sotsiaal ministeerium

Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond

Eesti tuleviku heaks

Sooline palgalõhe Eestis

Poliitikameetmete analüüs

Marre Karu
Epp Kallaste
Liis Kraut
Tairi Rõõm
Pirjo Turk
Sten Anspal

Tallinn 2010

POLIITIKAUURINGUTE KESKUS PRAXIS CENTER FOR POLICY STUDIES

CENTAR Estonian Center for Applied Research

Sisukord:

Sissejuhatus 4
1 Üldine hoiakute muutumine, õiguste ja kohustuste täpsem määratlemine 7
1.1 Elanikkonna õigusteadlikkuse suurendamine 8
1.2 Ebavõrdse kohtlemise korral abi otsimine 9
1.3 Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtte aktiivsem rakendamine 12
1.3.1 Kodanikuühiskonna potentsiaali rakendamine 14
1.3.2 Avaliku sektori positiivne eeskuju 16
2 Töö- ja pereelu ühitamine 19
2.1 Meeste suurem osalemine lapsehoolduspuhkuse võtmisel 21
2.2 Rohkem paindlikkust lapsehoolduspuhkuse süsteemi, et tagada kontakt tööeluga 24
2.3 Osalise tööaja soodustamine 25
2.4 Vajadustele vastavad paindlikud lapsehoiuteenused 28
3 Sooline segregatsioon tööturul ja hariduses 30
3.1 Segregatsioon hariduses 30
3.1.1 Julgustada noori tegema ebatraditsioonilisi haridusvalikuid 33
3.1.2 Teadlikkuse tõstmine, karjäärinõustamine 34
3.1.3 Positiivne kaasamine 36
3.1.4 Haridussüsteemi muutmine sootundlikuks 38
3.2 Horisontaalne segregatsioon 40
3.2.1 Ümberõpe ja täiendkoolitus 43
3.2.2 Julgustada töötajaid tegema ebatraditsioonilisi töökohavalikuid 44
3.2.3 Stereotüüpide vähendamine ja teadlikkuse tõstmine 45
3.3 Vertikaalne segregatsioon 46
3.3.1 Kvootide kehtestamine 49
3.3.2 Naisettevõtluse arendamine ja soodustamine 50
3.3.3 Mentorlus- ja coaching-programmid 51
3.3.4 Finantseerimismeetmed 52
4 Maksusüsteem ja miinimumpalk sissetulekute ja palgalõhe mõjutajana 54
4.1 Maksusüsteemi mõju sissetulekule 54
4.2 Miinimumpalk 55
5 Organisatsioonipraktikate muutmine 57

5.1 Palgainfo ja töötasude süsteemid 57
5.1.1 Organisatsiooni tasandil andmete kogumine ja analüüsimine 58
5.1.2 Töötajate parem teadlikkus töötasudest 63
5.2 Töökohtade disain 65
6 Palgalõhe dünaamika jälgimine 68
Kokkuvõte 76
Kasutatud kirjandus 81
Lisa 1 Poliitikasoovituste kokkuvõtlik tabel 92
Lisa 2 Täiendavat uurimist ja analüüsi vajavad teemad 99

Sissejuhatus

Sarnaselt kõikidele teistele Euroopa riikidele on Eestis naiste palgad meeste omadest väiksemad. Paraku on aga Eestis meeste ja naiste palgaerinevus Euroopa suurim. Sooline palgalõhe oli märkimisväärselt suur 1980ndatel (Noorkõiv *et al.* 1997), taasiseseisvumise perioodil palgalõhe vähenes, jõudes 2000. aastaks 24%-ni järgides samasugust trendi kui teistes postsotsialistlikes riikides. Erandlikuks võib pidada aga asjaolu, et seejärel hakkas Eestis üldine sooline palgalõhe uuesti tõusma ning aastal 2008 oli see Eesti tööjõu-uuringu (ETU) andmetel täisajaga töötajate seas 31,4%. (Anspal *et al.* 2010)

Et välja selgitada, millised tegurid Eestis soolist palgalõhet selgitavad ning tuua näiteid sellest, millised võivad olla personalipraktikad, mille kaudu sooline palgalõhe tekib ja püsib, viidi Sotsiaalministeeriumi tellimusel läbi soolise palgalõhe uuring[1]. Uuring koosneb laiemalt kolmest osast:

1. Uuringu esimeses osas anti põhjalik ülevaade teoreetilistest seisukohtadest ja empiirilistest uuringutest, mis käsitlevad soolist palgalõhet. Lisaks tutvustati kokkuvõtlikult palgalõhe uurimiseks kasutatavaid meetodeid ning meetmeid, mida on rakendatud palgalõhe vähendamiseks. (Anspal *et al.* 2009)
2. Uuringu teises osas käsitleti soolist palgalõhet Eestis aastatel 2000 – 2008. Analüüsiti, mil määral on sooline palgalõhe tingitud meeste ja naiste koondumisest erinevatele ameti- ja tegevusaladele ning mil määral erinevustest kvalifikatsioonis ja muudes mõõdetavates tunnustes. Analüüsiti selgitatud ja selgitamata palgalõhet[2]. (Anspal *et al.* 2010)
3. Uuringu kolmandas etapis viidi läbi juhtumiuuringud, mille raames analüüsiti konkreetsete organisatsioonide soolist palgalõhet ning püüti selgitada selle võimalikke põhjusi, otsides selgitusi eelkõige palgasüsteemist aga ka teiste personalipraktikate seast. (Kallaste *et al.* 2010)

Uuringu II osa näitas, et üldine sooline palgalõhe on küll osaliselt selgitatav meeste ja naiste erinevate mõõdetavate tunnustega (nagu ametid, tegevusalad, haridus, tööaeg jne), kuid nende tunnuste arvessevõtmise mõju palgalõhe selgitamisel on väike. ETU põhjal tehtud regressioonanalüüsist ilmnes, et (regressiooni kaasatud muutujate poolt) selgitamata sooline palgaerinevus oli aastatel 2000 – 2008 keskmiselt 24,3%. Arvestades, et üldine sooline palgaerinevus ulatus samal ajavahemikul keskmiselt 28,7%-ni, on regressiooni kaasatud muutujate abil võimalik selgitada ainult ligikaudu 15% üldisest soolisest palgalõhest, mis on rahvusvahelises võrdluses küllaltki madal protsent. Perioodil 2000 – 2008 suurenesid nii üldine kui ka selgitamata palgalõhe. (Anspal *et al.* 2010)

Sooline palgalõhe on mõjutatud paljudest erinevatest ning üksteisega seotud teguritest. Ka on palju erinevaid üksteist mitte välistavaid teoreetilisi lähenemisi soolise palgalõhe kirjeldamiseks. Seetõttu ei ole olemas ühte mehhanismi, mille mõjutamisega saaks muuta soolise palgalõhe suurust. Laiemalt võib jagada soolist palgalõhet mõjutavad tegurid kolmeks üksteist mõjutavaks tegurite grupiks:

[1] Projekt on rahastatud ESFi programmist „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine 2008-2010“.
[2] Soolise palgalõhe ning üldise, selgitatud ja selgitamata mõistete definitsioone vt raporti lisast 7.

1. sotsiaalne kontekst ehk ühiskondlikud normid ja hoiakud
2. naiste karjäärikatkestused ning töö- ja pereelu ühitamine,
3. sooline segregatsioon hariduses ja tööturul,
4. personalipraktikad.

Nii naiste karjäärikatkestuste, soolise segregatsiooni kui ka personalipraktikate ja diskrimineerimise näol on tegu komplekssete nähtustega, mis mõjutavad üksteist ning mida mõjutavad terve rida mehhanisme ning tegureid. Näiteks on sooline palgalõhe põhjustatud sellest, et võrreldes meestega on naiste tööelus pikemad katkestused, mis on tingitud lapsehoolduspuhkusele jäämisest, mis on omakorda põhjustatud ja mõjutatav terve rea tegurite poolt – ühiskonnas valitsevad normid laste kasvatamise kohta, peresisene optimaalne tööde jaotuse otsus, meeste osalus laste eest hoolitsemisel, lapsehoiuteenuste kättesaadavus jne. Väga olulist rolli mängivad ka hoiakud ja stereotüübid ning riigi õiguslik keskkond, mis moodustavad üldise konteksti ja suunavad inimeste käitumist kõigis nimetatud valdkondades. Samas on naiste ja meeste töökatkestused mõjutatud ka palga suurusest ning naiste oodatavast töötasust võrreldes meestega. Seega on tegu paljude muutujate ja samaaegselt toimuvate mõjude protsessidega. Sama kehtib ka teiste palgalõhet mõjutavate tegurite kohta.

Käesoleva uuringuraporti eesmärgiks on soolise palgalõhe uuringu kolme etapi tulemustele tuginedes anda soovitusi (mis on raporti alapeatükkides märgitud rasvases kirjas), kuidas kujundada soolise palgalõhe vähendamisele suunatud poliitikat Eestis. Kuna palgalõhe on seotud väga paljude erinevate teguritega, mis mõjutavad enamasti palgalõhet kaudselt läbi täiendavate mehhanismide, on ka käsitletavad meetmed kaudsed ning suunatud ennekõike kas töö- ja pereelu ühitamise parandamisele, segregatsiooni vähendamisele või tööandjatele personalipraktikate muutmisele. Selleks, et hinnata, millised meetmed võiksid olla mõjusad palgalõhe vähendamiseks, on tarvis lähemalt kirjeldada seda, kuidas need nähtused palgalõhele mõjuvad ning millest need nähtused tekkinud on. Teisisõnu, näiteks hariduse segregatsiooni vähendamiseks on tarvis teada, mis on Eestis poiste ja tüdrukute erinevate haridusvalikute taga. Teisalt aga, milliste valdkondade töötajaskonnaga soolise koosseisu muutumisest oleks kasu tööturu segregatsiooni ning seega soolise palgalõhe vähendamiseks.

Meetmete väljapakkumisel ning analüüsis kasutatakse käesoleva uuringu tulemusi, teiste riikide kogemusi, Eesti olukorda kirjeldavat statistikat ning võimalusel ka olemasolevaid uuringuid. Tulenevalt sellest, et soolise palgalõhe mõjutamiseks ei ole otseseid hoobasid, siis on mitmete antud kontekstis oluliste teemade kohta vajalik läbi viia täiendavaid uuringuid, et hinnatamil määral mõningad kaudselt palgalõhet mõjutavad meetmed on sobilikud.

Järgnev raport koosneb järgmistest osadest: esimeses peatükis käsitletakse soolise võrdõiguslikkuse seadust ning selle rakendamise rolli soolise palgalõhe vähendamisel. Käsitletakse erinevaid võimalikke põhjuseid, miks ei ole võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise põhimõtet järgitud, ning viise, kuidas on võimalik seaduse rakendumist ning järelvalvet muuta efektiivsemaks. Pakume välja, et Eestis on tarvis jätkuvalt tegeleda elanikkonna õigusteadlikkuse suurendamisega ning vajadus julgustada inimesi ebavõrdse kohtlemise kahtluse korral pöörduma vastavate instantside poole. Samuti rõhutame soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise tähtsust soolise palgalõhe vähendamisel ning üldisemalt võrdõiguslikkuse tagamisel.

Teises peatükis käsitletakse töö- ja pereelu ühitamise problemaatikat palgalõhe mõjutajana ning kirjeldatakse võimalusi, kuidas mujal Euroopas on püütud suurendada meeste osalust laste eest hoolitsemisel ning vähendada naiste karjäärikatkestusi. Teoreetilise kirjanduse, käesoleva uuringu tulemuste ning teiste uuringute taustal kaalutakse, kuivõrd otstarbekas oleks erinevate meetmete rakendamine Eestis. Käsitletakse meeste osalemise suurendamist lapsehoolduspuhkuse võtmisel, lapsehoolduspuhkuse süsteemi muutmist paindlikumaks, osalise tööaja soodustamist ning vajadustele vastavate paindlike lapsehoiuteenuste vajalikkust.

Kolmas peatükk käsitleb tööturu- ja hariduse soolise segregatsiooni rolli soolise palgalõhe kujunemisel nii teoreetilise kirjanduse kui ka käesoleva uuringu empiiriliste tulemuste valguses. Analüüsitakse võimalusi, kuidas julgustada noori tegema sooliselt ebatraditsioonilisi haridusvalikuid ning kuivõrd see üldse Eestis otstarbekas on. Samuti kirjeldatakse meetmeid, millega motiveeritakse töötajaid ebatraditsioonilisi ametivalikuid tegema, positiivset kaasamist kaaluma, muutma haridussüsteemi sootundlikumaks, soodustama ümberõpet ja täiendkoolitust, tõhustama sooliste stereotüüpide vähendamist ja sellealast teavitamist, kvootide kehtestamist kaaluma ning naisettevõtluse arendamist ja soodustamist.

Neljas peatükk käsitleb üldisemaid mehhanisme, mille kõrvalmõjudena võib ka sooline palgalõhe muutuda. Analüüsitakse maksusüsteemi mõju sissetulekutele ning miinimumpalga mõju soolisele palgalõhele.

Viies peatükk käsitleb organisatsiooni tasandit. Pakutakse välja erinevaid võimalusi, kuidas organisatsioonipraktikate muutmist riiklikul tasandil soodustada ja suunata selliselt, et see aitaks kaasa soolise palgalõhe vähendamisele. Käsitletakse organisatsiooni tasandi andmete kogumise ja analüüsimise vajadusi ning võimalusi, kirjeldatakse kuidas erinevates riikides on organisatsiooni tasandi tegevust püütud suunata. Ka tulevad vaatluse alla meetmed, millega oleks võimalik suurendada töötajate teadlikkust organisatsiooni ja ametikohtade töötasudest, mis võimaldaks neil võrrelda oma töötasu teistega. Eraldi antakse ülevaade sellest, kuidas ametikohtade disain ehk see, millistest ülesannetest erinevad ametikohad koosnevad, võib soolist palgalõhet mõjutada ning pakutakse välja võimalusi ametikohtade ümberkujundamise toetamiseks.

Viimases peatükis käsitletakse seda, kuidas jälgida palgalõhe dünaamikat. Välja on pakutud indikaatorid, mille abil on võimalik jälgida nii töö tasustamise erinevuste dünaamikat kui ka oluliste struktuursete tegurite muutumist.

Käesoleva raporti osad on kirjutatud järgmiste autorite poolt:
Osade 1.1 ja 1.3 autorid on Pirjo Turk ja Marre Karu Poliitikauuringute Keskusest PRAXIS
Osa 1.1 autorid on Pirjo Turk ja Marre Karu Poliitikauuringute Keskusest PRAXIS ja Epp Kallaste Eesti Rakendusuuringute Keskusest CentAR
Osade 2 ja 3.1.4, 3.2 ja 5.2 autor on Marre Karu Poliitikauuringute Keskusest PRAXIS
Osade 3.1.1-3.1.3 autor on Liis Kraut Eesti Rakendusuuringute Keskusest CentAR
Osa 3.3 autor on Sten Anspal Eesti Rakendusuuringute Keskusest CentAR
Osa 4. autor on Tairi Rõõm Eesti Pangast ja Tallinna Tehnikaülikoolist (PRAXISe külalisuurija)
Osa 5.1 autorid on Epp Kallaste ja Liis Kraut Eesti Rakendusuuringute Keskusest CentAR
Osa 6 autorid on Sten Anspal ja Marre Karu
Kogu raporti toimetajateks on Pirjo Turk, Marre Karu ja Epp Kallaste

1 Üldine hoiakute muutumine, õiguste ja kohustuste täpsem määratlemine

Eelduseks soolise palgalõhe kaotamisel on võrdsete võimaluste ja võrdse palga põhimõtete aktsepteerimine ühiskonnas ning põhiõigusena selle sätestamine seadustega. Mitmeid kunagi legitiimseid ja aktsepteeritud tõekspidamisi tööturul peetakse tänapäeval diskrimineerivateks ning ebavõrdsust tekitavateks. Ajalooliselt on ühiskonnas olnud arusaam naiste ja meeste soorollidest ehk mehest kui leivateenijast (ingl *breadwinner*) ja esmajärgulisest pere ülalpidajast ning naisest kui koduhoidjast (ingl *homekeeper*), mistõttu naise sissetuleku teenimises nähti perele lisaraha teenimist. Selline arusaam tekitas omakorda suhtumist, et meeste kõrgemad palgad on õigustatud ning võivad tänapäeval olla ka selgitamata palgalõhe üheks põhjuseks.

Tänapäeva heaoluühiskondades on võrdse kohtlemise põhimõte üheks inimõiguseks. Püüeldakse selles suunas, et kõigil inimestel peavad olema olenemata soost võrdsed võimalused osaleda tööturul ja saada võrdse töö eest võrdset palka. Eestis on üldiselt võrdse kohtlemise põhimõtted seadustes sätestatud ja mingil määral ka ühiskondlikul tasandil omaks võetud[3]. Põhiseaduse §12 ütleb, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Lisaks on Eestis olemas nii soolise võrdõiguslikkuse seadus (RT 2004, I , 27, 181), mis kehtib 2004. aasta maikuust kui ka võrdse kohtlemise seadus (RT 2008, I, 56, 315), mis kehtib alates 2009. aasta algusest. Võrdse kohtlemise seadus keelab diskrimineerimise rahvuse, rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel ning täpsustab diskrimineerimise mõistet. Diskrimineerimine on keelatud nii hariduses kui tööturul, sh. töötasustamisel ja värbamisel. Soolise võrdõiguslikkuse seadus keelab diskrimineerimise kõigis eluvaldkondades ning kohustab muuhulgas tööandjaid edendama naiste ja meeste võrdõiguslikkust. Otseseks diskrimineerimiseks peetakse ka isikute ebavõrdset kohtlemist seoses raseduse, sünnitamise, lapsevanemaks olemise ning perekondlike kohustuste täitmisega.

Seega on Eestis diskrimineerimine keelatud. Lisaks on võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise põhimõte seadusega sätestatud. Soolise võrdõiguslikkuse seadus (RT 2004, I , 27, 181) nimetab diskrimineerivaks olukorda, *kus tööandja kehtestab ühest soost töötajale või töötajatele ebasoodsamad töö tasustamise või töösuhtega seotud hüvede andmise ja saamise tingimused kui sama või sellega võrdväärset tööd tegevale teisest soost töötajale või töötajatele* (SoVS §6 lg3). Ka värbamisel, edutamisel ja koolitamisel erinevat kohtlemist soo põhjal nimetab seadus diskrimineerimiseks (SoVS §6 lg1). Eestis 2009. aasta 1. juulil rakendunud töölepinguseaduse §3 kohaselt peab tööandja tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele (RT 2008, I, 56, 315), ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele (RT 2004, I , 27, 181). Teisisõnu on seadustega kehtestatud võrdse kohtlemise põhimõte ja keelatud diskrimineerimine.

Eestis on seega diskrimineerimist keelavad ja võrdväärse töö eest võrdväärse palga maksmise põhimõtet kohustavad seadused olemas, nagu ka teistes Euroopa riikides. Kuid vaatamata

[3] Soolise võrdõiguslikkuse monitooring näitas, et valdav enamik arvab, et sama töö eest peaksid naised ja mehed saama võrdset tasu, mis näitab, et sama töö eest võrdse tasu maksmise põhimõte on ühiskonnas valdav. Samas ei pruugi selline põhimõte olla tööturul rakendunud. Näiteks arvasid 38% vastajatest, et töökohtade nappuse korral peaks tööle võetama mees. (Vainu *et al.* 2010)

seadustega sätestatud võrdse kohtlemise nõuetele on Eestis väga suur sooline palgalõhe. Soolise palgalõhe uuringu empiiriline osa näitas, et vaid väga väike osa soolisest palgalõhest on selgitatav naiste ja meeste inimkapitali taseme erinevusega (hariduse, ametikoha ja tööstaažiga). Keskmine selgitamata palgalõhe oli aastatel 2000-2008 24,3% ning selgitatud palgalõhe 4,4%. Seega on ligikaudu 85% üldisest palgalõhest selgitamata. Selgitamata soolise palgalõhe üheks põhjuseks võib olla asjaolu, et analüüsist on välja jäänud olulised muutujad (nt detailsem ametikohtade ja majandussektorite jaotus, inimeste tegelik võimekus ja tööpanus jne), mis soolist palgalõhet Eestis põhjustavad. Teisalt võib see tuleneda ka naiste diskrimineerimisest tööturul (Anspal *et al.* 2010).

Teiste riikide näitel on leitud, et kuigi üldised sätted võrdse kohtlemise kohta on seadustes olemas, on vaja konkreetsemaid meetmeid või institutsioone, mis aitaks neid põhimõtteid ellu rakendada. (Plantenga *et al.* 2007) Ka Euroopa Parlamendis võeti 2008. aasta sügisel vastu resolutsioon (INI/2008/2012), mis põhines Edit Baueri (EPP-ED, SK) raportile (2008). Raport osutas tähelepanu asjaolule, et hoolimata 30 aastat tagasi vastuvõetud seadustele Euroopa Liidu liikmesriikides, teenivad naised Euroopas keskmiselt 15% (ja erasektoris kuni 25%) vähem kui mehed. (Bauer, E. 2008) Resolutsioon sisaldab soovitusi Komisjonile, liikmesriikidele ja sotsiaalpartneritele eesmärgiga vähendada soolist palgalõhet. (Strategy for Equality ... 14.10.2010)

Järgnevalt käsitleme kolme poliitikasoovitust, millega oleks võimalik riiklikul tasandil parandada soolise võrdõiguslikkuse seaduse täitmist.

1) Eesti elanikkonna teadlikkuse suurendamine soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seadusest ning neis sisalduvatest põhimõtetest;

2) Eesti elanikkonna julgustamine ebavõrdse kohtlemise kahtluse korral nõu ja abi otsima;

3) Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtte aktiivsem rakendamine.

1.1 Elanikkonna õigusteadlikkuse suurendamine

Mõningat indikatiivset infot teadlikkuse kohta soolise võrdõiguslikkuse seadusest saab Eesti kohta elanikkonna üldist õigusteadlikkust käsitlevate uuringute põhjal. Näiteks, 2006. aastal läbi viidud uuring näitas, et Eesti elanike teadmised õigussüsteemist on rahuldaval tasemel (Saar Poll 2006). 2007. aastal läbi viidud erasektori juhtide küsitlus näitas, et 49% ettevõtte juhtidest ei olnud ennast soolise võrdõiguslikkuse seadusega üldse kurssi viinud, 34% oli lugenud sellest ajalehest ning vaid 6% oli seaduse päriselt läbi lugenud. (Alas, Kaarelson 2007)

Elanike õigusteadlikkust oleks vaja suurendada üldiselt ning konkreetselt ka soolise võrdõiguslikkuse seaduse osas, et oleks mõistetav, mis on inimeste õigused ja kohustused selles vallas. Materjalid selliseks teavitamiseks on suures osas olemas. Üheks oluliseks sammuks on nt 2010. aastal välja antud soolise võrdõiguslikkuse seaduse kommenteeritud väljaanne (Albi *et al.* 2010), mis selgitab põhjalikult kõigi seaduse sätete sisu, tausta ning selgitab, millised on inimeste õigused, kohustused ning võimalused, kuidas seadusega pandud kohustusi täita. Ka on olemas erinevaid juhendmaterjale soolise võrdõiguslikkuse tagamiseks (näiteks „Kasu ja Tasakaal – soolise võrdõiguslikkuse retseptiraamat Eesti ettevõtete juhtidele“ (Donlevy *et al.* 2008), „Naised ja Mehed. Võrdsed õigused, võrdne vastutus. Ülevaade soolise võrdõiguslikkuse seadusest“ (Sepper 2010). Tegu on põhjalike

materjalidega, mis on ka Internetist alla laetavad, kuid mille levitamisele ning tutvustamisele tuleks veelgi enam rõhku panna.

Teavitamise viise ning võimalusi on väga palju ning ilmselt on oluline seaduse põhimõtete viimine elanikkonnani võimalikult erinevatel viisidel ja kanalite kaudu. Samas on tänaseks välja antud üsnagi põhjalikud ning mitmekülgsed juhendmaterjalid, mistõttu ei peaks keskenduma uute materjalide tootmisele vaid ennekõike olemasolevate efektiivsele levitamisele. Oluline on ka selgitada, millist kasu inimesed seaduse järgimisest saavad. Soolise palgalõhe seisukohast oleks vajalik täpsustada, mida tähendab võrdne tasu võrdväärse töö eest ning kuidas seda tagada. Kuigi praegustes eestikeelsetes juhendmaterjalides on seda põgusalt mainitud, on tegemist keeruka küsimusega, millele oleks tarvis põhjalikumat tähelepanu pöörata. (vt ka ptk 5)

1.2 Ebavõrdse kohtlemise korral abi otsimine

Elanikkonna seaduskuulekuse eelduseks on ühiskonnas valitsevate normide vastavus seadustele ning toimivad järelvalve-, kontrolli- ja karistusmehhanismid. Võrdväärse töö eest võrdväärse palga maksmise kohustuse täitmist saavad kontrollida ja kahtluse alla seada esmajoones töötajad ja tööandjad. Kuna töötajad on reeglina töösuhetes nõrgemas positsioonis võrreldes tööandjaga, on oluline, et töötajal oleks ebavõrdse kohtlemise kahtluse korral piisavalt tuge nõudmaks tööandjalt selgitusi ja vajadusel ebavõrdse kohtlemise lõpetamist.

Soolise võrdõiguslikkuse seaduse (RT 2004, I , 27, 181) §4 järgi on töötajal võimalik **pöörduda kohtu, töövaidluskomisjoni või soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole**, esitamaks faktilised asjaolud, mille alusel ta diskrimineerimist kahtlustab. Tööandja peab tõestama, et ta ei ole rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet. Soolise diskrimineerimise vaidlusi lahendab kohus või töövaidluskomisjon, lepitusmenetluse korras ka õiguskantsler. Seisukohtade saamiseks võib pöörduda ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole ning samuti on seaduse kohaselt Sotsiaalministeeriumi võrdõiguslikkuse struktuuriüksuse ametnike käest võimalus saada võrdse kohtlemisega seonduvate küsimuste kohta nõu.

Seega on terve rida instantse, kelle poole võib ebavõrdse kohtlemise kahtluse korral abi saamiseks pöörduda. Samas on teada, et Eesti elanike valmisolek abi saamiseks nimetatud instantside poole pöörduda on üsna väike. Näiteks 56% inimesi ei pöörduks ühegi instantsi poole, kui töölevõtmisel eelistataks vanuse tõttu teist, nõrgema kvalifikatsiooniga kandideerijat. Vaid 5% pöörduks õiguskantsleri ja 7% kohtu poole[4]. (Saar Poll 2006)

Vaadates pöördumiste statistikat töövaidluskomisjonidesse näeme, et Tööinspektsiooni andmetel ei ole perioodil 2005 kuni 2010 II teine kvartal olnud ühtegi töötaja ebavõrdse kohtlemise vaidlust töötasu teemal (Töövaidlused kvartalite lõikes ... 2010). Muu ebavõrdse kohtlemise juhtumeid on olnud sel perioodil aasta kohta alla 10. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole pöördumiste arv on aja jooksul kasvanud. Kui 2009. aastal esitati volinikule 160 pöördumist, siis 2010. a. oktoobri seisuga on pöördutud voliniku poole juba 180. selgitustaotlusega. 2009. aastal tehti 57 pöördumist töövaldkonnas, millest isikute avaldusi seoses ebavõrdse kohtlemisega töökohal või palgadiskrimineerimise küsimustes oli 37. Käesoleval, 2010. aastal on erinevate

[4] 7% pöörduks veel kohaliku omavalitsuse, 1% politsei ja 1% riigikogu poole ning ülejäänud pöörduks mujale või ei oska öelda, kuhu nad pöörduksid.

diskrimineerimiskaebustega pöördutud voliniku poole 58 avaldusega (Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, infopäringu vastus 24.10.2010). Õiguskantsleri tegevusest moodustab eraisikute kaebuste osakaal väga väikese osa. Näiteks 2008. aastal lahendas õiguskantsler 33 tööõiguse valdkonda langevat juhtumit ja ainult 3 eraisikute diskrimineerimisvaidlust (Menetlusstatistika 2008).

Teiste Euroopa riikide kogemustele tuginedes võib öelda, et väga vähesed kaebused, mis puudutavad soolist diskrimineerimist palga osas, jõuavad kohtusüsteemi. Pretsedendiõigus võrdse palga küsimustes on väga vähene kõikidel tasemetel ja seda on seletatud mitmete põhjustega – alates raskustega juhtumite tuvastamisest, kuna pole piisavalt informatsiooni, lõpetades piiratud kompensatsioonide ja sanktsioonide võimalustega. Euroopa Komisjoni direktiivi 2006/54/EC[5] kohaselt on kaebaja kohustatud esitama asitõendeid, millele tuginedes võib arvata, et tegu on olnud diskrimineerimisega. Seejärel on tööandjal võimalus tõestada, et diskrimineerimist pole toimunud, kas põhjusel, et naisi ega mehi pole erinevalt koheldud või on erinev kohtlemine olnud õigustatud. Sellisena on see ka Eesti seadustes sätestatud. Teiseks võrdse palga vaidlused keerukaks tegevaks asjaoluks on võrdlusbaasi (ingl *comparator*) leidmine, täpsemalt on raske kindlaks teha, kes teeb samasugust või võrdväärset tööd. Võrdluse käsitlust palga diskrimineerimise kaebuste puhul ei ole seadustes sätestatud. (Strategy for Equality... 14.10.2010).

Sarnane olukord on Eestis, kus kohustus võrdset tasu maksta lasub tööandjal, aga selle kohustuse rikkumise peab avastama töötaja. Töötajal on aga keerukas ebavõrdset kohtlemist tuvastada, sest tal ei pruugi olla täielikku informatsiooni kaastöötajate palkade, tööülesannete ja lepingute kohta. Ka võib puududa motivatsioon vastavate instantside poole pöördumiseks – töötaja, kes läheb oma tööandja peale kaebama ei ole tõenäoliselt tulevikus (pahatahtliku) tööandja juures soosingus ning võib isegi oma töökoha kaotada. Seega võib tekkida olukord, kus inimestel lasub ebavõrdse kohtlemise kahtlus, kuid see jääb lahendamata.

Osad Euroopa riigid nagu näiteks Rootsi ja Soome on selliste olukordade lahenduseks pakkunud välja kontrolliva osapoole kaasamist selliselt, et ebavõrdse kohtlemise tuvastamine ei lasuks töötajal (Berg 2004, Plantenga *et al.* 2007). Sellel instantsil oleks õigus nõuda tööandja käest palgainfo ja info tööülesannete kohta, samuti saaks ta kontrollida kas ka töötajad reaalselt selliseid ülesandeid täidavad. Sellisele mehhanismile on siiski mitmeid sisulisi vastuväiteid (Malik 2007). Esiteks tähendab ebavõrdse kohtlemise tuvastamine seda, et tuleb tõlgendada isikute vahel sõlmitud lepinguid. Lepinguliste vaidluste lahendamisel on võimude lahususe printsiibist tulenevalt vaidluste lahendamise õigus kohtul või (töösuhete puhul) töövaidlusi lahendaval organil. Seega ei saaks seda ülesannet täita täitevvõimu instants. Teisalt on küsitav ka see, kui palju kaitseks kontrolliva osapoole kaasamine töötajat tööandja silmis ebasoosingusse langemise eest. Kuna ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks on üldjuhul ikkagi vaja suhelda ka töötajaga ja kuulata ära tema tõlgendus oma tööülesannetest, siis võib eeldada, et pahatahtliku tööandja jaoks on ka see piisav argument töötaja hilisemaks ebaõiglaseks kohtlemiseks.

Seega kui võrdväärse töö eest võrdse palga tagamise jõustamismeetmena kasutatakse töötajate endi kaebuseid, võib üles kerkida probleem, et töötajad, kartes ohvristamist *(ingl victimization)*, ei esitagi kaebuseid või esitavad neid oluliselt vähem kui praktikas on diskrimineerimise juhtumeid (Fredman

[5] Direktiiv 2006/54/EC on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation

2008). Ohvristamise korral töötaja töötasu mitte ei korrigeerita, vaid töötaja vallandatakse või satub inimene mingil muul viisil ebasoosingusse[6]. Ohvristamise vastu kaitseb isikut SoVS §5, mis kehtib nii omaenda õiguste kui teiste isikute õiguste kaitsel. Vastav säte kaitseb isikuid nt vallandamise või muude ebasoodsate toimingute eest, näiteks kiusamine, mingite hüvede kasutamise piiramine, koolituse mittevõimaldamine, soovituskirja andmisest keeldumine, negatiivse iseloomustuse andmine vms. Ohvristamise juhtudel kohaldatakse jagatud tõendamiskohustust analoogselt muude soolise diskrimineerimise vormidega (Albi *et al.* 2010).

Lisaks sellele, et seadus kaitseb inimest ohvristamise eest, oleks töötaja tugevamas positsioonis, kasutades töötajate esindusinstitutsioone kaebuste edastamiseks. Töötajate esindaja kaudu kaebuse esitamine võimaldab leevendada üksiku inimese ohvristamist. Lisaks tegeletakse üksiku töötaja kaebuse korral selle üksiku töötaja töötasu korrigeerimisega, aga jäävad muutmata laiemad süsteemsed probleemid, mis selle ebavõrdsuseni on viinud. Seetõttu võib usaldusisikute või ametiühingute kaudu võrdse tasu nõudmine omada laiemat ja süsteemsemat mõju (Fredman 2008) ning pikemas perspektiivis vähendada ka selgitamata palgalõhet.

Eestis on seadustega sätestatud töötajate esindusvormidena usaldusisikud (töötajate usaldusisiku seadus - TUIS) ja ametiühingud (ametiühingute seadus). Töötajate esindajatele seadustega määratud õigused ja kohustused sätestavad muuhulgas ka võrdse kohtlemise asjus töötaja esindamist. Usaldusisikul on kohustus töötaja taotlusel esindada töötajat töövaidluses enne töövaidlusi lahendavasse organisse pöördumist (TUIS §10 lg 4), tal on õigus tutvuda takistamatult töötingimuste, sealhulgas töökorraldusega ja saada tööandjalt oma ülesannete täitmiseks vajalikku teavet ning konsulteerida selle teabe alusel tööandjaga (TUIS §9 lg1 ja 2). Seega juhul, kui töötajate esindajad tegelevad praegusel ajal vähe töötajate esindamisega, ei tulene see mitte sellest, et neil ei oleks antud vastavat õigust või võimalust saada selleks piisavat teavet.

Kuna Eestis pole usaldusisik ja ametiühing laialdaselt levinud töötajate esindusvormid, on nende kasutamine tööandjale kaebuste esitamise eesmärgil suhteliselt harvaesinev. Vaid 13,3% ettevõtetest tegutses 2009. aastal töötajate usaldusisik ning 1% ettevõtetest tegutses ametiühing (Statistikaameti interneti andmebaas). Sama leiti käesoleva uuringu II etapis tehtud empiirilises analüüsis, et ametiühingute mõju soolisele palgalõhele on väga väike[7], praktiliselt olematu, mis näitab, et praeguses seisus ei ole ametiühingute tegevuse tulemusel sooline palgaerinevus vähenenud. Paljudes Euroopa riikides, kus ametiühingute roll on suurem, on ka nende roll soolise võrdsuse tagamisel üsna suur. Eestis oleks võimalik töötajate positsiooni tugevdamiseks ühelt poolt soodustada töötajate esindusinstitutsioonide suuremat levikut, kuid teisalt ka parandada töötajate usaldusisikute ning ametiühingute esindajate teadlikkust soolise võrdõiguslikkuse ning palgalõhe temaatikast.

Kokkuvõttes oleks oluline uurida, mis põhjustel inimesed abi ei otsi, julgustada elanikke rohkem abi otsima ning teha selgitustööd, millised on erinevad võimalused abi saamiseks. Oleks tarvis

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

[7] Empiirilise analüüsis käsitletakse ametiühingute mõju palgaerinevusele läbi kollektiivsete läbirääkimiste ning palgasüsteemide korrastamise. Siinkohal selgitatud mõju on teise mehhanismi kaudu. Siiski saab väita, et kummagi mehhanismi kaudu mõju praegu ei ole. Usaldusisiku mõju ei olnud võimalik empiirilises uuringus arvestada, kuna selle kohta ei ole Eesti tööjõu-uuringus infot.

suurendada õigusteadlikkust, süvendada õigusalast õpetust ning teha teavitustööd selle kohta, kuhu ja millistel tingimustel pöörduda, kui inimesel on kahtlus, et teda koheldakse palga maksmise, värbamisel, edutamisel või koolituse saamisel ebavõrdselt. Soolise võrdõiguslikkuse õigusalast teadlikkust saab tõsta näiteks üldhariduskoolide kodanikeõpetuse õppeprogrammide täiendamisele kaudu, aga ka näiteks läbi karjäärinõustajate koolitamise. Täpsemalt on seda teemat käsitletud peatükis 3.1.2

1.3 Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtte aktiivsem rakendamine

Soolise võrdõiguslikkuse saavutamise oluliseks viisiks on soolise süvalaiendamise printsiibi rakendamine. See tähendab, et erinevaid poliitikaid ja seadusi tuleks süstemaatiliselt analüüsida naiste ja meeste soolise võrdõiguslikkuse tagamise vaatenurgast (Euroopa Komisjon 2008). Soolise võrdõiguslikkuse aspekte tuleb võtta arvesse nii poliitika kujundamisel kui ka meetmete ja vahendite väljatöötamisel, mis mõjutavad igapäevaelu kohalikul tasandil. See kõik on teostatav läbi soolise süvalaiendamise, sh koostades sootundlikke eelarveid (ingl *gender budgeting*). Viimane ei tähenda eraldi eelarvet naistele ega ka meestele, vaid eelarvet, mis koostatud nii, et kulutused on vastavad nii naiste kui ka meeste vajadustele (Rake 2002). Erinevatel rahvusvahelistel organisatsioonidel (ÜRO, Euroopa Nõukogu) on osaliselt erinevad meetmed soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise eesmärkide saavutamiseks, kuid üldine lõppeesmärk on kõikidel soolise võrdõiguslikkuse saavutamine.

Kuna soolise palgalõhe põhjused on komplekssed ja paiknevad erinevatel ühiskonna ja tööturu tasanditel, on selle vähendamiseks tarvis süstemaatilist lähenemist. Erinevad teadlased on leidnud, et just süsteemsel soolise süvalaiendamise lähenemisel on kõige suurem potentsiaal soolise palgalõhe vähendamiseks (Pillinger 2005, Rubery *et al.* 2005). Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise lähenemise kasutamine soolise palgalõhe vähendamiseks läheb kaugemale individuaalse diskrimineerimise ning õiglase kohtlemise vastu võitlemisest ning keskendub laiemalt ühiskonna institutsioonidele, mis otseselt või kaudselt viivad ebavõrdse palgani (Pillinger 2005). Üheks sellise lähenemise eeliseks ongi, et see nihutab fookuse naiste käitumiselt, eelistustelt ning omadustelt pigem sellele, et analüüsida ning kõrvaldada palgaga seonduv diskrimineerimine institutsioonidest, sotsiaalsetest normidest ja palgapoliitikatest. (Rubery *et al* 2005)

Eesti soolise võrdõiguslikkuse seaduse (RT 2004, I , 27, 181) kolmas peatükk (§9–§11) sisaldab aluseid soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegia rakendamiseks. §9 ütleb, et *riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutused on kohustatud soolist võrdõiguslikkust süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendama. Nende ülesanne on muuta tingimusi ja asjaolusid, mis takistavad soolise võrdõiguslikkuse saavutamist*. See tähendab, et igal ühiskonna tasandil tuleb arvesse võtta naiste ja meeste sotsiaalsetest erinevustest ja võimusuhetest tulenevaid eripärasid. Seaduse kommenteeritud väljaande kohaselt on see paragrahv mõeldud just soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegia rakendamise tagamiseks. (Albi *et al.* 2010)

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtete rakendamiseks on Eestis koostatud ka vastav käsiraamat (Norberg *et al.* 2006). Põhimõtted on kasutusel struktuurifondide poolt rahastatavate programmide juures, samuti tuleb soolise võrdõiguslikkuse aspektidega arvestada arengukoostöö projektides. 2007. aastal viidi Euroopa Parlamendi poolt läbi uuring, mis analüüsis 2000-2006. aastal koostatud struktuurifondide kavades soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtete

arvestamist. Uuringu tähtsaim järeldus oli see, et soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtete rakendumise parimad tulemused saavutatakse siis, kui neid hakatakse juba eelprotsessides (taustaanalüüs, üldise strateegia määratlemine) kasutama, mitte aga järgnevatel elluviimise etappidel (läbi järelvalve, hindamise, jne). Samuti ilmnes, et vajalikud tingimused soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamiseks ajavahemikus 2007–2013 on loodud, kuid vaeva tuleks veel näha struktuurifondide üld- ja erieesmärkide ülekandmiseks praktikasse ja tõhusatesse meetmetesse (Euroopa Parlament 2007).

Poliitika kujundamisel on soovitav teha eeltöö ning arvestada meetme, seaduse, või programmi mõjusid analüüsides ka soolist vaatenurka.“ Mõjude analüüs sugupoolte aspektist (ingl *Gender Impact Analysis*) on rahvusvaheliselt hinnatud ja aktsepteeritud vahend, millega mõõdetakse poliitikate ja tegevuste mõju soosüsteemile[8]. (Norberg *et al.* 2006). Soolise palgalõhe vähendamise eesmärgil oleks vajalik ennekõike suunata tööturu arenguid lähtuvalt soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõttest. Süvalaiendamise põhimõtte rakendamine aitaks vähendada soolist ebavõrdsust ühiskonnas laiemalt, kuid eriti erinevates tööturu-, aga ka haridussüsteemides, mis omakorda on soolise palgalõhe tekkimise ja püsimise taga. Seda, kui hästi süvalaiendamise põhimõte Eestis on levinud ning kui palju erinevate poliitikameetmete kujundamisel soolise süvalaiendamise põhimõtet rakendatakse, ei ole hinnatud. Küll aga on analüüsitud soolisest perspektiivist Eesti majanduskasvu ja tööhõive arengukava 2008-2011, mis on üheks oluliseks tööturu arenguid suunavaks kavaks ning leitud, et selles ei ole märkimisväärsel määral arvestatud soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtetega (Karu 2009). Hoolimata majanduskriisi erinevast mõjust meestele ja naistele, (Statistikaameti andmetel ulatus meeste töötusmäär 2009. aasta teises kvartalis 16.9%ni, samas kui üldine töötusmäär oli 13.6%) ei ole „Eesti majanduskasvu ja tööhõive arengukava 2008-2011“ puhul arvestatud soospetsiifilisi poliitikameetmeid, mis soodustaks näiteks meeste suuremat osalust elukestvas õppes. (Karu 2009) Samuti on Euroopa riikide kogemusele (The Gender Pay ... 19.10.2010) tuginedes pööratud tähelepanu pensionisüsteemide soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtete arvestamise olulisusele. (Käsiraamat: soolise võrdõiguslikkuse ... 2008) Naiste madalamatel palkadel on suur mõju nende pensionidele vanaduspõlves ja sellest tulenevalt risk elada eakana alla vaesuse määra piiri. Kuna Eestis on hiljuti toimunud palju muutusi erinevates pensionit puudutavates seadustes (nt pensioniea ühtlustamine, kogumispensionide süsteem) ning Eesti naiste karjäärikatkestused on seoses pika tasustatud lapsehoolduspuhkusega pikemad kui mujal Euroopas, on soovitatav riikliku- ja kogumispensioni süsteemi mõju hinnata soolisest perspektiivist. Detailsema kirjelduse täiendava uurimissoovituse kohta leiab „Lisa 2 Täiendavat uurimist ja analüüsi vajavad teemad“ alt.

Nagu eelnevalt lugeda võis, on Eesti soolise võrdõiguslikkuse seaduses sätestatud, et riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutused peavad soolist võrdõiguslikkust süstemaatiliselt edendama. Järgnevad alapeatükid annavad ülevaate, kuidas lisaks riigi ja kohalike omavalitsuste üksustele viia soolise süvalaiendamise põhimõtete rakendamine ka kodanikuühiskonna tasandile. Samuti käsitletakse detailsemalt, mil moel avaliku sektori organisatsioonid saaksid olla eeskujuks soolise süvalaiendamise põhimõtete vahendamisel ühiskonna tasandile.

[8] Soosüsteemis, ehk stereotüüpidest tulenevaid soorolle taastootvas institutsionaalses struktuuride süsteemis, valitseb sageli meeste ülemvõim, mis võib olla ka naiste devalvatsiooni ning seeläbi madalamate palkade põhjuseks.

1.3.1 Kodanikuühiskonna potentsiaali rakendamine

Kodanikuühiskonnal on oluline roll soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtte rakendamisel, seda alates riiklike institutsioonide tegevusse kaasamisest kuni avalike diskussioonide pidamiseni soolise võrdõiguslikkuse teemadel. Samuti saavad kodanikuühendused olla riiklikele institutsioonidele "kriitilise sõbra" rollis ehk vajadusel teha konstruktiivset kriitikat ning anda tagasisidet. Ka soolise võrdõiguslikkuse seaduse kommenteeritud väljaandes on rõhutatud, et „dialoog riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste ning huvigruppide ja mittetulundusorganisatsioonide vahel on oluline kõigis ühiskonnaelu valdkondades" (Albi *et al.* 2010).

Peamiselt nähakse kodanikuühenduste seost soolise võrdõiguslikkuse edendamisel konkreetsete mittetulunduslike organisatsioonide näol, mis tegelevad otseselt soolise võrdõiguslikkuse edendamisega. Eestis on mitmeid kodanikuühendusi ja projekte, mille tegevus on suunatud soolise süvalaiendamise põhimõtete elluviimisele erinevates valdkondades. Üheks näiteks on Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse projekt "Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine Eesti haridussüsteemis", mille peaeesmärgiks on soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine Eesti ühiskonnas ning mille põhitegevused keskenduvad Eesti haridussüsteemi sootundlikumaks muutmisele. Koostööd tehakse Eesti Haridusfoorumi ja Naiskoolituse Keskusega. (Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine ... 10.09.2010)

2008. aastal loodi Sotsiaalministeeriumi soolise võrdõiguslikkuse osakonna algatusel Eesti tööalase soolise võrdõiguslikkuse võrgustik, mille peaeesmärk on tööalase soolise võrdõiguslikkuse edendamine. Tööalase soolise võrdõiguslikkuse võrgustiku püstitatud eesmärgid täidavad laiemas perspektiivis soolise süvalaiendamise eesmärki. Kuivõrd võrgustik ühendab nii tööandjaid, sotsiaalpartnereid, ametiühingute esindajaid, töötajate usaldusisikuid, soolise võrdõiguslikkuse eksperte kui ka üksikisikuid, on sellise võrgustiku efektiivne ja järjepidev tegutsemine potentsiaalselt väga heaks kanaliks, kuidas erinevad osapooled saavad koostööd teha soolise võrdõiguslikkuse tagamise ning soolise palgalõhe vähendamise suunas. (Eesti tööalase soolise ... 03.09.2010)

Lisaks sellele, et mittetulundussektor on oluliseks soolise võrdõiguslikkuse edendajaks ning erinevate projektide elluviijaks, osutavad mittetulundusühingud ka muid teenuseid ning viivad ellu projekte erinevates eluvaldkondades. 2009. aastal läbi viidud uuring „Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele" näitas, et kohalikes omavalitsustes on avalike teenuste[9] osutamise üleandmine mittetulunduslikele organisatsioonidele levinud praktika (Uudelepp *et al.* 2009). Mittetulunduslikud organisatsioonid teevad koostööd avalike teenuste pakkumisel enam kui pooltes (60%) kohalikes omavalitsustes. 2008. aastal kehtis kohalike omavalitsuste ja kodanikeühenduste vahel hinnanguliselt 530 delegeerimise lepingut ja ligikaudu 87% Eesti elanikest elasid kohalikes omavalitsustes, kus muuhulgas MTÜd pakkusid avalikke teenuseid. Uuringu kohaselt osutavad kodanikuühendused kõige rohkem avalikke teenuseid sotsiaal- (44%), spordi- (15%) ja kultuuri (10%) valdkondades. Hiljuti läbiviidud uuringu „Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2009/2010" kohaselt on 61% mittetulunduslikest organisatsioonidest pakkunud oma tegutsemisaja vältel avalikke teenused ning 60% MTÜdest teeb regulaarset koostööd

[9] Avaliku teenus ehk avaliku sektori poolt osutatav teenus, kus teenuse otsesed kasusaajad on omavalitsuse elanikud või külalised, mitte KOV kui asutus ise (nt invatranspordi osutamine versus KOV tegevuseks vajalike ruumide rent vms).

kohalike omavalitsustega. (Rikmann *et al* 2010). Seega on kodanikeühendused olulised avalike teenuste kaaspakkujad, mistõttu on oluline, et nende tegevuses oleks samavõrra arvestatud soolise süvalaiendamise printsiibiga nagu kohalike omavalitsusüksuste tegevuses.

Seda, kuivõrd teadlikud on kodanikeühendused soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtetest või kuivõrd nende tegevus lähtub neist põhimõtetest, ei ole Eestis põhjalikult analüüsitud. Seetõttu on raske öelda, mil määral aitaks ühenduste muutmine sootundlikuks soolise palgalõhe vähendamisele kaasa. Samas võiks eeldada, et mittetulundussektor on suhteliselt sarnasel määral soolistatud[10] (ingl *gendered*) kui teised ühiskonna institutsioonid ning nende tegevuses võib samuti leida soolist kallutatust nagu avalikus või tulundussektoris. Austraalias selgus 40 mittetulundusliku organisatsiooni käsitlenud juhtumiuuringust, et vähesed koostavad oma töös põhjaliku soolise analüüsi või arendavad naiste ja meeste vajadustest lähtuvaid strateegiaid. (Wells *et al.* 2004) Kuna aga kodanikeühendused on sageli teenuste pakkumisel lüliks kohalike omavalitsuste ja kodaniku vahel, **tuleks Eestis tõhustada kodanikuühenduste koolitamist ja teavitamist, kuidas avalike teenuste osutamisel ning üldiselt oma töös olla kooskõlas soolise süvalaiendamise põhimõtetega ning läbi pakutavate teenuste edendada soolist võrdõiguslikkust.** Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse algatusel on loodud ka Soolise Võrdõiguslikkuse Võrgustik, mis erinevalt Sotsiaalministeeriumi algatusele (Eesti tööalase soolise võrdõiguslikkuse võrgustik) ei keskendu vaid tööalase soolise võrdõiguslikkuse edendamisele. ENUTi Soolise Võrdõiguslikkuse Võrgustiku poolt on muuhulgas välja antud (ja internetist allalaetavad) infomaterjalid kodanikeühendustele soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks ning soovitused, kuidas kodanikuühendused saaksid lisada oma tegevusse soolise perspektiivi. (Soolise võrdõiguslikkuse võrgustik ... 14.10.2010)

Ka Euroopa riikidest on tuua näiteid, kus on tähelepanu pööratud mittetulundussektori rollile ning potentsiaalile soolise võrdõiguslikkuse tagamisel ning süvalaiendamise rakendamisel. Suurbritannias hakkas kehtima 2010 oktoobris uus võrdõiguslikkuse seadus (ingl *Equality Act)* ning selle rakendamisega koos avaldati erinevatele ühiskonnagruppidele juhendmaterjalid selle kohta, mil viisil uus seadus ning seadusemuudatused seda gruppi puudutavad. Üheks grupiks, kellele on eraldi materjalid suunatud, on vabatahtlikud organisatsioonid, mis osutavad avalikke teenuseid.[11] Neile antakse juhiseid, kuidas vältida oma tegevuses diskrimineerimist erinevatel alustel s.h. soolisel. Juhend esitab erinevaid näiteid selle kohta, millisel juhul teenuse pakkumine võib osutuda mingite gruppide suhtes diskrimineerivaks ning rõhutab, et ebavõrdne kohtlemine on keelatud. Muuhulgas selgitatakse, millistel juhtumitel on õigustatud teenuse pakkumine ainult meestele või ainult naistele. (Equality pay 09.09.2010). Varasemalt on välja antud ka soolise võrdõiguslikkuse tagamise kohustuste (*Gender equality duty*[12]*)* juhend mittetulundussektorile. Ka Soomest on tuua näide sellest, kuidas mittetulundusühinguid soolise võrdõiguslikkuse ning s.h. süvalaiendamise teel nõustatakse.

[10] Soolistatud ehk soopõhiseid erinevusi tootev ja alalhoidev

[11] Tegu on teenustega kõige laiemas mõttes – nii tasustatud kui tasustamata teenused.

[12] *the Gender equality duty* viidi sisse Suurbritannias 2007 aastal ning tegu on avalikule sektorile suunatud kohustusega, mida tuleb oma funktsioone täites ellu rakendada. Eesmärkideks on kaotada ebaseaduslik sooline diskrimineerimine ning ahistamine ning meeste ja naiste vahelise võrdõiguslikkuse edendamine. Need kohustused kehtivad ka MTÜ-dele, kes pakuvad teenuseid. v.t. lähemalt selle kohta, mis on Gender Equality Duty www.eoc.org.uk/genderduty

Koostatud on põhjalikud veebipõhised koolitusmaterjalid[13], mis on küll suunatud ennekõike arengukoostöö valdkonnas tegutsevatele ühingutele, kuid mis on üldistatavad ja kasutatavad ka kõigile teistele mittetulundusühingutele. Koolituspakett annab baasinformatsiooni soolise perspektiivi kohta ning annab praktilist nõu selle kohta, kuidas läbi MTÜde tegevuse on võimalik soodustada soolist võrdõiguslikkust. Sealjuures rõhutatakse, et meeste ja naiste kogemuste, arvamuste ja vajaduste arvestamine peaks olema kaasatud kõigisse MTÜ tegevustesse, ning tegu ei ole eraldiseisva eesmärgiga.

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine on Eesti soolise võrdõiguslikkuse seaduse (RT 2004, I , 27, 181) kohaselt riigi ja *kohalike omavalitsusüksuste asutuste, haridus- ja teadusasutuste ning tööandjate jaoks kohustus, mida tuleb eesmärgistatult edendada (*§1). Euroopa Komisjoni 2000. aastal kinnitatud töökoha võrdset kohtlemist käsitlev direktiiv (2000/78/EC[14]) rõhutab vajadust julgustada dialoogi vabaühendustega, et need panustaksid diskrimineerimise vastasesse tegevusse. Ka soovitatakse liikmesriikidele edendada dialoogi sotsiaalpartnerite ja vabaühendustega, et töökoha diskrimineerimise erinevate vormide vastu võidelda. 2007 ja 2008 aastal korraldas ka Euroopa Komisjon kõigis Euroopa Liidu riikides (ja Türgis, Norras ja Islandil) koolitusseminare, milles osales kokku üle 1100 osaleja mittetulundusühingutest. Seminaride eesmärgiks oli mittetulundusühingutele tutvustada oma riigi diskrimineerimisvastaseid seaduseid ning näidata konkreetseid viise, kuidas neid põhimõtteid ellu rakendada. (Euroopa Komisjon 2009) **Ka Eestis oleks kodanikeühendustel võimalik kaasa aidata ebavõrdse kohtlemise (seeläbi ka palgaerinevuste) vähendamisele läbi elanikkonna soolise võrdõiguslikkuse õigusteadlikkuse suurendamise.**

Kodanikuühendustesse kuulub elanikkonna aktiivne osa, kes loovad erinevaid algatusi, rakendades ja ellu viies positiivseid väärtusi (Uudelepp *et al.* 2009). **Läbi kodanikuühenduste laiaulatuslikuma teavitamise soolise võrdõiguslikkuse vallas ning ühenduste eesmärgipärase soolise süvalaiendamisealase tegutsemise jõuaks soolise võrdõiguslikkuse põhimõtete sõnum paremini indiviiditasandile, aitaks edendada soolist võrdõiguslikkust ühiskonna tasandil ja üldisemas perspektiivis vähendada soolist palgalõhet.**

1.3.2 Avaliku sektori positiivne eeskuju

Võrdõiguslikkuse süvalaiendamise puhul on väga oluline roll avaliku sektori positiivsel eeskujul. Soolise palgalõhe uuringu II etapp näitas, et kuigi avalikus sektoris on sooline palgalõhe mõnevõrra väiksem kui erasektoris, on see siiski märkimisväärselt suur (Anspal *et al.* 2010). Soolise palgalõhe uuringu kolmandas etapis ehk juhtumiuuringutes uuriti kahte avaliku sektori organisatsiooni, milles mõlemas ilmnes keskmine sooline palgalõhe – 15,1% ja 10,9% (Kallaste *et al.* 2010). Statistikaameti andmetel töötab 36,1% naistest avalikus sektoris, samas kui meestest 16,5%. Avaliku sektori eesmärk on hoolitseda oma kodanike heaolu eest ja olla eeskujuks seaduste täitmisel. Seetõttu pole avalikul sektoril ainult soovitatav, vaid moraalne kohustus oma asutustes sisse viia soolist võrdõiguslikkust tagavad personalipraktikad, millega vähendada ebavõrdset kohtlemist organisatsioonis ja seeläbi ka naiste ja meeste palgaerinevusi. Tähtis oleks rakendada kõiki personalipraktikaid, mis hoiaks ära

[13] Veebileht on loodud Soome Välisministeeriumi poolt ning see on osaks ministeeriumi Soolise võrdõiguslikkuse tagamise strateegiast ja tegevuskavast aastateks 2003-2007. http://global.finland.fi/gender/ngo/english/index.htm

[14] Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation

ebaõiglase värbamise ning palgakujunduse. Näiteks võiks avaliku sektori organisatsioonid viia regulaarselt läbi ametikohtade hindamist, analüüsida organisatsiooni tasandil palgaandmeid, teha palgaandmed avalikuks ja uurida oma töötajaskonna võrdse kohtlemise kogemusi töökohal. Täpsemat organisatsiooni personalipraktikate käsitlust soolise palgalõhe vähendamise eesmärgil saab lugeda peatükist „Organisatsioonipraktikate muutmine“. **Avaliku sektori initsiatiiv ning aktiivne tegutsemine oleks soolise palgalõhe vastu võitlemisel ühest küljest eeskujuks, kuid teisalt ka otseseks mõjuteguriks keskmise palgalõhe vähendamisel, kuna see mõjutaks suurt hulka Eesti tööturul osalejaid.**

Soolise süvalaiendamise põhimõtteid on oma personalipraktikates arvestanud Saksamaa keskvalitsuse administratsioon, kus võeti 5. detsembril 2001 vastu Föderaalne Võrdsete Võimaluste Akt (*Bundesgleichstellungsgesetz*). Keskvalitsus on kohustatud aru andma soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise arengutest ja progressist kõikides föderaalsetes ametiasutustes ning iga föderaalse parlamendi ametiajal. Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise eesmärkideks on seatud naiste diskrimineerimise vastase võitluse edendamine ning töö- ja pereelu ühitamise edasiarendamine nii naistele kui ka meestele. Seadus seab tingimuseks teatud menetlused, mida föderaalametnikud peavad selleks järgima – täpsemalt puudutab see ametijuhendeid, kandidaatide intervjuule kutsumisega seonduvat, intervjuu läbiviimise protsesse, värbamis- ja edutamisotsuseid ning pidevat koolitust. Iga osakond peab koostama soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamisplaani järgnevaks neljaks aastaks, võrdlema seal naistöötajate olukorda meeskolleegide omaga, võtma arvesse ja rakendama meetmeid suurendamaks soolist tasakaalu (Stettes 2010). Kahjuks puudub info, kuidas Föderaalne Võrdsete Võimaluste Akt on soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise eesmärke suutnud ellu viia, kuid üldiselt on kritiseeritud Saksa soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtete ellu rakendamist kui mitte piisavalt järjepidevat ning seetõttu ka mitte tulemusiandvat praktikat (Unmüßig 2009)**.** Ühe põhjusena, miks Saksamaa ja ka mitmete teiste Euroopa Liidu liikmesriikide (näiteks ka Poola) soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegiad pole olnud edukad, on leitud konservatiivide võimuletulekut, kelle tegevust on kritiseeritud seetõttu, et nad tegelevad soolise võrdõiguslikkusega peamiselt vaid perepoliitika ning töö- ja pereelu ühitamise aspektist. Samas ei eksisteeri Saksamaal enam soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise eest vastutavat juhtkomiteed ja teised soolise võrdõiguslikkuse edendamise jaoks olulised tegevused on jäänud tahaplaanile (Unmüßig 2009). Sellistest teiste riikide kogemusest võib järeldada, et soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine on pidev protsess, mis vajab süstemaatilist järgimist, järjepidevust ja ka poliitilist tahet antud teemaga tegeleda.

Avalikul sektoril on ühiskonnas oluline roll poliitikate kujundamisel ja muutmisel. Nagu eelnevalt mainitud, pole analüüsitud, kui hästi süvalaiendamise põhimõte Eesti poliitika kujundamisel on levinud, mistõttu on **soovitatav viia läbi uuring poliitikakujundajate soolise süvalaiendamise põhimõtete rakendamise ja teadlikkuse kohta.** Kuid **samuti on soovitatav järjepidev soolise süvalaiendamise põhimõtete levitamine läbi sugupoolte mõjuanalüüside koolituste riigi- ja kohalike omavalitsuste asutustes. Poliitika kujundajate oskus analüüsida, kuidas erinevad meetmed ja poliitikad mõjutavad naiste ja meeste olukorda ühiskonnas, aitaks süsteemsel järgimisel kaasa ka soolise palgalõhe vähenemisele.**

Kokkuvõttes võib öelda, et avalikul sektoril on väga oluline roll ühiskonnas soolise süvalaiendamise põhimõtete läbiviimisel. Avaliku sektori organisatsioonid peavad arvestama sugudevaheliste erinevuste mõjudega nii poliitika kujundamisel, kui ka oma organisatsiooni personalipraktikates.

Viimane on oluline aspekt just soolise palgalõhe vähendamiseks avalikus sektoris, kuna hõlmates nii kolmandikku tööturul osalevaid naisi kui ka kuuendikku mehi (kes töötavad avalikus sektoris) (Statistikaameti elektrooniline andmebaas 2010), oleks võimalik oluliselt panustada üldise soolise palgalõhe vähenemisele. Avaliku sektori läbipaistvad personalipraktikad oleksid eeskujuks erasektorile ning aitaksid pikemas perspektiivis kaasa üldisele soolise võrdõiguslikkuse arusaamade levikule ühiskonnas, kuna võrdset kohtlemist hakataks nägema üha enam inimeste põhiõigusena.

2 Töö- ja pereelu ühitamine

Üheks olulisemaks soolise palgalõhe selgitajaks on naiste laste saamisega seotud karjäärikatkestused, naiste poolt täidetavad kodused kohustused ja laste kasvatamine. Inimkapitali teooria järgi investeerivad naised vähem inimkapitali, kuna nad keskenduvad võrreldes meestega rohkem kodus tehtavatele töödele ning vähem palgatööle. Inimkapitali all mõistetakse üldiselt inimeste teadmisi, oskuseid, kompetentsust ning teisi tegureid, mis panustavad inimese majandusliku ja sotsiaalse heaolu saavutamisse (Keeley 2007). Inimkapitali teooria kohaselt kujundavad inimese tootlikkust ja seeläbi ka töötasu tema võimete arendamiseks tehtud investeeringud koolitusse ja töökogemusse.

Eestis on üldiselt naiste investeeringud haridusse suuremad kui meestel ehk naiste haridustase on meeste omast kõrgem. Statistikaameti andmetel oli 2009. aastal 25% tööealistest naistest kõrgharidusega, meestest aga 16%. Teisalt on aga Eestis kodused kohustused enamasti naise kanda. Lisaks sellele, et naiste tööelus on lapsehoolduspuhkusest tingitud karjäärikatkestused, on neil koduste kohustuste tõttu ka igapäevane topeltkoormus. Beckeri (1985) teooria kohaselt võib osa soolisest palgalõhest olla seletatav sellega, et koduste kohustuste koorem vähendab naiste võimet pingutada tööturul – väiksem tööpanus vähendab naiste tootlikkust, mis omakorda tähendab madalamat palka. 2005. aasta soolise võrdõiguslikkuse monitooring näitas, et 56% meestest ja 46% naistest leidis, et naised ei suuda pere eest hoolitsemise tõttu tööle pühenduda[15] (Helemäe, 2006).

Võib öelda, et lapsehoolduspuhkus, mida võtavad peamiselt naised, ning ka naiste suurem koduste tööde koormus mõjutavad soolist palgalõhet kahel viisil. Ühelt poolt arvestab tööandja kaudselt sellega, et naised jäävad varem või hiljem lapsehoolduspuhkusele ning et neil on suurem koduste tööde koorem. Teisest küljest mõjutavad otseselt naiste poolt tehtavad karjäärikatkestused enam naisi kui mehi.

Käesolevas uuringus leidsime, et laste olemasolu selgitab osa soolisest palgalõhest. Uuringu empiiriline analüüs kinnitas:

- et lapsevanemate hulgas on sooline palgalõhe suurem kui lasteta töötajate seas;
- vanusrühmas 25-45, kus pere loomine ja laste kasvatamine on kõige tõenäolisem, on sooline palgalõhe kõrgeim. (Anspal *et al.* 2010)
- muude tegurite samaks jäämisel (s.t. sama vanuse, haridustaseme jne puhul) avaldas laste olemasolu palgale negatiivset mõju: alla 18-aastase laste emad teenisid keskmiselt 1,2% vähem kui lastetud naised (iga lapse kohta). Meeste puhul sellist erinevust ei ilmnenud (Anspal *et al.* 2010) .

Lapsevanemaks olemise mõju naiste tööhõivele on Eestis väga tugev. Statistikaameti andmetel oli 2008. aastal väikeste lastega (0-6aastaste) 20-49 aastaste naiste tööhõive määr 25.8pp madalam kui samas vanuses naistel, kellel polnud väikeseid lapsi. Ilma väikeste lasteta naiste tööhõive määr on viimase kümne aasta jooksul olnud võrdne või isegi suurem kui ilma lasteta meeste tööhõive määr. Väikeste lastega naiste madala tööhõive määra (vahemikus 2000-2009, 45-55%) taga on ühelt poolt perepoliitika - Eestis on kolm aastat kestev lapsehoolduspuhkus ning pikalt makstav helde vanemahüvitis, mida kasutavad peamiselt ainult naised. Ka võivad olla kohati raskesti kättesaadavad

[15] 2009. aasta monitooringus sellist küsimust ei küsitud.

alla kolmeaastaste laste lapsehoiuteenused, mis soodustavad pikemalt lapsehoolduspuhkusel olemist. Teisalt on sellise perepoliitika ning lapsehoolduspuhkuse mõju suur just naiste tööhõivele seetõttu, et vaid väga väike osa naisi jagab lapsehoolduspuhkusel oleku aega mehega, mistõttu on just naised pikalt lastega kodus.

Lapsehoolduspuhkuse mõju naiste sissetulekutele vähendaks see, kui pereelu ja lastega seotud karjäärikatkestused ja kohustused oleksid meeste ja naiste vahel ühtlasemalt jagunenud**. Kui mehed oleksid naistega võrdsel määral lapsehoolduspuhkusel, lühendaks see otseselt naiste karjäärikatkestusi ning seeläbi ka mõju nende palgale.** Lisaks kaotaks see tööandjal vajaduse või soovi töötaja värbamisel või palga määramisel töötaja sugu arvestada. Sellisel juhul poleks võimalik ette ennustada, kas lapsehoolduspuhkusele või haige lapsega jääb koju meestöötaja või naistöötaja. Praegune koduste tööde ning lastekasvatamise jaotus perekonnas võib mõjutada lisaks tasule ka ligipääsu ametikohtadele läbi värbamise ja edutamise. Kuna tööandjad teavad, et naised jäävad suurema tõenäosusega tööelust mõneks ajaks kõrvale, mis tekitab tööandjale lisatööd ning kulutusi asendaja leidmisel, värbamisel ning ka väljaõpetamisel, siis otsitakse töökohale just mehi. Juhtumiuuring näitas, et naiste kodused kohustused võivad mõjutada arusaama sellest, millised tööd sobivad naistele – näiteks ühes organisatsioonis eeldati, et pikemaid komandeeringuid nõudvad ametid, mis muuhulgas olid kõrgemalt tasustatud, ei ole väikeste lastega naistele sobilikud. Naiste juurdepääs sellele konkreetsele kõrgemalt tasustatud ametikohale oli piiratud ning sinna eelistati mehi.

Käesoleva uuringu juhtumiuuringute etapp viitas ka sellele, et naiste palka võib otseselt mõjutada see, milline on ettevõtte poliitika lapsehoolduspuhkuselt tagasi tööle tulevate töötajate palkade määramisel. Kui lapsehoolduspuhkus on pikk, siis on võimalik, et samal ajal toimub ülejäänud organisatsiooni töötajate palkade tõus. Praktikaid seoses lapsepuhkuselt naasjatega on erinevaid – lapsepuhkuselt naasva töötaja palk võib jääda samale tasemele kui see oli enne lapsepuhkust või tõstetakse see teiste töötajatega samale tasemele. Esimesel juhul võib tööandja lähtuda eeldusest, et kui töötaja on töölt eemal olnud, siis ta on kaotanud osa oma oskustest ja teadmistest või lihtsalt ajast maha jäänud, mistõttu on tööandja jaoks ratsionaalne arvestada lapsehoolduspuhkusel olemise perioodi nii palga maksmisel kui ka edutamisel. Oluline on tööandjapoolne tegevus, et lapsehoolduspuhkuse mõju töötajatele oleks võimalikult väike – võimaluseks on näiteks mõningase kontakti hoidmine lapsehoolduspuhkusel töötajaga ning olulisemate organisatsiooni arengutega kursis hoidmine või lapsehoolduspuhkusel töötaja koolitamine, mis aitaks kiiresti kaotatud aja tagasi teha.

Käesolev uuring kinnitab, et laste olemasolu ning koduste kohustuste jaotus meeste ja naiste vahel selgitab osa soolisest palgalõhest ning et töö- ja pereelu ühitamine on üheks oluliseks teemaks, millega soolise palgalõhe vähendamise nimel tegeleda. Järgnevalt antakse teiste riikide kogemuse põhjal ülevaade meetmetest, mida töö- ja pereelu ühitamise soodustamiseks kasutatakse ning mille kasutusele võtmist Eestis võiks kaaluda. Eesti kontekstis keskendume ennekõike lapsehoolduspuhkuse tõttu töölt eemal oldud aja mõju leevendamisele suunatud poliitikasoovitustele. Eesti puhul võib eeldada, et just lapsehoolduspuhkuse ja vanemahüvitise pikk periood ning sellega seotud karjäärikatkestused on üheks olulisemaks töö- ja pereelu ühitamise aspektiks, mis soolist palgalõhet mõjutavad. Kuna käesolev uuring ei käsitlenud võimalusi töö- ja pereelu ühitamise soodustamiseks, tuginetakse meetmete väljapakkumisel peamiselt rahvusvahelisele kogemusele. Võimaluse korral kaalutakse ka Eestis läbi viidud uuringute ning

analüüside toel seda, kas antud meetmete rakendamine võib Eestis olla otstarbekas. Olukorra muutmiseks on vaja samaaegselt tegeleda erinevate töö- ja pereelu ühitamise aspektidega:

- lapsehoolduspuhkuse korraldus ja meeste osalus selles;
- lapsehoolduspuhkuse süsteemi paindlikkus, mis võimaldab hoida kontakti tööeluga;
- töötamise võimalused lapsehoolduspuhkuse ajal;
- ning lapsehoiuteenuste kättesaadavus.

2.1 Meeste suurem osalemine lapsehoolduspuhkuse võtmisel

Üheks peamiseks töö- ja pereelu ühitamist soodustavaks meetmeks on lapsehoolduspuhkus ning selle korraldus. Tegu on olulise meetmega, mis on eelduseks väikeste lastega naiste tööhõivele – skeem võimaldab ilma töökoha kaotuseta olla mõnda aega tööst eemal ning hoolitseda laste eest. Teisalt, kuna lapsehoolduspuhkust kasutavad peamiselt naised, põhjustab lapsehoolduspuhkuse sooliselt ebavõrdne jagunemine naistele ebaproportsionaalselt pikki karjäärikatkestusi võrreldes meestega. Eestis on lapsehoolduspuhkust võimalik võtta kuni lapse kolme-aastaseks saamiseni ning ligikaudu poole perioodi ulatuses on võimalik saada vanemahüvitist (koos rasedus- ja sünnituspuhkuse tasuga 575 päeva). Sotsiaalkindlustusameti andmetel sai Eestis 2009. aasta detsembri seisuga vanemahüvitist 1200 isa ja 16600 ema (6,7% vanemahüvitise saajatest olid mehed). Meeste osakaal on võrreldes varasemate aastatega küll mõnevõrra kasvanud, kuid jääb siiski väga madalale tasemele. Selle kohta, kui paljud lapsevanemad kasutavad lapsehoolduspuhkust pikemalt ning jäävad koju ka pärast vanemahüvitise maksmise lõppemist, statistikat ei ole.

See, mil viisil ja määral lapsehoolduspuhkust kasutatakse, sõltub paljudest lapsehoolduspuhkuse ning selle rahastamise aspektidest ning tingimustest. Järgnevalt käsitletakse lapsehoolduspuhkusele jäämise ning vanemahüvitise saamise õigust, rahalist kompensatsiooni ning ajalist paindlikkust lapsehoolduspuhkuse väljavõtmisel. Toetava teenusena käsitletakse ka vanemaharidust.

Selleks, et kohelda mehi ja naisi võrdselt, on nii Eestis kui enamikes teistes riikides antud ka **meestele õigus lapsehoolduspuhkusele**. Samas näitab erinevate riikide kogemus, et vaid õiguse andmine ei ole piisav ning oluliseks teguriks on see, kas ja mis tasemel on lapsehoolduspuhkusega kaasnev rahaline kompensatsioon. Seda, et tasu on oluliseks eelduseks meeste lapsehoolduspuhkuse võtmisel, näitab Sloveenia kogemus. Seal on kehtestatud tervelt 90 päeva kestev isapuhkus, kuid vaid 15 päeva sellest on kompenseeritud (100% palgast), ülejäänud päevad on tasustamata. Need 15 päeva võttis 2005. aastal välja 2/3 isadest, kuid pikemalt isad lapsehoolduspuhkusele üldiselt ei jäädud. Uuring näitas, et 91% isadest ei võta pikemat puhkust, kuna edasine puhkus ei ole neile kompenseeritud (Stropnik 2007).

Rahalise kompensatsiooni tähtsust meeste käitumises näitab ka Eestis hiljuti toimunud lühiajaline muudatus isadele mõeldud 10-päevalise isapuhkuse rahastuses. Tegu on isadele mõeldud puhkusega, mille võib välja võtta kas enne lapse sündi naise rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal või siis pärast lapse sündi kahe kuu jooksul. Kuni seda puhkust kompenseeriti väga madalalt – vaid 66 krooni päevas – võttis ametlikult selle välja vaid 10% isadest (Võrk *et al.* 2009), kuid kui 2008. aastal muudeti selle rahastamine sarnaseks vanemahüvitisele ning isadele kompenseeriti palk täies mahus, kasvas isapuhkust kasutanud isade arv hüppeliselt. See kogemus viitab sellele, et lühiajaliselt ning koos lapse emaga koju jäämisel on meestel piisava kompensatsiooni korral lihtsam töölt kõrvale jääda. Samuti

võib selle puhkuse kasutamise kasvule kaasa aidata asjaolu, et tegu on spetsiaalselt isade jaoks mõeldud puhkusega, mis annab meestele n.ö. legitiimse põhjenduse puhkuse väljavõtmiseks. Kahjuks kaotas Riigikogu 2009 aasta 1. jaanuarist uuesti isapuhkuse kompensatsiooni ära ning sellest ajast peale on tegu täiesti tasustamata puhkusega. Seoses sellega langes isapuhkust kasutavate isade arv drastiliselt – kui 2008 aastal oli isapuhkusel 6953 isa, siis 2009 aastal kasutas sellist puhkuse vormi 485 isa (Sotsiaalkindlustusamet, teabepäring 11.11.2010). **Kuna isapuhkuse kasutamine aitab kaasa isade järk-järgulisele kaasamisele väikelaste eest hoolitsemisel, kuid teisalt on Eesti meeste seas siiski juurdunud perele sissetuleku kindlustaja roll (Karu *et al.* 2007), on soovitatav taas kasutusele võtta tasustatud 10-päevane isapuhkus naise rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal.**

Pikemaajalisele lapsehoolduspuhkusele jäämiseks ei paista Eestis rahalisest kompensatsioonist piisavat. Kui paljud mehed enne vanemahüvitise loomist Eestis lapsehoolduspuhkusele jäid, ei ole kahjuks teada, kuid vaatamata vanemahüvitisele, mis kompenseerib enamikel juhtudel täies mahus kogu saamata jäänud töötasu, ei ole lapsehoolduspuhkusele jäävate meeste osakaal väga suur. Eestis on lapsehoolduspuhkuse kompensatsioon üks Euroopa kõrgemaid, kuna hüvitatakse 100% eelnevast palgast ning ka vanemahüvitise maksimummäär on üsnagi kõrge. On võimalik, et see lagi mõjutab teatud hulka mehi, kelle palk ulatub üle vanemahüvitise lae, kuid tegu ei ole ilmselt väga suure hulga meestega ning enamiku isade palk jääb allapoole seda lage.

Rahaline kompensatsioon on vajalikuks eelduseks, kuid mitte piisavaks tingimuseks selleks, et oluliselt suurendada lapsehoolduspuhkusele jäävate meeste osakaalu. Seda näitab ka teiste riikide kogemus. Seetõttu on viidud sisse teisi täiendavaid muudatusi lapsehoolduspuhkusesse. **Kõige efektiivsemaks lapsehoolduspuhkuse korralduseks, mis motiveerib mehi lastega koju jääma, on individuaalse õiguse sätestamine** ehk eraldi puhkus emale ning isale ehk isa kuude (*daddy months*) või isakvoodi (*father's quota*) kehtestamine. Tegu on põhimõttega, kus osa lapsehoolduspuhkust on mõeldud isale ning teine osa emale ning kumbki lapsevanem ei saa oma puhkuse osa teisele vanemale üle kanda. Kui isa ei kasuta talle mõeldud puhkust ära, kaotab perekond need lapsehoolduspuhkuse päevad (ning sellega kaasneva lapsehoolduspuhkuse tasu).

Põhjamaades on individuaalne õigus lapsehoolduspuhkusele kasutusel juba 90-ndatest aastatest alates. Nn isapuhkuse kvoodid on olemas näiteks Norras, Soomes, Rootsis ja Islandil. Kuid ka mujal Euroopas on hakatud isapuhkuse kvooti rakendama. Näiteks Belgias jaguneb lapsehoolduspuhkus kaheks: 3 kuud emale, 3 kuud isale. (Merla ja Deven 2008). Saksamaal on tasustatud lapsehoolduspuhkuse pikkuseks 12 kuud, kuid juhul kui isa võtab vähemalt 2 kuud kogupuhkusest, pikeneb puhkus 14 kuuni (Erler ja Erler 2008). Kui vaadata, millistes riikides on mehed lapsehoolduspuhkuse võtmisel kõige aktiivsemad, näeme Põhjamaid ning ennekõike Islandit, kus on ka üks pikemaid isapuhkuseid. Islandi lapsehoolduspuhkusest on 3 kuud mõeldud emale, 3 kuud isale ning 3 kuud on perekonnale otsustamiseks, kes puhkuse välja võtab. Statistika näitab, et 2005. aastal võttis iga 100 ema kohta 89,4 isa mingi osa lapsehoolduspuhkusest välja. Isad võtsid välja keskmiselt 1/3 kõigist lapsehoolduspuhkuse päevadest, mis Islandil perekonnale kokku on antud. Kusjuures kasutasid 19.2% isadest ka ära osa sellest 3 kuust, mis oli perekonnale jagamiseks mõeldud (Einarsdottir ja Petursdottir 2008).

Ka vanemapuhkust reguleeriva Euroopa Nõukogu direktiivi 2010/18/EL[16] kohaselt on lapsehoolduspuhkuse pikkuseks vähemalt 4 kuud. Kuigi osa individuaalsest õigusest võib olla teisele

[16] täies mahus direktiivi saab lugeda siit:

vanemale üle kantav, peab olema vähemalt üks kuu individuaalset lapsehoolduspuhkust eraldatud isale ja üks kuu emale. Teisisõnu soovitab Euroopa Liit selleks, et soodustada sooliselt tasakaalustatumat lapsehoolduspuhkuse kasutamist, oma liikmetel sätestada vähemalt 1 kuu pikkune isapuhkus/isakvoot.

Uue lähenemisena on erinevad boonused või soodustused neile peredele, kes jagavad lapsehoolduspuhkust võrdselt. Rootsis kehtib 2008. aastast alates „võrdsuse preemia" (*equality bonus*), mis seisneb selles, et perekonnad, kes jagavad isa ja ema vahel võrdselt oma lapsehoolduspuhkuse perioodi, saavad maksutagastuse (*tax rebate*). Tingimuseks on ka, et teine lapsevanem töötab ning perekond ei kasuta subsideeritud lapsehoiuteenuseid (European Alliance for Families 17.10.2010). 18 kuud pärast selle meetme ellurakendamist ei olnud aga sellel veel märgatavat mõju ning selle põhjuseks peeti maksutagastuse üsna keerulisi reegleid, suhteliselt väikest rahasummat (maksimaalselt 275 eurot kuu kohta) ning asjaolu, et perekond saab meetmest tulu aastalise viivitusega. (Simpson 2010) Võimalik on ka, et mõju ei ole nii kiiresti pärast meetme ellurakendumist veel avaldunud. Tegu on sellise meetmega, mille täpsed tingimused mõjutavad ilmselt oluliselt, kas ning mil viisil meede tööle hakkab. Samas võib arvata, et Eestis ei oleks praegusel hetkel sellist meedet otstarbekas kehtestada, mis eeldaks puhkuse võrdset jagunemist isa ja ema vahel, kuna selle meetme kasutajate hulk jääks arvestades praegust vanemahüvitise jagunemist väga väikeseks. Pigem **peaks rakendama meetmeid (mida antud peatükis on käsitletud), mis soodustaks meeste järk-järguliselt suuremat osalust lapsehoolduspuhkusel.**

Tuleb ka märkida, et muutuste tekkimiseks ei piisa ainult seaduste muutmisest ning uute õiguste ja boonuste loomisest. Rootsis rõhutatakse seda, et seadusemuudatustega ning õiguste loomisega on kaasnenud laiaulatuslikud **meediakampaaniad**, mille tulemusel tõesti on nähtud muutust käitumises (Haas 1992). See **on oluline nii uuendustest teavitamiseks kui ka hoiakuliste barjääride murdmiseks.** Eestis 2006. aastal läbi viidud isade uuring näitas, et isad ei pruugi teada ega endale teadvustada, et ka neil on võimalus lapsega koju jääda (Karu *et al.* 2007).

Lisaks rahalistele ja formaalsetele võimalustele lapsehoolduspuhkusele jäämisel oleks tarvis parandada meeste valmisolekut väikelaste kasvatamiseks. Üheks võimaluseks on vanemaharidus, mille olulisust ka Sotsiaalministeerium rõhutab (Vanemaharidus, Sotsiaalministeerium 2010). Selle teenuse pakkumine isadele kas riiklikult või erasektori organisatsioonide toetamise kaudu oleks võimalus parandada meeste valmidust aktiivsemalt lapse kasvatamises osalemiseks ning lapsehoolduspuhkusele jäämiseks. Eestis läbi viidud isade uuring (Karu *et al.* 2007) näitas, et isade väikest panust võib selgitada asjaolu, et nad peavad naisi lapsekasvatamises pädevamaks ning usaldavad selle vastutusrikka ülesande seetõttu naiste hoolde. Seega oleks oluline teadvustada meestele, et samamoodi kui naised õpivad väikese lapsega ümber käimist, saavad seda õppida ka mehed. Selleks võiks ära kasutada olemasolevaid vanemaharidust pakkuvaid organisatsioone. Kas ja mis mahus Eestis meestele vanemaharidust pakutakse, ei ole kahjuks teada, kuid näiteks Sotsiaalministeeriumi hallatavas vanemahariduse veebipäevikus on kõik kursused ainult emadele suunatud[17]. Samas tuleks läbi vanemahariduse ka suurendada naiste valmisolekut usaldada laste hoidmine ja kasvatamine meeste hoolde.

---

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

[17] Vanemahariduse veebipäevik on kättesaadav siin: http://vanemaharidus.blogspot.com/

2.2 Rohkem paindlikkust lapsehoolduspuhkuse süsteemi, et tagada kontakt tööeluga

Karu *et al.* (2007) isade uuring viitas sellele, et praegusest paindlikum lapsehoolduspuhkuse ja vanemahüvitise süsteem võiks julgustada isade jäämist lapsehoolduspuhkusele. Teisalt võimaldaks paindlikum lapsehoolduspuhkuse korraldus vanematel hoida kontakti töökohaga, mis vähendaks lapsehoolduspuhkuse mõju karjäärile ning seeläbi palgale. Euroopa riikide näitel on võimalik välja tuua erinevaid paindlikkuse viise, mida oleks võimalik ka Eesti lapsehoolduspuhkuse ja vanemahüvitise regulatsioonidesse sisse viia. Ennekõike puudutavad sellised võimalused just vanemahüvitise seadust. **Võimalik on näiteks osalise ajaga lapsehoolduspuhkus ning sellega kaasnev osaline vanemahüvitis, mille maksmise periood oleks vastavalt poole pikem; puhkuse üheaegne jagamine lapse ema ja isa vahel ning võimalus lapsepuhkust ning vanemahüvitist välja võtta pikema perioodi jooksul, näiteks kuni laps saab 8-aastaseks.**

Norras näiteks on valik, kas võtta lapsehoolduspuhkust välja 44 nädalat (100%) või 54 nädalat 80% palga kompenseerimisega (Brandth ja Kvande 2009). Sloveenias on võimalik võtta 260-päevane puhkus välja kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni või pikendada puhkust 520 päevani, saades pool lapsehoolduspuhkuse tasust ning kombineerides seda osa-ajalise tööga. Lisaks võimaldatakse osa puhkust (75 päeva) edasi lükata kuni lapse kaheksanda eluaastani (Stropnik 2008). Ka Austrias on võimalik osa tasustatud lapsehoolduspuhkusest edasi lükata kuni lapse 7. sünnipäevani või kuni laps kooli läheb (Rille-Pfeiffer 2008). Tšehhis on osalise lapsehoolduspuhkuse võimalus (Kocourkova 2008). Need meetmed on rakendatud üsna hiljuti, mistõttu ei ole mõju veel võimalik analüüsida. Küll aga võib eeldada, et sellised meetmed annavad vanematele võimaluse paindlikumalt oma tööd ja pereelu kombineerida, võimaldades väikese lapse eest hoolitseda, kuid samal ajal säilitada ka kontakti tööandjaga ning töötada osalise koormusega. See võib soodustada ka meeste lapsehoolduspuhkusele jäämist, kuna ei tähenda täielikult tööelust eemale jäämist. Eestis läbi viidud isade uuring viitas sellele, et meestel on raske töölt eemale jääda, kuna nad tunnevad, et on tööl asendamatumad kui kodus (Karu *et al.* 2007).

Eraldi paindliku lapsehoolduspuhkuse näitena võib välja tuua Belgia. Lapsehoolduspuhkus on seal küll lühike, 6 kuud, kuid seda on võimalik välja võtta kuni laps saab 6-aastaseks, nii täisajaga, osalise ajaga või suisa üks päev nädalas 15 kuu jooksul. Samuti on võimalik need 15 kuud jagada 5-kuisteks blokkideks. 2005. aastal võttis Belgias 17% isadest lapsehoolduspuhkuse välja, kuid neist 82% kasutas lühendatud töönädala varianti. Vaid 15% kõigist emadest ja isadest kasutas täisajaga puhkuse võimalust (Merla ja Deven 2007) .

Ühelt poolt on Belgiast eeskuju võtmine hea mõte, kuna ka seal ei ole Põhjamaades levinud pikaajalist võrdõiguslikkuse poliitikat ning võrdõiguslikkus ei ole Põhjamaadega võrreldavalt prioriteetsel positsioonil, mistõttu võivad seal töötada sarnased lahendused kui Eestis. Teisalt näeme, et suurem osa mehi kasutab lühendatud töönädala varianti, mis ei ole päris võrreldav täisajaga lapsepuhkusele jäämisega ning **mis ei pruugi olla stereotüüpide ning käitumise muutmiseks piisav.** Tegu pole suure muutusega ning täiesti võrdsest jaotusest kaugel, **mistõttu ei ole tegu kindlasti kõige efektiivsema meetmega.** Samas võib olla mõistlik järk-järguline lähenemine sellistes ühiskondades, kus traditsioonilised soorollid on suhteliselt juurdunud. Võimalik, et see on viis, kuidas

aeglaselt murda stereotüüpe, vähendada meeste töökesksust ning suurendada nende osalust lapsehoolduses ning pereelus. Samuti võib see, kui mees vähendab lastega kodus olemise nimel töökoormust vähesel määral, olla nii ühiskonnas laiemalt kui ka tööandja jaoks aktsepteeritavam kui täielik tööst loobumine.

Soomes on osalise ajaga lapsehoolduspuhkuse väljavõtmisel tingimus, et mõlemad vanemad võtavad samaaegselt osalise lapsehoolduspuhkuse välja ning töötavad samuti osalise ajaga. Selline süsteem kehtib aastast 2003, kus ainult 37 vanemat kasutas sellist võimalust. 2006. aastaks oli seda osalist lapsehoolduspuhkust kasutavate perekondade osakaal tõusnud 0,2%, kuid jääb siiski väga marginaalseks (Salmi *et al.* 2008). Eestis pigem ei oleks sellise tingimuse rakendamine otstarbekas, kuna see kirjutab täpselt ette, millist töö- ja pereelu kombineerimise süsteemi perekond kasutama peaks. Seda enam, et see süsteem ka Soomes ei ole väga laialdast kasutust leidnud. Pigem võiks kaaluda lapsehoolduspuhkuse osalist väljavõtmist sõltumata sellest, mida teine lapsevanem samal ajal teeb, et hoida lapsehoolduspuhkuse võtmine piisavalt paindlik, et inimestel õnnestuks seda oma töö või õppimise plaanidega kohandada. Varasemalt läbi viidud isade uuring Eestis näitas, et üheks põhjuseks, miks mehed lapsehoolduspuhkusele jäid, oli soov lapse emale anda võimalus õppida (Karu *et al.* 2007).

Lapsehoolduspuhkuse skeemi paindlikkuse sisseviimise mõju tuleb aga analüüsida ka tööandja perspektiivist. Ühest küljest on tööandjale kasulik, kui töötajad täies mahus ning väga pikkadeks perioodideks eemale ei jää, kuid teisalt võib paindlik lapsehoolduspuhkus nõuda rohkem ning sagedasemat administreerimist ning tööde ümberkorraldust, kui lapsevanematel on vähese etteteatamisajaga ja/või sagedasti võimalus oma lapsehoolduspuhkuse korraldust muuta. On oluline, et tööandjal oleks piisavalt pikalt ette teada, mis ajal, kui pikkadeks perioodideks ning millises ulatuses töötajad lapsepuhkusele jääda soovivad, et tööandjal oleks võimalik varakult leida ja koolitada asendajaid või tööd olemasolevate töötajate vahel ümber jagada. Näiteks Soomes tuleb lapsehoolduspuhkusele jäämisest üldiselt ette teatada kaks kuud varem, lühema kui 12 tööpäeva kestva puhkuse puhul kuu aega (*Family leaves...* 06.09.2010). Kui töötajal tekib võimalus kasutada lapsehoolduspuhkust vastavalt oma soovile erinevatel aegadel ja mahus, võib ilma piisava etteteatamisajata ning ilma isadele mõeldud individuaalse isakvoodi sätestamise tekkida vastupidine efekt ning noorte naiste värbamine muutub tööandjate jaoks vähem atraktiivseks, kuna töö korraldamine, kuniks nad on lapsehoolduspuhkusel, muutub keerukamaks ning etteennustamatuks. See võib hoopiski süvendada meeste ja naiste ebavõrdset olukorda tööturul ning samuti palgalõhet. **Seega on lapsehoolduspuhkuse paindlikkuse kehtestamisel vajalik analüüsida võimalikku mõju tööandjatele ning samuti on oluline vaadata, et meede toetaks meeste suuremat osalust.**

2.3 Osalise tööaja soodustamine

Et paindlik, poole kohaga lapsehoolduspuhkus samaaegse osalise töötamisega oleks võimalik, on oluline, et töötajatel oleks võimalik osalise tööajaga töötada. Kuna Eestis on nii lapsehoolduspuhkus kui ka vanemahüvitise maksmise periood pikk, siis on oht, et lapsega koju jäävad töötajad jäävad teatud ametikohtadel erialastest arengutest maha ning ei suuda käia kaasas organisatsiooni muutustega. See muudab töötaja tööle tagasitulemise raskeks nii tööandjale kui töötajale endale ning võib ühtlasi mõjutada lapsevanema palka ning karjäärivõimalusi. Eelpool viidatud Euroopa Liidu direktiiv soovitab lapsehoolduspuhkuse ajal töötajal ja tööandjal kontakti hoida selleks, et lapsehoolduspuhkuselt tööle naasmine oleks sujuvam. Sellele vajadusele viitas ka 2006. aastal Eestis

läbi viidud isade uuring, mille raames intervjueeriti tööandjaid, kes samuti leidsid, et tööandjate jaoks oleks lihtsam, kui naistel säiliks mingisugune kontakt töökohaga lapsehoolduspuhkuse ajal (Karu *et al.* 2007).

Seetõttu on oluline, et lapsehoolduspuhkusele jäämine ei tähendaks täielikku organisatsioonist ning selle tööst eemalejäämist. Siinkohal oleksid olulised ka tööandjapoolsed sammud selleks, et kaasata lapsehoolduspuhkusel olevat töötajat organisatsioonis läbiviidavatesse koolitustesse ning tagada ametikohale naasvale töötajale kiire kohanemine läbi vajalike koolituste ning informeerimise. Samuti võib osaline tööaeg olla oluliseks võimaluseks neile inimestele, kellel on muud, puudega või eaka inimese hooldamise kohustused.

Eestis on osaline tööaeg suhteliselt vähe levinud – Statistikaameti andmetel oli vahemikus 2000-2008 osalise tööajaga töötajaid 6-8% töötajatest[18]. Naiste hulgas on osalise tööajaga töötamine siiski rohkem levinud ning keskmiselt töötas sellel ajavahemikul osalise tööajaga 8-12% naistest, meestest aga 3-5%. Nii vähese osalise tööajaga töötajate osakaalu põhjused ei ole selged, mistõttu vajaks teema detailsemat analüüsi, et oleks võimalik välja töötada efektiivsed meetmed, millega osalise tööaja kasutamist (ennekõike siis, kui laps on väike) soodustada.

Osalise tööaja vähese leviku taga võib olla erinevaid põhjuseid nagu madal sissetulek, kõrge sotsiaalmaksukoormus tööandjale ja ka see, et väikelastega töötajatel ei ole soovi korral seaduslikku õigust osaajaga tööle. Konkreetsemalt väikelaste vanemate osalise tööajaga töötamist ning töötamist üldiselt pärsib jäik vanemahüvitise skeem ja ka paindlike lastehoiuteenuste nappus.

Osalise tööajaga töötamise eest saadav **madalam kuupalk** võrreldes täiskohaga töötamisega on üheks ilmselgeks põhjuseks, miks osalise tööajaga töötamine on vähe levinud. Selle kompenseerimiseks ei ole kuigi palju võimalusi, kuna väiksema tööpanuse korral on väiksem ka töötasu. Ühe näitena, kuidas osalise tööajaga töötajate majanduslikku olukorda parandada, võib tuua Austria, kus makstakse osalise tööajaga töötajatele ületunnitöö eest 25% kõrgemat tasu. Kuna enamik osalise tööajaga töötavaid inimesi on naised, siis on see just suunatud naiste olukorra parandamisele. (Adam 2010) Võib eeldada, et Eestis, kus osaline tööaeg on niigi vähe levinud, võivad sellised finantskohustused tööandjale osalise tööaja levikut veelgi pärssida.

Teiseks põhjuseks, miks osaajaga töö ei ole Eestis levinud, võib olla asjaolu, et osalise tööajaga töötajaga seotud **tööjõukulud** on tööandjate jaoks oluliselt suuremad, kui täisajaga töötavate inimeste tööjõukulud. Selle põhjuseks on kehtestatud sotsiaalmaksumiinimum – iga inimese eest tuleb sotsiaalmakse maksta minimaalselt summas, milleks on 33% alampalga pealt, isegi kui inimese palk jääb alla selle (Sotsiaalmaksuseadus (RT I 2000, 102, 675)§ 2). Samas on seadusega sätestatud töötajate kategooriad, kelle puhul ei ole tööandjal sotsiaalmaksu kuumääralt tasumise kohustust, st kelle eest tasutakse sotsiaalmaksu neile tegelikult makstud tasult, isegi kui see on kuumäärast väiksem. Üheks selliseks grupiks on ka töötaja või teenistuja, kes kasvatab alla 3-aastast last või kolme või enamat alla 19-aastast last.

Konkreetsemalt väikelaste vanemate töötamist, isegi osalise tööajaga, pärsib **vanemahüvitise skeem**, mis on üles ehitatud selliselt, et vanemahüvitise suurust vähendatakse, kui töine sissetulek ületab teatud summat. See vähendab oluliselt töötajate motivatsiooni isegi väikese koormusega töötada,

[18] 2009 aastaks oli osalise tööajaga töötavate inimeste osakaal tõusnud 9.4%-ni, kuid see oli peamiselt vaeghõivatute hulga kasvu tõttu. Majanduskriisi olukorras vähendati inimestel tööandjate nõudmisel tööaegu.

kuna töötamisest ei saa lisatulu. Lisaks on skeemi sisse ehitatud ka astmed, mis tingivad selle, et teatud palgasummade juures kogusissetulek (vanemahüvitis + palk) on kokku väiksem kui oleks ainult vanemahüvitis (Võrk, *et al.* 2006).

Selline töötamise lubamine vanemahüvitise saamise ajal on eriti oluline eelpool nimetatud osalise lapsehoolduspuhkuse võimaldamise korral, mis ei võtaks lapsevanemalt vanemahüvitist vähemaks, vaid pikendaks selle maksmise perioodi ning poole pikema aja jooksul makstaks lihtsalt pool hüvitisest. Eriti teravalt puudutab see problemaatika neid lapsevanemaid (peamiselt naisi), kes jäävad lastega koju kauemaks kui vanemahüvitise maksmise periood või kellel sünnib lühikese aja jooksul mitu last. Viimast soodustab ka vanemahüvitise skeem, mille järgi makstakse vanemahüvitist soodustingimustel järjestikuste sündide eest. See on meede, millel on potentsiaal suurendada sündimust (Võrk *et al.* 2009), kuid millel on kindlasti mõju nende naiste karjäärivõimalustele ning palgale. See on näiteks, kuidas riigi strateegilised eesmärgid ning poliitikad võivad üksteisega vastuollu minna ning üksteise vastu töötada. Antud juhul võivad sündimuse soodustamise nimel ellu rakendatud meetmed oluliselt ohtu seada teise riikliku eesmärgi ehk naiste ja meeste kõrge tööhõive ning tööturu võrdsete võimaluste tagamise.

Ungaris, kus osaline tööaeg on veelgi vähem levinud kui Eestis, viidi tööseadustesse 2010. aasta jaanuarist sisse kohustus avaliku sektori tööandjatele lubada osalist tööaega neile naistele, kes soovivad naasta tagasi tööle enne kui laps saab kolme aastaseks. Selle muudatusega loodetakse parandada ja lihtsustada lapsehoolduspuhkuselt naasvate naiste tööleminekut. (Harmat ja Balogh 2010) Inglismaal on kõigil alaealiste laste vanematel (kuid ka muude hoolduskohustustega inimestel) õigus küsida osalist tööaega, tööandja peab selle võimaldamist tõsiselt kaaluma ning ta võib keelduda vaid juhul, kui on esitanud mõjuvad põhjendused, miks see ei ole võimalik (*Who can request...* 10.09.2010). Selline praktika võimaldab tööandjal mitterahuldavate põhjenduste korral tööandja otsuse edasi kaevata ning paneb tööandja tõsiselt kaaluma, kas osalise tööajaga töötamine ettevõttes on võimalik, kuid ei kahjusta samal ajal ettevõtte huve.

Seda, et töökoha ning tööandjaga kontakti hoidmine on lapsega kodus olemise ajal oluline, on mõistetud mitmel pool ning välja on mõeldud viise, kuidas seda soodustada. Näite võib tuua Inglismaalt, kus võimaldatakse töötajatele teha rasedus-ja sünnituspuhkuse ajal tööd 10 päeva (*Entitlements during ...* 10.09.2010)[19], ilma, et nende lapsehoolduspuhkuse tasu väheneks (Keep in touch ... 06.09.2010). Seda peetakse oluliseks selleks, et aidata lihtsustada töölenaasmist. Neid päevi võib kasutada ka arenguvestlusteks või täiendkoolitusel osalemiseks, nii ühekaupa kui mitmepäevaste blokkidena. (*Satutory Maternity...* 10.09.2010) Tööandjal on kohustus hoida töötajat kursis organisatsiooni arengutega – oluliste muutustega organisatsioonis, s.h. edutamiste ning vabade töökohtade osas. Sellise võimaluse kasutamist võiks kaaluda ka Eestis.

Et soovitada täpsemaid meetmeid osalise tööaja soodustamiseks Eestis, tuleks ennekõike analüüsida, millised on osalise tööaja kasutamise takistused tööandja poolel, ning teisalt, kas Eesti sotsiaalkaitsesüsteemis on midagi, mis seab osalise tööajaga töötajad halvemasse seisu. Riskiks on ka osalise tööajaga töötavate inimeste väiksem tööalane toetus ning koolitus. See seab aga osalise tööajaga töötajatele ette karjääripiirangud, eeskätt ligipääsu osas kõrgelt tasustatud juhtivatele kohtadele (Altonji *et al.* 1999). **Kokkuvõttes on soovitatav soodustada seda, et lapsehoolduspuhkuse**

[19] Tegu on otseselt naistele suunatud meetmega kuni 26 nädalat kestva rasedus-ja sünnituspuhkuse ajal. Lapsehoolduspuhkus Inglismaal on 13 nädalat ning see on tasustamata.

ajal hoiaksid töötajad ja tööandjad omavahel kontakti. Osalise ajaga töötamise võimaldamist võib pidada üheks võimaluseks, kuidas väikelaste vanematel aidata töö-ja pereelu ühitada, kuid osalise tööaja soodustamisel tuleb olla teadlik võimalikest ohtudest, mis sellega kaasnevad.

2.4 Vajadustele vastavad paindlikud lapsehoiuteenused

Üheks olulisemaks töö- ja pereelu ühitamise meetmeks on lapsehoiuteenused. Selleks, et lapsevanemate karjäärikatkestused ei veniks liiga pikaks ning neil oleks võimalus tööturule tagasi minna, on lapsehoiuteenuste[20] kättesaadavus määrava tähtsusega. Eestis on üldiselt lapsehoiuteenuste kättesaadavus võrreldes Euroopa Liidu keskmisega suhteliselt hea. Statistikaameti andmetel oli 2009. aastal 4-5 aastastest lastest enam kui 90% kirjas koolieelsetes lasteasutustes. Samas, mida nooremad lapsed, seda väiksem osa neist käib lasteaedades ja sõimedes. Aastastest lastest on koolieelsetes asutustes veerand, kaheaastastest samas juba 70%, sealjuures on viimastel aastatel väiksemate laste arv lasteasutustes oluliselt suurenenud[21]. Kuigi lasteaia järjekordadega omavalitsuste arv on mõnevõrra vähenenud võrreldes 2003. aastaga (48%), oli 2008. aastal 39% omavalitsustes lasteaiajärjekord (Ainsaar ja Soo 2009). Seega on teenuse pakkumine mõnevõrra paranenud läbi uute lasteaiakohtade juurde loomise ja alternatiivsete võimaluste leidmise. Tegu on teenustega, mille pakkumise eest vastutavad kohalikud omavalitsused (KOV). KOVid on aga väga erineva suuruse ning võimekusega lapsehoiuteenuste pakkumiseks**. Riiklikul tasandil on oluline parandada kohalike omavalitsuste võimekust viia teenusepakkumine nõudlusega vastavusse ning leida vajadusel alternatiive (näiteks väikesed lastepäevahoiud) paindliku lastehoiuteenuse arendamiseks KOVides.** Üheks näiteks, millega toetati uute lasteaiakohtade loomist oli 2007. aastal välja töötatud programm „Lasteaiakoht igale lapsele“ kohalike omavalitsustele uute lasteaiakohtade loomise toetamiseks ulatuses 1,4 miljardit krooni. Hinnanguliselt on planeeritud meetmega 3800 uue lasteaiakoha loomine[22] (Riiklik investeeringute programm... 11.09.2010).

Üldiselt on Eestis levinud praktika, kus lapsed on lasteaias terve päeva. 2006. aastal veetsid 53% lastest täpselt 40 tundi nädalas lasteaias ning 21.6% rohkem kui 40 tundi (Leetmaa 2008). Täisajaga ning tavapärase tööajaga lapsehoiuteenused sobivad küll standardsel tööajal töötavatele lapsevanematele, kuid osalise tööajaga ning ebatavalistel tööaegadel töötavatele töötajatele ei pruugi see sobida. 67% lasteaedadest avatakse kell 7 või varem (58% täpselt kell 7) ning pooled lasteaiad on kella 18-ks suletud (Ainsaar ja Soo 2009). Ei ole teada, kuivõrd Eestis lapsehoiuteenus vastab lapsevanemate vajadustele, ennekõike osalise tööajaga ning ebatavalistel tööaegadel töötavatele vanematele (nt vahetustega, õhtuti, öösiti ning nädalavahetustel töötavatele lapsevanematele).

Väikeste laste vanemate tööhõivet soodustava osalise tööaja ning paindlike töövormide kasutusel on oluline see, kas ning millises vormis lapsehoiuteenused on kättesaadavad. Lisaks kohaliku omavalitsuse poolt pakutavatele ning rahastatavatele alusharidust pakkuvatele lasteaedadele ning lastesõimedele on ka alternatiivseid lapsehoiuteenuseid, kuid need on üldiselt suhteliselt vähe

[20] Lapsehoiuteenuste all peetakse antud peatükis silmas alushariduse andmist ja lastehoiu osutamist

[21] Antud juhul ei käsitleta laste õigusi ning seda, millises vanuses oleks õige lapse panemine lastesõime. Pigem lähtutakse sellest, et tegu on vanemate õigusega vabalt valida ning riigi ülesanne oleks tagada vajadustele vastav lapsehoiuteenus.

[22] Samuti oli programmi eesmärgiks lasteaedade töötajate palkade toetamine, eesmärgiga aidata kaasa lasteaiaõpetajate töötasude võrdsustumisele üldhariduskoolide õpetajatega.

kasutusel. Näiteks, aastal 2003 oli vaid 1,5% lapsehoiuteenustest erasektori poolt kaetud. (Unt ja Krusell 2004) 2008. aastal olid eralasteaiad tegutsemas 9 linnas ja 32 maaomavalitsuses (Ainsaar ja Soo 2009). Lapsehoidjateenuseid kasutati 2006. aastal 2-3 aastaste laste puhul, kuid keskmiselt vaid 2,5 tundi nädalas (Leetmaa 2008). **Ka ettevõtete juurde lapsehoiu korraldamist võiks toetada ning lihtsustada.** Karu *et al.* (2007) viitasid sellele, et tööandjate jaoks on lastehoiuteenuste pakkumine korralduslikult keerukas ning erinevate nõudmiste tõttu rahaliselt kallis. Ennekõike tuleks analüüsida, kuivõrd lapsehoiuteenused vastavad lapsevanemate vajadustele ning millised on võimalused ning takistused lapsehoiuteenuste mitmekesistamisel.

3 Sooline segregatsioon tööturul ja hariduses

Sooline segregatsioon tööturul ehk asjaolu, et naised ja mehed töötavad erinevatel ametikohtadel, on üheks peamiseks soolise palgalõhe selgitajaks. Ühelt poolt on probleemiks vertikaalne segregatsioon – naised ja mehed on koondunud ametikohtade hierarhias erinevatele tasemetele. Mehed on reeglina kõrgematel ning seega ka paremini tasustatud ametikohtadel. Teisalt on Eestis tugev tegevusalade segregatsioon ehk horisontaalne segregatsioon – mehed ja naised tegutsevad erinevatel erialadel. Järgnevalt vaadatakse lähemalt segregatsiooni hariduses, seejärel tööturu horisontaalset segregatsiooni ning tööturu vertikaalset segregatsiooni ning käsitletakse vastavaid poliitikasoovitusi.

3.1 Segregatsioon hariduses

Üheks selgituseks naiste ja meeste erinevatele töökohavalikutele on sooliselt erinev hariduslik taust. Inimkapitali teooria kohaselt on naiste ja meeste erinevas mahus inimkapitali investeeringud soolise palgalõhe tekkimise alus ning (formaal-)hariduse omandamine moodustab olulise osa inimkapitalist.

Eesti andmed ei kinnita aga seda, et naiste investeeringud haridusse oleksid meeste investeeringutest madalamad. Vastavalt käesoleva uuringu empiirilisele analüüsile on Eestis aastatel 2000-2008 keskharidusega töötajate seas naiste ja meeste osakaal olnud üsna võrdne, kõrgharidusega töötajate seas oli naisi rohkem ning see trend on olnud kasvav. 2008. aastal oli kõrgharidusega hõivatute seas vaid 38% mehi. Kuigi ka üldine sooline palgalõhe on seda madalam, mida kõrgema haridustasemega töötajaid vaadelda, ületab kõigi haridustasemete korral meeste palk siiski oluliselt naiste keskmist palka (28,5-36,3%). Empiirilise analüüsi[23] tulemused näitavad, et **haridustase** panustab soolise palgalõhe kujunemisse, kuid vaid vähesel määral – suurendades selgitamata soolist palgalõhet. See tähendab, et **vaatamata sellele, et kõrghariduse omandanute seas on rohkem naisi, saavad sama haridustaseme lõpetanud mehed neist keskmiselt kõrgemat palka**.

Vaadeldes haridussüsteemis omandatavaid erialasid, ilmneb samuti soolist segregatsiooni. Soolised erinevused haridusvalikutes on üldtunnustatud selgituseks soolisele segregatsioonile tööturul. Tööturu soolise segregatsiooni vähendamist peetakse üheks olulisemaks soolise palgalõhe vähendamise meetmeks. Et kõrghariduse omandanute seas on niigi valdavalt naiste osakaal suurem (st naiste investeeringud haridusse ei ole meeste omadest madalamad), nähakse naiste ja meeste erialavalikuid ühe võimalusena selgitada soolise segregatsiooni kujunemist tööturul (Bettio ja Verashchagina 2009). Soolise palgalõhe kontekstis tähendab see, et meeste palk ületab naiste palka oluliselt seetõttu, et mehed on õppinud enam selliseid erialasid, mille omandamine tagab hiljem kõrgema sissetuleku.

Käesoleva uuringu empiirilisest erialade soolisest analüüsist ilmneb, et olenemata sellest, kui suur osa eriala lõpetanutest on nais- või meessoost, on igal eriala lõpetanute seas meeste palk keskmiselt

[23] Oaxaca-Blinderi dekompositsiooni meetodil saadud tulemused. Meetod võimaldab soolisi erinevusi selgitavate muutujate mõju palgale arvesse võtta. Sooline palgalõhe dekomponeeritakse kaheks osaks: see, mis tuleneb erinevustest meeste ja naiste karakteristikutes (selgitatud erinevus) ning see, mis tuleneb erinevustest nende karakteristikute mõjus (ehk vastavates regressioonikordajates) (selgitamata erinevus). Täpsemalt vt Anspal *et al.* 2010 ptk 3.8.

oluliselt kõrgem kui sama eriala omandanud naiste keskmine palk – üldine palgalõhe erialati ulatub 19,7% - 44,7% (vt joonis 2.5 II etapi raportis Anspal *et al.* 2010).

Vaadeldes soolist jaotust käesoleva uuringu empiirilises analüüsis kasutatud üheksa erineva eriala omandanud töötajate seas, ilmneb, et on erialasid, kus meeste osakaal on äärmiselt väike. Meeste osakaal eriala lõpetanud töötajate seas on alla 10% kahel erialal: tervis ja heaolu ning õpetajakoolitus ja kasvatusteadused. Suurim meeste ülekaal oli tehnika, tootmise ja ehituse eriala omandanud töötajate seas, kus naisi oli vaid 29,3%. Sooliselt üsna võrdselt on jaotunud töötajad kahe eriala lõpetanute hulgas: matemaatika ja statistika ning teenindus.

Käesoleva uuringu II etapi empiirilisest analüüsist[24] selgub, et kõik kirjeldavad tunnused selgitavad kokku vaid 15% soolisest palgalõhest, seejuures eriala tunnus pisut suurendab selgitamata soolist palgalõhet. See tähendab, et sama eriala lõpetanud samade tunnustega (ametiala, tegevusala, vanus jne) naised saavad meestest vähem palka. Vaadates palga seost õpitud erialaga naiste ja meeste seas eraldi, näitavad regressioonide tulemused, et naiste palka erialavalikud ei mõjuta – vaid üldhariduse omandanud naiste palk ei erine oluliselt mõne eriala omandanud naiste palkadest (teiste samade tunnuste korral). Meeste jaoks aga toob peaaegu poolte erialade lõpetamine tööturul kaasa palgalisa – nelja õppevaldkonna korral on hariduse omandamine meestel seotud oluliselt kõrgema palgaga kui vaid üldharidusega piirdunud meestel. Kaks neist õppevaldkondadest on sellised, kus hariduse omandanute seas on naisi rohkem kui mehi: õpetajakoolitus ja kasvatusteadused ning sotsiaalteadused, ärindus ja õigus.

Oaxaca-Blinderi dekompositsiooni tulemused näitavad, et naiste ja meeste erinevused õpitud erialade osas mõjutavad soolist palgalõhet vaid vähesel määral – suurendades selgitamata palgalõhet (nagu haridustasegi). See tähendab, et **naisi on kõrgema keskmise palgaga erialade lõpetanute seas tööturul küll rohkem kui mehi, kuid nende keskmine palk jääb siiski alla sama eriala lõpetanud meeste keskmisele palgale.** Selline tulemus viitab asjaolule, et **naiste suunamine kõrgemapalgalistele erialadele** – üldlevinud meede tööturu sooliseks tasakaalustamiseks – **ei annaks soolise palgalõhe vähendamise eesmärgil loodetavat tulemust.** Seega on nii eriala kui haridustaseme tunnuste mõju ulatus soolisele palgalõhele minimaalne, mistõttu üldjuhul oleks mõttekam naiste-meeste palgaerinevuse vähendamiseks kaaluda muid meetmeid.

Soolise palgalõhe staažikad uurijad Blau ja Kahn võtavad kokku senised uuringutulemused märkides, et soolised erinevused omandatud erialade lõikes ei ole kunagi aidanud selgitada eriti suurt osa soolisest palgalõhest (Blau ja Kahn 2007). Ka uuringud erialade soolise segregatsiooni ja tööturu soolise segregatsiooni seose kohta ei ole andnud üheseid tulemusi (Bettio ja Verashchagina 2009). Bettio ja Verashchagina (2009) analüüsivad soolise segregatsiooni muutusi Euroopa Liidu liikmesriikides võrreldes neid muutustega soolises segregatsioonis erialade lõpetanute seas[25]. Analüüsi tulemusel ilmneb, et nö vanades EL liikmesriikides (EU-15) on kõrghariduse erialade soolise segregatsiooni muutused (1998-2004) ja kolmeaastase ajanihkega toimunud tööturu soolise segregatsiooni muutused (2001-2007) omavahel oluliselt seotud – segregatsiooni vähenemisega hariduses kaasneb hilisem segregatsiooni vähenemine tööturul. See seos aga ei kehti EL uute liikmete, Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kohta, kus nais- ja meesõppurite jaotus erialade lõikes on

[24] Mincer-tüüpi regressioonide hinnangud, täpsemalt vt Anspal *et al.* 2010, ptk 3.2.

[25] Eesmärgiga tuvastada hariduse segregatsiooni mõju ametialade segregatsioonile arvutatakse vastavad (ka käesolevas uuringus kasutatud) Duncani ja Duncani segregatsiooni indeksid (ID).

üldjuhul võrdsustunud ilma, et see väljenduks ka tööturul sooliselt tasakaalustatumas olukorras. 2006. aasta Eesti kõrghariduse segregatsiooni indeks oli oluliselt madalam segregatsioonist ametialadel ning sooline segregatsioon erialadel oli vaadeldaval perioodil pisut kasvanud, ametialade segregatsioon aga pisut kahanenud. Vaadeldes kõikide EL liikmesriikide erialade ja ametialade segregatsiooni indekseid, järeldavad Bettio ja Verashchagina (2009), et riikide lõikes ei ilmne selget tendentsi nende segregatsioonide ulatuste sarnasuses. Nad toovad selle võimalikuks põhjuseks asjaolu, et **vaid vähesed ametialad on väga otseselt seotud omandatava erialaga (nt tervise ja õiguse erialad, metallitöö), kuid enamiku erialade lõpetanud on tööturul hajunud väga erinevate ametialade ja tegevusalade vahel**[26].

Sellist tulemust aitab mõista Borghans ja Groot (1999) käsitlus, kus ametialade sooline segregatsioon tööturul jagatakse kolmeks komponendiks. Esmalt toimub sooline segregatsioon noorte jagunemisel haridusvalikute tegemisel, teiseks sama hariduse omandanute sooline jagunemine tööturul ameti- ja karjäärialaste valikute tegemisel, kolmandaks nö naiste eriala omandanud naiste suundumine nö meeste tööle ja vastupidi. On selge, et haridusvalikute sooline lahknevus mängib ametialase segregatsiooni kujunemisel suuremat rolli kitsa hajuvusega erialade korral. Samas laiema hajuvusega erialade korral võivad teine ja kolmas ülalnimetatud komponent luua ametialase soolise segregatsiooni ka siis, kui haridusvalikud sooliselt ei erine. Seega **suures plaanis ei pruugi meeste ja naiste erinevad erialavalikud kindlalt vastata sooliselt erinevatele valikutele tööturul, mis tähendab ka, et soolise palgalõhe kujunemisel mängib omandatud eriala võrreldes muude teguritega suhteliselt väikest rolli.** See on ilmselt selgituseks ka käesoleva uuringu tulemustele Eesti andmetel.

Eelnevat arvestades võib öelda, et **Eestis oleks soolise palgalõhe eesmärgil mõttekas hariduse soolise segregatsiooni vähendamise meetmega tegeleda vaid spetsiifilisteks ametiteks ettevalmistavate erialade puhul, kus on tuvastatav soolise segregatsiooni seotus palgaerinevusega.** Sellise meetme rakendamine eeldab erinevatel haridustasemetel erinevate erialade lõpetanud hõivatute hajuvuse analüüsi ametialade ja tegevusalade lõikes ning kitsa hajuvusega erialade soolise segregatsiooni ja palgalõhe analüüsi. Alles seejärel oleks võimalik hinnata, kas palgalõhe vähendamiseks oleks noorte haridusvalikute suunamine tulemuslik. Suure töö on aastatel 1997-2004 hariduse omandanute hajuvuse analüüsimisel ära teinud Kanep (2005), mis võiks olla lähtekohaks soolise segregatsiooni ja hajuvuse seoste uurimisel.

Käesoleva uuringu juhtumiuuringutes toodi haridust tööandja poolt soolise segregatsiooni põhjusena välja ühel korral, kui oli jutuks, et kõrgelt tasustatud IT-valdkonna ametikohtadel töötavad organisatsioonis ainult mehed, sest sinna kandideerivad ainult mehed. Kuigi kutsehariduses on EHISe andmetel 1999-2009 arvutiteaduste õppesuuna[27] lõpetanuid aastate jooksul olnud sooliselt üsna võrdselt, on aastate lõikes trendiks meeste ülekaalu kasv. Kõrghariduse tasemel aga on viimase kümne õppeaasta jooksul arvutiteaduste õppesuuna lõpetanutest kolmveerand olnud mehed. Kanepi (2005) kohaselt oli aastatel 2002-2004 kõrghariduse tasemel arvutiteaduste koolitusala tööturul ametialaselt väikese hajuvusega ja keskmise suunitlusega. Arvestades seda näidet konkreetse eriala lõpetanute soolise jaotuse ja hajuvuse kohta tööturul, viitab juhtumiuuringus ilmnenud põhjendus

[26] Autorid viitavad samale tulemusele jõudnud Euroopa Komisjoni 2008. aasta analüüsile *Employment in Europe*.

[27] Sisaldab kahte koolitusala: arvutikasutus (viimase 10a lõpetanud valdavalt kutsehariduse tasemel) ja arvutiteadused.

võimalusele, et **Eestis võib leiduda erialasid, mille lõpetanute seas võib sooline segregatsioon olla seotud tööturu soolise segregatsiooniga ning panustada seeläbi palgalõhe kujunemisse**.

Nende seoste uurimine peaks kindlasti põhinema võimalikult detailse tasandi andmetel. Napari (2006) uuris haridusandmete detailsusastme olulisust haridusvalikute ja soolise palgalõhe seose hindamisel. Kasutades väga detailse haridusinfoga paneelandmeid Soome tootmissektori kõrgharidusega valgekraedest töötajate kohta, ilmnes, et vahe eriala mõjus soolisele palgalõhele oli agregeeritud erialajaotuse (8 eriala) ja detailse, 241 erialaga jaotuse korral kahekordne – detailse jaotuse korral oli seos suurem.[28] Võrreldes käesoleva uuringu empiirilise analüüsi aluseks oleva Eesti Tööjõu-uuringu andmestiku üheksa eriala omandanud palgasaajate seas soolist jaotust ning EHISe andmeid kõigi kutse- ja kõrghariduse omandanute soolise jaotuse kohta detailsemal tasemel, on näha, et kaheksa õppevaldkonna (ISCED klassifikaatori 1-kohaline kood) siseselt võivad erinevatel koolitusaladel (ISCED 3-kohaline kood) õppinute soolised jaotused oluliselt erineda õppevaldkonna keskmisest näitajast[29]. Samuti ei piisaks ametialade hajuvuse ja segregatsiooni analüüsimisest vaid ISCO (*International Standard Classification of Occupations* – ametite klassifikaator) klassifikaatori kõige agregeeritumal tasandil, sama kehtib tegevusalade osas (EMTAK ehk Eesti majanduse tegevusalade klassifikaator).

Samas on selge, et ka kõige detailsem statistiliste andmete tasand ei kirjelda kõiki palgaerinevusi. Näiteks ISCO kõige detailsem tasand, 4-kohaline kood 2221 tähistab nii perearste kui kirurge ja psühhiaatreid, kelle palgatasemed võivad väga oluliselt erineda ja sooliselt erineva jaotuse korral ka meeste-naiste palgaerinevusse panustada. Kuid noorte haridusvalikute mõjutamisele suunatud meetmed ei saa, eriti väga kitsa hajuvusega erialade korral, põhineda liialt üldistatud andmetel – panused indiviidi tasandil (investeering inimkapitali) on ülisuured. Seega on alljärgnevalt käsitletavate erialavalikute mõjutamise meetmete rakendamise kaalumise esmaseks eelduseks tuvastada tööturul vaid spetsiifilisteks ametiteks ettevalmistavad erialad (erinevatel haridustasemetel), mille kohta on kindlaks tehtud soolise segregatsiooni seotus meeste-naiste palgaerinevusega.

3.1.1 Julgustada noori tegema ebatraditsioonilisi haridusvalikuid

Meede põhineb eeldusel, et sooline segregatsioon hariduses põhjustab soolise segregatsiooni tööturul, mis omakorda panustab soolise palgalõhe kujunemisse. Seega peaks tüdrukute suundumine tehnilistele, nö poiste erialadele ning poiste suundumine pehmematele, nö tüdrukute erialadele vähendama tulevikus ka meeste-naiste palgaerinevust. Ebatraditsiooniliste haridusvalikute õhutamine on erinevates riikides üks levinumaid poliitikameetmeid soolise segregatsiooni vähendamiseks. Kui varem keskenduti rohkem tüdrukute valikute muutmisele, siis tänaseks on ka poiste valikud suuremat tähelepanu saanud. Ennekõike on eesmärk see, et noorte valikuid ei piiraks soolised stereotüübid ning nad saaksid valida oma eeldustele kõige paremini vastavad erialad, et oma potentsiaali kõige paremini ära kasutada.

[28] Samuti viitas Napari (2006) veel paarile autorile, kes olid detailseid haridusvalikute andmeid kasutades saanud tulemuseks suurema seose (Suurbritannias ja Saksamaal).

[29] Näiteks põllumajanduse õppevaldkonnas on üsnagi võrdne keskmine sooline jaotus, kuid vaadeldes kahte õppesuunda (ISCED 2-kohaline kood), milleks õppevaldkond jaguneb, on veterinaaria õppesuuna lõpetanud keskmiselt 82% naised ning põllumajanduse, metsanduse ja kalanduse õppesuuna lõpetanud jaotuvad keskmiselt võrdselt. Selle õppesuuna keskmine kujuneb aga viie erineva koolitusala põhjal, kusjuures näiteks aianduse lõpetanud on valdavalt naised (82%) ning metsanduse lõpetanud valdavalt mehed (naiste osakaal 12%).

Noorte ebatraditsiooniliste haridusvalikute innustamisele on lähenetud mitmeti: ebatraditsiooniliste erialade tutvustamine projektipõhiselt või kampaaniate abil, ebatraditsiooniliste erialade valinutele stipendiumi maksmine või spetsiaalselt ühe soo esindajatele õppeprogrammide loomine, sookvootide rakendamine või alaesindatud soo eelistamine sooliselt segregeerunud erialade vastuvõtul koolides. Alljärgnevalt tuuakse mõned näited nende meetmete kasutamisest erinevates riikides. Üldjuhul on siiski tegu soolise segregatsiooni vähendamise eesmärgil ellu viidud tegevustega, soolise palgalõhe vähendamine on vaid kaudne siht. Samuti pole tihti teada, milline on olnud nende projektide mõju noorte haridusvalikute muutumisele.

3.1.2 Teadlikkuse tõstmine, karjäärinõustamine

Kõige levinum on projektipõhine ebatraditsiooniliste erialade tutvustamine, mis eeldab seda, et noored ei ole oma haridusvalikute tegemisel piisavalt **informeeritud**. Näiteks Saksamaal on alates 2001. aastast koolides ja kohalikes omavalitsustes korraldatud nn tüdrukute päevasid. Projekti on kaasatud arvukalt erinevaid sotsiaalseid partnereid, sh ametiühingud ja tööandjad rahastajatena. Koolist vabaks antava päeva eesmärk on anda tüdrukutele võimalus proovida uusi õppevaldkondi (eelkõige inseneri tööga seonduv, teadus, tehnoloogia jmt), korraldades külaskäike ettevõtetesse, omavalitsustesse, ülikoolidesse ja teadusasutustesse. Lisaks karjäärivõimaluste tutvustamisele peab see aitama õpilastel luua kontakte ja suhteid, mis aitavad neid tulevikus praktikakohtadele või tööle kandideerimisel. Osavõtjate arv on iga aastaga oluliselt kasvanud, tehakse koostööd teiste riikidega, samuti on projekti kodulehe andmetel nende eeskujul sarnaseid aktsioone hakatud korraldama mitmetes teiseski riigis (nt Luksemburgis, Hollandis, Austrias, Tšehhis, Belgias, Poolas, Hispaanias, Šveitsis ja mujal). Projekti raames tehtavate tegevuste mõju on raske hinnata, sest pole teada, kuivõrd külaskäigud ettevõtetesse innustavad noori naisi õppima tehnoloogiaga seotud aineid või asuma tööle mõnda tüdrukute päeva programmiga liitunud ettevõttesse. Ka poistele on Saksamaal hakatud korraldama sarnaseid päevi, kus neile tutvustatakse õendust, lastehooldust jm hooldustööd. (Lessons Learned... 2009; Donlevy 2007; Girls' Day 2010)

Norra kahe maakonna ja tööandjate liidu koostööprojekti eesmärgiks oli tõsta tüdrukute huvi tehnoloogia vastu eesmärgiga laiendada tööjõudu pikemas perspektiivis. Projekti tulemuseks peetakse aastaga tehnoloogiavaldkondades õppima asunud tüdrukute osakaalu 30%-list kasvu. (Plantenga *et al.* 2007). Üks arvukatest Soome projektidest oli MIRROR eesmärgiga motiveerida tüdrukuid kõigil haridustasemetel õppima matemaatikat, reaalteadusi ja tehnilisi erialasid. Siiski, vaatamata paarisajale segregatsiooni vähendamise projektile Soomes, on jätkuvalt tegu ühe sooliselt kõige segregeerituma riigiga Euroopas (Sutela 2008). See viitab võimalusele, et hariduses soolise segregatsiooni vähendamisele suunatud teadlikkuse tõstmise meetmed ei pruugi olla tulemuslikud tööturu soolise segregatsiooni vähendamiseks. Rootsis on kohalikele omavalitsustele ette nähtud rahaline toetus, et korraldada tüdrukutele tehnoloogiaalaseid suvekursuseid püüdmaks suurendada tehnoloogia eriala kasuks valivate tüdrukute hulka. Eelistatud on kursused, kus loodusteaduste ja tehnoloogia valdkondi käsitletakse kultuuri, ühiskonna, keskkonna ja ajaloo kontekstis (Gender Differences... 2010). Arvestades, et selliste tutvustusprojektide tulemuslikkus tööturu segregatsiooni vähenemise näol saab ilmneda alles aastate pärast, on ka olemasolev info eesmärkide saavutamise ja tulemuste kohta kasin.

Lisaks sellele, et lihtsalt tutvustatakse erinevaid erialasid, on mõnel pool vastassoo eriala vastu huvi tekitamiseks kasutatud ära soostereotüüpe ning rõhutatud ameti selliseid külgi, mis peaks kokku minema inimeste enda soo eelistustega. Näiteks Islandi Õdede Liit tutvustas meestele erinevaid

õenduse aspekte, mis ka meestele huvi võiks pakkuda, näiteks õena töötamine sõjatsoonides (Mósesdóttir 2008). Sellega näidati ameti traditsioonilise mehelikkusega seotud poolt ning pandi õe amet ebatraditsioonilisse valgusesse, mis ühelt poolt vähendab ameti traditsioonilist feminiinset kuvandit, teisalt suurendab meeste huvi selle vastu. Sarnaselt oleks võimalik ka teistsuguste ametite tutvustusel tuua esile meeste tööde „naiselikke" külgi, mis muudaks need atraktiivseks ka naistele (nt et metallitöö käigus saab valmistada ehteid või et hooldajatel on tarvis kasutada märkimisväärset jõudu). Teisisõnu tuleks tähele panna, mil viisil erialasid tutvustatakse.

Erialavalikute suunamisega on seotud ka meetmed, mis tähtsustavad **karjäärinõustamise ja karjääriinfo** rolli noorte haridus- ja töövalikutes. Tööturu sotsiaalne segregatsioon võib omakorda olla hariduse soolise segregatsiooni mõjutajaks – noorte valikuid mõjutab see, millisena nad elu enda ümber ning tulevikus näevad. Kui ühiskonnas on selgelt välja kujunenud nn meeste ja naiste ametid, arvestavad noored selle olukorraga ka tulevikuplaane tehes.

Käesoleva uuringuga ei käsitletud karjäärinõustamisega seonduvaid teemasid, kuid detailse ja värske karjääriinfo kättesaadavus ning soo teemadega kursis olevate karjäärinõustajate töö võib eeldatavalt teatud määral panustada ka soolise palgalõhe vähenemisele tulevikus. EURIDYCE kohaselt peegeldavad Euroopa õppurite erialased valikud üldjuhul traditsioonilisi sooorolle, mistõttu peetakse vajalikuks karjäärinõustamisel käsitleda spetsiaalselt soolisi karjäärivalikuid (Gender Differences... 2010). Soolise võrdõiguslikkuse monitooringute (2005, 2009) kohaselt on Eesti ühiskonnas jätkuvalt kehtiv arusaam, et eksisteerivad meeste ja naiste tööd, st et mehed/naised saavad osadel töödel paremini hakkama ja vastassoo töödel vähem (Pilk töö... 2008, Vainu *et al.* 2010).

Karjäärinõustajad peaksid olema sooteadlikud, et muuta stereotüüpset suhtumist koolikultuurides ja õppurite seas. (Gender Differences... 2010) Euroopa riikides on sooline võrdõiguslikkus küll enamasti üldiseks poliitikaeesmärgiks, kuid sootundlik karjäärinõustamine on kättesaadav vaid pooltes riikides. Samas kipub see piirduma lühiajaliste ja peamiselt tüdrukutele suunatud projektidega. Soolist aspekti hõlmavad karjäärinõustamise juhendid ja käsiraamatud on saadaval Tšehhis, Hispaanias, Iirimaal ja Maltal. Norras on hetkel käimas uuring eesmärgiga kaardistada karjäärinõustajate hoiakud soorollide ja eba-traditsiooniliste haridus- ja karjäärivalikute kohta. (Gender Differences... 2010) Austria ühes regioonis peavad kõik potentsiaalsed õpipoisi õppesse (*apprenticeship*) asujad tegema spetsiaalse võimekustesti, mille eesmärk on eelkõige ennetada tüdrukute poolt traditsiooniliste naiste tööde (nt juuksur, poemüüja) valimist juhtudel, kui testi tulemused viitavad ilmselgelt andele mõnes teises ametis (Ponzellini *et al.* 2010).

Eestis on tehtud nii mõnigi uuring, kus muuhulgas käsitletakse ka noorte haridus- ja karjäärivalikuid (nt Vaade ja Tamm 2007, ülikoolide vilistlasuuringud, Karjääriteenuste süsteemi... 2005-2006). Vähem on aga neid, kus vaadeldakse ka nende valikute tagamaid/põhjuseid või on neid käsitletud karjäärinõustamise seisukohalt võttes liialt põgusalt. Sootundliku karjäärinõustamisteenuse esmaseks eelduseks on teabe olemasolu poiste ja tüdrukute haridus- ja karjäärivalikute põhjuste erinevusest (muidugi juhul, kui need põhjused on erinevad). Näiteks Sloveenia Haridusministeeriumi rahastamisel viidi läbi spetsiaalne uuring, et analüüsida poiste ja tüdrukute haridusvalikute erinevusi riigis ning selle põhjal on plaanis välja arendada karjäärinõustamise juhend (eelkõige teaduse ja tehnoloogia hariduse osas) (Ponzellini *et al.* 2010).

Eesti noorte haridusvalikuid kajastab teatud määral näiteks 2008. aasta Tallinna õppurite haridus- ja tööväärtuseid käsitlev uuring (Taru *et al.* 2008). Ilmneb, et poisid ja tüdrukud väärtustavad erinevaid

õppimiseesmärke ja tegevusi, võrreldakse ka noorte väärtuste muutusi ajas. Samas vajab karjäärinõustamisel soo arvesse võtmine üksjagu põhjalikumat käsitlust. Tihti on Eestis haridusvalikute uurimisel küll sugu vaadeldava tunnusena sees, kuid erinevuste kohta soolises lõikes analüüsi eriti mitte (nt Karjääriteenuste süsteemi arendamise lähteuuringus 2005-2006 ja Kõrgkoolide vilistlaste uuringus 2006). Kõrgkoolide vilistlaste uuring seostab erialavalikute põhjendused valitud erialadega, õpingute jätkamise põhjustega, leides näiteks, et eriala populaarsus, hea palk ning vanemate ja sugulaste soovitus on eriala valikul oluliselt sagedamini otsustavaks arvutiteaduste, arhitektuuri ja ehituse, tehnikaalade ning õiguse õppesuundadel. **Haridusvalikute seoste esitamine ka soolises lõikes oleks üheks lihtsaks võimaluseks astuda samm edasi sootundliku karjäärinõustamise poole Eestis.**

3.1.3 Positiivne kaasamine

Teavitus- ja innustusprojektidest tugevam sekkumine hariduse soolise segregatsiooni vähendamiseks on teatud **erialadel alaesindatud soost kandidaatide eelistamine vastuvõtul ehk positiivne kaasamine (tuntakse ka positiivse diskrimineerimisena**, ingl *affirmative action*). Positiivse kaasamise rakendamise mõju on läbi aegade vaidlusaluseks teemaks olnud, pooldajad peavad seda võimaluseks ühiskonna vähemusgruppidele varasemat diskrimineerimist kompenseerida, vastased on seisukohal, et see muudab vähemusgruppi kuulujate saavutused vähem väärtuslikuks kui nende vähemusse kuulumine iseenesest ning kellegi diskrimineerimine eesmärgiga vähendada teiste diskrimineerimist ei ole õigustatud.

Positiivse kaasamise kasutamine eesmärgiga Rootsi kõrgharidussektoris soolist segregatsiooni vähendada on ilmekaks näiteks kvoodisüsteemi kui meetme kasutamise kohta soolise tasakaalu eesmärgil.

Rootsis kehtestati 2006. aastal õigusakt (*Higher Education Ordinance*), mille kohaselt on kõrgkoolidel õigus sisseastujate valikul arvesse võtta ka nende sugu. Lubatud on see ainult juhtudel, kui kandidaatide kõik teised vastuvõtu kriteeriumid on võrdsed ning kooli eesmärk on saavutada sooliselt tasakaalustatum õpilaskond. St soopõhiselt ei ole seaduslik õppimaasujaid valida, kui nende sisseastumiseksamite punktisummad, hinded (vm kriteeriumid) on erinevad. 80% Rootsi ülikoolidest ja kolledžitest kasutavad sookriteeriumit üliõpilaste vastuvõtul. Sellise positiivse diskrimineerimise tulemusena on ülikoolid soo alusel vastu võtmata jätnud üle 5 tuhande sisseastuja, neist 95% on olnud naised. Põhjus, miks just naised on sellise positiivse diskrimineerimise poolt valdavalt mõjutatud, seondub naiste kõrgema õppeedukusega keskhariduses ning suurema sooviga kõrgharidust omandada. Võrdsete sisseastumispunktide korral on eelistatud mehi peamiselt veterinaaria, hambaarsti, ravi, psühholoogia ja õiguse erialadele. Üheks ekstreemseks näiteks oli ühe ülikooli veterinaaria eriala vastuvõtt, kus kahel aastal järjest oli õppidasoovijate seas maksimaalse punktisummaga kandidaate rohkem kui õppekohti ning koolipoolse meeskandidaatide eelistamise[30] tagajärjeks oli, et vastu võetigi ainult mehed. Välja jäänud naised kaebasid kooli kohtusse, mõlemad Rootsi kohtuinstantsid otsustasid, et on rikutud soolist diskrimineerimist keelavat seadust ning määrasid kannatanutele hüvitise. (Ericsson ja Ryste 2010)

[30] Vastuvõtt toimus loteriina (loterii on sama seadusandliku aktiga lubatud valikumeetod võrdsete kandidaatide korral), kus meeskandidaatidele oli antud suurem kaal.

Asjaolu, et positiivse diskrimineerimise lubamine on praktikas tekitanud diskrimineeriva olukorra valdavalt ühe soo suhtes oli põhjuseks, miks Rootsi uus valitsus 2010. aasta suvel vastava seaduse ära muutis (Ericsson ja Ryste 2010). Samas leidub Rootsi ühiskonnas instantse, kes sellise muudatusega nõus ei ole – nt Võrdõiguslikkuse Ombudsmani seisukoht on, et positiivse kaasamise põhimõtte vale kasutamine ei tohiks olla põhjuseks seadusest selle võimaluse eemaldamiseks. Ombudsman argumenteerib, et nii Euroopa Liidu õigus kui ka Rootsi diskrimineerimise seadus lubavad ülikoolidel õppurite vastuvõtuprotsessis kasutada leebemal kujul eelistusi, täpsustamata siiski, mida see praktikas tähendada võiks. Ka üliõpilaste assotsiatsioon on kriitiline seaduse muutmise osas, kartes, et sookvoodi keelamise ning kohtuotsuste mõju pärsib ülikoolide püüdlusi sooliselt tasakaalustatud kõrghariduse poole pürgimisel. Soo alusel vastuvõtu vastased aga ei leia põhjust, miks peaks olema probleemiks asjaolu, et veterinaariks tahavad saada rohkem naised kui mehed. (Ericsson ja Ryste 2010)

Seega on positiivse diskrimineerimise korral peamine küsimus meetme proportsionaalsuses eesmärgi suhtes ning prioriteetides – kui suures ulatuses ja millise eesmärgi saavutamise nimel on ühe ühiskonnagrupi diskrimineerimise vähendamise nimel õigustatud teise ühiskonnagrupi diskrimineerimine. Rootsi juhtumi puhul ei ole küll otseselt andmeid positiivse kaasamise rakendamise tulemuslikkuse ehk soolise segregatsiooni vähenemise kohta hariduses, küll aga võib väljajäänute seas 95% naiste osakaalu põhjal arvata, et koolide poolne positiivne diskrimineerimine tõi nn naiste erialadele rohkem mehi kui varem, st aitas kaasa sooliselt tasakaalustatuma kõrghariduse saavutamisele. Seega võib järeldada, et ülikoolidele ja kolledžitele seaduses lubatud võimalus üliõpilaste vastuvõtul sugu arvesse võtta, on ilmselt teatud määral erialade soolist segregatsiooni õppurite seas 4 aasta jooksul vähendanud. Samas pole teada, kas ja kuidas see muutus tulevikus soolist palgalõhet mõjutada võib.

Eestis ei loeta soolise võrdõiguslikkuse seaduse (RT 2004, I , 27, 181) kohaselt sooliseks diskrimineerimiseks *„ajutiste soolist võrdõiguslikkust edendavate erimeetmete rakendamist, mis annavad eelised alaesindatud soole või vähendavad soolist ebavõrdsust*“ (§5 lg 2 p 5). Seega on täna Eestis nii kutse- kui kõrgharidust pakkuvatel koolidel seaduse järgi võimalik ühe või teise soo esindajaid positiivselt diskrimineerida, kui eesmärk on sooline tasakaal. Autoritele ei ole teada, kas ja millises ulatuses Eesti hariduses seda võimalust alates seaduse kehtima hakkamisest vastaval eesmärgil rakendanud on. Üheks võimalikuks näiteks võib pidada Sisekaitseakadeemiasse sisseastujate kehalisi katseid, kus naistele olid madalamad kriteeriumid kui meestele, kuid tänaseks on kehaliste katsete vastuvõtukriteeriumid kõigile samad. Siinkohal võib arutleda, kas vastuvõtu praktika oli diskrimineeriv enne või nüüd. Kahjuks ei ole teada koolipoolsed eesmärgid vastuvõtukriteeriumite sätestamisel ning arvestades omandatavate erialade/ametite eripära, võiks arvata, et kehaliste katsete sooline aspekt on hoopis SoVS §5 lg 2 p 4 teema (kutsetegevuse olemus).

Teiseks teadaolevaks juhtumiks haridussektoris on õiguskantsleri omaalgatuslik menetlus Tallinna Tehnikagümnaasiumi kohta – rikuti sooliselt võrdse kohtlemise põhimõtet klasside moodustamisel ja vastuvõtul. Kuid antud juhul pole teada, kas ebavõrdse soolise kohtlemise eesmärk üldse oli soolise ebavõrdsuse vähendamine, st kas tegu oli käesolevalt käsitletava erimeetme rakendamisega või mitte.

Seega võrreldes positiivse diskrimineerimise meetme võimaliku kasu ulatust (hariduse soolise segregatsiooni ja soolise palgalõhe seose teadaolev nõrk seos Eestis) ning kaasnevat negatiivset mõju

(positiivse diskrimineerimine tähendab kellegi põhiõiguste piiramist), on alust arvata, et selle meetme kasutamisega kaasnevad negatiivsed kõrvalmõjud ületavad oluliselt võimaliku kasu soolise palgalõhe vähenemise näol tulevikus.

Vastavalt 2010. aasta SoVS kommenteeritud väljaandele on tegu meetmega sisulise võrdse kohtlemise saavutamiseks. Kommentaaride autor toob välja, et tegu on üldsõnaliselt esitatud erandiga, mille tulemusena võib olla küsitav sätte kooskõla õigusselguse põhimõttega (Albi *et al.* 2010). Seega soovitatakse selle (ja paari teise §5 lg-s 2 sätestatud erandi) rakendamisel lähtuda põhiseaduslikest piiridest (keelab diskrimineerimise) ning arvesse võtta Euroopa Kohtu tõlgendusjuhiseid. Et tegu on põhiõiguse riivega, tuleb erimeetme rakendamisel hinnata proportsionaalsuse põhimõttega kooskõla, samuti tuleb põhjendada, milles seisneb alaesindatud soosse kuuluvate isikute halvemus. SoVS kommenteeritud väljaanne annab põhjaliku käsitluse Eestis positiivse diskrimineerimise erimeetme rakendamise õiguslikest võimalustest ja piirangutest.

Põhinedes tööturu segregatsiooni jagunemisele kolmeks komponendiks soovitavad Borghans ja Groot (2006) haridusvalikute mõjutamiseks positiivse diskrimineerimise meedet kasutada vaid kitsa hajuvusega spetsiifiliste erialade korral, pidades seda ühtlasi üheks raskeimaks viisiks ametialast segregatsiooni vähendada. Seega võib erimeetmete rakendamisel Eesti hariduses olla kasu, kuid arvestada tuleb, et selle mõju avalduks pika viitajaga, samas erimeetme kasutamine võib olla vaid ajutise iseloomuga. Samuti tuleks enne sellise meetme rakendamist tuvastada enne need erialad, mille puhul positiivsest diskrimineerimisest üldse oleks kasu. Kokkuvõtvalt tuleb arvestada, et **vaatamata seaduse lubavale sättele eeldab positiivse kaasamise kasutamine hariduse segregatsiooni ja soolise palgalõhe vähendamise eesmärgil eelnevat põhjalikku õiguslikku analüüsi ja meetme rakendamise kõikvõimalike mõjude hindamist, samuti sama eesmärgiga leebemate meetmete eelnevat ebaedukat kasutamist.**

3.1.4 Haridussüsteemi muutmine sootundlikuks

Tööturu- ja hariduse sooline segregatsioon on osaliselt tingitud stereotüüpidest ja traditsioonilistest soorollidest, mida taastoodetakse soolistatud institutsioonides (ingl *gendered institutions)* nagu seda on töökoht, perekond, kool, lasteaed (Kimmel 2004). Sotsialiseerumine ja „soo määratlemine“ kestab küll kogu elu, kuid algab juba lapseeas, kui kujunevad välja esmased arusaamad poiste ja tüdrukute erinevustest ja rollidest, „poiste töödest“ ja „tüdrukute töödest“ jms. Seetõttu on oluline segregatsiooni problemaatikaga ja stereotüüpse mõtteviisiga tegelda juba eelkoolieelsetes asutustes, kuid ka läbi kogu haridussüsteemi.

Oluline on see, mil viisil lapsed ja noored inimesed igapäevaselt omandavad soorolle, mil viisil kujundatakse eelistusi ning arusaamu meeste ja naiste ametitest. Kuna noored veedavad suure osa oma elust haridussüsteemis ning pedagoogide käe all, on kooli roll noorte hoiakute ja eelistuste kujundamisel väga suur. Lisaks mõjutab kool lapsevanemate ja sõprade kõrval soolist tööturu segregatsiooni poiste ja tüdrukute haridusvalikute mõjutamise kaudu.

Eesti soolise võrdõiguslikkuse seaduse (RT 2004, I , 27, 181) §10 sätestab hariduse ja koolituse valdkonnas haridus- ja teadusasutustele ning koolituse korraldamisega tegelevatele institutsioonidele kohustuse tagada naiste ja meeste võrdne kohtlemine kutsenõustamisel, hariduse omandamisel, eri- ja kutsealasel täiendamisel ja ümberõppel. Lisaks sätestab seadus, et õppekavad, õppematerjal ja läbiviidavad uuringud peavad aitama kaasa naiste ja meeste ebavõrdsuse

kaotamisele ja võrdõiguslikkuse edendamisele. Seega tuleks olulist tähelepanu pöörata õppekavade, õppematerjalide ja haridussüsteemi analüüsile ning soolise kallutatuse vähendamisele.

2008. aastal viidi Eestis läbi lasteaedade uuring (Aavik *et al.* 2008) „Soo sotsiaalne konstrueerimine Eesti lasteaedades 7 Tallinna lasteaia vaatlusandmete põhjal: empiiriline uurimus“, mis näitas, et kasvatajad kandsid traditsioonilisi soorolle edasi lastele ning neid taastoodeti lasteaedades mitmel tasandil. Stereotüüpsed hoiakud ja traditsioonilised soorollid suunavad naisi ja mehi tegema erinevaid haridus- ja tööturuvalikuid ning seavad ka muid takistusi inimeste vabade valikute tegemisel. Sellist suhtumist raamib naiste tegevusega seonduv devalvatsioon ehk alaväärtustamine (ingl *devaluation*), mis naised ühiskonnas ning tööturul madalamale positsioonile seab. **Devalvatsiooni teooria** kohaselt on naised ning kõik naistega seonduv üldiselt ühiskonnas alaväärtustatud, mistõttu ka tööd ning ülesanded, mida täidavad naised, on vähem väärtustatud.

Lisaks on oluline see, kuidas pedagoogid kõigil haridustasemetel, alates alusharidusest kuni kõrghariduseni välja, suunavad noori oma haridusvalikutes ning kuivõrd nad rõhutavad individuaalsete valikute olulisust võrrelduna sool põhinevate valikutega. Noored inimesed veedavad suurema osa oma ajast haridusasutustes ning õpetajate mõju nende hoiakute ja eelistuste kujunemisele on suur. Seetõttu oleks üheks võimaluseks noorte haridusvalikute mõjutamiseks ning üldisemalt hoiakute kujundamiseks muuta õpetajad sootundlikumaks.

Näiteid sootundlikuma haridussüsteemi kujundamiseks võime leida Põhjamaadest. Näiteks Taanis koostas Soolise Võrdõiguslikkuse Ministeerium juhendmaterjali lasteaia õpetajatele, et nad oma töös ja ka lastele korraldatavates mängudes soolise võrdõiguslikkuse aspekte kaasaks. Selle projekti mõju on alles hindamisel (Ministry of Foreign Affairs and Department of Gender Equality 2008).

Pedagoogide teadlikkust soolise võrdõiguslikkuse edendamise olulisusest ja valdkonna laiematest mõjudest tuleks suurendada läbi vastavate koolituste – juba olemasolevatele õpetajate kursuste kaudu kui ka tulevaste õpetajate õppekavasse võrdõiguslikkuse temaatika lisamise kaudu. Nende koolituste eesmärk oleks selgitada, et noorte õpetamine ning nende identiteedi kujundamine noore kui indiviidi isikuomadustest lähtuvalt, mitte aga traditsioonilistest soorollidest lähtuvalt, suurendab nende võimetekohast ning mitmekülgset arengut ning võimaldab neil hiljem vastavalt oma võimetele ja huvidele võrdsetel alustel haridussüsteemis ning tööturul konkureerida. Teisalt on tarvis pedagooge õpetada nägema seda, kuidas igapäevases elus ja õppetöös toimub soostereotüüpide taastootmine (ja soo konstrueerimine), ning õpetada neid seda ära hoidma.

Rootsis ja Iirimaal on leitud, et haridussüsteemis tuleks rakendada soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegiat, mis seisneb selles, et soolise võrdõiguslikkuse teemat ei tohiks käsitleda eraldiseisvana, vaid see tuleks integreerida kõigisse õppeainetesse. (EURIDYCE 2010) Kreekas on erinevaid õppejõudude koolitusi, mille kaudu õpetatakse neid märkama haridussüsteemis peituvat soolist ebavõrdsust ning õpetatakse neid teemat kooliprogrammi lisama (*Promoting gender equality...* 09.09.2010).

Lisaks võiks soolise võrdõiguslikkuse temaatika ning sellega arvestamine olla sisse kirjutatud nii alushariduspedagoogika õppekavadesse kui ka olla osa üldharidusprogrammi kodanikuõpetuse õppekavast. Soolise võrdõiguslikkuse temaatika kodanikuõpetuse õppekavades võiks hõlmata soolist võrdõiguslikkust kui inimõigust, käsitleda antud teema ajalugu, suunata noori mõtlema jäikade soorollide piiranguteta ning seostada takistusi vabade valikute tegemisel. **Oluline on tõsta noorte**

teadlikkust tööturule sisenemisel kaasnevatest võrdõiguslikkuse aspektidest (näiteks millised on ohud olla diskrimineeritud, kust uurida infot soovitud ameti keskmise palgamäära kohta, kuidas käituda palgaläbirääkimistel). Üheks esimeseks sammuks võiks olla poiste ja tüdrukute ühiste käsitöötundide sisseviimine.

3.2 Horisontaalne segregatsioon

Horisontaalset segregatsiooni peetakse üheks oluliseks soolist palgalõhet tekitavaks teguriks, kuna ametikohad, kuhu naised koonduvad, on keskmiselt madalamalt tasustatud kui need ametikohad, kuhu koonduvad mehed. Ka käesoleva uuringu empiiriline analüüs näitas, et selgitamata palgalõhet aitab vähendada ameti- ja tegevusala kirjeldavate muutujate regressiooni lisamine, mille kaudu võetakse arvesse meeste ja naiste horisontaalset ja vertikaalset segregatsiooni tööturul. Lisaks, kasutades andmeid meeste ja naiste tunnipalkade kohta ametialade lõikes[31], leiti, et kui naiste palk oleks igal ametialal võrdne meeste palgaga, väheneks sooline palgalõhe poole võrra. (Anspal *et al.* 2010)

Ka juhtumiuuringud illustreerisid, kuidas organisatsioonide sees võib olla peamiseks palkade erinevuse selgitajaks just segregatsioon. Uuringusse kaasatud mitmes organisatsioonis oli täielik segregatsioon - naised ja mehed tegid täiesti erinevaid töid. Naiste poolt domineeritud ametikohad olid neil juhtudel madalamalt tasustatud. Sellise olukorra võib põhjustada nii see, et naised ja mehed on valinud erinevad tööd, mille objektiivne väärtus organisatsiooni jaoks on erinev, kui ka asjaolu, et naiste poolt tehtavad tööd võivad olla alaväärtustatud. (Kallaste *et al.* 2010)

Seega peaks horisontaalse soolise tööturu segregatsiooni vähendamine aitama kaasa ka soolise palgalõhe vähendamisele. Et segregatsiooni vähendamisega seotud meetmeid välja töötada, on oluline esmalt lähemalt vaadata, kui suur on Eestis sooline tööturu horisontaalne segregatsioon ning mis on selle potentsiaalsed põhjustajad.

Soolise palgalõhe uuringu II etapi ehk empiirilise uuringu raames hinnati segregatsiooni taset Eestis, kasutades Duncani ja Duncani indeksit[32], mis väljendab seda, kui suur osa naistest (või meestest) peaks töökohta vahetama selleks, et meeste ja naiste osakaalud kõigil ametikohtadel-tegevusaladel oleksid võrdsed. Analüüs näitas, et viimase viie aasta jooksul on Eesti tööturu segregatsioon mõnevõrra kasvanud ning 2008. aastal oli indeksi väärtuseks 52,3%, seega umbes pooled naistest või meestest peaks töökohta vahetama, et sooline segregatsioon kaoks. Segregatsioon on suurem noorte, samuti kõrgharidust mitteomavate töötajate hulgas. Rahvusvaheline võrdlus näitas, et segregatsiooni tase Eestis ületab Euroopa keskmist. Keskmisest suurema soolise segregatsiooni üks võimalik põhjus on naiste kõrge tööturuaktiivsus, mis tingib vajaduse lastehoiu ja alushariduse omandamisega seotud teenuste järele ja seeläbi põhjustab naiste poolt domineeritud sektorite kõrgemat osakaalu majanduses. (Anspal *et al.* 2010)

Kuna segregatsiooni põhjuste väljaselgitamine jääb väljapoole käesoleva uuringu eesmärki ning Eestis ei ole kuigi põhjalikult segregatsiooni tekkimise toimemehhanisme analüüsitud, toetume segregatsiooni põhjuste kirjeldamisel erialakirjandusele. Bettio ja Verashchagina (2009) on kirjandust

[31] Statistikaameti uuring Töötasu struktuur 2006, kus ametialad on esitatud detailsemalt kui Eesti Tööjõu-uuringus

[32] Vt indeksi metoodikat täpsemalt käesoleva uuringu empiirilise etapi raportist Anspal *et al.* 2010 ptk 4.

kokku võttes segregatsiooni põhjustena välja toonud bioloogilised erinevused (ehk suhteline eelis), investeeringud inimkapitali, erinevused eelistustes, sotsialiseerimise ja stereotüübid, institutsionaalsed barjäärid ja organisatsiooni praktikad ning sissetuleku ja hooldusega seonduvad soorollid[33]. Järgnevalt arutleme, kuivõrd need selgitused võiks Eestis kehtida, et oleks võimalik otsustada, milliste nende probleemidega peaks segregatsiooni ja palgalõhe vähendamiseks tegelema.

Bioloogilised **erinevused füüsilises jõus** on üheks kõige vanemaks ja traditsioonilisemaks põhjenduseks segregatsiooni tekkele. Samas on tehnoloogia areng muutnud enamike ametite iseloomu nii, et nende tegemiseks pole tänapäeval enam jõudu tarvis (Bettio, Verashchagina 2009). Ka ei ole bioloogiliste erinevuste korral, kui need tõesti eksisteerivad, tegu kindlate reeglitega, kus kõigil naistel on vähem jõudu kui meestel – nii meeste kui naiste füüsiline vorm ja jõud on varieeruvad. Siiski näitas juhtumiuuring, et mitmes organisatsioonis oli just füüsilise jõu kasutamise vajadus üheks põhjuseks, mida toodi ametikohtade segregatsiooni selgituseks – teatud ametikohti peetakse suurte raskuste tõstmise vajaduse tõttu naistele sobimatuteks (Kallaste *et al.* 2010). Seega ei pruugi küll bioloogiliste erinevustega soolise horisontaalse segregatsiooni selgitamine olla enam objektiivselt nii domineeriv kui varem, kuid ühiskonnas levinud veendumused füüsilistest erinevusest ning selle määravast tähtsusest, on siiski ilmselt üheks oluliseks põhjuseks, mis naistele teatud ametikohtadel tee kinni paneb.

Lisaks tuli juhtumiuuringust välja, et üks tööandja põhjendab meeste eelistamist viidates raskuste käsitsi teisaldamise juhendile, mis toob välja raskuste tõstmisega kaasnevalt oluliselt suurema terviseriskid naistele (Kallaste *et al.* 2010). Juhend ei sätesta konkreetseid piiranguid sellele, kui raskeid esemeid naistöötaja tõsta tohib, vaid sätestab üldiselt, et „naistöötajate rakendamisel teisaldustööl peab tööandja jälgima, et teisaldatavad raskused ei ületaks nende eeldatavaid füüsilisi võimeid.“ Seega lähtuvad õigusakt ja tööandjad sellest, et naiste füüsilised võimed jäävad meeste omadele alla ning naistel kaasnevad suuremad terviseriskid. Sellise normi kohaselt oli ka segregatsioon tekkinud ja püsinud eeldatavalt füüsilist jõudu nõudvate meeste tööde osas. Sellise juhendi kooskõla võrdse kohtlemise printsiibiga tuleks lähemalt analüüsida, sest ka meestöötajaid tuleks kaitsta tervistkahjustava töö eest ning keelata neil tõsta raskusi, mis ületavad nende füüsilisi võimeid.

Teine, inimkapitali teooriast tulenev põhjendus selgitab nii soolist segregatsiooni kui ka laiemalt palgalõhe teket. See viitab asjaolule, et naised ja mehed teevad eluea jooksul erinevaid **investeeringuid oma oskustesse, teadmistesse, haridusse ja kogemustesse**, mis moodustavad tema inimkapitali. Üheks selle teooria osaks on väide, et kodused kohustused ja laste kasvatamine põhjustavad erinevusi inimkapitalis, mis omakorda mõjutab meeste ja naiste palgaerinevusi. Käesoleva uuringu raames oli samuti ühes juhtumiuuringus näide, kus ametikohta ei peetud naistele sobivaks, kuna sellega kaasnesid pikad väliskomandeeringud, mida tööandja väikeste laste emadele sobivaks ei pidanud (Kallaste *et al.* 2010). Millises ulatuses selline mõju naiste valikuvõimalusi piirab, ei ole teada, kuid kuna üldiselt on Eestis lapsevanemaks olemise mõju tööhõivele suur, siis võivad töö- ja pereelu ühitamise ning meeste osaluse suurendamisele suunatud meetmed vähendada just horisontaalset segregatsiooni. Töö- ja pereelu ühitamist soodustavate meetmete käsitlust vt ptk 2, „Töö- ja pereelu ühitamine“.

[33] Põhjalikumat ülevaadet soolise segregatsiooni teoreetilistest põhjustest vt. uuringu I etapist, teoreetilise ja empiirilise kirjanduse ülevaatest (Anspal *et al.* 2009)

Erinevusi meeste ja naiste eelistustes peetakse samuti põhjuseks, miks mehed ja naised erinevatel ametikohtadel töötavad. Samas on sotsioloogid seisukohal, **et eelistused kujunevad sotsialiseerumise käigus ning on oluliselt mõjutatud ühiskonnas levinud stereotüüpidest, mis on omakorda seotud naiselikkuse ja mehelikkuse väärtustega** (Bettio ja Verashchagina 2009). Devalvatsiooni teooria kohaselt mõjutab naiste kompetentsuse alavääristamine olulisel määral ka soolise palgalõhe teket ning taastootmist. Tööturg on alati olnud sooliselt mõjutatud ning seeläbi ka selle palgastruktuurid (Magnusson 2010).

Eelnevalt juba näitasime, kuidas stereotüüpsed suhtumised meeste ja naiste bioloogilistesse erinevustesse ning perekohustustesse mõjutavad tööandjate suhtumist. Samas näitas ka juhtumiuuring, et need samad uskumused kajastuvad töötajate käitumises, kui nad ei kandideeri ebatüüpilistele ametikohtadele või kui nad suhtuvad eelarvamustega vastassoost inimestega koos töötamisse (Kallaste *et al.*2010). Seega mõjutavad stereotüübid ning sellest tingitult peamiselt naiste poolt hõivatud ametikohtade alavääristamine nii tööandjaid kui töötajaid endid. Empiirilise näite soostereotüüpidest Eestis võib tuua soolise võrdõiguslikkuse monitooringust. Soolise võrdõiguslikkuse monitooring näitab, et nii meestest kui naistest on Eestis suurem osa seisukohal, et naised ei saa tehnilisi oskusi nõudvatel töökohtadel sama hästi hakkama kui mehed. Alla poole naistest ja meestest arvab, et mehed saavad hooldamisega seotud töökohtadel sama hästi hakkama kui naised. (Vainu *et al.* 2010)

Organisatsiooni praktikad võivad olla samuti soolise horisontaalse segregatsiooni põhjustajaks, kui värbamisel, edutamisel või koolitamisel eelistatakse või koheldakse inimesi soo alusel erinevalt. Samas näitas ka juhtumiuuring, kuidas ettevõtted teatud olukordades võivad soolise segregatsiooni vähendamise suunas töötada, kui see neile on vajalik ning kasulik. Konkreetseid näiteid toodi majanduskasvu olukorrast, kus tööjõupuuduse probleem lahendati sellega, et tavapäraselt meeste poolt hõivatud ametikohtadele koolitati ja värvati naisi (Kallaste *et al.2*010). See juhtum näitab, et piisava motivatsiooni korral võivad tööandjad teha stereotüüpidele mittevastavaid otsuseid. See muidugi eeldab ka vastava kvalifikatsiooniga ametikohale ebatüüpilise soo esindajate olemasolu kandideerijate seas, mis viitab omakorda haridussüsteemi sootundlikumaks muutmise vajadusele ning haridussegregatsiooni vähendamisele suunatud meetmete olulisusele. Teises juhtumiuuringusse kaasatud organisatsioonis selgitati konkreetsel ametikohal naiskandidaatide puudumist vastava erialase haridusega (infotehnoloogia) naiste puudumisega (Kallaste *et al.* 2010). Ettevõtete praktikaid on riiklikul tasandil suhteliselt raske kontrollida ja mõjutada. Seadusega on juba keelatud soo põhjal töötajate eelistamine, töökuulutustes ning ametikirjeldustes soo mainimine jms. Et inimesed aga nendest põhimõtetest kinni hoiaks, **tuleks suurendada teadlikkust ja vähendada stereotüüpset mõtteviisi ning ka tegeleda tööjõu pakkumise muutmisega selliselt, et kandidaatide hulgas oleks nii mehi kui naisi.**

Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et töö- ja pereelu ühitamist soodustavad ning meeste osalust pereelus suurendavad meetmed ning haridussegregatsiooni kahandavad lahendused võivad samuti mõjuda ametikohtade segregatsiooni vähendavalt. Lisaks käsitleme mõningaid meetmeid, mis on otsesemalt tööturu horisontaalse segregatsiooni vähendamisele suunatud. Vaadates Euroopa praktikat, on leitud, et suhteliselt vähe on rakendatud meetmeid, mis mõjutaks otseselt naiste (või ka meeste) karjäärivalikuid. Segregatsiooni puudutavad meetmed on sagedamini suunatud vertikaalse segregatsiooni vähendamisele ning näiteks naisettevõtluse soodustamisele (Ponzellini *et al.* 2010).

3.2.1 Ümberõpe ja täiendkoolitus

Empiirilisest uuringust selgus, et inimeste haridusvalikud ei mõjuta oluliselt soolist palgalõhet. Mistõttu ei ole mõistlik ilma täiendava olulise infota ka rõhku panna formaalhariduses tehtavate erialavalikute muutmisele palgalõhe vähendamise eesmärgil. Samas toimub suur osa inimkapitali omandamisest pärast formaalhariduse omandamist ümber- ja täiendõppe näol. Kui (formaal-)haridussüsteem, millest eespool juttu oli, puudutab tulevast tööjõudu ning nende karjäärivalikuid, siis ümberõpe ja täiendkoolitus on viisideks, kuidas olemasoleva tööjõu valikuid suunata ning selle kaudu vähendada ka soolist horisontaalset segregatsiooni.

Täiendkoolituse ning ümberõppe võimaluste laiendamist saab käsitleda kahest aspektist. Ühest küljest on oluline nii **meestele kui naistele võimaldada ja soodustada täiendkoolitust ja ümberõpet ka neis valdkondades ja selliste oskuste omandamiseks, mida traditsiooniliselt seostatakse teise sugupoolega**. Teine viis, kuidas ümberõppe ja täiendkoolitusega ametikohtade soolist segregatsiooni mõjutada, on **soolise võrdõiguslikkuse, segregatsiooni ning palgalõhe temaatika lisamine sellistesse täiendkoolituse ja ümberõppe programmidesse, mis on suunatud inimestele, kes oma igapäevatöös puutuvad kokku kas karjäärinõustamise, personalitöö või muude ülesannetega, mis otseselt mõjutavad organisatsioonide värbamisprotsesse või töötajate ametivalikuid**.

Näite sellest, kuidas ümberõppe kaudu soolise horisontaalse segregatsiooni vähendamist on soodustatud, leiame Soomest. Soomes loodi tööandjatega tihedas koostöös elektriku õppekava naistele, sest elektrikute seas on tööturul vaid 1% naisi. Töötutele naistele loodud õppeprogrammi võeti vastu 15 naist, kellest 11 asusid ka elektrikuna tööle. Ka tööandjate tagasiside oli positiivne – naised on väga head elektrikud, kuna nad pööravad tähelepanu detailidele, on hoolsad ja kohusetundlikud (*Women electricians...* 09.09.2010*)*. See on hea näide sellest, kuidas töötute ümberõppe kaudu on võimalik soolist horisontaalset segregatsiooni vähendada. Eestis oleks võimalik selleks kasutada Eesti Töötukassa poolt pakutavaid teenuseid, näiteks võiks töötukassa algatada tööandjate ning õppeasutuste vahelist koostööd õppekavade arendamiseks, kuna neil on võimalik analüüsida töötute kvalifikatsiooni vastavust või mittevastavust tööandjate soovidele.

Sarnaselt on võimalik ümberõppe ning täiendkoolituse kaudu võimaldada töötavale rahvastikule oma eriala või spetsialiseerumist muuta. Olukorras, kus elukestvat õpet tähtsustatakse ning soodustatakse, on oluline tagada, et see protsess oleks ühelt poolt sooliselt õiglane ning õppimisvõimalused oleks nii meestele kui naistele kättesaadavad. Oluline on tagada see, et kui täiendkoolitustel ei ole otseseks eesmärgiks (soolise) ebavõrdsuse vähendamine[34] ning tööturul nõrgemate töötajategrupi soodustamine, ei oleks määratletud sihtrühmi soo järgi (nt metallitöö sihtrühmaks määratud mehed). Täiendkoolituse ning ümberõppe turgu tuleks analüüsida selles võtmes, kas on võimalus ümberõpet saada ja õppida teistsugust eriala ka teisiti kui läbides täies mahus tasemeõpe (mis on kallis ja ajamahukas). Täiskasvanud töötavatele inimestele, kellel on perekohustused, on tarvis paindlikke ja erineva mahu ja korraldusega õppimisvõimalusi ja/või nagu mitmetes täiskasvanute õppeasutustes (näiteks Tallinna Ülikool) pakub õppeasutus lapsevanematele lastehoiuteenust.

Teisalt on tähtis **koolitada personalitöötajaid ja –spetsialiste, et suurendada nende teadlikkust erinevatest võimalustest**. Näiteks on Eestis olemas Personalitöö Arendamise Ühing PARE, mis pakub personalitöötajatele ja -spetsialistidele, personalitööd tegevate teiste ametikohtade esindajatele

[34] „Soolise võrdõiguslikkuse seaduse“ §5 lubab sugu arvestada ajutise erimeetmena soolise võrdõiguslikkuse edendamise eesmärgil.

erinevaid koolitusi. Üheks võimaluseks oleks teha koostööd PAREga, et jõuda võimalikult väheste kuludega võimalikult paljude personalitöötajateni ning lisada soolise võrdõiguslikkuse tagamise ning segregatsiooni (ja palgalõhe) vähendamise tähtsuse ja võimaluste temaatika nende koolitustesse. Ka võib kaaluda PAREt ning teisi sarnaseid liite ja ühinguid kanalitena, mille kaudu jagada materjale.

3.2.2 Julgustada töötajaid tegema ebatraditsioonilisi töökohavalikuid

Euroopast, aga ennekõike Põhjamaadest on näiteid algatustest, kus on julgustatud töötajaid tegema ebatraditsioonilisi ametivalikuid ning minema tööle ametikohtadele, mida peetakse pigem vastassugupoolele kohaseks. Lisaks reklaami- ja teavituskampaaniatele on mitmeid näiteid sellest, kuidas võetakse konkreetsemaid samme konkreetsete sektorite või ametikohtade analüüsimiseks ning nende muutmiseks vastassugupoolele atraktiivsemaks.

Norras on olnud algatusi, millega on püütud soolist võrdõiguslikkust edendada selle kaudu, et on püütud meeste poolt domineeritud sektoritesse rohkem naisi värvata. Selleks on kasutatud positiivset kaasamist *(*ingl*. affirmative action)* nagu näiteks naiste julgustamist kandideerima või isegi naiste eelistamist (Nergaard 2010). Mitme riigi kaitsevägedes on eesmärgiks võetud naiste osakaalu suurendamine. Selleks kutsutakse naisi vestlusele, et anda neile objektiivset infot ning tagada see, et kõigile on olenemata soost kättesaadav ühesugune info (*Norwegian Defence 2008,* 07.09.2010). Ka võttis 2006. aastal Norra peaminister sõna, et energiasektori ettevõtteid julgustada rohkem naisi tööle võtma (Stoltenberg 2006).

Vastupidise suunaga tegevus – meeste julgustamine „naiste töödele“ – puudutab eriti lapsehoiuga seonduvaid ameteid. Norras on üsna oluliseks seatud eesmärk saavutada 2010. aastaks koolieelsetes lasteasutustes meestöötajate osakaaluks 20%, kuid progress on aeglane ning aastaks 2008 oli meeste osakaal veel 10% (1991 oli 3%). Mõnes Norra kohalikus omavalitsuses, kus teemaga eriti aktiivselt tegeletakse, on saavutanud juba 25-protsendiline meeste osakaal lastehoiuga seotud ametites (Men in Childcare, 01.01.2010). Ka Inglismaal on sihikindlalt tegutsetud selles suunas, et suurendada meeste osakaalu lasteaiakasvatajatena. Esimene valitsuse värbamiskampaania viidi läbi juba 1998. aastal, kuid meeste osakaal on jätkuvalt madal. Vähese edu põhjustena tuuakse välja kasvatajate karjäärivõimaluste puudumist ja madalat palka, kuid ka ametikoha madalat prestiiži ning uskumust, et tegu on „naiste tööga“. Uue lähenemisena püütakse parandada lasteaiakasvatajate karjäärivõimalusi ja parandada koolitusvõimalusi. Siiski peetakse ebareaalseks, et mehed olulisel määral sektoris tööle hakkaks, kui palgatase jääb sama madalale. Norras peetakse edu saavutamist lihtsamaks kui Inglismaal, kuna seal on lasteaiakasvatajate ameti iseloom teistsugune - rohkem teadmistepõhine ja hariduslik kui Briti lasteaiakasvatajatel. Taanis ja Norras on üks „pedagoogi“ amet, mille omandanu võib töötada haridussüsteemis alates lasteaialastest kuni 18-aastaste lasteni välja. Taani kogemus näitabki, et ametikoha prestiiži tõsteti rõhutades koolituse ja kvalifikatsiooni tähtsust. (Rolfe 2005)

Seega on sooliselt ebatraditsioonilistele ametitele värbamise näol tegu suhteliselt keerulise ülesandega ning tõenäolisemalt õnnestub pigem tuua naisi seni meeste poolt domineeritud ametialadele kui vastupidi, kuna lisaks väärtushinnangutele on takistuseks ka „naiste tööde“ madal palk**.** Kuid lisaks palgale on oluline **ametikohtade sisu ja prestiiž, mida annab kujundada selle kaudu, kuidas ametikohtade ülesandeid ja nõudeid defineeritakse, presenteeritakse ning kujundatakse** (vt

ka ametikohtade disaini kohta ptk 5.2). Avaliku sektori reguleeritavate ametikohtade puhul, kus on ühtsed nõudmised, on selline prestiiži ümberkujundamine ilmselt lihtsam kui erasektoris.

3.2.3 Stereotüüpide vähendamine ja teadlikkuse tõstmine

Üheks stereotüüpide vähendamise viisiks on juba eelpool kirjeldatud **haridussüsteemi** sootundlikumaks muutmine (v.t. lähemalt ptk 3.1.4). Selle eesmärgiks on ühelt poolt otseselt vähendada hariduse soolist segregatsiooni ning mõjutada tüdrukute ja poiste haridusvalikuid, kuid teisalt on kooli näol tegu olulise institutsiooniga, mis mõjutab noorte inimeste sotsialiseerumis-protsessi. Kool mõjutab oluliselt, kuidas kujunevad noorte inimeste arusaamad naiste ja meeste rollidest tööturul, perekonnas, töökohal ja ühiskonnas laiemalt. Selle kaudu, kuidas igapäevaselt toimub õpetajate ja õpilaste omavaheline suhtlus, kujundatakse igapäevaselt seda, millised on poiste ja tüdrukute rollid. See ei mõjuta ainult haridusvalikuid vaid ka hilisemaid karjäärivalikuid, aga kujundab ka tulevasi tööandjaid ja poliitikakujundajaid.

Nagu eelpool kirjeldatud, on erinevad stereotüübid üheks horisontaalse soolise tööturu segregatsiooni põhjuseks, mistõttu on oluline tegeleda stereotüüpide vähendamisega. See ei ole oluline ainult soolise palgalõhe vähendamise seisukohast, vaid on tähtis aspekt ka suurendamaks üldist soolist võrdsust.

Üheks võimaluseks on laiemad meediakampaaniad, mis kogu ühiskonna tasandi hoiakuid suudaks mõjutada. Eestis on Sotsiaalministeeriumi tellimusel toimumas 2010 aasta aprillist novembrini teavituskampaania, mille eesmärk on püüda heade eeskujude kaasabil vähendada naiste ja meeste ebavõrdsust Eesti tööturul. Eriliseks eesmärgiks on heade eeskujude näitel püüda sooliste ametikohtade segregatsiooni vähendada. Sellised meetmed on kasutusel ka mujal, kuid nende efektiivsus ei ole kuigi selge ning maksumus on suhteliselt kõrge.

Lisaks üldistele ühiskonna teavitamiskampaaniatele **võiks kaaluda lähenemisi, mis oleks suunatud kitsamatele sihtrühmadele ning kasutaks ka kitsamaid ning spetsiifilisemaid kanaleid kui meedia**, mistõttu võib parema sihituse ja eeldatavalt väiksemate kulude tõttu neid pidada meediakampaaniast efektiivsemaks. Ühelt poolt oleks oluline tegeleda uue põlvkonna stereotüüpide ja hoiakute vähendamisega, teisalt aga olemasoleva töötajaskonna ning personalipraktikate mõjutamisega. Samuti võiks kaaluda, kas ja mil viisil oleks otstarbekas kaasata soolise võrdõiguslikkuse teemat juba vanemaharidusse, et suurendada **lapsevanemate teadlikkust** sellest, kui oluline on tagada lastele võimetekohane areng ning võimalused, mis ei lähtuks stereotüüpidest, vaid lapse võimetest ning huvidest.

Neljanda olulise sihtrühmana võib välja tuua **tööandjad**, kelle teadlikkuse tõstmine näiteks läbi personalitöötajate koolituse oleks viis otsesemalt mõjutada organisatsioonide personalipoliitikat. Selliseid näiteid on Euroopas erinevaid, näiteks Prantsusmaal viiakse läbi tööandjate võrdõiguslikkuse veebikursust (Donlevy, Silvera 2007), mis oleks ka Eestis arvestatavaks võimaluseks. Sellise kursuse ühekordne koostamine ning veebilahenduse tegemine on suhteliselt odav ning see on inimestele laialdaselt kättesaadav, kuid sellest saadav tulu ei ole väga hästi kontrollitav, kuna tegu on personaalse õppega ning sõltub tööandjate endi huvist ja panusest (Donlevy, Silvera 2007). Eestis on juba koostatud erinevaid juhendmaterjale tööandjatele (nt „Kasu ja tasakaal: soolise võrdõiguslikkuse edendamise retseptiraamat Eesti ettevõtete juhtidele“), mida on võimalik koolitusmaterjalidena

kasutada. Ka võiks kaaluda koostöö tegemist personalivahenduse ja -otsingu firmadega, et muuta nende pakutavaid teenuseid sooliselt tasakaalustatumaks.

3.3 Vertikaalne segregatsioon

Vertikaalne segregatsioon tähendab, et naised ja mehed on koondunud ametikohtade hierarhias erinevatele tasemetele. Naised on ülekaalus ametiredeli madalamatel positsioonidel ja seega madalamalt tasustatud võrreldes meestega (näiteks kontoriametnikud vs tippjuhid). Vertikaalse segregatsiooni põhjused kattuvad osaliselt horisontaalse segregatsiooni omadega (nt soostereotüübid, sotsialiseerumine, ebavõrdne hoolduskohustuste jaotus). Lisaks tingivad vertikaalset segregatsiooni personalipraktikad nt edutamisel ja värbamisel, kui need mingil põhjusel ei ole sooliselt tasakaalustatud.

Üheks vertikaalse soolise segregatsiooni vormiks on nn "klaaslae" efekt. Klaaslae mõistega tähistatakse kunstlikke, nähtamatuid barjääre, mis takistavad naistel oma karjääris kõrgematele tasemetele jõuda. Silmas ei peeta mitte olukordi, kus edasijõudmist takistab isiku enda väiksem võimekus kõrgemal ametikohal töötada, vaid kunstlikult loodud takistusi naistele kui grupile (Morrison *et al.* 1987). Klaaslae olemasolu viib olukorrani, kus naiste osakaal kõrgematel või kõrgepalgalisematel ametikohtadel on väiksem. Klaaslae ilminguks on ka suurem sooline palgalõhe palgajaotuse ülemises osas (erinevus kõrgepalgaliste meeste ja kõrgepalgaliste naiste palkade vahel).

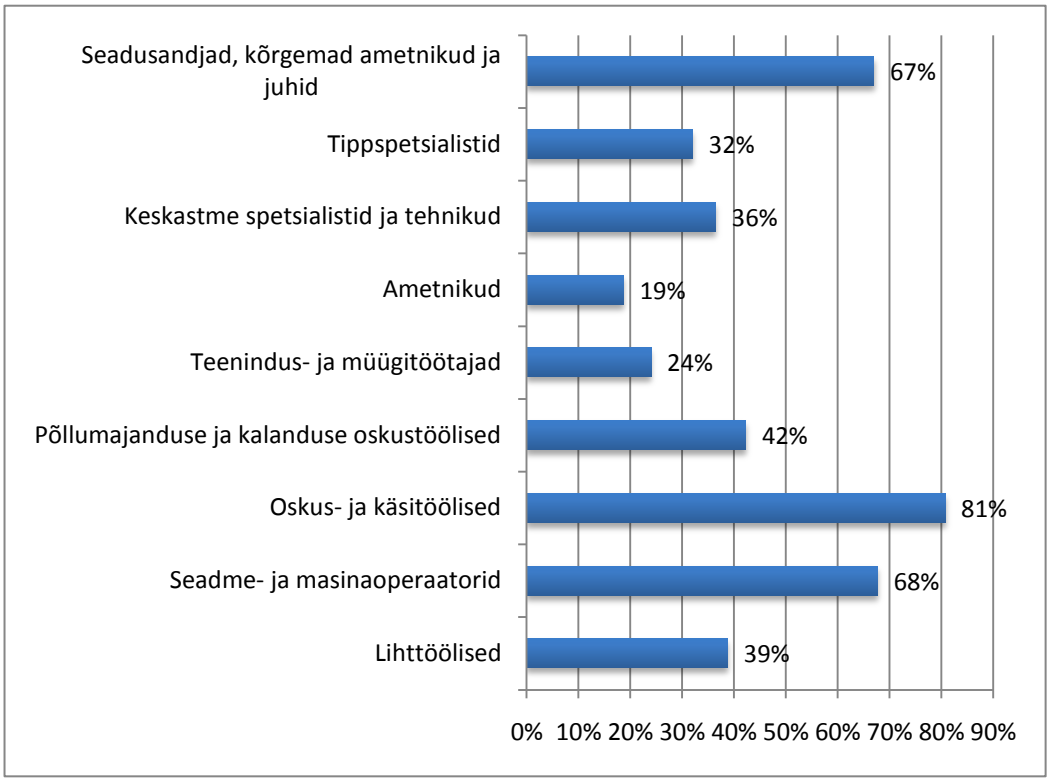
Klaaslagi ei pruugi tuleneda ainult kavatsuslikust diskrimineerimisest, vaid ka oletustest naiste karjäärieelistuste kohta, vananenud personalipoliitikatest ja mitteformaalsetest käitumismudelitest, mis on kehtinud pikka aega ning mille õigsust/asjakohasust pole kahtluse alla seatud (Townsend 1997). Näiteks võivad naised sattuda ebasoodsamasse olukorda, kui eeldatakse, et juhtivatel positsioonidel on tarvis omadusi, käitumist ning eelistusi, mida peetakse omaseks meestele. Naistel võib olla meestest erinev juhtimisstiil, käitumis- ja kommunikatsiooniviisid (nt meestega võrreldes vähem autoritaarne või kehtestav suhtlus), mida võidakse pidada juhtival ametikohal ebapiisavaks. "Mehelikult" käituvaid naisi võidakse aga tajuda ebameeldiva või liialt agressiivsena.

Vertikaalset segregatsiooni võib luua või süvendada ka nn "klaaslifti efekt". See mõiste tähistab olukorda, kus mehed teevad kiiret karjääri asutustes, valdkondades või ametites, kus naised on ülekaalus. Teiste riikide uuringutes on leitud (Williams 1989, 1995), et selline olukord esineb näiteks meessoost kooliõpetajate, raamatukogutöötajate, õdede jt hulgas.

Kirjeldatud on ka nn "kleepuvate põrandate" efekti, mille korral mehi ja naisi küll edutatakse võrdsel määral, kuid sellega kaasnev palgatõus jääb naistel väiksemaks kui meestel (Booth *et al* 2003). Kleepuvate põrandatena tõlgendatakse ka olukorda, kus palgajaotuse madalamas osas (madalapalgaliste hulgas) on sooline palgalõhe suurem kui keskel või kõrgemas osas.

Vertikaalne segregatsioon esineb ka Eestis, nagu näha allolevalt jooniselt (Joonis 1). Vaadates ametialade tasemeid ISCO klassifikaatori järgi näeme, et seadusandjate, kõrgemate ametnike ja juhtide kategoorias moodustavad kaks kolmandikku palgasaajatest mehed. Samas on tippspetsialistide hulgas suhe naiste kasuks, mistõttu juhte ja tippspetsialiste koos vaadeldes on mõlemad sugupooled esindatud ligikaudu võrdselt. Tugevas ülekaalus on naised ametnike ning teenindus- ja müügitöötajate hulgas, samas on mehed ülekaalus kahel madalamal astmel: oskus- ja käsitööliste ning seadme- ja masinaoperaatorite hulgas.

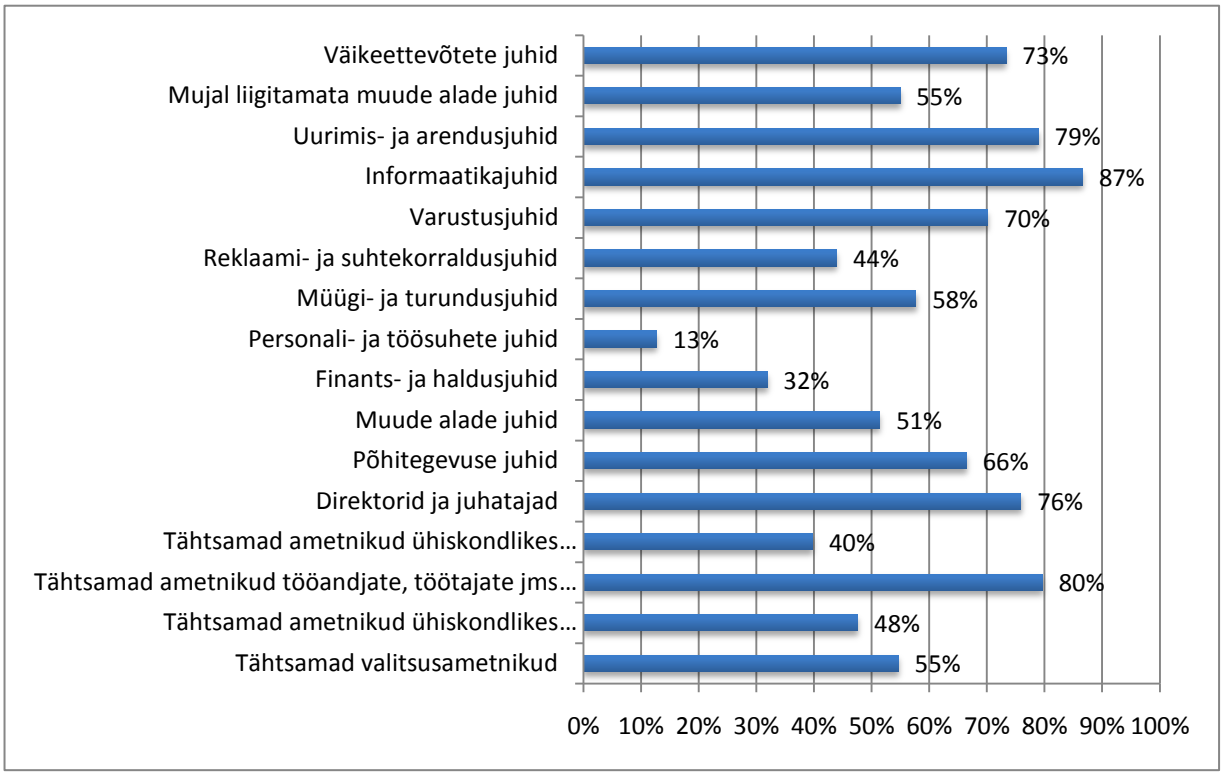
Joonis 1 Meeste osakaal ametialade lõikes, 2007.



Allikas: Statistikaamet, autorite arvutused.

Vaadates detailsemalt kõrgemate ametnike ja juhtide kategooriat, ilmneb, et meeste osakaal on kategooria keskmisest kõrgem tippjuhtide (direktorid ja juhatajad, väikeettevõtete juhid) hulgas. Muude erialade juhtide hulgas on pilt erinev, esineb nii tugevalt meeste (nt IT-juhid, uurimis- ja arendusjuhid) kui naiste (nt personali- ning finants- ja haldusjuhid) poolt domineeritud ameteid, samuti sooliselt suhteliselt tasakaalus ametikohti nagu nt valitsusametnikud, ametnikud ühiskondlikes organisatsioonides, müügi- ja turundus- ning reklaami- ja suhtekorraldusjuhid.

Joonis 2 Meeste osakaal juhtivtöötajate hulgas, 2007.



Käesoleva uuringu empiirilises osas läbi viidud Eesti Tööjõu-uuringu andmete analüüs viitab ka klaaslae olemasolule Eesti tööturul. Sooline palgalõhe on palju suurem palgajaotuse ülemises otsas kui keskel või allosas. Teisisõnu, erinevus palkade vahel on suurem kõrgepalgaliste meeste hulgas ja kõrgepalgaliste naiste keskmist palka teeniva meestöötaja ja naistöötaja vahel (Anspal *et al.* 2010).

Milline on vertikaalse segregatsiooni panus soolise palgalõhe kujunemisse? Käesoleva uuringu empiirilises osas leiti, et vastus erineb sõltuvalt kasutatavast metoodikast. Tavapärase Oaxaca-Blinderi metoodika kohaselt pole aga meeste ja naiste koondumine erinevatele ametialade tasemetele statistiliselt oluline palgalõhet selgitav tegur. Ühevõrrandilises regressioonanalüüsis aga selgitas vertikaalne ametialane segregatsioon ca 10% soolisest palgalõhest. Võib eeldada, et vertikaalse segregatsiooni panus palgalõhe kujunemisse jääb vahemikku 0-10%.[35] Üldiselt ollakse siiski seisukohal, et tööturu vertikaalse soolise segregatsiooni vähendamine on oluliseks sammuks võrdsete võimaluste tagamisel tööelus, mitte ainult palgalõhet, vaid ka ametialast edasijõudmist silmas pidades.

Lisaks otsestele meetmetele, mis suurendaks naisettevõtlust ning naiste osakaalu juhtide hulgas, on kindlasti oluliseks vertikaalse segregatsiooni ning klaaslae efekti vähendamiseks kõik meetmed, mis aitavad kaasa paremale töö- ja pereelu ühitamisele ning mis vähendavad naiste topeltkoormust. See, et naistel on võrreldes meestega suuremad paralleelsed kohustused tööl ning kodus, pärsib nende tõusu karjääriredelil. Ka meetmed, mis vähendavad horisontaalset segregatsiooni, võivad vähendada samaaegselt ka vertikaalset tööturu segregatsiooni. Naised paigutuvad enamjaolt mittestrateegilistesse sektoritesse, näiteks personalitöö ning

[35] Nimetatud analüüsis ei võimaldanud kasutatud andmestik aga arvesse võtta seda, et juhtide kategooria siseselt on sooline jaotus erinev ja mehi leidub tippjuhtide hulgas enam. Järeldused kehtivad vaid vertikaalse segregatsiooni kohta, mis väljendub meeste ja naiste jaotuses laiade ametialatasemete lõikes (1-kohaline ISCO klassifikaator), kuid ei võta arvesse kategooriasiseseid soolisi erinevusi ametihierarhias.

administreerimise valdkonda, millelt ei olegi võimalik jõuda kuigi kõrgetele positsioonidele. (Naistöötajate õiguste ... 25.08.2010)

3.3.1 Kvootide kehtestamine

Juhtivpositsioonidel naiste osakaalu suurendamiseks on suhteliselt radikaalse meetmena kasutatud kvoote, mis määravad ära nõutava minimaalse naiste osakaalu ettevõtete või asutuste juhtkondades. Kui nõuet mittetäitvatele ettevõtetele rakendada piisavalt mõjuvaid sanktsioone, viib kvoodi kehtestamine juhatustes naiste osakaalu kiire kasvuni.

Euroopas on kvootide kehtestamist kaalutud ja rakendatud erinevates riikides. Esimesena kehtestas sookvoodid ettevõtete juhatustes Norra. Aastal 2006 jõustus seadus, mis muutis Norra börsiettevõtetele kohustuslikuks vähemalt 40-protsendilise naiste osakaalu juhatustes.[36] Sihttaseme saavutamiseks anti aega kaks aastat, aprilliks 2008 täitsid nõuet kõik börsiettevõtted (Matsa, Miller 2010).

Erineval kujul on juhatuste sookvoodid sisse viinud ka Hispaania (2007, avaliku sektori ettevõtetes ja 250 ja enama töötajaga börsiettevõtetes naiste osakaal vähemalt 40%), Madalmaad (2009, 30% juhatustes ja juhtivpositsioonidel), Prantsusmaa (2010, vähemalt 40% suurtes börsiettevõtetes) ja Island (2010, vähemalt 40% 50 või enama töötajaga ettevõtetes).

Nagu ülalpool öeldud, on kvootide kui meetme peamiseks eeliseks efektiivsus juhtivpositsioonidel naiste osakaalu tõstmiseks neis ettevõtetes, millele kvoot rakendub. Täiendava mõjuna võib naiste suurem osakaal juhtivpositsioonidel panustada muutustesse ettevõtete juhtimises läbi juhatuste koosseisu suurema mitmekesisuse juhtimisstiilide, väärtuste ja eelistuste kaudu. Samuti on arvatud, et naiste suurem osakaal juhtpositsioonidel viib ka naiste paremale positsioonile madalamatele ametikohtadele värbamisel.

Kvootide rakendamist raskendab ettevõtete vastuseis nende otsustusvabadusele kehtestatavale piirangule: on oht, et ettevõtted lihtsalt ei täida nõudeid ja aktsepteerivad pigem kehtestatud sanktsioone. Samuti on oht, et naiste staatus kvootidega kehtestatud ametikohtadel devalveerub ja naisi nähakse kui nõuete täitmiseks määratud, mitte sisulist panust andvate juhatuseliikmetena. Kui kvalifitseeritud naistööjõu ebapiisava pakkumise tingimustes määrataksegi juhatustesse vähempädevad inimesed, võib see halvendada ettevõtete juhtimise kvaliteeti ja ühtlasi on ka ebaõiglane pädevamate ning ametikohale rohkem sobivate meeste vastu.

Seda silmas pidades on kvootide kui meetme õnnestumiseks oluline, et naissoost tippjuhikandidaatide tööjõupakkumine vastaks kvootide läbi loodud nõudlusele. See tähendab, et kogu ühiskonna, hariduse ja tööturu institutsionaalne raamistik peab toetama naiste jõudmist tipp-positsioonidele, st tagama, et vajaliku ettevalmistusega naisi leiduks piisavalt. Ka Norra kogemus viitab kvalifitseeritud naisjuhtivtöötajate piisava pakkumise olemasolu olulisusele. Kuna sobivaid juhatuse liikme kandidaate leidus vähe, tekkis olukord, kus võrdlemisi väike arv naisi osales samaaegselt suure arvu ettevõtete juhatuses (Matsa ja Miller 2010). Selline olukord ei pruugi viia naiste juhtivpositsioonidele juurdepääsu laialdasema kasvuni. Olukorra parandamiseks on hakatud välja töötama spetsiaalselt naistele suunatud koolitusprogramme juhtimisoskuste arendamiseks (Plantenga *et al.* 2007).

[36] Soovitusliku iseloomuga kehtestati kvoodid juba varem, aastal 2003.

Uuritud on ka seda, kuidas naiste osalus juhatuste töös mõjutab ettevõtete tulemusnäitajaid. Mõnikord on väidetud, et suurema naiste osakaaluga ettevõtted on kasumlikumad (nt Catalyst (2004) USA andmete põhjal), kuid sellealaseid teaduslikke uuringuid on veel liiga vähe, et väitele hinnangut anda. Adams ja Funk (2010) leiavad, et juhatustes osalevad naised on meestest erinevate väärtustega (kõrgemad väärtused heasoovlikkuse ja universalismi skaalal) ning riskialtimad.[37] Adams ja Ferreira (2009) leiavad, et naiste suurema osakaaluga juhatustes panustatakse rohkem monitooringu tegevustesse (nt auditeerimine, korporatiivjuhtimise, juhtivtöötajate valiku ja tasustamise monitoorimine). Ei leita aga kinnitust selle kohta, et naiste suurem osakaal tõstaks ettevõtte üldist kasumlikkust. Kotiranta *et al* (2010) seevastu leiavad Soome andmetel, et naissoost tippjuht ja naiste osakaal juhtkonnas mõjutavad ettevõtte kasumlikkust positiivselt. Seega on alust eeldada, et juhatuste koosseisude suurem sooline tasakaalustatus avaldab mõju ettevõtete juhtimispraktikale, kuid veel on liiga vähe tõendeid väitmaks, et mõju tulemusnäitajatele on positiivne, kuivõrd erinevad uuringud on andnud vastuolulisi tulemusi. Siiski on tõenäoline, et osad ettevõtted võidavad juhtkondade suuremast soolisest mitmekesisusest (nt need, kelle jaoks intensiivsem monitooring on vajalik).

Kas kvoote tuleks rakendada Eestis? Mitmed kaalutlused räägivad sellele vastu. Esiteks, pidades eesmärgina silmas soolise palgalõhe vähendamist, on juhatuste sookvootide kui meetme mõju väike. Meeste suur osakaal juhtide kategoorias on tingitud suures osas tippjuhtide kõrgest osakaalust, mida kvoot ei mõjutaks. Madalama taseme juhtide hulgas on naiste osakaal juba praegu ca 40%. Teiseks, kvootide kehtestamine on mõeldav vaid suurematele ettevõtetele (teistes riikides rakenduvad kvoodid tüüpiliselt börsiettevõtetele), suure osa juhtivtöötajatest aga moodustavad Eestis väikeettevõtete juhid. Nende hulgas naiste osakaalu suurendamiseks on vaja muid meetmeid kui kvoodid, näiteks naisettevõtlust soodustavaid meetmeid. Kolmandaks tuleb arvestada, et ettevõtete otsustusõiguse piiramine tekitaks nende hulgas tõenäoliselt suurt vastuseisu.

Seda silmas pidades **tuleks keskenduda pigem juhtimiskvalifikatsiooniga naistööjõu pakkumise suurendamisele, mis loob eeldused nii naiste suuremaks kaasamiseks juhtivpositsioonidele kui naisettevõtluse arengule. Samuti võib kasu olla stereotüüpe murdvatest tegevustest, kuna praegu peetakse mehi paremateks juhtideks kui naisi** – soolise võrdõiguslikkuse monitooringu kohaselt leiab nii 43% eestimaalastest. Teisalt aga olid pooled eestimaalased nõus väitega, et ettevõtetele oleks kasulik, kui juhtivatel kohtadel töötaks praegusest rohkem naisi (Vainu *et al.* 2010).

3.3.2 Naisettevõtluse arendamine ja soodustamine

Kuna olulise osa juhtival positsioonidel töötajatest moodustavad väikeettevõtete juhid, on asjakohane ühe meetmete grupina välja tuua ka naisettevõtlust soodustavaid meetmeid. Naiste ettevõtlusaktiivsus on meeste omast madalam tingituna nii soospetsiifilistest barjääridest kui ka teguritest, mis muudavad üldlevinud ettevõtlusega alustamise barjäärid naiste jaoks raskemini ületatavaks kui meeste jaoks. OECD (2004) loetleb näiteks järgmisi takistusi:

- Stardikapitali puudumine on tavapäraseks ettevõtluse alustamise barjääriks, kuid naiste jaoks on see takistus suurem, kuna nende keskmiselt madalamad sissetulekud raskendavad neil

[37] Naiste kõrgem riskialtisus on vastuolus paljude eksperimentaaluuringute tulemustega, mille kohaselt naised on keskmiselt vähem riskialtid (Croson, Gneezy 2009). Erinevus tuleneb sellest, et Adams ja Funk ei vaatle n-ö keskmisi või tüüpilisi naisi, vaid juhatuse liikmeid, kelle hulka võivad selekteeruda tüüpilisest erinevate karakteristikutega inimesed.

säästude abil kapitali kogumist. Samuti võib takistuseks olla finantsinstitutsioonide poolne diskrimineerimine;

- Eeskujude puudumine, kuna ettevõtluses on vähem naisi;
- Asjakohaste võrgustike ja sotsiaalse positsiooni puudumine. Kui ebavõrdne perekohustuste jaotus viib naiste suurema pereorientatsioonini, mõjutab see ka seda, millistes suhtlusvõrgustikes naised osalevad. Kui need on naistel seotud enam pere ja kodu alaste tegevustega ning meestel rohkem ettevõtlusalase tegevusega, mõjutab see erinevalt ettevõtlusega tegelemiseks vajaliku sotsiaalse kapitali kujunemist.
- Suuremad nõudmised naiste töövälise aja kasutusele jätavad neile vähem aega ettevõtlusega tegelemiseks või ettevõtlusalaste oskuste omandamiseks.

Ettevõtluspoliitika alaste meetmete kujundamisel tuleks seega pidada silmas potentsiaalsete naisettevõtjate spetsiifilist olukorda ja probleeme ning vajadusel välja töötada nendele suunatud meetmeid.

Eesti elanike ettevõtlikkuse uuringu tulemused (Konjunktuuriinstituut 2004) näitavad samuti, et kõikide ettevõtlusega alustamise takistuste lõikes (oskuste ja teadmiste puudumine, finantseerimisvõimalused, hoolduskohustused jpt) tunnetavad naised barjääre märksa enam kui mehed.

Erinevaid naisettevõtluse alaseid meetmeid, projekte, koostöövõrgustikke ja organisatsioone on Euroopa riikides suuremal hulgal kui siinkohal on võimalik loetleda.[38] Nimetada tuleks aga järgmisi kategooriaid:

3.3.3 Mentorlus- ja coaching-programmid

Mentorlus- ja *coaching*-programmid koondavad kokku kogenud naisettevõtjad või ettevõtluskonsultandid ja ettevõtlust alustavad naised. Selliste programmide eeliseks on individuaalne lähenemine iga ettevõtlusega alustaja konkreetsele olukorrale ja probleemidele. Sageli pakutakse alustavatele ettevõtjatele individuaalset nõustamist kombineerituna koolitusega. Soome Naisettevõtluskeskuse (Naisyrittäjyyskeskus*,* 07.09.2010) mentorlusprogramm tegutseb alates 1998. aastast. See kuulub Soome ettevõtluskeskuste võrgustikku (rahastus Soome kaubandus- ja tööstusministeeriumilt, ESFilt ja haridusministeeriumilt). Selle raames pakuvad kogenud naisettevõtjaid alustavatele konfidentsiaalset nõustamist ja kogemuste, teadmiste ja kontaktide jagamist. Samuti tegeldakse ka koolitustega väikestes (kuni 12-liikmelistes) gruppides ning hoolitsetakse selle eest, et naisettevõtjate tegevus oleks ühiskonnas nähtav.

Austrias pakub individuaalset nõustamist Ärinaiste keskus (*business.frauen.center*, 07.09.2010). Aastast 1997 tegutsev keskus on rahastatud Austria naisteministeeriumi poolt. Pakutakse individuaalset arengunõustamist (*coaching*), mis on fokusseeritud naisettevõtjate endi poolt määratletud individuaalsete eesmärkide saavutamisele. Tegeldakse ka võrgustike arendamisega ja koolituste pakkumistega väikestele gruppidele.

[38] Pikema loetelu ja kirjeldused parimatest praktikatest Euroopa riikides leiab Euroopa Komisjoni (2002) raportist:
http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-women/documents/study-female-entrepreneurship-en.pdf

Iirimaal tegutsev Women in Business Skills Training (Women in Business..., 07.09.2010) loodi 1993. aastal osana Iirimaa kohalike omavalitsuste ettevõtlusametite võrgustikust. Osalejatele pakutakse koolitust kogenud ettevõtluskonsultantide poolt, mis on kombineeritud personaalse mentorlusega.

Nimetatud organisatsioonid pakuvad nii koolitust kui individuaalnõustamist. Nii Austrias kui Soomes peavad kasutajad pakutava teenuse eest maksma ka mõõdukat kuutasu, mis aitab tagada nende motiveeritust. Programmid adresseerivad samaaegselt mitmeid naisettevõtjate spetsiifilisi barjääre: nendes osalemine aitab kaasa ettevõtlust toetavate sotsiaalsete võrgustike tekkele, annab eeskujusid mentorite näol ja aitab muuta naisettevõtlust nähtavamaks.

Naisettevõtjate **koostöövõrgustikke** arendavaid organisatsioone on Euroopas väga arvukalt. Eestis arendab naisettevõtjate koostööd Naisettevõtjate Liit ning maapiirkondadele keskenduv Ettevõtlikud Naised, mis on ka rahvusvahelise naisettevõtjate teabekeskuste organisatsiooni WINNET liige. Seega on Eestis põhimõtteliselt sellised võrgustikud olemas, kui mõelda mingit meedet, siis see võiks olla olemasolevate võrgustike hindamine ja toetamine.

3.3.4 Finantseerimismeetmed

Erinevad **finantseerimismeetmed** adresseerivad naiste spetsiifilisi probleeme ettevõtlusega alustamiseks vajaliku stardikapitali hankimisel. Prantsusmaal tegutsev Naiste initsiatiivil loodavate, ülevõetavate või arendatavate ettevõtete tagatisfond (*Fond de Garantie pour la Création, la Reprise ou le Développement d'Entreprise à* l'Initiative des Femmes, FGIF[39]) pakub riigipoolset garantiid alustavatele (või kuni 5 aastat tegutsenud) naisettevõtjate poolt võetavatele 5000-38 000 euro suurustele laenudele. Mitmetes EL riikides pakuvad (tavaliselt riigi poolt asutatud või toetatud) asutused mikrolaenutooteid alustavatele naisettevõtjatele (nt Hispaania Naisinstituut *Instituto de la Mujer*, Rootsis ALMI Företagspartner).

Ülalnimetatud meetmetest on Eestis esindatud naisettevõtjate koostöövõrgustikud, naistele suunatud finantsmeetmetest võib nimetada Euroopa Nõukogu Arengupanga (Council of Europe Development Bank, CEB) poolt Eestis, Lätis ja Leedus aastatel 2002-2003 pakutud 6 laenuprogrammi. **Kaaluda võib naisettevõtjatele suunatud mikrokrediiditoodete pakkumist, eeskätt piirkondades, kus tagatisvara madal väärtus takistab laenuvõimet**, nagu on leidnud PRAXIS (2007). **Samuti oleks asjakohased naistele suunatud mentorlusprogrammid.**

Samas ei pruugi naisettevõtlust toetavad meetmed olla otseselt naistele suunatud. Näiteks võib tuua Eestis olemasoleva EASi poolt pakutavad stardilaenud, stardi- ja kasvutoetused ning koolitusosaku toetuse, mis toetavad mikro- ja väikeettevõtete loomist ja arendamist üldiselt. **Vajalik oleks ühelt poolt naisettevõtjate vajaduste ning tegevuse spetsiifika analüüs, ning teisalt olemasolevate meetmete võimaliku soolise mõju analüüs, et leida nii otseseid kui kaudseid meetmeid nende tegevuse soodustamiseks**. On võimalik, et olemasolevate meetmete ja toetuste väike modifitseerimine võib muuta need naisettevõtjate vajadustele paremini vastavaks.

Samas on meetmete valikul oluline, et arvesse võetaks naisettevõtjate ja potentsiaalsete naisettevõtjate endi arvamusi ja seisukohti. Ka muidu sobilik meede võib ebaõnnestuda, kui see toob kaasa naisettevõtjate kui grupi lahterdamise ja soovimatu esiletõstmise ühiskonnas. Samuti on meetmete mõjusa ja kulutõhusa rakendamise huvides vajalik meetmete sisuliste tulemuste regulaarne hindamine ja uuringud.

[39] http://www.franceactive.org/default.asp?id=82&mot=fgif

4 Maksusüsteem ja miinimumpalk sissetulekute ja palgalõhe mõjutajana

4.1 Maksusüsteemi mõju sissetulekule

Statistika soolise palgalõhe kohta ei mõõda lõplikku erinevust netosissetulekutes. Samas, kui me räägime sissetulekute erinevustest naiste ja meeste heaolu kontekstis, on oluline just viimatimainitud erinevus. Lõhet naiste ja meeste maksudejärgses ehk netosissetulekus mõjutavad mitmed maksusüsteemi aspektid. Esmalt avaldab mõju see, kas maksukoormus on **progressiivne või regressiivne**. Üldjuhul on naiste brutosissetulek meeste omast madalam. Sellest järeldub, et mida progressiivsem on maksusüsteem, seda enam aitab see tasandada meeste ja naiste vahelist erinevust netosissetulekutes.[40] Teiseks mõjutab soolist lõhet netosissetulekutes see, **kuidas maksukoormus jaotub tööjõu, kapitali ja tarbimise vahel**. Enamuse ettevõtjatest/firmaomanikest moodustavad mehed. Seega, kui sissetulekud kapitalilt (s.t. ettevõtlustulu) on võrreldes sissetulekutega tööjõult (palgatulult) madalamalt maksustatud, siis suurendab see sissetulekute soolist erinevust ja vastupidi: kõrge kapitali maksukoormus tööjõuga võrreldes muudab sissetulekute sugudevahelist jaotust võrdsemaks. Tarbimismaksud on üldjuhul regressiivse iseloomuga, kuna suuremat sissetulekut omavad inimesed kulutavad tarbimisele keskeltläbi väiksema osa oma sissetulekutest. Seetõttu suurendab tarbimise kõrge maksustamine netosissetulekute soolist erinevust.

Eesti maksusüsteemi eripärasid on analüüsinud nt Rõõm (2003) ja Võrk ja Kaarna (2010). Neis uuringutes tuuakse välja, et Eestis on kapital võrreldes tööjõu ja tarbimisega madalalt maksustatud. Tarbimise maksukoormus[41] oli aastatel 2000 – 2008 keskmiselt ligikaudu 21%. Viimastel aastatel on see kasvanud ning 2010. aastaks prognoosivad Võrk ja Kaarna tarbimise maksukoormuse suuruseks 28%, mis on üks kõrgemaid Euroopa Liidus. Tööjõu tegelik maksumäär oli samas ajavahemikus keskmiselt 36%, mis oli lähedane EL keskmisele. Samas oli kapitali maksukoormus aastatel 2000 – 2008 keskmiselt 6% – oluliselt madalam EL keskmisest, mis oli ligikaudu 32% (Võrk ja Kaarna, 2010).

Eestis said aastatel 2000 - 2008 ettevõtlustulu või olid üksikettevõtjad 13% hõivatud meestest ning 6% hõivatud naistest (Anspal *et al.* 2010). Naised moodustasid sel perioodil hõivatutest ligikaudu poole, seega oli ettevõtlustulu saajate seas mehi üle kahe korra enam kui naisi. Kuna Eestis on ettevõtlustulu võrreldes palgatuluga madalalt maksustatud (vahe on ligikaudu kuuekordne), on meestel maksukoormus keskeltläbi madalam kui naistel. Seega on ka sooline lõhe maksujärgsetes sissetulekutes suurem kui brutosissetulekutes.

Kuna valdav enamik hõivatutest on palgatöötajad, mõjutab naiste ja meeste netosissetulekute erinevust enim see, kuivõrd progressiivne on tööjõu maksukoormus. Eestis teenisid mehed aastatel 2000 – 2008 keskmiselt 29% kõrgemat netopalka kui naised (Anspal *et al.* 2010). Võrk ja Kaarna (2010) annavad tööjõu maksukoormuse progressiivsusest ülevaate, näidates, kui suur on tööjõu maksukiil[42] brutopalga erinevate tasemete korral. Nende analüüsist selgub, et miinimumpalgast madalamaks jäävate brutopalga tasemete puhul on tööjõu maksukoormus regressiivne, sellest suurema palgatulu puhul aga progressiivne. Erinevused tööjõu maksukoormuses on mõõdukad, jäädes valdavalt vahemikku 36% - 43% (v.a. väga madalate, alla 2200 krooni jäävate palkade puhul,

[40] Maksusüsteem on progressiivne kui sissetuleku suurenedes maksukoormus suureneb ning regressiivne, kui see väheneb).

41 Maksukoormuse suurust iseloomustab tegelik maksumäär (ingl. *implicit tax rate*). See leitakse, jagades tegelikult kogutud maksutulu maksubaasiga.

42 Tööjõu maksukiil (ingl. *tax wedge*) näitab maksudest põhjustatud erinevust tööjõu kogukulu ja netopalga vahel.

mille korral maksukoormus on kõrgem).[43] Seega ei toimu olulist maksudejärgset sissetulekute ümberjaotust võrreldes brutosissetulekute tasemetega. Võib eeldada, et tööjõumaksude tagajärjel sooline erinevus netosissetulekutes mõnevõrra väheneb, aga selle mõju täpsemaks hindamiseks oleks vaja teada naiste ja meeste brutopalkade jaotusi. Eelkõige on oluline teada, kui suurel osal naistest ning meestest on palgatulu miinimumpalga tasemest väiksem (nt. osalise tööajaga töötamise tõttu).

Eeltoodust järeldub, et lõhet sissetulekutes meeste ja naiste vahel aitaks Eestis vähendada see, kui **ettevõtlustulu maksukoormus oleks kõrgem** (lähedane tööjõu maksukoormusele) **ning kui tarbimine oleks madalamalt maksustatud**. Samas on maksusüsteemi kujundamine kompleksne valdkond, mis eeldab põhjalikumat analüüsi, kui seda võimaldab käesolev ülevaade soolise võrdõiguslikkuse tagamisele suunatud poliitikameetmetest. Lisaks õigluse aspektile (sissetulekute võrdsem jaotus) tuleb võimalike maksusüsteemi muutuste kavandamisel arvesse võtta ka nende mõju majanduslikule efektiivsusele. Siiski **on soovitatav, et maksusüsteemi kujundamisel seataks Eestis edaspidi eesmärgiks lisaks üldistele õigluslikele aspektidele ka suurema võrdsuse tagamist meeste ja naiste maksudejärgsetes sissetulekutes.**

4.2 Miinimumpalk

Mida kõrgem on miinimumpalga suhe keskmisesse palka, seda väiksem on üldjuhul sooline erinevus sissetulekutes. Nende kahe muutuja vaheline negatiivne seos on eelkõige põhjustatud sellest, et keskeltläbi teenib miinimumpalka või sellele lähedast töötasu suurem osa naistest kui meestest. Sellel on omakorda mitu põhjust. Esmalt on naiste töötasu üldiselt väiksem kui meestel, teiseks koonduvad naised soolise segregatsiooni tagajärjel valdkondadesse, kus makstakse miinimumpalka. Seega aitab miinimumpalga tõstmine kaasa soolise palgaerinevuse vähenemisele (Anspal *et al.* 2010).

Eestis ei ole teadaolevalt eraldi hinnatud, kui suured on miinimumpalka või sellele lähedast töötasu saavate palgatöötajate osakaalud naiste ja meeste seas. Samas, kuna sooline palgalõhe on Eestis ulatuslik (aastatel 2000 – 2008 oli see keskmiselt 29%), võib eeldada, et naiste seas on selliste palgatöötajate osakaal suurem kui meeste seas.

Eestis moodustas 2008. aastal miinimumpalk keskmisest palgast 35%. Võrreldes teiste EL liikmesriikidega, kus miinimumpalgad põhinevad riiklikul tasemel sõlmitud kokkulepetel, jääb see suhtarv keskmisest madalamaks. (Eurostati andmetel oli miinimumpalga suhe keskmisesse palka neis riikides 2008. aastal 39%.)

Eeltoodust lähtuvalt aitaks Eestis soolise palgalõhe vähendamisele kaasa see, kui miinimumpalga tase tõuseks kiiremini keskmisest palgast. Lisaks aitaks see ka üldist palkade ebavõrdsust vähendada. Samas kaasneb miinimumpalga tõstmisega tõenäoliselt hõive vähenemine, kuna osade (potentsiaalsete) töötajate tootlikkus jääb allapoole taset, mis võimaldaks neile miinimumpalka maksta. Seega peab miinimumpalka tõstes arvestama ka selle muutuse võimaliku negatiivse mõjuga hõivele. Seda, et aastatel 1995 – 2000 eksisteeris Eestis negatiivne seos miinimumpalga ja hõive vahel, on näidanud Hinnosaar ja Rõõm (2003). Võib eeldada, et see negatiivne seos oli majandusbuumi aastatel nõrgem või isegi olematu. Alates majanduskriisi algusest 2008. aastal pole

43 Maksukiilu regressiivsus madalate palgatasemete puhul tuleneb sotsiaalmaksu miinimumkohustuse nõudest. Alates 01.07.2010 ellu viidud seadusemuudatusest lähtuvalt ei kehti see nõue töötuna arvel olnud isikutele (12 kuu jooksul alates töölevõtmisest). Nende puhul on seetõttu maksukoormus mõõdukalt progressiivne ka miinimumpalgast madalamate palgatasemete korral, jäädes allapoole 36% taset.

Eestis miinimumpalka tõstetud. Arvestades praegust kõrget tööpuuduse taset on väga tõenäoline, et miinimumpalga tõusuga kaasneks Eestis hõive langus ning see mõjutaks naisi enam kui mehi.

5 Organisatsioonipraktikate muutmine

5.1 Palgainfo ja töötasude süsteemid

Soolise palgaerinevuse uuringu empiirilisest analüüsist ilmnes, et regressioonanalüüsis arvesse võetavad tegurid ei selgita valdavat osa soolisest palkade erinevusest ehk teisisõnu on selgitamata palgalõhe märkimisväärselt suur. Valdav osa soolisest palgaerinevusest ei kao ka siis, kui võtta arvesse seda, et naised ja mehed koonduvad erinevatele ametialadele ja majandussektoritesse, omavad keskmiselt veidi erinevat hariduslikku tausta ning eristuvad ka teiste taustategurite poolest.

Poliitikakujundamise seisukohast on oluline eeskätt just selgitamata palgaerinevus, kuna sellel saab laias laastus olla kaks põhjendust. Üheks põhjuseks on uuringutes kasutatavate andmete puudulikkus – mitmed meile kättesaadavates andmebaasides kasutatavad klassifikaatorid jäävad liiga üldiseks[44] (nt ametiala) ja terve hulga teoreetiliselt oluliste näitajate kohta ei ole üldse otsest informatsiooni (nt töötaja motiveeritus). Teiseks põhjuseks saab olla diskrimineerimine. Käesoleva uuringu raames tehtud empiirilised analüüsid ei võimalda täpselt välja tuua, kui suures osas on selgitamata palgaerinevus tingitud puudulikest andmetest ja milline roll on diskrimineerimisel. Kuna aga selgitamata osa palgaerinevuses on Eestis päris suur ja mujal maailmas teostatud uuringutes on see sarnaseid andmeid ning sarnase detailsusastmega klassifikaatoreid kasutades üldjuhul väiksem, siis on alust arvata, et diskrimineerimine mängib palgaerinevuse kujunemisel piisavalt suurt rolli selleks, et pälvida eraldi tähelepanu.

Ettevõtte tasandil võib palkade määramisel diskrimineerimine avalduda kahes vormis:

1. Sama tööd tegevate naiste ja meeste tasud on erinevad
    a. Sama ametinimetusega naiste ja meeste töötasu on erinev
    b. Erineva ametinimetuse, kuid samasisulise töö puhul on naiste ja meeste tasud erinevad
2. Erinevat, aga võrdväärset tööd tegevate naiste ja meeste tasud on erinevad.

Kuigi mõlemas vormis diskrimineerimine on Eestis seadusega keelatud (SoVS §6 lg 3), ei ole selle tuvastamine lihtne ning sageli ei ole diskrimineerimine ka teadvustatud tegevus. Kui esimest liiki diskrimineerimist on suhteliselt lihtsam tuvastada, siis teist liiki diskrimineerimist on väga keerukas määratleda.

Mis põhjustab diskrimineerimist?[45] Üheks palgalõhe tekkimise ja püsimise põhjuseks on **informatsiooni asümmeetria**, mis lahtiseletatult tähendab seda, et töötajal ja tööandjal on erinev informatsioon töötaja võimete ja tootlikkuse kohta. Kuna tööandja ei oma täielikku pilti sellest, milline ühe või teise töötaja tootlikkus on, siis kasutab ta tasu määramisel statistilist diskrimineerimist — ta ei saa hinnata iga inimese tootlikkust eraldi, vaid lähtub grupi keskmisest. Teadmata, milline on iga gruppi kuuluva üksiku töötaja tootlikkus, üldistatakse varasemaid teadmisi ja kogemusi kogu grupi töötajate keskmisest tootlikkusest ning kasutatakse seda keskmist üksikute töötajate töötasude määramisel (kuigi üksiku töötaja tootlikkus võib tegelikult oluliselt erineda grupi

[44] Või ei ole piisaval detailsusastmel analüüs võimalik vaatluste liiga väikse arvu tõttu.
[45] vt täpsemalt Anspal *et al*. 2010, uuringu I etapi teooriate ülevaade

keskmisest). Sellist laadi diskrimineerimise vähendamiseks on kasulikud meetmed, mis alandavad tööandja jaoks kulusid, mis kaasnevad sellist laadi diskrimineerimisega. Näiteks kui tööandja jaoks kohustuslikud statistika kogumise meetmed toovad kaasa selle, et töötajate tootlikkus on paremini jälgitav, siis on tööandjal tasude määramise aluseks võtta objektiivsem info ning statistilise diskrimineerimise osa on väiksem.

Sellist laadi diskrimineerimine ei ole valdavalt ettevõtte palgapoliitikasse sisse kirjutatud, vaid toimub pigem intuitiivsel tasandil ning teadvustamata. Selle kasutamise peamiseks põhjuseks on otsuste tegemise kiirus ja kuluefektiivsus. Iga inimese tootlikkuse täpne hindamine on oluliselt aeganõudvam ja kulukam kui teadaolevate ligikaudsete lähendite kasutamine. Eeltoodu tähendab aga seda, et üksikindiviid võib oma grupitunnuse pärast kannatada (aga ka võita). Selle kohta, millised on naiste võimed, oskused ja kvaliteet töötajana võrreldes meestöötajatega, levib ühiskonnas erinevaid veendumusi, mis reeglina seavad naised halvemasse positsiooni kui mehed. Soolise võrdõiguslikkuse monitooring näiteks näitas, et mõningate inimeste meelest, pole naised nii pühendunud töötajad kui mehed ning sageli ei peeta neid sama headeks juhtideks kui mehi (Vainu *et al.* 2010).

Mida enam põhineb töötasustamise korraldus subjektiivsetel otsustel, seda enam mõjutavad palka kujundavaid otsuseid otsustajate eelarvamused ja väljakujunenud stereotüüpsed hoiakud. Objektiivsemad (tööpanuse ja tasu otsesel seosel põhinevad) ja reguleeritumad tasustamise süsteemid, kus tasu sõltub selgemalt tootlikkusest (nt tükitasu), peaksid seega tagama olukorra, kus tasud vastavad tööpanusele. Sellisel juhul ei tohiks kujuneda ka võrdväärse töö eest saadavad tasud sooliselt erinevaks.

Käesoleva uuringu raames läbi viidud juhtumiuuringud kajastasid olukordi, kus tööandjad ei olnud palgasüsteemide kujundamisel soolise õigluse aspekti eraldi silmas pidanud, kuigi peeti oluliseks nii töötasude õiglaseid proportsioone erinevate ametikohtade vahel kui ka töösoorituse vastavust tasule. Seega õiglus kui selline oli neile tööandjatele oluline, kuid nad ei olnud teadvustanud eraldi õigluse soolist aspekti. Kui tööandjad ei ole teadlikud sellest, et töö tasustamisel võib nende organisatsioonis toimuda soo alusel erinev kohtlemine, siis ei võta nad ka midagi ette, et oma diskrimineerivat käitumist muuta.

Meetmed tööandjatepoolseteks tegevusteks sooliselt ebavõrdse tasustamise tuvastamiseks organisatsioonis võivad ulatuda lihtsast statistika kogumisest kuni kohustuslike iga-aastaste võrdväärse töö eest saadavat tasu ja võrdset kohtlemist hindavate auditiiteni (*equal pay audit/review*, auditite metoodika kohta vt täpsemalt Kallaste *et al.* 2010). Ühest küljest tagab andmete kogumise kohustus selle, et tööandjad peavad tegelema töötasude soolise erinevuse teemaga, seeläbi saades teadlikuks võimalikest soolistest erinevustest personali- ja palgapoliitikas ning tehes vajadusel korrektiive. Tööandjate teadlikkuse tõstmist läbi andmete kogumise käsitleb järgmine alapeatükk. Teisest küljest võimaldab info olemasolu töötajatel ja kolmandatel isikutel hinnata soolise võrdõiguslikkuse olukorda organisatsioonis ning nõuda võrdset kohtlemist. Töötajate paremat teadlikkust käsitleb teine alapeatükk.

5.1.1 Organisatsiooni tasandil andmete kogumine ja analüüsimine

Mitmes Euroopa riigis on seadustega pandud tööandjale kohustus jälgida soolist palgaerinevust. Näiteks on Taanis, Rootsis ja Itaalias tööandjal (vastavalt alates suurusega 35, 10 ja 100 töötajat organisatsioonis) kohustuslik monitoorida ning vältida soolisi palgaerinevusi (Ponzellini *et al.* 2010).

Siinkohal ei käsitleta meedet, mis on lihtne soopõhine andmete kogumine ja talletamine tööandja poolt. Seda seetõttu, et lihtsalt andmete kogumine, ilma täiendavate tegevusteta, on suure halduskoormusega ning suhteliselt väikese mõjuga soolise palgalõhe muutmisele. Sellise meetme tulu saab tuleneda sellest, et tööandja teadvustab endale teema olulisust. Meetmed, mida siinkohal käsitleme on sellised, mis lähevad kaugemale lihtsast andmete kogumisest ning eeldavad ka andmetel põhinevalt võrdväärsete tasude analüüsimist ja tasustamise korrektiivide tegemist.

Eestis kehtiva soolise võrdõiguslikkuse seaduse (RT 2004, I , 27, 181) kohaselt peab tööandja koguma soopõhiseid tööalaseid statistilisi andmeid, mis vajadusel võimaldavad asjaomastel institutsioonidel jälgida ja hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist töösuhetes (SoVS §11 lg 2 ja §6 lg 2 p.3). SoVSis kehtestatud keeld tööandjale mitte diskrimineerida võrdväärse töö tegijaid soo alusel tasustamise või töösuhtega seotud hüvede andmise ja saamise tingimuste osas eeldab tööandjate võimet ja oskust hinnata oma organisatsiooni ametikohtade väärtusi, et tuvastada võrdväärsed tööd ning tagada oma tegevuse vastavus seadusele. 2010. aastal välja antud SoVS kommenteeritud väljaanne sisustabki vastavad sätted tööandja kohustusega viia ellu soolise palgaerinevuse audit organisatsioonis. Praktikas aga ei ole Vabariigi Valitsus võtnud vastu määrust, mis tööandjale otsesed juhised annaks, milliseid andmeid koguma peab ning kuidas võrdväärne töö defineerida. (Albi *et al.* 2010) Käesoleva uuringu III etapi juhtumites osalenud organisatsioonides ei olnud, ühe erandiga, soopõhiseid palgaandmeid varem analüüsitud.

Tööandjatel on raske näha otsest kasu piisava detailsusega soolises lõikes andmete kogumiseks tehtavatest kulutustest. Kui aga andmete kogumine on seadusega juba ette kirjutatud, seega tehakse ka vastavaid kulutusi, siis ei ole eeldatavasti otsest põhjust, miks tööandja ei peaks nende kohustuste täitmisel tekkinud teavet kasutama. Seega, kui tööandjad täidavad soolises lõikes andmete kogumise kohustust, võib see aidata kaasa ka diskrimineerimise vähenemisele organisatsioonis. Näiteks on võrdväärse töö eest võrdse palga maksmise printsiibi järgimiseks vajalik hinnata kõikidel organisatsiooni ametikohtadel tehtava töö väärtust ehk läbi viia ametikohtade hindamine. Andmete kogumise tulemusena saadav täpsem info tööde väärtuse kohta võib aidata vältida olukordi, kus palkade määramisel lähtutakse statistilisest diskrimineerimisest grupitunnuse alusel. Samas kerkib selle meetme puhul üles kaasneva halduskoormuse ning saavutatava tulemuse proportsionaalsus. Lisaks võib töökohtade sooliselt tasakaalustatud hindamine ning töötasude hindamisega vastavusse viimine vältida „naiste tööde“ alaväärtustamist. Kui hindamisel põhinevalt viiakse ellu korrektuure, mis tagavad sooliselt tasakaalustatumad tasud, siis aitab see vähendada ka soolist palgalõhet.

Sooliselt võrdse töötasu tagamiseks rakendatud meetmete detailid on riigiti oluliselt erinevad. Sellest tulenevad erisused meetmete efektiivsuses ja kulutõhususes. Chicha (2006) jagab soolise palgalõhe vähendamise eesmärgil erinevates riikides kasutusel olevad meetmed, mis panevad tööandjale andmete kogumise ja analüüsi kohustuse, kolme gruppi vastavalt meetmete rakendamise viisile ja meetme tulemustele esitatud nõuetele:

1. Tööandjatel on kohustuslik võrdväärse töö eest maksta võrdväärset tasu, ühtlasi on kohustuslik hinnata, kas see kohustus on täidetud. Võrdse töö eest võrdväärse tasu maksmise hindamise meetodiks on võrdse palga audit. Võrdse palga auditi läbiviimiseks on tööandjatele ette nähtud järjestikused sammud ranges tegevusraamistikus (sh analüütiliseks ametikohtade hindamiseks[46]). Kui auditi tulemusel ilmneb palkade ebavõrdsus, tuleb tasud

[46] Ametikohtade hindamise metoodika kohta vt täpsemalt Kallaste *et al* 2010.

korrigeerida etteantud aja jooksul. Tööandjad peavad võrdse palga auditeid läbi viima regulaarselt. Selline meetmete süsteem oli 2006. aasta seisuga nt Rootsis, Kanadas (Quebecis) ja Soomes.

2. Tööandjad on kohustatud töötasustamisel rakendama mittediskrimineerivaid praktikaid, kuid võrdse palga auditi tegemine ei ole kohustuslik. Tööandjaid innustatakse ja toetatakse igati palkade soolisi erinevusi analüüsima ja ametikohtade hindamist läbi viima (arvukate juhendeid ja abivahendite abil), kuid tööandjad saavad ise valida, mil moel tagada mittediskrimineeriv palgapoliitika. See tähendab, et võrdse töö eest võrdse palga maksmise hindamine on vabatahtlik[47]. Selline meetmete süsteem on nt Suurbritannias ja Hollandis.
3. Eesmärk on küll saavutada võrdne tasu võrdväärse töö eest, kuid vahendid ja seatud eesmärgid tööandjale on kombineeritud selliselt, et need peaksid adresseerima nii naiste ja meeste palgaerinevuste tekkimise põhjuseid laiemalt (erinevused edutamise praktikas, juurdepääs koolitustele jms) kui ka kitsamalt – otseselt diskrimineerivat palgaerinevust. Näiteks on sellesse gruppi kuuluvad meetmed kasutusel Prantsusmaal ja Šveitsis[48], Saksamaal ja Luksemburgis. Chicha (2006) hinnangul toob selline olukord kaasa segaduse, kus ühe meetmega püütakse väga erinevaid tulemusi saavutada ning seetõttu ei ole meede tegelikult tõhus. Seega puudub selline võrdväärse töö eest võrdse tasu hindamisele ning sellel põhinevalt tasude korrigeerimisele suunatud meede.

Seega võib öelda, et organisatsiooni tasandil on juhtudel, kus nähakse mingit rolli võrdväärsel tööl võrdse tasu maksmise hindamisel, laiemalt kaks lähenemist: (1) kohustuslik võrdse palga audit ning sellele vastav palkade võrdväärsuse saavutamise plaan; (2) vabatahtlik võrdse palga audit ning vabatahtlik palkade korrigeerimine, suurema rõhuga ebavõrdsust tekitavate käitumiste likvideerimisele ilma hindamise kohustuseta. Nende kolme variandi valguses vaatame ka järgnevalt võimalikku täpsustatud meedet Eesti jaoks.

On piisavalt näited selle kohta, et vabatahtlikul rakendamisel põhinev võrdse tasustamise hindamine ei motiveeri üldjuhul tööandjaid sellega tegelema. Võrdse tasustamise auditite tegemise soovituste ja juhendite koostamise ajenditeks on muuhulgas varem toimunud diskrimineerimiskaebused ja -vaidlused (nt. Suurbritannias, Kanadas ja Hollandis Chicha (2006). Seetõttu rõhutatakse, et analüütilise ametikohtade hindamise läbiviimine on kohtuvaidluse puhul oluliseks garantiiks tööandjale, et tagatud on vastavus seadustele (Armstrong 2005). Kuigi audit on praktiliselt ainuke garantii tööandjale, et võrdväärsel tööl makstakse võrdväärset tasu, ei ole vabatahtlik auditite elluviimine eriti laialdane. Enamasti on selle põhjuseks asjaolu, et tööandjad arvavad, et töötasud on sooliselt võrdsed. Nt Suurbritannias leidsid 93% tööandjatest, kellel puudus igasugune kokkupuude võrdse tasustamise auditite tegemisega, et nad ei tee seda põhjusel, et neil on juba võrdsed tasud (Adams *et*

[47] Samas on näiteks juhul, kui töötaja pöördub kohtusse võrdse palga audit vajalik selleks, et tõestada, et võrdväärsel tööl olid tasud võrdsed.

[48] Šveitsis on alates 2005. a kasutusel huvitav meede, kus avalike hangete raames on tööandjad kohustatud näitama, et nende organisatsioonis on samaväärsel tööl tasud võrdsed. Selleks peaksid nad tegema individuaalsete töötasude põhjal regressioonanalüüsi (spetsiaalse tasuta programmi LOGIB abil), kus selgitavate muutujatena kajastuvad kvalifikatsioon ja ametigrupp. Kui selgitamata palgalõhe ületab 5%, võidakse ettevõte hankest eemaldada või nõuda täiendava uurimise läbiviimist (Chicha 2006, Smith 2010, vt täpsemalt ka http://www.bbl.admin.ch/bkb/00235/00362/00385/00387/index.html?lang=de) Kuna aga selline lähenemine ei võimalda praktikas öelda midagi eksisteeriva diskrimineerimise kohta nt ametigruppide vahel, siis ei pruugi see sugugi viia diskrimineerimise vähenemiseni (Chicha 2006).

al. 2008). Samuti ei ole kohtukaebused soolise võrdse kohtlemise taotlemiseks tööl väga laialdased (vt ptk.1.2)

Soolises lõikes oma organisatsiooni tegevuse ja palgaandmete kogumise ja analüüsiga, sh võrdse palga auditi koostamisega kaasneva koormuse leevendamiseks on erinevate institutsioonide poolt välja antud juhendmaterjale ja käsiraamatuid, korraldatud koolitusi, pakutud konsultatsioone, loodud internetilehti jmt. Näiteks Suurbritannias on juba alates aastast 2000 soovitatud tööandjatel viia ellu võrdse tasustamise auditeid, mille läbiviimiseks on mitmeid põhjalikke juhendmaterjale välja antud[49]. Kuigi aastate jooksul on selliseid auditeid koostanud tööandjate osatähtsus tõusnud, oli 2008. aastaks vaid 17% tööandjatest võrdse tasustamise auditi läbi viinud (Adams *et al* 2008). Samas oli Chicha (2006) viidatud andmete kohaselt Quebecis, kus auditite koostamine ja ametikohtade hindamine on kohustuslik, 200 ja enama töötajaga organisatsioonidest seda teinud 80,2%.

Võrdse tasustamise analüüs hõlmab enamasti analüütilist ametikohtade hindamist – keerukat protsessi, mille eesmärk on määratleda võrdväärsed tööd ning võrrelda meeste ja naiste töötasude erinevusi võrdväärsel tööl. Eelkõige just võrdväärse töö määratlemine muudab ametikohtade hindamise keeruliseks ja mahukaks ettevõtmiseks. Sageli on organisatsioonides palju väga erinevate tööülesannete, vastutuse jm poolest erinevaid ametikohti. Ametikohtade erinevate aspektide väärtuse hindamiseks on tarvis luua spetsiaalne sooliselt tasakaalus, detailne hindamisvahend. Vastasel juhul ei pruugi ametikohtade hindamine tuua kaasa positiivset arengut palkade soolise ühtlustamise osas. Seetõttu on selle meetme toimimise üheks oluliseks eelduseks põhjalikud juhendid ning koolitused (nagu nt on Suurbritannias, Rootsis), et tööandjad oskaksid analüütilist ametikohtade hindamist kvaliteetselt läbi viia. Näiteks leiti Suurbritannias 2008. aasta võrdse tasustamise auditite uuringus, et 16% võrdse palga auditi läbi viinud ettevõtetest võrdlesid tasusid võrdväärsel tööl ja 1% tööandjatest ei olnud vaatamata põhjalike juhendmaterjalide olemasolule võrrelnud naiste ja meeste tasustamist võrdväärsetel töödel, vaid mingil muul alusel.

Detailsete juhendite vajadusele viitab ka devalvatsiooni teooria, mille järgi on üldiselt ühiskonnas naiselikud oskused ning ametid vähem väärtustatud kui mehelikud oskused ja ametid. Selline tendents võib kanduda üle ka ametikohtade hindamisse. Rubery ja Fagan (1994) rõhutavad, et hoolimata sooneutraalsetest palgasüsteemidest ning samaväärsete ametikohtade hindamis-süsteemidest võivad ka need olla sooliselt kallutatud. Soolise palgalõhe uuringu kolmandas etapis ehk juhtumiuuringu osas (Kallaste *et al.* 2010) selgus, et ametikohtade hindamisel põhinev palgasüsteem võib viia olukorrani, kus võrdväärne töö on tasustatud võrdväärselt, kuid samas ei pruugi ka alati nii toimida. Tulemus võib sõltuda sellest, kas hindamine on läbi viidud sooliselt tasakaalustatult ning mil viisil hindamistulemusi rakendatakse. Kui tavapäraselt naiste poolt tehtavad tööd või peamiselt naistega seonduvad oskused (nt suhtlemine, klienditöö) leiavad madalamat väärtustamist kui mehelikud oskused ja omadused (nt füüsiline jõud), võib tulemuseks olla, et naiste ameteid hinnatakse madalamalt ning naised saavad madalamat palka[50]. Kuna ametikohtade hindamismeetod on väärtuspõhine, siis ilma soolisele tasakaalule spetsiaalselt tähelepanu

[49] Vt Equality and Human Rights Commission. Equal Pay. http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/information-for-employers/equal-pay-resources-and-audit-toolkit/

[50] Ühe näitena sellest, kuidas ametikoha väärtuse hindamisel võetakse füüsilise töö kriteeriumi puhul tavaliselt arvesse tõstetava eseme kaalu, kuid ei arvestata näiteks liigutuse sagedust ja kestust võib tuua hooldajad ning medõed, kelle töökohustuste hulka kuuluvad patsientide tõstmine ja ka supermarketite kassiirid, kes päeva jooksul rakendavad oma jõudu kaupade tõstmiseks kokkuvõttes võib olla rohkem kui laotöötajad (Donlevy *et al.* 2007).

pööramata on oht, et hindamismeetod taastoodab soolist palgalõhet ning naiste ametikohtade alaväärtustamist.

Seega võib teiste riikide kogemuste põhjal öelda, et kui sellist andmete kogumist ning võrdväärse tasustamise analüüsi meedet rakendada, siis see peaks olema kohustuslik, sest vastasel juhul seda lihtsalt ei rakendata. Nii teiste riikide kogemustel kui käesoleva uuringu III etapi analüüsil põhinevalt peaks selle kohustusega kaasnema väga **detailne ning põhjalik juhis** selle kohta, mis on võrdväärne töö, kuidas seda täpselt, soopõhiselt hinnata ning kuidas võrdväärsed tasud saavutada. Vastasel juhul ei anna andmete kogumine oluliselt juurde sellele olukorrale, mis on ilma selle meetmeta.

Soopõhise andmete analüüsi kohustusliku meetmena rakendamisel aga kerkib üles küsimus meetme proportsionaalsuse kohta. Arvatav tulu selle meetme rakendamisest tuleneb sellest, et väheneb tööandja poolne diskrimineerimine ning ametikohtade väärtustamine muutub objektiivsemaks, eelduseks on aga, et selline diskrimineerimine esineb. Ühiskonna jaoks tõuseb kasu sellistest organisatsioonidest, kus tehakse analüüsi tulemusena kohandusi tasudes. Halduskoormus aga rakendub kõikidele, nii diskrimineerivatele kui mittediskrimineerivatele tööandjatele.

On ilmne, et meetme rakendamise valmidus sõltub sellest, millist tulu sellest loodetakse ning mis on rakendamise kulud. Antud meetme puhul ei ole selle rakendamisest saadavad tulud tööandjate jaoks tunnetatavad või on parimal juhul kaudsed ja pikaajalised, samas kui kulud on otsesed ja keerulisemate hindamismeetodite rakendamisel suhteliselt suured. Võrdse palga auditi läbiviimine, sh eelkõige ametikohtade hindamine kestab suuremates organisatsioonides sageli rohkem kui pool aastat ning selle elluviimine vajab mitme inimese panust. Sellele lisanduvad palgasüsteemi korrektsioonide kavandamised ja elluviimised ning hilisemad järelhindamised. Millised on tööandjate jaoks keskmiselt ametikohtade hindamise kulud ja tulud, on raske hinnata, kuna terviklikke kulu-tulu analüüse sellise meetme rakendamise kohta ei olnud võimalik leida. Mõned näited aga kinnitavad, et kulud on ettevõtete jaoks suhteliselt suured. Näiteks 1992-1994. aastatel maksis Ontario andmetel keskmine võrdse tasustamise auditite administreerimine ligi 40 tuh krooni[51] väiksemates ettevõtetes ja üle 1,2 milj kr[52] suurtes erasektori ettevõtetes. Suurbritannias olid kolme organisatsiooni hinnangud rahalisele kulule 2005. aastal 332-886 tuh kr[53]. (Chicha 2006) Kohustusliku analüüsi korral tuleb tähele panna, et kulu rakendub kõikidele tööandjatele.

Tulude poolelt tuleb vaadata kahte aspekti: tulu organisatsiooni jaoks ja tulu ühiskonna jaoks. Organisatsioonides, kus on hinnatud soolist tasude võrdsust võrdväärsel tööl, on ebakõlade ilmnemisel tehtud ka korrektuure. Näiteks Ontarios oli perioodil 1991-1994 väikestes ettevõtetes kohandatud töötasusid keskmiselt 1,4% palgafondist 500 ja enama töötajaga erasektori organisatsioonides 0,6% ning avaliku sektori organisatsioonides 2,2%. Seega on korrektuurid olnud keskmiselt suhteliselt väikesed.

Tööandjate jaoks ilmnevate tulude poolele rahalisi hinnanguid ei ole. Seetõttu ei ole võimalik öelda, kas meede on ka organisatsiooni jaoks kasulik (tulud ületavad kulusid). Tulude poolel on otsesed tulud seotud ainult kohtuvaidluste vältimisega ning kõik ülejäänud tulud (nagu nt parem maine võrdsete võimaluste organisatsioonina, väiksem aeg uute sobivate töötajate leidmiseks, väiksem

[51] 9000 CAD; CAD keskmine kurss 1994. a oli 1 CAD=10,44 EEK.
[52] 121 000 CAD
[53] 15-40 tuhat GBP; 2005. a 1 GBP=22,15 EEK.

tööjõu voolavus, parema kvalifikatsiooniga töötajaskonna tõttu väiksem vajadus koolituseks jne) on kaudsed, keskmise või pika aja jooksul ilmnevad ning seetõttu raskesti hinnatavad. Eestis, kus kohtuvaidluse oht on vähene ei saa kohtuvaidluse vältimisest tulenevad tulud praeguse seisuga olla suured.

Eelpool kirjeldatud võrdse palga auditite läbiviimise kui kohustusliku meetme juurutamisel on oluline silmas pidada ka seda, et auditiga kaasneva ametikohtade hindamise läbiviimine on küllaltki keeruline. Väga selgeid ja täiesti üheselt mõistetavaid juhiseid ametikohtade hindamise elluviimiseks ei ole võimalik välja töötada. Kui organisatsiooni juht on soolise võrdõiguslikkuse teemade osas positiivselt meelestatud, siis suudab ta tõenäoliselt tagada konstruktiivse lähenemise hindamise läbiviimisel ning saadud tulemused peegeldavad suures osas tegelikkust. Kui juhtkond on aga negatiivselt meelestatud ning viib ametikohtade hindamist läbi vastumeelselt, siis on oht, et viiakse läbi hindamine, mis suudab laias laastus õigustada ettevõttes rakendatavat personalipoliitikat – ametikohti kirjeldavate tegurite määratlemisel ja ametikohtade hindamisel on alati teatav lõtk, mida saab soovi korral ära kasutada.

Võttes arvesse eelnevaid argumente, ei ole selliste meetmete kohustuslikuks muutmine tõenäoliselt otstarbekas. Samas ei ole ka vabatahtlik rakendamine tulemuslik, sest seda tehakse väga vähesel määral. Siiski peaks olema võimalus neil, kes seda soovivad teha, olema piisav info, mis tutvustaks võrdse palga auditeid ja ametikohtade hindamise süsteemi kui üldist palgasüsteemi ning personalipoliitika kujundamise vahendit, mille abil saab muuhulgas ka palkade soolist õiglust hinnata ning tagada. Lisaks on oluline aidata ettevõtetel kujundada hindamisvahendid, mis oleksid sooliselt tasakaalus ning ei toodaks soolist ebavõrdsust.

5.1.2 Töötajate parem teadlikkus töötasudest

Soolise palgalõhe püsimisel võib olla oma osa ka teistsugusel informatsiooni asümmeetrial – töötajad ei tea teiste töötajate töötasusid ning ei oska seetõttu palgaläbirääkimistel juhtida tööandja tähelepanu olukordadele, kus nt statistiline diskrimineerimine viib ebaõiglase tasustamiseni. Kui töötajate töötasud on salastatud, siis ei ole neil informatsiooni otsustamaks, kas nad saavad oma töö eest õiglast tasu või mitte. Töötasude avalikustamine võiks viia selleni, et töötajad saavad ise jälgida seda, kas võrdväärse töö eest on tasud võrdsed ning oskavad seda infot kasutada ka palgaläbirääkimistel. See on eriti oluline sellisel tööturul, kus kollektiivsete läbirääkimiste roll on väike (nagu valdavalt Eestis) ning organisatsioonides, kus palgasüsteemid ei ole väga struktureeritud või ametikohtade hindamisel põhinevad, vaid pigem sõltuvad individuaalsetest läbirääkimistest, subjektiivsetest otsustest.

Seonduvaks probleemiks on üleüldine infopuudus tööturul valitsevate töötasude kohta. Eestis ei ole olemas usaldusväärset ning piisavalt detailset infot töötasude kohta erinevatel ametikohtadel. Statistikaameti poolt kogutav info avaldatakse nii pika viitajaga, et muutliku tööturu tingimustes ei saa seda palgaläbirääkimise sisendina kasutada. Seetõttu mängib suuremat rolli tasude läbirääkimistel inimeste eneste initsiatiiv ning teadlikkus.

Töötasude statistika avaldamine on üheks kõige levinumaks palgalõhe vähendamise meetmeks Euroopa Liidu liikmesriikides. Tegemist on kaudse meetmega, mille eesmärk on luua kõigile huvilistele võimalused palkade võrdluseks. Lahendused jagunevad laiemalt kaheks: organisatsiooni tasandil töötasude avalikustamine ja riiklikul tasandil ametikohtade kaupa töötasude info kogumine ja avalikustamine.

Organisatsiooni tasandil töötasude avalikustamise meetmed võib omakorda jagada kaheks:

1. Meetmed, mis elimineerivad takistused, et töötajad saaksid omavahel töötasude infot vabalt vahetada (palgainfo ei tohi olla salajane);
2. Meetmed, mis eeldavad tööandjalt proaktiivset käitumist töötasude avalikustamise näol.

Esimese grupi alla võib tuua mitmeid näiteid erinevates riikides rakendatud meetmetest. Näiteks Taanis on kõik palgaga seotud konfidentsiaalsusnõuded kuulutatud õigustühiseks. Selliste nõuete lisamine lepingutesse on seadusevastane ning inimesed võivad oma palku avalikult arutada (Jørgensen 2001). Ka Inglismaal kuulutati 2009. aastal võrdõiguslikkuse seaduse muudatustega lepingutes kehtetuks konfidentsiaalsusklauslid, mis keelavad töötajatel oma palku kolleegidele avalikustamast. See muudatus viidi sisse selleks, et julgustada suuremat avatust töökohal ja töötajatevahelist dialoogi (Hall 2009).

Tegemist on meetmega, millel puudub märkimisväärne halduskoormus. Sellega ei kaasne olulisi täiendavaid kulusid ei tööandjatele ega riigile. Seega on tegu lihtsalt rakendatava meetmega, millel võib olla ka mõningane mõju, kuna annab individuaalsel tasandil töötajatel võimaluse palkade salastatuse klausli eemaldamiseks töölepingust. Ei ole küll teada, kui laialdaselt on selline säte Eesti töötajate lepingutes levinud, mistõttu on raske hinnata, kui suurt arvu töötajaid selline muudatus puudutab. Praeguses töölepinguseaduses on sätestatud, et tööandja võib määrata, millise teabe kohta kehtib töötajal tootmis- või ärisaladuse hoidmise kohustus. Kuna selline klausel on mitmeti tõlgendatav, võiks seadus selgelt keelata tööandjal töötajal palgainfot saladuses hoida (ennekõike kolleegide eest).

Eesti kontekstis on keeruline öelda, kui palju sellise seadusemuudatusega suureneb töötajate teadlikkus kolleegide palkadest. Juhtumiuuringusse oli kaasatud avaliku sektori organisatsioon, kus kõik töötasud olid avalikud, kuid kus siiski leidus inimesi, kes ei teadnud kolleegide palkasid. Samuti selgus selle organisatsiooni töötajate küsitlusest, et töötajad ei arutle avalikult töötasude üle. Seega võib olla tegu kultuurilise barjääriga, mistõttu ainult palkade avalikustamine ei vii selleni, et nende üle ka arutletakse. Seega saab see meede sooliselt palkade erinevuse vähendamisel toimida juhul, kui palkade salastamise keelamisele lisaks julgustatakse inimesi (teavituse jmt kaudu) omavahel palgainfot jagama ning analüüsima.

Teine grupp organisatsiooni tasandi meetmeid kohustavad tööandjaid avaldama töötasude infot otseselt töötajatele (või töötajate esindajale). Näiteks tuleb Taanis avaldada info töötajate gruppide tasude kohta, kus vähemalt 10 naist ja 10 meest teevad sama tööd (Larsen 2007). Austrias on samuti palkade läbipaistvust suurendava skeemina kasutusse võetud palkade avalikustamine. Ettevõtetes, kus töötab enam kui 25 töötajat, peab avalikustama ettevõtte sees anonüümsed töötasude nimekirjad. Eeldatavalt aitab palkade avalikustamine töötajatele kaasa tasude võrdsustumisele, kuna Austria töötajad üldjuhul ei tea teiste töötajate tegelikke tasusid (Adam 2010). Seega ei ole neil võimalik end kolleegidega võrrelda ega ebavõrdset kohtlemist tuvastada. Ka see meede on suhteliselt väikese halduskoormusega, kuna ei hõlma spetsiaalse info kogumist, vaid ainult olemasolevate andmete avalikuks tegemist.

Eestis võiks sellist laadi kohustav meede olla mõnevõrra paremini toimivam kui pelgalt palkade salastamist keelav seaduse säte. Kui sama ametiala töötajate palgad on aga avalikult kättesaadavad, siis on selle info kasutamine läbirääkimistel tööandjaga oluliselt lihtsam ja seega ka tõenäolisem

(kuigi nagu nägime ülaltoodud näitest ei pruugi see viia töötajate teadlikkuseni teiste tasudest). Selline meede vähendab võimalust töötajaid ebavõrdselt kohelda (nii soo alusel kui ka muudel alustel) ning tekitab vajaduse palgasüsteem muuta läbipaistvamaks ning selgitada töötajatele erinevate ametikohtade palkade erinevuste põhjuseid ning asetust ametihierarhias.

Riigi tasandil ametialade töötasude info avalikustamisel oleks laiem mõju kui ainult ettevõtte tasandil diskrimineerivate praktikate kaotamine. Sellise info järgi on vajadus ka laiemalt kui ainult soolise võrdõiguslikkuse kontekstis - näiteks tööjõuvajaduse prognoosimisel või karjäärinõustamisel. **Seega oleks vajalik kasutusele võtta meetmed, mis võimaldaks koguda sooliselt eristatud palgaandmete statistikat, kus on toodud: palgaandmed, detailne standardne ametialade klassifitseerimiskood (ISCO), töötundide arv (et oleks eristatavad osalise koormusega ja täiskoormusega töötajad).** Tänasel päeval tegeleb sellise statistika kogumisega Statistikaamet, kust aga viimased kättesaadavad andmed on alles 2007. aasta kohta. Seega oleks vajalik nii soolise võrdõiguslikkuse, aga ka muude valdkondade arendamiseks tagada operatiivne detailne palkade statistika ametikohtade ja tegevusalade lõikes.

Üheks lahenduseks võiks siinkohal olla Maksu- ja Tolliameti poolt tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonidel kogutavaid palgaandmete täiendamine töökohtade ISCO koodiga ja töötajate töötundide infoga. Sellise info kogumine MTA poolt võimaldaks arendada välja tehnilise lahenduse, mis automaatselt peale andmete esitamist tööandja poolt või mingi teatud regulaarsusega koostaks soolises lõikes lühiülevaate esitatud andmetest ning edastaks selle tööandjale. Antud meede tooks kaasa olulise halduskoormuse kasvu võrreldes tänasega nii maksuametile kui tööandjatele. Samas kujuneks suur osa ametikohtade info sisestamisega seotud halduskoormusest ühekordseks tarkvaraarenduseks ning ametikohtade määratlemiseks. Töötundide sisestamine tooks aga kaasa jooksva igakuise halduskoormuse, mis võib osutuda väga suureks.

Kokkuvõttes võib eeldada, et kõikide osapoolte parem informatsioon töötasude ja töösoorituste kohta võimaldab vähendada muuhulgas soolisi tasude erinevusi. Antud meetme puhul ei tuleks halduskoormust võrrelda mitte ainult soolise palgalõhe vähenemisega, vaid ka muudes valdkondades saadava tuluga. On võimalik, et selle meetme poolt loodavad tulud ületavad seonduvaid kulusid, samas on siiski tegemist teatud info edastamise kohustuste puhul ka olulise halduskoormusega ettevõtetele.

5.2 Töökohtade disain

Käesoleva uuringu juhtumiuuringute osa viitas sellele, et see, kuidas ametikohad on disainitud või üles ehitatud, võib mõjutada meeste ja naiste palkade erinevust läbi segregatsiooni kujundamise (Kallaste *et al.* 2010). See, millised ülesanded ning tööd mingi ametikoha juurde kuuluvad, ei ole organisatsioonidele ette antud, vaid konstrueeritud erinevate kaalutluste alusel – peamiseks aluseks on ilmselt majanduslik kasu ning tööülesannete loogiline kooskõla. Samas on siiski ametikohad ka sotsiaalselt konstrueeritud, osaliselt ühiskonna tasandil ning kultuuriliselt, osaliselt aga konkreetse töökoha tasandil. Igas asutuses on erinevaid tööülesandeid, mis jagatakse ametikohtade vahel. See, milline on ametikoha väärtus organisatsioonis, sõltub aga sellest, milliseid ülesandeid see sisaldab ning kuivõrd neid ülesandeid väärtustatakse.

Juhtumiuuringud viitasid võimalusele, et teatud juhtudel võidakse ametikohad konstrueerida nii, et need võivad olla sooliselt kallutatud. Näiteks oli ühel juhul madalamalt väärtustatud ülesanded (näiteks assisteerivad ülesanded) liidetud ametikohale, mida peeti sobilikumaks naistele, ning

kõrgemini väärtustatud ülesanded (näiteks komandeeringutel käimine) ametikohale, mis on täidetud meestega ning mida peetakse mehelikuks. Jagades ülesandeid teatud viisil, võib juhtuda, et jagataksegi soorollidest lähtuvalt ühed ametid meestele, teised naistele. Kuna traditsiooniliselt on lihtsamad ja assisteerivad ametid ette nähtud naistele ning kuna naistele omaseid oskuseid väärtustatakse vähem, siis võib selline ametikohtade konstrueerimine põhjustada ühelt poolt segregatsiooni, teisalt aga otseselt ka palkade erinevust. Ka teises juhtumis oli naistele takistuseks ühe konkreetse ametikohal töötamiseks asjaolu, et seal pidi sooritama mõnikord füüsiliselt raskeid ülesandeid, mida peeti naistele raskeks. Tööjõupuuduse olukorras aga võeti siiski tööle naine ning tööjaotus korraldati ümber nii, et meestöötajad said omale mõne füüsilist jõudu nõudva ülesande lisaks ning naistöötajalt võeti neid mõnevõrra vähemaks.

Nii nagu organisatsioonid on pidevas muutumises ning dünaamilised, nii on ka organisatsiooni ametikohad – lisandub uusi ülesandeid, ülesanded jagunevad ümber jne. Seega on tegu protsessiga, milles samuti taastoodetakse soorolle ning segregatsiooni.

Ametikohtade ning nendega kaasnevate ülesannete süstemaatiline analüüs on üheks võimaluseks, kuidas ametikohtade disaini kaudu naiste ametite väiksemat väärtustamist vähendada. Selleks sobib ametikohtade hindamine, mille peamiseks eesmärgiks on võrrelda erinevate ametikohtade ülesannete väärtust. Ametikohtade hindamise üks võimalik eesmärk on teadvustada ka parimate ja optimaalseimate ametikohtade konstrueerimist – selle meetodi rakendamise raames oleks võimalik analüüsida ka seda, kas erinevad tööülesanded on tasakaalus ning nõuavad sarnast kompetentsi ning ettevalmistust. Kuna ametikohtade hindamise üheks osaks on ametikohtade seadmine hierarhiasse, siis on loogiline ühtlasi ka läbi mõelda see, mis on need tööülesanded, mille alusel see hierarhia kujuneb ning kas see on mõistlik.

On ameteid, mille nõudmised töötajatele ning töötingimused sõltuvad oluliselt ametikoha sisustusest ning tehnilisest varustatusest. Uuringu III etapi raames läbiviidud intervjuud viitasid sellele, et teatud juhtudel võib olla tootmistööde puhul soolise segregatsiooni põhjustajaks asjaolu, et töö nõuab suurt füüsilist pingutust ning seetõttu ei peeta ametit naistele kohaseks. Samas tõdes üks tööandja, et teatud investeeringute abil oleks võimalik töökoht kujundada selliselt, et füüsilise jõu kasutamise vajadus väheneks ning ka naised oleksid võimelised ametikohal töötama. Sellele, et füüsilise jõu tähtsus teatud ametikohtadel on juba vähenenud, kuid harjumusest peetakse neid ametikohti jätkuvalt edasi mehelikeks, viitas ka varem läbiviidud uuring (Karu *et al.*2007).

Ettevõtjate jaoks ei ole soolise segregatsiooni vähendamine ning oma ettevõttes vastassugupoole suurem rakendamine motivatsiooniks, mis paneks neid tegema investeeringuid tehnilistesse vahenditesse või ametikoha sisustusse. **Üheks võimaluseks oleks pakkuda ettevõtetele rahalist toetust töökorralduse, varustuse või sisustuse moderniseerimiseks juhul, kui see vähendab füüsilise jõu kasutamist ning võimaldab värvata ametikohale ka naisi.** Tegu võib olla ka näiteks olukorraga, kus nais- või meestöötaja värbamisel on tarvis uut riietusruumi.

Vajadust naiste värbamiseks traditsiooniliselt maskuliinsetel aladel tekib ise-enesest majanduskasvu ning tööjõupuuduse olukorras. Selline näide oli ka käesoleva uuringu juhtumiuuringute hulgas, kus ühes organisatsiooni tööjõu puuduse olukorras koolitati naistöötajaid ametikohale, kus seni olid töötanud ainult mehed (Kallaste *et al* 2010). Seega toimuvad sellised töökohtade ümberkujundamised teatud juhtudel ka ilma välise sekkumiseta.

Kas oleks vajalik ning mõistlik töökohtade ümberkujundamist innustada ei ole praegu selge. Kindlasti peaks alustama põhjalikumast analüüsist, et täpsustada, kui palju sellise meetmega oleks üldse võimalik segregatsiooni vähendada ning milline võiks olla vastav mõju palgalõhele.

6 Palgalõhe dünaamika jälgimine

Soolise palgalõhe vähendamiseks erinevate poliitikameetmete kaudu on oluline vaadelda soolise palgalõhe muutumist ajas. Et mõista palgalõhe suuruse dünaamikat, on samaaegselt vaja jälgida, kuidas toimuvad arengud ühiskonna ning tööturu nendes aspektides, mis on soolise palgalõhe tekke ja püsimise taga. Selleks pakume järgnevalt välja indikaatorid, millega aegsasti jälgida töö tasustamise erinevuste dünaamikat ning erinevate (struktuursete) tegurite rolli selles.

Indikaatorid peavad olema selged ja täpsed, tuginema olemasolevatele usaldusväärsetele ning tulevikus täiendatavatele andmeallikatele, mis tagab indikaatori jätkusuutlikkuse ning võimaldab selle ajalise jälgitavuse. Seega, järgnevad indikaatorid on esitatud, võttes arvesse andmete olemasolu ning kättesaadavuse hetkeolukorda.

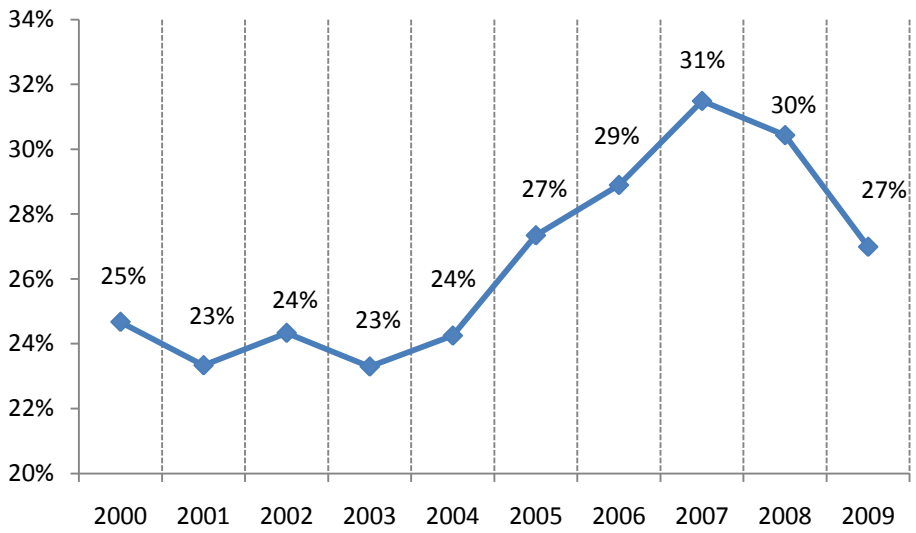
Allpool väljapakutud indikaatorid jagunevad kahte gruppi:

a) keskmise soolise palgalõhe arengut väljendavad indikaatorid (keskmine sooline palgalõhe üldiselt ning eraldi töötajate gruppide kohta);
b) indikaatorid, mis väljendavad palgalõhet mõjutavate struktuursete tegurite (nt segregatsioon) arengut. Siia kuuluvad kõik ülejäänud indikaatorid peale soolise palgalõhe.

Arvestada tuleb seda, et palgalõhe ja seda mõjutavad tegurid ei ole omavahel üks-üheses seoses. Nagu on leitud kõigis Eestis läbiviidud uuringutes, on vaid osa palgalõhest selgitatav mõõdetavate teguritega ja suur osa palgalõhest on selgitamata. Seetõttu võib esineda nii olukordi, kus kõik palgalõhe mõjurid arenevad positiivses (st palgalõhet vähendavas) suunas, kuid palgalõhe sellest hoolimata ei vähene.

- **Keskmine sooline palgalõhe.** Ametlikus statistikas avaldatav ja rahvusvahelistes võrdlustes kasutatav soolise palgalõhe hinnang põhineb tunnipalga statistikal, mida Eestis avaldatakse suure viitajaga. Alternatiiviks sellele oleks kasutada palgalõhe kiirhinnanguna Eesti Tööjõu-uuringust täistööajaga töötavate meeste ja naiste netopalkade erinevust protsendina meeste netopalgast, mille viitaeg on ligikaudu pool aastat. Indikaatorit saab kasutada soolise palgalõhe muutuste suuna ja ulatuse hindamiseks. Võrreldes tunnipalkade statistikaga on hinnang ebatäpsem, kuna valim on väiksem. Siiski on eeliseks hinnangu kiirus. [54]

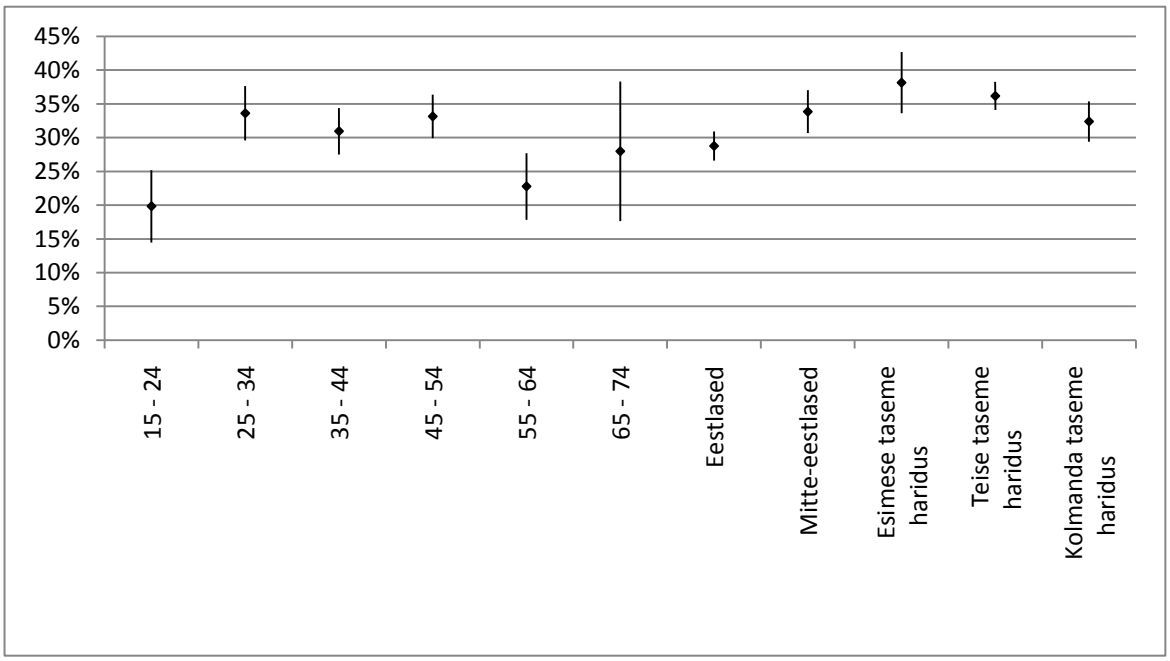
[54] Tuleb märkida, et ka tunnipalkadel (Töötasu struktuuri uuring) põhineva indikaatori regulaarne kogumine ja aegsasti avaldamine on väga oluline, kuna see annab palgalõhele täpseima hinnangu. Seetõttu on oluline hakata seda uuringut taas iga-aastaselt läbi viima.



Joonis 3 Keskmine sooline palgalõhe Eesti Tööjõu-uuringu andmete baasil, 2000-2008.

Allikas: Eesti Tööjõu-uuring, autorite arvutused.

Et saada paremat ülevaadet palgalõhe dünaamika kohta spetsiifiliste töötajate gruppide hulgas, saab indikaatorit arvutada ka rahvuse, vanusegruppide, haridustasemete jm lõikes. Sealjuures tuleb aga arvestada, et palgalõhet detailsemate lõigete kohta arvutades väheneb vaatluste arv valimis, mistõttu arvutatav palgalõhe hinnang on ebatäpsem. Joonis 4 on kujutatud palgalõhe ning usalduspiirid 95%-sel usaldusnivool 2008. aasta kohta vanusegruppide, rahvuse ja haridustasemete lõikes.



Joonis 4. Erinevate töötajagruppide kohta arvutatud soolise palgalõhe usalduspiirid

Allikas: Eesti Tööjõu-uuring, autorite arvutused.

Nagu jooniselt näha, on teatud kategooriate lõikes palgalõhe hinnangu usalduspiirid tulenevalt väikesest vaatluste arvust väga laiad. Sellisteks kategooriateks on eriti noored (vanuses 15-24 a) ning vanemaealised (65-74 a) töötajad. Seetõttu on mõistlik vanusegruppide lõikes palgalõhe arvutamisel eristada kategooriatena noori töötajaid (15-24 a), keskmises tööeas töötajaid (25-54 a) ning vanemaealisi töötajaid (55-74). Vanemaealiste kategooria kohta saab sel viisil täpsema hinnangu, noorte töötajate kategooria usalduspiirid jäävad aga paraku jätkuvalt laiaks. Täpsema hinnangu annaks ka esimese ja teise taseme haridusega töötajate gruppide ühendamine üheks grupiks, arvutades palgalõhe eraldi kõrgharidusega ja kõrghariduseta inimeste kohta.

Tabel 1. Sooline palgalõhe erinevate töötajagruppide lõikes, 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Vanusegrupp:								
15 - 24	26.3%	25.4%	22.3%	10.2%	21.1%	26.8%	26.3%	19.8%
25 - 34	24.1%	22.4%	21.6%	26.3%	27.4%	27.3%	32.1%	33.6%
35 - 44	36.8%	26.0%	26.3%	28.8%	30.6%	32.2%	35.3%	30.9%
45 - 54	23.3%	20.2%	23.8%	21.5%	23.9%	29.8%	30.5%	33.1%
55 - 64	18.1%	30.9%	23.3%	28.1%	29.5%	19.9%	26.6%	22.8%
65 - 74	34.9%	44.6%	25.9%	12.1%	32.0%	28.9%	17.6%	28.0%
Rahvus:								
Eestlased	20.6%	24.6%	23.2%	23.6%	26.3%	29.1%	32.5%	28.8%
Mitte-eestlased	39.6%	28.2%	23.6%	25.6%	30.7%	29.5%	29.4%	33.8%
Haridustase:								
Esimese taseme haridus	25.4%	28.5%	27.5%	27.3%	30.6%	36.1%	37.0%	38.1%
Teise taseme haridus	38.0%	29.5%	29.5%	34.0%	31.0%	34.8%	37.9%	36.2%
Kolmanda taseme haridus	28.9%	31.4%	21.0%	21.6%	31.0%	30.2%	31.3%	32.4%

Allikas: Eesti Tööjõu-uuring, autorite arvutused.

- **Selgitatud ja selgitamata palgalõhe.** Iga-aastaste ETU andmete baasil on võimalik regulaarselt hinnata ka soolise palgalõhe seda osa, mis on selgitatav mõõdetavate teguritega, ning seda osa, mis jääb nende tegurite poolt selgitamata. Sellisel juhul tuleb standardiseerida palgavõrrandis kasutatavate selgitavate muutujate valik, mida iga-aastaselt kasutatakse. Arvesse tuleb aga asjaolu, et selle näitaja tõlgendamine on võrdlemisi komplitseeritud:
    - Selgitamata osa ei ole üheselt tõlgendatav selle osana palgalõhest, mis on tingitud diskrimineerimisest, kuna ei ole võimalik välistada ega kvantifitseerida muude, mittemõõdetavate muutujate mõju meeste ja naiste palkadele.
    - Ka selgitatud osa võib sisaldada diskrimineerimist, näiteks kui see esineb naistel juhtivatele kohtadele jõudmist takistava klaaslae kujul ja kajastub ametiala muutujas, mida palgavõrrandis kasutatakse "selgitava" muutujana. Seetõttu "selgitatud" palgalõhe osakaalu suurenemine ei pruugi olla positiivse arengu näitaja, nt kui see peegeldab segregatsiooni kasvu. Seetõttu tuleks selgitatud ja selgitamata osa dekompositsioon viia läbi nii ametiala ja tegevusala muutujaid kasutades kui ilma nendeta, et hinnata selgitamata palgalõhe ülem- ja alampiiri.

Ülaltoodut arvestades on kahtlemata vajalik selgitatud ja selgitamata palgalõhet regulaarselt hinnata, kuid arvestades nende näitajate, metoodika ja tõlgendamise keerukust, on mõistlik seda teha pigem regulaarse uuringu kui indikaatorite aegrea vormis. See võimaldaks arvutatavad näitajad avaldada koos piisavate selgituste ja konteksti kirjeldusega.

- **Segregatsiooni indeks** (Duncani ja Duncani indeks) näitab, milline protsent naistest peaks töökohta vahetama selleks, et meeste ja naiste osakaalud kõigil tegevusaladel oleks võrdsed (indeksi väärtus on 0, kui segregatsioon puudub ja 100, kui segregatsioon on täielik). Indeksi saab iga-aastaselt arvutada Eesti Tööjõu-uuringu andmetel, võttes aluseks töötajate jaotumise 135 tegevusala lõikes (kombineerides n-ö tegevusalaks ametiala pearühma ja majandussektori). Indikaator võimaldab hinnata soolise segregatsiooni muutumist ajas ning võrrelda tulemusi teiste riikide vastava näitajaga. Indikaator hindab n-ö kombineeritud horisontaalset ja vertikaalset segregatsiooni, neid eraldi pole ETU andmete põhjal võimalik hinnata.

Tabel 2. Soolise segregatsiooni indeks kokku ning haridustasemete ja vanusegruppide lõikes, 2000-2008

Ajaperiood					
2000-2008	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008
50,0	48,5	47,2	49,3	50,4	52,3
Haridustase					
Põhiharidus või madalam		Keskharidus		Kõrgharidus	
47,0		53,1		39,8	
Vanusegrupp					
15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74
54,1	50,2	50,9	51,7	46,4	43,0

Allikas: Eesti Tööjõu-uuring, autorite arvutused.

- **Naiste osakaal juhtivate töötajate hulgas** annab hinnangu naiste ametialasele edasijõudmisele. Indikaatorit saab arvutada ETU andmete põhjal, käsitledes juhtivate töötajatena ISCO klassifikaatori kategooriat "Seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid".

Tabel 3. Naiste osakaal juhtivtöötajate (seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid) hulgas, 2001-2008.

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
35.4%	37.0%	34.9%	35.4%	36.9%	33.9%	34.2%	36.2%

Allikas: Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuring, autorite arvutused.

- **Naisettevõtjate osakaal** naissoost hõivatute hulgas on arvutatav iga-aastaste Eesti Tööjõu-uuringu andmete baasil, käsitledes ettevõtjana neid tööga hõivatuid, kes määratlevad end üksikettevõtjana, palgatöötaja(te)ga ettevõtjana või palgatööjõuga talupidajana. Võrdluseks saab analoogse indikaatori arvutada ka meessoost ettevõtjate kohta.

Tabel 4. Ettevõtjate osakaal meessoost ja naissoost hõivatute hulgas, 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mehed	10.2%	10.2%	11.5%	12.4%	10.9%	11.0%	12.0%	10.3%
Naised	4.6%	4.8%	5.4%	5.8%	4.9%	4.6%	4.9%	4.7%

Allikas: Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuring, autorite arvutused.

- **Naiste poolt loodavate ettevõtete osakaal alustavate ettevõtete hulgas** on arvutatav Äriregistri andmete baasil. Seda indikaatorit praeguse seisuga ei avaldata.

- **Osaajaga töötajate osakaal mees- ja naissoost hõivatutest** on arvutatav Eesti Tööjõu-uuringu andmete baasil. Täiendav indikaator on naiste osakaal osaajaga töötavate inimeste hulgas, mis väljendab osaajaga töö feminiseerumist. Seda indikaatorit on võimalik esitada ka vanusgrupi lõikes. Aegrida on Statistikaameti elektroonilises andmebaasis kättesaadav alates aastast 1989.

Tabel 5. Osaajaga töö levik mees- ja naissoost töötajate hulgas, 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Naiste osakaal osaajaga töötajate hulgas	68.3%	68.4%	67.8%	66.1%	67.8%	72.4%	73.8%	71.6%
Osaajaga töötajate osakaal meessoost töötajate hulgas	5.1%	4.8%	5.4%	5.4%	4.9%	4.3%	4.3%	4.1%
Osaajaga töötajate osakaal naissoost töötajate hulgas	11.6%	10.9%	12.0%	10.8%	10.2%	11.3%	12.3%	10.4%

Allikas: Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuring, autorite arvutused.

- **Lapsehooldusteenuste puudusest tingitud mitteaktiivsus** on nende mitteaktiivsete (ei tööta ega otsi tööd) osakaal tööealiste hulgas, kelle mitteaktiivsuse põhjuseks on sobiva lapsehooldusteenuse puudumine või liiga kõrge hind. Arvutatakse Eesti Tööjõu-uuringu andmete põhjal eraldi meeste ja naiste kohta, kättesaadav alates aastast 1993

Tabel 6. Mitteaktiivsed vajaduse tõttu hoolitseda laste või teiste pereliikmete eest, tuhat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mehed	..	..	..	..	..	1.3	2.6	2.3	1.5	1.4
Naised	14.4	14.7	18.7	13.6	12.3	12.6	11.2	11.1	10.7	7.6
% naistest										

Allikas: Statistikaameti elektrooniline andmebaas

- **Meeste osakaal vanemahüvitise saajate hulgas.** Meeste osakaal kõigist vanemahüvitise saajatest on oluline indikaator, mis näitab, kuivõrd muutub meeste ja naiste vaheline ebavõrdne lapsehoolduskoormuse jagunemine. Tegu on näitajaga, mida saab Sotsiaalkindlustusameti avaldatava statistika põhjal arvutada (meeste osakaal vanemahüvitise saajate hulgast mingil ajahetkel). Seda indikaatorit on võimalik esitada kahel viisil – Sotsiaalkindlustusamet esitab regulaarselt andmed selle kohta, kui palju mehi ja naisi on antud ajahetke seisuga vanemahüvitise saajate hulgas.

Tabel 7. Isadele määratud vanemahüvitised. 31. detsember seisuga 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Isale määratud vanemahüvitised	88	161	319	748	1199
Kõik määratud vanemahüvitised	9 419	12 422	12 791	17 586	17 860
Isade osakaal (%)	0,9%	1,3%	2,5%	4,3%	6,7%

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, autorite arvutused

Lisaks on võimalik välja arvutada ka, milline on meeste osakaal kõigi aasta jooksul vanemahüvitist saanute hulgas, kuid neid andmeid praegu regulaarselt ei arvutata ja ei avaldata. Perioodi 2004-2007 kohta on selle näitaja välja arvutanud Võrk *et al.* (2009). See näitaja annab parema ülevaate selle kohta, kui paljudele meestele on aasta jooksul vanemahüvitist makstud. Kuna meeste vanemahüvitise saamise periood on keskmiselt märksa lühem kui naistel, siis on aasta jooksul vanemahüvitist saanud meeste arv oluliselt suurem kui mingil konkreetsel ajahetkel vanemahüvitist saavate meeste arv.

Tabel 8. Aasta jooksul vanemahüvitist saanud meeste arv ja osakaal kõigist vanemahüvitise saajatest 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
Mehed	425	417	526	737
Kõik hüvitise saajad	21613	23180	26551	26404
Isade osakaal (%)	2%	1,8%	2%	2,8%

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Võrk *et al.* 2009

- **Meeste poolt välja võetud vanemahüvitise päevade arv.** Sotsiaalkindlustusameti andmete põhjal on võimalik välja arvutada 1) kui mitu protsenti kõigist väljavõetud vanemahüvitise päevadest on välja võetud meeste poolt 2) kui pikk on vanemahüvitist saanud meeste vanemahüvitise periood keskmiselt. Kuigi vanemahüvitist kasutavate meeste arv suureneb, on oluline ka jälgida, millises mahus võtavad vanemahüvitist välja mehed. Esimese indikaatori puhul võetakse arvesse nii vanemahüvitist saanud meeste arv kui ka nende poolt väljavõetud vanemahüvitise päevade arv - see kirjeldab üldist vanemahüvitise jagunemist soolises perspektiivis. Teine indikaator, mis annab päevade arvu vanemahüvitist saanud meeste kohta, kirjeldab vanemahüvitist saanud meeste käitumist ning keskmist vanemahüvitise perioodi pikkust. Tegu ei ole indikaatoritega, mida regulaarselt praeguse seisuga välja arvutatakse. Indikaatorite illustreerimiseks on võimalik kasutada 2004-2006 aastate kohta arvutatud indikaatoreid uuringust Võrk *et al.* (2008)[55].

Tabel 9. Keskmine vanemahüvitise periood soo lõikes ja meeste vanemahüvitise päevade osakaal kõigist päevadest 2004-2006

	2004	2005	2006
Naiste keskmine vanemahüvitise kestus päevades	206	308	338
Meeste keskmine vanemahüvitise kestus päevades	98	127	162
Meeste poolt kasutatud vanemahüvitise päevade osakaal kõigist kasutatud vanemahüvitise päevadest	0,9%	1%	1,4%

Allikas: Võrk *et al*. 2008

- **Lapsehoolduspuhkuse kasutamine soo lõikes**. Vanemahüvitise statistika kajastab vaid osa lapsehoolduspuhkuse kasutamisest ning selle jagunemisest meeste ja naiste vahel. Selleks, et saada täielikku ülevaadet sellest, kui pikad on naiste ja meeste lapsehoolduspuhkuse perioodid ning sellega kaasnevad karjäärikatkestused, oleks tarvis statistikat lapsehoolduspuhkuse kasutamise kohta soo lõikes. Selle kohta Eestis statistikat praeguse seisuga ei koguta.

[55] Indikaatorite puhul tuleb arvestada, et antud uuringus kasutati vanemahüvitise kestuse analüüsil kasutatakse ainult esimesi määramisi (s.t. välja on jäetud need vähesed juhud, kus sama lapse eest võtab sama inimene vanemahüvitist teist korda).

- **Isapuhkuse kasutamine.** 2002. aastal kehtestatud puhkus isadele naise rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal. Isadel on õigus saada ema rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal või kahe kuu jooksul pärast lapse sündi 10 tööpäeva isapuhkust. 2009. aastast isapuhkust enam ei tasustata ning sellega seoses on lõpetatud ka selle puhkuse kasutamise kohta statistika avaldamine. Varasemate aastate andmed on valikuliselt kättesaadavad Sotsiaalkindlustusameti kodulehelt. Soovitatav oleks nimetatud andmete regulaarne avaldamine. Indikaatoriks võiks kasutada aasta jooksul isapuhkust kasutanud meeste arvu antud aastal sündinud laste arvu kohta.

- **Tasuta ja tasuline töö soo lõikes.** Muutusi meeste ja naiste tööde jaotuses näitab tasustatud ja tasustamata töö jaotus meeste ja naiste vahel. Tasustamata töö all võib mõista kõiki tootlikke tegevusi, mida tehakse väljaspool ametlikku tööturgu kas oma leibkonna või teiste jaoks. Nendeks tegevusteks võivad olla majapidamistööd: laste, haigete ja vanade inimeste eest hoolitsemine, vabatahtlik töö, põllumajandus jms. Näitajad on leitud ajakasutuse uuringu andmete põhjal. Ajakasutuse uuringu abil on võimalik saada ülevaade inimeste ajakasutusest ning meeste ja naiste ajakasutuse erinevustest. Uuring on rahvusvaheliselt harmoniseeritud ja sinna on kaasatud paljud Euroopa riigid. Eestis toimus esimene ajakasutuse uuring aastatel 1999–2000.

  Selle indikaatori mõõtmisel on mitmeid metodoloogilisi küsimusi, mida tuleb arvesse võtta. Üldiselt eelistatakse päevik-meetodil andmekogumist, kuna uuringutes hinnanguliste küsimuste kaudu kipuvad inimesed kas üle-või alahindama oma panust ning ajakulu (Bonke 2005). Eestis on läbi viidud päevikmeetodil ajakasutus-uuring (1999-2000), mille põhjal on võimalik arvutada välja nii tasustatud kui tasustamata töödele kulunud aeg. Teiseks metodoloogiliseks küsimuseks on tasustamata töö defineerimine – eriti keerukaks muutub see seoses lastega seotud tegevustega, kuna raske on tõmmata piiri, millised tegevused on lapsehoid ja tasustamata töö ning millised tegevused klassifitseeruksid pigem vaba aja ning lapsega mängimise vms alla.
  Statistikaameti klassifikatsiooni järgi jagunevad tegevused järgmiselt:
  1) tasuline töö hõlmab põhitööd, lisatööd, tööandjaga seotud tegevusi, lõunavaheaegu, liikumist tasulise töö eesmärgil;
  2) majapidamine ja perekond hõlmab järgmisi tegevusi: söögitegemine, majapidamise korrashoid, riiete valmistamine ja hooldamine, aiatöö ja lemmikloomade eest hoolitsemine, ehitamine ja parandamine, ostmine ja teenindus, lapsehoidmine, täiskasvanu hooldamine, majapidamise ja perekonnaga seotud liikumine;
  3) vabatahtlik töö ja nõupidamised hõlmab endas vabatahtlikku tööd organisatsiooni heaks, leibkondadevahelist informaalset abi, osalustegevust ning liikumist vabatahtliku töö eesmärgil.

Tabel 10. Keskmine ajakasutus päevas 2000. aastal, soo lõikes (minutit)

	Mehed	Naised	Soolõhe
Tasuline töö	234	167	-67
Majapidamine ja perekond	161	287	126
Vabatahtlik töö ja nõupidamised	18	15	-3
KOKKU	413	469	56

Allikas: Ajakasutusuuring, Statistikaamet

- **Vanemaks olemise mõju tööhõivele** on arvutatav Eesti Tööjõu-uuringu andmete baasil ning see näitab erinevust 20-49 tööhõive määras sõltuvalt sellest, kas inimesel on 0-6 aastaseid lapsi või mitte, soo lõikes. Tegu on ühe Euroopa Komisjoni poolt regulaarselt monitooritava indikaatoriga ning see defineeritakse järgnevalt: erinevus ilma lasteta ning 0-6 aastaste lastega 20-49 aastaste inimeste tööhõive määras soo lõikes[56]. Teisisõnu võrreldakse omavahel ilma lasteta naisi ning 0-6 aastaste lastega naiste tööhõive määra ning ilma lasteta meeste ning 0-6 aastaste lastega meeste tööhõive määra. Indikaator arvutatakse Eesti Tööjõu-Uuringu andmete põhjal.

Tabel 11. erinevus ilma lasteta ning 0-6 aastaste lastega 20-49 aastaste inimeste tööhõive määras soo lõikes (protsendipunkti)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Mõju meestele	-12.7	10.8	13.0	-16.4	-7.6	-11.9	-8.5	-11,7	-8,7	-9,8
Mõju naistele	36,6	30,2	31,7	28,8	31,3	31,8	25,7	25,8	25,9	25,8

Allikas: Euroopa Komisjon, *Indicators for monitoring ... (2010)*

Statistikaamet avaldab ka 0-6 aastaste lastega meeste ja naiste (vanuses 20-50 aastat) tööhõive määrad, kuid erinevalt Euroopa Komisjoni indikaatorist võrreldakse selle põhjal väikeste laste emade ja isade hõive määrasid. Kui Euroopa Komisjoni indikaator annab võimaluse jälgida seda, kuidas muutub aja jooksul laste mõju naiste ja meeste tööhõivele, siis Statistikaameti arvutatav indikaator võimaldab analüüsida seda, kuivõrd erinevad omavahel väikeste lastega meeste ja naiste tööhõive määrad.

Tabel 12. 0-6 aastaste lastega meeste ja naiste (20-50) tööhõive määr ja hõivelõhe (2000-2009)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Meeste	tööhõive määr, %	88.3	88	89.4	89.9	89.4	91.8	93	96.3	93.7	82.9
Naiste	tööhõive määr, %	45.4	47	45	51.4	49	47.4	54.5	54.1	55.1	51
Hõivelõhe, protsendipunkti		42.9	41	44.4	38.5	40.4	44.4	38.5	42.2	38.6	31.9

Allikas: Statistikaamet

Lisaks sellele, et jälgida põhiindikaatorite dünaamikat, on siiski ka oluline jälgida valitud poliitikameetmete ellurakendamist ning efektiivsust. Iga meetme jaoks tuleks välja töötada vastavat meedet iseloomustavad indikaatorid.

[56] The difference in percentage points in employment rates (age group 20-49) without the presence of any children and with presence of a child aged 0-6, by sex (age group 20-49)

Kokkuvõte

Käesoleva uuringuraporti eesmärk oli anda soovitusi, kuidas võiks Eestis kujundada soolise palgalõhe vähendamisele suunatud poliitikat, võttes arvesse käesoleva uuringu tulemusi meeste ja naiste palgaerinevuste kohta Eestis ning rahvusvahelist kogemust palgaerinevuse vähendamiseks. Tegu on käsitlusega, kus anname ülevaate valikust meetmetest, mis on erinevates riikides soolise palgalõhe vähendamiseks kasutusele võetud ning mille rakendamise otstarbekust Eestis kaalutakse. Käsitletud meetmete hulgas on esitatud nii väheseid kulutusi nõudvaid ja lihtsaid kui ka üsna suuri investeeringuid nõudvaid meetmeid, mille rakendamisel võib olla märkimisväärseid mõjusid soolisele võrdõiguslikkusele ja seeläbi ka soolisele palgalõhele.

Meetmete rakendamine sõltub sellest, kui prioriteetne eesmärk on soolise palgalõhe vähendamine Eestis ning kui suuri kulutusi on ühiskond valmis selle eesmärgi täitmise nimel tegema. Hoolimata naiste kõrgemast haridustasemest (Statistikaameti andmetel oli 2009. aastal kõrgkooli lõpetajate seas 70,3% naisi) on naiste palgad keskmiselt umbes 30% madalamad kui meestel, mis näitab, et sooline palgalõhe on suur. Töötasu on enamiku inimeste jaoks peamine ja ainuke sissetulekuallikas, seetõttu on palgaerinevusel selge mõju naiste toimetulekule ning majanduslikule iseseisvusele võrreldes meestega. Väiksem töötasu mõjutab lisaks igapäevasele sissetulekule kaudselt ka sotsiaaltoetuste, kindlustusmaksete, pensionite jmt suurust. Samuti mõjutab see naiste ja meeste ligipääsu ressurssidele nt laenuvõimalusi ettevõtlusega alustamiseks. Seega loob sooline palgalõhe täiendavat ebavõrdsust ühiskonnas.

Nagu näitasid käesoleva uuringu empiirilised osad, on alust arvata, et lisaks keskmisele palgaerinevusele ei saa naised ja mehed ka võrdse töö eest võrdset tasu. Olukord, kus inimesi koheldakse kas teadlikult või teadmatult soopõhiselt erinevalt, on põhiõiguste vastane. Seega on selle osa palgaerinevuse likvideerimine põhiõiguste tagamise küsimus.

Palgalõhe tekkimisel ning püsimisel ei ole ühte kindlat põhjust vaid see on seotud väga paljude erinevate üksteisega seotud teguritega. Ühe suurema asjaoluna on see seotud naiste ja meeste koondumisega erinevatele tegevus- ja ametialadele. Aga see omakorda on seotud väga paljude erinevate ning üksteisest sõltuvate teguritega, muuhulgas ka oodatava töötasuga erinevatel tegevus- ja ametialadel. Seetõttu on soolise palgalõhe vähendamisele suunatud meetmed enamasti kaudsed ning nende mõjude hindamine keerukas.

Järgnevalt võtame kokku eelpool käsitletud soovitused meetmete kohta, mille rakendamise abil on võimalik soolise palgalõhe vähendamise suunas liikuda. Soovituste puhul on arvesse võetud nii Eesti ühiskondlikku ja sotsiaalset konteksti laiemalt kui ka rahvusvahelist kogemust. Soovituste rakendamise plusse ja miinuseid, näiteid teiste riikide sarnastest meetmetest ning detailsemaid ettepanekuid on võimalik lugeda raportist.

Soolise võrdõiguslikkuse seadus sätestab diskrimineeriva ning ebaseaduslikuna olukorra, mil ühest soost töötaja(te)le kehtivad ebasoodsamad töö tasustamise või töösuhtega seotud hüvede andmise ja saamise tingimused kui sama või sellega võrdväärset tööd tegevale teisest soost töötaja(te)le. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse paremaks rakendamiseks palgalõhe vähendamise eesmärgil, võiks kaaluda:

- elanikkonna teadlikkuse suurendamist soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seadusega kaasnevatest õigustest ja kohustustest ning vastavatest instantsidest, kelle poole ebavõrdse kohtlemise kahtluse korral pöörduda. See loob aluse senisest suuremal määral ebavõrdset kohtlemist tuvastada ning ennetada. Ebavõrdne kohtlemine töökohal puudutab lisaks töötasudele ka töötajate soost lähtuvalt värbamist, edutamist ning koolituste võimaldamist– need on omakorda aspektid, mis mõjutavad otsesemalt või kaudsemalt ka töötasu.

- sooline ebavõrdsus ja sealhulgas sooline palgalõhe tähendab ressursside ebaõiglast jagunemist ühiskonnas. Soolise ebavõrdsuse vähenemine ühiskonnas mõjuks seega ka naiste ja meeste palgaerinevustele. Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine teenib just soolise võrdõiguslikkuse saavutamise eesmärki, mistõttu on oluline aktiivsemalt rakendada soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtteid, mis on soolise võrdõiguslikkuse seaduses määratletud. Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtete tõhusamaks rakendamiseks on soovitatav kasutada kodanikuühiskonna potentsiaali ning tõhustada avaliku sektori soolise süvalaiendamise põhimõtete arvestamist nii poliitikakujundajana kui ka tööandjana.

Naiste pikad lapsehoolduspuhkusega seotud karjäärikatkestused ning koduste kohustuste ebavõrdne jagunemine meeste ja naiste vahel võib vähendada naiste karjääri- ning arenguvõimalusi, mis omakorda põhjustab soolist palgalõhet. Töö ja pereelu ühitamise võrdsem jagunemine naiste ja meeste vahel suurendaks võrdset kohtlemist tööturul ja oleks seeläbi ka oluline mõjutegur palgalõhe vähendamiseks. Töö- ja pereeluga kaasnevate kohustuste võrdsemaks jagunemiseks naiste ja meeste vahel:

- Tuleks suurendada meeste osalust lapsehoolduspuhkusel. Ühe efektiivseima vahendina on kasutatud teatud osa lapsehoolduspuhkuse muutmist individuaalseks ehk isadele reserveeritud puhkuseosa määramist. Samuti tuleks kaaluda isapuhkuse tasu taaskehtestamist ning vanemahariduse laialdasemat pakkumist meestele.
- Muuta lapsehoolduspuhkuse süsteem paindlikumaks suurendades võimalusi töö ja lapsehoolduspuhkuse kombineerimiseks. Selleks võiks kaaluda järgmisi võimalusi: osalise ajaga lapsehoolduspuhkus ja sellest tingitult osalise vanemahüvitise maksmise pikem periood; ema ja isa üheaegne osalise koormusega lapsehoolduspuhkusele jäämine; lapsehoolduspuhkuse ja saadava vanemahüvitise jagunemine pikemale ajaperioodile (näiteks kuni lapse 8. eluaastani).
- Soodustada väikelaste emade ja isade osalist tööaega selleks, et vähendada naiste karjäärikatkestuste kestust ning võimaldada paremat töö- ja pereelu ühitamist, alustades osalise tööajaga töötamise takistuste analüüsimisest.
- On otstarbekas kaaluda võimalusi, kuidas suurendada lapsehoiuteenuste paindlikkust ning soodustada alternatiivsete eralapsehoiuteenuste arengut (nt ettevõtete lapsehoiuteenused oma töötajaile). Samuti võiks riik julgustada kohalikke omavalitsusi arendama alternatiivseid lapsehoiuteenuseid. Tarvis on saavutada olukord, kus lapsehoiuteenuste pakkumine vastaks võimalikult paljude perede vajadustele.

Käesoleva uuringu empiirilised tulemused näitavad, et Eestis ei annaks noorte suunamine oma soole ebatraditsiooniliste hariduse erialadele naiste-meeste palgaerinevuse vähendamise eesmärgil

loodetavat tulemust. Naisi on kõrgema keskmise palgaga erialade lõpetanute seas tööturul küll rohkem kui mehi, kuid nende keskmine palk jääb siiski alla sama eriala lõpetanud meeste keskmisele palgale. Seega ei aitaks naiste suunamine täiendavalt nendele erialadele vähendada palgaerinevust. Samas viitavad juhtumiuuringu tulemused, et Eestis võib leiduda erialasid, mille lõpetanute seas võib sooline segregatsioon olla seotud tööturu soolise segregatsiooniga ning panustada palgalõhe kujunemisse. Seega on erialavalikute mõjutamist soolise palgalõhe vähendamise meetmena Eestis mõttekas kaaluda vaid spetsiifilisteks ametiteks ettevalmistavate vähese ametialase hajuvusega erialade korral, kus on tuvastatav soolise segregatsiooni seos palgaerinevusega.

- Sellise meetme kujundamine eeldab erinevatel haridustasemetel erinevate erialade lõpetanud hõivatute soolises lõikes analüüsi ametialade ja tegevusaladele hajuvuse kohta, võimalikult detailsete andmete põhjal erialade soolise segregatsiooni ja palgalõhe seose tuvastamist.

- Erialade korral, kus tuvastatakse erialavaliku ja palgalõhe seos, võivad meetmena mõttekaks osutuda erinevad noortele nö vastassoo erialadeks peetavate erialade tutvustamise projektid, samuti meetmed, mis tähtsustavad karjäärinõustamise ja kvaliteetse karjääriinfo rolli noorte haridus- ja töökohavalikutes.

- Sooteadlikum karjäärinõustamine panustaks soostereotüüpidel põhinevate hoiakute vähenemisse noorte seas. Siinkohal oleksid abistavateks vahenditeks vastavad koolitused ja käsiraamatud nõustajatele.

- Sooteadliku karjäärinõustamisteenuse esmaseks eelduseks on teabe olemasolu poiste ja tüdrukute haridus- ja karjäärivalikute põhjuste võimalikest erinevusest, selleks oleks vaja senisest enam haridusvalikuid käsitlevates uuringutes vaadelda ka soolist lõiget.

- Sooliselt stereotüüpset mõtlemist ühiskonnas aitab vähendada haridussüsteemi muutumine sootundlikumaks, kuna noorte arengust suurem osa toimub haridusasutustes ning õpetajate mõju nende hoiakute ja eelistuste kujunemisele on suur. See tähendab, et kõigi õppetasemete pedagooge tuleks soolise võrdõiguslikkuse teemadel koolitada, koostada vastavaid juhendeid, integreerida soolise võrdõiguslikkuse teema õppekavadesse ja -materjalidesse. Selle vajaduse sätestab ka „Soolise võrdõiguslikkuse seadus“ eesmärgiga kaotada naiste ja meeste ebavõrdsus ning edendada võrdõiguslikkust.

Horisontaalne sooline segregatsioon on seotud soolise palgalõhega seeläbi, et ametikohad/tegevusalad, kuhu naised koonduvad, on keskmiselt madalamalt tasustatud kui need, kus on meestöötajate ülekaal. **Horisontaalse segregatsiooni vähendamiseks:**

- Tuleks läbi täiendkoolituste ning ümberõppevõimaluste võimaldada parem juurdepääs ebatüüpiliste ametite õppimisele. Soovitatav oleks analüüsida, kuivõrd ümberõpe ja täiendkoolitus on praegu võrdselt meestele ja naistele kättesaadavad ning luua ümberõppevõimaluste või täiendkoolituste kaudu paremad võimalused oma eriala või spetsialiseerumise muutmiseks. Samuti on oluline koolitada karjäärinõustajaid, personalitöötajaid ja -spetsialiste, et nad oleksid avatumad soovitama ja värbama nii mehi kui naisi kõigile ametikohtadele.

- Tuleks analüüsida ja rakendada võimalusi, kuidas julgustada töötajaid tegema ebatraditsioonilisi töökohavalikuid. Samuti kaaluda, kuidas suurendada "naiste tööde" prestiiži, motiveerimaks mehi töötama sellistel ametikohtadel.
- Stereotüüpide vähendamine läbi meediakampaaniate, kuid ka kitsamatele sihtrühmadele mõeldud spetsiifiliste kanalite kaudu. Sellisteks sihtrühmadeks võiksid olla lapsevanemad, pedagoogid ning tööandjad.

Vertikaalne sooline segregatsioon tähendab, et mehed ja naised on koondunud organisatsiooni hierarhias erineva tasandi ametikohtadele ja kuna naised on ülekaalus ametiredeli madalamatel positsioonidel, on nad keskmiselt madalamalt tasustatud kui mehed - kujuneb sooline palgalõhe. **Vertikaalse segregatsiooni vähendamiseks:**

- Tuleks suurendada naiste osakaalu juhtivpositsioonidel, keskendudes juhtimiskvalifikatsiooniga naistööjõu pakkumise suurendamisele ning ettevõtlusalastele meetmetele.
- Naisettevõtluse arendamiseks ja soodustamiseks tuleks laiendada mentorlus- ja *coaching* programmide pakkumist, et abistada alustavaid naisettevõtjaid.
- Tuleks analüüsida, kas naistel esineb spetsiifilisi finantsprobleeme ettevõtlusega alustamisel (nt juurdepääs stardikapitalile, tagatisvara olemasolu), mida tuleks adresseerida neid naistele suunatud finantsmeetmete kaudu.

Soolise palgalõhe üheks allikaks on soo alusel diskrimineerimine tööturul ning ebavõrdne kohtlemine. Käesoleva uuringu empiirilised tulemused näitavad, et valdav osa üldisest soolisest palgalõhest Eestis ei kao ka siis, kui palgalõhe hindamisel võtta arvesse seda, et naised ja mehed koonduvad erinevatele ametialadele ja majandussektoritesse, omavad erinevat hariduslikku tausta ning eristuvad ka teiste taustategurite poolest. Seega on alust arvata, et diskrimineerimine mängib palgaerinevuse kujunemisel piisavalt suurt rolli selleks, et pälvida eraldi tähelepanu. Tööturul erineval kujul esineda võiva soolise diskrimineerimise vähendamiseks ja vältimiseks on vajalik hinnata, mil määral organisatsiooni tasandi palgakujundus on sooliselt tasakaalustatud ning, kuidas seda tasakaalustatumaks muuta. **Organisatsiooni tasandil soolise palgalõhe vähendamiseks:**

- Võiks kaaluda, kuidas ja millisel kujul tööandjaid motiveerida töötasusid oma organisatsioonis soo lõikes hindama ning vajadusel palgasüsteeme selliselt muutma, et need oleksid sooliselt tasakaalus. Erinevad variandid varieeruvad lihtsa soopõhise statistika kogumisest kuni võrdse tasustamise audititeni, mis hõlmavad endas analüütilist ametikohtade hindamist. Lihtne statistika kogumise kohustus ei vii selleni, et neid tulemusi ka analüüsitakse ning käitumises korrektuure tehakse. Seetõttu on soolise palgalõhe vähendamise eesmärgil mõttekamad sellised meetmed, mis kohustavad tööandjaid ka analüüsima, kas võrdväärsel tööl makstakse võrdset tasu. Metoodika, mida võrdväärse töö tuvastamiseks kasutatakse, on analüütiline ametikohtade hindamine. Ametikohtade hindamine aga on tegevus, mis sisaldab suurel määral subjektiivust ning selle tulemusena ei tehta oluliselt suuri korrektuure tasustamise süsteemides (nagu näitavad teiste riikide kogemused). Seega ei saa sellist suure halduskoormusega meedet kohustuslikuna pidada mõistlikuks. Samas on leitud teistes riikides, et vabatahtlikult tööandjad ametikohtade hindamist laiaulatuslikult ei rakenda. Siiski tuleks toetada sooliselt tasakaalustatud analüütilise ametikohtade hindamise läbiviimist selliselt, et kui osapooltel tekib soov seda teha, siis oleks vastavad juhendid ning koolitused lihtsasti kättesaadavad.

- Võiks suurendada töötajate teadlikkust keskmistest töötasudest erinevatel ametikohtadel. Selleks on vajalik parandada oluliselt riikliku töötasude statistika detailsusastet ja ajakohasust. Organisatsioonisisese palgainfo parema avalikustamise võimalusteks on töölepingutes palgainfo konfidentsiaalsusklauslite muutmine ebaseaduslikuks või tööandjate kohustamine oma palgaandmeid avalikustama.
- Suunata ettevõtteid soolisest aspektist analüüsima ning vajadusel ümber kujundama töökohtade disaini ehk seda, millistest tööülesannetest erinevad ametikohad koosnevad. Selleks on pakutud kahte võimalust – sooliselt tasakaalustatud ametikohtade analüüsi metoodilist toetamist ja propageerimist ning töökohtade sellise ümberkujundamise rahalist toetamist riigi poolt, mis teeks võimalikuks naiste töötamise traditsioonilistel meeste ametikohtadel ja vastupidi.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et tuginedes nii teiste riikide kogemusele kui ka antud uuringule, võib järeldada, et sooline palgalõhe on kompleksne ja mitmetahuline teema, mille vähendamine nõuab järjepidevat ja eesmärgipärast tegevust. Eestis on olemas juriidilised eeldused, et ebavõrdset kohtlemist ei esineks töökohal ega muudes institutsioonides. Pelgalt seadustest aga ei piisa. Soolise palgalõhe vähendamiseks tuleb kasutusele võtta mitmeid uusi meetmeid, olemasolevaid tõhustada ja leida viise kuidas võimalikult paljud institutsioonid soolise palgalõhe vähendamise eesmärgil tegutseda saaks.

Kasutatud kirjandus

Aavik, K., **Kajak, K.** (2008) Soo sotsiaalne konstrueerimine Eesti lasteaedades 7 Tallinna lasteaia vaatlusandmete põhjal: empiiriline uurimus. Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus

Adam, G. (2010) Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions – Austria. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0912018s/at0912019q.htm

Adams, L., Hall, P., Schäfer, S. (2008) Equal pay reviews survey 2008. IFF Research, Equality and Human Rights Commission Research Report Series. http://equality-ne.co.uk/downloads/349_Equalpay.pdf

Adams, R. B., Ferreira, D. (2009). Women in the boardroom and their impact on governance and performance. Journal of Financial Economics 94(2009), lk 291–309.

Adams, R., Funk, P. (2010). Beyond the Glass Ceiling: Does Gender Matter? ECGI Finance Working Paper No 273/2010, January 2010.

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

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

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

Altonji, J. G., R. M. Blank (1999). Race and Gender in the Labor Market. *Handbook of Labor Economics*, Volume 3C, Chapter 48, pp. 3143-3259.

Anspal, S., 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. Eesti Rakendusuuringute Keksus CentAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium, Tallinn.

Armstrong, M., Cummins, A., Hastings, S., Wood, W. (2005) Job Evaluation: A Guide to Achieving Equal Pay. Great Britain: Clays Ltd, St. Ives plc.

Bauer, E. (2008) *Recommendations on the application of the principle of equal pay for men and Women.* Commitee on Women's Rights and Gender Equality http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/2008/2012 (16.10.2010)

Becker, G.S. (1985) Human Capital, Effort, and the Sexual Division Labor. *Journal of Labor Economics*, 3:1 Supp., pp. S33-S58.

Berg, A. (2004) Report examines gender pay gap. European Foundation for the Improvement for the Working and Living Conditions. *European Industrial Relations Observatory On-Line*. 03-03-2004

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

Blau, F.D., Kahn, L.M. (2007) The Gender Pay Gap, The Berkeley Electronic Press, *Economists' Voice*, June 2007, 6 p.

Bonke J. (2005) Paid Work and Unpaid Work: Diary Information Versus Questionnaire Information Social Indicators Research, Volume 70, Number 3, 349-368,

Booth, A.L., Francesconi, M., Frank, J. (2003). A sticky floors model of promotion, pay and gender, European Economic Review 47, 295-322.

Borghans, L., Groot, L. (1999) Educational presorting and occupational segregation, Labour Economics 6 _1999. 375–395

Brandth, B., Kvande, E. (2009)Norway: the making of the father's quota. raamatus Kamerman, S.B., Moss, P. (toim.). Politics of parental leave policies: Children, Parenting, Gender and the Labour Market.The Policy Press

Business.frauen.center: http://www.bfc.at/ (07.09.2010)

Catalyst (2004). The Bottom Line: Connecting Corporate Performance and Gender Diversity. Catalyst Research Report, January 2004. http://www.catalyst.org/publication/82/the-bottom-line-connecting-corporate-performance-and-gender-diversity. (14.09.2010)

Chicha, M.-T. (2006) A comparative analysis of promoting pay equity: models and impacts. ILO, InFocus Programme on Promoting the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, working Paper DECLARATION/WP/49/2006.

Croson, Gneezy (2009). Gender Differences in Preferences. Journal of Economic Literature 2009, 47:2, 1–27.

Daniel, P. (2007), "Mainstreaming gender into NGO Work: A case study from Nigeria", Unpacking Globalization: markets, gender and work**,** Lexington Books

Direktiivid (2010) Euroopa Liidu Teataja: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:068:0013:0020:ET:PDF (07.09.2010)

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

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

Eesti majanduskasvu ja tööhõive kava 2008-2011, Eesti Vabariik, http://www.riigikantselei.ee/failid/MTTK_2008_2011_EST_kujundusega.pdf (13.09.2010)

Eesti tööalase soolise võrdõiguslikkuse võrgustik (2008), Sotsiaalministeeriumi veeblehekülg http://www.sm.ee/tegevus/sooline-vordoiguslikkus/tooelu/eesti-tooalase-soolise-vordoiguslikkuse-vorgustiku-loomise-kokkulepe.html (03.09.2010)

Eesti Vabariigi Põhiseadus. Vastu võetud rahvahääletusel 28.06.1992. a seadusega (RT 1992, 26, 349), jõustunud 3.07.1992. a. Viimane redaktsioon: 12.04.2007 (RT I 2007, 33, 210) 21.07.2007

Einarsdottir, T., Pertursdottir, G.M. (2008) Iceland. kogumikus Moss, P. Korintus, M. (toim) International review of leave policies and related research 2008. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform Employment Relations Research Series No. 100. London: BERR.

England, P. (1992) Comparable Worth: theories and Evidence. New York : Walter de Gruyter Inc.

Entitlements during Statutory Maternity Leave. Directgov: public services in all place. http://www.direct.gov.uk/en/Parents/Moneyandworkentitlements/WorkAndFamilies/Pregnancyandmaternityrights/DG_175088 (10.09.2010)

Equal Pay. Equality and Human Rights Commission. http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/information-for-employers/equal-pay-resources-and-audit-toolkit/ (09.09.2010)

Equality and Human Rights Commission (2010) What equality law means for your voluntary and community sector organisation (including charities and religioon or belief organisations). Equality Act 2010 Guidance for service providers. Vol. 3 of 3. http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/EqualityAct/service_providers_guide_voluntary_and_community_sector.pdf (09.09.2010)

Euroopa Komisjon (2009) The Role of NGOs and Trade Unions in Combating Discrimination. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit G4

Ericsson Ryste, M. http://eng.kifinfo.no/nyhet/vis.html?tid=72920 (13.08.2010)

Erler W., Erler D. (2008) Germany. kogumikus Moss, P. Korintus, M. (toim) International review of leave policies and related research 2008. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform Employment Relations Research Series No. 100. London: BERR.

Euroopa Komisjon (2008) Gender mainstreaming of employment policies: A comparative review of thirty European countries. Luksemurg: Office for Official Publications of the European Communities.

Euroopa Parlament (2007) Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine struktuurifondide kasutamisel.
Fredman, S. (2008) Reforming Equal Pay Laws. *Industrial Law Journal*, Vol. 37, No. 3, pp. 193-218

Family leaves – a matter for both parents. Ministry of Employment and the Economy. Brochure text, updated 4.1.2010. http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/92_brochures/family_leaves.pdf (06.09.2010)

Fond de Garantie pour la Création, la Reprise ou le Développement d'Entreprise à l'Initiative des Femmes.
http://www.franceactive.org/default.asp?id=82&mot=fgif (07.09.2010)

Gender Differences in Educational Outcomes: Study on the Measures Taken and the Current Situation in Europe. (2010) EURIDYCE

Gender Equality Bonus. European Alliance for Families.
http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_i_id=28 (17.10.2010)

Girls' Day, Mädchen-Zukunftstag. http://www.girls-day.de (03.09.2010)

Haas, L. (1992) Equal parenthood and social policy: a study of parental leave in Sweden. State University of New York Press.

Hakim, C. (1998). Social Change and Innovation in the Labour Market. New York: Oxford University

Hall, M. (2009) Equality Bill targets gender pay gap. European Foundation for the Improvement for the Working and Living Conditions. *European Industrial Relations Observatory On-Line*. 15-06-2009

Harmat, T., Balogh, K. (2010) New measure to help mothers return part time to the public sektor. European Working Conditions Observatory
http://www.eurofound.europa.eu/working/2010/02/HU1002029I.htm (07.09.2010)

Harriman, A., Holm, C. (2001) „Steps to Pay Equity. An easy and quick method for the evaluation of work demands" Lönelots/JämO

Helemäe J. (2006) Sooline võrdväärsus töösfääris. Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2005. Tallinna Ülikool, Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut ja EV Sotsiaalministeerium

Hinnosaar, M., Rõõm, T. (2003) „The impact of minimum wage on the labour market in Estonia: An empirical analysis." Eesti Panga Toimetised 8/2003.

Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis 2010 compendium. European Commission. Latest update: 20/07/2010 (18.10.2010)

Jørgensen, C. (2001) Bill on wage data adopted. European Foundation for the Improvement for the Working and Living Conditions. *European Industrial Relations Observatory On-Line*. 28-06-2001

Kallaste, E., Karu, M., Kraut, L., Turk, P. (2010) Sooline Palgalõhe Eestis: Juhtumite uuringud. Eesti Rakendusuuringute Keksus CentAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium, Tallinn.

Kanep, H. (2005) Analüüs erinevate koolitusvaldkondade lõpetanute seisundite kohta tööturul ametialade, haridustasemete ja majandusharude lõikes, Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Karjääriteenuste süsteemi arendamise lähteuuring (2005-2006) TNS Emor. Elukestva Õppe Arenduse Sihtasutus Innove Karjäärinõustamise Teabekeskus.

Karu M. (2009) National Expert Assessment of the Gender Perspective in the National Reform Programme for Employment. National Expert Assessment of the Gender Perspective in the NRP for Employment commissioned by and presented to the EU Directorate General Employment and Social affaires, Unit G1 "Equality between women and men".

Karu, M., Kasearu, K., Biin, H. (2007) Isad ja lapsehoolduspuhkus. Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. Uuringuarport

Keeley, B. (2007) OECD Insights: Human Capital. How what you know shapes your life. OECD Publications, 150 p.

Keep in touch days, UK Department of Work and Pensions veebileht*:* http://www.dwp.gov.uk/publications/specialist-guides/technical-guidance/ni17a-a-guide-to-maternity/statutory-maternity-pay-smp/working-in-your-maternity-pay/ (06.09.2010)

Kilbourne, B., Farkas, G., Beron, K.,Weir, D. and England, P. (1994). "Returns to skill, Compensating Differentials, and Gender Bias: Effects of Occupational Characteristics to the Wages of White Women and Men" American Journal of Sociology, 100, 689-719.

Kilday, L., Mihailescu A., Nolan, C., Schreve, F. (2009) Women on boards of directors: the case study of Norway. MBA-HSG Class of 2009

Kimmel, M. (2004): *The gendered society* (2nd ed.). New York: Oxford University Press.

Konjunktuuriinstituut (2004). Eesti elanike ettevõtlikkus (elanike küsitlusuuringu tulemused). Tallinn 2004.

Konkurss „Parim sooteadlik MTÜ, Eesti Naisuurimus- ja teabekeskuse veebilehekülg http://www.enut.ee/svv/konkurss.php (15.10.2010)

Kotiranta, A., Kovalainen, A., Rouvinen, P. Female leadership and company profitability. Väljaandes: Brush, C. B., de Bruin, A., Gatewood, E. J., Henry, C. Women Entrepreneurs and the Global Environment for Growth: A Research Perspective. Northampton: Edward Elgar, 2010, lk 57-72.

Kocourkova J. (2008) Czech Republic. kogumikus Moss, P. Korintus, M. (toim) International review of leave policies and related research 2008. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform Employment Relations Research Series No. 100. London: BERR.

Käsiraamat: soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine tööhõive-, sotsiaalse kaasatuse ja sotsiaalkaitsepoliitikas (2008) Euroopa Komisjoni Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat. Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2008

Laki naiste ja miesten välisestä tasa-arvosta (1986)**,** FINLEX Laisäädäntö. http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609 (04.10.2010)

Larsen, T.P. (2007) Low representation of women on company boards. Foundation for the Improvement for the Working and Living Conditions. *European Industrial Relations Observatory On-Line*. 08-03-2007

Leetmaa R. (2008) The Provision of Childcare Services in Estonia. External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 'Equality between Women and Men' http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Estonia_2.pdf (03.09.2010)

Lessons Learned: Gender stereotyping in Germany. (2009) Programme of exchange of good practices on gender equality. http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3273&langId=en (19.08.2010)

Magnusson, C. (2010) Mind the Gap. Essays on Explanations of Gender Wage Inequality. Swedish Institute for Social Research

Malik, M (2007). „Modernising discrimination law: proposals: for a single equality act for Great Britain," International Journal of Discrimination and the Law, 2007, Volume 9, pp. 73–94

Matsa, D. A., Miller, A. R. (2010). A Female Style in Corporate Leadership? Evidence from Quotas (July 6, 2010). SSRN: http://ssrn.com/abstract=1636047. (22.08.2010)

Men in Childcare: http://www.meninchildcare.co.uk (01.01.2010)

Menetlusstatistika 2008, Õiguskantsleri veebilehekülg http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/MENETLUSSTATISTIKA_2008x.pdf (01.10.2010)

Merla. L, Deven, F.(2007) Belgium. kogumikus Moss, P. Wall, K. (toim) International review of leave policies and related research 2007. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform Employment Relations Research Series No. 80. London: BERR.

Ministry of Foreign Affairs and Department of Gender Equality (2008) Seventh Periodic Report by the Government of Denmark on Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.
http://www.kvinderaadet.dk/files/Cedaw_rapport_6%20_juni_2008.pdf

Morrison, A. M., White, R. P. , Velsor, E. V. (1987). Breaking the Glass Ceiling: Can Women Reach the Top of America's Largest Corporations?, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Mósesdóttir, L. (2008) Gender segregation in the labour market: root causes, implications and policy responses in Iceland. External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 'Equality between women and men'

Naisyrittäjyyskeskus.
http://www.naisyrittajyyskeskus.fi (07.09.2010)

Napari, S. (2006) Type of Education and the Gender Wage Gap, Helsinki Center of Economic Research, Discussion Paper No. 128, October 2006.

Naistöötajate õiguste ja soolise võrdõiguslikkuse ABC (2000) International Labour Office: Geneva http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sooline_v6/tooelu/ABCraamat_1_.pdf (25.08.2010)

Nergaard, K. (2010) Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions – Norway. Eurofound. http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0912018s/no0912019q.htm (03.09.2010)

Norberg, A., Pajumets, M., Papp, Ü., Saks, K., Uverskaja, E. (2006) *Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise strateegia. Käsiraamat.* Sotsiaalministeerium 2006

Norwegian Defence (2008). Norwegian Ministry of Defence. http://www.army.cz/images/Bilakniha/ZSD/Norwegian%20Defence%202008.pdf (07.09.2010)

Noorkõiv, R., Orazem, P.F., Puur, A., Vodopivec, M. (1997). How Estonia's Economic Transition Affected Employment and Wages (1989 – 1995). World Bank Policy Research Working Paper 1837.

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

Pilk töö ellu. (2008) Statistikamet. Rahvastiku- ja sotsiaalstatistika osakond.

Pillinger, J. (2005) Pay Equity Now! Gender Mainstreaming and Gender Pay Equity in the Public Services. International Feminist Journal of Politics. Vol 7, nr. 4: 591-599

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

Ponzellini, A.M., Aumayr, C., Wolf, F. (2010) Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions. Comparative Study. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0912018s/tn0912018s.htm (05.09.2010)

PRAXIS (2007). Local support for evaluation of CEB women entrepreneurship programmes in Baltic States. Final report Commissioned by the Ex Post Evaluation Department of the Council of Europe Development Bank. Tallinn: PRAXIS Center for Policy Studies, 2007.

Promoting gender equality in Greek schools. European Social Fund in Action 2000-2006. http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/el1_en.pdf (09.09.2010)

Rake, K.(2002), 'Gender Budgets: The experience of the UK's Women's Budget Group', A paper prepered for the conference 'Gender Balance – Equal Finance', Basel, Switzerland, March

Riiklik investeeringute programm "Igale lapsele lasteaiakoht" (24.01.2008) http://www.valitsus.ee/?id=8080 (11.09.2010)

Rikmann, E., Lagerspetz, M., Vallimäe, T., Keedus, L., Sepp, M., Jesmin, T., Hinno, K. (2010) Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2009/2010, Kodanikeühiskonna uurimis-ja arenduskeskus, Tallinna Ülikool

Rille-Pfeiffer C. (2008) Austria. kogumikus Moss, P. Korintus, M. (toim) International review of leave policies and related research 2008. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform Employment Relations Research Series No. 100. London: BERR.

Rolfe, H. (2005) Men in Childcare. National Institute of Economic and Social Research. Equal Opportunities Commission: Manchester.

Rolfe, H. (2006) Where are the men? Gender segregation in the childcare and early years sector. National Institute Economic Review. 01/01/2009

Rubery, J., Fagan, C. (1994). Equal Pay Policy and Wage Regulation Systems in Europe, *Industrial Relations Journal,* 25, 281-292.

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

Rõõm, T. (2003) Tootmistegurite maksustamine ja tööpuudus Eestis, Eesti Panga Toimetised 5/2003.

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

Saar Poll (2007) Gümnaasiumiõpilaste õigusteadvuse uuringu tulemused. http://www.riigikohus.ee/vfs/683/Noorte_%F5igusteadvuse_uuringu_aruanne.pdf (11.09.2010)

Salmi, M., Lammi-Taskula, J., Takala, P. (2008) Finland. kogumikus Moss, P. Korintus, M. (toim) International review of leave policies and related research 2008. Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform Employment Relations Research Series No. 100. London: BERR.

Statutory Maternity Pay. Department for Work and Pensions. http://www.dwp.gov.uk/publications/specialist-guides/technical-guidance/ni17a-a-guide-to-maternity/statutory-maternity-pay-smp/working-in-your-maternity-pay/ (10.09.2010)

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

Simpson, P.V. (2010) Parental equality bonus has no effect: report. The Local. Sweden's News in English. 23.03.2010. http://www.thelocal.se/25690/20100323/ (07.09.2010)

Smith, M. (2010) Analysis Note: The Gender Pay Gap in the EU – What policy responses? *EGGE – European Network of Experts on Employment and Gender Equality issues*,11.11.2010.

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

Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine Eesti haridussüsteemis. Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse veebileht, http://www.enut.ee/enut.php?id=290 (10.09.2010)

Soolise võrdõiguslikkuse võrgustik. (2010) Soolise võrdõiguslikkuse võtmeküsimused: Kodanikuühenduste roll soolise võrdõiguslikkuse edendamisel. Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse veebileht http://www.enut.ee/svv/docs/KySKkoolituskodanikuyhendused.pdf (14.10.2010)

Sotsiaalmaksuseadus. Vastu võetud 13.12.2000. a seadusega (RT I 2000, 102, 675), jõustunud 1.01.2001. a., osaliselt 1.01.2002. a. Viimane redaktsioon: 17.06.2010 (RT I 2010, 38, 232) 1.07.2010

Statistikaamet, elektrooniline andmebaas http://pub.stat.ee

Steinberg, R. (1990). *Social Construction of Skill: Gender, Power, and Comparable Worth*, Work and Occupations*,* 17, 449-482.

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

Stoltenberg, J., S., (2006) Bridging the energy gap. Speech at the Offshore Northern Seas conference, Stavanger http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/taler_og_artikler/statsministeren/statsminister_jens_stoltenberg/2006/bridging-the-energy-gap.html?id=113903 (06.09.2010)

Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015 (2010), European Commission, Brussels http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5775&langId=en (14.10.2010)

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

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

Swedish Higher Education Ordinance http://www.hsv.se/lawsandregulations/thehighereducationordinance.4.5161b99123700c42b07ffe3981.html#chapter7 (05.09.2010)

Taru, M., Rämmer, A., Roosalu, T., Reiska, E. (2008) Tallinna õppurite haridus- ja tööväärtused: Tallinna õppurite eeskujud, õpingu ja tööplaanid. Eesti Noorsoo Instituut.

The Gender Pay Gap and Poverty (2010), Euroopa Komisjoni veebileht: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=et&catId=89&newsId=734&furtherNews=yes (19.10.2010)

Townsend, B. (1997) Breaking through: The glass ceiling revisited. Equal Opportunities International. 16.4-13.

Tööinspektsioon. „Töövaidlused kvartalite lõikes, 2005-2010 II kvartal“: http://www.ti.ee/index.php?page=820& (06.09.2010)

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

Unmüßig , **B.** (2008) **„**Gender Mainstreaming – Possibilities and Limits of a Radical Social Concept" kogumikus**,** Gender Mainstreaming. *How Can We Successfully Use Its Political Potential?* Heinrich Böll Foundation Regional Office Warsaw

Unt, M. Krusell, S. (2004) Lastehoid Eesti Peredes. Tallinn 2004

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

Wells, J., McEwan, T. (2004) Gender mainstreaming: Moving from principles to implementation — The difficulties . An ACFOA discussion paper http://devnet.anu.edu.au/GenderPacific/pdfs/09_gen_mainstream_acfoa.pdf (07.09.2010)

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

Williams, C. (1989) Gender differences at Work: women and men in nontraditional occupations. Berkley, CA: University of California Press;

Williams, C. (1995) Still a Man's world. Berkley, CA: *University of California*.

Women electricians: the face of the future. European Social Fund in Action 2000-2006 http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/fi1_en.pdf (09.09.2010)

Women in Business Skills Training. http://www.wceb.ie (07.09.2010)

Vaade, V., Tamm, A. (2007) Kõrgkoolide vilistlaste uuring. Klaris Uuringud.

Vainu, V., Järviste, L., Biin, H. (2010) Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2009. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 1/2010.

Vanemaharidus. Sotsiaalministeeriumi veebilehekülg: http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/vanemaharidus.html (16.10.2010)

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

Võrk, A., Kaarna, R. (2010), „Eesti maksukoormuse areng: jaotus, mõjud ja tulevikuvalikud," Praxise Poliitikaanalüüs nr. 5/2010.

Võrk, A., Karu, M. (2006) Eesti vanemahüvitise mõju sündumus- ja tööturukäitumisele: hindamise võimalused ja esimeste kogemuste analüüs. Praxise toimetised 25/2006

Võrk, A., Karu, M., Tiit, E-M. (2009)Vanemahüvitis: kasutamine ning mõjud tööturu- ja sündimuskäitumisele 2004–2007. Poliitikauuringute keskus PRAXIS. 2009/1

Õiguskantsleri menetlusstatistika (2008):
http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/MENETLUSSTATISTIKA_2008x.pdf
(13.09.2010)

Lisa 1 Poliitikasoovituste kokkuvõtlik tabel

Keskmine kulu 5 mln ja enam

Väike alla 5 mln

Soolise palgalõhe mõjutegurid	**Meetmed**	**Meie uuringu tulemuste taustal meetme rakendamise ajend ja/või mõttekus Eestis**	**Tegevuse tüüp**	**Muutuse potentsiaal / mõju otsene vs kaudne palgalõhe vähendamise suunas**		**Mõju ilmnemise ajaline mõõde**	**Hinnanguline kulu riigile/KOVidele**	**Hinnanguline kulu ettevõttetele /tööandjatele**
				kui paljusid mõjutab	**mõju tegurile/palgalõhele tõenäosus,**			
Soolise võrdõiguslikkuse seaduse parem rakendamine								
Suurendada elanikkonna õigusteadlikkust	Lisaks olemasolevate käsiraamatute levitamisele teavitada elanikkonda soolise võrdõiguslikkuse seaduse põhimõtetest ka läbi teiste kanalite (uus meedia)	Eeldab uuringut, kui hästi inimesed tunnevad soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seadust ning sellega kaasnevalt oma õigusi ja kohustusi	Teavitus	Kogu elanikkonda	Mõju on kaudne ja palgalõhele väike	Pikaajaline	Sõltuvalt uuringutulemustest, kuid rahalised kulud ei tohiks olla väga suured	
Julgustada inimesi ebavõrdse kohtlemise korral nõu ja abi otsima	Töötajate positsiooni tugevdamiseks soodustada töötajate esindusorganite suuremat levikut ja teisalt parandada töötajate usaldusisikute ning ametiühingute esindajate teadlikkust soolise võrdõiguslikkuse ning palgalõhe temaatikast.	Palgalõhe uuringu juhtumiuuringute osa viitas sellele, et tööandja võib tunnetada ja teadvustada oma tugevamat positsiooni ning selle arvestusega keelduda töötajate palganõudmistest. Töötajad, kartes ohvristamist, ei esitagi kaebuseid või esitavad neid oluliselt vähem kui praktikas on diskrimineerimise juhtumeid	Teavitus	Potentsiaalselt kõiki töötajaid	Kui inimesed oleksid varmamad abi saamiseks pöörduma vastavate instantside poole, võiks mõju olla suur, vähendada diskrimineerimist ja seeläbi selgitamata palgalõhet	Pikaajaline	Raske hinnata	
	Süvendada õigusalast		Teavitus	Töötajad ja		Pikaajaline	Keskmine	

	õpetust ning teha teavitustööd selle kohta, kuhu pöörduda, kui inimesel on kahtlus, et teda koheldakse palga maksmisel (või värbamisel, edutamisel ja koolituse saamisel ebavõrdselt			tööandjad			rahaline kulu, kuna üldhariduskoolide kodanikeõpetuse õppeprogramme tuleks täiendada ning samuti koolitada karjäärinõustajaid	
Süvalaiendamine	Soodustada ja toetada kodanike ühendusi edendama soolist võrdõiguslikkust ning lähtuma soolise süvalaiendamise printsiibist oma töös	Eeldab uuringut. Hinnata kui hästi süvalaiendamise põhimõte Eesti kodanike ühendustes on levinud.	Finantsiline	Sõltub kodanike ühenduste võimalustest ja pädevusest	Mõju on kaudne ja palgalõhele väike	Pikaajaline	Sõltuvalt uuringu tulemustest kuivõrd paljusid kodanikeühendusi tuleks selles vallas koolitada	Väike
	Tööturu arengute suunamine lähtuvalt soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõttest	Eeldab uuringut. Hinnata kui hästi süvalaiendamise põhimõte Eestis on levinud ning kui palju erinevate poliitikameetmete kujundamisel soolise süvalaiendamise põhimõtet rakendatakse.	Riiklike institutsioonide teavitamine	Ei oska prognoosida	Mõjutab tööturu käitumist kaudselt / mõju palgalõhele keskmine	Raske öelda	Väike	Väike/ keskmine
	Avaliku sektori positiivne eeskuju	Kuigi avalikus sektoris on sooline palgalõhe mõnevõrra väiksem kui erasektoris, on see siiski märkimisväärselt suur	Riiklike institutsioonide teavitamine	Mõjutaks kogu avalikku sektorit ja oleks seeläbi eeskujuks ülejäänud organisatsioonidele	Vähendaks palgalõhe avalikus sektoris ja seeläbi ka üldist palgalõhe	Sõltuvalt muudatuste sisseviimise kiirusest	Suuri kulutusi see kaasa ei tooks, küll aga oleks märgatav ajaline kulu.	Puudub
Töö-ja pereelu ühitamine								
Meeste osaluse suurendamine lapsehoolduspuhku	Individuaalne lapsehoolduspuhkuse õigus meestele	Töö-ja pereelu ühitamine on oluline palgalõhe mõjutegur Eestis. Nende	Seaduse-muudatus teavitus	Sündivate laste perekondi. kaudsemalt kogu	Mõju käitumisele: suur Palgalõhele:	Mõju käitumis ele ning	Väike	Väike

ses		meetmete rakendamist võib pidada mõttekaks, kuid meetmete väljatöötamisele peaks eelnema analüüsid ja uuringud		ühiskonna hoiakuid	raske hinnata	otseselt karjäärikatkestustega seotud palgalõhe ilmneb kiiremini; mõju stereotüüpidele ning diskrimineerimisele aeglasemalt		
	Isapuhkuse tasustamine		Seaduse-muudatus, hüvitis	Sündivate laste perekondi. Kaudsemalt kogu ühiskonna hoiakuid	Käitumisele: suur Palgalõhele: raske öelda		Riigi administreerimiskulud seadusemuudatuse läbiviimiseks	Väike
	Sootundlik vanemaharidus		Koolitus	Lapsevanemad. Sõltub vanemahariduse pakkumise mahust Kaudsemalt kogu ühiskonna hoiakuid	Mõju käitumisele: Palgalõhele: raske öelda		Keskmine	-
	Paindlikum lapsehoolduspuhkus		Seaduse-muudatus	Sündivate laste perekondi. Kaudsemalt kogu ühiskonna hoiakuid			Riigi administreerimiskulud seadusemuudatuse läbiviimiseks	Väike/ keskmine
	Osalise tööaja soodustamine		Uuringu põhjal välja pakkuda	Vähesed töötajad	Ei saa öelda		Raske öelda	Raske öelda
Lapsehoiuteenuste kättesaadavus	Lapsehoiu-teenuste kättesaadavuse parandamine	Eeldab uuringut: analüüsida lapsehoiuteenuste vastavust ootustele	Finantseerimine	Väheseid peresid, kus praegu lapsehoiuteenused raskesti kättesaadavad	Väike ja kaudne mõju		Sõltuvalt uuringu tulemustest	-
	Alternatiivsed lapsehoiu-teenused	Eeldab uuringut: analüüsida alternatiivsete lapsehoiuteenuste loomise vajadust ning võimalusi		Väheseid peresid, kus praegu lapsehoiuteenused raskesti kättesaadavad; töötatakse paindlike töövormidega	Väike ja kaudne mõju		Sõltub, mida täpselt teha	- (keskmine, kui ettevõtete pakub lapsehoiuteenuseid)
Hariduse soolise segregatsiooni vähendamine								
Ebatraditsiooniliste haridusvalikute soodustamine,	Noorte teadlikkuse tõstmine ebatraditsiooniliste	Eeldab uuringut: Erineva erialade lõpetanud hõivatute ametite ja	projektide rahastusprogramm (õppeasutustele,	oleneb projektist; oleneb uuringu tulemustest, kui	väike, sest kaudne (läbi tööturu	ilmneb aastate-aastaküm	ei saa öelda (nt oleneb uuringutulem	

teavitamine	haridus/ametivalikute võimalustest	tegevusalade hajuvuse analüüs soo lõikes, seos tööturu segregatsiooniga ja palgalõhega	tööandjatele - liitudele, eriala(ameti-)liidud vmt), teavitus noortele	suures ulatuses ette võetakse (käesoleva uuringu tulemustest lähtudes võib arvata, et üsna väheste erialade korral oleks meetmel mõju)	segregatsiooni) ja puudutab ilmselt suhteliselt väheseid noori	nete pärast (hariduse omandamise aeg + sooliselt tasakaalustatuma „generatsiooni“ piisav kasv, et mõjutaks kõigi hõivatute soolist segreg.)	ustest – kui paljude erialade korral meede mõttekaks osutuda võib)	
	Sootundlik karjäärinõustamine	Eeldab uuringut: Info haridus- ja karjäärivalikute põhjuste kohta soolises lõikes	Juhendid, koolitus karjäärinõustajatele	oleneb uuringu tulemustest, nõustamise levikust/kättesaadavusest üleüldse. Potentsiaalselt mõjutab kõiki nõustajaid ja noori	keskmine, sest kaudne (läbi tööturu segregatsiooni), aga mõjutab potentsiaalselt kõiki noori		Keskmine	
	Positiivse kaasamise rakendamine	Eeldab uuringut: 1) Õiguslik analüüs, mõjude eelhindamine; 2) Erinevate erialade lõpetanud hõivatute ametite ja tegevusalade hajuvuse analüüs soo lõikes, seos tööturu segregatsiooniga ja palgalõhega	Selgitustöö SVõS erimeetme sätte rakendamise nüanssidest, eesmärkidest-tagajärgedest jmt, nii õppeasutustele kui kogu avalikkusele	oleneb uuringu tulemustest, kui suures ulatuses ette võetakse (käesoleva uuringu tulemustest lähtudes võib arvata, et üsna väheste erialade korral oleks meetmel mõju)	väike, sest kaudne (läbi tööturu segregatsiooni) ja puudutab ilmselt suhteliselt väheseid noori		suured isegi kui meede puudutab vaid väikest hulka inimesi (põhiõiguste piiramine, kohtumenetlused)	
Sootundlikum haridussüsteem	Pedagoogide koolitus		Koolitus, teavitus			Pikaajaline	Keskmine	
	Õppekavadesse soolise võrdõiguslikkuse sisseviimine		Õppekavade täiendamine				Väike	
Vertikaalse segregatsiooni vähendamine								
Juhtivpositsioonidel naiste osakaalu suurendamine	Kvootide kehtestamine	Eestis valdavalt üheliikmelised juhtkonnad, naisi niigi üsna suur osakaal juba.	Seaduse muudatus, sh avalik arutelu ja läbirääkimised tööandjate esindajatega.	Väheseid tööandjaid-töötajaid.	Väike, sest kaudne ja mõjutab väheseid, olukord niigi suhteliselt hea.	Oleneb, kui kiiresti seadusemuudatus vastu võetaks ning kui tõhus on	Riigi administreerimiskulud seadusemuudatuse läbiviimiseks, läbirääkimisteks, lisaks	

						kontroll.	rakendamise kontrolli kulud.	
Naisettevõtluse soodustamine	Mentorlus- ja coaching programmid	Eeldab uuringut: Naisettevõtluse vajaduste ja spetsiifika analüüs					Esialgselt uuringukulu, edasised kulud sõltuvad sellest, millises mahus meedet rakendada	
	Finantseerimis-meetmed							
Organisatsioonipraktikate muutmine								
Organisatsioonitasandi andmete kogumine ja analüüs	Täpsustada SVõS seaduses sätestatud kohustust andmeid koguda, rakendamine ja kontroll	SVõS vastavas sättes sisalduva volitusnormi kohase kohustusetäpsustuse ja juhendava määruse puudumine piirab nii seaduse täitmist tööandjate poolt kui ka täitmise kontrolli.	Vabariigi valitsuse määrus, teavitus, juhendid-käsiraamatud, koolitused, rahastusprogramm (täna olemas ESFi struktuuritoetuste meede 1.3.5 2,8milj kr ulatuses)	Kõiki tööandjaid	väike, vaatamata laiale mõjule, sest andmete kogumise ja palkade võrdsustumise vahel seos kaudne, sisaldab erinevaid eeldusi	Pikk (arvestades, et 2a jooksul pole määrust suudetud veel vastu võtta + määrust toetava materjali koostamine, levitamine jne, lisaks organisatsioonides palkade muutumiseks kuluv aeg)	Väike/keskmine, oleneb kui mastaapselt rakendada. Kulu hõlmab eelkõige sotsiaaldialoogi, VV määruse sisu välja töötamine, teavitamine, kontroll	Puudutab kõiki tööandjaid, kes peavad teatud hulka andmeid hakkama koguma ja säilitama. Halduskoormuse hinnangud puuduvad. (tööandjad on erinevas olukorras ja võimekuses ga andmete olemasolu ja kogumise osas)
	Tööandjate poolt ametikohtade analüütiline hindamine võrdväärsete tööde	SVõSis kehtestatud keeld tööandjale mitte diskrimineerida võrdväärse töö tegijaid soo alusel	Võrdväärse töö mõiste selgituse sätestamine, ametikohtade	Potentsiaalselt kõiki tööandjaid, et seadust täita	Mõju otsene. Teiste riikide kogemuse põhjal mõju	pikk (õigusaktide täiendami	Sisulise metoodika välja töötamine,	Seondub eelkõige hindamise läbi viimise

	tuvastamiseks	tasustamise või töösuhtega seotud hüvede andmise ja saamise tingimuste osas eeldab tööandjate võimet ja oskust hinnata oma organisatsiooni ametikohtade väärtusi, et tuvastada võrdväärsed tööd ning tagada oma tegevuse vastavus seadusele.	analüütilise hindamise käsiraamatud, koolitused, nõustamised, abivahendid/programmid, internetilehtjmt, rahastamisprogramm (täna olemas ESFi struktuuritoetuste meede 1.3.5 2,8milj kr ulatuses)		suurus palgalõhele väga väike vabatahtliku süsteemi korral ning väike kohustusliku süsteemi korral.	ne, hindamise abivahendite ettevalmistus, levitamine, hindamisprotseduuride läbiviimine, palkade ühtlustamine)	testimine, teavitusmaterjalide välja töötamine. Kui kohustuslik rakendamine, siis järelevale teostamine	halduskoormusega, mille hinnangud puuduvad. Samas on teiste riikidepõhjal alust arvata, et see on väga suur (ametikohtade analüütilise hindamise aja- ja kulumahuks, palkade ühtlustamine)
	Ametikohtade analüütilise hindamise sooliselt tasakaalustatud protseduuri tagamine		Ametikohtade hindamise käsiraamatutes, juhendites, koolitustel jne soolist kallutatust võimaldavate kitsaskohtade rõhutamine, nende vältimiseks abinõude andmine					
Töötajate parem teadlikkus töötasudest	Palgainfo salastamise keelamine	Praegune töölepinguseadus sätestab, et tööandja võib määrata, millise teabe kohta kehtib töötajal tootmis- või ärisaladuse hoidmise kohustus. Käesoleva uuringu juhtumiuuringutest ilmnes, et neljas organisatsioonis kuuest ei ole palgad avalikud ning töötajad üldjuhul ei arutle töötasude üle, kuid seda ei tehta isegi neis organisatsioonides, kus palku regulaarselt avalikustatakse.	Töölepinguseaduses sõnastada täpsemalt, et töölepingus ei tohiks saladuse hoidmise kohustusena (eelkõige kolleegidees) olla määratletud töötaja palgainfo. Avalikkuse teavitamine muudatusest.	Ei ole teada, kui laialt on levinud töölepingutes palgainfo saladuses hoidmise kohustuse klausel.	Raske hinnata, kui palju suureneb töötajate teadlikkus kolleegide palkadest, samuti on seos soolise palgalõhega kaudne ning sõltub ka muudest asjaoludest.	Raske öelda	Väike/keskmine (seaduse muudatuse administratiivsed kulud, täitmise kontroll)	Väike (lepingute muutmiste vormistamine)
	Töötasude avaldamise	Juhtumiuuringute	Seadusemuudatus	Ei ole teada, kui		Raske	Väike/keskmi	Väga väike

	kohustuse sätestamine	tulemused viitavad võimalikule kultuurilisele barjäärile – töötajad ei pea sobilikuks teistelt nende palganumbri kohta küsida.		valdav on Eestis juhtumiuuringutes ilmnenud suhtumine palgainfo vahetamisse töötajate seas.		öelda	ne (seaduse muudatuse administratiivsed kulud, täitmise kontroll)	(olemasolev a info avalikustamine)
	Ametialade töötasude statistika kättesaadavuse parandamine (lisaks tagasiside süsteem tööandjatele)	Riikliku palgastatistika liiga pikk viitaeg ning ebapiisav detailsus piirab töötajate võimalusi palgaläbirääkimistel.	Statistikaameti palgastatistika avaldamise kiirendamine. Tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonidel kogutavale ISCO koodide ja töötundide info lisamine. Deklaratsioonil esitatud infost tööandjatele kiire soolises lõikes tagasiside süsteemi loomine.	Kõik tööandjad.	Keskmine, kuna info olemasolu ja soolise palgalõhe vaheline seos sõltub info kasutajatest (töötajad palgaläbirääkimistel, tööandjad deklaratsioonidest saadava tagasiside alusel palgapoliitika muutmisel)	Pikk (deklaratsioonide täiendamise protsess, tagasisidet süsteemi loomine, paremast palgainfost tulenevat protsessside aeglus soolise palgalõhe kontekstis)	Keskmine (õigusaktide muutmine deklaratsiooni täiendamiseks, ühekordne kulu tagasiside süsteemi loomiseks, tarkvara arendused)	Halduskoormuse hinnangud ei ole teada, aga võib olla oluline halduskoormus (kuigi valdavalt ühekordne tegevus, on ISCO koodide ja töötundide info kogus sõltuvtööandjast)

Lisa 2 Täiendavat uurimist ja analüüsi vajavad teemad

Järgnevalt on lühidalt toodud teemad, mille täiendava uurimise või analüüsi vajadus soolise palgalõhe vähendamise mõjuteguritena esile kerkisid.

- Erialavalikute mõjutamist soolise palgalõhe vähendamise meetmena on soovitatav Eestis kaaluda vaid spetsiifilisteks ametiteks (erinevatel haridustasemetel) ettevalmistavate erialade korral, kus on tuvastatav soolise segregatsiooni seos palgaerinevusega. Seetõttu on vaja täiendavat analüüsi soolises lõikes erinevatel haridustasemetel erinevate erialade lõpetanud hõivatute ametialade ja tegevusaladele hajuvuse kohta. Siinkohal tuleks võimalikult detailsel tasandil analüüsida andmete põhjal tuvastatud erialade soolise segregatsiooni ja palgalõhe seost.

- Selleks, et võimaldada läbi täiendkoolituste ning ümberõppevõimaluste paremat juurdepääsu ebatüüpiliste ametite õppimisele, tuleks analüüsida, kuivõrd ümberõpe ja täiendkoolitus on praegu võrdselt meestele ja naistele kättesaadavad.

- Soovitatav on analüüsida põhjalikumalt, kui hästi on süvalaiendamise põhimõte Eesti poliitikakujundajate seas (nii avalik sektor, kui ka kodanikeühendused) levinud ning kui palju erinevate poliitikameetmete kujundamisel soolise süvalaiendamise põhimõtet rakendatakse.

- Uuring eestimaalaste soolise võrdõiguslikkuse seaduse teadlikkuse kohta – täpsemalt, millised on kodanike õigused ja kohustused soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seadusest tulenevalt.

- Vajadustele vastavate paindlike lapsehoiuteenuste kättesaadavuse parandamiseks ja seeläbi töö- ja pereelu ühitamise hõlbustamiseks tuleks analüüsida, kuivõrd lapsehoiuteenused vastavad praegu lapsevanemate tööeluga ühitamise vajadustele, kas ja milliseid alternatiive lapsevanemad vajaksid ning millised on võimalused ning takistused lapsehoiuteenuste mitmekesistamisel.

- Sootundliku karjäärinõustamisteenuse eelduseks on teabe olemasolu poiste ja tüdrukute haridus- ja karjäärivalikute põhjustest. Seega tuleks soolises lõikes läbi viia detailne uuring noorte haridus- ja karjäärivalikute sooliste erinevuste kohta.

- Positiivse kaasamise rakendamise mõju tuleks analüüsida eelnevalt õiguslikust aspektist ja ka läbi erinevate erialade lõpetanud hõivatute ametite ja tegevusalade hajuvuse analüüsi.

- Naisettevõtluse soodustamiseks ja vajalike meetmete välja töötamiseks, tuleks kaardistada ja analüüsida Eesti naisettevõtjate spetsiifilist olukorda ja probleeme.

Peatükis „Soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtte aktiivsem rakendamine“ käsitleti soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise põhimõtete rakendamise olulisust erinevate meetmete ja seaduste loomisel ja muutmisel. 2001. aastal võeti Euroopa Ülemkogu Laekeni kohtumisel vastu eesmärk revideerida pensionireservi, et tagada naiste ja meeste võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine. Ka 2006 aastal Euroopa Ülemkogul vastu võetud uued ühised eesmärgid rõhutasid vajadust tagada piisavad ja jätkusuutlikud pensionid nii naistele kui meestele. (Käsiraamat: soolise võrdõiguslikkuse ... 2008) Kuivõrd Eestis on viimaste aastate jooksul tehtud olulisi muudatusi pensionisüsteemides, on oluline täiendavalt uurida praeguse pensionisüsteemi mõju tulevikus.

- Täiendavat uurimist vajaks riikliku ja kogumispensioni süsteemimõju sugudevahelistele erinevustele pensionis, sellest tulenevalt mõjudele tööturu- ja sündimuskäitumisele . Sooline palgalõhe võib tulevikus avaldada tugevat mõju naiste ja meeste pensionidele tingituna sugudevahelistest palgaerinevustest tööturul, kuid ka naiste lapsehoolduspuhkusel viibimisest. Vanemahüvitise saamise perioodil eraldatakse lapsevanema pensionifondi 1% hüvitise summast (iga sündinud lapse kohta), samal ajal kui töötava inimese brutopalgast läheb 2% pensionifondi ning riik lisab sellele (töötaja palgalt arvestatava 33% sotsiaalmaksu arvelt) 4%. Kuna lapsehoolduspuhkusel viibimise õigust kasutavad pigem naised (september 2010 Sotsiaalkindlustusameti andmetel olid 5,6% vanemahüvitise saajatest mehed), on tõenäoline, et naised kaotavad vanemapuhkusel viibimise ajal võrreldes töölkäivate inimestega olulise osa oma pensionist. Praxis on küll analüüsinud kogumispensione paaris projektis (Leppik, Võrk 2006; Leppik, Võrk, 2008),[57] kuid neis piirduti üksnes tüüpinimeste tööjõuprofiilidega ja sellest tulenevate võimalike pensionierinevustega (nt võrreldi neid, kellel 2/3 keskmisest palgast ja tööstaaži 30 aastat, nendega, kes töötasid keskmise palgaga 40 aastat) . Senised analüüsid ei ole arvestanud tegelikku naiste palkade ja lapsehoolduspuhkuste jaotust ning nende omavahelist seost. Samuti ei ole varasemad analüüsid arvestanud pensioniea tulevast tõusu ja ühtlustamist 65-le aastale. Lisaks on muutunud meeste-naiste oodatava eluea erinevus pensionieas. Täiendavate uuringute eesmärk võiks olla välja selgitada, kas ja millist pensionite ebavõrdsust võivad tekitada praegused kogumispensioni arvestamise põhimõtted ja kas riikliku pensioni (I samba) põhimõtteid võiks muuta enam lapsehoolduspuhkusel viibivate vanemate kasuks kompenseerimaks erinevusi kogumispensionisüsteemis.

[57] Leppik, L., Võrk, A (2008) “Transition costs of reformed pension systems”, Report to European Commission’s Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
Leppik, L., Võrk, A. (2006) "Pension reform in Estonia" in Pension Reform in the Baltic States (edited by Elaine Fultz), ILO, Budapest, pp 17-141