



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Tööturu ebavõrdsusest palgalõhe kontekstis ja selle mõõtmise meetodikatest

Nr. 6

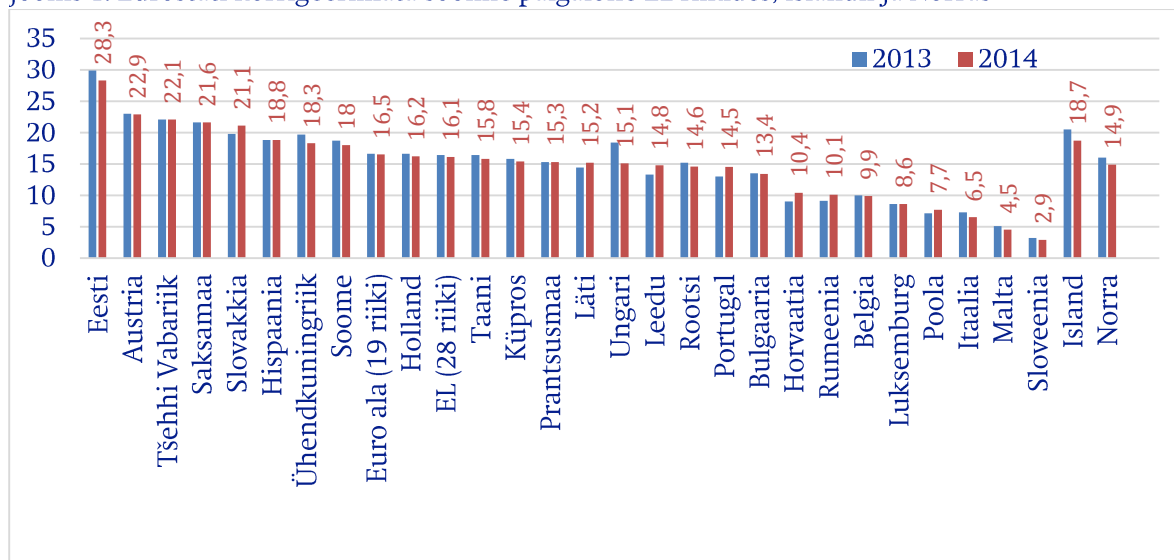
21.03.2016

Palgalõhe on soolisest ebavõrdsusest rääkides üks enam tähelepanu pälvinud ja pakilisemaid valdkondi. Eurooplaste suhtumine soolisest ebavõrdsusesse on kokku võetud 2014. aastal EL-i 28 liikmesriigis läbi viidud [Eurobaromeetri](#) uuringus, mille järgi peavad soolist ebavõrdsust levinud nähtuseks 62% eurooplastest, Eestis arvavad nii pooled vastanutest (51%). Kaheks põhiliseks probleemiks on eurooplaste arvates naiste vastu suunatud vägivald (59%) ning meeste ja naiste palgaerinevused sama töö eest (53%). Eestlaste arvates on pakilised valdkonnad samad, kuid vastupidises tähtsuse järjekorras. Kõige kiiremas korras tuleb Eestis tegeleda meeste ja naiste palgaerinevustega (leiab 54% vastanutest), seejärel naiste vastu suunatud vägivallaga (47%). Uuringust selgus, et Eestis ei olda palgaerinevuste tajumisel nii tundlikud, kui seda ollakse Rootsis, Hollandis, Saksamaal, Soomes, kus mainisid palgaerinevusi kõige pakilisema probleemina vastavalt 76%, 73%, 68% ja 68% vastanutest. Kõige vähem mainiti palgaerinevusi Rumeenias (28%), Itaalias (30%) ja Kreekas (35%).

Palgalõhe mõõtmine Euroopas

Üle Euroopa saavad naised meestega võrreldes vähem palka ning statistika kohaselt pole Euroopas ühtegi riiki, kus palgalõhe oleks olematu. Selle jälgimiseks kasutatakse EL-s Eurostati avaldatavat nn korrigeerimata soolist palgalõhet, mida määratletakse kui naiste ja meeste palga erinevust, mis põhineb kõikide töötajate brutotunnitasude keskmisel erinevusel. Eurostati viimastel andmetel oli 2014. aastal 28 [EL liikmesriikide keskmine palgalõhe](#) 16,1% ehk naised teenivad tunnis meestest keskmiselt 16,1% vähem.

Joonis 1. Eurostati korrigeerimata sooline palgalõhe EL riikides, Islandil ja Norras



Allikas: Eurostat (andmed Kreeka ja Iirimaa kohta puuduvad)

EL liikmesriikide palgalõhe näitajad varieeruvad üsna suures vahemikus. 2014. aastal oli eri soost töötajatele makstava keskmise töötasu vahe alla 10% EL liikmesriikidest Sloveenias, Maltal, Itaalias, Poolas, Luksemburgis, Belgias (2,9 % – 9,9%) ja suurimad palgalõhed ulatusid üle 20%

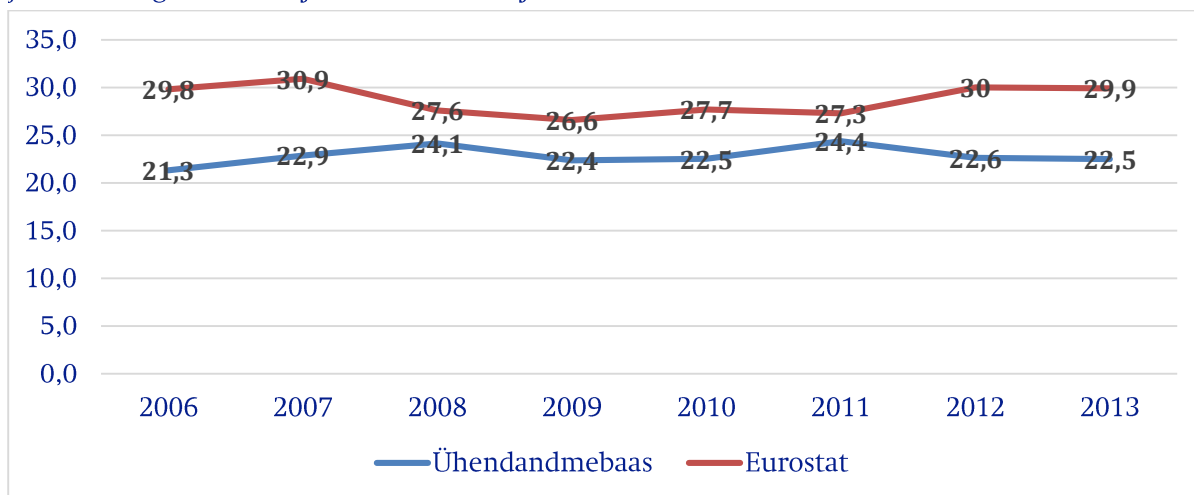
näiteks Eestis, Austrias, Tšehhi Vabariigis, Saksamaal, Slovakkias (28,3% -21,1%), vt joonis 1. Kuigi üldiselt on soolised palgaerinevused riigiti vähenenud, siis mõnes riigis on need ka suurenenud, näiteks Lätis, Leedus, Portugalis, Poolas, Horvaatias ja Slovakkias.

EL-i suurim palgalõhe näitaja on Eurostati andmete kohaselt Eestis (2013. a 29,9%, 2014. a 28,3%), mis aga erineb Statistikaameti ühendandmebaasi näitajast. Näitajate erinevus on tingitud meetodilistest erinevustest, kuna Eurostat ei võta arvesse mitmeid aspekte. Eurostati meetodika kohaselt hõlmab palgalõhe näitaja tööstus-, ehitus- ja teenusesektorites tegutsevate vähemalt 10 töötajaga ettevõtete kõikide vanusegruppide töötajaid, k.a. osajaga töötajaid (vastavalt EMTAK¹ jaotistele B-S), kuid ei arvesta põllumajanduse, metsamajanduse, kalanduse, avaliku halduse, riigikaitse, kohustusliku sotsiaalkindlustuse tegevusaladega (EMTAK jaotis A ja O) ega väikeettevõtete töötajate palgaandmetega. Kuna Eestis on enamus ettevõtteid väikeettevõtted töötajate arvuga 1-9 (näiteks 2014. a moodustasid väikeettevõtted 93,6% majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest), mistõttu on Eesti olukorrast rääkides toesem kasutada Statistikaameti näitajat, mitte keskenduda riikidevahelisele võrdlusele.

Palgalõhe mõõtmine Eestis

Statistikaameti loodud ühendandmebaas koondab Eesti tööjõu-uuringu ja Eesti sotsiaaluuringu andmestikke lingituna Maksu- ja Tolliameti maksukohustuslaste registri palgaandmetega ning võtab arvesse kõikide tegevusalade töötajad olenemata ettevõtte suurusest ning sel põhjusel on palgalõhe näitaja Eurostati näitajast väiksem (näiteks 2013. aastal 22,5%).

Joonis 2. Palgalõhe näitaja Statistikaameti ja Eurostati võrdluses



Allikas: Eurostat, Statistikaamet

Loodud ühendandmebaas hõlmab palgalõhe andmeid vanuse, rahvuse, elukoha, haridustaseme, eriala, ametiala, tegevusala, töötaja vormi, juhtimiskohustuste olemasolu, tööandja liigi, ettevõtte või asutuse suuruse järgi, perekonnaseisu järgi, eelkooliealiste laste järgi.

Millised naised saavad Eestis meestega võrreldes võrdsemat palka?

Eestis teenisid 2013. aastal meestega kõige võrdsemat palka vallalised naised, nende palgalõhe oli 5%. Kõige kõrgemat keskmist brutotunnipalka teenisid vallalised naised ning abielus mehed. Vanuse järgi oli palgalõhe kõige väiksem kuni 24-aastastel naistöötajatel (13%). Kui üldiselt palgalõhe vanusega suureneb, siis 2013. aastal oli palgalõhe kõige suurem hoopis 25-34-aastaste naistöötajate vanusegrupis (24%) ehk vanuses, kui vaja ühitada töö- ja pereelu. Väikseim palgalõhe

¹ EMTAK - Eesti majanduse tegevusalade klassifikaator

oli mees- ja naistöötajatel, kel eelkooliealisi lapsi pole (18%) ning suurim palgalõhe oli neil mees- ja naistöötajatel, kel vähemalt kaks eelkooliealist last (40%). Elukoha poolest on teistest naistest võrdsemad palgad neil, kes elavad Lääne-Eestis (16,8%) ja Lõuna-Eestis (17,2%), palgalõhe oli suurem Kirde-Eestis (29,5%) ja Põhja-Eestis (24,4%). Üldiselt palgad tõusevad koos haridusega, ka keskmine brutotunnipalk on kõige kõrgem kolmanda taseme haridust omavatel mees- ja naistöötajatel. Kõrgeima omandatud hariduse erialadest väikseim palgalõhe oli humanitaar- ja kunstieriala lõpetanud meestel ja naistel (11%), suurim palgalõhe oli sotsiaalteaduste, ärimise ja õiguse eriala lõpetanutel (40%). Kõrgeim keskmine brutotunnipalk oli loodus- ja täppisteaduste eriala lõpetanud meestel (10,47 eurot), ning tervise ja heaolu eriala lõpetanud naistel (7,23 eurot). Rohkem kui õpitav eriala määrab palga suuruse töökohta valik. Väiksemad palgalõhed olid kutse-, teadus- ja tehnikaalases tegevuses (13,9%), kunsti ja meelelahutuse (16,8%) ning ehituse (17%) tegevusaladel. Suurim palgalõhe, kus keskmine töötasu oli meestel ligi poole suurem kui sama tegevusala naistel oli finants- ja kindlustustegevuses (45,6%), aga ühtlasi oli sellel tegevusalal võrreldes teistega kõrgeim brutotunnipalk nii meestöötajatel (14,25 eurot) kui naistöötajatel (7,74 eurot). Ametiala järgi said meessoost juhid, teenindus- ja müügitöötajad ning seadme- ja masinaoperaatorid 30% kõrgemat brutotunnipalka kui naised. Tööaja vormi osas pole erinevust, täistööajaga ja osa-ajaga palgatöötajate näitajad on ühtlustunud, kuigi varasematel aastatel oli täiskoormusega töötajatel palgalõhe suurem. Samuti on ühtlustunud avaliku sektori ja erasektori palgalõhe tasemed (vastavalt 25,8% ja 24,6%).

Palgalõhet mõjutavatest teguritest

Meeste ja naiste võrdväärsust tööelus mõjutavad mitmed tegurid, erinevused tööhõives, tööjõus osalemise määras, palgaerinevused ametite ja tegevusalade puhul, mida peetakse kas naiste või meeste töödeks, erinevused meeste ja naiste määras, kes töötavad osalise tööajaga, erinev palgaootus, samuti meeste või naiste osatähtsus lapsehoolduspuhkuste kasutajate hulgas (muutuvad rollid leibkonnas), tööle naasmine pärast lapsehoolduspuhkust.

Suhteliselt rohkem on tähelepanu saanud tööturu sooline segregatsioon², nii vertikaalne kui horisontaalne segregatsioon, mis näitab kui palju naised ja mehed peaksid töökohta vahetama selleks, et naiste ja meeste osatähtsus oleks kõikidel ameti- ja tegevusaladel võrdne (vertikaalse segregatsiooni indeks 40% ja horisontaalse segregatsiooni indeks 35%). Vähem aga on räägitud naiste ja meeste erinevast palgaootusest, mis mõjutab oluliselt palga suurust. Statistikaameti 2014. aasta tööjõu-uuringu andmete kohaselt olid naised valmis uue töö vastu võtma keskmiselt 729 euro, mehed aga 914 euro suuruse brutokuupalga eest. See teeb naiste ja meeste enda poolt oodatava töötasu lõheks 20,3%. Ka haritumad naised küsivad vähem palka kui sama haridustasemega mehed ning olenemata konkreetsest haridustasemest ootavad mehed kõrgemat palka kui samaväärse haridusega naised. Kõrgeima hariduse omandanud naiste ja meeste oodatava töötasu lõhe oli 2014. aastal 24,5%, mis oli haridustasemete võrdluses väikseim. Suurim oodatava töötasu lõhe oli madalaima haridusega naiste ja meeste vahel, kelle palgaootused erinevad 39,4%.

Palgalõhe tekkimise põhjuseid püüdis seletada Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE oma 2014. aasta soolise palgaerinevuse analüüsis, palgalõhe jaotatuna selgitatud ja selgitamata osaks. Selgitatud osa selliste kindlate karakteristikute tähenduses nagu ametiala, sektori, töökoormuse, hariduse, eriala, keeleoskuse tase ja selgitamata osa, mis väljendab ühelt poolt tööturul toimuvat diskrimineerimist, aga ka tegurite mõju, mida ei ole mõõdetud või mida ei suudeta mõõta (näiteks motivatsioon, pühendumus jm taolised tegurid) ja mida ei ole võimalik selgitada erinevustega meeste ja naiste karakteristikutes. Analüüsis viidatakse, et suur osa palgalõhest jääb selgitamata. Üldiselt selgitatud palgalõhe soosib töötasu mõistes naised, kuna naiste karakteristikud on võrreldes meestega kvalitatiivselt paremad (kõrgem haridus, parem keeleoskus jne), siis soo-efekt jääb siiski alles ja erinevad mudelid ei suuda lõplikult

² Horisontaalne segregatsiooni järgi koonduvad naised tegevusaladele, kus on keskmine palk enamasti madalam. Vertikaalne segregatsioon näitab naiste ja meeste koondumist eri ametikohtadele, kus naised on reeglina madalamatel positsioonidel ja on ka seetõttu keskmiselt madalamalt tasustatud.

selgitada palgalõhe põhjust, kuna naised saavad sageli madalamat palka ka siis, kui muud näitajad (positsioon, haridus, kvalifikatsioon) on meeskolleegidega samaväärsed.

Tegevused Eestis ja Euroopas palgalõhe vähendamiseks

Eestis sisaldub palgalõhe kui tööturu ebavõrdsuse vähendamise eesmärk näiteks Vabariigi Valitsuse tegevuskavas 2015-2019, mis muuhulgas näeb ette Tööinspeksioonile volituste andmise järelevalve tegemiseks naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest tööandja poolt makstavate palkade ja hüvitiste üle ning meeste ja naiste palgalõhe tegevuskava elluviimise. Viimase peamised suunad on: 1) tõhustada olemasoleva soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamist (nt parandada statistiliste andmete kogumist, suurendada teadlikkust, toetada soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku tööd jne); 2) lihtsustada pere-, töö- ja eraelu ühitamist; 3) edendada võrdõiguslikkuse süvalaiendamist, eriti hariduse valdkonnas; 4) vähendada soolist segregatsiooni; 5) analüüsida avaliku sektori organisatsioonide tavasid ja tasustamissüsteeme ning vajaduse korral parandada olukorda. Sotsiaalministeerium viitab, et tööturu ebavõrdsuse vähendamisel on abi juba ka väikestest muudatustest. Tuleb tõsta üldist teadlikkust ja teadvustada rohkem ühiskonnas esinevat soolist ebavõrdsust, anda mõista, et pole töid, mis sobivad ainult meestele või naistele, panna inimesi toetama ebatüüpilisi erialavalikuid ning suhtuma neisse positiivselt, mõjutada inimesi mitte piirama end töökohta otsides või ümber õppides stereotüüpse mõtlemisega, muuta inimeste jaoks oluliseks töötajaskonna sooline tasakaal ning ka võrdse töö eest võrdse palga maksmise põhimõttest kinnipidamine.

EL-i tegevused ja liikmesriikide tegevused on kokku võetud 2014. aasta väljaandes "[Sooliste palgaerinevuste kaotamine Euroopa Liidus](#)" (nt uute tasustamissüsteemide väljatöötamine, meeste ja naiste palga ja tööjõukulude avaldamise nõue ettevõtete auditites ja aruannetes, palga ja personalistruktuure analüüsivad veebitööriistad). Avalikkusele probleemi teadvustamiseks on EL algatanud võrdse palga päeva, mida tähistatakse alates 2011. aastast ning valitud kuupäev näitab kui palju tuleb naistel rohkem tööd teha, et teenida sama palju kui mehed ühe aasta jooksul. Euroopas on võrdse palga päeva tähistatud märtsi alguses, mis piltlikult tähendab, et naised on kaks kuud tasuta töötanud.

EL lubas palgalõhe kaotada juba alates 1957. aastast, kui EL-i aluslepingutes võeti kasutusele põhimõte "võrdne palk võrdse töö eest". Ajas mõttemustrid küll muutuvad, kuigi visalt ja stabiilsete näitajate juures võib see aastakümneid aega võtta.

Kai Raudkivi
nõunik

Kasutatud allikad

- Eurobaromeeter 428. *Gender Equality*. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/eurobarometer_report_2015_en.pdf
- Naiste ja meeste palgaootus erineb viiendiku võrra. Statistikaameti blogi, märts 2015. <https://statistikaamet.wordpress.com/2015/03/04/naiste-ja-meeste-palgaootus-erineb-viiendiku-vorra/>
- Soolise võrdõiguslikkuse näitajad. Statistikaameti kogumik. Detsember 2015.
- Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus. Soolise palgaerinevuse analüüs. Tartu Ülikooli, RAKE. 2014.
- Sooliste palgaerinevuste kaotamine Euroopa Liidus. EL Väljaannete Talitus. 2014