

Avaliku ja erasektori palkade erinevus

Raport Rahandusministeeriumile

Sten Anspal, Janno Järve

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Andmed, meetodid ja piirangud	4
2. Arvutuste tulemused.....	6
2.1. Keskmiste võrdlused.....	6
2.2. Regressioonanalüüsi tulemused.....	10
2.2.1. Avaliku ja erasektori üldine palgaerinevus	10
2.2.2. Avalik haldus.....	14
2.2.3. Haridus	16
2.2.4. Tervishoid ja sotsiaahoolekanne	18
2.2.5. Kunst, meelelahutus ja vaba aeg.....	20
2.2.6. Muud tegevusalad	21
3. Kokkuvõte.....	23
Kasutatud kirjandus	24
Lisa 1: Andmed ja meetodid	25
Lisa 2: Tulemuste tabelid.....	27
Lisa 3. Täiendavad palgavõrdlused sama sektori piires.....	30

Sissejuhatus

Käesolevas lühiraportis käsitletud uurimisülesandeks on selgitada välja, milline on aastatel 2005-2011 olnud avaliku sektori ja erasektori palkade erinevus. Kõige üldisemal tasandil saaks küsimusele vastuse regulaarselt avaldatavast riiklikust statistikast (keskmiste palkade võrdlus ettevõtte/organisatsiooni omaniku liigi lõikes). Sõltuvalt võrdluse eesmärgist ei pruugi aga nii saadav vastus olla kuigi sisukas. Esiteks ei võta keskmiste palkade võrdlus arvesse avaliku ja erasektori tööhõive erinevat struktuuri: vastavates sektorites hõivatud töötajate jaotus ametikohtade ning haridustasemetega lõikes on erinev. Kui avalikus sektoris hõivatud töötajate hulgas on vähem madalama haridustasemetega ning lihtsamatel ametikohtadel töötavaid inimesi, kujuneb seal ka keskmine palk kõrgemaks, kuid võrreldud ei ole võrreldavaid töötajaid. Akadeemilistes uuringutes (Eesti kohta vt nt Leping 2005, Virkus 2010) adresseeritakse seda probleemi regressioonanalüüsi kasutamise kaudu. See võimaldab võrrelda avaliku sektori palka erasektori omaga, võttes arvesse erinevusi ka töötajate haridustasemes, vanuses, rahvuses, ametialas, regioonis, ettevõtte/organisatsiooni suuruses jm muutujates.

Teine aspekt, mis mõjutab palgaerinevuste hindamist ja tõlgendamist, on avaliku sektori määratlus. Avalik sektor sisaldab nii riigi kui kohalike omavalitsuste asutusi ja organisatsioone, kus palgakujundus ning -tase võib olla väga erinev. Samuti sisaldab avalik sektor (defineerituna riigile või kohalikule omavalitsusele kuuluvad ettevõtted, organisatsioonid ja asutused) väga erinevaid tegevusalasid: avalik haldus, haridus, tervishoid jm. Kui avaliku ja erasektori palkade võrdluse eesmärgiks on näiteks hinnata, kas riigiametnike palgatase on kooskõlas erasektori omaga, pole asjakohane võrdlusse kaasata ka kohalike omavalitsuse ametnikke, õpetajaid ja tervishoiutöötajaid.

Seega tuleb selleks, et sisukalt võrrelda avaliku ja erasektori palgatasemeid, lähtuda järgmistest põhimõtetest:

- 1) Võrrelda võrreldavaid töötajaid, st arvesse võtta töötajate haridustaset, vanust, tegevus- ja ametiala, töökoha regionaalset paiknemist, vanust, asutuse/ettevõtte suurust;
- 2) Eristada kohalike omavalitsuste ja riigi omanduses olevate organisatsioonide ja ettevõtete töötajaid;
- 3) Eristada erinevaid tegevusalasid avaliku sektori sees, sest avaliku sektori tööandjate hulgas on esindatud mitmete erinevate tegevusalade ettevõtted ja organisatsioonid (haridus; tervishoid ja sotsiaaltoetused; avalik haldus, riigikaitse ja kohustuslik sotsiaalkindlustus; kunst, meelelahutus ja vaba aeg).

Alljärgnevalt on esitatud üldnimetatud põhimõtetest lähtuvate arvutuste tulemused. Vaatlusalune ajaperiood katab aastad 2005-2011, et oleks võimalik võrrelda majanduskriisi eelset, kriisi- ning kriisi taandumisperioodi.

1. Andmed, meetodid ja piirangud

Kasutati Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuringu andmeid aastast 2005-2011. Vaadeldi ainult täistööajaga töötajate palku. Palgad viidi 2011. aasta hindadesse, kasutades Statistikaameti kvartaalse keskmise palga indeksit.

Erasektori ning avaliku sektori erinevate tegevusalade palgaerinevuste hinnangud on leitud regressioonanalüüsist, kus on kontrollmuutujatena arvesse võetud järgmisi muutujaid:

- haridustase (põhiharidus/keskharidus/kõrgharidus)
- omandatud eriala (koolitusvaldkond)
- vanusegrupp (5a grupid)
- ametiala (ISCO 1-kohaline klassifikaator: sõjaväelased, juhid ja kõrgemad ametnikud, tippspetsialistid, tehnikud ja keskastme spetsialistid, ametnikud, teenindus- ja müügitöötajad, põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse oskustöötajad, oskustöötajad ja käsitöölised, seadme- ja masinaoperaatorid ja koostajad, lihttöölised)
- regioon (Tallinn + 15 maakonda)
- ettevõtte/asutuse suurusgrupp töötajate arvu alusel (<20/20-199/200+).

Hinnati palkade erinevusi järgnevate kategooriate lõikes:¹

Avaliku sektori alamgrupp		Võrdlusgrupp	
Omaniku liik	Tegevusala	Omaniku liik	Tegevusala
Riik	Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	Eesti või välismaa või Eesti ja välismaa eraõiguslik isik ²	Kõik tegevusalad
Riik	Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne		
Riik	Haridus		
Riik	Muud tegevusalad peale avaliku halduse, hariduse ja tervishoiu		
Kohalik omavalitsus	Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus		
Kohalik omavalitsus	Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne		
Kohalik omavalitsus	Haridus		
Kohalik omavalitsus	Muud tegevusalad peale avaliku halduse, hariduse ja tervishoiu		
Riik+kohalik omavalitsus	Kunst, meelelahutus ja vaba aeg		

¹ Lisaks nimetatud võrdlustele viidi läbi ka võrdlus riigile ja KOVidele kuuluvate hariduse tegevusala asutuste ja eraomanikuga hariduse tegevusala asutuste töötajate palkade vahel ning analoogselt ka riigile ja KOVidele kuuluvate tervishoiu tegevusala asutuste ja eraomanikuga tervishoiu tegevusala asutuste töötajate palkade vahel, s.t kitsendatud võrdlusgruppi põhiselt. Vaatluste arv sellise võrdluse puhul on aga väike, mistõttu palgaerinevuste usalduspiirid on liiga laiad, et nende kohta järeldusi teha. Tulemused on esitatud Lisas 3.

² Eresektori määratluses ei eristata Eesti ja välismaa eraõiguslikke isikuid põhjusel, et mõlemat tüüpi ettevõtted/organisatsioonid tegutsevad Eesti tööjõuturul.

Arvutusmeetodite täpsem tehniline kirjeldus on esitatud lisa 1.

Arvutuste tulemused on esitatud joonistel aastate lõikes koos 95% usalduspiiridega. Joonistel kujutatud **punktid ja arvud näitavad seda, mitu protsenti on vaatlusaluse grupi (riik, KOV) vastava sektori palgad võrdlusgrupi (erasektor) omast kõrgemad/madalamad**, arvestades erinevusi vastavate sektorite kontrollmuutujates.

Tulemuste tõlgendamisel tuleb kindlasti arvestada erinevate **piirangutega**, millest esimesena tuleb nimetada tulemuste statistilist olulisust. Eesti Tööjõu-uuring on valimi-põhine uuring, mis ei kata ei avaliku ega erasektori üldkogumit (valimi suurused vaadeldavate tegevusala- ja omanikugruppide lõikes on esitatud lisa 1). Seetõttu ei saa selle andmetelt oodata absoluutset täpsust ega kokkulangevust erinevate registripõhiste andmetega. Kuna käesolevas uuringus esitatud arvutustulemuste näol on tegu statistiliste hinnangutega, tuleb arvesse võtta ka sellest tulenevat võimalikku ebatäpsust. Allpool esitatud palgaerinevuste hinnangute joonistel näitavad punktide ümber olevad vertikaaljooned vahemikku, mille piiresse palgaerinevus 95% tõenäosusega jääb. Statistiliselt olulised (ehk teisisõnu, palgalõhe on statistiliselt oluliselt nullist erinev) on need palgaerinevused, mille puhul x-telg ei jää ülemise ja alumise usalduspiiri vahele. Kui x-telg (nullväärtus) jääb usalduspiiride vahele, siis on erinevus statistiliselt ebaoluline ehk olemasolevate andmete põhjal ei saa väita, et palgaerinevus on nullist suurem või väiksem.

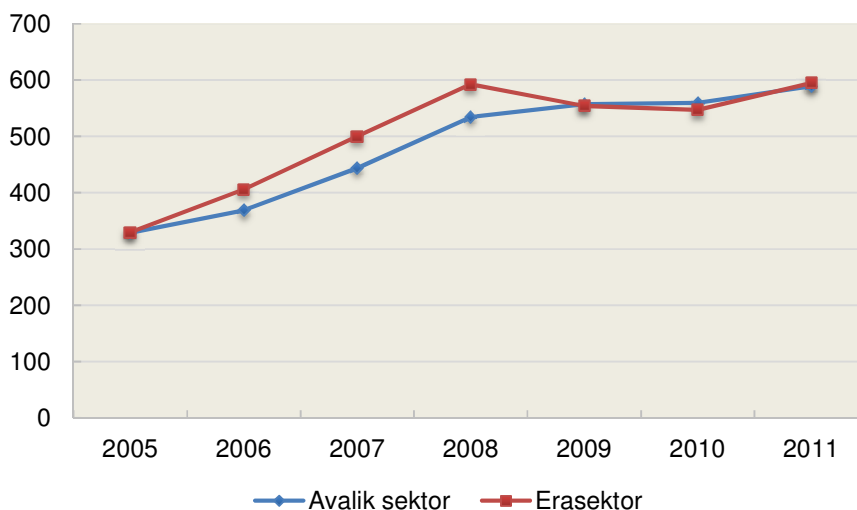
Kui palgaerinevus on statistiliselt ebaoluline, võib see olla tingitud nii sellest, et ka tegelikkuses on erinevus väga väike, kui ka sellest, et kasutatud andmestikus on vaatlusaluse grupi kohta vähe vaatlusi ning vähene vaatluste arv teeb usalduspiirid laiaks.

Teiseks piiranguks on täpsus, millega kasutada olevates andmestikes on võimalik palka mõjutavaid tunnuseid mõõta. Näiteks eristab ametiala muutuja vaid 10 ülalnimetatud kategooriat, kuid on selge, et nt tippspetsialistide kategooria sisaldab väga erinevaid töid tegevaid inimesi, juhtide kategooria väga erineva vastutustasemega juhte jne. On tõenäoline, et osa erinevustest töötajate palkade vahel on tingitud nende kategooriate sisestest ametikohtade erinevustest.

2. Arvutuste tulemused

2.1. Keskmiste võrdlused

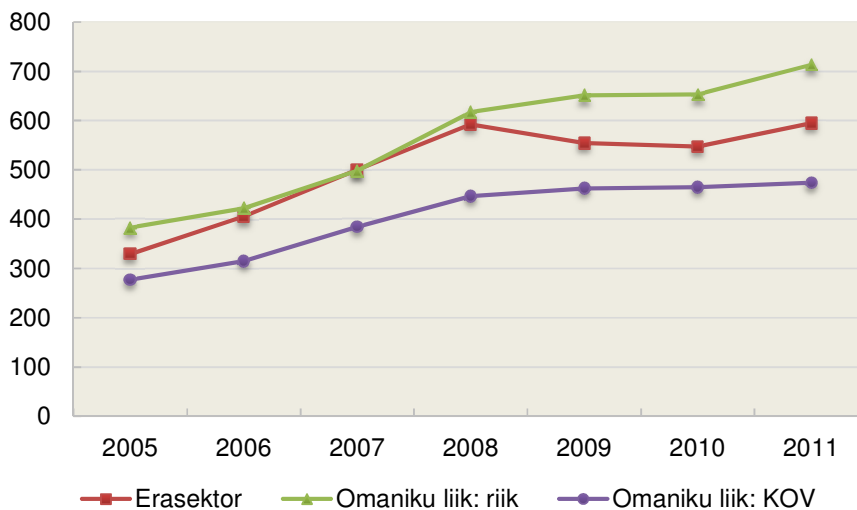
Illustreerimaks erinevate taustatunnuste arvessevõtmise vajadust palgatasemete võrdlemisel, esitame esmalt erasektori ning avaliku sektori (ettevõtte/organisatsiooni omaniku liik riik või KOV) keskmiste palkade lihtsa võrdluse üle vaatlusaluse perioodi. Avaliku sektori palgad on keskmiselt olnud erasektori omadest perioodi alguses pigem madalamad, majanduskriisi käigus on aga keskmised palgad ligikaudu võrdsustunud.



Joonis 1. Avaliku ja erasektori palgad 2005-2011 (jooksevhindades).

Allikas: Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuringu andmestik (ETU), autorite arvutused.

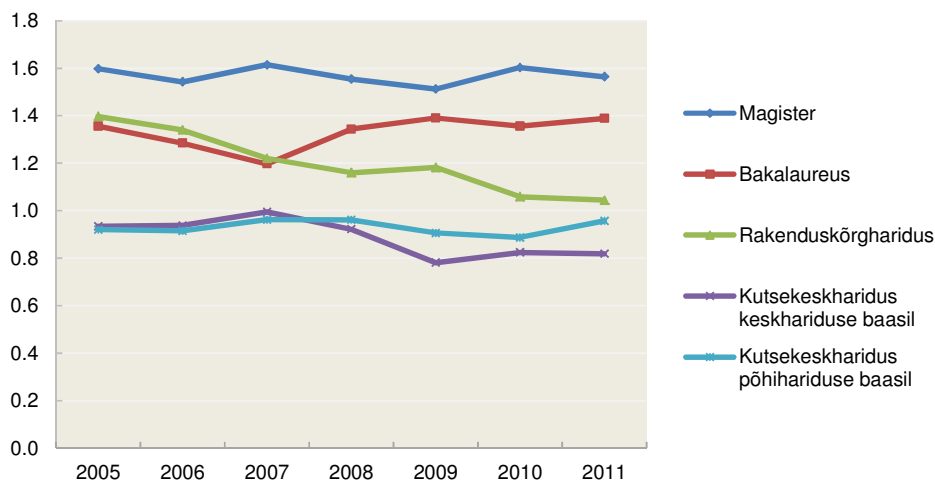
Nagu aga sissejuhatuses öeldud, on mõistlik eristada riigi ja KOV omanduses olevate asutuste, ettevõtete ja organisatsioonide töötajate keskmisi palku. Joonisel 2 on samad aegread esitatud vastava detailsusastmega. Kohe ilmneb, et erinevused on tõepoolest märkimisväärsed, eriti mis puudutab võrdlust erasektoriga.



Joonis 2. Riigi, KOV ja erasektori ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide keskmised palgad 2005-2011 (jooksevhindades).

Allikas: Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuringu andmestik (ETU), autorite arvutused.

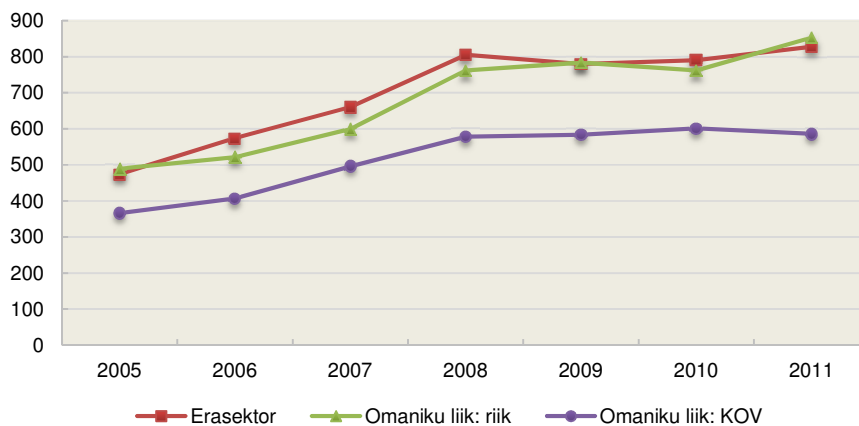
Samas ei saa palgatasemete lihtsa võrdluse baasilt öelda midagi avaliku sektori palgatasemete asjakohasuse kohta, arvestamata tööhõive struktuuri erinevusi. Näiteks haridustasemete lõikes on erinevused era- ja avaliku sektori töötajate vahel suured: kõrgharidusega töötajate osakaal on avalikus sektoris ca 40%, erasektoris aga ca 15%. Nagu näha alljärgnevalt jooniselt, on erinevused erineva haridustasemega töötajate palkade vahel väga olulised.



Joonis 3. Palgataase keskmise palga suhtes hariduse lõikes, 2005-2011.

Allikas: Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuringu andmestik (ETU), autorite arvutused.

Vaadeldes näitena kõrgharidusega töötajate keskmisi palku avalikus ja erasektoris selgub, et riigi omanduses olevates organisatsioonides on palk küll vaatlusaluse perioodi alguses olnud erasektorist madalam, kuid perioodi lõpuks jõudnud ligikaudu sarnasele tasemele. KOV omanduses olevates organisatsioonides on kõrgharidusega töötajate palk aga olnud kogu perioodi jooksul oluliselt madalam.



Joonis 4. Kõrgharidusega töötajate keskmine palk (jooksevhindades), 2005-2011.

Allikas: Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuringu andmestik (ETU), autorite arvutused.

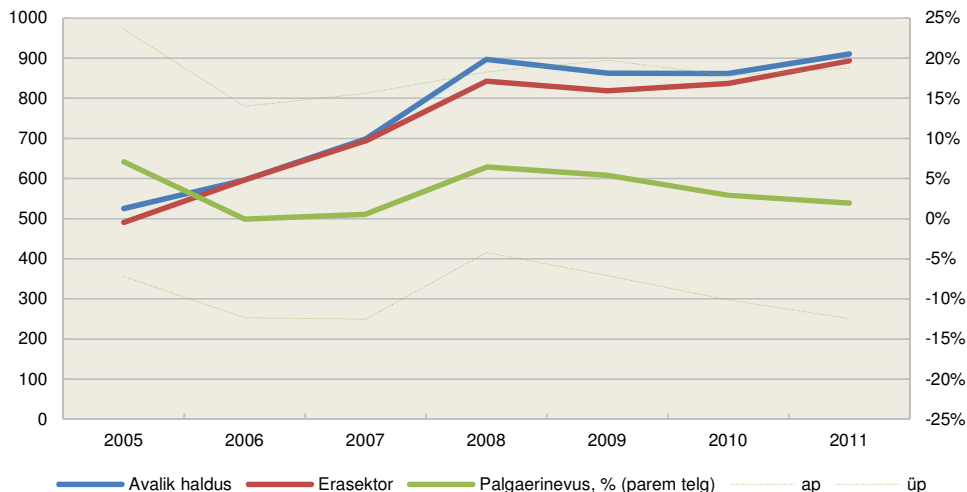
Ülaloodud joonised on mõeldud eelkõige illustreerimaks seda, kui oluline on võrrelda võrreldavaid töötajaid. Juba vaid asutuse omaniku liigi ning haridustaseme arvestamine annab oluliselt sisukama pildi avaliku sektori palkade suhtelisest positsioonist. Lisaks sellele on aga oluline arvesse võtta ka tegevusala: organisatsioonid, mille omanik on riik, ei ole kindlasti vaid riigiasutused. Avaliku halduse tegevusala moodustab riigi omanduses olevate üksuste töötajatest vaid ca 37%. Ülejäänud töötajate hulgas on nii haridus- ja tervishoiutöötajaid kui ka riigi omanduses olevate äriühingute töötajaid.

Tabel 2. Töötajate jaotus tegevusalade lõikes riigi ning KOV omanduses olevates ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides perioodil 2005-2011.

Tegevusala	Riik	KOV
Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	2%	<1%
Mäetööstus	4%	
Töötlev tööstus	1%	<1%
Elektrienergia, gaasi- ja veevarustus	7%	2%
Ehitus	1%	<1%
Hotellid ja restoranid	<1%	<1%
Veondus, laondus ja side	10%	4%
Finantsvahendus	<1%	
Kinnisvara, rentimine ja äritegevus	2%	1%
Avalik haldus ja riigikaitse, kohustuslik sotsiaalkindlustus	37%	13%
Haridus	16%	55%
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	14%	17%
Muu ühiskonna-, sotsiaal- ja isikuteenindus	6%	8%
Kokku	100%	100%

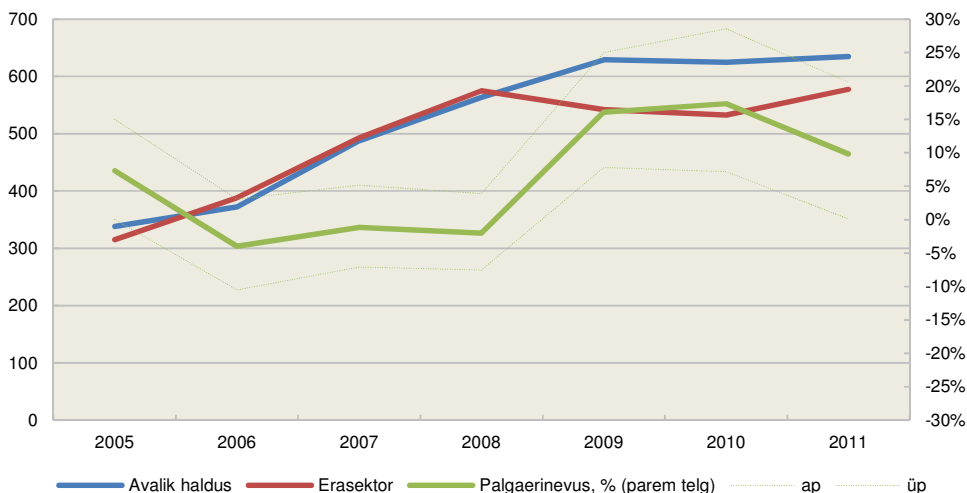
Allikas: Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuringu andmestik (ETU), autorite arvutused.

Võttes eraldi vaatluse alla avaliku halduse, riigikaitse ning kohustusliku sotsiaalkindlustuse tegevusala töötajad võrdleme järgnevalt nende palku erasektori töötajate omadega, tehes võrdluse eraldi kesk- ja kõrgharidusega töötajate lõikes.



Joonis 5. Kõrgharidusega töötajate palk erasektoris ning riigi avaliku halduse organisatsioonides, 2005-2011.

Allikas: Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuringu andmestik (ETU), autorite arvutused.



Joonis 6. Keskharidusega töötajate palk erasektoris ning riigi avaliku halduse organisatsioonides, 2005-2011.

Allikas: Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuringu andmestik (ETU), autorite arvutused.

Nagu ülaltoodud joonistelt näha, on riigi avaliku halduse organisatsioonides kõrgharidusega töötajate palk kooskõlas erasektori kõrgharitud töötajate palgatasemega – erinevus nende gruppide palkade vahel pole olnud statistiliselt nullist erinev.

Teistsugune on aga lugu töötajatega, kelle kõrgeimaks lõpetatud haridustasemeks on teise taseme haridus. Kriisiaastatel on riigi avaliku halduse organisatsioonide ja erasektori töötajate palgatasemetes tekkinud erinevus riigisektori kasuks.

Kuna tunnuseid, mille lõikes palgaerinevusi võrrelda tuleks, on mitu (lisaks haridustasemele, omandivormile ja tegevusalale ka regioon, ettevõtte suurusgrupp jm), siis on asjakohane kasutada nende analüüsiks regressioonanalüüsi. Regressioonanalüüs võimaldab hinnata palkade erinevust vaatlusaluse avaliku sektori alamgrupi ning erasektori palkade vahel, arvesse võttes sektoritevahelisi erinevusi töötajate hariduslikus, regionaalses ja muude tunnuste jaotuses. Järgnevalt on esitatud regressioonanalüüsi tulemused.

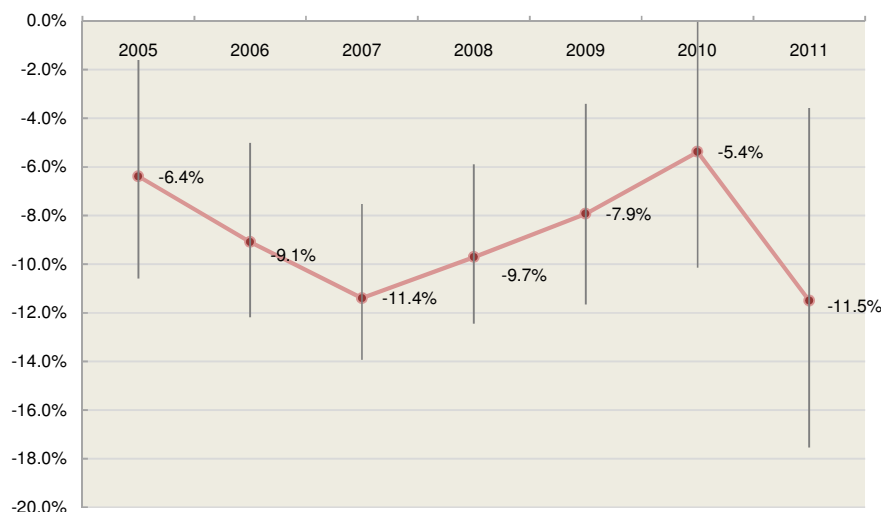
2.2. Regressioonanalüüsi tulemused

2.2.1. Avaliku ja erasektori üldine palgaerinevus

Tegevusala: kõik tegevusalad

Omanik: riik või KOV

Võrdlusgrupp: erasektor (s.t omanik mitte riik ega KOV)



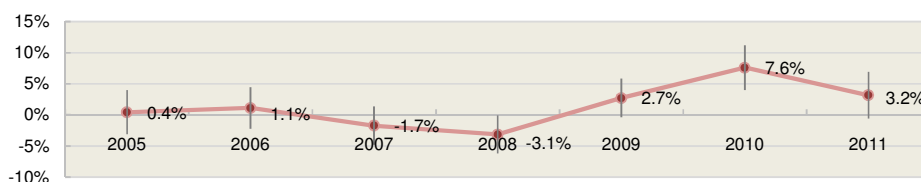
Joonis 7. Üldine avaliku sektori (omaniku liik riik või KOV) ja erasektori palkade erinevus.

Allikas: ETU, autorite arvutused.

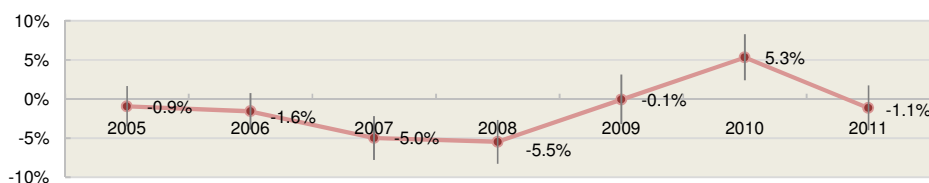
Ülaltoodud joonisel on esitatud kogu avaliku sektori (eristamata riigi ja KOV omanduses olevate ettevõtete töötajaid) ja erasektori palkade erinevus, arvestades erinevustega töötajate haridustasemetes, jaotuses ametialade lõikes jt tunnustes. Nii nagu lihtsas keskmiste võrdluses, ilmneb ka siin, et vaatlusaluse perioodi alguses on erinevus avaliku sektori kahjuks, perioodi lõpus aga statistiliselt olulist erinevust välja tuua ei saa.

Alljärgneval joonisel on palgaerinevused esitatud protsentiilide³ lõikes. Näiteks 10. protsentiili joonist perioodil 2005-2009 võib tõlgendada nii, et kui palgasaajad järjestada nende töötasu järgi, siis inimesed, kes erasektoris teeniks madalamat palka kui 10% selle loetelu alumisse otsa jäävatest töötajatest, ei teeniks avalikus sektoris statistiliselt oluliselt teistsugust töötasu kui erasektoris. Ainukese erandina võib välja tuua aasta 2010, kus sektorite vaheline palgaerinevus on avaliku sektori kasuks. Üldiselt on näha, et palgaerinevused on võrreldes erasektoriga seda suuremad, mida kõrgemaid protsentiile vaadata ning sissetulekutaseme kasvades on need üha rohkem erasektori kasuks. Alates 50. protsentiilist ei ilmne enam 2010. aastal avaliku sektori palgaelist ning 90. protsentiili puhul on palgaerinevus ka perioodi lõpus avaliku sektori kahjuks.

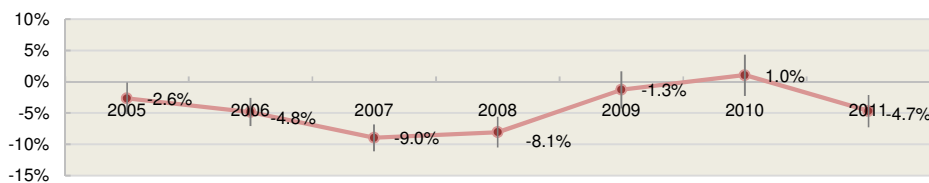
10. protsentiil



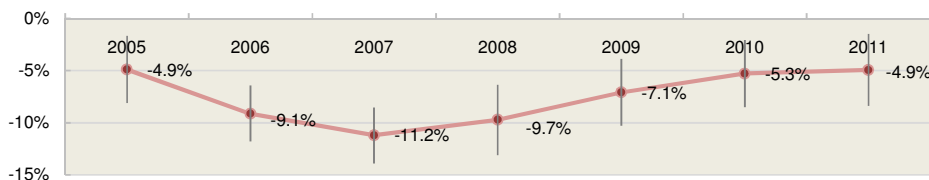
25. protsentiil



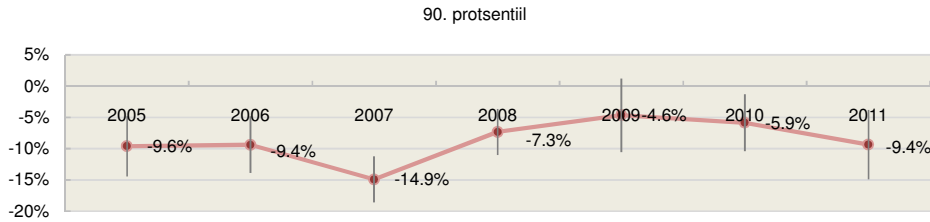
50. protsentiil (mediaan)



75. protsentiil



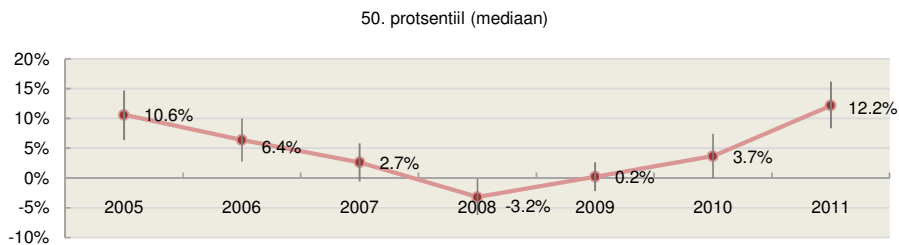
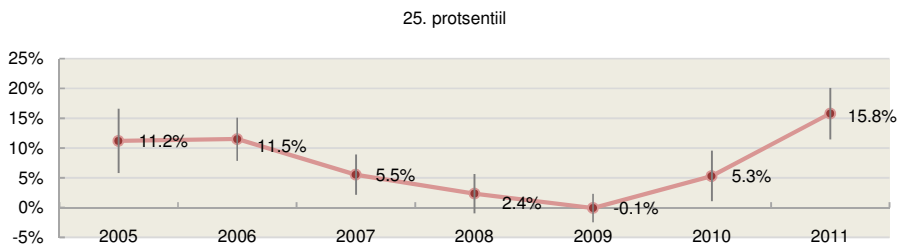
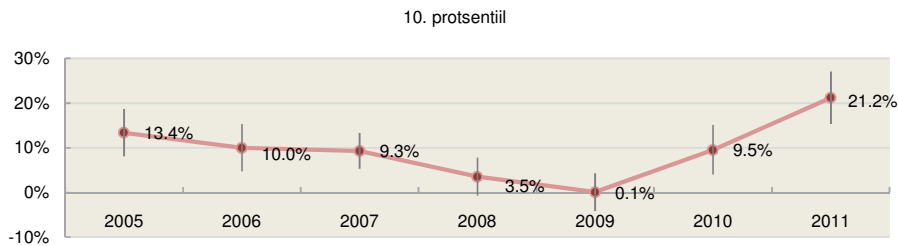
³ Palga x. protsentiil väljendab palgataset, millest madalamat palka teenib x% töötajatest. Nt 10. protsentiil on palgatase, millest väiksemat palka teenib 10% töötajatest.

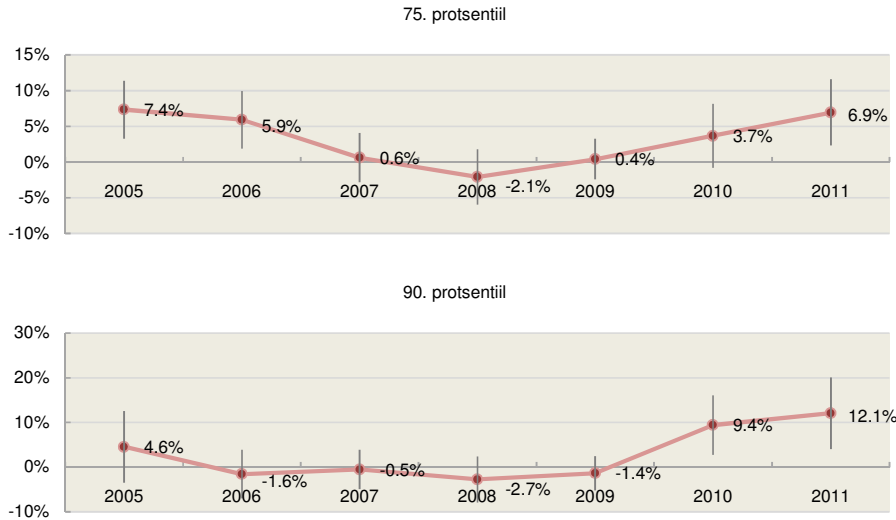


Joonis 8. Avaliku ja erasektori palkade erinevus protsentilide lõikes.

Allikas: ETU, autorite arvutused.

Ülaltoodud arvutustes aga ei eristatud riigi ja KOV omanduses olevaid organisatsioone. Alljärgnevalt on esitatud palgaerinevused erasektori ja riigile kuuluvate organisatsioonide palgatöötajate protsentilide lõikes.





Joonis 9. Riigi- ja erasektori palkade erinevus protsentilide lõikes.

Allikas: ETU, autorite arvutused.

Tulemused erinevad märkimisväärselt kogu avaliku sektori kohta tehtud arvutustest. Viimasel kahel aastal on kõigis protsentilides erasektoriga võrdluses palgaerinevus olnud riigisektori kasuks. Sama oli olukord 2005-2006, erandiks vaid 90. protsentii, kus palk oli erasektoriga kooskõlas. Aastatel 2008-2009 vastas palgatase üldjoontes erasektori tasemele.

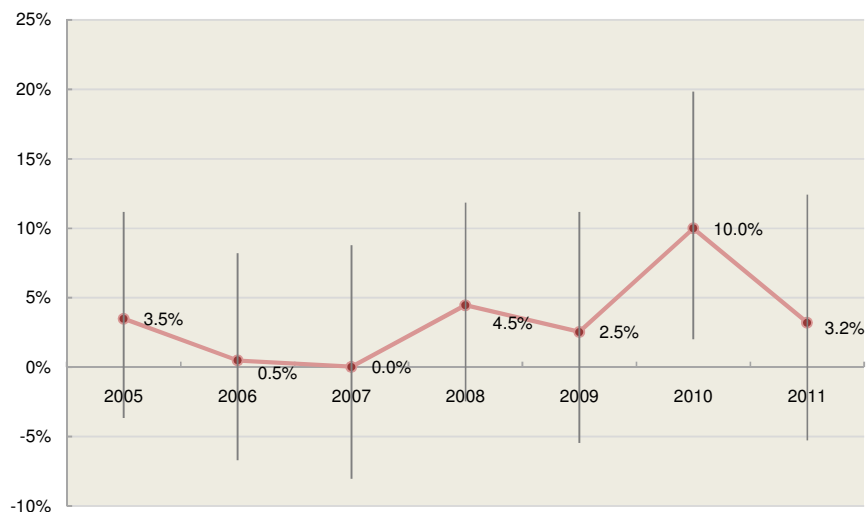
Eelnevates arvutustes ei eristatud aga avaliku sektori siseselt erineva tegevusala asutusi ja organisatsioone. Alljärgnevalt on palgaerinevused esitatud omaniku liigi ja tegevusala baasil moodustatud alamgruppide lõikes.

2.2.2. Avalik haldus

Tegevusala: avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus

Omanik: riik

Võrdlusgrupp: erasektor (s.t omanik muu kui riik või KOV), kõik tegevusalad



Joonis 10. Riigi avaliku halduse töötajate palkade võrdlus erasektoriga.

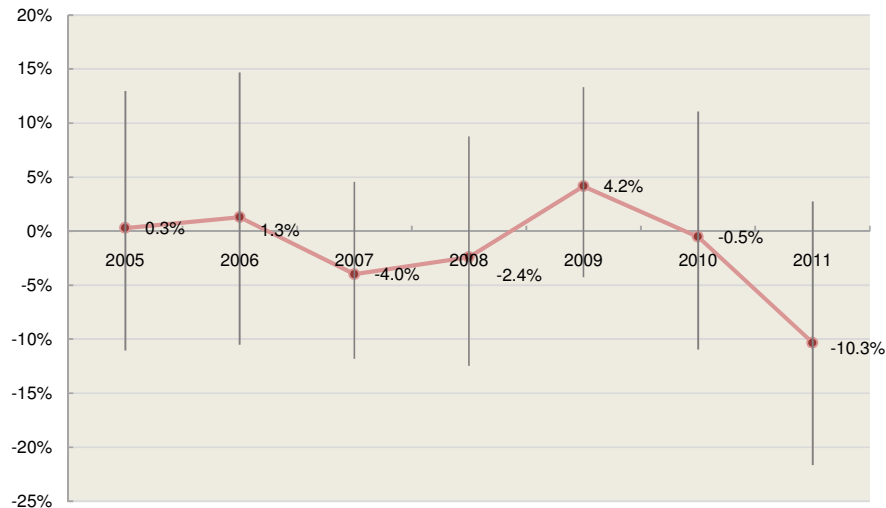
Allikas: ETU, autorite arvutused.

Ülaltoodud joonisel on esitatud riigi avaliku halduse töötajate palkade võrdlus erasektoriga. Nagu näha, ei ole enamikul vaadeldavatest aastatest riigi avaliku halduse töötajate palk olnud statistiliselt oluliselt erinev sarnaste tunnustega erasektori töötajatest (nulltelg jääb usalduspiiride sisse). Erandiks on aasta 2010, mil riigi avaliku halduse töötajate palk ületas erasektori palku 10% võrra.

Tegevusala: avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus

Omanik: KOV

Võrdlusgrupp: erasektor (s.t omanik muu kui riik või KOV), kõik tegevusalad



Joonis 11. KOV avaliku halduse töötajate palkade võrdlus erasektoriga.

Allikas: ETU, autorite arvutused.

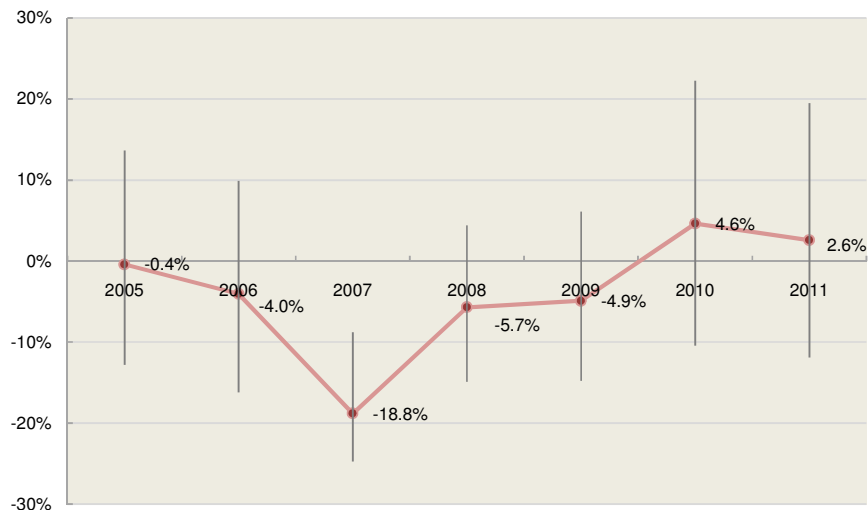
Avaliku halduse tegevusalal tegutsevate KOV töötajate palga osas ei saa aga välja tuua statistiliselt olulisi erinevusi erasektori palkadest. Usalduspiirid on küll väga laiad tulevalt võrdlemisi väikesest vaatluste arvust, kuid ka palgaerinevuste keskväärtused on enamasti väikesed, mis toetab tõlgendust, et olulist palgaerinevust tõepoolest pole. Palgaerinevus ei tule statistiliselt oluline ka siis, kui hinnata see kogu perioodi andmete kohta, mitte aastate lõikes eraldi; sama on tulemus siis, kui analüüsida eraldi kriisieelset ja kriisiperioodi.

2.2.3. Haridus

Tegevusala: haridus

Omanik: riik

Võrdlusgrupp: erasektor (s.t omanik muu kui riik või KOV), kõik tegevusalad



Joonis 12. Riigi omanduses oleva hariduse tegevusala töötajate palkade võrdlus erasektoriga.

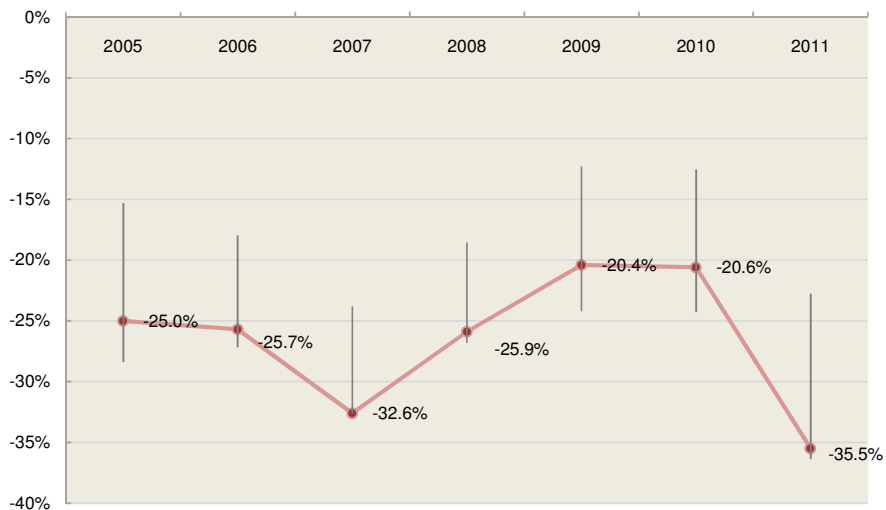
Allikas: ETU, autorite arvutused.

Riigi omanduses olevate hariduse tegevusala asutuste (sellesse kategooriasse kuuluvad nt TÜ, kutseõppeasutused, üldhariduslikud riigikoolid) töötajate osas ilmneb aastal 2007 statistiliselt oluliselt madalam palk, muudel aastatel ei saa statistiliselt olulisi erinevusi välja tuua. Palgaerinevus on võrdlemisi väike (-6%) ning statistiliselt ebaoluline ka perioodi kohta tervikuna.

Tegevusala: haridus

Omanik: KOV

Võrdlusgrupp: erasektor (s.t omanik muu kui riik või KOV), kõik tegevusalad



Joonis 13. KOV omanduses oleva hariduse tegevusala töötajate palkade võrdlus erasektoriga.

Allikas: ETU, autorite arvutused.

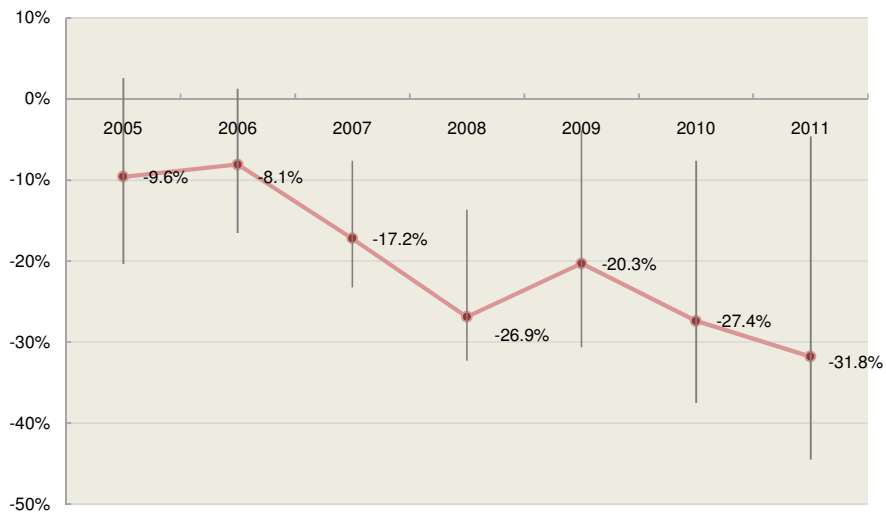
KOV omanduses olevate hariduse tegevusala asutuste töötajate osas ilmneb kõigil vaatlusalustel aastatel selgelt ja statistiliselt oluliselt madalam palk võrreldes erasektori sarnaste tunnuste töötajatega.

2.2.4. Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne

Tegevusala: tervishoid ja sotsiaalhoolekanne

Omanik: riik

Võrdlusgrupp: erasektor (s.t omanik muu kui riik või KOV), kõik tegevusalad



Joonis 14. Riigi omanduses olevate tervishoiu tegevusala asutuste töötajate palkade võrdlus erasektoriga.

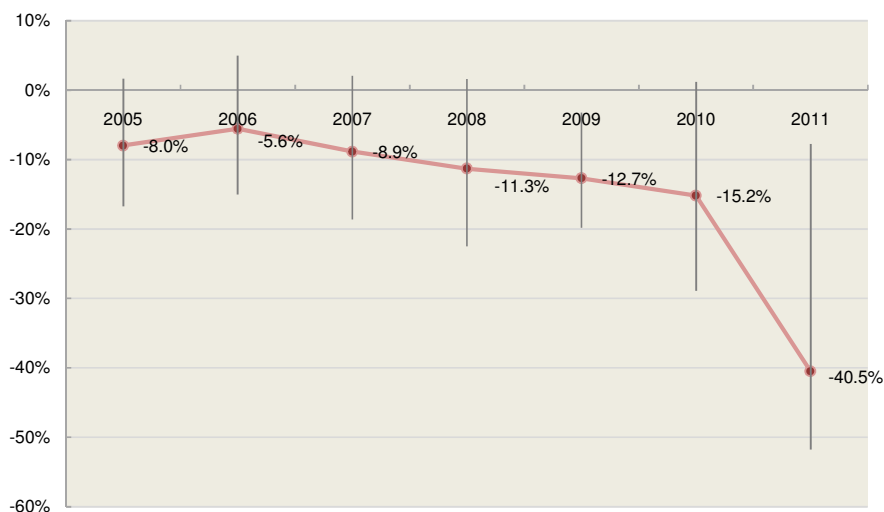
Allikas: ETU, autorite arvutused.

Nii riigi kui KOV tervishoiutöötajate palkade võrdlust komplitseerib asjaolu, et usalduspiirid on sõltuvalt aastast üpris laiad tingituna väikesest vaatluste arvust. Siiski on võimalik antud juhul välja tuua riigi omanduses olevate tervishoiu tegevusala asutuste töötajate statistiliselt oluliselt madalamaid palku võrreldes erasektori sarnaste tunnustega töötajatega perioodil 2007-2011.

Tegevusala: tervishoid ja sotsiaalhoolekanne

Omanik: KOV

Võrdlusgrupp: erasektor (s.t omanik muu kui riik või KOV), kõik tegevusalad



Joonis 15. KOV omanduses olevate tervishoiu ja sotsiaalhoolekande tegevusala asutuste töötajate palkade võrdlus erasektoriga.

Allikas: ETU, autorite arvutused.

KOV omanduses olevate tervishoiu ja sotsiaalhoolekande tegevusala asutuste töötajate puhul ilmneb, et palgad on aastatel 2009 ning 2011 olnud statistiliselt oluliselt madalamad võrreldes erasektori sarnaste tunnustega töötajatega.

Tuleb märkida, et tervishoiu ja sotsiaalhoolekande tegevusala töötajate palkade analüüs ETU andmete baasil on problemaatiline. Esiteks oleks huvitav eristada arstide ja õendustöötajate palku, kuid kasutada olevas ametialade klassifikatsioonis kajastuvad mõlemad tippspetsialistidena (osad õendustöötajad ka keskastme spetsialistidena). Ka haridustaseme alusel neid eristada ei saa, sest nii arstid kui õendustöötajad võivad olla kõrgharidusega. Kui rääkida tervishoiu ja sotsiaalhoolekande tegevusala töötajate keskmiselt madalast palgast, ei saa ainuüksi sellest järeldada midagi väiksema grupi, nt arstide palkade kohta. Meeles tuleb pidada ka seda, et tervishoiu ja sotsiaalhoolekande tegevusala töötajatena ei vaadelda ainult arste ja õendustöötajaid, vaid kõikide ametialade esindajaid lihttöötajatest juhtideni.

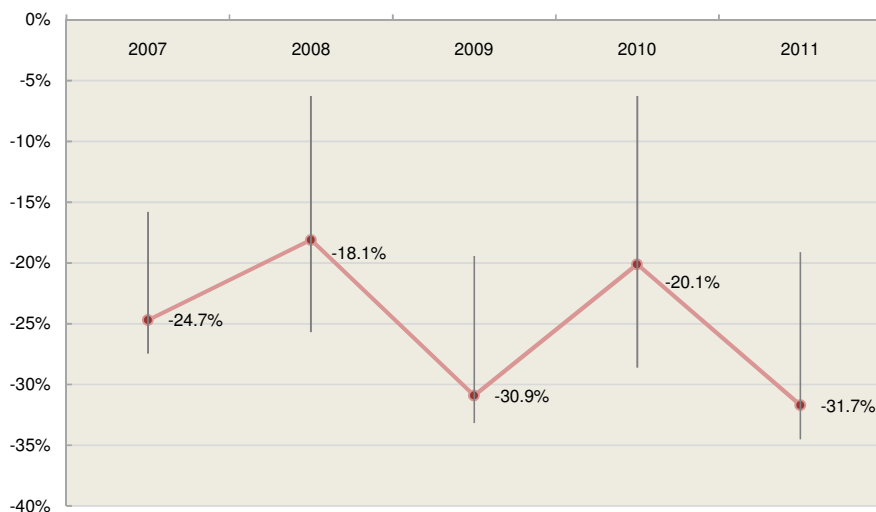
Küsitavaks võib pidada ka seda, kas antud uurimisülesande kontekstis on võimalik tervishoiuasutusi – millest suur osa on sihtasutused – sisukalt määratleda riigi ning KOV omanduses olevate ning sisuliselt erasektoris kuuluvatena. Seetõttu tuleks ülal- toodud tulemustesse suhtuda reservatsiooniga.

2.2.5. Kunst, meelelahutus ja vaba aeg

Tegevusala: Kunst, meelelahutus ja vaba aeg

Omanik: riik või KOV

Võrdlusgrupp: erasektor (s.t omanik muu kui riik või KOV), kõik tegevusalad



Joonis 16. Kunsti, meelelahutuse ja vaba aja tegevusala riigi ning kohalike omavalitsuste asutuste töötajate palkade võrdlus erasektoriga.

Allikas: ETU, autorite arvutused.

Kunsti, meelelahutuse ja vaba aja tegevusala on olemasolevate andmete baasil võimalik analüüsida ainult perioodi 2007-2011 kohta ning aastate lõikes ei saa eristada riigi ja KOV asutuste töötajaid. Vaatlusaluse perioodi jooksul on nende töötajate palk olnud võrreldava haridustaseme jm tunnustega erasektori töötajate omast madalam.

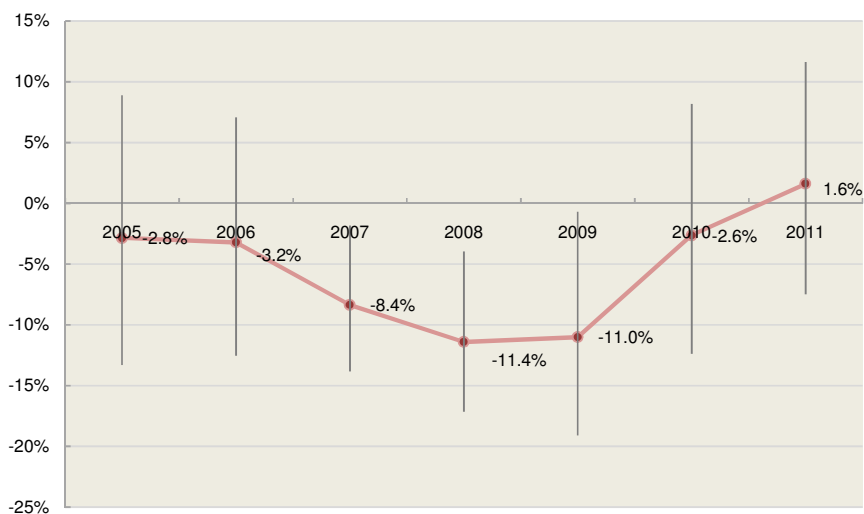
Riigi ja KOV asutuste töötajaid saab eristada ainult kogu perioodi kohta kokku, mitte aastate lõikes eraldi. Vaatlusalusel perioodil ilmes KOV asutuste töötajate 5% ning riigile kuuluvate asutuste 9.5% madalam palk võrreldes erasektoriga. Erinevused on statistiliselt olulised.

2.2.6. Muud tegevusalad

Tegevusala: muud tegevusalad kui avalik haldus, haridus, tervishoid ja sotsiaalhoolekanne

Omanik: riik

Võrdlusgrupp: erasektor (s.t omanik muu kui riik või KOV), kõik tegevusalad



Joonis 17. Riigi omanduses olevate muude tegevusalade organisatsioonide töötajate palkade võrdlus erasektoriga

Allikas: ETU, autorite arvutused.



Joonis 18. KOV omanduses olevate muude tegevusalade organisatsioonide töötajate palkade võrdlus erasektoriga

Allikas: ETU, autorite arvutused.

Kui vaadata muid tegevusalasid peale kolme eelpoolkäsitletu, ilmneb riigi omanduses olevate organisatsioonide töötajaid vaadates palga mahajäämus aastatel 2007-2009, muudel aastatel olulisi erinevusi erasektoriga ei ole. KOV omanduses olevate organisatsioonide töötajate palk on võrreldes erasektoriga kogu perioodi vältel olnud madalam.

3. Kokkuvõte

Avaliku ja erasektori palkade võrdlemisel on sageli otstarbekas vaadelda avalikku sektorit mitte ühe kategooriana, mis hõlmab nii riigi kui kohalike omavalitsuste omanduses olevaid ning erinevate tegevusalade asutusi ja organisatsioone, vaid eristada erinevaid avaliku sektori alamgrupe detailsemalt. Samuti on oluline arvesse võtta seda, et gruppides, mida omavahel võrreldakse, võib töötajate jaotus haridustaseme, ametialase kuuluvuse ning muude tunnuste poolest olla erinev.

Käesolevas uuringus võrreldi avaliku sektori erinevate alamgruppide keskmisi palku erasektoriga perioodil 2005-2011, kasutades Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuringu küsitlusandmeid. Tulemused näitavad, et riigi omanduses olevate avaliku halduse tegevusala asutuste ja organisatsioonide töötajad saavad võrreldes erasektori sarnase haridustasemega töötajatega sarnast palka (erandiks vaid aasta 2010, mil erasektoris keskmine palk langes), arvestades muude kontrollmuutujatena ka piirkonda, vanust, ametiala, õpitud eriala koolitusvaldkonda ning organisatsiooni suurust. Kohaliku omavalitsuse omanduses olevate avaliku halduse tegevusala asutuste ja organisatsioonide töötajate palk aga erasektori palgatasemest statistiliselt oluliselt erinev ei ole.

Hariduse tegevusalal ilmneb, et riigile kuuluvate asutuste töötajate palk ei erine enamikul vaadeldud aastatel statistiliselt oluliselt erasektori omast. KOV omanduses olevate hariduse tegevusala asutuste töötajate osas aga ilmneb kõigil vaatlusalustel aastatel selgelt ja statistiliselt oluliselt madalam palk võrreldes erasektori sarnaste tunnuste töötajatega.

Tervishoiu ja sotsiaalhoolekande tegevusala asutuste töötajate palk on nii riigi kui kohalike omavalitsuste töötajate puhul enamikul vaatlusalase perioodi aastatel erasektori omast madalam, osade aastate kohta ei saa statistiliselt olulist erinevust välja tuua. Tuleb aga arvestada, et selle tegevusala asutuste puhul võib grupeerimine omaniku liigi järgi olla sisuliselt problemaatiline. Eristada ei saa arste, õendustöötajaid ja muid töötajaid.

Ülejäänud tegevusalade puhul ilmneb, et perioodi teisel poolel on riigi omanduses olevate asutuste töötajate palk olnud erasektori omast madalam osadel aastatel, KOV omanduses olevate asutuste töötajate palk aga madalam kogu vaatlusaluse perioodi jooksul.

Kasutatud kirjandus

Blackburn, M. L. (2007). Estimating wage differentials with logarithms. *Labour Economics* 14 (2007), lk. 73-98.

Leping, K.-O. (2005) Public-Private Sector Wage Differential in Estonia: Evidence from Quantile Regression. University of Tartu, Faculty of Economics and Business Administration, Working Paper Series, 2005, No 39.

Virkus, H. (2011) Palkade erinevus avalikus ja erasektoris perioodil 2005-2009. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, Majandusteaduskond, rahvamajanduse instituut.

Lisa 1: Andmed ja meetodid

Andmed. Kasutati Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuringu andmeid 2005-2011. Välja jäeti osajaga töötajad, kuid mitte need, kelle puhul täisajaga tööks loetakse vähem kui 40-tunnist tönädalat.

Sõltuva muutujana kasutati netopalka, mis teisendati 2011. aasta hindadesse, kasutades Statistikaameti kvartaalse keskmise palga indeksit.

Meetodid. Iga aasta kohta leiti avaliku ja erasektori protsentuaalsed palgaerinevused, kasutades Poissoni kvaasi-maksimaalse tõepära meetodil hinnatud regressiooni-võrrandeid, kus sõltuvaks muutujaks oli palk.⁴ Kontrollmuutujad olid järgmised:

- haridustase (põhiharidus/keskharidus/kõrgharidus)
- omandatud eriala (koolitusvaldkond)
- vanusegrupp (5a grupid)
- ametiala (ISCO 1-kohaline klassifikaator: sõjaväelased, juhid ja kõrgemad ametnikud, tippspetsialistid, tehnikud ja keskastme spetsialistid, ametnikud, teenindus- ja müügitöötajad, põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse oskustöötajad, oskustöötajad ja käsitöölised, seadme- ja masinaoperaatorid ja koostajad, lihttöölised)
- regioon (Tallinn + 15 maakonda)
- ettevõtte/asutuse suurusgrupp töötajate arvu alusel (<20/20-199/200+).

Erasektori ja vaatlusaluse avaliku sektori alamgrupi keskmiste palkade erinevus leiti indikaatormuutujast, mille väärtus oli 0, kui tööandja omaniku liik oli Eesti või välismaa eraõiguslik isik ning 1, kui omanikuks oli vastavalt kas Eesti riik või kohalik omavalitsus.

Palkade protsentiilide erinevused leiti simultaankvantiilregressioonide põhjal (Stata protseduur *sqreg*), kus kasutati sõltuva muutujana logaritmpalka ning selgitavate muutujatena ülalkirjeldatud muutujaid, hinnates standardvead *bootstrap*'i põhiselt (100 iteratsiooni).

⁴ Tavapäraselt kasutatakse palgavõrrandite hindamisel harilikku vähimruutude meetodit, kus sõltuvaks muutujaks on palga naturaallogaritm. See meetod ei anna aga adekvaatset tulemust, kui palgajaotused võrreldavates gruppides on oluliselt erineva kujuga, nii nagu ka antud juhul riigi- ja erasektori võrdluses (riigisektori palgajaotus on rohkem kokkusurutud kui erasektoris). Vt ka diskussiooni Blackburn (2007).

Tabel 3. Aasta keskmised valimimahud vaatlusaluste tegevusala ja omaniku liigi gruppide lõikes perioodil 2005-2011.

Avaliku sektori alamgrupp		Keskmine valimi vaatluste arv aastas perioodil 2005-2011
Omaniku liik	Tegevusala	
Riik	Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	356
Riik	Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	125
Riik	Haridus	133
Riik	Muud tegevusalad peale avaliku halduse, hariduse ja tervishoiu	300
Kohalik omavalitsus	Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus	138
Kohalik omavalitsus	Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	173
Kohalik omavalitsus	Haridus	551
Kohalik omavalitsus	Muud tegevusalad peale avaliku halduse, hariduse ja tervishoiu	148
Riik+kohalik omavalitsus	Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	93

Lisa 2: Tulemuste tabelid

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Riik, avalik haldus	0.0349	0.0049	0.0002	0.0447	0.0253	0.1000	0.0321
95% usalduspiir, alumine	-0.0364	-0.0670	-0.0803	-0.0247	-0.0544	0.0201	-0.0527
95% usalduspiir, ülemine	0.1118	0.0822	0.0877	0.1185	0.1118	0.1984	0.1241
vaatluste arv	4227	5703	6595	6387	4488	4213	4837

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
KOV, avalik haldus	0.0029	0.0129	-0.0399	-0.0241	0.0415	-0.0051	-0.1033
95% usalduspiir, alumine	-0.1104	-0.1051	-0.1184	-0.1245	-0.0425	-0.1095	-0.2165
95% usalduspiir, ülemine	0.1298	0.1468	0.0456	0.0877	0.1331	0.1107	0.0276
vaatluste arv	4080	5481	6354	6156	4310	3990	4578

Riik, haridus	-0.0042	-0.0405	-0.1880	-0.0570	-0.0492	0.0463	0.0257
95% usalduspiir, alumine	-0.1280	-0.1622	-0.2472	-0.1487	-0.1479	-0.1042	-0.1193
95% usalduspiir, ülemine	0.1366	0.0991	-0.0881	0.0440	0.0613	0.2226	0.1948
vaatluste arv	4059	5457	6350	6173	4323	3972	4574

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
KOV, haridus	-0.2500	-0.2570	-0.3260	-0.2590	-0.2040	-0.2060	-0.3550

95% usalduspiir, alumine	-0.2839	-0.2717	-0.3155	-0.2680	-0.2419	-0.2427	-0.3636
95% usalduspiir, ülemine	-0.1530	-0.1796	-0.2381	-0.1854	-0.1228	-0.1254	-0.2274
vaatluste arv	4379	5890	6858	6648	4719	4357	4979

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Riik, tervishoid	-0.0961	-0.0810	-0.1720	-0.2690	-0.2030	-0.2740	-0.3180
95% usalduspiir, alumine	-0.2039	-0.1656	-0.2328	-0.3229	-0.3065	-0.3750	-0.4451
95% usalduspiir, ülemine	0.0257	0.0125	-0.0760	-0.1367	-0.0387	-0.0759	-0.0459
vaatluste arv	4049	5465	6368	6153	4295	3968	4555

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
KOV, tervishoid	-0.0800	-0.0556	-0.0886	-0.1131	-0.1270	-0.1521	-0.4050
95% usalduspiir, alumine	-0.1672	-0.1504	-0.1862	-0.2251	-0.1983	-0.2889	-0.5176
95% usalduspiir, ülemine	0.0161	0.0496	0.0208	0.0158	-0.0328	0.0119	-0.0776
vaatluste arv	4086	5477	6382	6199	4359	4056	4633

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Riik, muud tegevusalad	-0.0285	-0.0322	-0.0836	-0.1140	-0.1100	-0.0263	0.0161
95% usalduspiir, alumine	-0.1332	-0.1254	-0.1384	-0.1714	-0.1910	-0.1237	-0.0747
95% usalduspiir, ülemine	0.0888	0.0707	-0.0183	-0.0396	-0.0070	0.0819	0.1163
vaatluste arv	4195	5628	6584	6415	4442	4116	4703

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
KOV, muud tegevusalad	-0.1260	-0.1250	-0.1630	-0.1400	-0.2790	-0.3610	-0.2220
95% usalduspiir, alumine	-0.1927	-0.1837	-0.2181	-0.2266	-0.3410	-0.3849	-0.2775
95% usalduspiir, ülemine	-0.0372	-0.0470	-0.0772	-0.0234	-0.1306	-0.2110	-0.1131

vaatluste arv	4083	5498	6371	6167	4307	3995	4601
---------------	------	------	------	------	------	------	------

	2007	2008	2009	2010	2011
Kunst, meelelahutus ja vaba aeg	-0.2470	-0.1810	-0.3090	-0.2010	-0.3170
95% usalduspiir, alumine	-0.2746	-0.2570	-0.3317	-0.2861	-0.3449
95% usalduspiir, ülemine	-0.1580	-0.0626	-0.1943	-0.0626	-0.1910
vaatluste arv	6295	12232	4244	3907	4526

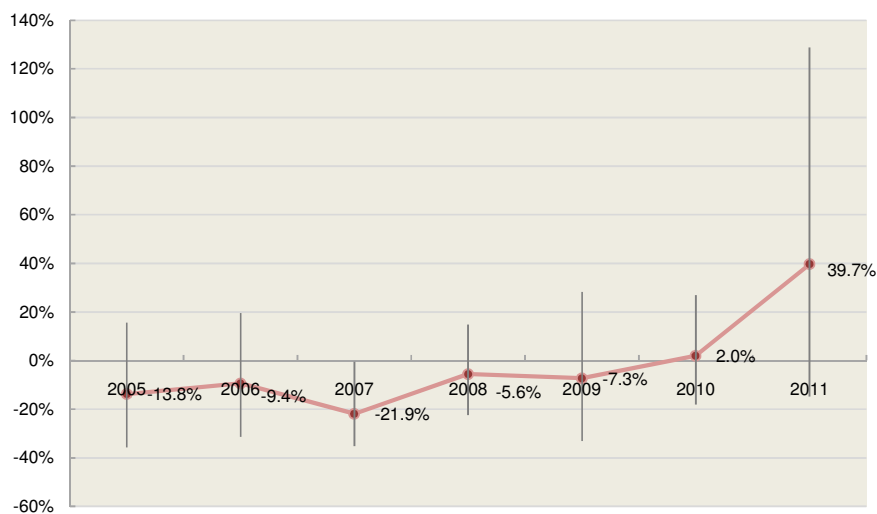
Lisa 3. Täiendavad palgavõrdlused sama sektori piires

Vastavalt algsele uurimisülesandele võrreldi riiki/KOV ja erasektorit ainult ühe sektori (vastavalt haridus või tervis) piires, jättes kõrvale kõik muud sektorid. Kuna aga muude sektorite väljajätmisega jääb vaatlusi vähemaks, on usalduspiirid väga laiad ja statistiliselt olulisi erinevusi üldiselt ei tule.

Tegevusala: haridus

Omanik: riik

Võrdlusgrupp: erasektori hariduse tegevusala



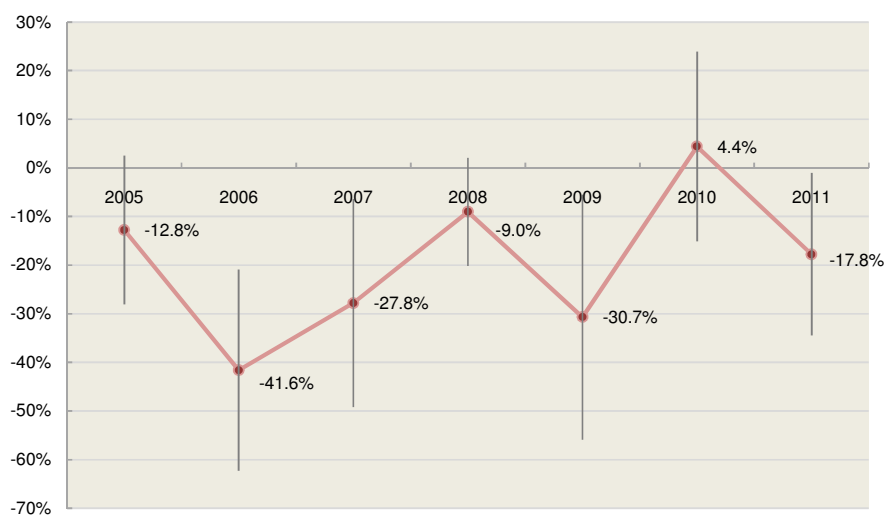
Joonis L3-1. Riigi omanduses oleva hariduse tegevusala töötajate palkade võrdlus erasektori hariduse tegevusalaga.

Allikas: ETU, autorite arvutused.

Tegevusala: haridus

Omanik: KOV

Võrdlusgrupp: erasektori hariduse tegevusala



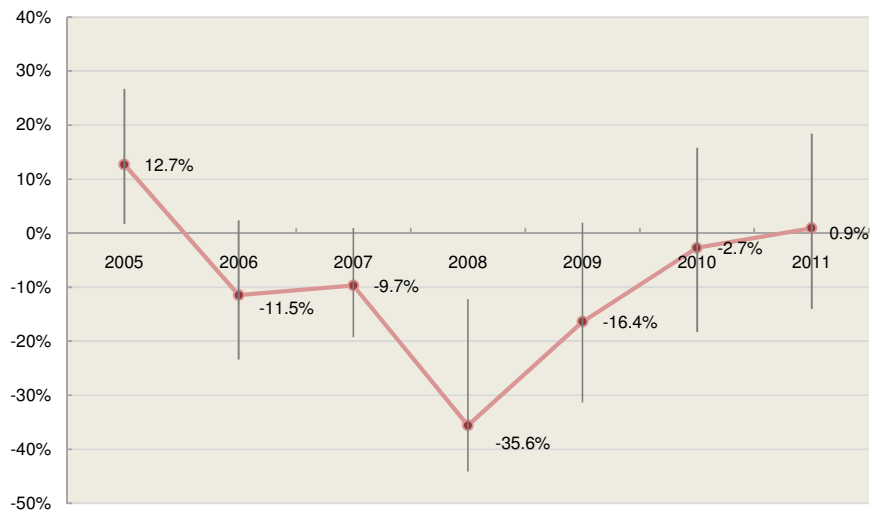
Joonis L3-2. KOV omanduses oleva hariduse tegevusala töötajate palkade võrdlus erasektori hariduse tegevusalaga.

Allikas: ETU, autorite arvutused.

Tegevusala: tervishoid ja sotsiaalhoolekanne

Omanik: riik

Võrdlusgrupp: erasektori tervishoiu ja sotsiaalhoolekande tegevusala



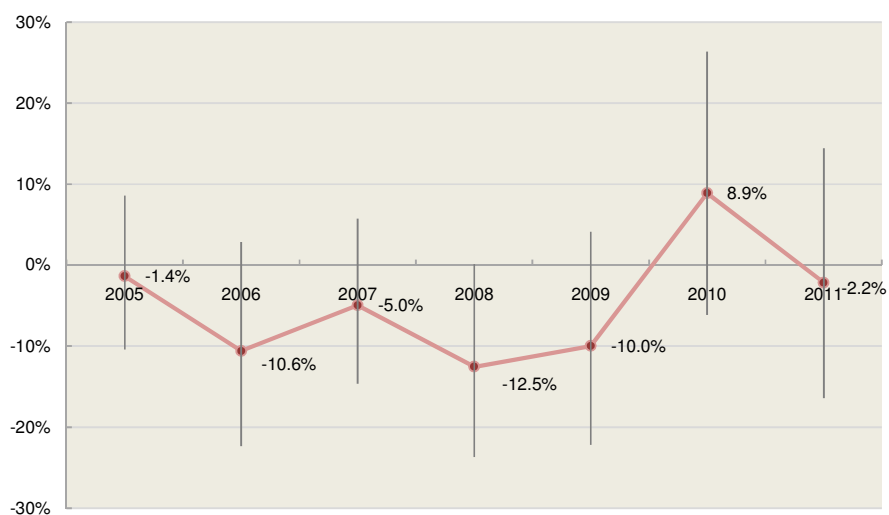
Joonis L3-3. Riigi omanduses oleva tervishoiu tegevusala töötajate palkade võrdlus erasektori tervishoiu tegevusalaga.

Allikas: ETU, autorite arvutused.

Tegevusala: tervishoid ja sotsiaalhoolekanne

Omanik: KOV

Võrdlusgrupp: erasektori tervishoiu ja sotsiaalhoolekande tegevusala



Joonis L3-4. KOV omanduses oleva tervishoiu tegevusala töötajate palkade võrdlus erasektori tervishoiu tegevusalaga.

Allikas: ETU, autorite arvutused.