

Tallinna Ülikool
Ühiskonnateaduste instituut
Riigiteaduste bakalaureuseõppekava

Mariann Adelbert

**EESTI RIIGI ROLL SOOLISE PALGALÕHE
VÄHENDAMISEL**

Bakalaureusetöö 12 EAP

Juhendaja: Kadri Aavik PhD

Tallinn 2021

Lühiülevaade

Eesti sooline palgalõhe on endiselt Euroopa Liidus esimesel kohal ning lõhe aeglase vähenemise tõttu on oluline uurida, kuidas on antud probleemi prioriseeritud valitsustasandil. Käesoleva töö eesmärgiks on uurida, milline on Eesti riigi roll soolise palgalõhe vähendamisel alates 2010. aastatest ning selgitada välja, kuidas on riik probleemi käsitletud ning millised on võimalikud lahendused palgalõhe vähenemise osas. Seetõttu on autor probleemi konkreetseks tuvastamiseks võtnud andmeanalüüsimeetodina aluseks Carol Bacchi „WPR (*What's the Problem Represented to be*)“ lähenemisviisi, millest tulenevalt analüüsitakse palgalõhe mõjutavaid tegureid uurides, millised on strateegiad, kuidas kajastub probleem riiklikes poliitikadokumentides ja millest jäetakse rääkimata. Andmekogumismeetodina on autor kasutanud kvalitatiivset ekspertintervjuud, mille puhul annavad omalt poolt riigi tegevusele hinnangu soolise võrdõiguslikkuse küsimustega kokku puutuvad riigiteenistujad.

Dokumentide analüüsi tulemuste põhjal järeldub, et kuigi sooline palgalõhe on hetkel vähenemas, on probleemi kajastus riigitasandil erinev. Näiteks leidub Sotsiaalministeeriumi poolt koostatud arengukavades palju strateegilisi eesmärke soolise palgalõhe vähendamiseks, kuid kuna erakondade valimisplatvormid ja Valitsuse tegevusprogrammides on palgalõhe kajastus minimaalne, seab see kahtluse alla poliitilise tahte probleemiga tegelda. Ekspertintervjuude analüüsist selgus, et inimeste teadlikkuse tõstmine soolise palgalõhe teemal on olnud Eesti puhul hea ning andnud tulemusi. Kuigi pooled eksperdid arvasid, et riigi panus soolise palgalõhe vähenemisel on piisav, olles ülereguleerimise vastu, nägid teised eksperdid otsustustasandi väikese huvi ja lõhe protsendi aeglase vähenemise tõttu, et hetkel käimasolevatest seadustest ei piisa probleemiga tegelemiseks. Seetõttu leidsid eksperdid, et palgalõhe vähendamise puhul oleks eelkõige olulisim samm tegelda palkade läbipaistvuse ja lapsehoolduspuhkuse probleemidega.

Abstract

Estonia's gender pay gap is still the highest in the European Union, and, due to the slow narrowing of the gap, it is important to analyze the extent to which this problem has been prioritized at the government level. The aim of this research is to investigate the role of the Estonian state in reducing the gender pay gap beginning in 2010, to find out how the state has addressed the problem, and to find possible solutions for reducing the pay gap. Therefore, the author has used Carol Bacchi's WPR ("What's the Problem Represented to be?") approach as a method of data analysis to specifically identify the problem, analyze the factors influencing the pay gap, find possible strategies, see how the problem is reflected in public policy documents and those yet to be mentioned. As a data collection method, the author has used qualitative expert interviews, in which case the activities of the state are evaluated by civil servants dealing with gender equality issues.

Based on the results of the document analysis, it can be concluded that although the gender pay gap is currently narrowing, the problem is reflected differently at the national level. For example, the development plans prepared by the Ministry of Social Affairs contain many strategic goals for reducing the gender pay gap, but the lack of coverage of the pay gap in party election platforms and in the Government's action programs calls into question the political will to address the issue. The analysis of expert interviews revealed that raising people's awareness of the gender pay gap has been good in Estonia and has given positive results. Although half of the experts thought that the state's contribution to reducing the gender pay gap was sufficient to oppose over-regulation, other experts saw that, due to low decision-making interest and a slow narrowing of the gap percentage, current laws were not enough to address the problem. Therefore, experts considered that addressing wage transparency and parental leave would be the most important step in reducing the pay gap.

Sisukord

Lühiülevaade	2
Abstract	3
Sissejuhatus	5
Teoreetiline raamistik	7
1. Mõisted	7
2. Soolise palgalõhe olemus	7
2.1. Soolise palgalõhe ajalooline kujunemine	8
2.2. Soolise palgalõhe kujunemine ja areng Euroopas	10
2.3. Soolise palgalõhe areng tänapäeval	12
2.4. Soolise palgalõhe areng ja uuringud Eestis	13
3. Uurimistöö metoodika	17
3.1. Andmed ja andmekogumismeetodid	17
3.2. Andmeanalüüsimeetod	18
4. Empiiriline osa: soolise palgalõhe probleemile lähenemine ja hoiakud üldiselt	20
4.1. Soolise palgalõhe kajastus riiklikes poliitikadokumentides	20
4.1.1. Riiklikud arengukavad ja strateegiad, valitsuse tegevusprogrammid	21
4.1.2. Erakondade valimisprogrammid	25
4.2. Sooline palgalõhe ekspertide hinnangul	28
4.2.1. Ekspertide teadmised ja hoiakud soolise palgalõhe kohta	28
4.2.2. Ekspertide hinnangud soolise palgalõhe käsitlusele riiklikes arengukavades ja seaduslikus raamistikus	33
4.2.3. Soolise palgalõhe tulevik ja lahendusvariandid ekspertide pilgu läbi.....	38
Kokkuvõte ja järeldused	43
Kasutatud allikad	47
Lisa	53
Intervjuu kava	53

Sissejuhatus

Eesti riigi soolise palgalõhe protsent, võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega, on kõige kõrgem, millest tulenevalt on probleem üha aktuaalsemaks muutunud. Kuigi võrreldes kümne aasta taguse ajaga on palgalõhe protsent vähenenud, kui Statistikaameti (2019) andmetel oli sooline palgalõhe 2011. aastal 22,9%, võrreldes 2019. aasta 17,1%, teeb lõhe vähenemise päevakajaliseks selle aeglane protsess riigisektoris. Lisaks väärtuste ning hoiakute muutmisele ühiskonnas, on probleemi juures esmatähtis riigi poolne panus, kelle eeskujul nii tööandjad, kui ka töövõtjad toimivad. 2010. aastate alguses Sotsiaalministeeriumi poolt tellitud uuringud, koostöös Praxise ja Rakendusuuringute Keskus Centar'ga (Uuringute autorid: Anspal, S., Kraut, L., & Room, T., 2010), on andnud Eesti jaoks suurema tõuke selgitamiseks välja, milline on soolise palgalõhe detailsemad põhjused ning milliste teguritega peab tõhusamalt tegelema. Seetõttu on oluline pöörata tähelepanu, kuidas on valitsustasandil soolise palgalõhe probleemi prioriseeritud, millest üks olulisimaid punkte antud uurimistöö läbiviimisel on analüüsida riigipoolset tööd, mis on seni uuringutes ja teemakohastes kirjandustes tähelepanuta jäänud.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärk on uurida, milline on olnud riigi panus soolise palgalõhe vähendamisel viimase kümne aasta jooksul, analüüsides riigitasandil koostatud poliitikadokumente, võrreldes neid soolise võrdõiguslikkuse küsimustega kokku puutuvate riigiteenistujate hinnangutega. Sellest tulenevalt seostub antud töö ka riigiteadustega. Töö teostamiseks on autor koostanud uurimisküsimused:

Peamine uurimisküsimus:

-Mida on riik teinud soolise palgalõhe vähendamiseks viimase kümne aasta jooksul?

Alauurimisküsimused:

- Kuidas on riiklikes poliitika dokumentides soolist palgalõhe ja selle vähendamist kajastatud?
- Kuidas hindavad riigi rolli soolise palgalõhe vähendamisel viimase kümne aasta jooksul soolise võrdõiguslikkuse valdkonnas töötavad riigiametnikud?

Uurimistöö eesmärgiks on uurida, kuidas on Eesti riik jõudnud olukorda, kus mitmed osapooled, kaasa arvatud kolmas sektor, tegelevad süvitsi palgalõhe probleemide ja lahenduste välja selgitamisega, kuid lõhe on siiani visa vähenema. Sellest tulenevalt lähtub autor oma töös

Carol Lee Bacchi (*WRP- What's the problem represented to be?*) probleemi käsitlemise teooriale, uurimaks, milles on probleem, kuidas probleemi avalikkusele esitletakse ning mis on puudu. Seetõttu on oluline esialgu uurida, milline on soolise palgalõhe olemus ning ajalooline kujunemine Läänemaailmas. Teoreetilise osa teine pool keskendub soolise palgalõhe olemuse kohta Euroopas ning Eestis, uurides, kuidas on soolise võrdõiguslikkuse probleemist arenenud välja palkade ebavõrdsuse probleem ning kuidas on see mõjutanud Eestit.

Käesoleva töö empiiriline osa jaguneb kaheks. Esimeses pooles uuritakse, kuidas on soolise palgalõhe probleemi kajastatud riiklikes poliitikadokumentides, milliseid lahendusi on pakutud ja mis on puudu. Relevantsete dokumentidena on autor kasutanud Sotsiaalministeeriumi poolt koostatud arengukavasid, Valituse tegevuskavasid ning erakondade valimisprogramme. Empiirilise osa teine pool keskendub andmekogumismeetodina autori poolt läbiviidud pool-struktureeritud ekspertintervjuude analüüsile, uurides soolise võrdõiguslikkuse teemaga süvitsi tegelevate ekspertide hoiakute ja arvamuste analüüsile riigipoolsele tööle. Kokkuvõtte ja järelduste alla on koondatud uurimistöö olulisimad punktid ja põhijäreldused.

Autor tänab siinkohal nii juhendajat töö koostamisel antud abi eest, kui ka intervjuudes osalenud eksperte.

Teoreetiline raamistik

1. Mõisted

Paternalism- riigi või üksikisiku sekkumine teise isiku vastu, vastu tema tahet. Antud väidet kaitstakse seisukohaga, et inimesel, kelle ellu sekkuti, läheb siis paremini ning on kaitstud kahju eest (Dworkin, 1972).

Sooline palgalõhe- meeste ja naiste keskmine brutotunnipalkade erinevus.

- **Selgitatud palgalõhe-** osa soolisest palgalõhest, mida saab selgitada meeste ja naiste vaheliste palka mõjutavate ning erinevate mõõdetavate teguritega (Anspal, Kraut, Rõõm, jt. 2010).
- **Selgitamata palgalõhe-** osa soolisest palgalõhest, mida ei saa selgitada meeste ja naiste vaheliste palka mõjutavate ning erinevate mõõdetavate teguritega (Anspal, Kraut, Rõõm, jt. 2010).

Tööturu sooline segregatsioon:

- **Horisontaalne segregatsioon-** naised ja mehed töötavad erinevatel ametialadel.
- **Vertikaalne segregatsioon-** sama ametiala siseselt või samas organisatsioonis töötavate naiste ja meeste hierarhiline jagunemine ametikohtade vahel, selliselt, et mehed on pigem juhtivatel kohtadel ja naised madalamatel, vähem makstud ametikohtadel.

Töö/ametikoha hindamine (*job evaluation*)- on süsteemne protsess organisatsioonide töökohtade väärtuse määratlemiseks, et luua alus õiglase palga- ja palgastruktuuri kujundamiseks, töö- ja isiklike tegurite, näiteks vajalike kvalifikatsioonide ja oskuste põhjal. Töö hindamine võib olla analüütiline või mitteanalüütiline (Armstrong, 1995).

2. Soolise palgalõhe olemus

Sooline palgalõhe osutab naiste ja meeste keskmise brutotunnipalga erinevusele, mistõttu on praeguses ühiskonnas naised madalamalt tasustatud. Euroopa Liidu riikides on keskmine sooline palgalõhe praegu 16% ning viimase kümnendi jooksul on see muutunud

minimaalselt (Euroopa Komisjon, 2019). Palgalõhe näitaja alla ei arvestata töökohtade ja tegevusalade erinevust ega naiste ja meeste inimkapitali erinevusi, näiteks töökogemust ja haridust (Karu, Kallaste, Kraut, Rõõm, Turk, Anspal, 2010). Kuigi sooline palgalõhe on kogu maailmas languses, on see ikka praktiliselt iga tööturu püsiv tunnus, mis peegeldab naiste ja meeste vahelist ebavõrdsust. Lisaks OECD riikidele on probleem jätkuvalt üleval nii USAs kui ka Jaapanis ja Hiinas, ületades Euroopa Liidu riikide keskmisi näitajaid. Ehkki pärast poolt sajandit stabiilselt madalamat naiste sissetulekut hakkasid naiste töötasud 1970. aastatel märkimisväärselt tõusma ning sooline palgalõhe vähenema, ei saa rääkida olukorra paranemisest, kuna statistiliste andmete põhjal on ebavõrdsus jätkuvalt väga suur probleem (Blau, 2007). Eesti Statistikaameti järgi on sooline palgalõhe viimase kümne aastaga vähenenud, kuid mitte oluliselt. Näiteks oli lõhe 2010. aastal 23,3%, 2013. aastaks tõusis näitaja 24,8%-ni ning alates sellest on olnud languses, jõudes 2019. aastaks 17,1%-ni (Statistikaamet, 2019).

2.1. Soolise palgalõhe ajalooline kujunemine

Soolise palgalõhe paremaks mõtestamiseks ning teoreetilise osa sidususe loomiseks lähtub autor Carol Bacchi teooriast, mis käsitleb probleemi tausta uurimist, selgitades välja, kuidas probleem on meieni jõudnud, millised eeldused toetavad selle kujunemist ning kuidas on probleemi esitus tekkinud (Bacchi, 2012). Seetõttu on oluline alustada ajaloolise arenguga, selgitades välja, kuidas sooline palgalõhe on tõusnud päevakorda ning milline on olnud see protsess ajas.

Bacchi (1999) kohaselt olid arutelud selle üle, millist palka peaksid naised saama, lääneriikides huviorbiidis juba 19. sajandist ning toonane probleemi kujundamine võrdse palga valdkonnas püsis 20. sajandi keskpaigani. II maailmasõjale järgnenud perioodil oli võrdväärne palk esimene valdkond, kus seadusandlikud reformid olid suunatud soolise ebavõrdsuse probleemile. Samuti toob Bacchi (1999, lk 75) välja, et reformid said alguse, kui toonased kriitikud mainisid probleemi sisu, mille poolest mõnes ametis meestega koos töötanud naistele maksti vähem palka, ning see oli nii kohatu kui ka ebaõiglane. Antud juhul ei võetud arvesse asjaolu, et töökohti, kus mehed ja naised töötasid koos, oli vähe, vaid pigem keskenduti töötasu ebavõrdsuse probleemile, luues naistele rohkem võimalusi tegelda meestega samade tegevusvaldkondadega ning seetõttu jäid tol ajal teatud palgaprobleemid esialgu käsitlemata

(Bacchi, 1999). Sellest ajast on tööturu horisontaalne segregatsioon, mis osutab meeste ja naiste jagunemisele erinevate ametikohtade vahel, olnud languses, kuna institutsionaalsed takistused naiste hariduse omandamisel ja teatud erialadel töötamisel on kõrvaldatud. Ajalooliselt on üks suurem soolise palgalõhe tekkepõhjus olnud just meeste ja naiste aeglaselt toimuv töökohtade jagunemise ehk segregatsioon, personaalsete valikute arengu ja inimkapitali investeerimise protsess, mis väljendab esiteks minevikus aset leidnud diskrimineerimist ja sotsiaalseid norme, aga teiselt poolt ka inimeste eelistusi (Anspal, Biin, Kallaste, Karu ja Kraut, 2009). Seetõttu võime lugeda 20. sajandi teist poolt üheks olulisemaks perioodiks soolise palgalõhe probleemi defineerimisel ning probleemi päevakorda toomisel.

Ühiskondlik diskussioon soolise palgalõhe teemal tekkis läänemaailmas Teise maailmasõja ajal, mil naised hakkasid üha rohkem võtma osa tööelust ning mehed sõjaväkke minema. See tekitas meestöötajate puhul hirmu, et kasvav odava tööjõu allikas vähendab nende palka. Sellest tulenevalt läheneti probleemile meeste poolt vaadatuna, hakates ametiühingutes propageerima võrdset palka, mis hoiab ära meeste tulevase palga vähendamise (National Park Service, 2016). 1963. aastal USAs vastu võetud võrdse palga seadus (*The Equal Pay Act*) sätestas, et tööandjad ei saa määrata meestele ja naistele ebavõrdset palka ega hüvitisi, kui töö nõuab võrdseid oskusi, pingutusi ja vastutust ning tööd tehakse sarnastes tingimustes (HISTORY Editors, 2017). Aasta hiljem loodud kodanikuõiguste seaduse (*The Civil Rights Act*) VII jaotis koostati üldjoontes sarnase eesmärgiga kaotada igasugune tööalane diskrimineerimine, isegi kui sellega seotud ametikohad ei ole sisuliselt identsed (Gitt, Gelb, 1976).

Nende seaduste loomine andis küll naistele lootuse olukorra paranemiseks tööturul, kuid sellele ei järgnenud suurt muutust, sest arusaam naistest kui ebaefektiivsetest töötajatest säilis. Lisaks tekkisid mõlema seaduse tõttu ka erinevad liikumised ning kampaaniad. Kui näiteks USA Naiste Büroo (*Women's Bureau*) võitles võrdse töö eest võrdse tasu nimel, siis paljud teised ühendused olid selle vastu, kartes, et see tähendab lihtsalt naiste tõrjumist töökohtadelt ning ikkagi meeste eelistamist (Bacchi, 1999). Seetõttu on ka palju kritiseeritud antud seaduste mõju ning vajalikkust. Kuigi tööandjal on kehtestatud seadusega naistele madalama palga maksmine keelatud, võime lugeda palgalõhe aspekti üldise soolise võrdõiguslikkuse probleemide kõrval üheks suuremaks ka 57 aastat hiljem.

2.2. Soolise palgalõhe kujunemine ja areng Euroopas

Tuginedes Bacchile (1999), on soolise palgalõhe probleemi defineerimine, esitamine avalikkusele ning lõhega süvitsi tegelemine USAs andnud üsna suure tõuke ka ülejäänud maailmale. Näiteks on võrdse palga seadusest välja kasvanud loosung „võrdne tasu võrdse töö eest“ („*equal pay for equal work*“), mille eesmärk oli suunata tööandjaid valima töötajaid vaid oskuste ja kogemuste põhjal. Samuti oli USA võrdse palga seaduses selgelt mainitud, et võrdset palka määratakse ainult nendel juhtudel, kui naised teevad meestega sama või sarnast tööd, millest tulenevalt muudeti tol ajal tihtipeale ka loosungi sisu - „võrdse väärtusega töö eest võrdne palk“ (Bacchi, 1999). Kuid praktika näitas teisi tulemusi, mille puhul polnud suudetud soolist aspekti kõrvale jätta, ning esile kerkis uus probleem. Näiteks kui naistöötajad liikusid ühelt töökohalt teisele, siis uue palga arvutamisel eelnevale palgale tuginemine õõnestas doktriini „võrdse töö eest võrdne tasu“ (Abbott Watking, 2018). Doktriini väljatöötamise järel tekkis USAs erinevaid arusaamu diskrimineerimisest ja selle ulatusest, mis tekitas suurt poleemikat. Järjest enam nõudsid naised oma töö väärtustamist, mitte naiste suuremat esindatust samadel ametipostidel, kus mehed juba põhiliselt esindatud on (Bacchi, 1999).

Kui klassikaliselt otsitakse vastust küsimusele, miks koonduvad naised madalamalt tasustatud töökohtadele, võib antud juhul küsida hoopis vastupidi: miks makstakse töö eest, mida traditsiooniliselt teevad peamiselt naised, madalamalt? (Anspal, jt., 2009). Sellest tulenevalt hakati soolise palgalõhe probleemile otsima lahendusi. Näiteks tekkis mõiste „töö hindamine“ (*job evaluation*), mille puhul sooviti likvideerida paternalistlikud juhtimispraktikad, kus hinnati töötaja perekonnaolusid, tööajalugu ja muid palga määramisel isiklikke faktoreid. Töö hindamine pidi vähendama ka palgaerinevusi ettevõtte osakondade vahel ning töötajate kaebusi ning kiiresti üles-alla liikuvaid töökulusid, mis on tingitud töötajate organisatsioonisisest konkurentsist (Figart, 2000).

Esimest korda Euroopa ajaloo vältel mainitakse võrdse palga põhimõtet Euroopa aluslepingutes artikkel 157 all ning alates 1957. aastast on sätestatud kõikidele EL liikmesriikidele võrdse väärtusega töö eest võrdse tasustamise printsiip (European Commission, 2019). Euroopa Liidu Toimimise Leping (ELTL, ingl k. TFEU) artikkel 157 ei keela mitte ainult otsest soolist diskrimineerimist palga valdkonnas, vaid ka kaudset. Kuna EL

põhineb õigusriigil ning tegevus lepingutel, on nende olemasolu esmatähtis liikmesriikide jaoks, mille õigusaktide järgi rakendavad riigid oma poliitikat (Euroopa Liit, 2020).

Lisaks USAle arenes ka Euroopas 1960. aastatest sooline palgalõhe erinevalt. Kui Euroopa Liidu leping 1957. aastal loodi, oli selle keskmes rohkem majanduslik integratsioon, mitte inimõiguste kaitse. Kuigi Rooma leping (ELi asutamisleping) sisaldab sotsiaalset peatükki, mis käsitleb mingil tasemel inimõigusi ja tagab töötajate õigused, oli selle peamine eesmärk parandada töötingimusi ja elatustaseme ühtlustamist kogu ELis (Defeis, 1999). Piiratud edusammudest hoolimata on Euroopa Liidul olnud soolise võrdõiguslikkuse regulatiivse maastiku kujundamisel keskne roll. 1970. aastate keskpaiga direktiivid olid peamine jõud mõtteviisi muutmisel palga ebavõrdsuse küsimuses, edendades märkimisväärseid regulatiivseid ja institutsioonilisi muutusi (Smith, 2012).

ELis on kehtinud enam kui 30 aastat võrdse palga alaseid õigusakte, kuid meeste ja naiste sissetulekute vahe on püsinud märkimisväärselt suur ja see esineb kõigis liikmesriikides, olenemata riiklikust institutsioonilisest korrast (Smith, 2012). Et olukord on paranenud, soosides rohkem naiste esindatust tööturul ning võimaldades naistele paremat haridust, saab riigiti vaadelda ka edusamme. Näiteks oli kuni 1975. aastani seatud Inglismaal meditsiinikoolides kvoot naiste vastuvõtmiseks (10%). See olukord kehtis, kuni 1975. aastal võeti vastu võrdse kohtlemise seadus. Sellest tulenevalt hakkasid toimuma ka suuremad muutused segregatsioonis (Anspal, jt., 2009). Ajalooliselt kujunenud probleemi tuvastamisel ei mänginud Bacchi (1999) teoreetilise käsitluse poolest tööjõu sooline segregatsioon ja naiste domineerimine just madala palgaga seotud ametikohtadel rolli ning probleemi taust avaldus rohkem palgaga seotu, mitte tööalase diskrimineerimise näol. Siiski, jõudes rohkem tänapäevase käsitluse juurde, on soolise palgalõhe tegurite puhul tööturu sooline segregatsioon üks suurem lõhe näitaja.

Euroopa Liidu roll soolise palgalõhe vähendamisel suureneb, kui 1997. aasta Amsterdami lepinguga seatakse naiste ja meeste võrdõiguslikkus ELi selgesõnaliste ülesannete hulka ja kohustatakse ELi edendama soolist võrdõiguslikkust kõigis oma ülesannetes ja tegevustes (Verloo, 2005). Selle tulemusena on Euroopa Liidul kõigis oma tegevustes üldine kohustus mitte ainult püüelda ebavõrdsuse kaotamise poole, vaid ka edendada meeste ja naiste võrdõiguslikkust. Antud periood oli lootusrikas soolise palgalõhe vähendamise osas, kuna

varasemad lepingud ei ole loonud muutusi ühiskonnas. Kindlasti saab positiivse arenguna märkida meeste ja naiste töö kui erinevate kontseptsioonide kadumist ning samuti tekkis ühiskonnas laialdasem arusaam, et naised väärivad sama töö eest sama palka (Bacchi, 1999).

2.3. Soolise palgalõhe areng tänapäeval

Kui varem eeldati, et kõik seletamatud erinevused meeste ja naiste palga vahel on tingitud töökohal diskrimineerimisest, siis tegelikult on soolise palgalõhe üks peamine tõukejõud ka tööturu sooline segregatsioon (Chamberlain, 2016). Sellest tulenevalt on ühiskonnas kehtivate soonormide kujunemise tulemusel teinud naised ja mehed erinevad eelistused ning õpivad erinevatel erialadel. Naised töötavad suurema tõenäosusega hariduse, meditsiini ning haldus-, büroo- ja juriidiliste tugiteenuste alal. Mehed on suurema tõenäosusega insenerid, arhitektid või informaatikud ning töötavad teaduse või tehnoloogia valdkonnas. Seetõttu ei saa diskrimineerimist otseselt ka mõõta (Dey, Hill, 2007).

Ehkki näeme ELi riikides domineerimas pigem bakalaureuse- või magistrikraadiga naisi kui mehi, on naised ikkagi tööturul vähem esindatud ning vaatamata naiste kõrgemale haridustasemele on nende palgad meeste palkadest keskmiselt madalamad. Näiteks 2012. aasta andmetel lõpetas EU-28 seas ligi miljon naist rohkem ülikooli, kuid pärast kolme aasta möödumist kooli lõpetamisest on meeste osakaal tööl oluliselt suurem kui naiste oma (Euroopa Parlament, 2015). Lisaks ligi 30% EL-i naistest töötab osalise tööajaga ja suurema tõenäosusega lõpetavad nad töö või vähendavad töökoormust lapse saamise tõttu. Samuti muutub sooline palgalõhe vanuse järgi, näiteks kipub see olema väiksem, kui inimesed esimest korda tööle asuvad, ja pärast seda võib muutuda suuremaks, ehkki need mustrid on riigiti erinevad. Sooline palgalõhe erineb ka valdkonniti ning näiteks 2017. aastal oli see enamikus ELi riikides erasektoris suurem kui avalikus sektoris (Euroopa Parlament, 2020).

Palgalõhe arengud Euroopas näitavad, et sooline palgalõhe on perioodil 1995-2006 mitmel pool oluliselt vähenenud, näiteks Leedus ja Inglismaal, kuid on ka riike, kus see on kasvanud või jäänud muutumatuks, näiteks Põhjamaades (Anspal, jt., 2009). Vastust küsimusele, miks palgalõhe protsendi kõikumine riigiti erineb, ei ole lihtne anda. Kuna ajalooliselt on riigid arenenud väga erinevalt, siis võib ühest küljest olla tegu üldiste põhjustega, mis eeldatavasti enamikus tänapäeva Euroopa riikides suuremal või vähemal määral kehtivad. Samas sõltub sooline palgalõhe ühiskondlikust taustast, sotsiaalsest dialoogist, tööturu

olemusest, sotsiaal- ja tööturupoliitika suundadest ja meetmetest (ibid.). Kuigi ELi poolt kehtestatud reeglid on kõikidele liikmesriikidele ühesugused, siis mõistetakse ja rakendatakse neid riigiti erinevalt.

Euroopa parlament ja Nõukogu jälgivad võrdset palga käsitleva direktiivi 2006/54/EÜ korrektset ülevõtmist, täitmist ja rakendamist, kuid seda, kuidas eelnõu täitmisele lähenetakse ja otsuseid rakendatakse, määravad riigid ise. Näiteks on Luksemburgis seadusega kehtestatud trahv 251–25 000 eurot tööandjatele, kes ei järgi võrdse palga kohustust ning Itaalias teostab võrdse palga järelevalvet tööinspeksioon koos riikliku Võrdõigusnõunikuga. Euroopa Komisjon, koostöös Euroopa õiguseksperptidega, on koostanud analüütilise raporti riikide soolise võrdse palga tegevuse kohta, millest tulenevalt annab direktiivi eelnõu riigiti palju vabadusi võrdse palga seadust rakendada. Näiteks kehtestati Rootsis aktiivsed meetmed diskrimineerimise ennetamiseks ja võrdsete õiguste edendamiseks, mis kohustab tööandjaid uurima ja analüüsima palka ja muid töötingimusi, et avastada ja kõrvaldada ebaõiglased soolised tööalased erinevused (Burri, 2019).

2.4. Soolise palgalõhe areng ja uuringud Eestis

Eurostati (2018) andmetel on Eestis kõrgeim sooline palgalõhe EL-27 riikidest (22,7%), mis on peaaegu kaks korda kõrgem kui ELi keskmine (14,8%). Statistikaameti andmetel on sooline palgalõhe 17,1% ning oluline on märkida, et statistilised näitajad erinevad antud juhul selle poolest, et Eurostat ei arvesta alla kümne töötajaga organisatsioone ning põllumajanduse, metsamajanduse, kalapüügi, avaliku halduse ja riigikaitse tegevusalasid (Statistikaamet, 2019). Hoolimata sellest, et Eestis kehtivad seadused, näiteks põhiseadus, soolise võrdõiguslikkuse seadus kui ka võrdse kohtlemise seadus, sätestavad võrdse kohtlemise printsiibi, on sooline ebavõrdsus siiski tavapärane nähtus ühiskonna tasandil, alates koduste tööde jagunemisest, lõpetades meeste ja naiste vahelise ebavõrdsusega tööturul (Anspal, jt., 2009). Soolise palgalõhe väljakujunemine on suuresti seotud Eesti ajalooga ning Nõukogude Liidu okupatsiooniga, kui teise riigi võimu all olles ei saanud käesoleva probleemiga süvitsi tegelda.

Nõukogude Liidus veetsid naised keskmiselt enam aega tööpostil kui Lääne- Euroopa riikide naised ning palgasüsteem tagas enam-vähem selle, et mõlemad tuumperes olevad täiskasvanud peavad põhilise elatustaseme säilitamiseks töötama. Seetõttu ei tekkinud ka

suuremat tööpuudust, kuid sooline palgalõhe eksisteeris sellest hoolimata. Kuigi sel ajal võimaldati naistele mitmesuguseid õigusi ja privileege, näiteks oli Nõukogude süsteemis rasedus- ja sünnituspuhkus täielikult tasustatud ning naised olid seaduslikult kaitstud liiga füüsilise ja ohtliku töö eest, mängis see suurt rolli palga kujunemise puhul (Newell, Reilly, 2001). Seetõttu säilis arusaam, et vaid naised võtavad vastutuse koduste asjade eest ning mehe rolliks jääb raha teenimine, mis selgitab suuresti probleemi jätkumist ka edaspidi. 1980. aastatel oli sooline palgalõhe Eestis ligikaudu 40% ning järgmisel kümnendil aset leidnud üleminekuperioodil palgaerinevus vähenes, langedes taasiseseisvumise ajaks 29,9%ni ja 2000. aastaks 24,2%ni (Anspal, Kraut, Room, 2010). Kuigi relevantsete andmete kättesaamine Nõukogude okupatsiooni ajast on keeruline ning andmete õigsus kaheldav, on rohkem läbi viidud uuringuid Eesti taasiseseisvumise ajast alates. Näiteks ei sobi omavahel kokku väide, et Ida- Euroopa ja Nõukogude Liidu sotsialismi ajal olid valitsuse garantiid võrdse töö eest võrdsele tasule eest ja naiste tööjõus osalemist soodustati, ning teiselt poolt ligikaudu 40%-line sooline palgaerinevus (Blau, Kahn, 2003).

Eesti kontekstis võime näha muutusi soolise palgalõhe vähendamise osas peale taasiseseisvumist, alates 1992. aastast, kui lepiti riiklik miinimumpalk esmakordselt kokku kolmepoolses lepingus riikliku tasandi sotsiaalpartnerite – Eesti Tööandjate Keskliidu (ETTK), Eesti Ametiühingute Keskliidu (EAKL) ja valitsuse esindajate vahel. Sellest tulenevalt hakati soolise palgalõhe probleemi tõsisemalt võtma, lähenedes sellele riigis kuu alampalga ja tunnipalga alammäära muutmisega, mis hakkasid kehtima kõigile täistööajaga töötajatele. Samuti hakkas valitsuse otsuste tagajärjel sooline palgaerinevus kiiresti vähenema (Osila, 2015). Sellest tulenevalt arvati, et alampalga kehtestamine on oluline, kuna naised töötavad sagedamini töökohtadel, mida mõjutab miinimumpalk ja milles kollektiivsete läbirääkimiste roll on väiksem, ning seetõttu on tööturгу puudutavad korraldused olulisemad (Anspal, jt., 2009).

Kuid kuna Eesti riik oli selleks ajaks iseseisev püsinud vaid vähe aega, tekkis soolise palgalõhe vähendamisel ka takistusi ja ootamatuid pöördeid ning fookus probleemi lahendamisele kitsenes. Kui majanduslikul üleminekuperioodil palgalõhe vähenes, siis erandlikult suurenes Eesti sooline palgalõhe märgatavalt aastatel 2000 – 2007. Kui 2000. aastal oli palgalõhe 24%, siis näiteks 2007.-2008. aastal tõusis see Eestis lausa 31%-ni, kuigi samal

ajaperioodil mujal Euroopas tervikuna sooline palgalõhe pigem vähenes. Ehkki detailed andmed, miks sooline palgalõhe antud perioodil sedavõrd suurenes, puuduvad, eeldatakse, et majanduse tõusutsükli faasis oli palgatöötajatega ettevõtjate sissetulek suurem, mille puhul oli ettevõtjate seas rohkem esindatud mehi kui naisi. Samuti on varasemate uuringute põhjal leitud, et mehed õppisid pigem selliseid erialasid, mille omandamine tagas neile ka kõrgema sissetuleku, näiteks inseneriteadused või infotehnoloogia, mis selgitab ka suurt palgalõhet aastail 2000-2007. (Anspal, jt., 2010).

Sarnaselt Euroopa Liidu riikidega on ka Eesti riigi sooline palgalõhe seotud tööturu soolise segregatsioonitasemega ning ajavahemikus 1992-2000 ei ole segregatsioon märkimisväärselt vähenenud. Samuti oli 2010. aastatel märgata teatavat segregatsiooni suurenemist (Anspal, jt., 2010). Suurim ametialane vertikaalse segregatsiooni indeks oli 2007. aastal (43%) ja väikseim 2011. aastal (37%). Võrdluseks saame tuua horisontaalse segregatsiooni, mis oli väikseim 2012. aastal (35%) ja suurim 2013. aastal (37%). Kuigi vertikaalne segregatsioon aastatel 2006–2013 veidi vähenes, peaks 2015. aastal läbi viidud uuringute andmetel ca 40% mõlema soo esindajatest töökohta vahetama, et ametialane jaotus oleks võrdsem ja Eesti tööturul segregatsiooni ei oleks (Statistikaamet, 2015).

Praxise (2010) poolt läbi viidud uuringu andmetel on tööturu sooline segregatsioon ja sooline palgalõhe omavahel tihedalt seotud ehk mida kõrgem on segregatsioon, seda suurem on ka palgalõhe. Näiteks avaldub Statistikaameti poolt läbi viidud uuringus tõsiasi, et naised on koondunud rohkem teenindus- ja müügitöötaja ametikohale, palgatöötajatest ligikaudu 59,5% naisi, võrreldes meeste 21,9%-ga, töötab nimetatud sektoris. Kuigi tippspetsialiste on rohkem naiste seas, domineerivad mehed ikkagi juhtivatel ametikohtadel. Samuti paistab silma meeste ametialane rohkus seadme- ja masinaoperaatori (57,3% võrreldes naiste 20,3%-ga) ning oskustöölise, näiteks ehitaja erialal (66,7% võrreldes naiste 8,2%-ga) (Statistikaamet, 2019). Võrreldes Statistikaameti (2019) toodud palganumbreid nimetatud valdkondades, selgub, et näiteks müüja keskmine palk on ca 764 eurot, võrreldes ehitus- ja remonditöölise 877 euroga, samas töötab märgatavalt suurem protsent naisi müüjana ja mehi ehitus- või remonditöölisena. Samuti saab võrdluseks tuua, et tänapäeval saab infotehnoloogiajuht, kes on enamasti mees, keskmiselt 3300 eurot palka, võrreldes valdavalt naissoost gümnaasiumiõpetaja 1654-eurose palgaga.

On palju põhjusi, miks sooline palgalõhe on Eesti ühiskonnas jätkuvalt väga aktuaalne teema, ning meetmed, kuidas probleemile lahendust on otsitud, on mitmekesised, kuid siiski ebapiisavad. Lisaks soolise palgalõhe tekke teguritele ja probleemide põhjustele, mis on üksteisega põimunud ja seotud, on oluline roll ka riigil, kelle kätes on seaduste ning sotsiaalse dialoogi abil võimalik muuta ühiskondlikku arusaama soolise palgalõhe vähendamise vajalikkusest. Kuigi palgalõhe teemadel Eestis on riigi poolt varem läbi viidud mitu uuringut, kirjutatud raporteid ning viidud läbi projekte, et jõuda jätkusuutlikumate lahendusteni, oleme jätkuvalt sarnases situatsioonis nagu kümme aastat tagasi.

Näiteks leidub mitmeid Sotsiaalministeeriumi poolt tellitud Praxise uuringuid koostöös Rakendusuuringu Keskuse CentAR'iga, mis keskenduvad soolise palgalõhe ajaloolisele kujunemisele, tuues juurde ka lõhet süvendavad tegurid ning analüüsides selgitatud ja selgitamata palgalõhet. Antud uuringud pärinevad ligi kümne aasta tagusest ajast (2010) ning lähenevad oma strateegiates soolise palgalõhe kui nähtuse kirjeldamisele, uurides vajalikke poliitikameetmeid või ühiskondlikke korraldusi, et lõhet vähendada. Samuti on uuringutesse suure panuse andnud Statistikaamet, eesmärgiks palgalõhet puudutava statistika parem kättesaadavus ning parem ülevaade inimestele, kes teemast huvituvad.

Ei saa ka märkimata jätta uuringuid Euroopa Liidu ja Euroopa Komisjoni tasemel, mis osutavad soolise palgalõhe üsna aeglasele vähenemisele - ühe aastaga on liikmesriikide sooline palgalõhe vähenenud 16 %-lt 2017. aastal 15,7 %-le 2018. aastal (Euroopa Komisjon, 2020). Lisaks eelnevalt toodud uuringutele omab samuti suurt lisaväärtust praegu käimasolevatest uuringutest Tallinna Ülikooli teadusprojekt REGE (Tallinna Ülikool, 2019), mis aitab välja tuua põhjusi Euroopa kõige suurema palgalõhe puhul Eestis ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku büroos valmiv InWeGe projekti tulemusena valmib sissetuleku ja jõukusega seotud soolist erinevust väljendav veebirakendus, mis on peamiselt mõeldud naistele, et nad saaksid teha parimaid valikuid tööturul (Volinik, 2020).

Soolise palgalõhe vähendamisel on oluline roll riigil, kelle kätes on läbi seaduste ning sotsiaalse dialoogi võimalik muuta ühiskondlikku arusaama soolise palgalõhe vähendamise vajalikkusest. Käesolev bakalaureusetöö keskendub Eesti riigi tegevusele soolise palgalõhe vähendamisel.

3. Uurimistöö metoodika

3.1. Andmed ja andmekogumismeetodid

Andmeid on kahte tüüpi: olemasolevad riiklikud dokumendid ning intervjuud oma töös soolise võrdõiguslikkuse küsimustega kokkupuutuvate riigiteenistujatega. Riigi rolli mõistmiseks soolise palgalõhe probleemi teemal kasutatakse bakalaureusetöö andmekogumismeetodi ühe osana dokumente, andes lühiülevaate sammudest, mida riik on astunud soolise palgalõhe vähendamiseks Eesti ühiskonnas. Relevantsete avalike dokumentidena kasutatakse riiklikke arengukavasid, strateegiaid, komisjonide raporteid, protokolle ja muid riiklikul tasandil koostatud allikaid. Sellest tulenevalt uurib autor, kuidas on riiklikes poliitikadokumentides soolise palgalõhe probleemi kajastatud ning millised on prognoosid soolise palgalõhe vähendamise osas. Kuigi kõik dokumendid pole enam aktuaalsed, keskendub analüüs sellele, kuivõrd palju on võrreldes kümne aasta taguse ajaga soolise palgalõhe probleemi analüüsitavates dokumentides peegeldatud ning mis on jäänud kajastamata.

Käesoleva bakalaureusetöö andmekogumismeetodina kasutab autor kvalitatiivset ekspertintervjuud, mille puhul annavad riigi tegevusele ja dokumentidele hinnangu oma töös soolise võrdõiguslikkuse küsimustega kokku puutuvad riigiteenistujad. Poolstruktureeritud intervjuude eesmärk on vastavalt andmetele nende asjakohane tõlgendamine läbi ekspertide horisondi ning arusaam, kuidas teatud protsessid on toimunud, miks teatud valikuid tehti ning kuidas võiks soolise palgalõhe teemat käsitleda tulevikus. Käesoleva töö valim on koostatud sihiteadlikult ning intervjuudes osalenud eksperdid on tihedalt seotud soolise võrdõiguslikkuse, sealjuures sügavuti soolise palgalõhe teemaga, nad kõik töötavad avalikus sektoris. Lisaks aitab sihiteadliku valimi koostamine vastata ka teisele uurimisküsimusele - kuidas hindavad riigi rolli soolise palgalõhe vähendamisel viimase kümne aasta jooksul soolise võrdõiguslikkuse valdkonnas töötavad riigiametnikud. Kuigi uurimuses osalenud valdkonna eksperte on vähe, on uurimistöös esindatud ka valimi variatiivsus, mille puhul erinevad uuritavad tausta, seisukohtade, elukogemuse ja ametipositsiooni poolest. Ühe ekspertintervjuu läbiviimine kestis umbes tunni, teostamisel kohtus autor intervjuueeritavatega enamasti silmast silma, kuid mõne intervjuu läbiviimisel kasutati nii Zoom'i, kui ka Skype'i abi. Ekspertintervjuusid oli kokku 7,

mis kestsid kokku ligikaudu 4 tundi ja 45 minutit. Kolme eksperdi puhul viidi läbi üks grüpiintervjuu.

Ekspertintervjuude olulisus soolise palgalõhe probleemi defineerimisel on käesoleva bakalaureusetöö üks tähtsamaid osi, kuna soolise võrdõiguslikkusega tegelevatel riiklikel osapooltel on autoriteet ja laiem pilt käesolevast valdkonnast ning oskus anda asjakohast infot ja mõtestada olulisi küsimusi, vaadates probleemi just riigi tasandilt. Intervjuud annavad hea tervikpildi sellest, mida arvavad soolise palgalõhe temaga tegelevad riigiteenistujad probleemi sisust ja kuidas hindavad nad riigi praegust rolli ning riigi arengustrateegiate puudujääke, osates prognoosida ka tulevikupoliitika. Antud meetodi puhul on tähtis soolise võrdõiguslikkusega tegelevate inimeste arvamuste ja hoiakute uurimine probleemi tuuma väljaselgitamiseks, mis on käesoleva uurimistöo seisukohalt oluline.

3.2. Andmeanalüüsimeetod

Antud uurimistöo meetodite valik baseerub põhilise uurimisküsimuse, mida on riik teinud soolise palgalõhe vähendamiseks viimase kümne aasta jooksul, püstitamise tulemusel. Dokumentide uurimine sobib käesoleva bakalaureusetöö andmeanalüüsimeetodiks hästi, kuna riiklikes dokumentides avaldub probleemi laiem ning täpsem sisu, näiteks kuidas on riiklikes dokumentides soolist palgalõhet ja selle vähendamist kajastatud ning mis eesmärgid seatud. Sel puhul on antud meetodi suur pluss dokumentide ning muude allikate kättesaadavus internetikeskkonnas, kuid dokumentide liigse erisuse tõttu võib tervikpilt jääda puudulikuks ning probleem vajada mahukamat sügavuti uurimist. Sellest tulenevalt kasutab autor analüüsiraami koostades Kanada-Austraalia politoloogi Carol Bacchi „WPR (*What's the Problem Represented to be*)“ diskursuseanalüüsi traditsiooni, mis on valitud käesoleva töö andmeanalüüsimeetodiks. Seetõttu järgib nii dokumentide-, kui ka ekspertintervjuude analüüs Bacchi poolt välja töötatud küsimusi, näiteks milles on probleem, millised on riigi strateegiad, kuidas kajastub temaga seotu dokumentides ja millest jäetakse rääkimata (Bacchi, 2012).

Tabel 1: Intervjuus osalenud eksperdid soo ning tegevusvaldkonna järgi.

	Sugu	Tegevusvaldkond
Ekspert 1	N	Ametnik

Ekspert 2	N	Ametnik
Ekspert 3	M	Ametnik
Ekspert 4	N	Nõunik
Ekspert 5	N	Ametnik
Ekspert 6	N	Tegevpoliitik
Ekspert 7	M	Tegevpoliitik

4. Empiiriline osa: soolise palgalõhe probleemile lähenemine ja hoiakud üldiselt

Käesoleva bakalaureusetöö empiirilise osa eesmärk on riiklike poliitikadokumentide ning ekspertide hinnangute kaudu analüüsida, kuidas on Eesti riik viimase kümne aasta jooksul soolise palgalõhe probleemiga tegelema. Sellest tulenevalt analüüsib autor palgalõhe mõjutavaid tegureid, järgides Bacchi poolt välja töötatud küsimusi. Peatükk on jaotatud kaheks. Esialgu keskendub analüüs sellele, kuidas on soolise palgalõhe probleemi kajastatud riiklikes dokumentides viimase kümne aasta jooksul. Teises osas antakse intervjuude struktuuri (lisa 1) järgides ülevaate ekspertintervjuude olulisimatest teemadest, millest tulenevalt keskendub esimene pool ekspertide arvamustele ja hoiakutele soolise palgalõhe teemal. Teises pooles analüüsib autor riigi töö ja praeguse seadusliku raamistiku efektiivsust läbi ekspertide horisondi ning viimases osas pakuvad eksperdid soolise palgalõhe vähenemiseks võimalikke tulevikuvariante ja lahendusi.

4.1. Soolise palgalõhe kajastus riiklikes poliitikadokumentides

Enne probleemi vaatlemist tervikuna on Bacchi (1999) teoreetilisest käsitlusest lähtuvalt oluline alustada soolise palgalõhe probleemi uurimist ajast, mil tema Eestis päevakorda kerkis, uurides ettepanekuid, palgalõhe üle peetavaid arutelusid ning eesmärkide täpsemat defineerimist. Eesmärkide seadmine ja probleemi defineerimine on riigi puhul väga oluline, kuna see paneb lisaks riigiorganitele ka töandjad tegutsema ja annab neile rohkem motivatsiooni pingutada, et sooline palgalõhe väheneks ning tulemused oleksid märgatavad. Lisaks nõuab tähelepanu asjaolu, kuidas defineeritakse soolise palgalõhe eesmarke erinevates dokumentides ning kuidas kantakse probleemi olemus ühiskonnale ette.

Eesti arengut suunavatest strateegilistest dokumentidest leiab viimase kümne aasta jooksul kavasid, mis keskenduvad pigem soolise võrdõiguslikkuse tagamisele üldiselt, näiteks sotsiaalse sidususe ja võrdsete võimaluste loomise kaudu, mitte spetsiifiliselt soolise palgalõhe vähendamisele. Seetõttu on fookus dokumentidel (tabel 2), mis kajastavad soolist palgalõhe enim. Autor analüüsib dokumente ajaperioodide kaupa, alustades 2010. aastast.

Tabel 2: Nimekiri analüüsitavatest dokumentidest.

Sotsiaalministeeriumi arengukavad 2010-2013, 2015-2018
Heaolu arengukava 2016-2023
Valitsuse tegevusprogrammid: 2011-2015, 2015-2019, 2019-2023
Erakondade valimisprogrammid Riigikogu valimisteks 2015. ja 2019. aastatel

4.1.1. Riiklikud arengukavad ja strateegiad, valitsuse tegevusprogrammid

a) Sotsiaalministeeriumi arengukavad

Eelnevas peatükis toodud nimekirjast saab viimase kümne aasta olulisemate dokumentide alla liigitada Sotsiaalministeeriumi poolt välja töötatud arengukavad ning analüüsida, kuidas on soolise palgalõhe kajastus muutunud - näiteks kuidas läheneti probleemile kümme aastat tagasi ning kuidas praegu.

Arengukava 2010-2013

Sotsiaalministeeriumi arengukava 2010-2013 seati missiooniks kujundada Eesti riigis võrdsemad võimalused kõigile ning pöörata tähelepanu elukeskkonna parandamisele. Kuigi strateegilisi eesmärke oli mitu, oli üks oluline eesmärk soolise võrdõiguslikkuse kõrval palgalõhe aspekt. Näiteks on arengukavas (Sotsiaalministeerium, 2009, lk 11) mainitud punkt: „Soolise võrdõiguslikkuse edendamist takistab vähene teadlikkus seostest soolise ebavõrdsuse ja sotsiaalsete probleemide vahel (näiteks tööturu sooline segregatsioon ja naiste ning meeste palgalõhe, mis tulenevad sageli soolistest stereotüüpidest; prostitutsioon ja inimkaubandus; lähisuhtevägivald; suitsiidid).“ Antud juhul muutus positiivse poole pealt lisaks soolise võrdõiguslikkusele ka soolise palgalõhe probleem aktuaalsemaks, mistõttu võeti esialgu eesmärgiks teadlikkuse tõstmine ühiskonnas.

Samuti on 2010.-2013. aasta arengukavas mainitud asjaolu, mida toetavad ka eelnevalt läbi viidud uuringud - et nii töötajate kui ka tööandjate vähene teadlikkus soolise palgalõhe olemusest oli takistuseks muutuste elluviimisel. Seetõttu seati eesmärgiks kolmeks aastaks väiksem eesmärk - vähendada palgalõhet vaid 2,4% võrra (2005. aasta seisuga oli palgalõhe 25,4 ning eesmärk oli 23%) ning keskenduti pigem palgalõhest teadlikkuse tõstmisele ühiskonnas (Sm, 2009). Samuti tehti 2009. ja 2010. aastal Eestis palju uuringuid koostöös

Praxise ja Rakendusuringute Keskus Centar'iga, mis keskendusid soolise palgalõhe uurimisele, selgitades välja strateegiaid, kuidas probleemi lahendada. Sellest tulenevalt võib teadlikkuse suurendamise tulemusena näha järgnevat arengukavas suuremaid muutusi.

Kuigi detailsed meetmed, kuidas arengukavas toodud tegevussuundadega praktiliselt tegeldakse, puuduvad, on soolise palgalõhe probleemi kujutamine andnud positiivseid mõjutusi eelkõige valitsustasandil. Näiteks on 2010. aastatest tegeldud olulise soolise palgalõhe teguriga, milleks on probleemist teadlikkuse tõstmine töövõtjate ja -andjate seas ning see on andnud positiivseid tulemusi ühiskonnas, kuna palgalõhe protsent on majanduslanguse järel taas vähenema hakanud.

Arengukava 2015-2018

Siinkohal saame võrdluseks tuua Sotsiaalministeeriumi poolt välja töötatud arengukava 2015.-2018. aastaks, kus soolise palgalõhe vähendamine on veelgi suurem prioriteet kui viis aastat tagasi. Samuti on naiste ja meeste võrdsuse tagamine kõikides ühiskonnaelu valdkondades liigitatud ühe alaeesmärgi alla (kokku oli neid 5), mis mõned aastad tagasi jäi teiste teemade, näiteks hoolekandeteenuste kvaliteedi tõstmise ja tööturuga seotud uuringute varju. Soolise palgalõhe vähendamise puhul on oluline roll „sekkuda“ nii tööandjatel, organisatsioonidel kui ka antud valdkonna spetsialistidel poliitilisse arutellu, mille puhul näib, et probleemi uurimine ning võimalike lahenduste otsimine on ajapikku avaldanud positiivset mõju soovitud tulemusteni jõudmiseks (Bacchi, 1999) - näiteks palkade läbipaistvuse suurendamine ja teavitustegevus töövaidluskomisjoniliikmete ja tööinspektorite seas.

Heaolu arengukava

Sotsiaalministeeriumi heaolu arengukava seab 2016.-2023. aastaks kaks üldeesmärki, millest on olulisem teine: sotsiaalse ebavõrdsuse ja vaesuse vähenemine, sooline võrdsus ning suurem sotsiaalne kaasatus, mida mõõdetakse absoluutse ja suhtelise vaesuse määra ning meeste ja naiste tunnipalga vahet arvesse võttes (Sotsiaalministeerium, 2016, lk. 5). Näiteks avalduvad arengukavas palgalõhe prognoosid eespool nimetatud aastateks eesmärgiga jõuda 2023. aastaks 18,5%-ni (Sotsiaalministeerium, 2016). Kuigi seatud eesmärk (võttes baastasemeks 2013. aasta 22,5%) on väike, on sooline palgalõhe langenud nelja aastaga 2020. aastaks 17,1 protsendini, mis näitab, et heaolu arengukava üks eesmärkidest on täidetud. Sellest

tulenevalt on teise olulise osana võetud eesmärgiks tegelda heaolu arengukavas ka palgalõhet kujundavate tegurite piiritlemisega. Arengukavas tuuakse välja, 2010. aastate soolise palgalõhe uuringute tulemused on näidanud, et lõhet mõjutavate mõõdetavate muutujate seas ei eristu Eestis ühtegi domineerivat soolise palgalõhe peapõhjust, vaid see on tekkinud mitme erineva teguri koosmõjus (Eespere, 2016).

Arengukavade kokkuvõte

Nagu mainitud, on Eesti arengut suunavates strateegilistes dokumentides suurem rõhk ebavõrdsuse probleemil üldiselt, millest tulenevalt on eesmärgid seotud rohkem lastekasvatamise ning rahvatervisega, mis leevendaks rahvastiku vananemisega seonduvaid probleeme (Valitsus, 2012). Võrreldes 2010. algusaastatega, eristuvad asjaolud, et eesmärkide defineerimine ning lähenemine probleemi tuumale on läinud konkreetsemaks. Kui seni olid soolisele võrdõiguslikkusele seatud eesmärgid pigem väheütlevad, toob autor näiteks arengukava täitmise 2015. a aruande punkti „inimestel peab olema võrdne võimalus ühiskonnas tegutseda, sõltumata nende poliitilisest kuuluvusest või eelistustest jne“, siis praeguseks on eesmärgid läinud soolise võrdõiguslikkuse uurimisest kaugemale ning sügavamale probleemi harude, näiteks soolise palgalõhe juurde. Võrdluseks tuuakse ka Sotsiaalministeeriumi (2016, lk 2) koostatud heaolu arengukavas toodud eesmärgi: „Tagamaks, et Eesti ühiskonnas oleksid naistel ja meestel võrdsed õigused, kohustused, võimalused ja vastutus, seab arengukava eesmärgi vähendada tööturu soolist segregatsiooni ja soolist palgalõhet ning suurendada soolist tasakaalu ühiskonna kõigil otsustustasanditel.“ On oluline märkida, et soolise palgalõhe vähendamiseks on toodud välja tegevusi heaolu arengukavas (2016, lk 40): inimestele asjakohast õigusabi pakkuda, teavitustegevuste käigus suurendada inimeste teadlikkust oma õigustest, parandada soolõime kohustuste täitmist ministeeriumides ja kohalikes omavalitsustes ning töötada välja lahendusi palkade läbipaistvuse suurendamiseks.

Tuginedes Bacchi (2012, lk 33) teoreetilisele lähenemisele, mis hõlmab probleemi tuvastamist, annavad arengukavad hea pildi palgalõheteema kasvavale esindatusele poliitilisel tasandil. Näiteks eristub selgelt probleemi lahendamise vajalikkus ning palgalõhe esitus avalikkusele on aja jooksul muutunud. Arengukavades avaldub, et kuigi sooline palgalõhe on osa soolise võrdõiguslikkuse temaatikast, jäi 2010. aastate alguses probleem pigem võrdõiguslikkuse tagamise varju, siis järgnevatel aastatel hakati palgalõhet aina aktuaalsema

probleemina käsitama. Näiteks on palgalõhet üha enam märgitud strateegiliste eesmärkide all, mainides, et antud probleemiga tuleb sihikindlalt ja süsteemselt tegelda.

b) Valitsuse tegevusprogrammid

Lisaks arengukavade uurimisele on oluline pöörata tähelepanu Riigikogu ning Valitsuse tegevusele viimase kümne aasta jooksul ning uurida, kuivõrd arengukavades püstitatud probleemi konkreetselt valitsustasandil käsitletakse. Näiteks uurides Valitsuse tegevusprogrammi 2011-2015. aastateks, ei avaldu ühtegi palgalõhega tegelemise eesmärki ning antud juhul oli fookus majanduskeskkonna edendamisel. Võrreldes eelnevalt välja toodud 2011-2015. aastate programmi Valitsuse koosseisu programmiga aastateks 2015-2019, näeme, et soolist palgalõhet ja madalapalgaliste toimetuleku suurendamist on seal mainitud rohkem arv kordi kui varasemas tegevusprogrammis, mis seab eesmärgid analüüsida ja teha ettepanekuid palgalõhe vähendamiseks. Näiteks on Valitsuse programmis (2015, lk 4) toodud selgesõnaliselt välja punkt: „Rakendame riigipoolsed meetmed, mis aitavad kaasa tootlikkuse tõusule, tööjõu kvalifikatsiooni parandamisele, tööhõive suurendamisele ja regionaalsete ning sooliste palgaerinevuste vähendamisele.“ Toodud punkti alusel hakati Riigikogus menetlema soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille puhul sooviti kehtestada riiklik ja haldusjärelevalve palga võrdsuse põhimõtte alusel, muutes palgad läbipaistvamaks. Riigikogu koosseisu lõppemise puhul langes seaduse muutmise päevakorrast ning seni pole seda üles võetud. Seetõttu ei leidu nii soolise võrdõiguslikkuse seadusest ega ka Tööinspektsiooni põhimäärusest punkte järelevalve teostamiseks.

Valitsuse tegevusprogrammis 2019-2023. aastateks on soolise palgalõhe vähendamiseks püstitatud vaid üks suurem eesmärk (lk. 32): „Naiste ja meeste keskmiste tunnipalkade vaheline palgalõhe väheneb vähemalt 18,5%-ni, võttes baastasemeks 2017. aastal arvatud lõhe 20,9%“¹. Samuti töötatakse avaliku sektori efektiivsuse nimel, viies läbi analüüs soolise palgalõhe vähendamiseks, kuid strateegilise poole pealt ei avaldu programmis analüüsi täpsem sisu ja tegevus. Samuti puudub hetkel eelnõu ettepanek palgalõhe küsimuses, näiteks järelevalve teostamiseks, mis Riigikogu XIII koosseisu ajal aktuaalseks muutus. Sellest tulenevalt järeldeb, et käesoleva Valitsuse XIV koosseis ei ole võtnud soolise palgalõhe

¹ Heaolu arengukavast tuletatud mõõdik näitab naiste ja meeste (eba)võrdsust tööturul ning ühiskonnas laiemalt.

vähendamist prioriteediks ning riigipoolne panus, viia läbi seadusemuudatusi, on väiksem. Samuti selgub valitsuse tegevusprogrammide analüüsist, et viimase kümne aasta jooksul on Valitsuse tasandil antud teemaga tegeldud just eelmise Valitsuse (XIII) koosseisu ajal.

4.1.2. Erakondade valimisprogrammid

Erakondade valimisprogrammid sisaldavad poliitilisi ettepanekuid ja tõlgendusi ühiskonnas aktuaalsetele probleemidele läbi poliitikute prisma. Sellest tulenevalt on huvitav uurida, kuidas on viimase viie aasta jooksul Riigikogus esindatud erakonnad lähenenud soolise palgalõhe probleemile. Bacchi (1999) märgib, et poliitikaanalüüsi vajalik osa hõlmab probleemi tuvastamist, tõlgendamist ja seda, kuidas „probleemid“ poliitilistes ettepanekutes esindatud on. Kuigi valimisprogrammid on tehtud, pakkudes erakondade konkureerivaid küsimusi ja arvamusi, huvitab autorit selle juures rohkem probleemide esitlusviis ning kuidas ja kui palju on soolise palgalõhe teema erakondade programmides kajastatud. Autor võtab vaatluse alla Riigikogu XIV koosseisus esindatud erakonnad (Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Eesti Konservatiivne Rahvaerakond, Isamaa ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond) ning uurib antud parteide programmides soolise palgalõhe kajastust ning esitlusviise. Seetõttu tuginetakse 2015. ja 2019. aasta Riigikogu valimisteks koostatud platvormidele, kuna antud erakonnad on juba pikemat aega valimistel konkureerinud. Autor valis kaks viimast valimistsüklit, kuna soolise palgalõhe aktuaalsus on tõusnud just selle ajaperioodi jooksul.

a) Eesti Konservatiivne Rahvaerakond

Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna (edaspidi EKRE) valimisprogrammides Riigikogu valimisteks 2015. ja 2019. aastal ei leidu ühtki viidet soolise võrdõiguslikkuse või võrdse kohtlemise probleemile ning selle lahendamisele. Samuti ei mainita programmis soolise palgalõhe probleemi. EKRE on oma valimisplatvormis lähenenud vaid minimaalselt soolise võrdsuse probleemile, toetades Eesti inimesi, et ühiskond oleks õiglasem ja tugevam, ning seda pigem tervishoiu ja pensioni valdkondades. Kuigi eesmärk õiglase Eesti tagamiseks on nii 2015. kui ka 2019. aastal koostatud programmis olemas, jääb realistlik lahendusviis pigem puudulikuks ja seos soolise palgalõhe vähendamisega puudub. Lisaks on EKRE oma valimisplatvormis 2019. aastate Riigikogu valimiste puhul maininud, et erakond seisab õiglase ühiskonna eest, andes kodanikkonnale rohkem volitusi otsustada ka riigitasandil (EKRE, 2020). Sellest võime järeldada, et erakond läheneb probleemile teise külje alt, seades prioriteedid muu

valdkonna kitsaskohtade parandamisele. Samuti on EKRE üks liidreid Martin Helme meedias öelnud, et „Euroopas pole vaja lisareegleid soolise palgalõhe kohta – vastupidi, olemasolevat regulatsiooni võiks leevendada ja üldse ära kaotada“, millest selgub EKRE vähene huvi soolise palgalõhe probleemi lahendamise vastu (Belkin, 2020).

b) Eesti Keskerakond

Keskerakonna valimisprogrammid 2015. ja 2019. aastaks erinevad teineteisest palju. Näiteks on 2015. aastal valminud platvormis mainitud, et erakond hakkab võitlema diskrimineerimisega tööturul, tagades soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduste tõelise täitmise. Näiteks on Keskerakonna (2015, lk 27) programmis mainitud punktid: „Ühtlustame diskrimineerimise vastast seadusandlust. Rakendame Voliniku institutsiooni realselt tööle kõigi (mitte ainult soolise) diskrimineerimise juhtumite lahendamiseks koos riigipoolsete piisavate rahaliste vahenditega.“ Võrreldes antud programmi 2019. aasta Riigikogu valimisteks koostatuga, seisab Keskerakond küll palkade avalikustamise ja võrdse kohtlemise eest, kuid probleemile lähenetakse teise vaatenurga alt, näiteks lahendades tööturu ebavõrdsuse probleemi miinimumpalga tõstmisega, tuues juurde palgalõhe vähendamise olulisuse. Kuigi mainitud on ka demokraatia kaitse, jätkusuutlikuma Eesti majanduse edendamine ja võrdsema maailma saavutamine, on lubadused liiga üldised ning konkreetselt ei eristu naiste ja meeste soolise võrdõiguslikkuse ja spetsiifilisemalt soolise palgalõhe probleemiga tegelemise kava (Keskerakond, 2020). Seetõttu läheneb Keskerakond EKRE-ga sarnaselt võrdsuse temale väga üldiselt ning kohati on antud lubadused pigem hägusad konkreetsete lahenduste selgitamise osas.

c) Eesti Reformierakond

Reformierakonna valimisprogrammid nii 2015. kui ka 2019. aastal seavad prioriteedid suures osas jõukuse ja rahvaarvu kasvatamisele ning inimeste heaolu edendamisele. Kuigi mõlemas valimisprogrammis on mainitud võrdse kohtlemise programme, püüeldes õiglase ühiskonnakorralduse poole, väärtustades perekonda ning seistes diskrimineerimise vastu, jääb soolise palgalõhe probleemi püstitus puudu. Samuti 2019. aasta valimisprogrammis pööratakse tähelepanu üleüldiselt võrdsete võimaluste loomisele ning seda sotsiaalsüsteemi terviku loomise kaudu.

d) Isamaa (varasemalt Isamaa ja Res Publica Liit)

Isamaa platvorm 2015. aastaks mainib palgalõhe probleemi lastega perede ja naiste vaatenurgast, mainides, et „Eesti emade töötasu iga lapse pealt on väiksem kui sama tööd tegevatel lasteta inimestel.“ Sellest tulenevalt on Isamaa deklareerinud, tuginedes Praxise uuringutele 2014. aastal, et senised meetmed pärsivad perede isetsustusõigust ja naiste võrdsetel alustel hakkamasaamist tööturul. Enne kui naine lapsesaamiseni jõuab, kogeb ta sageli juba diskrimineerivat suhtumist tööturul ja ühiskondliku surve tõttu lükkub lapsesaamine edasi. 2019. aastal koostatud programmis on soolise palgalõhe teema ära kaotatud ning mainitud vaid võrdse kohtlemise loomist riigis ning seda pigem eakate ja abivajavate inimeste vaatenurgast, luues nendele paremaid võimalusi eluga toimetulekuks (Isamaa, 2020).

e) Eesti Sotsiaaldemokraatlik erakond

Sotsiaaldemokraatliku erakonna programmides on soolise palgalõhe kajastus kõige suurem. Näiteks on 2015. aasta valimisplatvormis mainitud soolist võrdõiguslikkust ühe alaeesmärgina, tehes ettepanekuid anda Tööinspeksioonile volitused järelevalveks meestele ja naistele sama tööandja poolt makstavate tasude üle. Samuti soovitakse edendada võrdõiguslikkust meeste ja naiste vahel kõigis poliitikavaldkondades, seades eesmärgiks ühe sugupoole esindatuse vähemalt 40% kõigis esinduskogudes. 2019. aasta valimisprogrammis on soolise palgalõhe teemaga mindud sügavamaks, mainides Euroopa suurimat palgalõhet Eestis ning võrdse töö eest võrdse palga maksmist. Probleemi lahendustena on toodud välja lisaks järelevalve laiendamine ka erasektorile, suurendades palkade läbipaistvust ning toetades vanemapuhkuse paindlikumat jagamist lapsevanemate vahel (Sotsiaaldemokraatlik erakond, 2020).

f) Valimisprogrammide kokkuvõte

EKRE ja KE valimisprogrammidest avaldub, et soolise palgalõhe probleem on pigem teisejärguline ning suures osas pööratakse tähelepanu tervise ja heaolu, jõukuse ja majanduse edendamisele ning demokraatlikuma ühiskonna saavutamisele. Kuigi sooline palgalõhe on mõjutatud ka nimetatud eesmärkide saavutamise tulemusest, näiteks majanduse edendamine mõjutab nii meeste kui ka naiste palka, ei eristu programmides konkreetne soolise palgalõhe probleemiga tegelemine ning teadlikkuse suurendamine ühiskonnas.

Kokkuvõtteks järeldub, et soolise palgalõhe probleemi kajastus valimisprogrammides on minimaalne ning vajab rohkem tähelepanu. Kuigi Eesti palgalõhe on Euroopas jätkuvalt soolise palgalõhe suuruse poolest esikohal, on erakondade lõikes probleemi mainitud vähe ja tähelepanu on suunatud teistele eluvaldkondadele. Ehkki palgalõhe on tekkinud mitme teguri, näiteks tööturu segregatsiooni, meeste ja naiste erineva haridustaseme, tööstaaži jm. koosmõjul, lähenevad mõned erakonnad soolise võrdõiguslikkuse probleemile teise vaatenurga alt ning teiste erakondade puhul on soolise palgalõhe teema programmides välja jäetud. Valimisprogrammide analüüsist selgus, et soolise palgalõhe vähendamine pole Eestis hetkel prioriteet ning erakondade esindajatest koosnevas Riigikogu XIV koosseisus puudub eelnõu palgalõhe probleemiga tegelemiseks. Kuigi problemaatilisi kohti on Eestis palju, näiteks hoolekandeteenused ja rahva tervis, on kõik need osad omavahel seotud ning kaudselt mõjutatud ka meeste ja naiste palkade erinevusest tööturul.

4.2. Sooline palgalõhe ekspertide hinnangul

Empiirilise analüüsi teine osa keskendub soolise palgalõhe probleemi mõtestamisele ja arutelule intervjueritud ekspertide ehk soolise võrdõiguslikkuse temaatikaga tööalaselt kokku puutuvate riigiteenistujate hinnangute kaudu. Peatükk on koostatud, järgides ekspertintervjuude struktuuri, mille käigus keskenduti kõigepealt ekspertide hoiakute ning arvamuste väljaselgitamisele soolise palgalõhe kohta üldiselt. Seejärel arutles autor intervjueritavatega seadusliku raamistiku üle, mille puhul analüüsiti käimasolevaid riiklikke programme ja projekte ning hinnati riigi suutlikkust soolise palgalõhe probleemiga tegelemiseks. Lõpetuseks selgitati intervjuu käigus välja võimalikud lahendused ja potentsiaalsed eesmärgid ekspertide nägemuses. Kõik intervjueritavad on seotud soolise palgalõhe teemaga ning enamik eksperte mainis, et teema on juba pikemat aega olnud tööalaselt üks nende prioriteete. Teiste ekspertide puhul ei ole soolise palgalõhe teema pidevalt laual, kuid erinevate soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise teemade puhul tuleb palgalõhe probleem ikkagi sisse.

4.2.1. Ekspertide teadmised ja hoiakud soolise palgalõhe kohta

a) Ekspertide hoiakud ja roll soolise palgalõhe suhtes

Intervjuu esimeses osas uuris autor ekspertidelt, millised on nende hoiakud ja roll soolise palgalõhega tegelemisel, mõistmaks teemat sügavamalt intervjueritavate teadmiste ja reaalseste kogemuste kaudu. Teemaga tihedalt seotud eksperdid vastasid küsimusele pikalt ja

detailselt ning soolise palgalõhe teemaga kursis olevad, kuid mitte iga päev tegelevad eksperdid üsna napolisõnaliselt. Kõik intervjuueeritavad mainisid, et inimeste teadlikkus soolise palgalõhe eksisteerimisest ja et selle probleemiga peab süvitsi tegelema, on kasvanud. Näiteks mainis ekspert 2, et „*kunagisest naljast lõhe kui kala üle on saanud nukker reaalsus, millele ideaalis elanikkond üha enam tähelepanu pöörab*“. Kuna sooline palgalõhe on praegu languses, nõustusid eksperdid, et inimeste teadlikkuse tõstmine teavituskampaaniatega on olnud Eesti puhul hea ning andnud märgatavaid tulemusi, mistõttu on lihtsam minna edasi, et langustendents jätkuks.

Ekspert 6: „*Ühiskonnas on üldiselt selle kuuteist aastaga toimunud selge arusaam läbi teavituskampaaniate ja ma ka isiklikult olen ju väga palju kordi tänavatel kõikvõimalikele petitsioonidele allkirju kogunud. Teavituserusaamine on olnud Eestis hea ja seetõttu palgalõhe terminina ei tekita naeruturtsatusi enam, ega ka erilist vastumeelsust, et millest te ometigi räägite? Sellist asja pole enam olemas, sest see oli veel näiteks kümme aastat tagasi täiesti selgelt, et naerdi selle teema puhul, mis asi see on [...] vähemalt tehakse nägu, et see on probleem.*“

Samuti nõustusid eksperdid, et soolise palgalõhe puhul ei saa vaadata ainult meeste ja naiste brutopalga erinevusi, vaid teemale peab lähenema laiemalt, näiteks võttes sel arvesse meeste ja naiste erineva hariduse, tööstaaži või lapsepuhkuse korralduse Eestis jm. soolist palgalõhet mõjutavad tegurid. Kui rääkida konkreetselt palkadest ning võrrelda neid omavahel, peab ekspert 2 nägemusel eristama kaht mõistet, milleks on sama töö eest sama palk ja palgalõhe üleüldiselt. Näiteks mainis ekspert 2, et „*võrdne palk tähendab seda, et kui tehakse liinitööd ja kõik teevad täpselt sama ühte liigutust, siis see tähendab, et mehele-naisele sellessamas töös makstakse sedasama palka.*“ Seetõttu ei keskendu autor käesolevas analüüsis vaid võrdse palga maksmisele sama töö eest, vaid vaatan soolist palgalõhet laiemalt, käsitledes erinevaid töövaldkondi lõhet süvendavate tegurite põhjal.

b) Soolist palgalõhe mõjutavad tegurid ekspertide hinnangul

Küsimus, kas ekspertide hinnangul on viimase kümne aasta jooksul lisandunud soolist palgalõhet süvendavaid tegureid, tekitas nii mõneski eksperdis segadust ning uuriti, kas selle all on mõeldud, et palgalõhe on süvenenud või vähenenud. Antud küsimuses, mainisid peaaegu kõik eksperdid esialgu intervjuukava väliselt hoopis palgalõhe **vähennemist** soodustavaid tegureid. Näiteks elukestva õppe olemasolu ja haridusvaldkonna palkade tõstmist, millel on

kaudselt positiivne mõju palgalõhe vähenemisele, kuna koolides ja lasteaedades töötavad valdavalt naised. Haridusvaldkonna palkade tõstmine on olnud hea soolist palgalõhet vähendav tegur.

Ekspert 3: „jah, see on kindlasti viimase kümne aasta positiivne muutus, mis on otseselt riigi poolt tehtud ja mis otsapidi ka tegelikult võiks ju mõjutada laiemalt seda pilti, kes selles sektoris töötab. Ehk siis kindlasti üks mõtteid selle taga oli ka see, et kui lihtkeeles väljendudes kooli õpetaja palk on kõrgem, siis võib-olla rohkem mehi lähebki sinna tööle.“

Siin on väga oluline riigipoolne panus ning nagu mainis ka kaks intervjuueeritavat, võib taas märgata muutusi, kui palkade tõstmise positiivne trend peatub, mis omakorda võib mõjutada palgalõhet jällegi negatiivses suunas.

Kuigi küsimust analüüsiti ekspertide poolt mõlemast vaatenurgast, vastati valdavalt, et kuigi seda on keeruline detailselt analüüsida, on Eesti kümne aastaga palju arenenud.

Ekspert 5: „ühest küljest võiks öelda, et kuna viimase kümne aasta jooksul on näha olnud soolise palgalõhe vähenemist, kui me vaatame statistikat, siis võiks arvata, et pigem nende negatiivsete (ehk süvendavate tegurite) poole pealt ei ole juurde tulnud“.

Teisest küljest märgiti, et kuna soolist palgalõhet mõjutavad paljud erinevad faktoreid, siis kindlasti on **süvendavaid** tegureid viimase kümne aastaga juurde tulnud ja põhjuste ring on väga lai. Kuigi antud küsimuses viidati värskete uuringuandmete puudusele, et sellele küsimusele täpsemalt vastata, toodi palgalõhet süvendavatest teguritest välja, et protsess soolise palgalõhe vähendamise puhul on aeglane ning pikalt veninud, mis omakorda aeglustab lahendusteni jõudmist.

Et Eesti sooline palgalõhe on Eurostati andmetel Euroopa Liidu suurim, ei ole enam üllatus ekspertidele ega ka ühiskonnas üldiselt, kuid palgalõhet mõjutavate tegurite väljatoomine tekitab senini raskusi. Näiteks arutlesid eksperdid 1 ja 2 pikalt selle üle, millised tegurid üldse palgalõhet mõjutavad, ning mainisid, et „kaks kolmandikku sellest lõhest pole seletatav tavapäraste teguritega nagu inimese vanus, ametiala või ettevõtte tegevusvaldkond“. Samuti tõid eksperdid sisse oma arvamusi nii meeste ja naiste erinevast tootlikkusest kui ka naiste piiratud võimalustest töötada pikki päevi, tehes lisatunde. Mõnedki eksperdid mainisid, et suures osas mõjutavad inimese tasu paindlikkus, näiteks lähetustes osalemine ja tööle pikemalt jäämine ning läbirääkimisoskus palga osas. Kuigi sel puhul ei saa võrrelda otseselt

mehi ja naisi, on näiteks vanemapuhkusele minejate seas ikka enam naisi kui mehi. Sellest tulenevalt, nagu ekspert 2 mainis, „*põhjustavad ligi 40% soolise palgalõhe kasvust kogu elu jooksul tegelikud või eeldatavad karjäärikatkestused*“, mis on eriti seotud just laste saamisega, ning see on samuti üks väga suur soolist palgalõhet süvendav tegur. Seetõttu mõjutab ekspertide arvates laste saamine naiste palka just seetõttu, et see tekitab katkestusi tööelus vanuses, mil inimkapitali investeeringute tasuvus on suurim ning tagajärjena jääb lapsepuhkusele minev töötaja teistest maha.

c) Tööturu sooline segregatsioon

Sarnaselt eelmises lõigus alustatud teemale on ekspertide hinnangul tööturu horisontaalne segregatsioon olnud üsna suur palgalõhe mõjutaja.

Ekspert 1: „*Uuringud on toonud ka selle välja, et ongi naised tegelikult juba aegade algusest tegelenudki reeglina selliste pehmemate erialadega, meie mõistes nõ pehmematega, aga tegelikult võiks olla just suundumus ja ütleme, ühiskondlik julgustus ka sinna, et oleksid tegelikult sellised tehnoloogilised erialad majanduslikult naistele jällegi kasulikumad olnud, et see ongi see.*“

Antud juhul ei maininud eksperdid otsest segregatsiooni negatiivset mõju palgalõhe tekkimisele, vaid kirjeldasid seda kui üht mõjutavat aspekti, mille on tekitanud ühiskondlik surve. Jätkates ekspert 1 mõttega, on naised koondunud siiski valdavalt teistele aladele, näiteks tervishoid, haridus ja sotsiaaltöö, kus reeglina on palgad madalamad ning siin on oluline roll naise isiklikul eelistusel.

Ekspert 1: „*Mina omandasin neli aastat tagasi teise magistrikraadi, aga ma omandasin selle sellisel erialal, mis on mulle tohutult südamelähedane, aga kus ma saan reaalselt vähem palka kui esimeselt erialalt.*“

Sellest järeldub, et eksperdi arvates on elukestev õpe erialadel, mis inimesele isiklikult meeldib Eestis hästi propageeritud, võib valdkonniti palgalõhe aspekt tugevalt sisse tulla. Kokkuvõtteks domineeris ekspertide seas arvamus, et soolist palgalõhet süvendavaid tegureid on keeruline analüüsida, kuna ajad on muutunud ja vastavad uuringud antud teemal puuduvad. Seetõttu ei saa analüüsida, kas vanemapuhkuse hüvitis või palgaläbirääkimiste oskused on muutnud viimase kümne aastaga palgalõhet süvendavaks teguriks või mitte, kuna statistika näitab lõhe jätkuvat langustrendi. Ühe osana tõid mõned eksperdid välja, et võibolla saab uuemate palgalõhet süvendavate teguritena tuua välja varade lõhe, mis on 2019. aasta uuringute

järgi 45% meeste kasuks. Lisaks arvas ekspert 2, et antud probleemi süvenedes võib palgalõhe minna tulevikus üle varade lõheks.

Oluline punkt soolise palgalõhega tegelemisel on selle probleemi tajutavus Eesti ühiskonnas ehk kas inimesed tunnetavad, et neid on töötasu arvutamisel kuidagi diskrimineeritud. Kuigi inimeste teadlikkus ekspertide arvates on muutunud kümne aastaga oluliselt paremaks, nõustus valdav osa eksperte, et tegelikult inimene ei taju palgalõhet, ei mõtle selle peale iga päev ning see ei mõjuta teda. Näiteks mainiti, et inimese teadlikkust on tõstetud vaid numbrite näitamise meedias, mille puhul oleme Euroopas oma palgalõhega esimesel kohal.

Ekspert 4: „*Ma arvan, et kuna kahjuks on ikkagi sageli nii, et sellest räägitakse ainult, kui sellest soolise palgalõhe numbrist ja siis postitatakse sotsiaalmeediasse neid edetabeleid, kus me siis juhime Euroopas. Aga sellest nagu kaugemale tegelikult ei minda, et miks see nii on või mida saaks teha? Noh, et siis inimesed võib-olla ei suuda enda kogemust sellega täpselt kokku viia. Pigem puutub inimene võib olla iga päev kokku sellega: „et kõik noh, ma küll ei tea, ma ei ole sellega kokku puutunud, järelikult seda ei ole“.*“

Sarnase, kuid natuke teise arvamusena antud teemal tuli välja ekspert 5: „*Jah, sooline palgalõhe on suur probleem sellepärast, et tegelikult arvab inimene, et selle taga on puhtalt ainult sama töö eest saadav palk, mis ei ole niiviisi.*“ Ekspert 5 lisas veel, et tihtipeale ei saa tööandjad ja organisatsioonid aru, kes peaks antud probleemiga tegelema ning „*ei nähta oma rolli nende probleemide lahendamisel*“. Selle tõttu on teavitustööle veel ruumi, et kõik mõistaksid, et palgalõhe puhul räägitakse Eesti palkade keskmisest.

Tuginedes Bacchi (2012) teoreetilisele lähenemisele, mille eesmärk on tuvastada väljakujunenud mõtteviise probleemide esitluses, uuriti ekspertidelt seoses palgalõhe aeglase vähenemisega, kas ühiskond peaks leppima, et naised on vähem tasustatud kui mehed. Sellest tulenevalt läheneti vastuses kitsamalt võrdse tasu vaatenurgast kui palgalõhehoiakute muutmisest ühiskonnas üldiselt ning küsimusele vastati valdavalt lühidalt ja konkreetset „ei“. Nagu ekspert 4 mainis, on erinev palk üks ebavõrdsuse näitaja, millega ei tohiks leppida, peaksime selle probleemiga tegelema nii era- kui ka avalikus sektoris. Teine aspekt, mida eksperdid mainisid, oli see, et tihtipeale ühiskonnas ei saada aru, et naiste väiksem palk põhjustab ka laste suuremat vaesust, sest ligi 20% lapsi kasvatab üksikema. Mõnevõrra teistsuguse arvamusena tuli välja ekspert 7, mainides, et kuigi probleem on terav, peaks

ühiskond hoidma mingisugust tasakaalu ning sundmeetodil naistele rohkem maksta ei oleks väga hea idee.

Ekspert 7: „Ka tööle minnes naiste palgaootus versus meeste palgaootus on ikkagi ka väga erinev ja kui see tööandjana tahad endale tipptasemel meest, siis saab siis see maksab ühte summat, kui sa tahad tipptasemel naist, maksad teist summat. Miks eelistatakse mingite kohtadel meest naisele või naist mehele? See on juba tööandja, selline valik ja seda õigust ei saa temalt lõpuni ära võtta, et ta ise valib ja komplekteerib omale vastava töötajaskonda [...] Paratamatult tekib see nii-öelda palgaline erinevus sisse. [...] Et selles mõttes lõpuni seda lõhet ei saagi välistada, aga tähtis on see, et see baasosa oleks enam-vähem samades raamides.“

4.2.2. Ekspertide hinnangud soolise palgalõhe käsitlusele riiklikes arengukavades ja seaduslikus raamistikus

a) Riigi tegevusest ei piisa soolise palgalõhe vähendamiseks

Ekspertintervjuude teine osa keskendus riiklikele arengukavadele ja üldisele seadusraamistikule, mis ekspertide seas kohati lahkkelisid tekitas. Valdavalt domineeris ekspertide seas arvamus, et olemasolevatest seadustest ja arengukavadest **ei piisa** soolise palgalõhe probleemi lahendamiseks ning otsustustasandil on huvi väike.

Ekspert 6: „ei piisa, loomulikult mitte, ei piisa sellepärast, et meil on tükk maad minna, aga ausalt öeldes kõigil 192-l riigi maailmas on tükk maad minna, et seda probleemi lahendada, nii nagu Islandis, kus vastav seadus olemas võrdse palga seadus, kus on meetmed ja siis see karistamine ette nähtud nendele, kes ei maksa võrdse või võrdväärse töö eest võrdset palka meestele ja naistele. Aga see on ainult maailmas üks riik ja selle nimi Island.“

Samuti mainisid peaaegu pooled intervjueeritavad Riigikogu XIII koosseisu ajal valminud soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise eelnõu (soolise palgalõhe vähendamise eelnõu), sõnades, et ilmselt hindaksid nad olukorda teisiti, kui seaduse muutmine oleks läbi läinud. Näiteks arvas ekspert 5, et sel juhul oleks võimalik paremini mõõta olukorda organisatsioonisiselt, analüüsides, milliseid muudatusi peaks läbi viima (näiteks värbamispraktikas), et vähendada palgalõhet. Valdavalt domineeris ka arusaam, et soolise palgalõhe puhul ei saa enam ootama jääda, kuni ajaga asi paremaks läheb.

Ekspert 4: „Õiguslik raamistik [...] kuna mulle tundub, et see on üks nendest teemadest, kus ei piisa sellest, et ootame lihtsalt ajaga läheb kõik paremaks. Et väga paljud inimõiguste ja ühiskondliku võrdsuse teemad on sellised, et see ootamine...kogu aeg peab natukene selline nügimine toimuma ja läheme ajaloos nii palju tagasi, et räägime

naiste valimisõigusest, et seal on samamoodi, et see ei ole tulnud lihtsalt sellega, et ainult istusid ja ootasid rahulikult kannatlikult, et äkki lõpuks neile antakse midagi.“

Kuigi domineeris positsioon, et praegustest seadustest ja arengukavadest ei piisa palgalõhe vähendamiseks, vastas ekspert 7 antud küsimusele: „*Mõnes mõttes võiks ju öelda, et piisab. Teistpidi, võtame statistika lahti, vastus on ju, et ei piisa.*“ Ekspert lisas: „*Kindlasti on arengukavades seatud konkreetsed eesmärgid ja see sisuline protsess on kõik õige. Küsimus on, kas sellel on ka poliitiline taust, viimaks seda kõike ellu.*“ Kuigi ekspertide hinnangul on arengukavade koostamine ja seaduste osakaal väga tähtis, tekib küsimärk nende rakendamise osas, mis hõlmaks lisaks avaliku sektori kaasamisele ka erasektorit, puudutades kõiki tööandjaid ning töötajaid. Lisaks arvas ekspert 7, et kuigi poliitiline tahe on oluline, peab muutuma ka inimese suhtumine ja hoiakud antud teemal. Ekspertide jutu põhjal võib järeldada, et kuigi seadustes võiksid olla punktid selgemini ja konkreetsemalt välja toodud, ei muuda ainult seaduse muutmise midagi.

b) Riigi tegevusest piisab soolise palgalõhe vähendamiseks

Kuigi domineerivamas positsioonis arvati, et käimasolevatest seadustest ja arengukavadest, mis käsitlevad soolist võrdõiguslikkust ja sealjuures ka soolist palgalõhet, ei piisa lõhe vähendamiseks, arvasid mõned eksperdid vastupidiselt, et **piisab**. Rääkides konkreetsetest seadustest, mainis ekspert 2: „*Mida rohkem me tahame seadust teha ehk seadustega asju reguleerida, siis neil võib olla tegelikkuses hoopis vastupidine mõju.*“ Sarnaselt lähenes ka ekspert 3, et „*päris kõike ei maksa ikkagi seadusesse raiuda*“, põhjendades, et „*elu on palju mitmetahulisem ja põnevam [...] inimene ikkagi peab ise teadvustama, et seadusel on lisaks tekstile ka mingi mõte, mis tegelikult kandub ju ellu üle.*“ Sellest tulenevalt ei poolda eelnevalt nimetatud eksperdid nn ülereguleerimist. Arengukavade poolelt mainiti heaolu arengukava tähtsust soolise palgalõhega tegelemisel, kuid näiteks arvas ekspert 7:

„*Ükski dokument ei ole mingi ime, et sa võid selle dokumendi heaks kiita, saada poliitilise heakskiidu, aga siia taha jääb mingisugune... ütleme see reaalne ellu rakendamine, üks asi on arengukava, kuhu me tahame liikuda, teine asi on tegevuskava ja tegevuskava puhul on neid muutujaid nagu väga palju. Alates rahalisest mõõtmest, poliitilisest tahtest, erinevate osapoolte kokkuleppest (tööandjad, ametiühingud, mis iganes).*“

Samuti mainiti, et kuigi palgalõhe on märgilise tähtsusega, on praegu tekkinud valukohti hoopis teistes valdkondades ning kuna palgalõhe on tasapisi vähenemas, ei peetud lõhe

prioriteetseks ning samuti ei ole hetkel vaja muid meetmeid võtta. Näiteks avaldas ekspert 7 arvamust, et soolise palgalõhega tegelemine „*eeldab eelkõige poliitilist tahet, praegu ei ole ühtegi eelnõud ühestki fraktsioonist, ei ministeeriumi poolt ega ka ühiskonna poolt mingit niisugust huvigruppide poolset survet*“, mis võib olla üks punkt, miks teema on jäänud venima ning protsess on aeglane.

c) Arengukavade ja uuringute praktiline mõju palgalõhe probleemile

Kuigi esimeste intervjuude puhul küsis autor ekspertide käest konkreetselt heaolu arengukava kohta, uurisin mõnelt intervjuueeritavalt arengukavade kohta ka üldiselt, võttes lisaks juurde projektid, mida soolise palgalõhe tausta uurimiseks ja lahenduste väljapakkumiseks tehtud on, näiteks soolise võrdõiguslikkuse Voliniku büroo InWeGe projekt (Võrdõigusvolinik, 2019), Tallinna Ülikooli REGE projekt (<http://rege.tlu.ee/>) ning uurisin intervjuueeritavate käest, kui palju on antud projektidel ja uuringutel võimalik poliitikat mõjutada. Üllatusena sain antud lisaküsimusele ekspertidelt väga erinevaid vastuseid, nii mõnelgi puhul läksid arvamused lahku uuringute vajalikkuse osas. Kokkuvõtteks nõustusid kõik eksperdid, et eelnevalt nimetatud projektide, uuringute ja Sotsiaalministeeriumi poolt koostatud arengukavadeta oleks raske otsuseid rakendada.

Ekspertide arvamused läksid lahku selles aspektis, et kuigi uuringud on vajalikud, siis ilma poliitilise tahteta puudub neil mõte.

Ekspert 6: „*Kui pole poliitilist tahet, siis ei ole, teadlased võivad kasvõi pea peal seista, kui nad soovivad, aga kuhugi mitte miski ei liigu. See on nagu hüüdjä hää kõrbes.*“

Sama ekspert mainis, et kuigi teadlased peaksid palgalõheprobleemiga kindlasti tegelema, on olulisim selle mõju hindamine, et see jõuaks ka poliitilisse otsustusse ning „*see, kuidas teadlased ütlevad, et kas see palgalõhe protsent on üks-kaks protsenti üles või alla, see jätab poliitikud sügavalt külmaks, eriti meespoliitikud*“. Seetõttu arvas antud ekspert, et seni, kuni on Eesti Valitsuses domineerivas positsioonis mehed, jääb palgalõhe teema tagaplaanile, kuni avastatakse möödapääsmatud probleemid, näiteks palgalõhe protsent läheb järsku kõrgemaks või mõni organisatsioon paistab silma suure lõhega.

Ehkki antud juhul töötavad intervjuueeritavad erinevates ametites, kus nad soolise palgalõhe teemaga seotud on, leidis teine ametnik, et „*seni ei ole uuringutega õnnestunud välja*

selgitada nii-öelda sajabrotsendiliselt kõiki põhjusi, meil on üsna suur selgitamata palgalõhe osa“. Seepärast arvas ekspert 5, et läbiviidavate uuringute roll on tähtis, kuna need aitavad selgitada soolise palgalõhe seni selgitamata põhjusi, mis aitab probleemi poliitikamaastikul esile tõsta. Ekspert 4 jäi antud juhul neutraalseks, mainides:

„Aga nii kindlasti ei ole, et sellest üldse kasu ei ole. See andmete olemasolu on igasuguse probleemi lahenduse otsimise puhul see esimene koht, sest et kui ei ole andmeid, siis saab öelda, et ei ole probleemi [...] Kui on ikkagi lauale panna, et vaadake, siin on viisteist protsenti, see tuleb sealt, sealt, sealt ja sellised probleemid, et sealt nagu saab edasi minna.“

d) Kolmanda sektori mõju soolise palgalõhe vähendamisele

Mõistmaks ka kolmanda sektori mõju soolise palgalõhe vähendamisele, uuris autor intervjueeritavate käest, kui suur roll on kolmanda sektori osalejatel poliitika mõjutamiseks. Kuigi 4 intervjueeritavat eksperti ei olnud kolmanda sektori tegevustega kursis, mistõttu loobus küsimusele vastamast, arvas teine osa, et kolmanda sektori osakaal on suur.

Ekspert 6: *„Väga selge surve roll, tähendab, et võib ohjeldamatult palju konverentse, webinare ja kõikvõimalikke seminare teha. Tilk tilga haaval ikkagi on ikkagi see, et süveneb nagu teadlikkus. Aga teine asi on seesama, et nimetatud seaduseelnõu, mis poolt pandud kalevi alla, et, et seda nüüd nagu tagasi nõuda, et kus see on, mis see sai. Nii et see on sõna otseses mõttes survegruppide ja lobistide teema, mida nad peaksid nii-öelda pressima ja, ja survestama, sest see on nende püha kohus, et miski hea asi ei jääks nii-öelda tahaplaanile.“*

Sellest tulenevalt mainis ka ekspert 5, et *„kui riik tuleb välja ka õigusliku algatusega, siis eelnõuga, siis selle protsessi erinevates osades on kodanikuühiskonna kaasamise kohad täiesti olemas“.* Lisaks nimetas antud ekspert koostööd kolmanda sektoriga ka partnerluseks, täiendades oma seisukohta sellega, et *„partnerid aitavad meil tõsta ühiskonna erinevate osapoolte teadlikkust ühiskonnas esinevatest soolise ebavõrdsuse probleemidest ja nende lahendamise vajadusest ja võimalustest“.* Teist vaatenurka kasutas ekspert 4, kes sõnas, et *„kui võtta kõik Eesti need vabaihendused, kes tegelevad laias laastus, ütleme inimõigustega [...], et on need organisatsioonid, kes saavad n-ö kiusamise osaliseks, ja siis on need, keda kutsutakse kogu aeg laua taha“.* Seetõttu on raske hinnata kolmanda sektori mõju poliitilistes otsustusprotsessides, kuid ekspertide vastustes avaldus pigem vabaihenduste positiivne mõju poliitika rakendamise juures.

e) Riigikogu XII koosseisu soolise palgalõhe vähendamise eelnõu tajutud mõju

Seadusliku raamistiku küsimuste hulgas uuriti ekspertidelt, kuidas hindavad nad 2018. aasta soolise palgalõhe vähendamise eelnõu sisu ja menetlusprotsessi. Kuigi enne antud küsimuseni jõudmist mainisid kõik eksperdid Riigikogu XIII koosseisu seaduse muutmise eelnõu olemasolu ja tähtsust ka teiste küsimuste juures, koondab autor intervjuude vastused antud alapeatükki. Nagu mainitud, arvasid eksperdid, et eelnõu ülesvõtmine oli juba suur võit ning võimalik, et RK koosseisu püsides oleks meil praegu käega katsutav võimalus soolise palgalõhe vähendamiseks. Samuti arvati, et valitsuse tasandil on see üks suuremaid samme, mis astutud.

Vaadates tagasi 2018. aasta sügisesse, kui soolise võrdõiguslikkuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu menetlusse võeti, arvas ekspert 2, et „*eks see riigi vaade ongi erakondade nägu*“, samas täiendas ekspert 3, et „*see ei ole erakordne, vaid asi on tavapäraseks praktikas, et asjad jäävadki nii lihtsalt*“. Sarnase vaatega tuli välja ka ekspert 6, arvates, et „*valitsus ja ka koalitsioon on muutunud, tänane koalitsioon on lihtsalt väga teistmoodi inimestest koosnev*“. Sellest tulenevalt märgivad intervjuueeritavad, et seaduse muutmine sõltub suuresti erakondadest, poliitilisest survest ning millised on prioriteedid valitsustasandil.

Kuigi analüüsitav seaduseelnõu on praeguseks juba ajalugu, uuriti ekspertidelt, kui suur on tõenäosus, et eelnõud uuesti menetlema hakatakse. Kõik sõna võtnud eksperdid mainisid, et kuigi eelnõu on dokumentides olemas ning see ei kao n-ö sahtlist kuhugi, kaheldi ikkagi selle uuesti menetlusse võtmises. Samuti arvati, et kui peaks tekkima olukord, et soolise palgalõhega hakatakse uuesti rohkem tegelema, siis kujul, nagu see oli 2018. aastal, seda kindlasti menetlusse ei võeta. Näiteks arvas ekspert 3 nii:

„Eelnõudega ikkagi on nii, et tekstid need jäävad alles ja aeg-ajalt ikkagi, nii poliitikud kui ka näiteks ametnikud võtavad enda sahtlist mingi vana kirjutise välja ja üritavad sellega uuele ringile minna. Küsimus on ju kõik kontekstis, niiet päris välistada mitte midagi ei saa, aga eks see majanduslike mingi laiem sotsiaalne kontekst ka muutub ajapikku. Nüüd see kontekst, kust üks või teine eelnõu oli kirjutatud viis aastat tagasi, et see ei pruugi tähendada seda, et olgugi, et see võib-olla on ideaalne tekst.“

Analüüsides, miks on vähetõenäoline, et eelnõu samal kujul lähiajal Riigikokku jõuab, mainis ekspert 5: „*Selleks, et ta nii-öelda jõuaks sinna punkti, on tegelikult ikkagi vajalik see,*

et jälle Sotsiaalministeerium algataks ja viiks valitsusse ning Valitsus saadaks ta Riigikogusse.“ Sellest tulenevalt on tänases Eestis soolise palgalõhega tegelemise protsess aeglasem, kuna 2020. aastate kriis on näidanud suures osas kätte valukohad teistes valdkondades, mis lükkab soolise võrdõiguslikkusega tegelemise edasi. Samuti mainis ka ekspert 6, et *„selle koalitsiooni, kes alustas 2019. aasta valimiste tulemusena, koalitsioonilepe ei sisalda sellist asja, järelikult on see kalevi all ja see ei ole mitte kuhugi liikunud, nii lihtne see ongi.*“ Samuti arvasid eksperdid, et antud küsimuse puhul on keeruline sõna võtta, kuna riik on muutunud ning huvi valitsustasandil soolise palgalõhega tegelda on pigem vähenenud. Näiteks arvas ekspert 4, et pole võimatu, kui juhtpositsiooni haarab hoopis erasektor ning hakkab soolise palgalõhega tegelema ettevõttesiseselt, kaasates ka teisi ettevõtteid. Samuti lisas ekspert, et *„muutuse loomine mingisuguses ettevõttes on ju lihtsam kui see, et kogu ühiskonnas.*“

4.2.3. Soolise palgalõhe tulevik ja lahendusvariandid ekspertide pilgu läbi

Intervjuude eelviimases viimases osas uuris autor ekspertidelt, millised võiksid olla võimalikud lahendused soolise palgalõhe vähendamiseks. Kuigi antud juhul on soolise palgalõhe tulevik pigem oletatav, oskasid kõik oma valdkonna eksperdid analüüsida Eesti kitsaskohti ning pakkuda edasisi arenguid soolise palgalõhe vähendamise osas. Vastates küsimusele, milliste soolise palgalõhe põhjustega on riik tegelenud süvitsi, andsid eksperdid 1,2,3 väga põhjaliku analüüsi, millega tegelemine on riigi fookuses olnud ning millised tegurid aitavad soolise palgalõhe vähenemisele kaasa. Näiteks juba eelnevalt mainitud palgaläbirääkimiste oskused ning hariduse ja eriala valik, kui ka isade kaasatus lapsehoolduses, tööaja paindlikkus ja ettevõtete läbipaistvam palgapoliitika.

a) Isade kaasatus lapsehoolduses

Eelnevalt nimetatud teguritest mainis enamik eksperte, et isade kaasatus lapsehoolduses on võrreldes kümne aasta taguse ajaga väga palju arenenud, kuid antud süsteem vajab veel täiendusi.

Ekspert 4: *„Mulle meeldib see, et see on selles mõttes sooneutraalne, et jah, sünnituspuhkust, raseduspuhkust saab võtta ainult see, kes sünnitab või on rase. Aga, et see, kes selle lapsega kodus on, niiüld see on jäetud inimeste enda otsustada.“*

Ekspert 5: *„Vanemapuhkuste, vanemahüvitise süsteemi on muudetud paindlikumaks. Näiteks väga konkreetse asjana selle aasta juulist tegelikult ju pikenes isapuhkus kolmekümne päevani. See ei lahenda automaatselt ära seda probleemi, et tõesti meil vanemapuhkusele minejate seast on jätkuvalt valdava osa emad.“*

Kuna üks soolist palgalõhet süvendavaid tegureid on just lapsehoolduspuhkusele minek ning samal ajal ka noorte emade rahaline kaotus, arvas ekspert 6:

„Eestis on minu meelest see vanemapuhkus liiga helde see kaheksateist kuud on helde sellepärast, et reeglina perekonnas on langetatud geniaalne otsus, et tuleks olla vanemapuhkusel naisel põhiliselt üks. Lühidalt, kolm aastat tööturul kaasaegses maailmas kõrval olles, on naisele tehtud karuteene tähendab lihtsalt sellepärast, et ta on jäänud sinna nii-öelda kolme aasta tagusesse aega ja temaga on väga lihtne manipuleerida.“

Seega arvas antud ekspert, et selle ajaga, kui naine on lapsega kodus, võib ta kaotada oma kvalifikatsiooni ning tööle naastes on naistel väga raske sulanduda töörutiini ning julgus palka juurde küsida kaob. Seetõttu arvas ekspert, et antud tuleks kärpida kindlasti emapuhkust ning võrdsustada see isapuhkusega, et mõlemal vanemal oleksid võrdsed võimalused lapsega kodus olemiseks. Teise vaatenurga alt arvas ekspert 4, et võimalik, miks isapuhkuse populaarsus ei ole tõusnud, on see, et *„kui sa töötad sellises töökeskkonnas, kus see, et kui sa oled mehena lapsega kodus... on küllalt neid kohti, kus see on veel ikkagi selline imelik ja paljud inimesed ei taha olla imelikud arusaadavalt.“* Seetõttu domineeris ekspertide seas arusaam, et antud aspektidele on võimalik lahendusi luua vaid seadusandlike mehhanismidega ning samuti tõsta ühiskonna teadlikkust järjepidevalt lapsepuhkuse, eriti isapuhkuse valdkonnas.

b) Läbipaistvam palgapoliitika

Teine oluline nüanss, millele kõik eksperdid intervjuude käigus tähelepanu pöörasid, on ettevõtete läbipaistev palgapoliitika. Kuigi kõik eksperdid nõustusid, et palkade läbipaistvus on

oluline samm soolise palgalõhe vähendamiseks, läheneti probleemi lahendusele erinevatest vaatenurkadest. Näiteks mainis ekspert 5: „Tegelikult meil ei ole väga häid süsteeme loodud selleks, et inimesed tegelikult teaksid, kui palju kas siis sama tööd või siis võrdväärset tööd veel enam tegevad kolleegid palka saavad.“ Samuti lisas ta, et „avaliku sektori palkade avalikustamine on lihtsam samm, sest juba praegu on kõigi avalike teenistujate palgad nime ja numbriga vähemalt kord aastas välja pandud“. Ka ekspert 7 mainis, et riigina saab eelkõige kujundada ainult avalikku sektorit, mille eeskujul peaksid ka teised sektorid sellega rohkem kaasa minema. Samuti lisas ta, et palkade avalikustamine ei ole lihtne tegevus, vaid üsna ajakulukas ning pikk protsess. Väga konkreetse ja arutleva arvamusega tuli välja ekspert 6:

„Mina leian, et väga-väga selgelt olukorda lahendada ja parandada meede, mida seadusandlus võiks reguleerida, on see, et Eesti palgad oleksid avalikud. Sest siis kaoks ära see, kui noor inimene või ükskõik töötaja kuhugi püüab kandideerida või ka saadab oma CV, kus ta ei tea seda, mis teda ees ootab. Ja kui see lahendus palgavahemikust on siiski ebaõiglane või suur häma, sellepärast et sealt ei tule välja, kui palgavahemik on umbes 400 kuni 500 eurot, mis tähendab, et inimene reeglina eeldab, et see ei ole see kõige väiksem ja ettevõtja reeglina rehkendab just, et ta saab selle nagu kõige madalamalt. Mina leian, et üks sellistest reguleerimist vajavatest või riigi poolt tehtavatest sammudest on palgad avalikuks. Meil on hetkel seaduse järgi palk konfidentsiaalne.“

Kui intervjueeritavatelt uuriti, kuidas palku täpsemalt avalikustada, vastas ekspert, et „töökuulutused ei kirjuta ainult töövõtja ja töötaja kohustustest, mida kõike tema peab oskama[...].Tähendab, et siis töökuulutustel kajastuks ka töötasu ja jällegi mitte nagu vahemikena, sest et see on eksitav ja see on kuidagi poolel teel.“ Üsna sarnaselt, kuid teise vaatenurga alt arvasid ka eksperdid 1, 2, 3, et tegelikult ligikaudu vaid 1/6 palku on hetkel avalikud ning need on välja toodud pigem vahemikena, mis ei ütle inimesele otseselt midagi. Samas õpetajate palgad ei ole praegu avalikud, kuid neid on võimalik välja arvutada. Oluline nüanss, millele viimased eksperdid tähelepanu pöörasid, on see, kuidas palku täpsemalt avalikustama peaks.

Ekspert 3: „kui ettevõttes A ja O töötab kümme inimest ja selle kümne inimese palgad on selged, et ühe inimese palk on selline ja teise inimese palk selline jne [...]Siis tegelikult ei ütle see meile midagi[...]See on rohkem vormi küsimus, kuidas neid palkasid avalikustada. Või sa võtadki näiteks, et inimene, näiteks Mari Kask on saanud siis läinud aastal nii palju tulu ja maksnud nii palju sotsmaksust. Okei, mitte tema ei maksnud seda, aga ikkagi. Aga noh, et tegelikult see ei pruugi sulle mitte midagi öelda.“

Kõik eksperdid arvasid, et eelkõige avaliku sektori palgad peaksid olema avalikud, haarates kaasa ka erasektori, kuid antud juhul oleks vaja töötada läbi palkade avalikustamise süsteem, mis oleks kasulik nii ametnikele kui üldisemalt kõigile Eesti elanikele.

Nii Eestis kui ka Euroopa Komisjonis on käimas projektid, mis aitaksid kaasa palkade läbipaistvuse tõstmisele. Näiteks soolise võrdõiguslikkuse Voliniku InWeGe projekt ja Euroopa Komisjoni direktiivi eelnõu. Palkade läbipaistvuse teemal koostatud InWeGe projektiga, on astunud juba suur samm edasi palkade läbipaistvuses ning projektiga kursis olevate ekspertide hinnangul annab palgarakendus hea ülevaate, kui palju erineva valdkonna esindajad palka saavad.

Vaadates Eesti lähitulevikku, leidsid eksperdid, et Euroopa Komisjoni direktiivi eelnõu on samuti hea algatus palkade läbipaistvuse suurendamiseks Euroopa Liidu liikmesriikides. Näiteks mainis ekspert 6, et soolise palgalõhe probleemi puhul *„on palju tegelikult poliitikute käes ja siin tasuks silmas pidada, et Euroopa Komisjon on palkade läbipaistvuse direktiivi välja käinud, mis on väga hea ja millega valitsus peab tegelema“*. Kuigi antud direktiivi eelnõu on hetkel töös, ei osata ennustada lõpptulemust. Antud juhul vaatasid eksperdid eelnõu praktika tõenäosust Eestis erinevast vaatenurgast. Kui ekspert 6 arvas, et kuigi direktiiv on hea ning valitsus peab sellega tegelema, aga *„kuivõrd ta seda prioriseerib, sellesse mul praegu usku ei ole“*, siis ekspert 5 arvas, et kuigi lõpptulemust me ei tea, seisab Euroopa Komisjon tugevate meetmete taga, mis on meile kindlasti väga kasulik.

c) Kes peaks ekspertide hinnangul soolise palgalõhe probleemiga tegelema?

Intervjuude viimases osas uuris autor ekspertide käest, kes peaks nende meelest soolise palgalõhe probleemiga otseselt tegelema ning kiiresti kerkis esile vastus „kõik“, põhjendusega, et sooline palgalõhe ei ole vaid avaliku sektori probleem, vaid hõlmab kõiki ühiskonna kihte.

Ekspert 2: *„Sellepärast ma ei ütlekski ühtegi riigiasutust, sest et riikidel on seadusega kohustus, olenemata nimest peavad kõik edendama soolist võrdõiguslikkust, et sellega ongi nagu kõik öeldud ja mitte ainult riigi poole pealt, vaid ka erasektori.“*

Kuigi otseselt riigiasutusi antud küsimuse puhul teiste ekspertide poolt ei mainitud, arvas ekspert 7, et eelkõige peavad head eeskuju näitama avaliku sektori asutused, tõmmates oma poliitikaga ka erasektori tähelepanu, sest *„eks iga ministeerium peab eeskuju näitama, aga*

eelkõige see peab olema sotsiaalministeerium. Nende roll ja töö on sellega tegelda“. Ekspertide vastustest võib järeldada, et soolise palgalõhe probleem põimib paljudesse valdkondadesse sisse, mistõttu tõuseb esile nii avaliku, kui ka erasektori koostöö ning sellele järgnevad ka muutused. Samuti annaks ühiskonna parem informeeritus probleemi olemusest lisandväärtuse ettevõtete palgapoliitika kujundamisel.

Kuigi ekspertide hinnangul on hetkel väga keeruline tulevikku prognoosida, arvati üldiselt, et kuigi sooline palgalõhe väheneb visalt, oleme siiski liikumas positiivses suunas. Lisaks puudub mõne eksperdi hinnangul tänases Eestis otsene nõudlus soolise palgalõhe vähendamise osas. Näiteks mainis ekspert 7:

Ekspert 7: „Praegusel hetkel meil oleks tulnud soolise palgalõhe temaatika mingeid eelnõusid, mida me oleks menetlenud. Ma küll ei mäleta ja ka rahvaalgatust ei ole tulnud selles mõttes või mõne huvigrupi algatust. Ma küll ei mäleta, et meil oleks olnud kirju, algatusi, eelnõusid ja järelikult see on ka mingi sõnum poliitikutele, järelikult see ei ole see prioriteet, millele praegu rõhku panna heas või halvas mõttes, aga noh, nii praegu nagu hetkel tundub.“

Sarnaselt sõnas ka ekspert 5, et poliitilise tahte puudumise tõttu on meetmete võtt praeguses olukorras keeruline ning otsustustasandil on fookus läinud teiste Eesti ühiskonna olulisimate teemade, näiteks tervishoiu, peale.

Kokkuvõte ja järeldused

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärk oli uurida, milline on olnud Eesti riigi roll soolise palgalõhe vähendamisel viimase kümne aasta jooksul ning analüüsida, kuidas hindavad riigipoolset tööd selles küsimuses soolise võrdõiguslikkuse valdkonnaga tegelevad ametnikud ja poliitikud. Kuigi sooline palgalõhe on jätkuvalt langustrendis, on lõhe väga aeglase vähenemise tõttu oluline välja selgitada, kuidas on riik prioriseerinud soolise palgalõhe probleemi ja millised on detailsemad tegurid, millega riik peab tõhusamalt tegelema. Nii mitmedki varasemad uuringud ja analüüsid on tuvastanud soolise palgalõhe selgitatud ja selgitamata tegureid, uurides, millised on vajalikud lahendused lõhe vähenemiseks, kuid hetkel puudub selgem ülevaade, kuidas on uuringute tähtsust hinnatud riigisektoris ning vastavalt sellele tegutsetud.

Töö teoreetiline osa andis esmalt ülevaate soolise palgalõhe kujunemise kohta Läänemaailmas. Soolise palgalõhe probleemiga tegeleti esialgu kitsamalt, võrreldes samal ametikohal töötavate naiste ja meeste töötasusid. Sellest ajast alates on soolise palgalõhe kujunemisele andud suurema tõuke Ameerika Ühendriikides koostatud seadused, näiteks võrdse palga seadus. Hilisemalt laienesid Läänemaailma reformid ja seadused ka ülejäanud maailmale, mõjutades sellega ka võrdse palga arenguid Euroopa Liidu aluslepingutes, mille olemasolu oli liikmesriikide jaoks esmatähtis. Eesti riigi tegevuse analüüs soolise palgalõhe vähendamisel põhines riiklike poliitikadokumentide ja ekspertintervjuude analüüsil. Autor tugines tulemuste analüüsimisel Carol Bacchi WPR- (*What's the problem represented to be?*) teoreetilisele lähenemisele, mistõttu järgis nii dokumentide-, kui ka ekspertintervjuude analüüs Bacchi poolt välja töötatud küsimusi, näiteks milles on soolise palgalõhe probleem, millised on riigi strateegiad, kuidas kajastub teemaga seotu dokumentides ja millest jätakse rääkimata.

Dokumentide analüüsi esimeses pooles selgus, et pärast majanduskriisi on alates 2010. aastate algusest soolisele palgalõhele hakatud rohkem tähelepanu pöörama, kui lisaks soolise võrdõiguslikkuse edendamisele keskenduti ka palgalõhe aspektile eraldi. Sellest tulenevalt on Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel tehtud mitmed uuringud just 2009-2011. aastate vahemikus, keskendumaks palgalõhe tegurite ja poliitikameetmete väljaselgitamisele, mis annavad hea aluse probleemi päevakorda toomisest avalikus sektoris. Suurt tähelepanu pöörati

ka inimeste teadlikkuse tõstmisele, et ühiskond teaks ja mõistaks soolise palgalõhe probleemi olemust. Seetõttu eristub Sotsiaalministeeriumi poolt koostatud arengukavades üha enam suurenev soolise palgalõhe lahendamise vajalikkus just strateegilise poole pealt. Kuigi strateegilise poole pealt annavad arengukavad väga hea ülevaate tegevussuundadest ning võimalikest lahendustest, on praktiline pilt olnud teistmoodi ning vaid väike osa eesmärkidest jõuab Valitsuse tegevusprogrammidesse, mis seab kahtluse alla probleemiga tegelemise tähtsuse. Näiteks leiab Valitsuse tegevusprogrammist 2019-2023 aastateks üsna minimaalse eesmärgi vähendada soolist palgalõhe nelja aastaga vaid 2,5%, mis on vähe ning antud juhul on sellega ka piiratud.

Ehkki riigi ühest vaatenurgast on soolise palgalõhe teemale rohkem tähelepanu pööratud, näiteks läbi Sotsiaalministeeriumi arengukavade, ei kajastu probleemiga tegelemise olulisus ka erakondade valimisprogrammides, mis sisaldavad poliitilisi ettepanekuid ja tõlgendusi, ühiskonnas aktuaalsetele probleemidele läbi poliitikute vaatevälja. Sellest tulenevalt uuris autor kahe viimase (2015. ja 2019. aastate) Riigikogu valimise jaoks koostatud valimisprogramme ning võrdles omavahel nende eesmärke soolise palgalõhe vähendamise osas. Kuigi probleem on terav ning Eesti on jätkuvalt palgalõhe näitaja poolest Euroopa Liidus esikohal, ei ole Eesti erakonnad palgalõhe aspekti prioriseerinud, mistõttu on probleemi kajastus ja poliitiline tahe puudulik ning vajaks rohkem tähelepanu. Analüüsist järeldub, et erakondade fookus on pigem teiste valdkondade, näiteks hoolekandeteenused ja ühiskonna tervisliku seisundi lahendamise suunas, jättes palgalõhe aspekti kõrvale. Kuigi antud juhul on valdkonnad omavahel tugevalt seotud ning kaudne mõju soolisele palgalõhele olemas, puudub detailsem analüüs, miks ja kuidas võib mõne muu valdkonna edendamine tuua kasu palgalõhe vähendamisele.

Analüüsides riigi panust soolise palgalõhe vähendamise osas, koostas autor dokumendianalüüsist tuletatuna ekspertintervjuude kava, uurimaks soolise võrdõiguslikkuse valdkonnas töötavate ekspertide arvamusi ja hoiakud. Kõik intervjuueeritavad olid soolise võrdõiguslikkuse küsimustega kokku puutuvad riigiteenistujad. Intervjuusid analüüsides selgus, et ekspertide arvamused olid üsna mitmekesised, paljude ekspertide hoiakud samastusid, kuid oli palju ka eriarvamusi. Kõik intervjuueeritavad eksperdid nõustusid, et inimeste teadlikkuse tõstmine läbi teavituskampaaniate on olnud Eesti puhul hea ning andnud

märgatavaid tulemusi. Seetõttu arvasid eksperdid, et kuigi viimase kümne aastaga on sooline palgalõhe vähenenud ning süvendavaid tegureid ei ole otseselt juurde tulnud, on siiski palgalõhe põhjuste ring väga lai ning palgalõhe mõjutavate tegurite väljatoomine tekitab siiaamaani raskusi.

Intervjuude käigus tekitas ekspertide seas suuremat lahkeli arvamused riiklike arengukavade ja seadusliku raamistiku teema. Ligi pooled intervjuueeritavatest arvasid, et olemasolevatest seadustest ja arengukavadest ei piisa soolise palgalõhe probleemi lahendamiseks, analüüsides seda palgalõhe protsendi aeglase vähenemise ja otsustustasandi väikese huvi tulemusena. Teistpidi vaadatuna olid eksperdid üle reguleerimise vastu ning arvati, et käimasolevatest seadustest ja arengukavadest piisab. Sarnane lahkeli tekkis ka uuringute ning projektide vajalikkuse küsimuses, kui ekspertide arvamused läksid lahku antud aspektis, et kuigi uuringud on vajalikud, siis ilma poliitilise tahteta puudub sellel mõte. Teiste ekspertide seas domineeris arvamus, et ilma uuringuteta, ei ole võimalik probleemi lauale tõsta ning kuna veel ei ole õnnestunud kõiki palgalõhe põhjuseid välja selgitada, on uuringud ja projektid esmatähtsad.

Tulevikulahenduste puhul oskasid intervjuueeritavad eksperdid tuua välja nii mitmeidki tegureid, millega Eesti riik peaks veel tegelema, näiteks palkade läbipaistvuse suurendamine ja isade suurem kaasatus lapsehoolduses. Samuti mainiti selgesõnaliselt nii era-, kui ka avaliku sektori koostöö vajalikkust soolise palgalõhe vähendamisel. Kuigi intervjuude puhul mainiti tihti, et poliitilise tahte ja otsese nõudluse puudumise korral on väga raske hetkel suuremaid eesmärke täita, nähti enamasti avaliku sektori ning eelkõige Sotsiaalministeeriumi eeskuju olulisust. Samuti mainiti, et kuna sooline palgalõhe on jäänud tagaplaanile, pole võimatu, et erasektor antud juhul palgalõhe edendamise enda peale võtab, kaasates teisi ka ettevõtteid.

Antud bakalaureusetöö uurimus on oluline selgitamiseks välja, kui võrd palju ja kuidas pöörab riik tähelepanu aktuaalsetele probleemidele Eesti ühiskonnas ning mida saaks teha teisiti. Näiteks saab töö põhjal järeldada, et arvamuste mitmekesisuse ja detailse tegevussuuna puudumise tõttu on keeruline ilma otsese poliitilise tahteta soolist palgalõhe mõjutada ning antud probleem jääb riigi poolt vaadatuna prioriteetidest välja. Teistpidi vaadatuna, ei saa analüüsi tulemuste põhjal väita, et riigi osakaalu vähenemine palgalõhe küsimuses võib viia taas lõhe protsendi suurenemiseni ning sel juhul on senine panus tulutu. Sellest tulenevalt saab

lõputöö edaspidiste uurimisvõimalustena uurida nii era-, kui ka avaliku sektori tööd tervikuna, näiteks kuidas panustavad erasektori osalejad soolise palgalõhe vähendamisse, milliseid meetmeid on kasutatud ning kuidas on riigipoolne töö nende palgapoliitikat mõjutanud. Lisaks oleks huvitav uurida, kuidas näevad riigi panust soolist palgalõhe kogunud inimesed ning milliseid lahendusi välja pakutakse.

Kasutatud allikad

Abbott Watkins, T. (2018). The ghost of salary past: Why salary history inquiries perpetuate the gender pay gap and should be ousted as a factor other than sex. *Minn. L. Rev.*, 103, 1041.

Alumäe, T., & Tilk, O. (2019). Advanced Rich Transcription System for Estonian Speech. *arXiv preprint arXiv:1901.03601*.

Anspal, S., Biin, H., Kallaste, E., Karu, M., Kraut, L., ja CENTAR, E. R. K. (2009). Sooline palgalõhe. *Teoreetilise ja*.

Anspal, S., Kraut, L., ja Room, T. (2010). Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs. *Uuringuraport. Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium*.

Armstrong, M., & BARON, A. (1995). The job evaluation. London: IPD.

Bacchi, C. L. (1999). *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. Sage.

Bacchi, C. (2012). Introducing the 'What's the problem represented to be?' approach. *Engaging with Carol Bacchi: Strategic interventions and exchanges*, 21-24.

Belkin, M. (2020). Martin Helme: palgalõhe regulatsioon tuleks leevendada nende kaotamiseni. *Tallinn: Geenius Meedia OÜ*. Allikas:

<https://raha.geenius.ee/rubriik/uudis/martin-helme-palgalohe-regulatsioon-tuleks-leevendada-nende-kaotamiseni/> (07.12.2020)

Blau, F. D., & Kahn, L. M. (2003). Understanding international differences in the gender pay gap. *Journal of Labor economics*, 21(1), 106-144.

Blau, F. D., & Kahn, L. M. (2007). The gender pay gap: Have women gone as far as they can?. *Academy of Management Perspectives*, 21(1), 7-23.

BNS. (2018). Riigikogu asub kärpima soolist palgalõhet. *Tallinn: Postimees*. Allikas:

<https://poliitika.postimees.ee/6413233/riigikogu-asub-karpima-soolist-palgalohet> (15.10.2020)

Burri, S. (2014). *EU gender equality law, update 2013*. European Union.

- Burri, S. D. (2019). National cases and good practices on equal pay.
- Chamberlain, A. (2016). Demystifying the gender pay gap. *Mill Valley, CA: Glassdoor*.
- Dworkin, G. (1972). Paternalism. *the Monist*, 64-84.
- Daly, M. (2005). Gender mainstreaming in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 433-450.
- Defeis, E. F. (1999). The treaty of Amsterdam: the next step towards gender equality. *BC Int'l & Comp. L. Rev.*, 23, 1.
- Dey, J. G., & Hill, C. (2007). *Behind the pay gap*. American Association of University Women Educational Foundation. 1111 Sixteenth Street NW, Washington, DC 20036.
- Eespere, K. (2016). Soolise võrdõiguslikkuse küsimused. *Tervise arengu instituut. Sotsiaaltöö ja sotsiaalpoliitika erialaajakiri Sotsiaaltöö*. Allikas:
https://intra.tai.ee/images/prints/documents/146789980772_ST2_eri_2016_web.pdf
(05.01.2020)
- Eesti Naiste Ümarlaud (ENÜ). (2005). Euroopa Ühenduse soolise võrdõiguslikkuse teejuht aastaks 2006-2010. Esitatud European Women's Lobby poolt. Allikas:
<http://www.enu.ee/enu.php?keel=1&id=283> (29.09.2020)
- Eesti Statistika. (2019). Palgalohe. *Tallinn: Eesti Statistika*. Allikas:
<https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/palgalohe>
(13.10.2020)
- Eesti Statistika. (2019). Palgatöötajad. *Tallinn: Eesti Statistika*. Allikas:
https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu_tooturg_palgatootajad_aastastatistika/TT2589/table/tableViewLayout2 (24.11.2020)
- Eesti erakond Isamaa. (2020). Valimisplatvormid 2015. ja 2019. aastate valimisteks. Allikad:
<https://svensester.ee/valimised/valitsemisprogramm/> (07.12.2020)
https://isamaa.ee/iwp/wp-content/uploads/2019/01/Isamaa-programm-RK-valimisteks_PDF_fin2019.pdf (07.12.2020)

Eesti Keskerakond. (2020). Valimisplatvormid 2015. ja 2019. aastate valimisteks. Allikad:

https://www.keskerakond.ee/files/Keskerakonna_valimisplatvorm_2015_aasta_Riigikogu_valimisteks.pdf (07.12.2020)

https://www.keskerakond.ee/files/Eesti_Keskerakonna_Programm_XVII.pdf (07.12.2020)

Eesti Konservatiivne Rahvaerakond. (2020). Valimisplatvormid 2015. ja 2019. aastate valimisteks. Allikad:

<https://ekre.ee/riigikogu-2015/> (07.12.2020)

<https://ekre.ee/ekre-programm-riigikogu-valimisteks-2019/> (07.12.2020)

Eesti Reformierakond. (2020). Valimisplatvormid 2015. ja 2019. aastate valimisteks. Allikad:

https://www.reform.ee/Valimisprogramm_2015_web.pdf (07.12.2020)

https://www.reform.ee/sites/default/files/uploads/Reformierakonna_valimisprogramm_2019_printimiseks_a4.pdf (07.12.2020)

Eesti Sotsiaaldemokraatlik Erakond. (2020). Valimisplatvormid 2015. ja 2019. aastate valimisteks. Allikad:

<https://www.sotsid.ee/wp-content/uploads/2016/10/SDE-programm-2015-RK-valimised.pdf> (07.12.2020)

<https://www.sotsid.ee/wp-content/uploads/2019/05/2019-PROGRAMM-10%CC%83plik-kinnitatud.pdf> (07.12.2020)

Euroopa Komisjon. (2020). Komisjoni teatis euroopa parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. *Soolise palgalõhe vähendamist käsitleva ELi tegevuskava (2017–2019) rakendamise kohta.*

Allikas: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/ET/COM-2020-101-F1-ET-MAIN-PART-1.PDF> (25.11.2020)

Euroopa Komisjon. (2019). The gender pay gap situation in the EU. Allikas:

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu_en#facts-and-figures (24.09.2020)

- Euroopa Parlament. (2015). Women and education in the EU. *European Parliament infographic*. Allikas: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/551301/EPRS_ATA\(2015\)551301_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/551301/EPRS_ATA(2015)551301_EN.pdf) (14.12.2020)
- Euroopa Parlament. (2015). Equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation. *European Parliament*. Allikas: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0351_EN.html (30.12.2020)
- Euroopa Parlament. (2020). Gender pay gap in Europe: facts and figures (infographic). *European Parliament news*. Allikas: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200227STO73519/gender-pay-gap-in-europe-facts-and-figures-infographic> (29.09.2020)
- Euroopa Liit. (2020). EU Treaties. Allikas: https://europa.eu/european-union/law/treaties_en (29.09.2020)
- Eurostat. (2018). Gender pay gap statistics. *Statistics explained*. Allikas: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics (30.09.2020)
- Figart, D. M. (2000). Equal pay for equal work: The role of job evaluation in an evolving social norm. *Journal of Economic Issues*, 34(1), 1-19.
- Gitt, C. E., & Gelb, M. (1976). Beyond the Equal Pay Act: Expanding Wage Differential Protection Under Title VII. *Loy. U. Chi. Lj*, 8, 723.
- Harrik, A. (2020). Uuring: sooline palgalõhe tekib Eestis ettevõtte sees. *Tallinn: ERR*. Allikas: <https://novaator.err.ee/1065549/uuring-sooline-palgalohe-tekib-eestis-ettevotte-sees> (30.09.2020)
- HISTORY Editors. (2017). Equal Pay Act. *A&E Television Networks*. Allikas: <https://www.history.com/topics/womens-rights/equal-pay-act> (28.09.2020)
- Karu, M., Kallaste, E., Kraut, L., Rõõm, T., Turk, P., ja Anspal, S. (2010). Sooline palgalõhe Eestis. Poliitikameetmete analüüs.

National Park Service. (2016). Equal Pay Act of 1963. *U.S.- Department of Interior*. Allikas: <https://www.nps.gov/articles/equal-pay-act.htm> (25.11.2020)

Newell, A., & Reilly, B. (2001). The gender pay gap in the transition from communism: some empirical evidence. *Economic Systems*, 25(4), 287-304.

Osila, L. (2015). Some facts about the gender pay gap in Estonia. *Country fact sheet funded by the PROGRESS programme of the European Union*.

Pollack, M. A., & Hafner-Burton, E. (2000). Mainstreaming gender in the European Union. *Journal of European public policy*, 7(3), 432-456.

Tallinna Ülikool. (2019). Uurimisprojekt soolise palgalõhe vähendamine. *Tallinn*. Allikas: <http://rege.tlu.ee/> (23.12.2020)

Smith, M. (2012). Social regulation of the gender pay gap in the EU. *European Journal of Industrial Relations*, 18(4), 365-380.

Soolise Võrdõiguslikkuse ja Võrdse Kohtlemise Volinik. (2020). Allikas: <https://volinik.ee/> (15.10.2020)

Soolise võrdõiguslikkuse seadus (20.01.2019). *Riigi Teataja I*. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/738642?leiaKehtiv> (24.11.2020)

Sotsiaalministeerium, E., V. (2011). Sooline palgalõhe Eestis. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 2/2011. Allikas: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/toimetised_20112.pdf (14.10.2020)

Sotsiaalministeerium, E., V. (2016). Heaolu arengukava eelnõu 2016-2023.

Sotsiaalministeerium, E., V. (2016). Soolise võrdõiguslikkuse programm 2018-2021. Allikas: https://www.sm.ee/sites/default/files/lisa_4_soolise_vordoiguslikkuse_programm_2019-2022_0.pdf (13.10.2020)

Sotsiaalministeerium, E., V. (2009). Sotsiaalministeeriumi arengukavad. Allikad: <https://www.sm.ee/et/sotsiaalministeeriumi-valitsemissala-tegevuspohine-eelarve> (27.11.2020)

- Sotsiaalministeerium, E., V. (2019). Heaolu arengukava ja lisadokumendid. Allikas: <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023> (14.10.2020)
- Statistika, E. (2015). Soolise võrdõiguslikkuse näitajad/Indicators of Gender Equality. *Tallinn: Eesti Statistika.*
- Statistikaamet. (2019). Ametite kuupalgad. *Tallinn: Eesti Statistika.* Allikas: <https://ametipalk.stat.ee/> (15.12.2020)
- Valitsus, V. (2015). Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020. Allikas: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/rahvastiku_tervise_arengukava_2009-2020_taiendatud_2012.pdf (15.10.2020)
- Valitsus, V. (2015). Arengukava täitmise 2015. a aruanne. Allikas: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/kodar_aruanne_2015._aasta_kohta.pdf (15.10.2020)
- Valitsus, V. (2015). Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015–2019. Allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/3030/6201/5006/231klisa.pdf> (14.10.2020)
- Verloo, M. M. T. (2005). Mainstreaming gender equality in Europe: A critical frame analysis approach.
- Võrdõigusvolinik. (2019). Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise Volinik. InWeGe projekt. Allikas: <https://volinik.ee/inwege/> (25.11.2020)

Lisa

Intervjuu kava

Soolise palgalõhe hoiakud üldiselt

1. Palun rääkige, kuidas puutute tööalaselt soolise palgalõhe teemaga kokku? Eksperdi hoiakud ja roll soolise palgalõhega tegelemisel.
2. Kas Teie hinnangul on viimase kümne aasta jooksul tulnud soolist palgalõhe süvendavaid tegureid juurde?
3. Kuidas tajutakse teie arvates Eestis soolist palgalõhe? On ühiskonna praegune lähenemine problemaatiline?
4. Kas ühiskond peaks rohkem leppima sellega, et naised on vähem tasustatud, kui mehed? Palun selgitage. Millised on Teie hoiakud antud väite suhtes?

Arengukavad, seaduslik raamistik ning kolmas sektor

5. Kas Teie arvates piisab olemasolevatest seadustest ja arengukavadest SPL probleemi lahendamiseks? (Kui mitte, siis mida veel selles osas vaja oleks?)
6. Millist rolli mängib SPL vähendamisel heaolu arengukava? (Samuti kuidas mõjutab palgalõhe süvenemist asjaolu, et siiani domineerivad valitsustasandil pigem mehed?)
 - a. Vaadates heaolu arengukavas välja toodud eesmärki, vähendada soolist palgalõhe 2019ks aastaks 20,1%-ni, kuid Statistikaameti poolt välja toodud andmetes oleme me selleks aastaks jõudnud 17,1%-ni, siis kas võib öelda, et mingi eesmärk on juba täidetud?
7. Kuivõrd olete kursis SPL vähendamise eelnõuga Riigikogus ja kuidas hindate selle eelnõu sisu ja menetlusprotsessi?
8. Kui üks Riigikogu koosseis lõpeb ning eelnõu jääb menetlemata, kuigi suur töö on juba ära tehtud, siis millest sõltub, kas Riigikogu järgmine koosseis seda ka uuesti menetlusse võtab? (Ma mõtlen selle all seda, et kui suure tõenäosusega koosseisu vahetamine kõik eelneva koosseisu töö ära nullib)

9. Kui suur roll on kolmanda sektori osalejatel otsustusprotsessis ning? Kui suur võimalus ja kui tugevalt on nendel asutustel poliitikat mõjutada? (Võttes arvesse SPL vähendamiseks tehtud projekte ja ka näiteks Eesti Naisteühenduste Ümarlaud)

Tulevik ning võimalikud lahendused

10. Milliste soolise palgalõhe põhjustega on riik tegelenud süvitsi? (riigi tegevus siamaani, näiteks isapuhkused või segregatsioon)
11. Kas Teie hinnangul tegeleb riik SPL probleemiga piisavalt? Kui ei, siis miks mitte? Kui jah, siis kuidas aitavad Teie arvates praegused tegevused SPL realselt vähendada?
12. Mida peaks riik tegema, et vähendada SPL-i? Millised riigiasutused peaksid selle probleemiga tegelema?
13. Millised on Eesti (lähi)tulevikuvaated soolise palgalõhe vähendamise osas, arvestades olemasolevaid SPL vähendamise tegevusi?
14. (Teie enda isiklik ja Teie organisatsiooni rolli kohta SPL lahendamisel: Milline roll on Teil ning Teie organisatsioonil soolise palgalõhe vähendamisel? Saan küsimust kohendada vastavalt intervjuueeritavale (Näiteks Kaja Kallase puhul: Milline on Reformierakonna roll SPL vähendamisel?))

Lõpetuseks: Kas soovite lõpetuseks SPL teemal veel midagi öelda?