

Riigikogu põhiseaduskomisjon
Lossi plats 1a
15165 Tallinn

Meie 03.10.2018 nr 4/283

Arvamuse esitamine soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (683 SE) eelnõu kohta

Lugupeetud Marko Pomerants!

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

Kaubanduskoda toetab eelnõu eesmärki aidata kaasa soolise palgalõhe vähenemisele Eestis, tõhustades organisatsioonisiseste protsesside ja hoiakute ümberkujundamist.

Kaubanduskoda ei toeta eelnõud sellisel kujul, sest need ei aita kaasa soovitud muutustele. Leiame, et eelnõukohased muudatused ei ole proportsionaalsed, vaid ressursimahukad ning suure tõenäosusega ei lahenda struktuursemaid probleeme.

Koja hinnangul asuvad soolise palgalõhe põhjused väljaspool selle eelnõu reguleerimisala. Samuti ei ole fikseeritud suurel hulgal soolise võrdõiguslikkuse rikkumise juhtumeid. Eestis tehtud uuringud näitavad, et suur osa palgalõhest on tingitud ühiskonnas juurdunud mõttemallidest ning neist tulenevatest valikutest. Samuti on oluliseks palgalõhe allikaks ametialane ja sektoriline segregatsioon ehk see, et naised teevad töid, mis on ühiskonnas madalamalt väärtustatud ja seeläbi madalamalt tasustatud ning sektorites, kus makstakse madalamat palka. Lisaks on osaliselt palgalõhe allikaks soolised eripärad: naistel tekib võrreldes meestega rohkem karjäärikatkestusi seoses lapsepuhkusel viibimisega; naised ei tee nii palju ületunde kui mehed (eelkõige seoses töö- ja pereelu ühildamisega) ning naiste tööpanust hinnatakse seetõttu madalamalt¹. Kuna palgalõhe tekkimisel ning püsimisel ei ole ühte kindlat põhjust, vaid see on seotud väga erinevate üksteisega seotud teguritega, siis on sooliste palgaerinevuste vähendamiseks ka erinevaid meetodeid. Eeltoodud põhjuseid on võimalik muuta ühiskondlike hoiakute muutmisega, mitte ainult seaduse abil.

Lisaks toome välja, et eelnõu suhtes on kriitilised olnud mitmed naisorganisatsioonid, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, Tööandjate Keskliit, Eesti Linnade

¹ M. Aksen, K. Espenberg, K. Lees, T. Puolokainen "Palgaerinevuste statistika parem kättesaadavus. Soolise palgaerinevuse analüüs", Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike uuringute keskus RAKE, Eesti Statistikaamet; 2014. Veebis: <http://www.stat.ee/dokumendid/78880>.

ja Valdade Liit. Kaubanduskoja ega ka teiste huvigruppide sisulisi ettepanekuid ei ole eelnõu koostamisel arvesse võetud.

I Tööandjate kohustus teavitada töötajaid meeste ja naiste võrdsest kohtlemisest

Eelnõu § 1 punktiga 3 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 või nende esindajatele asjakohast teavet naiste ja meeste võrdse kohtlemise kohta organisatsioonis ning võrdõiguslikkuse edendamiseks rakendatud meetmetest. Nimetatud teave peab muu hulgas sisaldama üldistatud võrdlust nais- ja meestöötajate keskmise palga või töötasu ning tööga seonduvalt makstava tasu ja hüvitise ning antava hüve kohta organisatsiooni tööperede, ameti- või teenistusgruppide kaupa. Kui organisatsioon ei ole töökohti tööperedesse, ameti- või teenistusgruppidesse jaotatud, esitatakse üldistatud võrdlus 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. Seda kinnitab ka Praxise poolt läbi viidud uuring. Vaid 4% vastanud tööandjatest pidas end soolise võrdõiguslikkuse seadusega hästi kursis olevaks. Valdav osa vastanutest on seadusest kuulnud, kuid ei tea selle sisu². 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. Samuti ei oska tööandjad näha eesmärki või põhjust sellisel andmete kogumisel. 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.

²Uuring soolise võrdõiguslikkuse seaduse rakendamise kohta töötajate seas ja indikaatorite väljatöötamine seaduse mõjude hindamiseks https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/uuringuaruanne.pdf

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 pruugigi ettevõttes olla, keda omavahel oleks kohane võrrelda. Sellisel juhul tuleks enne ülddise 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.

Seletuskirja lisa 2 (kooskõlastustabel) lisatud kommentaari kohaselt ei laiene antud muudatus väiksematele kui 10 inimesega organisatsioonidele. Kaubanduskojale jääb arusaamatuks, millisele sättele on antud juhul tuginetud. Seletuskirjas ega ka eelnõus ei ole seda välistust toodud.

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 üldistatud võrdlust nais- ja meestöötajate keskmise palga või töötasu ning tööga seondult makstava tasu ja hüvitise ning antava hüve kohta organisatsiooni tööperede, ameti- või teenistusgruppide kaupa või nende puudumisel 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. Kaubanduskoda 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 võrdväärse 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 3. 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.

Juhul kui § 1 p 3 ei ole võimalik eelnõust jätta välja, teeme alternatiivse ettepaneku muuta § 11 lg 1 p 6 viimast lauset järgmiselt:

„Kui organisatsioonis ei ole töökohti tööperedesse, ameti- või teenistusgruppidesse jaotatud, esitatakse üldistatud võrdlus juhul kui eksisteerivad võrreldavad ametikohad.”

Kuna tegemist on esitatava „võrdlusega“, siis peab esmalt vaatama, kas eksisteerivad võrreldavad kohad, teiseks tuleb tagasiside anda kujul, mis ei võimalda otsest tuvastamist. Võrrelda saab võrreldavaid näitajaid, seega ametikohale määratud töötasu. Soolise võrdõiguslikkuse aspektist lähtudes tuleks kõiki töötajad kohelda võrdselt ja võtta arvesse, et paljudel juhtudel ei olegi võimalik ühe ametigrupi või ühe ametikoha lõikes meeste ja naiste töötasu võrrelda.

II 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 tööalaseid 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.

III Palgaandmete soopõhise võrdluse tulemused

Eelnõu § 1 punktiga 7 lisatakse soolise võrdõiguslikkuse seadusesse põhimõte, et Tööinspeksioon teeb töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § alusel asutatud andmekogus üks kord aastas avaliku sektori tööandja palgaandmete soopõhise võrdluse. Võrdlus tehakse automatiseeritult ja selle tulemustest teavitatakse tööandjat.

Seletuskirja kohaselt teeb Tööinspeksioon üks kord aastas tööandja kohta palgaandmete soopõhise võrdluse töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24¹ alusel asutatud andmekogus (töökeskonna andmekogu).

Kaubanduskojale jääb arusaamatuks, kas silmas on peetud ainult avaliku sektori tööandjaid või ka erasektori tööandjaid?



Kaubanduskoja hinnangul võivad palgaandmete soopõhise võrdluse 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 soopõhist võrdlust puudutavaid sätteid, siis peame väga oluliseks, et Sotsiaalministeerium koostöös Tööinspeksiooniga annaks edaspidi töötajatele ja tööandjatele selge sõnumi, et palgaandmete soopõhise võrdluse tulemuste abil ei ole võimalik automaatselt kindlaks teha, kas meestele ja naistele makstakse sama või võrdväärse töö eest võrdset tasu. Näeme palgaandmete võrdluse tulemuste avalikustamise puhul olulist rolli Tööinspeksioonil, et töötajad ja laiem avalikkus ei tõlgendaks tulemusi valesti.

Palgaandmete soopõhise võrdluse 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.

IV Palgaandmete soopõhine analüüs avalikus sektoris

Eelnõu § 1 punktiga 7 lisatakse seadusesse põhimõte, et kui Tööinspeksioonil tekib põhjendatud kahtlus, et avaliku sektori tööandja ei maksa sama või võrdväärse töö eest objektiivse põhjusega naistele ja meestele võrdset tasu, võib Tööinspeksioon küsida tööandjalt selgitusi ning kümne ja enama töötajaga avaliku sektori tööandjalt palgaandmete soopõhist analüüsi.

Kaubanduskoda soovib tänada Sotsiaalministeeriumi selle eest, et nad arvesse võtnud Kaubanduskoja varasemat ettepanekut, mille kohaselt ei kehtestata palgaandmete soopõhise analüüsi 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 palgaandmete soopõhise analüüsi 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.

Lisaks, tulenevalt asjaolust, et eelnõuga kaasneb halduskoormuse kasv, seatakse riigi osalusega töandjad ebasoodsamatesse tingimustesse võrreldes konkurentidega, kellele planeeritav seadusemuudatus ei kohalduks.

Samuti on oluline rõhutada vajadust avaliku sektori efektiivsuse ja tõhusa toimimise järele. Seadusemuudatus toetab vastupidist lähenemist - suureneb halduskoormus raporteerimisel ja seadusega kooskõlas olemise tõendamisel. Tööinspektsiooni palgatakse selleks otstarbeks uued töötajad, kelle ülesanne on anda olemasolevate andmete põhjal hinnang üle 10 töötajaga avaliku sektori organisatsiooni palgalõhele, teavitada organisatsioone ning töötada koos nendega, et analüüsida palgalõhet ja töötada välja sammud selle vähendamiseks. Tööinspektsiooni hinnangul oleks tööülesannete täitmiseks tarvis 6 uut töötajat, kelle esmane ülesanne on vaadata palgaandmete soopõhise võrdluse tulemusi ning saata töandjatele vastavasisulised teavituskirjad.

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.

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja ettepanekuid arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Mait Palts
Peadirektor

Koostanud: Merike Koppel merike.koppel@koda.ee 6040072