

KUIDAS VÄHENDADA SOOLIST PALGALÕHET?

ÜLEVAADE MITMETASANDILISE KVALITATIIVUURINGU PÕHITULEMUSTEST

RASI
TALLINNA
ÜLIKOOL

Kadri Aavik, Pille Ubakivi-Hadachi,
Maaris Raudsepp, Triin Roosalu



Uuringu on tellinud Sotsiaalministeerium ja seda rahastab Eesti Teadusagentuur Euroopa regionaalarengu programmi „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine (RITA)“ tegevuse 1 „Strateegilise TA tegevuse toetamine“ lepingu nr 7.2-2/19/2 raames.

Aavik, K., Ubakivi-Hadachi, P., Raudsepp, M., Roosalu, T. (2020). *Kuidas vähendada soolist palgalõhet? Ülevaade mitmetasandilise kvalitatiivuuringu põhitulemustest*. RASI toimetised nr 11. Tallinn: Tallinna Ülikool.

SISUKORD

1. Uuringu fookus ja eesmärgid	3
2. Teoreetilised lähtekohad ja varasemad uuringud.....	5
3. Metoodika.....	8
4. Lühikokkuvõtte tulemustest ja järeldusi	10
4.1. Kuidas mõtestavad tööandjad, töötajad ja riigi esindajad SPL-i? Millised tagajärjed on nendel arusaamadel SPL-i jätkumisele?.....	10
4.2. Kes ja kuidas peaks SPL-i probleemi lahendama?	13
4.3. Millised asjaolud kujundavad SPL-i organisatsioonides? Kuidas?	13
4.4. Millised on töötajate kogemused SPL-iga?.....	19
4.5. Kokkuvõtteks. Peamisi hoiakuid ja tegutsemisviise, mis pärsivad SPL-i vähendamist Eesti tööturul	19
5. Soovitused SPL-i vähendamiseks	21
5.1. Riigile	21
5.2. Tööandjale.....	22
6. Kasutatud allikad	24

1. UURINGU FOOKUS JA EESMÄRGID

Võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega, on Eestis jätkuvalt kõige suurem sooline palgalõhe (edaspidi SPL)¹. Naiste brutotunnitasu on keskmiselt 17,1% (Statistikaamet 2020) kuni 22,7% (Eurostat 2018a)² meeste omast väiksem. Varasemad uuringud ei ole suutnud selgitada suuremat osa SPL-ist (Anspal jt 2010; Espenberg jt 2014; Täht jt 2019). SPL on üks olulisemaid soolise ebavõrdsuse indikaatoreid ühiskonnas, peegeldades sugude vahel ebaõiglaselt jagunenud kohustusi ja hüvesid ning seda naiste kahjuks. SPL-il on negatiivsed tagajärjed naiste eneseteostusvõimalustele ja elukvaliteedile olevikus ja ka tulevikus, kuna palga suurus mõjutab teisi sissetulekuvorme (vanemahüvitis, pension jne) (Sotsiaalministeerium 2011: 7). SPL ei ole ainult naiste probleem, vaid puudutab otseselt ka mehi, lapsi ning pere- ja soosuhteid ühiskonnas. Näiteks on leitud mh seos SPL-i ja naistevastase vägivalda vahel: SPL-i vähenedes väheneb ka naistevastane vägivald (Aizer 2010). Eestis ja Taanis on Euroopa kõige suurem osakaal lastega peredest, kus last või lapsi kasvatab üksikvanem (vastavalt 28% ja 29%) (Eurostat 2018b). Üksikvanemaga pered on keskmisest oluliselt suurema vaesusriskiga³, mis vähendab otseselt nende laste võimalusi. Üksikvanemad, kellest enamiku moodustavad naised, on tööturul keerukamas olukorras, kuna neil on suurem majanduslik vastutus ja väiksem ajaline paindlikkus perekohustuste tõttu. Kuna omal soovil töölt lahkumise puhul ei kaasne õigust ka riigipoolsetele toetusmehhanismidele nagu töötuskindlustushüvitisele, siis on eriti üksikvanematel väiksem võimekus tööturul oma töötingimusi ja palka läbi rääkida. Seega, SPL-i kaotamine on laiemalt oluline õiglasema ja sidusama ühiskonna ehitamiseks. Palgavõrdsus on oluline eesmärk ka Euroopa Liidu põhiväärtustes ja kokkulepetes. Euroopa sotsiaalõiguste samba esimese peatüki järgi (Euroopa Komisjon, kuupäev puudub) on naistel ja meestel „õigus saada võrdväärse töö eest võrdset tasu.“

Probleemi lahendamisel on tööandjatel oluline roll. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse järgi on Eesti tööandjatel kohustus hoida ära sugude ebavõrdselt kohtlemist ning edendada soolist võrdõiguslikkust oma organisatsioonis. Selle üks oluline komponent on SPL-i vähendamine. Aktiivsete pingutuste tegemine SPL-i vähendamiseks aitab tööandjatel töötajaid võrdselt kohelda, neid enam väärtustada ja motiveerida ning nende tööga rahulolu suurendada.

Teie käes olev lühikokkuvõte annab ülevaate TLÜ rahvusvaheliste sotsiaaluuringute instituudi (RASI) läbi viidud kvalitatiivsest uuringust, mis on tehtud teadusprojekti „Soolise palgalõhe vähendamine“ (REGE, rege.tlu.ee) raames ja mis täiendab mh selle kvantitatiivset osa (vt näiteks Täht jt 2019). Kvalitatiivse uuringu **eesmärk on pakkuda uusi teadmisi SPL-i kujunemisest Eestis. Uuringu käigus tuvastasime mõningaid SPL-i kujundavaid mehhanisme – mõttemustreid ja tegutsemisviise – ja uuringu aruandes avame nende tausta.** Kuigi SPL-i vormib suuresti ka tööturuväline kontekst, keskendub uuring eelkõige tööturul toimuvale. Uuring käsitleb tööturul olulisi osapooli, kelle tegevuse tulemusel SPL tekib, jätkub, süveneb või väheneb. Uuringus keskendume kolmele analüütilisele tasandile: makro- (riik), meso- (organisatsioonid) ning mikrotasandile (töötajad). Keskne tähelepanu on mesotasandil ehk organisatsioonides toimival, kuna oluline osa, hinnanguliselt ligikaudu kolmandik SPL-ist on seletatav Eestis organisatsiooni

¹ SPL-i teada saamiseks lahutatakse meessoost töötajate keskmisest brutotunnipalgast naissoost töötajate keskmine brutotunnipalk ja saadud tunnivalgavahe jagatakse meessoost töötajate keskmise brutotunnipalgaga.

² Statistikaameti ja Eurostati SPL-i arvutamise meetodika on erinev. Eurostat ei arvesta alla kümne töötajaga organisatsioone ning põllumajanduse, metsamajanduse, kalapüügi, avaliku halduse ja riigikaitse tegevusalasid.

³ Eesti statistikaameti andmetel elas 2018. aastal absoluutses vaesuses 2% leibkondadest, üksikvanematest 5% ning suhtelises vaesuses 22% kõigist leibkondadest, üksikvanematest 35%.

tasandi tunnustega (Masso, Meriküll ja Vahter 2020; Täht jt 2019). Lisaks loodavale uuele teadmisele annavad kvalitatiivse uuringu tulemused sisendit projekti teistesse SPL-i analüüsidesse ning aitavad välja töötada digitööriistu SPL-i vähendamiseks.

Senistes SPL-i käsitlustes on valdavalt uuritud naisi ning nende palga mahajäämust meeste omast. Uuringu tulemustega vaidlustame arusaama, mille kohaselt on probleem naistes ja ebasoodsal positsioonil olevates gruppides laiemalt. Näiteks, ühe SPL-i põhjusena Eestis toovad majandusteadlased välja naiste nõrgemad läbirääkimisoskused (Masso, Meriküll ja Vahter 2020). Selliste näiliselt individuaalsete asjaolude või isikuomaduste taga peituvad aga selgelt struktuursed tegurid, mis pärsivad naiste võimalusi edukalt palga üle läbi rääkida. Käsitleme uuringus selliste väärtuste kujundamist tööturul ja organisatsioonides, mis annavad eelise maskuliinse normiga enam sobituvatele ja interseksionaalselt⁴ privilegeeritud (Aavik 2015) töötajatele. Seejuures lähtume teoreetiliste lähtekohtadena kriitilistest soo- ja tööturu-uuringutest (vt nt Acker 1990, 2006), kriitiliste mees- ja maskuliinsusuuringute uurimisvaldkonna põhitõdedest (vt nt Hearn 2004), interseksionaalsest perspektiivist (Crenshaw 1989, 1991; Lykke 2011; Cho, Crenshaw & McCall 2013) ning markeerimata gruppide ja nähtuste uurimise põhimõtetest (Brekhus 1998; Frankenberg 1997).

SPL-i tagamaade mõistmisel tuginema peamiselt intervjuude ning dokumentide analüüsile. Anname sissevaate nelja Eesti organisatsiooni argitegevustesse ja hoiakutesse, mis SPL-i kujundavad. Andmete analüüs põhineb kvalitatiivse temaatilise analüüsi (Braun & Clarke 2006) põhimõtetel ning lähenemisel „Kuidas probleemi esitatakse?“ (Bacchi 2012), mille abil tuvastasime eri osapoolte arusaamu SPL-i probleemist ning võimalikest lahendustest sellele. Selles lühikokkuvõttes anname ülevaate valitud konkreetsetest SPL-ile omistatud tähendustest ja palgatavadest, mis SPL-i taastluea ja süvendada aitavad.

Uuringuraporti täisversioon on kättesaadav aadressilt <https://www.tlu.ee/yti/teadusrahvusvaheliste-sotsiaaluuringute-keskus/repositoorium> ning see sisaldab anonümiseeritud väljavõtteid intervjuudest, et illustreerida analüüsi tulemusena välja joonistunud diskursusi ja tavasid.

⁴ Interseksionaalsus viitab mitme sotsiaalse kategooria (nt sugu, rass, klass jne) koosmõjule inimeste kogemustes ja identiteetides, mille tulemuseks on marginaliseeritus ja/või privilegeeritus ühiskonnas. Interseksionaalne privilegeeritus tähistab olukordi, kus indiviididel on teatud sotsiaalsetest kontekstides võimalused ja eelised tänu nende privilegeeritud positsioonile soo, vanuse, rahvuse ja teiste relevantsete kategooriate mõttes korraga (vt lähemalt Aavik 2015).

2. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD JA VARASEMAD UURINGUD

Kvalitatiivseid uurimusi SPL-i kohta on väga vähe nii Eestis kui ka mujal, kuna peamiselt on fookuses olnud mõõdetavad tegurid, mis selgitavad SPL-i teket ja ulatust. Kvalitatiivselt saab uurida SPL-i mõõdetamatuid aspekte – ühelt poolt SPL-i kohta levivaid diskursusi ning teisalt SPL-i kujundavaid asjaolusid. Samuti võimaldab kvalitatiivne analüüs avada selle nähtuse kontekstuaalset tausta.

Senised kvalitatiivsed SPL-i uuringute eesmärk on enamasti olnud täiendada kvantitatiivseid andmeid ning need on keskendunud mingile konkreetsele SPL-iga seotud ja seda mõjutavale aspektile. Üks mahukaim SPL-i käsitlev kvalitatiivne uuring Eestis on Centari ja Praxise juhtumiuuring (Kallaste jt 2010), mis käsitles kuut erineva profiili ja erineva SPL-iga Eesti organisatsiooni, eesmärgiga selgitada, kuidas on nendes organisatsioonides SPL seotud palgasüsteemi ja personalipraktikatega. Autorid tõid välja, et ühelt poolt seadustega reguleeritud ning teisalt asutuse korraldatud palgasüsteem võib kujundada liigse reguleerituse tulemusel olukorra, kus „palgakorraldus võib osutada üsna keerukaks ja läbipaistmatuks“ ning need kaks süsteemi ei toeta alati üksteist (Kallaste jt 2010: 9). Leiti ka, et isegi reguleeritud süsteemides ei ole välistatud isikupõhised otsused, mis aitavad kaasa SPL-i süvenemisele (samas). Need tulemused rõhutavad veelgi vajadust keskenduda juhtide ja otsustajate individuaalsetele vaadetele ning töötajate kogemustele selles küsimuses, et paremini mõista, kuidas luua selliseid lahendusi, mis toetaksid SPL-i vähendamist organisatsioonides süsteemselt.

Lisaks leidub uuringuid, mis ei käsitle otseselt SPL-i, kuid selgitavad, milline on oma töös soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise temaatikaga kokkupuutuvate või seaduse järgi neid väärtusi edendama pidavate osapoolte (tööandjad, riigiametnikud) teadlikkus nendes küsimustes.

Näiteks selgus uuringu „Võrdse kohtlemise edendamine ja teadlikkus Eestis“ (Balti Uuringute Instituut ja TLÜ RASI: Kallas jt 2013) tulemusena, et võtmepositsioonil otsustajate (tööandjad, riigiametnikud, hariduse, meedia ja kodanikuühiskonna eksperdid) teadmised võrdse kohtlemise seaduse sisust on küllalt üldised ja abstraktsed. Ilmnes, et isegi kui tuntakse võrdse kohtlemise seadust, ei osata seda rakendada konkreetsete ebavõrdse kohtlemise juhtumite mõtestamiseks. Selle asemel lähtutakse olukordade hindamisel pigem oma intuiitivistest arusaamadest. Samuti selgus, et eksperdid ei tea tööandjate kohustust edendada ja tutvustada oma töötajatele võrdse kohtlemise põhimõtteid.

2015. aastal avaldatud „Uuring soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise kohta tööandjate seas ja indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks“ (Praxis: Turk jt 2015) selgitas, et organisatsioonide juhid ja personalijuhid tõid põhilise soolise võrdõiguslikkuse probleemina töösuhetes välja just SPL-i. Samuti selgus, et tööandjate teadlikkus soolise võrdõiguslikkuse seadusest on pigem kesine.

2017. aasta uuringust „Võrdse kohtlemise edendamise kohustuse teadlikkus ja rakendamine ministriumides“ (Eik jt 2017) selgus, et enamik ministriumide pole võrdse kohtlemise seadust otseselt töös kasutanud. Isegi kui võrdse kohtlemise põhimõtted on töös aluseks, viidatakse pigem teistele õigusaktidele ja direktiividele. Kui üldiselt tähtsustati võrdse kohtlemise põhimõtte olulisust, siis esines ka suhtumist, kus seda peeti vaid Sotsiaalministeeriumi vastutusalaaks ning enda tööd sellega ei seostata.

Võrreldes senistes uuringutes käsitletuga, annab teie käes olev uuring sissevaate enamatesse olukordadesse, diskursustesse ja tegutsemisviisidesse, mis tööturul ja konkreetsemalt organisatsioonides SPL-i kujundavad. Aspektid, millele keskendusime, tulenesid ühelt poolt varasematest uuringutest ja teisalt selle uuringu empiirilise materjali analüüsist, mille käigus joonistusi välja peamised olukorrad, mis SPL-i kujunemist mõjutavad (sh edutamine, palgaläbirääkimised). Nendes kontekstides kasutatud diskursused ja rakendatud käitumisviisid kujundavad SPL-i olulisel moel. Teisisõnu on tegu **SPL-i seisukohast kriitiliste olukordadega töösuhtes.**

Uurides SPL-i kujunemist Eestis, lähtume sotsiaalkonstruktivistlikust paradigmast (Berger & Luckmann 1966), mille kohaselt on sotsiaalne reaalsus ühiskonnaliikmete ühise ja järjepideva tähendusloome tulemus. See tähendab, et **SPL-i näol ei ole tegemist paratamatu, vaid sotsiaalselt kujuneva ja kujundatava nähtusega.** Seega keskendub kvalitatiivne uurimus tähendustele ja tõlgendustele, mida relevantsete osapooled (uuringu kontekstis eelkõige tööturul tegutsejad) **SPL-ile omistavad.** Seega on valdavalt rõhk diskursiivsel tasandil. Diskursus on tähenduste ja ütluste kogum, mis üheskoos loovad konkreetset versiooni reaalsusest (Burr 1995: 48) ehk teisisõnu, sündmuste teatav raamistamise viis. Diskursustel on oluline seos materiaalse reaalsusega. Nähtuste teatud viisil raamistamine kiidab heaks just selliselt kujundatud reaalsust, muutes selle tähendusrikkaks ning teised versioonid reaalsusest mõeldamatuks (Jørgenson & Phillips 2002: 5). See omakorda viib teatud käitumiseni, jättes kõrvale teised tegutsemisvõimalused. Seega, **diskursused on tihedalt seotud tegutsemisviisidega ehk** vaadelda tuleks diskursiivset ja mitte-diskursiivset (ehk materiaalsel) tasandil omavahel põimununa. Näiteks: seni, kuni ühiskonnaliikmete vahel kehtib vaikumise kokkulepe, et tööd, mida teevad tavapäraselt naised (näiteks koolieelse lasteasutuse õpetaja), on vähem tasustatud ehk vähem väärt kui tööd, mida valdavalt teevad mehed (näiteks autolukksepp), jääb SPL püsima. Seega, arusaamad SPL-ist ning soost ja soolisest (eba)võrdsusest laiemalt viivad konkreetsete organisatsiooniliste tavade ning toimimiseni tööturul, välistades teised, ning vastupidi: domineerivad tavad ja diskursused organisatsioonis kujundavad SPL-i.

Uuringus pöörame erilist tähelepanu SPL-i kujunemisele organisatsioonides, kus seda vormivad **igapäevategevused** (sh juhtimis- ja personalitavasid). Sugu (ning ka teised sotsiaalsed kategooriad) on tugevaks (vaikumise) raamistavaks teguriks mistahes tööalaste otsuste langetamisel (Ridgeway 2011).

Sarnaselt paljude soolistatud nähtustega, pööratakse ka SPL-i uurimisel traditsiooniliselt tähelepanu eelkõige naistele ning nende ebasoodsale olukorrale SPL-i kontekstis. Näiteks, ühe lahendusena on levinud soovitus, et naissoost töötajad ja tööle kandideerijad peaksid küsima kõrgemat palka. Samas ei ole keskendutud privilegeeritud (meessoost) tööandjatele ja meessoost töötajatele kui soolistatud inimestele ning nende rollile SPL-i kujunemisel ja jätkumisel. Tööandjate / organisatsiooni juhtide hulgas on ebaproportsionaalselt esindatud mehed, kes pole ainult juhid, vaid meessoost juhid – see fakt aga jääb sageli märkamatuks, sest tegu on tihti iseenesestmõistetavaks peetava seosega, kus mehi seostatakse või isegi samastatakse organisatsiooni võimu, autoriteedi ja prestiižiga (Collinson & Hearn 1994: 1). Seega nähakse SPL-i kontekstis endiselt nn probleemsetena naisi, unustades soolistatud võimusuhted ühiskonnas ja soogruppide vahel. Uuringus vaidlustame seda arusaama, pöörates tähelepanu selliste **vaikumise maskuliinsete normide kehtestamisele ja toimimisele tööturul ja organisatsioonides** (Acker 1990), mis annavad eelise (eelkõige juhtivatel kohtadel eestlastest) meestele ning teistele interseksionaalselt privilegeeritud gruppidele (Aavik 2015) ning seeläbi SPL-i kujundavad. Lähtume põhimõttest, et markeerimata gruppide ja nähtuste uurimine (Brekhus 1998) ehk

keskendumine normatiivsele ja iseenesestmõistetavale aitab ebavõrdsuse kujunemist ja alalhoidmist paremini mõista ning seda vaidlustada. Seejuures toetume ka kriitiliste mees- ja maskuliinsusuuringute kesksetele lähtepunktidele, mis käsitlevad mehi soolistatud inimestena (Hearn 2004). Kasutame analüüsis ka interseksionaalset perspektiivi (Crenshaw 1989, 1991), mis aitab ebavõrdsust nüansseeritumalt uurida, sest arvestab soo ristumist teiste sotsiaalselt konstrueeritud kategooriatega ning seda, kuidas nende omavaheline põimumine toob teatud gruppide jaoks kaasa ebasoodsaid või soodsaid tulemusi töö ja organisatsioonide kontekstis (Acker 2006).

Privilegeeritud gruppidel on paremad võimalused kujundada ühist tähendusloomet ja tavadid endale soodsas suunas (Aavik 2015), kuid ka ebasoodsamas positsioonis paiknevad grupid aitavad olemasolevat sotsiaalset reaalsust taasluua. Neil tähendustel on oluline seos reaalsete käitumisviisidega – teatud raamistused võimaldavad materialiseeruda vaid teatud reaalsustel. Eelkõige normaliseerib ja (taas)toodab ühiskonnas võimusuhteid ja domineerimist privilegeeritud gruppide ja institutsioonide väljendatud diskursus (van Dijk 2005: 353). Tööturu kontekstis on olulised interseksionaalselt privilegeeritud rühmade hinnangud, näiteks meessoost eestlastest juhtide, kes on privilegeeritud nii soo ja rahvuse kui ka ametipositsiooni poolest (Aavik 2015). Seega on uuringus erilise tähelepanu all just selliselt positsioneeritud võtmeisikute diskursused.

Tööturul osalejate ja seda reguleerivate osapoolte arusaamade mõistmiseks kasutame **poliitikauringute valdkonnast pärit WPR-lähenemist** (ingl „What’s the Problem Represented to be?“) (eesti „Kuidas probleemi esitatakse?“) (Bacchi 2012). WPR-lähenemine aitab mõista probleemi (antud juhul SPL) esitusi ja raamistusi. Eri osapooltel on mitmesuguseid arusaamu selle kohta, milles seisneb probleemi olemus ja kuidas seda lahendada. Inspireerituna Bacchi lähenemisest võtsime kasutusele lihtsustatud versiooni, keskendudes sellele, kuidas osapooled SPL-i mõtestavad (milles seisneb probleem?) ning milliseid lahendusi nad probleemile näevad. Seal, kus võimalik, avame ka probleemi representatsiooni taga peituvaid eeldusi ning tagajärgi.

Käesoleva uuringu eripära ja uudsus seisneb ka selle mitmetasandilisuses ehk lähtume SPL-i kui sotsiaalse nähtuse mitmekihilisusest (Scott & Meyer 1994). Sotsioloogilisele perspektiivile omaselt eristame makro- (meie uuringus eelkõige riik ja selle institutsioonid ning nende kehtestatud väärtused ja normid), meso- (organisatsioonid tööturul) ja mikrotasandi (individuaalsed töötajad) tegutsejaid, kellel on tulenevalt struktuursetest paiknemisest erinevad võimalused ja ressursid SPL-i kujundamises osaleda ehk teisisõnu, nende agentsus on rohkem või vähem piiratud (vt piiratud agentsus, Evans 1997) ning esineb lõhe nende tegevusvalmiduse ja tegevussuutlikkuse vahel (Hobson 2013). SPL-i kujundamise mehhanismid ja diskursused eri tasanditel võimendavad üksteist. Eristame läbivalt (erinevalt positsioneeritud) töötajate ja juhtide vaadet ning seal, kus oluline, naiste ja meeste kogemusi, lähtudes arusaamast, et need tegutsejad on erinevatel võimupositsioonidel. Lähtume arusaamast, et diskursustel SPL-i kohta on olulised materiaalsed tagajärjed SPL-i alalhoidmisele või vähendamisele: teatud SPL-i raamistused viivad teatud tegutsemisviisideni (sh tegutsematus), välistades teised. Seetõttu on oluline uurida, millisel viisil erinevatel tasanditel tegutsevad osapooled SPL-i mõtestavad.

3. METOODIKA

Uuring lähtus järgmistest kesksetest uurimisküsimusest.

- Millised mõttemustrid ja (argi)tegevused kujundavad SPL-i Eesti tööturul, sh organisatsioonides? Kuidas?
- Kuidas mõtestavad SPL-i, selle põhjuseid ja tagamaid ning milliseid lahendusi probleemile näevad tööturul tegutsevad olulised osapooled (riigi esindajad ja (juhtiv)töötajad)?

Analüüs põhines järgmistel empiirilistel andmetel

Analüütiline tasand	Andmed/andmekogumismeetodid	Materjali hulk (intervjuude arv vms)
Makro: riigiametnikud ja poliitikud	Ekspertiintervjuud riigiametite esindajatega, kelle organisatsiooni vastutusala või isiklikud tööülesanded puudutavad võrdõiguslikkuse temaatikat	8 eksperti
	Dokumendid: 2018. a soolise palgalõhe vähendamise eelnõu (soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu) (683 SE) dokumendid	Kõik eelnõu tekstid ja muudatusettepanekud Riigikogu koduleheküljel
Meso: organisatsioonid ja juhid	Juhtumiuuringus osalenud organisatsioonid	4 organisatsiooni
	Intervjuud töötajate, sh juhtivtöötajatega	51 töötajat, sh 19 juhtivtöötajat neljas organisatsioonis 7 juhti (sh personalijuhid) neljast organisatsioonist väljaspool juhtumiuuringut
	Dokumendid: palgaandmed, organisatsiooni tööd reguleerivad dokumendid	Lisaks palgaandmetele kuni 20 dokumenti igast organisatsioonist
Mikro: töötajad	Veebivormi kaudu kogutud soolise palgalõhe kogemuslood	48 kogemusloo jagajat (38 eesti k + 10 vene k)
	Intervjuud kogemuslugude jagajatega	9 intervjuueeritut + ülalloodud nelja organisatsiooni 51 töötajat

Kuna organisatsioonides toimuvad protsessid kujundavad SPL-i olulisel määral (Masso, Meriküll ja Vahter 2020; Täht jt 2019), oli uuringu keskmes juhtumiuuring, mille käigus analüüsisime selliseid protsesse (diskursusi ja tavasid), mis aitavad SPL-i organisatsioonides alal hoida, süvendada või vähendada.

Lähtusime organisatsioonide valikul asjaoludest, mis võiksid toetada/pärssida SPL-i esinemist. Senised uuringud (Täht jt 2019) osutavad, et kui madalama palgataseme puhul on võimalik SPL-i suurel määral ära seletada (oluliseks teguriks on tööturu sooline segregatsioon), siis kõrgematel palgatasemetel mitte. Seetõttu keskendusime eelkõige keskmisest kõrgema palgatasemega

organisatsioonidele. Siiski, iga uuritud organisatsiooni sees leidis ka madala(ma)palgalisi töökohti. Täpsemad valikukriteeriumid on esitatud detailses uuringuraportis (<https://www.tlu.ee/yti/teadusrahvusvaheliste-sotsiaaluuringute-keskus/repositoorium>).

Lõplikku valikut kujundas oluliselt ka organisatsioonide valmisolek uuringus osaleda. Valim koosnes neljast uuringus osalemiseks nõusoleku andnud organisatsioonist, koodnimedega Lepp, Tamm, Kuusk ja Paju.

Organisatsioonisisene intervjueritute valim koostati selliselt, et see oleks võimalikult mitmekesine vanuse, soo, tööstaaži ning ametikoha (kõrgemad ja madalamad) mõttes, eesmärgiga kujundada mitmest erinevast vaatest lähtuv pilt organisatsioonist. Igas organisatsioonis intervjueriti juhti ja personalijuhti. Erilist tähelepanu pöörati sellele, et oleksid esindatud ka interseksionaalselt marginaliseeritud(mad) töötajad, näiteks madalamatel ja vähemakstud ametikohtadel töötavad vanemad naised.

Palusime uuringus osalenud organisatsioonidelt võimalikult detailsel kujul (anonümiseeritud) palgainfot ning selle põhjal arvutasime välja üldise SPL-i organisatsioonides. Kuna saadud palgainfo oli mõnevõrra erineval kujul ning erineva detailsusastmega, lähtuvalt organisatsiooni palgasüsteemi eripärast ning nende valikust selles, mida ja kui detailselt meiega jagada, ei olnud võimalik võrreldaval kujul välja arvutada SPL-i ametikohtade, tööperede jms kaupa.

Juhtumiuuringus osalenud organisatsioonid tegevusala, omaniku, sektori ja töötajate soolise jaotuse järgi, SPL organisatsioonis

Organisatsioon (koodnimi)	Tegevusala	Suurus*	Omanik	Sektor	Sooline jaotus	SPL (põhineb autorite arvutustel, %)	Võrreldes keskmise SPL-iga tegevusalal ⁵
Lepp	Avalik haldus ja riigikaitse	Suur	Kohalik	Avalik	Naisi enam	23	Suurem
Kuusk	Kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus	Keskmine	Kohalik	Avalik	Mehi enam	25	Suurem
Tamm	Finants ja kindlustus	Keskmine	Välis	Era	Naisi enam	58	Suurem
Paju	Töötlev tööstus	Keskmine	Välis	Era	Mehi enam	8	Väiksem

*Suurus: mikro (alla 10 töötaja), väike (alla 50 töötaja), keskmine (50–249 töötajat), suur (vähemalt 250 töötajat)

Kõik intervjuud salvestati diktofonile ning transkribeeriti sõna-sõnalt. Juhtumiuuringu intervjuude analüüsiks kasutasime kvalitatiivse andmeanalüüsi tarkvara Nvivo.

Andmete analüüs põhines kahel metodoloogilisel lähenemisel. Esmalt kasutasime andmete välja selgitamiseks ja grupeerimiseks temaatilise analüüsi (Braun & Clarke 2006) põhimõtteid. Teiseks toetusime kriitilise diskursusanalüüsi (Fairclough 1992) koolkonnast pärit Bacchi (2012) WPR-

⁵ Statistikaamet, 2020 (analüüs 2019 seisuga), <https://www.stat.ee/pressiteade-2020-087>.

lähenemisele, mida uuringu tarbeks lihtsustasime ning mis aitas tuvastada SPL-i raamistamise viise ja pakutud lahendusi.

4. LÜHIKOKKUVÕTE TULEMUSTEST JA JÄRELDUSI

4.1. Kuidas mõtestavad tööandjad, töötajad ja riigi esindajad SPL-i? Millised tagajärjed on nendel arusaamadel SPL-i jätkumisele?

Tööandjad, töötajad ja riigi esindajad olid teadlikud suurest SPL-ist Eestis ning seda peeti valdavalt probleemiks. Hinnangud probleemi tõsidusele erinesid: esindatud oli kogu positsioonide spekter suhtumises SPL-i – alates pooltõrjuvast skeptilisusest ja vähestest teadmistest SPL kohta kuni teadliku aktiivsuseni. Erisused SPL-i käsitlemisel olid seotud osapoolte isikliku maailmavaate, sotsiaalse positsioneerituse ja sellest lähtuvate kogemustega, SPL-i vähendamise seaduseelnõud menetlevate poliitikute puhul ka erakondliku kuuluvusega. Valdavalt kõige skeptilisemalt ja passiivsemalt suhtusid SPL-i probleemi meessoost juhtivtöötajad, kuid ka ebasoodsal positsioonil paiknevate töötajate seas (nt vanemad madalapalgalisel naissoost töötajad) leidis hoiakuid, mis aitavad SPL-i kinnistada (nt arusaam, et rutiinne töö sobib enam naistele ja füüsiline töö meestele). Nendest suhtumistest tulenevalt on riigiametnike, töötajate ja juhtide motivatsioon SPL-iga tegelemiseks erinev.

Arusaamad SPL-i olemusest ja tekkepõhjustest olid kõigi osapoolte seas mõnevõrra erinevad ning kohati vastuolulised, mis osutab sellele, et sellel teemal ei ole veel tekkinud laia konsensust ning et teadmised SPL-ist on alles kujunemisejärgus. Eelkõige riigiametnikud pidasid SPL-i põhjusteks valdavalt struktuurseid asjaolusid (nt naiste ja meeste koondumine erinevatele ametialadele, naiste suurem hõivatus hoolitsuskohustustega). Tööandjate ja töötajate hulgas leidis lisaks struktuursete põhjuste esiletoomisele ka arvamusi, mille kohaselt on SPL eelkõige seotud naiste ja meeste erinevate isikuomaduste ja langetatavate valikutega. Eelkõige need töötajad, kellel oli endal kogemusi soolise ebavõrdsusega, tõid välja tööandjate olulise rolli ja vastutuse SPL-i kujunemisel ja probleemiga tegelemisel.

Kõigi osapoolte seas esines piiratud või koguni valearusaamu SPL-i olemusest ja jätkumise põhjustest ning ka selle mõõtmismeetodite kahtluse alla seadmist. Piiratud arusaamade all mõtleme selliseid uskumusi, mis mõistavad, põhjendavad või õigustavad SPL-i viisidel, mis on ebakorrektsed või moonutavad SPL-i olemust või tagajärge. Allpool toome ära neli peamist piiratud arusaama, mis esinesid nii tööandjate, töötajate kui ka riigi esindajate seas.

A. „SPL tekib suuresti tööandjate teadlike või tahtlike otsuste tagajärjel“

- **Miks on see arusaam piiratud?** Enamasti avaldub sooline ebavõrdsus ja SPL varjatud kujul ning kaudse, mitte otsese diskrimineerimise tagajärjel. Tööturul ja organisatsioonides kehtivad valdavalt teadvustamata, väliselt sooneutraalsed, kuid vaikimisi maskuliinsed normid (Acker 1990), mis annavad eelise (eelkõige juhtivatel kohtadel olevatele) meestele ning teistele interseksionaalselt privilegeeritud gruppidele (Aavik 2015) – näiteks peitub töökohtades eeldus, et töötajal ei ole tööväliseid „segavaid“ kohustusi.

- **Kuidas see piiratud arusaam SPL-i kujundab?** Paljudes organisatsioonides eeldatakse, et pühendunud töötaja on tööandja jaoks vajaduse korral kättesaadav ka väljaspool harilikku tööaega, sest ta saab kõik teised kohustused töökohapoolsetele nõudmistele allutada. Selle tulemusena arvatakse, et hoolduskohustustega töötajad ei ole huvitatud keerulisematest tööülesannetest, täienduskoolitustest või üldse karjäärist ning nad võivad seetõttu jääda kõrvale palgatõusust või edutamisest.

B. „SPL tuleneb samal ametikohal töötavate naiste ja meeste erinevast tasustamisest, kui aga samas ametis on sugudel sama palk, siis SPL-i ei esine. SPL-i mõõtmismetoodika (naiste ja meeste brutotunnipalga võrdlus) pole asjakohane.“

- **Miks on see arusaam piiratud?** Peamiseks SPL-i põhjuseks on tööturu sooline segregatsioon, ehk naiste ja meeste töötamine erinevatel ametialadel (horisontaalne segregatsioon) ning erinevatel ametikohtadel sama sektori või organisatsiooni sees (vertikaalne segregatsioon). Seejuures on ametialad, kuhu on koondunud mehed, kõrgemalt tasustatud kui need, kuhu on koondunud naised (nt IT vs. alusharidus). Samuti on palgad suuremad organisatsiooni hierarhias kõrgemal paiknevatel ametikohtadel, kus mehed on ülesindatud. Meeste ja naiste brutotunnipalkade võrdlus on rahvusvaheliselt kokkulepitud SPL-i mõõtmismetoodika. SPL on üks peamisi soolise ebavõrdsuse näitajaid ühiskonnas, muuhulgas osutab see vaesuse feminiseerumisele ning ebavõrdsetele võimalustele pensionieas. Üksnes samal ametikohal töötavate naiste ja meeste palkade võrdlus annab väga piiratud arusaama SPL-ist, selle ulatusest ja tagajärgedest tööturul ning ei arvesta SPL-i peamist põhjust – tööturu soolist segregatsiooni.
- **Kuidas see piiratud arusaam SPL-i kujundab?** Keskendumine vaid samade ametikohtade võrdlusele (mida võib organisatsioonis olla vähe) jätab tähelepanuta horisontaalse ja vertikaalse segregatsiooni tööturul ja organisatsioonides kui peamise SPL-i põhjuse, pidades neid nähtusi paratamatuks. Lisaks, keskendumine vaid ametikohtade võrdlusele jätab tähelepanuta fakti, et tööülesanded ning vastutuse määr on erinevate ametikohtade puhul sarnased. Selline hoiak summutab põhimõttelisemad küsimused selle kohta, miks naiste ja meeste tehtav töö on erinevalt väärtustatud ja tasustatud (võrd nt lasteaiaõpetaja vs. autoremondiluksepp või raamatupidaja vs. IT-spetsialist).

C. „Tööandja ei saa SPL-i vähendamiseks palju teha, kuna ametikohtade palgavõrdlus ei peaks alati toimuma organisatsiooni sees: palgad ei kujune ainult organisatsioonisiseste asjaolude tulemusel, vaid arvestada tuleb laiema turuga.“

- **Miks on see arusaam piiratud?** Kuigi tööandjate agentsus on piiratud (Evans 1997), on neil siiski võimalik langetada teatud otsuseid, mis võimaldavad liikuda õiglasemate töösuhete (sh väiksema SPL-i) poole. Seda ilmestab muuhulgas asjaolu, et uuringus esindatud neljas organisatsioonis ilmnesid märkimisväärsed erinevused SPL-i ulatuses, mis tulenesid osaliselt juhtkonna otsustest ning juhtide kujundatud organisatsioonikultuurist. Samuti, isegi kui teatud oskustega töötajate hoidmiseks on vaja neile maksta sarnast palka kui nad mujal teeniksid, saab tööandja väärtustada ja vääriliselt tasustada ka turul mitte nii „nõutud“ töötajate tööd, lähtudes ka muudest väärtustest, näiteks õiglus ja mitmekesisus ning teised postmaterialistlikud väärtused, mis on järjest olulisemad just noorematele põlvkondadele.
- **Kuidas see piiratud arusaam SPL-i kujundab?** Organisatsioonis ei võeta SPL-i monitoorimiseks või vähendamiseks midagi ette, sest sellise argumendi kasutamine võimaldab veeretada vastutuse mujale. Jätkub olukord, kus teatud oskustega töötajaid väärtustatakse ja tasustatakse kõrgemalt.

D. „SPL-i ei olegi võimalik mõõta, kuna enamik töökohti ja inimesi organisatsioonis on unikaalsed ja võrreldamatud. Samuti tuleb palgakujunduses arvestada töötaja isikuomadusi. Seega, teatud juhtudel on SPL õigustatud.“

- **Miks on see arusaam piiratud?** Tööde ja tööülesannete hindamiseks ja standardiseerimiseks on kasutusel hulk sootundlikke meetodikaid (vt nt Chicha 2008). Tööandja saab teha valikuid selle kohta, mida ta näeb organisatsiooni jaoks väärtusliku tööna – tihti kiputakse alahindama tüüpiliselt naissoost töötajate tehtud rutiinse lihttöö väärtuslikkust, ilma milleta organisatsioon toimida ei saaks. See, mida tüüpiliselt nähakse töötaja isikuomadustena (nt pühendumus, motivatsioon, julgus), võib olla kujunenud teatud struktuursete asjaolude, sh ebavõrdsete soosuhete tulemusel – näiteks, väikeste laste eest hoolitseva naissoost töötaja „motivatsiooni“ väljaspool tavapärast tööaega töötada kujundab tema kodune olukord ning üksikema „julgest“ palgatõusu küsida mõjutab risk töökoht kaotada. Maskuliinsed ning meestele omistatud omadused on sageli „ideaalse töötaja“ (Acker 1990) või „ideaalse juhi“ kuvandi puhul enam väärtustatud: heaks töötajaks olemisega kaasneb intervjuueeritute arvates tihti riskivalmidus, autoriteetsus ja täielik tööle pühendumine (vastandina pere- ja tööelu ühitamisele) – omadused, mis seostatakse eelkõige meestega.
- **Kuidas see piiratud arusaam SPL-i kujundab?** See vaikinisi soolistatud uskumus aitab kaasa tüüpiliselt meeste kui kõrgematel ametikohtadel ja paremini tasustatud sektorites tegutsevate töötajate töö suuremale väärtustamisele. Teatud töötajate esiletõstmise asemel peaks tööandja looma tingimused, kus kõik töötajad oleksid väärtustatud ja õiglaselt koheldud – see aitaks parandada töötajate motivatsiooni.

Ülaltoodud argumentide kasutamine toetab ja õigustab naiste ja meeste erinevat tasustamist tööturul, sh palkade lõhe sektorite ja ametite vahel, pidades seda paratamatuks.

Mitmesugused (sh piiratud) arusaamad SPL-i põhjustest osutavad dilemmadele ja kontseptuaalsetele raskustele, mida soolise võrdõiguslikkuse küsimustega tegelevad või sellega kokkupuutuvad riigi esindajad ning tööandjad ja töötajad SPL-i määratlemisel ning probleemile lahenduste leidmisel kogevad. Peamise dilemma võib kokku võtta küsimusena „kuivõrd on SPL organisatsiooni enda kujundada ja millist rolli mängivad organisatsioonivälised tegurid (nt teatud ametite palgatase turul)?“ ning sellest järelduva küsimusena „kuivõrd ja mida saab tööandja teha SPL-i vähendamiseks ning milline peaks olema tööandja vastutus?“. Osapoolte vastused nendele küsimusele kujundavad oluliselt nende valmidust SPL-i probleemiga tegeleda.

SPL-ist ollakse teadlikud eeskätt ühiskonna tasandil, oma organisatsioonis töötajad seda pigem ei taju. Selle peamiseks põhjuseks on palkade läbipaistmatus töötajate jaoks. Üheski uuritud organisatsioonis ei ole juhid SPL-i arvutanud ega seda töötajatele selgitanud. Esines vastuolu retoorika ja tegude vahel – SPL-i olemasolu ühiskonnas ja ka oma organisatsioonis tauniti, kuid konkreetseid samme SPL-i väljaselgitamiseks ja vähendamiseks oma organisatsioonis ei tehtud. Enda ja oma organisatsiooni rolli SPL-i vähendamises nähti pigem passiivsena, kuid eristusid üksikud proaktiivsed näited (näiteks riigi esindajate hulgas) – inimesed, kelle isiklikes ja/või poliitilistes vaadetes oli SPL ja sooline ebavõrdsus laiemalt oluline probleem.

Eelkõige makro- ja mesotasandi osapoolte (riigi esindajad, tööandjad) SPL-i raamistused on võtmetähtsusega, sest nende arusaamad probleemist ja selle lahendamise kohta kujundavad nende enda ja nende organisatsioonide praktilisi tegevusi SPL-i vähendamisel. Riiklike institutsioonide ja nende esindajate väljendatud nn ametlik diskursus normaliseerib ja (taas)toodab ühiskonnas võimusuhteid ja domineerimist (van Dijk 2005: 353), aidates raamistada tööandjate, töötajate ning

teiste osapoolte hoiakuid SPL-i kohta ning olla neile eeskujuks. Samuti vormivad riigiasutuste esindajate arusaamad SPL-ist riigi ja laiemalt avaliku sektori tegevusi SPL-i probleemi lahendamisel.

4.2. Kes ja kuidas peaks SPL-i probleemi lahendama?

Tulenevalt sellest, kus nähti SPL-i põhjuseid ja tagamaid, erinesid ka lahendused. Riigi esindajad nägid SPL-i vähendamisel olulist rolli riigil, kuid peamiselt teavitustöö, poliitikakujunduse jm nn pehmete meetmete näol, kvoote ning muid tööandjale suunatud sekkuvaid meetmeid ei pooldatud. Töötajate ja juhtide pakutud lahendused jäid tüüpiliselt üldisele tasandile või esitati neid kõhkleva moel, ootused riigile puudusid või olid hägused.

Uurimuses osalejate pakutud lahendused saab jaotada kolmele tasandile, lähtuvalt sellest, millisel osapoolel nähti rolli ja initsiatiivi SPL-i vähendamisel.

- Mikrotasand ehk töötajad: parandada tuleb töötajate (eelkõige naiste) teadlikkust, enesekindlust ja initsiatiivi.
- Mesotasand ehk tööandjad: parandada tuleb palkade läbipaistvust (kuid piiratud kujul), toetada ja nõustada juhte ning parandada nende teadlikkust SPL-i küsimuses, tööandja peaks sekkuma, kui naissoost töötaja küsib liiga madalat palka, tööd tuleks standardiseerida.
- Makro ehk riik, riigi institutsioonid ja ühiskond: suunamine ja teavitustöö peaks olema „pehme“; olemasolevatest regulatsioonidest piisab, riik ei peaks kehtestama tööandjale lisaregulatsioone; koguda ja avaldada võiks täpsemat palgastatistikat, tööandjatele võiks kompenseerida lapsehoolduspuhkuselt naasvate (naissoost) töötajate ajutiselt väiksemat jõudlust; teavitustöö soostereotüüpide vaidlustamiseks, eelkõige haridussüsteemis ja meedias.

Esines ka seisukohti, mille kohaselt ei peaks SPL-i vähendamiseks eraldi meetmeid ega tegevusi kavandama lähtuvalt arusaamast, et SPL on paratamatu nähtus.

Pakutud lahendused osutavad, et SPL-i peetakse peamiselt naiste probleemiks. Selline piiratud arusaam ei märka SPL-i struktuurset iseloomu ja paneb vastutuse SPL-i vähendamise eest naiste õlule. Samuti on tähelepanuväärne vastuseis sellistele sekkuvatele meetmetele, mis panevad tööandjatele kohustuse SPL-iga tegeleda.

4.3. Millised asjaolud kujundavad SPL-i organisatsioonides? Kuidas?

Tuvastasime organisatsioonides hulga tegevusi ja hoiakuid, mis toetavad SPL-i jätkumist. Allpool toome välja uuritud organisatsioonide eripärad, seal kus need ilmnesisid, et selgitada SPL-i suurt erinevust (vahemikus 8–58%) uuritud organisatsioonides.

SPL-i tajutud olukord organisatsioonis, ennetamine ja vähendamine

See, kuidas SPL-i olukorda organisatsioonis tajutakse võib oluliselt erineda tegelikust SPL-ist. Allpool toome välja, kuidas ja millised organisatsioonilised tegutsemisviisid ja organisatsioonikultuur SPL-i olemasolule ja ulatusele viitavad või seda peita aitavad.

- Ebavõrdset kohtlemist ja ka SPL-i üldiselt taunitakse, kuid nende nähtuste ärahoidmiseks ei astuta organisatsioonides konkreetseid samme.

- Kuna on ebaselge, kelle tööülesannete hulka peaks SPL-i ennetamine ja vähendamine kuuluma, on tulemuseks see, et ükski juht ei võta nendes küsimustes vastutust.
- Töötajad ei ole teadlikud SPL-i olukorrast organisatsioonis, kuna neil puudub info kolleegide palkade kohta, kuid kõigis uuritud organisatsioonides usuvad, loodavad ja tunnetavad töötajad, et sellega ei ole organisatsioonis probleeme. See on üks põhjus, miks töötajad ei näita SPL-i vähendamiseks organisatsioonides initsiatiivi.
- Soolise ebavõrdsuse ja SPL-i olemasolu tundub töötajatele sõbraliku ja hoolivana näivas õhkkonnas väheusutav või isegi võimatu. Seega, teatud organisatsioonikultuuri elemendid (sõbralik õhkkond, kaasaegne kontor, kaugtöö võimalus jne) aitavad SPL-i olemasolu maskeerida, mida ilmestas eelkõige organisatsioon Tamm.
- Soolist ebavõrdsust ja SPL-i aitavad organisatsioonides taasluua kaks vastukäivat diskursiivset mehhanismi:
 - töötajate soolise erinevuse rõhutamine, millega õigustati soopõhist tööjaotust;
 - soopõhise eristamise ja soopõhiste piirangute eitamine organisatsioonis, mille kaudu püüti väita, et organisatsioon kohtleb sugusid võrdselt.
- See, kuidas soolise võrdõiguslikkuse põhimõtteid organisatsioonis väärtustati ja kasutati, oli organisatsiooniti erinev, kuid polnud üheski läbiv. Soolise võrdõiguslikkuse põhimõtteid ei ole põimitud kõigi kasutusel olevate personali- ja juhtimistavade ning neid ei rakendata ega teadvustata järjepidevalt. Varasemad uuringud on osutanud, et organisatsioonijuhtide ideoloogilised eelistused ja väärtused kujundavad organisatsioonikultuuri ja organisatsioonilisi tavasid suurel määral (vt nt Battilana 2018). Väikseima SPL-iga organisatsioonis Paju on töötajate võrdne kohtlemine mõne juhi jaoks oluline väärtus. Organisatsioon Kuusk on astunud esimese sammu ja püüdnud sõnastada mõningaid soolise võrdõiguslikkuse põhimõtteid ja eesmärgesid. Need sammud on egalitaarsema organisatsioonikultuuri ja õiglase palgasüsteemi kujundamisel võtmetähtsusega, kuid vajavad laiapõhjalisemat ning kestvamat rakendamist, et saada keskseks osaks organisatsioonikultuurist.

Töötajate sooline jaotus, soopõhine tööjaotus, tööde ja töötajate väärtustamine

SPL-i kujunemisel mängib rolli see, kuidas on mehed ja naised erinevate ametikohtade ja -positsioonide vahel jaotunud, milliseid tööülesandeid nad täidavad ning kuidas nende tööd väärtustatakse. Töötajate sooline jaotus organisatsioonis viitab naiste ja meeste segregatsioonile eri ametialadele ja -positsioonidele organisatsiooni sees.

Soopõhine tööjaotus organisatsioonis tähendab naiste ja meeste tehtava töö sisu süstemaatilist erinemist, mis ei ole otseselt ametiala või positsiooniga seotud.

- Uuritud organisatsioonides jaotusid mehed ja naised erinevate ametialade ja positsioonide vahel pigem traditsiooniliselt. Soolise segregatsiooni määr oli siiski mõnevõrra erinev. Kuigi kõigis organisatsioonides koosnes juhtkond valdavalt meestest (vertikaalne sooline segregatsioon), esines organisatsioonides erineval määral naiste ja meeste koondumist erinevatesse ametitesse (horisontaalne segregatsioon). Näiteks paistis suurima SPL-iga Tamm silma sellega, et nais- ja meessoost töötajad on koondunud eri ametitele, mida väärtustatakse ja tasustatakse erinevalt (meeste tehtavat tööd kõrgemini). Horisontaalne segregatsioon oli aga tunduvalt väiksem Pajus.
- Organisatsioonides kasutusel olevad väärtuspunktsüsteemid ei ole sootundlikud ja võivad koos turupõhise palgauuringuga pigem soodustada SPL-i kestmist kui seda ära hoida.

Kasutusele võetud väärtuspunktiüsteeme ei rakendata organisatsioonides järjepidevalt, mistõttu on võrdse palga kehtestamine raskendatud.

- Juhid on väga enesekindlad oma võimes määrata kõige erinevamate töötajate väärtust, arvestamata seejuures soostereotüüpiseerimise ohtudega.
- Sageli lähtutakse töötajate hindamisel eelduslikest bioloogilistest eripäradest, mis on soopõhised ja üldistavad, laskmata teha järeldusi konkreetse töötaja kompetentsuse kohta.
- Eelkõige väärtustatakse omadusi, mida seostatakse meessoost töötajatega, nagu pealehakkamine ja riskivalmidus.
- Eriti ebasoodsas situatsioonis on need, eelkõige naissoost töötajad, kes asuvad organisatsiooni hierarhia madalamatel astmetel ning kelle tööd hinnatakse vähem väärtuslikuks.
- Arutlemist soo ja soolise võrdsuse teemal, kui hinnatakse, kuidas töökohad ja tööülesanded vahel töötajate vahel jaotuvad, võrdsustati sageli liigse soole keskendumisega ning seda peeti ebaõiglaseks.

Palgakujundus

Organisatsioonide langetatud valikud selle kohta, kuidas oma palgasüsteemi kujundada, toetavad SPL-i püsimist või aitavad seda vähendada.

- Kuigi kõigis uuritud organisatsioonides leidis formaalseid palgakujundamise põhimõtteid, kujundasid need tegelikke palgatavasid vaid osaliselt. Tüüpilised olid individuaalsed palgakokkulepped ja -läbirääkimised. Seejuures on juhtidel võtmeroll töötaja palga kujundamisel. Palkade kujundamisel mängivad märkimisväärset rolli subjektiivsed ja vaikimisi soolistatud hinnangud tööde väärtuste kohta – üheks peamiseks kaalutluseks kõigis organisatsioonides on hinnang töötaja kasu(m)likkusele. Toetumine formaalse palgasüsteemi elementidele aga aitab neid subjektiivseid hinnanguid peita ja muudab need aktsepteeritavaks (Koskinen Sandberg 2017).
- Kõigil töötajatel ei ole võimalust värbamisel ega organisatsioonis töötades palka läbi rääkida – tüüpiliselt madalamatel, väheväärtustatud ja rutiinseid töid hõlmavatel ametikohtadel, kust leiab enamasti (vanemaid) naisi.
- Initsiatiiv palgatõusu küsimiseks lasub valdavalt töötajal, mis annab eelise kõrgematel kohtadel paiknevatele ja ühtlasi kõrgemapalgalistele, tüüpiliselt meessoost töötajatele, kelle töö tulemused paistavad paremini silma ja kelle ametikoht on organisatsiooni jaoks (sümboolselt) väärtuslikum.
- Individuaalsetel palgaläbirääkimistel tuleb töötajal tööandjale põhjendada oma „väärtust“ organisatsioonile, mis tähendab üldjuhul seda, kui palju otsest kasu või kasumit ta organisatsioonile toob. Selline süsteem tähtsustab kõrgematel kohtadel olevaid kõrgemapalgalisi töötajaid, kelle ametikoht ja tööülesanded võimaldavad enam „silma paista“ ja „lisaväärtust“ luua. Tähelepanuta jäävad teised töökohad, mis on tegelikkuses niisamuti organisatsiooni toimimise seisukohalt asendamatud. Tulemuseks on see, et suuresti subjektiivsete hinnangute tulemusena kõrgelt väärtustatud töötajad (tüüpiliselt mehed) saavad veelgi hüvesid juurde ning „vähem väärtuslikud“ madalamatel ametipositsioonidel töötajad (tüüpiliselt naised) tunnevad end alaväärsena, kuna töötajate arusaam enda väärtusest on suuresti seotud palgaga.
- Üheks oluliseks palgakujunduse printsiibiks oli töötajatele nn turuväärilise palga maksmine, seda nii lähtuvalt õigluse kaalutlustest kui ka püüdest teatud töötajaid organisatsioonis hoida. Tihti puudutas see teatud „nõutud“ meestöötajaid, eelkõige IT valdkonnas.

- Uuritud organisatsioonide töötajate võimalused oma palka läbi rääkida olid erinevad. Näiteks ei tehtud organisatsioonis Paju kõigi töötajatega igaaastast arenguveestlust, kus vaadatakse üle töötaja palk.
- Palgasüsteemi aluspõhimõtete läbipaistvus ja järjepidev rakendamine oli organisatsioonides mõnevõrra erinev. Näiteks organisatsiooni Tamm palgasüsteem oli alles kujunemisjärgus.

Lisatasud

Kuigi lisatasud on osa organisatsioonide palgasüsteemidest, peatume neil eraldi, kuna lisatasud kujundavad SPL-i olulisel määral. Riikliku SPL-i arvutamisel arvestatakse vaid põhipalkasid, suuresti seetõttu, et lisatasude kohta puuduvad usaldusväärsed ja võrreldavad andmed. Kui SPL-i hulka arvestada ka lisatasud, oleks SPL senisest veelgi suurem – 17,1% asemel oleks see 23,6%⁶ ehk kergitaks soolise palgalõhe pea kolmandiku võrra kõrgemaks. Seega, lisatasud moodustavad olulise osa naiste ja meeste sissetulekute ebavõrdsusest. Lisatasusid maksti kõigis uuritud organisatsioonides. Esines nii lisatundide (põhitööaja väliselt või sellele lisaks tehtud töötunnid) tasustamist kui töötaja sees tehtud organisatsiooni jaoks väärtuslikeks peetavate (lisa)ülesannete eest lisatasude maksmist.

Konkreetsed lisatasude maksmise süsteemid erinesid mõnevõrra, kuid tuvastasime sarnaseid põhimõtteid, mis võivad tekitada ja süvendada SPL-i.

- Lisatasusid saavad valdavalt juhtivatel või muul moel prestiižsetel ametikohtadel asuvad töötajad (valdavalt mehed), kelle tööd ja tööülesandeid peetakse organisatsiooni jaoks väärtuslikeks ehk üldjuhul rohkem kasumit sissetoovateks.
- Sellise lisatasude süsteemi puhul ei ole paljudel – madalamatel, rutiinsemaid töid hõlmavatel, kus tüüpiliselt töötavad naised – ametikohtadel võimalik lisatasu teenida, kuna töökoha tööülesanded ei hõlma „strateegilist arendustegevust“ või „suurte projektide läbiviimist“ jms. See tähendab, et nendel töötajatel ei ole võimalik oma palga suurust kujundada. Töötaja vastutust, „pingutust“ ja „vaeva nägemist“ on prestiižsemate töökohtade ja organisatsiooni jaoks väärtuslikemate tegevuste puhul hõlpsam märgata ning seda tasustatakse vastavalt ehk teisisõnu toimib Matteuse efekt (ingl *Matthew effect*) (Merton 1968), kus meie uurimuse kontekstis kõrgematel ja prestiižsematel positsioonidel paiknevatele töötajatele jagatakse rohkem tunnustust ja hüvesid, isegi siis, kui nende panus on samaväärne madalama staatusega töötajatega. Teisisõnu, enam teenivad töötajad saavad veelgi lisa.
- Lisatasu makstakse sageli selliste tööülesannete eest, mida sooritatakse väljaspool tavapärast tööaega, mis teeb sellise töö sobivamaks neile, kellel on väiksem hoolitsuskohustus (tüüpiliselt meessoost töötajad).
- Lisatasude suurus ja saajad on üksikute juhtide otsustada, mis teeb süsteemi subjektiivseks ja läbipaistmatuks ning võib juhi (teadvustamata) otsuste tulemusena suurendada SPL-i.

Palkade läbipaistvus

Palkade läbipaistvus viitab töötajate teadlikkusele üksteise palkadest organisatsioonis ja/või väljaspool seda. Palkade läbipaistvust peetakse üheks SPL-i vähendamise tõhusaks meetmeks, mida

⁶ Projektimeeskonna arvutused; põhineb Töötasustruktuuri uuringu 2018.a. andmete analüüsil ning Statistikaameti SPL-i arvutamise meetodikal.

on kinnitanud ka mõned varasemad uuringud (vt nt Bennedsen jt 2020, Baker jt 2019). Suurem palgaläbipaistvus on eelkõige haavatavamate ja väiksemapalgaliste töötajate (st eelkõige naiste) huvides, aidates kaasa nende palkade tõusule. Seega on oluline välja selgitada, milline on töötajate ja organisatsioonide valmisolek palku avalikustada.

Töötajate ning tööandjate suhtumine ja palkade avalikustamise tava kujundab suurema palgaläbipaistvuse saavutamise võimalikkust väga palju.

- Kui käsitleda palkade avalikustamist skaalana, mille ühes otsas on palkade täielik läbipaistmatus, ka organisatsiooni sees, ning teises otsas kõigi organisatsiooni töötajate palkade avalik kättesaadavus, pooldasid nii juhid kui ka töötajad pigem jäämist palkade läbipaistmatus juurde. Valdavalt ei soovitud palkade avalikustamist organisatsiooni sees ega ka väljapoole organisatsiooni. See tähendab, et ei pooldatud ka konkreetsete ametikohtade palganumbrite avalikustamist. Erandina pooldati palgavahemiku (kuid mitte täpse palganumbri) avalikustamist organisatsiooni avalikes tööpakkumistes. Samas leidis mõningaid töötajaid, kes olid isiklikule keerulisele palgaläbirääkimiste kogemusele tuginedes palkade avalikustamisest huvitatud.
- Peamised põhjused, miks palkade suuremat läbipaistvust valdavalt ei pooldatud, olid järgmised: palka peeti isiklikuks teemaks ning selle üle kolleegidega arutamist tabuks; leiti, et paljud töökohad ja töötajad organisatsioonis on „võrreldamatud“ ja „unikaalsed“, mistõttu on õigustatud teatud erinevused nende palkades.
- Analüüsi tulemusel võib järeldada, et üleüldist valmisolekut palkade läbipaistvuse suurendamiseks töötajate ning eelkõige juhtide hulgas valdavalt ei ole.

Värbamine

Organisatsioonide värbamisviisid aitavad SPL-i soodustada või vähendada ning sookategooria mängib värbamisel alati rolli, vaatamata sellele, kas organisatsioonid seda teadvustavad või mitte.

- Organisatsioonide värbamistavad võivad olla kas alles kujunemisjärgus või juba kinnistunud, kuid mõlemal juhul puudub organisatsioonides konsensus nende tavade rakendamisel: eri tasandi töötajatel ning juhtidel ei ole välja kujunenud või kujundatud sarnaseid arusaamu headest ja „õigetest“ käitumisviisidest. Mitu juhti ei ole endiselt veendunud potentsiaalselt SPL-i ennetavate meetodite vajalikkuses ega rakenda organisatsioonis kokku lepitud ja juba kehtivaid regulatsioone (näiteks palgaläbirääkimiste head tava).
- Organisatsioonides värbamisega tegelejad (eriti vahetud juhid) ei ole üldjuhul teadlikud soostereotüüpide (paratamatust) mõjust värbamisprotsessile ega ole enamasti pidanud vajalikuks soolise mitmekesisuse ja tasakaalu saavutamiseks meetmeid tarvitusele võtta. Usk sellesse, et värbamisel võetakse arvesse ainult kandidaatide kompetentse, mitte tema sugu, on väga tugev.
- Mitmel juhul lähtutakse värbamisel endiselt soostereotüüpsetest hinnangutest, mida ei vaidlustata.
- Isiklike tööpakkumiste tegemist oma tutvusringkonna liikmetele vastandina avalikele konkurssidele (mis võiksid aidata ennetada SPL-i) peetakse aktsepteeritavaks käitumiseks ning seda eriti kõrgematel hierarhiaastmetel asuvate positsioonide puhul. Kitsaste tutvusringkondade vältimine värbamisel annab kandideerimis- ja konkureerimisvõimaluse rohkematele ja erinevatele inimestele, sh naistele.

- Värbamissituatsioonid satuvad eriti nõrka seisuga madalamatele ja halvemini tasustatud positsioonidele kandideerivad töötajad, kelleks selles uuringus olid enamasti naised. Võimalus värbamisprotsessis aktiivselt osaleda, sh palka läbi rääkida, on nendel puhkudel raskendatud, mis loob omakorda soodsa pinnase SPL-i tekkeks.
- Sugu puudutavat värbamisstatistikat ei tehta või see ei ole kõigile asjaosalistele üheselt kättesaadav.

Edutamine

Kuna Eesti on Euroopas esirinnas nii tööturu horisontaalse kui ka vertikaalse segregatsiooni poolest, mis on SPL-i üks peamisi põhjuseid, on oluline selgitada, millised asjaolud piiravad naiste liikumist madalamalt tasustatud töökohtadelt kõrgemalt tasustatutele (ja ühtlasi soodustavad meeste edasiliikumist karjääriteekonnal).

- Töötajate värbamine ja positsioonide vahel liikumine ei ole alati läbipaistev, mistõttu võib suureneva oht SPL-i tekkeks.
- Organisatsioonide struktuurimuudatuste toimides ei pöörata tähelepanu soospektile, mistõttu võivad naised selle muudatuste tõttu ametiredelil langeda.
- Töötajate koolitamine ja muul moel võimendamine ei ole järjepidev ning pigem oodatakse töötajate arenguniisiativi, mitte organisatsiooni aktiivsust ja kaasamist. Sellest võib tuleneda kaudne mõju SPL-ile, kuna kõiki töötajaid ei kaasata automaatselt võrdselt.
- Juhi rolli SPL-i kujundamisel alahinnatakse, samas kui on olemas juhused, kus juhtival kohal töötav ja värbamisega seotud inimene paistab silma soostereotüüpsete hoiakutega. Seejuures esitati töötajatele suuri ootusi, neilt eeldati edutamise seoses motiveeritust, aktiivsust ning eneseteadlikke palganõudmisi.

* * *

Ülaltoodud tavad ja hoiakud on omavahel põimunud, üksteist võimendavad ning kujundavad üheskoos organisatsioonides ebavõrdsuse režiime (Acker 2006). Need režiimid kujunevad organisatsioonides lokaalselt (Tomaskovic-Devey ja Avent-Holt 2016), välise makrokeskkonna mõjul. Juhtidel on ebavõrdsuse režiimide kujundamisel oluline roll – nad vormivad aktiivselt organisatsioonilisi tavasid (Riaz 2015). Samas on juhtide agentsus piiratud: seda kujundab väline institutsionaalne keskkond (samas). Uuringu tulemused osutavad sellele, kuidas organisatsioonisisest palgasüsteemi (sh arusaamu palkade õiglusest) vormib kogu tööturu kontekst – üheks oluliseks argumendiks mingi ametikoha palga kujundamisel oli selle „turuväärtus“ ehk arvestamine sellega, mida töötaja sarnase töö eest teistes organisatsioonides teeniks. Teisisõnu, organisatsioonilisi tavasid vormib makrotasandil toimuv ning organisatsioonilised tavad omakorda kujundavad makrotasandi norme (Riaz 2015). Tööandjate taolise piiratud agentsuse kontekstis võib küsida, kas neil on võimalik makrotasandi mõjude ja piirangute valguses kujundada teistsuguseid toimimisviise (Riaz 2015). Riaz (2015) väitel on probleemiks tööandjate vähene loovus, visioon ja sotsiaalne vastutustundlikkus, mille tõttu taastatakse ebavõrdsust organisatsioonides ning seeläbi omakorda makrotasandil. Selle tulemusena jätkub sotsiaalset ja majanduslikku ebavõrdsust aktsepteeriv ja isegi julgustav süsteem (samas). Kuigi tööandjate agentsus on piiratud, ei ole see siiski olematu ning kindlasti on nende tegutsemisvõimekus normide kujundamisel suurem kui nn tavatöötajatel. Seega, isegi kui makrotasand ei ole soodne teatud muudatusteks ja tavapärasest eristuvate tavade kasutamiseks – selle uuringu kontekstis SPL-i vähendamise eesmärgil – on tööandjatel/organisatsioonide juhtidel siiski hulk võimalusi, et kehtivaid norme ja tavasid vaidlustada.

4.4. Millised on töötajate kogemused SPL-iga?

Kuna SPL on ühiskonnatasandi nähtus ning selle võimalik isiklik kogemine eeldab infot organisatsiooni SPL-i kohta (ehk võrdlust teiste töötajate palkadega), mis uuritud organisatsioonide töötajatel puudus, on indiviidi tasandil keeruline rääkida SPL-i otsesest kogemisest. Pigem saab rääkida palga ebaõigluse tajumisest soospektist, mis hõlmab erinevaid palga küsimise ja maksimisega seotud olukordi (palgaläbirääkimised jne), kus töötaja tunneb, et talle makstakse tema soo tõttu madalamat palka. Vaatluse all oli kaks töötajagruppi.

A. Juhtumiuuringute jaoks intervjueritud töötajad

- Kuna SPL-i isiklikult kogeda on keeruline ning selliseid kogemusi ei osatud välja tuua, vormib selline näiline kogemuse puudumine töötajate arusaamu selle kohta, kui suure või laiaulatusliku probleemiga on soolise ebavõrdsuse ja SPL-i näol tegu. Kui soolist ebavõrdsust või SPL-i otseselt ei märgata või ei tajuta, järeldatakse, et see ei ole (suur) probleem või see ei puuduta töötajat ennast isiklikult. Järelduste tegemine SPL-i ulatuse ja probleemi tõsiduse kohta isiklike kogemuste olemasolu või puudumise pinnalt on levinud, kuid ebakorrektnes viis selliste järelduste tegemiseks, kuna SPL-i puhul on tegemist struktuurse ja tüüpiliselt nähtamatuks jääva probleemiga.

B. Veebivormi kaudu kogutud SPL-i kogemuslood, mida jaganud inimestel on olnud isiklik kokkupuude palga ebaõiglusega. Kogemuslugude analüüsi eesmärgiks oli mõista, kuidas kirjeldatud kogemused SPL-i süvendavad või vähendavad aitavad.

- SPL-i seisukohast kriitilised olukorrad võib grupeerida nelja teemasse: tööle kandideerimine, palgatõus edutamisel, palgaläbirääkimiste puudumine, juhi ja/või kolleegide teadlik naiste toetamine palgaläbirääkimistel.
- Enamik kogemuste jagajatest näitas ebaõiglasena tajutud olukorras initsiatiivi midagi ette võtta (tüüpiliselt naistele tehtav soovitus), kuid jagatud kogemused illustreerivad, kuidas ka sel juhul ei pruugita soovitud tulemust saavutada. Olukorrad peegeldavad ebavõrdsaid võimusuhteid töötaja ja tööandja vahel ning illustreerivad, kuidas soovitusel naistele ise palgatõusu või väärilist palka küsida on problemaatilised (need ei päädi palgatõusu või muu positiivse tulemiga).

4.5. Kokkuvõtteks. Peamisi hoiakuid ja tegutsemisviise, mis pärivad SPL-i vähendamist Eesti tööturul

Tööturul tegutsevad osapooled (eelkõige tööandjad ja organisatsioonid) ning tööturгу reguleeriv riik mängivad võtmerolli SPL-i kui laiaulatusliku ühiskondliku probleemi kujundamisel. Oma tegevuste ja hoiakute kaudu aitavad nad SPL-i süvendada või vähendada. Järgmised asjaolud kujundavad Eesti tööturul SPL-i olulisel määral.

- Piiratud arusaamad või isegi valearusaamad SPL-i kohta tööturul ja organisatsioonides.
- Arusaam palgast kui isiklikust asjast ning juhtide ja töötajate vastuseis palkade läbipaistvuse suurendamisele, kuigi retoorikas võidakse ideed palkade suuremast läbipaistvusest toetada.
- Tööde ja tööülesannete ebapiisav võrdlemine ja standardiseerimine organisatsioonides, selle asemel tööde, töötajate ja töökohtade unikaalsuse ja võrreldamatuse rõhutamine.

- Individuaalsed palgaläbirääkimised, kus initsiatiiv palgatõusu küsimiseks on jäetud töötaja kanda; palgaläbirääkimiste sisuline kättesaamatus eelkõige madalamatel ametikohtadel paiknevatele töötajatele (tüüpiliselt naissoost töötajad), töötaja kohustus põhjendada, miks ta palgatõusu „väärrib“.
- Individualistliku ideoloogia prevaleerimine töösuhetes, kus vastutus õiglase töösuhte eest on jäetud töötaja kanda; töötajate vähene omavaheline solidaarsus ning minimaalne koondumine ametiühingutesse.
- Tööandjate, töötajate ja ka riigi esindajate vastuseis töösuhete „ülereguleerimisele“, sh konkreetsetele SPL-i vähendavatele meetmetele (nt kvoodid, tööandja kohustus riigile raporteerida SPL-i seis).
- Organisatsioonides puudub üldjuhul süstemaatiline ja eesmärgistatud tegevus soolise võrdõiguslikkuse ja SPL-i küsimustega tegelemiseks, nendes küsimustes ei võta keegi vastutust.

5. SOOVITUSED SPL-I VÄHENDAMISEKS

Meie ettepanekud SPL-i vähendamiseks lähtuvad kvalitatiivse uuringu tulemustest ning eeldusest, et SPL on struktuurne, mitte individuaalne probleem, mille lahendamiseks on vaja süstemaatilist sekkumist eelkõige makro- ja mesotasanditel ehk ülalt alla. Seda seetõttu, et indiviidide agentsus tööturul on piiratud – nende võimalusi ja käitumist tööturul ja töösuhtes kujundavad suuresti makro- ja mesotasandil kehtivad normid ja tavad, sealhulgas soonormid. Kuna olemasolevad normid, hoiakud ja käitumisviisid muutuvad ilma struktuurse sekkumiseta liiga aeglaselt, on SPL-i vähendamiseks tarvilikud konkreetset riiklikud meetmed ning tööandjate eesmärgistatud tegevused. Ka teiste riikide kogemused näitavad, et SPL ei vähene nn omasoodu, ilma riigi sekkumiseta. Enamikus riikides, kus sooline ebavõrdsus ja SPL on väiksemad kui Eestis, on selle probleemiga riiklikul tasandil aastaid süvitsi tegeletud ning olemas on vastav seadusandlus, konkreetset eesmärgid riiklikes arengukavades ning muud toetavad mehhanismid (nt Rootsi).

5.1. Riigile

- **Tuleks kujundada SPL-i vähendamiseks konkreetseid sekkumisi, võttes enam eeskju teistes riikides kasutusel olevatest meetmetest:** näiteks palkade avalikustamise kohustus, mida laiendada ka erasektorile, ning nõue, et kõigi avalikus sektoris töötavate inimeste palgad on avalikud, olenemata nende töölepingu vormist, SPL-i raporteerimise kohustus tööandjatele vms. Sekkumismeetodid võivad olla nii tunnustavad ehk kutsuvad käitumist kordama kui ka sanktsioneerivad. Parema tulemuse tagab see, kui rakendatakse korraga nii eesrindlike esiletõstmist kui ka motiveeritakse mahajäänuid SPL-i probleemiga tegelema. Teisisõnu, meetmed peaksid olema süstemaatilised ja mitmekülgised. Kuigi Eestis on juba kasutusel või kavandamisel mõningad soolist võrdõiguslikkust, sh SPL-i edendavad meetmed (nt peresõbralikkuse märgis tööandjatele, SPL-i valgusfoor), on need vabatahtlikud ning leiavad vähest kasutust. SPL-i vähendamiseks on aga vaja, et meetmed oleksid kohustuslikud. Näiteks osutab Suurbritannia kogemus (Murray jt 2017), et organisatsioonidele kohustuslikuks tehtud SPL-i andmete kogumine ja raporteerimine muutis organisatsioonide tavad, sõltumata nende hoiakutest SPL-i suhtes: ettevõtte maine hoidmine ja sanktsioonide vältimise püüe kaalusid üle halduskoormuse suurenemise selle nõude täitmisel.
- **Võiks alata ja tõhustada tööandjatele ning laiemalt tööelisele elanikkonnale, sh ka riigisektoris töötajatele, suunatud teavitustööd SPL-i puudutavate normide ja väärtuste kohta.** Tegevus võiks hõlmata soolise ebavõrdsuse ja SPL-i teemalisi täienduskoolitusi juhtidele ning värbamise või tööleaitamisega tegelejatele (personalitöötajad, Töötukassa teenusepakkujad jne). Seejuures tuleks vaidlustada piiratud arusaamu SPL-i kohta ja rõhutada SPL-i struktuurset olemust ning vähendada (eelkõige haavatavatele) (naissoost) töötajatele omistatud vastutust oma palga kujunemise eest. Selle asemel tuleks tuua esile privilegeeritud gruppide (sh tööandjate ja juhtide) ja organisatsioonide vastutus tagada töötajate võrdne kohtlemine. Samuti peaks tööandjatele meelde tuletama seadusest tulenevat kohustust hoida ära oma organisatsioonis sooline ebavõrdsus, mille üks olulisi indikaatoreid on SPL.
- **Riik võiks pakkuda tööandjatele soolise võrdõiguslikkuse seaduses toodud ülesannete täitmiseks (soolise võrdõiguslikkuse tagamine ja edendamine) selgeid soovitusi, ja nõuandeid selle kohta, kuidas SPL-i oma organisatsioonis monitoorida ja vähendada.** Töötada välja konkreetseid lahendusi, sh digilahendusi SPL-i vähendamiseks ning suunata tööandjaid neid kasutama. Toetada ja arendada edasi juba olemasolevaid

lahendusettepanekuid, näiteks SPL-i vähendamise eelnõus SPL-i valgusfoor ehk tööandjate abistamiseks planeeritav digitööriist, mis annab mitme registri andmete sünteesi põhjal informatsiooni üldise SPL-i kohta organisatsioonides.

5.2. Tööandjale

Teadlikkus SPL-ist, SPL-i vähendamine

- **Suurendada eelkõige juhtivtöötajate teadmisi SPL-ist.** Kuigi organisatsioonijuhtide seas on olemas üldine teadlikkus SPL-i olemasolust ühiskonnas ning seda nähtust taunitakse, ei ole tüüpiliselt selge, kuidas SPL oma organisatsioonis kajastub ning millised mehhanismid seda kujundavad. Teavitustöö peaks hõlmama väärarusaamade kummutamist SPL-i ja selle kujunemise asjaolude kohta (vt peamisi piiratud arusaamasid ülalpool).
- **Tööandjal tuleks astuda konkreetseid samme SPL-i väljaarvutamiseks organisatsioonis, saadud infot analüüsida ning töötajatele ausalt kommunikeerida, koos tegevuskavaga SPL-i vähendamiseks,** et töötajate ja tööandjate teadlikkus SPL-ist organisatsioonis ei põhineks oletustel. Kuna SPL on üks soolise ebavõrdsuse aspekt ja ilming, tuleb regulaarselt uurida ja monitoorida soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise olukorda organisatsioonis (mis on muuhulgas tööandjatele sätestatud kohustus soolise võrdõiguslikkuse seaduses) ja astuda konkreetseid samme probleemide lähendamiseks.
- **SPL-i vähendamine tuleks lisada mõne (juhtiv)töötaja tööülesannete hulka.** Juhtumiuuringust selgus, et isegi kui SPL-i peetakse põhimõtteliselt probleemiks ning nähakse selle vähendamise vajadust, ei kuulu see tegevus ühegi töötaja vastutusvaldkonda, mis tähendab, et selle küsimusega ei tegele organisatsioonis mitte keegi ning ükski juht ei võta ka vastutust. Seega on teada, põhimõtteline SPL-i taunimine ei vii konkreetsete sammudeni SPL-i vähendamiseks organisatsioonis.

Palgakujundus, sh lisatasude maksmine ja palkade läbipaistvus

- **Muuta organisatsiooni palgasüsteem, sh listasude maksmine, läbipaistvamaks ning töötajatele arusaadavamaks.** See hõlmab näiteks palgakomponentide (nt tööstaaž, kvalifikatsioon, kogemus, keelteoskus) määramist ning selgeid põhimõtteid nende komponentide arvestamise kohta palgakujunduses, samuti palgatasemete kujundamist ning nende põhjendamist töötajatele. Töötajatel peab olema selge, kuidas järgmise palgatasemeni jõuda, see otsus ei tohiks sõltuda juhi subjektiivsest hinnangust töötaja väärtuse kohta. Palgasüsteemi läbipaistvamaks ja töötajatele arusaadavamaks kujundamine aitab vältida olukordi, kus töötaja peab näitama initsiatiivi palgaläbirääkimiste algatamiseks ning tööandjale oma „väärtust“ põhjendada – tavad, mis on ebasoodsad eelkõige madalamalt tasustatud (naissoost) töötajatele.
- **Väärtustada ja õiglaselt tasustada nende töötajate panust, kes töötavad organisatsioonis madalamatel ametikohtadel ning teevad rutiinsemat tööd** (tüüpiliselt naised), kuid kelle tööta ei oleks võimalik organisatsiooni funktsioneerimine. See tähendab organisatsioonile „kasulike“ töötajate ringi laiendamist.
- **„Turust“ lähtumine palgakujunduses ei ole organisatsioonide jaoks alati paratamatu valik** – on võimalus tähtsustada õiglaselt töösuhteid (suurema) kasumi asemel.
- **Muuta palgainfo läbipaistvamaks, seda nii organisatsiooni sees kui ka väljaspool** (nt töökuulutustes), lähtuvalt sellest, et palkade salastatus ei võimalda töötajatel adekvaatselt oma organisatsioonis esinevat palgataset hinnata. See aga aitab alal hoida ja süvendada SPL-

i, sest eelkõige naissoost töötajad ei ole piisavalt võimestatud õiglast töötasu küsima. Kuna palkade läbipaistvuse suurendamisele seisti vastu, mõelda läbi, kuidas seda tundlikult teha. Tööandja ei tohiks piirata – formaalsete ja mitteformaalsete reeglitega – palgainfo vahetamist töötajate vahel.

Värbamine ja edutamine

- **Seada sisse läbipaistvad ja võrdsetel alustel kujundatud värbamis- ja edutamistavad.** Seejuures soodustada värbamisprotsessi, mis seab olulisele kohale erinevate sugude kaasamise potentsiaalsete palgatavate hulka.
- **Pöörata tähelepanu interseksionaalselt ebasoodsas positsioonis olevatele töötajatele ja nende võimestamisele.** Kui organisatsioonis on vajaminevaid oskusi, mida näib kas naistel või vanematel töötajatel nappivat, tuleks neid otseste suunamiste abil võimestada, et tagada võrdsed võimalused karjääriredelil liikumiseks.

6. KASUTATUD ALLIKAD

- Aavik, K. (2015). *Intersectional Disadvantage and Privilege in the Estonian Labour Market: An Analysis of Work Narratives of Russian-Speaking Women and Estonian Men*. Doktoritöö. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Acker, J. (1990). Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. *Gender and Society* 4(2): 139-158.
- Acker, J. (2006). Inequality regimes: Gender, class, and race in organizations. *Gender & Society* 20: 441-464.
- Aizer, A. (2010). The gender wage gap and domestic violence. *American Economic Review*, 100(4), 1847-59.
- Anspal, S., Kraut, L., & Rõõm, T. (2010). *Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analüüs. Uuringuraport*. Tallinn: Eesti Rakendusuringute Keskus CentAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium.
- Bacchi, C. (2012). Introducing the 'What's the problem represented to be?' approach. Engaging with Carol Bacchi: Strategic interventions and exchanges, 21-24.
- Baker, M., Halberstam, Y., Kroft, K., Mas, A., & Messacar, D. (2019). *Pay transparency and the gender gap* (No. w25834). National Bureau of Economic Research.
- Battilana, J. (2018). Cracking the organizational challenge of pursuing joint social and financial goals: Social enterprise as a laboratory to understand hybrid organizing. *M@n@gement*, 21(4), 1278-1305.
- Bennedsen, M., Simintzi, E., Tsoutsoura, M., Wolfenzon D. (2020). Do firms respond to gender pay gap transparency? *NBER Working Paper Series* 25435.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology* 3(2): 77-101.
- Brekhuis, W. (1998). A Sociology of the unmarked: Redirecting our focus. *Sociological Theory* 16 (1), 34-51.
- Burr, V. (1995). *An introduction to social constructionism*. London: Routledge.
- Cho, S., Crenshaw, K. W., & McCall, L. (2013). Toward a field of intersectionality studies: Theory, applications, and praxis. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 38(4), 785-810.
- Collinson, D., & Hearn, J. (1994). Naming men as men: Implications for work, organization and management. *Gender, Work and Organization* 1(1), 2-22.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and sex: A Black Feminist Critique of Anti-discrimination Doctrine, Feminist Theory and Anti-racist Politics. *University of Chicago Legal Forum* 140: 139-167.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review* 43 (6): 1241-1299.
- Eik, L., Ender, J., Hillep, P., Kulla, K. & Pärnamets, R. (2017). *Võrdse kohtlemise edendamise kohustuse teadlikkus ja rakendamine ministeeriumides*. Eesti Uuringukeskus.
- Espenberg, K., Aksen, M., Lees, K., & Puolokainen, T. (2014). *Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus. Soolise palgaerinevuse analüüs*. Tartu: Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.
- Euroopa Komisjon (kuupäev puudub). Euroopa sotsiaalõiguste samba 20 põhimõtet. https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_et#i-peatkk-vrdsed-vimalused-ja-juurdeps-tturule.

- Eurostat (2018a). Gender Pay Gap Statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics
- Eurostat (2018b). Households with children in the EU. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190601-1>.
- Evans, K. (2007). Concepts of bounded agency in education, work, and the personal lives of young adults. *International Journal of Psychology*, 42(2), 85-93.
- Fairclough, N. (1992) *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Frankenberg, R. (1997). *Displacing whiteness: Essays in social and cultural criticism*. Durham, NC: Duke University Press.
- Hearn, J. (2004). From hegemonic masculinity to the hegemony of men. *Feminist Theory* 5(1), 49–72.
- Hobson, B. (2013). *Worklife balance: the agency and capabilities gap*. Oxford: OUP Oxford.
- Chicha, M-T. (2008). *Promoting equity: Gender-neutral job evaluation for equal pay: A step-by-step guide*. Geneva, International Labour Office.
- Jørgenson, M., Phillips, L., J. (2002). „Laclau and Mouffe’s Discourse Theory“. In: M. Jørgensen, & Louise J. Phillips (Eds.). *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: SAGE Publications, 24–60.
- Kallas, K., Kaldur, K., Raudsepp, M., Roosalu, T. & Aavik, K. (Toim.) (2013). *Võrdse kohtlemise edendamise ja teadlikkuse Eestis*. Tartu: Balti Uuringute Instituut.
- Kallaste, E., Karu, M., Kraut, L. & Turk, P. (2010). *Sooline palgalõhe Eestis: juhtumite uuringud*. Uuringuraport. Eesti Rakendusuuringute Keskus CENTAR, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Sotsiaalministeerium.
- Koskinen Sandberg, P. (2017). Intertwining gender inequalities and gender-neutral legitimacy in job evaluation and performance-related pay. *Gender, Work & Organization*, 24(2), 156-170.
- Lykke, N. (2011). Intersectional analysis: Black box or useful critical feminist thinking technology. *Framing intersectionality: Debates on a multi-faceted concept in gender studies*.
- Masso, J., Meriküll, J., Vahter, P. (2020). *The role of firms in the gender wage gap*. University of Tartu, School of Economics and Business Administration. Working Paper No. 120, 2020.
- Merton, Robert K. (1968). The Matthew Effect in Science. *Science* 159 (3810): 56–63.
- Murray, J., Rieger, P. & Gorry, H. (2017). *Employers' understanding of the gender pay gap and actions to tackle it*. OMB Research, commissioned by the Department of Education.
- Riaz, S. (2015). Bringing inequality back in: The economic inequality footprint of management and organizational practices. *Human Relations*, 68(7), 1085-1097.
- Ridgeway, C. L. (2011). *Framed by gender: How gender inequality persists in the modern world*. Oxford University Press.
- Scott, R., & Meyer, J. W. (1994). *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sotsiaalministeerium (2011). Sooline palgalõhe Eestis. Artiklite kogumik. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 2/2011.
- Statistikaamet (2020). Sooline palgalõhe väheneb, aga visalt. <https://www.stat.ee/et/uudised/pressiteade-2020-087>.
- Tomaskovic-Devey, D., & Avent-Holt, D. (2016). Observing organizational inequality regimes. In *A Gedenkschrift to Randy Hodson: Working with Dignity*. Emerald Group Publishing Limited.
- Turk, P., Anniste, K., Masso, M., Karu, M. & Kriger, T. (2015). *Uuring soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamisest tööandjate seas ja indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks*. Uuringuaruanne. TNS Emor.

Täht, K., Unt, M., Roosalu, T., Lauri, T., Klesment, M., Rokicka, M., Kuldkepp, E., Nõmm, S. (2019). *Soolise palgalõhe kirjeldamine ja seletamine. Tehniline ülevaade*. Rasi toimetised nr 10. Tallinna Ülikool.

van Dijk, T. A. (2005). „Critical Discourse Analysis“. In: D. Schiffrin, D. Tannen and H. E. Hamilton (Eds). *The Handbook of Discourse Analysis*. Blackwell Publishers Ltd: Malden, Massachusetts, 349–371.