

TALLINNA TEHNIKAÜLKOO  
Majandusteaduskond  
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Kristiane Liivoja

**SOOLISE PALGALÕHE ERINEVUS JA SELLE PÕHJUSED AVALIKUS SEKTORIS  
JA ERASEKTORIS: EESTI NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: prof. Rainer Kattel

Tallinn 2017

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

*Kristiane Liivoja*

„.....“ ..... 2017

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja prof. Rainer Kattel

„.....“ .....2017

Kaitsmisele lubatud „.....“ .....2017

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Erkki Karo

## Lühikokkuvõte

Suurem osa võõrkeelset soolise palgalõhe alast teaduskirjandust väidab, et avaliku sektori sooline palgalõhe on väiksem kui erasektori sooline palgalõhe. Magistritöö eesmärk on teoreetilises osas võõrkeelse teaduskirjanduse baasil kaardistada põhjused, miks avaliku sektori sooline palgalõhe on väiksem kui erasektori sooline palgalõhe, püstitada nendest põhjustest uurimisküsimused magistritöö empiirilises osas analüüsimiseks ning nende abil omakorda sõnastada neli hüpoteesi avaliku sektori väiksema soolise palgalõhe selgitamiseks, mida magistritöö empiirilises osas analüüsitakse ja testitakse Eesti kontekstis, kasutades analüüsiks triangulatsioonimeetodit.

Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et Eesti avaliku sektori sooline palgalõhe ja erasektori sooline palgalõhe erinevad üksteisest küllaltki vähe, olles avalikus sektoris siiski mõnevõrra väiksem. Seetõttu ei pea enamik teoreetilises kirjanduses välja pakutud põhjustest väiksema palgalõhe selgitamiseks Eesti kontekstis paika. Lisaks selgus veel, et küsimustikule vastanud ekspertide nägemus palgalõhest sõltub mõnevõrra sellest, kus sektoris nad tegutsevad. Samuti selgus, et rakenduslünki palgalõhe vähendamiseks esineb mõlemas sektoris, mistõttu ei saa väita, et teatud avaliku sektori sektorispetsiifiliste praktikate olemasolu sealset palgalõhet oleks vähendanud või et nende ülekandmine erasektorisse sealset palgalõhet vähendaks.

Magistritööst selgub, et palgalõhe probleem nii avalikus sektoris kui erasektoris on mõjutatud väga erinevatest teguritest, mida ei saa selgitada ainult sektori spetsiifikaga, vaid mis algavad juba sügavamalt, nagu näiteks sooline segregatsioon, ühiskonna väärtushinnangud jne, mistõttu hüpoteeside kinnitamisel või ümberlükkamisel lähtutakse käesolevas töös pigem avaliku sektori ja erasektori võrdluse perspektiivist. Kuna avaliku sektori palgalõhe ei erine erasektori palgalõhest Eestis märkimisväärselt, ei saa ka öelda, et ühes sektoris töötamisel oleks teise ees eelis. See annab alust järeldusteks, et palgalõhe on Eestis sügav probleem mõlemas sektoris ja kogu ühiskonnas, mistõttu tuleb selle lahendamiseks tegeleda nii väärtushinnangute muutmise kui ka poliitikameetmete jätkuva arendamise kaudu, mis oleksid suunatud palgalõhe vähendamisele.

**Võtmemõisted:** sooküsimuste peavoolestamine, sooline palgalõhe, avalik sektor, erasektor

## Sisukord

Lühikokkuvõte.....	3
Sisukord.....	4
Sissejuhatus .....	5
1. Teoreetiline raamistik – palgalõhe erinevus avalikus sektoris ja erasektoris.....	7
2. Avaliku sektori surve olla eeskujulik tööandja.....	10
3. Avalik sektor ja sooline segregatsioon .....	15
4. Avaliku sektori suurem reguleeritus.....	17
5. Palkade avalikustamine .....	20
6. Empiiriline osa – avaliku sektori ja erasektori palgalõhest Eesti kontekstis.....	23
6.1 Magistritöös käsitletud uurimisprobleemi analüüsimise meetoodika .....	23
6.2 Eesti avaliku sektori ja erasektori palgalõhe hetkeolukorra kirjeldus ja andmete valik.....	25
7. Hüpoteeside analüüs .....	28
7.1 Hüpotees 1 – avaliku sektori surve olla eeskujulik tööandja.....	28
7.2 Hüpotees 2 – avalik sektor ja sooline segregatsioon .....	31
7.3 Hüpotees 3 – avaliku sektori suurem reguleeritus.....	34
7.4 Hüpotees 4 – palkade avalikustamine .....	38
8. Järeldused .....	41
Kokkuvõte .....	44
Võõrkeelne resüme .....	46
Kasutatud kirjandus .....	49
Lisad .....	56
Lisa 1. Ekspertgrupi seas läbi viidud küsimustiku ankeet.....	56

## Sissejuhatus

Meeste ja naiste vaheline sooline palgalõhe (edaspidi *palgalõhe*) on olnud poliitikakujundamise rambivalguses mitukümmend aastat, alates sellest ajast, kui naised said õiguse töötada ning võrdsete võimaluste edendamise poliitika päevakorda kerkis. Vaatamata sellele, et naiste haridustase on kasvanud ja naiste ligipääs tööturule paranenud, on palgalõhe probleem endiselt terav paljudes riikides. Tänapäeval on enamik industrialiseeritud riike vastu võtnud seaduseid ja loonud poliitikaid, mis võimaldavad naiste võrdset kohtlemist tööturul, kuid ikkagi jääb selgitamata palgalõhe faktor suureks. Palgalõhena käsitatakse käesolevas magistritöös töötasu erinevust, mis tekib, kuigi mees ja naine töötavad samaväärsel ametikohal, mitte lihtsalt meeste ja naiste töötasu erinevust, mis võib tuleneda erinevatel ametipositsioonidel töötamisest.

Palgalõhe temaatikat käsitlevas teoreetilisest võõrkirjanduses on üldlevinud hüpotees, et avaliku sektori<sup>1</sup> asutustes on palgalõhe väiksem kui erasektori<sup>2</sup> asutustes. Ka Eestis on võrreldes erasektoriga avaliku sektori palgaerinevus meeste ja naiste vahel mõnevõrra väiksem – Eesti Tööjõu-uuringu (ETU) andmete kohaselt oli see aastatel 2000–2008 keskmiselt vastavalt 22,6% ja 30,8%, aastatel 2009–2014 vastavalt 23% ja 27% ning Statistikaameti andmetel 2016. aastal vastavalt 21,6% ja 21,8% (ETU ja Statistikaameti andmete erinevused tulenevad erinevast arvutusmeetodist). Meeste ja naiste vahelise palgalõhe erinevuse probleem on suurim väikese ja keskmise suurusega ettevõtetes, kus tööle saamisel loevad rohkem isiklikud kontaktid ja kus puuduvad kindlad süsteemid töötajate värbamiseks ja tasustamiseks. Suure töötajate arvuga ettevõtetes on enamasti sellised protsessid rohkem bürokratiseeritud. Soolise võrdõiguslikkuse rakendamisel ja propageerimisel on avalikul sektoril suur roll just positiivse eeskujuna. Avalik sektor saab siinkohal olla positiivseks suunanäitajaks ja võrdsete tingimuste loojaks oma töötajatele. Sooline diskrimineerimine palgalõhe kaudu põhjustab mitmeid sotsiaalseid probleeme: väiksema palga saajatel on väiksemad pensionid, pereplaneerimise eas naised lükkavad laste saamist pikalt edasi või otsustavad üldse mitte lapsi saada, suureneb naiste ja laste vaesusrisk, tehniliste erialade tööpuudus süveneb ning samuti suureneb naiste haavatav positsioon tööturul.

---

<sup>1</sup> Käesolevas töös käsitatud kui riigile ja kohalikule omavalitsusele kuuluvad asutused ja äriühingud.

<sup>2</sup> Käesolevas töös käsitatud kui Eesti ja välismaa eraõiguslikule isikule kuuluvad ettevõtted.

Samuti on tõendatud, et palgalõhe olemasolu on kahjulik ka majandusele ning palgalõhe vähendamisest oleks riigil majanduslikult palju võita. Näiteks suurendaks palgalõhe vähendamine naiste sisenemist tööturul nendele aladele, kus kvalifitseeritud tööjõudu napib (teaduse, tehnoloogia, inseneeria ja matemaatika alad, mida traditsiooniliselt hõivavad mehed), vähendades niimoodi tööpuudust ja otseselt suurendades näiteks Euroopa Liidu SKT-d inimese kohta aastaks 2050 6,1% pealt 9,6%ni (Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut 2017, 2–3). Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut (2017) on rõhutanud ka, et palgalõhe vähendamisest lõikaksid kasu eelkõige need riigid, kus palgalõhega tegelemine on madal prioriteet – aastaks 2050 suureneks sellistes riikides SKT 12% võrra.

Käesolev magistritöö püstib teoreetilise kirjanduse baasil uurimisküsimused, miks avaliku sektori palgaerinevus on väiksem kui erasektori oma, ning nende uurimisküsimuste põhjal püstib neli hüpoteesi avaliku sektori väiksema palgalõhe selgitamiseks, mida magistritöö empiirilises osas testitakse Eesti kontekstis, kasutades analüüsiks triangulatsioonimeetodit – statistikat, dokumendianalüüsi ning eksperküsitlust.

Autor tänab kõiki ankeetküsitlusele vastanud eksperte töösse mitmekülgsede vaadetega panustamise eest, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi peaanalüütikut Mario Lambingut aastate 2009–2014 Eesti Tööjõu-uuringu (ETU) andmete genereerimise eest, Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse eriala õppekava juhti Margit Kirsi ning juhendajat professor Rainer Kattelit töö juhendamise eest.

## **1. Teoreetiline raamistik – palgalõhe erinevus avalikus sektoris ja erasektoris**

Meeste ja naiste vahelise soolise palgalõhe selgitamiseks on mitmeid teooriaid, nagu näiteks inimkapitali teooria, emaduse lõhe teooria, devalvatsiooniteooria ja soolise segregatsiooni teooria. Soolist palgalõhet seletatakse mitmete faktorite kaudu, kuid traditsioonilises inimkapitali teooria kontekstis selgitatakse palgaerinevusi erinevustega individuaalsetes karakteristikutes, nagu vanus, haridustase ja töökogemus jne, kuid samas tõendusmaterjal viitab, et need erinevused mängivad soolise palgalõhe olemasolus siiski üsna väikest rolli (Plantenga ja Remery 2006, Gregory ja Borland 1999). Soolise palgalõhe kohta on läbi viidud palju uuringuid ning väga paljud neist jõuavad lõpuks tõdemuseni, et kuigi palgaerinevust saab selgitada teatud karakteristikutega, ameti ja töökoha omadustega, siis naiste puhul jääb oluline osa palgalõhest siiski selgitamata (Jurajda 2005, Manning ja Swaffield 2008, Christofides *et al.* 2013). See on kooskõlas järeldusega, et enamasti jääb kogu korrigeerimata sooline palgalõhe nii avalikus sektoris kui ka erasektoris ka pärast analüüsi selgitamata (Chatterji *et al.* 2011, 16–17), mida võib selgitada kas diskrimineerimisega või mõõtmisvigadega.

Rubery *et al.* (2005) sõnul on Euroopa Liidu liikmesriikide seas laialt tõendust, et soolise erinevuse vähenemine haridustasemes ja töökogemuses ei ole siiski viinud soolise palgalõhe märkimisväärse vähenemiseni, vastandatuna nende mudelite ootustele, mis võtavad arvesse erinevusi inimkapitalis kui peamist põhjust palgaerinevuste selgitamisel; vastupidi, viimased hinnangud mitmetes Euroopa Liidu riikides viitavad sellele, et erinevused haridustasemes selgitavad ainult väga väikest osa soolises palgalõhes. Seetõttu tekib küsimus, kas see viitab diskrimineerimisele, ning mil määral ja kuidas saaks seda muuta, alustades ühiskonna väärtushinnangute tasandilt ja lõpetades konkreetsete meetmetega asutuste palgapoliitika tasandil nii, et seda saaks rakendada nii avalikus sektoris kui ka erasektoris, võttes arvesse mõlema sektori eripärasid.

Pole mingit kahtlust, et võrdsed võimalused on tõusnud poliitilises kavas esile nii Euroopa Liidu poliitikakujundamises kui ka liikmesriigi tasandil ja et need protsessid on vastastikku ühendatud (Rubery 2002, 516). Ka OECD kohaselt on võrdsete võimaluste edendamine avalikes asutustes hea valitsemise üks põhilisi komponente. See tähendab nii soolist võrdõiguslikkust kui ka võrdsete

võimaluste kindlustamist kõigile töötajatele olenemata nende etnilisest päritolust, vanusest, religioonist jne. (OECD 2000, 18) Siinkohal saab avalik sektor olla heaks suunanäitajaks.

Palgalõhe olemasolu rõhutab vajadust mitmetahuliste poliitikate järele, mis tõstaksid nii naiste osalust tööturul, kui ka poliitika, mis on suunatud institutsionaalsetele faktoritele, nagu palgakujuunemise süsteemid ja üldmise palga ebavõrdsuse tase (Plantenga ja Remery 2006, 43). Poliitikakujundamise kontekstis on Rubery *et al.* (2005) sõnul viimaste aastate kõige tähtsamaid palgapoliitika elemente, nagu liikumine suurema detsentraliseerituse ja individualiseerituse poole ja avaliku sektori ümberstruktureerimine, ellu viidud vähese või olematu referentsiga nende soolistele efektidele (Rubery *et al.* 2005, 208). Aga et sugu võetaks planeerimisel arvesse, peab Burgess (2008) sõnul selle kirjutama poliitikasse, ja seos soo ja planeerimise vahel tuleb teha selgeks võrdõiguslikkuse kavades (Burgess 2008, 117), mis on ka soolise palgalõhe vähendamisel olulised instrumendid. Selles kontekstis on ka Euroopa Liidu ja liikmesriigi poliitikate läbipõimimisel on olnud võrdsete võimaluste initsiatiivide käivitamisele positiivne mõju riikides, kus varasemalt on olnud soolise võrdõiguslikkusele pühendumist riiklikus poliitikas vähe (Rubery 2002, 516).

Üldlevinud hüpotees on, et avaliku sektori asutustes on meeste ja naiste vaheline palgaerinevus väiksem kui erasektori asutustes (Plantenga ja Remery 2006, Gregory ja Borland 1999, Weichselbaumer ja Winter-Ebner 2005, Tansel 2005). Järgnevalt ei käsitle käesoleva magistr töö teoreetiline osa aga niivõrd erinevate teoreetiliste selgituste lahkamist, miks palgalõhe üldse tekib, samuti ei käsitle antud magistr töö erasektori ja avaliku sektori palkade võrdlust samade ametikohtade lõikes, vaid lähtudes hüpoteesist, et avalikus sektoris on meeste ja naiste palgalõhe väiksem kui erasektoris, käsitleb teoreetilisi selgitusi, miks see nii on – miks on palgalõhe suurus avalikus sektoris ja erasektoris erinev.

Avalik sektor tööandjana on teadlastele huvipakkuv, mis tuleneb sellest, et enamikus riikide majandustes moodustab avaliku sektori tööturg suure osa ja nende toimimismehhanism on erasektori tööturu omast erinev (Tansel 2005, 1), mis arvatakse olevat ka üks palgalõhe erinevuse põhjustaja. Lühidalt – erasektor toimib turupõhimõtetel ja avalik sektor toimib riigi haldaja ja valitseja põhimõtetel, kus ei ole rõhk ärikasumil. Poliitikutel ja bürokraatidel on eesmärgid, mis erinevad erasektori firmade omanike omast, ja poliitiline süsteem võimaldab nende eesmärkide saavutamist, kus eraturu süsteem ei suudaks (Gregory ja Borland 1999, 3574). Ka Nutt (2006) leiab, et erinevused tõusetuvad organisatsiooni rollist ühiskonnas, nagu avaliku sektori puhul



avaliku poliitika kujundajaks olemine või erasektori puhul osanikele tulu loomine – see roll dikteeribki juhtimiskorra (Nutt 2006, 290). Ta lisab veel, et avalikus sektoris on igatüüpi osalus, ja strateegilised otsused, mis seal tehakse, erinevad suuresti selle poolest, mida tehakse erasektoris, mille omanikud on aktsionärid. Avaliku sektori asutuste otsusetegijad peavad arvesse võtma avalikkuse soove ja ootusi (Nutt 2006, 294), millele avalikkusel kui maksumaksjatel on õigustatud ootus.

Üldlevinud hüpoteesi, et palgalõhe on avaliku sektori asutustes väiksem kui erasektori asutustes, võib seletada avaliku sektori moraalse kohustusega olla eeskujulik tööandja, avaliku sektori ja erasektori erinevate toimimispõhimõtetega ning samuti ka organisatsiooni üldise rollina palgakujundamises, mida kõike alljärgnevatel alapeatükkides ka käsitletakse. See, et avalikus sektoris on palgalõhe väiksem, võib nii olla seetõttu, et avaliku sektori töökohtadel on tavaliselt rohkem koondatud palgastruktuur (Masso ja Espenberg 2013, 103, Bettio *et al.* 2009, 27), ning ka seetõttu, et paljudes riikides töötab avalikus sektoris suurem osa kvalifitseeritud naistöötajaid (Plantenga ja Remery 2006, 11, Rubery *et al.* 2005, 206, Mora ja Ruiz Castillo 2004, 400). Järgnevalt on magistr töö teoreetiline osa jagatud neljaks suuremaks peatükiks – igas peatükis püstitatakse teoreetilise kirjanduse põhjal üks hüpotees, miks avaliku sektori ja erasektori palgalõhe erineb, ning lisatakse hüpoteesi laiendav(ad) uurimisküsimus(ed), mis aitavad hüpoteesile veelgi sügavamalt läheneda. Hüpoteeside ja uurimisküsimuste kokkuvõtlik tabel on töö teoreetilise osa lõpus (tabel 1).

## 2. Avaliku sektori surve olla eeskujulik tööandja

On loogiline eeldada, et tänapäeva maailmas, kus võrdsed võimalused ja õigused on järjest rohkem levinud, kerkib üles küsimus ka palgaerinevuse probleemist, kuna vaatamata naiste ligipääsule paranemisele tööturule, naiste haridustaseme tõusule, feministlikele liikumistele jms faktoritele, on palgalõhe probleem endiselt terav paljudes riikides ning ka avaliku sektori asutustes, olgugi et see on seal tavaliselt väiksem kui erasektoris. Seetõttu on õigustatud ka levinud arvamus, et avalik sektor peaks ise paljudes küsimustes – antud magistritöö kontekstis just eriti palgalõhe vähendamise küsimustes – ise suunanäitajaks olema, olema eeskujulik tööandja ja hoiduma diskrimineerimisest.

Näiteks Barry *et al.* (2001, 91) sõnab, et „Avaliku sektori tööandjad võivad rohkem huvitatud olla võrdsete võimaluste poliitikatest töötajate värbamises ja töötajate seas propageerimises kui erasektori tööandjad.“ Ka Giordano *et al.* (2011, 6) leiab, et enamikul juhtudel tahab avalik sektor olla hea tööandja ja on nõus oma töötajatele suuremat palka maksma, ka oma vähem kvalifitseeritud töötajatele. Samale järeldusele jõuab ka Melly (2005), et valitsus kaldub olema eeskujulik tööandja ja keeldub maksmast väikeseid palku isegi ka oma vähemharitud töötajatele. Samas aga kipub olema ka tendents, et valitsus jällegi maksab oma kõige kvalifitseeritumatele töötajatele pigem liiga väikest palka, kuna avaliku sektori liiga kõrged palgad ei tundu olevat valijate poolt aktsepteeritavad (Melly 2005, 12).

Pidades silmas avaliku sektori poliitilist tundlikkust ning hea maine olulisust avalikkuse ja valijate silmis, peaks avaliku sektori asutused pöörama eeskujulikule käitumisele suurt tähelepanu. See võib avalduda ka selles, kuid mitte ainult, et avaliku sektori asutused keelduvad sihilikult liiga väikeste või liiga suurte palkade maksmisest või naiste üleüldisest diskrimineerimisest (Mandel 2012, 243, Robson *et al.* 1999). Avalik sektor võib proovida olla eeskujulik tööandja ka muid meetmeid kasutades kui ainult palga osas, näiteks olles peresõbralik tööandja. Meurs ja Ponthieux arvavad, et avalik sektor meelitab tööle ja hoiab tööl paljusid kõrgelt haritud naisi, mis tähendab omakorda, et need naised ei leia võrdväärset tööd erasektoris: nii palga mõttes kui ka kvaliteedi mõttes, pidades silmas ka seda, et avalik sektor võib tööandjana rohkem peresõbralikum olla kui erasektor (Meurs ja Ponthieux 2005, Evans 2002). Avalik sektor on suure naiste

konsentratsiooniga ala, seega trendidel kollektiivsetes läbirääkimistes ja seega on ka palgatasemetel selles sektoris suur mõju soolisele võrdõiguslikkusele üleüldiselt (Rubery *et al.* 2005, 202). Kõike eelnevat arvesse võttes saame püstitada magistritöö esimese hüpoteesi:

**Hüpotees 1:** Avaliku sektori asutusel on moraalne surve olla eeskujulik tööandja ja seeläbi hoiduda soolisest diskrimineerimisest rohkem kui erasektori tööandjal, mistõttu on avaliku sektori palgalõhe väiksem.

Sõltumata sellest, kas tegemist on avaliku sektori asutusega või erasektori asutusega, on asutusel lisaks oma muudele funktsioonidele alati ka tööandja roll. Tööandjal on suur roll ka asutuse palgapoliitikas, alustades sellest, kas asutuse palgapoliitika on pigem bürokratiseeritud või makstakse töötasu ilma kindlate alusteta, mis võivad lähtuda kellegi isiklikest veendumustest. Nelson (2013) leidis oma uuringus, et turg iseenesest ei ole adekvaatne selgitus palgaerinevustele – kuigi uuritavatel organisatsioonidel oli ideoloogia maksta turuhinda, leiti siiski, et turuhinnad on sotsiaalselt konstrueeritud erinevate osapoolte poolt organisatsiooni sees. Tihti ignoreeritakse turuinformatsiooni täielikult, mis tähendab, et need ja teised palgapraktikad tekitavad töötajate seas nii soolisi kui ka rassilisi hierarhiaid. (Nelson 2013, 64)

Baron ja Cobb-Clark (2010) leiavad aga, et fakt, et soolise palgalõhe ulatus ja päritolu erinevad tööjõuturu erinevates sektorites, toetab vaadet, et palgakujunduse mehhanismid erinevad ka avaliku sektori ja erasektori töökohtades. Sellel võib olla omakorda seos avaliku sektori ja erasektori erinevate toimimispõhimõtetega: avaliku sektori asutus kui haldaja ja valitseja näeb endal ka sotsiaalselt vastutustundliku tööandja rolli, kes ei tohi diskrimineerida, samas kui erasektori ettevõtte võib lähtuda majandusliku kasumi printsiibist ja tööandja roll ei tõuse niivõrd esiplaanile.

Ranged tasustamise skeemid peaksid ebavõrdsed palgad samaväärse töö eest peaaegu võimatuks muutma (Zweimüller ja Winter-Ebmer 1994, 1), kuid ometigi praktikas see nõnda ei ole. Peavooluteooria väidab, et sooline ebavõrdsus väheneb, kui palgalõhet korrigeeritakse erisustega individuaalsetes karakteristikutes, nagu haridus või töökogemus. Kuid uued empiirilised uuringud mitmetes Euroopa Liidu riikides näitavad, et ka hoopis töökeskkond – üldine palgastruktuur, töö ja töökoha karakteristikud – kujundavad palga soolist ebavõrdsust. (Rubery *et al.* 2005, 184) Seega kerkib üles asutuse rolli tähtsus palgakujundamisel – mida ja kui palju peaks asutus tegema, et tagada palga sooline võrdsus, ning kas riigil on õigust asutustele selles osas ettekirjutusi teha?

Nelson (2013) rõhutab, et on kriitilise tähtsusega uurida, kes kontrollib palgasüsteemi ja kuidas. Kui organisatsioon ebaõnnestub oma sisepoliitika sõnastamisel, võib see muuta juba kasutusele võetud programmid (ka näiteks võrdse palga poliitikad) kehtetuks. (Nelson 2013, 67) Seega algab asutuse sisepoliitika ja seega ka palgapoliitika asutuse juhtimistasandilt. Nelson (2013) leiab ka, et märkimisväärne osa palkade ebavõrdsusest tuleneb organisatsiooni enda poliitikast ja meeste eeliste loomisest organisatsiooni palgapraktikate kaudu, mis süvendab meeste ja naiste vahelist palga ebavõrdsust. Ka Rubery *et al.* (2005) sõnul tuleb uurida just juhtimis-, sotsiaalseid ja institutsionaalseid mõjusid palgastruktuuridele ja nende mõju omakorda soolisele võrdsusele, mitte eeldada, et palgad on mõjutatud panustest organisatsiooni produktiivsusesse (Rubery *et al.* 2005, 188).

Seega ei saa asutuse rolli pisendada ainult palgapoliitika tehnilise pooleni näiteks ainult palgaastmestiku koostamisega, vaid kui arvestada, et jõujooned saavad alguse juhtimistasandilt, peaks keskenduma ka asutuse üleüldistele väärtushinnangutele ja normidele. Asutuse enda sisemise poliitika tähtsust rõhutab ka Nelson (2013), kes leiab, et turuhinnad on manipuleeritavad ja kunstlikult konstrueeritavad, mistõttu ta rõhutab organisatsiooni poliitika tähtsust ükskõik mis kujul palgakorraldus ka poleks, olenevalt kas siis turupõhine või tööhindamise põhine süsteem. Asutuse sisemine töökohtade väärtustamine võib samuti peegeldada sotsiaalseid norme, sealhulgas harjumuspärast suhtumist naiste oskuste väärtustamisse (Rubery *et al.* 2005, 204), mis jõuab levinud tõdemuseni, et meeste ja naiste vaheline palkade ebavõrdsus pole mitte ainult asutuse enda probleem, vaid see saab alguse ühiskonna väärtushinnangutest ja suhtumisest naiste töösse. Meurs ja Ponthieux (2005) väidavad, et avaliku sektori asutuses väärtustatakse inimeste isiklike karakteristikuid rohkem, mistõttu saab oletada, et see võib olla üks põhjus, miks avaliku sektori asutuste palgalõhe väiksem on.

## **2.1 Majandusliku kasu printsiip**

Nagu ka eelnevalt mainitud, on avalikul sektoril ja erasektoril erinevad toimimispõhimõtted, just eriti mis puudutab majandusliku kasu printsiipi – erasektor toimib turupõhimõtetel ja avalik sektor riigi haldaja ja valitseja põhimõtetel. Erasektori asutustel on rohkem vabadust isiklikuks subjektiivsuseks, kuidas palku kujundada, mistõttu võib ka see olla üheks põhjuseks, miks sealne palgalõhe avaliku sektori omast suurem on. Oluline faktor palgalõhe probleemi käsitlemises on tõsiasi, kas tööandjad üldse teadvustavad sellist probleemi, ning teiseks, kui varmad ollakse sellele

lahendusi otsima. Probleemid võrdse töö eest võrdse tasu maksmisel tulenevad ka sellest, kuidas üldse võrrelda tööd objektiivselt (Plantenga ja Remery 2006, 43). Siinkohal saab riik aidata tõsta tööandjate teadlikkust, et aidata kaasa palkade võrdsustumisele nii erasektoris kui ka avalikus sektoris. Näiteks Kanadas on loodud palga võrdsuse amet, mis lisaks võrdse palga seaduse järelevalvele omab ka infovahendaja rolli, pakkudes erinevaid õppe- ja infomaterjale, sealhulgas e-õppe vahendeid, et tööandjad saaksid arendada töökohal võrdse palga poliitikaid ning võrrelda, kui võrd nende asutuse palgapoliitika vastab võrdse palga seadusele (Anspal *et al.* 2009, 87).

Ning näiteks Inglismaal julgustab valitsus tööandjaid alates 2001. aastast läbi viima võrdse palga ülevaateid, mille puhuks on koostatud põhjalik juhend ettevõtetele ja ametiühingutele, kuidas analüüsida organisatsioonisiselt palkade soolist ebavõrdsust ning koostada võrdse palga ülevaade (Anspal *et al.* 2009, 99). Lisaks teeb Inglismaal võrdsete võimaluste komisjon tööd tööandjatega, et konsulteerida ja leida kõige järjepidevam, sobilikum ja tööandjaid kõige vähem koormav viis, kuidas mõõta palgaerinevusi asutuses ja sellest raporteerida (Peacock 2009). Adamsi *et al.* (2006) artiklis käsitletakse võrdse palga uuringu, mis korraldati 2005. aastal ja kus osales 872 erineva suurusega ettevõtet, tulemusi Inglismaal, kus 58% ülevaadete koostajatest ütles, et peamine põhjus, miks võrdse palga raportit koostati, oli **soov näidata end kui heade organisatsioonipraktikatega tööandjat**. Kõige enammainitud põhjustena, miks raportit ei koostatud, arvati olevat see, et tööandja arvates nende ettevõttes ei esinegi palgaga diskrimineerimist. (Adams *et al.* 2006, 6) Ühelt poolt viitab see sellele, et tööandjad ei ehk teadvustagi probleemi, kuid teiselt poolt võimaldab püstitada järgmise uurimisküsimuse:

**Uurimisküsimus 1.1: Kas erasektori ettevõtted on motiveeritud palgalõhe poliitikatega tegelema siis, kui see on neile majanduslikult kasulik, näiteks soov paista atraktiivse tööandjana ja selle kaudu parimaid töötajaid meelitada, seevastu kui avalikus sektoris ärikasumi printsiip puudub?**

Küsimus laiendab hüpoteesi, et avalikul sektoril on juba toimimisse sisse kirjutatud surve olla eeskujulik tööandja ja sealhulgas pöörata tähelepanu ka võrdse palga maksmisele, seevastu kui erasektori asutusel on palgakujundamises rohkem ruumi isiklikule nägemusele. Nagu eelnevalt mainitud, saab avalik sektor olla ka erasektori ettevõtetele heaks eeskujuks võrdsete palkade kehtestamisel, sest avalik sektor on suuresti riigi poliitika kujundaja, ning palgalõhega võitlemine nõuab tõeliselt mitmetahulisi poliitikaid, milles oleks ühendatud nii palgakujundamise süsteemid, ühiskonna väärtushinnangute ja teadlikkuse tõstmise mõõde, juriidilised faktorid ja järelevalve

jne, kuid siinkohal kerkib üles küsimus sellest, kas, mil määral ja kuidas peaks ja võib riik üldse sekkuda eraettevõtete palgakujundamise süsteemidesse. On oluline meeles pidada, et palgad ei ole määratavad läbi abstraktsete ja universaalsete turutegevuste, vaid hoopis institutsionaliseeritud protsesside, sealhulgas seadusliku regulatsiooni, kollektiivsete läbirääkimiste, töölepingute, juhtimistegevuste ja regulatsioonide kaudu, mis nõuavad palkade võrdlemist erinevate gruppide vahel (Rubery *et al.* 2005, 187).

### 3. Avalik sektor ja sooline segregatsioon

Tööturu sooline segregatsioon tähendab seda, et mehed ja naised on tööturul koondunud erinevatele tegevusaladele ja erinevatesse majandusvaldkondadesse. Tööturu sooline segregatsioon jaguneb nii horisontaalseks (teatud tegevusaladel töötab rohkem naisi kui mehi ja vastupidi) kui ka vertikaalseks (naiste positsioonid on piiratud madalamate töökohtadega). Saab rääkida ka soolisest segregatsioonist sektorite lõikes, siinkohal ka avaliku sektori lõikes. Nimelt paljudes riikides töötab avalikus sektoris suur osa kõrgharitud naisi – mittediskrimineerivad värbamisprotseduurid ja muud töökohta karakteristikud muudavad töötamise avalikus sektoris atraktiivseks just naistele. Seda näiteks põhjustel, et avalikus sektoris on vaja palju administratiivseid ja nii-öelda valgekrae töökohti, milles naised suudavad meestega edukalt võistelda, ning teiseks pakub avalik sektor teatud määral rohkem paindlikkust, mis lubab naistel töö- ja pereelu ühitada. (Mora ja Ruiz Castillo 2004, 399–400) Naised mitte ainult ei puutu silmitsi õiglasema palgaga avalikus sektoris, vaid nad omavad ka ebaproportsionaalselt suurt osa avaliku sektori töötajatest. (Rubery *et al.* 2005, 206, Mora ja Ruiz Castillo 2004, 400, Thornley 2007, 454–455) Ka Hansen rõhutab, et avaliku sektori töötingimused ja palgad muudavad nad atraktiivseks naistele, kes otsivad töökohta – see aga panustab soolisesse segregatsiooni (Hansen 1997, 86).

Samas aga võib märgata avaliku sektori puhul ka üldisemat suuremat homogeensust ka rahvusvahelisel tasandil, mis võib samuti olla selgituseks, miks avaliku sektori palgaerinevus erasektori omast väiksem on. Kvantiilse regressiooni hinnangud näitavad, et palgajaotuse suhteline kokkusurumine avalikus sektoris on osaliselt tänu valikuefektile (Bargain ja Melly 2008, 14), kuna näiteks Prantsusmaal peab avalikku teenistusse astumiseks sooritama eksami, mis koondab omakorda homogeenseid (ühtlase haridustasemega) töötajaid. Ka paljudes teistes riikides täidetakse avaliku sektori ametikohad läbi eksamite, mis on avatud kõigile, kel sobiv haridus – säärane süsteem jätab vähem ruumi tööandjapoolseks diskrimineerimiseks (Mora ja Ruiz Castillo 2004, 400). Ühtlasi on hästi dokumenteeritud, et avaliku sektori töötajad on üldiselt vanemad, omavad kõrgemat teaduskraadi, töötavad rohkem pigem juhtivatel positsioonidel ja (mõningates riikides) ka rohkem täistööajaga (Giordano *et al.* 2011, 7). Kuigi need faktorid selgitavad pigem erinevust avaliku sektori ja erasektori üleüldiste palkade erinevuse vahet, võib neil olla mõju ka soolisele palgaerinevusele kahe sektori vahel, kuna avaliku sektori naistöötajaskond on juba kasvõi

hariduselt ühtlasem. Ka Bargain ja Melly (2008) leiavad, et palgaerinevused on mingil määral ebahühtlase tasemega töötajate erinevates sektorites paiknemise tulemus, mistõttu võime püstitada töö teise hüpoteesi:

**Hüpotees 2:** Avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest sealne töötajaskond on homogensem – sinna on koondunud suurem osa kõigist tööealistest kõrgelt kvalifitseeritud naistest, põhjustades nõnda palgalõhe erinevust avaliku sektori ja erasektori vahel.

Et paljudes riikides töötab avalikus sektoris väga suur osa kogu tööealistest naistest, tekib küsimus, mis põhjustel nad just sinna koonduvad. Sellest saame püstitada hüpoteesi laiendava uurimisküsimuse:

**Uurimisküsimus 2.1: Kas avalik sektor ise panustab sektoriaalse soolise segregatsiooni tekkimisse, pakkudes naistele töö- ja palgatingimusi, mida nad erasektoris ei saavutaks, suurendades sellega palgalõhe erinevust kahe sektori vahel?**

Hanseni (1997) uuringus, milles vaadeldi Norra tööturгу ja uuriti väidet, et avalik sektor on atraktiivne tööandja, selgus, et avalik sektor pakub rohkem naiste poolt hõivatud töökohtadel naistele häid palku, ning naised, kes ei taha saada nii-öelda karistatud nt lapse hooldamiskohustuse eest, valivad töötamise avalikus sektoris. See suurendab Norra tööturu segregatsiooni, suunates mehi ja naisi vastassuundades. Sama efekti võib märgata veel teatud riikides, kus naiste osakaal avalikus sektoris on suur, nt Rootsis (Mandel ja Shalev 2009, 7). Ka Mandel ja Semyonov leiavad, et avalik sektor tööandjana on naiste ja vähemuste seas eelistatud, kuna avaliku sektori bürokratiseeritus ja reguleeritud personalipraktikad teevad temast rohkem kaitset pakkuva tööandja (Mandel ja Semyonov 2014, 1601). Samuti meelitavad naisi avaliku sektori paremad töö- ja pereelu ühitamise poliitikad (Mandel ja Shalev 2009, 7–8), mis tähendab, et avalikus sektoris võib erasektoriga võrreldes tekkida suurem naiste kontsentratsioon, põhjustades seega sektoriaalset soolist segregatsiooni.



## 4. Avaliku sektori suurem reguleeritus

Avaliku sektori organisatsioonides on personalipraktikad rohkem reeglitel põhinevad kui erasektoris (Masso ja Espenberg 2013, 103, Bettio *et al.* 2009, 27). Bürokratia peaks edendama ametikohti üle isikute ehk jätma vähem võimalusi tööandja subjektiivsuseks ja eelistuste järgi otsuste tegemiseks – võim, staatus ja muud tasud määratakse vastavalt õigustele ja kohustustele, mitte vastavalt isikule. Bürokratlikud protsessid asutuses peaks ebaisikustama suhteid, formaliseerima ja standardiseerima organisatsiooni praktikaid ning rõhutama tulemushindamise kriteeriumeid, mis on objektiivsed ning kontrollitavad. (Baron *et al.* 2007) Kuigi bürokratial on tihti pigem negatiivne maik, kuna see suurendab halduskoormust ja on aeglane, võib sellel siiski olla positiivne mõju palga ebavõrdsuse vähendamisele. Üldiselt on levinud ka, et mida suurem asutus/organisatsioon, seda rohkem on sealsed protsessid bürokratiliselt hallatud ja rohkem reeglitel põhinevad (Bettio *et al.* 2009, 27), kuna suure asutuse haldamisel on vaja rohkem korda, seevastu kui keskmise ja väikese suurusega ettevõtetes loevad rohkem isiklikud kontaktid ja kus asutuse palgaastmestiku või muude reeglite väljatöötamine ei oleks halduskoormuse mõistes mõttekas. Selle alusel püstitatakse töö kolmas hüpotees:

**Hüpotees 3:** Avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest seal on rohkem bürokratiseeritust ja reeglitel põhinevaid protsesse, mis suurendavad palkade läbipaistvust, seevastu kui erasektori asutustes (eriti keskmistes ja väikestes ettevõtetes) niiväga mitte.

Ja selle hüpoteesi laiendamiseks püstitatakse uurimisküsimus:

**Uurimisküsimus 3.1:** Kui erasektori asutustes võetaks kasutusele kindlatel reeglitel põhinevad tasustamissüsteemid, siis sealne palgalõhe väheneks?

Olemuselt väga struktureeritud föderaal-, riigi- või kohaliku omavalitsuse avaliku teenistuse töökohad ja/või kollektiivsete läbirääkimistega saavutatud tööreeglitega töökohad nõuavad tihti võrdset palka sama kvalifikatsiooni ja sama staažiga töötajatele samal töökohal (Ehrenberg ja Schwarz 1983, 62). See viitab jällegi selle kaitseks, kuidas reeglite sätestamine võrdsele palgale kaasa aitab. Bürokratia kaitseks võetud sõnavõtule on aga ka teistpidiseid väiteid. Mõned

radikaalsed feministid näiteks väidavad, et bürokraatia loogika on soolise võrdõiguslikkuse saavutamisel ebaefektiivne ja lausa halvendab soolist ebavõrdsust, kuna bürokraatiat seostatakse maskuliinsuse ja patriarhaalsusega, kus bürokraatia lihtsalt annab asjale neutraalse ja õigusliku vormi domineerimiseks (Baron *et al.* 2007, 37). Seetõttu tuleb meeles pidada, et pealtnäha lihtsad lahendused nagu formaalsed ja bürokraatlikud süsteemid võivad küll mingitel tingimustel luua naistele ja meestele võrdsemad võimalused, kuid ei pruugi seda teha, kui neid teadlikult sel eesmärgil õigesti ei rakendata (Anspal *et al.* 2009, 75). Et aga poliitikate rakendamine saab enamasti alguse valitsuse tasandil ja erasektori ettevõtetele jääb avaliku sektoriga võrreldes alati teatud asjades rohkem isiklikku subjektiivsust, siis saame püstitada hüpoteesi laiendamiseks järgmise uurimisküsimuse:

**Uurimisküsimus 3.2: Kas diskrimineerimisvastased ja võrdse kohtlemise seadused avaldavad avalikus sektoris kiiremat efekti kui erasektoris, kuna avalikul sektoril on juriidiliselt lihtsam iseendale reegleid kehtestada ja nende üle järelevalvet teha, mistõttu on avalikus sektoris väiksem palgalõhe kui erasektoris?**

Omaette küsimus ongi palga võrdsuse tagamiseks ja diskrimineerimise vähendamiseks seaduste rakendamine nii avalikus sektoris kui ka erasektoris. Kuigi riik saab luua sobiva õigusraamistiku, ei ulata ta tihtipeale igat üksikut ettevõtet kontrollima, kas seda õigusraamistikku ka sobivalt rakendatakse. Selleks oleks vaja suuremaid sektoriteüleseid poliitikaid, mis tegelevad probleemi ennetamisega juba algtasandilt, mitte ei võitle vaid tagajärgedega. Üheks selliseks on näiteks **sooküsimuste peavoolustamine** (ingl k *gender mainstreaming*). Selle poliitika kohaselt tuleks ka kõik teised poliitikad suunata soolise võrdõiguslikkuse saavutamisele. Sooküsimuste peavoolustamisele iseäranine lähenemine on, et ta proovib võrdõiguslikkust institutsionaliseerida, põimides sisse sootundlikke praktikaid ja norme riikliku poliitika struktuuridesse, protsessidesse ja üleüldisesse keskkonda (Daly 2005, 435), mis loob head võimalused selleks, et soolise peavoolustamise juured peaksid ulatuma kõigisse sektoritesse.

Nagu Daly (2005) artiklis käsitletud uuring näitab, on sooküsimuste peavoolustamine kõige modernsem lähenemine soolisele võrdõiguslikkusele. Teine faktor on selle lai edendamine rahvusvaheliste organisatsioonide, nagu ÜRO, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu, poolt. (Daly 2005, 433–434) Sooküsimuste peavoolustamine nõuab sekkumist palgastruktuuride disaini ja arengusse ja mitte ainult töötajate personaalsete kartakteristikute vormis. (Rubery *et al.* 2005, 208). Seega ideaalis peaks see nii avalikus sektoris kui ka erasektoris rakenduma ühtemoodi, kuid palga

ebavõrdsuse tase räägib sellele vastu, mis tekitabki küsimuse, kas see rakendub avalikus sektoris paremini ja miks.

Melly (2005) on leidnud, et näiteks diskrimineerimisvastast seadusandlust võidakse avalikus sektoris palju jõulisemalt läbi suruda kui erasektoris, kuna seadusemuudatusi töödeldakse kõigepealt valitsuse tasandil. Näiteks on sellele järeldusele jõudnud ka Acker (2006), kes tõdeb oma teadusartiklis, et õiglase palga projektid, mis on olnud mõeldud kustutama palkade ebavõrdsust valdavalt naiste poolt domineeritud ja meeste poolt domineeritud samaväärsetel töökohtadel ning mis on kiidetud heaks peamiselt riigi ja kohaliku omavalitsuse seadusandluses, on avaldanud mõju seega ka peamiselt avaliku sektori organisatsioonides (Acker 2006, 455–456). Sama on leidnud ka Mandel ja Semyonov, et võrdseid võimalusi ja diskrimineerimisvastaseid poliitikaid rakendatakse ja kasutatakse avalikus sektoris efektiivsemalt (Mandel ja Semyonov 2014, 1601).

## 5. Palkade avalikustamine

Nagu juba eelnevalt mainitud, on paljude avaliku sektori ametnike palgad avalikud. Mis puudutab palgalõhe kaotamist, siis poliitiline küsimus on, kas eesmärk on pigem lubada järgida kasvutendentsi meeste töötasudes, või peaks võtma meetmeid, mis puudutavad rohkem läbipaistvamaid ja kollektiivsemaid palgasüsteeme (Rubery *et al.* 2005). Palkade avalikustamise korral saaksid samal ametikohal ja üksteise tööülesannetest ja töökohustustest teadlikud olevad inimesed näha, kui palju palka nende sama tööd tegev kolleeg saab (eeldusel, et palk ei ole otseselt seotud kindlate tulemusüsteemidega, nagu nt müügis või tükitöös, mida saab otseselt võrreldes mõõta), ja see annaks võimaluse töötajate omavaheliseks diskussiooniks ning ebaõigluse tuvastamisel annaks alust arupärimiseks tööandjalt.

Kuna nõudmised, mida avalikule ja erasektorile asetatakse, erinevad niivõrd, soovitatakse erinevatele sektoritele ka erinevaid praktikaid (Nutt 2006, 290). See on seotud ka sellega, et kuna avalik sektor peab oma tööd tegema avalikkuse, kriitikute ja meedia kui valvekoera silme all, peavad ka avaliku sektori otsusetegijad vältima selliseid teguviise, mis tunduvad vastuolulised (Nutt 2006, 298). Siinkohal on avalikule sektorile avalikkuse poolt pandud õigustatud ootus peamiselt just läbipaistvuse osas – avaliku sektori otsustusprotsessid, tegevused jm peavad olema maksumaksjatele õigustatult läbipaistvad ja see kehtib ka palkade osas, mistõttu on avaliku sektori palgad enamasti avalikud. Selle põhjal saame püstitada hüpoteesi:

**Hüpotees 4:** Avaliku sektori palgalõhe on väiksem kui erasektoris, sest paljud avaliku sektori palgad on avalikud, mis suurendab palkade läbipaistvust ja diskussiooni palkade üle, mis omakorda vähendab palkade erinevust.

Ja hüpoteesi laiendamiseks saame küsida järgnevalt:

**Uurimisküsimus 4.1:** Kas palga konfidentsiaalsusnõuete õigustühiseks kuulutamine erasektori ettevõtetes suurendaks palkade läbipaistvust ja edendaks diskussiooni ning selle kaudu vähendaks sealset palgalõhet?

Palgaga seotud konfidentsiaalsusnõuded on kuulutatud õigustühiseks näiteks Taanis – nende kirjutamine lepingutesse on seadusevastane ning töötajad võivad oma palkade üle avalikult arutada (Jørgensen 2001 viidatud Anspal *et al.* 2009, 97). Sama tehti ka Inglismaal, mil 2009. aastal kuulutati võrdõiguslikkuse seaduse muudatustega kehtetuks konfidentsiaalsusnõuded, mis keelasid töötajatel kolleegidele oma palka avalikustamast. Muudatus peaks julgustama avatust töökohal ja kaitsma töötajaid, kes palkade erinevusi arutavad. (Hall 2009 viidatud Anspal *et al.* 2009, 98).

Mis puudutab palkade avalikustamist, paistab Taani silma veel teisegi positiivse näitega. 2006. aastal võttis Taani vastu seaduse, mis kohustab erasektori firmasid, kus on vähemalt 35 töötajat ja kus vähemalt 10 meest ja 10 naist teevad samasugust tööd, avaldama töötajate gruppide palgastatistikat. Sama kohaldus juba ka avaliku sektori asutustele, kus vähemalt 3 meest ja 3 naist teevad sama tööd. (Larsen 2007) Ka Austrias on läbi viidud palkade läbipaistvamaks muutmise algatusi – näiteks ettevõtted, kus on üle 25 töötaja, peavad avalikustama anonüümsed töötasude nimekirjad ettevõtte sees (Adam 2010). Palgainfo teatud määral avalikustamine on kahtlemata samm avatuma diskussiooni poole, millel võib olla positiivne mõju ka palkade erinevuse vähenemisele.

**Tabel 1.** Magistritöös püstitatud hüpoteeside ja uurimisküsimuste kokkuvõtlik tabel

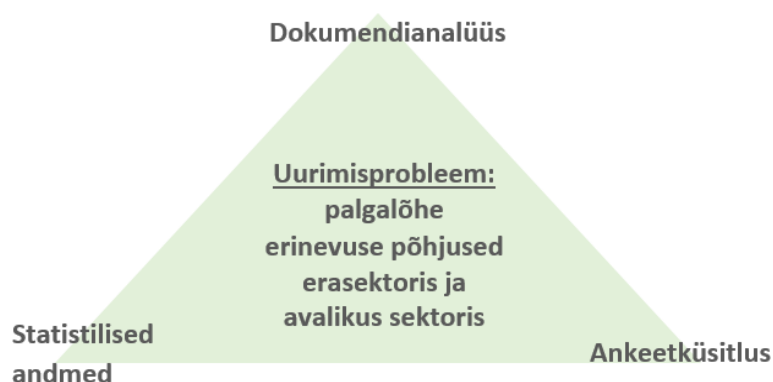
<p><b>Hüpotees 1:</b> Avaliku sektori asutusel on moraalne surve olla eeskujulik tööandja ja seeläbi hoiduda soolisest diskrimineerimisest rohkem kui erasektori tööandjal, mistõttu on avaliku sektori palgalõhe väiksem.</p>
<p>– Uurimisküsimus 1.1: Kas erasektori ettevõtted on motiveeritud palgalõhe poliitikatega tegelema siis, kui see on neile majanduslikult kasulik, näiteks soov paista atraktiivse tööandjana ja selle kaudu parimaid töötajaid meelitada, seevastu kui avalikus sektoris ärikasumi printsiip puudub?</p>
<p><b>Hüpotees 2:</b> Avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest sealne töötajaskond on homogeensem – sinna on koondunud suurem osa kõigist tööalistest kõrgelt kvalifitseeritud naistest, põhjustades nõnda palgalõhe erinevust avaliku sektori ja erasektori vahel.</p>
<p>Uurimisküsimus 2.1: Kas avalik sektor ise panustab sektoriaalse soolise segregatsiooni tekkimisse, pakkudes naistele töö- ja palgatingimusi, mida nad erasektoris ei saavutaks, suurendades sellega palgalõhe erinevust kahe sektori vahel?</p>
<p><b>Hüpotees 3:</b> Avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest seal on rohkem bürokratiseeritust ja reeglitel põhinevaid protsesse, mis suurendavad palkade läbipaistvust, seevastu kui erasektori asutustes (eriti keskmistes ja väikestes ettevõtetes) niiväga mitte.</p>
<p>– Uurimisküsimus 3.1: Kui erasektoris võetaks kasutusele kindlatel reeglitel põhinevad tasustamissüsteemid, siis sealne palgalõhe väheneks?</p>
<p>– Uurimisküsimus 3.2: Kas diskrimineerimisvastased ja võrdse kohtlemise seadused avaldavad avalikus sektoris kiiremat efekti kui erasektoris, kuna avalikul sektoril on juriidiliselt lihtsam iseendale reegleid kehtestada ja nende üle järelevalvet teha, mistõttu on avalikus sektoris väiksem palgalõhe kui erasektoris?</p>
<p><b>Hüpotees 4:</b> Avaliku sektori palgalõhe on väiksem kui erasektoris, sest paljud avaliku sektori palgad on avalikud, mis suurendab palkade läbipaistvust ja diskussiooni palkade üle, mis omakorda vähendab palkade erinevust.</p>
<p>Uurimisküsimus 4.1: Kas palga konfidentsiaalsusnõuete õigustühiseks kuulutamine erasektori ettevõtetes suurendaks palkade läbipaistvust ja edendaks diskussiooni ning selle kaudu vähendaks sealset palgalõhet?</p>

## 6. Empiiriline osa – avaliku sektori ja erasektori palgalõhest Eesti kontekstis

### 6.1 Magistritöös käsitletud uurimisprobleemi analüüsimise meetodika

Käesoleva magistritöö empiiriline osa keskendub avaliku sektori ja erasektori palgalõhe võrdlusele Eesti kontekstis. Empiirilise osa eesmärk on kinnitada või ümber lükata teoreetilises osas püstitatud hüpoteesid, mis olid kokkuvõtvalt esitatud tabelis 1, kasutades selleks uurimismeetodina triangulatsiooni. Triangulatsioon on sotsiaalteadustes uurimismeetod, mis võimaldab kinnitada hinnangute täpsust, kogudes sama fenomeni kohta andmeid erinevatest andmeallikatest (Jick 1979, 602). Triangulatsioonimeetod on ka antud magistritöö uurimisprobleemi analüüsimisel sobilik, sest võimaldab uurimisküsimusele läheneda mitmest vaatenurgast. Triangulatsioon võib olla ka rohkemat kui lihtsalt skaalale paigutamise, usaldusvääruse ja koondumise valideerimine – see võib tabada täielikuma, holistlikuma ja kontekstuaalsema uuritava fenomeni kujutamise. Seda seetõttu, et mitmete uurimismeetodite kasutamine võib paljastada midagi, mis ainult üht meetodit kasutades oleks jäänud tähelepanuta – ta mitte ainult ei aita uurida sama fenomeni erinevatest perspektiividest, vaid lisaks ta ka rikastab meie arusaamist, lastes pinnale tõusta sügavamatel dimensioonidel (Jick 1979, 603).

**Joonis.** Triangulatsioonimeetod käesoleva magistritöö kontekstis



Triangulatsiooni kasuks räägib ka see, et mitmikmeetodi tugevused tasakaalustavad iga üksiku meetodi nõrkused (Jick 1979, 604). Käesolevas magistritöös kasutatud vahendid olid statistika (Eesti Tööjõu-uuringu ja Statistikaameti andmed, et saada ülevaade numbritest ja sellest, mis on selle taga), dokumendianalüüs (erinevad võrdsuspoliitikat käsitlevad seadused ja Vabariigi Valitsuse määrused, et saada teemale õigusraamistiku ülevaade) ning ankeetküsitlus ekspertgrupi seas, et uurida, kas Eesti kontekstis võiks teoreetilise raamistiku põhjal saadud põhjendustele ekspertide arvamustega toetust saada. Üks võimalik vastajate grupp ongi iseseisvad eksperdid, kes ei ole otseselt uuringu osa, aga omavad uuritavast probleemist nägemust, sest nad teevad ise ka sellelt eemal uurimusi (Van Thiel 2014, 97). Ekspertgrupi valimi koostamisel sai määravaks, et kaasatud oleks erinevad perspektiivid – avaliku sektori esindatus, akadeemiline esindatus, erasektori esindatus ning sektoriteülene esindatus, sest kõigi erinevate valdkondade perspektiivist tekib fenomeni uurimises ülevaade ja sünergia. Ekspertgrupi valim koosnes 19 inimesest ning lisaks eelmainitud kriteeriumile, et oleks olemas mitme erineva perspektiivi esindatus, mängis ekspertide valikus rolli ka see, et kaasatud oleks eksperdid, kes on palgalõhe temaatikaga seotud kas oma töö kaudu või kirjutanud sel teemal meedias aramusartikleid ehk siis omades teemast kindlat nägemust, ning valimisse haaratud ettevõtete puhul see, et ettevõtte oleks silma paistnud kui innovaatiline, uuendusmeelne, vastutustundlik ja suure töötajate arvuga tööandja. Küsitlus viidi läbi kahes osas ajavahemikul 24.03.2017–11.05.2017. Vastamismäär oli 60% ehk küsitlusele andis tagasisidet 20 eksperdist 12. Ankeetküsimustik on magistritöö lisas 1.

Küsitlusele vastanute grupp koosnes järgmistest inimestest, kelle vastuseid kasutatakse käesolevas töös anonüümsel kujul, kasutades isiku markeerimiseks varjunime vastaja 1, vastaja 2, vastaja 3 jne, ning märkides, kuhu sektorisse nad kuuluvad. Sealjuures pole vastaja taga olev number ning allolev järjestus omavahel vastavuses, vaid on tähestikulises järjekorras.

- |                     |   |
|---------------------|---|
| 1. Agnes Einman     | Sotsiaalministeeriumi võrdsuspoliitikate osakonna soolise võrdõiguslikkuse poliitika juht |
| 2. Cerlin Pesti     | Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna Ragnar Nurkse instituudi nooremteadur        |
| 3. Elina Orumaa     | Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik                  |
| 4. Evert Kraav      | Swedbank AS tasustamise valdkonna juht  |
| 5. Kaija Teemägi    | Elisa Eesti AS personalijuht  |
| 6. Liisa-Ly Pakosta | soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik                                     |



7. Marianne Mikko	Riigikogu liige
8. Marko Udras	Eesti Kaubandus-Tööstuskoja poliitikakujundamise ja õigusosakonna juhataja
9. Peep Peterson	Eesti Ametiühingute Keskliidu esimees
10. Tiina Randma-Liiv	Tallinna Tehnikaülikoolis majandusteaduskonna Ragnar Nurkse instituudi professor
11. Toomas Tamsar	Tööandjate Keskliidu tegevjuht
12. Triin Sau	Transferwise LTD Eesti filiaali personalispetsialist

## 6.2 Eesti avaliku sektori ja erasektori palgalõhe hetkeolukorra kirjeldus ja andmete valik

Kuna käesoleva magistr töö eesmärgi väljaselgitamiseks oli vaja uurida soolise palgalõhe erinevust avalikus sektoris ja erasektoris, tuli palgalõhe defineerida järgmiselt: **töötasu erinevus samaväärsete ametikohtade lõikes**. Ehk et andmete väljaselgitamiseks tuli kaasata ametikohtade põhine võrdlus. Et palgalõhe on sotsiaalselt ja poliitiliselt tundlik teema, annab Eesti suur palgalõhe näitaja alust selle probleemi tõstatamiseks ühiskonnas ja poliitilistes kavades, kuid esmalt tuleb vaadata ka nii-öelda numbrite taha, sest palgalõhe arvutusmeetodid erinevad kohati üksteisest ning ei pruugi avada palgalõhe tõelist olemust.

Eesti kontekstis on palgalõhe statistika peamised avalikustajad Statistikaamet ja Eurostat. Kuigi Eurostat saab oma andmed omakorda Statistikaametilt, jätab ta enda arvutustest välja alla 10 töötajaga ettevõtete, põllumajanduse, metsamajanduse, kalapüügi, avaliku halduse ja riigikaitse valdkondade töötajate töötasud, saades nõnda 2015. aastal Euroopa riikide võrdluses Eesti keskmise soolise palgalõhe Euroopa Liidu riikide suurimaks – 26,9%, seevastu kui Statistikaamet sai pärast kõikide ettevõtete, asutuste ja tegevusalade arvessevõtmist 2015. aasta keskmiseks sooliseks palgalõheks 22,2%. (Statistikaamet 2017). Kuigi Eesti meedias tuuakse Eurostati palgalõhe näitajaid tihti esile, ei ole Eurostati keskmise soolise palgalõhe näitaja käesoleva magistr töö kontekstis asjakohane, kuna ei ava peamist uuritavat – avaliku sektori ja erasektori palgalõhe erinevust. Statistikaamet kasutab aga palgalõhe arvutamiseks järgmist valemit<sup>3</sup>:

$$\frac{\text{meeste keskmine brutotunnipalk} - \text{naiste keskmine brutotunnipalk}}{\text{meeste keskmine brutotunnipalk}} \times 100\%$$

<sup>3</sup> Statistikaamet (2016). TKS01: keskmine brutotunnipalk ja sooline palgalõhe isikute rühma järgi. Mõisted ja meetoodika. Kättesaadav: [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/SOTSIAALELU/14TOOELUKVALITEET/05SOOLINE\\_VORDSUS/TKS\\_01.htm](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/SOTSIAALELU/14TOOELUKVALITEET/05SOOLINE_VORDSUS/TKS_01.htm)

Arvutusvalemit kasutatakse keskmise soolise palgalõhe arvutamiseks, mida defineeritakse kui **palgalõhet, mis näitab meeste ja naiste keskmise brutotunnipalga erinevuse suhet meeste keskmisesse brutotunnipalka ehk teisisõnu on tegemist korrigeerimata palgalõhega**. Paraku aga ainult taoline brutopalkade võrdlus ei ava neid faktoreid ja karakteristikuid, mis palgalõhet mõjutavad, vaid pigem näitavad suurt soolise segregatsiooni olemasolu ja selle sügavust. Need näitajad on **korrigeerimata palgalõhe** näitajad ehk need näitavad vaid brutotunnipalka ning ei võta arvesse faktorit, et naised ja mehed töötavad erinevatel ametikohtadel ja tegevusaladel, kus palgad ongi erinevad (Paats ja Lunev 2014). Antud näitajad viitavad küll sellele, et käärid meeste ja naiste brutotunnipalkade vahel on suured, mis viitab jällegi soolisele segregatsioonile (st et mehed ja naised on koondunud erinevatele ametialadele), kuid ei ava, mil määral erinevad karakteristikud palgalõhe suurust mõjutavad. Statistikaameti hiljutisemad andmed, mis käesoleva valemi alusel arvutatakse, saavad 2016. aasta palgalõhe näitajateks, et „Võrreldes avalikku sektorit (riigile ja kohalikule omavalitsusele kuuluvad asutused ja äriühingud) ja erasektorit (Eesti ja välismaa eraõiguslikule isikule kuuluvad ettevõtted), siis palgalõhe oli nii avalikus- kui erasektoris suhteliselt samal tasemel – vastavalt **21,6%** ja **21,8%**.“ (Statistikaamet 2017).

Kuid selleks, et vaadelda, kuivõrd esineb palgalõhet samadel ametikohtadel töötavate inimeste seas erasektoris ja avalikus sektoris, on vaja andmeid, kus vastavaid karakteristikuid on arvesse võetud. Esimene kogum andmeid, mis käsitleb avaliku sektori ja erasektori palgalõhe võrdlust, pärineb uuringust „Sooline palgalõhe Eestis. Empiiriline analüüs“ ja konkreetset selle võrdluse koostamisel olid aluseks Eesti Tööjõu-uuringu (ETU) andmefailid aastate 2000–2008 kohta. Sooline palgalõhe sõltuvalt ettevõtte omandivormist (aastate 2000–2008 põhjal) oli **avalikus sektoris 22,6%** ja **erasektoris 30,8%** (Anspal *et al.* 2010, 55). Eelnimetatud uuring jõuab järeldusele ning rõhutab läbivalt ka käesoleva magistritöö teoreetilises osas käsitletud hüpoteesi, et avaliku sektori palgalõhe on erasektori omast väiksem (Anspal *et al.* 2010, 8, 54, 60, 71, 89, 90) ning mitte ainult Eestis, vaid ka kogu Euroopa Liidus tervikuna (Euroopa Komisjon 2009).

Järgnev plokk andmeid on aastate 2009–2014 kohta, milleks kasutati samuti Eesti Tööjõu-uuringu (ETU) andmeid ning mida näitlikustab tabel 2. Eesti Tööjõu-uuringu aastate 2009–2014 andmete põhjal oli naiste palk avalikus sektoris naistel 23% väiksem kui meestel, erasektoris aga 27%. Samas oli ametialasid, kus palgaerinevused olid avalikus sektoris suuremad kui erasektoris (näiteks juhid, tippspetsialistid, teenindus- ja müügitöötajad, põllumajanduse oskustöötajad, lihttöölised). Arvutused on tehtud netokuutasu detiilide põhjal.

**Tabel 2.** Sooline palgalõhe sõltuvalt ettevõtte omandivormist (aastate 2009–2014 põhjal, keskmine)

	Juhid	Tippspetsialistid	Tehnikud ja keskastme spetsialistid	Ametnikud	Teenindus- ja müügitöötajad	Põllumajanduse, metsanduse, jahunduse ja kalanduse oskustöötajad	Käsitöölised ja oskustöötajad	Seadme- ja masinaoperatoorid ja koostajad	Lihttöölised	KOKKU
Avalik sektor	16%	16%	19%	21%	47%	46%	31%	24%	50%	23%
Era-sektor	2%	13%	25%	23%	33%	-16%	38%	37%	38%	27%

Allikas: Eesti Tööjõu-uuringud (ETU), arvutused: Mario Lambing, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi peaanalüütik

Eelnevat arvesse võttes on näha, et erinevad arvutusmeetodid ja käsitlused annavad ka erinevad tulemused. Nende võrdlus on tabelis 3.

**Tabel 3.** Soolise palgalõhe andmete võrdlus andmeallikate kaupa

Asutus	Statistikaamet 2017 (2016. aasta andmed)		Eesti Tööjõu-uuringu andmed (2000.–2008. aastate keskmine)		Eesti Tööjõu-uuringu andmed (2009–2014. aastate keskmine)	
Palgalõhe arvutuse aluseks olev definitsioon	Meeste ja naiste keskmise brutotunnipalga erinevuse suhe meeste keskmisesse brutotunnipalka		Töötasu erinevus samaväärsete ametikohtade lõikes		Töötasu erinevus samaväärsete ametikohtade lõikes	
	Avalik sektor	Erasektor	Avalik sektor	Erasektor	Avalik sektor	Erasektor
	21,6%	21,8%	22,6%	30,8%	23%	27%

Allikas: Statistikaamet (2017), Eesti Tööjõu-uuringu (ETU) andmefailid aastate 2000–2008 kohta, Eesti Tööjõu-uuringu (ETU) andmefailid aastate 2009–2014 kohta

Kuigi eelviidatud tabeli andmed erinevad üksteisest nii ajaliselt kui ka arvutusmeetodi poolest, **võib neis siiski näha läbivat joont**, et vaatamata erinevustele arvutusmeetodis on ka **Eestis avaliku sektori palgalõhe erasektori omast väiksem**, kuigi vaid väga vähesel määral. Kuivõrd see on põhjustatud erinevatest magistritöö teoreetilises osas käsitletud teguritest, analüüsitakse järgnevas peatükis hüpoteeside kaupa.

## 7. Hüpoteeside analüüs

### 7.1 Hüpotees 1 – avaliku sektori surve olla eeskujulik tööandja

Käesoleva magistritöö esimene hüpotees rõhutas avaliku sektori moraalset survet olla eeskujulik tööandja. Nagu ka magistritöö teoreetilises osas käsitleti, eeldatakse avalikult sektorilt eeskujuks olemist mitmetes valdkondades, sealhulgas palgalõhe temaatikas. Hüpotees peaks ideaalis paika pidama, sest väga otseselt tõendab avaliku sektori eeskujuks olemise kohustuslikkust soolise võrdõiguslikkuse seadus (RT I 2004, 27, 181), mille § 9 lõige 1 sätestab, 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“. Samuti tegeleb avaliku institutsioonina soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, kelle ülesanneteks on muuhulgas ära hoida soolist diskrimineerimist.

Hüpoteesi paikapidavuse kahjuks aga räägib see, et avaliku sektori ja erasektori palgalõhe erinevus ei ole Eestis märkimisväärselt suur, et saaks täieõiguslikult väita, et just surve eeskujuks olemises on suurim põhjus, miks avaliku sektori palgalõhe (veidi) väiksem on. Pigem näitab avaliku sektori ja erasektori palgalõhe suuruse küllaltki väike erinevus pigem seda, et avalik sektor ei ole soolise võrdõiguslikkuse edendamises piisavalt tulemuslik olnud, et tema palgalõhe erasektorile niivõrd lähedane on, kuid samas töö avaliku sektori palgalõhe ulatuse kaardistamiseks käib. Riigi ametiasutuste kohta tehti esimene soolise võrdõiguslikkuse uuring 2013. aastal ning see oli seotud uue avaliku teenistuse seaduse jõustumisega ning teenistuskohdade klassifitseerimisele üleminekuga, pärast mida muutusid andmed ka horisontaalselt võrreldavaks. Lisaks on viimaste aastatega jõudnud ametiasutuste personali- ja palgaarvestus ühtsesse andmebaasi, mille abil tehakse nii sooline üldine kui ka horisontaalne (ehk töö keerukust ja vastutust arvesse võttev) palgavõrdlus. 2013. aastast varasemate aastate kohta ei ole isikupõhiseid palga- ja personaliandmeid kogutud ning soolise palgalõhe võrdlust tehtud ei ole, kuid 2016. aasta kohta käiv sooline asutuspõhine palgavõrdlus avaldatakse 2016. aasta aruandes mais-juunis 2017.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõuniku Elina Orumaa 03.02.2017 e-kiri.

Ekspertküsimustikule vastamine jagunes järgnevalt:

<b>Avaliku sektori asutusel on moraalne surve olla eeskujulik töandja ja seeläbi hoiduda soolisest diskrimineerimisest rohkem kui erasektori töandjal, mistõttu on avaliku sektori palgalõhe väiksem</b>												
Sektor	Avaliku sektori esindajad			Sektoriteülesed esindajad				Akadeemikute esindajad		Erasektori esindajad		
Vastaja number	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
		Nõus	Nõus	Nõus	Ei ole nõus	Osali selt nõus	Nõus	Nõus	Ei ole nõus	Nõus	Nõus	Ei ole nõus

Huvitav tendents oli, et avaliku sektori esindajad nõustusid üksmeelselt, et avaliku sektori palgalõhe on väiksem seetõttu, et avalikult sektorilt eeldatakse eeskujulikuks töandjaks olemist. Ülejäänud vastajate puhul arvamused lahknesid. Üks erasektori esindaja arvas, et raske on ellu viia soolise võrdõiguslikkuse poliitikat, kui riik seda ise ei järgi, või et kuna avalik sektor teeb ettekirjutusi, siis nemad peaksidki olema esimesed, kes seda järgivad. Nende seast, kes ei nõustunud, arvati, et sellel moraalsel surveel puudub praktiline väljund või et avaliku sektori palgakorralduse juhendid ei sisalda soolise palgalõhe vastu võitlemise temaatikat. Kuid kui vaadata kogu vastajate arvu, siis ülekaalukalt oldi siiski väitega nõus.

Et hüpotees käsitles eeskujulikuks töandjaks olemist ning avaliku sektori ja erasektori toimumispõhimõtted on erinevad ja kerkib üles küsimus ka äriprintsipist, saab küsida, mil määral kandub surve eeskujulikuks olemisest üle ka erasektorisse ja millal. Teoreetiline kirjandus väitis, et seda tehakse siis, kui on soov paista atraktiivse töandjana. Seetõttu saame teoreetilise kirjanduse väidete põhjal püstitada järgmise uurimisküsimuse:

**Uurimisküsimus 1.1: Kas erasektori ettevõtted on motiveeritud palgalõhe poliitikatega tegelema siis, kui see on neile majanduslikult kasulik, näiteks soov paista atraktiivse töandjana ja selle kaudu parimaid töötajaid meelitada, seevastu kui avalikus sektoris ärikasumi printsiip puudub?**

Ekspertküsimustikule vastamine jagunes järgnevalt:

	<b>Erasektori ettevõtted on motiveeritud palgalõhe poliitikatega tegelema siis, kui see on neile majanduslikult kasulik, näiteks soov paista atraktiivse tööandjana ja selle kaudu parimaid töötajaid meelitada, seevastu kui avalikus sektoris ärikasumi printsiip puudub</b>											
Sektor	Avaliku sektori esindajad			Sektoriteülesed esindajad				Akadeemikute esindajad		Erasektori esindajad		
Vastaja number	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Osali selt nõus	Osali selt nõus	Nõus	Osali selt nõus	Ei ole nõus	–	Ei ole nõus	Osali selt nõus	Osali selt nõus	Nõus	Ei ole nõus	Osali selt nõus

Selle küsimuse puhul ei olnud näha sektorisisest üksmeelt, arvamused lahknesid. Läbivalt saab välja tuua, et rõhutati, et ka riik tahab olla atraktiivne tööandja, mis sest, et nii-öelda ärikasumi printsiip puudub. Konkurents parimate töötajate pärast on aktuaalne nii avalikus sektoris kui ka erasektoris ning parimate töötajate meelitamiseks tuleb pakkuda häid töö- ja palgatingimusi, sealhulgas ka näidata end tööandjana positiivsest küljest ning maksta õiglast palka. NPMi reformid on muutnud avaliku sektori rohkem erasektoriga sarnaseks, mis vähemalt Eesti kontekstis võimaldab töötajatel olla mobiilne ning liikuda avaliku sektori ja erasektori vahel, mis tähendab, et mõlemad sektorid peaksid olema motiveeritud häid töötingimusi looma. Üks erasektori esindaja leidis, et lisaks ärikasumi printsiibile tegelevad osad ettevõtted palgalõhe probleemiga ka lihtsalt sotsiaalse vastutustundlikkuse missioonitundest. Ajal, mil vastutustundlik ettevõtlus (mis tähendab ka palgalõhe temaatikaga tegelemist) on aina enam poliitika päevakorda kerkimas, väärivad aina enam propageerimist vastutustundliku ettevõtluse kasud ettevõttele, milleks on näiteks suurem tootlikkus ja parem kvaliteet, atraktiivsus investoritele, innovatsioon, parem ettevõtluskliima, eetilise tõttu suurem tarbijate huvi jne (Vastutustundliku Ettevõtluse Foorum 2017).

Üks akadeemikute esindaja, kes väitega ei nõustunud, leidis, et ärikasumi printsiip võimaldab erasektoris värvata odavamalt tööjõudu, mis võimaldab palgakulude optimeerimist, millel võib omakorda olla mõju palgalõhe suurenemisele. Sama efekt võib olla ka avalikus sektoris, mis on juba mitmeid aastaid liikunud pideva kärpimise ja kulude kokkuhoiu suunas, mistõttu võimaldab palgakulude optimeerimine palgalõhet suurendada ka seal.

## TULEMUS

**Hüpotees 1:** Avaliku sektori asutusel on moraalne surve olla eeskujulik tööandja ja seeläbi hoiduda soolisest diskrimineerimisest rohkem kui erasektori tööandjal, mistõttu on avaliku sektori palgalõhe väiksem.

Kokkuvõtteks võib öelda, et hüpotees, et avaliku sektori asutusel on moraalne surve olla eeskujulik tööandja ja seeläbi hoiduda soolisest diskrimineerimisest rohkem kui erasektori tööandjal, mistõttu on avaliku sektori palgalõhe väiksem, **peab Eesti kontekstis osaliselt paika**. Peab paika seetõttu, et avalikult sektorilt eeldatakse eeskujulikuks tööandjaks olemist, mistõttu on tal surve maksta oma töötajatele õiglast palka ja mitte diskrimineerida, kuid paikapidavuse kahjuks räägib see, et avaliku sektori ja erasektori palgalõhe erinevus on küllaltki väike, mis tähendab, et avalik sektor ei ole palgalõhe vähendamises siiani veel väga tulemuslik olnud.

### 7.2 Hüpotees 2 – avalik sektor ja sooline segregatsioon

Hüpotees 2 sätestas, et avaliku sektori väiksema palgalõhe põhjus võib olla selles, et sealne töötajaskond on naiste suure kontsentratsiooni tõttu homogensem, kuna seal töötab suur osa kõrgharidusega kõrgelt kvalifitseeritud naisi. Statistikaameti andmetel<sup>5</sup> töötas 2016. aastal 34,2% tööga hõivatud naistest avalikus sektoris. Kogu avalikus sektoris (defineeritud kui ettevõtted ja asutused, mille omanikuks on riik või kohalik omavalitsus) töötas 2016. aastal 53 700 meest ning 107 800 naist. Erasektori näitajad olid vastavalt 275 700 meest ja 207 500 naist.<sup>6</sup> Seega võib öelda, et naiste kontsentratsioon Eesti avalikus sektoris on erasektoriga võrreldes suurem.

Paraku pole võimalik genereerida andmeid, kui palju Eestis tööga hõivatud naistest on kõrgharidusega ning milline on nende jaotus avaliku sektori ja erasektori vahel. Esiteks jaguneb avalik sektor omakorda avalikuks teenistuseks ning avalik teenistus omakorda ametnikeks, kellele kohaldub avaliku teenistuse seaduse alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus „Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded“ (RT I, 21.12.2012, 37), ning lihtsalt töötajateks, kelle ülesandeks on toetada ametniku tööd, ning neile kohaldub töölepingu

---

<sup>5</sup> Statistikaamet (2017). TT206: HÕIVATUD SOO JA TÖÖANDJA LIIGI JÄRGI. Kättesaadav: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=TT206&ti=H%D5IVATUD+SOO+JA+T%D6%D6ANDJA+LIIGI+J%C4RGI&path=../Database/Sotsiaalelu/15Tooturg/02Heivatud/02Aastastatistika/&lang=2>

<sup>6</sup> *Ibid.*

seadus. Eelviidatud Vabariigi Valitsuse määrus ei nõua avalikus sektoris töötamisel otseselt kõrgharidust – kõrgema hariduse nõue on vaid teatud ametikohtadel, nagu ametiasutuse struktuuriüksuse juht ning tippjuht (§ 2 lõige 2). Ametnikul peab olema vähemalt keskharidus (§ 2 lõige 1). Paraku aga on kõrghariduse nõue siiski enamikusse avaliku sektori töökuulutustesse sisse kirjutatud ning seetõttu on ka ametnike keskmine palk suurem, kuna Eestis oli Statistikaameti andmetel kõrgharidusega töötajaid umbes 41%, millest avalikus teenistuses 59% ja millest ametnike hulgas 75% (Rahandusministeerium 2016, 29). Seetõttu võib siiski eeldada, et nendest 107 800 naisest, kes avalikus sektoris töötavad, on paljud kõrgharidusega. Ometigi ei ole see viinud väiksema palgalõheni. Samas tuleb ka silmas pida, et avaliku sektori töökohtade alla liigituvad ka paljud madalalpalgalised töökohad, milles on hõivatud peamiselt naised ning mis samas ei nõua ka kõrgharidust. Ekspertküsimumustikule vastamine jagunes järgnevalt:

<b>Avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest sealne töötajaskond on homogensem – sinna on koondunud suurem osa kõigist tööealistest kõrgelt kvalifitseeritud naistest, põhjustades nõnda palgalõhe erinevust avaliku sektori ja erasektori vahel</b>												
Sektor	Avaliku sektori esindajad			Sektoriteülised esindajad				Akadeemikute esindajad		Erasektori esindajad		
Vastaja number	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	–	Nõus	Nõus	Ei ole nõus	Osaliselt nõus	Ei ole nõus	Nõus	Ei ole nõus	Nõus	Nõus	Ei ole nõus	Ei ole nõus

Ekspertide arvamused lahknesid. Arvati, et kõrgharitud naiste suurem osakaal avalikus sektoris ei too kaasa palgalõhe vähenemist – üks sektoriteülene vastaja arvas, et see võib kaasa tuua hoopis vastupidise efekti, kus väheseid mehi võidakse seetõttu hoopis rohkem väärtustada. Samuti toodi välja, et vaatamata kõrgharitud naiste suuremale osakaalule esineb sektori sees soolist segregatsiooni ja naised on koondunud pigem madalamatele ametikohtadele, mis põhjustabki suurt palgalõhet.

Kuna hüpotees väitis, et avalikku sektorisse on koondunud suurem osa kõrgelt kvalifitseeritud naisi, tekitab see küsimuse, miks see nii on. Teoreetiline kirjandus väitis, et avalik sektor pakub naistele paremaid töötingimusi kui erasektor ning seetõttu koondub suurem osa tööealisi naisi just sinna tööle. Käesolevas magistritöös ongi sektorialse soolise segregatsiooni all käsitatud just seda, et naisi koondub sealsete töötingimuste tõttu rohkem avalikku sektorisse tööle, kui et koondumist erinevatele ametialadele. Seetõttu saame püstitada järgmise uurimisküsimuse:



**Uurimisküsimus 2.1: Kas avalik sektor ise panustab sektoriaalse soolise segregatsiooni tekkimisse, pakkudes naistele töö- ja palgatingimusi, mida nad erasektoris ei saavutaks, suurendades sellega palgalõhe erinevust kahe sektori vahel?**

Ekspertküsimustikule vastamine jagunes järgnevalt:

<b>Avalik sektor ise panustab sektoriaalse soolise segregatsiooni tekkimisse, pakkudes naistele töö- ja palgatingimusi, mida nad erasektoris ei saavutaks, suurendades seega palgalõhe erinevust kahe sektori vahel</b>												
Sektor	Avaliku sektori esindajad			Sektoriteülesed esindajad				Akadeemikute esindajad		Erasektori esindajad		
Vastaja number	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Ei ole nõus	Ei ole nõus	Ei ole nõus	–	–	Ei ole nõus	–	Ei ole nõus	Ei ole nõus	Osali selt nõus	Ei ole nõus	Nõus

Antud küsimuse puhul tuli selgelt välja, et peaaegu mitte ükski vastanutest (välja arvatud üks erasektori esindaja) ei nõustunud täielikult antud väitega, justkui avalik sektor töandjana looks paremaid töötingimusi kui erasektor. Kuna erasektor ja avalik sektor töandjatena konkureerivad heade töötajate pärast sarnaselt, on heade töötingimuste pakkumine töökohal saanud aina olulisemaks. Seega arvasid ka pigem vastajad, et pole teada, et avalik sektor erasektoriga võrreldes paremaid töötingimusi looks või töötajaid rohkem väärtustaks. Kolm vastajat leidsid, et erasektor on siinkohal hoopis paindlikum, võimaldades hea töötaja korral palgaerandeid teha, seevastu kui avaliku sektori palgasüsteem on jäik.

## TULEMUS

**Hüpotees 2:** Avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest sealne töötajaskond on homogensem – sinna on koondunud suurem osa kõigist tööealistest kõrgelt kvalifitseeritud naistest, põhjustades nõnda palgalõhe erinevust avaliku sektori ja erasektori vahel.

Hüpotees, et avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest sealne töötajaskond on homogensem – sinna on koondunud suurem osa kõigist tööealistest kõrgelt kvalifitseeritud naistest, põhjustades nõnda palgalõhe erinevust avaliku sektori ja erasektori vahel, **ei pea Eesti kontekstis paika**, mida tõendab see, et vaatamata sellele, et avalikus sektoris on suurem kõrgharitud naiste kontentratsioon, ei ole see viinud sealse väiksema palgalõheni. Seda võib selgitada ka sellega, et sektorisiselt eksisteerib sooline segregatsioon, kus naised on koondunud madalamalt tasustatud

ametikohtadele, põhjustades nii palgalõhet. Ühtlasi saab hüpoteesi kummutamisega ümber lükata ka teoreetilises kirjanduses esitatud väite, justkui avalikku sektorisse koondumine oleks suurem seetõttu, et avalik sektor pakub paremaid töötingimusi kui erasektor. Riik saab luua küll miinimumtingimused, mis kehtivad kõigile tööandjatele (sealhulgas riigile kui tööandjale endale), mis puudutab näiteks töö- ja pereelu ühitamist, haiguslehel olemist või puhkusepäevade võtmist, kuid tööandjapoolne töötajate väärtustamine ja neile lisaks eelistingimuste pakkumine (lisapuhkus, paindlik tööaeg, tasustatud vabad päevad teatud sündmuste korral, rahalised preemiad vm) sõltub pigem organisatsiooni sisemistest väärtustest ja personalipraktikatest, mis on tööandjate lõikes erinevad. Seetõttu ei saa väita, et Eesti kontekstis oleks avalikus sektoris töötamisel eelis.

### 7.3 Hüpotees 3 – avaliku sektori suurem reguleeritus

Käesoleva magistritöö kolmas hüpotees käsitles avaliku sektori suurema bürokratiseerituse (kindlatel reeglitel põhinevad tasustamissüsteemid) eelist palgalõhe vähendamisel. Ekspertküsimumustikule vastamine jagunes järgnevalt:

<b>Avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest seal rohkem bürokratiseeritust ja reeglitel põhinevaid protsesse, mis suurendavad palkade läbipaistvust, seevastu kui erasektori asutustes (eriti keskmistes ja väikestes ettevõtetes) niiväga mitte</b>												
Sektor	Avaliku sektori esindajad			Sektoriteülesed esindajad				Akadeemikute esindajad		Erasektori esindajad		
Vastaja number	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
		Nõus	Osali selt nõus	Nõus	–	–	Nõus	–	Osali selt nõus	Ei ole nõus	Osali selt nõus	Nõus

Küsitlusele vastanud ekspertide arvamused jagunesid kaheks – avaliku sektori esindajad leidsid suuremas osas, et hüpotees pigem peab paika, samas kui sektoritevahelised esindajad ei olnud paikapidavuses nii veendunud, mistõttu jäeti kohati vastamata, ning akadeemikute esindajate arvamus jagunes kaheks – üks akadeemikute esindaja arvas, et ka ettekirjutatud protsesside raames võib olla palju paindlikkust ja mängimisruumi, seevastu kui teine esindaja arvas, et palkade formaliseeritus on just üheks põhjuseks, miks avaliku sektori palgalõhe väiksem on. Hüpoteesi paikapidavuse kahjuks aga räägib fakt, mille tõi välja ka oma ankeetküsitluses üks sektoriteülene vastaja, et kuigi olles fikseeritud, on palgaastmestiku palgavahemikud väga suured ja võimaldavad sama töö eest maksta erinevat palka, mis võib ka olla üks avaliku sektori palgalõhe põhjustajaks.

Samas erasektori puhul kehtib tavapärasus, et suurte organisatsioonide tööprotsessid on rohkem bürokratiseeritud kui väikeettevõtete omad, kus on vähem töötajaid. Näiteks Sotsiaalministeeriumi kavandatavast Tööinspeksioonile volituste andmisest tööandjate üle järelevalve tegemiseks (kui on alust arvata, et esineb palgaga diskrimineerimist) jäävad alla 10 töötajaga ettevõtted välja (Postimees Majandus 2016), mis suurendab palgalõhe süvenemise ohtu jätkuvalt, sest teadupärast on palgalõhe suurim just erasektori väikeettevõtetes, kus tööle värbamisel loevad palju tutvused ja isiklikud suhted ning on rohkem ruumi tööandja subjektiivsusele. Kuid teoretiseerides erasektoris kindlatel reeglitel põhinevate tasustamisskeemide üle, saame püstitada järgmise uurimisküsimuse:

**Uurimisküsimus 3.1: Kui erasektori asutustes võetaks kasutusele kindlatel reeglitel põhinevad tasustamissüsteemid, siis sealne palgalõhe väheneks?**

Nagu ka magistrیتöö teoreetilises osas mainitud, ei ole bürokraatial soovitud tulemust, kui seda teadlikult mingil eesmärgil õigesti ei rakendata (Anspal *et al.* 2009, 75). Näiteks Sotsiaalministeeriumi kavandatava seadusemuudatusega antakse Tööinspeksioonile õigus teha 10 ja enama töötajaga tööandjale ettekirjutus võrdse palga auditi tegemiseks, kui ametil tekib kahtlus, et tööandja käitumine on diskrimineeriv. Võrdse palga audit kujutab endast tööandjapõhist meeste ja naiste palkade, töötasude ja muude tööga seonduvate makstavate tasude ning nende maksmise korralduse ja praktikate analüüsi. (Postimees Majandus 2016) See tähendab seda, et kui Tööinspeksioon tuvastab diskrimineeriva käitumise, tuleb tööandjal oma palgamaksmise korraldused ja praktikad üle vaadata ja muuta neid selliselt, et edaspidi diskrimineerimisest hoiduda, mis võib viidata sellele, et tasustamissüsteem võidakse muuta rohkem reeglitel põhinevaks. Ekspertküsimustikule vastamine jagunes järgnevalt:

<b>Kui erasektori asutustes võetaks kasutusele kindlatel reeglitel põhinevad tasustamissüsteemid, siis sealne palgalõhe väheneks</b>												
Sektor	Avaliku sektori esindajad			Sektoriteülesed esindajad				Akadeemikute esindajad		Erasektori esindajad		
Vastaja number	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Nõus	Ei ole nõus	Nõus	Ei ole nõus	Ei ole nõus	Nõus	Osaliselt nõus	Osaliselt nõus	Osaliselt nõus	Osaliselt nõus	Ei ole nõus	Ei ole nõus

Selle väite puhul jagunesid arvamused mitmeti, kuid peamiselt jäi domineerima arvamus, et kuna Eesti tööandjatest moodustavad väikese ja keskmise suurusega ettevõtted niivõrd suure osa, võib osutada keeruliseks iga ettevõtte juhi veenmine palgalõhega tegelemiseks, mis viitab sellele, et see

lihtsalt ei oleks halduskoormuse mõistes mõttekas. Suurtes erasektori ettevõtetes seevastu on protsessid (ja ka palgamaksmise süsteemid) rohkem bürokratiseeritud, sest nii on suurt ettevõtet lihtsam hallata. Üks erasektori esindaja tõi välja, et selliste süsteemide väljatöötamise puhul on praktikas väga raske paika panna, kuidas hinnata süsteemselt varasemaid töökogemusi ja oskusi. Ettevõtjatele on palgamaksmise süsteemide ja korralduste väljatöötamine kahtlemata ka halduskoormust suurendav ja suurendab negatiivset hoiakut bürokraatia suhtes, mistõttu on ka oluline, et riik siinkohal ettevõtjatele vastu tuleks ja aitaks neil diskrimineerimise probleemi ennetada, näiteks töötades välja vastavaid juhendmaterjale, sest paljude tööandjate teadlikkus palgalõhest ja diskrimineerimisest on madal ning tööandjad ei pruugi üldse teadagi ega teadvustadagi, mis on diskrimineerimine või et nende käitumine on juhtumisi diskrimineeriv. Sotsiaalministeeriumil aga on soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise kavast koostada tööandjatele ja inspektoritele tööde hindamise ja võrdlemise juhend (Postimees Majandus 2016). Seega võib eeldada, et kui juhend tööandjate seas kasutust leiab, on tööandjate teadlikkuse tõstmisel diskrimineerimisest palgalõhe vähenemisele positiivne mõju nii avalikus sektoris kui ka erasektoris. Et teoreetiline kirjandus väitis, et diskrimineerimisvastastel seadustel on avalikus sektoris kiirem mõju, saame püstitada järgmise uurimisküsimuse:

**Uurimisküsimus 3.2: Kas diskrimineerimisvastased ja võrdse kohtlemise seadused avaldavad avalikus sektoris kiiremat efekti kui erasektoris, kuna avalikul sektoril on juriidiliselt lihtsam iseendale reegleid kehtestada ja nende üle järelevalvet teha, mistõttu on avalikus sektoris väiksem palgalõhe kui erasektoris?**

Soolise võrdõiguslikkuse seaduse (RT I 2004, 27, 181) § 9 lõige 1 sätestab riigi- ja kohaliku omavalitsusüksuste asutustele kohustuste edendada soolist võrdõiguslikkust. Siinkohal aga kerkib küsimus selle edendamise praktiseerimisest ja selle edukusest. Vabariigi Valitsuse määrus „Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku ning kantselei põhimäärus“ (RT I 2010, 33, 170) sätestab, et soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik peab koguma erinevatelt asutustelt teavet soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduse täitmise kohta ning seda analüüsima. Seega on mehhanismid järelevalveks ja soolise võrdõiguslikkuse tagamiseks justkui olemas, kuid palgalõhe on endiselt suur nii avalikus sektoris kui ka erasektoris. Ekspertküsimustikule vastamine jagunes järgnevalt:

	<b>Diskrimineerimisvastased ja võrdse kohtlemise seadused avaldavad avalikus sektoris kiiremat efekti kui erasektoris, kuna avalikul sektoril on juriidiliselt lihtsam iseendale reegleid kehtestada ja nende üle järelevalvet teha, mistõttu on avalikus sektoris väiksem palgalõhe kui erasektoris</b>											
Sektor	Avaliku sektori esindajad			Sektoriteülesed esindajad				Akadeemikute esindajad		Erasektori esindajad		
Vastaja number	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	–	Nõus	Nõus	Ei ole nõus	Osali selt nõus	Ei ole nõus	Osali selt nõus	Ei ole nõus	Nõus	Nõus	Nõus	Ei ole nõus

Selle küsimuse leidus palju vastakaid arvamusi – poolehoidjad arvasid, et tõepoolest võivad diskrimineerimisvastased seadused avalikus sektoris kiiremat mõju avaldada, sest avalik sektor saab end paremini ise reguleerida, kuna ta on nii-öelda üks omanik, seevastu kui väitega mittenõustujad arvasid, et juriidiliselt on avaliku sektori ja erasektori olukord täpselt ühelihtne või et rakenduslõhet esineb mõlemas sektoris – seda tõendab ka palgalõhe suurus mõlemas sektoris. Üks erasektori esindaja tõi välja, et kuigi seadused kehtivad kõigile ühtemoodi, siis avaliku sektori eelis võib seisneda selles, et ta on lihtsalt seadusemuudatustega paremini ja kiiremini kursis kui erasektori ettevõtted.

## TULEMUS

**Hüpotees 3:** Avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest seal on rohkem bürokratiseeritust ja reeglitel põhinevaid protsesse, mis suurendavad palkade läbipaistvust, seevastu kui erasektori asutustes (eriti keskmistes ja väikestes ettevõtetes) niiväga mitte.

Käesolev hüpotees **ei pea Eesti kontekstis paika**. Kuigi paljudes avaliku sektori asutustes on kehtestatud näiteks palgaastmestikud ning ametijuhendid, need on kõigile vabalt kättesaadavad ning paljud protsessid on bürokratiseeritud, ei ole avaliku sektori palgalõhe erasektori omast palju väiksem, seega läbipaistvus võib olla vaid näiline, sest ka sama palgaastmestiku sees võib olla palju mängimisvõimalusi ja ruumi diskrimineerimiseks, mida avaliku sektori palgalõhe suuresti ka tõendab. Seega sai ümber lükatud ka väide, et erasektori näitel kindlate tasustamissüsteemide kasutuselevõtt kindlasti erasektori palgalõhet vähendaks. Sotsiaalministeeriumi kavandatav palgalõhe alane järelevalve ehk aitab paremini kaardistada palgalõhe tekkeprobleemid mõlemas sektoris, kuid kahtlemata on olemas ka neid asutusi, kus ollakse suutnud palgaga diskrimineerimisest hoiduda ka ilma kindlatel reeglitel põhinevaid tasustamissüsteeme kasutades.

Reeglite sätestamisest olulisem on pigem tööandjate teadlikkuse tõstmine, et teadlikkus palgalõhe probleemist ja diskrimineerimisest jõuaks ka nende ettevõtteni, kes praegu kavandatavast järelevalvest välja jäävad (alla 10 töötajaga ettevõtted). Diskrimineerimisvastaste seaduste kiiremat avaldumismõju avalikus sektoris on samuti raske mõõta – palgalõhe suurus mõlemas sektoris näitab diskrimineerimisvastaste seaduste rakenduslõhet mõlemas sektoris.

## 7.4 Hüpotees 4 – palkade avalikustamine

Magistritöö neljas hüpotees käsitles seda, et avaliku sektori palgalõhe on väiksem seetõttu, et paljud sealsed palgad on avalikud, mis suurendab palkade läbipaistvust ja vähendab seega palgalõhet. Avaliku teenistuse seaduse (RT I, 26.03.2013, 5) § 65 sätestab nii ametiasutuse palgajuhendi kui ka ametnike põhipalga avalikustamise, kuid tuleb märkida, et see kehtib vaid ametnike palkadele, kellele kohaldub avaliku teenistuse seadus. Kui kogu avalikus sektoris (ettevõtted ja asutused, mille omanikuks on riik või kohalik omavalitsus) töötas Statistikaameti andmetel<sup>7</sup> 2016. aastal umbes 161 500 inimest, siis nendest ametnikke oli 2015. aastal 20 367<sup>8</sup>. Avalikus sektoris töötab aga rohkem inimesi, kes ei ole ametnikud ja kellele kohaldub töölepingu seadus, seega nende palku avalikustama ei pea. Ekspertkõnustajatele vastamine jagunes järgnevalt:

<b>Avaliku sektori palgalõhe on väiksem kui erasektoris, sest paljud avaliku sektori palgad on avalikud, mis suurendab palkade läbipaistvust ja diskussiooni palkade üle, mis omakorda vähendab palkade erinevust</b>												
Sektor	Avaliku sektori esindajad			Sektoriteülised esindajad				Akadeemikute esindajad		Erasektori esindajad		
Vastaja number	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Osali selt nõus	Ei ole nõus	Osali selt nõus	Ei ole nõus	Osali selt nõus	Osali selt nõus	Osali selt nõus	Osali selt nõus	Nõus	Nõus	Ei ole nõus	Nõus

Käesoleva hüpoteesi puhul on pigem tendents, et enamiku arvamus kaldub osalise nõus olemise ja täiesti nõus olemise poole. Vaid üks sektoriteülene esindaja vastas, et ta ei nõustu mingil juhul, sest vastasel korral poleks avalikustatud palkade korral üldse palgalõhet. Küll aga räägib hüpoteesi

<sup>7</sup> Statistikaamet (2017). TT206: HÕIVATUD SOO JA TÖÖANDJA LIIGI JÄRGI. Kättesaadav: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=TT206&ti=H%D5IVATUD+SOO+JA+T%D6%D6ANDJA+LIIGI+J%C4RGI&path=../Database/Sotsiaalelu/15Tooturg/02Heivatud/02Aastastatistika/&lang=2>

<sup>8</sup> Rahandusministeerium (2016) *Avaliku teenistuse 2015. aasta aruanne*. Kättesaadav: [http://www.avalikteenistus.ee/public/Avaliku\\_teenistuse\\_aruanne\\_2015\\_koond.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Avaliku_teenistuse_aruanne_2015_koond.pdf) (2016. aasta statistika polnud magistritöö kirjutamise hetkeks kättesaadav).

paikapidavuse kasuks tõik, et vähemalt need palgad, mis on avalikud, annavad töötajatele võimaluse tööandjaga oma palga üle diskussiooniks ja võimaldavad juba tööle asudes välja uurida, millisest palgavahemikust töövestlusel rääkida. Võimalikku diskrimineerimist on lihtsam tuvastada ametnikel, kes töötavad samas valdkonnas ning on teadlikud oma kolleegide tööülesannetest ja vastutusest, kuid samas näevad avalikustatud palkade kaudu erinevat töötasu, kuigi tööülesanded ja vastutus on samad. See tõstatab põhjendatud küsimuse võimalikust diskrimineerimisest tööandjaga arutamiseks. Ideaalis võiks sellel olla positiivne mõju palgalõhe vähenemisele, kui tööandja tunneks survet palkade võrdsustamiseks ja ei tahaks mingil juhul jätta endast diskrimineeriva tööandja kuvandit. Siinkohal saab riik rakendada nii sunnimeetmeid kui ka propageerida üldist väärtushinnangute ja hoiakute muutust palgalõhe vähendamise suunas. Erasektoris sätestab töölepingu seaduse (RT I, 12.07.2014, 146) § 22, et tööandja võib määrata, millise teabe kohta kehtib töötajal tootmis- või ärisaladuse hoidmise kohustus, mis tähendab, et tööandja võib salastatud infoks lugeda ka töötaja palga. See aga jätab ruumi isiklikuks subjektiivsuseks ning vähendab palkade läbipaistvust ja annab seega ruumi võimalikule diskrimineerimisele. Selle põhjal saame püstitada järgmise uurimisküsimuse:

**Uurimisküsimus 4.1: Kas palga konfidentsiaalsusnõuete õigustühiseks kuulutamine erasektori ettevõtetes suurendaks palkade läbipaistvust ja edendaks diskussiooni ning selle kaudu vähendaks sealset palgalõhet?**

Kuna Eesti kontekstis hetkel taoline kogemus puudub, võib ainult oletada, kas palga konfidentsiaalsusnõude kaotamine palgalõhet realselt ka vähendaks, kuid kahtlemata annab ta suuremad võimalused töötajatevaheliseks avatud diskussiooniks ja ka diskussiooniks tööandjaga, millel võib olla positiivne mõju palgalõhe vähenemisele. Samuti on palkade avalikustamise mõtte käinud välja mitmed ühiskonnategelased ja arvamussaadikud ka 10.04.2017–16.04.2017 toimunud võrdse palga nädala raames. Ekspertküsimustikule vastamine jagunes järgnevalt:

<b>Palga konfidentsiaalsusnõuete õigustühiseks kuulutamine erasektori ettevõtetes suurendaks palkade läbipaistvust ja edendaks diskussiooni ning selle kaudu vähendaks sealset palgalõhet</b>												
Sektor	Avaliku sektori esindajad			Sektoriteülesed esindajad				Akadeemikute esindajad		Erasektori esindajad		
Vastaja number	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Nõus	Osaliselt nõus	Nõus	Ei ole nõus	Ei ole nõus	Nõus	Osaliselt nõus	Osaliselt nõus	Nõus	Ei ole nõus	Ei ole nõus	Nõus

Küsitlusele vastanud ekspertide arvamused jagunesid mitmeks – nõustujad leidsid, et sellest võiks palgalõhe vähendamisel abi olla küll ning et see oleks oluline hoob palgalõhe vähendamisel, kuid mitte peamine. Üks avaliku sektori esindaja arvas, et see ei oleks nii-öelda võluvits palgalõhe vähendamisel, kuna palgalõhe tekkepõhjused on komplekssemad. Mittenõustujatest leidis üks sektoriteülene esindaja, et vabaturu tingimustes ei ole võimalik erasektorile sellist nõuet seada. Teine sektoriteülene esindaja leidis, et abi võiks olla palkade avalikustamisest organisatsiooni sees, mida võiks rikastada täiendavate läbirääkimismeetmetega. Erasektori esindaja leidis, et see tekitaks kindlasti diskussiooni, kuid ta pole kindel, et see oleks produktiivne, sest palganumber on tihti isiklik, kuna sinna lisanduvad indiviidi tulemuslikkus, teadmised, kogemused jne.

## TULEMUS

**Hüpotees 4:** Avaliku sektori palgalõhe on väiksem kui erasektoris, sest paljud avaliku sektori palgad on avalikud, mis suurendab palkade läbipaistvust ja diskussiooni palkade üle, mis omakorda vähendab palkade erinevust.

Hüpotees **ei pea Eesti kontekstis paika**. Hüpoteesi paikapidavuse kahjuks räägib see, et kuna vaid ametnike palgad on avalikud, kes moodustavad kogu avaliku sektori töötajatest väiksema osa, siis ei ole väikese osa avaliku sektori töötajate palkade avalikustamine palgalõhe vähendamisele piisavat mõju avaldanud, et erasektoriga võrreldes palgalõhe tunduvalt väiksem oleks. See võib võimaldada ühtlasemat palgataset sellesama ametnike grupi sees, kuid suurem mõju ülejäänud avalikule sektoile jääb olemata. Samas võib oletada, et kui palkasid avalikustataks rohkem (näiteks kõik avaliku sektori palgad või erasektori palgad ettevõtte enda sees), siis see edendaks diskussiooni palkade üle ning sellel võib olla positiivne mõju palgalõhe vähenemisele mõlemas sektoris.



## 8. Järeldused

Magistritöö empiirilises osas analüüsi teoreetilises osas püstitatud hüpoteese Eesti kontekstis triangulatsioonimeetodi kaudu, kasutades statistilisi andmeid, dokumendianalüüsi ning ekspertgrupi seas läbi viidud küsitlust. Magistritööst selgus, et Eestis on avaliku sektori palgalõhe erasektori omast mõnevõrra väiksem, kuid väga vähesel määral. Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et enamik magistritöö teoreetilises osas püstitatud hüpoteesidest ei pea Eesti kontekstis paika. Kogu palgalõhe kui probleemi olemus on äärmiselt mitmetahuline ning mitut tasandit läbiv, alates juba inimeste endi ja tööandjate väärtushinnangutest, väljakujunenud soostereotüüpidest ning ka sellest, et Eesti haridusmaastik ning hilisem tööturg on väga segregeeritud, suurendades seega soolist palgalõhet. See tähendab, et pole olemas ühtainsat põhjust, miks palgalõhe eksisteerib, samuti ühtainsat lahendust kogu palgalõhe probleemi lahendamiseks, vaid sellega võitlemiseks on vaja mitmekülgeid poliitikaid, mis oleksid suunatud mitte ainult otseste tagajärgedega võitlemisele, vaid juba algtasandil põhjuste ennetamisele ning teavitustööle, et tõsta tööandjate teadlikkust diskrimineerimisest ja võrdsetest palkadest ning kummutada soostereotüüpe.

Et ekspertküsitluse eesmärk oli saada magistritöö teoreetilises osas püstitatud hüpoteesidele toetust, selgus, et ka küsitlusele vastanud ekspertide arvamused erinesid mõneti sõltuvalt sellest, kus sektoris nad tegutsevad. See annab alust arvamuseks, et kuna vaated palgalõhe probleemile erinevad sektorite kaupa, oleks vaja palgalõhe vastu võitlemisel rakendada ka sektorispetsiifilisi meetmeid niivõrd, kui võrd õigusraamistik seda võimaldab. Kuna avalik sektor saab iseennast paremini reguleerida, võiks alustada näiteks kõikide avaliku sektori palkade avalikustamisest, mitte ainult ametnike palkade avalikustamisest, või ka avaldada palgavahemikud juba töökuulutustes. Töökuulutustes palgavahemike avalikustamise praktikat rakendab praegu näiteks Sotsiaalministeerium, mis annab tööle kandideerijale juba varakult palgatasemest aimu, mitte ei loo olukorda, kus palganumber kujuneb subjektiivselt. Samuti tuleks kavandada meetmeid, mis oleks suunatud tööandjate teadlikkuse tõstmisele soolisest diskrimineerimisest, võrdsete tööde hindamisest ja soolisest palgalõhest, ja seda minimaalse halduskoormusega, et mitte süvendada

negatiivset arvamust bürokraatiast, vaid luua seos bürokraatia õige rakendamise ja palgalõhe vähendamise vahel.

Lisaks selgus, et ka kogu teoreetilise kirjanduse ega valdkonna ekspertide arvamuse põhjal ei saa ei Eesti ega ka välismaa kontekstis öelda, et meeste ja naiste vahelisel palgalõhel oleks ainult üks kindel põhjus ning seetõttu ei saa omakorda Eesti kontekstis öelda, et avaliku sektori ja erasektori palgalõhe küllaltki väikesel erinevusel oleks kindlaid põhjuseid, vaatamata sellele, et avalikus sektoris on jäigem palgasüsteem, suurem reguleeritus ning teatud osa avaliku sektori töötajate palgad on avalikud. Kuna avalikul sektoril ei ole Eesti kontekstis erasektori ees palgalõhe osas eelist, ei saa ka väita, et mõnede avaliku sektori eelnimetatud sektorispetsiifiliste omaduste ülekandmine kindlasti erasektori palgalõhetki vähendaks – vastasel korral poleks avalikus sektoris nii suurt palgalõhet. Kuid võib spekuloida, et teatud meetmed, nagu näiteks palkade avalikustamine või vähemasti palga konfidentsiaalsusnõude kaotamine, võivad avaldada palgalõhe vähenemisele positiivset mõju nii avalikus sektoris kui ka erasektoris, sest nad suurendaksid töötajatevahelist diskussiooni ning samuti diskussiooni tööandjaga. Samuti ei saa vähemalt palgalõhe või töötingimuste osas öelda, et üks sektor oleks teisest parem tööandja – tööandja sisemised väärtushinnangud sõltuvad ikkagi tööandjast endast.

Magistritöös käsitletud neljast hüpoteesist pidas üks paika osaliselt ning kolm ei pidanud üldse paika. Kuid kuna sooline palgalõhe on väga mitmetahuline probleem, on raske tõmmata hüpoteesi paikapidavuse ja palgalõhe probleemi vahele üks ühele kindlaid seoseid, magistritöös lähtuti hüpoteeside ümberlukkamisel või kinnitamisel rohkem avaliku sektori ja erasektori võrdluse perspektiivist. Magistritöös käsitletud hüpoteeside paikapidavuse järelduste ja nende selgituste lühikokkuvõte on esitatud tabelis 4.

**Tabel 4.** Magistritöös püstitatud hüpoteeside järeldused

<p><b>Hüpotees 1:</b> Avaliku sektori asutusel on moraalne surve olla eeskujulik tööandja ja seeläbi hoiduda soolisest diskrimineerimisest rohkem kui erasektori tööandjal, mistõttu on avaliku sektori palgalõhe väiksem.</p>	<p><b>Hüpotees peab osaliselt paika</b></p>	<p>Avalikult sektorilt eeldatakse eeskujulikuks tööandjaks olemist, mistõttu on tal surve maksta oma töötajatele õiglast palka ja mitte diskrimineerida, kuid samas on avaliku sektori ja erasektori palgalõhe erinevus on küllaltki väike, mis tähendab, et avalik sektor ei ole palgalõhe vähendamises siiani veel väga tulemuslik olnud.</p>
<p><b>Hüpotees 2:</b> Avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest sealne töötajaskond on homogeensem – sinna on koondunud suurem osa kõigist tööealistest kõrgelt kvalifitseeritud naistest, põhjustades nõnda palgalõhe erinevust avaliku sektori ja erasektori vahel.</p>	<p><b>Hüpotees ei pea paika</b></p>	<p>Vaatamata sellele, et avalikus sektoris on suurem kõrgharitud naiste osakaal, ei ole see viinud väiksema palgalõheni. See lükkab ühtlasi ümber ka väite, justkui avalikus sektoris töötamisel oleks töötingimuste mõttes erasektori ees eelis.</p>
<p><b>Hüpotees 3:</b> Avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest seal on rohkem bürokratiseeritust ja reeglitel põhinevaid protsesse, mis suurendavad palkade läbipaistvust, seevastu kui erasektori asutustes (eriti keskmistes ja väikestes ettevõtetes) niiväga mitte.</p>	<p><b>Hüpotees ei pea paika</b></p>	<p>Avaliku sektori suurem bürokratiseeritus ei ole viinud erasektoriga võrreldes palgalõhe vähenemiseni – ka näiteks kindlate palgaastmestike sees on palju mängimisruumi, mis jätab võimalusi diskrimineerimiseks.</p>
<p><b>Hüpotees 4:</b> Avaliku sektori palgalõhe on väiksem kui erasektoris, sest paljud avaliku sektori palgad on avalikud, mis suurendab palkade läbipaistvust ja diskussiooni palkade üle, mis omakorda vähendab palkade erinevust.</p>	<p><b>Hüpotees ei pea paika</b></p>	<p>Kuna vaid ametnike palgad on avalikud, aga kõigi avaliku sektori töötajate omad mitte, siis ei ole väikese osa avaliku sektori töötajate palkade avalikustamine palgalõhe vähendamisele suurt mõju avaldanud.</p>

## Kokkuvõte

Käesoleva magistritöö eesmärk oli teoreetilises osas võrkeelse teaduskirjanduse baasil kaardistada põhjused, miks avaliku sektori sooline palgalõhe on väiksem kui erasektori palgalõhe, ning nende abil püstitada hüpoteesid, mida magistritöö empiirilises osas analüüsiti ja testiti Eesti kontekstis. Palgalõhena käsitati käesolevas magistritöös töötasu erinevust, mis tekib, kuigi mees ja naine töötavad samal ametikohal ja jagavad sama vastutust, mitte lihtsalt meeste ja naiste töötasude erinevust, mis võib tuleneda erinevatel ametipositsioonidel töötamisest.

Teoreetiline võrkekirjandus tõi peamiste avaliku sektori ja erasektori palgalõhe erinevuste põhjustena välja avaliku sektori moraalse kohustuse olla eeskujulik tööandja, avaliku sektori ja erasektori erinevad toimimispõhimõtted, avaliku sektori homogeensena töötajaskonna, diskrimineerimisvastaste ja võrdse kohtlemise seaduste kiirema avaldumise ja lihtsama järelevalve avalikus sektoris, kindlamatel reeglitel põhinevad tasustamissüsteemid avalikus sektoris ning viimasena teatud avaliku sektori töökohtade palkade avalikustamise. Nende põhjuste alusel püstitati hüpoteesid, mida testiti magistritöö empiirilises osas Eesti kontekstis.

Magistritöö empiirilises osas kasutati hüpoteeside analüüsimiseks triangulatsioonimeetodit, hõlmates statistilisi andmeid, dokumendianalüüsi ning ekspertide seas läbi viidud ankeetküsitlust. Statistilises osas vaadeldi palgalõhe suurust Eesti avalikus sektoris ja erasektoris, dokumendianalüüsis erinevaid võrdsuspoliitikat käsitlevaid seaduseid ja Vabariigi Valitsuse määruseid, et saada teemale õigusraamistiku ülevaade, ning ekspertide seas viidi läbi ankeetküsitlus avatud vastustega. Ankeetküsitluse eesmärk oli uurida, kas Eesti kontekstis võiks teoreetilise raamistiku põhjal saadud põhjendustele ekspertide arvamustega toetust saada.

Empiirilise analüüsi tulemusena selgus esiteks, et Eestis on avaliku sektori ja erasektori palgalõhe erinevus küllaltki väike, ning teiseks, et enamik magistritöö teoreetilises osas püstitatud hüpoteese ei pea Eesti kontekstis paika, mistõttu ei saa öelda, et ühel sektoril oleks teise ees tugev eelis või et näiteks mõnede kindlate avaliku sektori sektorispetsiifiliste praktikate ülekandmisel erasektoris sealne palgalõhe väheneks, kuid võib spekuloida, et teatud avaliku sektori praktikate ülekandmisel, nagu palkade avalikustamine, võib erasektori palgalõhe vähenemisele olla positiivne mõju. Samuti ei saa öelda, et palgalõhe kontekstis oleks üks sektor teisest parem

tööandja – tööandja sisemised väärtushinnangud sõltuvad ikkagi tööandjast endast ning palgalõhe suurusjärk on avalikus sektoris ja erasektoris küllaltki võrdne.

Samuti selgus empiirilise analüüsi tulemusena, et ankeetküsitlusele vastanud ekspertidel on palgalõhe probleemist mõneti erinev nägemus sõltuvalt sellest, mis sektoris nad töötavad, ning see viitab omakorda sellele, et palgalõhe on väga keeruline ja mitmetahuline probleem, mis vajaks probleemina kõigepealt ehk ühesugust adresseerimist ning tunnistamist, samuti õigusraamistiku rakendamist selliselt, kuivõrd seda saab kummalegi sektorile sektori spetsiifikast lähtudes rakendada. Magistritöö autor näeb palgalõhe vähendamise meetmetena eelkõige tööandjate teadlikkuse tõstmist, kogu avaliku sektori palkade avalikustamist (sealhulgas palgavahemiku avalikustamist juba töökuulutuses), ning samuti tuleks kasutusele võtta meetmed, mis hõlmaksid Sotsiaalministeeriumi kavandatava võrdse palga alasesse järelevalvesse ka alla 10 töötajaga ettevõtteid, kes hetkel seirest välja jäävad.

## **Võõrkeelne resüme**

### **The differences and reasons of the gender pay gap in the public sector and the private sector: the case of Estonia**

**Kristiane Liivoja**

#### **Summary**

The aim of this master thesis is to map reasons why the gender pay gap is smaller in public sector than in private sector, on the basis of theoretical literature, and then to form these reasons into four hypotheses which will be tested and analysed in the empirical part in Estonian context. In this thesis, the gender pay gap is defined as the pay gap that exists among women and men working on equivalent positions, thus referring to discrimination, not the gap that derives from working on different positions (e.g. the gap that refers to gender segregation as women usually work on lower positions).

Regarding to theoretical literature about the gender pay gap, the most common hypothesis is that the gender pay gap is smaller in the public sector than in the private sector. Theoretical literature draws out many reasons to explain this phenomenon. The first reason is that they operate in different market mechanisms. The private sector's aim is to earn profit, whereas public sector's aim is to administrate. The second explanation is that as the public sector is the administerer of the state, there is a moral pressure for it to be excellent employer, thus avoid discrimination. The third explanation is that public sector's personnel is more homogeneous – most highly skilled women work in the public sector, thus having more even education and professional skills, whereas in the private sector, there is more diversity. The fourth explanation is that anti-discrimination laws and equal pay policies can be implemented faster in the public sector than in the private sector because public sector is so-called itself owner and can regulate and monitor itself better and faster. The fifth explanation is that the gender pay gap is smaller in the public sector because it has more bureaucracy and regulation, for example certain pay ranges and public wages.

Taking into account these theoretical explanations, four hypotheses were formed to be tested and analysed in Estonian context. These were: 1) there is a moral pressure for public sector to be an excellent employer, thus avoid discrimination, which is why the gender pay gap is smaller in the public sector than in the private sector; 2) the public sector's personnel is more homogeneous – most highly skilled women prefer to work in the public sector, which leads to smaller gender pay gap; also public sector has better working conditions, such as family-friendly policies etc.; 3) the public sector gender pay gap is smaller due to bureaucracy and more regulated pay systems; and 4) the public sector gender pay gap is smaller due to the fact that some of the public sector's wages are public, thus leading to more opened discussion over wages, which can have positive effect on decreasing the gender pay gap. In order to broaden the hypotheses and to have a deeper view of the possible reasons explaining public sector's smaller wage gap, some research questions were also formed next to hypotheses.

In the empirical part, triangulation method was used to investigate the research question, using statistics, document analysis and expert survey. Using the data from Statistics Estonia and Estonian Labour Force Survey, it resulted that Estonian public sector's gender pay gap is slightly smaller than private sector's gender pay gap. An expert survey's selection consisted of respondents from different sectors: experts from public sector, private sector, academic sector and cross-sector institutions. The hypotheses were then analysed and tested in Estonian context.

Based on Estonian case, it appears that three out of four hypotheses are not valid in Estonian context, and one hypothesis is valid partially. The first hypothesis showed that it appears that in Estonia, it is expected that the public sector should be an excellent employer and avoid discrimination, but due to the fact that the gender pay gap in both sectors is at quite the same level, it seems that the public sector has not been successful enough in being an excellent employer in discrimination matters, which shows us that the hypothesis is valid only partially. The second hypothesis' result shows that even though the percentage of highly skilled women working in the Estonian public sector is relatively high, it hasn't led to smaller gender pay gap in public sector, thus resulting that the hypothesis is not valid. The third hypothesis, which investigated the bigger amount of bureaucracy in the public sector, indicated that the hypothesis is also not valid, because even though the wage ranges are fixed, there is room left for discrimination even in these fixed ranges, which results in public sector's high gender pay gap. And the fourth hypothesis about public wages is also not valid because the wages are public only among officials which make only about 12% of all public sector employees; this results that the small amount of public wages have had no bigger impact on overall gender pay gap in public sector.

The overall conclusions of this master thesis are that firstly, the gender pay gap in Estonia is slightly smaller in the public sector than in the private sector, although very little, which gives us the proof that most of the hypotheses drawn out in the theoretical literature are not valid in Estonian context. It also occurred that experts' opinions about the gender pay gap differ depending on the sector they are engaged in. This refers to the fact that the gender pay gap is a wicked problem in both sectors which doesn't have only one ultimate reason, neither one ultimate solution. Taking into account the fact that the public sector should act as a role model, Estonian public sector needs to put more attention into decreasing the gender pay gap in its own sector first. In order to decrease the gender pay gap in both sectors, the study underlines the importance of raising employers' awareness of discrimination and equal pay and removing the gaps that exist in implementing anti-discrimination and equal pay laws in both sectors.



## Kasutatud kirjandus

Acker, J. (2006) „Inequality regimes gender, class, and race in organizations.“ *Gender & society*, Vol. 20, No. 4, 441–464.

Adam, G. (2010) *Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions – Austria. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*.  
Kättesaadav: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0912018s/at0912019q.htm>  
(15.05.2017).

Adams, L., K. Carter, S. Schäfer (2006) „Equal Pay review survey 2005. Equal Opportunities Commission.“ *EOC Working Paper Series*.

Anspal, S., E. Kallaste, M. Karu & L. Kraut (2009) „Sooline palgalõhe: teoreetilise ja empiirilise kirjanduse ülevaade. Uuringuraport.“

Anspal, S., L. Kraut, T. Rõõm & Eesti Rakendusuuringu Keskus CENTAR (2010) „Sooline palgalõhe Eestis. Empiiriline analüüs.“ Eesti Rakendusuuringu Keskus CENTAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. Tallinn.

Avaliku teenistuse seadus. RT I, 26.03.2013, 5. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072012001> (15.05.2017).

Bargain, O., & B. Melly (2008) “Public sector pay gap in France: new evidence using panel data.” Available at SSRN 1136232.

Baron, J. D. & D. A. Cobb-Clark (2010) “Occupational segregation and the gender wage gap in private-and public-sector employment: a distributional analysis.” *Economic Record*, Vol. 86, No. (273), 227–246.

- Baron, J. N., M. T. Hannan, G. Hsu & Ö. Koçak (2007) „In the company of women: gender inequality and the logic of bureaucracy in start-up firms.“ *Work and Occupations*, Vol. 34, No. 1, 35–66.
- Barry, U., F. Bettio, H. Figueiredo, D. Grimshaw, F. Maier & R. Plasman (2001) “Indicators on gender gaps in pay and income.” In: J. Rubery, C. Fagan, D. Grimshaw, H. Figueiredo and M. Smith, *Indicators on gender equality in the European Employment Strategy*, 4–100. Manchester: EWERC.
- Bettio, F., A. Verashchagina, I. Mairhuber & A. Kanjuo-Mrčela (2009) *Gender segregation in the labour market: Root causes, implications and policy responses in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Burgess, G. (2008) „Planning and the Gender Equality Duty – why does gender matter?“ *People, place & policy online*, Vol. 2, No. 3, 112–121.
- Chatterji, M., K. Mumford & P. N. Smith (2011) „The public–private sector gender wage differential in Britain: evidence from matched employee-workplace data.“ *Applied Economics*, Vol. 43, No. 26, 3819–3833.
- Christofides, L. N., A. Polycarpou, & K. Vrachimis, (2013) „Gender wage gaps, ‘sticky floors’ and ‘glass ceilings’ in Europe.“ *Labour Economics*, Vol. 21, 86–102.
- Daly, M. (2005) „Gender mainstreaming in theory and practice.“ *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Vol. 12, No. 3, 433–450.
- Ehrenberg, R. G., & J. L. Schwarz (1983) *Public sector labor markets*.
- Euroopa Komisjon (2009) *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Equality between Women and Men – 2009*.

- Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut (2017) *Economic benefits of gender equality in the EU*. Kättesaadav:  
[http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/economic\\_benefits\\_of\\_gender\\_equality\\_briefing\\_paper.pdf](http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/economic_benefits_of_gender_equality_briefing_paper.pdf) (15.05.2017).
- Evans, J. M. (2002) *Work/family reconciliation, gender wage equity and occupational segregation: the role of firms and public policy*. Canadian Public Policy/Analyse de Politiques, 187–216.
- Giordano, R., D. Depalo, M. C. Pereira, B. Eugène, E. Papapetrou, J.J. Perez, R. Lukas, R. & M. Roter (2011). *The public sector pay gap in a selection of euro area countries*.
- Gregory, R. G. & J. Borland (1999) „Public Sector Labor Markets.“ In: O. Ashenfelter and D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Vo. 3c, Ch. 53, 3573–3630. Amsterdam: Elsevier Science Publishers.
- 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.
- Hansen, M. N. (1997) „The Scandinavian welfare state model: The impact of the public sector on segregation and gender equality.“ *Work, Employment & Society*, Vol. 11, No. 1, 83–99.
- Jick, T. D. (1979) „Mixing qualitative and quantitative methods: Triangulation in action.“ *Administrative science quarterly*, Vol. 24, No. 4, 602–611.
- 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.
- Jurajda, Š. (2005) „GENDER SEGREGATION AND WAGE GAP: AN EAST-WEST COMPARISON.“ *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3, No. 2-3, 598–607.

- 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.
- Mandel, H., & M. Shalev (2009). „How welfare states shape the gender pay gap: a theoretical and comparative analysis.“ *Social Forces*, Vol. 87, No. 4, 1873–1911.
- Mandel, H. (2012). “Winners and losers: The consequences of welfare state policies for gender wage inequality.” *European Sociological Review*, Vol. 28, No. 2, 241–262.
- Mandel, H. & M. Semyonov (2014) „Gender Pay Gap and Employment Sector: Sources of Earnings Disparities in the United States, 1970–2010“. *Demography*, Vol. 51, No. 5, 1597–1618.
- Manning, A., & J. Swaffield (2008) „The gender gap in early-career wage growth.“ *The Economic Journal*, Vol. 118, No. 530, 983–1024.
- Masso, J., & K. Espenberg (2013) „Early application of fiscal austerity measures in the Baltic States.“ *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar and Geneva: ILO*, 84–133.
- Melly, B. (2005). “Public-private sector wage differentials in Germany: Evidence from quantile regression.” *Empirical Economics*, Vol. 30, No. 2, 505–520.
- Meurs D. & S. Ponthieux (2005) *The gender wage gap in Europe: women, men and the public sector*. Paris: INSEE.
- Mora, R., & J. Ruiz Castillo (2004) „Gender segregation by occupations in the public and the private sector. The case of Spain.“ *Investigaciones económicas*, Vol. 28, No. 3, 399–428.
- Nelson, R. (2013) „Law, Markets, and Gender Inequality in Pay.“ *Berkeley Women’s Law Journal*, Vol. 10, 61.

- Nutt, P. C. (2006) „Comparing public and private sector decision-making practices.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 2, 289–318.
- OECD (2000) *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*. Paris: PUMA.
- Paats, M. ja M. Lunev (2014) „Mida tähendab naise madalam palk?“ *Eesti Statistika Statistikaablogi*. Kättesaadav: <https://statistikaamet.wordpress.com/author/enenarusk/> (15.05.2017).
- Peacock, L. (2009) „Equality body launches consultation on equal pay audits.“ *Personnel Today*. Kättesaadav: <http://www.personneltoday.com/hr/equality-body-launches-consultation-on-equal-pay-audits/> (15.05.2017).
- Plantenga, J., & C. Remery (2006) The gender pay gap. Origins and policy responses. A comparative review of thirty European countries. *Utrecht School of Economics*, 1–60.
- Postimees Majandus (2016) „Ossinovski tahab kehtestada järelevalve võitlemaks palgalõhe vastu.“ *Postimees Majandus*, 23. detsember 2016. Kättesaadav: <http://majandus24.postimees.ee/3956727/ossinovski-tahab-kehtestada-jarelevalve-voitlemaks-palgalohe-vastu> (15.05.2017).
- Rahandusministeerium (2016). *Avaliku teenistuse 2015. aasta aruanne*. Kättesaadav: [http://www.avalikteenistus.ee/public/Avaliku\\_teenistuse\\_aruanne\\_2015\\_koond.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Avaliku_teenistuse_aruanne_2015_koond.pdf) (15.05.2017).
- Robson, P., S. Dex, F. Wilkinson & O. S. Cortes (1999) „Low pay, labour market institutions, gender and part-time work: Cross-national comparisons.“ *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 5, No. (2), 187–207.
- Rubery, J. (2002) „Gender mainstreaming and gender equality in the EU: the impact of the EU employment strategy.“ *Industrial relations journal*, Vol. 33, No. 5, 500–522.

- Rubery, J., D. Grimshaw & H. Figueiredo (2005) „How to close the gender pay gap in Europe: towards the gender mainstreaming of pay policy.“ *Industrial Relations Journal*, Vol. 36, No. 3, 184–213.
- Soolise võrdõiguslikkuse seadus. RT I 2004, 27, 181. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/738642> (15.05.2017).
- Statistikaamet (2015) Soolise võrdõiguslikkuse näitajad. Kättesaadav: [http://www.stat.ee/valjaanne-2015\\_soolise-vordoiguslikkuse-naitajad](http://www.stat.ee/valjaanne-2015_soolise-vordoiguslikkuse-naitajad) (15.05.2017).
- Statistikaamet (2017) „Sooline palgalõhe vähenes kolmandat aastat järjest.“ Pressiteade. Kättesaadav: <http://www.stat.ee/pressiteade-2017-045> (15.05.2017).
- Tansel, A. (2005) „Public-private employment choice, wage differentials, and gender in Turkey.“ *Economic development and cultural change*, Vol. 53, No. 2, 453–477.
- Thornley, C. (2007) „Working Part-Time for the State: Gender, Class and the Public Sector Pay Gap.“ *Gender, Work & Organization*, Vol. 14, No. 5, 454–475.
- Töölepingu seadus. (RT I, 12.07.2014, 146). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014146> (15.05.2017).
- Vabariigi Valitsuse määrus „Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded“. RT I, 21.12.2012, 37. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012037> (15.05.2017).
- Vabariigi Valitsuse määrus „Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku ning kantselei põhimäärus“. RT I 2010, 33, 170. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13327659> (15.05.2017).
- Van Thiel, S. (2014) “The Research Problem.” In *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. London and New York: Routledge.

Vastutustundliku Ettevõtluse Foorum (2017) *Vastutustundlik ettevõtlus*. Kättesaadav: <http://www.csr.ee/vastutustundlik-ettevotlus/> (15.05.2017).

Weichselbaumer, D., & R. Winter-Ebmer (2005) „A meta-analysis of the international gender wage gap.“ *Journal of Economic Surveys*, Vol. 19, No. 3, 479–511.

Zweimüller, J., & R. Winter-Ebmer (1994) „Gender wage differentials in private and public sector jobs.“ *Journal of Population Economics*, Vol. 7, No. 3, 271–285.

## Lisad

### Lisa 1. Ekspertgrupi seas läbi viidud küsimustiku ankeet

#### KÜSIMUSTIK HÜPOTEESIDE TESTIMISEKS

Allolevas tabelis on kajastatud avaliku sektori ja erasektori soolise palgalõhe võrdlus erinevate andmeallikate põhjal.

Asutus	Statistikaamet 2017 (2016. aasta andmed)		Eesti Tööjõu-uuringu andmed (2000.–2008. aastate keskmine)		Eesti Tööjõu-uuringu andmed (2009–2014. aastate keskmine)	
Palgalõhe arvutuse aluseks olev definitsioon	Meeste ja naiste keskmise brutotunnipalga erinevuse suhe meeste keskmisesse brutotunnipalka		Töötasu erinevus samaväärsete ametikohtade lõikes		Töötasu erinevus samaväärsete ametikohtade lõikes	
	Avalik sektor	Erasektor	Avalik sektor	Erasektor	Avalik sektor	Erasektor
	21,6%	21,8%	22,6%	30,8%	23%	27%

**Allikas:** Statistikaamet 2017 (<http://www.stat.ee/pressiteade-2017-045>), Eesti Tööjõu-uuringu (ETU) andmefailid aastate 2000–2008 kohta ([https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/2\\_raport.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/2_raport.pdf)), Eesti Tööjõu-uuringu (ETU) andmefailid aastate 2009–2014 kohta.

Ja järgnevalt on püstitatud uuritavad väited, mille alusel kujundatakse töö hüpoteesid. Palun vastata, kas nõustute antud väitega, nõustute osaliselt või ei nõustu. Vajadusel täpsustage.

Väide	Teie vastus
1. Avaliku sektori asutusel on moraalne surve olla eeskujulik tööandja ja seeläbi hoiduda soolisest diskrimineerimisest rohkem kui erasektori tööandjal, mistõttu on avaliku sektori palgalõhe väiksem.	
1.1 Erasektori ettevõtted on motiveeritud palgalõhe poliitikatega tegelema siis, kui see on neile majanduslikult kasulik, näiteks soov paista atraktiivse tööandjana ja selle kaudu parimaid töötajaid meelitada, seevastu kui avalikus sektoris ärikasumi printsiip puudub.	



<p>2. Avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest sealne töötajaskond on homogeensem – sinna on koondunud suurem osa kõigist tööelistest kõrgelt kvalifitseeritud naistest, põhjustades nõnda palgalõhe erinevust avaliku sektori ja erasektori vahel.</p>	
<p>2.1 Avalik sektor ise panustab sektoriaalse soolise segregatsiooni tekkimisse, pakkudes naistele töö- ja palgatingimusi, mida nad erasektoris ei saavutaks, suurendades sellega palgalõhe erinevust kahe sektori vahel.</p>	
<p>3. Avaliku sektori palgalõhe on väiksem, sest seal on rohkem bürokratiseeritust ja reeglitel põhinevaid protsesse, mis suurendavad palkade läbipaistvust, seevastu kui erasektori asutustes (eriti keskmistes ja väikestes ettevõtetes) niiväga mitte.</p>	
<p>3.1 Kui erasektoris võetaks kasutusele kindlatel reeglitel põhinevad tasustamissüsteemid, siis sealne palgalõhe väheneks.</p>	
<p>3.2 Diskrimineerimisvastased ja võrdse kohtlemise seadused avaldavad avalikus sektoris kiiremat efekti kui erasektoris, kuna avalikul sektoril on juriidiliselt lihtsam iseendale reegleid kehtestada ja nende üle järelevalvet teha, mistõttu on avalikus sektoris väiksem palgalõhe kui erasektoris.</p>	
<p>4. Avaliku sektori palgalõhe on väiksem kui erasektoris, sest paljud avaliku sektori palgad on avalikud, mis suurendab palkade läbipaistvust ja diskussiooni palkade üle, mis omakorda vähendab palkade erinevust.</p>	
<p>4.1 Palga konfidentsiaalsusnõuete õigustühiseks kuulutamine erasektori ettevõtetes suurendaks palkade läbipaistvust ja edendaks diskussiooni ning selle kaudu vähendaks sealset palgalõhet.</p>	