meeste ametikohtade eelistusi peetakse samuti horisontaalse soolise segregatsiooni põhjuseks. Samas on sotsioloogid seisukohal, et eelistused kujunevad sotsialiseerumise käigus ning neid mõjutab märkimisväärselt ühiskonnas levinud stereotüüpne mõtlemine (Bettio ja Verashchagina 2009). Ka juhtumiuuring tõestas, et stereotüüpne uskumine meeste suuremasse füüsilisse jõudu ja naiste perekonnaga kaasnevatesse kohustustesse kajastub töötajate töökohavalikutes ning tendentslik on peljata oma soole ebatüüpilisi ametikohti (Kallaste *et al.* 2010). Seega mõjutab stereotüüpne mõtlemine nii tööandjaid kui ka töötajaid endid.

Organisatsiooni praktikad ehk värbamise, edutamise ja koolitamisega seonduv võib samuti põhjustada soolist horisontaalset segregatsiooni. Soolise palgalõhe juhtumiuuring näitas, et piisava motivatsiooni korral võivad tööandjad teha stereotüüpidele mittevastavaid otsuseid (Kallaste *et al.* 2010), ent see eeldab vastava kvalifikatsiooniga ametikohale ebatüüpilise soo esindajate tööle kandideerimist, mis viitab omakorda haridussüsteemi sootundlikumaks muutmise vajadusele.

Ettevõtete praktikaid on riigi tasandil suhteliselt raske kontrollida ja mõjutada. **Seadusega on küll keelatud eelistada töötajaid soo põhjal, kuid selleks, et inimeste teadlikkus neist põhimõtetest suureneks, tuleks tõhustada sellealast teavitamist ja vähendada stereotüüpset mõtteviisi.**

3.3. Naiste ja meeste võrdne jagunemine erinevatele ametikohtadele tööturul

Vertikaalne sooline segregatsioon tähendab, et naised ja mehed on koondunud ametikohtade hierarhias eri tasemetele ning see mõjutab ka soolise palgalõhe kujunemist – naised on ülekaalus ametiredeli madalamatel positsioonidel (nt kontoriametnikud) ja seega võrreldes meestega (nt tippjuhid) keskmiselt madalamalt tasustatud. Vertikaalse segregatsiooni põhjused kattuvad osaliselt horisontaalse segregatsiooni omadega (nt soostereotüübid, sotsialiseerumine, hoolduskohustuste ebavõrdne jaotus). Veel

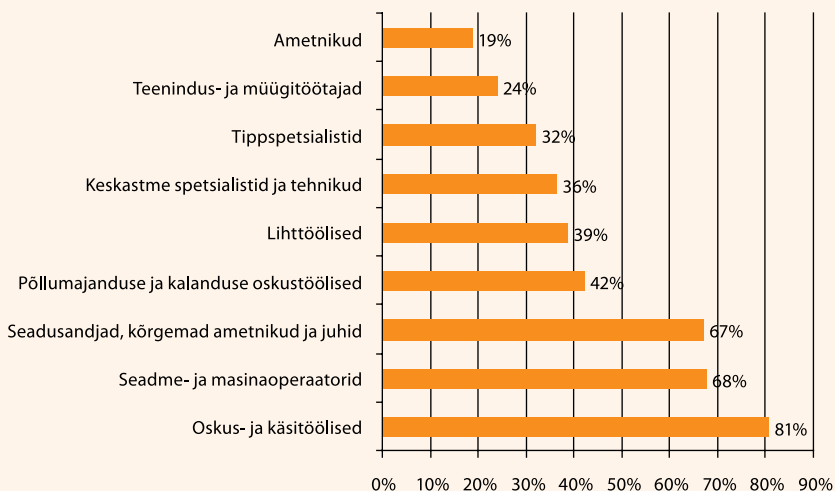
tingivad vertikaalsed segregatsioonid personalipraktikad näiteks edutamisel ja värbamisel, kui need ei ole mingil põhjusel sooliselt tasakaalustatud.

Üks vertikaalse soolise segregatsiooni vorme on nn klaaslae-efekt. Klaaslae terminiga tähistatakse kunstlikke, nähtamatuid barjääre, mis takistavad naistel oma karjääris kõrgematele tasemetele jõuda. Siin on mõeldud kunstlikke takistusi naistele kui rühmale, mitte olukordi, kus tööõeldus takistab inimese enda väiksem võimekus (Morrison *et al.* 1987). Klaaslae olemasolu põhjustab olukorra, kus naiste osakaal kõrgematel või kõrgemapalgalistel ametikohtadel on väiksem ning seetõttu kujuneb nende keskmine palk madalamaks kui meestel keskmiselt. Teine klaaslae ilming on suurem sooline palgalõhe kõrgepalgaliste seas, sest kui naistel on raskem pääseda kõrgematele ametikohtadele, siis leevendab nende tööõeldus tagasihoidlikum palgasoov. Nii vertikaalne sooline segregatsioon kui ka klaaslae-efekt palkade puhul esineb ka Eestis – seda näitavad ühtlasi siinse uuringu empiirilises osas analüüsitud Eesti tööjõu-uuringu andmed, millest ilmnes, et kõrgepalgaliste naiste ja kõrgepalgaliste meeste vahel on palkade erinevus suurem kui keskmist palka teenivate nais- ja meestöötajate vahel.

Klaaslagi ei pruugi tuleneda mitte ainult kavatsuslikust diskrimineerimisest, vaid ka tööandjate ja personalitsuste tegijate oletustest naiste karjäärieelistuste kohta, vananenud personalipoliitikatest ja mitteformaalsetest käitumismudelitest, mis on kehtinud pikka aega ning mille õigsust või asjakohasust pole kahtluse alla seatud (Townsend 1997). Näiteks võivad naised sattuda ebasoodsamasse olukorda, kui eeldatakse, et juhtivatel positsioonidel on tarvis selliseid omadusi ja käitumist, mida peetakse omaseks meestele.

Joonis 2 illustreerib vertikaalset soolist segregatsiooni Eestis. ISCO klassifikaatori ametialade hierarhiaal põhinevalt palgasaajate soolist jaotust vaadeldes näeme, et kõige kõrgemal ametialal – seadusandjate, kõrgemate ametnike ja juhtide rühmas – moodustavad kaks kolmandikku palgasaajatest mehed. Sooline segregatsioon esineb veel neljal ametialal.

Joonis 2. Meeste osakaal palgasaajate seas ametiala taseme järgi, 2007



Allikad: Statistikaamet, autorite arvutused

Vaadates seadusandjate, kõrgemate ametnike ja juhtide ametiala ameteid üksikasjalikumalt, ilmneb, et ametiala keskmisest suurem meeste osakaal on tippjuhtide hulgas (direktorid ja juhatajad, väikeettevõtete juhid). Muude erialade juhtide hulgas on pilt erinev, esineb nii tugevalt naiste kui ka meeste poolt domineeritud ameteid⁵⁴, samuti sooliselt suhteliselt tasakaalus ametikohti⁵⁵.

Üldiselt ollakse seisukohal, et tööturu soolise vertikaalse segregatsiooni vähendamine on tähtis samm võrdsete võimaluste tagamisel tööelus ja mitte ainult palgalõhe vähendamise seisukohast. Ka Eestis on mõttekas kaaluda soolise vertikaalse segregatsiooni kahandamisele suunatud meetmeid. **Peale naisettevõtlust edendavate ja naiste osakaalu juhtide hulgas suurendavate otsuste meetmete on vertikaalse segregatsiooni ja klaaslae-efekti vähendamiseks kindlasti kohased kõik meetmed, mis aitavad kaasa töö- ja pereelu paremale ühitamisele ning vähendavad naiste topeltkoormust.** Ka meetmed, mis kahandavad horisontaalset segregatsiooni, võivad samal ajal ühtlasi kahandada tööturu vertikaalset segregatsiooni.

3.3.1. Sookvootide eelised ja ohud

Juhtivpositsioonidel naiste osakaalu suurendamiseks on suhteliselt radikaalse meetmena kasutatud kvote, mis määravad naiste kohustusliku minimaalse osakaalu ettevõtete või asutuste juhtkondades. Kvoodi kehtestamise tulemusel suureneb naiste osakaal juhatustes kiiresti. Euroopas on kvootide kehtestamist rakendatud mitmes riigis, üldjuhul suur- või börsiettevõtete juhtkondades (nt Norras, Hispaanias, Hollandis, Prantsusmaal ja Islandil). Juhtkonna sookvootide kui vertikaalse soolise segregatsiooni vähendamise meetmel on omad eelised ja ohud.

Pidades eesmärgina silmas soolise palgalõhe vähendamist, ei oleks Eestis juhtkondadele sookvootide rakendamine mõttekas, sest meetme mõju oleks väike. Meeste suur osakaal juhtivtöötajate seas on tingitud eelkõige soolisest jaotusest tippjuhtide seas, mida mitmest liikmest koosnevale juhtkonnale kehtestatav sookvoot ei mõjutaks. Madalama taseme juhtide hulgas on aga naiste osakaal juba praegu u 40%. Samuti on kvootide kehtestamine mõeldav ainult suurematele ettevõtetele, kuid suure osa juhtivtöötajatest moodustavad Eestis just väikeettevõtete juhid, kelle hulgas naiste osakaalu suurendamiseks on vaja teist laadi, näiteks naisettevõtlust soodustavaid meetmeid. Tuginedes teiste riikide kogemusele, oleks naisettevõtluse toetamine niigi sookvootide rakendamisel meetme tõhususe üks põhieeldusi, sest tagada tuleks kvootidest tekkinud nõudlusele vastav naissoost kvalifitseeritud tippjuhikandidaatide tööjõupakkumine. Seda silmas pidades tuleks ka Eestis keskenduda juhtimiskvalifikatsiooniga naistöajõu pakkumise kasvatamisele, mis loob eeldused nii naiste suuremaks kaasamiseks juhtivpositsioonidele kui ka naisettevõtluse

⁵⁴ Nt IT-juhid, uurimis- ja arendusjuhid on valdavalt mehed ning personali-, finants- ja haldusjuhid eelkõige naised.

⁵⁵ Nt valitsusametnikud ja ametnikud ühiskondlikes organisatsioonides, müügi- ja turundus- ning reklaami- ja suhtekorraldusjuhid.

arengule. Samuti võib kasu olla stereotüüpe murdvatest tegevustest, sest praegu peetakse mehi paremateks juhtideks kui naisi⁵⁶.

3.3.2. Naisettevõtluse arendamine ja soodustamine

Kuna suure osa juhtivpositsioonidel töötajatest moodustavad väikeettevõtete juhid, on asjakohane tuua ühe meetmerühmana välja naisettevõtlust soodustavaid meetmeid. Naiste ettevõtlusaktiivsus on meeste omast väiksem nii soospetsiifiliste barjääride tõttu kui ka seoses teguritega, mis muudavad ettevõtlusega alustamise üldised takistused naiste jaoks raskemini ületatavaks. OECD (2004) kohaselt on sellisteks takistusteks raskused stardikapitali saamisel, eeskujude puudumine, asjakohaste võrgustike puudumine ning vähesem aeg ettevõtlusega tegelemiseks või selle alustamiseks. Viimased kaks takistust on seotud koduste kohustuste ebavõrdse jagunemisega naiste ja meeste vahel ning raskused stardikapitali leidmisel võivad olla soolise palgalõhe tagajärg.

Ettevõtluspoliitika alaste meetmete kujundamisel tuleks seega pidada silmas potentsiaalsete naisettevõtjate eriolukorda ja probleeme ning töötada vajaduse korral välja neile suunatud meetmeid. Mitmesuguseid naisettevõtlust soodustavaid meetmeid, projekte, koostöövõrgustikke ja organisatsioone on Euroopa riikides suuremal hulgal kui siinkohal on võimalik loetleda.⁵⁷ Nimetada tuleks aga mentorlus- ja *coaching*-programme ning rahastamismeetmeid.

Mentorlus- ja *coaching*-programmid, mis koondavad kogenud naisettevõtjaid, ettevõtluskonsultante ja ettevõtlust alustavaid naisi, aitavad ületada naistele spetsiifilisi takistusi ettevõtluse alustamisel: antakse eeskujusid mentorite näol, aidates kaasa ettevõtlust toetavate sotsiaalsete võrgustike tekkele ja naisettevõtluse nähtavamaks muutmisele. Selliste programmide eelis on isiklik nõustamine ja koolitus, mis lähtub iga ettevõtlusega alustaja konkreetsest olukorrast ja probleemidest. **Eestis on olemas kaks naisettevõtjate koostöövõrgustikku⁵⁸ ning mentorlus- ja *coaching*-programmide rakendamisel võikski kaaluda nende võrgustike hindamist ja toetamist.**

Mitmesugused **rahastamismeetmed** on suunatud naiste spetsiifilistele probleemidele ettevõtlusega alustamiseks vajaliku stardikapitali hankimisel. **Kaaluda võib naisettevõtjatele suunatud mikrokrediitide pakkumist, eeskätt piirkondades, kus tagatisvara madal väärtus takistab laenuvõimet**, nagu on leidnud PRAXIS (2007).

⁵⁶ Soolise võrdõiguslikkuse monitooringu kohaselt leiab nii 43% eestimaalasi. Teisalt olid pooled eestimaalased nõus väitega, et ettevõtetele oleks kasulik, kui juhtivatel kohtadel töötaks praegusest rohkem naisi (Vainu *et al.* 2010).

⁵⁷ Euroopa riikide parimate praktikate pikema loetelu ja kirjeldused leiab Euroopa Komisjoni (2002) raportist aadressil <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-women/documents/study-female-entrepreneurship-en.pdf>.

⁵⁸ Eestis arendab naisettevõtjate koostööd Eesti Naisettevõtjate Liit ning maapiirkondadele keskenduv Ettevõtlikud Naised, mis on ka rahvusvahelise naisettevõtjate teabeskuste organisatsiooni WINNET liige.

Samas ei pruugi naisettevõtlust toetavad meetmed olla otseselt ainult naistele suunatud. Näiteks võib tuua selle, et Eestis pakub EAS stardilaene, stardi- ja kasvutoetusi ning koolitusosaku toetust, mis toetavad mikro- ja väikeettevõtete loomist ja arendamist üldiselt. Tähtis on võtta arvesse naisettevõtjate ja potentsiaalsete naisettevõtjate endi arvamusi ja seisukohti. Isegi muidu sobilik meede võib ebaõnnestuda, kui see toob kaasa naisettevõtjate kui rühma lahterdamise ja soovimatu esiletõstmise ühiskonnas. Seega **oleks vaja ühelt poolt analüüsida naisettevõtjate vajadusi ja tegevuse spetsiifikat ning teisalt olemasolevate meetmete võimalikku soolist mõju, et leida nii otseseid kui ka kaudseid meetmeid naisettevõtjate tegevuse soodustamiseks.**

Kokkuvõtteks võib öelda, et horisontaalse segregatsiooni vähendamiseks tuleks võimaldada täienduskoolituste ja ümberõppevõimaluste kaudu parem juurdepääs ebatüüpiliste ametite õppimisele, vähendada stereotüüpe, julgustades töötajaid tegema ebatraditsioonilisi töökohavalikuid, samuti korraldada selleteemalisi meediakampaaniaid. Vertikaalse soolise segregatsiooni kahandamiseks peaks naisettevõtluse toetamise kaudu suurendama naiste osakaalu juhtivpositsioonidel.

4. Organisatsioonipraktikate muutmine soolise palgalõhe vähendamiseks

Soolise palgalõhe üks allikas on sooline diskrimineerimine tööturul ja ebavõrdne kohtlemine. Juba empiirilisi tulemusi tutvustavast peatükist võis lugeda, et valdav osa üldisest soolisest palgalõhest Eestis ei kao isegi siis, kui palgalõhe hindamisel võtta arvesse asjaolu, et naised ja mehed koonduvad erinevatele ametialadele ja majandussektoritesse, neil on erinev haridustasust ning et nad eristuvad teistegi taustategurite poolest. Seega on alust arvata, et diskrimineerimine mängib palgaerinevuse kujunemises piisavalt suurt rolli selleks, et pälvida eraldi tähelepanu. Tööturul eri kujul esineda võiva soolise diskrimineerimise kahandamiseks tuleb hinnata, mil määral on organisatsiooni tasandi palgakujundus sooliselt tasakaalustatud ja kuidas seda paremini tasakaalustada.

Organisatsiooni tasandil võib diskrimineerimine palkade määramisel avalduda kahes vormis:

1. sama tööd tegevate naiste ja meeste tasud on erinevad:
 - a. sama ametinimetusega naiste ja meeste töötasu on erinev,
 - b. erineva ametinimetuse, kuid samasisulise töö puhul on naiste ja meeste tasud erinevad;
2. erinevat, aga võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste tasud on erinevad.

Ehkki mõlemas vormis diskrimineerimine on Eestis seadusega keelatud (SoVS § 6 lg 3), ei ole seda lihtne tuvastada ning sageli ei ole diskrimineerimine ka teadvustatud tegevus. Kui esimest liiki diskrimineerimist on suhteliselt kerge avastada, siis teist liiki diskrimineerimist on väga keeruline määratleda.

Üks palgalõhe tekkimise ja püsimise põhjus on teabe asümmeetria⁵⁹, mis tähendab seda, et teadmata, milline on iga rühma kuuluva üksiktöötaja tootlikkus, üldistatakse varasemaid teadmisi ja kogemusi kogu rühma töötajate keskmisest tootlikkusest ning kasutatakse seda keskmist üksiktöötajate töötasude määramisel (ehkki üksiku töötaja tootlikkus võib tegelikult tunduvalt erineda rühma keskmisest). Sellist laadi diskrimineerimine ei ole valdavalt ettevõtte palgapoliitikasse sisse kirjutatud, vaid toimub pigem intuiitiivsel tasandil ja teadvustamata. Selle kasutamise peapõhjus on otsuste tegemise kiirus ja kulu-efektiivsus. Iga inimese tootlikkust täpselt hinnata on märksa aeganõudvam ja kulukam kui teadaolevate ligikaudsete lähendite kasutamine. Eeltoodu tähendab aga seda, et üksik-indiviid võib oma rühmatunnuse pärast kannatada (samas ka võita).

Mida enam põhineb töötasustamise korraldus juhtide subjektiivsetel otsustel, seda rohkem mõjutavad palka kujundavaid otsuseid teabe asümmeetria ja otsustajate eelarvamused. Käesoleva uuringu käigus uuritud juhtumid kajastasid olukordi, kus tööandjad pidasid küll tähtsaks nii töötasude õiglasi proportsioone eri ametikohtade vahel kui ka töösoorituse vastavust tasule, kuid ei olnud palgasüsteemide kujundamisel soolise õigluse aspekti otseselt silmas pidanud⁶⁰. Kui tööandjad ei ole teadlikud sellest, et töö tasustamisel võib nende organisatsioonis toimuda soo alusel erinev kohtlemine, siis ei võta nad ka ise midagi ette, et oma diskrimineerivat käitumist muuta. Seepärast **võiks kaaluda, kuidas motiveerida Eesti tööandjaid töötasusid oma organisatsioonis soo järgi hindama ning vajaduse korral personalipoliitikat ja palgakorraldust selliselt muutma, et tasud oleksid sooliselt tasakaalus.**

Teiste riikide kogemustele tuginedes võivad meetmed, millega tööandjad tuvastavad oma organisatsioonis sooliselt ebavõrdset tasustamist, ulatuda lihtsast statistikakogumisest kuni iga-aastaste kohustuslike audititeni, millega hinnatakse võrdväärse töö eest saadavat tasu ja võrdset kohtlemist⁶¹.

4.1. Andmete kogumine ja analüüsimine organisatsiooni tasandil

Tööandjate teadlikkust võimalikest soolistest erinevustest organisatsiooni personalipoliitika ja palgakorralduses saab kasvatada **soo järgi andmete kogumise kohustuse** kaudu. See tagab, et tööandjad tegelevad töötasude soolise erinevuse teemaga, saades nii teadlikuks võimalikust ebavõrdsest kohtlemisest, mis on vajaduse korral tegevuse korrigeerimise alus. Samas ei too pelgalt andmete kogumise kohustus kaasa seda, et tööandjad neid tulemusi ka analüüsiks ja vastavaid korrekture teeksid. Seepärast on soolise palgalõhe vähendamise eesmärgil mõttekam kasutada selliseid meetmeid, mis **kohustavad tööandjaid analüüsima, kas võrdväärse töö eest makstakse võrdset tasu.**

⁵⁹ Vt täpsemalt allikat Anspal *et al.* 2010, uuringu esimese etapi teooriate ülevaadet.

⁶⁰ Vt täpsemalt allikat Kallaste *et al.* 2010, uuringu kolmanda etapi raportist.

⁶¹ Auditite (ingl k *equal pay audit/review*) meetodika kohta vt täpsemalt allikat Kallaste *et al.* 2010.

Soolise võrdõiguslikkuse seaduse (RT 2004, I, 27, 181) kohaselt peab tööandja koguma soopõhiseid tööalaseid statistilisi andmeid, mis vajaduse korral võimaldavad asjaomastel institutsioonidel jälgida ja hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist töösuhetes. Samuti on kehtestatud tööandjale keeld diskrimineerida võrdväärse töö tegijaid soolisel tasustamise või töösuhtega seotud hüvede andmise ja saamise tingimustes. See säte eeldab tööandjate võimet ja oskust hinnata oma organisatsiooni ametikohtade väärtusi, et tuvastada võrdväärset tööd ning tagada oma tegevuse vastavus seadusele. 2010. aastal välja antud seaduse kommenteeritud väljaanne sisustabki vastavad sätted tööandja kohustusega viia ellu soolise palgaerinevuse audit organisatsioonis. Praktikaga aga ei ole Vabariigi Valitsus võtnud vastu määrust, mis annaks tööandjale otsesed juhised selle kohta, milliseid andmeid peab koguma ning kuidas võrdväärne töö määratleda (Albi *et al.* 2010). Niisiis ei saa loota, et tööandjad seda kohustust eriti täidaks. Käesoleva uuringu kolmanda etapi juhtumites osalenud kuuest organisatsioonist oli ainult ühes soopõhiseid palgaandmeid varem analüüsitud.

Võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise põhimõtte järgimist hõlbustab ametikohtade hindamine.

Võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise põhimõtte järgimiseks tuleb hinnata organisatsiooni kõikidel ametikohtadel tehtava töö väärtust ehk hinnata ametikohti analüütiliselt. Sooline palgalõhe väheneb seoses ametikohtade hindamisele järgnevatel korrektureid, mis tagavad sooliselt tasakaalustatumad tasud. Nii teiste riikide kogemuste kui ka siinse uuringu kolmanda etapi analüüsi põhjal on selge, et selle kohustusega peaks kaasnema väga üksikasjalik ja põhjalik juhised selle

kohta, mis on võrdväärne töö, kuidas seda täpselt ja soopõhiselt hinnata ning kuidas saavutada võrdväärset tasu. Vastasel juhul ei anna andmete kogumine märkimisväärselt juurde olukorrale, mis on ilma selle meetmeta.

Üksikasjalike juhendite vajadusele viitab ka devalvatsioonikäsitlus, mille järgi on ühiskonnas naiselikud oskused ja ametid üldiselt vähem väärtustatud kui mehelikud oskused ja ametid. Näiteks kui tööandjad väärtustavad tavaliselt naiste tehtavaid või naistega seonduvaid töid või oskusi (nt suhtlemist, klienditööd) madalamalt kui mehelikke oskusi ja omadusi (nt füüsilist jõudu), võib tagajärjeks olla olukord, kus naiste ameteid hinnatakse madalamalt, ning see kajastub ka naiste töötasudes⁶². Et ametikohtade hindamine on väärtuspõhine ja sisaldab meetodina suurel määral subjektiivsust, siis ilma soolisele tasakaalule eraldi tähelepanu pööramata tekib oht, et hindamismeetod taastoodab soolist palgalõhet ja naiste ametikohtade alaväärtustamist. Ametikohtade analüütilise hindamise meetodikas on ametikohti kirjeldavate tegurite määratlemisel ja väärtustamisel alati teatav lõtk, mida saab soovi korral ära kasutada. Väga selgeid ja täiesti üheselt mõistetavaid üksikasjalikke juhiseid ei ole aga hindamiseks võimalik välja töötada, sest organisatsioonid ja väärtused on erinevad.

⁶² Ühe näitena sellest, kuidas ametikoha väärtuse hindamisel võetakse füüsilise töö korral tavaliselt arvesse tõstetava eseme kaalu, kuid ei arvestata näiteks liigutuse sagedust ja kestust, võib tuua hooldajad ja meditsiiniõed, kelle töökohustuste hulka kuulub patsientide tõstmine, aga ka supermarketite kassirid, kes päeva jooksul rakendavad oma jõudu kaupade tõstmiseks kokkuvõttes võib olla rohkemgi kui laotöötajad (Donlevy *et al.* 2007).

Võttes arvesse eelnevaid argumente, ei ole Eestis tõenäoliselt otstarbekas muuta selliseid meetmeid kohustuslikuks. Nagu näitavad teiste riikide kogemused, ei tee tööandjad ametikohtade kohustusliku hindamise põhjal tasustamissüsteemides põhjanevaid muudatusi. Seepärast ei saa pidada sellist suure halduskoormusega ja hindajate subjektiivsusest tulenevalt manipuleeritavate tulemustega meedet kohustuslikuna mõistlikuks. Samas on ilmnenud, et ka neis riikides, kus ametikohtade hindamine on vabatahtlik, ei rakenda tööandjad seda laialatuslikult, ehkki kättesaadavad on rohked toetavad juhendmaterjalid, koolitused jmt. Enamasti on selle põhjustanud tööandjate arvamus, et töötasud on sooliselt võrdsed. Samuti toetab nende suhtumist see, et töötajate kohtukaebusi soolise ebavõrdsuse kohta töö ei ole laialdaselt ette tulnud.

Siiski peaks Eestis olema tööandjatel, kes soovivad ametikohti hinnata, selleks olemas piisav teave, mis tutvustab võrdse palga auditeid ja ametikohtade hindamise meetodit kui palgasüsteemi ja personalipoliitika kujundamise üldist vahendit, mille abil saab muu hulgas hinnata ja tagada töötasude soolist õiglust. Veel on tähtis aidata ettevõtetel kujundada hindamisvahendeid, mis oleksid sooliselt tasakaalus ega (taas-)toodaks soolist ebavõrdsust.

Töötajate suurem teadlikkus töötasudest

Soolise palgalõhe püsimises võib olla oma osa ka teabe teistsugusel asümmeetrial: töötajad ei tea teiste töötajate töötasusid ega oska seetõttu palgaläbirääkimistel juhtida tööandja tähelepanu olukordadele, kus näiteks statistiline diskrimineerimine põhjustab ebaõiglase tasustamise. Kui töötajate töötasud on salastatud, ei ole neil teavet otsustamiseks, kas nad saavad oma töö eest õiglast tasu või mitte.

Töötasude avalikustamine võiks tuua kaasa olukorra, kus töötajad on informeeritumad ja saavad seda teavet kasutada ka palgaläbirääkimistel. See on eriti tähtis tööturul, kus kollektiivsete läbirääkimiste roll on väike (nagu Eestis valdavalt), ning organisatsioonides, kus tasustamine ei ole väga reguleeritud või ei põhine mitte ametikohtade hindamisel, vaid sõltub pigem individuaalsetest läbirääkimistest ja subjektiivsetest otsustest.

Organisatsioonisisese palgainfo parema teadlikkuse meetmed oleksid seega sellised, mis ei keelaks töötajatel omavahel töötasude kohta käivat teavet vabalt vahetada ning mis kohustaksid tööandjaid neid andmeid avalikustama. Töölepingutes sisalduvad palgainfo konfidentsiaalsusklauslid takistavad töötajatel märkimisväärselt vahetada omavahel palgalast teavet. Eestis praeguses töölepingu seaduses on jäetud tööandja määrata, millise teabe kohta kehtib töötajale tootmis- või ärisaladuse hoidmise kohustus. Et sellist klauslit saab mitmeti tõlgendada ning ei ole teada, kui laialdaselt on selline salastatuse nõue Eesti töötajate lepingutes levinud, on keeruline hinnata, kui suure arvu töötajate teadlikkust selline muudatus parandaks.

Samas näitavad juhtumiuuringu tulemused, et palgainfo jagamise keelu kaotamine ei pruugi alati anda tulemuseks seda, et töötajad tasu üle ka arutlevad⁶³. **Seepärast saab see**

⁶³ Juhtumiuuringusse oli kaasatud üks avaliku sektori organisatsioon, kus kõik töötasud olid avalikud, ent kus siiski leidis inimesi, kes ei teadnud kolleegide töötasude suurust. Organisatsiooni töötajate küsitlusest selgus, et nad ei arutle avalikult oma töötasude üle. Täpsemalt vt Kallaste *et al.* 2010.

meede soolise palgaerinevuse vähendamiseks Eestis toimida juhul, kui peale seaduses palgainfo salastamise keelamise julgustatakse töötajad seda teavet omavahel ka jagama ja analüüsima.

Meetmeid, mis **kohustavad tööandjaid avaldama** töötasude teavet otseselt töötajatele (või nende esindajale), on rakendatud näiteks Taanis ja Austrias. **Eestis võiks sellist laadi kohustav meede toimida mõnevõrra paremini kui pelgalt palkade salastamist keelav seadusesäte.** Kui sama ametiala töötajate palgad on avalikult kättesaadavad, on töötajal märksa lihtsam kasutada seda teavet läbirääkimistel tööandjaga ja tänu sellele on see ka tõenäolisem. Tööandjal vähenevad võimalused kohelda töötajaid ebavõrdselt, mis tekitab vajaduse muuta palgakorraldus läbipaistvamaks, selgitada töötajatele eri ametikohtade palkade erinevuste põhjusti ja asetust ametihierarhias.

Nii töötajate kui ka tööandjate teadlikkust töötasu teabe kohta piirab ka üldine teabe puudus tööturul detailsete ametialade keskmiste töötasude kohta. Eestis ei ole olemas usaldusväärset ja piisavalt üksikasjalikku teavet ametikohtade töötasude kohta. Statistikaamet avaldab kogutavat teavet nii pika viitajaga⁶⁴, et muutlikul tööturul ei saa seda kasutada palgaläbirääkimiste sisendina.

Soolist palgalõhe aitaks vähendada põhjalikum ja ajakohasem töötasustatistika, mis oleks avalik ja kõigile kättesaadav.

Riigi tasandil ametialade töötasude teabe kättesaadavusel oleks laiem mõju kui ainult ettevõtte tasandil diskrimineerivate praktikate elimineerimine. Sellise teabe järele on vajadus ka üldisemalt kui ainult soolise võrdõiguslikkuse kontekstis, näiteks tööjõuvajaduse prognoosimisel või karjäärinõustamisel. **Seega tuleks Eestis tagada võimalused koguda sooliselt eristatud töötasustatistikat, mis sisaldaks senisest üksikasjalikumamat ja operatiivsemat teavet** (st töötasu andmeid üksikasjalikult ametialade ja tegevusalade kohta, arvestades ka töö-

aja ja -koormuse erisusi). Üks võimalus võiks siinkohal olla täiendada Maksu- ja Tolliameti poolt tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonidel kogutavaid töötasu andmeid töökohtade ISCO-koodiga ja töötajate töötundide teabega, milleks tuleks ühtlasi luua vastav tehniline lahendus⁶⁵. Meetmega kaasneks küll suur, kuid valdavalt ühekordne halduskoormus nii tööandjatele kui ka Maksu- ja Tolliametile. Töötundide sisestamine tähendaks jooksvat igakuist halduskoormust, mis võib osutuda väga suureks.

Kokkuvõttes võib eeldada, et kõikide osapoolte parem teave töötasude ja töösoorituste kohta võimaldab vähendada tasude soolisi erinevusi ning on vajalik ka muude valdkondade arendamiseks riigis. Seetõttu ei tuleks selle meetme halduskoormust võrrelda mitte ainult soolise palgalõhe võimalikust vähenemisest saadava kasuga, vaid ka muudest valdkondadest saadava tuluga.

⁶⁴ Praegu kogub töötasustatistikat Statistikaamet, kust saab 2011. aasta alguses aga uusimad andmed kätte alles 2007. aasta kohta.

⁶⁵ Selle lisaväärtus tööandjale võiks olla programm, mis koostaks automaatselt pärast tööandja poolt andmete esitamist või mingi teatud regulaarsusega soo järgi lühiülevaate esitatud andmetest ja väljastaks selle tööandjale.

4.2. Töökohtade disain

Naiste ja meeste töötasu erinevus võib olla tingitud sellest, kuidas on ametikohad konstrueeritud (Kallaste *et al.* 2010). See, millised ülesanded ja tööd mingi ametikoha juurde kuuluvad, on tavaliselt üles ehitatud erinevatel kaalutlustel. Tööülesanded jagatakse ametikohtade vahel ära ning see, milline on ametikoha väärtus organisatsioonis, sõltub sellest, milliseid ülesandeid ametikoht sisaldab ning kuivõrd neid ülesandeid väärtustatakse.

Juhtumiuuringud viitasid võimalusele, et teatud ametikohtade konstrueerimisel on arvesse võetud levinud soorolle (nt peeti assisteerivaid ülesandeid sobilikumaks naistele ja komanderingutes käimine või füüsilise jõu kasutamise nõue omistati meeste ametikohale). Selline ametikohtade konstrueerimine võib taastoota soorolle ja segregatsiooni ning tagajärjeks võib olla sooline palgalõhe.

Ametikohtade süstemaatiline analüüsimine on üks võimalus, kuidas vähendada ametikohtade disaini kaudu naiste ametite vähemat väärtustamist. Selleks sobib ametikohtade hindamine, mille eesmärk on peale ülesannete väärtuste võrdlemise määrata kindlaks ka see, millistel kaalutlustel kujuneb ametikohtade seadmine hierarhiasse.

Leidub ameteid, mille nõudmised töötajatele ja töötingimused sõltuvad suurel määral ametikoha tehnilisest varustusest. **Seetõttu on üks võimalus pakkuda ettevõtetele rahalist toetust töökorralduse, varustuse või sisustuse tänapäevastamiseks juhul, kui see vähendab füüsilise jõu kasutamist ja võimaldab värvata ametikohale ka naisi.** Teisalt on võimalus, et töökohad kujundatakse ümber majanduskasvu ja tööjõupuuduse ajal, mil näiteks naistöötajaid koolitatakse ametikohtade jaoks, mis on olnud peamiselt meeste poolt hõivatud (Kallaste *et al.* 2010).

Mõistmaks töökohtade ümberkujundamise innustamise ja toetamise otstarbekust, **oleks soovitatav põhjalikult analüüsida, kuivõrd on tööturu sooline segregatsioon tingitud töökohtade disaini kujunemisest.**

Seepärast tuleb leida organisatsiooni tasandil diskrimineerimise ja soolise palgalõhe vähendamiseks võimalusi, kuidas motiveerida tööandjaid hindama töötasusid oma organisatsioonis soo järgi ning muutma palgasüsteeme sooliselt tasakaalustatumaks. Sellised võimalused on muu hulgas töötasustatistika kogumine ja ametikohtade hindamine. Statistika kogumine on tähtis ka (võimalike) töötajate teadlikkuse suurendamise seisukohast, mistõttu võiks muuta riikliku töötasustatistika detailsusastme suuremaks ja lisada ajakohasuse nõude. Peale palkade analüüsimise ja ametikohtade hindamise on ettevõtetele soovitatav analüüsida soolisest aspektist ka töökohtade disaini ehk seda, millistest tööülesannetest ametikohad koosnevad.

5. Palgalõhe dünaamika jälgimine

Soolise palgalõhe kahandamiseks mitmesuguste poliitikameetmete kaudu tuleb vaadelda selle muutumist ajas. Et mõista palgalõhe suuruse dünaamikat, on samal ajal vaja jälgida, kuidas areneb ühiskond ja tööturg nendes aspektides, mis on soolise palgalõhe tekke ja püsimise taga. Selleks on alljärgnevatel tabelites 1 ja 2 välja toodud indikaatorid, mille abil saab aegsasti jälgida töö tasustamise erinevuste dünaamikat ning (struktuursete) tegurite rolli selles. Soolise palgalõhe uuringu tulemusena välja pakutud indikaatorid on esitatud, võttes arvesse andmete olemasolu ja kättesaadavuse hetkeolukorda.

Tabel 1. **Keskmise soolise palgalõhe arengut väljendavad indikaatorid**

Keskmise soolise palgalõhe arengut väljendavad indikaatorid			
Indikaator	Lähteandmed	Aktiivne/passiivne	Soovitus edaspidiseks
Keskmine sooline palgalõhe	Tunni-palga statistika	Aktiivne, kuid pika viitajaga	Kasutada palgalõhe kiirhin-nanguna Eesti tööjõu-uuringust täistööajaga töötavate naiste ja meeste netotasude erinevust protsendina meeste netotasust, mille viitaeg on ligikaudu pool aastat
Selgitatud ja selgitamata palgalõhe	Eesti tööjõu-uuring	Ei arvutata olemasolevate andmete põhjal regulaarselt	Uurida nii regulaarse uuringu kui ka indikaatorite aegrea vormis

Tabel 2. **Palgalõhet mõjutavate struktuursete tegurite arengut väljendavad indikaatorid**

Palgalõhet mõjutavate struktuursete tegurite arengut väljendavad indikaatorid			
Indikaator	Lähteandmed	Aktiivne/passiivne	Selgitused
Segregatsiooniindeks (Duncani ja Duncani indeks)	Eesti tööjõu-uuring	Ei arvutata olemasolevate andmete põhjal regulaarselt	Näitab, milline protsent naisi peaks töökohta vahetama selleks, et naiste ja meeste osakaal oleks kõigil tegevusaladel võrdne
Naiste osakaal juhtivate töötajate hulgas	Eesti tööjõu-uuring	Ei arvutata olemasolevate andmete põhjal regulaarselt	Saab arvutada ETU andmete põhjal, käsitledes juhtivate töötajatenä ISCO klassifikaatori kategooriat „Seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid”
Naisettevõtjate osakaal ettevõtjate seas	Eesti tööjõu-uuring	Ei arvutata olemasolevate andmete põhjal regulaarselt	Saab arvutada ETU iga-aastaste andmete põhjal, käsitledes ettevõtjana neid hõivatuid, kes määratlevad end üksikettevõtjana, palgatöötaja(te)ga ettevõtjana või palgatöötajuga talupidajana

Palgalõhet mõjutavate struktuursete tegurite arengut väljendavad indikaatorid			
Indikaator	Lähteandmed	Aktiivne/ passiivne	Selgitused
Naiste loodud ettevõtete osakaal alustavate ettevõtete hulgas	Äriregistri andmed	Ei avaldata olemasolevate andmete põhjal	
Osaajaga töötajate osakaal nais- ja meessoost hõivatute seas	Eesti tööjõu-uuring	Ei arvutata olemasolevate andmete põhjal regulaarselt	Lisaindikaator on naiste osakaal osaajaga töötavate inimeste hulgas, mis väljendab osaajaga töö feminiseerumist, aegrida on kättesaadav Statistikaameti elektroonilisest andmebaasist
Lapsehooldusteenuste puudusest tingitud passiivsus	Eesti tööjõu-uuring	Aktiivne	
Meeste osakaal vanemahüvitise saajate hulgas	Sotsiaalkindlustusameti statistika	Ei arvutata ega avaldata olemasolevate andmete põhjal regulaarselt	Et meeste vanemahüvitise saamise periood on keskmiselt märksa lühem kui naistel, tuleks arvutada aasta jooksul vanemahüvitist saanud meeste arv, mis on tunduvalt suurem kui teatud ajahetkel vanemahüvitist saavate meeste arv
Meeste poolt väljavõetud vanemahüvitise päevade arv	Sotsiaalkindlustusameti statistika	Ei arvutata olemasolevate andmete põhjal regulaarselt	1) Kui mitu protsenti kõigist väljavõetud vanemahüvitise päevadest on välja võtnud mehed? 2) Kui pikk on vanemahüvitist saanud meeste vanemahüvitise periood keskmiselt?
Lapsehoolduspuhkuse kasutamine soo järgi		Puudub	Et saada teada, kui pikad on naiste ja meeste lapsehoolduspuhkuse perioodid ning sellega kaasnevad karjäärikatkestused, oleks tarvis statistikat lapsehoolduspuhkuse kasutamise kohta soo järgi
Isapuhkuse kasutamine	Sotsiaalkindlustusameti statistika	Statistika pole avalik ja seda ei arvutata regulaarselt	Indikaatoriks võiks kasutada aasta jooksul isapuhkuse võtnud meeste arvu sel aastal sündinud laste arvu kohta
Tasuta ja tasuline töö soo järgi	Statistikaameti ajakasutus-uuring	Aktiivne	
Vanemaks olemise mõju tööhõivele	Eesti tööjõu-uuring	Aktiivne	

6. Kokkuvõte

Käesolev artikkel andis ülevaate soovitustest, kuidas võiks Eestis kujundada soolise palgalõhe vähendamisele suunatud poliitikat. Töötasu on enamiku inimeste jaoks peamine ja ainuke sissetulekuallikas, mis mõjutab peale igapäevase sissetuleku ka muude hüvitiste ja pensioni suurust. Samuti mõjutavad naiste madalamad sissetulekud kaudselt lapsi. Seepärast on soolisel palgalõhel laiem mõju kogu ühiskonnale.

Palgalõhe tekkimine seondub mitme üksteisega seotud teguriga. Järgnevalt on lühidalt toodud eespool käsitletud soovitused meetmete kohta, mille rakendamise abil on võimalik soolist palgalõhet vähendada.

Soolise võrdõiguslikkuse seaduses on sätestatud võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise põhimõte. Veel tuleb **võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise paremaks rakendamiseks** palgalõhe vähendamise eesmärgil edendada soolist võrdõiguslikkust ühiskonnas laiemalt. Seetõttu on soovitatav suurendada elanike teadlikkust soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seadusega kaasnevatest õigustest ja kohustustest, rakendada aktiivsemalt soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtteid kodanikuühiskonna potentsiaali ära kasutamise kaudu ning arvestada tõhusamalt avaliku sektori soolise süvalaiendamise põhimõtteid.

Töö- ja pereelu ühitamise võrdsem jagunemine naiste ja meeste vahel suurendaks võrdset kohtlemist tööturul ja oleks tänu sellele ka tähtis mõjutegur palgalõhe vähendamisel. Sel eesmärgil tuleks suurendada individuaalse puhkuseosa määramise abil meeste osalemist lapsehoolduspuhkusel, muuta töö ja lapsehoolduspuhkuse kombineerimisvõimaluste suurendamise abil lapsehoolduspuhkuse süsteem paindlikumaks, soodustada väikelaste vanemate osalist tööaega, kasvatada vajaduse korral lapsehoiuteenuste paindlikkust ning soodustada alternatiivsete eralapsehoiuteenuste arengut (nt ettevõtete lapsehoiuteenused oma töötajaile).

Eestis ei annaks noorte suunamine oma soole ebatraditsioonilise hariduse erialale soolise palgaerinevuse vähendamise eesmärgil loodetavat tulemust. Samas võib Eestis leiduda erialasid, mille lõpetanute seas võib sooline segregatsioon olla seotud tööturu soolise segregatsiooniga ning panustada palgalõhe kujunemisse. **Soolise segregatsiooni vähendamine hariduses ja tööturul** eeldab eri haridustasemetel erinevate erialade lõpetanud hõivatute soo järgi analüüsimist ametialade ja tegevusaladele hajuvuse kohta, et tuvastada üksikasjalikumate andmete põhjal erialade soolise segregatsiooni ja palgalõhe seost. Alles nende erialade puhul võivad osutada meetmena mõttekaks noortele n-õ vastassoo erialadeks peetavate erialade tutvustamise projektid. Ka **sooteadlikum karjäärinõustamine** panustaks soostereotüüpidel põhinevate hoiakute taandumisse noorte seas. Stereotüüpset mõtlemist ühiskonnas saab vähendada **haridussüsteemi muutmisega sootundlikumaks**, mistõttu tuleks soolise võrdõiguslikkuse teema lõimida õppekavadesse ja -materjalidesse.

Horisontaalse segregatsiooni kahandamiseks tuleks võimaldada elanikele täienduskoolituste ja ümberõppevõimaluste abil parem juurdepääs ebatüüpiliste ametite õppimisele. Veel on soovitatav analüüsida ja rakendada võimalusi, kuidas julgustada töötajaid tegema ebatraditsioonilisi töökohavalikuid.

Vertikaalse segregatsiooni vähendamiseks tuleks keskenduda **juhtimiskvalifikatsiooniga naistöõju pakkumise suurendamisele** ja ettevõtlusalastele meetmetele; **naisettevõtluse arendamiseks** tuleks kaaluda ka mentorlus- ja *coaching*-programmide laiendamist alustavatele naisettevõtjatele ning analüüsida, kas ettevõtlusega alustavatel naistel esineb spetsiifilisi finantsprobleeme.

Organisatsiooni tasandil soolise palgalõhe vähendamiseks tuleks tööandjaid kohustada analüüsima, kas võrdväärse töö eest makstakse võrdset tasu. Ametikohtade sooliselt tasakaalustatud analüütiliseks hindamiseks tuleks tagada, et hindamisjuhendid ja -koolitused oleksid lihtsasti kättesaadavad. Samuti on soolise palgalõhe vähendamise eesmärgil vaja **suurendada töötajate teadlikkust ametikohtade keskmistest töötasudest** ning selleks parandada riikliku töötasustatistika detailsusastet ja ajakohasust. **Konfidentsiaalsusklauslid tuleks töölepingutes muuta ebaseaduslikuks või kohustada tööandjaid tasuandmeid avalikustama.** **Organisatsioon tuleks suunata soolisest aspektist analüüsima ja vajaduse korral kujundama ümber töökohtade disaini** ehk seda, millistest tööülesannetest erinevad ametikohad koosnevad.

Kirjandus

Ainsaar, M., Soo, K. (2009). *Kohalike omavalitsuste toetus lastele ja lastega peredele 2008*. Tartu Ülikool, sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut. Rahvastikuministri büroo.

Alas, R., Kaarelson, T. (2007). *Erasektori juhtide teadlikkus, praktika ja suhtumine võrdõiguslikkuse normidesse ning nende edendamisse. Aruanne*. Tallinn: Sotsiaalministeerium. [http://213.184.49.171/est/HtmlPages/Ruth_Alas/\\$file/Ruth_Alas.pdf](http://213.184.49.171/est/HtmlPages/Ruth_Alas/$file/Ruth_Alas.pdf), (09.09.2010).

Albi, K., Laidvee, J., Papp, Ü.-M., Sepper, M.-L. (2010). *Soolise võrdõiguslikkuse seadus. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura.

Anspal, S., Kraut, L., Rõõm, T. (2010). *Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs. Uuringuraport*. Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR, Poliitikauringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium.

Bettio, F., Verashchagina, A. (2009). *Gender segregation in the labour market: root causes, implications and policy responses in the EU*. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Brandth, B., Kvande, E. (2009). Norway: the making of the father's quota. In S. B. Kamerman, P. Moss (Eds.) *Politics of parental leave policies: children, parenting, gender and the labour market*. The Policy Press.

Donlevy, V., Silvera R. (2007). *Soolise võrdõiguslikkuse edendamine erasektoris. Euroopa heade praktikate ja meetodite kogumik*. Sotsiaalministeerium.

Donlevy, V., Silvera, R. (2008). *Kasu ja tasakaal: soolise võrdõiguslikkuse edendamise retseptiraamat Eesti ettevõtete juhtidele*. Sotsiaalministeerium.

- Einarsdóttir, T., Pertursdóttir, G. M. (2008). Iceland. In P. Moss, M. Korintus (Eds.) *International review of leave policies and related research 2008. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform Employment Relations Research Series No. 100*. London: BERR.
- European Commission (2008). *Gender mainstreaming of employment policies: A comparative review of thirty European countries*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fredman, S. (2008). Reforming equal pay laws. *Industrial Law Journal*, 37 (3), 193–218.
- EURIDYCE (2010). Gender differences in educational outcomes: Study on the measures taken and the current situation in Europe.
- European Alliance for Families. *Gender Equality Bonus*. http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_i_id=28, (17.10.2010).
- Haas, L. (1992). *Equal parenthood and social policy: a study of parental leave in Sweden*. State University of New York Press.
- Kallaste, E., Karu, M., Kraut, L., Turk, P. (2010). *Sooline palgalõhe Eestis: juhtumite uuringud. Uuringuraport*. Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium.
- Karu, M., Kasearu, K., Biin, H. (2007). *Isad ja lapsehoolduspuhkus. Uuringuraport*. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.
- Keeley, B. (2007). OECD Insights: Human capital. How what you know shapes your life. *OECD Publications*, 150.
- Konjunktuuriinstituut (2004). *Eesti elanike ettevõtlikkus (elanike küsitlusuuringu tulemused)*. Tallinn.
- Leetmaa, R. (2008). *The provision of childcare services in Estonia*. External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 'Equality between Women and Men', http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Estonia_2.pdf, (03.09.2010).
- Morrison, A. M., White, R. P., Velsor, E. V. (1987). *Breaking the glass ceiling: Can women reach the top of America's largest corporations?* Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Mósesdóttir, L. (2008). *Gender segregation in the labour market: root causes, implications and policy responses in Iceland*. External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 'Equality between women and men'.
- Napari, S. (2006). Type of education and the gender wage gap. Helsinki Center of Economic Research, *Discussion Paper*, 128.
- Norberg, A., Pajumets, M., Papp, Ü., Saks, K., Uverskaja, E. (2006). *Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegia. Käsiraamat*. Sotsiaalministeerium.

OECD (2004). *Women's entrepreneurship: issues and policies*.

Plantenga, J., Remery, C., Rubery, J. (2007). *Gender mainstreaming of employment policies: A comparative review of thirty European Countries*. European Commission.

PRAXIS (2007). *Local support for evaluation of CEB women entrepreneurship programmes in Baltic States*. Final report commissioned by the ex post evaluation department of the Council of Europe Development Bank. Tallinn: PRAXIS Center for Policy Studies.

Rubery, J., Grimshaw, D., Figueiredo, H. (2005). How to close the gender pay gap in Europe: towards the gender mainstreaming of pay policy. *Industrial Relations Journal*, 36, 184–213.

Saar Poll (2006). *Riigikohtu uuringu aruanne. Elanikkonna küsitlus*. <http://www.nc.ee/vfs/503/ldsuse%20suhtumine%20kohtusse%20-%20uuringu%20aruanne.pdf>, (04.09.2010).

Sepper, M.-L. (2010). *Naised ja mehed: võrdsed õigused, võrdne vastutus: ülevaade soolise võrdõiguslikkuse seadusest*. Sotsiaalministeerium.

Soolise võrdõiguslikkuse seadus. Vastu võetud 7.04.2004. a seadusega (RT I 2004, 27, 181), jõustunud 1.05.2004. a. Viimane redaktsioon: 24.09.2009 (RT I 2009, 48, 323) 23.10.2009.

Sotsiaalkindlustusamet, eelarve ja statistika. <http://www.ensib.ee/>, (05.09.2010).

Statistikaamet, elektrooniline andmebaas. <http://pub.stat.ee>, (10.09.2010).

Statistikaamet (2008). *Pilk tööellu*. Rahvastiku- ja sotsiaalstatistika osakond.

Stettes, O. (2010). *Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions – Germany*. Eurofound. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0912018s/de0912019q.htm>, (10.09.2010).

Stropnik, N. (2008). Slovenia. In P. Moss, M. Korintus, M. (Eds.) *International review of leave policies and related research 2008. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform Employment Relations Research Series No. 100*. London: BERR.

Sutela, H. (2008). *Gender segregation in the labour market: roots, implications and policy responses in Finland*. External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 'Equality between women and men'.

Townsend, B. (1997). Breaking through: The glass ceiling revisited. *Equal Opportunities International*, 16, 4–13.

Töölepingu seadus. Vastu võetud 17.12.2008. a seadusega (RT I 2009, 5, 35), jõustunud 1.07.2009. a. Viimane redaktsioon: 18.06.2009 (RT I 2009, 36, 234) 01.07.2009.

Uudelepp, A., Uus, M., Ender, J., Tatar, M., (2009). *Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele*. Uuringuraport. Poliitikauuringute keskus PRAXIS.

Vainu, V., Järviste, L., Biin, H. (2010). Soolise võrdõiguslikkuse monitoring 2009. *Sotsiaalministeeriumi toimetised*, 1.

Võrdse kohtlemise seadus. Vastu võetud 11.12.2008. a seadusega (RT I 2008, 56, 315), jõustunud 1.01.2009. a. Viimane redaktsioon: 24.09.2009 (RT I 2009, 48, 323) 23.10.2009.

Võrk, A., Karu, M. (2006). Eesti vanemahüvitise mõju sündimus- ja tööturukäitumisele: hindamise võimalused ja esimeste kogemuste analüüs. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, *Toimetised*, 25.

Who can request flexible working? Directgov: public services in all place. http://www.direct.gov.uk/en/employment/employees/workinghoursandtimeoff/dg_10029491, (10.09.2010).

Varem ilmunud toimetised

- 1/2011 Alkoholi tarvitamine ning selle seosed lapsepõlvkodu ja sotsiaal-majanduslike teguritega. – Teemaleht.
- 9/2010 Töövaldkonna areng 2009–2010. – Trendide kogumik.
- 8/2010 Eesti tööealise rahvastiku väljarändepotentsiaal aastal 2010. – Poliitikaanalüüs.
- 7/2010 Puuetega täiskasvanute toimetulek ning puudega kaasnev hoolduskoormus. – Poliitikaanalüüs.
- 6/2010 Töötud mitte-estlased Eesti tööturul. – Teemaleht.
- 5/2010 Pikaajalised töötud Eesti tööturul. – Teemaleht.
- 4/2010 Noored töötud Eesti tööturul. – Teemaleht.
- 3/2010 Sooline võrdõiguslikkus ja ebavõrdsus: hoiakud ja olukord Eestis 2009 aastal. – Poliitikaanalüüs.
- 2/2010 Töötervishoiu ja tööohutuse seadusega tööandjale kaasnevad probleemid. – Poliitikaanalüüs.
- 1/2010 Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2009. – Uuringuraport.
- 5/2009 Vigastused Eestis. – Teemaleht.
- 4/2009 Ühe vanemaga pered: probleemid, vajadused ja poliitikameetmed. – Poliitikaanalüüs.
- 3/2009 Töövaldkonna areng 2008. – Trendide kogumik.
- 2/2009 Mittetavapärane töökorraldus Eesti ettevõtetes. – Poliitikaanalüüs.
- 1/2009 Eesti rahvastiku tervisekaotus. – Teemaleht.
- 7/2008 Mitte-estlastele suunatud tööturuprojektide tulemused. – Poliitikaanalüüs.
- 6/2008 Isadust toetavad poliitikameetmed Eestis ja Euroopas. – Poliitikaanalüüs.
- 5/2008 Töövaldkonna areng 2007. – Trendide kogumik.
- 4/2008 Abielu ja vaba kooselu: trendid, regulatsioonid ja hoiakud. – Poliitikaanalüüs.
- 3/2008 Eesti Euroopa võrdlustes. – Artiklite kogumik.
- 2/2008 Sotsiaalvaldkonna arengud 2000–2006. – Trendide kogumik.
- 1/2008 GLBT-inimeste ebavõrdne kohtlemine Eestis. – Poliitikaanalüüs.
- 9/2007 Isad ja lapsehoolduspuhkus Eestis. – Poliitikaanalüüs.
- 8/2007 Eesti tööealise elanikkonna väljarände eelistused. – Poliitikaanalüüs.
- 7/2007 Lasterikaste perede toimetulek ja vajadused. – Poliitikaanalüüs.
- 6/2007 Mitteaktiivne rahvastik kui potentsiaalne tööjõuallikas. – Teemaleht.
- 5/2007 Prostitutsiooni varjatud pool: räägivad seksi ostjad. – Uuringuraport.
- 4/2007 Töölepingu seaduse halduskoormus. – Poliitikaanalüüs.
- 3/2007 Eesti teismeliste vägivaltatõlgendused. – Uuringuraport.
- 2/2007 Mees sotsiaaluuringu subjektina. – Artiklite kogumik.
- 1/2007 Puuetega inimeste toimetulek ja vajadused. – Poliitikaanalüüs.
- 8/2006 Vaesus ja selle mõõtmine. Vaesuse suundumused Eestis. – Poliitikaanalüüs.
- 7/2006 Tööturu riskirühmad: vanglast vabanenud töötud. – Teemaleht.
- 6/2006 Tööturu riskirühmad: vanemaealised töötud. – Teemaleht.
- 5/2006 Tööturu riskirühmad: noored töötud. – Teemaleht.
- 4/2006 Tööturu riskirühmad: puudega töötud. – Teemaleht.
- 3/2006 Tööturu riskirühmad: mitte-estlased. – Teemaleht.
- 2/2006 Tööturu riskirühmad: pikaajaliselt töötud. – Teemaleht.
- 1/2006 Sooline ebavõrdsus: hoiakud ja olukord Eestis. – Poliitikaanalüüs.

Artiklite kogumik on sotsiaalministeeriumi toimetiste sari, mille eesmärk on esitada eri autorite koostatud sotsiaal-, töö- ja tervise poliitikaga seonduvaid ühe uuringu või teema keskseid ülevaateid ja analüüse ning aidata sellega kaasa teadmispõhise poliitika kujundamisele.