

Palgalõhe

statistika strateegia

2016–2023

EESSÖNA



Sooline palgalõhe on teema, mis puudutab otseselt või kaudselt kõiki Eesti inimesi, nende võimalusi, tervist, perede toimetulekut ja Eesti mainet maailmas. Soolise palgalõhe näitaja on avalikkuses käivitanud nii mõnegi arutelu naiste ja meeste õiglase kohtlemise ning soolise tasakaalu teemadel. Selleks, et peale arutelude saaks soolise palgalõhe vähendamiseks teha ka tõhusaid ja täpselt sihitatud tegevusi, vajavad poliitikakujundajad võimalikult detailseid ja ajakohaseid andmeid.

Norra finantsmehhanismi toel ning Statistikaameti ja Sotsiaalministeeriumi koostöös on valminud avalikult kättesaadav soolise palgalõhe andmebaas ning põhjalikult on analüüsitud palgalõhe statistika edasiarendamise võimalusi. Palgalõhe statistika strateegia eesmärgid on seotud andmete kiirema, täpsema ja detailsema avaldamisega viisil, mis ei suurendaks andmeesitajate halduskoormust. Sotsiaalministeerium peab tehtud töö jätkamist oluliseks.

Ka heaolu arengukava 2016–2023 rõhutab palgaerinevuste statistika tegemise ja avaldamise edasiarendamise vajalikkust. See statistika annab senisest parema aluse eri valdkondades vajalikke tegevusi kavandada ja ellu viia, et soolist palgalõhet vähendada.

Samuti on naiste ja meeste palgaerinevuste andmete kogumine ja avaldamine tegevusena ära toodud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis. Sooline ebavõrdsus on meie kõigi ühine mure. Probleeme saame lahendada ainult üheskoos.

Jevgeni Ossinovski
tervise- ja tööminister

Margus Tsahkna
sotsiaalkaitseminister



Selles palgalõhe statistika strateegias pakub Statistikaamet oma seisukoha palgalõhe ja selle lisanäitajate avaldamiseks vajaliku statistika tegemise põhimõtetest. Riigi jätkusuutliku arengu üks nurgakivi on teadlike otsuste langetamiseks vajalik usaldusväärne ja objektiivne info. Sellise info pakkumine ühiskonnale on Statistikaameti põhiülesanne. Sooline ebarõrdsus ning meeste ja naiste palgalõhe on juba mõnda aega olulise probleemina päevakorras olnud nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Endiselt otsitakse olukorra muutmiseks lahendusi. Lahendusi ei saa aga olla asjakohase infota. Lahenduste pakkumiseks sobib hästi Statistikaameti tehtud, avaldatud ja ka analüüsitud statistika. Viimased rahuloluküsitlused on toonud välja Statistikaameti töötajate pühendumuse ja missioonitunde teha oma tööd hästi. Sellest aga alati ei piisa. Niisiis avaldan lootust, et strateegia aitab leida ka selle teostamiseks vajalikku rahastust, põhjust selleks annab kas või strateegias seatud eesmärkide teostamisega halduskoormuse vähendamisse antud panus.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andres Oopkaup'. The signature is fluid and cursive, with a long, sweeping tail on the final letter.

Andres Oopkaup

Statistikaameti peadirektor

SISSEJUHATUS

Eestis on soolise palgalõhe väljendatud meeste ja naiste palgaerinevused Euroopa Liidu suurimad. Märkimisväärne palgalõhe on ka põhjus, miks vastav temaatika ja palgalõhe vähendamine on Eestis prioriteetne.

Edendamaks soolist võrdõiguslikkust ning töö- ja pereelu tasakaalu rahastati Norra toetusmehhanismist Statistikaameti läbiviidavat projekti „Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus“. Nii projekti algatamise kui ka praeguse strateegia on tinginud puudujäägid soolise palgalõhe senises mõõtmises. Eelkõige on nimetatud kitsaskohad seotud ebapiisava hulga tausttunnustega ning võimaluse puudumisega avaldada soolist palgalõhet sama andmeallika põhjal igal aastal. Projekti raames analüüsiti, millised olemasolevad andmeallikad (uuringud, registrid) oleksid soolise palgalõhe seiramiseks sobivaimad. Ajakohane info projekti kohta on kättesaadav Statistikaameti veebilehel. Eesmärk oli töötada välja uus soolise palgalõhe arvutamise meetodika, mille põhjal teha ettepanekuid meetodika arendamiseks ja palgalõhe arvutamise aluseks olevate andmeallikate kasutamiseks, mis ühtlasi vähendaks andmeesitajate (ettevõtete) ja Statistikaameti halduskoormust. Projekti tegevusi ja analüüsi käigus saadud ettepanekuid sisaldavad järgmised avaldatud tööd.

- [„Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus: kasutatavad andmeallikad“](#), kus on analüüsitud soolise palgalõhe arvutamise allikaid.
- Metoodikakogumik [„Meeste ja naiste palgaerinevuste statistika“](#), kus on antud ülevaade soolise palgalõhe arvutamise aluseks oleva andmebaasi koostamise metoodikast.
- Väljaanne [„Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus. Soolise palgaerinevuse analüüs“](#), kus on põhjalikult analüüsitud soolise palgalõhe dünaamikat.
- Kogumik [„Soolise võrdõiguslikkuse näitajad. Indicators of Gender Equality“](#), kus käsitletakse nii palgalõhet kui ka selle lisanäitajaid.

Projektis olid Statistikaametil ka koostööpartnerid – Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE, poliitikauuringute keskus Praxis, rakendusuringute keskus Centar ja Sotsiaalministeerium.

Soolise palgalõhe statistika strateegia arvestab seni tehtud analüüside tulemusi, seab palgalõhe mõõtmiseks kasutatava meetodika ja andmeallikate puhul järgmisteks aastateks täpsemad eesmärgid ning toob välja erinevate mõõtmisvõimaluste plussid ja miinused.

STATISTIKAAMETIL ON
VALMINUD PÕHJALIK
ANALÜÜS SOOLISE
PALGALÕHE
MÕÕTMISE
VÕIMALUSTEST

SOOLINE PALGALÕHE
ON OLULINE
PROBLEEM

Taust

Soolise palgalõhe probleemi on Eestis tunnistanud juba pikka aega ja see on olnud aastaid Sotsiaalministeeriumi arengukava indikaator kui üldist soolise võrdõiguslikkuse olukorda peegeldav näitaja. Olulise tõuke soolise palgalõhe teema kerkimisel poliitilisse huviorbiiti andis aastatel 2009–2010 Sotsiaalministeeriumi tellitud soolise palgalõhe uuring, mille soovitusel olid sisendiks naiste ja meeste palgalõhe vähendamise tegevuskavale 2012–2016, mis viidi ellu eelkõige ESFi programmi „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine 2011–2013“ ja Norra toetuste 2009–2014 soolise võrdõiguslikkuse ning töö- ja pereelu programmi vahenditest ja rakendamise raames.

7. märtsil 2014 andis **Euroopa Komisjon soovitus** (C(2014)1405/F1) naiste ja meeste võrdse palga põhimõtte tugevdamiseks läbipaistvuse abil. Soovitusel peaksid liikmesriigid rakendama üht või mitut järgmistest meetmetest:

- sobivad ja proportsionaalsed meetmed, millega antakse töötajatele õigus saada tööandjalt infot sama või võrdväärset tööd tegevate töötajate palgataseme kohta (soopõhiselt); selline teave peaks hõlmama kõiki palga/töötasu osiseid (mitte ainult põhipalka);
- vähemalt 50 töötajaga tööandjate kohustus informeerida töötajaid, nende esindajaid ja sotsiaalpartnereid regulaarselt keskmisest palgast soopõhiselt ning töötajate kategooriate või ametikohtade kaupa;
- kohustuslikud palgaauditid vähemalt 250 töötajaga organisatsioonides; auditid peaksid sisaldama naiste ja meeste jaotuse analüüsi töötajate eri kategooriates või ametikohtadel, kasutatava töö hindamise ja klassifitseerimise süsteemi analüüsi ning detailset teavet palga ja sooliste palgaerinevuste kohta;
- kollektiivläbirääkimistel võrdse palga teema (sh palgaauditite) käsitlemine.

EL Nõukogu kinnitatud riigipõhised soovitus Eestile hõlmavad 2015. aastal soovitus võtta meetmeid soolise palgalõhe vähendamiseks.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2015–2019 punkti 2.3 kohaselt rakendab valitsus riigipoolsed meetmed, mis aitavad kaasa tootlikkuse kasvule, tööjõu kvalifikatsiooni parandamisele, tööhõive suurendamisele ning piirkondlike ja sooliste palgaerinevuste vähendamisele. Tegevusprogrammi punkt 10.9 näeb ette, et palgalõhe vähendamiseks antakse Tööinspektsioonile volitus teha järelevalvet naistele ja meestele sama või võrdväärse töö eest makstavate palkade ja hüvitiste üle.

PALGALÕHET
KÄSITLEVAD
OLULISED
RAHVUSVAHELISED
DOKUMENDID

RAHVUSVAHELISED
ORGANISATSIOONID
ON ANDNUD EESTILE
SOOVITUSI
PALGALÕHE
VÄHENDAMISEKS JA
SELLE PAREMAKS
MÕÕTMISEKS

Sotsiaalministeeriumi **heaolu arengukava 2016–2023** neljas alaeesmärk „Naistel ja meestel on kõigis ühiskonnaelu valdkondades võrdsed õigused, kohustused, võimalused ja vastutus“ keskendub suuresti soolise palgalõhe vähendamisele. Samuti kasutab arengukava indikaatorina soolise palgalõhe näitajat Statistikaameti uuest soolise võrdõiguslikkuse andmebaasist, mis on loodud Norra projekti raames.

Ainult soolise palgalõhe näitajast ei piisa aga soolise palgalõhe vähendamiseks vajalike tegevuste kujundamiseks või hindamiseks. Ka EL Nõukogu 2015. aasta riigipõhiste soovitude aluseks olev [raport](#) toob välja probleeme ja küsimusi, millele on vaja enne vastata. Näiteks kas ja kuidas mõjutavad soolist palgalõhet perepoliitilised meetmed või see, milliseid probleeme kogevad lapsevanemad tööturule naasmisel. Või ehk on peamine küsimus hoopis selles, kuidas mehed ja naised ametiala järgi jagunevad.

Ka Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) on 2015. aasta [majandusülevaates](#) toonud välja palgalõhe probleemistiku. OECD annab ka selge soovitusel analüüsida naiste ja meeste palgalõhe põhjuseid ja võtta ette samme palgalõhe vähendamiseks. OECD ülevaates viidatakse soolise palgalõhe põhjusena nii stereotüüpsetele haridusvalikutele ja takistustele karjääri edendamisel kui ka lapse eest hoolitsemisega seotud küsimustele. Oluliseks saab, kas meil on statistilisi andmeid, mille põhjal selgitada, kas meeste ja naiste palgad erinevad haridustasemeti, kui suured erinevused on ametiala järgi, kui suur osa lastest on hõlmatud lastehoiuga, kui suur osa isadest osaleb lastekasvatamises jne.

Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) Eesti majandusolukorra 2015. aasta [ülevaade](#) rõhutab samuti vajadust vähendada soolist palgalõhet ning uurida sellega seotud tegureid, sh kas ja kuidas mõjutab kvaliteetse ja taskukohase lastehoiu kättesaadavus naiste tööhõivet ning kuidas võib soolise palgalõhe vähendamine omakorda mõjutada naiste tööturul osalemist (seda vaatamata sellele, et Eestis on naiste tööhõive määr üsna kõrge). Samuti toob nimetatud analüüs palgalõhe vähendamise kaasneva positiivse mõjuna esile naiste kasvavat soovi tööturule siirduda.

Niisiis ei piisa nii nendele kui ka paljudele teistele küsimustele vastamiseks ainult üldisest soolise palgalõhe näitajast, vaja on statistilisi andmeid tausttunnuste kaupa ning muude soolise palgalõhega seotud näitajate infot. Norra projekti raames koostatigi esimene laiem näitajate kogu ning loodi statistika andmebaasi soolise võrdõiguslikkuse näitajate valdkond.

SUUR PALGALÕHE
KAHJUSTAB EESTI
MAINET

SOOLISE PALGALÕHE STATISTIKA STRATEEGIA AASTATEKS 2016–2023

Soolise palgalõhe arvutamisel kasutatavad tunnused

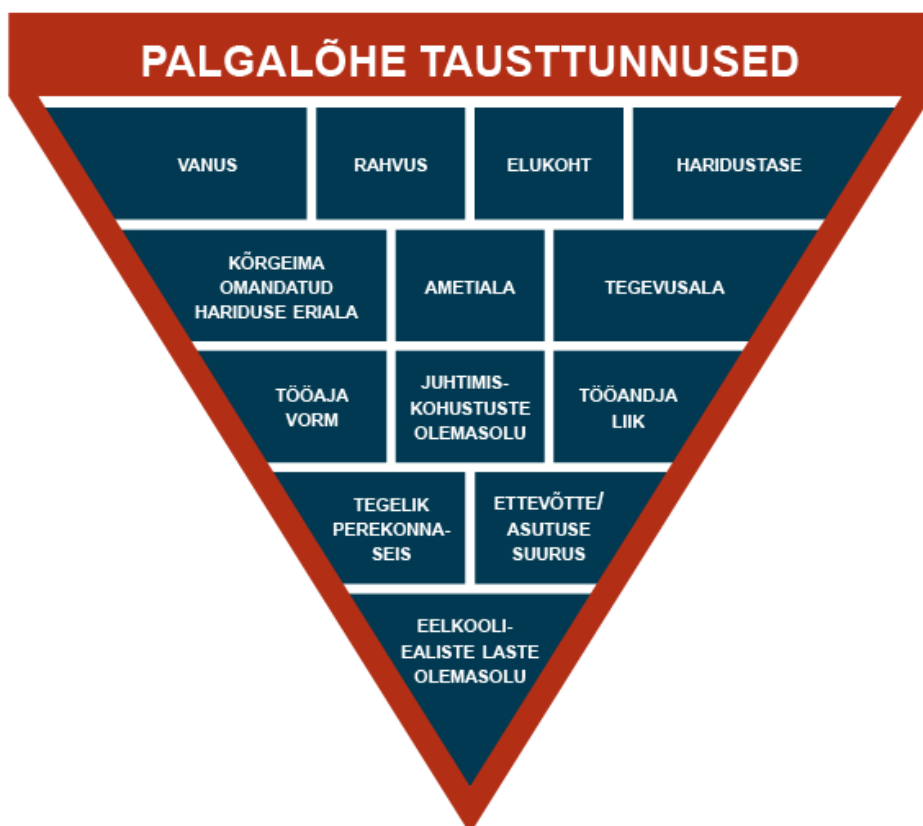
Soolise palgalõhe järjepideva ja jätkusuutliku avaldamise oluline eeldus on nii soolise palgalõhe kui ka vajalike tausttunnuste kohta tehtud kokkulepped, mis kirjeldavad nii tunnuste vajalikkust, arvutuskäiku kui ka kättesaadavust. Projekti „Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus“ raames sellised kokkulepped ka sõlmiti. Sooline palgalõhe näitab naiste ja meeste palgaerinevust. Näitaja arvutamisel kasutatakse brutotunnipalka ja see näitab, mitu protsenti on naiste brutotunnipalk meeste omast väiksem. Valem on järgmine:

meeste keskmine brutotunnipalk – naiste keskmine brutotunnipalk / meeste keskmine brutotunnipalk x 100.

Ainult meeste ja naiste keskmise palgalõhe väljatoomine jätab vastuseta paljud küsimused, millele vastamiseks on vaja uurida palgalõhet tausttunnuste kaupa. Soolise palgalõhe mõõtmiseks on projektis kokku lepitud järgmised tausttunnused, mille järgi palgalõhe avaldatakse.

PEALE ÜLDISE SOOLISE PALGALÕHE NÄITAJA ON VAJA ANALÜÜSIDA KA TEISI ANDMEID NING TEHA STATISTIKA AVALIKULT KÄTTESAADAVAKS.

PALKA MÕJUTAVAD PEALE SOO KA VANUS, RAHVUS, HARIDUS JA PEREKONNASEIS NING MUUDKI ASPEKTID



Peale selle lepiti projekti töörühmades kokku soolise palgalõhe lisanäitajad. Näitajad on jaotatud järgmistesse teemarühmadesse:

- sooline segregatsioon
- aktiivsus ettevõtluses
- töö- ja pereelu
- vanemahüvitis
- isapuhkus
- lapsehoolduspuhkus

Soolise palgalõhe andmeallikad

Soolise palgalõhe järjepideva ja jätkusuutliku arvutamise eeldus on etteantud kriteeriume täitvate andmeallikate olemasolu. Teisisõnu – tagatud peab olema piisav andmekvaliteet, avaldamise regulaarsus ja vajalike tausttunnuste olemasolu. Projektis „Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus“ kaaluti palgalõhe arvutamiseks erinevaid andmeallikaid ja nendest kokkulepitud tunnuste kättesaadavust. Andmeallikad jagunesid sisulist ülesehitust ja andmekogumisviisi arvestades kolmeks: Statistikaameti isiku- ja sotsiaaluuringud, Statistikaameti majandusüksuste uuringud ning riiklikud andmekogud. Kõigist neist allikatest on võimalik saada andmeid ka keskse tunnuse ehk palga või töötasu kohta. Seni mõõdeti Eestis ja Euroopa Liidus soolist palgalõhet töötasu struktuuri uuringuga, mida korraldatakse iga nelja aasta tagant. Vahepealsetel aastatel arvutati sooline palgalõhe statistikatöö „Palk, oktoobrikuu lisa“ põhjal. Projekti käigus tehtud analüüside tulemusena leiti aga, et senine mõõtmisstrateegia vajab muutmist.

Soolise palgalõhe mõõtmiseks ja järgmiste aastate tegevuskava paika-panemiseks on vaja analüüsida eri andmeallikate ja nende kombinatsioonide plussid ja miinuseid. Oluline on see, et soolise palgalõhe mõõtmiseks valitakse viis, mis tagab nii andmete jätkusuutliku avaldamise kui ka optimaalse lahenduse riigi halduskoormuse seisukohast. Järgnevalt on esitatud peamiste võimalike mõõtmisvõimaluste plussid ja miinused.

Töötasu struktuuri uuring

Selle uuringu eelis on väga suur valimimaht ja piisava usaldusväärsusega palgalõhe hinnangud ameti- ja tegevusala järgi. Samuti on tagatud rahvusvaheline võrreldavus, sest palgalõhe arvutus vastab etteantud rahvusvahelisele määratlusele (Eurostat). Puuduseks on harv avaldamisvõimalus (iga nelja aasta järel) ning osa vajalike tausttunnuste puudumine. 2014. aasta kohta tehtud uuringule saab tausttunnuseid lisada teistest allikatest, sest töötajate andmed koguti koos isikukoodiga.

Sotsiaaluuringute ühendandmebaas^a

Ühendandmebaasi plussidena saab välja tuua võimaluse soolise palgalõhe andmeid regulaarselt avaldada ning tausttunnuste vajaliku kaetuse. Puuduseks on sotsiaaluuringute ühendandmebaasi valimi väike maht töötasu struktuuri uuringuga võrreldes, mistõttu ei pruugi kõikide tegevusalade kohta saada kuigi usaldusväärseid andmeid. Näiteks on vähe vastajaid mäetööstuse ning elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamise tegevusalal.

Statistikatöö „Palk“

Palgauuringu oktoobrikuu lisa eeliseks on sarnaselt töötasu struktuuri uuringuga väga suur valimimaht. Puuduseks on aga tausttunnuste puudumine, eraldi välja tooduna ka keskse tähtsusega ametiala puudumine.

Riiklikud andmekogud, sh maksukohustuslaste register

Viimastel aastatel on tehtud olulisi muudatusi maksukohustuslaste registris, mh töötamise registri loomine 2014. aastal ja töökoormuse lisamine tulu- ja sotsiaalmaksudeklaratsioonile 2015. aastal. See on loonud head eeldused minna soolise palgalõhe arvutamisel üle andmekogude kasutamisele. Kõikne andmestik annab soolise palgalõhe mõõtmisel võrdlemisi täpsed tulemused. Eri andmekogude (sh töötamise register, rahvastikuregister, Eesti hariduse infosüsteem) ja Statistikaameti statistiliste registrite seostamise teel on võimalik lisada vajalikud tausttunnused. Puuduseks on praegu ameti tunnuse puudumine andmekogudes.

OLULINE ON
VÄHENDADA
ANDMETE
ESITAMISEGA
SEOTUD
HALDUSKOORMUST
JA VÕIMALIKKE
MÕÕTMISVIGU

Soolise palgalõhe andmeallikate tugevused ja nõrkused

	Töötasu struktuuri uuring	Sotsiaal- uuringute ühend- andmebaas	Statistikatöö „Palk“	Andme- kogud
Tulemuste täpsus				
Avaldamise detailsus				
Tausttunnuste olemasolu				
Rakendatavus				
Halduskoormus				
Ajakohasus				
Avaldamis- sagedus				

^a Loodud projekti „Palgaarnevuste statistika parem kättesaadavus“ raames.

Projekti „Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus“ analüüsi tulemusel on soovituslik kohe rakendatav mõõtmisstrateegia sotsiaaluuringute ühendandmebaas. Sel juhul liidetakse omavahel Eesti tööjõu-uuringu ja Eesti sotsiaaluuringu valimid (valimi suurendamise eesmärgil), linkides neile juurde täpsed palgaandmed Maksu- ja Tolliametist.

Edaspidi on aga nii täpsust, andmekvaliteeti kui ka halduskoormust arvestades vaja soolise palgalõhe arvutamiseks kasutusele võtta olemasolevad andmekogud ning täiendada neid vajalike tausttunnustega. Andmekogude puhul on peatähelepanu suunatud töötamise registri kui peamise andmeallika kasutuselevõtule. Võimaluse korral lisatakse tulevikus töötamise registrisse tunnuseid ja kõigi vajalike tausttunnuste saamiseks lingitakse see teiste andmekogude ja statistiliste registritega, mis tagab võimaluse arvutada soolist palgalõhet erinevate tausttunnuste järgi. Oluline on ka see, et meetodikamuudatused peavad tagama olemasolevate aegridade jätkumise. Andmeallikate muutumisel on esmatähtis säilitada projekti käigus välja töötatud palgalõhe, selle lõigete ja lisanäitajate struktuur.

Registripõhise soolise palgalõhe arvutamise ja avaldamiseni on kavas jõuda järk-järgult pärast meetodika täiendamist ja läbirääkimisi vajalike tausttunnuste lisamiseks eelkõige töötamise registrisse.

OLEMASOLEVATE
REGISTRITE
TÄIENDAMINE
VAJALIKE
TAUSTAANDMETEGA
MUUDAB PALGALÕHE
STATISTIKA
KIIREMAKS JA
TÄPSEMAKS

Mõõtmisstrateegia ja planeeritavad tegevused

Uuringuaasta	2014	2015, 2016	2017	2018	
Andmete avaldamise aasta	2016	2017	2018	2019	2023
Andmeallikad	Töötasu struktuuriuuring, sotsiaaluuringute ühendandmebaas, riiklikud andmekogud	Sotsiaaluuringute ühendandmebaas, riiklikud andmekogud		Riiklikud andmekogud	
Plaanitavad tegevused	Andmekogude põhjal soolise palgalõhe avaldamise meetodika täiendamine ja läbirääkimised vajalike tunnuste lisamiseks. Statistika avaldamiseks ettevalmistamine ja avaldamine	Andmekogude põhjal soolise palgalõhe avaldamise meetodika täiendamine ja läbirääkimised vajalike tunnuste lisamiseks		Soolise palgalõhe arvutamine ja avaldamine riiklike andmekogude ja statistiliste registrite alusel	
Tulem	Sooline palgalõhe koos lõigete ja lisanäitajatega, analüütiline väljund Statistikaameti väljaannetes				
Maksumus	Norra projekt	37 200		?	

KOKKUVÕTE

Soolise palgalõhe ja sellega seotud lisanäitajate avaldamine on soolise ebavõrdsuse vähendamise oluline eeldus. Ilma põhjaliku infota on keeruline välja töötada soolist ebavõrdsust vähendada aitavaid meetmeid. See strateegiadokument on edasiste tegevuste teejuht, et põhjalik statistika soolise palgalõhe, selle lõigete ja lisanäitajate kohta oleks ka tulevikus olemas. Väljatöötamisel olev kava, mis tugineb riiklikele andmekogudele, kindlustab edaspidise andmevajaduse vajalikus mahus suhteliselt väikse halduskoormuse juures.