

# SOOLINE PALGALÕHE EESTIS: KUJUNEMISE TAGAMAAD JA VÄHENDAMISE VÕIMALUSED

Programmi RITA tegevuse 1 projekti  
„Soolise palgalõhe vähendamine“ (REGE)  
lõpparuanne

Aruande koostajad:

Kadri Täht, Triin Roosalu

Aruande valmimisse panustasid:

Marge Unt, Kadri Aavik, Barbi Pilvre, Marko Kääramees

Tehniline toimetaja ja kujundus:

Epp Reiska

Keeletoimetaja:

Triin Truuvert

*Uuringu tellis ja uuringut rahastab Eesti Teadusagentuur Euroopa Regionaalarengu Fondist toetatava programmi „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine“ (RITA) tegevuse 1 „Strateegilise TA tegevuse toetamine“ kaudu.*

*Uuring valmis Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei eesmärkide elluviimiseks.*

Sain teada, palju teistele  
makstakse...



Autor: Anni Kuuse (REGE meemivõistlusele esitatud töö, juhendaja Kaja Tina)

## Tänuõnad

Projekti „Soolise palgalõhe vähendamine“ (REGE) tänuõnad kuuluvad kõigile neile, kes on andnud oma panuse projekti õnnestumisse ning selle kaudu soolise palgalõhe uurimisse, teadvustamisse ja vähendamisse:

juhtkomisjoni liikmed Eesti Teadusagentuurist, Sotsiaalministeeriumist, Kultuuriministeeriumist, Rahandusministeeriumist ja Riigikantseleist,

Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Personalijuhtimise Ühing, Eesti Tööandjate Keskliit, Võrdsete võimaluste volinik ning projekti ümarlaudadel osalejad,

juhtumiuuringutes osalenud organisatsioonide juhid ja nende töötajaid ning kõik kogemuslugude jagajad,

Heiko Gross ning CV-Online,

Fideelia-Signe Roots, Kaisa Ling, Piret Räni ning Foorumteatri rahvas,

Rita Proos, Kristel Kallau ja Pärnu Kunstikool ning kõik lapsed ja noored, kes osalesid joonistus- ja meemivõistlustel,

Marge Unt, Triin Roosalu, Kadri Täht, Kadri Aavik, Martin Klesment, Barbi Pilvre, Arko Olesk, Priit Tammets, Martin Sillaots, Epp Reiska, Pille Ubakivi-Hadachi, Viivi Krönström, Margarita Kazjulja, Maaris Raudsepp, Jüri Kruusvall, Triin Lauri, Magdalena Rokicka, Elinor Roosalu, Helga Johanna Leppoja, Riina Joamets, Klaus Mäevere Tallinna Ülikoolist,

Marko Kääramees, Sven Nõmm, Elina Kuldkepp, Kristine Leetberg Tallinna Tehnikaülikoolist,

Kaja Sõstra, Jaan Õmblus, Kadri Rootalu Statistikaametist.

Raportile viitamine: Täht, K., Roosalu, T., Unt, M., Aavik, K., Pilvre, B., Kääramees, M. (2022). Sooline palgalõhe Eestis: kujunemise tagamaad ja vähendamise võimalused. Programmi RITA tegevuse 1 projekti „Soolise palgalõhe vähendamine (REGE)“ lõpparuanne.

## Mõisted ja mõistete selgitused

**Blinder-Oaxaca dekomponeerimismeetod** – statistiline meetod, mis selgitab sõltuva muutuja keskmiste erinevust kahe rühma vahel, jagades lõhe selleks osaks, mis tuleneb ühelt poolt sõltumatu muutuja keskmiste väärtuste erinevustest rühmade sees ja teiselt poolt sõltumatu muutuja mõju erinevustest gruppide vahel.

**Emaduslõiv** – emaduslõivuks nimetame olukorda, kus lastega naised teenivad vähem kui lasteta naised.

**Hooletöö** – hooletöö on töö alamkateooria, mis hõlmab kõiki ülesandeid, mis on otseselt seotud teiste eest hoolitsemisega seotud tegevustega. Seda eristatakse sageli muudest töövormidest, kuna seda peetakse sisemiselt motiveerituks, mis tähendab, et inimesed on motiveeritud hooldustööd tegema muudel põhjustel kui rahaline hüvitis. Hooldustöö hõlmab, sõltumata motivatsioonist, nii tasu eest tehtud kui ka tasustamata hooldustegevusi. Ametite näiteks on lastehoid, kõik õpetamise tasemed, tervishoid. Tasustamata hooletöö hulka kuuluvad paljud kodused tööd, mis jäävad ebaoproportsionaalselt sageli naiste teha.

**Masinõppe mudelid** – masinõppe on tehisintellekti rakendus, mis võimaldab süsteemil automaatselt õppida ja kogemustest edasi liikuda, ilma et oleks selge sõnaga programmeeritud. Masinõppe eesmärk on aru saada andmete struktuurist ja sobitada need mudelitega, mida uurijad saavad omakorda mõista ja kasutada.

**Närvivõrkude mudel** – närvivõrk on inspireeritud aju struktuurist. See on algoritmide hulk, mis on disainitud ära tundma erinevaid mustreid. Närvivõrk tõlgendab sissetulevat infot masinliku meelega kaudu, sildistades või klasterdades andmeid. Mustrid, mida närvivõrk ära tunneb, on numbrilised vektorid, millesse pärismaailma info (pildid, heli, tekst jne) tuleb tõlkida. Selleks, et närvivõrk suudaks andmeid tõlgendada, on tal vaja juba enne sildistatud andmeid, mille peal treenida.

**Sooline pagalõhe (SPL)** – nii tööturul kui ka laiemalt ühiskonnas valitseva soolise ebavõrdsuse olulisemaid indikaatoreid, mis peegeldab soolist ebavõrdsust ühiskonnaelu eri valdkondades nii avalikus kui ka erasfääris. Selle all mõistetakse klassikaliselt meeste ja naiste keskmiste palkade erinevust ning seda mõõdetakse kas meeste ja naiste tunnipalga suhtena või meeste ja naiste keskmise tunnipalga vahe osakaaluna meeste keskmisest tunnipalgast.

## Sisukord

Lühikokkuvõtte projektist, peamistest tulemustest ja soovitudest.....	7
1 Uuring „Soolise palgalõhe vähendamine“ .....	13
1.1 Uuringu taust, eesmärgid ja uurimisküsimused .....	13
1.2 Projekti raamistik.....	14
1.3 Uuringu metodoloogia .....	15
1.4 Projekti korraldus ja tegevused .....	17
2 Soolise palgalõhe mõõtmine .....	19
2.1 Soolise palgalõhe definitsioon.....	19
2.2 Palgalõhe hindamine registriandmete põhjal .....	20
2.3 Palgalõhe selgitamine.....	21
2.4 (Lisa)indikaatorid palgalõhe hindamiseks/monitoorimiseks.....	24
3 Palgalõhe tekkemehhanismid .....	33
3.1 Soolise palgalõhe diskursused ja piiratud arusaamad soolisest palgalõhest .....	33
3.1.1 Arusaamade olulisus palgalõhe püsimisel.....	33
3.1.2 Palgalõhe teadvustamine .....	34
3.1.3 Levinumad väärarusaamad palgalõhe kujunemisest .....	36
3.2 Millised asjaolud kujundavad soolist palgalõhet organisatsioonides? Valitsevad praktikad.....	39
3.2.1 Soolise palgalõhe tajutud olukord organisatsioonis, ennetamine ja vähendamine .....	39
3.2.2 Töötajate sooline jaotus, soopõhine tööjaotus, tööde ja töötajate väärtustamine .....	41
3.2.3 Palgakujundus ja lisatasude süsteem .....	42
3.2.4 Värbamine ja edutamine .....	45
3.2.5 Toetus palkade läbipaistvusele .....	49
3.3 Soolise palgalõhe kujunemisest ja kujundamisest makro- ehk riigitasandil .....	51
3.3.1 Riigi tajutud osa palgalõhe vähendamisel .....	52
3.3.2 Töö- ja pereelu poliitika ning sooline palgalõhe.....	56
4 REGE meetmed soolise palgalõhe vähendamiseks .....	65
4.1 REGE soovitused poliitikakujundajatele ja tööandjatele.....	65

4.1.1	Miks soovitud? .....	65
4.1.2	REGE soovitude kontseptuaalsed alused.....	67
4.1.3	REGE soovitud riigile ja tööandjale .....	69
4.2	Praktiliste digivahendite prototüübid soolise palgalõhe monitoorimiseks.....	72
4.2.1	Töötasu alammäära muudatuste mõju kalkulaator .....	72
4.2.2	Organisatsioonidele mõeldud digivahendi prototüüp „Palgapeegel“ .....	76
4.3	REGE raames kasutatud võtted soolise palgalõhe teema teadvustamiseks.....	80
4.3.1	Kommunikatsioon siht- ja sidusrühmadega .....	80
4.3.2	Uuringutulemuste mitmekesine kajastamine .....	82
4.3.3	Tõsimäng „Palgalõhe ameerika mäed“ .....	83
	Kasutatud allikad .....	84

## Lühikokkuvõtte projektist, peamistest tulemustest ja soovitudest

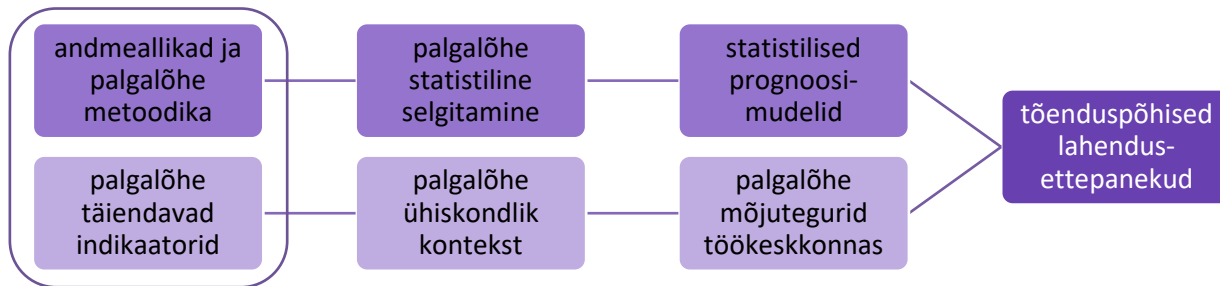
**Mis on probleem?** Sooline palgalõhe (SPL) on nii tööturul kui ka laiemalt ühiskonnas valitseva soolise ebavõrdsuse üks olulisemaid indikaatoreid. 2021. aastal oli sooline palgalõhe Eestis 14,9%, st sama töötundide arvu korral teenisid naistöötajad meestöötajatest keskmiselt ligi viiendiku võrra väiksemat töötasu, võtmata arvesse, kus keegi täpsemalt töötas. See peegeldab soolist ebavõrdsust ühiskonnaelu eri valdkondades nii avalikus kui ka erasfääris.

**Kes probleemiga tegeles?** Sotsiaalministeerium koostöös Kultuuriministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Riigikantseleiga kutsus RITA1 programmi raames 2019 ellu soolise palgalõhe projekti. Uuringu tellis ja uuringut rahastas Eesti Teadusagentuur Euroopa Regionaalarengu Fondist toetatava programmi „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine“ (RITA) tegevuse 1 „Strateegilise TA tegevuse toetamine“ kaudu. Teadusprojekti „Soolise palgalõhe vähendamine“ (REGE) teostas Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste sotsiaaluuringute keskus (RASI) koostöös TLÜ Demograafia keskuse (EDI), TLÜ Balti filmi, meedia ja kunstide instituudi (BFM) ning TLÜ Digiteaduste instituudiga (DI). Projekti koostööpartneriks oli ka Tallinna Tehnikaülikooli Tarkvaraarenduste instituut (TTÜ) ja lepinguliseks partneriks Statistikaamet.

**Miks?** Selleks et parandada teadmisi palgalõhe kujunemisest, vähendada selle statistiliselt selgitamata osa ning pakkuda **tõenduspõhised** vahendid ja potentsiaalsed lahendused, mis võimaldaksid pikemas perspektiivis aidata kaasa soolise palgalõhe vähendamisele Eestis.

**Mida ja kuidas tehti?** Teadusprojekti toel koguti **teaduspõhiseid** tõendeid palgalõhe olemuse ja püsimise kohta Eestis ning tehti ettepanekuid selle kohta, kuidas Eestis soolist palgalõhet vähendada. Uuringu läbiviimiseks kasutati olemasolevaid andmeid ja andmestikke (Töötasu struktuuri uuring, arvamusuuringud, registriandmed) ning lisaks koguti uusi (kvalitatiivseid) andmeid juhtumiuuringu, ekspertintervjuude, dokumendianalüüsi ja kogemuslugude kaudu. Palgalõhe hindamiseks ja selgitamiseks kasutati peale klassikalise palgaregressiooni ning dekomponeerimismeetodite (Blinder-Oaxaca) ka valikut masinõppe ja andmekaeve meetoditest. Palgalõhe hindamiseks registriandmete põhjal kasutati närvivõrkude mudeleid. Emaduslõivu analüüsimisel rakendasime nii hierarhilisi mudeleid kui ka longituudsetele andmetele ja analüüsile suunatud sündmusloolist metodoloogiat. Kvalitatiivse uuringu andmete analüüs põhines ühelt poolt temaatilise analüüsi (Braun & Clarke, 2006) põhimõtetel ning teisalt kriitilise diskursusanalüüsi (Fairclough, 1992) koolkonnast pärit Bacchi (2012) „What’s the problem Represented to Be“ (WPR) lähenemisel.

**Mis olid uurimisküsimused?** Peamine projektile püstitatud uurimisküsimus oli järgmine: milliste näitajate abil on võimalik soolist palgalõhet selgitada ja millised on sellest lähtuvalt täiendavad meetmed palgalõhe vähendamiseks? Uurimisküsimusele vastamisel avas REGE uurimisrühm projekti täitmisel kuut teemat (vt joonis 1): kolm neist keskendusid palgalõhe mõõtmisele, selgitamisele ja prognoosile ning ülejäänud kolm käsitlesid palgalõhe mõjutegureid ja vähendamise võimalusi.



Joonis 1. Projektis REGE käsitletud teemad ja alateemad

**Kuidas jõuti lahendusteni?** Lahendusettepanekud lähtuvad palgalõhe komponentide ja statistiliste prognooside tulemustest ning arvestavad täiendavaid tegureid seoses palgalõhe ühiskondliku kontekstiga ja töökeskkonnaga. See analüütiline mudel tulenes projekti lähtekohaks olnud **kolmetasandilisest** käsitlusest, mille järgi ühiskonnatasandi praktikad ja väärtused ning organisatsioonide ja leibkondade praktikad ja väärtused on vastastiksõltuvuses ning seotud indiviidide tõekspidamiste ja käitumisega – tööturul ja ühiskonnas.

**Millised on REGE põhitulemused uurimisküsimuste lõikes?**

**Millest koosneb soolise palgalõhe selgitamata osa? Kas ja kui, siis milliseid täiendavaid andmeid on vaja soolise palgalõhe selgitamata osa vähendamiseks?**

Eesmärk: soolise palgalõhe parem statistiline seletamine.

Põhitulemus: **soolist palgalõhet õnnestus senisest paremini seletada.**

- Töötasu struktuuri uuringu (TSU) 2014. aasta andmete najal, **mille juurde olid seotud lisaandmed registritest, õnnestus ära selgitada ~40% palgalõhest, mida on palju enam kui varasemates uuringutes.**
- Individuaalsed tegurid (haridus ja vanus, aga ka hiljutine töötus) selgitasid palgalõhet pigem tagasihoidlikult ning **suuremat rolli omasid töö (amet), tööturu (tegevusala, omandivorm) ja organisatsioonide/ettevõtete (keskmine tunnipalk ettevõttes, naiste % ettevõttes) tegurid.**
- Analüüsi kordamine 2018. aasta Töötasu struktuuri uuringu andmetel tõi esile sarnased suunad.
- Palgalõhe **suur selgitamata osa** viitab sellele, et lisaks nn tööturustruktuursetele teguritele aitavad selle tekkimisele ja püsimisele kaasa teised tegurid, mida olemasolevate (TSU + registrid) andmestike raames ei ole võimalik mõõta. Nagu ka REGE raames läbi viidud teiste uuringute ja analüüside tulemused näitasid, on **oluline roll palgalõhe kujunemisel ja püsimisel valitsevatel uskumustel, hoiakutel, praktikatel.**



## Milline metoodika võimaldab ühendada olemasolevaid andmeallikaid ja tagab Euroopa Statistikaameti (Eurostati) metoodikaga võrreldavate andmete saamise?

Eesmärk: palgalõhe mõõtmise parem metoodika ja andmed.

Põhitulemus: **lihtsaim meetod on täpsem; registriandmed pakuvad arvestatavaid alternatiive, kuid neil on endiselt olulisi piiranguid ja saadavad hinnangud ei ole alati piisavalt täpsed.**

- Palgalõhe hindamine **registriandmete põhjal** pakub arvestatavaid alternatiive praegusele palgalõhe mõõtmise korraldamisele Eestis, kuid käesoleva projekti raames katsetatud analüüsi- ja hindamismeetodite tulemused ei andnud läbivalt piisavalt täpseid hinnanguid, et võiks ainult selle abil tunnipalka ja palgalõhet ennustada.
- Regressiooni- ja närvivõrkude mudeli puhul kõikus palgalõhele antav hinnang testimisandmete valimeid kasutades 5%, täpsemalt saab eristada lisatasusid ja põhipalka.
- Kõige täpsem tulemuste mõttes oli oktoobrikuu põhipalga ennustamine aasta jooksul sagedamini ette tulnud väljamaksete põhjal – erinevus TSU andmete pealt arvutatud põhipalgaga oli vaid 0,2%.
- Lisaks klassikalisele palgalõhe mõõdikule loodi ülevaade palgalõhe **mõjutegurite** monitoorimist lubavatest indikaatoritest, mis peale tööturuga seotud tegurite rõhutavad ka **hooletööga** seotud tegureid ja mehhanisme.

## Miilised on palgalõhe hindamist ja vähendamist saavutada aitavad prognoosi- ja simulatsioonimudelid?

Eesmärk: uus teadmine uutest prognoosi- ja simulatsioonimudelitest.

Põhitulemus: **alternatiivsed ja uuenduslikud** meetodid palgalõhe olemuse ja mõju hindamiseks puudutavad palgaootusi, emaduslõivu ja selle mõjutajaid. Täpsemalt,

- **Palgaootused järgivad palgalõhe loogikat:**
  - **Töötajate palgasoovi analüüs näitas, et palgalõhet võib täheldada juba palgaootustes: mehed küsisid keskmiselt 22% kõrgemat palka**, mis oli lähedal tegelikule palgalõhele (23%); naiste soovitud töötasu oli lähedal tegelikule keskmisele, aga meeste ootused olid keskmisest suuremad.
  - Analüüsi tulemused näitasid mõnevõrra väiksemat palgalõhet riigiasutustes töötanud inimeste hulgas, mis võib olla viiteks sellele, et **avalikud palgad ja läbipaistev palgakujundus aitavad kaasa palgalõhe vähendamisele mh väärtuste tasandil.**
  - Soovitud töötasud kaldusid nende avaldamisel üsna täpselt peegeldama tööpakkumistes sisalduvat töötasu, mis annab veel kord lisaargumente **palkade avalikustamise ja läbipaistvuse suurendamise kasuks.**
- Emaduslõiv ehk laste mõju palgale on suur:

- Eestis maksavad emad suurt emaduslõivu – **lastega naised teenivad ligi 25% vähem kui lasteta naised.**
- Hinnates registriandmete põhjal laste mõju palgale üle elukaare Eestis, võib nentida, et emaduslõiv Eestis on märkimisväärne: **emade keskmine tõine tulu on ka veel 7 aastat pärast lapse sündi keskmiselt kolmandiku võrra väiksem kui enne lapse sündi.**
- Eestis on emaduslõiv suurem kui Põhjamaades, samas suurusjärgus liberaalsete tööturgudega riikides nagu Suurbritannia ja Ameerika Ühendriigid ning väiksem kui Saksamaal.
- Emaduslõivu seos lapsehoiu, vanemahüvitise ja normidega on tugev:
  - **Lasteaiakohtade kättesaadavus** seostub väiksema emaduslõivuga – mida rohkem on **alla 3-aastaseid lapsi lasteaias või -hoius, seda väiksem on emaduslõiv.**
  - Seos **vanemahüvitise pikkuse** ja emaduslõivu vahel näitas, et mida heldem on vanemahüvitis (arvutatud kui täismakstud nädalad ehk 80% asendusmäär 10 nädala jooksul tähendab 8 nädalat), seda suurem on emaduslõiv.
  - Mida **traditsioonilisemad on ühiskonnas valitsevad soonormid, seda suurem on vaadeldud emaduslõiv.**
- Soolise palgalõhe vähendamisele saab aidata kaasa ka töötururegulatsioonide abil. REGE projektis hinnati miinimumpalga muudatuste seost soolise palgalõhega ja töötati EUROMODi najal välja **miinimumpalga mõju hindamise töövahend**, millega saab prognoosida ebavõrdsuse näitajaid, sh soolist palgalõhet miinimumpalga suuruse järgi. Nimetatud töövahend võimaldab edasiarendamisel hinnata ka teiste poliitikameetmete mõju.

### Millised on kvalitatiivuuringu tulemusel täiendavad palgalõhet põlistavad tegurid ja palgalõhe laiem ühiskondlik kontekst?

Eesmärk: palgalõhe ühiskondlik ja organisatsioonitasandi kontekst.

Põhitulemus: ühiskonnas valitseb palgalõhe teemal **arvamuste paljusus** ning sellesse mahuvad ka **väärarusaamad ehk ekslikud uskumused palgalõhe olemusest ja selle vähendamise võimalustest.**

- **Organisatsioonide argipraktikad** kalduvad vaikimisi kujunema soolist ebavõrdsust taastootvas suunas ning ka nendele tööandjatele, kes soolisele palgalõhele oma võrdõiguslikkuse poliitikates teadlikult tähelepanu pööravad, on palgalõhe ohjamine suur ülesanne.
- Ohukohaks on soolise palgalõhe kujunemisel **kõik töösuhte etapid** ning võimalikke mõjusid palgalõhele tuleb silmas pidada nii **värbamisel, palgakokkulepete tegemisel ja töötingimuste, sh lisatasuvõimaluste määratlemisel, arenguvõimaluste pakkumisel ja edutamisel.**
- Paljud tööandjad, sõltumata omandivormist, ei rakenda tõhusaid meetmeid soolise võrdõiguslikkuse edendamisel ning võib juhtuda, et töötajad ja juhid **ei ole teadlikud soolisest palgalõhest oma organisatsioonis.**

- See, et palkadest ei räägita, kinnistab aga kehtivat ebavõrdsust, sest ei teki arutelu selle üle, millised palgaerinevused on õiglased ja miks.
- Kõigis analüüsitud gruppides – mehed ja naised, juhid ja töötajad, ametnikud ja poliitikakujundajad – oli nii palgalõhet probleemseks pidajaid, kes toetasid eri meetmete rakendamist, kui ka neid, **kes ei pidanud seda probleemseks** või ei olnud soolise palgalõhega kokku puutunud ning omistasid ka palgalõhe põhjuseid abstraktselt väljaspool oma organisatsiooni.
- Just juhid, otsustajad ja laiemalt privilegeeritumad rühmad peaksid mõistma palgalõhe kujunemist ja selle ohjamise võimalusi – isegi siis, kui nad isiklikult ei ole soolise ebavõrdsuse vastu, on neil **seadusega kohustus soolist võrdõiguslikkust edendada**.
- Äraootavalt palgalõhe iseeneslikule lahendusele lootva lähenemise asemel toetaks tööandjate ja otsustajate tegutsemissoovi **tegevusvõimaluste väljaselgitamine** oma organisatsiooni piires.

### Millised oleksid mudeldamise ja kvalitatiivuuringu tulemuste põhjal kõige efektiivsemad võimalused (meetmed) riigil ja tööandjatel palgalõhe vähendamiseks?

Eesmärk: teaduspõhised lahendused palgalõhe vähendamiseks.

Põhitulemus: oluline on nii elanikkonna **teavitamine** kui ka ametnike ja riigi institutsioonide esindajate **teadlikkuse suurendamine** soolisest palgalõhest, seda kujundavatest mehhanismidest ja võimalustest seda oma tegevusega mõjutada, aga ka see, **kuidas palgad konkreetsetes organisatsioonides praktiliselt kujunevad**.

- Senisest suurem roll peaks olema **juhtide innustamisel ja toetamisel** soolist võrdõiguslikkust **edendavate praktikate juurutamisel** organisatsioonides, sealhulgas palgapoliitika läbipaistvuse suurendamisel. REGE pakub tööandjate vajadusi silmas pidades **digitaalse töövahendina Palgapeegli** prototüübi, mille abil juht saab jälgida oma organisatsioonis hõlpsasti soolise palgalõhe taset, kujunemist ja olemust ning soovi või vajaduse korral seda infot jagada riigi ja/või kolmandate pooltega (avalikkus, töötajad).
- Individuaalsete palgakokkulepete asemel toetab **läbipaistvate palgasüsteemide kujundamist kollektiivsete läbirääkimiste süsteem**, mille osaks on nii organisatsiooni- kui ka sektoritasandi tööandjate esindusorganisatsioonid ja ametiühingud, kuid ka riigitasandil sõlmitav alampalgakokkuleppe. REGE pakub selliste läbirääkimiste töövahendiks **alampalga mõju hindamise digilahenduse**, mis aitaks lihtsasti hinnata alampalga suuruse muutumise mõju sotsiaalsele ebavõrdsusele, sealhulgas soolisele palgalõhele, arvestades eri poliitikaid.
- **Avalikkuse teavitamine** palgalõhe olemasolust, tekkemehhanismidest ja mõjust. REGE raames pakuti tavapärase teavitustegevuste kõrval (nt teadlaste/ekspertide artiklid ja esinemised meedias, ettekanded seminaridel ja konverentsidel, panustamine ekspertnõupidamistel jms) sihipäraselt mitmeid **uusi võimalusi sihtgrupi tähelepanu äratamiseks ja teadlikkuse suurendamiseks**, nagu näiteks foorumteatri etendus ja teemakohase bluusimuusikali loomine,

11

soolise ebavõrdsuse mehhanisme kirjeldav kunstinäitus, koostöös õpetajate ja huvikoolide juhendajatega õpilastele mõeldud kunsti- ja meemikonkurss, ülikooli tasemeõppes ja projektõppes loodud mobiilimängu prototüüp „Palgalõhe ameerika mäed“.

### Mis on REGE peamine soovitus tööandjatele ja riigi esindajatele?

PEAMINE soovitus, et Eesti sooline palgalõhe jõuaks tasemelt 14,9% aastal 2021 tasemele 5% aastal 2035:

- **Prioriteetide selgitamine** – tööandjad ootavad, et riik väljendaks teema prioriteetsust nii seadusandluse kui ka eestvedamisega, et palgalõhe muutuks prioriteediks ka organisatsioonitasandil.
- **Ebakindluse vähendamine ja teadlikkuse suurendamine** tööandjate, ametnike ja elanikkonna hulgas – teadvustada, et soolise palgalõhe probleem on igas organisatsioonis, kuid seda saab vähendada.
- **Agentsuse toetamine organisatsioonides** – uskumuse kõrval, et palgalõhega on vaja tegeleda ja seda on võimalik ohjata, tuleb tööandjatele pakkuda selgeid lahendusi ja sobivaid töövahendeid.
- **Monitoorimine ja andmekogumine** – palgalõhe ja seda mõjutavate tegurite kohta andmete kogumine ning nende süsteemne järjepidev monitoorimine nii riigi kui ka iga organisatsiooni tasandil.
- **Indikaatorite kokkuleppimine** – palgalõhe ja seda mõjutavate tegurite monitoorimiseks tuleb valida indikaatorid, et saaks sõnastada eesmärkväärtused ja tagada nende regulaarne mõõtmine, seda nii riigitasandil kui ka iga tööandja vaates.
- **Naiste ja meeste toetamine** koduse tööjaotuse ja laste eest hoolitsemise panuse ühtlustamise ning töö ja pereelu ühildamise ülesannete juures nii tööandjate kui ka riigi vaates.
- **Edu eesmärgistamine** – Eesti soolise palgalõhe vähendamise saab kujundada riigi edulooks ja tööandja edukuse mõõdikuks, nt vastutustundliku, peresõbraliku või mitmekesisust toetava tööandja märgisega.

# 1 Uuring „Soolise palgalõhe vähendamine“

## 1.1 Uuringu taust, eesmärgid ja uurimisküsimused

Sooline palgalõhe (SPL) on nii tööturul kui ka laiemalt ühiskonnas valitseva soolise ebavõrdsuse olulisemaid indikaatoreid, mis peegeldab soolist ebavõrdsust ühiskonnaelu valdkondades nii avalikus kui ka erasfääris. Eestis on SPL jätkuvalt suur. 2021. aasta andmetel oli see Eesti Statistikaameti arvutuste kohaselt 14,9%. Kuigi Eestis on SPL vähenenud juba mõnda aega (ehkki vahepeal see kahanemine seiskus), troonime selle näitajaga Euroopa Liidu riikide võrdluses jätkuvalt tipus. Eurostati arvutuste kohaselt<sup>1</sup> oli palgalõhe Eestis 2020. aastal 21,1% ning esimest korda üle vaadeldava perioodi (alates 2007. aastast) ei olnud Eesti kõige suurema SPL-iga riik Euroopa Liidu riikide hulgas, olles loovutanud selle positsiooni Lätile, kus palgalõhe oli 22,3% (erinevalt Eestist on Läti palgalõhe näitaja ajas pigem üles liikunud). Nii ühe (Statistikaameti) kui ka teise (Eurostati) arvutustel põhinedes tähendab praegune olukord, et naistöötajate keskmine brutotunnitasu Eestis jääb märkimisväärselt alla meestöötajate keskmisele brutotunnitasule.

Märkimisväärne palgalõhe on ka põhjus, miks vastav temaatika ja palgalõhe vähendamine on jätkuvalt oluline ja vajalik. Seda enam, et kui üldise SPL-i arvutamine on kokku lepitud ja lihtne, siis palgalõhet selgitada ja selle põhjuse mehhanisme tuvastada on märksa keerulisem. Klassikaliselt jagatakse SPL selgitatud ja selgitamata osaks. Palgalõhe selgitatud osa on tavapäraselt jagatud vähemalt kahte ossa: esmalt inimkapitaliga seotud tunnused, nagu näiteks haridustase ja tööturustaaž (naistel enam pereeluga seotud töökatkestused), ning teiseks tööturu horisontaalse ja vertikaalse segregatsiooniga seotud tegurid, nagu näiteks see, et mehed ja naised kalduvad töötama erinevatel ametialadel ja on koondunud erinevatele tegevusaladele. Palgalõhe selgitamata osa viitab aga sellele, et tööturuteguritel on meeste ja naiste jaoks tööturul erinev tähendus (nt hariduse osa võib meeste ja naiste palgataseme kujunemisel olla erinev). Samuti jäävad selgitamata ossa sageli need individuaalsed ja tööturu karakteristikud, mida seni ei ole mõõdetud või mida ei saa mõõta, aga ka diskrimineerimine, mis toimub tööturul otseselt või kaudselt. Varasemad Eesti palgalõhe uuringud (vt nt Anspal jt, 2010; Espenberg jt, 2014) on toonud esile, et SPL-i selgitab ja mõjutab Eestis peamiselt tööturu segregatsiooniga seonduv, st töökoha, töötamise ja ettevõttega seotud tegurid. Lisaks jääb väga suur osa SPL-ist selgitamata. Teisisõnu, objektiivsed struktuursed ja individuaalsed tegurid on seni selgitanud palgalõhet Eestis üsna tagasihoidlikult ning suurem osa vaadeldud palgalõhest on jäänud selgitamata (nt Anspal jt, 2010 uuringus oli selgitatud palgalõhe suurus ~4%, mis moodustas vaid ~15% kogu vaadeldud lõhest).

**Selleks et parandada teadmisi palgalõhe kujunemisest, vähendada palgalõhe selgitamata osa ning pakkuda teaduspõhiseid vahendeid ja potentsiaalseid lahendusi, mis võimaldaksid pikemas**

---

<sup>1</sup> Statistikaameti ja Eurostati meetodikad soolise palgalõhe arvutamisel erinevad. Meeste ja naiste palgalõhes, mida avaldab Eurostat, ei ole arvestatud alla kümne töötajaga ettevõtete ning asutuste näitajaid, samuti põllumajanduse, metsamajanduse ja kalapüügi ning avaliku halduse ja riigikaitse tegevusalade palgatöötajate töötasusid.

**perspektiivis aidata kaasa SPL-i vähendamisele Eestis**, kutsus Sotsiaalministeerium koostöös teiste ministeeriumitega ellu selle projekti. Probleemid, mida uuringuga lahendatakse, on järgmised:

1. **Soolise palgalõhe statistiliste näitajate kohta järjepideva ja võrreldava andmestiku puudumine.**
2. **Suur sooline palgalõhe ja täpsemalt suure soolise palgalõhe selgitamata osa teadusliku selgitamise puudumine (85% soolisest palgalõhest ei ole võimalik olemasolevate andmetega selgitada).**
3. **Efektiivsete, teaduslikult põhjendatud lahendusmehhanismide ja rakenduste puudumine palgalõhe vähendamiseks (kuna 85% soolisest palgalõhest ei ole võimalik olemasolevate andmetega selgitada ehk ei ole võimalik jälitada palgalõhe tekketegureid).**

Peamine projektile püstitatud uurimisküsimus oli, **milliste näitajate abil on võimalik soolist palgalõhet selgitada ja millised on sellest lähtuvalt täiendavad meetmed palgalõhe vähendamiseks?** Peamisest küsimusest tulenevad järgmised alaküsimused:

- a) **Milline metoodika võimaldab ühendada olemasolevaid andmeallikaid ja tagab Euroopa Statistikaameti (Eurostati) metoodikaga võrreldavate andmete saamise?**
- b) **Millest koosneb soolise palgalõhe selgitamata osa? Kas ja kui, siis milliseid täiendavaid andmeid on vaja soolise palgalõhe selgitamata osa vähendamiseks?**
- c) Millised **prognoosi- ja simulatsioonimudelid** aitavad saavutada projekti eesmäärke?
- d) Millised on kvalitatiivuuringu tulemusel **täiendavad palgalõhet põlistavad tegurid ja palgalõhe laiem ühiskondlik kontekst?**
- e) Millised oleksid mudeldamise ja kvalitatiivuuringu tulemuste põhjal **kõige efektiivsemad võimalused (meetmed) riigil ja tööandjatel palgalõhe vähendamiseks?**

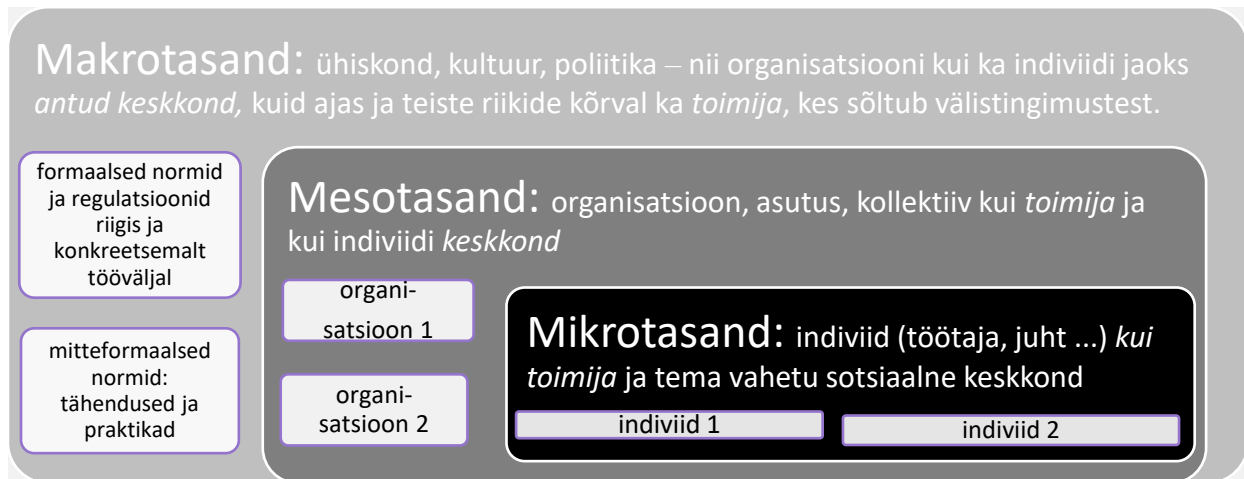
## 1.2 Projekti raamistik

Projekti üldraamistik, millest lähtuvalt on valitud analüüsistrateegiad, lähtub SPL-i analüüsimisel selle kui sotsiaalse nähtuse mitmekihilisuse eeldusest (Scott & Meyer, 1994) (vt joonis 1.1), eristades järgmisi tasandeid:

- **mikrotasand**, kus toimiv individuaalne tegutseja tõlgendab makrotasandilt lähtuvaid tähendusi ja reegleid, alludes neile või neid muutes;
- vahepealne **mesotasand ehk konkreetsete organisatsioonide tegevusväljad**, kus saavad kokku makrotasandi institutsionaalsed normid ning mikrotasandi individuaalsed valikud ja eelistused, moodustades võimaluste ruumi konkreetseks tegevuseks;
- **makrotasand**, mille moodustavad valitsevad väärtuste ja tähenduste süsteemid ning neile vastavad praktikad, formaalsed ja mitteformaalsed reeglid ja normid. Makrotasand toimib reguleerivana madalamate tasandite suhtes.

14

Igal tasandil võib eristada **toimijat** oma tegevusvõimekuse ja ressursidega ning tema **keskkonda**, seejuures keskkond osutub toimija jaoks tema potentsiaali või taotluste teostamisel nii **võimaldajaks** kui ka **barjääriks**: *bounded agency* ehk piiratud agentsuse mudel (Evans, 2007) ning *the agency and capabilities gap* ehk tegevusvalmiduse ja tegevussuutlikkuse lõhe mudel (Hobson, 2013). Samas on eritasandid üksteisega sisuliselt läbi põimunud.



Joonis 2.1. Soolise palgalõhe kujunemise mitmetasandiline mudel

Just selle nähtuse mitmekihilisus, seda kujundavate tegurite omavaheline seotus ja paiknemine ühiskonnatasanditel (vt ka Chubb jt, 2008), mis omakorda ei võimalda neid alati otseselt mõõta ja palgalõhega seostada, on ilmselt põhjus, miks praktikas on SPL-i ja eelkõige selle selgitamata osa põhjuste väljaselgitamine endiselt keeruline ülesanne. Seetõttu on SPL-i nimetatud ka nurjatuks probleemiks (inglise *wicked problem*) (Keep & Mayhew, 2014), millel puuduvad sirgjoonelised lahendused. Enamgi veel, ka selle probleemi tähenduse suhtes ei olda alati üksmeelel. Sotsiaalse probleemi lahendamise keerukust võimaldab arusaam, et osa palgalõhest on veenvalt *seletatav* ja osa *seletamatu* – ning nähtuse (täielik ära)seletamine peab tingimata eelnema sellele, et saaksime asuda seda muutma ja mõjutama. Oluline on ka rõhutada, et seletatud palgalõhe ei tähenda veel õiglast palgalõhet: SPL on tervikuna problemaatiline, isegi kui selgub, et oskame palgalõhet kuidagi põhjendada. Küll aga pakub SPL-i seletamine märksa paremaid võimalusi valida, planeerida ja ellu viia (poliitika)meetmeid SPL-i vähendamiseks.

### 1.3 Uuringu metodoloogia

Projekti käigus viisime läbi analüüse, milles kasutasime püstitatud (ala)küsimustest ja (ala)eesmärkidest lähtudes nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid andmeid/andmestikke ning analüüsimeetodeid. Metodoloogilised valikud tulenesid ühelt poolt projekti üldisest, kolmetasandilisest mudelist, kus

individuaalsel tasandil mõõdetud palgalõhet analüüsitakse üldjuhul ettevõtte/organisatsiooni, aga ka institutsioonide (poliitika) tasandi mõjurite kaudu. Teiselt poolt tulenesid metodoloogilised valikud konkreetsematest/kitsamatest uurimisküsimustest, millele püüdsime (ala)analüüside abil vastuseid leida. Olgu siinkohal mainitud projekti seisukohast kesksamad meetodid.

Palgalõhe selgitamiseks kasutatakse keskselt klassikalist **palgaregressiooni** ja **Blinder-Oaxaca dekomponeerimise meetodit**, kus kahe võrreldava rühma palgaerinevused jagatakse osaks, mida seletatakse rühmaerinevustega n-ö tootlikkuse tunnustest, nagu näiteks haridus ja tööstaaž, ning ülejäänud osaks, mida ei saa nende erinevustega seletada. Seletamata osa kasutatakse sageli kui toimuva diskrimineerimise mõõdikut, kuid see sisaldab endas ka rühmade erinevusi mittevaadeldud (mudelisse mittelülitatud) karakteristikutes. Nimetatud analüüsi täiendatakse **kvantiilregressiooni** ja sellepõhise dekomponeerimisega. Kui lineaarregressioon hindab tunnipalga logaritmi keskmist, mis annab üldistava hinnangu kogu valimi keskmise meeste ja naiste tunnipalga vahe kohta, siis kvantiilregressioon võimaldab hinnata tunnipalga erisust sissetuleku jaotuse osades. Selle abil on võimalik teha järeldusi palgalõhe varieerumise kohta sissetulekurühmade arvestuses. Nii nagu Blinder-Oaxaca meetodiga, nii rakendatakse ka kvantiilregressiooni puhul dekomponeerimist. Erinevalt keskmiste vahe dekomponeerimisest on sama rakendamine detsiilidele keerukam ning seda on püütud lahendada mitmesuguste meetoditega, millest siin rakendatakse RIF-meetodit. Nimetatud analüüside ja meetodite kohta saab lugeda lähemalt analüüsiraportitest (Täht jt, 2019; Klesment, 2021).

Klassikalise palgalõhe analüüsi kõrval katsetasime ka alternatiivsemaid meetodeid meeste ja naiste tunnipalga seletamiseks, rakendades selleks **valikut masinõppe ja andmekaeve meetoditest**. Selle analüüsi eesmärk oli avastada andmetest võimalikke seoseid ja struktuure, mida me klassikalise palgaregressiooni puhul ehk eeldada või oodata ei oskaks. Fookuses on siin (nii nagu palgaregressiooni puhul) indiviidi palk ehk palgatasemete kujunemine ja seletamine. Selle lähenemise esimese sammuna rakendasime tunnipalga seletamiseks **lineaarset regressioonimudeli loogikat**, et ennustada sõltuva muutuja (logaritm tunnipalk) väärtust, kasutades ühte või enam sõltuvat muutujat. Teise alternatiivse lähenemise korral rakendasime **otsustuspuud** – see kujutab endast struktuurilt vooskeemi, mille tulemused esitatakse puuna, mille iga sisemine leht on justkui katse muutujate kohta (nt kas väljas on tuuline või tuulevaikne), iga oks näitab vastava katse tulemust ja välimised lehed esindavad klassi, kuhu vastav andmepunkt ennustuste kohaselt kuulub.

Põhipalga ja töötundide ennustamiseks (vt ka ptk 2.2) kasutasime **närvivõrkude mudeleid**. Närvivõrk on algoritmide hulk, mis on tuletatud päris närvivõrkudest ja loodud ära tundma erinevaid mustreid. Närvivõrk tõlgendab sissetulevat infot masinliku meelega kaudu, sildistades või klasterdades andmeid. Mustrid, mille närvivõrk ära tunneb, on numbrilised vektorid, millesse pärismaailma info (pildid, heli, tekst jne) tuleb tõlkida. Selleks, et närvivõrk suudaks andmeid tõlgendada, on tal vaja juba enne sildistatud andmeid, mille peal treenida. Selle uurimuse raames kasutasime Sklearni teeki, kus on funktsioonid



närvivõrkudel põhinevate mudelite treenimiseks, valideerimiseks ja rakendamiseks. Masinõppe, andmekaeve ning närvivõrkude mudelite ja meetodite kohta saab lugeda lähemalt Kuldklipp 2020.

Emaduslõivu analüüsimisel rakendasime nii **hierarhilisi mudeleid** (mitmetasemelist regressiooni) kui ka kestvusandmeid ja nende analüüsiks mõeldud **event study metodoloogiat**. Nende meetodite ja tulemuste kohta vt lähemalt ptk 3.3 ning Lauri jt, 2022, ja Unt jt, 2021.

Kvantitatiivset andmeanalüüsi täiendab **kvalitatiivne uuring võtmetähtsusega rühmadega** (organisatsioonid, tööandjad, töötajad). Kvalitatiivsed andmed aitavad vastata uurimisküsimustele, millele kvantitatiivne andmeanalüüs ja mudelid vastata ei suuda, andes kvantitatiivse andmeanalüüsi tulemustele laiemat konteksti, millega panustada efektiivsete lahenduste väljatöötamise ja korraldusse. Kvalitatiivne analüüs põhines järgmistel empiirilistel andmetel: **ekspertintervjuud** riigiametite esindajatega (8 eksperti); **dokumentide analüüs** (soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja sellega seotud teiste seaduste muutmise eelnõu dokumentatsioon, juhtumiuuringus osalevate organisatsioonide palgaandmed ja tööd reguleerivad dokumendid); organisatsioonide **juhtumiuuringud** (4 organisatsiooni); **intervjuud töötajate, sh juhtivtöötajatega** (51 töötajat, sh 19 juhtivtöötajat, 7 juhti neljast organisatsioonist väljaspool juhtumiuuringut); soolise palgalõhe **kogemuslood** (48 kogemuslugu, sh 38 eesti keeles ja 10 vene keeles); intervjuud kogemuslugude jagajatega (9 intervjuud, lisaks juhtumiuuringute 51 töötajat). Kvalitatiivse uuringu metodoloogia kohta saab lugeda täpsemalt Aavik jt, 2020. Kvalitatiivse uuringu andmete analüüs põhines kahel metodoloogilisel lähenemisel. Esmalt kasutasime andmete väljaselgitamiseks ja rühmitamiseks temaatilise analüüsi (Braun & Clarke, 2006) põhimõtteid. Teiseks toetusime kriitilise diskursusanalüüsi (Fairclough, 1992) koolkonnast pärit Bacchi (2012) „What’s the problem Represented to Be“ (WPR) lähenemisele, mida uuringu tarbeks lihtsustasime ning mis aitas tuvastada SPL-i raamistamise viise ja pakutud lahendusi.

#### 1.4 Projekti korraldus ja tegevused

Projekti kesksetele uurimisküsimustele vastuste leidmiseks võeti ette järgmised tegevused:

- **Tööpakett 1**, mille keskne tegevus oli projekti juhtimine, sh koostöö koordineerimine partnerite vahel, ümarlaudade korraldamine (vt ptk 3.1.1), projekti aruandlus. Tööpaketi (TP) põhitäitja: TLÜ RASI.
- **Tööpakett 2**, mille keskne tegevus oli luua ülevaade statistilistest näitajatest ja andmestikest, mis võimaldavad palgalõhet analüüsida ja muu hulgas hinnata olemasolevate andmeallikate kasutamise võimalusi nii, et nende põhjal oleks võimalik arvutada ka Euroopa Statistikaameti (Eurostati) metoodika järgi SPL-i näitaja (vt ptk 2.2). Lisaks oli selle tööpaketi tegevus luua ülevaade ja soovitused palgalõhe mõõtmiseks ja jälgimiseks vajalikest ja sobilikest indikaatoritest (vt ptk 2.4). TP põhitäitjad: TLÜ RASI, TTÜ, SA.

- **Tööpakett 3**, mille keskne tegevus oli läbi viia palgalõhe kvantitatiivne analüüs palgalõhe mõõtmiseks ja selgitamiseks (vt ptk 2.3) ning uurida valitud andmekogusid eesmärgiga avastada seal võimalikke seoseid ja nende rakendatavust palgalõhe analüüsiks (ptk 2.2, ptk 3.3.2). TP põhitäitjad: TLÜ EDI, TLÜ RASI ja TTÜ.
- **Tööpakett 4**, mille keskne tegevus oli läbi viia mitmetasandiline (organisatsioonide juhid ja töötajad, kogemuslood, riigi esindajad) kvalitatiivne uuring, mille tulemused võimaldasid pakkuda täiendavaid seletusi SPL-ile, lähtudes meso- ehk ettevõtte/organisatsiooni (vt ptk 3.1.3, 3.2) ning makro- ehk riigitasandist (vt ptk 3.3.1). Selle alusel töötati välja nii uued soovituslikud indikaatorid palgalõhe ja selle mõjude jälgimiseks (vt ptk 2.4) kui ka soovitused palgalõhe vähendamiseks (vt ptk 4.1). TP põhitäitja: TLÜ RASI.
- **Tööpakett 5**, mille keskne tegevus oli laiendada ja täiendada seniseid Eesti kohta rakendatud palgalõhe analüüsimise ja mõtestamise viise uute uurimisküsimuste, andmestike/andmete ja meetoditega. Selleks analüüsiti palgalõhe seni varju jäänud aspekte ja tegureid, nagu ootused (vt ptk 3.2.4), väärtused (ptk 3.1.1, 3.1.2) ja elukaar, täpsemalt palgalõhe pikaajaline mõju emaduslõivuna (vt ptk 3.3.2). Tööpaketi põhitäitjad: TLÜ RASI, TLÜ EDI.
- **Tööpakett 6**, mille keskne tegevus oli töötada eelmiste tööpakettide raames kogutud Eesti-spetsiifiliste sisuteadmiste ja rahvusvahelise kogemuse najal välja digilahenduste prototüüpe palgalõhe teadvustamiseks ja seeläbi palgalõhe vähendamiseks (vt ptk 4.2.2). TP põhitäitjad: TLÜ RASI, TLÜ DIGI, TTÜ, SA.
- **Tööpakett 7**, mille keskne tegevus oli avaldada arvamust ja hinnanguid väljatöötatud digilahenduste prototüüpide kohta nende rakendatavuse ja mõju osas, mille põhjal omakorda luuakse (poliitika)soovitusi palgalõhe vähendamise kohta (vt ptk 4.2). TP põhitäitjad: TLÜ RASI, TLÜ DIGI ja TTÜ.
- **Tööpakett 8**, mille keskne tegevus oli aidata kaasa projekti teema teadvustamisele, tulemuste levikule ja väljatöötatud lahenduste kasutuselevõtule ning aidata seeläbi kaasa palgalõhe vähendamisele ühiskonnas (vt ptk 4.1). TP põhitäitjad: TLÜ BFM ja TLÜ RASI.
- **Tööpakett 9**, mille keskne ülesanne oli vormistada uuringu tulemused lõppraportiks.

Raportisse on koondatud kokkuvõtte projekti raames läbi viidud kesksematest analüüsides ja tulemustest. Detailsem ülevaade andmetest, analüüsimeetoditest ja tulemustest on huvilistele leitav vastavatest raportitest ja teaduspublikatsioonidest.

## 2 Soolise palgalõhe mõõtmine

### 2.1 Soolise palgalõhe definitsioon

Soolise palgalõhe (inglise *gender pay gap, gender wage gap*) all mõistetakse tavaliselt meeste ja naiste keskmiste palkade erinevust. Seda mõõdetakse kas meeste ja naiste tunnipalga suhtena (palgalõhe = keskmine naiste tunnipalk / keskmine meeste tunnipalk) või meeste ja naiste keskmise tunnipalga vahe osakaaluna meeste keskmisest tunnipalgast (palgalõhe = (meeste keskmine tunnipalk – naiste keskmine tunnipalk) / meeste keskmine tunnipalk). Viimast lähenemist kasutab SPL-i arvutamisel ja raporteerimisel ka Eurostat. Arvutuse aluseks on palgad, mida makstakse otse töötajatele enne tulumaksu ja sotsiaalkindlustusmaksete mahaarvamist. Arvutustes arvestatakse ainult kümne ja enama töötajaga ettevõtteid. Eurostati hinnangul oli Euroopa Liidu keskmine SPL 2020. aastal 13%, mis tähendab, et naised teenisid keskmise tunnitasu mõttes 13% vähem kui mehed. Eestis oli palgalõhe Eurostati arvutuste järgi samal aastal 21,1%, mis on jätkuvalt Euroopa Liidu kõrgeimate näitajate hulgas. Ka Eesti Statistikaamet kasutab SPL-i arvutamisel ja raporteerimisel keskmiste tunnipalkade vahede osakaalu näitajat, kuid erinevalt Eurostatist võetakse arvesse kõik majanduslikult aktiivsed ettevõtted, asutused ja organisatsioonid, kus on vähemalt üks töötaja. Statistikaameti metoodika ja arvutuste järgi oli SPL-i näitaja Eestis 2021. aastal 14,9%. Nii Eurostati kui ka Eesti Statistikaameti arvutused näitavad, et Eestis on palgalõhe vähenemas.

Ka selles projektis kasutatakse keskselt **tunnipalga lõhe** definitsiooni, mille oluline eelis on võrreldavus teiste uuringute, analüüside ja riikidega. Lisaks on rakendatud **täiendavaid või alternatiivseid palgalõhe mõõtmisviise**, näiteks kasutatakse registriandmetel põhinevate analüüside puhul pigem **kuupalka**, st palgalõhet arvutatakse meeste ja naiste keskmise kuupalga vahe osakaaluna meeste kuupalgast. Ühelt poolt tuleneb see andmetest – eriti just registriandmetest pärinevad andmed ei võimalda arvutada usaldusväärsel moel välja tunnipalka. Teiselt poolt on alternatiivsete definitsioonide ja arvutuskäikude kasutamise aluseks soov käsitleda töötasu laiemalt kui vaid põhitasul põhineva tunnipalgana. Nii palgalõhe tekkemehhanism kui ka mõju on pikaajalised ja mitmetasandilised protsessid ning seega tuleb palgalõhest rääkides pidada silmas lisaks palga- ja/või sissetulekute erinevuste mõjule tänapäeval (väiksemad sissetulekud = väiksemad tarbimisvõimalused, suurem vaesusrisk, eriti üksikutel ja/või üksikvanematel jne) ka selle tagajärgi tulevikus (erinevused pensionites, majanduslikus kindlustatuses jne). Nii on näiteks töötasu struktuuri uuringu 2018. aasta andmete analüüsil tehtud lisaks põhitasule lisaanalüüs palgalõhe kohta ka juhul, kui arvestada lisatasusid ja preemiaid.

Põhiliste andmeallikatena palgalõhe mõõtmiseks ja selgitamiseks (dekomponeerimiseks) kasutatakse töötasu struktuuri uuringu (2014, 2018) andmeid, mida kombineeritakse registritest pärit andmetega. Palgalõhe lahtimõtestamiseks ning selle laiema ühiskondliku ulatuse, mõju ja olemuse kirjeldamiseks ja hindamiseks rakendatakse suurt hulka teisi, peamiselt arvamusuuringute (sh rahvusvahelisi) andmeid, kuid ka registriandmeid.

## 2.2 Palgalõhe hindamine registriandmete põhjal

Selle projekti uurimisküsimusi oli, et milline meetodika tagab Euroopa Statistikaameti (Eurostati) meetodikaga võrreldavate andmete saamise. Seni on Eesti Statistikaamet viinud kord aastas (oktoobris) läbi ettevõtete palgauuringu, millest selgub meeste ja naiste keskmine tunnipalk, millest selgub omakorda SPL nii Eurostatile raporteerimiseks kui ka Statistikaameti enda arvutusteks. Iga nelja aasta tagant viiakse läbi ka töötasu struktuuri uuring (viimane uuring toimus 2018), milles on märkimisväärselt rohkem informatsiooni ettevõtete/organisatsioonide töötajate ja palkade kohta, ning see võimaldab avaldada palgalõhest enam lõikeid kui ainult tegevusvaldkondade kohta (mis on olemas igal aastal). Töötasu struktuuri uuring on meie hinnangul kesksemaid ja olulisimaid andmeallikaid SPL-i analüüsimiseks Eestis.

Alternatiivne andmelahendus töötasu struktuuri uuringule, mida tehakse iga nelja aasta tagant, ja iga-aastasele palgauuringule võiks olla informatsioon registrites. Projekti raames läbi viidud analüüsid selle alternatiivse andmeallika kasutatavuse kohta näitasid, et hetkel jäävad registriandmed selleks mitmes mõttes piiratuks. Registriandmetes ei ole **töötatud tundide arvu**, mistõttu ei ole võimalik otse välja arvutada tunnipalka, millel põhineb aga nii Statistikaameti kui ka Eurostati arvatud näitaja. Lahendus võiks siin olla palgalõhe ja/või töötundide hindamine kaudselt, st ennustada neid olemasolevate andmete pealt, mida me projekti raames ka katsetasime. Nii oli Kuldkepi (2020) analüüsi eesmärk muu hulgas katsetada, kas ilma töötasu uuringu andmeteta, st kasutades ainult registritest pärit andmeid, on võimalik arvutada palgalõhet välja sama täpselt kui samal aastal töötasu struktuuri uuringu andmetest arvatuna. Etalonväärtusena kasutati 2018. aasta töötasu struktuuri uuringu andmete alusel arvatud oktoobrikuu brutotunnipalka ilma lisatasudeta. Kokku oli analüüsis 1 413 950 andmerida, millest jäi peale ebatäielike ridade eemaldamist järele 127 138 andmerida. Tunnipalga hindamiseks registrite alusel kasutati tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsiooni andmeid viie kuu kohta, sh tasu liigid (10, 11, 12), vanus ja sugu.

Kuigi nii regressioonimudeli ehitamine kui ka närvivõrkude mudel töötasid üpris hästi, saadi õigest palgalõhest siiski erinev tulemus, mida võib osaliselt seostada andmekaoga. Regressioonimudeli ja närvivõrkude puhul kõikus palgalõhe suurus katseandmete valimeid kasutades lausa 5%. Kuigi edaspidi kasutatakse juba olemasolevaid treenitud mudeleid, st ei ole vaja andmeid katse- ja treeningandmeteks teha, vaid saab arvutada kõikide olemasolevate andmeridade peal ja alles jääb tunduvalt rohkem andmeridu, ei oleks eri andmetike ühendamisel siiski võimalik andmeridade kadu vältida (kaoks üle 60 000 rea). Mida vähem andmeridu andmete puudumisel, seda rohkem erineb aga brutotunnipalga palgalõhe ametlikust (siin katsetati 2018. aasta palgalõhe suhtes) palgalõhest. Ka siis, kui oleks võimalik saada kõikide töötajate kohta kõik vajalikud sisendandmed, ei pruugi saadud mudelid valitsevat palgalõhet siiski õigesti ennustada. Kuna mudelid on õppinud leidma 2018. aasta palgalõhega andmetest seoseid, siis võib see ka järgnevatel aastatel ennustada naistele väiksemat tasu kui meestele, arvestamata aastate möödumisel toimunud ühiskondlikke muutusi, nagu näiteks riigi probleemi korrigeeriva sekkumise tõttu.

Juhul kui aga eesmärk on **hinnata põhipalga suurust** ja mitte arvutada välja tunnipalka, siis on võimalik eristada suhteliselt täpselt lisatasusid ja põhipalka. Etalonväärtuseks oli selle analüüsi juures töötasu struktuuri uuringu andmestik. Selle andmestiku alusel püüti samuti selgitada välja oktoobrikuu põhipalk ning selleks võrreldi omavahel ühe isiku kõige sagedamini esinevate väljamaksete keskmist ja kõikide väljamaksete keskmist. Kõige lihtsam oktoobrikuu põhipalga ennustamine, kasutades aasta jooksul sagedamini ette tulnud väljamakseid, töötas hästi: erinevus töötasu struktuuri uuringu pealt arvatud põhipalgaga oli vaid 0,2%.

Üldhinnang neile tunnipalga ja palgalõhe hindamise katsetele oli see, et **need ennustused ei ole hetkel piisavalt täpsed, et võimaldaksid meeste ja naiste tunnipalka ja palgalõhet arvutada senistest andmeallikatest. Samas mõnede eesmärkide ja hinnangute puhul töötavad need meetodid ja hinnangud paremini kui teiste puhul.**

### 2.3 Palgalõhe selgitamine

Töötasu struktuuri uuringu (2014) andmetel ( $n = 125\,394$ ) oli meeste keskmine tunnipalk naiste keskmisest tunnipalgast 29,5% kõrgem (vt kogu analüüsi Täht jt, 2019). Sooline keskmine tunnipalga erinevus varieerus nii vanuse, rahvuse, haridustaseme, ameti, tegevusala kui ka laste arvu arvestuses. Nii näitasid andmed, et kuni 40. eluaastateni iseloomustas iga järgnevat vanuserühma kõrgem keskmine tunnipalk, kuid pärast seda hakkas see taas langema, seda nii meestel kui ka naistel. Meeste puhul võis aga täheldada märksa kiiremat tunnipalga kasvu ja see tõi endaga kaasa suurema SPL-i, mis tipneski 44–45-aastaste vanuserühmaga. Hiljem lõhe taas vähenes, kuid jäi alati püsima, olles kõige väiksem (15,2%) noorimate (15–24) tööturul viibijate hulgas. Suuremat varieerumist palgalõhe puhul võis märgata ka ametirühmade arvestuses. Palgaerinevused olid suurimad oskus- ja käsitöölise ametirühmas (31,7%), aga ka tippspetsialistide (25,7%) ja keskastmespetsialistide (25,1%) hulgas, samas kui näiteks juhtide ametirühmas (seal on koos eri taseme juhid) oli korrigeerimata lõhe 16,1% ehk keskmisest väiksem, nagu ka ametnike (17,7%) ja teenindajate (20,4%) ametirühmas, millest viimases olid ka üldises plaanis madalaimad palgad.

Märkimisväärseks võib veel esile tuua palgalõhe ja laste arvu seost – meeste ja naiste puhul, kellel ei olnud lapsi, oli palgalõhe väiksem (12,5%), kuid iga järgmise lapsega suurenes see järk-järgult ja näiteks kolme lapse puhul oli see juba 31,6%. Kui naiste puhul võis märgata suunda, et mida rohkem lapsi, seda väiksem keskmine tunnipalk, siis meeste puhul oli see vastupidi, mille tulemuseks oligi suurem palgalõhe enama arvu laste puhul. Laste olemasolu ja palgalõhe seost, täpsemalt emaduslõivu Eestis, vaadatakse analüüsis (vt ptk 3.3.2).

Palgalõhe selgitamiseks kaasasime analüüsi lisaks töötasu struktuuri uuringu (2014) andmetele ka registriandmed. Palgalõhe selgitamiseks rakendasime klassikalist palgaregressiooni, aga ka palgalõhe

dekomponeerimist (Blinder-Oaxaca) ja kvantiilregressiooni võimalusi (vt ka Täht jt, 2019). Analüüsi kaasatud tunnuste valik põhines varasematel Eesti kohta tehtud uuringutel (vt nt Anspal jt, 2010; Espenberg jt, 2014; Biin, 2011), kuid seda tunnuste hulka oli laiendatud olemasolevate andmete piires. Võrreldes varasemate analüüsidega, õnnestus meil analüüsi kaasata enam organisatsiooni/ettevõtet iseloomustavaid mõõdikuid. Kaasatud tunnused jagasime aineteoreetilistest kaalutlustest lähtuvalt järgmistesse rühmadesse:

- *individuaalsed karakteristikud*: vanus, rahvus, emakeel, haridus;
- *tööturukogemus ja tööturuga seotus*: töötus viimase viie aasta jooksul (päevade arv), saadud palgatulu viimase viie aasta jooksul (kuude arv), saadud juhatase liikme tasu viimase viie aasta jooksul (kuude arv), töövõtulepingu alusel saadud töötasu viimase viie aasta jooksul (kuude arv), väljavõetud haiguspäevade arv (aasta jooksul), väljavõetud puhkuspäevade arv (aastas), puue;
- *tööturupositsioon*: tööaeg (osa-/täisajaga töö), töölepingu liik (tähtajatu/tähtajaline leping), amet (2-kohaline ISCO kood, 39 kategooriat);
- *tööandja või töökoha karakteristikud*: tegevusala (EMTAK kodeering, 81 kategooriat), ettevõtte omandivorm (KOV, riigi omand, kodumaine/välismaine eraettevõtte), ettevõtte suurus, naiste protsent ettevõtte töötajate hulgas, keskmine tunnipalk ettevõttes;
- *perekondlikud tegurid*: laste arv, laste vanus (lapsed vanuses 0–2, 3–6, 7–12);
- *piirkondlikud tegurid*: maakond.

Mudeli üldine seletusvõime näitas, et mudelites, kus olid ainult individuaalsed ja tööturuga seotust iseloomustavad karakteristikud, jääb selgitatud osa kogu vaadeldud palgalõhest üsna väikeseks. Selgitatud osa kasvab (ja proportsionaalselt selgitamata osa kahaneb) märkimisväärselt, kui lisada mudelisse tööga (amet, tööaeg, töölepingu liik), tööandjaga (tegevusala, ettevõtte suurus, omandivorm, naiste osakaal ettevõttes) ning ettevõtte keskmise palgaga seotud karakteristikud. Pisut enam aitavad palgalõhet selgitada töötaja elukaare tegurid (laste arv ja töötaja vanus), kuid seda pigem marginaalselt. Kõigi nimetatud tunnuste lisamisel mudelisse **õnnestus meil vaadeldud lõhest ära selgitada veidi enam kui 2/5, mida on võrreldes varasemate uuringutega** (vt nt Anspal jt, 2010 joonisel, kus suudeti selgitada 15% vaadeldud palgalõhest) **märkimisväärselt rohkem**. Loomulikult ei saa siin eirata seda, et nende analüüsides puhul on kasutatud eri andmestikke koos oma võimaluste ja piirangutega kaasmuutujate osas. Seetõttu ei saa mudeleid üks ühele võrrelda, kuid laias plaanis võib siinse analüüsi resultaati pidada varasematest tulemuslikumaks. Seejuures oli võimalik seletada kaasatud tunnuste abil madalapalgaliste puhul ära peaaegu kogu vaadeldud lõhe, keskmise palgaga inimeste puhul umbes pool, samas kui kõrgepalgaliste puhul, kus palgalõhe oli ka kõige suurem, jäi suurem osa palgalõhest selgitamata. Viimane viitab, et Eesti suurt palgalõhet „veavad“ kõrgelt tasustatud mehed, kelle palgataset ei suuda analüüsi kaasatud tegurid põhjendada. Tööturuga (amet, tegevusala) seotud tegurite suurem selgitusvõime viitab aga **tööturu segregeeritusele**, s.o mehed ja naised koonduvad ametikohtadele ja tegevusaladele, kus palgatase on keskmiselt erinev.

Varasemate analüüsidega võrreldes õnnestus meil kaasata palgalõhe selgitamise enam **ettevõtte/organisatsiooni tasandi tegureid** ning nagu analüüs näitas, siis on ka neil teguritel **oluline panus palgalõhe selgitamise**. Kõrgema keskmise tunnipalgaga ettevõtetes on soopõhised palgakäärid tuntavamad kui madalama keskmise sissetuleku tasemega ettevõtetes. Omandivormi järgi vaadates on **kõige suurem palgalõhe välisomanduses ettevõtetes**: 40% ehk kaks korda suurem kui eestimaise päritoluga eraettevõtetes. Kõige väiksem on SPL aga kohaliku omavalitsuse asutustes, 14%, mis on omakorda palju madalam kui riigisektoris keskmiselt. Samas oli **riigisektoris vaadeldud palgalõhe suurem kui erasektoris**, mis on pigem ebatüüpiline olukord (kuid siiski mitte täiesti ebatavaline). Põhjalikum analüüs majandussektoriga seotud eripäradest (vt Unt jt, 2021) näitas, et ka avalikus sektoris nii riigi kui ka omavalitsuse tasandil ning välisomanduses eraettevõtetes suureneb palgalõhe palkade kasvades, mis viitab **nn klaaslae efektile**. Eesti omanduses eraettevõtetes, kus on enamik töökohti, seda efekti näha ei ole. Lisaks **süveneb riigisektoris lõhe süstemaatiliselt põhjas ehk madalamate palkade korral**, mis viitab **nn kleepuva põranda fenomenile naiste puhul**, kuna teistes sektorites meie andmed seda tendentsi ei näidanud. Põrandad võivad siiski olla (mitte)kleepuvad ja laed (mitte)valmistatud klaasist, kui arvestada nende sektorite üksikute organisatsioonide karjäärivõimalusi.

Kui püüdsime mõista enam **tunnipalga suuruse/variatiivsuse** taga olevaid tegureid, seletasid nii meeste kui ka naiste puhul nendest enim (tähtsuse järjekorras) **amet, ettevõtte tegevusala, haridustase, maakond ja vanus**. Samas **seletasid need enam naiste kui meeste tunnipalga variatiivsust**. Nende sisuliste tulemuste kõrval ei ole ka väheoluline tõsiasi, et analüüsi (otsustuspuud) täpsus jäi 40–60% vahele, mis tähendab, et uuringus kasutatud muutujate põhjal ei ole võimalik väga täpselt ennustada, millisesse rühma mingi tunnipalk kuulub. Analüüsist ei järeldunud ka, et rühmad, kus oli rohkem andmepunkte, oleksid ennustanud väiksema veaga tunnitasu, millest võib järeldada, et rühmasid, kus tunnitasu ennustati suurema veaga, mõjutavad leitud tunnused vähem.

**2018. aasta töötasu struktuuri uuringu** ja registri põhjal koostatud andmestiku pealt läbi viidud kordusanalüüsis, mille alusandmestik sisaldas 2014. aasta andmetega võrreldes veidi vähem selgitavaid tunnuseid, õnnestus ära selgitada **27% tunnitasu erinevustest meeste ja naiste vahel** (vt ka Klesment, 2021). Võrreldes varasema analüüsiga, mõõdeti lisaks 2018. aasta andmete analüüsis töötasu kahel viisil, hindamaks tulemuste erinevust: **oktoobrikuu palgatulu põhjal arvatud tunnitasu** (nagu seda tehti 2014. aasta andmete analüüsi puhul) ja **aasta jooksul töötatud päevade kohta arvatud tunnitasu**, mis võtab arvesse ka lisatasud ja preemiad (ehk siis tunnitasu on arvatud aasta tulu pealt). Analüüsi tulemused näitasid, et kõiki olemasolevaid tunnuseid arvestades oli lineaarmudeliga ennustatav meestöötajate oktoobri keskmine tunnitasu ca 17% kõrgem naistöötajate omast. Kasutades aasta baasil arvatud tunnitasu, mis sisaldas lisatasusid ja preemiaid, oli see vahe väiksem – umbes 14%. Nii nagu 2014. aasta uuringu andmete analüüsis, olid peamised tunnitasu soolist erisust selgitavad muutujad seotud vanuse, ameti, ettevõtte tegevusala ja ettevõttes makstava keskmise tasuga. Aasta baasil arvatud tunnitaselõhe dekomponeerimine eristas selgitatud osana umbes 16% kogu mees- ja naistöötajate

töötasu vahest. Võrreldes oktoobri tunnitasu kasutava mudeliga, oli selgitatud lõhe osakaal tunduvalt väiksem.

Samamoodi nagu 2014. aasta analüüsi tulemustes, varieerus nüüdki tunnipalga erinevus märkimisväärselt vanuserühmade arvestuses. Kõige kõrgemad tunnipalgad olid vanuserühmas 35–44 ning ühtlasi oli selles rühmas kõige suurem erinevus naiste ja meeste tunnipalga vahel (20%). Kõige madalamas tunnipalgadetsiilis oli meestöötajate tunnitasu 3,7% ja kõrgeimas detšiilis 29% kõrgem naistöötajate omast. SPL on kõige väiksem kohaliku omavalitsuse organisatsioonides ja kõige suurem väliskapitalil põhinevates eraettevõtetes.

Mees- ja naistöötajate 2018. aasta oktoobri tunnitaselõhe hindamisel palgadetsiilide kaupa ilmnes väiksem sooline tasuerisus madalamalt tasustatud töötajate osas ja suurem vahe hästi tasustatud töötajate hulgas: meestöötajate tunnitasu oli esimeses detšiilis 3,7% ja kõrgeimas detšiilis 29% kõrgem naistöötajate omast. Vaatamata asjaolule, et kõige kõrgema tunnitasu detšiilis on lõhe meeste ja naiste tasu vahel kõige suurem, oli just selles rühmas kõige keerulisem seda erinevust mudelis kasutatud tunnuste põhjal selgitada. Kui madalaimas tunnipalgadetsiilis õnnestus analüüsi kaasatud tunnustega ära selgitada 50% seal vaadeldud palgalõhest, teises detšiilis 64% ja mediaanis 33%, siis kõige väiksem oli selgitatava lõhe osa kõrgeimas detšiilis (18%).

Mõlemad analüüsid näitavad, et **kõige suurem selgitusvõime on ametil, tegevusalal, ettevõtte (palgatase) ehk tööturu (struktuuri) teguritel**. Selle taga on omakorda **naiste ülesindatus madalamalt tasustatud ametites/tegevusaladel** ning nn klaaslae efekt, mille kohaselt **jõuavad naised vähem (tipp)juhtide ametikohtadele** (Eestis, võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega, on naised keskmisest paremini esindatud juhtide hulgas, kuid keskmisest halvemini tippjuhtide hulgas, mis tähendab, et naiste „laeks“ jääb sageli keskastmejuhi, osakonnajuhataja jms positsioon). Ja kui naised ka jõuavad tippu, siis nende palgatasemed seal kipuvad olema madalamad. Kui teiste maade uuringud näitavad, et kui palgad (ja palgalõhe) on väiksemad avalikus sektoris, kuhu kipuvad eri põhjustel koonduma naised, **siis Eesti puhul kaldub avaliku sektori palgalõhe olema suurem või võrdväärne erasektori palgalõhega**. Väikseim on palgalõhe (ja üldised palgatasemed) kohalike omavalitsuste organisatsioonides. Püsiv on ka palgalõhe seos (tunni)palkade tasemega – **mida kõrgem on tunnipalga detšiil, seda suurem on lõhe ja seda vähem on võimalik seda lõhet selgitada**.

## 2.4 (Lisa)indikaatorid palgalõhe hindamiseks/monitoorimiseks

Selleks et määratleda, milliseid täiendavaid indikaatoreid tuleks SPL-i jälgimisel arvesse võtta, käsitles REGE projekt järgmisi küsimusi:

- Milliseid indikaatoreid palgalõhe kontekstis Eestis nii riigi sees kui ka rahvusvaheliselt juba jälgitakse (ja mis sisendit, kui üldse, vajavad need regulaarse andmekogumise mõttes)?



- Kuidas kasutada täielikumalt võrdlevate andmekogumiste potentsiaali nagu International Social Survey Programme (ISSP), European Social Survey (ESS), European Value Survey (EVS), Eurobarometer (EB)?
- Milline võiks olla riiklike tööriistade, sh soolise võrdõiguslikkuse monitooringu osa?
- Kuidas see sobitub tervikliku süsteemi perspektiivi?

Eestis seatud põhimõtted SPL-i hindamiseks peegelduvad poliitikadokumentides, sh „Heaolu arengukavas 2016–2023“<sup>2</sup>, eriti selle tööturuprogrammis ja soolise võrdõiguslikkuse programmis, ning katusstrateegias „Eesti 2035“<sup>3</sup>, mille alajaotuses „Vajalikud muutused“ leiab „Oskuste ja tööturu“ valdkonnas<sup>4</sup> teiste hulgas ka mõõdiku „sooline palgalõhe“.

Selle projekti raames on keskse palgalõhe indikaatori/mõõdikuna kasutatud klassikalist **soolise palgalõhe mõõdikut** (vt ptk 2.1). Seda nimetatakse ka korrigeerimata või tooreks palgalõheks (inglise *unadjusted, uncorrected* või *raw gender pay gap*), kuna selle puhul ei võeta arvesse meeste ja naiste (sageli erinevaid) tegevusalasid, ameteid, töötatud tundide arvu jms tegureid, mis võivad olla keskmiste palkade erinevuse põhjustajad. Hoolimata mõõdiku piirangutest, ei tohiks ignoreerida selle tugevusi ja laialdast kasutust – seda kasutatakse keskselt rahvusvahelistes võrdlustes, seda kasutavad Euroopa Komisjon ja Eurostat ning rakendab (küll veidi erineval alusvalimil) ka Statistikaamet, see on mõõdikuna sees Eesti arengukavades. Palgalõhe mõõdik sellisel kujul on (arvestatava aegreana) kättesaadav ka Statistikaameti kodulehel.

Palgalõhe komposiitnäitaja puudusena tuuakse tihti esile selle hõlmavusega kaasnevat vähest tundlikkust erinevate struktuursete tingimuste suhtes. Seepärast on oluline tuua üldise tunnipalga soolise lõhe kõrval esile ka teisi **struktuuritasandi indikaatoreid**. Osa neist on seotud palgalõhe enese kirjeldamisega, näiteks (sulgudes on toodud andmebaas/andmestik, kust mõõdik või sisendandmed sellele on leitavad, ning selle ilmumise sagedus):

- tunnipalga sooline lõhe (Statistikaamet, Eurostat; igal aastal)
- tunnipalga sooline lõhe tegevusalade (EMTAK) arvestuses (Statistikaamet; igal aastal)
- tunnipalgalõhe ametirühmade arvestuses (Statistikaamet; iga nelja aasta tagant)

Teised iseloomustavad SPL-iga seotud **tagajärgi sissetulekute ebavõrdsuse mõttes**:

- sissetulekute lõhe (Eurostat)
- meeste ja naiste palgavaesus (Eurostat)
- üksikvanemaga leibkondade vaesuse või tõrjutuse risk (Eurostat)
- vanemaealiste (65+) sissetulekute sooline lõhe (Eurostat [EU-SILC])

<sup>2</sup> [Heaolu arengukava 2016-2023 | Sotsiaalministeerium \(sm.ee\)](#)

<sup>3</sup> <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>

<sup>4</sup> <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/tegevuskava/oskused-ja-tooturg>

Pigem üleüldiste **SPL-i tagajärgede** võtmes peaks aga vaatlema ka SPL-i teiste **indiviiditasandi tunnustega ristumise** arvestuses, sh tooma regulaarselt esile järgmist:

- SPL teiste individuaalsete tunnuste alusel ehk vanuse, haridustaseme, laste arvu, rahvuse, rändetausta, keeleoskuse, tervisliku seisundi jms tunnuste arvestuses.

Nii ei ole piisav esitada SPL-i jälgimisel ainult palgalõhe enda infot. SPL-i tuleks käsitleda regulaarselt ka muu sotsiaalse ebavõrdsuse kirjeldajana ja esitada ülevaateid nende kategooriate arvestuses.

Peale selle tuleb regulaarselt jälgida, kas ja kuidas muutuvad need **ühiskondlikud uskumused ja sotsiaalsed praktikad**, mis seostuvad SPL-i kujunemise ja püsimisega ühiskonnas. Tulenevalt REGE kolmetasandilisest kontseptuaalsest mudelist on nii palgalõhe kui ka seda mõjutavate tegurite jälgimisel vaja koondada **nii makrotasandi kui ka indiviiditasandi ja organisatsioonitasandi näitajaid**. Seepärast tasub peale palgalõhe enda jälgida ka mõõdikuid/indikaatoreid, mis kajastavad ja peegeldavad selle alalhoidmise võimalikke mehhanisme ja protsesse, seda isegi siis, kui seost pole võimalik tuvastada otseselt, vaid kaudselt.

Eestis on seni tehtud mitmeid ettepanekuid, millele võiks SPL-i ja seda mõjutavate tegurite jälgimisel tähelepanu pöörata. Esimese nüüdisaegse süsteemi pakkus „Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2002“, millele on järgnenud mitmeid indikaatorite süsteeme (vt Rõõm & Kallaste, 2004; Anspal jt, 2009; Paats & Lunev, 2014; Järvpõld & Lunev, 2015; Statistikaamet, 2016). Neile kõigile on iseloomulik, et pakutud on loetelu indikaatoritest, kuid tavapäraselt on selle taga puudu kontseptuaalne skeem või mudel, mis aitaks mõista indikaatoritega väljendatavate sotsiaalsete nähtuste omavahelisi seoseid ja seoseid SPL-iga. See probleem iseloomustab Sotsiaalministeeriumi korraldatavat soolise võrdõiguslikkuse monitooringut<sup>5</sup>, mis on uuringulainetes kajastanud ulatuslikult soolist ebavõrdsust ning seejuures palgasüsteemide ja palgaebavõrdsusega seotud hoiakuid ja kogemusi, kuid nende pinnalt ei ole välja kujunenud regulaarselt jälgitavat indikaatorite süsteemi. Tõsi, just sellest allikast on riiklike arengueesmärkide loetellu ning sellisena Statistikaameti Tõetamme-lahenduse ja juhtimislauale jõudnud **elanikkonna teadlikkust SPL-ist väljendav** indikaator, kuid selle tõsiseltvõetavuse seab küsimuse alla just vastava indikaatori mõõtmine<sup>6</sup>, mis ei taga kindlust, mitte seostamine teiste võimalike mõjuritega ja üleüldiselt soolise võrdõiguslikkuse seirete vähene regulaarsus. Ka siis, kui seireid on tehtud, ei ole enamasti nende põhjal läbi viidud põhjalikumat analüüsi palgalõhe kogemuste ja hoiakute kohta, mis omakorda ei toeta nähtuse terviklikkuse teadvustamist ühiskonnas. Seepärast on soovitus **luua süsteem, et soolise võrdõiguslikkuse seirete andmeid kasutataks ka põhjalikumate palgalõhega seotud hoiakute ja palgalõhet alal hoidvate**

<sup>5</sup> Sotsiaalministeerium on monitooringu läbi viinud 2005, 2009, 2013, 2016

<sup>6</sup> hinnangut probleemi tõsidusele küsitakse vaid neilt, kes on eelnevalt kinnitanud, et neile on tuttav mõiste “palgalõhe”, ning ka nähtuse problemaatiliseks pidajate osakaal arutatakse vastavalt sellele

**praktikate jälgimiseks ühiskonnas.** Ühe näite 2016. aasta andmete kasutamiseks hoiakute ja praktikate analüüsil pakub siinse projekti sellekohane analüüs.

2016. aastal on võrdse kohtlemise voliniku büroo eestvedamisel koostatud ka üldine **võrdsete võimaluste mõõtmise mudel** (Lees jt, 2016), milles on loodud ülevaade võimalustest ebavõrdsuse mõõtmiseks Eestis eri eluvaldkondades kogutud ja regulaarselt kogutavate andmete toel. Sellegi indikaatorite süsteemi probleemiks on selle (ebaregulaarne) rakendamine. Peale selle tuleks kasutada maksimaalselt ära võimalusi, et avada SPL-i interseksionaalset dimensiooni sisulisemalt ja väärtuspõhisemalt **lõimumismonitooringu** (<https://www.kul.ee/eesti-integratsiooni-monitooring-2020>) raames, mida korraldab regulaarselt Kultuuriministeerium. SPL-i vanemaaliste hulgas (ja nende võrdluses teistega) ning selle mõjureid selles rühmas võiks paremini avada uuring **SHARE** (<http://share-estonia.ee/>), mis käsitleb 50+ vanuses elanikkonna hiliskarjääre ja tööjättu ning pakub rahvusvahelist võrdlusvõimalust. Teised rahvusvahelisi võrdlusvõimalusi pakkuvad regulaarsed uuringud, mis võimaldavad võrrelda SPL-i tegurite olemasolu ja sellekohaste hoiakute struktuuri kogu elanikkonnas, on Euroopa riike hõlmav **European Social Survey (ESS)** (<https://www.europeansocialsurvey.org/about/country/estonia/estonian/index.html>) ja üleilmse võrdlusbaasiga **International Social Survey Programme (ISSP)** ([www.issp.org](http://www.issp.org)). Mõlema raames viiakse läbi temaatiliste moodulitega võrdlusuuringuid näiteks tööst ja soorollidest, kuid peale selle on kummagi uuringu igas uuringulaines põhjalik taustaandmete plokk, mis võimaldaks samuti palgalõhe mõjuteguritest paremat ülevaadet saada. Samas on see võimalus suuresti kasutamata ja sellest tuleneb soovitus: **palgalõhe teema süstemaatilisem avamine just mõjurite vaates ei pruugi tähendada vajadust koguda rohkem andmeid, vaid teadvustada ja regulaarselt kasutada juba kogutud või kogutavaid uuringute andmeid ning luua nende põhjal sisulised indikaatorid, mille toel olukorra muutumist jälgida. See puudutab nii Statistikaameti ja ministeeriumide kui ka rahvusvaheliste konsortsiumide kogutud andmeid.** REGE raames tehti algust sellega, et luua ülevaade olemasolevate andmestike võimalustest, ning järgmine samm võiks olla algatada uuringute läbiviijate koostöö, et kindlustada andmete kogumine ja kättesaadavaks tegemine ning temaatiliste analüüside, mis käsitlevad SPL-i mõjutavate tegurite osa ja muutumist, kättesaadavus elanikkonnas ja poliitikakujundamisel.

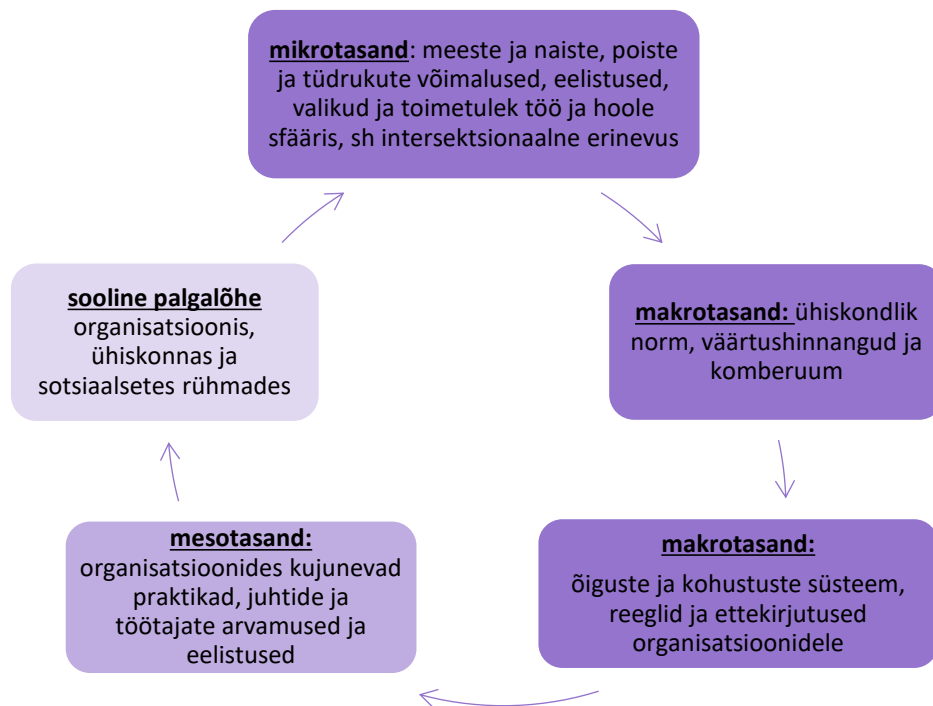
Rahvusvaheliste uuringute osas võib siiski positiivse näitena esile tuua poliitikakujundamise suundumuse toetuda Euroopa Liidu institutsiooni **EIGE analüüsidele**. EIGE soolise võrdõiguslikkuse indikaatori (EIGE, 2021) alaindikaatorid koondavad mitmekülgset infot, sh majandusliku ebavõrdsuse osas, ning annavad suurepärase võimaluse võrrelda Eesti andmeid teiste Euroopa riikide andmetega. Selle indeksi väärtust on Eesti „Heaolu arengukava 2016–2023“ toonud esile olulise indikaatorina, nii kajastub see ka Statistikaameti vastaval juhtimislaual (<https://juhtimislauad.stat.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023-2>) kõrvuti indikaatoritega „sooline palgalõhe“ ja juba nimetatud „hinnang soolisele palgalõhele“. Ehkki iseenesest väga positiivne areng, tekitab sellise indeksi esitamine siiski pigem uusi küsimusi. Näiteks on üsna keeruline mõista, kuidas võiks (poliitikakujundamise käigus) asuda mõjutama konkreetse indeksi

väärtus. Tõsi, EIGE indeksid (nii soolise võrdõiguslikkuse indeks kui ka selle alaindeksid „raha“, „töö“ ja „võim“) on väga asjakohased indikaatorid, kuid selleks, et indeksi väärtust mõjutada ja jälgida, kuidas sellega seoses muutub Eesti positsioon, võrreldes teiste EIGE vaadeldavate riikidega, on poliitikakujundajail rohkem kasu näitajate arengust, mis on iga vaadeldava indeksi aluseks, ja seda eriti võrdluses teiste riikidega. Sellest järgmine soovitus: **kuigi poliitikakujundajatel on võimalik leida vastavad andmed EIGE kodulehel avalikustatud andmebaasidest, võiks sellekohane info olla hõlpsasti kättesaadav ka kohalikel lehtedel, et eesmärgi saaks seada ja nende täitmist jälgida pigem indeksi osaks olevate indikaatorite kui indeksi enda arvestuses.**

Siiski on kõigi nimetatud andmete kasutamisel palgalõhe ja sellega seotud tegurite muutuse jälgimist võimaldavate indikaatorite analüüsimisel veel üks oluline puudus: puudub terviklik kontseptuaalne mudel, millest lähtuvalt otsustada, milliste nähtuste kohta peaks milliseid andmeid koguma ning kuidas on andmed ja nende kirjeldatavad nähtused omavahel seotud. Tõsi, katusstrateegia „Eesti 2035“ pakub teatud määral tervikliku mudeli, kuid see on liiga laia üldistustasemega ega too esile selgeid seoseid SPL-iga. Ka asjaolu, et soolise võrdõiguslikkuse indeks on strateegia aluspõhimõtteid, ei aita mõista selle kujunemise osas tehtud oletusi ehk kontseptuaalset mudelit.

REGE raames seadsime eesmärgiks seda mitmekesisust korrastada. REGE korraldus ja sellest tulenevad analüüsid lähtuvad **kahest peamisest teoreetilisest väitest**. Üks on juba mainitud kolmetasandiline ehk 3M-käsitlus nähtuste omavahelistest seostest, mille kohaselt indiviidide mikrotasandi kogemused ja hoiakud seostuvad neile osaks saavate mesotasandi praktikatega ning need seostuvad omakorda ühiskonna makrotasandi normide ja reeglitega. Seda, mille kaudu tasandid üksteist mõjutavad ja milline on selle seos palgalõhega, illustreerib joonis 2.4.1. See institutsionaalse käsitluse mudel täiendab REGE kolmetasandilise skeemi staatilisemat versiooni.

REGE analüüside teine teoreetiline alustegur hõlmab tõsiasja, et selles, mis puudutab SPL-i, kohtuvad **töövaldkonna ja hoolevaldkonna normid ja praktikad**, seda nii indiviidide kogemuse ja sotsiaalsete kokkulepete kui ka ühiskondlike õiguste ja kohustuste süsteemi tasandil. Seepärast on oluline silmas pidada, mille kaudu palgatöö ja hooletöö praktikad ja hoiakud SPL-i alal hoiavad. Seda väljendab ülevaatlikult REGE indikaatorite mudel, mis lähtub töövaldkonna ja hoolevaldkonna käsitlemise vajalikkusest ühekorraga mikro-, meso- ja makrotasandi vaates. Seejuures on oluline, et indiviiditasandi kogemusi, arvamusi ning takistavaid ja soodustavaid tegureid käsitleme REGE mudelis kogu ühiskonnale omaste ehk makrotasandil kirjeldatavate normide, väärtuste ja barjääridena. Nii on REGE kolmetasandilisest mikro-meso-makro ehk 3M-mudelist indikaatorite süsteemis saanud meso-makro tasandil vaadeldav 2M-mudel „2 (makro/meso) x 2 (töö/hool) x 3 (piirangud ja võimalused / praktikad ja tavad / arvamused ja hoiakud“ (vt tabel 2.4.1). Sellest kontseptuaalsest mudelist lähtus ka REGE ülesehitus ja läbi viidud analüüside valik, mis on esitatud samuti tabelis 2.4.1.



Joonis 2.4.1. REGE kontseptuaalne kolmetasandiline mudel tasanditevaheliste seostega

Siit ka järgmine soovitus: **SPL-i ja seda mõjutavate nähtuste jälgimiseks indikaatorite valikul ja esitamisel tuleb kasuks selge kontseptuaalse mudeli järgimine, mis võimaldab hinnata, millised olulised SPL-iga seostuvad aspektid on seni jäänud välja selgitamata.**

Kui analüüsida seniseid indikaatorite süsteeme REGE kontseptuaalse 2M-mudeli „2 x 2 x 3“ taustal, ilmneb, et kõige suuremal määral on senistes SPL-i mõjuindikaatorite makrotasandi käsitlustes jäänud katmata hooletööga seostuvad piirangud ja võimalused ning et väga vähesel määral pööratakse tähelepanu nii palgatöö kui ka hooletööga seotud arvamuste ja hoiakute jälgimisele. Teisalt, mesotasandi indikaatorite puhul on märkimisväärne, et süstemaatilisi võrdlusi ei tehta ei palgatöö ega hooletöö soolise ebavõrdsuse kohaste arvamuste ja hoiakute puhul. Vaid mõningat tähelepanu pälvidavad üksikud palgatööga seotud praktikad ja tavad ning mõned indikaatorid, mis kirjeldavad kaudsemalt SPL-iga seotud palgatöölaseid piiranguid ja võimalusi, sellal kui hooletööga seotud piiranguid ja võimalusi ei jälgita Eesti tasandil ega ka EIGE indikaatorite kaudu piisavalt. Ka mesotasandi praktikate ja tavade osas võiks nii palgatöö kui ka hooletöö puhul võtta kasutusele senisest sobivamaid indikaatoreid.

Seega tuleb senist süsteemi kirjeldades tõdeda, et ehkki praegused palgalõhe jälgimisega seostatud prioriteetid kajastuvad heaolu arengukavas, soolise võrdõigusslikkuse programmis, EIGE indikaatorites ja

„Eesti 2035“ eesmärkides ning need on esitatud Statistikaameti juhtimislaua, EIGE kodulehel ja „Eesti 2035“ järgi Tõetammel, siis **süsteemset tervikpilti nende pinnalt ei teki**. Eriti paistab silma, et indikaatorite hulgas on märkimisväärselt alaesindatud mesotasandi tegurid, kuid arvestades tööturu ja eriti tööandjate praktikate osa palgakujunduses, tuleks just tööandjate praktikaid ja organisatsioonides heaks kiidetud norme palgapoliitika kujundamisel ja soolise ebavõrdsuse ennetamisel märksa suuremal määral jälgida.

Tabel 2.4.1. REGE kolmetasandilisest 3M-mudelst tuletatud kaheteistkümneväljane 2M-mudel „2 × 2 × 3“ ja sellele vastavad analüüsid REGE projektis (töopakettide kaupa)

PALGALÕHE OLUKORD [TP3+TP5]						
	suurus		muutumine ajas	selgitatus		sektorid, rühmad
	TÖÖTURG [TP3+TP5]			LAPSEHOID, HOOLEKORRALDUS [TP3+TP5]		
PALGALÕHET MÕJUTAVAD TEGURID: MAKROTASAND	Institutsioon → piirangud ja võimalused	Käitumis-mustrid → tavad	Väärtused, hoiakud ja arvamused → normid	Institutsioon → piirangud ja võimalused	Käitumis-mustrid → tavad	Väärtused, hoiakud ja arvamused → normid
	TÖÖKOHT, TÖÖTAMINE [sh inimkapital] [TP4]			PERE JA PEREELU [TP5 + emaduslõiv]		
PALGALÕHET MÕJUTAVAD TEGURID: MESOTASAND	Organisatsioon → piirangud ja võimalused	Praktikad → tavad	Arvamused → normid	Leibkonna struktuur + sissetulek → piirangud ja võimalused	Praktikad → tavad	Arvamused → normid

Senistes SPL-i indikaatorites on peaaegu olematu ka **hooletööga** seonduva kajastus, kuigi arvestades Eestis valitsevat hooletöö soolist lõhet ja emaduslõivu (vt ptk 3.3.2), peaks selles sfääris toimuv ning hooletöö tegemist puudutavad hoiakud ja normid olema samuti süsteemse jälgimise all. Samas ilmneb, et Eestis on valdkonna kirjeldamisel oluline osa mittesüsteemaatilistel strateegilistel uuringutel ja aruannetel (sh soolise võrdõiguslikkuse seirel), kuigi ka nende toel ei teki tervikpilt hõlpsasti, kuivõrd temaatilisi analüüse ja aegridu ei koondata. Siit järgmine soovitus: **SPL-i indikaatorite süsteemi korrastamisel pöörata täiendavat tähelepanu mesotasandi kõigile indikaatoritele, st nii perekonna kui ka töökohaga seotud teguritele, ning makrotasandil hooletööga seotud piirangute ja võimaluste jälgimisele, samuti palgatöö ja hooletööga seotud arvamuste ja hoiakute väljaselgitamisele.**

Kui lähtuda indikaatorite valikul otstarbekuse ja optimaalsete kulude stsenaariumi printsiibist ning tugineda REGE analüüsidele, toome järgnevas palgatöösfaari (tabel 2.4.2) ja töövälise hoolesfaari (tabel 2.4.3) arvestuses esile tegurid, mille jälgimiseks on Eesti kohta olemas ja regulaarselt lisandumas sobivad andmed. Palgatöö valdkonnas eristuvad palgalõhet mõjutavate organisatsioonitasandi teguritena

ennekõike palga kujunemise praktikad ja neid puudutavad tõekspidamised, samuti soolist segregatsiooni kujundavate edutamise, enesetäiendamise jm võimaluste soostereotüüpne pakkumine.

Tabel 2.4.1. Palgalõhega seotud tegurid palgatööl ja nende võimalikud täiendavad püsiindikaatorid

VÕIMALIKUD INDIKAATORID	PALGALÕHET MÕJUTAVAD TEGURID PALGATÖÖL		
	Organisatsioon → piirangud ja võimalused	Praktikad → tavad	Arvamused → normid
<b>MAKROTASAND</b> (tööturg)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pensionisüsteem, teine ja kolmas samm</li> <li>Levinud tõekspidamine-hoiak-praktika üldise ebavõrdsuse suhtes</li> <li>Palkade läbipaistvus</li> <li>Regulatsioonid – seadus ja tööandja kohustused</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sooline segregatsioon (horisontaalne, vertikaalne)</li> <li>Naiste tööturuolukord, naiste tööturuosalus</li> <li>Haridustase, õpingud – sooline erinevus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mida arvatakse meeste-naiste võimalustest tööturul?</li> <li>Hoiakud stereotüüpsete ametite ning soorollide ja stereotüüpide kohta</li> <li>Meeste-naiste suhteline rahulolu palgatasemega</li> <li>Kas palgalõhe on probleem?</li> </ul>
<b>MESOTASAND</b> (töökoht, töötamine)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kui paljudel on naissoost ülemus (naisjuhid, vertikaalne)?</li> <li>Kuidas saadakse töö?</li> <li>Haridustase ja osalus täiendkoolitustel, palkade avalikkus, neli SPL-i dimensiooni</li> <li>Kuidas kujuneb palk? Palga alammäär, palgakokkulepe sektoris, palgatase sektoris ja organisatsioonis</li> <li>AÜ olemasolu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naised töötavad naiste kollektiivides, mehed meeste</li> <li>Sooline lõhe tasustatud tööajast</li> <li>Kas on kasutanud lapsehoiupuhkust?</li> <li>Kogemused palga juurde küsimisega, kogemused ebavõrdse kohtlemisega</li> <li>Mida teeb, kui on ebavõrdse kohtlemise kogemus?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kuidas hindab tööturu-võimalusi, võimalusi leida samaväärne töö?</li> <li>Subjektivne toimetulek – sooline lõhe, palgatasemeti; mida arvatakse, kes saab Eestis edukaks?</li> <li>Hinnang AÜ tegevusele</li> <li>Valmisolek palga avalikustamiseks</li> <li>Mida arvab, et teeb, kui kogeb ebavõrdset kohtlemist?</li> <li>Kas naistel on raskem jääda lapsega eemale kui meestel?</li> </ul>

Hooletöö puhul võimaldavad senised uuringud lülitada palgalõhe jälgimisse täiendavalt mõõdikuid, mis ilmestavad ajakasutuse, kodutööde jaotuse, võimusuhte ja materiaalse sõltuvusega seotud aspekte, samuti soorollide ja normialaseid hoiakuid.

**Tabel 2.4.2. Palgalõhega seotud tegurid hooletööl ja nende võimalikud täiendavad püsiindikaatorid**

VÕIMALIKUD INDIKAATORID	PALGALÕHET MÕJUTAVAD TEGURID HOOLETÖÖL		
	Institutsioon → piirangud ja võimalused	Käitumismustrid → tavad	Väärtused, hoiakud ja arvamused → normid
<b>MAKROTASAND</b> (hoole- korraldus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lapsehoolduspuhkuste korraldus, lapsehoiupoliitika</li> <li>• juurdepääs hoolekandele ja arstiabile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sooline lõhe tasustamata töödes</li> <li>• osalus lapsehoius</li> <li>• leibkonnatüüp ja ajakasutus (EIGE „aeg“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• lapsehoiupoliitika jõustamisega seotud soonormid</li> <li>• hinnangud vanusele ja terviseprobleemidele</li> </ul>
<b>MESOTASAND</b> (perekond ja pereelu)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• jagatud või eraldi eelarved peres</li> <li>• võim ja otsustamine perekonnas</li> <li>• leibkonnatüübid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ajakasutus – kodutööde jaotus</li> <li>• ajakasutus – vaba aeg</li> <li>• lapsehoiu korraldus, lapsehoolduspuhkus</li> <li>• materiaalne iseseisvus</li> <li>• vs sõltuvus elukaaslasest</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rahuolu koduse tööjaotusega</li> <li>• ideaalolukorra ja tegeliku olukorra kattuvus</li> <li>• rahulolu majandusliku olukorraga</li> </ul>

Kõigi kogemusi, aga ka hoiakuid puudutavate küsimuste puhul tuleks süstemaatiliselt võrrelda juhtimiskohustusi täitvate ja mittetäitvate inimeste arvamus, see puudutab nii palgatöö ja hooletöö norme kui ka teadlikkust ja hinnanguid SPL-i suhtes. Teadlikkust ja hinnanguid SPL-i suhtes tuleks omakorda alati käsitleda seostatuna teiste asjassepuutuvate hinnangute ja arvamustega, nt väljendatud toetus soorollidele üldiselt jms, ning arvestades isiklikku kogemust, sh kogemust palga kujundamise ja palgatõusu läbirääkimistega, isiklikku majanduslikku sõltuvust, kodutööde koormust jms. Siit tuleneb järgmine soovitus: **mesotasandi, st töökohti ja peresid kirjeldavaid näitajaid on vaja käsitleda nii sõltuvate tunnustena (sh kellel on missugune kogemus, mis laadi organisatsioonides neid enam ette tuleb) kui ka sõltumatute tunnustena (sh mida võib järelada sellistest kogemustest üldisemate soolise võrdõiguslikkuse hoiakute või konkreetselt SPL-i hinnangu puhul).**

SPL-i indikaatorite valikul tuleb arvestada nende otstarvet ja sihtrühma. Praegune praktika, kus ühelt poolt on SPL-i kõrval otsese jälgimise all eelkõige (mitte eriti kvaliteetne) mõõdik teadlikkusest, kuigi teiselt poolt kajastab riiklik andmekorraldus häid võimalusi teiste SPL-iga tihedalt seotud nähtuste väljaselgitamiseks, loob kummalise olukorra, kus andmeid justkui on, kuid tervikpilti SPL-ist ning sellega seotud argipraktikate ja töökspidamise kohta siiski ei teki. Sellest soovitus: **jätkata andmete regulaarset kogumist ning andmestike ja nende metaandmete arhiveerimist, et luua nende pinnalt regulaarselt aegridu ja perioodiliselt põhjalikumaid analüüse valitud tervikumudeli põhjal, võttes fookusesse mesotasandi.**



### 3 Palgalõhe tekkemehhanismid

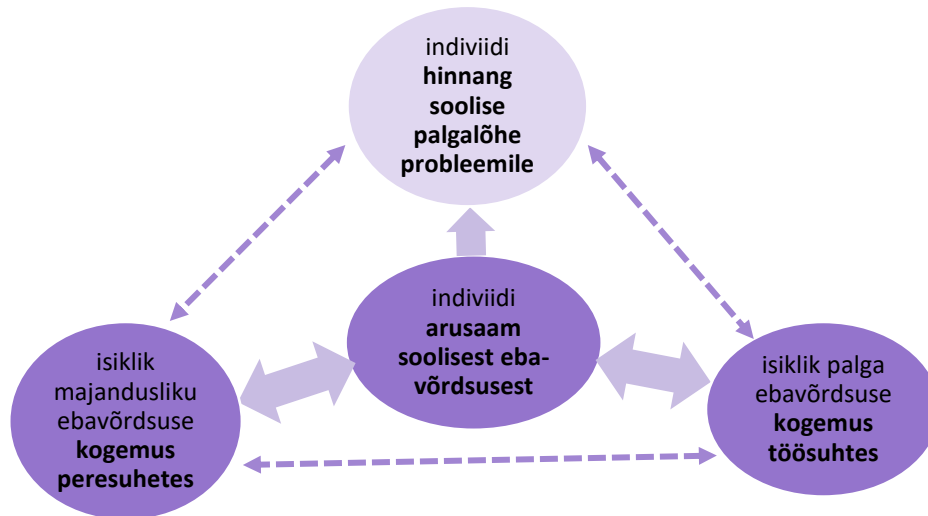
#### 3.1 Soolise palgalõhe diskursused ja piiratud arusaamad soolisest palgalõhest

##### 3.1.1 Arusaamade olulisus palgalõhe püsimisel

Inimeste hoiakud ja arusaamad kujundavad nende käitumist. Teatud arusaamad SPL-ist võimaldavad või välistavad teatud tegevusi SPL-i vähendamiseks. Eelkõige on võtmetähtsusega makro- ja mesotasandi osaliste (riigi esindajad, tööandjad) SPL-i raamistused, sest nende arusaamad probleemist ja selle lahendamise kohta kujundavad nende enda ja nende organisatsioonide praktilisi tegevusi SPL-i vähendamisel. Riiklike institutsioonide ja nende esindajate väljendatud ametlik diskursus normaliseerib ja (taas)toodab ühiskonnas võimusuhteid ja domineerimist (van Dijk, 2005, lk 353), aidates raamistada tööandjate, töötajate ja teiste poolte hoiakuid SPL-i kohta ning olla neile eeskujuks. Samuti vormivad riigiasutuste esindajate arusaamad SPL-ist riigi ja laiemalt avaliku sektori tegevusi SPL-i probleemi lahendamisel.

REGE kolmetasandilisest mudelist lähtuvalt käsitlesime peale indiviiditasandi ja organisatsioonitasandi kvalitatiivse analüüsi ka **hoiakute võimalikku osa palgalõhe tekkimises ja püsimises**, analüüsides indiviidi väärtushoiakute (soorollide, töö- ja pereelu ühendamise jms osas) ning isikliku soolise palgaebavõrdsuse kogemuse seost palgalõhega Eestis soolise võrdõiguslikkuse seire 2016 andmete najal. Seire andmestik hõlmab 1002 inimeselt 2016. aasta sügisel kogutud vastuseid, sisaldab hinnanguid soorollide ning töö- ja pereelu ühildamist puudutavate hoiakute ja väärtuste kohta, aga ka andmeid elanikkonna hulgas levinud praktikate kohta nii pere- kui ka tööelu kontekstis. Samuti on seires vaatluse all teadlikkus SPL-ist ja hinnang sellele. See loob hea võimaluse analüüsida, mil moel toetavad elanikkonnarühmade (nt nooremate ja vanemate, juhtide ja töötajate jne) kogemused, hinnangud ja hoiakud palgalõhe tekkimist ja püsimist (detailsemalt andmete analüüsimeetodite ja tulemuste kohta vt Kruusvall jt, 2022). Lisaks käsitlesime neid aspekte kvalitatiivse uuringu raames (uuringu kohta vt ka ptk 3.2 ning Aavik jt, 2020a; Aavik jt, 2020b).

Siinse analüüsi aluseks on lihtne seos (vt joonis 3.1.1.1): isiklikud kogemused tööalase palgakujunduse ja palgaebavõrdsusega ning majandusliku ebavõrdsusega perekonnas mõjutavad üksteist vastastikku ning kujundavad indiviidi hoiakuid soolise ebavõrdsuse ja sealhulgas SPL-i probleemi suhtes. Samal ajal kehtib ka seos, et indiviidi isiklikud hoiakud palgalõhe probleemi ja soolise ebavõrdsuse suhtes panustavad sissetulekute ebavõrdsuse taastootmisse või nende vähendamisse nii pere kui ka töö kontekstis. Indiviidide kogemuste põhjal võib omakorda mõista ühiskonnas levinud praktikaid ning igapäevaste hoiakuid-hinnanguid koos vaadeldes saab kirjeldada ühiskondlikku väärtusmaailma. Mõistes, millised kogemused seonduvad enam ebavõrdsust alal hoidvate hoiakutega ja palgalõhe probleemi eitamisega, on võimalik seada eesmärged palgalõhe probleemi teadvustamisega seotud praktikate puhul.



Joonis 3.1.1.1. Analüüs eeldatud seosed palgalõhe probleemi teadvustamise, soolise ebavõrdsuse hoiakute ning majandusliku ebavõrdsuse ja palga ebavõrdsuse isiklike kogemuste vahel

Väärtuste analüüsi (vt Kruusvall jt, 2022) kolm keskset uurimisküsimust/fookust olid järgmised:

- 1) Milline on elanikkonna **teadlikkus palgalõhest**? Milliste **indiviiditasandi ja struktuursete teguritega** need arvamused seostuvad? Millised on nende inimeste üldised soolise võrdõiguslikkuse hoiakud, kes on palgalõhet probleemiks pidanud, ja kuidas need teistest erinevad?
- 2) Millised on soolised erinevused **palga kujunemise praktikates** vastavalt **organisatsiooni omandivormile**? Milline on elanikkonnas isiklik kogemus ebavõrdse kohtlemisega **töö(turu) kontekstis**, kuidas see erineb juhtide puhul? Kuidas seostuvad need kogemused ebavõrdsuse tajumise ja SPL-i tunnistamisega?
- 3) Milline on toetus traditsioonilistele soorollidele **kodus ja peresfääris**, kuidas see seostub kodutöödele pühendumisega ja majandusliku sõltuvusega partnerist? Mismoodi see seostub hoiakuga SPL-i suhtes?

### 3.1.2 Palgalõhe teadvustamine

Luues ülevaadet Eestis SPL-i teemal valitsevate hoiakute mustrist, on oluline arvestada eri vaatepunkte ja subjektipositsioone palgalõhe suhtes, st toimijad, kes tulenevalt oma positsioonist või institutsionaalsest osast on orienteeritud kas SPL-i säilitamisele või muutmisele. Kuigi erinevad hoiakud mis tahes küsimuses on ühiskonna tasandil üsna tavaline nähe, võib Eesti eripära olla nende rühmade proportsioon või siis just unikaalsed suhted nende rühmade vahel (mida vahendab makrokeskkond ja/või spetsiifiline

organisatsioonikultuur). Kvantitatiivsest analüüsist (vt ka Kruusvall jt, 2022) selgus, et 2016. aasta seisuga oli ühiskonnas neid, kes pole enda sõnul palgalõhest kuulnud, umbes kolmandik täiskasvanud elanikkonnast, seega 69% ehk enamuse oli palgalõhest kuulnud (tabel 3.1.2.1). Samas võib esimese kolmandiku hulgas olla ka neid, kes on kuulnud sellest, et naised saavad meestest vähem palka, kuid pole kokku puutunud terminiga „palgalõhe“ või ei soovi seda mõistet tunnustada, ja nii ei saa selliselt sõnastatud küsimusest aimu tegelikust teadlikkuse ulatusest ühiskonnas. Teadjad, st need, kes kinnitasid, et on kuulnud palgalõhest, jagunevad omakorda kolmeks suureks rühmaks: kaks kolmandikku neist arvab, et SPL on probleem, sellal kui veerand ei pea seda probleemiks või peab seda isegi pseudoprobleemiks, ning iga kümnes ei hooli sellest teemast üht- või teistpidi.

Tabel 3.1.2.1. Palgalõhe teadvustajate ja problematiseerijate profiilid

Pole palgalõhest kuulnud (31%)	On palgalõhest kuulnud (69%)		
Mitteteadvustajad	Ükskõiksed (10%)	Orienteeritud palgalõhe säilitamisele (ei pea probleemiks) (25%)	Orienteeritud palgalõhe vähendamisele (peavad suureks probleemiks) (65%)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• pigem mitte-eestlased</li> <li>• ei tööta</li> <li>• vähem haritud</li> </ul> <b>Võimalikud alarühmad:</b> pimedad – ei näe, eitajad – strateegiliselt pimedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• näevad, aga ei reageeri</li> <li>• ei oska hinnata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pigem eesti mehed, eriti kõrgelt haritud</li> <li>• mehest sõltuvad naised</li> <li>• mehed, kes vajavad palgaarnevust perekonnas</li> <li>• kõrgepalgalised naised, kes tahavad eristuda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pigem eesti naised ja venekeelsed</li> <li>• kõrgepalgalised patroneerivad mehed</li> <li>• altruistlikud mehed</li> <li>• naisõiguslased</li> </ul> <b>Võimalikud alarühmad:</b> teadvustajad, aga ei tegutse

Allikas: Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2016, n = 1002, autorite arvutused (Kruusvall jt, 2022)

Kui jagada inimesed faktoranalüüsis ilmnenu hoiakumustrite põhjal ja klasteranalüüsi abil kuude rühma nende hinnangute järgi, mis puudutavad meeste-naiste võimalusi tööturul ja nende püüdluste õigustatust, siis rühmad eristuvad sisuliselt ja suuruse optimaalsuse arvestuses (kõik rühmad on suurusega 9...23%). Samuti ilmneb, et palgalõhet peavad **väiksemaks probleemiks** 1) need, kelle hinnangul on naistel paremad võimalused kui meestel (ja õigustatult); 2) need, kelle meelest meeste tööpositsioon ei ole parem kui naistel; 3) need, kelle meelest naiste püüdlused ei ole õigustatud. Teisipidi, SPL tundub **suurem probleem** 4) neile, kelle meelest meestel on (õigustatult!) naistest paremad töövõimalused; 5) neile, kes leiavad, et meestel on naistest parem positsioon, kuid see ei ole õigustatud; 6) neile, kelle meelest naiste võrdõiguslikkus on vähem väärtustatud.

Kvalitatiivsest analüüsist (vt ka Aavik jt, 2020a; Aavik jt, 2020b) selgus, et nii intervjuueeritud tööandjad ja töötajad kui ka riigi esindajad **olid teadlikud suurest SPL-ist Eestis** ning seda peeti valdavalt probleemiks.

Hinnangud probleemi suuruse kohta erinesid aga märkimisväärselt: esindatud oli kogu positsioonide spekter suhtumises SPL-i alates pooltõrjuvast skeptilisusest ja vähestest teadmistest SPL-i kohta kuni teadliku aktiivsuseni. Erisused SPL-i käsitlemisel olid seotud osaliste isikliku maailmavaate, sotsiaalse positsioneerituse ja sellest lähtuvate kogemustega, SPL-i vähendamise seaduseelnõud menetlevate poliitikute puhul ka erakondliku kuuluvusega. Kõige skeptilisemalt ja passiivsemalt suhtusid SPL-i probleemi valdavalt meessoost juhtivtöötajad, samas leidis ka ebasoodsal positsioonil paiknevate töötajate hulgas (nt vanemad madalapalgalised naissoost töötajad) hoiakuid, mis aitavad SPL-i kinnistada (nt arusaam, et rutiinne töö sobib enam naistele ja füüsiline töö meestele). Nendest suhtumistest tulenevalt oli ka riigiametnike, töötajate ja juhtide motivatsioon SPL-iga tegeleda erinev.

**Arusaamad SPL-i olemusest ja tekkepõhjustest olid kõigi osaliste hulgas mõnevõrra erinevad** ning kohati vastuolulised, mis osutab, et sellel teemal ei ole veel tekkinud laia konsensust ja et teadmised SPL-ist on alles kujunemisel. Eelkõige riigiametnikud pidasid SPL-i põhjusteks valdavalt struktuurseid asjaolusid (nt naiste ja meeste koondumine erinevatele ametialadele, naiste suurem hõivatus hoolitsuskohustustega). Tööandjate ja töötajate hulgas leidis struktuursete põhjuste esiletoomise kõrval ka arvamusi, mille kohaselt SPL on eelkõige seotud naiste ja meeste erinevate isikuomaduste ja valikutega. Eelkõige need töötajad, kellel oli endal kogemusi soolise ebavõrdsusega, tõid esile tööandjate olulise osa ja vastutuse SPL-i kujunemisel ja probleemiga tegelemisel.

### 3.1.3 Levinumad väärarusaamad palgalõhe kujunemisest

**Kõigi poolte hulgas oli piiratud või koguni valearusaamu SPL-i olemusest ja jätkumise põhjustest** ning seati kahtluse alla ka SPL-i mõõtmismeetodeid. Piiratud arusaamade all mõtleme selliseid uskumusi, mis mõistavad, põhjendavad või õigustavad SPL-i viisidel, mis on ebakorrektsed või moonutavad SPL-i olemust või tagajärgi. Oli neli piiratud arusaama:

#### **A. „SPL tekib suuresti tööandjate teadlike või tahtlike otsuste tagajärjel.“**

Miks on see arusaam piiratud? Enamasti avalduvad sooline ebavõrdsus ja SPL varjatud kujul ning kaudse, mitte otsese diskrimineerimise tagajärjel. Tööturul ja organisatsioonides kehtivad enamjaolt teadvustamata, väliselt sooneutraalsed, kuid vaikumisi maskuliinsed normid (Acker 1990), mis annavad eelise (eelkõige juhtivatel kohtadel) meestele ja teistele interseksionaalselt privilegeeritud rühmadele (Aavik, 2015) – näiteks peitub töökohtades eeldus, et töötajal ei ole tööväliseid „segavaid“ kohustusi.

Kuidas see piiratud arusaam SPL-i kujundab? Paljudes organisatsioonides eeldatakse, et pühendunud töötaja on tööandjale vajaduse korral kättesaadav ka väljaspool harilikku tööaega, sest ta saab kõik teised kohustused töökohapoolsetele nõudmistele allutada. Selle tulemusena arvatakse, et hoolduskohustustega töötajad (kes on sagedamini naised) ei ole huvitatud keerulisematest tööülesannetest, täienduskoolitustest või üldse karjäärist, mistõttu nad võivad jääda kõrvale palgatõusust või edutamisest.

**B. „SPL tuleneb samal ametikohal töötavate naiste ja meeste erinevast tasustamisest. Kui aga samas ametis on sugudel sama palk, siis SPL-i ei ole. SPL-i mõõtmismetoodika (naiste ja meeste brutotunnipalga võrdlus) pole asjakohane.“**

Miks on see arusaam piiratud? Peamine SPL-i põhjus on tööturu sooline segregatsioon ehk naiste ja meeste töötamine erinevatel ametialadel (horisontaalne segregatsioon) ning erinevatel ametikohtadel samas sektoris või organisatsiooni sees (vertikaalne segregatsioon). Seejuures on need ametialad, kuhu on koondunud mehed, kõrgemalt tasustatud kui need, kuhu on koondunud naised (nt IT vs alusharidus). Samuti on palgad suuremad organisatsiooni hierarhias kõrgemal paiknevatel ametikohtadel, kus mehed on ülesindatud. Meeste ja naiste brutotunnipalkade võrdlus on rahvusvaheliselt kokku lepitud SPL-i mõõtmismetoodika. SPL on peamisi soolise ebavõrdsuse näitajaid ühiskonnas, muu hulgas osutab see vaesuse feminiseerumisele ja ebavõrdsetele võimalustele pensionieas. Üksnes samal ametikohal töötavate naiste ja meeste palkade võrdlus annab väga piiratud arusaama SPL-ist, selle ulatusest ja tagajärgedest tööturul ning ei arvesta SPL-i peamist põhjust – tööturu soolist segregatsiooni.

Kuidas see piiratud arusaam SPL-i kujundab? Keskendumine vaid samade ametikohtade võrdlusele (mida võib organisatsioonis olla vähe) jätab tähelepanuta horisontaalse ja vertikaalse segregatsiooni tööturul ja organisatsioonides kui peamise SPL-i põhjuse, pidades neid nähtusi paratamatuks. Ja keskendumine vaid ametikohtade võrdlusele jätab tähelepanuta fakti, et tööülesanded ja vastutuse määr on erinevate ametikohtade puhul sarnased. Selline hoiak summutab põhimõttelisemad küsimused selle kohta, miks naiste ja meeste tööd on erinevalt väärtustatud ja tasustatud (vrld nt lasteaiaõpetaja vs autoremondiluksepp või raamatupidaja vs IT-spetsialist).

**C. „Tööandja ei saa SPL-i vähendamiseks palju teha, kuna ametikohtade palgavõrdlus ei peaks alati toimuma organisatsiooni sees: palgad ei kujune ainult organisatsioonisiseste asjaolude tulemusel, vaid arvestada tuleb laiema turuga.“**

Miks on see arusaam piiratud? Kuigi tööandjate agentsus on piiratud (Evans, 2007), on neil siiski võimalik langetada teatud otsuseid, mis võimaldavad liikuda õiglasemate töösuhete (sh väiksema SPL-i) poole. Seda ilmestab muu hulgas asjaolu, et uuringus esindatud neljas organisatsioonis ilmsid märkimisväärsed erinevused SPL-i ulatuses, mis tulenesid osaliselt juhtkonna otsustest ja juhtide kujundatud organisatsioonikultuurist. Ja isegi kui teatud oskustega töötajate hoidmiseks on vaja neile maksta sarnast palka, kui nad mujal teeniksid, saab tööandja väärtustada ja vääriliselt tasustada ka turul mitte nii „nõutud“ töötajate tööd, lähtudes ka muudest väärtustest, näiteks õiglus, mitmekesisus jt postmaterialistlikud väärtused, mis on järjest olulisemad just noorematele põlvkondadele.

Kuidas see piiratud arusaam SPL-i kujundab? Organisatsioonis ei võeta SPL-i jälgimiseks või vähendamiseks midagi ette, sest sellise argumendi kasutamine võimaldab veeretada vastutuse mujale. Jätkub olukord, kus teatud oskustega töötajaid väärtustatakse ja tasustatakse kõrgemalt.

**D. „SPL-i ei olegi võimalik mõõta, kuna enamik töökohti ja inimesi organisatsioonis on unikaalsed ja võrreldamatud. Samuti tuleb palgakujunduses arvestada töötaja isikuomadusi. Seega, teatud juhtudel on SPL õigustatud.“**

Miks on see arusaam piiratud? Tööde ja tööülesannete hindamiseks ja standardiseerimiseks on kasutusel hulk sootundlikke meetodikaid (vt nt Chicha, 2008). Tööandja saab teha valikuid selle kohta, mida ta näeb organisatsiooni jaoks väärtusliku tööna – tihti kiputakse alahindama tüüpiliselt naissoost töötajate tehtud rutiinse lihttöö väärtuslikkust, ilma milleta organisatsioon toimida ei saaks. See, mida tüüpiliselt nähakse töötaja isikuomadustena (nt pühendumus, motivatsioon, julgus), võib olla kujunenud teatud struktuursete asjaolude, sh ebavõrdsete soosuhete tulemusel. Näiteks väikeste laste eest hoolitseva naissoost töötaja „motivatsiooni“ väljaspool tavapärast tööaega töötada kujundab tema kodune olukord ja üksikema „julgest“ palgatõusu küsida mõjutab risk töökoht kaotada. Maskuliinsed ja meestele omistatud omadused on sageli „ideaalse töötaja“ (Acker, 1990) või „ideaalse juhi“ kuvandi puhul enam väärtustatud: heaks töötajaks olemisega kaasneb intervjuueeritute arvates tihti riskivalmidus, autoriteetsus ja täielik tööle pühendumine (vastandina pere- ja tööelu ühitamisele) – omadused, mida seostatakse eelkõige meestega.

Kuidas see piiratud arusaam SPL-i kujundab? See vaikimisi soolistatud uskumus aitab kaasa tüüpiliselt meeste kui kõrgematel ametikohtadel ja paremini tasustatud sektorites tegutsevate töötajate töö suuremale väärtustamisele. Teatud töötajate esiletõstmise asemel peaks tööandja looma tingimused, kus kõik töötajad oleksid väärtustatud ja õiglaselt koheldud – see aitaks parandada töötajate motivatsiooni.

\* \* \*

Ülaltoodud argumentide kasutamine toetab ja õigustab naiste ja meeste erinevat tasustamist tööturul, sh palkade lõhet sektorite ja ametite vahel, pidades seda paratamatuks. Mitmesugused (sh piiratud) arusaamad SPL-i põhjustest osutavad dilemmadele ja kontseptuaalsetele raskustele, mida soolise võrdõiguslikkuse küsimustega tegelevad või sellega kokku puutuvad riigi esindajad ning tööandjad ja töötajad SPL-i määratlemisel ja probleemile lahenduste leidmisel kogevad. Peamise dilemma võib kokku võtta küsimusena „Kuivõrd on SPL organisatsiooni enda kujundada ja milline osa on organisatsioonivälistel teguritel (nt teatud ametite palgatase turul)?“ ning sellest järelduva küsimusena „Kuivõrd ja mida saab tööandja teha SPL-i vähendamiseks ning milline peaks olema tööandja vastutus?“. Poolte vastused nendele küsimustele kujundavad palju nende valmidust SPL-i probleemiga tegeleda.

SPL-ist ollakse teadlikud eeskätt ühiskonna tasandil, oma organisatsioonis töötajad seda pigem ei taju. Selle peamine põhjus on palkade läbipaistmatus töötajate jaoks. Üheski uuritud organisatsioonis ei ole juhid SPL-i arvanud ega seda töötajatele selgitanud. Oli vastuolu retoorika ja tegude vahel – SPL-i olemasolu ühiskonnas ja ka oma organisatsioonis tauniti, kuid konkreetseid samme SPL-i väljaselgitamiseks ja vähendamiseks oma organisatsioonis ei tehtud. Enda ja oma organisatsiooni osa SPL-i vähendamises nähti pigem passiivsena, kuid eristusid üksikud proaktiivsed näited (nt riigi esindajate

hulgas) – inimesed, kelle isiklikes ja/või poliitilistes vaadetes oli SPL ja sooline ebavõrdsus laiemalt oluline probleem.

Sellest tulenevalt, kus nähti SPL-i põhjuseid ja tagamaid, erinesid ka pakutud või tajutud lahendused. Nii nägid riigi esindajad SPL-i vähendamisel olulist osa riigil, kuid peamiselt teavitustöö, poliitikakujunduse jm nn pehmete meetmete kujul, kvote ja muid tööandjale mõeldud sekkuvaid meetmeid ei pooldatud. Töötajate ja juhtide pakutud lahendused jäid tüüpiliselt üldisele tasandile või esitati neid kõhkleva moel, ootused riigile puudusid või olid hägused.

Uurimuses osalejate pakutud lahendused saab jaotada kolmele tasandile, lähtuvalt sellest, millisel poolel nähti osa ja initsiatiivi SPL-i vähendamisel.

- **Mikrotasand** ehk töötajad: parandada tuleb töötajate (eelkõige naiste) teadlikkust, enesekindlust ja initsiatiivi.
- **Mesotasand** ehk tööandjad: parandada tuleb palkade läbipaistvust (kuid piiratud kujul), toetada ja nõustada juhte ning parandada nende teadlikkust SPL-i küsimuses; tööandja peaks sekkuma, kui naissoost töötaja küsib liiga madalat palka, tööd tuleks standardiseerida.
- **Makro** ehk riik, riigi institutsioonid ja ühiskond: suunamine ja teavitustöö peaks olema „pehme“; olemasolevatest regulatsioonidest piisab, riik ei peaks kehtestama tööandjale lisaregulatsioone; koguda ja avaldada võiks täpsemat palgastatistikat, tööandjatele võiks kompenseerida lapsehoolduspuhkuselt naasvate (naissoost) töötajate ajutiselt väiksemat jõudlust; teavitustöö soostereotüüpide vaidlustamiseks, eelkõige haridussüsteemis ja meedias.

Pakutud lahendused osutavad, et SPL-i peetakse peamiselt **naiste probleemiks**. Selline piiratud arusaam ei märka **SPL-i struktuurset iseloomu** ja paneb vastutuse SPL-i vähendamise eest naiste õlule. Samuti on tähelepanuväärne **vastuseis sellistele sekkuvatele meetmetele**, mis panevad tööandjatele kohustuse SPL-iga tegeleda.

## 3.2 Millised asjaolud kujundavad soolist palgalõhet organisatsioonides? Valitsevad praktikad

### 3.2.1 Soolise palgalõhe tajutud olukord organisatsioonis, ennetamine ja vähendamine

Kui analüüsida soolise võrdõiguslikkuse monitooringu (2016) andmete põhjal **teadlikkust palgalõhest sektorite arvestuses** (Kruusvall jt, 2022), ilmneb, et avaliku sektori ettevõtete töötajad tervikuna on mõnevõrra arvukamalt kuulnud palgalõhest ja peavad seda suuremaks probleemiks. Arvestades, et välismaa eraõigusliku isiku omandusega ettevõtetes võiks palgalõhe temaatika leida kajastust näiteks seoses kontserni teiste üksuste praktikate või teiste riikide nõuetega (nt Skandinaavia või UK ettevõtetes kehtivad Eestist rangemad reeglid), paistab, et sellel ei ole suurt osa palgalõhe teadlikkuse kasvus. Teisalt

ilmneb, et nende meeste osakaal, kes peavad palgalõhet pigem väikeseks probleemiks, on välisosalusega ettevõtetes väiksem kui mujal ning seetõttu on naiste ja meeste arvamused selles osas sarnasemad. Siiski illustreerib ka see tendents tõenäoliselt asjaolu, et naised ja mehed on neis ettevõtetes väga erinevalt positsioneeritud ja võimalik, et erinevates osades. Samas tuleb mõnda, et nendel struktuurse positsiooniga seotud põhjustel on meeste suhtumine palgalõhe probleemi kollektiivsete läbirääkimiste traditsiooni puudumisel olulisem kui naiste oma, sest meeste juhtiv positsioon võimaldab lõhet vähendada. Selles mõttes on huvitav välisomanikega ettevõtete meeste suhtumise polariseerumine (rohkem on nii probleemseks pidajaid kui ka mittekuulnuid), mis võib seonduda asjaoluga, et omanikud on erineva taustaga maadest.

Võrdlesime monitooringu alusel ka juhtide ja ilma juhtimisülesanneteta töötajate suhtumist palgalõhe probleemi ja isiklike kogemusi soolise ebavõrdsusega soo arvestuses. Kui varasemas analüüsis ilmnis, et palgalõhet peavad suuremaks probleemiks naised, siis siinkohal saab kinnitada, et **enim on see probleem naisjuhtide meelest ja kõige väiksem probleem meesjuhtide arvates**. Võrreldes mittejuhtidest meestega, on meesjuhid palgalõhest mõnevõrra enam kuulnud, kuid nende hulgas on teiste rühmadega võrreldes enam ka neid, kes ei soovinud ses osas kindlat seisukohta võtta. Samas, koguni kolmandik meesjuhte leiab, et SPL on pigem suur või väga suur probleem, sama meelt on 40% teistest meestest ning peaaegu kaks kolmandikku nii juhtimiskohustusteta naistest kui ka naisjuhtidest. Seega saab järeldada, et juhtide hulgas on päris arvukas (enamasti küll vaikiv) **koalitsioon naisi ja mehi – 45% kõigist juhtimiskohustustega töötajatest – kelle jaoks SPL on probleem**, ning eeldatavasti oleks nad ka valmis ja huvitatud palgalõhe vähendamiseks omalt poolt juhina jõupingutusi tegema, kui selleks luua sobiv (ühiskondlik või õiguslik) keskkond.

Käsitlesime eraldi ka seda, kas kuidagi eristuvad oma vaadetelt ettevõtjana tööandja osas inimesed, võrreldes neid juhtimiskohustustega palgatöötajate, teiste palgatöötajate ja tööta inimestega. Ilmneb, et ettevõtjaid on palgalõhest mittekuulnute hulgas pigem vähem kui teistes rühmades, samas on nad ebaproportsionaalselt suure esindatusega just selles rühmas, kelle hinnangul on palgalõhe väga väike, kuid ka nende hulgas, kes ei ole oma seisukohta kujundanud. See on väga erinev, võrreldes meessoost juhtidega, kes on palgalõhe probleemi väikeseks pidajate hulgas alaesindatud ja ebaproportsionaalselt üleesindatud just nende hulgas, kelle hinnangul palgalõhe on väga suur. **Naisjuhid on pigem mõnevõrra üleesindatud selles rühmas, kes peab palgalõhet väga suureks probleemiks**.

Kvalitatiivsest juhtumiuuringust (Aavik jt, 2020a; Aavik jt, 2020b) nähtus, kuidas ja millised organisatsioonilised tegutsemisviisid ja organisatsioonikultuur SPL-i olemasolule ja ulatusele viitavad või seda peita aitavad:

- **Ebavõrdset kohtlemist ja ka SPL-i üldiselt taunitakse, kuid nende nähtuste ärahoidmiseks ei astuta organisatsioonides konkreetseid samme**. Kuna on ebaselge, kelle tööülesannete hulka



peaks SPL-i ennetamine ja vähendamine kuuluma, on tulemus see, et ükski juht ei võta nendes küsimustes vastutust.

- **Töötajad ei ole teadlikud SPL-i olukorrast organisatsioonis**, kuna neil puudub info kolleegide palkade kohta, kuid kõigis uuritud organisatsioonides usuvad, loodavad ja tunnetavad töötajad, et sellega ei ole organisatsioonis probleeme. See on üks põhjus, miks töötajad ei näita SPL-i vähendamiseks organisatsioonides initsiatiivi.
- **Soolise ebavõrdsuse ja SPL-i olemasolu tundub töötajatele sõbraliku ja hoolivana näivas õhkkonnas väheusutav või isegi võimatu**. Seega, teatud organisatsioonikultuuri elemendid (sõbralik õhkkond, nüüdisaegne kontor, kaugtöö võimalus jne) aitavad SPL-i olemasolu maskeerida, mida ilmestas eelkõige organisatsioon Tamm.
- Soolist ebavõrdsust ja SPL-i aitavad organisatsioonides taasluua kaks vastukäivat diskursiivset mehhanismi:
  - o **töötajate soolise erinevuse rõhutamine**, millega õigustati soopõhist tööjaotust;
  - o **soopõhise eristamise ja soopõhiste piirangute eitamine organisatsioonis**, mille kaudu püüti väita, et organisatsioon kohtleb sugusid võrdselt.
- See, kuidas soolise võrdõiguslikkuse põhimõtteid organisatsioonis väärtustati ja kasutati, oli organisatsiooniti erinev, kuid polnud üheski läbiv. **Soolise võrdõiguslikkuse põhimõtted ei ole põimitud kõigi kasutusel personali- ja juhtimistavadega ning neid ei rakendata ega teadvustata järjepidevalt**. Ka varasemad uuringud on osutanud, et organisatsioonijuhtide ideoloogilised eelistused ja väärtused kujundavad organisatsioonikultuuri ja organisatsioonilisi tavasid suurel määral (vt nt Battilana, 2018).

### 3.2.2 Töötajate sooline jaotus, soopõhine tööjaotus, tööde ja töötajate väärtustamine

SPL-i kujunemisel on oma osa sellel, kuidas mehed ja naised on ametikohtade ja positsioonide vahel jaotunud, milliseid tööülesandeid nad täidavad ning kuidas nende tööd väärtustatakse. Töötajate sooline jaotus organisatsioonis viitab naiste ja meeste segregatsioonile eri ametialadele ja -positsioonidele organisatsiooni sees.

**Soopõhine tööjaotus organisatsioonis tähendab naiste ja meeste tehtava töö sisu süstemaatilist erinemist, mis ei ole otseselt ametiala või positsiooniga seotud**. Kvalitatiivse juhtumiuuringu (Aavik jt, 2020a; Aavik jt, 2020b) analüüs näitas, et uuritud organisatsioonides jaotusid mehed ja naised ametialade ja positsioonide vahel pigem traditsiooniliselt. Soolise segregatsiooni määr oli siiski mõnevõrra erinev. Kuigi kõigis organisatsioonides koosnes juhtkond valdavalt meestest (vertikaalne sooline segregatsioon), oli organisatsioonides erineval määral naiste ja meeste koondumist eri ametitesse (horisontaalne segregatsioon).

Analüüs näitas ka, et organisatsioonides kasutusel väärtuspunktiüsteemid ei ole sageli sootundlikud ja võivad koos turupõhise palgauuringuga pigem soodustada SPL-i kestmist kui seda ära hoida. Kasutusele võetud väärtuspunktiüsteeme ei rakendata organisatsioonides järjepidevalt, mistõttu on võrdse palga kehtestamine raskendatud. Organisatsioonide juhid on pigem enesekindlad oma võimes määrata kõige erinevamate töötajate väärtust, arvestamata seejuures soostereotüüpiseerimise ohtudega. Sageli lähtutakse töötajate hindamisel eelduslikest bioloogilistest eripäradest, mis on soopõhised ja üldistavad, laskmata teha järeldusi konkreetse töötaja kompetentsuse kohta. Eelkõige väärtustatakse omadusi, mida seostatakse meessoost töötajatega, nagu pealehakkamine ja riskivalmidus. Eriti ebasoodsas situatsioonis on need, eelkõige naissoost töötajad, kes asuvad organisatsiooni hierarhia madalamatel astmetel ja kelle tööd hinnatakse vähem väärtuslikuks. Arutlemist soo ja soolise võrdsuse teemal, kui hinnatakse, kuidas töökohad ja tööülesanded töötajate vahel jaotuvad, võrdsustati liigse soole keskendumisega ja seda peeti ebaõiglaseks.

### 3.2.3 Palgakujundus ja lisatasude süsteem

Soolise võrdõiguslikkuse monitooringu (2016) põhjal analüüsisime (Kruusvall jt, 2022) lähemalt ka palga kujunemist, palgaläbirääkimiste kogemust ning ebavõrdse kohtlemise kogemust vastavalt tööandja omandivormile (avaliku sektori organisatsioon, Eesti eraõiguslikule omanikule või välismaa päritolu omanikule kuuluv organisatsioon). Analüüs on heas kooskõlas 2015. aasta tööandjate uuringu tulemustega: **kõige vähem on palga läbirääkimisvõimalusi avaliku sektori ettevõtetes, kõige rohkem aga välisomanikega ettevõtetes**. Eesti omanikuga ettevõtteis kujuneb palk läbirääkimiste tulemusel sagedamini soovitud väiksemaks. Seega võib nii avaliku sektori kui ka välisettevõtete suurt palgalõhet (Täht jt, 2019) osaliselt seletada see, et meeste ja naiste palk kujuneb süstemaatiliselt erinevalt: **naistel on palk mõnevõrra sagedamini ette määratud kui meestel**. Analüüsid ametipositsioonide mõju töötajate palga määramisele, selgub, et mittejuhtidel on võrreldes juhtidega arvukamalt **palk juba ette kindlaks määratud**, juhid pidid sagedamini avaldama ise palgasoovi. Indiviiditasandi tegurite tähtsust palgaebavõrdsuses seletatakse vahel meeste ja naiste erineva käitumisega palgaläbirääkimistel ja näiteks erineva palgaootusega. Siinses analüüsis vaatlesime, kas vastaja oli küsinud palgakõrgendust ja kuidas vastaja palk oli kujunenud.

Analüüs näitas, et umbes **kaks kolmandikku vastajatest ei olnud küsinud palka juurde**. Tõsiasi, et vaid väike vähemus tegi seda, viitab, et palgasüsteemid peaksid olema automaatsemad – palgaläbirääkimiste algatamisel näitavad vaid vähesed töötajad initsiatiivi, mis aga paneb nad teistest privilegeritumasse positsiooni. Juhid on arvukamalt küsinud ja ka saanud palgakõrgendust, sh meesjuhid arvukamalt kui naisjuhid. Palgakõrgendust mitteküsinute hulgas on rohkem neid, kes ei julgenud küsida, Eesti omanikele kuuluvais ettevõtteis. Julguse puudumise osas ei ole erasektoris ka märgatavaid soolisi erinevusi, v.a välisomanikega ettevõtetes, kus 19% naistest ja 10% meestest seda põhjusena esile tõi. Seega jääb kõlama,

et **julguse puudumine pärsib palgaläbirääkimiste alustamist suhteliselt sageli, seejuures naised tunnevad end palka juurde küsides mõnevõrra ebakindlamalt kui mehed ja seda ka juhtivatel ametikohtadel** – ainult meesjuhtide hulgas ei tunnistanud julguse puudumist keegi. Samas 30–40% inimeste palk oli nelja uuringule eelnenud aasta jooksul (2012–2016) siiski tõusnud, isegi kui nad ei olnud seda küsinud. Siin tuleb tähele panna, et tegemist oli 2010. aasta globaalsele majanduskriisile vahetult järgnenud aastatega ja võib olla, et inimesi kammitseb nii kriisiaegne negatiivne kogemus kui ka ühiskonda valitsev nn kriisidiskursus – mis aga ei seleta, miks meesjuhid seda ei kogenud. Kui palgaläbirääkimised või isegi palgatõus iseenesest oleksid süsteemsed, läbipaistvad ja regulaarsed ning palgatõusu ei olekski tarvis eraldi küsida, võiks see luua töötajate rühmadele võrdsemaid võimalusi. Kui aga Eesti juhid (eriti meesjuhid?) väärtustavad just *julgust* (või veel midagi?), mis käib kaasas palgaläbirääkimistega, tasub kaaluda pigem kollektiivsete palgaläbirääkimiste süsteemi algatamist, mis võtab palgatõusu küsimiselt üldse individuaalse, isiklike huvidega seotud vastutuse.

Analüüsist selgus, et **välisomanikuga ettevõtetes tuli ette teistest sagedamini, et ei küsitud palka juurde, kuna sellega oldi rahul**. Samas tuleb **välisomanikuga ettevõtteis rohkem ette palgaga seotud ebavõrdset kohtlemist**, sh naised kogevad seda kaks korda enam kui mehed. Nii võib eriti välisomanikuga ettevõtetes oletada töökohtade ja tööjõu polariseerumist, kusjuures on võimalik, et just naised töötavad suurema tõenäosusega kehvemate tingimustega.

Kvalitatiivses juhtumiuuringus (Aavik jt, 2020a; Aavik jt 2020b) leidis kinnitust, et **organisatsioonide langetatud valikud selle kohta, kuidas oma palgasüsteemi kujundada, toetavad SPL-i püsimist või aitavad seda vähendada**. Kuigi kõigis uuritud organisatsioonides leidis formaalseid palgakujundamise põhimõtteid, kujundasid need tegelikke palgatavasid vaid osaliselt. Tüüpilised olid **individuaalsed palgakokkulepped ja -läbirääkimised**. Seejuures on juhtidel võtmeosa töötaja palga kujundamisel. Palkade kujundamisel on märkimisväärne osa subjektiivsetel ja vaikumisi soolistatud hinnangutel tööde väärtuste kohta – peamisi kaalutlusi kõigis organisatsioonides on hinnang töötaja kasu(m)likkusele. Toetumine formaalse palgasüsteemi elementidele aga aitab neid subjektiivseid hinnanguid peita ja muudab need aktsepteeritavaks (Koskinen Sandberg, 2017).

Nii nagu analüüsi tulemused näitavad, ei ole kõigil töötajatel võimalust värbamisel ega organisatsioonis töötades **palka läbi rääkida** – tüüpiliselt madalamatel, väheväärtustatud ja rutiinseid töid hõlmavatel ametikohtadel, kust leiab enamasti (vanemaid) naisi. **Initsiatiiv palgatõusu küsimiseks lasub valdavalt töötajal**, mis annab eelise kõrgematel kohtadel paiknevatele ja ühtlasi kõrgemapalgalistele, tüüpiliselt meessoost töötajatele, kelle töö tulemused paistavad paremini silma ja kelle ametikoht on organisatsiooni jaoks (sümboolselt) väärtuslikum. Individuaalsetel palgaläbirääkimistel tuleb töötajal põhjendada tööandjale oma „väärtust“ **organisatsioonile**, mis tähendab üldjuhul seda, kui palju otsest kasu või kasumit ta organisatsioonile toob. Selline süsteem tähtsustab kõrgematel kohtadel kõrgemapalgalisi töötajaid, kelle ametikoht ja tööülesanded võimaldavad enam „silma paista“ ja „lisaväärtust“ luua.

Tähelepanuta jäävad teised töökohad, mis on tegelikkuses organisatsiooni toimimise seisukohalt samuti asendamatud. Tulemus on see, et suuresti subjektiivsete hinnangute tulemusel kõrgelt väärtustatud töötajad (tüüpiliselt mehed) saavad veelgi hüvesid juurde ja „vähem väärtuslikud“ madalamate ametipositsioonide töötajad (tüüpiliselt naised) tunnevad end alaväärsena, kuna töötajate arusaam enda väärtusest on suuresti seotud palgaga. Oluline palgakujunduse printsiip oli töötajatele **nn turuväärilise palga maksmine**, seda nii lähtuvalt õigluse kaalutlustest kui ka püüdest teatud töötajaid organisatsioonis hoida. Tihti puudutas see teatud „nõutud“ meestöötajaid, eelkõige IT valdkonnas.

Kuigi **lisatasud** on osa organisatsioonide palgasüsteemidest, peatume neil eraldi. **Riikliku SPL-i arvutamisel arvestatakse vaid põhipalkasid**, suuresti seetõttu, et lisatasude kohta puuduvad usaldusväärsed ja võrreldavad andmed. Kui SPL-i hulka arvestada ka lisatasud, oleks SPL senisest veelgi suurem – 2019. aasta andmetele tuginedes oleks see **17,1% asemel 23,6%** ehk kergitaks SPL-i määra peaaegu kolmandiku võrra kõrgemaks. Seega, lisatasud moodustavad suure osa naiste ja meeste sissetulekute ebavõrdsusest. Lisatasusid maksti kõigis uuritud organisatsioonides. Oli nii lisatundide (väljaspool põhitööaega või sellele lisaks tehtud töötundide) tasustamist kui ka lisatasude maksmist töötaja sees tehtud (lisa)ülesannete eest, mida organisatsioon peab väärtuslikeks.

Konkreetsed lisatasude maksmise süsteemid erinesid mõnevõrra, kuid tuvastasime sarnaseid põhimõtteid, mis võivad tekitada ja süvendada SPL-i:

- **Lisatasusid saavad suuremas osas juhtivatel või muul moel prestiižsetel ametikohtadel töötajad (valdavalt mehed)**, kelle tööd ja tööülesandeid peetakse organisatsiooni jaoks väärtuslikeks ehk üldjuhul rohkem kasumit sissetoovateks.
- Sellise lisatasude süsteemi puhul **ei ole paljudel** – madalamatel, rutiinsemaid töid hõlmavatel, kus tüüpiliselt töötavad naised – **ametikohtadel võimalik lisatasu teenida**, kuna töökoha tööülesanded ei hõlma „strateegilist arendustegevust“ või „suurte projektide läbiviimist“ jms. See tähendab, et nendel töötajatel ei ole võimalik oma palga suurust kujundada. Töötaja vastutust, „pingutust“ ja „vaevanägemist“ on prestiižsemate töökohtade ja organisatsiooni jaoks väärtuslikemate tegevuste puhul hõlpsam märgata ning seda tasustatakse vastavalt – teisisõnu toimib Matteuse efekt (inglise *Matthew effect*) (Merton, 1968), kus meie uurimuse kontekstis kõrgematel ja prestiižsematel positsioonidel töötajatele jagatakse rohkem tunnustust ja hüvesid, isegi siis, kui nende panus on samaväärne madalama staatusega töötajate omaga. Teisisõnu, enam teenivad töötajad saavad veelgi lisa.
- Lisatasu makstakse sageli selliste tööülesannete eest, mida sooritatakse **väljaspool tavapärast tööaega**, mis teeb sellise töö sobivamaks neile, kellel on väiksem hoolitsuskohustus (tüüpiliselt meessoost töötajad).
- **Lisatasude suurus ja saajad on üksikute juhtide otsustada, mis teeb süsteemi subjektiivseks ja läbipaistmatuks** ning võib juhi (teadvustamata) otsuste tulemusena suurendada SPL-i.

### 3.2.4 Värbamine ja edutamine

#### 3.2.4.1 Töötajate palgaootused

Varasem uuring (Meriküll ja Mõtsmees, 2014) soovitud<sup>7</sup>, makstud ja reservatsioonipalga<sup>8</sup> sooliste erinevuste kohta Eestis leidis, et palgalõhe eksisteerib juba palgaootustes. 2009. aasta andmetel oli soovitud palga ja makstud palga sooline lõhe ~30% ning reservatsioonipalgal 24%. Neid tulemusi võib tõlgendada ühelt poolt kui naiste väiksemat riskivalmidust tööturul ja soovi stabiilsema hõive järele. Teiselt poolt kinnitab see veel kord (nagu kinnitavad ka meie kvalitatiivses uuringus kogutud kogemuslugudes nähtu ja palgalõhe dekomponeerimise analüüsi tulemused), et SPL ei eksisteeri ainult tööturul, st saadavas palgas, vaid ka tööturule (taas)sisenejate ootustes ja hoiakutes.

Naiste ja meeste positsiooni ja tulemuslikkust palgaläbirääkimistel (sh soovitud ja reservatsioonipalga erinevusi) on uuritud mujalgi. Teiste maade tulemused näitavad, et tegemist on pigem kultuurispetsiifilise nähtusega, st erinevates ühiskondades ilmnevad erinevad soolised mustrid (Shan jt, 2019). Näiteks on Hispaanias naiste reservatsioonipalk meeste omast kõrgem, kuna traditsiooniliselt perekeskne naiste osa vähendab tööturule sisenemist naiste hulgas (Arranzola & de Hevia, 2016). Mujal on siiski leitud, et pigem on naiste reservatsioonipalk madalam (Bowles, 2012; Caliendo jt, 2017).

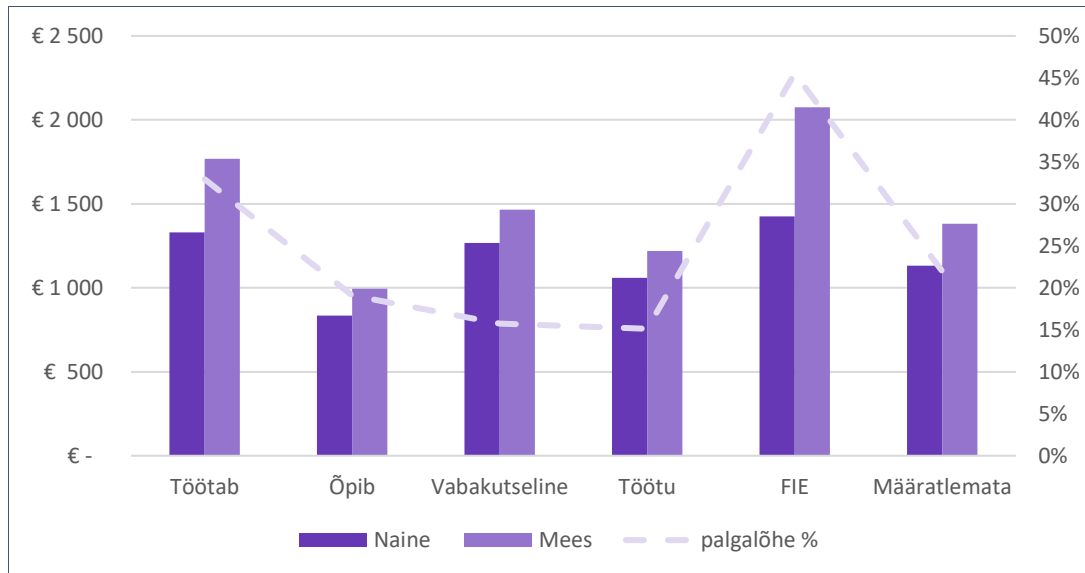
Töötajaportaali CV Online andmeid kasutades analüüsisime töötajate palgaootusi perioodil november 2018 kuni jaanuar 2020, s.o kümme aastat pärast Meriküll ja Mõtsmehe (2014) uuringut, mis jäi muuhulgas kriisi aega tööturul. Uuringu valimi moodustasid nii need, kes kasutasid CV Online'i CV alust, kui ka need, kes olid märkinud soovitud töötasu (n = 7127); 22% neist uue töö otsijatest olid tööturult väljas (ei töötanud ega õppinud). Võimaluse korral võeti analüüsis arvesse ka töödandja poolt kuulutus pakutud töötasu(määra) (n = 981). Analüüsis võrreldi tööle kandideerijate reservatsioonipalka, soovitud töötasu ja (võimaluse korral) tegelikku töötasu. Oaxaca-Blinderi dekompositsiooni abil jagasime soovitud palga soolise lõhe selgitatud ja selgitamata osaks, püüdes leida sellest palgalõhe kujunemise põhjuseid (andmete, meetodi, analüüsi kohta vt detailsemalt Räs jt, 2021).

Analüüsi tulemused (vt ka Räs jt, 2021) näitasid, et meeste keskmine soovitud töötasu oli 1585 € kuus ja naistel 1240 € kuus (Eesti keskmine netopalk oli 2019. aastal umbes 1162 €). **Viimane tähendab, et mehed küsisid keskmiselt 22% kõrgemat palka, mis on väga lähedane tegelikule palgalõhele (23%).** Samuti oli naiste soovitud töötasu väga lähedane tegelikule keskmisele, samas kui meeste ootused olid keskmisest palju suuremad. Analüüsi tulemused näitasid ka, et soovitud töötasu sõltus taotleja haridustasemest – mida kõrgem oli haridustase, seda suurem oli soovitud töötasu. Erinevus soovitud palkades oli suurim kutseharidusega (40%), väiksem kesk- (28%) või keskeriharidusega (26%) töötajate puhul ning märgatavalt väiksem doktorikraadi korral (17%). Tööhõive staatuse osas ilmnis selge erinevus hõivatud ja

<sup>7</sup> Soovitud palk – töö otsimisel esialgne palga soov, võib kattuda reservatsioonipalgaga.

<sup>8</sup> Madalaim palk, millega töötu on nõus tööle asuma.

töötute taotlejate vahel (joonis 3.2.4.1), kus **töötute soovitud palk oli väga lähedane reservatsioonipalgale, mis viitab ootuste vähenemisele finantsstresse tingimustes.**



Joonis 3.2.4.1. Soovitud palk ja (ise määratletud) tööturustaatus

Andmetest avaldus ka seos soovitud palgataseme ja palgalõhe vahel – **ülemistes palgadetsiilides olid muu hulgas suurimad erinevused meeste ja naiste soovitud palgas.** Soovitud ja pakutava palga keskmises erinevuses suuri erinevusi näha ei ole (v.a kõrgeimates protsentilides), kuigi naised kipuvad jääma pakutava töötasu lähedale, mehed aga sihivad keskmiselt veidi kõrgemat palka.

**Suurim erinevus palgaootustes ilmnes varasema töökogemusega inimeste hulgas,** kus sooline lõhe ulatus ligi 40%ni. See peegeldab teravat kontrasti meeste ja naiste tööturule sisenemise ootuste vahel.

Soovitud palga ja palgalõhe dekomponeerimise analüüsi tulemused näitasid nagu ka varasemad uuringud, et suuremat osa SPL-ist Eestis ei saa seletada tavapärase inimkapitali ja valdkondlike muutujatega. Kuigi tööturul on kindlasti struktuurseid ja tootlikkuse aspekte, mida selles analüüsis arvesse võtta ei saa, on palgalõhe seletamata osa liiga suur, et seda paremate mõõdikutega ära seletada. Seda tõestab veelgi suurem erinevus soovitud palgades varasema tööturukogemusega inimeste hulgas ja ka märkimisväärne erinevus kõrgkooliõpilaste hulgas. Siit ka veel kord meie järeldused, et **suur osa palgalõhest tuleneb valitsevatest sotsiaalsetest normidest,** mis on omakorda seotud a) **varjatud ja otsese diskrimineerimisega** ning b) **lähbipaistvuse ja teabe puudumisega palgaläbirääkimistel.** Analüüsi tulemused näitasid mõnevõrra väiksemat palgalõhet riigiasutustes töötanud inimeste hulgas, mis võib viidata sellele, et avalikud palgad ja lähbipaistev palgakujundus aitavad kaasa palgalõhe vähendamisele ka väärtuste tasandil. Samuti täheldasime, et **soovitud töötasud kaldusid nende avaldamisel üsna täpselt**

**peegeldama tööpakkumistes sisalduvat töötasu**, mis annab veel kord lisaargumente palkade avalikustamise ja läbipaistvuse suurendamise kasuks.

#### 3.2.4.2 *Palgalõhe kogemisest organisatsiooni töötaja vaates*

Kvalitatiivses uuringus (Aavik jt, 2020a) käsitlesime palgalõhe tekkimist ka töötaja isiklike kogemuste põhjal. Eelnevad uuringud on osutanud mitmetele individuaalse käitumise teguritele, mis võiksid selgitada vaadeldavat palgalõhet. Nii osutavad uuringud, et mehed küsivad naistest värbamisel keskmiselt kõrgemat palka (Babcock & Laschever, 2009) ja neile makstakse palgaläbirääkimiste tulemusel kõrgemat palka kui naistele (Stuhlmacher & Walters, 1999). Samal ajal, isegi kui naised asuvad palgaläbirääkimistesse, saavutavad nad meestega võrreldes siiski ebasoodsama tulemuse. Seega, tüüpilised naistele antavad soovitusel „ise rohkem palka küsida“ ei ole siiski alati asjakohased.

Kuna SPL on ühiskonnatasandi nähtus ja selle võimalik isiklik kogemine eeldab infot organisatsiooni SPL-i kohta (ehk võrdlust teiste töötajate palkadega), mis uuritud organisatsioonide töötajatel puudus, on individitasandil keeruline rääkida SPL-i otsesest kogemisest. Pigem saab rääkida **palga ebaõigluse tajumisest soospektist**, mis hõlmab erinevaid palga küsimise ja maksmisega seotud olukordi (palgaläbirääkimised jne), kus töötaja tunneb, et talle makstakse tema soo tõttu madalamat palka. REGE kvalitatiivses uuringus oli sellest perspektiivist vaatluse all kaks töötajarühma.

#### **A. Juhtumiuuringute jaoks intervjueeritud töötajad** (nelja organisatsiooni 51 töötajat + 9 töötajat mujalt)

Kuna võrdluse puudumisel on SPL-i isiklikult kogeda keeruline ja selliseid kogemusi ei osatud esile tuua, vormib selline näiline kogemuse puudumine töötajate arusaamu selle kohta, kui suure või laialatusliku probleemiga on soolise ebavõrdsuse ja SPL-i kujul tegu. Kui soolist ebavõrdsust või SPL-i otseselt ei märgata või ei tajuta, järeldatakse, et see ei ole (suur) probleem või see ei puuduta töötajat ennast isiklikult. Järelduste tegemine SPL-i ulatuse ja probleemi suuruse kohta isiklike kogemuste olemasolu või puudumise pinnalt on levinud, kuid ebakorrektnel viis selliste järelduste tegemiseks, kuna **SPL-i puhul on tegemist struktuurse ja tüüpiliselt nähtamatuks jääva probleemiga**.

**B. Veebivormi kaudu on kogutud SPL-i kogemuslood**, mida jaganud inimestel on olnud isiklik kokkupuude palga ebaõiglusega. Kogemuslugude analüüsi eesmärk oli mõista, kuidas kirjeldatud kogemused SPL-i süvendavad või vähendavad aitavad (48 kogemusloo jagajat: 38 eesti k + 10 vene k).

SPL-i seisukohast kriitilised olukorrad võib rühmitada nelja teemasse: tööle kandideerimine, palgatõus edutamisel, palgaläbirääkimiste puudumine, juhi ja/või kolleegide teadlik naiste toetamine palgaläbirääkimistel. Enamik kogemuste jagajatest näitas ebaõiglasena tajutud olukorras initsiatiivi midagi ette võtta (tüüpiliselt naistele tehtav soovitus), kuid jagatud kogemused toovad esile, kuidas ka sel juhul

ei pruugita soovitud tulemust saavutada. Need kogemused võtavad illustriivselt hästi kokku järgmised tsitaadid kogemuslugudest:

*Oli selline kogemus, et kandideerisin ühele kohale, mille jaoks mu teadmised, kogemused jms olid liigagi head, küsisin tööintervjuul julgelt ka vastavat palka. Olin teinud enne väikese uuringu ja tundes mõnda inimest, kes seal töötasid, olin neilt saanud info, palju neile makstakse. Intervjuu oli läinud hästi, taheti paika panna, millal saaksin tööle asuda, ja siis lõpuks, mis ma palgaks soovin. Kui ütlesin selle summa, siis hakkasid mind intervjuuerinud kaks meest naerma, et see on ikka liiga palju. Pakkusid vaid kolmandiku minu küsitust ja ütlesid, et ma võin ju endale töö kõrvale mõne lisatöö otsida ... See oli hämmastav (teadsin ju, palju teistele makstakse, kuigi need kõik olid mehed). (N, 50, ametikoht märkimata)*

*Ühel hetkel pärast seda, kui olin jäänud oma palgasoovi juurde, ütles üks meessoost läbirääkija, et ma ei tooks neile esimesel poolel aastal isegi oma palka tagasi (tegu ei ole müügitöö ega muu ettevõtlusega!). See oli väga solvav ja alandav. Olin varasemast aru saanud, et ka neil on mind kui eksperti vaja. Kaalusin väga, kas töökohta üldse vastu võtta. Kuna olin juba 7 kuud tööd otsinud, siis võtsin töökoha vastu – 2100 bruto (soov oli 2500 bruto). Esimestel kuudel algatasin organisatsioonis uusi projekte summas, mis oli oluliselt suurem kui minu palgafond. (N, 41, ekspert)*

Kogemuslugudes kirjeldatud olukorrad peegeldavad sageli ebavõrdseid võimusuhteid töötaja ja tööandja vahel ning illustreerivad, kuidas soovitud naistele ise palgatõusu või väärilist palka küsida on problemaatilised, sest need ei päädi muu hulgas palgatõusu ega muu positiivse tulemiga.

### 3.2.4.3 Organisatsioonide värbamisstrateegiad soolise palgalõhe mõjurina

Ka organisatsioonide värbamisviisid aitavad SPL-i soodustada või vähendada ning sookategoorial on värbamisel alati oma osa, vaatamata sellele, kas organisatsioonid seda teadvustavad või mitte. Juhtumiuuringud näitasid, et organisatsioonide värbamistavad võivad olla kas alles kujunemisjärgus või juba kinnistunud, kuid mõlemal juhul võib puududa konsensus nende tavade rakendamisel: eri tasandi töötajatel ja juhtidel ei ole välja kujunenud või kujundatud sarnaseid arusaamu headest ja „õigetest“ käitumisviisidest.

Organisatsioonides värbamisega tegelejad (eriti vahetud juhid) ei olnud üldjuhul teadlikud soostereotüüpide (paratamatust) mõjust värbamisprotsessile ega pidanud vajalikuks soolise mitmekesisuse ja tasakaalu saavutamiseks meetmeid tarvitusele võtta. Usk sellesse, et värbamisel võetakse arvesse ainult kandidaadi kompetentse, mitte tema sugu, on väga tugev. Analüüs näitas, et mitmel juhul lähtutakse värbamisel endiselt soostereotüüpsetest hinnangutest, mida ei vaidlustata.

Isiklike tööpakkumiste tegemist oma tutvusringkonna liikmetele vastandina avalikele konkurssidele (mis võiksid aidata ennetada SPL-i) peetakse aktsepteeritavaks käitumiseks ja seda eriti kõrgematel



hierarhiaastmetel positsioonide puhul. Kitsaste tutvusringkondade vältimine värbamisel annab kandideerimis- ja konkureerimisvõimaluse rohkematele ja erinevatele inimestele, sh naistele.

Värbamissituatsioonis satuvad eriti nõrka seisu madalamatele ja halvemini tasustatud positsioonidele kandideerivad töötajad, kelleks selles uuringus olid enamasti naised. Võimalus värbamisprotsessis aktiivselt osaleda, sh palka läbi rääkida, on nendel puhkudel raskendatud, mis loob omakorda soodsa pinnase SPL-i tekkeks. Samas sugu puudutavat värbamisstatistikat üldjuhul ei tehta või ei ole see kõigile asjaosalistele üheselt kättesaadav.

#### 3.2.4.4 Organisatsioonide edutamiskäitumise soolise palgalõhe mõjurina

Kuna Eesti on Euroopas esirinnas nii tööturu horisontaalse kui ka vertikaalse segregatsiooni poolest, mis on SPL-i peamisi põhjuseid, on oluline selgitada, millised asjaolud piiravad naiste liikumist madalamalt tasustatud töökohtadelt kõrgemalt tasustatutele (ja ühtlasi soodustavad meeste edasiliikumist karjääriteekonnal). Kvalitatiivse juhtumiuuringu tulemuses oli näha, et **töötajate värbamine ja positsioonide vahel liikumine ei ole alati läbipaistev**, mistõttu võib suurendada oht SPL-i tekkeks. Organisatsioonide **struktuurimuudatuste toimides ei pöörata tähelepanu soospektile**, mistõttu võivad naised nende muudatuste tõttu ametiredelil langeda. **Töötajate koolitamine ja muul moel võimestamine ei ole järjepidev** ning pigem oodatakse töötajatelt arenguiniitsiatiivi, mitte organisatsiooni aktiivsust ja kaasamist. Sellest võib tuleneda kaudne mõju SPL-ile, kuna kõiki töötajaid ei kaasata automaatselt võrdselt. **Juhi osa SPL-i kujundamisel alahinnatakse**, samas on olemas juhused, kus juhtival kohal töötav ja värbamisega seotud inimene paistab silma soostereotüüpsete hoiakutega. Seejuures esitati töötajatele suuri ootusi, neilt eeldati edutamise seoses motiveeritust, aktiivsust ja eneseteadlikke palganõudmisi.

#### 3.2.5 Toetus palkade läbipaistvusele

Kui arvestada analüüsis ilmnenud asjaolusid, mille kohaselt on palgaläbirääkimistel edukamad mehed, on ühe sammuna meeste ja naiste võrdse kohtlemise edendamisel pakutud lahenduseks, tuginedes just töö tasustamise kontekstis teiste riikide kogemustele, **palkade avalikustamist**. Palkade läbipaistvus viitab töötajate teadlikkusele üksteise palkadest organisatsioonis ja/või väljaspool seda. Palkade läbipaistvust peetakse SPL-i vähendamisel tõhusaks meetmeks, mida on kinnitanud ka mõned varasemad uuringud (vt nt Bennedsen jt, 2020; Baker jt, 2019). Suurem palkade läbipaistvus on eelkõige haavatavamate ja väiksemapalgaliste töötajate (st eelkõige naiste) huvides, aidates kaasa nende palkade tõusule.

Eestis on juba avaliku sektori palkade avalikustamise kogemus, kuid erinevalt näiteks Lätist ei nõuta meil veel palgavahemike avalikustamist töökuulutustes. Ka soolise võrdsuslikkuse monitooringus (2016) paluti vastajail öelda, kas nad oleksid nõus, et Eestis oleksid palgad avalikud ka erasektoris. Analüüs näitas (Kruusvall jt, 2022), et küsitletutest **veerand** oli nõus, et palgad oleksid avalikud kõigile, **kolmandik**

nõustus, et need oleksid asutuse sees avalikud, ning vaid umbes **kolmandik ei nõustunud palkade avalikustamisega**, sellal kui ligi kümnendik ei osanud oma seisukohta väljendada. Nende vastuste puhul ei olnud märkimisväärseid soolisi erinevusi. Analüüsidest selle seisukoha seost hinnanguga SPL-ile kui probleemile, selgus teatav tendents, et suuremat palga **avalikustamist pooldavad vastajad peavad keskmiselt palgalõhet suuremaks probleemiks**, „ei oska öelda“ vastanud on aga palgalõhe probleemseuse hindamisel kõige konservatiivsemad. Selgemalt ilmneb just soolises arvestuses, et meeste seisukohad jäävad naiste omadest vähem entusiastlikuks. Ka on **seos palgalõhe probleemiks pidamise ja palkade avalikustamise toetamise vahel naiste puhul mõnevõrra tugevam kui meestel**.

Selline tulemus näitab kaht asja: 1) **palgalõhe hindamisel probleemina on teatud seos sellega, kas ja milliseid samme ollakse valmis palgalõhe vähendamiseks toetama**; 2) **see seos on naiste ja meeste puhul mõnevõrra erineva tugevusega**. Tööandjad ja juhid soovivad palga avalikustamist vähem aktiivselt kui töötajad ja töötud. Samas on mõnevõrra ootamatu, et just naisjuhid paistavad silma palga avalikustamise aktiivsema vastustamisega, ja seda on keeruline selgitada. Üks selgitus võib olla see, et naised on juhina sagedamini näiteks personalijuhi, pearaamatupidaja või finantsjuhi ametikohal ning neil on teistest rühmadest parem ettekujutus sellest, millised palgad konkreetsetes organisatsioonides on, mistõttu nad tajuvad, et avalikustamine mõjutaks kõige otsesemalt nende tööd. See ei ole nende jaoks seega lihtsalt neutraalne meede, vaid midagi, mille jaoks neil tuleb tõenäoliselt „tegeleda“. Samas on naisjuhtide hulgas meesjuhtidega sama palju (19%) neid, kes oleks palkade avalikustamisega nõus, seega saab ka naisjuhtide puhul rääkida **vaadete polariseerumisest**. Nii selgub, et juhtidest peaaegu pooled, töötajatest 35–40% ja töötutest kolmandik ei nõustuks palkade avalikustamisega, s.t siin on teatud huvide asümmeetria siiski ilmne. Meeste hulgas on suur toetus üleüldisele avalikustamisele ka nende puhul, kes vastasid, et nad ei oska öelda, miks nad ei olnud palka juurde küsinud, aga naiste hulgas sellist seost ei ole. Teisalt on meeste hulgas palkade avalikustamise suhtes eriti skeptilised need, kes ütlesid, et neil oli palgatõusu mitteküsimiseks muu põhjus – mitte julguse puudumine, kuid mitte ka rahulolu senise palgaga –, ning kelle hulgast oli koguni 60% avalikustamise vastu.

Kvalitatiivse juhtumiuuringu tulemused (Aavik jt, 2020a) kinnitavad, et töötajate ja tööandjate suhtumine ning palkade avalikustamise tava kujundab suurema palgaläbipaistvuse saavutamise võimalikkust väga palju. Kui käsitleda palkade avalikustamist skaalana, mille ühes otsas on palkade täielik läbipaistvus (ka organisatsiooni sees) ja teises otsas on kõigi organisatsiooni töötajate palkade avalik kättesaadavus, **pooldasid nii juhid kui ka töötajad pigem jäämist palkade läbipaistvuse juurde**. Valdavalt ei soovitud palkade avalikustamist organisatsiooni sees ega ka väljaspool seda. See tähendab, et ei pooldatud ka konkreetsete ametikohtade palkade avalikustamist. Erandina **pooldati palgavahemiku (kuid mitte täpse palga) avalikustamist organisatsiooni avalikes tööpakkumistes**. Samas leidis mõningaid töötajaid, kes olid isiklikule keerulisele palgaläbirääkimiste kogemusele tuginedes palkade avalikustamisest huvitatud. Peamised põhjused, miks palkade suuremat läbipaistvust valdavalt ei pooldatud, olid järgmised: palka peeti isiklikuks teemaks ja selle üle kolleegidega arutamist tabuks; leiti, et paljud töökohad ja töötajad

organisatsioonis on „võrreldamatud“ ja „unikaalsed“, mistõttu on õigustatud teatud erinevused nende palkades.

\* \* \*

Ülaltoodud tavad ja hoiakud on omavahel põimunud, nad võimendavad üksteist ja kujundavad üheskoos organisatsioonides ebavõrdsuse režiime (Acker, 2006). Need režiimid kujunevad organisatsioonides lokaalselt (Tomaskovic-Devey & Avent-Holt, 2016), välise makrokeskkonna mõjul. Juhtidel on ebavõrdsuse režiimide kujundamisel oluline osa – nad vormivad aktiivselt organisatsioonilisi tavasid (Riaz, 2015). Samas on juhtide agentsus piiratud: seda kujundab väline institutsionaalne keskkond (samas). Uuringu tulemused osutavad sellele, kuidas organisatsioonisisest palgasüsteemi (sh arusaamu palkade õiglusest) vormib kogu tööturu kontekst – oluline argument mingi ametikoha palga kujundamisel oli selle „turuväärtus“ ehk arvestamine sellega, mida töötaja sarnase töö eest teistes organisatsioonides teeniks. Teisisõnu, organisatsioonilisi tavasid vormib makrotasandil toimuv ja organisatsioonilised tavad kujundavad omakorda makrotasandi norme (Riaz, 2015). Tööandjate sellise piiratud agentsuse kontekstis võib küsida, kas neil on võimalik makrotasandi mõjude ja piirangute taustal kujundada teistsuguseid toimimisviise (Riaz, 2015). Riazi (2015) väitel on probleemiks tööandjate vähene loovus, visioon ja sotsiaalne vastutustundlikkus, mille tõttu taasluuakse ebavõrdsust organisatsioonides ja seeläbi omakorda makrotasandil. Selle tulemusena jätkub sotsiaalset ja majanduslikku ebavõrdsust aktsepteeriv ja isegi julgustav süsteem (*ibid.*). Kuigi tööandjate agentsus on piiratud, ei ole see siiski olematu ja kindlasti on nende tegutsemisvõimekus normide kujundamisel suurem kui nn tavatöötajatel. Seega, isegi kui makrotasand ei ole soodne teatud muudatusteks ja tavapärasest eristuvate tavade kasutamiseks – selle uuringu kontekstis SPL-i vähendamise eesmärgil –, on tööandjatel / organisatsioonide juhtidel siiski hulk võimalusi, et kehtivaid norme ja tavasid vaidlustada.

### 3.3 Soolise palgalõhe kujunemisest ja kujundamisest makro- ehk riigitasandil

Ehkki see, kuidas võimaluste struktuur inimeste käitumist vormib ja milline osa on selles poliitikal, leiab institutsiooniteoreetilistes koolkondades erinevat selgitust (vt nt Hall & Taylor, 1996, või Scott, 1995), on konteksti olulisus meie igapäevapraktikate mõjutamisel teaduslik fakt. Nii näiteks määravad ühiskonnas kehtivad normid kindlaks selle, mida peetakse konkreetses koosluses tavapäraseks käitumiseks, ehk näiteks selle, milline on naise osa või milline tähendus on lastehoiul. Igasugune hälvimine tavapärasest on tülikas, olgu selle põhjuseks kas hirm teistest erineda või ühiskondlikele ootustele mitte vastata. Harjumuspäraste käitumismustrite muutmine on pikaajaline protsess.

Selleks et mõista SPL-i kujundavat konteksti Eestis, analüüsiti selle projekti raames esiteks seda, millisena nähakse riigi osa SPL-i (või selle taustaprotsessi) kujundajana, teiseks palgalõhe tekkimise ja püsimisega

seotud poliitika, täpsemalt töö- ja pereelu poliitika (potentsiaalset) osa palgalõhe ulatuses ja kujunemises ning kolmandaks väärtuskeskkonda Eestis ja selle seost palgalõhega. Töö- ja pereelu poliitika sai fookusesse võetud, sest 1) need on valdkonnad, mida on tööturu- ja majanduskeskkonna kõrval enim seostatud võimega mõjutada naiste olukorda tööturul, sh nii tööturuosaluse lõhe kui ka palgalõhe võtmes (vt nt Budig jt, 2016; Keck & Saraceno, 2013; Fodor & Glass, 2018; Misra jt, 2010a; Pettit & Hook, 2012); 2) neid seoseid, sh mitmetasemelise analüüsiga, ei ole Eesti palgalõhe problemaatika avamisel teadaolevalt seni analüüsitud. Tuginedes ka varasematele uurimistulemustele, mis näitavad, et palgalõhe seos emadustrahvi ehk lapse saamisega seotud negatiivse mõjuga emade tööturunäitajatele on omakorda tugevalt seotud arusaamadega naiste ja meeste osadest ühiskonnas ja poliitikaga, mis neid mõjutavad (Budig jt, 2016; Kangas & Rostgaard, 2007), lisasime riigitasandi mõjude analüüsi ka väärtusi käsitleva analüüsi. Nimelt on poliitika, mis on mõeldud toetamaks töö- ja pereelu ühitamist ning laste eest hoolitsemist, tugevalt seotud valitsevate arusaamadega naiste ja meeste osadest ühiskonnas.

### 3.3.1 Riigi tajutud osa palgalõhe vähendamisel

Kvalitatiivse uuringu makrotasandile keskenduva osa eesmärk oli selgitada, millised hoiakud ja diskursused eksisteerivad SPL-i osas institutsionaalsel tasandil, avaliku sektori asutuste esindajate ja poliitikute vaates. Analüüs koosnes kahest osast, kasutades kahte kvalitatiivset andmestikku: 1) ekspertintervjuud riigiametite esindajatega, kelle organisatsiooni vastutusala või isiklikud tööülesanded puudutavad võrdõiguslikkuse teematikat (kokku 8 eksperti); 2) SPL-i vähendamise seaduseelnõu menetlemine Riigikogus, milleks analüüsiti 2018. aastal SPL-i vähendamise eelnõu (soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja sellega seoses teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu) (683 SE) kõiki dokumente, st seaduseelnõu tekste ja muudatusettepanekuid Riigikogu koduleheküljel. Uuringu ja analüüsi meetoodika ja tulemuste kohta vt ka Aavik jt, 2020a.

#### 3.3.1.1 Riigiametnike arusaamad soolisest palgalõhest

Riigiametite esindajate hulgas ei olnud ühest arusaama SPL-i olemusest ja tagamaadest. Muu hulgas oli ekslikke arvamusi, mille kohaselt tuleneb SPL peamiselt ühel ja samal ametikohal töötavate naiste ja meeste erinevast tasustamisest, ning seisukohti, mille kohaselt ebavõrdse palga maksmine ei tundu usutav. Selline retoorika osutab **arusaamadele, et sooline diskrimineerimine ja SPL saavad eelkõige tekkida töandja teadlike või tahtlike otsuste tagajärjel ning et sooline diskrimineerimine tööturul ja organisatsioonides on pigem otsene ja nähtav kui kaudne ja varjatud**. Sellised arusaamad olid tüüpiliselt ka mesotasandi juhtumiuuringus, organisatsioonide töötajate, sh juhtivtöötajate hulgas. Siit võib järeldada, et riigiametnikel, kes puutuvad soolise võrdõiguslikkuse ja palgalõhe teematikaga oma igapäevatoos kokku või peaksid olema lähtuvalt oma ametikohast selle valdkonnaga kursis, ei ole SPL-i kohta nn tavainimestest eriti suuremaid teadmisi.

SPL-i põhjustena toodi eelkõige esile struktuurseid asjaolusid, nagu tööturu sooline segregatsioon, naiste suurem hoolduskoormus ning sellega seotud tööandjate stereotüüpsed hoiakud ja käitumine naiste suhtes. Vähem nimetati mõningaid indiviiditasandi aspekte, nt elukutsevalikut (ja sellest tulenevat segregatsiooni, mis SPL-i võimendab ja kinnistab). Probleemi nähti eelkõige ühiskondlikes soonormides ja sotsiaalses struktuuris, kuid (riigipoolse) struktuurse sekkumise osas jäädi valdavalt skeptiliseks.

Arvamused SPL-i kohta lähtusid mõne eksperdi puhul rohkem isiklikest hoiakutest ja tähelepanekutest selle teema kohta. Teised viitasid konkreetsetele olukordadele, millega nad on oma töös otsesemalt kokku puutunud, sh osalemisele juhtumite lahendamises ja soolise võrdõiguslikkuse edendamisele oma organisatsioonis. Uuringutele või muule süstemaatilisemale teadmisele ei viidatud.

Ka ametnike hulgas seati SPL-i statistikat kahtluse alla ja leidis arusaamu, et SPL-i on keeruline mõõta seetõttu, et tökohad ja ametid on „võrreldamatud“. See seisukoht osutab (eetilistele) dilemmadele ja kontseptuaalsetele raskustele, mida institutsionaalsed pooled SPL-i määratlemisel ja probleemile lahenduste leidmisel kogevad, tagamaks soolist võrdõiguslikkust. Leiti, et teatud juhtudel on SPL õigustatud, kuna ametikohtade palgavõrdlus ei peaks alati toimuma organisatsiooni sees, vaid arvestada tuleb nn laiema turuga, vaatamata sellele, et võrreldavad inimesed töötavad samal ametikohal, ehk teisisõnu, püütakse vaagida individuaalseid ja struktuurseid asjaolusid ja huve. Kokkuvõttes toetab selline argumentatsioon siiski naiste ja meeste erinevat tasustamist, pidades paratamatuks ja isegi õigustades tööturu soolist segregatsiooni.

SPL-i vähendamisel nähti olulist osa riigil, täpsemalt seadusandlikul raamistikul ja poliitikal (eelkõige rõhutati perepoliitikat). Tööandja suunas näiteks võrdse kohtlemise edendamise printsiibi järgimist hõlbustavate meetmete jõustamist ja nende rakendamise vajadust ei rõhutatud.

Teavitustööd SPL-i kohta peeti oluliseks, kuid pooldati nn pehmeid meetmeid, taunides eelkõige kvote, mida tajutakse ebaefektiivsete või isegi SPL-i süvendavatenä. Läbi kumab eeldus, et ebavõrdne kohtlemine on rumal või ebaratsionaalne käitumine, mida „teadlikud“ ja „ratsionaalsed“ tööandjad ei rakenda. Soolise võrdõiguslikkuse ja/või võrdse kohtlemise valdkondades tegutsevate või nende küsimustega töös kokku puutuvate institutsionaalse tasandi esindajate tauniv suhtumine kvootidesse, mille abil SPL-i vähendada, osutab, et selliste meetmete jõudmine Eesti seadustesse ja riigipoliitikasse on ebatõenäoline. Seda seetõttu, et diskursus SPL-i kohta vormib materiaalseid praktikaid – kvootide diskursiivne välistamine ei anna võimalust neid realiseerida (vt diskursuste ja sotsiaalse tegevuse vaheliste seoste kohta Jørgenson & Phillips, 2002, lk 5).

Enda ja oma organisatsiooni osa SPL-i vähendamisel tähtsustati erinevalt ning need positsioonid võib üldjoontes jaotada kaheks.

- Proaktiivne hoiak, enda ja oma organisatsiooni initsiatiivi rõhutamine: SPL-i ja soolist ebavõrdsust laiemalt peetakse ühiskonnas olulisteks probleemideks, mis vajaksid sekkumist, sh on oluline enda

ja oma asutuse initsiatiiv. Seejuures on kõige positiivsem, kui ametniku enda ja tema asutuse proaktiivne hoiak toetavad teineteist; või isegi kui tunnistatakse, et asutuse sees vajab teema veel tähtsustamist, näeb ametnik enda initsiatiivi mõttekana.

- Oma asutusel ja endal minimaalse osa nägemine, mille taga peitus ka teatav skeptilisus teema olulisuse suhtes. Määravaks said konkreetsete intervjueeritud ametnike isiklikud seisukohad, mida ei saa lahutada nende hoiakutest ametnikena töös. Siin võib olla tegemist sellega, et intervjueeritud ametnikul on kahtlev hoiak, nagu ka organisatsioonil tervikuna; või et intervjueeritud ametnikul endal on kahtlev hoiak, kuigi organisatsioonis tervikuna võiks teemaga tegelemine olla prioriteetne.

Kui arvestada interseksionaalse perspektiivi olulisust SPL-i käsitlemisel, tuleb märkida, et tüüpiliselt rääkisid intervjueeritavad „naistest“ ja „meestest“, pidades eeldatavasti vaikimisi silmas eelkõige eestlastest naisi ja mehi. Teiste sotsiaalsete tunnuste mainimine oli erandlik: vaid ühes intervjuus leiti, et SPL-i analüüs Eestis peaks arvestama peale soo ka etnilisust.

Suures osas raamistati SPL-i kui naiste probleemi, pööramata tähelepanu meestele ja soolistatud võimusuhetele. See aga tähendab, et praktilistes tegevustes (nt poliitikakujunduses) jäävad need aspektid tähelepanuta ja meeste (põhjendamata) privileege ei saagi problematiseerida.

### *3.3.1.2 SPL-i vähendamise seaduseelnõu Riigikogus menetlemise analüüs*

Seaduseelnõu keskendus töandjate toetamisele olemasolevate regulatsioonide täitmisel – töötasude soo arvestuses statistika koostamisel ja töötajate informeerimisel (palkade läbipaistvuse suurendamisel). Seaduseelnõu eeldus on arusaam, et SPL tekib ja jätkub eelkõige organisatsiooniliste praktikate tulemusel, jättes kõrvale SPL-i kujundavad asjaolud muudes elusfäärides ja tasanditel. Samas, selline piiratud fookus töandjatele ja organisatsioonisisestele protsessidele (vs näiteks tegelemine tööturu soolise segregatsiooniga) võimaldab riigil pakkuda SPL-i vähendamiseks konkreetseid lahendusi valitud sihtrühmale.

Eelnõu püüab ellu viia ühte levinud SPL-i vähendamise soovitus – töötasude üksikasjalikku statistikat ja palkade avalikustamist (Turk, 2011; Mikko, 2013), toetades vajalikke muutusi organisatsiooni tasandil. See on meede, mis peaks kaudselt mõjutama SPL-i ja ühtlasi töandjate teadlikkust, kellest vaid väiksel osal on faktipõhine infot naiste ja meeste palkade võrdsuse kohta.

Pakutud uudne digitaalne tööriist (nn palgalõhe valgusfoor) aitaks kontaktivaba seire alusel kokku viia eri andmebaasidesse kogunevaid andmeid, ennekõike Maksu- ja Tolliameti, aga ka Statistikaameti omi. Andmete linkimise tulemusel saab töandja selge pildi sellest, milline on SPL-i olukord tema organisatsioonis. Sisuliselt pakuti abitööriist avaliku sektori organisatsioonidele, mis võimaldab töandjatel minimaalse lisajõupingutusega analüüsida SPL-i olukorda organisatsioonis. Digivahendit võib

käsitleda kui „müksu“ tööandjatele. Nn müksavad poliitikameetmed (inglise *nudges*) (Thaler & Sunstein, 2008) taotleavad soovitud muutusi inimkäitumises avaliku keskkonna ümberstruktureerimise kaudu. Keskkond ehitatakse üles selliselt, et õige valiku tegemine oleks inimeste jaoks lihtne. Sedakaudu võib saavutada kompromissi riigi sekkumist või indiviidide vaba valikut eelistavate poliitiliste jõudude vahel.

Seaduseelnõus pakutud meede ei ole eriti radikaalne, see toetub olemasolevatele seadustele ja regulatsioonidele. Selline väikeste sammude kaupa liikumine soolise võrdõiguslikkuse suunas ja organisatsioonipraktikate järkjärguline muutmine võiks potentsiaalselt edukas olla, sest ei kutsu esile muutustele vastuseisu organisatsioonides (Benschop & Verloo, 2011). Riigikogu aruteludes kritiseeriti pakutud meedet ühelt poolt ebapiisava haarde poolest (mõeldud vaid avaliku sektori tööandjatele), teisalt – väidetavalt tööandjatele liigse halduskoormuse lisamise poolest.

Otsustajate hulgas ei eitatud SPL-i kui probleemi olemasolu Eestis. Erinevus ilmnes nende poliitiliste jõudude vahel, kelle meelest on tegemist mõõduka probleemiga (mida väidetavalt tahtlikult õhutatakse ja üle paisutatakse), ning nende vahel, kes peavad seda kiiret lahendust vajavaks teravaks probleemiks. SPL-i raamistamine ja pakutud lahendused lähtusid selgelt autorite poliitilistest vaadetest ja erakondlikust kuuluvusest. SPL-iga seotud poliitilised erisused joonistusid välja kahel teljel: sotsiaalse võrdsuse edendamise pooldajate (SDE) ja mittepooldajate vahel (Reform, EKRE) ning riiklike meetmete pooldajate (SDE) ja vastustajate vahel (Reform).

SPL-i peamised aspektid väljendusid neljas SPL-i diskursuses:

- **Võrdne tasu sama või võrdväärse töö eest.** SPL-i määratleti valdavalt just selle määratluse kaudu, ent väljendati ka arvamusi, et see määratlus on eksitav ega sobi SPL-ist rääkimisel. Osutati sellele, et tööde võrdväarsust on raske hinnata. Teisalt viidati ka sellele, et võrdväärsete tööde tasustamine ei ole seotud ainult sooga, vaid ka muud sorti ebaõiglusega ühiskonnas (regionaalsed ja sektoritevahelised palgalõhed, samuti suured käärid eri ametikohtade palkade vahel). Organisatsioonilistest praktikatest, mis sedalaadi SPL-i soodustavad, mainiti palkade salastatust ja läbipaistmatut palgasüsteemi, individuaalsete palgaläbirääkimiste suurt osa palkade kujunemisel Eesti ettevõtetes. SPL-i vähendamise meetmetena mainiti palkade avalikustamist, organisatsioonipraktikate ja palgasüsteemide analüüsi ja läbipaistvamaks muutmist, töökohtade ja tööde võrdväarsuse täpsemat hindamist, tööandjate koolitamist ja nõustamist ning digivahendit SPL-i määramiseks organisatsiooni tasandil.
- **Tööturu sooline segregatsioon ja naiste poolt tehtavate tööde madalam väärtustamine.** Selle põhjustena toodi esile ajalooliselt välja kujunenud traditsioonid ja ühiskonnas levinud hoiakud, mis suunavad noori soolistatud haridusvalikuid tegema. Abinõudeks segregatsioonist vastu pakuti soolise tasakaalu poole püüdlemist kõigis sektorites, ühiskondlike hoiakute muutmist ja üldise teadlikkuse suurendamist, uute tehnoloogiate kasutuselevõttu tööelus.

- **Madala üldise palgataseme** diskursust tõid esile nii seaduseelnõu toetajad kui ka kritiseerijad. Üldine palgataseme tõus on selles diskursuses ka SPL-i vähendamise meetmeks.
- **Naiste takistusi karjääriteel** kui SPL-i põhjust mainiti aruteludes vähem. Soodustavate asjaoludena mainiti naiste suuremat hoolduskoormust ja väiksemat ambitsioonikust. Lahendustena nähti hoolduskoormuse võrdsemat jaotamist sugude vahel ja naiste julgustamist tegeleda ettevõtlusega.

Riigikogu aruteludes ei puudutatud selliseid SPL-i põhjuseid nagu Eesti elanike üldine vähene õigusteadlikkus soolise võrdõiguslikkuse küsimustes ning töötajate piiratud võimekus ja valmidus oma õiguste kaitseks aktiivselt tegutseda, mis olid mainitud seaduseelnõu seletuskirjas.

### 3.3.2 Töö- ja pereelu poliitika ning sooline palgalõhe

#### 3.3.2.1 Majanduslik ebavõrdsus ja materiaalne sõltuvus perekonnas

Fraser (1994) juhib tähelepanu tööturul osalemise kõrval ka hooletööde väärtustamisele ja (naiste) tasustamata tööle. Tema sõnul ei sõida ühiskonna silmis „jänest“ mitte perekohustuste tõttu mittetöötavad naised, vaid need ühiskonnaliikmed, kes ei võta osa hoolduskohustustest. Küsimus pole niivõrd teatud rühmade häbimärgistamises, kuivõrd sellise sotsiaalpoliitika kujundamises, mis väärtustab hoidu ja soosib ühiskonnaliikmete kaasamist hoiukohustustesse. Sellises vaates on rõhk tööturu võrdsuse ja võrdsete võimaluste kõrval ka tasuta hoolduskohustuse ebaõiglasel jaotusel. Üks võimalus seda tüüpi palgalõhet kompenseerida on **kodutööde võrdsem jaotus partnerite vahel, sõltumata nende töomahust ja sissetulekust palgatööl** (sel juhul pööratakse tähelepanu SPL-ile eeskätt palgatöösfaaris). Teine võimalus on pere (paarisuhte) tasandil **sissetuleku ümberjaotamine**: väiksema sissetulekuga (ent tasustamata koduhoiutööga rohkem hõivatud) partner saab mõttelise osa teise partneri suuremast sissetulekust ja seda tajub ühiskond õiglase tasuna (ega käsitle tööalase palgalõhena). Kolmas võimalus on **koduhooldustööde suurem otsene tasustamine mitmesuguste toetustena** (lastetoetus, omastehoolduse toetus, töötü abiraha, kodanikupalk jms).

Kui SPL-i tõttu on naiste sissetulek palgatööst meeste sissetulekust väiksem, kas siis väiksema sissetulekuga partneri (üldjuhul naise) majanduslik sõltuvus suurema sissetulekuga partnerist (üldjuhul mehest) tähendab väiksema sissetulekuga partneri suuremat hõivatust kodutöödega? Kas see on kuidagi seotud sellega, kelle ülesandeks peab vastaja pere toimetuleku kindlustamist? Analüüsisime seda, toetudes soolise võrdõiguslikkuse monitooringu (2016) andmetele (vt Kruusvall jt, 2022) ning keskendudes partneritevahelisele ebavõrdsusele sissetulekute ja kodutööde osas.

Uuringus loetletud 12 võimalikust kodutööst oli ühe inimese loendis kõige rohkem 10. Kui naistel oli selle indeksi järgi keskmiselt 4,1 kodutööd, mida tegid *enamasti nemed ise*, siis meestel oli vastav näitaja 1,1. Et kodutööde loend sobib kodust tööhõivet iseloomustama, näitab kaudselt seos, mille kohaselt keskmine



kodutööde arv, mida vastaja teeb enamasti ise, on seda suurem, mida enam vastaja tundis, et tema peal on liiga suur osa kodutöödest. Elukaaslaste majanduslikku ebavõrdsust iseloomustavat näitajat analüüsid selgus, et **20% naistel ja 4% meestel on nende partner leibkonna suurima sissetulekuga isik ning nad on abikaasast materiaalselt sõltuvad**. 4% meestest ja 4% naistest on küll partnerist majanduslikult sõltuvad, kuigi nende partneril pole leibkonna suurim sissetulek, seega võib oletada, et nende sissetulekud on võrdlemisi väiksed ja toimetulekuks vajatakse kaht sissetulekut. Meestest 10%-l ja naistest 30%-l on elukaaslasel on küll suurem sissetulek, kuid nad ei ole elukaaslasest majanduslikult sõltuvad. Naiste puhul ilmneb, et elukaaslaste **majanduslik ebavõrdsus seostub naise suurema hõivatusega kodutöodes, kusjuures kõige suurem hõivatus kodutöödega on siis, kui sissetulekute ebavõrdsusega kaasneb ka materiaalne sõltuvus**. Sellest võib järeldada, et naise kodus tehtavat tööd on osades peredes võimalik käsitleda teataval määral „tasustatavana“ mehe kõrgema sissetuleku kaudu. Seda kinnitab täiendavalt seos materiaalse sõltuvusega – mida rohkem on naine kodutöödega hõivatud, seda tõenäolisemalt on ta mehest materiaalselt sõltuv. See põhjuslikkus ei pruugi siiski ühene olla. Võib olla, et üks partneritest teeb enam kodutöid, kuna sõltub abikaasast, st on asümmeetriline võimusuhe, kus üht poolt iseloomustab väike läbirääkimiste võimalus (või vähesemad oskused). Võib olla ka vastupidi: kuna üks partneritest teeb rohkem kodutöid (nt on kodune / jääb lastega koju), siis selle tulemusena tekib sõltuvus abikaasast, mis konkreetset hetkel on kokkuleppeline. Vaid viimase puhul saaks käsitleda enamat kodutööde määra kui leibkonna kogusissetuleku kaudu (st mehe kõrgema sissetuleku kaudu) „tasustatud“ lisatööd. Kahekordses majanduslikus sõltuvuses olevatest (materiaalne sõltuvus ja sissetulekute ebavõrdsus) inimestest (selliseid on 20% naistest, 4% meestest) **peab umbes 40% perekonna majandusliku toimetuleku kindlustamist ainult või peamiselt mehe ülesandeks**, seda nii naiste kui ka meeste puhul. Seega, 40% kahekordses sõltuvuses naistest arvab, et nende jaoks on olukord ideaalne (st 8% kõigist naistest), samas kui 40% sellistest meestest eelistaks pigem, et pere sissetulekusse panustamine oleks võrdsem (s.o 1,6% kõigist meestest). Niisiis on majanduslikult sõltuvate meeste hulgas rahulolu oma sõltuva osaga mõnevõrra väiksem kui majanduslikult sõltuvate naiste hulgas (vastavalt 3,6% kõigist naistest ja 3,3% kõigist meestest).

Enamik paarisuhtes inimestest eelistaks, et pere majandusliku heaolu kindlustamine jaguneks mõlema partneri vahel. Suur SPL pigem takistab seda. Aga millised on isiklikud eelistused töötamise suhtes olukorras, kus majanduslikku vajadust töөлkäimiseks ei ole? Kuidas on need eelistused seotud traditsiooniliste väärtuste toetamisega? Võib näida tõenäoline, et **palgalõhe seletamata osale aitab kaasa näiteks naiste enda soov panustada vähem tööellu ja rohkem eraellu** (Hakim, 2000), mis läbi saaks omakorda osaliselt vaidlustada SPL-i mõõtmise vajaduse. Hakim lõi nn eelistuste teooria, mille kohaselt on oluline teadvustada, et inimesed ei taha samu asju, ning näiteks tööturu ja perepoliitika kontekstis tuleks eristada 1) neid, kes on orienteeritud tööle ja karjäärile; 2) neid, kes on orienteeritud perele ja kodule; 3) neid, kes sooviksid nii karjääri kui ka pereelu (hiljem on lisatud veel neljas tüüp, kes on väga nõrgalt seotud nii pere kui ka karjääripüüdlustega). Järgmiseks kontrollisimegi, millised on palgatööga seotud eelistused

ja kuivõrd on ka eespool käsitletud kodutööde „koorem“ traditsioonilisema koduorientatsiooniga kooskõlas.

Ilmneb statistiliselt oluline tugev seos ( $r = 0,50$ ) kahe väite olemasolu vahel: see, et mees peaks olema pere peamine toitja, ja see, et kodutööde tegemise eest peaks peamiselt vastutama naine. Seega kalduvad need, kes eeldavad üht, eeldama ka teist, ehk siis neid kaht stsenaariumi nähakse *õiglase* koormusjaotuse alternatiividena. Ometi võiks kujutleda, et ehkki mehel nähakse peamise toitja osa, võidaks kodutööde puhul eelistada ka vastutuse jagamist, või siis eeldataksegi, et naisel ja mehel on mõlemal oluline panus pere ülalpidamisse, kuid ka koduste tööde eest peaks võtma vastutuse naine – mis on enam kooskõlas uuringus avalduva tegeliku pildiga. Võib ka järeldada, et tegelikkust, kus naistel on suur koorem nii palgatöö kui ka kodutööde osas, hindaksid vastajad pigem ebaõiglase ja mittesoovitavana. Selgus ka, et mida suurem on isiklik kodutöödele pühendumise soov, seda tugevam on naise toetus traditsioonilisele kodusele tööjaotusele üleüldiselt. Suurem kodutöödele pühendumise soov seostub mõnevõrra halvema majandusliku olukorraga leibkonnas (mis võib kaudset olla seotud ka pere suurusega). Lisaks selgub, et kodutöödele pühendumise soov on suurem materiaalse sõltuvuse korral abikaasast. Keskmiselt pisut suurem kodutöödele pühendumise soov on madalama haridustasemega ja muust rahvusest naistel.

Sarnane tulemus ilmnis lisaks soolise võrdõiguslikkuse monitooringu (2016) andmetele ka rahvusvahelise uuringu ISSP soorollidele pühendatud uuringulaine andmestikust (vt Kruusvall jt, 2022), mis viidi Eestis läbi 2015. aastal. Sealt selgus, et kõige vähem aega kulub kodutöödele naistel, kelle sissetulek on partneri omaga sarnane, seevastu need, kes teenivad partnerist vähem, teevad rohkem kodutöid, kuid sama võib täheldada ka nende naiste puhul, kes teenivad partnerist rohkem: ka nemad teevad rohkem kodutöid. Võimalik, et osa naisi, kel on tugevam eelistus kodutööde osas, loobuvadki palgatööst või leiavad võimalusi pühenduda kodutöödele ka siis, kui teenivad partnerist enam. Teisalt, mõned abikaasast materiaalselt sõltuvad naised võivad tunda end kohustatuna panustama enam kodutöödesse või leiavad nad oma ajale sel moel sisukat rakendust – mis aga omakorda kinnistab nende majanduslikku sõltuvust, kuivõrd ei teki võimalusi enesetäiendamiseks, uue eriala omandamiseks ja tööturule siirdumiseks. REGE TP3 raportis (Täht jt, 2019) on käsitletud lastega naiste väljatõrjumist tööelust kahefaasilisena: kõigepealt võimaldatakse naistel jääda pikale sünnituspuhkusele, mille teeb nii mõnelgi juhul atraktiivsemaks vanemahüvitis, kuid teisalt vähendab see karjäärikatkestuse kaudu nende võimalusi tööjõuturul konkurentsipüsida. Seejärel väheneb ka naise läbirääkimispositsioon kodus nii laste kui ka kodutöödega seotud küsimustes. Seega mehe positsioon leivateenijana surub naist veelgi enam tasustamata kodutööde tegemisse. Selline spiraalne ahel aitab naise „vabatahtlikule“ karjäärilist loobumisele kaasa või sunnib teda valima suurema turvalisuse ehk väiksema konkurentsi ja seega ka väiksema sissetulekuga töökohti avalikus ja kolmandas sektoris.

Vaatasime ka seda, kuidas seostub isiklik materiaalne sõltuvus partnerist sellega, kui suureks probleemiks peetakse SPL-i. Võiks oletada, et isiklik olukord, nn enesehuvi, tingib hoiaku, et palgalõhe on probleem.

Selgub, et naiste hulgas, kes tajuvad palgalõhe probleemi väga suurena, on rohkem neid, kes sõltuvad elukaaslasest materiaalselt. Partneri suurem sissetulek eksisteerib aga arvukamalt palgalõhe probleemi keskmiseks hindavate naiste puhul (võrreldes seda väga suureks või väga väikeseks pidajatega). Võib öelda, et **pigem seostub palgalõhe tajumine naise materiaalse sõltuvusega elukaaslasest, mitte niivõrd sissetulekute ebavõrdsusest.**

Paistab, et ühiskond lepib ebaõiglusega, sh SPL-iga, meelsamini, kui see omandab mingi uue tähenduse. Kui töö tähendust otsustavalt laiendada ning käsitleda majapidamise ja teiste inimeste heaks tehtavate kodutööde koormust samuti tööna (mitte näiteks hobi või eneseteostusena, vrdl *discretionary time*), tekib küsimus, kuidas sedalaadi töö on (paarisuhtes) naiste puhul kompenseeritud või on see täiendava ebavõrdsuse allikas, mida peaks SPL-i vähendamise seisukohalt arvestama. Käsitledes kodutööde tegemist ja sissetuleku ebavõrdsust partnerite vahel ning majanduslikku sõltumatust (subjektiivne), võib ka problematiseerida vaadet, et „tasuta hoolduskohustus“ jm „tasuta kodutööd“ on „tasuta“, kuna võib oletada, et sissetulekute ebavõrdsuse ja materiaalse sõltuvuse korral vähemalt osa naisi tõepoolest tajubki, et „kodutööd“ jm hoolduskohustus on tasustatud. Siiski näib, et majandusliku sõltuvuse oma partnerist on pigem teadlikult valinud rohkem sellesse olukorda sattunud mehi kui naisi (vaid üliselektiivne 4% mehi on topeeltsõltuvuses vs 20% naisi), sellal kui naiste hulgas, kes on oma partnerist majanduslikus sõltuvuses, on rohkem neid, kes sooviks seda olukorda muuta. Kui Eestis toob paarisuhte tasandil ilmnev sissetulekute ebavõrdsus keskmiselt kaasa naistele suurema kodutööde koorma – seda nii siis, kui naine teenib partnerist vähem, kui ka siis, kui ta teenib temast rohkem –, võib see olla lisaargument, miks Eesti SPL on perede vaates mõistlik. Kui võrdsema sissetuleku korral panustavad naised kodutöödesse vähem, võib see „hirmutada“ nii mehi kui ka naisi, sest perekonnasuhetes tuleb leida uus tasakaal. See on kooskõlas USA andmete analüüsile toetuva argumentiga, mille kohaselt meeste rahulolu paarisuhtega on suurim sel juhul, kui naise panus pere-eelarvesse on umbes 40%. Berglind Hólm Ragnarsdóttiri analüüsi kohaselt ongi Eestis paarisuhtes elavate naiste kogusissetuleku osakaal pere kogusissetulekust (st teine sissetulek ehk palk + riiklikud toetused, sh siirded (nt peretoetused, pension) + kapitalitulu) umbes 40% lähedal, ja see olevat suurim Euroopas. Seega, arvestades, et nii meeste kui ka naiste kapitalitulu on Eestis võrdlemisi väike, kuid meeste palgatase on naiste omast kõrgem, siis teine oluline mehhanism on riiklike toetuste süsteem, mis võib hüvitada naiste väiksema palga.

### 3.3.2.2 Töö- ja pereelu poliitika seos emaduslõivuga

Ameerika Ühendriikide ja Taani kohta on hiljuti ilmunud uuringud, kus tuuakse esile, et lasteta naiste palgad erinevad järjest vähem meeste omadest, ning näidatakse, et peamised ja keskseid soolise ebavõrdsuse põhjuseid on **emaduslõiv** (Kleven jt, 2019a; 2019b). Emaduslõivuks nimetame olukorda, kus lastega naised teenivad vähem kui lasteta naised. Senised uuringud Lääne- ja Põhja-Euroopast ning angloameerika riikidest on kinnitanud, et perepoliitika mõjutab soolist tööhõivet ja palgalõhet (Budig jt,

2016; Misra jt, 2010b; Fodor & Glass, 2018; Hallden jt, 2015; Cukrowska-Torzewska, 2017). Näiteks leiti Ferragina jt 2020 ülevaateartiklis, et mida rohkem kuni 3-aastaseid lapsi konkreetses riigis lasteaias või -hoius käib, seda väiksem on riigi emaduslõiv. Seos ei ole siiski sirgjooneline, st nii väga pikk kui ka väga napp vanemahüvitise periood seostub suurema mõõdetud emaduslõivuga. Töö- ja pereelu poliitika kõrval seostatakse emaduslõivu suurust ka valitseva väärtuskeskkonnaga. Nimelt on leitud (Lauri jt, 2022; Misra jt, 2010b; Pavolini & Van Lancker, 2018), et traditsioonilised soorollid võimendavad emaduslõivu.

Meie analüüsi (vt ka Lauri jt, 2022) eesmärk oli saada riigitasandi ülevaade neist seostest, kaasates analüüsi varasemast enam Ida-Euroopa maid (sh Eesti). Analüüsi fookuses oli ühelt poolt see, kuidas mõjutavad lastehoiu olemasolu, vanemahüvitise pikkus ja traditsioonilised soorollid emaduslõivu suurust. Varem on poliitika mõju analüüsis keskendunud riikidevahelistele erinevustele, suhteliselt vähe on pööratud tähelepanu sellele, kas ja kuidas poliitika ja normide mõju erines sotsiaalmajanduslike rühmade jaoks riigi sees. Halldeni jt (2015) analüüsi tulemus näitas Lääne- ja Lõuna-Euroopa kohta, et suurem osa väikelapsi lastehoius ja pikem vanemahüvitis vähendasid emaduslõivu, olenemata oskuste tasemest.

Analüüsimiseks kasutasime Euroopa Liidu sisetulekute ja elamistingimuste uuringu (EU-SILC) 2018. aasta individuaalandmeid. Riikide poliitikast ja normidest ülevaate loomiseks kasutasime OECD Perestatistika andmebaasi ja Eurobaromeetri andmestikku. Meie valimisse kuulusid vaid töötavad naised vanuses 25–45. Analüüsis rakendasime hierarhilist modelleerimist ja valimisse oli kaasatud varasemast enam Ida-Euroopa riike, et katsetada eespool nimetatud emadustrahvi mõjurite kehtivust üleeuroopalises võrdluses, sh nende seoste erinevusi ametipositsioonide arvestuses. Emaduslõivuna defineerisime laste mõju naiste aastasele sisetulekule (mitte tunnialgale!) jagatuna ostujõuga, et taandada maadevahelisi erinevusi (aasta logaritmi sisetulek / ostujõu pariteet). Indiviiditasandi kontrolltunnustena olid mudelisse lülitatud partneri olemasolu, vanus, staaž, haridus, amet, *Inverse Mills ratio* (IMR, kasutatakse selektsiooni kontrollimiseks, kes on tööturul). Poliitika võrdluseks kasutasime järgmisi tunnuseid: 1) alla kolmeaastaste osakaal varajases hariduses või lastehoius; 2) vanemahüvitise pikkus (emadus- ja vanemahüvitise pikkus täismakstud nädalates, pikkus × asendusmäär); 3) valitsevad soonormid (nõustumine väitega, et perekonna elu kannatab, kui ema töötab täisajaga).

Analüüsi tulemused näitavad, et Eestis maksavad emad suurt lõivu – **lastega naised teenivad ligi 25% vähem kui lasteta naised**. Oluline on rõhutada, et siin ei võrdle me sama inimese sisetulekut enne ja pärast vanemaks saamist, vaid sarnaste omadustega lastega ja lasteta naised. Ka see tulemus näitab, et meil on probleeme mitte ainult soolise ebavõrdsusega, vaid **süsteemsed palgaerinevused eksisteerivad ka lastega ja lasteta, kuid muus osas sarnaste tunnustega naiste vahel**. Teisisõnu, lõivu olemasolu on kontrollitud nii naise peremudeli, vanuse, hariduse, tööstaaži ja ameti kui ka tööturu valikutõenäosuste suhtes. Euroopa suurim emadustrahv on EU-SILC 2018 uuringu põhjal Austrias ja Rootsis, väikseim või puudub üldse Lõuna-Euroopa riikides. **Eesti koos teiste Baltimaadega kuulub pigem suure emaduslõivuga maade hulka.**

Euroopa riikide suured käärid emadustrahvide suuruses ja üha kvaliteetsemad võrreldavad andmed pakuvad võimaluse emaduslõivu tekkepõhjusi uurida. Indiviiditasandi andmete (haridus, amet jne) kõrval on üha tugevamalt kõlamas ka heaoluriigi paradoks – perepoliitika võib teatud korralduse puhul soodustada nn klaaslae teket või meelitada lastega naisi turvalisse, kuid nn kleepuva põrandaga avalikku sektorisse (nn roosakraed) (Mandel & Semyonov, 2006).

Makrokeskkonna tegurite mõju analüüs näitas, et **lasteaiakohtade kättesaadavus seostub väiksema emaduslõivuga** – mida rohkem on alla kolmeaastaseid lapsi lasteaias või -hoius, seda väiksem on emaduslõiv. Nimetatud mõju ei ole aga sama erineva sotsiaalmajandusliku staatusega naistele – lasteaiakasutuse statistiliselt positiivne mõju emaduslõivule ilmneb eriti tugevasti just valgekraedest emade puhul võrrelduna teistes ametipositsioonides emadega.

REGE analüüsi tulemused näitasid ka olulist **seost vanemahüvitise pikkuse ja emaduslõivu vahel – mida heldem on vanemahüvitis** (arvutatud kui täismakstud nädalad ehk 80% asendusmäär 10 nädala jooksul tähendab 8 nädalat), **sega suurem on emaduslõiv**. Nimetatud vanemahüvitise pikkuse ja emaduslõivu seos **iseloomustab kõiki vaadeldud ametirühmasid**, kuid see oli suhteliselt suurem valgekraede puhul.

Ka **seos soonormide ja emaduslõivu vahel leidis kinnitust**. Analüüsi tulemused näitasid, et mida traditsioonilisemad on ühiskonnas valitsevad soonormid (s.o mida rohkem arvatakse keskmiselt, et kui naisel on täiskohaga töö, siis pereelu kannatab), seda suurem on ka vaadeldud emaduslõiv.

### 3.3.2.3 Emaduslõiv Eestis

Lisaks töö- ja pereelu poliitika ning emaduslõivu seostele makrotasandil analüüsisime ka emaduslõivu indiviiditasandil. Varem ei ole emaduslõivule Eestis tähelepanu pööratud, erandiks on Jalakas (2020), kelle analüüs põhineb läbilõike andmetel, kus võrreldakse omavahel lastega ja lasteta naiste sissetulekuid samal ajahetkel. Nimetatud analüüsi tulemus oli see, et Eestis lapsevanemaks saamise lõivu ei ole, laste mõju nii naiste kui ka meeste palgale oli positiivne, vastavalt 3,3% ja 12,2% (Jalakas, 2020). Sellise analüüsi kitsaskohana võib esile tuua, et peale lapse saamise võib naiste ja meeste sissetulekut palgatööst mõjutada ka mõni muu näitaja. Samuti võib olla tegemist vastupidise seosega – näiteks, et kõrgepalgalistel meestel on suurem tõenäosus saada isaks ja lapsevanemaks saamine ise sissetulekut ei mõjuta. Meie kasutame registriandmeid ja vaatame **esimest korda laste mõju palgale üle elukaare Eestis**. Kesksed küsimused siin on järgmised. Kui suur on muutus, kui võrdleme samade inimeste palku enne ja pärast lapsevanemaks saamist? Kui lapsevanemaks (siin emaks) saamisel on tõesti negatiivne mõju palgale ehk kui see toob endaga kaasa emaduslõivu, siis kui pikalt see mõju tööturussissetuleku mõttes kestab – on see vaid ajutine/lühiajaline või pigem pikema kestusega?

See analüüs ei võimalda otseselt vastata, miks emadus mõjutab töötulu. Siiski toome alljärgnevalt esile kolm peamist viisi, kuidas emaduslõivu tekkemehhanisme selgitatakse. Esmalt tootlikkusega seotud

argumendid. Neil, kes tegelevad peamiselt hooletööga, on suurem töö ja pereelu konflikt ning seetõttu on nende tootlikkus tööturul väiksem (Becker, 1964). Teiseks mehhanismiks peetakse seda, et osad naised on juba enne emaks saamist rohkem perele orienteeritud ja valivad seetõttu töökoha, kus on kergem ühendada töö ja pereelu (paindlikkus, tööaja ennustatavus), kuid mis on üldjuhul madalamalt tasustatud (Becker, 1981; Gough & Noonan, 2013). Kolmas emaduslõivu põhjuste selgituste ring on seotud diskrimineerimisega. Lisaks toovad varasemad uurimused esile, et tööandjapoolne diskrimineerimine (Correll jt, 2007) ja nn isetäituvad ennustused on omavahel seotud. Nimelt tekitavad eelarvamused ja stereotüübid olukorra, kus naistesse investeeritakse nende karjääriritee algusest peale vähem, kuna neist saadavat oletatavat tulu hinnatakse väiksemaks. Eeldatakse, et naised soovivad enam perele keskenduda, vähem karjääriga tegeleda. Nii saab emadusest suurim (potentsiaalne!) oht/risk tööandjale. Seega on oluline mitte reaalne „naiste oskuste kadu“, vaid ootus ja oletamine, et see juhtub nii või teisiti, või siis ootus, et emad peavad käituma kindlal moel (*ibid.*).

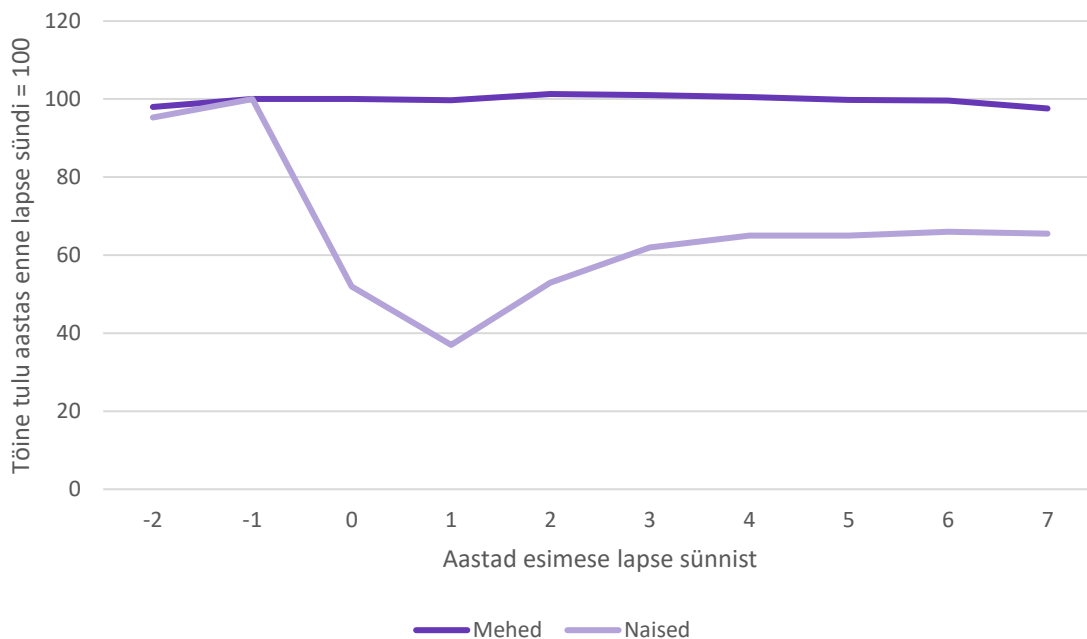
Uuringud on ka näidanud, et emadustrahv ei pruugi „ohustada“ kõiki tööturul viibivaid naisi samamoodi. Nii leidsid Anderson, Binder ja Krause (2002) ning England, Bearak, Budig & Hidges (2016), et emadustrahv puudutab rohkem kõrgemapalgalisi naisi ning on suurem mitme lapsega emadel ja väiksem ühe lapsega emadel. Kui palju emaduslõiv iga lapse lisandumisega suureneb, sõltub omakorda riigi kontekstist (Gangl & Ziefle, 2009).

Siinne analüüs põhineb kestvusandmetel, kus vaadeldakse sama inimese töötulu üle elukaare. Analüüsitud on emaduslõivu kui töötulu muutust lapsevanemaks saamise järel, võrreldes töötuluga enne lapsevanemaks saamist. Me ei võrdle omavahel emasid ja isasid, vaid võrdleme keskmist töötulu naistel ja meestel enne ja pärast lapsevanemaks saamist. Võrdlusmaterjaliks on aastase töötulu suurus aasta enne lapse sündi. Analüüs põhineb Maksu- ja Tolliameti ning Rahvastikuregistri andmetel. Valimis on kõik 20–45-aastased, kelle esimene laps sündis ajavahemikus 2007–2013, ka mittetöötavad. Sõltuvad tunnused on töötamine ja töötulu suurus enne ja pärast lapse sündi. Registriandmete alusel ei ole võimalik arvutada tunnipalkade lõhet. Kontrolltunnustena arvestame aastaga, mil laps sündis, ja vanemaks saamise vanusega. Analüüsiks kasutame Kleveni jt (2019a, 2019b) välja töötatud *event study* metodoloogiat, mille põhjal võrreldi samuti töötulu (mitte tunnipalka) ja mis võimaldab asetada Eesti tulemused rahvusvahelisse konteksti. Meetodi rakendamiseks tähistatakse iga kalendriaasta enne ja pärast lapse sündi indikaatoriga, millega hinnatakse regressioonimudelil konkreetse aasta tulu erinevust võrdluse aluseks oleva aasta omast. Analüüs võtab arvesse, et lõiv võib pärineda eri allikatest, s.o muutused tööturul osalemises, muutused tööajas ja muutused tunnipalgas. Analüüsi, metodoloogia ja tulemuste kohta vt ka Unt jt, 2021.

Joonis 3.3.2.3.1 näitab muutusi naiste ja meeste töötulus kuni kaks aastat enne ja kuni seitse aastat pärast lapsevanemaks saamist. Nagu näha, **siis naiste keskmine töötulu suureneb aasta enne esimese lapse sündi, võrreldes aasta varasemaga**. Võime eeldada, et see on seotud naiste püüetega maksimeerida

töötulu enne emadust, kuna sellest sõltub hüvitise suurus. Kohe pärast lapse sündi väheneb emadel töötulu ootuspäraselt väga järsult tööturult eemaloleku tõttu. Eestis on see kompenseeritud sünnitus- ja raseduspuhkuse ning vanemahüvitisega, mida see analüüs ei sisalda. Emade töötulu suureneb kaks ja kolm aastat pärast lapse sündi, aga jääb siis samale tasemele. Meie analüüsi põhjal võib nentida, et **emaduslõiv on Eestis märkimisväärne**: ka seitse aastat pärast esimese lapse sündi ei ole ema keskmine palgatase taastunud samale tasemele, mis oli naisel enne emaks saamist. **Emade keskmine töötulu on seitse aastat pärast lapse sündi keskmiselt kolmandiku võrra väiksem kui enne lapse sündi.**

Kui võrdleme mehi enne ja pärast isaks saamist, siis näeme (vt joonis 3.3.2.3.1), et isaks saamine töötamise tõenäosust ja töötulu suurust ei mõjuta. Isade töötulu on Eestis küll märksa suurem kui lasteta meestel, samas samu inimesi võrreldes töötulu pärast lapsevanemaks saamist ei suurene. Üks võimalik selgitus, mida edasised uuringud saaksid täpsemalt kontrollida, on see, et Eestis ei ole tegemist isaduspreemiumiga, vaid sellega, et keskmisest suurema töötuluga mehed saavad keskmisest suurema tõenäosusega isaks.



### Joonis 3.3.2.3.1. Emaduslõiv Eestis

Meie detailsem analüüs näitab ka seda, et **töötulu vähenemine ei ole seotud ainult tööturult lahkumisega**. Kuigi emad on tööturult eemal vahetult pärast lapse sündi, nende keskmine tööhõive suureneb 4–5 aasta jooksul, kuigi mitte esimese lapse sünni eelsele tasemele. Osalt selgitab keskmise tööturul osalemise taastumise aeglust **mitme lapse järjestikune sünd**, st esimene ja teine laps saadakse suhteliselt väikse vahega. Nende emade puhul, kes töötavad enne teise lapse sündi, suureneb aastatulu 5

aasta jooksul pärast teise lapse sünni ca 85%-ni sünnile eelneva aasta sissetulekust. Ka sel juhul võib töölt pikemalt eemalolekut põhjustada järgmiste laste sünn, kuigi kolmanda lapse saamise tõenäosus on eelnevate lastega võrreldes tunduvalt väiksem. Analüüsi alusel saab esile tuua, et **naiste väiksema tööturul osaluse ja töötulu vähenemise taga pärast laste sünni on suurem vajadus ühendada hooletöö ja palgatöö**. See sunnib tegema tööturul vastavaid valikuid ja selle lõivu kannavad eelkõige emad. Kui võrdleme Eesti emaduslõivu teiste maade analüüside (Kleven jt, 2019a) tulemustega, siis **Eestis on emaduslõiv suurem kui Põhjamaades, samas suurusjärgus liberaalsete riikidega/tööturgudega nagu Suurbritannia ja Ameerika Ühendriigid ning väiksem kui Saksamaal**. Ühegi teise Kesk- ja Ida Euroopa riigi kohta vastavat analüüsi hetkel meie parima teadmise järgi veel ei ole.



## 4 REGE meetmed soolise palgalõhe vähendamiseks

REGE projekti ülesandeid ja eesmärke on aidata kaasa soolise palgalõhe vähendamisele. Selleks on rakendatud mitmeid tegevusi. Projekti raames läbi viidud uuringute ja analüüside tulemuste taustal oleme eri sihtrühmadele mõeldes välja töötanud soovitusi palgalõhega tegelemise ja selle kaudu palgalõhe vähendamise kohta. Nendest anname ülevaate siinse peatüki esimeses osas. Seejärel tutvustame tegevusi, mida REGE projektis soolise palgalõhe vähendamiseks välja töötati ja rakendati. Nendeks oli esiteks strateegiline kommunikatsioonitegevus, mille eesmärk oli ühelt poolt teavitada avalikkust projekti tegevustest ja tulemustest ning teiselt poolt (seeläbi) suurendada teadlikkust palgalõhest – selle ulatusest, olemusest ja põhjustest – eri sihtgruppide hulgas, et aidata seeläbi kaasa palgalõhealase teadlikkuse suurendamisele ühiskonnas ja pikemas perspektiivis palgalõhe vähendamisele. Lisaks töötati REGE raames välja digivahendid, mille eesmärk on samuti hõlbustada palgalõhealase teadlikkuse viimist sihtgruppideni, pakkudes neile hõlpsaid ja kättesaadavaid vahendeid palgalõhe mõistmiseks ja analüüsimiseks.

### 4.1 REGE soovitusel poliitikakujundajatele ja tööandjatele

#### 4.1.1 Miks soovitusel?

Eesti Statistikaameti arvutuste kohaselt on sooline palgalõhe 2021. aastal tasemel **14,9%** – naised peavad meeste aastapalga teenimiseks töötama mitu kuud rohkem, sest väiksem tunnipalk tähendab, et võrdselt 8-tunnise tööpäeva korral töötavad naised meestega võrreldes iga päev ühe tunni tasuta, nii koguneb Eesti naiste arvele iga nädal rohkem kui kuus tundi tasuta palgatööd. Seepärast on rõõmustav nentida, et REGE projekti toimimise ajal on sõlmitud soolise palgalõhe vähendamise kohta poliitiline kokkulepe: strateegia „Eesti 2035“<sup>9</sup> seab eesmärgiks vähendada Eesti sooline **palgalõhe aastaks 2035 tasemeni 5%**. Ka sel juhul töötaksid naised, võrreldes meestega, sama tööaja juures igal 40-tunnisel tööpäeval kaks tundi tasuta, kuid siiski oleks see praegusest palju parem olukord.

Sooline palgalõhe on **aastate jooksul juba vähenenud**. Arvestades, et Statistikaameti arvutused algavad 1994. aasta näitajast 28,9% ja veel 2013. aastal oli see näitaja 24,8%, on ilmne, et **just viimase kümnendi jooksul on meeste ja naiste palgad ühtlustunud märgatavamalt**. See annab lootust järgmise kümne aasta jooksul ambitsioonikas siht saavutada.

Ka on Eesti sooline palgalõhe, mis on **endiselt Euroopa suurimaid**, vähenenud kiiremini kui Euroopa Liidus keskmiselt. Kui 2019. aastal oli Euroopa Liidu veidi teise meetodiga arvatud sooline palgalõhe tasemel **14,1% ja Eesti oli näitajaga 21,7%** kõige mahajäänum (liidrina oli Luksemburgi sooline palgalõhe vaid 1,3%) (Eurostat 2022), siis veel 2007. aastal oli Eesti viimasel kohal näitajaga 30,9%; aastal 2010, kui Euroopa

<sup>9</sup> <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>

Liidu keskmine näitaja oli 15,8%, oli Eesti palgalõhe 27,7%. Niisiis, sellal **kui Euroopa Liidu riikide keskmine palgalõhe on kümne aastaga vähenenud 1,7 protsenti, on Eesti palgalõhe vähenenud 6 protsenti.**

Nii nagu on kümne aasta jooksul püsinud umbes samal tasemel Euroopa Liidu keskmine näitaja (2020 – 14,1%), nii on sooline palgalõhe püsinud umbes sel tasemel mitmes Euroopa Liidu riigis. Sarnaseid suundumusi võib täheldada ka muu maailma kohta. Näiteks USAs oli soolise palgalõhe näitaja 2020. aastal 16%, kuid sellel tasemel on see püsinud juba 15 aastat (Barroso & Brown 2021). Uus-Meremaal oli 2020. aastal sooline palgalõhe 9,1% (Statistics NZ, 2021) ja see ei ole mitu aastat muutunud.

Seepärast on kohane teadvustada, nagu positiivne areng tunnistab, et Eestis on soolise palgalõhe teema **nähtavale toodud** ja ette võetud sammud on olnud õiges suunas. Ent on ka selge, et praeguselt palgalõhe tasemelt kindlalt ja kiirelt veelgi allapoole liikumiseks ja palgalõhe sulgemiseks tuleb meil teha midagi veidi rohkem kui seni, või ka mingeid asju päris teisiti.

Mida siis peab tegema, et liikuda **5-protsendilise palgalõhe** ambitsioonika eesmärgi suunas?

„Soolise võrdõiguslikkuse programm 2019–2022“<sup>10</sup> osutab:

*Soolist ebavõrdsust ühiskonnas soodustavad soolised stereotüübid, mille taastootmisel ja levitamisel on võtmeroll haridusel ja meedial, aga ka poliitikameetmetel ning nende rakendamise efektiivsusel. Soolised stereotüübid on seotud hoolduskohustuste ja tasustamata kodutööde ebavõrdsuse jagunemisega naiste ja meeste vahel, aga ka haridusliku ja tööalase soolise segregatsiooniga Eestis.*

ning sedastab:

*Soolise võrdõiguslikkuse seaduse jõustumine 2004. aastal on olnud oluline edasimineku, et tagada Eesti põhiseadusest tulenev naiste ja meeste võrdne kohtlemine, kuid on jäänud praktikas poolikuks. Eri valdkondade institutsioonidel on piiratud arusaam soolisest ebavõrdsusest, selle põhjustest ja tagajärgedest ning oma rollist ja kohustustest soolise võrdõiguslikkuse edendamisel.*

„Soolise võrdõiguslikkuse programmis 2019–2022“ nimetatakse ebavõrdsuse seletuseks stereotüüpe ja teadlikkust, mis väljendab eeldust, et piisava teadlikkuse taseme korral organisatsioonide ja perekondade argipäev muutub ning mh väheneb soolise palgalõhe tase. Samas puudub programmis fookus **stereotüüpe kujundavatele mesotasandi** teguritele – tähelepanu ei ole pööratud pere ja sugulaste, sõprus- ja tutvuskonna, töökoha ja õppekollektiivi mõjudele hoiakute kujunemisel, võimendamisel ja ajas edasikandmisel.

---

<sup>10</sup> [https://www.sm.ee/sites/default/files/lisa\\_4\\_soolise\\_vordoiguslikkuse\\_programm\\_2019-2022\\_0.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/lisa_4_soolise_vordoiguslikkuse_programm_2019-2022_0.pdf)

Seega tuleb ühiskonnas **jätkata tööd sooliste stereotüüpide kummutamise nimel** ning meeste ja naiste võrdse kohtlemise praktikaks saamiseks tuleb kindlustada, et asjakohaste institutsioonide esindajad mõistaksid soolist ebavõrdsust ja selle põhjuseid ning saaksid paremini teadlikuks oma rollist ja kohustustest. Lisaks üldisele palgalõhe taseme mõõtmisele ja vaadeldud palgalõhe selgitamisele tuleb küsida, mis täpselt töökohal toimub ning kuidas panustavad argipraktikad soolise palgalõhe püsimisse ja kasvu. Millised on tööandjate positiivsed kogemused ja head näited, kuidas hoida soolist palgalõhet ohjes? Veelgi enam: millised inimeste perekohustustega seotud hoiakud ja argised tegevused on vaikumisi võtnud soolise palgalõhe pantvangi? Kuidas on korraldatud rahaasjad ja milline on kodutööde jaotus perekonnas?

#### 4.1.2 REGE soovitude kontseptuaalsed alused

Oma analüüsis lähtusime **REGE mudelist**, mille kohaselt on ühiskonna makro-, meso- ja mikrotasandil toimuv omavahel seotud. Soolise palgalõhega seotud eesmärkide sõnastamisel tuleb samas silmas pidada nii palga- kui ka hooletööga seotud praktikaid ja norme. Nii muutub oluliseks, kuidas võib soolist palgalõhet mõjutada ning soolist ebavõrdsust ja stereotüüpe taastoota konkreetses töökollektiivis toimuv, kuid ka see, millised on individuaalsed kogemused hoolduskohustuste ja tasuta kodutöödega. Võttes aluseks REGE analüüside tulemused, koorusid välja soovitud, mis peavad silmas nii riiki laiemas mõttes kui ka konkreetseid tööandjaid, kes igapäevaste töökorralduslike otsustega loovad fooni soolise palgalõhe vähenemiseks.

Soovitude väljatöötamisel lähtusime lisaks REGE mudelile veel kolmest kontseptuaalsest aspektist. Esiteks, kriitiline raamistamisteooria (vt Bacchi 2012, Verloo 2005), mida kasutasime projektis nii ekspertintervjuude ja poliitikakujundamise kui ka tööandjate juhtumiuuringute analüüsimisel. Selle lähenemise aluseks on tõsiasi, et inimesed (sh poliitikud) kalduvad otsima probleemidele lahendusi selle järgi, kuidas probleemi tajutakse – st oluliseks muutub see, mismoodi on probleem sõnastatud. Raamistamise käigus sõnastatakse probleemi tuum ehk juurprobleem, kuid sellest, milline on sõnastus, sõltub see, kui asjakohane või viljakas selline lahendus on. Sotsioloogiline ratsionaalsuse käsitlus selgitab, et otsustamise aluseks saab olla nii eesmärkratsionaalsus (st tehakse neid asju, mille puhul on lootust saavutada soovitud eesmärk vahendeid valimata) kui ka väärtusratsionaalsus (st tehakse neid asju, mida peetakse õigeks, soovitud eesmärgi saavutamine on pigem teisejärguline). Ka palgalõhe vähendamise kohta tehtavad soovitud peaksid pakkuma võimalusi tegutsemiseks nii neile, kelle jaoks soolise ebavõrdsuse vähendamine argipraktikates on väärtusküsimus, kui ka neile, keda innustab soov vähendada soolise palgalõhe taset muudel eesmärkidel (nt äriline kasu eetilisemast mainest vms).

Teine lähenemine on tegutsemise motiivide nn ARCS-mudel (Keller 2016), mille kohaselt selleks, et mingi teemaga (sh nt soolise palgalõhe vähendamisega) tegelema hakata, peab see teema esmalt pälvima võimaliku tegutseja (nt juht, töötaja, poliitikakujundaja) tähelepanu (*attention*). Sellest aga ei piisa: probleem peab ka tunduma tema jaoks relevantne (*relevance*); tal peab tekkima kindlustunne, et ta saab

selle lahendamisega hakkama (*confidence*), ja tunne, et see lahendus valmistab talle heameelt, toob tunnustust ja rahulolu (*satisfaction*).

Kolmas lähenemine, mida on soovitude sõnastamisel silmas peetud, on seotud inimeste ja organisatsioonide agentsust piiravate tegutsemisbarjääride (Cross, 1981) eemaldamisega. See muutub oluliseks siis, kui soolise palgalõhe vähendamise nimel tegutsemisega alustamist takistavad institutsionaalsed, situatiivsed või dispositsioonilised barjäärid. On oluline teadvustada, et nende barjääride kõrvaldamine on tegutsemise eeltingimus. Selleks, et soolise palgalõhega tegelema hakataks, tuleb luua selline õiguslik või korralduslik keskkond, mis seda soodustab; tuleb kõrvaldada takistused, mis tulenevad indiviidi (nt töötaja, kolleegi, juhi, aga ka ametniku, konsultandi, koolitaja jt) või organisatsiooni olukorrast, tema ees seisvatest praktilistest, pakulist lahendust vajavatest probleemidest (nt ajapuudus, teadmiste nappus, ülekoormatus, vajadus hoolitseda ülalpeetavate eest, sekkumiseks vajalike ressursside puudus vms); ning tuleb toetada dispositsiooniliste ehk hoiakute, uskumuste, arvamuste tulenevate barjääride ületamist – sh nt kummutada väärarusaamad soolise palgalõhe kujunemisest, aidata teadvustada selle teema olulisust isiklikult, luua selline organisatsioonikultuur, mis soolise palgalõhe vähendamist väärtustab, jms.

Nende kolme lähenemise põhjal sõnastatud soovitused on nimetatud järgnevas tabelis (vt tabel 4.1.2.1). Tabel on struktureeritud teemade järgi.

Tabel 4.1.2.1. REGE uuringutest tulenevad soovitused tööandjale ja riigile

Soovituse tüüp	Mida võiks teha iga tööandja?	Mida võiks soovitada riigile?
INFO	koguda ja monitoorida rohkem ja paremat <b>infot</b> palgalõhe kohta töötaja- ja ametigruppides, jagada seda infot töötajatega (nt REGE Palgapeegli abil)	koguda ja jagada rohkem süstemaatilisemat ja paremat <b>infot</b> nii palgalõhe kui ka seda kujundavate tegurite kohta (nt kasutades REGE töötasu alammäära muudatuste mõju kalkulaatorit)
HOIAKUD	arendada <b>juhte ja juhtimiskultuuri</b> (nt oma piirkonnas või sektoris), et palgalõhe vähendamine ja võrdse kohtlemise edendamine oleks juhi prioriteet	<b>teavitada juhte</b> (ja töötajaid) ning aidata neil palgalõhe teemast ja selle ohjamise võimalustest rohkem teada saada, soosida <b>kollektiivsete töösuhete kultuuri</b>
KONKREETSED PRAKTIKAD	juurutada võrdse kohtlemise <b>praktikaid</b> organisatsioonis, mitte oodata, et palgalõhe ise õgveneb	rakendada <b>konkreetsmaid meetmeid</b> SPL-ist hoidumiseks ja selle vähendamise toetamiseks, pakkuda organisatsioonidele
	korrastada <b>palgasüsteem</b> ja muuta see läbipaistvaks	<b>tuge</b> palgalõhe arvutamisel ja uute praktikate katsetamisel
PEHMED MEETMED	luua mehhanismid töötajate <b>jõustamiseks</b> ja julgustamiseks	võtta tähelepanu alla <b>pehmed meetmed</b> , nt poliitiline diskursus ja nügimisvõtted

Soovituse tüüp	Mida võiks teha iga tööandja?	Mida võiks soovitada riigile?
	teha soolise palgalõhe ohjamiseks ja selle tegurite tasakaalustamiseks <b>koostööd</b> teiste tööandjatega	
HOOLETÖÖ JAOTUS	innustada mehi <b>hoolduskoormuse</b> võrdsemale jaotamisele	võimaldada meestele senisest suurem osalemine <b>hoolduskoormuses</b>
	luua selged edutamiskriteeriumid, mis ei sea naisi kehvemasse positsiooni, ning hoiduda emade aeglasemast <b>edutamisest</b>	seada sisse soolise <b>tasakaalu kvoodid</b> , et naiste ja meeste kohalolu oleks nähtav nii hooletööga seotud elualadel kui muus rollis
JÕUSTAV TÖÖKORRALDUS	toetada soolise segregatsiooni vähendamist (tööandjate koostöös), luua mehhanismid (nais)töötajate jõustamiseks	muuta tööturul konkureerimine õiglasemaks, et mehed ja naised ei pea konkureerima enesekindluse ja enesehinnangu alusel
LÄBIPAISTVUS	palgaandmete (ja/või palgalõhe) avalikustamine – <i>esimene samm, kas palgalõhet nähakse probleemina või ei</i>	sookvootide seadmine, palgaandmete avaldamine kuulutustes jm meetmed – <i>enne kultuuripööret teha praktikapöörde</i>

#### 4.1.3 REGE soovitused riigile ja tööandjale

Seitse sammu palgalõhe vähenemise suunas:

- **Prioriteetide selgitamine** – tööandjad ootavad, et riik väljendaks teema prioriteetsust, siis saab palgalõhe muutuda prioriteediks ka organisatsioonitasandil. Mitmed uuringus osalenud, sealhulgas juhid, väljendasid arusaama, et palgalõhe probleem on küll oluline, kuid laabub aja jooksul või põlvkonnavahtusega iseenesest ning selle lahendamiseks ei ole mõtet midagi konkreetset ette võtta. Samas ilmutati valmidust teemaga tegeleda, kui see on tõesti oluline. Teema prioriteetsust saaks riik esile tõsta, sõnastades tööandjatele selged ootused soolise ebavõrdsuse vähendamisega tegelemisel, näiteks tuues sellekohase tegevusplaani riigihangete või toetusmeetmete (nt EAS vms) taotlemise eelduseks. Uus, selge fookus tööandjate praktikatele peab lisanduma senistele laiematele teavitustegevustele, mitte tulema nende asemele. Et riik saaks tööandjate toetamise ülesannet täita, tuleb regulaarselt monitoorida ja põhjalikult analüüsida lisaks palgatasemele ja palkade ebavõrdsuse ilmingutele ka organisatsioonide palgakujundamise praktikaid ning samal ajal jälgida, kuidas areng palgasüsteemide korrastamisel (või mittekorrastamisel) kajastub perekondlikes kokkulepetes kodutööde ja sissetulekute jaotuse puhul. Samas on oluline, et riiklike institutsioonide esindajad mõistaksid soolise palgalõhe mitmetahulisust ja mõistaksid oma rolli selle ohjamisel.
- **Ebakindluse vähendamine ja teadlikkuse suurendamine** nii tööandjate, ametnike kui ka elanikkonna hulgas – tuleb teadvustada, et soolist palgalõhet on igas organisatsioonis, kuid seda saab vähendada.

Soolise palgalõhe puhul on vastus tööandjate käes, ning just need juhid, kelle organisatsioonides juba tegeletakse soolise ebavõrdsuse ohjamisega, väljendasid oma muret selle üle, et osadel organisatsioonidel puuduvad ressursid teemaga tegelemiseks (sh nt palgalõhe arvutamiseks). Riigi ülesandeks jääks luua tööandjaile võimalikult motiveerivad tingimused, et selliseid alternatiivseid praktikaid kaalutaks ja ellu viidaks, ning kummutada tööandjate hirme lisanduva kulu või administratiivse koormuse ees. Nii võiks riik pakkuda tsentraalselt arendatavaid (digi)lahendusi, mille toel saaksid tööandjad oma organisatsiooni soolise palgalõhe kujunemist ise mõista ning töötajatele ja koostööpartneritele tutvustada, milliseid arengueesmärke endale seatakse, et toetada riikliku soolise palgalõhe 5% tasemele jõudmist.

- **Agentsuse toetamine organisatsioonides** – uskumuse kõrval, et palgalõhega on vaja tegeleda ja seda on võimalik ohjata, tuleb tööandjale pakkuda selgeid lahendusi ja sobivaid töövahendeid. Et aga jõuda kõige kindlamini peamise sihtgrupini – **juhtideni, kelle pädevuses on muuta oma organisatsiooni praktikaid ja selle kaudu soolist palgalõhet ohjata** –, on kasulik arvestada, milliseid probleeme peaks juhtide endi hinnangul lahendama. Analüüs näitas, et probleeme omistatakse makrotasandile ja kergesti leitakse takistusi, miks neid ei ole võimalik tööandjatasandil lahendada. Järgnevas tabelis toome mõned näited alternatiividest, mida juhid saaksid uuringus ilmnunud probleemikäsitluste korral oma organisatsioonis rakendada. Alternatiivsete lahenduste sõnastamine aitab tajuda ka neid probleeme, mille juuri juhid omistasid organisatsioonist väljapoole, ühiskonnatasandile, organisatsioonilise agentsuse sfääri jäävatena – millenagi, mille osas juhtidel ja tööandja organisatsioonidel on võimalik laiemalt midagi teha. Nii saab **palgaläbirääkimistel kujunevat meeste eelist** tasakaalustada see, kui kehtestatakse **läbipaistvad palgatingimused**, nii et läbipaistvate meeste oskus ei mõjuta palgataset. Ühiskonnatasandilt edasi kanduvat **soolist segregatsiooni** ja sellega seotud soolist palgalõhet aitab organisatsioonitasandil tasakaalustada **palgapakkumise teadlik ühtlustamine**, sõltumata valdkonna soolisest koosseisust, kui töökohad on organisatsiooni jaoks tegelikult sarnase väärtusega. Kui naised ei osale väljaspool tööpäeva toimuvatel sotsiaalsete suhete loomiseks ja tugevdamiseks mõeldud nn *networking*-üritustel, siis seda kiputakse seletama soostereotüüpselt vähesema professionaalse pühendumisena, kuid selle mõju saab vähendada sellega, et **erialavõrgustikes osalemiseks ja erialaseks arenguks luuakse mitmekesiseid võimalusi**, tagades, et need oleks samaväärsed ja ligipääsetavad kõigile. Asjaolu, et naised loobuvad tööalastest karjääripüüdlustest seepärast, et organisatsioonide **meeste ülekaaluga juhtimiskultuur** on liiga matšolik ja neil kulub energiat sellele, et kanda iga päev „maski“, saab tasakaalustada sellega, kui seada sisse hooliv organisatsioonikultuur ja muuta ideaaltöötaja normi, et naised ei peaks end meestest rohkem tõestama ja tegema tööl meeskolleegidega võrreldes rohkem emotsioonitööd, et oma olemust varjata.
- **Monitoorimine** – palgalõhe ja seda mõjutavate tegurite süsteemne ja järjepidev monitooring nii kogu riigi kui ka iga organisatsiooni tasandil ning seda soosivate meetmete väljatöötamine. See tähendab,

et riigitasandil tuleb tagada regulaarne andmekogumine nii palgalõhe enda kui ka selle mõjutegurite jälgimiseks: tuleb rahastada regulaarset andmekogumist ja kindlustada, et neid andmeid ka analüüsitakse. Senise projektipõhisuse asendamine temaatiliste analüüside järjepideva süsteemiga on võtmetähtsusega ja see on oluline nii riigisiseste aegriidade tagamiseks kui ka rahvusvaheliste võrdlusuuringute korraldamiseks. Riigil on vaja koondada senised analüüsid süsteemseks ülevaateks, tagades sh kõigi andmestike nõuetekohase arhiveerimise koos metaandmetega. Sarnased printsiibid tuleb ellu kutsuda ka tööandjate hea praktika raames: tuleb seada eesmärgid soolise palgalõhe ja seda mõjutava soolise ebavõrdsuse ilmingute regulaarse monitoorimise ning analüüsi perioodilisuse ja ajakava kohta, korraldada andmete kogumine ja analüüsimine ning tulemuste arutamine organisatsioonis ja selle najal sisuliste eesmärkide kokkuleppimine.

- **Indikaatorite kokkuleppimine** – palgalõhe ja seda mõjutavate tegurite monitoorimiseks tuleb valida indikaatorid, et saaks sõnastada eesmärkväärtused ja tagada nende regulaarse mõõtmise, seda nii riigitasandil kui ka iga tööandja vaates. Riikliku andmekorralduse osas on varasemate uuringute käigus tehtud mitmeid ettepanekuid põhjaliku indikaatorite süsteemi ülesehitamiseks, kuid need ettepanekud on koostatud projektipõhiselt ja nende rakendamiseni ei ole jõutud. Samas puudub ka ülevaade sellest, mis asjaoludel on indikaatorid valitud statistilistesse ülevaadetesse, riigi poolt kogutavatesse andmestikesse jne ning mis tingimustel on võimalik neid indikaatorite süsteeme täiendada ja arendada, indikaatoreid asendada, tekitada indikaatorite roteerumine vms. Sarnane ülesanne on igal tööandjal: otsustada, millised soolise ebavõrdsuse ilmingud on konkreetsetes organisatsioonis kõige suurema mõjuga ning mis arvestustes on vaja soolist palgalõhet mõõta. Ka siin võib sisse seada indikaatorite rotatsiooni: osa indikaatoreid võib monitoorida pikema ajavahemiku järel, teisi sagedamini. Nii riigitasandi kui ka tööandjatasandi indikaatorite puhul on tähtis, et nende sisuline tähendus on mõtestatav konkreetsete tegevuste kaudu ja neid on realselt võimalik mõjutada.
- **Naiste ja meeste toetamine** koduse tööjaotuse ja laste eest hoolitsemise panuse ühtlustamise ning töö ja pereelu ühildamisega seotud keerukuste puhul on nii tööandjate kui ka riigi vaates oluline teema, mis kerkis uuringu käigus ikka ja jälle esile kui soolise palgalõhe kujunemise mehhanism või selle õigustamise argument. Samas tõid intervjuueritid häid näiteid selle kohta, kuidas tööandja saab töötaja tööväliseid kohustusi soodsalt arvestada tema tööalase tulemuslikkuse õiglasel hindamisel või enesetäiendamise ja edutamise võimalusi pakkudes, selle asemel et neid edasi lükata. Samuti tasub kaaluda, millised on tööandja võimalused muuta nn meestöötajanormist lähtuva ideaalse töötaja kuvandit, toetades nii emade kui ka isade töö ja pereelu ühildamist ning jälgides, et lapsevanemate tööalased võimalused ja karjääriperspektiivid oleksid võrdväärsed ilma lasteta töötajate omadega.
- **Edu eesmärgistamine** – Eesti soolise palgalõhe vähendamise ja Euroopa suurima palgalõhega riigi staatuse loovutamise saab kujundada riigi edulooks. Soolise palgalõhe vähendamine saab muutuda tööandja edukuse mõõdikuks, mida saab näiteks peresõbraliku tööandja, mitmekesisuse märgise või vastutustundliku ettevõtja tiitli kõrval või nende osana esile tõsta. REGE sõnum on, et Eestis on aeg

jälgida, et tööandjad saaksid juurutada soolist palgalõhet ohjavaid praktikaid (nt luues juhendmaterjale, pärjates edukaid ja tutvustades häid praktikaid) ning monitoorida (nt regulaarsete uuringute ja analüüsidega), kuidas ja milliseid praktikaid tööandjad rakendavad. Praktikast teadlikult rakendatud meetmetele võib järgneda soolise palgalõhe vähenemine ka siis, kui ühiskondlikud või peresuhetealased normid ei muutu, kuid kindlasti tasub analüüsida, kuidas senise prestiižieelise – suurema palgataseme – kadumine hakkab mõjutama soolist võrdõiguslikkust ja võrdseid võimalusi teistes sfäärides. Siiski on soolise palgalõhe meetmete vastuargumendid hõlpsasti kummutatavad väitega, et **samaväärse töö eest sama palga mittemaksmine ja emaduslõiv on ebaõiglased** ning selle püsivust ei kompenseeri teised sotsiaalsed mehhanismid. Samuti võiks riiklikult toetada ja arendada **kollektiivsete töösuhete süsteemi** ja julgustada palgakokkuleppeid sõlmima sellisel viisil, et töötaja individuaalne suutlikkus läbi rääkida ei oleks määrav tema palgataseme seisukohalt. See aitaks ka kummutada Eestis praegu laialt juurdunud arusaama, mis pärseb palkade avalikustamisest: tajutud **uskumust, et inimese palk väljendab inimese ühiskondlikku väärtust**. Madalama keskmise palgatasemega sektorid ei ole ühiskonnale vähem tähtsad kui kõrge palgatasemega sektorid (kus on suurem palgalõhe), organisatsiooni ühe valdkonna ametid ei ole teistest tähtsamad. Kui seada **eesmärgiks, et palk on vastavuses tööga, mitte seda täitva isikuga**, on lihtsam palgalõhet ohjata.

## 4.2 Praktiliste digivahendite prototüübid soolise palgalõhe monitoorimiseks

Projekti eesmärgiks oli töötada välja digilahenduste prototüüpe **palgalõhe teadvustamiseks** ja erinevate palgalõhe **vähendamise stsenaariumite läbimängimiseks**, pidades silmas eri sihtgruppide (töötajad, tööturul osalejad, tööandjad, seadusandjad) huve ja vajadusi. Lahendus(t)e eesmärk on tuua palgalõhe teema tööandjatele lähemale, pakkuda võimalust monitoorida palgalõhet oma asutuses ning ärgitada mõtlema ja katsetama muutmisvõimalusi. Projekti raames valmisidki digivahendite prototüübid, mille abil on võimalik luua uusi võimalusi töötajate ja tööandjate palgalõhealase teadlikkuse suurendamiseks ning palgalõhe pikemaajaliste mõjude olulisuse teadvustamiseks. Tutvustame järgnevalt kaht prototüüpi: poliitikakujundajatele mõeldud **töötasu alammäära muudatuste mõju kalkulaator**, organisatsioonitasandi palgaotsuste toetamiseks mõeldud digivahend „**Palgapeegel**“.

### 4.2.1 Töötasu alammäära muudatuste mõju kalkulaator

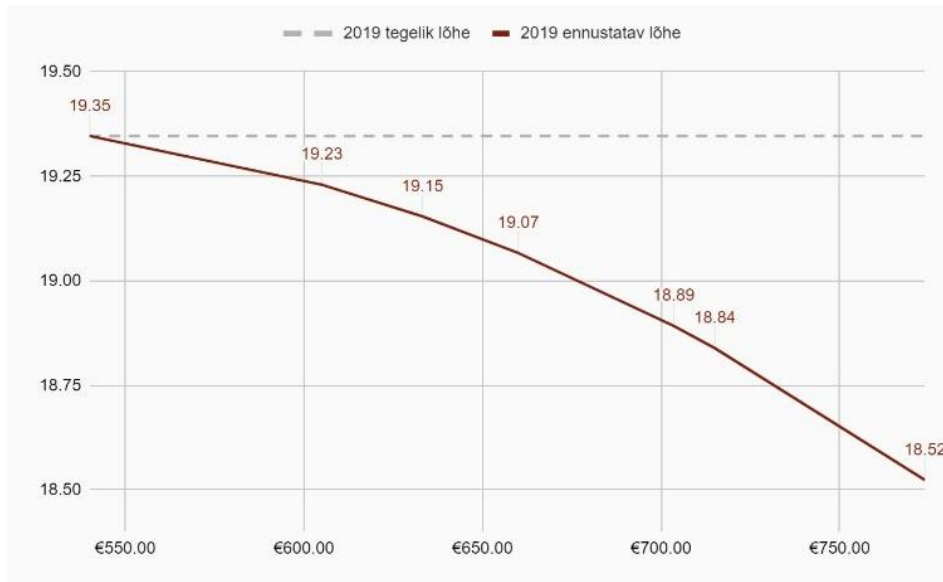
Euroopa Komisjon soovib töötasu alammäära tasemeks 50% riigi keskmisest palgast. Eestis oli töötasu alammäär 2020. aastal aga vaid 41,1% keskmisest palgast. Käesoleva tööbloki teaduslik eesmärk oli **hinnata alampalga muudatuse mõju soolisele palgalõhele ja üldisele ebavõrdsusele Eestis**. Teiseks, praktiline eesmärk oli **luua veebiliidesega simulatsioonivahendi prototüüp** töötasu alammäära muutuse mõju hindamiseks sotsiaalse ebavõrdsuse eri näitajatele, sealhulgas soolisele palgalõhele.



Alampalga muudatuse mõju hindamiseks (EUROMOD-i, simulatsioonimudelite ja tulemuste kohta vt ka Leetberg, 2021) kasutati poliitikameetmete mikrosimulatsiooni tööriista EUROMOD. EUROMOD on Euroopa Liidu jaoks mõeldud maksusoodustuste mikrosimulatsioonimudel, mis võimaldab teadlastel ja poliitikaanalüütikutel arvutada võrdlevalt maksude ja toetuste mõju leibkondade sissetulekutele ja tööstiimulitele igas riigis ja terves Euroopa Liidus. Riikidevahelist võrreldavust võimaldab Euroopa Liidu liikmesriikide poliitikasüsteemide kodeerimine ühtse raamistiku järgi, mis põhineb standardsel modelleerimiskonventsioonide kogumil. EUROMOD-i platvorm on väga paindlik, kuid samas ka organiseeritud, dokumenteeritud, valideeritud ja läbipaistev. Simulatsioonimudeli aluseks on spetsiaalselt loodud tarkvara, mis sisaldab kasutajasõbralikku liidest, mida täiendavad laiendatud funktsioonid (pluginad ja lisandmoodulid) eriotstarbeliseks analüüsiks. Algselt hooldas, arendas ja haldas seda Essexi ülikooli sotsiaal- ja majandusuuringute instituut (ISER), kuid alates 2021. aastast haldab ja arendab EUROMOD-i Euroopa Komisjoni teadusuuringute keskus (EC Joint Research Center) koostöös Eurostati ja Euroopa Liidu riikidega. EUROMOD-i kohta vt rohkem veebilehelt <https://euromod-web.jrc.ec.europa.eu/>.

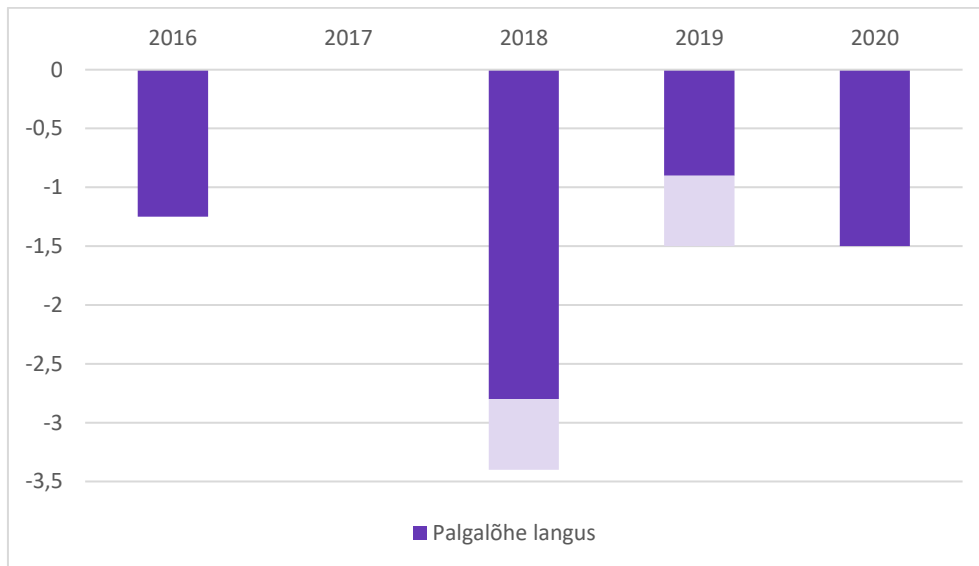
EUROMOD-i abil miinimumpalga muudatuste mõju hinnates tuleb arvestada, et EUROMOD võimaldab hinnata otsest mõju sotsiaalse ebavõrdsuse näitajatele. Kaudsete mõjude hindamiseks tuleks eraldi hinnata ka mõju käitumuslikele näitajatele, näiteks tööhõivele, mida selle töö raames ei tehta. Analüüsides kasutati kogu Eesti rahvastikku esindavat andmestikku aastate 2018 ja 2019 kohta. Tegemist on Eesti Statistikaameti eksperimentaalstatistikute poolt registreeritud põhjal kokku pandud kogu Eesti rahvastiku anonüümiseeritud andmetega sissetulekute, toetuste, maksude, tööhõive ja demograafiliste näitajate kohta. Niisiis põhineb analüüs üle 1,3 miljoni inimese andmetel, kust kaasati analüüsi palgatulu saajad.

Mikrosimulatsioonide tulemusel selgus, et töötasu alammäär ja sooline palgalõhe on negatiivses korrelatsioonis (vt joonis 4.2.1.1). See tähendab, et **töötasu alammäära tõustes sooline palgalõhe väheneks.**



#### Joonis 4.2.1.1. Ennustatav muutus palgalõhes hüpoteetilistes töötasu alammäära stsenaariumites

Analüüsi tulemused näitasid ka, et töötasu alammäära tõstmine Euroopa Komisjoni poolt soovitatud tasemeni (50% keskmisest palgast) oleks aidanud soolist palgalõhet vähendada aastal 2018 veel täiendavad 0,42% ja aastal 2019 täiendavad 0,51%. Tegu on märkimisväärse langusega, arvestades, et sooline palgalõhe oli eelneva aasta palgalõhest 2018. aastal 2,9% väiksem ja 2019. aastal 0,9% väiksem (vt joonis 4.2.1.2). See tähendab, et **töötasu alammäära tõus võib palgalõhe vähenemist oluliselt kiirendada.**



#### Joonis 4.2.1.2. Palgalõhe tegelik vähenemine aastas võrrelduna ennustatud lisavähennemisega

Töötasu alammäära tõus näitab ka otsest kasu absoluutse ja suhtelise vaesuse määra vähendamiseks. **Palgavaesus vähenes märkimisväärselt**, 2019. aasta stsenaariumis algselt 10,6%-lt 9,5%-le, juhul kui töötasu alammäär oli ennustamudelis tõstetud 50%-ni keskmisest palgast. Kokkuvõttes võib öelda, et ehkki miinimumpalga tõus võib viia selleni, et mõned inimesed jäävad ilma teatud hüvitistest, kaaluvad kasvanud palgast saadavad tulud selle kaotuse üle.

Projekti töö tulemuste näitlikustamiseks ja kättesaadavaks tegemiseks arendati välja veebirakenduse prototüüp, kus saab katsetada töötasu alammäära muutuse mõju soolisele palgalõhele ning teistele sotsiaalse ebavõrdsuse näitajatele ja muudatustele riigi maksukuludes ja tuludes, arvestades laiemat maksu- ja sotsiaalsüsteemi. Rakendus võimaldab igal huvilisel iseseisvalt (ilma eraldi juurdepääsu taotlemiseta EUROMOD-ile ja selles olevatele andmetele) analüüsida valitud poliitikameetmete (loodud prototüübis on selleks miinimumpalga määr, kuid digivahendi edasiarendamisel on võimalik määratleda ka muid meetmeid) muudatuste mõju ebavõrdsuse näitajatele. Rakenduse sihtrühmaks on ministriumid, ametiühingud, tööandjate esindajad, huvitatud laiem avalikkus, sh ajakirjanikud.

Prototüüp on loodud R Shiny raamistikule, mis on standardplatvorm mitmetele Statistikaameti rakendustele. Ideaalis võikski rakendus olla Statistikaameti hallata, kuna see lahendaks rakenduse andmetele ligipääsu ja andmete uuendamisega seotud teemad. Rakendus koosneb kahest osast: skriptidest, mille abil EUROMOD-iga mudel erinevate sisendparameetritega läbi modelleeritakse ja selle alusel rakendusele andmed genereeritakse, ning avalikust veebirakendusest, mis neid andmeid sobivas formaadis esitab. Modelleerimine eeldab ligipääsu vastavatele andmetele, kuid nagu öeldud, siis avaliku ligipääsuga veebirakendus tundlikke andmeid ei sisalda. Rakenduse prototüüp on leitav aadressil <https://oluwandabira.shinyapps.io/ewi-beta/> ning lähtekood ja tehnilisem dokumentatsioon rakenduse kohta leidub aadressil <https://github.com/kr1stine/euromod-web-interface>. Rakenduse prototüüpi valideeriti ja tutvustati eri sihtrühmadele Tallina Ülikooli teadusnädalal ja 04.05.2021 toimunud valideerimiseminariil, mille põhjal viidi rakendusse sisse veel mõned täiendused. Valideerimiseminariil osales mh 10 ametiühingute esindajat, sh Eesti Ametiühingute Keskliidu volikogu juht. Prototüübi simulatsiooni tulemused olid üheks sisendiks 2022. aasta töötasu alammäära läbirääkimistel.

Nii nagu öeldud, siis sarnast metoodikat kasutades saab hinnata ka teiste maksu- ja toetuste reformide mõju soolisele palgalõhele ning teistele ebavõrdsuse näitajatele. Veebiliidesega simulatsioonimudeli aluskood on avalik ja järgmiste lisablokkide ehitamine samale alusele on märksa lihtsam, kuna on pakutud üks võimalik lahendus kõigi selliste EUROMOD-i põhiste laiemale avalikkusele avatud simulatsioonide aluseks vajalikele tehnilistele ja andmeturvalisusega seotud probleemidele. Rakenduse eesmärk on aidata kaasa sellele, et **poliitiliste otsuste mõju hindamine enne muutusi** muutuks rutiinseks ja avalikku diskussiooni soodustavaks praktikaks. Käesolev rakendus rõhutab lisaks eelnevale, et selline analüüs **peab alati sisaldama ka soolist mõõdet**. Näiteks tuleks ka väikeste planeeritavate muudatuste korral pensionireformis hinnata, kuidas see mõjutab vaesuse määra sooti.

## 4.2.2 Organisatsioonidele mõeldud digivahendi prototüüp „Palgapeegel“

### 4.2.2.1 Prototüübi loomise keskkonnategurid

Projekti raames läbi viidud uurimuste (nii kvantitatiivsed kui ka kvalitatiivsed) tulemused näitasid, et oluline osa palgalõhest on selgitatav ettevõttetasandi näitajatega ehk arvestatav osa palgalõhest tekib ja püsib ettevõttetasandil tehtud otsustest. Teiselt poolt, kuna tööandjate teadlikkus palgalõhe olemusest ja tekkemehhanismidest üldiselt, aga ka palgalõhe olemasolust nende enda ettevõttes on Eestis pigem vähene (vt ka ptk 3.2 ja 3.3), ei tajuta vajadust selle teemaga aktiivselt tegeleda.

Teistes maades kasutatavate tööandjatele mõeldud digilahenduste ülevaade näitas, et rakendused, mida ettevõttetasandil kasutatakse, on sageli n-ö tööriistakastid, mis teevad sobivate andmete sisestamisel mh ära vajaliku esmase analüüsi ja viitavad võimalikele kitsaskohtadele organisatsiooni personali- või palgapoliitikas. Suur osa sellistest rakendustest pärineb pigem erasektorist ja avalik sektor opereerib pigem nende tööriistadega, mis on avalikule sektorile antud, ehk siis seaduste, määruste ja ettekirjutustega. Teiste maade praktikate puhul näib olevat pööratud palju tähelepanu sellele, et seadusandlus tuleks enne ja rakendused selle järel ehk et viimased oleksid esimeste poolt toetatud. Nii on paljudel juhtudel muudetud ettevõtetele (sageli on see kohustus diferentseeritud ettevõtte suuruse alusel) kohustuslikuks palgaebavõrdsuse analüüsimine, monitoorimine ja/või raporteerimine. Seejärel on otsitud võimalusi, kuidas see monitoorimine organisatsioonide jaoks lihtsaks ja loogiliseks teha, ning saadaval rakendused täidavadki just seda eesmärki.

Üks kesksamaid ja levinumaid rakendusi, mida võiks esile tõsta, on **Logib** (<https://www.logib.admin.ch/analyzer>). Logib on Šveitsi föderaalvalitsuse standardne analüüsitööriist võrdse palga analüüsimiseks. Logibi abil saavad kõik ettevõtted ja organisatsioonid kontrollida, kas nad arvestavad põhimõttega «võrdse või võrdväärse töö eest võrdne tasu». Rakendus on kättesaadav tasuta, see on anonüümne (vaid ettevõttele endale kasutamiseks), turvaline ja lihtne. Selle aluseks on üsna lihtsa struktuuriga standardne andmetabel (Exceli formaadis) kõigi ettevõttes/organisatsioonis töötavate liikmete palgaandmete, töötundide, ametipositsiooni ja kvalifikatsiooni ning peamiste taustateguritega (vanus, sugu, haridus). Pärast seda, kui ettevõtte/organisatsioon on selle andmetabeli ära täitnud ja rakendusse üles laadinud, teeb see ettevõtte/organisatsiooni soolise töötasuanalüüsi. Logibist on olemas kaks versiooni: üks, mis on mõeldud suurematele, s.o 50+ töötajaga ettevõtetele/organisatsioonidele, ja teine, mis on mõeldud väiksematele, s.o kuni 49 töötajaga organisatsioonidele/ettevõtetele. Logibi-põhist palgaanalüüsirakendust, st selle adaptatsiooni ja/või edasiarendusi organisatsioonidele/ettevõtetele võib leida ka teiste riikide „tööriistakastidest“, nagu näiteks Saksamaal Logib-D ja Luksemburgis Logib-LUX. Logibit adapteeritakse oma maa organisatsioonidele/ettevõtetele ka uute liikmesriikide hulgas, nagu näiteks Tšehhi Vabariiki.

Nii nagu öeldud, siis palgavõrdsuse jälgimiseks ja analüüsimiseks organisatsiooni/ettevõtte tasandil konkreetses riigis on adapteeritud olemasolevaid rakendusi eri moel. Näiteks Saksamaal kasutatakse selleks „tööriistakasti“ (eg-check.de), mis tugineb põhimõttele „equal pay for equal work or work of equal value“, ja lisaks „tööriistakasti“ (gb-check.de), mis aitab analüüsida, kas töötajaid koheldakse võrdselt. Saksamaal kasutatava rakenduse puhul tasuks esile tõsta, et analüüsimiseks olevate andmete põhjal püütakse anda ka organisatsioonile/ettevõttele mõista, **mis võivad olla konkreetsel juhul palgalõhe / ebavõrdse kohtlemise põhjused ja mida olukorra parandamiseks ette võtta**. Kokkuvõttes on tegemist pikemat sorti protsessiga, mille käigus **moodustab ettevõtte töörühma**, kes järgib samm-sammult ettenähtud analüüsietappe, mis koosnevad nii Exceli failide täitmisest ja nende abil statistikute arvutamisest kui ka sisulisi küsimusi puudutavate küsimustike täitmisest ja järelduste tegemisest. Selle käigus hinnatakse nii palgalõhet kui ka võrdset soolist kohtlemist eri valdkondades [töökuulutused, värbamine jne gb-check puhul ning põhipalk (faktoripõhine), palgatasemed (kogemuspõhine), tulemustasu, ületunnitöö tasu ja raskustoetus (*hardship allowances*) eg-check puhul]. Iga valdkonna sees läbitakse vähemalt üks analüüsisamm. Ühe sammuna võib „teha statistikat“ ehk sisestada andmeid ja saada hinnanguid võrdse kohtlemise/palga kohta. Teise sammuna saab teha kvalitatiivsemat protsessianalüüsi kasutusel olevate tööregulatsioonide kohta. Kolmanda sammuna saab võimaldada konkreetsete nais- ja meestöötajate võrdlust paariti. Paariti võrdluse puhul kasutati ka **pigem meeste või pigem naiste poolt hõivatud töökohtade väärtuste võrdlemist/määramist**, milleks kasutati nn diskrimineerimisvabade kriteeriumite kogumit (mis on kasutusel ka Rootsis, Suurbritannias ja Šveitsis).

Kokkuvõtvalt selline mitmesuunaline ja -tasemeline lähenemine **suunab tööandjaid mitte ainult „passiivselt“ andmeid vastu võtma / analüüsima, vaid ka oma töötajaskonna palgatasemeid aktiivselt korraldama ja nii tulevikku planeerima**. Lisaks sisaldab see kohustuslikku meeskonnatöö tegemise komponenti. Samas eeldab see peale „kvantitatiivse“ lähenemise (olemasolevate palgaandmete statistiline analüüs) ka „kvalitatiivset“ panust, st mh tuleb koguda ja analüüsida andmeid ja olukordi, mida kvantitatiivselt on keeruline mõõta või mille kohta tavaliselt organisatsioonitasandil andmeid ei koguta. Nii või teisiti eeldab aga peaaegu kõigi selliste „tööriistakastide“ kasutamine **ettevõtte/organisatsiooni enda poolset andmete kogumist ja ettevalmistamist, analüüsimist ja tõlgendamist** ehk siis huvi, vajadust ja/või ressursi selle teemaga tegeleda.

**Registriandmete** kasutamine ettevõtete/organisatsioonide tasandil ei tundu olevat kuigi levinud praktika. Meile teadaolevalt on registriandmete põhists lähenemist rakendamas Leedu, kus alates maist 2021 on riigi poolt toetatuna kättesaadav info palkade erinevuste kohta ettevõtetes. Keskmise palga andmed soo lõikes avalikustatakse Riikliku Sotsiaalkindlustusfondi veebilehel Sodra. Tööandjatel puudub kohustus esitada selleks uusi andmeid, kuna Sodra analüüsib olemasolevaid andmeid kindlustatud isikute kohta ja avaldab ettevõtete keskmised palgad soopõhiselt Sodra avaandmete portaalis. Palgainfot töödeldakse nende tööandjate puhul, kus on vähemalt 8 töötajat ja neist 4 või enam on naised või mehed (Duvalis, 2021). Registriandmetel põhinevat ettevõtete/organisatsioonide soolise palgaebavõrdsuse monitoorimist riigi

poolt on meile teadaolevalt rakendamas ka Portugal, kus on eesmärk tuvastada palgaebavõrdsuse mõttes probleemsed ettevõtted/organisatsioonid. Seega, kummagi kirjeldatud rakenduse/lähenemise puhul monitooritakse/vaadeldakse organisatsiooni n-ö teise osalise (avalikkus, riik) poolt ning tegemist ei ole otseselt organisatsioonidele/ettevõtetele mõeldud töövahendiga.

Eesti puhul on seaduse tasandil kirjas, et „Tööandja peab koguma soopõhiseid tööalaseid statistilisi andmeid, mis vajadusel võimaldavad asjaomastel institutsioonidel jälgida ja hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist töösuhtes.“ (Soolise võrdõiguslikkuse seadus, §11 (2)). Kuigi samas lõikes on ka kirjas, et „Andmete kogumise korra ja andmete loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega“, ei ole praeguseks endiselt (Soolise võrdõiguslikkuse seadus võeti vastu 07.04.2004 ja jõustus 01.05.2004) olemas määrust, kus andmete kogumise kord oleks täpsustatud. Nii võib öelda, et meeste ja naiste palkade analüüsimine/võrdlemine võrdse kohtlemise printsiibist lähtuvalt (sh palgalõhe arvutamine) on reaalsuses ettevõtete/organisatsioonide jaoks praktikas pigem vabatahtlik tegevus ning selles osas erineb Eesti kontekst paljudest teistest Euroopa maadest, kus regulatsioonid on palju selgemad. Seda viimast on peetud silmas ka käesoleva digirakenduse prototüübi arendamisel.

#### 4.2.2.2 Rakenduse „Palgapeegel“ sisu ja toimimine

Võttes arvesse Eesti keskkonda, mida iseloomustab ettevõtete/organisatsioonide pigem piiratud arusaam soolise palgalõhe olemusest, skeptilisus selle analüüsimist lihtsustavate digivahendite vajalikkuse ja/või mõttekuse osas, ettevõtete/organisatsioonide hirm sellega kasvava administratiivse kohustuse ees ning palgalõhe analüüsimise/raporteerimise kohustuse määruse puudumine, said käesoleva projekti raames välja töötatud digivahendi prototüübi eesmärgiks seatud järgmised punktid:

- a) **Teha selle abil palgalõhe tuvastamine ja analüüsimine ettevõtja jaoks võimalikult lihtsaks ja kättesaadavaks, suurendamata seejuures halduskoormust.**
- b) **Suurendada ettevõtete/organisatsioonide teadlikkust ja läbipaistvust palgaebavõrdsuse ja palgalõhe osas.**

Selleks, et ettevõtete/organisatsioonide jaoks oleks palgaebavõrdsuse (siin palgalõhe) tuvastamine oma ettevõttes/organisatsioonis lihtne ja kättesaadav, loob rakendus ettevõtte/organisatsiooni **palgaraporti**, mis genereeritakse automaatselt **registriandmete** pealt. Seda võib pidada pigem **uuenduslikuks** lähenemiseks, kuna meile teadaolevalt analoogset rakendust seni kuskil kasutusel ei ole.

Rakendus on mõeldud töövahendiks ennekõike ettevõttele/organisatsioonile. Organisatsiooni palgaraportile pääseb ligi vaid organisatsioon ise, olles end enne rakenduses identifitseerinud. Samas, rakendus on kavandatud nii, et soovi korral oleks võimalik laiendada poolte ringi, kellel on palgaraportile (või osale sellest) juurdepääs. Näiteks võib ettevõtte/organisatsioon soovida jagada palgaraportit (või selle osasid) oma töötajatega, avalikkusega või võib riigil olla soov/vajadus/põhjus tutvuda organisatsiooni palgaebavõrdsuse näitajatega ning rakenduse edasiarendus peaks võimaldama ka seda.

Selleks, et suurendada ettevõtete/organisatsioonide teadlikkust palgalõhest ja selle lahendamise võimalustest, sisaldab rakendus ka **infot palgalõhe kui nähtuse kohta, soovitusi palgalõhega tegelemiseks organisatsioonitasandil, üldisemat statistikat palgalõhe kohta Eestis** (st väljaspool konkreetset ettevõtet/organisatsiooni).

Palgaraport genereeritakse organisatsioonidele, **kus on vähemalt 6 töötajat (sh vähemalt 3 meest ja 3 naist)**. Nimetatud piirangu põhjus on see, et soogrupi keskmist palka arvutatakse enam kui ühe töötaja andmete pealt ja palgarühmi kuuluja(te) isik ei oleks tuvastatav. 3+3-kriteeriumit rakendatakse ka alagruppide (nt palgalõhe haridus- vanuse- või ametigruppide) analüüsi juures. Kui palgaraport jääks vaid rangelt organisatsiooni/ettevõtte käsutusse, siis oleks võimalik seda kriteeriumit ka lõdvendada (palgalõhe analüüsimiseks peaks olema organisatsioonis vähemalt üks mees- ja üks naistöötaja). Rangem kriteerium (3+3, 4+4 jne) on kindlasti oluline olukorras, kui organisatsioon/ettevõtte soovib oma palgaraportit jagada näiteks oma töötajatega ja/või väljapoole organisatsiooni/ettevõtet.

3+3-piirang tähendab praktikas seda, et palgaraport on võimalik genereerida **umbes 5% organisatsioonidele/ettevõtetele Eestis**. Nimelt oli Statistikaameti andmetel 2019. aastal Eestis 95 407 ettevõtet, millest aga 87 667 ehk 92% olid mikro-, st kuni 9 töötajaga ettevõtted, kellest suurem osa ei täidaks hetkel „Palgapeegli“ seatud sisenemiskriteeriumi nõudeid. 2021. aasta registriandmete tuginedes täidab 3+3-kriteeriumi 4071 organisatsiooni/ettevõtet, kelle puhul saaks vastavalt genereerida minimaalsel juhul palgalõhe näitaja ettevõtte/organisatsiooni kohta (vt ka tabel 4.2.2.1). Neis 4071 ettevõttes/organisatsioonis hõivatud töötajaskond moodustab **hinnanguliselt 45–50% kõigist hõivatutest**.

**Palgaraport** põhineb ajas uuenevatel (registri)andmetel. Palgaraporti sisu on mõeldud varieeruma organisatsiooni suuruse alusel, st ühelt poolt genereeritakse nn baasraport kõigile organisatsioonidele ja teisalt luuakse organisatsiooni suuruse, st andmetest tulenevate võimaluste alusel lisaks täiendavad osad. Baasraport peaks sisaldama vähemalt põhinäitajaid ettevõtte/organisatsiooni töötajaskonna kohta (töötajate arv, naiste % töötajate hulgas, täis- ja osaajaga töötajate hulk organisatsioonis), ettevõtte/organisatsiooni palgaandmeid (keskmine palk, sh soo lõikes), infot soolise palgalõhe kohta nii viimasel mõõtmisel kui ka tagasivaateliselt. Täiendavalt, st andmete olemasolu järgi, peaks raport sisaldama töötajate soolist jaotust ja palgaandmeid (keskmine palk, palgalõhe) ametigruppide, haridustaseme, vanusegruppide ja ettevõttes/organisatsioonis töötatud aja lõikes. Lisaks võiks rakendus pakkuda ettevõtte/organisatsiooni palgalõheolukorra võrdlust teiste organisatsioonidega samas sektoris ja/või piirkonnas.

Tabel 4.2.2.1. Ettevõtete/organisatsioonide arv „Palgapeegli“ rakenduses pärast 3+3-reegli rakendamist ettevõtte suuruse lõikes

Ettevõtte/organisatsiooni suurus	Ettevõtete/organisatsioonide arv
----------------------------------	----------------------------------

kuni 9	176
10–19	1100
20–49	1449
50–99	745
100–249	414
250+	187
<b>Kokku</b>	<b>4071</b>

Allikas: Statistikaamet, 2021

Kõigi nimetatud võimaluste kõrval toob registriandmete kasutamine selles rakenduses kaasa ka mitmeid **piiranguid**. Erinevalt klassikalisest palgalõhe definitsioonist saab praegu registritest kättesaadava info alusel olla rakenduse lähteandmeteks kuupalk, s.o registreeritud töötasu. Kuna registrites puudub detailne info töötatud tundide kohta, siis ei ole võimalik rakendada tunnipalga arvutust. Küll aga on palgalõhe arvutamisel võetud arvesse (nii palju, kui registriandmed seda võimaldavad, ja eeldusel, et organisatsioonide/ettevõtete poolt raporteeritud töötaja määr on korrektne) täis- ja osaaajaga töötamist, st palgalõhe arvutatakse täisajaga töötamise eeldusel.

#### 4.2.2.3 Prototüübi edasiarendus

Rakenduse prototüüp valmis koostöös Statistikaametiga ja see asub Statistikaameti koduleheküljel (<http://palgalohed.stat.ee/>). Kuna palgaraporti sisendandmed on delikaatsed andmed ja need andmed peaksid ajas uuenema, siis võiks Statistikaamet olla üks potentsiaalne rakenduse haldaja.

**Rakenduse põhiosa on vaba juurdepääsuga kõigile soovijatele.** Konkreetse **ettevõtte palgaraport on piiratud juurdepääsuga** ja kättesaadav vaid organisatsiooni/ettevõtte poolt autoriseeritutele – selle nägemiseks peab kasutaja end autoriseerides rakendusse sisse logima (prototüübi puhul autoriseerib sisselogimist Statistikaamet).

Prototüübi puhul oli REGE meeskonna esmane eesmärk katsetada sellise rakenduse (tehnilist ja sisulist) teostatavust ja selle kasutusulatust. Hetkel on siiski tegemist prototüübiga, mille kasutuselevõtuks tuleks seda edasi arendada. Nii tuleks valmisrakenduseks arendamiseks kindlasti täiendada selle kujundust ja kasutajasõbralikkust, aga ka selles olevaid (lisa)funktsioone. Rakenduse olemuse, võimaluste ja piirangute kirjeldus on kokku koondatud rakenduse dokumentatsiooni.

## 4.3 REGE raames kasutatud võtted soolise palgalõhe teema teadvustamiseks

### 4.3.1 Kommunikatsioon siht- ja sidusrühmadega

Tänapäevase teaduskommunikatsiooni keskse põhimõtte kohaselt on teaduskommunikatsiooni eesmärk rajada usalduslik suhe ühiskonnaga, tagades teaduse protsessi ja väidete läbipaistvuse ning oluliste



rühmade kaasatuse protsessi (vt Nisbet & Scheufele, 2009). REGE projekti kommunikatsioonitegevuste eesmärk oligi aidata kaasa projekti teema teadvustamisele, tulemuste levikule, projektis välja töötatud lahenduste kasutuselevõtule ja seeläbi soolise palgalõhe vähenemisele Eestis. Eesmärk oli veenda sihtgrupe ja nendega seotud võtmeisikuid, et nad astuksid teadmispõhiseid samme soolise palgalõhe vähendamiseks. Eesmärkide saavutamiseks lähtusid kommunikatsioonitegevused järgmistest põhimõtetest: ristmeedia printsiip, teabe esitamise mitmekihilisus, koosloome sihtgrupiga, sõnumite võimendus. Oli ka ette näha, et projekt tegeles Eestis tundliku teemaga, millega seotud võimalikud läbiviidavad poliitikad põhjustavad alati vaidlusi, ning **negatiivse infovo**o haldamisel järgisime kommunikatsioonipraktikates ja -juhtimises välja kujunenud põhimõtteid (vt Butterick, 2011 jt). Suuremaid konflikte avalikkuses õnnestus seeläbi vältida, samas oli mõnel juhul siiski negatiivset kajastust soolise võrdõiguslikkuse suhtes skeptilistelt poliitikutelt ja ajakirjanikelt.

Meediakajastuste algatamiseks olid kasutusel pressiteated, info levitamine sotsiaalmeedias ja otsekontaktid ajakirjanikega. Projekti tegevustesse oli kaasatud kommunikatsioonijuht, kes jälgis projekti edenemist ja teema ühiskondlikku kajastust, samuti ümarlaudadel jm arutatavat ning algatas selle põhjal kontakte meediaga, valides teemast tulenevalt sellele sobivad formaadid (pressiteade, arvamslugu, intervjuu, sotsiaalmeedia formaadid, Zoomi-seminar vms). Meediasuhtluse abil tagati, et avalikkusel ja sidusgruppidel, sealhulgas ettevõtetel ja poliitikakujundajatel, on ajakohane ja teadmispõhine teave probleemi olemusest ja lahenduse võimalustest. Kohtumistel näidati siht- ja sidusgruppidele kasu, mida pooled saavad soolise palgalõhe vähendamisest. Vajaduse korral toetati selles ka valdkondlikke eestkõnelejaid (Sotsiaalministeeriumi poliitikakujundajaid, võrdõigusvoliniku bürood jne).

Infot jagati pidevalt ka sotsiaalmeedias Rahvusvaheliste Sotsiaaluuringute Keskuse ning kommunikatsioonijuhi isikliku kodulehe/blogi, Facebooki lehe ja Twitteri konto kaudu. Algatati debatte gruppides nagu Virginia Woolf sind ei karda! (VWSEK), Sotsiaaldemokraadid, Eesti 200, naisorganisatsioonid jt. Koostöös soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku bürooga osaleti teemakonkursi kaudu 2020 ja 2021 Paides Arvamusfestivalil. Põhjalikumalt tutvustati projekti ja selle tulemusi koostööpartneritele 2019–2021 toimunud **kolme ümarl**aua käigus. Ümarlaud moodustati projekti tulemuste sihtgrupi vajadustele vastamiseks ja laialdase kasutuselevõtu tagamiseks ning sinna kuulusid lisaks ETAG-ile järgmiste organisatsioonide esindajad: Sotsiaalministeerium, Riigikantselei, Tööandjate Keskliit, Ametiühingute Keskliit, Kaubandus- ja Tööstuskoda, valdkonna eksperte ühendavad Soolise võrdõiguslikkuse nõukogu ning Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus, naisorganisatsioonid.

Projektiga seotud koostööpartnerid (Swedbank, kunstnik Fideelia-Signe Roots, artist Kaisa Ling Thing, Kunstikoolide Liit, EENA BPW) on projekti teematikat omakorda kajastanud, võimendades niimoodi projekti problemaatikat, populariseerides tulemusi ja soodustades võimalikke lahendusi. Kõik sihtrühmad on sisemiselt mitmekesised, nende eelteadmised ja -häälestus teema suhtes on olnud erinev, millest tulenevalt on lähenetud samale sihtrühmale eri kanalite kaudu ja erinevate sõnumitega.

#### 4.3.2 Uuringutulemuste mitmekesine kajastamine

Projekti **uuringutulemused** on kokku koondatud projekti koduleheküljele (<http://rege.tlu.ee>). Uuringutulemusi on levitatud nendele viidates meediasuhtluse kaudu, kombineerides tava- ja sotsiaalmeedia võimalusi, samuti ka kohtumistel internetis ja füüsiliselt siht- ja sidusrühmadega. Uuringutulemusi on tutvustatud peamistes Eesti meediakanalites: ERR-i kanalid, Postimees, Sirp, Kuku raadio jt, projekti osaliste ja teema kõneisikute intervjuude, artiklite kaudu. Teaduskommunikatsiooni tegevustes on tehtud koostööd Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituudi (ÜTI), samuti TLÜ teaduskommunikatsiooni inimestega. Uuringutulemusi tutvustati ka ülikooli teistele (akadeemilistele) töötajatele seminaride käigus. Olulisel kohal oli ka teadustöö tulemuste **rahvusvaheline levitamine**, milleks tehti koostööd samas valdkonnas tegutsenud teiste ülikoolide teadlaste ja ametkondadega. Projekti raames korraldati 2021. aasta septembris Madridis rahvusvaheline konverents-töötuba emaduslõivu teemal.

Kommunikatsioonitegevuste teine eesmärk peale uuringutulemuste otsese levitamise oli teha seda **kunstivahendite** kaudu, et tõmmata nii tähelepanu projekti temaatikale ja kaasata sihtrühmi, kes muidu kipuvad selliste projektide kommunikatsiooniringist välja jääma. Ühe olulise suunana toimusid laste kunstikonkurss „Amet ja palk“ kevadel 2021 ning töö ja sooliste stereotüüpide teemaline meemikonkurss sügisel 2021. Viimase kaudu teadvustati soolise ebavõrdsuse teemat tööelus, kombineerides vanasõnu piltidega. Konkursid toimusid koostöös Kunstikoolide Liidu ja Pärnu Kunstikooliga ning kaastöid oli kokku üle 300. See projekt võimaldas kaasata kooliõpilasi ja nende õpetajaid ning suurendada nende teadlikkust tööturu ebavõrdsusest ja soolisest palgalõhest.

2019. aasta septembris tutvustati soolise palgalõhe ja tööalase soolise ebavõrdsuse temaatikat iga-aastase üleeuroopalise Teadlaste Öö festivali ürituste raames toimuval Tallinna Ülikooli teadusnädalal REGE **foorumteatri** abil. Teaduskommunikatsiooni raames valmis kunstivahenditega ka Kaisa Ling Thingi **muusikal** (bluusikal) „Kuldsete kätega mees“, mis käsitles soolist ebavõrdsust tööturul ja mille esmaettekannet toimus projekti kolmanda ümarlaua ürituste raames 23.11.2021. Muusikud jätkavad bluusikali ettekandmist ka pärast projekti lõppu 2022, lisaks on plaan kasutada bluusikali tekste ja muusikat tulevastel helikandjatel. Bluusikali salvestus on avalikult kättesaadav: [Kaisa Ling Thing - "Kuldsete kätega mees" \(bluusikal\)](#). Kunstitegevuste raames valmistas kunstnik Fideelia-Signe Rootsi ette **kunstinäituse** ["Sõit tööle"](#) naiste nähtamatust ja rutiinsest tööst Nõukogude ajal ja tänapäeval. Näitus oli Tallinna Ülikooli Euroopa Galeriis vaatamiseks avatud 24.11.2021–20.03.2022 ja on pälvitud mitmeid sisulisi kajastusi meedias.

#### 4.3.3 Tõsimäng „Palgalõhe ameerika mäed“

Projekti raames töötati välja digilahenduste prototüübid sotsiaalpartneritele (mõjukalkulaator) ja tööandjatele („Palgapeegel“). Eraldi võeti projektis tähelepanu alla töötajad ja tööturule sisenejad, sealhulgas noored – nt õpilased, tudengid –, ning tasemeõppes, (juhtimis)koolitustel ja täiendõppes osalevad inimesed, et suurendada ka nende hulgas teadlikkust soolisest palgalõhest ja võimestada neid edasistel palgaläbirääkimistel. Projekti kavandamisel otsustati nende kaasamiseks luua tõsimäng, st õpimäng, kus on omavahel kombineeritud õpieesmärgid või hariv sisu ja mängulised tegevused. Digitaalsed õpimängud koguvad populaarsust, sest nende abil on lihtne suurendada õppijate õpimotivatsiooni (Sillaots, 2016). Nii sündis lootus, et nii tööturul osalejaid kui ka sinna alles sisenevaid inimesi saab innustada **mänguga** tutvuma kas vabaaja- või õppetegevuste (sh mitteformaalõppe ja noorsootöö) käigus ning pärast arutlema nii mängu kui ka oma kogemuse üle mängijana. Samas oleks selline mäng läbitav individuaalselt, ilma täiendavate juhendite ja selgitusteta – kõik vajalik, et mänguga toime tulla ja samal ajal palgalõhe kujunemise mehhanismide kohta uut infot omandada, on sellesse juba programmeeritud.

Tõsimängu idee genereerimiseks sõnastati mängu eesmärk ehk milliseid ülesandeid ja tegevusi mängijad sooritada saavad ning kui kaasahaaravad need on. Otsustamaks, milline ülesanne võimalikke kasutajaid (mängijaid) enim kõnetaks, kaasati mängu väljatöötamisse REGE teadlaste kõrval ka TLÜ üliõpilasi. TLÜ interdistsiplinaarseid erialasid lõimiva uuendusliku projektõppe ELU temaatilise projekti raames valmiski soolise palgalõhe mõistmiseks digitaalne mäng „Wage Gap Joyride“ (eesti k „Palgalõhe ameerika mäed“), millel on hariduslik väärtus ja tööturul osalejatest mängijate **teadlikkust suurendav** roll. Mäng jälgib naispeategelase teekonda IT valdkonna karjääritasemetega kaudu ja visuaalselt on mäng kontorikeskne. Pealkirjas sisalduv *joyride* („lõbusõit“) viitab metafoorina Ameerika mägede atraktsioonile lõbustuspargis, osutades REGE uuringutes ilmnunud asjaolule, et iga individuaalse töötee jooksul tuleb ette mitmeid otsustavaid ja potentsiaalselt pöördelisi hetki soolise võrdõiguslikkuse, võrdsete võimaluste ja soolise palgalõhe seisukohalt. Nii võiks mängu eestikeelne pealkiri kõlada kui „**Palgalõhe ameerika mäed**“. Mängu prototüübi esialgse versiooni [<http://web.htk.tlu.ee/rege/game2>] tutvustamisel koguti nii sisu kui ka esitlusviisi kohta tagasisidet ja ettepanekuid, mida prototüübi edasisel arendamisel arvestati. Kõige suurem otsene mõju sihtgrupile toimus mängu arendamisel osalenute – TLÜ tudengite – kogemuste ja teadmiste osas. Mängule on strateegiliselt loodud tõsimängule omaselt ka laiem potentsiaal valdkonna teadvustamisel selle teemaga kõige vähem seotud sihtgruppides.

## Kasutatud allikad

- Aavik, K. (2015). *Intersectional disadvantage and privilege in the Estonian labour market: An analysis of work narratives of Russian-speaking women and Estonian Men*. Doktoritöö. Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Aavik, K., Ubakivi-Hadachi, P., Raudsepp, M., & Roosalu, T. (2020a). Soolise palgalõhe vähendamine: mitmetasandiline kvalitatiivuuring. *RASI toimetised nr 11*. Tallinna Ülikool.
- Aavik, K., Ubakivi-Hadachi, P., Raudsepp, M., Roosalu, T. (2020b). *Kuidas vähendada soolist palgalõhet? Ülevaade mitmetasandilise kvalitatiivuuringu põhitulemustest*. [https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/%C3%9CTI/RASI/2020\\_mitmetasandiline%20kvalitatiivuuring\\_l%C3%BChi%C3%BClevaade%20p%C3%B5hitulemustest.pdf](https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/%C3%9CTI/RASI/2020_mitmetasandiline%20kvalitatiivuuring_l%C3%BChi%C3%BClevaade%20p%C3%B5hitulemustest.pdf)
- Acker, J. (1990). Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations. *Gender and Society*, 4(2), 139-158.
- Acker, J. (2006). Inequality regimes: Gender, class, and race in organizations. *Gender & Society*, 20, 441–464.
- Anderson, D. J., Binder, M., & Krause, K. (2002). The motherhood wage penalty: which mothers pay it and why? *The American Economic Review*, 92(2), 354–358.
- Anspal, S., Biin, H., Kallaste, E., Karu, M., & Kraut, L. (2009). *Sooline palgalõhe. Teoreetilise ja empiirilise kirjanduse ülevaade*. Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium. Tallinn.
- Anspal, S., Kraut, L., & Rõõm, T. (2010). *Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs. Uuringuraport*. Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium.
- Arranzola, M., & de Hevia, J. (2016). The gender wage gap in offered, observed, and reservation wages for Spain. *Feminist economics*, 22(4), 101-128.
- Babcock, L., & Laschever, S. (2009). *Women don't ask: Negotiation and the gender divide*. Princeton University Press.
- Bacchi, C. (2012). Introducing the 'What's the problem represented to be?' approach. Rmt A. Bletsas & C. Beasley (Toim), *Engaging with Carol Bacchi: Strategic interventions and exchanges* (lk 21-24). Cambridge University Press.
- Baker, M., Halberstam, Y., Kroft, K., Mas, A., & Messacar, D. (2019). *Pay transparency and the gender gap* (No. w25834). National Bureau of Economic Research.

- Barroso, A., & Brown, A. (2021). Gender pay gap in U.S. held steady in 2020. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/05/25/gender-pay-gap-facts/>
- Battilana, J. (2018). Cracking the organizational challenge of pursuing joint social and financial goals: Social enterprise as a laboratory to understand hybrid organizing. *M@n@gement*, 21(4), 1278- 1305.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital*. University of Chicago Press.
- Becker, G. S. (1981). *A treatise on the family*. Harvard University Press.
- Bennedsen, M., Simintzi, E., Tsoutsoura, M., & Wolfenzon D. (2020). Do firms respond to gender pay gap transparency? *NBER Working Paper Series 25435*.
- Benschop, Y., & Verloo, M. (2011). Gender change, organizational change and gender equality strategies. Rmt E. Jeanes, D. Knights & P. Yancey-Martin (Toim), *Handbook of gender, work and organization* (lk 277-290). John Wiley.
- Biin, H. (2011). Sooline palgalõhe, selle põhjused ja hindamisviisid. Sooline palgalõhe Eestis. *Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 2/2011*. Sotsiaalministeerium.
- Bowles, K. (2012). Psychological perspectives on gender in negotiation. *HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-046*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology* 3(2), 77–101.
- Budig, M. J., Misra, J., & Boeckmann, I. (2016). Work–family policy trade-offs for mothers? Unpacking the cross-national variation in motherhood earnings penalties. *Work and Occupations*, 43(2), 119–177.
- Butterick, K. (2011). *Introducing public relations: Theory and practice*. SAGE.
- Caliendo, M., Lee, W.-S., & Mahlstedt, R. (2017). The gender wage gap and the role of reservation wages: New evidence for unemployed workers. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 136, 161-173.
- Chicha, M.-T. (2008). *Promoting equity: Gender-neutral job evaluation for equal pay. A step-by-step guide*. International Labour Office.
- Chubb, C., Melis, S., Potter, L., & Storry, R. (2008). *The global gender pay gap*. Brussels: International Trade Union Confederation. <http://www.itucpsi.org/IMG/pdf/gap-1.pdf> (accessed 06.04.2014).
- Correll, S. J., Benard, S., & Paik, I. (2007). Getting a job: Is there a motherhood penalty? *American Journal of Sociology*, 112(5), 1297–1338. doi:<https://doi.org/10.1086/511799>
- Cross, K.P. (1981). *Adults as Learners*. Jossey-Bass.

Cukrowska-Torzewska, E. (2017). Cross-country evidence on motherhood employment and wage gaps: The role of work–family policies and their interaction. *Social Politics*, 24(2), 178-220.

Duvalis, T. (2021). Which way forward – litigation, monitoring, open data or corporate culture? Peer Review on „Reducing the gender pay gap through pay transparency – legislative measures and digital tools targeted at employers“ *Peer Country Comments Paper – Lithuania*. DG for Employment, Social Affairs and Inclusion.

EIGE (2021). *Gender Equality Index. Estonia*. <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2021/EE>

England, P., Bearak, J., Budig, M. J., & Hodges, M. J. (2016). Do highly paid, highly skilled women experience the largest motherhood penalty? *American Sociological Review*, 81(6), 1161–1189.

Eurostat (2022) Gender pay gap statistics. ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender\\_pay\\_gap\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_pay_gap_statistics))

Espenberg, K., Aksen, M., Lees, K., & Puolokainen, T. (2014). *Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus. Soolise palgaerinevuse analüüs*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.

Evans, K. (2007). Concepts of bounded agency in education, work, and the personal lives of young adults. *International Journal of Psychology*, 42(2), 85-93.

Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Polity Press.

Ferragina, E. (2020). Family policy and women's employment outcomes in 45 high-income countries: A systematic qualitative review of 238 comparative and national studies. *Social Policy & Administration*, 54(7), 1016-1066. DOI: 10.1111/spol.12584.

Fodor, E., & Glass, C. (2018). Labor market context, economic development, and family policy arrangements: Explaining the gender gap in employment in central and eastern Europe. *Social Forces*, 96(3), 1275–1302.

Fraser, N. (1994). After the family wage: gender equity and the welfare state. *Political Theory*, 22(4), 591-618.

Gangl, M., & Ziefle, A. (2009). Motherhood, labor force behavior, and women's careers: An empirical assessment of the wage penalty for motherhood in Britain, Germany, and the United States. *Demography* 46(2), 341–369.

- Gough, M., & Noonan, M. (2013). A review of the motherhood wage penalty in the United States. *Sociology Compass*, 7(4), 328–342. doi:10.1111/soc4.12031
- Hakim, C. (2000). *Work-lifestyle choices in the 21st century: Preference theory*. Oxford University Press.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957.
- Hallden, K., Levanon, A., & Kricheli-Katz, T. (2015). Does the motherhood wage penalty differ by individual skill and country family policy? A longitudinal study of ten European countries. *Social Politics*, 23(3), 1-26.
- Hobson, B. (2013). *Worklife balance: the agency and capabilities gap*. OUP Oxford.
- Jalakas, K. (2020). *The impact of parenthood on the divergence of women's and men's wages in Estonia*. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool.
- Järvpõld, T. & Lunev, M. (2015). *Soolise võrdõiguslikkuse näitajad*. Eesti Statistika.
- Jørgenson, M., & Phillips, L. J. (2002). Laclau and Mouffe's discourse theory. Rmt M. Jørgensen & L. J. Phillips (Toim). *Discourse analysis as theory and method* (lk 24-60). SAGE Publications.
- Kangas, O., & Rostgaard, T. (2007). Preferences or institutions? Work–family life opportunities in seven European countries. *Journal of European Social Policy*, 17(3), 240–256.
- Keck, W., & Saraceno, C. (2013). The impact of different social-policy frameworks on social inequalities among women in the European Union: The labour-market participation of mothers. *Social Politics*, 20, 297–328.
- Keep, E., & Mayhew, K. (2014). Inequality – ‘wicked problems’, labour market outcomes and the search for silver bullets. *Oxford Review of Education*, 40(6), 764-781
- Keller, J. (2016). ARCS Model. <https://www.arcsmodel.com>
- Klesment, M. (2021). Mees- ja naistöötajate tunnitasueringused 2018. aasta töötasustruktuuri uuringu andmetel. *RASI toimetised nr 12*. Tallinna Ülikool.
- Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A., & Zweimüller, J. (2019a). Child penalties across countries: Evidence and explanations. *NBER Working Paper Series no 25524*. doi: 10.3386/w25524.
- Kleven, H., Landais, C., & Sogaard, J. E. (2019b). Children and gender inequality: Evidence from Denmark. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(4), 181-209. doi:10.1257/app.20180010
- Koskinen Sandberg, P. (2017). Intertwining gender inequalities and gender-neutral legitimacy in job evaluation and performance-related pay. *Gender, Work & Organization*, 24(2), 156-170.

Kruusvall, J., Raudsepp, M., & Roosalu, T. (2022, avaldamisel). Teadlikkus ja tegelikkus: palgalõhe seletavad mehhanismid normide peeglis. REGE TP5 teemaaliline raport. *RASI toimetised*. Tallinna Ülikool.

Kuldkepp, E. (2020) *Soolise palgalõhe modelleerimine masinõppe meetoditega*. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool, Infotehnoloogia instituut.

Lauri, T., Unt, M., & Täht, K. (2022, avaldamisel). Linking the macro to the micro: a multidimensional approach to variation in motherhood earnings penalties in Europe. *Studies of Transition States and Societies*.

Leetberg, K., (2021). *Veebiliidesega simulatsioonivahend töötasu alammäära mõju hindamiseks soolise palgalõhele ja valitud näitajatele Eestis*. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool.

Lees, K., Vahaste-Pruul, S., Sammul, M., Humal, K., Lamesoo, K., Veemaa, J., Kann, A., Espenberg, K., Varblane, U., & Roosalu, T. (Toim) (2016). *Kellel on Eestis hea, kellel on parem: võrdõiguslikkuse mõõtmise mudel*. Soolise Võrdõiguslikkuse ja Võrdse Kohtlemise Voliniku Kantselei.

Mandel, H., & Semyonov, M. (2006). A welfare state paradox: State interventions and women's employment opportunities in 22 countries. *American Journal of Sociology*, 111(6), 1910-1949.

Meriküll, J., & Mötsmees, P. (2014). Do you get what you ask? The gender gap in desired and realised wages. *Eesti Pank working paper series 9/2014*. <http://www.eestipank.ee/en/publications/series/working-papers>

Merton, R. K. (1968). The matthew effect in science. *Science*, 159(3810), 56–63.

Mikko, M. (2013). Sooline palgalõhe Eestis vajab lahendust. *RiTo*, 28.

Misra, J., Budig, M., & Böckmann, I. (2010a). Work-family policies and the effects of children on women's employment hours and wages. *Community, Work and Family*, 14(2), 139-157.

Misra, J., Budig, M., & Böckmann, I. (2010b). Cross-national patterns in individual and household employment and work hours by gender and parenthood. *Research in the Sociology of Work*, 22(1), 169-207.

Nisbet, M. C., & Scheufele, D. A. (2009). What's next for science communication? Promising directions and lingering distractions. *American Journal of Botany*, 96(10), 1767–1778.

Paats, M. & Lunev, M. (2014). *Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus: kasutatavad andmeallikad*. Eesti Statistika.

Pavolini, E., & Van Lancker, W. (2018) The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences? *Journal of European Public Policy*, 25(6), 878-893.



Pettit, B., & Hook, J. L. (2012). *Gendered trade-offs: Family, social policy, and economic inequality in twenty-one countries*. Russell Sage Foundation.

Riaz, S. (2015). Bringing inequality back in: The economic inequality footprint of management and organizational practices. *Human Relations*, 68(7), 1085-1097.

Rööm, T., & Kallaste, E. (2004). Naised-mehed Eesti tööturul: palgaerinevuste hinnang. Poliitikaanalüüs, 8/2004. Poliitikauuringute keskus Praxis.

Räis, M. L., Täht, K., & Unt, M. (2021, avaldamata käsikiri). *Do desired wages explain the gender wage gap in Estonia? An examination of desired wages in job applications*.

Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. Sage.

Shan, W., Keller, J., & Joseph, D. (2019). Are men better negotiators everywhere? A meta-analysis of how gender differences in negotiation performance vary across cultures. *Journal of Organizational Behavior*, 40, 651–675.

Sillaots, M. (2016). *Creating the flow: the gamification of higher education courses*. Doktoritöö. Tallinna Ülikool. <https://www.etera.ee/zoom/30378/view?page=1&p=separate&tool=info&view=0,0,2067,2835>

Statistics NZ. (2021). *Gender pay gap unchanged*. <https://www.stats.govt.nz/news/gender-pay-gap-unchanged>

Statistikaamet (2016). *Palgalõhe statistika strateegia 2016-2023*. Eesti Statistika.

Stuhlmacher, A. F., & Walters, A. E. (1999). Gender differences in negotiation outcome: A meta-analysis. *Personnel Psychology*, 52, 653–677. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1744-6570.1999.tb00175.x>

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.

Tomaskovic-Devey, D., & Avent-Holt, D. (2016). Observing organizational inequality regimes. A gedenkschrift to Randy Hodson: Working with dignity. *Research in the Sociology of Work*, 28, 187-212.

Turk, P. (2011). Soolise palgalõhe vähendamine on aeganõudev protsess. *RiTo*, 23.

Täht, K., Unt, M., Roosalu, T., Lauri, T., Klesment, M., Rokicka, M., Kuldkepp, E., & Nõmm, S. (2019). Soolise palgalõhe kirjeldamine ja seletamine. Tehniline ülevaade. *RASI toimetised nr 10*. Tallinna Ülikool.

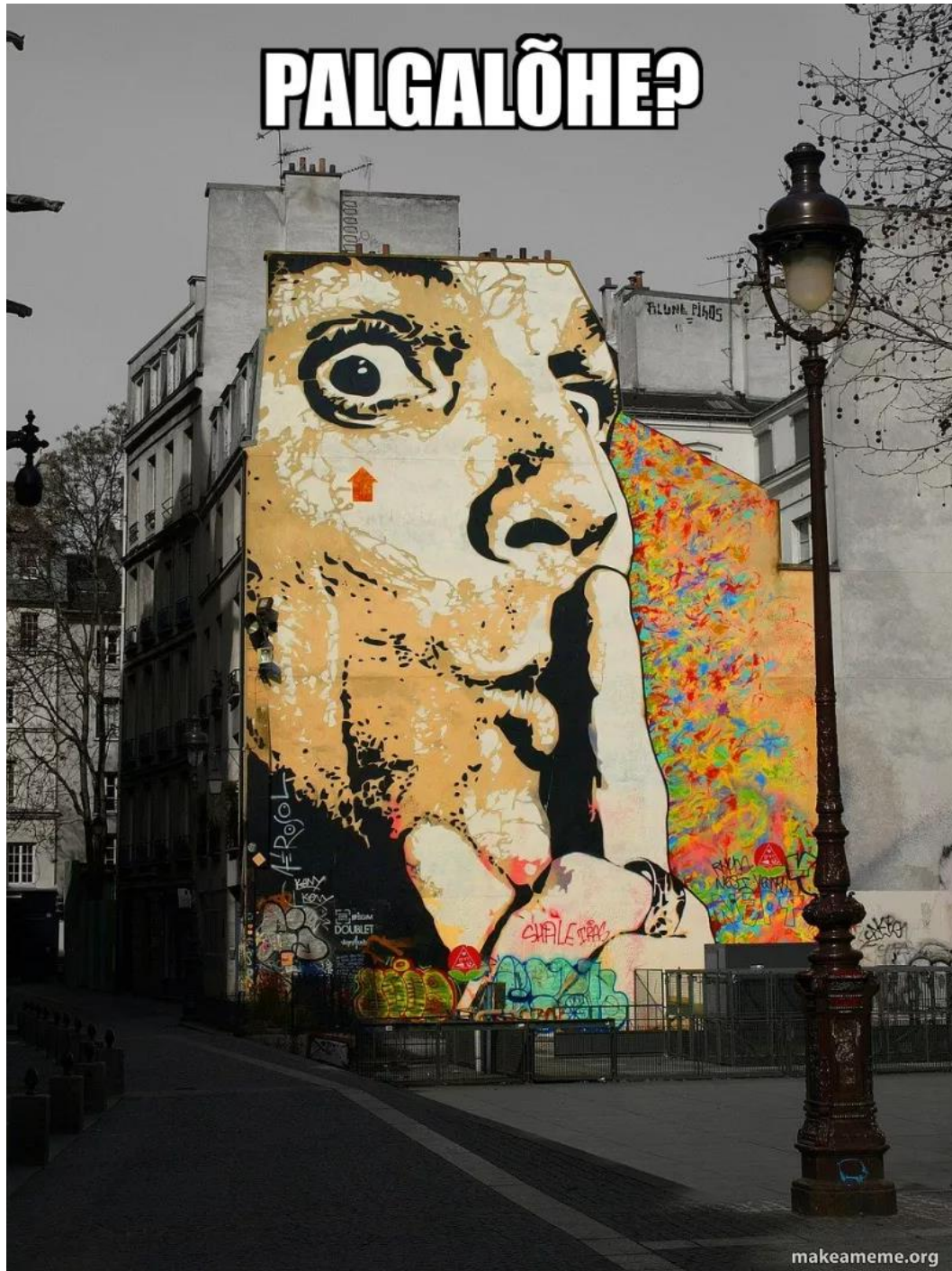
Unt, M., Klesment, M., Täht, K., Sõstra, K. (2021). *Emaduslõiv Eestis*. [https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/%C3%9CTI/RASI/2021\\_Emadusl%C3%B5iv%20Eestis.pdf](https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/%C3%9CTI/RASI/2021_Emadusl%C3%B5iv%20Eestis.pdf)

Unt, M., Rokicka, M., Täht, K., & Roosalu, T. (2021). "Glass Ceiling" and "Sticky Floor" in Estonia's Public and Private Sectors. Rmt T. Karabchuk, K. Kumo, K. Gatskova, & E. Skoglund (Toim). *Gendering post-soviet space demography, labor market and values in empirical research* (lk 195-209). Springer.

van Dijk, T. A. (2005). Critical discourse analysis. Rmt D. Schiffrin, D. Tannen, & H. E. Hamilton (Toim). *The handbook of discourse analysis* (lk 349–371). Blackwell Publishers.

Verloo, M. (2005). Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach. *The Greek Review of Social Research*, 117, 11-34.

Verloo, M., & Lombardo, E. (2007). Contested gender equality and policy variety in Europe: Introducing a critical frame analysis approach. Rmt: M. Verloo (Toim). *Multiple meanings of gender equality: A critical frame analysis of gender policies in Europe*. Central European University Press.



Autor: Katarina Nogteva (REGE meemivõistlusele esitatud töö, juhendaja Silvia Nõukas)