

Sotsiaalministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Teie 02.04.2018 nr 1.2-2/37-1

Meie 23.04.2018 nr 4/117

Arvamuse esitamine soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Jevgeni Ossinovski!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Sotsiaalministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi: Eelnõu) ja seletuskirja kohta. Järgnevalt esitame oma seisukohad Eelnõu kohta.

1. Tööandjate kohustus teavitada töötajaid meeste ja naiste võrdsest kohtlemisest

Eelnõu § 1 punktiga 4 muudetakse soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 11 lg 1 p 6 ja sõnastatakse järgmiselt:

„(1) Tööandja peab naiste ja meeste võrdõiguslikkust edendades:

6) andma vähemalt üks kord kahe aasta jooksul töötajatele ja nende esindajatele asjakohast teavet meeste ja naiste võrdse kohtlemise kohta organisatsioonis ning võrdõiguslikkuse edendamiseks kasutusele võetud meetmetest. Nimetatud teave peab muu hulgas sisaldama nais- ja meestöötajate keskmise palga või töötasu ning tööga seonduvalt makstavate hüvitiste ja antavate hüvede võrdlust organisatsiooni ametigruppide kaupa. Kui organisatsioonis ei ole töökohti ametigruppidesse jaotatud, esitatakse informatsioon ametikohtade kaupa.”

Kehtivas soolise võrdõiguslikkuse seaduses (§ 11 lg 6 p 1) on kirjas, et tööandja peab andma regulaarselt töötajatele ja/või nende esindajatele asjakohast teavet meeste ja naiste võrdse kohtlemise kohta organisatsioonis ning võrdõiguslikkuse edendamiseks kasutusele võetud meetmetest. Eelnõu seletuskirja kohaselt ei taga praegune regulatsioon piisavalt tihedat informeerimist ega tähelepanu soolise võrdõiguslikkuse edendamise vajadusele organisatsioonides.

Seletuskirjas on viidatud küsitluse tulemustele, mille kohaselt on vaid 6 protsenti tööandjatest andnud töötajatele infot meeste ja naiste olukorra kohta organisatsioonis. Kaubanduskojale jääb arusaamatuks, kuidas aitab plaanitav muudatus seda protsenti suurendada. Kaubanduskoja hinnangul tuleb välja selgitada põhjused, miks ei täida paljud tööandjad seda kohustust. Seejärel on võimalik hinnata, kas ja millist regulatiivset või mitteregulatiivset muudatust on vaja teha.



Võimalik, et üheks teavitamiskohutuse mittetäitmise põhjuseks on asjaolu, et tööandjad ja töötajad ei ole teadlikud sellest kohustusest. Sellisel juhul ei ole abi seaduse muutmisest, vaid vaja on panustada nii töötajate kui ka tööandjate teadlikkuse tõstmisele. Teiseks põhjuseks võib olla asjaolu, et tööandjad ei tea täpselt, millist teavet tuleb töötajatele esitada ehk kuidas tuleb seda kohustust täita. Sellisel juhul võiks riik olla abiks tööandjatele. Näiteks võiks riik tööandjaid senisest rohkem nõustada ja anda juhiseid kohustuse täitmiseks. Kolmandaks põhjuseks võib olla see, et kohustuse täitmisega kaasnev aja- ja rahakulu ei ole proportsionaalne kohustuse täitmisest saadavaga kasuga. Sellisel juhul peab riik mõtlema, kas ja milliste muude meetmetega on võimalik sama eesmärki täita. Neljandaks põhjuseks võib tõenäoliselt olla see, et keskmine Eestis tegutsev ettevõtte (kus on töötajaid) on lihtsalt nii väike (ca 7 töötajat), kus palgad lepitakse kokku ilma ametigruppe või isegi konkreetseid ametikohti määramata ja grupeerimata ning kahte sarnaseid ülesandeid täitvat töötajat ei pruugi ettevõttes olla, keda omavahel oleks kohane võrrelda. Sellisel juhul tuleks enne üldise täiendava kohustuse panemist teha selgeks, milliste karakteristikutega ettevõttes on sellised meetmed üldse teoreetiliselt mõjusad ning, kus need ilmselt mingitki mõju ei avalda, kuid tekitavad juurde bürokraatiat ja süvendavad seeläbi veelgi vastumeelust nõuete täitmisele.

Eelnevast tulenevalt on Kaubanduskoda sellele muudatusele vastu, sest kui asendada regulaarne teavitamiskohustus kohutusega anda teavet vähemalt üks kord kahe aasta jooksul, siis see ei lahenda tänast probleemi ehk ei pane senisest rohkem tööandjaid teavitamiskohustust täitma.

Kaubanduskoda ei pea mõistlikuks ka muudatust, mille kohaselt peab töötajatele esitav teave muu hulgas sisaldama nais- ja meestöötajate keskmise palga või töötasu ning tööga seonduvalt makstavate hüvitiste ja antavate hüvede võrdlust organisatsiooni ametigruppide või nende puudumise korral ametikohtade kaupa. Kaubanduskoda näeb selle muudatuse juures mitmeid negatiivseid mõjusid:

- Muudatuse rakendamisel ei kohelda kõiki töötajaid võrdselt. Näiteks kui ühte ametigruppi kuulub üksteist töötajat, kelle hulgas on üks naine ja kümme meest, siis on naise töötasu organisatsiooni siseselt kõigile teada, kuid meestöötajate kohta on avaldatud vaid kümne töötaja keskmine palk. Kindlasti leidub ka näiteid, kus on avalik vaid ühe meestöötaja töötasu. Kui ettevõttes ei ole moodustatud ametigruppe, siis võib sama olukord tekkida ka ametikohtade puhul. Lisaks on Eestis palju organisatsioone, kus ühel ametikohal töötab vaid üks inimene. Kaubanduskoja hinnangul võib muudatuse tulemusena kümnete tuhandete kui mitte sadade tuhandete töötajate töötasu muutuda organisatsiooni sees avalikuks. Paraku ei ole sellist mõju ning selle mõju ulatust Eelnõu koostajad üldse analüüsinud.
- Leiame, et väga paljudes organisatsioonides ei ole täiendava teabe esitamisest kasu, sest töötajaid, kes kuuluvad ühes organisatsioonis samasse ametigruppi või neil on sama ametikoha nimetus, ei pruugi väga palju olla. Isegi kui mitu töötajat on samas ametigrupis või samal ametikohal, ei pruugi andmete avaldamisest kasu olla, kui seda tööd teevad vaid ühe soo esindajad. See tähendab, et andmete töötajatele avaldamise korral ei ole paljudel juhtudel



võimalik ühe ametigrupi või ühe ametikoha lõikes meeste ja naiste töötasu võrrelda. Seega ei täida muudatus oma peamist eesmärki ehk ei aita kaasa naistele ja meestele sama või võrdväarse töö eest võrdse palga maksmise nõude rakendumisele.

Juhime tähelepanu sellele, et keskmises Eesti ettevõttes töötab ca 7 töötajat. Reeglina ei ole keskmisele ettevõttele iseloomulik see, et kõik töötajad teevad sama tööd ehk on ühel ametikohal või ühes ametigrupis. Seetõttu pole avaldatavad töötasu andmed võrreldavad ning tekitaksid lihtsalt segadust.

- Muudatusega kaasneb ettevõtjatele täiendav halduskoormus, sest täna puudub tööandjal kohustus saata töötajatele teavet mees- ja naistöötajate keskmise töötasu kohta ametigruppide või ametikohtade lõikes. Kuigi ettevõtjatel on vajalikud andmed olemas, kaasneb täiendav ajakulu nende andmete süstematiseerimise ja koondamisega. Eelnõu koostajad ei ole aga halduskoormuse kasvu hinnanud. Kaubanduskoda on seisukohal, et enne iga muudatuse sisseviimist, millega kaasneb ettevõtjatele halduskoormuse kasv, tuleb mõju hinnata. Praegusel juhul oleksid võinud Eelnõu koostajatel kasutada halduskoormuse mõõtmiseks standardkulu mudelit. Kaubanduskoda on edaspidi valmis Eelnõu koostajaid aitama halduskoormuse hindamisel.

Eelnevast tulenevalt teeme ettepaneku jätta Eelnõust välja § 1 p 4. See tähendab, et kehtima jääb tänane seadusesäte, mille kohaselt tööandja peab naiste ja meeste võrdõiguslikkust edendades andma regulaarselt töötajatele ja/või nende esindajatele asjakohast teavet meeste ja naiste võrdse kohtlemise kohta organisatsioonis ning võrdõiguslikkuse edendamiseks kasutusele võetud meetmetest.

2. Soopõhiste andmete kogumine

Eelnõu § 1 punktidega 5 ja 6 muudetakse soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 11 lg 2 ning täiendatakse lõigetega 3 ja 4 järgmises sõnastuses:

„(2) Tööandja peab koguma soopõhiseid töölaseid statistilisi andmeid, mis vajaduse korral võimaldavad tööandjal endal ja asjaomastel institutsioonidel jälgida ja hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist töösuhetes.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud andmed on järgmised:

1) personali koosseis organisatsiooni eri tasanditel ja ametigruppides;

2) palk või töötasu ning muud töötamisega seoses makstavad tasud ja hüved, mida töötajad tööandjalt oma töö eest otseselt või kaudselt saavad;

3) teenistussuhte või lepingu liik ja kokkulepitud tööaeg.

(4) Tööandja säilitab käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud andmeid seitse aastat.“

Kaubanduskoda toetab lõike 2 sõnastuse muutmist, millega jäetakse sättest välja volitusnorm Vabariigi Valitsuse määrusele, millega on võimalik kehtestada tööandja poolt kogutavate soopõhiste tööalaste statistiliste andmete loetelu.

Kaubanduskoja hinnangul puudub vajadus reguleerida seadusega või määrusega, milliseid soopõhiseid andmeid peab tööandja koguma. Juhime



tähelepanu sellele, et juba täna peavad tööandjad koguma ning erinevatele riigiasutustele esitama infot, mis võimaldab tööandjal ja ka asjaomasel institutsioonil hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgmist töösuhetes. Seetõttu ei pea me vajalikuks soolise võrdõiguslikkuse seaduse § 11 täiendamist lõigetega 3 ja 4.

Kõik tööandjad annavad iga kuu TSD-vormil Maksu- ja Tolliametile teada, kui suur on töötajate töötasu. TSD-l märgitakse ka töötajate töökoormus. Lisaks peavad tööandjad enne töötaja tööle asumist tegema kande töötamise registrisse, kuhu tuleb muu hulgas märkida töötamise liik. Kaubanduskojale teadaolevalt tehakse peagi õigusaktides ka muudatus, mille kohaselt tuleb tööandjal iga töötaja kohta töötamise registrisse kanda ka ametikoht. Seega on nii tööandjal kui ka riigil olemas kõik vajalikud soopõhised tööalased statistilised andmed, millele on viidatud lõikes 3. Kaubanduskojale jääb seetõttu arusaamatuks, miks on vaja see loetelu seaduses välja tuua.

Eelnõu § 1 punkti 7 kohaselt hakkab Tööinspeksioon edaspidi iga tööandja kohta läbi viima palgaandmete analüüsi, mille tulemused edastatakse ka vastavale tööandjale. Kui palgaandmete analüüsi tulemused sisaldavad täpselt samasid andmeid, mida tööandja peaks tulevikus ise koguma, siis järelikult koguvad tööandjad juba täna neid andmeid ning puudub vajadus muudatuse järele. Kaubanduskoja hinnangul on Eelnõu § 1 p 6, millega kehtestatakse soopõhiste andmete loetelu, puhul tegemist ülereguleerimisega. Kaubanduskojani ei ole jõudnud teavet selle kohta, et tööandjad vajavad riigipoolset loetelu soopõhiste andmete kohta, mida nad peavad kindlasti koguma.

3. Esmase palgaandmete analüüsi mõiste

Eelnõu § 1 punktiga 3 lisatakse soolise võrdõiguslikkuse seadusesse esmase palgaandmete analüüsi mõiste järgmises sõnastuses:

„4) esmane palgaandmete analüüs on töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24¹ alusel asutatud andmekogus sisalduv naiste ja meeste palkade, töötasude ja muude tööga seonduvate tasude analüüs, milles hinnatakse, kas naised ja mehed saavad sama tööandja juures sama või võrdväärse töö eest võrdset tasu.“

Kaubanduskoda juhib tähelepanu asjaolule, et esmase palgaandmete analüüsi mõiste on eksitav, sest analüüsi algandmete põhjal ei ole võimalik kindlaks teha, kas mehed ja naised teevad sama tööandja juures sama või võrdväärset tööd.

Eelnõu § 1 punkti 1 kohaselt on sama või võrdväärne töö töö, mis on sama või võrdväärse keerukuse, vastutuse ja raskusega ning mida tehakse samades või võrdväärsetes tingimustes ja saavutades sama või võrreldava töötulemuse. Eelnõu § 1 punkti 7 kohaselt kasutatakse analüüsi tegemisel muu hulgas töötaja ametikoha klassifikaatorit, kuid selle abil ei ole võimalik järeldada, kas ühe ametikoha töötajad teevad sama või võrdväärset tööd. Võimalik, et ühel ametikohal töötavate inimeste töö on sama või võrdväärne, kuid samas võib nende vastutus, tööülesannete keerukus ja töötulemused erineda märkimisväärselt. See tähendab, et vale on eeldada, et sama ametikoha töötajad teevad sama või võrdväärset tööd. Samuti võib esineda ka lihtsalt olukordi, kus ametikoha klassifitseerimisel on eksitud, kuivõrd ametikoha



klassifitseerimine ei ole üldiselt levinud ja paljudes ettevõtetes seda ei kasutata või ei lähtuta standardiseeritud klassifikaatorist.

Eelnevast tulenevalt palume muuta palgaandmete analüüsi mõistet ja sõnastada see järgmiselt: „4) esmane palgaandmete analüüs on töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24¹ alusel asutatud andmekogus sisalduv naiste ja meeste palkade, töötasude ja muude tööga seonduvate tasude analüüs, milles hinnatakse, kas naised ja mehed saavad sama tööandja juures samal ametikohal võrdset tasu.

4. Palgaandmete analüüsi tulemused

Eelnõu § 1 punktiga 7 lisatakse soolise võrdõiguslikkuse seadusesse põhimõte, et Tööinspeksioon viib üks kord aastas automatiseeritult läbi esmase palgaandmete analüüsi, mille tulemustele tagatakse juurdepääs ka asjakohasele tööandjale.

Kaubanduskoja hinnangul on väga positiivne, et riik ei hakka tööandjatelt uusi andmeid koguma, vaid kasutab erinevates registrites olevaid andmeid palgaandmete analüüsimiseks.

Samas jääb meile ebaselgeks, millisel kujul näidatakse igale organisatsioonile palgaandmete analüüsi tulemusi. Kas analüüsis tuuakse välja andmed iga töötaja kohta või on andmed ametikohapõhiselt välja toodud või kuvatakse tulemusi mõnel muul viisil?

Kaubanduskoja hinnangul võivad palgaandmete analüüsi tulemused tekitada segadust ja arusaamatust. Peamiseks põhjuseks on asjaolu, et riiklikest registritest ei ole võimalik saada andmeid töö keerukuse, vastutuse ja töötulemuste kohta. See tähendab, et võrrelda saab meeste ja naiste töötasu ainult ametikohal. Kui meeste ja naiste töötasu ühel ametikohal ei ole võrdne, siis see ei tähenda automaatselt, et tegemist on ebavõrdse kohtlemisega, vaid põhjuseks võib olla see, et mees ja naine ei tee sama või võrdväärset tööd samal ametikohal ja samas asukohas. Kui Sotsiaalministeerium ei pea võimalikuks Eelnõust välja jätta palgaandmete analüüsi puudutavaid sätteid, siis peame väga oluliseks, et Sotsiaalministeerium koostöös Tööinspeksiooniga annaks edaspidi töötajatele ja tööandjatele selge sõnumi, et palgaandmete analüüsi tulemuste abil ei ole võimalik automaatselt kindlaks teha, kas meestele ja naistele makstakse sama või võrdväärse töö eest võrdset tasu. Näeme palgaandmete analüüsi tulemuste avalikustamise puhul olulist rolli Tööinspeksioonil, et töötajad ja laiem avalikkus ei tõlgendaks tulemusi valesti.

Palgaandmete analüüsi osas näeme ühe kitsaskohana veel asjaolu, et paljudes organisatsioonides ei tööta ühel ja samal ametikohal palju töötajaid, mis tähendab, et ametikohtade lõikes ei ole paljudel juhtudel võimalik tulemusi võrrelda. Isegi kui ühel ametikohal töötab mitu inimest, siis ei pruugi nad olla erinevast soost. See tähendab, et palgaandmete tulemusi saab võrrelda ühe organisatsiooni sees vaid väga väikese hulga töötajate puhul.

5. Võrdse palga audit avalikus sektoris



Eelnõu § 1 punktiga 7 lisatakse seadusesse põhimõte, et kui Tööinspeksioonil tekib avaliku sektori tööandja suhtes esmase palgaandmete analüüsi andmete alusel kahtlus, et avaliku sektori tööandja ei maksa sama või võrdväärse töö eest naistele ja meestele võrdset tasu, on Tööinspeksioonil õigus teha kümne ja enama töötajaga avaliku sektori tööandjale ettekirjutus teha võrdse palga audit.

Kaubanduskoda soovib tänada Sotsiaalministeeriumi selle eest, et olete arvesse võtnud Kaubanduskoja varasemat ettepanekut, mille kohaselt ei kehtestata võrdse auditi koostamise kohustust erasektorile ning Tööinspeksioon ei hakka teostama järelevalvet erasektori tööandjate üle. Siiski teeb Kaubanduskoda ettepaneku vabastada Tööinspeksiooni järelevalve alt ka avaliku sektori äriühingud.

Kaubanduskoja hinnangul oleks võinud riik eelnevalt testida, kui aja ja ressursimahukas on võrdse palga auditi koostamise kohustus ning kas ja milliseid tulemusi see annab. Näiteks oleks võinud Sotsiaalministeerium seda lähenemist testida mõnes oma valitsemisala asutuses. Praegusel juhul soovitakse uut lähenemist katsetada kõikide avaliku sektori tööandjate peal, kus on vähemalt kümme töötajat, kuid meie hinnangul piisab ka oluliselt väiksemast nõ testgrupist.

Kokkuvõtteks toetame igati põhimõtet, et sama või võrdväärse töö eest tuleb meestele ja naistele maksta võrdset töötasu. Meie hinnangul ei ole aga sooline palgalõhe Eestis tingitud soolisest diskrimineerimisest, vaid põhjused peituvad mujal. Soolise palgalõhe peamise põhjusena näeme ühiskonnas väljakujunenud hoiakuid ja soorolle, mis omakorda tekitavad näiteks soolist segregatsiooni tööturul, mõjutavad haridusvalikuid ja takistavad töö- ja pereelu ühildamist. Kaubanduskoja hinnangul peaks riik rohkem tähelepanu pöörama eelnevalt väljatoodud probleemidele ning mitte liigselt keskendumale ja lootma vaid regulatiivsetele lahendustele. Eelnõu seletuskirjas võiks sisalduda näiteks laiem vaade soolise palgalõhe vähendamisele ning loetelu meetmetest, mida riik plaanib või on juba ellu viimas soolise palgalõhe vähendamiseks.

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja ettepanekuid arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts
Peadirektor

Koostanud: Marko Udras marko.udras@koda.ee 6040070