



RAKE

# RIIGI- JA KOHALIKE OMAVALITSUSTE ASUTUSTE KOLLEKTIIVSETE TÖÖSUHETE UURING

## Analüüsiraport

Poliitikauuringute Keskus Praxis

Tartu Ülikool, sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE

Juuli 2011



## Sisukord

Sissejuhatus .....	5
1. Riigi- ja KOV asutuste tööjõud ning töösuhted .....	7
2. Töötajate kaasamine .....	9
2.1 Informeerimine ja konsulteerimine.....	9
2.1.1 Informeerimise ja konsulteerimise praktika riigi- ja KOV asutustes .....	9
2.1.2 Nägemused informeerimisest ja konsulteerimisest .....	17
2.1.3 Informeerimise ja konsulteerimise reguleeritus .....	27
3. Töötajate esindamine .....	33
3.1 Töötajate valitud usaldusisikud.....	33
3.1.1 Töötajate usaldusisiku roll ja kohustused asutuses .....	33
3.1.2 Töötajate usaldusisikute õigused ja tagatised .....	42
3.1.3 Töötajate usaldusisikute valimised .....	48
3.2 Ametiühingud.....	49
3.2.1 Tööandja toetus ametiühingule .....	50
3.2.2 Töötajate esindamine individuaalsetes ja kollektiivsetes vaidlustes .....	53
3.2.3 Ametiühingute liikmelisuse vähenemise põhjused .....	55
4. Kollektiivläbirääkimised ja kollektiivlepingud .....	64
4.1 Kollektiivläbirääkimised .....	64
4.1.1 Kollektiivläbirääkimiste praktika.....	64
4.1.2 Kollektiivlepingute sõlmimise probleemkohad avalikus sektoris .....	70
4.1.3 Kollektiivlepingu osapooled ja nende huvide arvestamine kollektiivläbirääkimistel .....	78
4.1.4 Läbirääkimiste protsess .....	82
4.1.5 Ühisdelegatsioonid/ühisesindused .....	87
4.1.6 Ekspertide kaasamine .....	90

4.2	Kollektiivlepingud.....	93
4.2.1	Kollektiivlepingu sisu .....	94
4.2.2	Lepingute kohaldumisala.....	97
4.2.3	Lepingute laiendamine, laiendatud tingimuste kohaldamine.....	99
4.2.4	Lepingute kehtimine .....	100
4.2.5	Lepingute muutmine ja uuendamine .....	105
4.2.6	Kollektiivlepingute riiklik järelevalve ja laiendatud lepingute täitmise kontrollimine.....	109
5.	Kollektiivsed töötülid, kollektiivsete töötulide lahendamine, riiklik lepitamine .....	112
5.1	Huvikonflikt ja õiguskonflikt.....	112
5.2	Huvikonflikti lahendamine.....	114
5.3	Riiklik lepitamine.....	117
5.3.1	Menetlemise olemus.....	117
5.3.2	Riikliku lepitaja koosseisu valimine.....	118
5.3.3	Paikkondlikud lepitajad .....	120
5.3.4	Ekspertide kaasamine .....	121
5.3.5	Riikliku lepitamise menetlus .....	123
6.	Töörahu, streik.....	126
6.1	Streigiõigus riigi- ja KOV asutustes .....	126
6.2	Hoiatus- ja toetusstreigid .....	129
6.3	Streigi korraldus.....	131
6.4	Streigi ebaseaduslikuks tunnistamine .....	133
7	Kokkuvõte.....	135
7.1	Informeerimine ja konsulteerimine.....	135
7.2	Usaldusisikud.....	136
7.3	Ametiühingud.....	137
7.4	Kollektiivläbirääkimised ja kollektiivlepingud .....	138

7.5	Kollektiivsed töötülid, kollektiivsete töötülide lahendamine, riiklik lepitamine .....	141
7.6	Töörahu, streik .....	142
	Kasutatud kirjandus .....	144
	LISA 1. Näited avaliku sektori asutustes sõlmitud kollektiivlepingutes reguleeritud aspektide kohta .....	145

## Sissejuhatus

Käesoleva uuringu eesmärk on analüüsida nii kollektiivsete töösuhete hetkeolukorda, praktikaid kui osapoolte arvamusi ja tähelepanekuid kollektiivsete töösuhete ning valdkonna regulatsiooni toimimise kohta riigi- ja kohalike omavalitsuste asutustes.

Uuringus keskendutakse järgmistele teemadele:

1. töötajate kaasamine,
2. kollektiivläbirääkimised ja kollektiivlepingud,
3. kollektiivsed töötülid, kollektiivsete töötülide lahendamine ning riiklik lepitamine,
4. töörahu, streik,
5. ametiühingud.

Avaliku sektori töösuhteid iseloomustavad mitmed erinevused erasektorist –töösuhteid reguleerivad nii töölepingu seadus kui ka avaliku teenistuse seadus, erinev on ka avaliku sektori rahastamissüsteem ning asutuse juhtide otsustuspädevus ressursside kasutamise osas. Seetõttu võib ka eeldada, et avaliku sektori töösuhted toimivad teataval määral erinevalt erasektorist. Seni on vähesed uuringud käsitlenud kollektiivsete töösuhetega seonduvaid aspekte Eesti avalikus sektoris (vt nt Kallaste 2010<sup>1</sup> ja Lauringson 2006<sup>2</sup>). Käesolev uuring panustab selle teadmise täiendamisse avades töösuhete osapoolte arvamusi kollektiivsete töösuhete toimimisest ja rakendamise praktikast Eesti avalikus sektoris. Käesolevas töös käsitletakse **tööandjana** avalikus sektoris riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse asutusi. Seetõttu jäävad uuringus analüüsi alt välja nt riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingud, mittetulundusühingud (sh nt tervishoiusektor).

Uuringus püstitatud küsimustele vastamiseks on rakendatud kvalitatiivseid uurimismeetodeid. Uuringus viidi läbi intervjuud erinevate sotsiaaldialoogi osapooltega – asutuse juhtide/ esindajatega, töötajate esindajate (sh ametiühingu usaldusisikud, töötajate valitud usaldusisikud), ametiühingu liitude, keskliitude ja ministeeriumidega, et saada võimalikult mitmekesine pilt ning anda võimalus kõikidele osapooltele arvamuse avaldamiseks. Kokku intervjueriti uuringu raames vahemikus veebruar – mai 2011 34 asutuse juhti või esindajat, 14 ametiühingut, 9 usaldusisikut ja 7 inimest, kes olid paralleelselt nii ametiühingu esindajad kui ka töötajate poolt valitud usaldusisikud. Lisaks sellele ametiühingute liidud, tööandjate ja ametiühingute keskliidud ning valdkonna regulatsiooni korraldavad ministeeriumid.

Kvalitatiivne uurimismeetod võimaldab avada erinevaid kollektiivsete töösuhete probleeme olukorras, kus puudub põhjalik teadmine millised on sihtrühma seisukohad ja peamised probleemid. Meetod võimaldab avada põhjalikumalt probleemide erinevaid aspekte ning neid tingivaid tegureid. Uuringu läbiviijad juhivad lugeja tähelepanu sellele, et uuringu eesmärk on avada erinevaid probleemvaldkondi ning kirjeldada võimalikult mitmekesiseid praktikaid Eesti riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes. Seetõttu võimaldavad

---

<sup>1</sup> **Kallaste, E.** Employee workplace representation : an analysis of selected determinants. Doktoritöö, Tartu, 2010.

<sup>2</sup> **Lauringson, A.** Ametiühingute mõju töötasule Eesti avalikus sektoris. Dissertatsioon magister artiumi kraadi taotlemiseks majandusteaduses. Tartu, 2006.

tulemused analüüsida põhjalikult erinevaid kollektiivsete töösuhete rakendamise praktikaid, kuid ei anna kvantitatiivseid hinnanguid selles osas, kui levinud üks või teine kirjeldatud probleem või praktika avalikus sektoris on.

Käesolev uuring on valminud Sotsiaalministeeriumi tellimusel Tartu Ülikooli ja Poliitikauuringute Keskuse Praxis koostöös. Sotsiaalministeerium kavandab lähiaastatel üle vaadata kollektiivsete töösuhete poliitika ja sellega seonduva regulatsiooni eesmärgiga leida võimalikud probleemkohad ning teha vajadusel muudatusi regulatsiooni eesmärkide ja õiguselguse paremaks saavutamiseks. Käesolev uuring annab sellesse protsessi esmase sisendi, avades osapoolte ees seisvaid probleeme kollektiivsete töösuhete rakendamisel riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes.

Täname kõiki, kes leidsid võimaluse ja aja oma kogemusi ja mõtteid meiega jagada. Samuti täname Märt Massot Sotsiaalministeeriumist, kes oli kogu protsessis meile abiks ning andis kasulikku tagasisidet uuringu erinevates etappides.

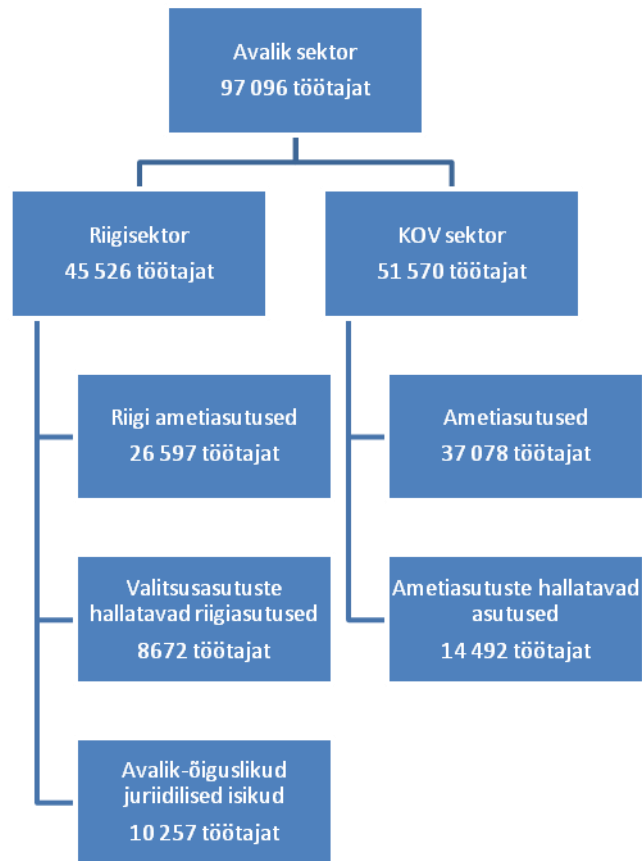
Käesolevas raportis on esmalt kirjeldatud, milline on riigi- ja kohaliku omavalitsuste asutuste töäjõud. Järgnevad peatükid keskenduvad erinevatele kollektiivsete töösuhete aspektidele nagu informeerimine ja konsulteerimine, usaldusisikud, ametiühingud, kollektiivläbirääkimised ja kollektiivlepingud. Lühidalt on raportis avatud ka riikliku lepitamise ning streigi teemasid riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes. Need teemakäsitlused keskenduvad ametiühingute liitude ning ametiühingu ja tööandjate keskliitude seisukohtadele. Raporti lõpus on toodud kokkuvõtvalt peamised tulemused intervjuude analüüsist.

## 1 Riigi- ja KOV asutuste tööjõud ning töösuhted

Eesti riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes töötavad inimesed võib jagada laias laastus kaheks: avalikud teenistujad ning töölepingulised töötajad. Avalike teenistujate töötingimusi reguleerib peamiselt 1996. aastal jõustunud avaliku teenistuse seadus (ATS). ATS kohaselt loetakse avalikuks teenistuseks töötamist riigi või kohaliku omavalitsuse (KOV) ametiasutuse koosseisus ettenähtud valitaval või nimetataval ametikohal. Lisaks sellele võib ametiasutuse koosseisus tulenevalt ametiasutuse ülesannetest ette näha avaliku võimu volitusega töökohti, millele avaliku teenistuse seadus ei laiene ja kus töötatakse töölepingu alusel.

Tulenevalt erinevatest regulatsioonidest on ka töösuhted riigi- ja KOV asutustes ning erasektoris mõnevõrra erinevad. Näiteks ei laiene avalikule teenistusele informeerimise ja konsulteerimise kohustus, mis kehtib erasektori ettevõtetes. Samuti kehtib avalikus sektoris streigikeeld, samas kui eraettevõtetes on streikimine lubatud. Kollektiivsete töösuhete erisused riigi- ja KOV asutustes ning erasektoris on põhjalikumalt analüüsitud allpool. Kuid oluline on silmas pidada, et kohati on kollektiivsete töösuhete regulatsioonid erinevad.

Selleks, et anda aimu avaliku sektori tööjõu suurusest, saab vaadelda Rahandusministeeriumi avaliku sektori personalistatistikat. Avaliku sektori asutustes töötas 2009. aasta lõpu seisuga 97 096 töötajat (sh avalikud teenistujad ja töölepingulised töötajad). Joonisel 1 on toodud töötajate jagunemine erinevate asutuste liikide lõikes.



**Joonis 1. 2009. aasta avaliku sektori personalistatistika**

Allikas: Rahandusministeerium, 2010; asutuse tüübid valitud vastavalt käesoleva uuringu sektori definitsioonile.

2009. aasta statistika kombineerib erinevatest allikatest erinevate asutuste gruppide lõikes kogutud informatsiooni. Aluseks on Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi poolt kasutatud vormidel kogutud statistika ning Rahandusministeeriumi riigi finantsarvestuse infosüsteem.

Lisaks on riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste arv Statistikaameti andmetel 2779. Nendest on rohkem kui viie töötajaga (käesoleva uuringu sihtrühm) 2098 asutust.



## 2 Töötajate kaasamine

### 2.1 Informeerimine ja konsulteerimine

Töötaja kaasamine viitab tema võimalusele mõjutada organisatsioonilisi otsuseid hoolimata tema positsioonist organisatsiooni hierarhias. Töötajate kaasamise uuringutes vaadeldakse nii töötaja mõju ulatust tehtavatele otsustele kui ka mõjutatavate valdkondade tähtsust. (Kallaste ja Jaakson, 2005)

Mõisted informeerimine ja konsulteerimine viitavad töötajate mõju ulatusele, kusjuures informeerimist saab käsitleda kui kõige nõrgemat kaasamise vormi (s.t. töötajaid informeeritakse enne otsuse langetamist) ning konsulteerimist kui kaasamise kõige tugevamat vormi (s.t. enne otsuse tegemist küsitakse ka töötaja arvamust) (Kallaste ja Jaakson, 2005). Informeerimise ja konsulteerimise reguleerimisele Eestis on avaldanud mõju Euroopa Liidu direktiiv 2002/14/EÜ<sup>3</sup>, mille tulemusel on informeerimise ja konsulteerimise mõiste reguleeritud ka töötajate usaldusisiku seaduses<sup>4</sup>. Selle kohaselt on informeerimine usaldusisikule või tema puudumisel töötajatele asjakohasel tasandil teabe edastamine, mis võimaldab töötajatel saada õigeaegselt selget ja piisavalt põhjalikku ülevaadet tööandja struktuurist, majanduslikust ja tööhõive olukorrast ning nende võimalikust arengust ja muudest töötajate huve puudutavatest asjaoludest ning nende mõjust töötajatele. Konsulteerimine tähendab usaldusisiku või tema puudumisel töötajate ja tööandja vahelist seisukohtade vahetamist ning dialoogi pidamist asjakohasel tasandil, mis võimaldab usaldusisikul või töötajatel avaldada arvamusi ning saada tööandjalt põhjendatud vastuseid avaldatud arvamustele.

#### 2.1.1 Informeerimise ja konsulteerimise praktika riigi- ja KOV asutustes

Intervjuude käigus viitasid nii asutuste juhid kui ka töötajate esindajad, et erinevaid võimalusi informatsiooni edastamiseks ja konsulteerimise protsessis osalemiseks on loodud. Samas võivad info vahetamise viisid ja konsulteerimise teemad asutuste lõikes erineda. Käesolevas peatükis on otsitud vastuseid küsimusele, millised on informeerimise ja konsulteerimise praktikad riigi- ja KOV asutustes, sh:

- Kuidas, millisel viisil rakendatakse informeerimist ja konsulteerimist (sh milliseid kanaleid selleks kasutatakse; milline on töösuhete osapoolte roll selles protsessis; kas informeeritakse või ka konsulteeritakse);
- millistes teemades rakendatakse informeerimist ja konsulteerimist?

Et hinnata kuidas informeerimist ja konsulteerimist riigi ja KOV asutustes rakendatakse, on oluline vaadata ka seda, milliseid kanaleid selleks kasutatakse. Varasemates uuringutes on informeerimise ja konsulteerimise kanalitena toodud välja peamiselt ettevõtte ametlik hierarhia (st otsese ülemuse poole pöördumine), samuti töökaaslased, koosolekud, info edastus elektrooniliselt ning vähem töötajate

<sup>3</sup> Euroopa Liidu direktiiv 2002/14/EÜ

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:080:0029:01:ET:HTML>

<sup>4</sup> Töötajate usaldusisiku seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/12771390?leiaKehtiv>

esindaja kaudu (Kallaste ja Jaakson, 2005). Ka käesolevas uuringus läbi viidud intervjuud kinnitavad, et informeerimiseks ja konsulteerimiseks kasutatavad kanalid/viisid varieeruvad suurel määral. Selleks kasutatakse nii elektroonilisi võimalusi (siseveeb, postiloend) kui ka vahetut suhtlemist regulaarsetel koosolekutel või vastavalt vajadusele kokku lepitud vestlustel (nt kokku kutsutud töörühmad konkreetsete küsimuste lahendamiseks). Teatud juhtudel pannakse info üles stendidele. Informeerimisel ja konsulteerimisel kasutatavad info liikumise kanalid on kirjeldatud joonisel 2<sup>5</sup>.

Informeerimine	Konsulteerimine
<ul style="list-style-type: none"><li>• elektroonilised vahendid (siseveeb, e-kirja teel, postiloendid)</li><li>• koosolekud</li><li>• omavaheline suhtlemine, otsesuhtlus</li><li>• koosolekute, protokollide vm dokumentide avaldamine</li><li>• info stendid, teadetetahvlid</li><li>• töötajate esindusorganisatsiooni kaudu informeerimine</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• koosolekud</li><li>• otsesuhtlus</li><li>• elektroonilised vahendid (e-kirja teel, foorumid)</li><li>• personali tagasisideküsitlused</li><li>• töötajate esindusorganisatsiooniga konsulteerimine</li></ul>

## Joonis 2. Informeerimise ja konsulteerimise kanalid intervjuude põhjal

Elektroonilised kanalid muudavad info edastamise kiiremaks ja lihtsamaks, kuid omavahelise suhtlemise passiivsemaks. Intervjuud viitavad, et kasvanud on elektrooniliste kanalite olulisus informeerimisel. See võimaldab edastada suuremat hulka informatsiooni suuremale hulgale inimestele.

*Järjest rohkem infot tuli läbi e-mailide ja niisuguste asjade. Ja kui ei ole inimestel huvi siis pole ju mõtet ka mingisuguse vormi pärast nõuda, et meile ekstra infot antakse ja... Igaüks kes tahab infot... vaatab infot. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*/.../meil on igal rühmal on oma meiliaadress... Põhimõtteliselt siis ma kirjutan. Aga vanasti, kui veel arvutisüsteemi, seda oma võrgu süsteemi ei olnud. Siis ma muidugi ka kutsusin kokku või kirjutasin kirju. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/ töötajate usaldusisik)*

Samas on konsulteerimise üheks eelduseks omavaheline kommunikatsioon ja dialoogi pidamine, mida elektroonilised kanalid sageli ei võimalda. Sellest tulenevalt on konsulteerimisel, aga ka informeerimisel oluline roll erinevas vormis koosolekutel. Intervjuud viitavad väga erinevatele ning mitmekesistele

<sup>5</sup> Informeerimise ja konsulteerimise kanalite osas on analüüsitud asutuste praktikaid. Ametiühingute liitude ja keskliitude intervjuudes keskenduti informeerimise ja konsulteerimise probleemvaldkondadele ning toimimisele üldisemalt, informeerimise ja konsulteerimise kanaleid detailsemalt ei käsitletud.

koosoleku vormidele. Näiteks korraldatakse aastas kord või paar üldkoosolekuid, kus ka suuremates asutustes kutsutakse kõik asutuse töötajad kokku. Koosolekud toimuvad ka erinevatel juhtimise tasanditel (juhtkond, keskastmejuhid, osakonnajuhid jne). Samuti korraldatakse asutustes lühikesi infokoosolekuid või temaatilisi arutelusid vastavate huvide või kompetentsidega inimeste seas. Koolides on sage koosoleku vorm õppenõukogu.

Informeerimise ja konsulteerimise rakendamisel on oluline silmas pidada ka seda, **milline on töösuhete osapoolte roll** selles. Selleks on ühe aspektina palutud intervjuudes välja tuua, kes on olnud informeerimise ja konsulteerimise protsessi algatajaks. Intervjueeritud on viidanud, et informeerimise ja konsulteerimise algatajateks on olnud kõik töösuhete osapooled – nii asutuse juhid/esindajad, töötajad ise kui ka töötajate esindusorganisatsioon (ametiühing, töötajate usaldusisik). Sealjuures see, kes kogu protsessi algatab ei sõltu asutuse suurusest ega töösuhete reguleerimise alusest vaid eelkõige sellest, kelle käes on informeerimise ja konsulteerimise protsessi jaoks vajalik informatsioon ning kellel on selleks vajadus.

*Oleneb asjast mille üle on vaja nagu rääkida. Oleneb kust poolt see mingi info seal üldse alguses tuleb. Et kui ta tuleb kuskilt ülevalt, et siis on vajadus võibolla jagada siis on nagu ikkagi ülevalt poolt [juhtkonna poolt] ja kui on vaja info tuleb alt [töötajatelt]... oleneb kust suunast see tuleb (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Kelle king pigistab... see alustab, või teine asi kui on midagi uut siis, palun vabandust mina alustan, sest mina ikkagi saan seda infot kätte ja... me arutame kuidas oleks parem hakata seda tegema või mida muuta või mis muud moodi teha. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Olukorras, kus vajaliku informatsiooni valdaja on asutuse juht/esindaja, toimub info liikumine asutuse hierarhias ülevalt alla. Nagu ülal kirjeldatud on selleks loodud erinevaid kanaleid asutustes. Üks võimalus on ka töötajate esindusorganisatsiooni kui info kanali rakendamine – nn kaudne kaasamine (Kallaste ja Jaakson, 2005).

Intervjuude põhjal võib eristada peamiselt kahte töötajate esindusorganisatsiooni rolli. Osadel juhtudel konsulteeritakse erinevatel teemadel ametiühingu või töötajate usaldusisikuga eraldi.

*Ja mis nüüd mind kui usaldusisikut puudutab, siis on konsultatsioonid toimunud nagu ma ütlesin viimasel paaril aastal just aktiivsemalt. Mis on puudutanud just... rahalistest vahenditest tulenevalt, et kas koondada või kuidas me toime tuleme (30 ja enam, TLS, ametiühing)*

*See ongi see, siis kui meil koosolekud on olnud, et siis on see vahetu, et kui tema nagu mingit infot valdab ja... on mingid muudatused tulemas või midagi või miski asi, mis siin... siis küll, siis küll oleme saanud [tööandjaga konsulteerida] (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

Teistel juhtudel eeldatakse töötajate esindusorganisatsiooni vahendamise rolli, st informatsioon edastatakse töötajate esindajale, kelle ülesanne on see töötajatele edastada. Selline vahendamine toimib mõlemas suunas, nii ülevalt alla kui ka alt ülesse info liikumisel (vt ka usaldusisikute rolli kohta allpool).

*/.../kui siin tekivad... kasvõi koormuste probleemid... et võibolla hiljaks jäänud töötingimuste muutmisega seotud asjad... siis tuleb siin vahendada küll neid asju. Kuidas nad lõpuks lahenevad, see on siis konkreetne olukord aga üldiselt on nad lahenenud nii, et mõlemad pooled on rahul. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*No kui ma ise midagi algatan, siis ma olen algataja, kui tuleb midagi kuskilt, kui tuleb mujalt info... siis ma olen nagu edastaja. Ja noh, osa infot, mis tuleb... tuleb nagu kõigile. Mis tuleb tööandjalt, töökorraldus või töötajale info, et see tuleb kõigile, kes töötavad, et siis ei ole minul midagi siin siis. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

Siiski on ka varasemad uuringud viidanud, et töötajate esindajate roll info jagamiseks ja arvamuse küsimiseks on marginaalne (Kallaste ja Jaakson, 2005). Ka käesolevas uuringus on ametiühing või usaldusisik selleks kanaliks üksikutel näidetel. Viidatakse, et asutuse juht/ esindaja eelistab siiski asutuse ametlikku hierarhiat informatsiooni edastamiseks.

*Väga vähe [kaasab tööandja ametiühingut],... ta ikka edastab otse oma info siis ..või siis läbi sealt noh ütleme, et nende lülide nagu meil on siin struktuuris paika pandud (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

Töötajate esindajate roll on oluline eelkõige töötajatelt asutuse juhtidele info edastamisel. Nagu ka eespool viidatud, pööratakse tihti töötajate esindajate poole kui kardetakse või ei ole võimalusi otse juhtide poole pöörduda.

Küsimusele, kas riigi- ja KOV asutustes üksnes informeeritakse töötajaid või ka konsulteeritakse nendega, vastab osaliselt ka 2009. aastal läbi viidud tööelu-uuring. Selle kohaselt ütleb 92,3% riigi- ja KOV asutuste töötajatest, et nad saavad oma arvamust avaldada ettevõtte tegevuse, töökorralduse ja töötingimuste kohta juhile ning 3,5%, et nad saavad arvamust avaldada töötajate esindajale. Seda on mõnevõrra rohkem kui äriühingute töötajate seas (vastavalt 83% ja 7,4%). Seega viitab enamus riigi- ja KOV asutuste töötajatest, et võimalused oma arvamuse avaldamiseks on loodud. Ka käesoleva uuringu raames läbi viidud intervjuud kinnitavad, et võimalusi on loodud nii informeerimiseks kui ka konsulteerimiseks. Kuid intervjuudes toodi ka näiteid, kus töötajaid informeeritakse, kuid konsulteerimiseks palju võimalusi loodud ei ole. Paaril juhul oli tegemist näidetega, kus kõiki töötajaid ei olnud kaasatud ning konsulteerimine toimus eelkõige keskastmejuhtidega.

*Ikkagi juhtidega, töötajate tasemeni see konsulteerimine kindlasti ei jõua. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*/.../selle konsulteerimisega ongi, et meie süsteemis käib see tuleb lihtsalt dokumendid välja ja eriti ütleme töötajale (...) siukest sellist [võimalust konsulteerimiseks] eriti ei ole jah. Ongi just, et jäänud praegu üks ongi ainult need konsulteerimised on töökorraldus ja töötasud ja ja sihukesed asjad. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

Ka intervjuueeritud ametiühingute liidud ja keskliidud viitavad, et informeerimist ja konsulteerimist töötajate usaldusisiku seaduse tähenduses riigi- ja KOV asutustes tihti ei rakendata ning see toimib erinevates asutustes ebaühtlaselt – on nii häid näiteid töötajate kaasamise praktikatest kui ka halbu näiteid, kus seda ei rakendata hoolimata töötajate pöördumistest. Probleemaatiline on just töötajate esindajate kaasamise küsimus informeerimise ja konsulteerimise protsessi. Töötajatega konsulteerimine asutustes toimub harvem ning tuuakse ka näiteid, kus ametiühingu esindajaid ei ole koosolekutele kaasatud viidates töötajate usaldusisiku seaduse sättele, mille kohaselt informeerimist ja konsulteerimist riigi- ja KOV asutustes ei rakendata (vt ka joonis 4 allpool – informeerimise ja konsulteerimise probleemvaldkonnad).

*/.../ on seda ja on teist [informeerimist ja konsulteerimist] aga pigem ma kardan siiski kipub olema, et on seda seda informeerimist kui sedagi, või on see informeerimine ka niisuguses interaktiivses vormis et võta või jäta ja tavaliselt on ta nii, et võta. (liidud, keskliidud)*

*/.../meil on konkreetsed näited (...), kus ametiühingu usaldusisikut eiratakse siimaani... et teda ei kutsuta tööandja poolt korraldatud koosolekutele mis puudutavad struktuuri ja töötajaskonda. (liidud, keskliidud)*

*No ei olegi seda kaasamist. Sellepärast et kahjuks ta tulebki niiviisi asutuses enamalt jaolt tuleb ta nii, et vot..et kui keegi kusagil midagi räägib, ja see jõuab sinna usaldusisikuni või ametiühingu esindajani siis hakkab see asi eksju liikuma. (liidud, keskliidud)*

**Tabel 1. Informeerimise ja konsulteerimise kanalid töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus <sup>6</sup>						Töötajate arv							
	ATS*		TLS				5-29			30 ja enam				
	TA	AÜ	TA	AÜ	TUI	AÜ/TUI	TA	TUI	AÜ/TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/TUI	
<b>Informeerimine</b>														
Elektroonilised vahendid (siseveeb, e-kirja teel, postiloendid)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Koosolekud	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Omavaheline suhtlemine, otsesuhtlus	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Koosolekute protokollide, dokumentide avaldamine	X	X	X	X		X	X		X	X	X		X	
Info stendid, teadetetahvlid	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
Töötajate esindusorganisatsioonide kaudu informeerimine	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
<b>Konsulteerimine</b>														
Koosolekud	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Otsesuhtlus	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X		
Elektroonilised vahendid (e-kirja teel, foorumid)	X		X		X	X	X	X	X	X			X	
Tagasisideküsitlused	X	X	X	X			X			X	X			
Töötajate esindusorganisatsioonidega konsulteerimine			X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

*\*Asutustes, kus töösuhete on reguleeritud peamiselt avaliku teenistuse seaduse alusel intervjuueeriti vaid ühte inimest, kes oli samaaegselt nii ametiühingu esindaja kui ka töötajate valitud usaldusisik. Selles intervjuus ei käsitletud*

<sup>6</sup> Siin ja edaspidi ATS –avaliku teenistuse seaduse alusel ja TLS – töölepingu seadusega

*informeerimise ja konsulteerimise teemat, seetõttu on siin ja edaspidi informeerimise ja konsulteerimise peatükis see sihtrühm tabelitest välja jäetud.*

*\*Käesolevas uuringus ei leitud ühtegi usaldusisikut, kes töötaks asutuses, kus töösuhed on reguleeritud avaliku teenistuse seaduse alusel ega ühtegi ametiühingut, kes tegutseb asutuses, kus on 5-29 töötajat, seetõttu on siin ja edaspidi kogu raporti ulatuses see need sihtrühmad tabelitest välja jäetud.*

Intervjuudes toodud informeerimise ja konsulteerimise kanalid viitavad, et suured asutused eelistavad informeerimise ja konsulteerimise viisidena neid vahendeid, mis võimaldavad informatsiooni viimist laiemale inimeste grupile või süstemaatiliselt suurelt hulgalt inimestelt tagasiside kogumist (nt intraneti kasutamine informeerimiseks, tagasisideküsitlused konsulteerimiseks). Ka Kallaste ja Jaakson (2005) on välja toonud, et ettevõtte suurus seab piirid otsesele kaasamisele – mida suurem on ettevõtte, seda keerulisem on töötajate otsene kaasamine (otsekanal töötajate ja juhtkonna vahel) ning oluliselt muutuvad info vahendajad. Ka käesolevas uuringus on väikesed asutused rõhutanud enda eeliseid seoses mitteformaalse info liikumisega – suhtlemine on vahetu ning seetõttu ka kiirem.

*/.../see on, et meid on vähem, sellest võib olla meil mõned asjad on teistmoodi. Info liigub kiiremini ja võib olla selline... tunneme üksteist paremini (5-29 töötajat, TLS, ametiühing)*

*Meil on nii väike asutus, et ausalt öeldes, et kui me lõunalauas istume ja kohvi joome pärast lõunat, siis on enamus... ütleme, pooled vähemalt või rohkem inimesi on seal koos kõik. Ja absoluutselt kõik, mis toimub... inimesed ju omavahel räägivad. See lihtsalt... see lihtsalt levib. (5-29 töötajat, ATS, tööandja)*

Vajadus jõuda suure hulga inimesteni soodustab elektrooniliste vahendite kasutamist just suurtes asutustes.

*/.../kõikidel töötajatel on meiliaadressid ja seda informatsiooni on väga kerge edastada. Siin võib ainult isikute küsimus olla, kes ühte või teist informatsiooni ei edasta. Võimalused on olemas... võib olla on isegi liig selline... inimesed enam silmast silma ei kohtu, rohkem käib selline elektrooniline kirjavahetus (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

Ka näost näkku info edastamine on suuremates asutustes piiratud. Kuivõrd suuremates asutustes kõigi töötajate osalusel regulaarne koosolekute korraldamine ei ole võimalik, liigub koosolekutelt info ülevallt alla mööda asutuse hierarhiat (st juhtkonna tasandi koosolekud pakuvad sisendit madalamatele juhtimise tasanditele täiendavate koosolekute või arutelude korraldamiseks).

*Meil on direktioonilt igapäevased koosolekud struktuuriüksuste juhtidele. Struktuuriüksuste juhid oma allstruktuuridele. (30 ja enam, ATS, ametiühing)*

*/.../siis on iga kuised aruandluskoosolekud, siis on juba edasi osakonnajuhtide probleem see informatsioon edastada (30 ja enam, TLS, ametiühing)*

Erinevates asutustes, kus informeerimine ja konsulteerimine toimub, on käsitletavat teemat erineva olulisuse astmega. Ka varasemad uuringud on välja toonud, et **kaasamise valdkondadest** on kaasamine intensiivsem operatiivse tasandi otsuste puhul ning vähem kaasatakse strateegiliste otsuste puhul (Kallaste ja Jaakson, 2005). Seoses laialdase elektrooniliste kanalite kasutamisega ning paljudel juhtudel koosolekute protokollide avaldamisega on olnud paljudel vastajatel keeruline eristada millised on spetsiifilised teemad, mille puhul töötajaid alati informeeritakse. Vajalik informatsioon on tehtud kättesaadavaks, ja huvilised saavad ise sellega tutvuda.

*Mina ütleks et kõik... kogu info on teada. Noh välja arvatud see kui suur on see igäühe palganumber... aga kogu muu info... liigub küll (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Et see sama infotund, mis meil iga esmaspäev on, vot sealt tuleb ka hästi palju informatsiooni, me saame sealt lugeda, et maavanem käib oma maavanemate nõupidamistel, et kui ta sealt midagi kuuleb, mida saab kohe majarahvale edastada, siis see ka edastatakse. (5-29 töötajat, ATS, tööandja)*

Siiski on palutud intervjuudes kirjeldada või tuua näiteid millistel teemadel töötajaid informeeritakse ning millistel teemadel nende arvamust küsitakse. Intervjuudes<sup>7</sup> nimetatud teemad on toodud joonisel 3.

Informeerimine	Konsulterimine
<ul style="list-style-type: none"><li>• töö sisuga seotud teemad (koolitused, üritused)</li><li>• strateegilised küsimused (struktuurimuudatused, eelarve)</li><li>• töökorraldus (puhkused, töökoormus, palgad)</li><li>• majanduskriisiga seotud otsused</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• töö sisuga seotud teemad (koolitused, üritused, töövahendid)</li><li>• töökorraldus (puhkused)</li><li>• majanduskriis ja selle mõjud (koondamised, rahade planeerimised)</li><li>• strateegilised küsimused (eesmärgid, finantsid, töökohad)</li></ul>

**Joonis 3. Informeerimise ja konsulterimise teemad intervjuude põhjal**

Nii informeerimise kui ka konsulterimise puhul domineerivad eelkõige töö korraldusega seotud küsimused (tööaeg, asendamised, puhkused) või ka töö sisulised küsimused (erialased koolitused, tööjuhendid). Töötajaid informeeritakse seoses strateegiliste otsustega. Osadel näidetel kaasatakse töötajaid strateegiliste otsuste arutamisse, kuid sellisel juhul siiski piiratud ringis (nt töörühmad, erinevate tasandite juhtide kaasamine). Üks näide töötajate kaasamisest finantsotsuste tegemisse:

*No see [konsulterimine] võib meie puhul olla muide... ka mingite ostudega seoses... ehk siis eelarveline konsulterimine, et kas meil on sellist rahalist võimalust. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

Olulise küsimusena eelkõige seoses asutust puudutavate strateegiliste otsustega kerkib esile küsimus ka sellest, kuidas liigub vastav informatsioon asutuse ja KOV või ministeeriumi vahel. Seetõttu on

<sup>7</sup> Informeerimise ja konsulterimise teemade osas on analüüsitud asutuste praktikaid. Ametiühingute liitude ja keskliitude intervjuudes keskenduti informeerimise ja konsulterimise probleemvaldkondadele ning toimimisele asutustes üldisemalt, informeerimise ja konsulterimise teemasid detailsemalt ei käsitletud.

intervjuudes viidatud, et selliste otsuste tegemisel ei ole võimalik kaasa rääkida vaid eelkõige toimub informeerimine.

*/.../ ega ausalt öeldes, siis ilmselt harva [kaasatakse töötajate esindajaid strateegiliste otsuste tegemisse], sest tihti tulevad meie otsused siiski ministeeriumist, me ei saa ise teha otsust. Noh me pigem täidame korraldust ehk siis me ei saa sise.... Meile tulevad mingid suunised... meil siis ei ole enam mõtet küsida, et siis me teeme... (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*/.../ [KOV] raamatupidamise osakond eelarvekulud tulevad niimoodi iga kuu, igakuise täpsusega ja kui on mingisugune määrus, mis on vastu võetud, mis meid puudutab, et nii ta siis meile saadetakse (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

Seoses viimaste aastate majanduskriisiga ning ulatuslike kärbetega avalikus sektoris on ühe küsimusena nii informeerimise kui ka konsulteerimise puhul toodud esile majanduskriisiga seotud otsused. Teatud ulatuses toimus töötajate kaasamine kärbetega seotud otsuste tegemisel (prioriteetide seadmine, rahaliste kärpete elluviimise planeerimine jne).

*Ja mis nüüd mind kui usaldusisikut puudutab, siis on konsultatsioonid toimunud nagu ma ütlesin viimasel paaril aastal just aktiivsemalt. Mis on puudutanud just... rahalistest vahenditest tulenevalt, et kas koondada või kuidas me toime tuleme (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Linnal ei ole enam raha, et õpetajatele asendustunde kinni maksta. Ja siis... me rääksime juhatajaga läbi, mis moodi seda võiks teha. Nii, et ütleme töö saaks tehtud, aga samal ajal et igaüks ei peaks siis ilma rahata rabama seal kümneid tunde. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/ usaldusisik)*

**Tabel 2. Informeerimise ja konsulteerimise teemad töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus						Töötajate arv							
	ATS		TLS				5-29			30 ja enam				
	TA	AU	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI	
<b>Informeerimine</b>														
Töö sisuga seotud teemad (koolitused, üritused)			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Strateegilised küsimused (struktuurimuudatused, eelarve)	X		X	X			X			X	X			
Töö korraldus (puhkused, töökoormus, palgad)	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		
Majanduskriisiga seotud otsused	X		X		X		X			X		X		
<b>Konsulteerimine</b>														
Töö sisuga seotud teemad (koolitused, üritused, töövahendid)	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Töö korraldus (puhkused, sisekorraeeskirjad)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Majanduskriis ja selle mõjud (koondamised, rahade planeerimised)		X	X			X			X	X	X			



Strateegilised küsimused (eesmärgid, finantsid, töökohad)						X			X				
---	--	--	--	--	--	---	--	--	---	--	--	--	--

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

Olulisi erinevusi käsitletavates teemades, mis tuleneksid asutuse tüübist või suuruselt, ei saa intervjuude põhjal välja tuua.

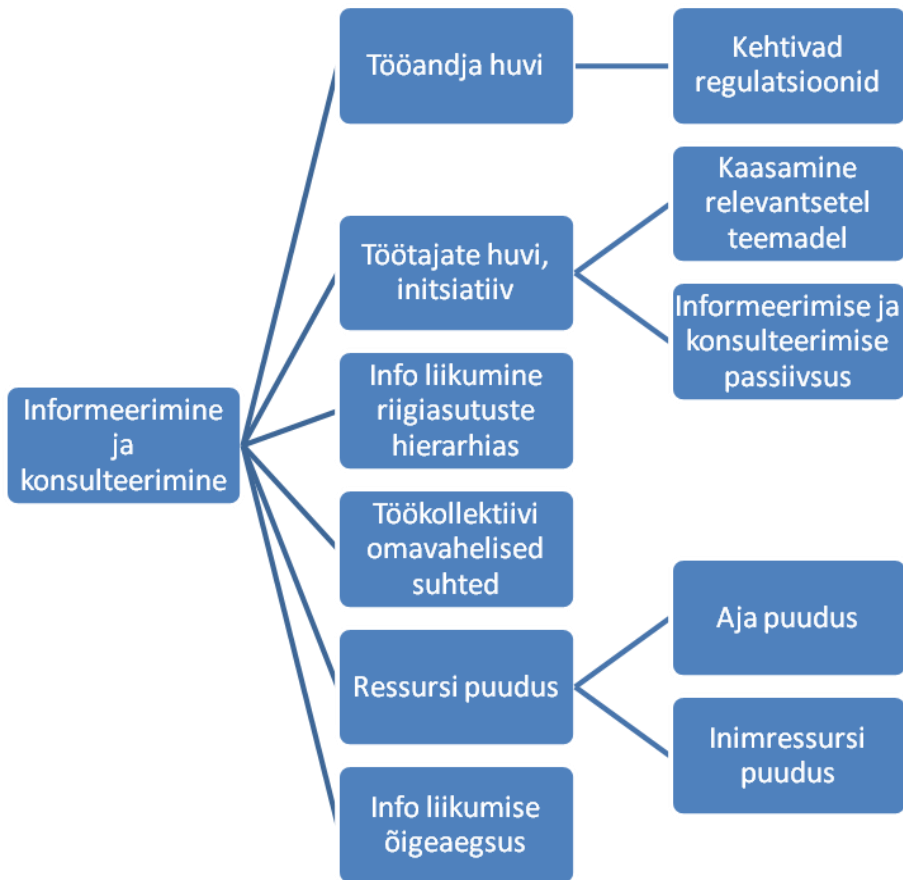
## 2.1.2 Nägemused informeerimisest ja konsulteerimisest

Käesolev peatükk keskendub sellele, kuidas töösuhete osapooled näevad informeerimist ja konsulteerimist ning millised on nende seisukohad ja arvamused selles osas. Peatükis käsitletakse järgmist uurimisküsimusi:

- Millised on osapoolte arvamused informeerimisest ja konsulteerimisest;
- kuivõrd näevad tööturu osapooled, et info liikumine asutuses peaks olema kahesuunaline - nii tööandjalt töötajale kui ka vastupidi, töötajatelt tööandjale (nn alt – üles info liikumine) ning kuivõrd on selleks asutustes võimalused loodud;
- mis on informeerimise ja konsulteerimisega kaasnevad positiivsed ja negatiivsed aspektid töösuhete osapoolte nägemuses (st milleks on informeerimine ja konsulteerimine hea, milleks halb)?

Üks oluline küsimus, mis viitab osapoolte arvamusele informeerimisest ja konsulteerimisest on ka nende rahulolu. Tööelu uuringu andmetel ütlesid 2009. aastal 83,2% riigi ja KOV asutuste töötajatest, et nad on pigem või väga rahul informeeritusega ettevõtte või asutuse tegevustest, töökorraldusest ja töötingimustest. Äriühingute töötajate seas on rahulolu informeeritusega madalam – vastavalt 73,5%. Ka võimalusega kaasa rääkida on riigi ja KOV asutuste töötajad rohkem rahulolevad kui äriühingute töötajad – rahulolevate osakaal on vastavalt 72% ja 60%.

Selleks, et hinnata millised on osapoolte arvamused informeerimise ja konsulteerimise toimimise kohta asutustes, paluti intervjuude käigus hinnata informeerimise ja konsulteerimise piisavust asutuses ning tuua välja põhjendused sellele arvamusele. Intervjuudest koorusid välja mitmed osapoolte hinnangul olulised probleemid, mis mõjutavad informeerimist ja konsulteerimist ning mis on vastajate hinnangul probleemvaldkonnad nende asutustes. Intervjuudest välja toodud aspektid on esitatud joonisel 4.



**Joonis 4. Informeerimise ja konsulteerimise probleemvaldkonnad intervjuude näitel**

Varasemates uuringutes on välja toodud, et peamine töötajate kaasamise kultuuri mõjutaja on juhi suhtumine selle vajalikkusesse (Kallaste ja Jaakson, 2005). **Tööandja huvi** olulisust on rõhutanud ka asutuse esindajate ja ametiühingute liitude ning keskkliitudega tehtud intervjuud.

*Kui poliitikud ja ametnikud on seda meelt, et seal [avalikus sektoris] kehtib käsuliin ja seda tulebki ajada ja seal ei räägitagi läbi, te olete pandud fakti ette. Nagu öeldakse „take it or leave it“ ja kogu lugu. Ja see ongi teie privileeg, me ei peagi teiega millestki rääkima. (liidud, keskliidud)*

*/.../pigem on see ikka nii, et kui usaldusisik läheb küsima siis noh kas räägitakse või ka ikka ei taheta kõigest rääkida... et selles mõttes see niisugune väga avatud suhtlemine kõiges selles mis puudutab siis töölaseid ja töötasu alaseid muudatusi ja kavatsusi... et noh seda nagu väga head ei ole ma ütleks seni. Ma ei ütleks, et ei toimu aga jätab soovida ikka. (liidud, keskliidud)*

Varasemad uuringud on näidanud, et üldiselt peetakse nii tööandjate kui töötajate poolt informeerimist ja konsulteerimist oluliseks protsessiks (Kallaste ja Jaakson, 2005). Käesoleva uuringu raames tehtud intervjuudest selgus, et kui üldjuhul peetakse informeerimise ja konsulteerimise protsessi kui sellist oluliseks, siis praktikaid selle rakendamisel on erinevaid. On asutusi, kes tegelevad sellega süstemaatilisel kuid on ka asutusi, kellele on informeerimise ja konsulteerimise toimimine asutuses teisejärguline.

*./../et selle [informeerimise ja konsulteerimise edendamise] nimel tegelikult tehti see uuring, et vaadata, mida inimesed nagu kõige rohkem kasutavad ja kas meil on vaja välja mõelda mingeid uusi kanaleid, või kasutusele võtta mingeid uusi kanaleid, et kõigini info jõuaks. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*./../tähendab kindlasti oleks vaja muuta [informeerimise ja konsulteerimise süsteemi], aga ma ütlen et see on nagu selline asi, et ei tundu nagu praegu esimene ja kõige tähtsam ülesanne. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Eelnevast võib kokku võtta, et informeerimise ja konsulteerimise rakendamine asutuses sõltub suurel määral sellest, kui tähtsaks peab infovahetust asutuse juht või esindaja. Kuid signaali infovahetuse olulisusest annavad asutuse juhile ka kehtivad regulatsioonid. Siinjuures võib märkida asjaolu, et töötajate usaldusisiku seaduse kohaselt ei kohaldata informeerimise ja konsulteerimise sätteid avalikus teenistuses. Seda küsimust on arutatud seoses uue avaliku teenistuse seaduse väljatöötamisega<sup>8</sup>. Ka intervjuudes on toodud näiteid, kus informeerimise ja konsulteerimise reguleerimine seaduses on olnud otseseks takistuseks selle rakendamisel asutuses:

*Kahjuks nii, mõningate asutuste kohta ma teangi et see töötabki niiviisi. Ametiühing on pöördunud esmalt tööandja poole viidates sellega eksju et on ametiühing ja viidates informeerimise ja konsulteerimise õigusele, vastatakse et meil on töötajate usaldusisiku seadus ja me ei ole kohustatud seda tegema... Sellepärast et nemad loevad töötajate usaldusisiku seadust ja kuna nende seisukoht oli selline et informeerimist ja konsulteerimist ei tule laiendada avalikus sektoris, siis nemad ka seda põhimõtet järgivad siamaani (liidud, keskliidud)*

Teine oluline aspekt, mida on mainitud ühe probleemvaldkonnana informeerimise ja konsulteerimise rakendamisel, on **töötajate huvi ja initsiatiiv** osaleda informeerimise ja konsulteerimise protsessis. Nimelt kasutatakse üha enam informeerimise ja konsulteerimise kanalitena elektroonilisi vorme – infovahetus käib sageli e-maili ning internetikeskkondade vahendusel (vt ka informeerimise ja konsulteerimise kanalite kohta osa 2.1.1). Selle tulemusena tehakse informatsioon kättesaadavaks ning sageli antakse ka võimalus kirjalikult tagasisidet anda, kuid informeerimise ja konsulteerimise protsessis osalemine sõltub inimese enda huvist kirjalikult tagasisidet anda ning ennast vajaliku dokumentatsiooniga kurssi viia. Mitmetes intervjuudes on ühe olulise probleemina viidatud, et töötajad ei olegi huvitatud aktiivselt informeerimise ja konsulteerimise protsessis osalemisest ning pakutud võimalusi protsessis kaasa löömiseks ei kasutata ära. Siinjuures on vähenenud ka asutuse juhi vastutus informeerimise ja konsulteerimise õnnestumisel asutuses – see on taandunud eelkõige töötaja huville asutuse arengutega kursis olla ning kuivõrd võetakse ise algatus oma arvamuse avaldamiseks või kuivõrd aktiivselt nõutakse otsustesse kaasamist.

*Sest elektroonilised niisugused küsitlused... neid on lihtne täita ja... [tööandja] kasutab neid meetodeid ka... juhtimisega seoses oli see võimalus tegelikult... arvamust avaldada. Aga kui ma vaatan seda... siselisti seda foorumit... siis millegipärast seal eriti sõnavõtjaid ja arvamuse avaldajaid ikka väga vähe millegipärast. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*No on tulnud ette, et ma pean ikka ennast meelde tuletama. Et kui arvestada seda, et ma ise siin nagunii töötan, et siis ma jälle saan kuskil teada, et kuskil mingi eelnõu liigub ja siis ma jälle pean aegajalt, noh vahest unustatakse ära... (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

<sup>8</sup> Konsultatsioon Justiitsministeeriumiga, 17. mai 2011

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

*Ma usun, et seda pigem täna, mida me näeme, on see, et firmad [viide erasektorile] nii-öelda suruvad seda ülevalt allapoole peale. Et mitte, et sealt tuleks altpoolt, võtta initsiatiivi ja olla pidevalt konsulteeritud, et... (liidud, keskliidud)*

Siinjuures on oluline roll töötajate julgus sõna võtta ning oma seisukohti asutuses avaldada.

*Sest inimesed kas ei taha minna vaidlema või oma õigusi nõuda, sest neile võidakse ka alati öelda, et kui ei meeldi mine ära. Need on need asjad, kuna palgad on nirud, pered on toita, siis inimesed on just natukene alla surutud, nad ei sõanda täna veel. Ühest küljest enesehinnang on suhteliselt madal ja usk sellesse, et nad suudaksid midagi saavutada ja ära teha, et siin süsteem töötab ikkagi selgelt nende vastu. (liidud, keskliidud)*

Lisaks sellele, milline vastutus on töötajale endale pandud informeerimises ja konsulteerimises osalemiseks, mõjutab töötajate huvi protsessis osaleda ka see, kuivõrd relevantesed on need küsimused, milles töötajate arvamust küsitakse ning milliste otsuste tegemisse nad kaasatakse. Intervjuudes toodi ühe probleemvaldkonnana välja, et informatsiooni edastamine töötajatele on muutunud lihtsamaks ning seeläbi ka massilisemaks. Sellest tulenevalt suureneb asutuse roll relevantse informatsiooni selekteerimisel, mida töötajatele edastada ning millistesse protsessidesse töötajaid kaasata.

*./../või siis teine asi, et uputatakse, noh, nii öelda infot ei selekteerita, et uputatakse kõik üle. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

Siiski ei peeta sellist passiivset kaasamist alati negatiivseks. Töötajate esindajate ootused kaasamisele on erinevad. On inimesi, kes peavad passiivset kaasamist piisavaks ning näevad vastutust kaasamises osalemiseks töötajal endal. Ning on ka inimesi, kes näevad, et kaasamine peaks olema intensiivsem ning toimima rohkem läbi vahetu suhtlemise. Seega ei ole sageli probleem mitte informatsiooni puuduses vaid passiivsuses informeerimise ja konsulteerimise juures.

*Et tema [tööandja] peab piisavaks selle, kui ta riputab mingid uued asjad mingi kuskile kuskile kodulehele... üles, siis tema arvab, et see on nagu teavitatud ja informeeritud, et sellega peab jubedalt ise tööd tegema, et leida... ja siis sa leiad ka selle murdosa, mida antud hetkel vaja on, aga sellest üldisest sellest jääb ikkagi puudu. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Kuigi inimesi on ju kahte erinevat sorti, ühed tahavad et liiguks paljas edasi tagasi fakt, aga mõni inimene soovib jälle seda... et jälle aja raiskamine, et tööandja võtaks endale nagu aega, selleks et iga töötajale jätta selline mulje, et tema on asendamatu ja peamine. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing)*

2009. aasta Eesti tööelu-uuringu andmed viitasid, et riigi- ja kohalike omavalitsuste (KOV) asutuste töötajad peavad teistest ettevõtetest märksa olulisemaks võimalust kaasa rääkida asutuse tegevuses. 41,8% riigi- ja KOV asutuste töötajatest peavad seda väga oluliseks. Samas on see osakaal vaid 29,6% äriühingute töötajate seas. See viitab asjaolule, et kuigi informeerimise ja konsulteerimise algatus on jäetud sageli töötajate enda initsiatiivile, siis avalikus sektoris on töötajate huvi olla nendes protsessides kaasatud suurem kui erasektoris. Informeeritust ettevõtte tegevustest peetakse võrdselt tähtsaks nii avaliku kui erasektori töötajate poolt – vastavalt 92,2% äriühingute ja 93,2% riigi- ja KOV asutuse töötajatest peavad informeeritust oluliseks või väga oluliseks.

Üks oluline avaliku sektori eripära, millel on mõju informeerimise ja konsulteerimise protsessile, on ka see, **mis tasandil otsuseid tehakse ning milline on asutuse juhi roll** erinevate otsuste vastu võtmisel.

Avaliku sektori asutustes tehakse sageli mitmeid otsuseid asutuse juhust kõrgemal tasandil, milles asutuse juht väga suurt mõju alati ei oma (nt allasutuste kohta otsuste vastuvõtmine või eelarve jagamine ministeeriumis või kohalikus omavalitsuses). See muudab keerulisemaks ka informeerimise ja konsulteerimise protsessi toimimise asutuse tasandil.

*Kui ma räägin töösuhetest... töötajatega töösuhete küsimustes ja nende struktuuri küsimustes, siis töötajate esindajaga läbirääkimist enne mingite otsuste tegemist ei toimu, kuna meil on tegemist ka sellise kõrgema juhtimisega. Asutust juhib ministeerium ja mõningad otsused, mis tehakse, mis puudutab struktuuri ja töösuhteid, tehakse ära ju kõrgemal tasemel (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Kui otsus tuleb kuskilt kõrgemalt poolt, siis saavad teada nad [töötajad] sedasi nagu see otsus on vastu võetud. Näiteks kui on mingi määrus vastu võetud või mingi otsus seal... ministeeriumis. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

*Teisest küljest on ka asutuse juhil, ma võin väga hästi aru saada, kellele antakse ette, et sa pead nüüd kärpima 15% või 12%. Talle antakse need asjad ette, et mida sa siin nii väga konsulteerid. (liidud, keskliidud)*

Seega on oluline küsimus mitte ainult see, kas ja kuidas toimib informeerimine ja konsulteerimine asutuse tasandil, vaid ka see, kuidas toimub info liikumine asutuse ja seda asutust juhtiva kõrgema institutsiooni vahel. Informeerimise ja konsulteerimise toimimiseks asutuses on seega vaja sõnastada kohustused ja vastutuse info liikumiseks ka sellel tasandil.

*Et kuivõrd see seadus ütleb, et tööandja peab informeerima siis noh tööandja konkreetselt usaldusisik saab ju direktori juurde minna... et noh direktorist mööda valda ta muidugi võib minna aga et just see tase, et kust maalt nagu plaanid peaksid nagu ikkagi omaniku tasemel nagu rohkem seda informeerimist olema. (liidud, keskliidud)*

Olulise aspektina, mis mõjutab informeerimist ja konsulteerimist asutuses, on intervjuudes välja toodud ka **ressursside puudus**, seda eelkõige asutuste poolelt seoses informeerimise ja konsulteerimise protsessi korraldamisega. Probleeme tekitab nii ajaressursi vähesus (muude töökohustuste kõrval aja leidmine) kui ka inimressursi puudus, kes kaasamise protsessi korraldaks ning seda haldaks.

*/.../võibolla tõesti vahel ma ei konsulteerin nendega piisavalt... vahel ma tunnen et ma olen oma selle... direktoritööga... nii kiiruga kõik toimub ja ma pidevalt seal klõpsutan masina taga ja et võibolla oleks pidanud ammu märkama midagi, mis mujal toimub. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*Aga lihtsalt, kui hakata mõtlema, kui palju igasugu asju on kogu aeg teha, siis noh alati pead sa tegema valikuid ja mõned asjad jäävad tagaplaanile. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Intervjuudes viidatakse probleemidele seoses **info liikumise ajastamisega**. Nimelt on sageli probleemiks, et info edastatakse liiga hilja, mis ei võimalda konsulteerimise protsessis osaleda ning piisavalt laia hulka töötajaid kogu protsessi kaasata.

*No ei olegi seda kaasamist. Sellepärast et kahjuks ta tulebki niiviisi asutuses enamal jaol tuleb ta nii, et kui keegi kusagil midagi räägib, ja see jõuab sinna usaldusisikuni või ametiühingu*

*esindajani siis hakkab see asi eksju liikuma. Aga... paha lugu on see, et ükskõik milliste dokumentide kooskõlastamiseks on suhteliselt vähe aega. (liidud, keskliidud)*

**Tabel 3. Informeerimise ja konsulteerimise probleemvaldkonnad töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus						Töötajate arv							
	ATS		TLS				5-29			30 ja enam				
	TA	AÜ	TA	AÜ	TUI	AÜ/TUI	TA	TUI	AÜ/TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/TUI	
Tööandja huvi		X	X			X	X		X		X			
Töötajate huvi, initsiatiiv	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Info liikumine riigiasutuse hierarhias (info ei liigu kõrgemast asutusest ka juhini)	X			X						X	X			
Töökollektiivi omavahelised suhted, info sujuv edastamine kolleegide vahel	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Ressursside puudus	X		X		X		X			X		X		
Info liikumise õigeaegsus	X	X			X			X		X	X			

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

Olulise aspektina mängib informeerimise ja konsulteerimise juures rolli ka **asutuse suurus** – väikestes asutustes on töötajate omavahelised suhted vähem formaalsed ja toimub igapäevane suhtlus. Meeskond teab üksteist paremini ja see soodustab ka julgemat arvamuse avaldamist.

*Jah, arvan küll [et informeerimine ja konsulteerimine toimib asutuses]. Justnimelt selle põhjendusega, et kuna siin on nii pikaajased ja nii kogemustega töötajad, et nemad oma mõtteid ikka vaka all ei hoia. Kui nendel on ikka arvamus, siis nemad seda ka vähemalt räägivad, et nii et nad on saanud ära rääkida. See on kõik see suurem põhjendus, et kuna nad on kogemustega töötajad. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Seevastu suuremates kollektiivides on rohkem probleeme info sujuva liikumisega ning töötajate kaasamisega, kuivõrd asutuse hierarhia on suurem ning kaasamise toimimiseks ning töötajateni jõudmiseks peab see toimuma läbimõeldud süsteemi kaudu. Sarnased informaalised kanalid nagu väiksemates asutustes siin informeerimise eesmärgil nii tõhusalt ei toimi.

*Noh, ega ta [informeerimine ja konsulteerimine] lihtne ei ole. Selles mõttes, et kui me räägime, et meil on üle 6000 töötaja, kusjuures võimalused infot saada on ikkagi erinevad. Et noh... [töötajad] ei istu sul päevad läbi arvuti taga või ta ei loe seda siseveebi. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*/.../tihtipeale on selline info, mida teiste osakondade inimesed ammu teavad, aga meie siis nagu midagi ei tea noh... juhuslikult on välja tulnud, et noh... ma ei tea siis... kuhu see tõke on tekkinud... täpselt, kes mida edastamata kogemata jättis.. sest kõik liigub nagu otse ja kui*

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

*peamajast otse meile ei tule midagi, tuleb nagu läbi mitme lüli, missugune lüli siis sealt vahelt midagi edastamata jättis või kas kogemata või mingi /.../ (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

Suuremate organisatsioonide puhul, mis paiknevad ruumiliselt erinevates punktides ning kus kogu töötajaskond ei ole kontsentreeritud ühte asukohta, toodi intervjuudes välja töötajate kaasamise keerulisus.

*/.../miks me seda [informeerimist ja konsulteerimist] kõike teeme, ongi see, et inimesed ei tunnetaks seda, et kuskil seal Tallinnas otsustati midagi ja noh, hea et me üldse teada saime. ...miks meie seda teeme ongi see, et selles mammutorganisatsioonis kui sa tahad mingid asjad toimima saada, siis sa pead kogu aeg inimestele põhimõtteliselt kapaga pähe taguma, et kui sa tahad seda, siis sa pead tegema seda (30 ja enam töötajat, ATS, töandja)*

Käesolevas uuringus on ka püstitatud küsimus, **kuivõrd peaks olema info liikumine asutuses kahesuunaline** ehk nii töandjalt töötajale kui ka vastupidi ning kas ja kuidas see asutuses toimib. Selle all on analüüsitud töötajate initsiatiivil toimuvat info liikumist alt ülespoole asutuse hierarhias.

Töötajatelt töandjale ehk asutuse juhtkonnale info liikumist peavad oluliseks kõik intervjuueeritud osapooled. Leitakse, et kahesuunaline info liikumine on elementaarne ning iseenesest mõistetav. Siiski on protsessi oluliseks eelduseks töötajate initsiatiiv teemasid ja küsimusi tõstatada ning nendega asutuse juhtide poole pöörduda.

*/.../kõikidel on võimalus, kõik kuulatakse ära... see kui nad seda võimalust ei kasuta, siis see on nende enda viga. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

Siit tulenevalt on oluline ka töötajate julgus juhtidele probleeme ja küsimusi edasi anda. On asutusi, kus töötajad pöörduvad otse oma ülemuste poole – info liigub läbi ametliku asutuse hierarhia (vahetu ülemuse või otse asutuse juhi poole pöördumine).

*Kui on isegi vaja tööalaselt pöörduda, siis otsese ülemuse poole võib ikka pöörduda. Kuidas sa siis ikka tööasju ajad? (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Direktor, õppejuht, arendusjuht on olemas majas... meil ei ole nii rangelt... et kui ainult vastuvõtuaeg... kui on ikka inimesed majas... siis saab alati kõik asjad ära rääkida. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*/.../eks ta liigub mõlemat pidi ja nagu ette on nähtud ikka, et ta hakkab alt ülespoole tasapisi minema, et järjest suurema ülemuseni. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

Samas on asutusi, kus töötajad ei soovi või ei julge oma mõtetega otse juhtkonna või vahetu juhi poole pöörduda, vaid vajavad vahendajat. Siinjuures mängib tihti rolli kas ametiühingu või töötajate poolt valitud usaldusisik või teatud juhtudel ka muu selleks määratud või kujunenud isik, kes toimib info vahendajana töötajate ja juhtkonna vahel.

*Ma arvan, et noh, kui ma iseennast tunnen... .siis ma arvan, et minuga saab küll rääkida ja on piisavalt sõnaõigust. Aga no see on jälle nagu minu vaatenurgast... et, aga alati on ju inimestel ka ju see, et juhti kardetakse võibolla ja võibolla ei julgeta kõike öelda. Aga nüüd ma olengi üritanudki seda süsteemi, et kui ma need grupid tegin ja nii öelda grupijuhid panin... et siis*

*vähemalt nendega räägitakse... et nemad siis räägivad mulle. Ma üritasin valida need grupijuhid ka selle järgi, et nad nagu julgeksid rääkima nüüd minuga. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

*Kui on üldisem suurem probleem, siis noh ametiühing on öelnud... et kui kellelgi töötajal isiklikult on nagu probleem ning ei julge seda oma tööandjale öelda, noh ikkagi võidakse mõjutada hiljem eks ju, siis on ju ametiühing see, kes võtab selle probleemi kokku ja esitab ta ühelegi isikule viitamata. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

Ka intervjueritud ametiühingute liidud ja keskliidud on viidanud, et sarnaselt informeerimise ja konsulteerimise rakendamise probleemidega üldiselt on suurimaks probleemiks ka alt ülespoole info liikumisel see, kui töötajatel puudub julgus initsiatiivi üles näidata ning küsimusi tõstatada.

*/.../ täna sel päeval me kahjuks tuleme Nõukogude Liidust ja riigiasutustes veel eriti, et see on ka üks põhjuseid, miks võibolla need kollektiivlepingute läbirääkimisi nii vähe on, et töötajad lihtsalt... nad on selles vanas kinni ja ootavad seda... lahket tööandjat ülevalt poolt, kes neil teeks suu lahti (liidud, keskliidud)*

Seega viisid, kuidas on võimalik töötajatel initsiatiivi näidata ning kuidas info liigub alt ülespoole, ei sõltu asutuse suurusest või töösuhete reguleerimise tüübist. Eelkõige on olulised osapoolte omavahelised suhted ning töötajate julgus oma vahetu juhi poole pöörduda. Millisel viisil toimub info liikumine alt ülespoole, on näha tabelis 4.

**Tabel 4. Info liikumine alt üles töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus						Töötajate arv							
	ATS		TLS				5-29			30 ja enam				
	TA	AÜ	TA	AÜ	TUI	AÜ/TUI	TA	TUI	AÜ/TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/TUI	
Info liigub mööda asutuse hierarhiat, pööratakse otse ülemuse poole	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X		
Infot edastab töötajate esindaja (ametiühingu või töötajate valitud usaldusisik)		X		X							X			
Kasutatakse mõlemaid info edastamise viise	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

Selleks, et hinnata, milleks on informeerimine ja konsulteerimine hea ning milleks halb, paluti intervjueritavatel välja tuua **mida positiivset nende hinnangul informeerimine ja konsulteerimine endaga kaasa toob ja mis võivad olla negatiivsed aspektid, mis sellega kaasnevad.** Intervjuudes viidatud positiivsed ja negatiivsed aspektid on toodud joonisel 5.



Positiivsed aspektid	Negatiivsed aspektid
<ul style="list-style-type: none"><li>• uute ideede tekkimine, paremad lahendused</li><li>• töötajate kaasatus, võimalus osaleda</li><li>• kindlustunne tuleviku suhtes, teadlikkus ees seisvatest arengutest</li><li>• vastutuse suurenemine tulemuste ees, otsuste legitiimsus töötajate jaoks</li><li>• hea tööõhkkond, töötajate rahulolu</li><li>• ühtse arusaamise loomine protsesside toimimisest, ühise eesmärgi nimel töötamine</li><li>• konfliktide vältimine, pingete maandamine</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• vastandlikud seisukohad, kõigi arvamusi ei saa arvestada</li><li>• konfliktide oht, erimeelsused</li><li>• otsustamise protsessi venimine</li><li>• informatsiooni valesti tõlgendamine, ebaselgus</li><li>• infomüra</li><li>• ressursside puudus</li><li>• info liikumine piiratud ringis</li><li>• formaalne konsulteerimine, vaid "paberi" pärast</li><li>• töötajate seas julguse puudus arvamust välja öelda</li></ul>

### Joonis 5. Informeerimisega ja konsulteerimisega kaasnevad positiivsed ja negatiivsed aspektid intervjuude põhjal

Üks enim mainitud positiivne tulemus asutuste jaoks on konsulteerimisel uute ideede tekkimine ning ideede sünergia. See võimaldab otsuste kvaliteeti parandada avades uusi vaatenurki ning kasutades erinevate valdkondade teadmisi. Samas on töötajate esindajatele olulisem kaasatuse tunne ning teadmine, et töötajatega arvestatakse ning neil on võimalus kaasa rääkida. Mõlemad töösuhete osapooled on maininud informeerimise ja konsulteerimisega kaasnevate positiivsete aspektidena ka teadlikkuse suurenemist tuleviku arengute suhtes, samuti protsessi käigus ühtse arusaamise loomist otsuste põhjustest ja nende taga olevatest ajenditest, konfliktide vältimist ja ennetamist ning ka teatud vastutuse hajutamist otsuste eest (st otsuste tegemisel osalemisel suureneb ka töötajate vastutus selle otsuse tulemuste eest). Asutuste juhid või esindajad mainisid positiivse tegurina ka tagasiside saamise võimalust töötajatelt ning hea ning positiivse töökeskkonna tekkimist. Ka varasemate uuringute põhjal (Kallaste ja Jaakson, 2005) on välja toodud, et kaasamine on positiivselt ja vähemalt mõningatel juhtudel seotud töötajate töörahuloluga, kui rakendatakse otsest kaasamise vormi. Kaudse kaasamise puhul pole töötaja rahulolu kasv kindel.

Negatiivseid informeerimise ja konsulteerimise aspekte üldjuhul asutuste juhid ega töötajate esindajad ei näe. Intervjuudes rõhutatakse, et oluline eeldus informeerimise ja konsulteerimise negatiivsete mõjude vältimiseks on asjakohase ning kvaliteetse informatsiooni edastamine. Siiski on teatud ohukohad, mida informeerimisel ja konsulteerimisel tuleks arvestada. Mõnikord võivad probleeme tekitada vastandlikud seisukohad – konsulteerimisel ei saa alati kõigi arvamust arvesse võtta. See võib kaasa tuua konflikte ja arusaamatusi töökeskkonnas. Ebapiisava või ebaselge informatsiooni edastamine ilma põhjendusteta tekitab ebakindlust tuleviku suhtes ning võib kaasneda informatsiooni valesti tõlgendamine. Probleemi nähakse ka selles, kui info liigub piiratud ringis, st info ei liigu kõigi töötajate gruppideni. Asutuste jaoks tekitab probleeme ka protsessi potentsiaalne venimine, eriti olukorras kus on vaja teha kiireid otsuseid. Samuti on küsimuseks ressursside olemasolu – kaasamine on üsna ajamahukas ettevõtmine. Töötajate

esindajate jaoks on seevastu probleemiks töötajate julguse puudus oma arvamust välja öelda või olukorrad, kus töötajaid kaasatakse või informeeritakse kõigest formaalsuse nimel, millel ei ole sisulist väärtust.

**Tabel 5. Informeerimise ja konsulteerimisega kaasnevad positiivsed ja negatiivsed aspektid töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus						Töötajate arv							
	ATS		TLS				5-29			30 ja enam				
	TA	AÜ	TA	AÜ	TUI	AÜ/TUI	TA	TUI	AÜ/TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/TUI	
<b>Positiivne</b>														
Uute ideede tekkimine, paremad lahendused	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	
Töötajate kaasatus, võimalus osaleda	X		X		X	X	X	X	X	X		X	X	
Kindlustunne tuleviku suhtes, teadlikkus ees seisvatest arengutest	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Vastutuse suurenemine tulemuste eest, otsuste legitiimsus töötajate jaoks			X		X	X					X		X	
Hea tööõhkkond, töötajate rahulolu	X		X		X	X	X	X			X		X	
Ühtse arusaamise loomine protsesside toimimisest, ühise eesmärgi nimel töötamine	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	
Konfliktide vältimine, pingete maandamine			X	X	X		X	X			X	X		
<b>Negatiivne</b>														
Vastandlikud seisukohad, kõigi arvamust ei saa arvestada	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Konfliktide oht, erimeelsused	X		X	X	X	X	X	X			X	X	X	
Otsustamise protsessi venimine	X		X		X	X	X	X			X		X	
Informatsiooni valesti tõlgendamine, ebaselgus	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Infomüra	X		X				X				X			
Ressursside puudus	X		X		X		X				X		X	
Info liikumine piiratud ringis			X		X		X	X						
Formaalne konsulteerimine, vaid „päber“ pärast				X								X		
Julguse puudus arvamust välja öelda			X			X			X	X				

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

Informatsiooni ülekülluse probleem on eriti terav just suurtes asutustes, kus erinevaid regulatsioone ning määrusi töö korraldamiseks on palju ning seetõttu on töötajatele edastatav informatsioon suhteliselt arvukas, kust tuleb enda jaoks olulised teemad välja selekteerida.

*./../kuna me oleme ekssole suur asutus, siis meil peab olema palju regulatsioone. Kui on väike asutus, kui on 30 inimest, siis on mõni asi see ju, et ekssole, et lepime kokku ja kui on vähe*

*inimesi, siis võib olla ka üldse vähem probleeme ja ei ole vaja niisuguseid, noh mingisuguseid regulatsioone ekssole, kõik teavad ekssole, et see asi käib niimoodi. Aga kui on suur asutus, siis meil on väga palju regulatsioone. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*Ma arvan, et see negatiivne võib olla siis kui teavitatakse üle, ehk teisisõnu teavitatakse kõiki kõigest... Ehk et see võib olla informeerimise negatiivne külg et kui informeeritakse ka neist asjust, mis tegelikult suurt hulka töötajaid ei puuduta. Ja seda tehakse suurtes organisatsioonides sageli lihtsalt mugavusest. Sest lihtne on panna siseliski teade kõigile... (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Ametiühingute liidud on informeerimise ja konsulteerimise positiivsete aspektidena välja toonud, et töötajate informeerimine ja nendega konsulteerimine võtab maha pingeid töökeskkonnas. Samuti parandab informeerimise ja konsulteerimise rakendamine liitude hinnangul otsuste legitiimsust töötajate jaoks, sh negatiivsed otsused on ka töötajate jaoks vastuvõetavamad kui nendest varakult räägitakse. Oluline on ka töötajate teadlikkus ümberringi toimuvast.

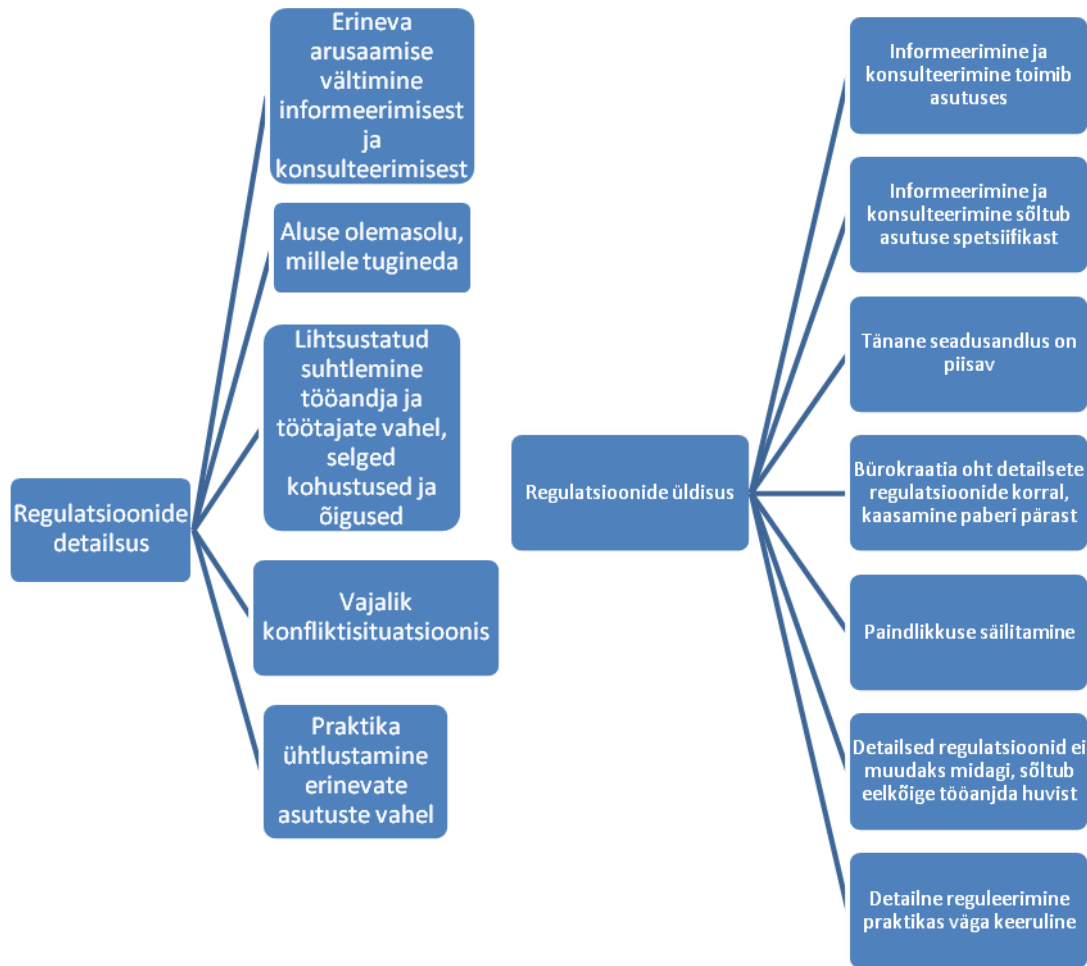
Ka ametiühingute liitude poolt on olulisemate informeerimise ja konsulteerimise ohtudena välja toodud informatsiooni valesti tõlgendamise probleemi, eelkõige kui sellega ei kaasne selgitusi. Seega on ametiühingute liitude nägemused informeerimise ja konsulteerimise positiivsetest ja negatiivsetest külgedest sarnased sellega, mida on ametiühingud asutuste tasandil välja toonud.

### 2.1.3 Informeerimise ja konsulteerimise reguleeritus

Uuringus püstitati uurimisküsimused ka informeerimise ja konsulteerimise reguleerituse kohta:

- Kas asutustes eelistatakse kohustuste sõnastuse detailsust ja täpsust ning sellega kaasnevat rangust või eelistatakse üldsõnalisust, üldpõhimõtete sõnastamist ning seeläbi suuremat vabadust?

Regulatsioonide detailsuse osas valitsevad kahetised arvamused ning on mõlema vaate pooldajaid. Intervjuudes välja toodud argumendid informeerimise ja konsulteerimise reguleerituse detailsusele või üldisusele on esitatud joonisel 6.



**Joonis 6. Põhjendused seisukohtadele seoses informeerimise ja konsulteerimise reguleerimise detailsuse või üldisusega intervjuude põhjal.**

Ühest küljest, kuivõrd informeerimise ja konsulteerimise rakendamine asutuse tasandil on väga erinev ning sõltub asutuse spetsiifikast, ei peeta detailseid regulatsioone seaduses vajalikuks. Pigem peaks seaduses olema sätestatud asutustele üldisem kohustus töötajaid informeerida ja nendega konsulteerida ning detailne korraldus võiks jääda iga asutuse otsustada. Intervjuudes viidati, et detailne regulatsioon võib muutuda bürokraatiaks ning kaasamise protsessiks kõigest paberil ilma selle taga oleva sisulise väärtuseta. Samuti on informeerimine ja konsulteerimine korraldatud igas asutuses isemoodi, vastavalt asutuse spetsiifikale ja organisatsioonikultuurile, mistõttu ei ole tsentraalne reguleerimine otstarbekas.

*...ühtegi asja ei saa kohustuslikult ette kirjutada. No loomulikult seadus üldjoontes reguleerib... seadus peab üldjoontes asja ära reguleerima, aga mitte niiviisi väga detailselt ei saa seda ette kirjutada. Umbes, et kasvõi nende teemade osas, et vaat seda sa pead konsulteerima, et need kujunevad konkreetses asutuses konkreetse töö käigus... välja ja väga hea on kui nii tööandja kui*

*siis usaldusisikul omavahelised suhted on normaalsed, et see kujuneb niiviisi loomulikult ja aga tähendab asi läheb käest ära kui see on umbes kohustus. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Praegugi on teatud, tulenevalt... nõuetest, tulenevalt tööseadusandlusest, tööohutusseadusest, haridusseadusest on praegugi need reguleeritud. Ma ei leia, et peaks olema seadustatud see, et millist infot veel peaks omavahel jagama. See tuleneb iga asutuse spetsiifikast. Ma arvan, et ei peaks midagi rohkem. Niigi on neid seadusi väga palju. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*Sa võid sinna seadusesse kirjutada nii palju, kui tahad, siis tegelikult ta on niivõrd pehme ja sisemine asi, et kui seda tehakse nii õelda sunnikorras, siis ta ei hakka kunagi seda eesmärki tegelikult täitma, et... Et väga lihtne on teha sellist näilist kaasamist... See on nagu selliste näiliste protsesside tekitamine, et kui tahta, see ei ole mingi küsimus. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

Teisest küljest on ka arvamusi, et informeerimise ja konsulteerimise tingimuste reguleerimine seaduses oleks vajalik, sest detailsemad regulatsioonid aitaksid vältida kahetisi arusaamisi seaduse rakendamisest ning annaksid seadusandlikku tuge olukordades, kus osapoolte vahel tekivad konfliktid.

*/.../kui ta on ikka kusagil kirjas, siis ei teki erinevaid arusaamasid. Mis on kirjas, siis on selge... et vaat nii peab tegema üks pool ja et nii peab tegema teine pool. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Ma arvan, et ta [informeerimine ja konsulteerimine] võiks olla [reguleeritud] siis on vähemalt kõikides asutustes ühtemoodi. Kuna me oleme riigiasutus siis kõikides riigiasutustes võiks see toimida sarnaselt, see tuleb alati kasuks kui on mingid reeglid ette antud. See võrdsustaks seda konsulteerimise teemat ka siis riigiasutustes (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*Sellise regulatsiooni järgi tõenäoliselt tekib otsekohe vajadus, kui on õhus konflikt. Kui, kui on mingi konflikt inimeste vahel... juhi ja töötaja vahel või ka omavahel töötajate vahel, vot siis on elu näidanud, et siis hakatakse otsima paberit, mis kas kinnitaks kellegi isiklikku seisukohta või siis mis oleks aluseks kellegi vastu protesti või süüdistuse esitamisel (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

Liidud ja keskliidud on rõhutanud, et detailsem reguleerimine on vajalik olukorras, kus informeerimine ja konsulteerimine ei ole asutustes iseenesestmõistetav praktika. See tingib vajaduse seadusandliku toe järele.

*Üldiselt mina arvan, et põhimõtteliselt kunagi tulevikus kui me oleksime jõudnud sellele tasemele et informeerimine ja konsulteerimine on üldse iseenesest mõistetav ja see õeldakse, et meil töösuhted on nii kaugele arenenud et üks ei tunne ennast liiga suure ülemusena ja teine ei tunne ennast hiirekesena... et noh, siis on võibolla tõesti see valida ja üldisemas mõttes aga võibolla praegu oleks ikkagi pigem üle reguleerida selles mõttes et sõnastada tõesti need kindlad asjad, milles peab... Nii, et siin tuleks ikkagi pigem reguleerida rohkem... kuigi ma ütlen, et ega see ..senikaua kui see asi hakkab nii õelda iseenesest laabuma, siis muidugi, pikas perspektiivis ja laialt, ma ei ole üldiselt niisuguse väga reguleerimise poolt. (liidud, keskliidud)*

Seoses informeerimise ja konsulteerimise detailsema reguleerimisega viidatakse, et enne täiendavate regulatsioonide sisseviimist on vajalik tagada seaduse täitmine asutustes. Informeerimise ja konsulteerimise detailne sõnastus seaduses, ei taga veel selle seaduse täitmist. Seetõttu ei ole esmane vajadus suurendada regulatsioonide detailsust vaid eelkõige tagada osapoolte teadlikkus protsessist ning

selle reaalne rakendamine asutuse tasandil. Seetõttu oleks sobilik ühe intervjuueeritava tehtud ettepanek koolitada asutuste juhte selles küsimuses või teises intervjuud pakutud parimate praktikate tutvustamine.

*Ma kordan jälle, et kui seadusega on päris palju asju minu meelest reguleeritud, aga seda seadust on väga kerge mitte järgida... sest seadusega ei saa kõike panna paika, kui puuduvad teadmised, oskus ja tahe. Siis ei saa ka seadusega kõike toimima panna nagu ideaalselt. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*/.../pigem ma ütleks, et see on nagu kultuuriline küsimus nagu... et pigem aitaks mitte seadusesse panemine vaid pigem nagu juhtide pidev koolitamine.... (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

*[Mida saab teha]... võtta parimate praktika, läbi selle seda [informeerimise ja konsulteerimine] kultuuri edendada (liidud, keskliidud)*

Võrdleva aspektina pakkus huvi ka see, kas ja kuidas erinevad nägemused informeerimise ja konsulteerimise detailsuse kohta erinevat tüüpi asutustes. Erinevate asutuste antud vastused on kirjeldatud tabelis 6.

**Tabel 6. Põhjendused seisukohtadele seoses informeerimise ja konsulteerimise reguleerimise detailsuse või üldisusega töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus						Töötajate arv						
	ATS		TLS				5-29			30 ja enam			
	TA	AÜ	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI
<b>Regulatsioonide detailsus</b>													
Erineva arusaamise vältimine informeerimisest ja konsulteerimisest				X	X						X	X	
Aluse olemasolu, millele tugineda		X	X				X			X	X		
Lihtsustatud suhtlemine tööandja ja töötaja vahel, selged kohustused ja õigused			X	X	X	X	X		X	X	X	X	
Vajalik konfliktisituatsioonis		X	X	X			X			X	X		
Praktika ühtlustamine erinevate asutuste vahel	X		X				X			X			
<b>Regulatsioonide üldisus</b>													
Informeerimine ja konsulteerimine toimib asutuses	X	X	X	X		X	X		X	X	X		
Informeerimine ja konsulteerimine sõltub asutuse spetsiifikast	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tänane seadusandlus on piisav			X	X		X	X		X	X	X		X
Bürokraatia oht detailsete regulatsioonide korral, kaasamine paberi pärast	X		X		X	X		X		X			X
Paindlikkuse säilitamine	X			X			X			X	X		
Detailsed regulatsioonid ei muudaks midagi, sõltub eelkõige tööandja huvist	X		X	X	X		X	X		X	X		
Detailne reguleerimine praktikas väga keeruline	X		X		X		X	X		X		X	

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

Selgelt eristuvaid suundi siinkohal intervjuude põhjal välja tuua ei saa. Nii regulatsioonide detailsus kui ka üldisust eelistasid nii suured kui väikesed asutused, erineva töösuhete regulatsiooniga asutused. Mõnel juhul arvati, et informeerimise ja konsulteerimise reguleeritus seaduses võiks sõltuda asutuse suurusest,

kuna eeldati, et suuremates asutustes info vahetus ei toimi nii sujuvalt kui väikestes. Oluline on silmas pidada, et see oli eelkõige väiksemate või keskmise suurusega asutuste nägemus. Suurte asutuste endi hinnangutest seda välja ei saa tuua (st eelistati nii regulatsioonide detailsust kui ka üldisust). Samas on ka eespool välja toodud, et informeerimise ja konsulteerimise toimimine asutuses ei sõltu alati asutuse suurusest, vaid tööandja huvist informeerimist ja konsulteerimist rakendada (vt ka joonis 2).

*No mis me siin mõnekümne inimesega, mis seadust meil veel selleks vaja on, siis läheb kuidagi asi väga „külmaks“ ära. Aga võib olla kuskil väga suures, kujutan ette nagu näiteks... see on eriti suur ettevõtte, et seal võib olla võiks (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Meie oma asutuse seisukohast võttes küll mitte [ei ole vaja reguleerida informeerimist ja konsulteerimist], aga võib-olla suurtes asutustes ongi probleem. (5-29 töötajat, ATS, tööandja)*

Samamoodi töid mõned suuremad asutused välja vastupidise seisukoha, et võibolla oleksid detailsemad regulatsioonid vajalikud just väiksemate asutuste suhtes:

*Kui meie organisatsiooni silmas pidada, siis ma arvan, et mitte [ei ole vaja detailsemaid regulatsioone]. Aga kui riiki laiemalt ja kui mõelda nt väikestele äriorganisatsioonidele, kus kohati tehakse nagu väga raskeid otsuseid tagaselja, siis võibolla, et peaks. Sest ma arvan, et see informeerimise reguleerimine ei ole nii oluline, sest varem või hiljem jõuab info inimesteni kui see neid puudutab tegelikult. Aga see kaasamise koht võib olla et mõnes organisatsioonis ehk võiks olla ka. Selles mõttes, et mõni organisatsioon võib olla vajab regulatsiooni, kus nagu töötajate ja näiteks omanike või siis juhtkonna, kes omanikke esindab, huvid tunduvad olevat olemuslikult vastandlikumad. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Ametiühingute liidud ja keskliidud on toonud välja, et informeerimise ja konsulteerimise reguleerimise detailsuse poolt kõneleb vajadus pakkuda tuge selle rakendamisel olukorras, kus informeerimist ja konsulteerimist ei peeta iseenesest mõistetavaks. Teiselt poolt on ka välja toodud, et detailne reguleerimine ei tähenda seda, et informeerimine ja konsulteerimine automaatselt asutustes toimib. Seetõttu on ka mitmel juhul viidatud, et oluline algus on informeerimise ja konsulteerimise regulatsioonide laiendamine avalikku sektorisse ning osapoolte teadlikkuse tõstmine selle rakendamisest.



## 3 Töötajate esindamine

### 3.1 Töötajate valitud usaldusisikud

Käesolev peatükk keskendub töötajate üldkoosoleku poolt valitud usaldusisikute<sup>9</sup> rollile asutuses, nende õigustele ja kohustustele ning usaldusisiku valimise protsessile. Eestis on seni olnud vähe uuringuid, mis käsitleksid töötajate valitud usaldusisikute rolli asutuses<sup>10</sup>. Üks põhjus selleks võib olla ka asjaolu, et selline institutsioon viidi Eesti seadusandlusesse sisse üsna hiljuti – töötajate usaldusisiku seadus jõustus 1.02.2007. Allpool avatakse töötajate valitud usaldusisikutega seonduvaid küsimusi põhjalikumalt käesolevas uuringus läbi viidud intervjuude põhjal.

#### 3.1.1 Töötajate usaldusisiku roll ja kohustused asutuses

Selleks, et avada töötajate usaldusisiku rolli asutuses, puudutatakse käesolevas peatükis järgmisi küsimusi:

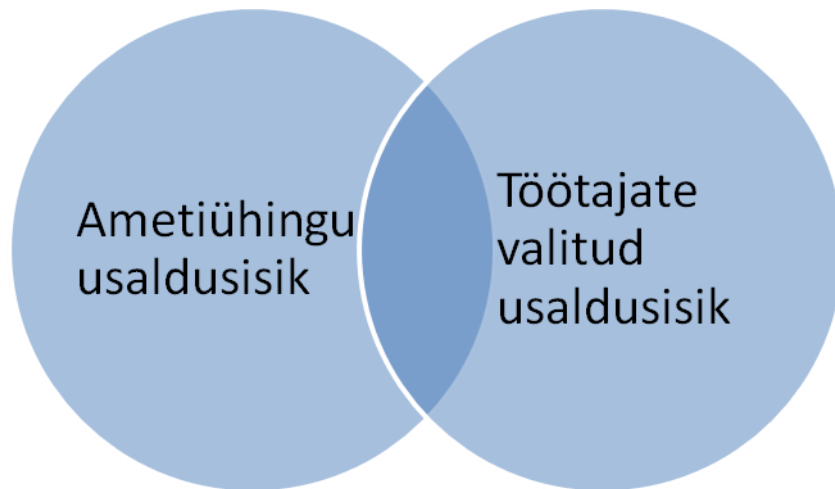
- Milline on töötajate usaldusisiku roll asutuses, sh tema kohustused/ ülesanded ja milline see roll peaks olema (sh kuivõrd puudutab töötajate usaldusisiku roll kokkulepete saavutamist töötajate ja tööandja vahel);
- millised peaksid olema töötajate usaldusisiku pädevused, oskused, teadmised;
- millised probleemid on töötajate usaldusisiku rolli ja kohustustega asutustes esile kerkinud?

Käesolev uuring viitas selgelt, et töötajate usaldusisikute rolli asutuses ei ole võimalik üheselt piiritleda. Sageli on rollid teiste töötajate esinduse vormidega (ametiühingu usaldusisikud, töökeskkonna esindajad) hägustunud ning on näiteid, kus neid ei erista ka osapooled ise. Käesoleva uuringu jaoks intervjuude ettevalmistamise käigus viidi läbi riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste küsitlus, mille käigus küsiti asutuse esindajatelt ka usaldusisikute olemasolu asutuses. Kuid usaldusisikutega kontakti võtmine viitas, et alati ei määratleta usaldusisikut asutuse juhtide poolt korrektselt ning ei eristata erinevate töötajate esindajate rolle. Sageli on viidatud usaldusisiku rolli pelgalt tööohutuse ülesannetes töötajate esindamine või ei ole usaldusisikuks nimetatud isik teadlik sellest rollist. Olukordades, kus asutuses tegutseb teadlikult toimiv usaldusisik on kõige enam intervjuude käigus tekitanud küsimusi ametiühingu ja töötajate valitud usaldusisikute rollide jagunemine. Sellest tulenevalt võib eristada kolme tüüpi usaldusisikuid: (1) töötajate valitud usaldusisikud; (2) ametiühingu valitud usaldusisikud ning (3) usaldusisikud, kes on paralleelselt nii ametiühingu esindajad asutuses kui ka töötajate üldkoosoleku poolt valitud usaldusisikud (vt joonis 7). Intervjuudes esines ka juhtum, kus asutuse juht oli samas valitud ka töötajate usaldusisikuks, et esindada asutuse töötajaid suhetes kohaliku omavalitsusega.

---

<sup>9</sup> Peatükis käsitletakse usaldusisikuid töötajate usaldusisiku seaduse mõistes.

<sup>10</sup> Töötajate valitud usaldusisikute rolli on käsitlenud kvalitatiivsete uurimismeetoditega: Kallaste, E., Jaakson, K., Eamets, R. Two representatives but no representation: cases from Estonia. *Employee Relations*, 30(1), 86 – 97, 2008.



### Joonis 7. Usaldusisikute rollide jaotus.

Osade asutuste puhul on varem ametiühingu usaldusisikuks määratud isik valitud töötajate üldkoosoleku poolt ka töötajate usaldusisikuks, et tal oleks mandaat siiski kõigi töötajate esindamiseks. Sellisel juhul on tegemist formaalselt mõlemat rolli täitva inimesega. Käesoleva uuringu jaoks on intervjuueeritud 12 ametiühingu usaldusisikut, 8 töötajate usaldusisikut ning 10 usaldusisikut, kes täidab asutuses mõlemat rolli (st on valitud ka töötajate üldkoosoleku poolt). 1 töötajate valitud usaldusisik on samal ajal ka asutuse juht.

Intervjuud tõid välja, et ametiühingu ja töötajate usaldusisiku rolle ei eristata nendes olukordades, kus sama inimene täidab mõlemaid ülesandeid. Oma olemuselt on inimese roll olla töötajate esindaja ning ei töötajate esindaja rollis olevad inimesed ise ega ka asutuse esindaja ei erista rangelt seda, kumma rolli inimene endale töötajaid esindades võtab.

*/.../ igapäevases elus on ta ikkagi üks ja sama... Põhimõtteliselt üks ja sama inimene ju. Kas ta on siis usaldusisik või ametiühingu esimees... ei meil igapäevases töös on ta ikka üks ja sama isik nagu. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja, asutuses ühitatud usaldusisiku ja ametiühingu roll)*

*Mina pean ütleva, et mina ei ole neid rolle nagu enda jaoks kunagi lahutanud. Kui see sama inimene tuleb, siis mina ei mõtle, et kas ta nüüd tuleb ametiühingu inimesena või usaldusisikuna, et... põhimõtteliselt on ta töötajate esindaja. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja, asutuses ühitatud usaldusisiku ja ametiühingu roll)*

*Noh, ega ei ole tulnud ette küll eriti eristada [ametiühingu ja töötajate valitud usaldusisiku rolle], ainult niipalju no et kui see ametiühingu asi puudutab nagu mõningaid ekssole, kes on ametiühingu liikmed aga et usaldusisikuna... ma pean rohkem tähtsamaks, mis puudutab just inimesi, jah sest ametiühing on niisugune... nagu rohkem materiaalne, aga usaldusisik on nagu et... seal sa võid ikka ära kuulata ja... inimesele lihtsalt võib olla nõu anda. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/ usaldusisik)*

Eraldi küsimus on ka sisuline töötajate esindaja roll. Teatud juhtudel on viidatud ametiühingu poolt usaldusisikuks valitud inimese puhul, et praktikas esindab ta siiski kõiki töötajaid ning ei erista ametiühingu liikmeid ja mitteliikmeid.

*Ei, [ametiühingu usaldusisik esindab] ikka kõiki. Selles mõttes, et see juba tulenevalt juba paremate tingimuste kokkuleppimisel ja esindamisel. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

Kuivõrd siinkohal on püstitatud uurimisküsimused eelkõige töötajate valitud usaldusisikute kohta, on edaspidi põhjalikumalt analüüsitud just töötajate usaldusisikutega seonduvaid küsimusi (sh on kaasatud need usaldusisikud, kes täidavad nii ametiühingu kui töötajate usaldusisiku rolli).

Usaldusisikute rollile asutuses viitab ka see, milliseid ülesandeid ning kohustusi töötajate usaldusisikud asutustes reaalselt täidavad ning milliseid ülesandeid nende rolliga seostatakse. Töötajate usaldusisiku seaduse<sup>11</sup> kohaselt on usaldusisik kohustatud:

1. osalema informeerimisel ja konsulteerimisel;
2. vahendama teavet tööandjale ja töötajatele;
3. jälgima töötingimuste täitmist ning teatama rikkumisest tööandjale ja vajadusel tööandja tegevuskohajärgsele tööinspektorile;
4. töötaja taotlusel esindama töötajat töövaidluses tööandjaga enne töövaidlusi lahendavasse organisse pöördumist;
5. aitama kaasa töörahu hoidmisele, kui kollektiivlepingu on kollektiivlepingu seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlminud usaldusisik;
6. tegema koostööd ametiühingu usaldusisiku, töökeskkonna voliniku ja töökeskkonna nõukoguga.

Ka intervjuudes asutuste esindajatega paluti tuua välja, millised on töötajate usaldusisiku ülesanded ja kohustused nende asutuse näitel<sup>12</sup>. Intervjuudes nimetati usaldusisiku ülesannetena mitmeid seaduses loetletud kohustusi (vt joonis 8).

---

<sup>11</sup> Töötajate usaldusisiku seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13315515>

<sup>12</sup> Kuivõrd ametiühingute liidud ja keskliidud viitasid intervjuudes, et neil puudub kokkupuude töötajate usaldusisikutega riigi- ja KOV asutustes, ei ole nendega intervjuudes käsitletud konkreetseid näiteid usaldusisikute ülesannetest ja kohustustest.

### Töötajate valitud usaldusisiku ülesanded ja kohustused asutuses

- osalemine informeerimisel ja konsulteerimisel
- töötajate probleemide lahendamine, alt üles info edastamine
- kollektiivleping, töötingimustes kokkuleppimine
- meelelahutuslikud tegevused (sh üritused)
- AÜ-ga seotud ülesanded, AÜ info vahendamine
- uute inimeste sisseelamise toetamine töökohal (reeglite, töökorralduse, lepingute tutvustamine)
- ühiskondlik roll (suhtlemine teiste institutsioonidega nagu KOV vms, üldiste probleemide tõstatamine kohalikul tasandil)

#### Joonis 8. Töötajate valitud usaldusisiku ülesanded ja kohustused asutustes intervjuude põhjal

Oluline on töötajate usaldusisiku roll informeerimisel ja konsulteerimisel, sh kinnitavad intervjuud, et oluline on eelkõige usaldusisiku roll alt ülespoole info liikumisel ja vahendamisel (vt ka tabel 4 eespool). Seega on usaldusisik töötajate kontaktisik, kelle poole oma probleemidega pöörduda ning kes vajadusel viib need asutuse juhini. Selline vahendaja roll tagab töötajatele anonüümsuse ning seega julguse probleemide käsitlemisel ning avamisel tööandja ees.

*.../nihukestes väikese ringi vestlustes niimoodi tullakse ikka küsima minu käest selliseid asju ja kui tekib probleem, siis ikkagi tullakse kõigepealt räägitakse mulle, et mis sina sellest arvad, kuidas on see seadusega... miks see nii on... ja kas me saame seda teistmoodi teha. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/ usaldusisik)*

*Ja noh, ülesanded on ütleme sellised, et kui õpetajatel on mingisugused mured või probleemid siis nad pöörduvad esmajoonel minu poole. Kui mina suudan need ära lahendada, siis see jääb sellele tasandile aga, kui on vajadust, siis kaasame ka juhtkonna (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

*ma pean ka mingil tasemel ikkagi kindlustama selle inimese noh... isikupuutumatused või seda, et ma ei nimeta nimesid. Et tähtis on ju probleemi lahendamine ja kui minu poole on pööratud, siis ma ei avalikusta seda, kes pöördus, vaid avalikustan probleemi ja kui on, siis sellele lahendust leida. (30 ja enam töötajat, TLS, usaldusisik)*

Usaldusisikute roll seisneb ka läbirääkimistes asutuse juhiga eesmärgiga saavutada kokkuleppeid töötingimust puudutavates küsimustes. Eelkõige toimib see läbi kollektiivlepingute sõlmimise.

*.../ilmselt meil puudub ka selline... nii ametiühingu kui usaldusisiku traditsioon ühiskonnas üldse... ja seoses sellega oleks nagu üsna mõistuspärane... et oleks tõesti ka sisuline läbirääkimine ja koostöö. Sest ma eeldan, et usaldusisik ei ole mitte see, et kui mingisugune jama on juhtunud, et siis õudselts lahendada. Et ühesõnaga, et leidagi see sama, see konsensus ja koostöö. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

Teiste usaldusisikute ülesannetena olid välja toodud ürituste korraldamine (meelelahutuslike ürituste korraldamine asutuses), samuti uute töötajate instrueerimine ja informeerimine asutuse töökorraldusest või ka teatava ühiskondliku rolli täitmine (kohalike probleemide lahendamine, suhtlemine kohaliku omavalitsuse ja teiste organisatsioonidega asutuse nimel). Nende inimeste puhul, kes tegelevad lisaks ametiühingu tööga, toodi sisse ametiühinguga seotud ülesannete täitmise kohustus (koolitustel osalemine, ametiühingu informatsiooni edastamine juhtkonnale ja töötajatele jms). Vastused erinevate asutuse tüüpide lõikes on toodud tabelis 7.

**Tabel 7. Töötajate usaldusisikute ülesanded asutuses töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus					Töötajate arv					
	ATS		TLS			5-29			30 ja enam		
	TA*	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI
Kollektiivleping, töötingimustes kokkuleppimine	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Osalemine informeerimisel ja konsulteerimisel			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Töötajate probleemide lahendamine, alt üles info edastamine	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Meelelahutuslikud tegevused (sh ürituste korraldamine)		X	X					X	X		
AÜ-ga seotud ülesanded, AÜ info vahendamine			X		X	X		X	X		X
uute inimeste sisseelamise toetamine töökohal (reeglite, töökorralduse, lepingute tutvustamine)			X			X					
ühiskondlik roll (suhtlemine teiste institutsioonidega nagu KOV vms, üldiste probleemide tõstatamine kohalikul tasandil)			X	X	X	X		X		X	

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

*\*tööandjate sihtrühma puhul on analüüsitud vaid neid tööandjaid, kelle asutuses on valitud töötajate usaldusisik.*

*\*eesmärk oli analüüsida ametiühingute puhul üksnes neid ametiühinguid, kus on ühtlasi valitud ka töötajate usaldusisik. Sellistes asutustes täitsid seda rolli üks ja sama inimene, seetõttu ei ole ametiühingute sihtrühma siin ja edaspidi käesolevas peatükis eraldi analüüsitud.*

Asutuse suurus või töösuhete reguleerimise tüüp ei too intervjuude järgi sisse olulisi erisusi töötajate usaldusisiku ülesannetega seoses. Ülesanded varieeruvad eelkõige selle lõikes, milline on töötajate usaldusisiku roll asutuses ning kuivõrd see on põimunud ametiühingu esindaja rolliga. Näiteks ootuspäraselt on kollektiivlepingu sõlmimist ühe olulise rollina maininud eelkõige need usaldusisikud, kes on paralleelselt ametiühinguga seotud. Siiski oli asutuste seas neli näidet, kus kollektiivlepingud olid sõlmitud asutuse ja töötajate usaldusisiku vahel. Sellised näited olid üksnes asutustes, kus töösuhted olid reguleeritud töölepinguseaduse alusel. Kolmel juhul oli asutuses varem ametiühing olnud, kuid liikmete arv oli kahanenud liialt väikeseks, mistõttu ametiühing oli asutusest kadunud või olid liikmed üksmeelselt ametiühingust välja astunud. Seega on kollektiivlepingu algatus pärinenud siiski ametiühingu aegadest. Töötajate usaldusisik ongi nendel juhtudel valitud suuresti selleks, et tekitada töötajate esindus kollektiivlepingu sõlmimiseks.

Samuti tuleb ametiühinguga seotud ülesannete täitmine esile just nendes asutustes, kus usaldusisik on samal ajal ka ametiühingu esindaja.

Intervjuudes paluti hinnata, millised peaksid olema usaldusisiku ülesanded ja kohustused asutuses vastajate nägemuses, sh kas neid peaks olema tänasest rohkem või vähem. Kõikides asutuse tasandil läbi viidud intervjuudes viidati, et usaldusisikute tänaseid ülesandeid peetakse piisavaks, et täita töötajate esindaja rolli. Enda kogemuse põhjal ei tunnetata vajadust täiendavate ülesannete järele ei töötajate esindajate endi ega asutuse juhtide poolt. Mõningates intervjuudes toodi välja probleeme, mis seavad piiranguid usaldusisikutele täiendavate ülesannete seadmisel. Näiteks töid asutuse juhid/ esindajad välja, et ülesannete lisamine usaldusisikutele on piiratud tulenevalt nende põhitöö mahust ning seetõttu täiendavad ülesanded hakkaksid põhitööd segama. Ka usaldusisikud ise viitavad, et ülesannete lisamine eeldaks seda, et selle inimese tööalane positsioon võimaldaks lisaülesandeid täita. Juhul, kui ülesandeid on rohkem, on just usaldusisikud hinnanud, et suurema koormuse korral peaks see töö olema tasustatud, sest sageli täidetakse neid ülesandeid oma põhitöö kõrvalt.

*/.../tähendab juba sellepärast, et kuna meil on hetkel on see õpetaja, siis ta peaks olema selline inimene, kes töötab rohkem mitte... kelle taga ei ole lapsed, sellepärast, et kui tal oleks veel rohkem ülesandeid siis ta peaks neid asju tegema väljaspool oma tööaega (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*ütleme jälle selles mõttes siis ei saaks olla jälle sellest juhtivast kohast see inimene sest ta lihtsalt, see töökoormus mis meil juba on peale kogunenud, see lihtsalt ei võimalda sellist asja [töötajate usaldusisikuks olemist]. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

Ühes asutuses töid nii usaldusisik kui ka asutuse juht välja seda, et avaliku sektori toimimine ning töösuhted on üsna tugevalt reguleeritud võrreldes erasektoriga. Seetõttu ei näinud nad täiendavat rolli usaldusisikul.

*/.../meie süsteem on niikuinii seadusandlikult kõvasti reguleeritud, et selle tõttu me peame niikuinii siin kõik vastutama ja täitma, et oleks seaduslikkus tagatud eks. Selle tõttu mul tundubki, et ega neil [usaldusisikutele] palju tööd ei ole. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Samuti on ühes intervjuus toonud välja asutuse juht, et tänased seadused reguleerivad töötajate usaldusisikute ülesandeid ja kohustusi juba piisavalt. Selle asemel, et neile täiendavaid ülesandeid seada töötajate esindamisel, oleks vaja eelkõige tagada tänaste seaduste täitmine ja tänaste rollide ning ülesannete rakendamine praktikas.

Lisaks asutustele, kus töötajate valitud usaldusisikud tegutsevad küsiti töötajate usaldusisikute rolli kohta ka ametiühingute liitudelt ja keskliitudelt – kas ja millisena näevad nemad töötajate usaldusisikute rolli ametiühingute kõrval. Ametiühingute liidud ja keskliidud töid välja, et nemad ei ole üldse või on väga üksikute töötajate valitud usaldusisikute kokku puutunud riigi- ja KOV asutustes. Välja on toodud, et töötajate usaldusisiku rolliga on seotud mitmed probleemid, mis on takistuseks töötajate huvide kaitsel (vt ka joonis 10 allpool). Seetõttu tuuakse ka välja, et töötajate valitud usaldusisiku rolli olulisust asutustes ametiühingute usaldusisikute kõrval ei nähta ning see institutsioon ei toimi täna nii nagu ta peaks toimima.

*Tegelikult see sama lahutamine on kuntslik ja tegelikult täiesti mõttetu, sest et neid kollektiivi valitud või töötajate puhul ametlikke usaldusisikuid neid ei ole tänase päevani eriti olnud ja ega neil mingit otsest rolli ei ole. Seda enam, kui vaadata seda seadust, siis tal on seal mingisugused deklaratiivsed õigused ja kohustused, kuidas ta neid täidab. Kui peaks tekkima ükskõik kas siis avalikus sektoris või erasektoris vaidlus a la usaldusisik versus tööandja. Kust saab usaldusisik need ressursid, millega tööandja vastu vaielda? (liidud, keskliidud)*

*.../et kui inimesed ei taha organiseeruda aga kui neil on mingi üksik küsimus või neil mingisugune probleem, no miks mitte tulevad saali kokku ja valivad [usaldusisiku], aga muidugi kahtlemata on nagu ma ütlen et kui meil inimestel on tegemist et ametiühingusse siia ja nendele koosolekutele mis on ikkagi organisatsioon ja kaitse ja nagu rohkem koolitus, siis ma ikkagi jah, ma kardan et praegu nad veel ei toimi aga miks mitte (liidud, keskliidud)*

Intervjuudes hinnati seda, millised **oskused ja teadmised** on vajalikud usaldusisikutel, et oma ülesandeid täita ning olla hea partner nii töötajatele kui ka asutusele koostöö tegemiseks (vt joonis 9).

Töötajate usaldusisikutele vajalikud oskused ja teadmised
<ul style="list-style-type: none"> <li>• seaduste tundmine</li> <li>• suhtlemisoskus, väljendusoskus</li> <li>• läbirääkimisoskus</li> <li>• julgus arvamust avaldada</li> <li>• konstruktiivsus</li> <li>• usaldusväarsus</li> </ul>

### Joonis 9. Töötajate valitud usaldusisiku jaoks vajalikud oskused ja teadmised intervjuude põhjal

Üheks oluliseks eelduseks usaldusisiku töö juures hinnatakse seaduste tundmist. Sellest tulenevalt nähakse vajadust pidevaks koolitamiseks – nt seoses seaduste muutumisega. Samuti on seaduste tundmine oluline eeldus, et usaldusisik oleks pädev esile kerkivate küsimuste lahendamiseks. Kuid koolitused on olulisel kohal ka teiste mainitud oskuste omandamiseks, nagu läbirääkimisoskus.

*Üsna palju tuleb siiski lasta ennast koolitada... Näiteks kui ma mõtlen aastakümneid tagajärgi tagasi, siis väga raske oli, väga raske oli ikka kogu aeg sest, et need seadused muutuvad kogu aeg, iga jumala päev jälle on mingisuguse muutmise seadus. Sellel tuleb kogu aeg kätt pulsil hoida, kogu aeg tuleb ennast täiendada, kogu aeg tuleb uurida. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/ usaldusisik)*

*Et ma arvan, et niisugust, koolitust võibolla isegi või mingit sellist isegi võiks temal [usaldusisikul] olla. Et ta saaks nagu rohkem kaasa rääkida ja et ta saaks nagu paremini vastata. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

**Tabel 8. Usaldusisiku tööks vajalikud oskused ja teadmised töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus					Töötajate arv					
	ATS		TLS			5-29			30 ja enam		
	TA*	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI
Seaduste tundmine	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X

Suhtlemisoskus, väljendusoskus	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Läbirääkimisoskus	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Julgus arvamust avaldada	X		X			X			X		
Konstruktiivsus	X		X						X		
Usaldusväärsus	X		X	X	X	X		X	X	X	

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

*\*töandjate sihtrühma puhul on analüüsitud vaid neid töandjaid, kelle asutuses on valitud töötajate usaldusisik.*

Just väiksemad asutused hindavad usaldusisiku julgust arvamust avaldada ja usaldusväärstust töötajate jaoks, et julgustada omakorda töötajaid arvamust avaldama. Teiselt poolt väärtustavad eelkõige asutuse juhid töötajate usaldusisiku konstruktiivsust läbirääkimiste pidamisel ning konsulteerimisel.

Ametiühingu liitudel ja keskliitudel töötajate usaldusisikute tööks vajalike oskuste ja teadmiste kohta ei uuritud, kuivõrd nendel puudus kokkupuude töötajate usaldusisikutega riigi- ja KOV asutustes. Liidud ja keskliidud tõid välja, et töötajate usaldusisiku roll on marginaalne ning ei toimi täna selliselt, et töötajate valitud usaldusisiku institutsioon oleks võimeline töötajate huve kaitsma samas ulatuses kui ametiühingu usaldusisikud. Siiski, selleks, et hinnata töötajate esindaja rolli täitmiseks vajalikke oskusi ja teadmisi, paluti liitudel ja keskliitudel tuua intervjuudes välja ametiühingute usaldusisikute näitel, millised oskused ja teadmised on selle rolli täitmiseks vajalikud. Intervjuudes välja toodud oskused ja teadmised olid sarnaselt asutuse tasandil välja tooduga:

- usaldusisiku enda roll, õigused ja kohustused;
- seaduste tundmine, töövaldkonna õigus;
- psühholoogia, suhtlemisoskus;
- läbirääkimisoskus.

Seoses usaldusisiku rolli jaoks vajalike teadmiste ja oskustega kerkis intervjuudes esile ka küsimus koolitustele ligipääsust. Nimetatud oskuste omandamiseks on oluline eeldus vastavatel koolitustel osalemine ning nende teadmiste pakkumine usaldusisikutele. Need usaldusisikud, kes on ühtlasi seotud ametiühingu tööga omavad paremat ligipääsu koolitustele kuivõrd seda pakuvad nii ametiühingute liit kui ka keskliit kuhu nad kuuluvad. Samuti on koolitustele ligipääsu juures olulise tähtsusega see, kes koolitust rahastab. Ametiühingu liikmed saavad koolitustel osaleda oma liikmemaksu eest ilma lisatasu maksmata. Samas tavalistele töötajate usaldusisikutele, kellel puudub side ametiühinguga, on ligipääs koolitusele märksa problemaatilisem.

*Vaadake, seda tavalist töötajate usaldusisikut ju ei õpeta mitte keegi... Ja, tal ei ole ju seda pädevust. Ta peab olema ise äärmiselt aktiivne. Ja teada.. Kõigepealt peab ta teadma, mida ta üldse teadma peab. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/ usaldusisik)*

Siiski on viidatud ka ametiühingute puhul, et alati ei ole koolitustele ligipääs tagatud kõigile ametiühingu usaldusisikutele ning see võib erinevates ametiühingutes olla erinev.



*Aga küsimus on siin puhtalt selles, et eks meie liidud on erinevad, see on nii palju kui mina tean, ametiühingute praktikas ka teistes riikides põhipostulaat, et iga liit koolitab oma usaldusisikuid. Ja meil on siin täna seis selles, et kuna kõik liidud seda ei suuda teha, siis osa usaldusisikuid oma päris koolitamata. (liidud, keskliidud)*

Probleem on ka koolitustel käimise tasustamine ning komanderingu korraldamine koolituse jaoks. Samuti aja olemasolu koolitusel osalemiseks.

*Ja ega ta noh ütleme, ega asutusel neid komanderingu summasid ka ei ole... nagu ütleme, et need komanderingu summad on ikkagi ette nähtud tööseks... See ei ole otseselt [tööga seotud] ja noh, kaudselt on aga otseselt ei ole ju seotud sellega. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

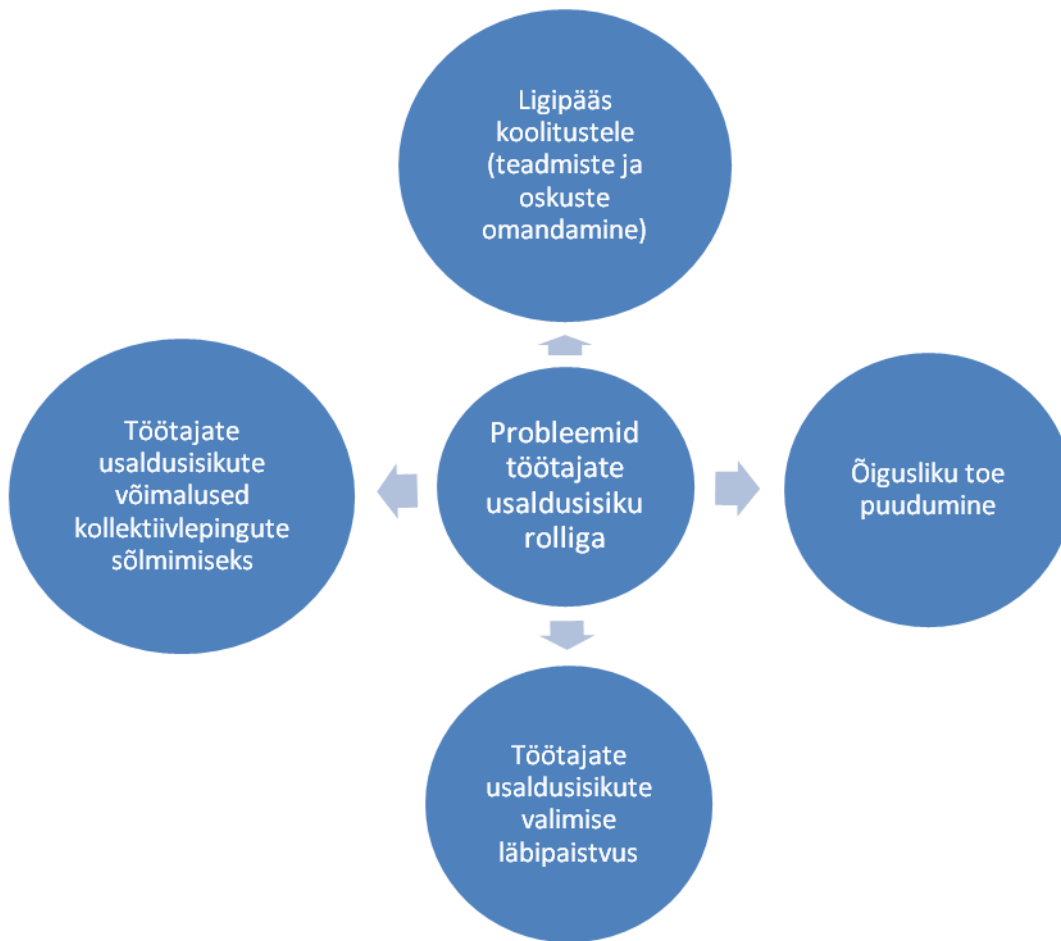
*Jah, on mingisugused konverentsid, aga kui mul on 7 tundi anda gümnaasiumis, ma ei lähe sinna... muidugi ma võiks öelda, vot ma pean minema. Tehke mis tahate, aga... aga ma ei lähe üldjuhul. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/ usaldusisik)*

*Ja loomulikult ajaressurss on veel eraldi teema, sest et usaldusisikutel on ette nähtud põhitoost vabastatud aeg tasuline. Iseenesest peaksid nad seda kasutama töökohal, palju on ka selliseid praktikaid, et seda vaba aega siis kogutakse, et kasutada siis koolitusel käimiseks.(...) See ei ole küll päris õige praktika, et ma ei kasuta seda iganädalast vaba aega oma usaldusisiku ülesannete täitmiseks... (liidud, keskliidud)*

Leitakse, et usaldusisikute koolituse puudusele võiks kaasa aidata ka usaldusisikute omavaheline koostöö ning kogemuste jagamine. Kuid ka siin ei ole regionaalset/ riiklikku organisatsiooni või esindust, mis just töötajate usaldusisikute tööd võiks korraldada ning selliseid kohtumisi algatada (st usaldusisikud, kellel puudub side ametiühingutega).

*No tähendab... see info võiks nagu liikuda. Sest isegi et võibolla et analoogiliste asutuste inimesed võiksid omavahel kokku saada. Sest ilmselt ütleme et kõik need muuseumid, või ütleme kultuuriasutused, see probleemide võrk on suhteliselt sarnane ja see koostöö oleks tõesti vajalik. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

Lisaks eespool kirjeldatud koolituse küsimusele, on ka ametiühingute liidud ja keskliidud intervjuudes toonud välja probleeme, mis takistavad töötajate valitud usaldusisiku institutsiooni toimimist. Nii asutuste tasandil mainitud koolituse probleem kui ka liitude ning keskliitude poolt välja toodud probleemid usaldusisikute rolliga on koondatud joonisel 10.



**Joonis 10. Intervjuudes välja toodud probleemid töötajate usaldusisiku rolliga.**

Eespool käsitletud koolitustele ligipääsu küsimust on peamise probleemina toodud välja just asutuste ja usaldusisikute endi poolt. Liitude ja keskliitude intervjuudes on ühe peamise probleemina välja toodud asjaolu, et töötajate usaldusisikutel puudub organisatsiooni tugi, mis tagaks tugevuse ja võimalused erinevate situatsioonide lahendamiseks (nt õiguslik tugi, ka võimalused koolitustel osalemiseks). Samuti on väljendatud kartust, et töötajate usaldusisiku valimistel võib olla liialt suur roll ka tööandjal (küsimus, keda valitud usaldusisik esindab ning kui adekvaatselt see peegeldab töötajate soove ning vajadusi). Ühe küsimusena on mainitud ka seda, milline on töötajate usaldusisiku õigus kollektiivlepingute sõlmimiseks ning milline on usaldusisiku mandaat selleks võrreldes ametiühinguga.

### 3.1.2 Töötajate usaldusisikute õigused ja tagatised

Intervjuudes käsitleti ühe teemade ringina usaldusisikute **õigusi ja tagatise** riigi- ja KOV asutustes. Uuriti seda, milline on asutuste praktika usaldusisikutele antavate õiguste ja tagatistega ning millised on nende nägemused selle piisavusest või mittepiisavusest töötajate esindamisel. Töötajate usaldusisikute õiguste ja tagatiste analüüsimiseks on püstitatud järgmised uurimisküsimused:

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

- Millised peaksid olema töötajate usaldusisiku õigused (sh kas ja millised piirangud peaksid töötajate usaldusisikute õigustele kehtima);
- millised peaksid olema töötajate usaldusisiku tagatised töösuhtes (sh kas ning milliseid seadusega võrreldes täiendavaid tagatise töötajate usaldusisikutele antakse ning kuidas käib usaldusisikule tagatiste andmine juhul, kui töötajate usaldusisiku ja ametiühingu usaldusisiku kohustused on ühitatud)?

**Usaldusisikute õigused** on reguleeritud töötajate usaldusisiku seaduse alusel, mille kohaselt on usaldusisikul õigus:

- 1) tutvuda takistamatult töötingimuste, sealhulgas töökorraldusega;
- 2) saada tööandjalt oma ülesannete täitmiseks vajalikku teavet ning konsulteerida selle teabe alusel tööandjaga;
- 3) pidada tööandjaga läbirääkimisi kollektiivlepingu sõlmimiseks, kui tööandja juures ei ole ametiühingut või ei tööta ametiühingusse kuuluvaid töötajaid;
- 4) esindada töötajaid kollektiivse töötüli lahendamisel, kui tööandja juures ei ole ametiühingut või ei tööta ametiühingusse kuuluvaid töötajaid;
- 5) teavitada huvitatud ametiühingut ning tööandjate ja ametiühingute liitu või keskliitu tööandjapoolsest töötingimuste rikkumisest;
- 6) pöörduda saadud teabe konfidentsiaalsusest või teabe andmisest keeldumisest tuleneva vaidluse lahendamiseks töövaidlusi lahendavasse organisse;
- 7) saada koolitust oma ülesannete täitmiseks;
- 8) kaasata oma ülesannete täitmiseks eksperte;
- 9) kokkuleppel tööandjaga kasutada usaldusisiku ülesannete täitmiseks vajalikke tööandja ruume ja muid vahendeid.

Tänaseid regulatsioone peavad selles osas piisavaks nii asutuste esindajad kui töötajate esindajad, eeldusel, et nendest ka kinni peetakse. Osadel juhtudel ei osata täiendavate regulatsioonide vajadust hinnata kuivõrd seni ei ole usaldusisikute õigustega seoses probleeme esile kerkinud.

*/.../vaat ilmselt siis kui king pigistab, siis saad aru, mida on vaja juurde... aga ütleme minu kogemus on olnud suhteliselt väike ja ei ole olnud suuri probleeme. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/ usaldusisik)*

*Et need usaldusisiku õigused, et kui tööandja sellest omapoolsest panusest seal kinni peab ja takistusi ei tee, et siis on see minuarust täiesti piisav. (30 ja enam töötajat, TLS, usaldusisik)*

Siiski tekitab vastakaid seisukohti küsimus sellest, kas ja millised piirangud peaksid olema usaldusisikutele nende töös seatud seoses informatsioonile ligipääsuga. Usaldusisiku seaduse kohaselt on usaldusisikutel küll õigus saada asutuse juhil oma ülesannete täitmiseks vajalikku teavet, kuid küsimusi tekitab see, kuidas on või peaks olema usaldusisikule vajalik teave piiratud.

Mõned asutuste esindajad viitavad, et usaldusisikule antava teabe korral on oluline konfidentsiaalse info eristamine ning see, et usaldusisik hoiaks temale teatavaks tehtud konfidentsiaalset teavet. Siiski otseseid probleeme sellega seoses ükski asutuse esindaja maininud ei ole.

*Siis see konfidentsiaalsus... see, et kõiki asju ei saa igal pool rääkida. Ütlen kohe selle peale, sest see on asi mida teinekord... on asju mida me peame siin ka teinekord omavahel arutama, väikesed probleemid, et see ei läheks ütleme kollektiivi peale jalutama, kui on vaja kellegi probleeme arutada, mingeid... on aegajalt ikkagi ta peab teadma kus tohib rääkida ja kus ei tohi (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*Minu meelest tema peab sellest teadma, sest ta on niikuinii seotud nende küsimustega. Kui inimene tuleb tööle, ta teab ka seda, kui palju inimene hakkab palka saama. Ta teab seda, aga tal peab olema kohustus, et ta ei räägi seda laiali ja et ta peab suud, et ta oskab vaikida. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

Vastakaid seisukohti tekitab usaldusisikute ligipääs või piirang teatud informatsioonile. Eriti selgelt väljendub see palgainfo avaldamise küsimuses. On osapooli, kes leiavad, et asutuse palgainfo ei peaks olema usaldusisikutele kättesaadav, seda nii asutuse juhtide kui ka usaldusisikute endi poolt.

*/.../minu arust... no ütleme isiklikke andmeid võibolla ei ole vaja teada. Ja noh, võibolla tõesti palgaandmeid ja isiklikke andmeid ja rohkem ei ole, aga kõik teised, mis on sellised avalikud dokumendid ju..(5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

*/.../kasvõi see sama mida te nimetasite, see sama... palganumbrite teadmine... et kui näiteks üks osapool seda tahab, siis ta ise ütleb, see on tema vaba valik. Aga mina ei saa oma siis usaldusisiku ülesandena seda tema käest nõudma hakata, ütleme ei tööandjalt ega siis töövõtjalt kui ma seal vahel olen. Kui nad tahavad siis nad ütlevad seda. Aga minu meelest õigus selliste asjade peale on ainult kohtuorganitel. (30 ja enam töötajat, TLS, usaldusisik)*

Samas on osapooli, kes peavad palgainfo avaldamist loomulikuks ning elementaarseks infoks, mida usaldusisikul on oma ülesannete täitmiseks vaja.

*No sellised ütleme kui usaldusisik on küsinud, mis iganes et on, need palgaandmed, siis need on alati saanud. Et ma arvan, et see on üsna normaalne (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

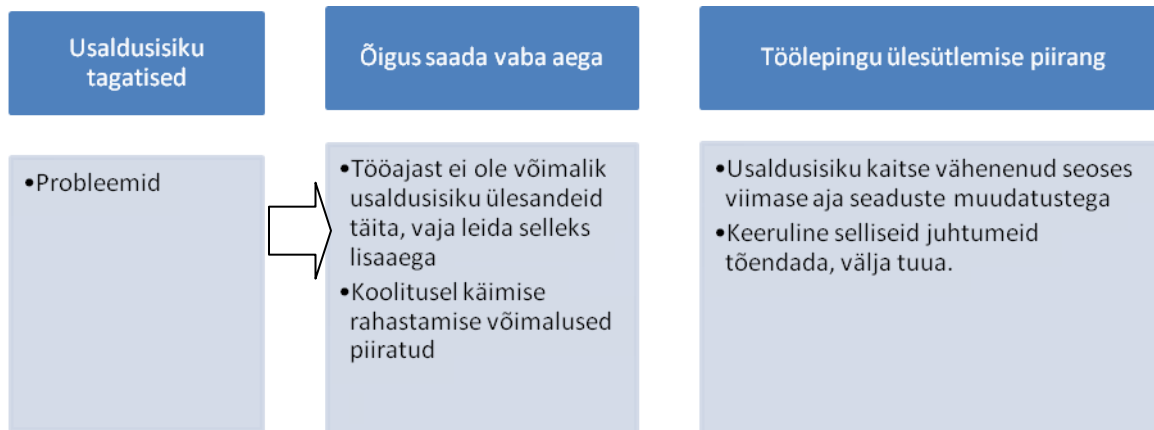
Lisaks palgale on osadel näidetel tekitanud küsimusi ka info individuaalsete töölepingute kohta.

*Kas mul peaks olema igasugustele lepingutele juurdepääs? Aga see eeldaks ka seda, et ma oleks märksa pädevam. Nii finants- kui majandusküsimustes, mis koolis toimub. Ja omakorda see eeldaks seda, et mul on vaja rohkem aega ja süstemaatilist tegelemist. On ju nii? Mis omakorda eeldaks jällegi, et see on mingi palgaline koht sisuliselt... et tagada vastutus ja sellest tulenevalt tegevustik siis ka. (30 ja enam töötajat, TLS, usaldusisik)*

Kuivõrd ametiühingute liidud ja keskliidud tõid intervjuudes välja, et nendel puudub kokkupuude töötajate valitud usaldusisikutega riigi- ja KOV asutustes praktikas, ei küsitud nende käest tänaste õiguste ja tagatiste ning nende piisavuse kohta. Siiski, arvestades, et paljudel juhtudel on ametiühingu esindaja ja töötajate valitud usaldusisiku rollid ühitatud, vesteldi liitude ja keskliitudega ametiühingu usaldusisikute õigustest ja tagatistest. Seoses õiguste kasutamisega toodi intervjuudes välja, et oluline on ka usaldusisikute enda teadlikkus oma õigustest ja nende õiguste nõudmine.

*Kui seadus tagab sulle õigusi ja neid õigusi ei järgita, siis on sinu asi nõuda ja kui sa seda ei tee, siis ei saa sind mitte keegi kaitsta. Meil ei ole kasu ka mitte kõige paremast seadusest kui me laseme seda seadust ise rikkuda. Seal hakkab ikkagi küsimus inimesest, et kas ta läheb nõudma või ei lähe. See on see igavene dilemma. (liidud, keskliidud)*

Eraldi küsimuste ring on usaldusisikule pakutavad **tagatised**. Siia kuuluvad näiteks usaldusisiku õigus vaba aja saamiseks töötajate esindaja ülesannete täitmiseks ning usaldusisiku tööga seotud koolitustel osalemiseks, mille jooksul säilitatakse keskmine töötasu. Samuti kehtib töölepingu seaduse kohaselt usaldusisikutele töölepingu ülesütlemise piirang, so enne töölepingu ülesütlemist töötajate esindajaga peab tööandja küsima töötajat esindama valinud töötajatelt või ametiühingult arvamuse töölepingu ülesütlemise kohta. Intervjuudes välja toodud probleeme seoses mainitud õigustega vt joonisel 11.



### Joonis 11. Töötajate usaldusisikute tagatised ja nendega seoses esile kerkinud probleemid intervjuude põhjal.

Just kaitset koondamise eest peavad usaldusisikud oluliseks aspektist, mis võimaldab neil julgemalt sõna võtta ja oma arvamust avaldada. Sellega seoses on viidatud, et varem kehtinud nõue taotleda Tööinspektsiooni luba koondamise elluviimiseks tuleks uuesti kehtestada, et suurendada usaldusisiku kaitset.

*Tal [usaldusisikul] peaks olema ikkagi palju suurem kaitse. Et ta julgeks minna tööandja juurde ja ütelda, et vaat niimoodi ja naamoodi see asi tuleks korda teha või on tekkinud see probleem või nii edasi... (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/ usaldusisik)*

*Vanasti oli Tööinspektsiooni luba pidi olema. Aga nüüd tõsi Tööinspektsioonist ei ole mingisugust luba enam tarvis. Isegi teatama ei pea... See tuleks kindlasti taastada. Et ainult Tööinspektsiooni loal ja siis tuleb tõesti ikkagi vaadata... (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/ usaldusisik)*

Samas tõdetakse, et tänasest suurem kaitse oluliselt ei aitaks, kuivõrd töötaja vallandamiseks leitakse vajadusel põhjus ning hiljem ei ole võimalik tõendada, et see on seotud just nimelt töötaja rollist usaldusisikuna. Sama probleemi ees on ka ametiühingud töötajate õiguste kaitsel seoses ametiühingusse kuulumisega – keeruline on tõendada, et tööandja sanktsioonid on seotud just nimelt ametiühingusse kuulumisega.

*jah vaat ongi seda tehakse nii hiilivalt ja nii vaikselt. Leitakse üks põhjus ja paari kuu pärast öeldakse, kuule, sa jäid veerand tundi hiljaks... Ja siis poole aasta pärast öeldakse, et me ei vaja Teid. Ja mitte midagi öelda ei ole (30 ja enam töötajat, TLS, usaldusisik/ ametiühing)*

Usaldusisikule on tagatud teatud arv tunde nädalas, mille jooksul ta võib usaldusisiku ülesandeid täita. Töötajate usaldusisiku seaduse kohaselt jagunevad need tunnid järgmiselt:

- 1) 5 kuni 100 töötaja esindamise korral vähemalt 4 tundi töö nädalas;
- 2) 101 kuni 300 töötaja esindamise korral vähemalt 8 tundi töö nädalas;
- 3) 301 kuni 500 töötaja esindamise korral vähemalt 16 tundi töö nädalas;
- 4) üle 500 töötaja esindamise korral vähemalt 40 tundi töö nädalas.

Tehtud intervjuud viitavad, et nende tundide kasutamise üle üldjuhul täpset arvestust ei peeta. Viidatakse, et vajadusel on usaldusisikutele vaba aeg tagatud ning selle saamisega usaldusisikute sõnul probleeme ei ole olnud. Ilmselt on siin üks oluline aspekt ka see, et alati ei ole usaldusisikud neile ettenähtud aega nii suures mahus kasutanud, vaid teevad seda üsna harva vastavalt vajadusele. Samuti ei ole ükski intervjuueeritav viidanud, et oleks kokku lepitud seaduses sätestatule lisaks täiendavates tagatistes.

*/.../ma pean tunnistama, ega me nüüd töö aja juures ka seda niimoodi kuskil täpselt ei ole ka arvestanud. Et ahahh usaldusisikule näiteks ma ei tea... üks vaba päev või mingi niipalju tunde või midagi sellist. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*Ma ei ole neid hüvesid kasutanud. Tähendab, kui nüüd on tõesti paar korda selle... paar korda vist üldse selle aja jooksul, on mul olnud vaja käia, just rahalise poole pealt, on mul vaja olnud käia seal, õpetajate majas... et siis... ei ole mulle selleks küll mitte mingeid takistusi tehtud, et alati me oleme leidnud õpetajaabiga kompromissi, kõrvalt rühmaga. Ma olen saanud oma käigud ära käia. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

Oluline probleem töötajate usaldusisikutele oma rolli täitmisel ning neile ettenähtud vaba aja kasutamisel on nende põhitööga seotud töökoormusest tulenev ajapuudus ning vajadus jagada oma tööülesannete täitmist usaldusisiku ülesannete täitmisega. Selle tulemusel tuleb usaldusisikutel sageli töötajate esindamisega seotud ülesandeid täita vabast ajast. See aga takistab pakutud koolitustel vm usaldusisikutele ettenähtud üritustel osalemist.

*Meil töö isegi võimaldab seda aega, no tähendab, tööaeg ju võimaldab, aga samas ma ei tohi oma tööd tegemata jätta. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

*Reaalsuses toimub niimoodi, et ma teen seda kõike omast vabast ajast... Töö ajal, ma saan teha ainult mõne koosoleku, kui tõesti on tarvis. Keegi ei keela, ma kutsun rahva saali kokku ja räägime oma lood ära. No aga see on pool tundi, tund kõige rohkem, eksju. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/ usaldusisik)*

Samad probleemid vaba aja kasutamisega on ametiühingute liitude ja keskliitude sõnul ka ametiühingute usaldusisikutel (vt ka joonis 12 allpool).

Eraldi tõusetub küsimus juhul, kuidas on usaldusisikule tagatiste andmine korraldatud olukorras, kus sama inimene täidab nii töötajate usaldusisiku kui ka ametiühingu esindaja rolli. Nagu eespool kirjeldatud, siis neid kahte rolli üldjuhul ei eristata. Mistõttu on töötajate usaldusisikutel tagatiste kasutamisel samad probleemid mis teistel töötajate esindajatel. Selleks, et võrrelda ametiühingu ja töötajate usaldusisiku seadusest tulenevaid õigusi ja tagatise on tabelis 9 toodud usaldusisikute ja ametiühingute õigused ja tagatised töösuhetes Eesti seadusandluse alusel. Õiguste puhul on usaldusisikute õigused defineeritud eelkõige läbi asutuse tasandil tagatud õiguste (milline on usaldusisiku õigus esindada töötajaid asutuse tasandil). Ametiühingute puhul on õigused defineeritud eelkõige läbi nende ühiskondliku rolli, samas kui ametiühingu usaldusisiku õigused asutuse tasandil ei ole nii detailselt lahti kirjutatud. Tagatiste osas on vaba aega usaldusisikutele tagatud samas ulatuses, keskmise palga säilitamisega. Töötajate usaldusisikutele on täiendavalt tagatud ka õigus osaleda koolitustel, samuti keskmise palga säilitamisega. Kaitse koondamise vastu on usaldusisiku ja ametiühingu esindajatele asutuses ühiselt reguleeritud.

**Tabel 9. Töötajate usaldusisikute ja ametiühingute õigused ja tagatised töösuhetes vastavalt seadustele.**

Usaldusisik	Ametiühing
<b>Õigused</b>	
<p>Usaldusisikul on õigus:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) tutvuda takistamatult töötingimuste, sealhulgas töökorraldusega;</li> <li>2) saada tööandjalt oma ülesannete täitmiseks vajalikku teavet ning konsulteerida selle teabe alusel tööandjaga;</li> <li>3) pidada tööandjaga läbirääkimisi kollektiivlepingu sõlmimiseks, kui tööandja juures ei ole ametiühingut või ei tööta ametiühingusse kuuluvaid töötajaid;</li> <li>5) esindada töötajaid kollektiivse töötüli lahendamisel, kui tööandja juures ei ole ametiühingut või ei tööta ametiühingusse kuuluvaid töötajaid;</li> <li>6) teavitada huvitatud ametiühingut ning tööandjate ja ametiühingute liitu või keskliitu tööandjapoolsest töötingimuste rikkumisest;</li> <li>7) pöörduda saadud teabe konfidentsiaalsusest või teabe andmisest keeldumisest tuleneva vaidluse lahendamiseks töövaidlusi lahendavasse organisse;</li> <li>8) saada koolitust oma ülesannete täitmiseks;</li> <li>9) kaasata oma ülesannete täitmiseks eksperte;</li> <li>10) kokkuleppel tööandjaga kasutada usaldusisiku ülesannete täitmiseks vajalikke tööandja ruume ja muid vahendeid.</li> </ol>	<p>Pädevuse teostamiseks on ametiühingutel õigus:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) saada tööandjalt, nende esindajalt, riigiasutustelt ja kohaliku omavalitsuse üksustelt takistamatult töö- ja sotsiaalalast informatsiooni ning muud teavet töötajate huve puudutavates küsimustes;</li> <li>2) pidada töö-, teenistus- ja sotsiaalsetes küsimustes läbirääkimisi tööandjate ja nende ühenduste, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksustega kollektiiv- ja muude lepingute sõlmimiseks;</li> <li>3) esitada ettepanekuid õigusakti eelnõu kohta, mis puudutab selle ametiühingu (liidu) liikmete töö-, teenistus- ja kutsealaseid ning majanduslikke ja sotsiaalseid õigusi ja huve;</li> <li>4) saada ametiühingu valitud esindaja kaudu teavet riigi tööturuasutustelt tööturu olukorrast, vabadest töökohtadest ja tööturukoolituse võimalustest;</li> <li>5) avaldada oma seisukohti massimeedia kaudu, omada trükibaasi ja massiteabevahendeid, arendada kirjastustegevust, sealhulgas välja anda ja levitada ajalehti ning muid trükiseid;</li> <li>6) oma eesmärkide saavutamiseks korraldada seadustes ettenähtud korras koosolekuid, miitinguid, tänavarongkäike, pikette ja streike;</li> <li>7) vabalt arendada põhikirjaliste eesmärkide elluviimiseks mis tahes välissuhteid, sealhulgas ühineda töötajate rahvusvaheliste organisatsioonidega;</li> <li>8) koolitada ja nõustada oma liikmeid töö-, sotsiaal- ja muudes töötajate huve puudutavates küsimustes.</li> </ol>
<b>Tagatised</b>	

<p>Tööandja tagab usaldusisikule tema ülesannete täitmiseks tööajal:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) 5 kuni 100 töötaja esindamise korral vähemalt 4 tundi töönädalas;</li><li>2) 101 kuni 300 töötaja esindamise korral vähemalt 8 tundi töönädalas;</li><li>3) 301 kuni 500 töötaja esindamise korral vähemalt 16 tundi töönädalas;</li><li>4) üle 500 töötaja esindamise korral vähemalt 40 tundi töönädalas.</li></ol> <p>Tööandja võimaldab usaldusisikul osaleda tema ülesannete täitmiseks vajalikul koolitusel mõistlikus ulatuses.</p> <p>Usaldusisikule säilitatakse tema ülesannete täitmise aja eest ja koolitusel osalemise aja eest keskmine töötasu.</p> <p>Enne töölepingu ülesütlemist töötajate esindajaga peab tööandja küsima töötajat esindama valinud töötajatelt või ametiühingult arvamuse töölepingu ülesütleamise kohta.</p>	<p>Tööandja tagab vähemalt ühele ametiühingu usaldusisikule tema ülesannete täitmiseks tööajal:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) tööandja juures töötava 5 kuni 100 ametiühingu liikme esindamise korral vähemalt 4 tundi töönädalas;</li><li>2) tööandja juures töötava 101 kuni 300 ametiühingu liikme esindamise korral vähemalt 8 tundi töönädalas;</li><li>3) tööandja juures töötava 301 kuni 500 ametiühingu liikme esindamise korral vähemalt 16 tundi töönädalas;</li><li>4) tööandja juures töötava üle 500 ametiühingu liikme esindamise korral vähemalt 40 tundi töönädalas.</li></ol> <p>Ametiühingu usaldusisiku ülesannete täitmise aja eest säilitatakse ametiühingu usaldusisikule keskmine töötasu.</p> <p>Enne töölepingu ülesütlemist töötajate esindajaga peab tööandja küsima töötajat esindama valinud töötajatelt või ametiühingult arvamuse töölepingu ülesütleamise kohta.</p>
---	--

Allikas: töötajate usaldusisikute seadus, ametiühingute seadus, töölepinguseadus.

### 3.1.3 Töötajate usaldusisikute valimised

Selleks, et käsitleda usaldusisikute valimisi, on püstitatud järgmised küsimused:

- Milline on töötajate usaldusisiku valimise kord ning milline see peaks olema (sh millised probleemid on ette tulnud usaldusisiku valimistel või kas on olnud usaldusisiku valimise ebaõnnestumisi ning millest need on tingitud);
- milline on töötajate usaldusisiku tagasikutsumise kord ning milline see peaks olema?

Usaldusisiku valimised toimuvad töötajate üldkoosoleku kaudu, seega lähtutakse seaduses ettenähtud usaldusisiku valimise korrast. Seda on intervjuudes kinnitatud – usaldusisiku valimiseks oli korraldatud töötajate koosolek. Mõningates intervjuudes on siiski probleemina välja toodud, et kui üks usaldusisik on juba korra valitud, toimuvad edasised valimised sageli kas jätkamise kinnitamisenä või ei korraldata üldse valimisi ning usaldusisik jätkab oma rolli täitmist niikaua kui töötajatelt selleks vastuväiteid ei tule.

*/.../siis ta ütles, et ta ei taha enam olla ja ja siis oli meil koosolek ja üldkoosolek ja siis valiti mind. Ja ega, polegi nüüd nagu uuesti valimist... sellist paberil meil ei ole tehtud ühtegi protokoll, et ma olen ainult rääkinud kõikidega ja noh... hakkame valima... ehk saab ikka uue ära valitud. (5-29 töötajat, ATS, usaldusisik/ ametiühing)*

*vaat selle usaldusisikuga oli ka niimoodi, et, ...ma tean et üks mingisugune koosolek, kas meil oli vist õppenõukogu ja siis tuli nagu päevakorda, et vot... meil oleks vaja usaldusisikut... et no kes siis muu kui ametiühing... aga ega vaat seda nagu ei valitud, seda lihtsalt nimetati ja nii ta jäi. Ja ilmselt ma ei hakanud vastu ka, mis me siin ikka teeme tormi veeklaasis. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik/ ametiühing)*



Üks oluline probleem usaldusisiku valimiste juures on soovijate vähesus. Seetõttu on mitmeid näiteid, kus usaldusisikud on oma rolli täitnud pikka aega kuivõrd inimesed ei soovi seda lisakoormust enda niigi pingelisse töögraafikusse võtta.

*kõik olid nõus, jaa-jaa, muidugi, sest ega keegi ei tahtnud ju selleks hakata. Et see, kes natukene nõus oli, see siis kohe pandi kiirelt, et ta ei saaks vastu vaielda. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

Intervjuudes ei toodud ühtegi näidet ebaõnnestunud usaldusisiku valimistest. Seetõttu ei sisalda intervjuud materjali usaldusisiku valimise ebaõnnestumise põhjuste analüüsimiseks.

Kuivõrd ametiühingute liitudel ja keskliitudel puudub kokkupuude töötajate valitud usaldusisikutega asutustes, ei ole nendega tehtud intervjuudes käsitletud usaldusisiku valimise korda ning selle toimimist. Küll aga on ühe ametiühingute liidu poolt seoses töötajate valitud usaldusisiku rolli probleemidega välja toodud küsimus töötajate usaldusisiku valimise protsessi legitiimsusest ja läbipaistvusest.

*/.../aga niipalju kui ma olen teistest süsteemidest kuulnud, kus nad [usaldusisikud] on umbes..kuna ametiühingut ei ole ja direktor tahab midagi nagu seal korda saata siis ütleb, et vaat nii..paarile mehele et valige see oma usaldusisikuks, ma siis temaga räägin ..umbes direktor ise valib välja selle mehe, ma ei tea kas see on üldreegel aga ma olen vähemalt kuulnud ja siis saab sellega töötajate kollektiivi nimel rääkida, et ta nagu päris oma rolli ei täida*

Seoses usaldusisiku valimistega uuriti intervjuudes, kas ning millised regulatsioonid on paika pandud vajadusel usaldusisiku tagasikutsumiseks. Kõik intervjuud näitasid, et usaldusisiku tagasikutsumiseks ei ole üldjuhul eraldi reeglistikku ette nähtud. Viidati, et kui selleks peaks vajadus tekkima, tehakse selleks omavaheline kokkulepe või hakatakse vaatama kuidas see seaduses on reguleeritud. Seega ei ole etteulatavalt analüüsitud juhtumite puhul usaldusisiku tagasikutsumise küsimusega tegeletud.

*Me ei ole eraldi kuhugile kirja pannud, eks siis ..seadus on olemas, ja siis tuleb seadusest vaadata kuidas saab, siis kohe vaatame seaduse üle, kuidas asi käib, aga niiviisi peas ei ole mul see.... (5-29 töötajat, ATS, usaldusisik/ ametiühing)*

*/.../seda pole kunagi vaja olnud, aga kui tekiks antud situatsioon, no siis ma kujutan ette, et siis tekiksid reeglid. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

## 3.2 Ametiühingud

Ametiühinguliikumine ei ole Eesti avalikus sektoris väga laialdaselt levinud, kuid eri asutustes on väga erinevaid praktikaid. Intervjueeritud asutuste näitel on asutusi, kus ametiühingusse kuulub vähem kui 10% töötajatest, samas on ka asutusi, kus ametiühingu liikmeid on enam kui 80% töötajaskonnast. Selleks, et mõista nende erinevuste põhjuseid ja analüüsida ametiühingu liikmelisust mõjutavaid tegureid, oli antud uuringu üheks eesmärgiks uurida, milline on tööandja toetus ametiühingule, mis on ametiühingu liikmelisuse muutuste põhjused ja millised on võimalikud lahendused, et seda muuta ning kuidas toimub praktikas töötajate esindamine individuaalsetes ja kollektiivsetes vaidlustes. Nimetatud aspekte on analüüsitud järgnevatel peatükkides.

### 3.2.1 Tööandja toetus ametiühingule

Selleks, et analüüsida asutuse toetust ametiühingutele, on püstitatud järgmised uurimisküsimused:

- Milliseid töötajate õigusi seoses ametiühinguga rikutakse ning miks töötajate õigusi rikutakse ja kuidas oleks võimalik seda vältida;
- kas ja milliseid soodustusi tööandjad ametiühingule teevad?

Vastavalt ametiühingute seaduse §4<sup>13</sup> on isikutel õigus vabalt ilma eelneva loata asutada ametiühinguid, nendega ühineda või mitte ühineda. Erandiks on kaitsejõudude tegevteenistuses olevad kaitseväelased, kellel on keelatud ametiühingut asutada ning nendega ühineda.

Vastavalt ametiühingute seadusele on tööandja ka kohustatud:

- andma ametiühingule võimalusel tööruumi;
- andma vähemalt kord kuus ruumi ametiühinguürituste läbiviimiseks ja lubama neile üritustele ühingu, asutuse või muu organisatsiooni ametiühingu liikmeid, samuti teisi ametiühingute poolt kutsutud isikuid. Ametiühingu poolt väljaspool ühingut, asutust või muud organisatsiooni kutsutud isikute osavõttust tuleb eelnevalt tööandjale teatada;
- võimaldama ametiühingu liikmele ametiühingu poolt esitatud kirjalike kutsete alusel aastas vähemalt viis tööst vaba päeva osalemiseks ametiühingu poolt korraldatavas koolituses või ametiühingute organite töös tingimusel, et sellega ei kaasne olulisi takistusi tööandja majandustegevuses. Käesoleva punkti alusel antavatel tööst vabadel päevadel säilitatakse töötajale tema keskmine palk kahe päeva eest aastas;
- asuma ametiühingu valitud esindaja taotlusel läbirääkimistesse kollektiiv- ja muude töö-, teenistus- või sotsiaalvaldkonda puudutava lepingu sõlmimiseks, täiendamiseks ning muutmiseks;
- lubama ametiühingu poolt valitud esindajaid takistamatult tutvuda töötajate töökorralduse ja tingimustega ühingus, asutuses või muus organisatsioonis, kus töötab selle ametiühingu liikmeid. Lubama valitud esindajal esitada arvamusi, ettepanekuid töötajate esindamise küsimustes;
- täitma ametiühingute suhtes muid seadustest või kollektiivlepingust tulenevaid kohustusi.

Enamik intervjueeritud asutuste ja ametiühingute esindajaid leidsid, et tööandja ei takista ametiühingute tegutsemist asutuses ega piira nendepoolset töötajate esindamist mitte mingil moel. Samuti on erinevad osapooled üksmeelel, et Eestis ei rikuta süstemaatiliselt töötajate õigusi seoses ametiühingusse kuulumisega ning tööandja ei erista ametiühingu liikmeid või mitteliikmeid (mõnedes asutustes kollektiivleping sätestab teatud soodsamad tingimused vaid ametiühingu liikmetele, kuid see on ametiühingu poolt väljavõidetud hüve oma liikmetele). Mitmetes intervjuudes on viidatud, et tööandja ei tunne huvi, kes töötajatest kuuluvad ametiühingusse ning kes mitte ning sageli ei tea tööandjad ka täpset ametiühingu liikmete arvu.

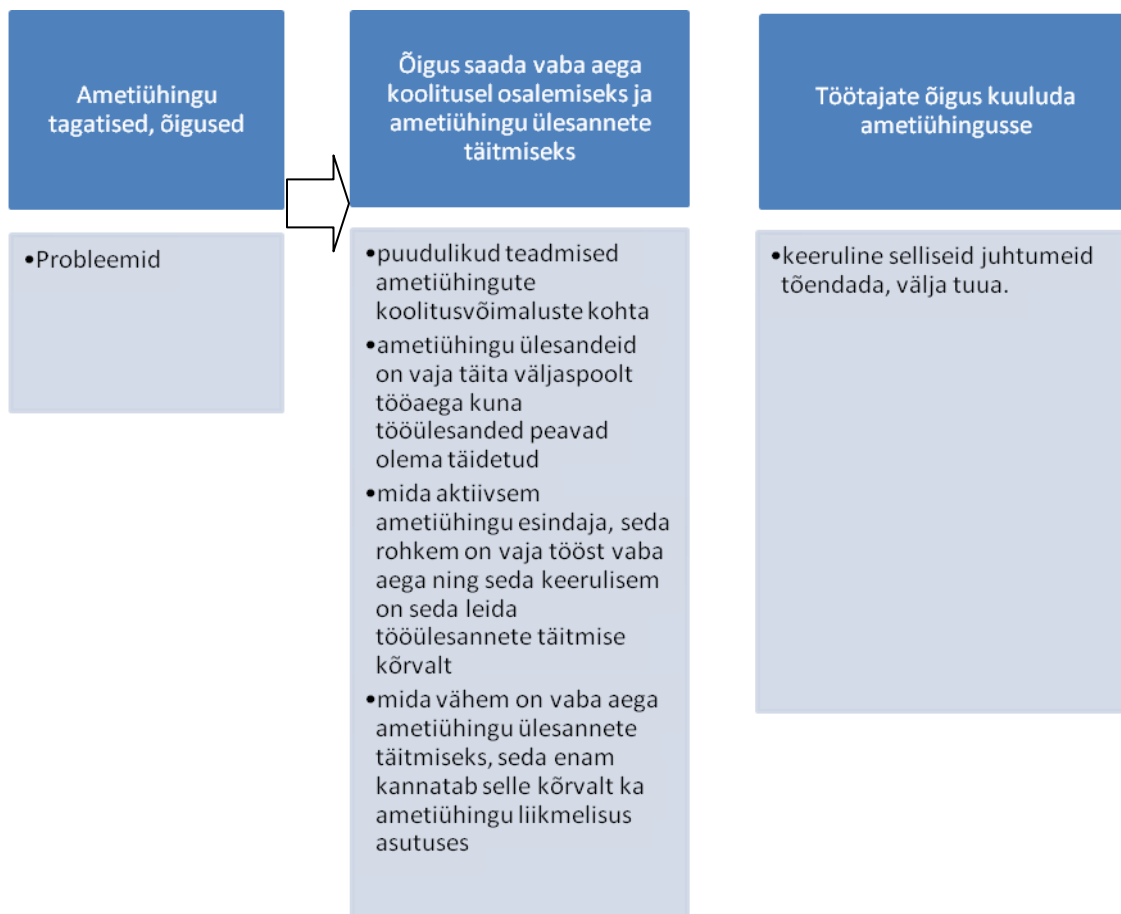
Mõned intervjueeritud töid välja, et praktikas on keeruline eristada ja tõestada, kas tööandja negatiivne

<sup>13</sup> Ametiühingute seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/191347?leiaKehtiv>

suhtumine töötajasse on seotud ametiühingu esindaja rolliga või on põhjus muus (siiski olid kõik osapooled nõus sellega, et ametiühingu liikmeid otseselt ei diskrimineerita). Üksikute rikkumiste korral on probleemid tekkinud konkreetsete isikute vahel või tuleneb see teadmatusest (ei osata seadust tõlgendada või ei olda kursis kõigi aspektidega). Näiteks üks ametiühingu esindaja rääkis, et asutuse juht on püüdnud teda korduvalt erinevatel põhjustel koondada, et vabaneda seeläbi ebamugavast kollektiivlääbirääkimiste partnerist. Ka töandja ise tunnistas, et tegemist on keerulise sotsiaaldialogi partneriga.

*Paratamatult kui tekib konflikt, siis leitakse, et konflikti põhjuseks olidki reguleerimata tööülesanded, reguleerimata töökorraldus. (liidud, keskliidud)*

Intervjuudes toodi välja, et asutused pakuvad ametiühingule vaid seaduses ettenähtud tagatise – koolitustel käimise võimalust, vajalikke töövahendeid ning tööülesannetest vaba aega ametiühingulase töö tegemiseks. Kui töövahendite osas probleeme üldjuhul ei ole, siis ametiühingu alastel koolitustel käimine ja vaba aja tagamine ametiühingulaseks tööks on problemaatilisem. Intervjuudes välja toodud probleemid ametiühingutele seadusega ette nähtud õiguste kasutamisega on toodud joonisel 12.



**Joonis 12. Probleemid seoses ametiühingule seadusega ette nähtud õigustega intervjuude põhjal.**

Tihti peale ei ole ametiühingu esindajal oma igapäevaste tööülesannete tõttu võimalik ametiühingulastest

koolitustest osa võtta, kuigi asutuse juhtkond seda otseselt ei piira. Mõnel juhul tuli välja, et ametiühingu esindajad ei ole koolitusvõimalustest ja -pakkujatest teadlikud. Seega ei ole intervjuudes toodud välja otseseid takistusi seadusega ettenähtud õiguste kasutamiseks, kuid probleeme on nende õiguste rakendamisel praktikas.

*Ma ei küsi mingeid tagatise selles mõttes, et ma ei kasuta isegi neid puhkusepäevi ära, mis on ette nähtud ja samas ei ole ma ka läinud ja löönud rusikat lauale, et ma nõuan, et mul on seal koormust vähendatud siis tänu sellele, et ma teen seda puhtalt kõrvalt, oma töö kõrvalt. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

Tagatiste kasutamine sõltub suurel määral ka ametiühingu esindaja üldisest aktiivsusest. Need, kes tegelevad ametiühingu küsimustega hooajaliselt (peamiselt vaid siis, kui on vaja kollektiivlepingut uuendada), peavad seaduses sätestatud tagatise piisavateks ning jõuavad üldjuhul töötajate esindamisega seotud küsimustega tegeleda etteantud töötaja raames. Need, kes teevad regulaarselt ja aktiivselt ametiühingu esindamise alast tööd (nt osalevad partnerina erinevate regulatsioonide väljatöötamises, töögruppides, vahendavad töötajate probleeme, osalevad informeerimise ja konsulteerimise protsessis), leiavad et seda on põhitöö kõrval raske töötaja sisse mahutada. Peamiselt on põhjuseks suur töökoormus ning eeldus (nii töötaja kui ka ametiühingu esindaja enda poolt), et ametiühinguga või töötajate esindamisega seotud küsimustega saab tegeleda pärast seda kui põhitöö on tehtud. Vaid üksikutel juhtudel on aktiivne ametiühingu esindaja või töötajate usaldusisik suutnud korraldada oma tavapärase tööd viisil, mis võimaldab töötaja raames tegeleda ka töötajate esindamisega seotud ülesannetega (nt põhitöö koormust on vähendatud ning ametiühingu alaste ülesannete täitmiseks määratud aeg on kirjalikult fikseeritud). Seega tehakse ametiühingu tööd enamasti väljaspool tööaega.

*Ma saan oma ametiühingu ülesandeid täita siin pigem siis nädalavahetustel, õhtuti ja öösi ja kui on konkreetne [vajadus], tõesti [on] kokku lepitud kohtumine peadirektori või ministriga, siis ma loomulikult ütlen töö juures, et ma nüüd pean minema. Et aja taha jääb väga palju kinni. /.../ Aga sellist asja, et ma läheks ja ütleks, et mul on vaja mingisugust vaba aega, kindlasti mulle antakse, aga töö tuleb ikka ära teha. Vahet ei ole ju, ma lähen teen oma neli tundi kuskil mingit ametiühingu tööd aga siis ma tulen tagasi ja teen neli tundi oma vabast ajast lihtsalt siin. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Riigiasutustes kui on ette nähtud ametiühingu usaldusisikule 4 tundi nädalas [ametiühingu töö tegemiseks], siis peaaegu üheski riigiasutuses seda 4 tundi nädalas ametiühingu usaldusisikud ei kasuta, sellepärast et nad üritavad selle töö teha ära ametiühingu töö oma töö ajal, sellepärast, [et] ühtepidi ka asutuse ruumid suletakse teatud kellaajal ja teistpidi on see, et riigiasutustes töötajad ei maksa lisa töötasu selle eest, et sa nüüd 4 tundi teed ametiühingu tööd töövälisel ajal, sellepärast et on ette nähtud eelarve ja eelarve lihtsalt ei võimalda. Kui saavutatakse kokkulepe töötajaga, siis on võibolla jah, see asi võimalik, aga ma tean, et ainult mõnes riigiasutuses on. (liidud, keskliidud)*

Lisaks on üheks probleemkohaks ka see, et ametiühingu esindaja töö ei ole reeglina asutustes tasustatud, mistõttu seda tehakse põhitöö kõrvalt ning paljud töötajate esindajad ei jõua tegelikkuses ametiühingutööga tegeleda nii palju kui nad seda sooviksid ja see tarvilik oleks. Mõningad ametiühingu ja asutuse esindajad arvasid, et vähene ametiühingu liikmelisus on osaliselt ka ametiühingu enda passiivsuse ja vähese „propaganda“ tulemus. Mistõttu seostub ajapuuduse probleem otseselt madala ametiühingu liikmelisusega mitmetes asutustes. Kahes Eesti ettevõttes läbiviidud juhtumiuuringust selgus, et ühel juhul ei olnud organisatsioonis töötajate esindusele olulisi töötajate kaasamise funktsioone ette

nähtud, aega töötajate esindusega tegeleda oli vähe ning tulemuseks oli esinduse marginaalne roll ja seega ka olematu kasu nii töötajate kui ka tööandja silmis (Kallaste 2010). Töötajate esindajate ajapuuduse probleemi tõendab ka 2009. aastal läbiviidud Euroopa ettevõtete uuring<sup>14</sup>, mille tulemuste kohaselt väitis Eestis umbes 35% töötajate esindajatest (nii era- kui ka avalikus sektoris), et neil ei ole võimalik saada vaba aega oma esindusülesannete täitmiseks.

*Ta [ametiühingu esindaja] ei ole seda agitatsiooni teinud, et see võib olla küll, et tahtsite ühte negatiivset asja [ametiühinguliikumise kohta], et võibolla negatiivne ongi see, et ta ei värba meid, ta jagab informatsiooni, aga ta ei värba meid. Et me nagu teame kõike sellest, mis ta nagu teeb ja kus, aga meil ei ole endal nagu mingit kohustust. (5-29 töötajat, ATS, tööandja)*

*No minu jaoks on, no tähendab ütleme siis meie ametiühingu puhul on ilmselgelt [põhjuseks, miks astutakse ametiühingust välja], et meil ei ole absoluutselt mitte mingisugust propagandat. Sest mul ei ole selle jaoks küll absoluutselt mitte mingisugust ressursi. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

### 3.2.2 Töötajate esindamine individuaalsetes ja kollektiivsetes vaidlustes

Ametiühingute üks oluline roll väljendub töötajate esindamises individuaalsetes ja kollektiivsetes töövaidlustes. Et analüüsida selle rolli täitmist asutuses ning selle mõju ametiühingu liikmelisusele, on käesolevas peatükis analüüsitud ametiühingute rolli töötajate esindamisel nii individuaalsetes kui ka kollektiivsetes töövaidlustes. Selleks on püstitatud järgmised uurimisküsimused:

- Kas ja millistes individuaalsetes või kollektiivsetes vaidlustes ametiühingud töötajaid esindavad;
- millisel moel toimub töötajate esindamine (nt töötaja kaebus konkreetses küsimuses, vaidlus üldise rikkumise pinnalt), sh keda esindatakse, kas vaid ametiühingu liikmeid või ka mitteliikmeid;
- kuidas tehakse koostööd teiste töötajate esindajatega (nt töötajate usaldusisik, töökeskkonna volinik) töötajate esindamisel individuaalsetes vaidlustes?

Antud teema puhul võib ühe erisuse välja tuua töölepingu seaduse ja avaliku teenistuse seaduse alusel töötavate töötajate puhul töövaidluste lahendamisel. Töölepingu seaduse alusel töötavad töötajad lahendavad vaidlused töövaidluskomisjonis, avaliku teenistuse seaduse alusel töötavatel ametnikel on aga võimalus vastavalt haldusmenetluse seadusele<sup>15</sup> pöörduda halduskohtusse.

Erinevaid probleeme töökorralduslikes küsimustes esineb intervjueeritud asutustes üsna sageli, kuid need lahendatakse tavaliselt isikute tasandil, mõnikord kaasatakse protsessi ka töötajate esindaja. Üksikute tösisemate individuaalsete vaidluste korral, mis intervjuude käigus välja toodi, on probleemid tekkinud seoses töötaja usalduse kaotusega ning koondamiste ja vallandamistega. Mitmed teised näited puudutasid pigem isikute vahelisi konflikte ning arusaamatusi töökorralduslikes küsimustes. Välja toodi

<sup>14</sup> The European Company Survey. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009.

<sup>15</sup> Haldusmenetluse seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13184742>

vaid üksikud kollektiivsed töötülid, mis olid esile kerkinud kollektiivlepingu mittetäitmisest või kollektiivlepingu ühepoolsest lõpetamisest.

Ametiühingu toetus töötajatele töövaidluste lahendamisel ei piirdu üksnes nende esindamisega vaid pakutakse toetust ka muul viisil. Üldjuhul pakuvad ametiühingud oma liikmetele võimalust soovi ja vajaduse korral saada tasuta õigusabi. Ametiühingu esindajate arvates on see üks olulisemaid ametiühingu poolt liikmetele pakutavaid hüvesid. Kuivõrd kollektiivseid vaidlusi on Eesti avalikus sektoris esinenud väga vähe, on peamine ametiühingute funktsioon olnud liikmete nõustamine seoses individuaalsete vaidluste ning konkreetsete kaebustega. Üldise rikkumise pinnalt tekkinud vaidluste lahendamisele ei olnud intervjuueeritud ametiühingute esindajad kokku puutunud. Need ametiühingu esindajad, kellel on vajalik ettevalmistus (õiguslane haridus või pikaajaline õigusküsimustega kokkupuude), esindavad üldiselt töötajaid ise, teised kasutavad sageli selle katusorganisatsiooni abi, mille liige ametiühing on.

*Asutus tahtis neid [kahte töötajat] lahti lasta, vallandada ja meie ametiühing viis asja töövaidluskomisjoni ja töövaidluskomisjon ennistas need inimesed tööle ja nad töötavad siamaani asutuses. Muidugi, eks sellelt otseselt ülemuselt oli ikkagi kõõrdivaatamist ja võib olla ka teatud negatiivset hoiakut tunda... (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

Asutusesiseste probleemide korral (st probleemide korral tööandjaga, mis lahendatakse asutuse siseselt) on enamik ametiühingu esindajatest valmis nõustama ka ametiühingusse mittekuuluvaid töötajaid, kuigi siinkohal leidub ka erandeid. Juhul, kui vaidluse lahendamine asutuses ei õnnestu ning pöördatakse töövaidluskomisjoni või kohtu poole, pakuvad ametiühingu esindajad reeglina tuge vaid liikmetele. Töötajate esindajad, kes on samaaegselt nii ametiühingu esindajad kui töötajate usaldusisikud, pakuvad vaidluste korral reeglina tuge kõikidele töötajatele, kuid selle erisusega, et ametiühingu liikmetele on see tugi vajadusel ka rahaline (nt ametiühing tasub juristi kulud), kuid mitteliikmed peavad ressursid juriidiliseks konsultatsiooniks või asutuseväliseks vaidluseks ise leidma. Mainitud erisus töötajate usaldusisikute ja ametiühingu esindajate vahel tuleneb sellest, et ametiühingu liikmed maksavad liikmemaksu, mistõttu on ametiühingul võimalik oma liikmetele pakkuda juriidilist abi; töötajate usaldusisikutel aga puuduvad rahalised vahendid asutusevälise eksperdi tasustamiseks õiguslike küsimuste lahendamisel.

*Alguses käisin ise kaasas, aga kuna seadused lähevad järjest keerukamaks, vabariigi alguses olid nad lihtsad, kui nad läksid keerukamaks, siis me ikkagi palkasime juristi. Nii et ma tean, mis puudutab ametiühingu liikmeid, ma ei tea, mis nüüd mitte liikmetega on, kas on olnud juhtumeid, need meieni ei jõua. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Noh üldiselt ametiühing esindab ametiühingu liikmeid, sest et muidu ei olegi sellel niiviisi mõtet. Et siis tekibki küsimus, et miks ma peaksin ametiühingusse astuma ja ametiühingu mõte ongi ju oma töötajaid kaitsta ja neid sellistes vaidlustes esindada ja just väga suur pluss ametiühingusse astumisel töötajate poolt ongi see, et nad teavad, et nad saavad seda kaitset, juhul kui neil seda vaja niiviisi läheb, sest et keskliidul on ju jurist ka, kes tuleb konkreetsetel juhtudel, kui see töövaidlus on tekkinud, esindama teda. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Aga vaat nendele [mitteliikmetele] ütlengi, et mine otsi ise [juriidilist konsultatsiooni], just täpselt sellepärast, et lõppude lõpuks peame meie [ametiühingu liikmed], ametiühing maksab selle kinni. Ja kui inimene, kes iga kuu maksab 1% oma palgast lihtsalt ära, siis ma ju ei saa, see on ebaeetiline ju selle inimese suhtes, kui ma siis võtan selle raha ja hakkan konsultatsiooni kinni*

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

*maksma sellele inimesele, kes pole iialgi mitte midagi peale kohvitassi taga virisemise teinud. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

Ka ametiühingute liidud on seisukohal, et tasuta juriidiline abi on üks ametiühingute eeliseid, mida pakutakse just ametiühingute liikmetele. Kuivõrd juriidiline abi tuleb ametiühingu liikmemaksudest, on tasuta juriidiline abi siiski kättesaadav vaid ametiühingu liikmetele.

*Meil on niiviisi, et on üks ametiühingute eeliseid on see, et juriidiline abi on tasuta, (...) ja see tähendab seda, et jurist on nõus valmis tegema hagi. (liidud, keskliidud)*

Üldise praktika kohaselt on ametiühingute esindaja või töötajate usaldusisik ja töökeskkonna spetsialist või töökeskkonna volinik asutustes erinevad isikud, kuigi leidus ka asutusi, kus neid ülesandeid täidab sama inimene. Mitmetes asutustes teevad nad omavahel koostööd (nt jälgivad töötingimusi, teevad ettepanekuid töökeskkonna parandamiseks, korraldavad riskianalüüsi läbi viimist ja töötervishoidu), kuid sageli on koostöö vähene, kuna ei nähta ühist kokkupuutepunkti.

*Selles mõttes ei ole meil, vähemalt praegu minul isiklikult ei ole olnud [koostööd töökeskkonnavolinikuga], sellepärast et meil ei ole ka probleeme olnud /.../ Kui tekib mingi küsimus, me saame alati võtta ühendust ja asjad läbi rääkida. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

Töötajate esindamisel individuaalsetes vaidlustes ametiühingu esindajad koostööd teiste töötajate esindajatega (nt usaldusisik, töökeskkonnavolinik) tavaliselt ei tee. Eelkõige on põhjuseks asjaolu, et ametiühingu esindaja ja töötajate usaldusisiku rolle täidab asutuses üks inimene. Nagu ka eelnevat välja toodud, tuleb vaidluste puhul erisus välja juhul, kui töötaja vajab juriidilist abi.

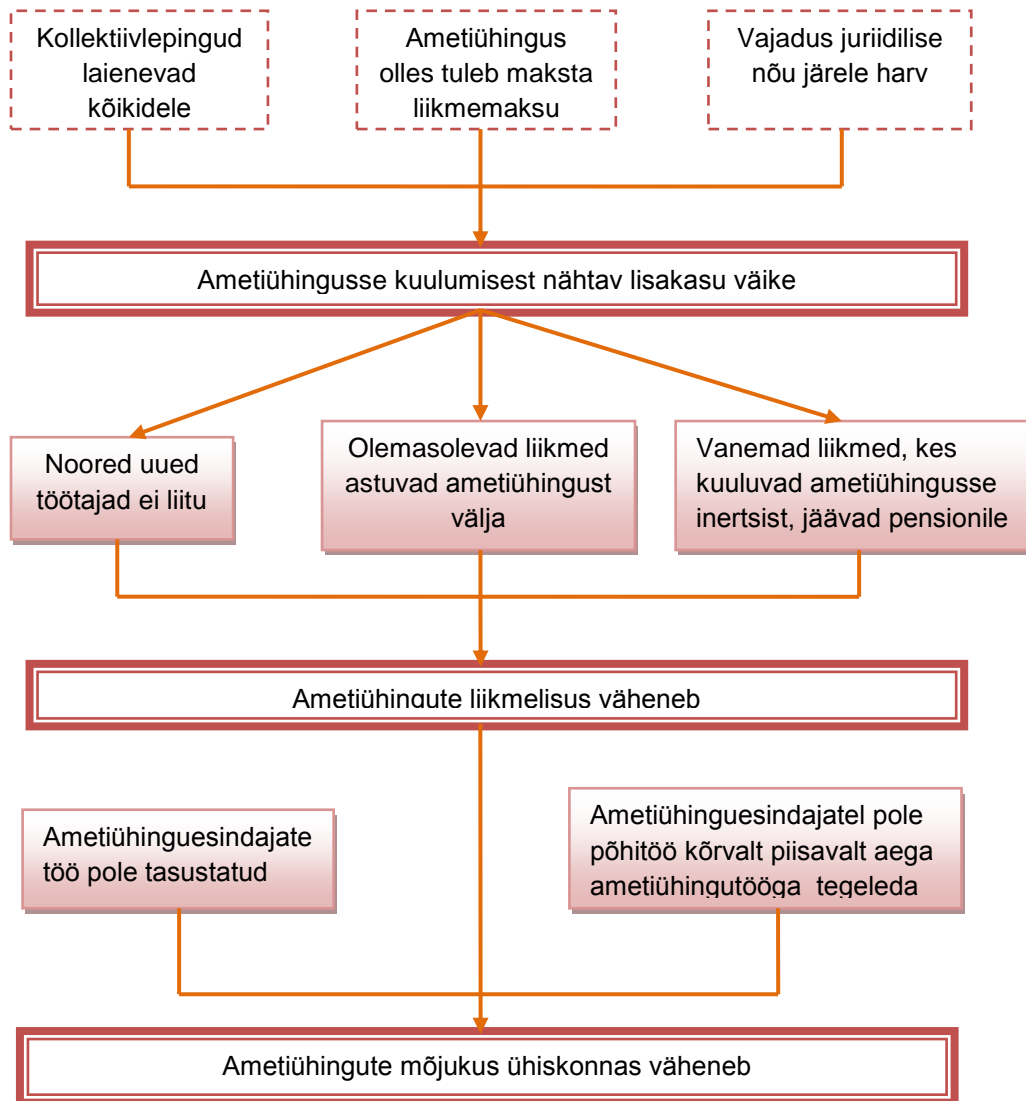
### 3.2.3 Ametiühingute liikmelisuse vähenemise põhjused

Intervjuudes uuriti ka seda, mis on ametiühingu liikmelisuse muutuste põhjuseks ning millised tegurid tingivad liikmete lisandumise või lahkumise ametiühingust:

- Millised tööandjate hoiakud ja praktikad mõjutavad ametiühingute loomist ja tegutsemist ning töötajate astumist ametiühingutesse ja osalemist ametiühingutes?
- Millised ametiühingute hoiakud ja praktikad mõjutavad töötajate astumist ametiühingutesse ja osalemist ametiühingutes ning ametiühingute tegutsemist?

Lisaks nendele võis intervjuudest eristada ka teatud üldisi tegureid, mis ametiühingu liikmelisust mõjutavad või on mõjutanud. Neid on analüüsitud täpsemalt käesolevas peatükis allpool.

Üldiselt näitavad varasemad uuringud, et ametiühingu liikmelisus Eestis on kahanevas tendentsis. Perioodil 2003-2007 langes palgatöötajate osakaal, kes on ametiühingu liikmed tööjõu-uuringu andmetel 11.1%-lt 7.6%-ni (Masso, 2008). Vähenev liikmelisus mõjutab omakorda ka ametiühingute võimalusi sotsiaalse dialoogi pidamisel ning töötingimuste kollektiivsel kokkuleppimisel. Samas on tööelu-uuringu 2009. aasta andmetel ametiühingu liikmelisus riigi- ja KOV asutustes suurem kui erasektori äriühingutes (vastavalt 16.7% ja 8.1%). Ametiühinguliikumist takistavad tegurid on kokkuvõtlikult esitatud järgneval joonisel.



### Joonis 13. Ametiühingu liikmelisuse vähenemise põhjused

Ühed ametiühingu liikmete arvu vähenemise/vähesuse põhjused on ajaloolised, st ametiühingute nõukogude-aegne maine (kuulumise kohustuslikkus ning roll kultuurmassilise töö organisaatorina ning talongijagajana) ning raskused kaasaegse ametiühingu põhimõtete tutvustamisel ja maine juurutamisel. Eesti taasiseseisvumise järel kadus ametiühingusse kuulumise kohustuslikkus ning suur hulk töötajaid astus protestiks ametiühingust välja. See tingis ka taasiseseisvuse järel kiire ametiühinguliikmelisuse languse.

*No teatavasti Vene ajal oli see ametiühing nii-öelda peaaegu sundviisiline ja tema ülesanded olid ka natukene teistsugused, kõik need alates sanatooriumituusikutest ja lõpetades värviteleviisori lubade ja kõikide selliste asjadega, mis sealt kaudu käisid. Siis tekkis inimestel selline vastuseis Vene aja lõpus, kui hakkasid reorganiseerima vabariiklikud organid. Tulid meedias esile nende tegelaste palgad ja see tekitas rahva seas kerget pahameelt, kuna meie palgad olid äärmiselt väikesed ja ametiühingu maks oli kindel protsent sellest palgast ja siis inimesed üsnagi häälekalt*



*urisesid, et meie omast väiksest palgast maksame selle protsendi ära ja selle võtavad nemad ning saavad palka. See tekitas kergelt negatiivse hoiaku inimeste meeles. Siis kui tuli Eesti aeg, siis enam sellist tsentraalset organiseeritust enam polnud. Paar korda siin mõni üritas seda küsimust üles tõsta aga kuna hoiak oli juba selline, et mis me nendest nuumame, kasu meil neist nagunii midagi ei ole, siis ei tulnud seda rahvast [ametiühingu moodustamiseks] kokku. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Kuid siiski ei tähendanud 1990.ndate alguse massiline ametiühingust lahkumine selle tendentsi lõppu. Ametiühingu liikmelisus on näidanud alates sellest ajast pidevat languse trendi. Intervjuud viitasid, et ametiühingute nõukogude-aegne maine on kandunud ka tänapäeva mistõttu inimesed, kes ei ole kursis kaasaegse ametiühingu liikumise ja põhimõtetega, ei näe ametiühingus potentsiaalset kasu. See võib takistada ka uute liikmete lisandumist.

*Vanasti oli ju ametiühing eks. Ma ei usu seda [ametiühingu vajalikkust asutuses], sest nõukogude ajal ma olen kuulunud ametiühingusse ja ma ei saanud üldse aru, et ametiühing oleks meie eest seisnud. See organisatsioon on minu jaoks nagu oma tee läbi käinud. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Intervjuudes toodi välja, et ametiühingu liikmete arvu jätkuva vähenemise põhjuseks on ka ametiühinguliikumise rolli muutumine. Aja jooksul on töötingimused ja töö iseloom sedavõrd palju muutunud, et töötajate õiguste kaitse, mis oli varem ametiühingu põhiülesandeks, ei ole enam täna paljudes asutustes niivõrd aktuaalne. Sotsiaalselt vastutustundlikud tööandjad hoolivad töötajast ja töötajate töötingimused on vähemasti rahuldavad, seega puuduvad probleemid, mis motiveeriks töötajaid ametiühingutesse koonduma, et oma õiguste eest ühiselt seista. See tingib mitmel juhul ametiühingute erineva liikmelisuse taseme erinevates asutustes (st asutustes, kus on probleemid töötajate õiguste kaitsega on rohkem potentsiaali ametiühingu liikumise tekkeks ja püsimiseks).

*Et minu meelest, [kui ametiühingud tekkisid]... siis oli ju põhieesmärk, et oleks 6-päevane töönädal ja 8-tunnine tööpäev jne ja palk oli väga oluline. Aga keegi, mina ei ole veel sattunud lugema, et heaoluühiskonnas nagu see Euroopas on, töötingimused on ju normaalsed, kui me räägime eriti sellise töö tegijate töötingimusest – ülikoolid, ajakirjanikud, igasugused uurimisinstituudid, mis iganes, täiesti normaalsed, ei ole ju midagi nõuda. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Saadakse ikkagi aru, et meil ei ole nagu seda tööandjat, kelle vastu võidelda /.../ Ehk et ma arvan, et kui põhimõtteliselt ühiskond liigub paremate töösuhete poole, siis ju nii või teisiti ei ole ametiühingut vaja. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Teiselt poolt tõidki ametiühingute esindajad intervjuudes välja, et mõneti paradoksaalselt soodustab ametiühinguliikumist ebakindluse situatsioon, Näiteks tõi ühe asutuse põhjalik reorganiseerimine kaasa ametiühingu liikmete arvu kasvu. Üks võimalik põhjus siinkohal on töötajate poolt tunnetatud ebastabiilsus töösuhetes ning seega pöörduiti kindlustunde otsimisel ametiühingu poole.

*Tegelikult ametiühingu liikumisele kasuks, nii irooniline kui see ka ei ole, tulevad igasugused probleemid. Aga seda tuleb osata ära kasutada. Ma räägin, et siis peaks olema see koht või see aeg, kui tehakse propagandat /.../ Ja teisest küljest ka see, et just nimelt selle masuga seoses, et inimesed peavad ikkagi ise nagu [tunnetama vajadust ametiühingusse astuda], ma tunnen, et ma ei saa neile seda peale suruda, seda oma propagandat. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Tegelikult paljud inimesed ütlevad, et „Oi, ma ei tea millega ametiühing tegeleb“. Aga siis, kui oli see ühendamine (...) oli väga palju inimesi, kes mulle helistasid ja alustasid kõnet sellega, et „Ma ei ole küll ametiühingu liige, aga mul on selline mure, et“... Et tegelikult see jutt, et nad ei ole ametiühingust mitte midagi kuulnud, ei vasta üldse tõele, nad kõik teavad tegelikult. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

Toodi välja ka seda, et ametiühingu roll Eestis on sageli teistsugune kui ta on teistes riikides ning seetõttu ei kehti Eestis sageli need ametiühingu liikmelisust suurendavad mõjutegurid, mis toimivad teistes riikides. Peamiselt toodi siinjuures näiteks Soome ametiühinguliikumist.

*Kui me oleksime nii nagu Soomes on, kus ainult ametiühingu liikmele laieneb haigekassa kindlustus, eks ole, siis oleks meil ka kõik 100% liikmed. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Ja miks on ka Soomes nüüd veel ametiühingutes rohkem [liikmeid], ikka jälle tänu sellele, et iseseisvuse alguses pidi valitsuses otsustatama ka see, et nüüd haigusrahad ja tööturarahad et jäävad ametiühingute hallata, aga need võeti ka ära, ja noh, siis nii-öelda töötajad hakkasid ka vaatama, et sorry, et miks me maksame mingit ametiühingu maksu, kui pärast riik annab selle... Et seetõttu ka nüüd see protsentuaalne nii öelda [liikmete] osakaal ametiühingutes tervikuna nii suur nagu ta täpselt on. (liidud, keskliidud)*

### **Tööandjate suhtumine ametiühingutesse**

Intervjueeritud asutustes ei suhtunud tööandjad ametiühingutesse negatiivselt, pigem väljendasid asutuste juhid toetavaid seisukohti või suhtusid sellesse neutraalselt. Erinevused on tingitud rohkem sellest, millist kasu asutuse esindajad ametiühingus näevad.

*Ma arvan, et kui töötajad tahavad [ametiühingut teha], las nad teevad. Kui ma võin nagu päris tõsiselt öelda, siis meie asutuse elu see oluliselt tegelikult ei mõjuta. Ja ma ise kujutan ette, et selline tõine aktiivsus pigem leiab mingid muud vormid, inimesed leiavad kavalamad mõjutamise viisid jne. Meie puhul on see ju ikkagi näha, me ei ole viitsinud vaadata nüüd keskmist vanust, aga mingi hetk, kui me huvipärast tegime, siis on ikkagi see, et ametiühingu liikmete keskmine vanus tõsiselt oluliselt kiiremini kui asutuse töötajate keskmine vanus tervikuna ehk et mõnes mõttes ta ikkagi on võib olla selline nagu väljasurev nähtus. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*Iseenesest oleks [ametiühing vajalik], sest kui keegi ei räägi nendest vajadustest ja võimalustest ja kellegi eest ei seisaks, ütleme majarahva eest, siis sellisel juhul ka eelarvest kindlasti ei leita neid vahendeid. Kui kogu aeg käia ja nii öelda rääkida sellest teemast, siis võibolla midagi ka leitakse.. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

Tulenevalt fookusest küsitleti uuringu käigus vaid mõnd üksikut asutust, kus pole ei ametiühingut ega töötajate usaldusisikut. Töötajate esindajate puudumise põhjuseid ei osatud nendes asutustes välja tuua, samas ei olnud ka vajadust nende järele tekkinud. Osaliselt võib põhjuseks olla asjaolu, et kokkupuudet omamata on keeruline ametiühingu kasulikkusele hinnangut anda – see väljendus intervjuude käigus nende asutuste juhtide arvamusel, et ametiühingu olemasolu ei tooks kaasa lisandväärtust ning ametiühingus ei nähta tugevat ja konstruktiivset partnerit. Samuti võib põhjuseks olla asutuse tegevusvaldkonnas tegutsevad tugevad erialaliidud, kes osalevad aktiivselt seaduste väljatöötamisel.

*Ma leian, et ei ole neid dubleerivaid igasuguseid organisatsioone vaja. Ma olen ka oma töötajatelt küsinud, nad ütlesid, et neile piisab sellest, kui nad kuuluvad liitu, mõni kuulub oma ainevaldkonna*

*seksiooni maakonnas. Et selles mõttes on noh nagu liiga palju neid [erinevaid ühinguid] ei ole ka nagu hea, mulle tundub ja meie nagu ei ole läinud seda ametiühingu teed tagasi. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*Et ametiühing on tegelikult üks selline hea vorm, läbi mille saavad töötajad kaasa rääkida, erinevates otsustes. Ta hetkel meil nüüd päris, päris seda ei ole. Et sellist rolli ta veel ei kannu, et ma ei tea, kuidas on ülejäänud riigiasutuste, aga meie asutuse ametiühing või meie ametiühingu usaldusisikud või kogu see temaatika seal ümber on pigem nagu selline nagu väljapressimise laadne, mis ei ole päris see, mis aitaks nagu edasi. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

Asutustes, kus tööandja ei näe kasu ametiühingu liikumisest, on ka liikmeid üldjuhul vähe. Samuti on sel juhul asutuse juhtkond ise huvitatud töötajate võrdsest kohtlemisest ning see ei soodusta töötajate astumist ametiühingusse.

*Mina ütlen veel, et meil ei ole kunagi ei juhtkonna ega mina isiklikult võtnud nii öelda seda, et ametiühing peaks olema aktiivne, aga me ei ole ka selleks teinud midagi, et ta oleks passiivne. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*Kuidas ta [ametiühinguliikumine] aitab kaasa [töösuhete toimimisele] ma ei oska hinnata eks niipalju, kui mina olen olnud nende kollektiivlepingute sõlmimise läbirääkimistel, siis kaitsevad nad ju töötajate huve ja seda sama tahaks ju ka tööandja. /.../ Võib olla see siis [ei soodusta ametiühingu liikmelisust,] kui kohtlemine on võrdne, oled sa ametiühingu liige või ei ole, sisekord on niikuinii kõikidel üks, laieneb üks ja sama palgatingimused, palgad ja lisatasud, need on ka võrdse kohtlemisega. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

### **Töötajate suhtumine ametiühingutesse**

Kõige olulisem tegur, mis pärsib töötajate astumist ametiühingusse, on vähene nähtav lisakasu ametiühingusse kuulumisest (vt joonis 5). Sellele on juhtinud tähelepanu oma doktoritöös ka Epp Kallaste (2010), väites Working Environment and Labour (BWEL) Survey 2006 andmete tuginedes, et on olemas eraldiseisev grupp töötajaid, kes ei ole ametiühingute koha pealt seisukohta võtnud ning ei oska ka otsustada, kas nad soovivad kuuluda ametiühingusse, kuna ei osata hinnata ametiühinguliikmelisuse kasu.

Ametiühingute eestvedajad seisavad silmitsi olukorraga, kus nii olemasolevad liikmed kui mitteliikmed ei mõista liikmeksolemise reaalselt kasu. Sageli ei oska ametiühingu esindajad konkreetselt kasutoovaid aspekte välja tuua. Kollektiivlepingute tingimused laienevad reeglina kõikidele kollektiivi liikmetele, seda ka juhul, kui nende väljavõitlemise eest on seisnud ametiühing (vt lepingute kohaldumisala kohta allpool) ning töötülisid, mille puhul töötaja saab loota ametiühingu toele, esineb Eestis vähe. Samas ei mõista töötajad sageli, et ametiühinguliikumine on solidaarsusel põhinev ühiskonnaprotsessides kaasarääkimise vorm, mitte konkreetse kasu saamise allikas ning kui liikmelisus suureneks, oleks ka ametiühingute positsioon sotsiaaldialoogis tugevam.

*Et kui näiteks oleks kollektiivlepingus olnud üks punkt kus [oleks seatud soodsamaid tingimusi ametiühingu liikmetele], aga ei olnud, vot see võis olla ka üks see [põhjus], miks majarahvas ei astunud sinna ametiühingusse, sest meil vahet ei olnud, et kas ma olin ametiühingu liige või mitte [kollektiivlepingu laienes kõikidele töötajatele]. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*[Tihti küsitakse minult], "Mis ma saan" – üldjuhul ma ütlen jah... sellist otsest reaalselt hüve, kui teil just parajasti ei ole mingit probleemi või vaidlust, ei saagi, et te ei saagi seda käega katsuda, et teil tuleb, noh, ütleme seaduski tuleb teile parem ja teile kasulik. Ja paljud ütlevadki, et noh... aga seadust sa teed ju nagunii, et sellest saan ma ju osa nagunii, samamoodi kollektiivlepingust... ma saan ju need hüved nagunii kätte. Et kerge nahaalsus on juures, aga tegelikult õigus ju, miks ma peaksin maksma. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Nüüd me jõuame ka sinna, et miks osa inimesi ei ole ametiühingus ja miks ka osa liitusid ei ole nii öelda liitunud keskliitu – ei tajuta seda solidaarsuse printsiipi. (liidud, keskliidud)*

Veel üheks oluliseks liikmelisuse vähenemise põhjuseks on ametiühingu liikmemaks. 1% palgast on küll näiliselt väike summa, kuid majanduslikult raskes olukorras ning ametiühingutest reaalselt tuge saamata paigutab üha suurem arv töötajaid oma raha mujale. Ametiühingute esindajate sõnul on liikmemaksu maksusoodustuse kaotamine samuti üheks täiendavaks põhjuseks, miks töötajatel puudub motiiv ametiühinguga liituda.

*Seoses selle masuga on {ametiühingusse kuulumine} kohe silmnähtavalt vähenenud, sest ikkagi 1% palgast on selline summa, noh, meilt võeti ju veel ära ka enne ühinemist võeti ju 8% palka maha. Et noh, ja siis maksta veel 1% ametiühingule. Et paljud ongi kirjutanud avalduse väljaastumiseks ja põhjendanud, et praegu on iga sent nii arvel. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Et ausalt öeldes meil oli juba ka siin ka eelmine aasta, osadel käis nisuke mõte läbi, et miks me seal ametiühingus oleme, et maksame seda maksu ja nüüd on nii, et ka enam tulude deklareerimisel või kulude deklareerimisel seal tagasi ei saa enam. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

*Väljaastumise üks tagamaa on see, et ma maksan, järelikult kaotan iga kuu mingisuguse summa, aga ma reaalselt ei näe, et see mulle tagasi tuleks... Seda niiväga ei tunnetata, et ametiühing siin noh aeg-ajalt küsib neid miinimummäärasid ja siis kuskil neid antakse ja kuskil mingi katusorganisatsioon tegeleb ilmselgelt päris jõuliselt, ütleme, ametiühingu liikmetega. Aga kohapeal võibolla seda väga ei tunnetata. Ja võibolla sinna taha siis ka jääbki see, et noh, miks ma seal olen... Minule endale võib-olla on see paarsada krooni vanas väeringus eks, nii öelda aasta lõikes võibolla kasulik, küllap see katuseorganisatsioon tegutseb ikka samamoodi. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Samas on ametiühinguid, kes pakuvad oma liikmetele väljaspool kollektiivlepinguid reaalseid hüvitusi ja soodustusi, et motiveerida liikmeks astumist ja liikmeks olemist. Sageli on pakutavad hüved seotud liikmete tervise edendamise (näiteks tervisekindlustus ohtlikel elualadel tegutsejatele, tasustatud haiguspäevad perioodil, mil haigekassa ja tööandja neid ei kata, sportimisvõimaluste toetamine jne). Samuti kasutatakse liikmemaksust saadud ressursse ühisürituste korraldamiseks kollektiivi ühtsuse loomise ja soodustamise eesmärgil. Samas on üritustest võimalik osa võtta ka mitteliikmetel, kes erinevalt ametiühingu liikmetest peavad selle eest lihtsalt ise tasuma. See võib jällegi tähendada, et ametiühinguliikumisest ei tunnetata otseselt kasu.

*Paar aastat tagasi tulid noored [meie asutusse tööle] ja noored astusid hea meelega [ametiühingu liikmeks]... nüüd on muidugi präänikuks see, et küll vähe, aga siiski alates sellest aastast saame ju... Ametiühingu liikmed saavad haigusraha natukese... no aga ikkagi midagi ja kui midagi on noh mingid probleemid, siis ametiühingust sa saad nagu juristi abi tasuta, siis on sealt võimalik ka*

*laenusid saada väga väikese protsendiga, sellist kiirlaenu ja siis on ka kui jääd töötuks, on ka siis töötü abiraha, mingi 60 eurot või midagi. Nii et väikesed hüved on jah. See ei kehti siis teistele [töötajatele], ainult ametiühingu liikmetele. (5-29 töötajat, ATS, ametiühing/usaldusisik)*

*Ma toon näiteks näite, meil on niimoodi, et on ju koolituskulud asutusel ka, paneme need kokku ütleme näiteks, et me teeme mingi koolituse, tema [tööandja] tellib bussi oma koolitusrahade eest, mina rendin ametiühingu raha eest näiteks seminariruumid ja siis me veel nagu koopereerume ka toitlustuserahadega, et ühesõnaga niimoodi me oleme mitmeid- mitmeid nihukesi koolituspäevi väljaspool asutust teinud, kus me oleme oma ressursid kokku pannud ja kõik on rahul olnud. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

Täiendavate põhjustena toodi intervjuudes välja, et ametiühingute liikmete arv väheneb seetõttu, et vanemad töötajad, kes kuulusid ametiühingusse nõu inertsist (st juba alates nõukogude ajast) siirduvad pensionile, nooremad aga ei ole alati ametiühingutega liituma, kuna ei näe selle otsesest kasu. Sellised suundumused sunnivad ametiühinguid, mis tahavad olla pikaajaliselt jätkusuutlikud, mõtlema noorte vajadustele ja nende kaasamise võimalustele ametiühinguliikumisse.

*Tõenäoliselt ametiühingu ütleme liikmed, mingist väga vanast ajast, tõenäoliselt isegi sellest täitevkomiteeajast, isegi kes siin enne olid ja nad ei ole lihtsalt sellest välja astunud ja nad pole süvenenudki sellesse, ja võibolla see 1% palgast ei ole olnud ka selline suur number, millepärast hakata nüüd sõdima või siis nad on lahkunud siit töölt ja seoses sellega ka läinud. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*Kõige olulisem teema on see, kuidas haarata asutusega seotud noori ametiühingusse, see on elu ja surma küsimus tegelikult ametiühingule ju: inimesed järjest vananevad, surevad ära ja liikmeid jääb vähemaks, kas me ootame vaikselt lõpuni niimoodi või me leiame midagi, mis noori huvitaks. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

Ametiühinguliikumise üheks probleemvaldkonnaks on see, et üldjuhul on asutustes, kus on ametiühing, vaid üks või äärmisel juhul paar aktiivset töötajate õiguste eest võitlejat. Töötajate esindajad märkisid, et nad annaksid hea meelega selles ametis teatepulga edasi, kuid paraku puudub hea kandidaat, kes oleks valmis seda tööd tegema. Harvad pole juhud, mil ametiühingu esindaja või töötajate usaldusisik on selles rollis olnud juba kümnekond ja enam aastat ning leiab, et tegelikkuses on see roll end tema jaoks ammendunud. Siin võib peituda üks ametiühingute liikumise nõrgenemise põhjus - inimesed väsisid, kaob huvi seda rolli igapäevaselt täita ning aktiivsem tegevus taandub vaid töötajate murede ärakuulamisele ja vajadusel nende juhtkonnani viimiseni ning kollektiivlepingu uuendamisele.

*Ma kujutan ka jah ette kui et kui tema peaks ära minema, noh... näiteks pensionile jääma, et ilmselt väga suure tõenäosusega sureks meil see asi [ametiühingu liikumine] välja ka. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

Intervjuudes välja toodud ametiühingu liikmelisuse vähenemise põhjused on erinevate asutuse tüüpide lõikes toodud välja järgmises tabelis.

**Tabel 10. Ametiühingu liikmelisuse vähenemise peamised põhjused töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus							Töötajate arv						
	ATS			TLS				5-29			30 ja enam			
	TA	AÜ	AÜ/ TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI
Töötajad ei mõista ametiühingusse kuulumisest saadavat kasu	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Ametiühingud on nõrgad töötajate õiguste kaitsmisel	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X	
Ametiühingu liikmemaks (1% palgast) on oluline summa ja töötaja ei soovi seda maksta		X		X	X	X	X	X		X	X	X	X	
Kollektiivlepingutes sätestatud soodustused kohalduvad kõikidele töötajatele	X	X	X		X		X		X	X	X	X		X
Tööandja ei pea vajalikuks ametiühingu loomist asutuses	X	X		X	X		X		X	X	X	X		
Töötajate madal teadlikkus ametiühingu liikumisest		X		X			X			X	X	X		
Ametiühingute nõukogudeaegne maine				X	X				X		X	X		

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

Lisaks ülal toodud tabelis esitatud põhjustele toodi mõnel juhul intervjuudes välja, et ametiühingute jõudu töötajate esindamisel vähendab avalikus teenistuses ametnikele seatud streigikeeld. Mõnel juhul on töötajad ametiühingust lahkunud pärast seda, kui streigi tulemusena ametiühing oma eesmärged ei saavutanud (nt haridustöötajate streik aastal 2004).

Kuigi töötajad ei näe tihtipeale kasu, mida ametiühingusse kuulumine võiks kaasa tuua, on üldine ametiühingute maine positiivsem – vaid umbes kümnendik arvab, et ametiühinguid ei ole tänapäeval vaja<sup>16</sup>. Seega järeldeb Kallaste (2010), et Balti riikides ei nähta ametiühinguid instrumentaalsetena, kuid institutsioonina peetakse siiski vajalikeks.

Lisaks eelpool nimetatule on üheks ametiühinguliikumise vähenemise põhjuseks ka asutuse tasandil tunnetatav ametiühingute liitude nõrkus. Mõningatel juhtudel on ametiühing asutuses tegevuse lõpetanud, kuna liidule eraldatav liikmemaks on liialt suur, aga töötajate hinnangul ei ole liidul reaalset läbirääkimisvõimet ega jõudu töötajate huvide eest seista. Seega on tekkinud kinnine ring: ametiühingud

<sup>16</sup> Kallaste, E. Employee workplace representation: an analysis of selected determinants. Doktoritöö, Tartu, 2010, viidates Baltic Working Environment and Labour (BWEL) Survey 2006 tulemustele

on nõrgad, kuna liikmete arv on väike, samas ei soovi töötajad ametiühingutega liituda, kuna nende läbirääkimisjõud on madal.

*Tegelikult me tegime otsuse juba 2 aastat tagasi, et astume terve kollektiiviga [ametiühingust] välja, sest inimesed leidsid, et kuna liit ei kuulu TALOsse, et nende hääl ei ole piisav, selleks et esindada meie huve ja nad ei näinud asjal mõtet... See oli nagu algpõhjus ja suure osa endale igasuguste rahvusvaheliste nende liikmemaksude tasumiseks ja milleks iganes. Ja vot, nii, et ametiühing võtab veel suure osa sealt endale ära ja mis me siis ikka peame [maksma] ja otsustasime välja astuda. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

*Eestis on minu meelest üldse see ametiühingusüsteem ikkagi nagu nõrk, et noh, vähe on neid liite, mis on nagu tugevad, mis hästi tugevalt tegutsevad ja vähe on ka neid liite, kes näevad nagu seda võimalust või seda mõtet tugevalt tegutseda... Et, noh, tõenäoliselt lõpebki see kõik samamoodi nagu meil, et lihtsalt see tambitakse nii maha, et kaob nagu igasugune huvi edasi võidelda. Et mingi hetk tekib tunne, et põhimõtteliselt see võitlus läheb nagu selle peale, et võibolla mul ei ole homme töökohta. Kuigi reaalsuses ametiühingu esindaja peaks olema kaitstud, et ametiühingu esindajat on keeruline töölt lahti kangutada, et tema taga on veel mingisugused erinevad seadused. Aga noh, ma arvan, et praktikas üks täiesti tavaline reanimene ikkagi ei lähe kohtusse võitlema, ma ei usu sellesse. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Ühtepidi öeldakse mulle, et las liit sõlmib kollektiivlepingu, siis me astume liikmeks, siis me näeme mida ametiühing teeb. Ja teistpidi, kui liit on lepingu sõlminud, siis liikmeid ikka ei tule. (liidud, keskliidud)*

## 4 Kollektiivläbirääkimised ja kollektiivlepingud

### 4.1 Kollektiivläbirääkimised

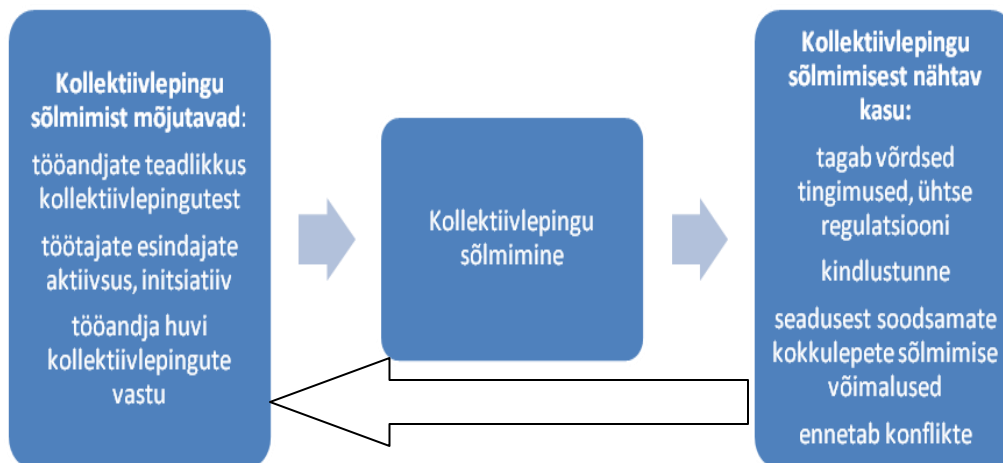
Käesolevas peatükis keskendutakse küsimusele, miks on Eesti avalikus sektoris huvi kollektiivlepingute sõlmimise vastu vähene. Tuuakse välja, millised tegurid toetavad ja pärsivad kollektiivlepingute sõlmimist, millised on sõlmimise probleemkohad, milline on või peaks olema läbirääkimiste protsess (sh ühisdelegatsioonide moodustamise ja ekspertide kaasamise praktika), millised on läbirääkimiste tulemused ja tagajärjed töösuhetele ning töötingimustele.

#### 4.1.1 Kollektiivläbirääkimiste praktika

Kollektiivläbirääkimiste praktikate analüüsimiseks riigi- ja KOV asutustes on püstitatud järgmised uurimisküsimused:

- Miks on vähene huvi kollektiivlepingute sõlmimise vastu;
- millised on osapoolte arvamused, ootused kollektiivselt töötingimuste kokkuleppimise suhtes;
- millised osapoolte arvamused, ootused toetavad või pärsivad kollektiivlepingute sõlmimist?

Kollektiivläbirääkimiste korral ei ole praktikas suuri erinevusi tulenevalt töösuhete reguleerimise alusest (ATS või TLS) ega asutuse suurusest, märksa olulisem on konkreetse asutuse juhi ja töövõtja esindajate suhtumine kollektiivlepingu sõlmimisse: kas ja millist kasutegurit nähakse selles töösuhete reguleerimise aspektist. Kollektiivlepingute sõlmimist mõjutavad tegurid ning suhtumine sellesse on toodud joonisel allpool.



Joonis 14. Kollektiivlepingute sõlmimist mõjutavad tegurid intervjuude põhjal.

Üheks kollektiivlepingute vähesuse põhjuseks on **asutuste esindajate madal teadlikkus** sotsiaaldialoogist, kollektiivlepingutest. Paljud nende asutuste tööandjatest, kus kollektiivlepingut ei ole



sõlmitud, ei oska näha kollektiivlepingus asutusele positiivset või ei ole mõelnud selle peale, et kollektiivselt tööelu aspektide kokkuleppimine võiks olla ka asutusele kasulik ja milles see kasu võiks seisneda.

*Ma ei ole pidanud kollektiivlepingut vajalikuks. Võibolla ma tean ka sellest liiga vähe – selle kollektiivlepingu kasulikkusest minu asutusele või minu töötajatele või asutuse juhina mulle endale, et võibolla ma ei ole seda piisavalt uurinud. Ma ei tea temast nii palju, sellest kollektiivlepingu hüvest. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*Läbirääkimistel on ka siin näiteid olnud, kus tööandja siin ütleb, et te olete rohkem harjunud läbi rääkima ja võibolla te peate meid läbirääkimistel aitama. Ja mida mina olen südamele pannud tööandjatele ongi see, et nad peaksid tutvuma ametiühingute seadusega, kollektiivlepingu seadusega ja ka siis usaldusisiku seadusega, mis on nende nõrgad kohad. (liidud, keskliidud)*

*Kui siis lõppude lõpuks, ütleme, et need tööandjad on siis sunniviisiliselt istunud laua taha oma ametiühinguga ja lõpuks rääkima hakanud, siis nad saavad lõpuks ise ka aru, et no tegelikult ei taheta ju ma ei tea mis kullamägesid kokku ajada või ma ei tea mida teha. No on ju võimalik rääkida inimesega üle laua täiesti rahulikult ja arutada asju aga nad esialgu nii õudselts kardavad seda, et nad püüavad sellest niipalju kui võimalik mööda hiilida. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

Idealis peaksid töötajate esindajad selgitama tööandjatele, milline on kollektiivlepingu kasu nii asutusele kui töötajatele, st asutuse tasandil on oluline **töötajate esindaja aktiivsus ja initsiatiiv kollektiivlepingu sõlmimiseks**. Paraku on see täna paljudes asutustes nõrgal tasemel. Töötajate esindajate nähtavus on asutuses madal nii töötajate kui tööandja jaoks, mis on ka üheks põhjuseks, miks inimesed ei astu ametiühingutesse (sellel teemal peatutakse pikemalt ametiühingute peatükis). Intervjueeritud töötajate esindajate seas leidis neid, kes ei olnud teadlikud kollektiivlepingutest, nende eelistest ega vajadusest.

*Pole isegi selle [kollektiivlepingu sõlmimise] peale mõelnud, ma isegi ei ole osanud mõelda selle peale. Seda ma tahaksingi täpselt teada [mida kollektiivleping kaasa tooks], siis ma saaksin ka teada, kas hakata seda taotlema või mitte... täpselt see info on puudu, et mis sellega kaasneb. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing)*

Asutuse tasandil on kollektiivsete töötingimuste kokkuleppimise kriitiliseks eelduseks **asutuse juhi tahte olemasolu** sellise kokkuleppe saavutamiseks. Mõned töötajate esindajad on kollektiivsete läbirääkimiste käigus olnud olukorras, kus läbirääkimised lõppevad tulemusteta just seetõttu, et teine läbirääkimiste pool ei näe vajadust kollektiivlepingu sõlmimiseks. Mõne tööandja arvates on kollektiivlepingud nõu mangu ilu küsimus, kuna asutus hoolib nangunii oma töötajatest ning pakuks selliseid soodustusi ka kollektiivlepinguta või siis ei lisata lepingusse seaduses ettenähtust soodsamaid tingimusi.

*Ma arvan, et see [kollektiivleping] võiks tegelikult olla. Töötajad on tegelikult suure töö teinud ja nad võiksid saada. Selle raha me kannatame välja. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*90-ndate teisel poolel tekkis esimene suur kollektiivleping ja oli väga niisugune mõistev ja hea dialoog ametiühingu ja asutuse personaliosakonna vahel. Aga siis vahepeal kahel korral algatasime kollektiivlepingu läbirääkimised ka, aga me lõpetasime lahkkelidega, ei jõudnud kokkuleppele... Ja nüüd sellest oli nüüd x aastat möödas ja nüüd eelmise aasta siis läbirääkimised sujusid meil rahulikult ja normaalselt, me jõudsimme nüüd uue kollektiivlepinguni. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Avalik sektor, kus me toimetame, on ju tegelikult hästi detailselt reguleeritud, et ega ma nagu eriliist, noh öeldakse, sügavat mõtet sellel kollektiivlepingul ei näe, aga ma ei ole vastu, ma olin nõus sellega, aga ega ma ei näe küll vajadust [kollektiivlepingu järele],... Nii et [tegelikkuses on kollektiivlepingu sisu] sisuliselt võetud ühest, teisest või kolmandast määrusest ja nad on lihtsalt siia pandud... Ta ei anna nagu suurt väärtust juurde võrreldes sellega, mis on niikuinii regulatsioon seaduste ja määrustega. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Tööandja tahe sõlmida kollektiivlepingut sõltub ka asutuse juhi isikust. Näiteks jõudis üks asutus kollektiivlepinguni tänu asutuse juhi vahetumisele.

*Enne seda [esimese kollektiivlepingu sõlmimist] olime me 10 aastat üritanud kollektiivlepingut sõlmida. Sest et ega neid kollektiivlepinguid ju ka väga palju ei ole. Ja see loeb ka, et väga paljus ta niiviisi sõltub konkreetsetest inimestest, et eelmine tööandja ei olnud huvitatud kollektiivlepingu sõlmimisest ja kui tuli uus direktor, siis oli ta ise niiviisi huvitatud. Eks minu kui ametiühingu, siis olin ma ametiühingu usaldusisik, ülesanne oli ka selgitada, mille poolest on kollektiivleping kasulik ka tööandjale ja nii ta läks. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

Leidub näiteid, kus algatus kollektiivlepingu sõlmimiseks on tulnud tööandjalt, st asutuse juhilt. Tüüpiliselt on sellisel juhul asutuse juht enne juhtivale positsioonile tõusmist olnud seotud töötajate esindamisega (samas või teises asutuses) ning ta tunnetab kollektiivlepingus asutusele lisaväärtust. Intervjueeritute seas leidis inimesi, kes juhi kohale siirdudes on soosinud asutuses nii kollektiivsete töösuhete arengut (algatanud ametiühingu loomise või usaldusisiku valimise, et oleks partner, kellega kollektiivlepingut sõlmida), kollektiivlepingu sõlmimist kui olles töötajate esindajale vajadusel nõuandjaks. Tööandjad on nendel juhtudel nii mõnelgi korral näidanud üles initsiatiivi ühe või teise soodustuse lisamiseks kollektiivlepingusse.

*[Kuna] tööandja oli ise enne mind ametiühingu esindaja, siis ta tegelikult teab seda tausta. Ehk siis tegelikult ma saan temalt nõu küsida. Tegelikult me arutame selle kõik läbi enne, kui me üldse mingisuguse plaaniga välja läheme. Arutame alati läbi oma rahalised võimalused, majasisesed eelarvelised võimalused, selle, kuhu maani me üldse hakkame oma mingisuguseid nõudmisi välja pakkuma. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Nii et meil on nagu sedapidi olnud, et juhtkond on soovinud ütlemine töötajate heaks midagi teha ja siis teeb ise selle ametiühingule ettepaneku [kollektiivlepingusse punkti lisamiseks] ja ametiühingu loomulikult ei ole midagi selle vastu, kui see on töötajate hüveks. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

Nendes asutustes, kus kollektiivleping on sõlmitud, suhtuvad reeglina nii asutuse kui töötajate esindaja kollektiivlepingusse positiivselt. Kollektiivlepingus näevad tööandjad lisaks üldisele seadusandlusele täiendavat võimalust teatud tööelu aspektide reguleerimiseks (vt tabel 11).

Asutuse juhid peavad kollektiivlepingu lisaväärtuseks seda, et kollektiivleping aitab tagada kõikide töötajate võrdset kohtlemist – reeglid määratakse kindlaks kõikidele (see seondub kollektiivlepingute kohaldumisalaga, mida käsitletakse pikemalt allpool).

*[Kollektiivleping] on andnud kindlust jah. No meil on ju ka see, no ütlemine mitmete asjade läbi surumisel, mitmete asjade lahendamisel on olemas see [alus kollektiivlepingu näol] ja tähendab, me oleme pääsenud nii mitmestki kõrvalmõjust [tänu kollektiivlepingule], kuna meil on omal ära*

*lepitud, kuidas me seda... Noh, puhkused ja kõik need asjad on selle kollektiivlepinguga ja töö paika pandud. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Mulle meeldib küll [et meil on asutuses kollektiivleping], et kui on mingisuguste, kui tuleb keegi küsima noh, et a la näiteks prillitoetust, et me oleme kokku leppinud, et 64 eurot kolme aasta jooksul üks kord, peame selle üle arvestust, kui keegi ütleb, et oh äkki saaks mulle rohkem, siis me ütleme, et aga lepingus on nii ja kõik saavad ühtemoodi. Ta on natukene ka mulle kindlus, et noh mõni ei hakkaks kauplema või ei tahaks nagu eritingimusi endale saada... Või ka see, et me oleme kokku leppinud, et töötajad saavad sellise hüvitise, et kõik saavad, mitte nii, et üks aasta maksame ühtmoodi ja teine aasta on raha vähe, ei maksa üldse. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Nii asutuste kui ka töötajate ning ametiühingute liitude esindajad tõid välja, et kollektiivleping võimaldab fikseerida teatud kokkulepped, vähendades seega konfliktide ohtu ja kuna kokkulepped on kirjalikult fikseeritud, siis annab leping töötajatele kindlustunde, et neid ei saa näiteks asutuse juhi vahetumisel või juhul, kui tööandjana on osapooleks kohalik omavalitsus, poliitiliste juhtfiguuride muutudes, ühepoolset muuta. See on kollektiivlepingute oluline eelis võrreldes suunasõnaliste kokkulepetega või töösuhete aspektide reguleerimisega näiteks töösisekorraeeskirjades, mida nii mõnedki asutused, kus kollektiivlepingut pole, põhjendusena tõid.

*Kollektiivlepingud on selles mõttes head, et ütleme näiteks kui täna on x seltskond, ja on üks inimene, ükstapuha kas ta on usaldusisik, töökeskkonnavolinik või ta on ametiühingu esindaja, kes suudab leppida juhtkonnaga kokku teatud motivatsiooniasjades, on nad siis rahalised või mitterahalised ja nad on fikseeritud. See tähendab seda, et igaühele on võimalus võtta see [kollektiivleping] uuesti lahti, vaadata, kas minu jaoks on midagi... Ja no ütleme see, sisekorraeeskirjadesse ei anna ka niivõrd palju asju sisse kirjutada, kuivõrd annab kollektiivlepingusse ja puht psühholoogiliselt on tal üks teine mõju veel, et ükski juht ei soovi et leping on ühepunktiline. Ehk sul on võimalik sinna mitu läbiräägitavat punkti sisse kirjutada. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*See annab töötajale mingigi tagatise selleks, et mingi ajaperioodi jooksul püsib asi stabiilsena, et ei ole sedasi, et me nüüd... et otsustatakse üks moment, et nüüd me keerame hoopis selja, kuhu me läksime, et see on vale suund, et me keerame hoobilt ja paneme teisele poole minema. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Ja mul [asutuse juhina] tekib väga palju võimalusi ka lahendada konflikte [kui kollektiivleping on sõlmitud] enne kui nad hakkavad veel tekkimagi, ära hoida neid, eksju. Sellepärast kui üks õpetaja tahab üht, teine taha teist ja kolmandat, aga kui meil on kokku lepitud. Kuulge, meil on kollektiivleping, me leppisime selles ju kokku. (liidud, keskliidud)*

Lisaks rõhutasid mitmed asutused, kus töösuhted on reguleeritud avaliku teenistuse seaduse alusel, et neile annab kollektiivleping võimaluse teatud seadusest soodsamate kokkulepete tegemiseks töötajatega, mida muidu ei oleks võimalik teha.

*Ametnike puhul kindlasti [on kollektiivleping vajalik], meil töölepingut ei ole, lihtsalt mingeid asju [saab] kollektiivlepingusse sisse kirjutada. Ja jah, üldse nendes töökohtades, kus näiteks töölepinguid ei ole, et siis ongi hea, kui mingisugune kollektiivne leping ikkagi on, et kus saab palju asju ära reguleerida, mida muidu oleks nagu täitsa tööandja suva. Et midagi seal nagu kokku leppida. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Jah, [kollektiivlepingud on vajalikud, näiteks nüüd juba selle järgi, et avalikus teenistuses muidu ei oleks ju saanud, ütleme töötajatele, selliseid hüvesid ju rakendada, neid, mis nüüd tulenevad sealt lepingust, olgu need toetused, vabad päevad, kui on kooli lõpetamised, kõik need asjad, soodsamad palgatingimused. Palgakorralduses sa saad rakendada seda, mis seadus lubab. Aga kui on kollektiivlepingus mingisugune soodsam punkt, siis tohib rakendada ka lepingut. (30 ja enam töötajat, ATS, töandja)*

Seega üheks oluliseks aspektiks, mis aitaks kaasa kollektiivlepingute laiemale sõlmimisele, oleks nii töandjatele kui tegelikkuses ka töötajatele ehk ühiskonnale tervikuna teema laiemapõhjalisem avamine.

*Mina veel ise arvan, et kollektiivlepingutest võiks üldiselt nagu kuskil rohkem rääkida ja ta on niisugune vaikne teema meil siin Eesti Vabariigis üldiselt, just ma mõtlen sellise pehmema poole peal nagu meie siin esindame, et noh, ilmselt on rohkem tööstustes või kuskil majanduslikus ettevõttes, seal nagu, aga just niisuguse kultuuri, hariduse ja sotsiaalvaldkonnas on nagu vähem. (5-29 töötajat, TLS, töandja)*

**Tabel 11. Kollektiivlepingute sõlmimist soodustavad aspektid töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus							Töötajate arv						
	ATS			TLS				5-29			30 ja enam			
	TA	AÜ	AÜ/ TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI
Kollektiivlepingu osapooled peavad lepingu sõlmimist vajalikuks	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Kollektiivleping on oluline töösuhete reguleerimisel töölepingu puudumisel	X	X									X	X		
Kollektiivleping tagab töötajatele soodsamad tingimused	X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	X
Kollektiivleping aitab ennetada konflikte	X			X	X		X				X	X		X
Kollektiivleping annab kindlustunde nii asutusele kui töötajatele	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X		X

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

Mitmed ametiühingute liitude ja keskliitude poolt välja toodud aspektid, mis soodustavad kollektiivlepingute sõlmimist kattuvad sellega, mida töandjad ja töötajate esindajad asutustes on välja toonud. Lisaks on liidud ja keskliidud toonud välja üldisemaid tendentse, mis mõjutavad kollektiivlepingute sõlmimist asutustes (vt ka ptk 4.1.2 allpool). Liitude ja keskliitude poolt on välja toodud, et kollektiivlepingute sõlmimist asutuse tasandil soodustab:

- surve töötajate poolt, ametiühingute poolt;
- kollektiivleping aitab ennetada konflikte (töörahu, positiivne õhkkond kollektiivis);

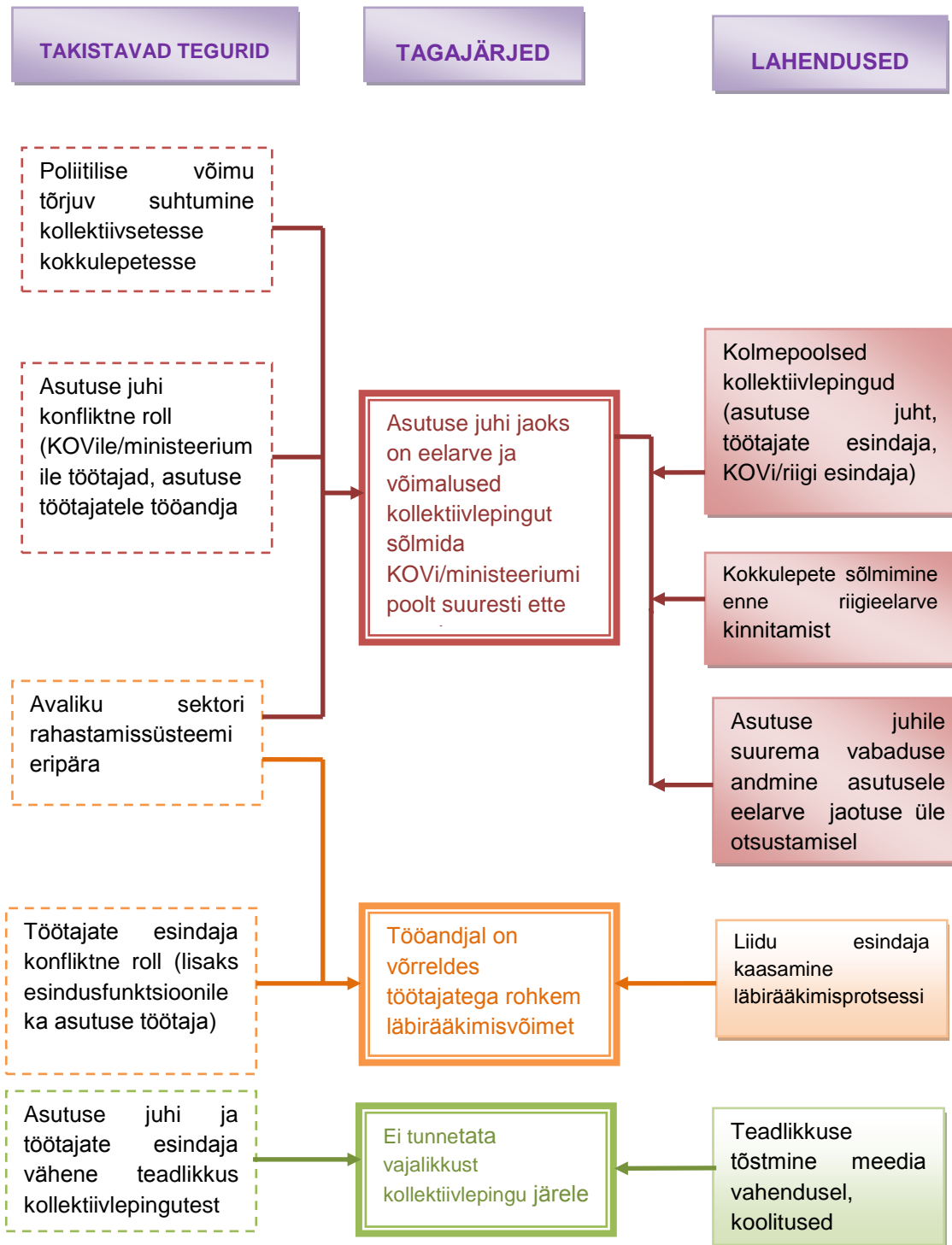
## Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

- kollektiivlepingu osapooled peavad lepingu sõlmimist vajalikuks;
- kollektiivleping on oluline töösuhete reguleerimisel olukorras, kus ei töötata töölepingu/ avaliku teenistuse seaduse alusel (sh vabakutselised).

#### **4.1.2 Kollektiivlepingute sõlmimise probleemkohad avalikus sektoris**

Käesolevas peatükis käsitletakse seda, millised on kollektiivlepingute sõlmimise probleemid, mis on nende tagamaad ja põhjused.

Kollektiivläbirääkimiste puhul on olulised nii tööandjate ja töötajate esindajate teadlikkus kollektiivlepingutest ning neist saadavast kasust kui ka mõlema osapoolte tahe kollektiivselt töötingimustes kokku leppida. Neid aspekte on käsitletud eelnevas alapeatükis. Lisaks eelnevalt kirjeldatud kitsaskohtadele on veel mitmeid olulisi aspekte, mis mõjutavad praktikas kollektiivlepingute sõlmimist. Osapoolte huvide arvestamist läbirääkimistel käsitletakse eraldi alapeatükis. Kollektiivlepingute sõlmimise probleemkohad, tulemused ja lahendused on kokkuvõtvalt ära toodud alljärgneval joonisel.



Joonis 15. Kollektiivlepingute sõlmimist takistavad tegurid, nende tagajärjed ja võimalikud lahendused.

Töötajate esindajate arvates on Eesti avalikus sektoris kõige olulisem sotsiaaldialogi arengut takistav tegur **poliitilise võimu neutraalne ning mõningatel juhtudel ka tõrjuv suhtumine** kollektiivselt töötingimuste kokkuleppimisse riiklikul tasandil. Seega arvavad töötajaid ühendavad liidud, et sotsiaaldialogi arengule aitaks oluliselt kaasa see, kui riik annaks allasutustele positiivse signaali

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

kollektiivlepingute sõlmimise suhtes ning toetaks kollektiivselt töötingimuste kokkuleppimist ja arengut avaliku sektori asutustes.

*Täna sel päeval poliitiline olukord on selline, kus parempoolsed üritavad igati vältida sotsiaalset dialoogi ja siin see peegeldub ka kohalikes omavalitsustes ju samamoodi välja. (liidud, keskliidud).*

*Et seal valitsuse tasandil me lepiks kasvõi kokku, ütleks kasvõi selle positiivse sõna, et on olemas sotsiaalpartnerid ja on riigiasutustes õigus sõlmida kollektiivlepinguid, sellest juba piisaks nii-öelda, et sealt ministereeriumidest allapoole hakkaks see asi arenema. Aga kui vastupidi öeldakse, et riigiasutustes ei ole võimalik seda teha, siis see paneb ju ka piirid mõningal moel nendele samadele usaldusisikutele kui nad lähevad tööandja juurde ja tööandja on see, kes nagu juhib ja poob ja laseb, et ütleb, et aga asutuses ei ole võimalik sõlmida kollektiivlepingut. (Liidud, keskliidud)*

Kollektiivlepingute sõlmimist avalikus sektoris pärsib mõnel juhul kõrgema tasandi asutuste (st kohalik omavalitsus või ministeerium) suhtumine ehk asutuste juhid peavad oma tegevuses paljuski järgima ülalt saadud juhiseid. Intervjueeritud asutuste juhid tõid näiteid, kus ministeerium on neile ette kirjutanud, milliseid toetusi ei tohi töötajatele maksta. Samuti on vähemalt ühel juhul ministeerium avaldanud oma haldusalas olevale asutusele survet kollektiivlepingu lõpetamiseks.

*Tihti tulevad meie otsused siiski ministeeriumist, me ei saa ise teha otsust. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*Meil on väga kindel ministeeriumi suunis, et kui meil endal oli palgajuhendis aastaid sünnitoetus, siis ministeerium keelas selle ära, sest nendel ei ole sünnitoetust, nendel on ainult surmatoetus. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*Ma ütlen veelkord, et siiani minu ajal on nüüd neli tööandjat olnud, et ma ei ütle neist ühegi kohta seda, et nad oleksid olnud seda meelt, et [kollektiivlepingut] nüüd vaja ei ole, pigem kõik on püüdnud võimaluste piires [töötajatele soodustusi võimaldada], aga ministeerium dikteerib väga palju, mida me võime ja mida me ei või. See on nagu üks pärssiv asi tegelikult. Töötajate motiveerimiseks ja ametiühingu tegevuse edendamiseks on see nii takistav. See ongi nagu kurb, et sellepärast see oligi, et uut kollektiivlepingut ei olnud enam võimalik, lihtsalt seda ei tohtinud enam [majanduskriisi ajal] teha, siis meie saime nad sisekorraeeskirjadesse. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

Kuid on välja toodud, et problemaatiline on ka töötajate ja nende esindajate endi nõrk surve oma huvide eest seismisel ning kollektiivlepingute sõlmimiseks tööandja survestatimisel. Siinjuures on välja toodud kodanikuühiskonna nõrkuse laiemalt.

*Selleks [kollektiivlepingu sõlmimiseks] peab olema demokraatlik riik ja kodanikuühiskond. Eesti riigis ei ole kodanikuühiskonda. Selles on küsimus. (liidud, keskliidud)*

Asutuste tasandil on kollektiivlepingute sõlmimisel oluliseks takistuseks **avaliku sektori rahastamise eripära** – avalikus sektoris antakse palgafond asutuse juhile ette ning tema käed on otsuste tegemisel, sh selliste otsuste tegemisel, mis seonduvad eelarve suuruse ja jaotusega, selgelt seotud (vt tabel 8). Paljud intervjueeritud asutuste juhid rõhutasid, et neil ei ole mõjuvõimu töötajatele soodsamate tingimuste võimaldamiseks, kuigi nad ise seda tahaksid.

*Materiaalselt ju suurt minust midagi ei sõltu, sest eelarve tuleb ju omavalitsusest ja [on] volikogu poolt määratud. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*



Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

*Meie asutuses on ju samamoodi, et [tööandja] ütlebki, et võid ju rahast rääkida, aga ministeeriumist raha ei saa ja midagi teha ei ole. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

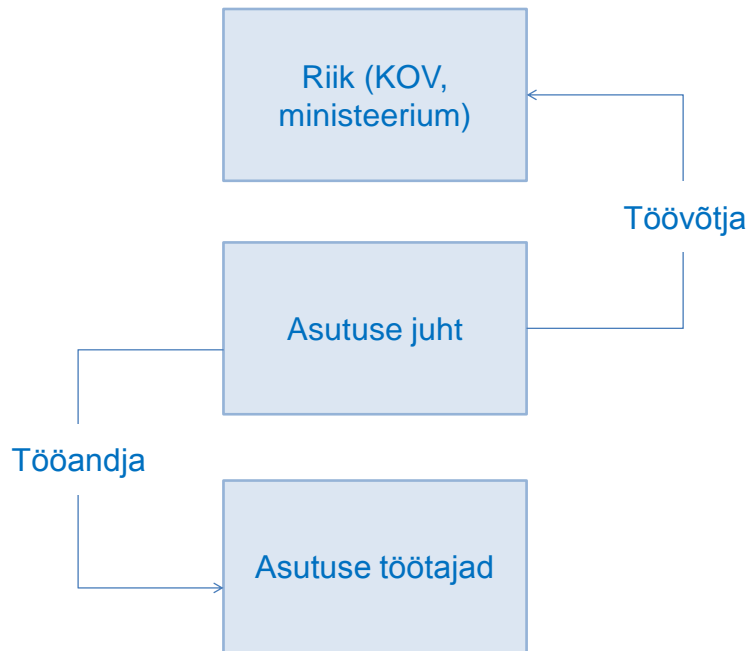
Kohalike omavalitsuste tasandil, kus tehakse paljude asutuste jaoks tegelikkuses ära otsused eelarve jaotuse osas, peavad töötajate esindajad probleemiks keskendumist infrastruktuurile, mitte inimestele. Eelarveliste vahendite piiratuse ning vähese võimalusega eelarve kujundamise protsessis osaleda tõrjuvad tööandjad sageli ka töötajate palgatõusu nõudmisi.

*Kapitali eelarve peab olema alati täidetud [meie kohalikus omavalitsuses], inimestesse siin ei investeerita eriti, sest et betooni on raha palju parem panna.(30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Palkade osas teeb ju ikkagi minister need kokkulepped, kes annab meile ka eelarve. Mõnes mõttes on jube hea. Jube hea on öelda ametnikele, et aga mis me teeme, kui meil ei ole rohkem raha. Et me ei saa tegelikult seda teha, mida te tahate. Et see on sihuke hea argument, meile ei anta riigi eelarvest rohkem raha.(30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*Asutuse juht ütleb, et mulle eelarvet ei anta, kui ma lähen kohalikku omavalitsusse, siis kohalik omavalitsus ütleb mulle ka... Teine niisugune kaljukindel vastuväide on alati see, et tasandusfond on meil nii väike, et kui tasandusfondist riik raha annab, siis me saame teil palkasid tõsta. Kui tasandusfondist raha ei tule, siis seda me teha ei saa, ega meil endal raha ei ole. Ja mis ma siis pean tegema? Mind ei lasta tasandusfondi juurde, et seda mehhanismigi selgeks saada, mil moel seda tasandusfondi jaotatakse, helistan Tallinnasse ja nemad ütlevad, et „Aga meid ka ei kutsuta, ei kutsuta sinna nii-öelda ministeeriumide vahelisse komisjoni, rahandus-ministeeriumi komisjoni“, kes seda tasandusfondi siis jagab. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

Asutuse juhid ei ole reeglina valmis töötajatele kõrgema palga või teiste rahaliste soodustuste väljavõitlemise nimel astuma jõulisi samme oma tööandjale (st kohaliku omavalitsuse või ministeeriumi) surve avaldamiseks. See tuleneb **avaliku sektori juhtide kahetisest rollist** – asutuse töötajatele on juht tööandja, kuid asutuse rahastajale töövõtjad (vt joonis 16).



**Joonis 16. Asutuse juhi erinevad rollid kollektiivlääbirääkimiste protsessis.**

Töövõtjana on nad sunnitud tegelikkuses arvestama ka oma tööandja soovide ja nõudmistega, kuna vastasel juhul võib tekkida oht töökoha kaotamiseks. Seda töid välja nii asutused, kus töösuhted on reguleeritud valdavalt töölepingu seaduse alusel kui asutused, kus valdav enamik töötajaid on ametnikud.

*See [majanduskriisi tingimustes palkade vähendamine] oli ikka omavalitsuse algatus, omavalitsuse juht kutsus kõik allasutuste juhid kokku ja siin olid üsna mitmed nõupidamised ikka ja siis seda asja räägiti ja sisuliselt kokkulepped olid ju niimoodi vormistatud, et „Olen nõus“. Või kui ma ei ole nõus, ma küsisin, et mis siis saab, kui me ei ole nõus? „Noh, siis lihtsalt, sa ei tööta enam siin, otsid teise koha“... Muidugi samas ma tean valla olukorda ja tean ka seda, et niisugune rusikad püsti minnak ei vii mitte kusagile, pigem ta mõjub äkki asutusele halvasti, sest, mis seal salata, meil on hetkel volikogus kolm niisugust inimest, kes arvavad, et asutust ei peaks olema, /.../ me peame siin tõesti ka väga läbi mõtlema, et milliste nõudmistega me läheme, et mitte endale halba teha. Et see on niisugune üsna terav punkt. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

Eelarve piiratus ja mõjuvõimu puudumine selle määramisel on ka peamiseks põhjuseks, miks tööandjad (ja teatud juhtudel ka töötajate esindajad) ei tunneta vajadust kollektiivlepingute järele ning ei soovi kollektiivlepingut sõlmida. Põhjusena toodi peamiselt välja, et kõike aspekte, va palgatingimused, mida võiks avalikus sektoris kollektiivlepingusse kirja panna, on võimalik reguleerida muudes dokumentides (nt töösisekorraeeskirjas).

*Võttes eeskujuks mingite teiste asutuste sisekorraeeskirju olid töötajad leidnud, et seal on täpsemalt reguleeritud näiteks töötajate sünnijuubelite tähistamine või õieti just, ütleme, rahaliselt ergutused ja isegi vabad päevad reguleeritud seoses perekondlike sündmustega, kui palju on õigust võtta. Ja siis me tegelikult selle töötajate esindajaga... võtsime läbi kõik teised asutuse tööd reguleerivad dokumendid... ja leidsime, et nendes kõikides dokumentides on tegelikult kate tema poolt nõutud asjadele olemas. Kaasa arvatud niisugune palgakorraldus, kus on märgitud, mis puhul,*

*milliste vahendite olemasolul võib keda kuidas ergutada ja tegelikult ka vaikimisi reeglid, mis on asutuses kujunenud aastakümnete jooksul. Noh, meil on teatud ergutusmehhanismid olemas meil olnud, aga mina juhina keeldusin rahalisi kohustusi võtvate sätete sisseviimisest, ehk siis ma tean, et siis ma olen seotud, ma pean tagama selle mis ma olen lubanud. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

*Me võime ju [kollektiivlepingusse] sisse panna, et see lillekimp sünnipäevaks ja nii edasi, aga see oleks ka kõik tegelikult. Kui meil ikkagi sellist rahalist katet [pole], kui meil sellist rahalise katte kindlust taha ei tule, siis ei ole ju mõtet [kollektiivlepingut sõlmida]. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing)*

Arvestada tuleb siiski ka sellega, et muid dokumente on võimalik tööandjal ühepoolset muuta, kuid kollektiivleping on mitmepoolne kokkulepe, mistõttu selle muutmiseks on vaja kõikide osapoolte – lepingule allakirjutanud tööandja ja –võtjate esindaja(te) – nõusolekut, seega annab kollektiivleping pooltele suurema kindlustunde kui need dokumendid, mille muutmiseks otseselt sellist nõusolekut vaja ei ole. Samuti tõid mõned asutuse juhid välja, et neil on töötajatega suusõnaline kokkulepe teatud soodustuste võimaldamiseks, kuid ka siin on selgeks ohuteguriks, et asutuse juhi vahetudes ei ole töötajatel võimalik nõuda sellise praktika jätkamist; samuti on tööandjal võimalik igal ajahetkel sellest kokkuleppes taganeda ilma, et tal oleks vaja karta sanktsioone. Näiteks ühe asutuse juht, kes oli sellele ametipostile saanud paar aastat tagasi, tunnistas ausalt:

*Peamine põhjus, [miks me kollektiivlepingu ära lõpetasime] oli see, et seal oli määratud lisapuhkus ja mulle see ei meeldinud. Ja siis ma otsustasin selle lepingu katkestada. Ma isegi ei tea [kui kaua kollektiivleping kehtis], et ta on siin aegade algusest pidevalt olnud, see leping siin. Tähendab sellest ajast, kui mina juba siia tulin, siis oli see juba olemas. Ja ma võibolla ühe korra tõesti pikendasin seda, aga siis ma mõtlesin, et nüüd aitab, sest iseenesest see ainuke punkt, mis oli ja omaski väärtust, oligi see puhkuse punkt, et nad saavad lisapuhkust ja ülejäänud kõik oli täpselt selline kokkuleppeline, ma ei tea, täitsa loogiline asi, mis ei vaja mingisugust lepingut. /.../ Ma rääkisin sellest kõigepealt usaldusisikuga ja pärast informeeriti ka töötajaid ja nii ta läski. Et otseselt ei toimunud sellist kõik töötajad ümber laua, et nii, nüüd me lõpetame selle ära, et sellist lähenemist ei olnud, sellist suurejoonelist lähenemist. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

Ülal kirjeldatud erisused töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes on välja toodud tabelis allpool.

**Tabel 12. Kollektiivlepingute sõlmimise peamised probleemkohad töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus							Töötajate arv						
	ATS			TLS				5-29			30 ja enam			
	TA	AÜ	AÜ/TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/TUI	TA	TUI	AÜ/TU	TA	AÜ	TUI	AÜ/TUI
Kohaliku omavalitsuse või ministeeriumi soovimatus sõlmida kollektiivlepingut	X			X	X		X		X		X	X		
Asutuse juhi soovimatus sõlmida kollektiivlepingut	X			X			X			X	X			X
Tööandja ei soovi võtta kollektiivlepingu raames rahalisi kohustusi	X	X	X		X	X		X	X	X		X		
Üks kollektiivlepingu osapool ei ole nõus teatud teemadel läbi rääkima		X		X	X			X			X	X		
Kollektiivlepingu võimalike osapoolte vähene teadlikkus lepingust saadavast kasust	X			X			X	X		X	X			

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X*

*puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

Ametiühingute liitude ja keskliitude poolt välja toodud kollektiivlepingute sõlmimise probleemkohad on:

- poliitiline tahe (suhtumine kollektiivselt töötingimuste kokkuleppimisse poliitikute poolt, ministriumite juhtide poolt);
- asutuse juhi soovimatus sõlmida kollektiivlepingut (sh teadmatus kollektiivlepingutest, selle eelistest);
- omavalitsuste poolne tahe, huvi kollektiivlepingute sõlmimisel osaleda;
- riigi tasandil omavalitsuste esinduse puudus, kokkuleppeid sõlmitakse üksnes üksikute omavalitsuste tasandil (vt ka ptk 4.2.3 kollektiivlepingute laiendamise kohta allpool);
- nõrk kodanikuühiskond (julgus oma õiguste ja huvide eest seista).

### **Lahendused probleemide leevendamiseks kollektiivlepingute sõlmimisel**

Praegusele olukorrale, kus asutuste juhtide käed on eelarveliste otsuste tegemisel piiratud, pakuti välja kolme lahendust. Esimese lahendusena nähakse asutuse juhtidele veidi suurema vabaduse andmist asutuse eelarvesse eraldatud vahendite paigutuse osas.

*Aga mina arvan jällegi, et tegelikult võiks asutuste juhtidele teatud mõttes anda laiemad käed eelarve juhtimisel. Praegu on ju eelarve hästi paigas selles suhtes, et on majanduskulud, on personalikulu.... Loomulikult peaks olema mingid piirid, et ei saa kollektiivlepingus kokku leppida, et ma maksan teile järgmine aasta topeltpalga, aga võiks ju olla natuke paindlikum selles mõttes, et kui kollektiivlepingus lepatakse mingi asi kokku, mis raha nõuab... Võibolla peaks seal [õiguse osas vahendite jaotusel eelarve lõikes] olema isegi mingisugune... Võiks olla protsent näiteks eelarvest, mida saab asutuse juht ise eelarveridade vahel ümber tõsta, sõltuvalt sellest, milles kollektiivlepingus kokku lepatakse. Loomulikult ei saa see olla 20% eelarvest, aga mingisugune [väike osa], et tal oleks natukene vabamad käed seda kollektiivlepingut sõlmida, et ma ei näe nagu teist varianti sellepärast, et kui mul on võimalik, ma mõtlen asutuse juhina, mul on võimalik majanduskuludest kuidagi kokku hoida. Midagi piirata ja teha sellest midagi paremaks töötajatele – miks mitte? (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Mina jälle hindan, et kui siis üldse mingi, et see peaks jääma vabaduseks ikkagi ühele asutusele [vabadus otsustada eelarve jaotuse üle]. Minupärast jätke see eelarve nii kuidas ta on, aga [võiks olla] just see võimalus, et me saame selle piires ise läbi rääkida ja ise otsustada seda motivatsioonipaketti või seda heaolu paketti, mida me oma töötajatele pakkuda saaks. (5-29 töötajat, ATS, tööandja)*

Samuti aitaks ametiühinguliidrite arvates see, kui eelarve planeerimise ja -jaotuse protsessi loogika oleks teistsugune. Täna sõltub kollektiivlepingu sisu paljuski asutuse eelarvest ja ka läbirääkimisi alustatakse üldjuhul pärast seda, kui asutuse juht teab asutuse aastaeelarvet. On selge, et sellises olukorras ei ole ametiühingutel palju läbirääkimisruumi, mis on ühtlasi ka põhjuseks, miks reeglina on läbirääkimistel tugevamaks pooleks tööandja (sellel peatutakse allpool pikemalt). Ametiühingute arvates saab süsteem

toimida efektiivselt vaid siis, kui töötajate esindajad lepiksid esmalt asutuse juhtide ja vajadusel kohalike omavalitsuste/riigi esindajatega kokku järgmise aasta palgatingimused ning viimased võtaksid sõlmitud kokkuleppeid arvesse asutuse eelarve planeerimisel, nõudes, et neile eraldatakse riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest kollektiivlepingu täitmiseks vajalikud vahendid. Näiteks nii ROTAL kui EAKL alustavad ministriumidega palgaläbirääkimisi juba kevadel, kui algab järgmise aasta riigieelarve planeerimine.

*Kui meile öeldakse, et meil ei ole võimalik riigiasutuses sõlmida palgakokkulepet enne seda, kui riigieelarve vastu võetakse, siis tegelikult ju mujal maailmas tehakse vastupidi. Ametiühingutega sõlmitakse palgakokkulepe ja siis see on dokument, millega minnakse valitsusse ja öeldakse, et „Kuulge, meil on kokkulepe, meil on [töö]raha sõlmitud, selle valdkonna töötajatega ja me oleme kokku leppinud sellise palgatõusu“. Meil Eestis lükatakse kahjuks need läbirääkimised [perioodi], kui on riigieelarve vastu võetud ja siis ütleb minister, et aga raha on juba rahakotis paika pandud ja meil ei ole milleski läbi rääkida. (liidud, keskliidud)*

*See kõik tegelikult on üks mängimine, vahel tundub mulle absurd, et kui me teame, meil on kohaliku omavalitsuse eelarves see summa, siis miks me tegelikult veel nii mängime. Et iga eelarve on kinnitatud, selline summa on volikogu poolt eelarve kinnitamisel meile eraldatud ja me teame, et mitte enne kui võibolla järgmisel aastal midagi ei muutu, kollektiivlepingud tavaliselt sõlmitakse siis, kui omavalitsuse eelarve on juba ära kinnitatud ehk jaanuaris. Mis me enam jaanuaris räägime? Tegelikult peaks kollektiivlepinguga tegelema augustis, kui me teeme järgmise aasta eelarve taotlust, aga meie oleme seatud fakti ette, et nii on ja kõik. Sest volikogu kinnitab meile eelarve. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

Kolmanda lahendusena pakkusid intervjueritavad välja, et selleks, et kollektiivlepingus saaks reguleerida palgasuhteid, tuleks kollektiivlepingule jõu lisamiseks ühe osapoolena kaasata ka asutuse rahastaja (kohalik omavalitsus või riigi esindaja). Nii on ka tehtud, kuid mitte laialdaselt ning enamasti on sel juhul kokku lepitud ka palgatasemetes. Kohalikku omavalitsust või ministriumide ühe osapoolena kaasanud asutused on üldiselt sellega rahule jäänud. Leidub ka kõrgema tasandi kollektiivseid kokkuleppeid, näiteks on siseministrium ja ROTAL sõlminud 2011. aastaks kollektiivlepingu, milles on reguleeritud politseiametnike ja päästeteenistujate palkade alammäärad.

*Meil on rahastaja [omavalitsus] võetud [asutuse tasandi kollektiivlepingu allkirjastajaks]. Ikka peab olema [omavalitsus kaasatud], sest muidu ei ole kollektiivlepingul antud olukorras mõtet... kui ta oleks, siis lihtsalt tühi paber, et no tõesti ma annan, et saavad võibolla nädal aega siis vabu päevi mingil puhul, et muidu tal ei ole niisugust tuntavat vajadust, jah, tal ei ole ju tagatist taga. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

Mõned töötajate ja asutuste esindajad osutasid intervjuus, et tegelikkuses on kõige enam lootust eelarvesse vahendeid juurde saada või kohalikku omavalitsust kollektiivsetesse läbirääkimistesse kaasata siis, kui asutuse juht ja töötajate esindaja oma jõud ühendavad.

*No selles mõttes ikkagi, kui raha kusagilt ülevalt poolt tuleb, siis oleks loogiline, kui asutuse juht ja töötajad teeksid ikkagi küllaltki palju koostööd, et leida see ühine punkt, millega minna ja mille siis jõuaks ka ära põhjendada, et vot need muutused on vaja kokku leppida. Lihtsalt selles mõttes, et ega siis raha kuskile kadunud ei ole, vaid ta on lihtsalt kuskil teise koha peal. Mida siin näitab aeg, et see raha ikka leitakse, et see ei ole ju suur probleem, aga praegu seal ongi just see sama asi, vähemalt meie poolt on sedasi, et siis meie tööandja ongi lihtsalt ministriumide poole peal ja siis sellest tekivad sellised teravad konfliktid. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

Selle strateegia puhul nähakse probleemkohana ühelt poolt kohaliku omavalitsuse passiivsust – leidub näide praktikast, kus kohalik omavalitsus on protsessis kaasas ning kollektiivleping reguleerib ka palgatingimusi, kuid palgatase on kollektiivlepingus olnud aastaid muutumatu, seda ka kiire majanduskasvu tingimustes ning viimastel aastatel pole kohalik omavalitsus olnud huvitatud kollektiivlepingu uuendamisest. Välja toodi ka seda, et selliseid kokkuleppeid kohaliku omavalitsuse kaasamiseks on praktikas keeruline saavutada, kuna paljud omavalitsused pole nõus sellist kokkulepet sõlmima.

*Ma tahaks ise saada kollektiivlepingut, sellist kollektiivlepingut, mis oleks kolmepoolne – töötajad, asutuse juht ja kohalik omavalitsus. Selle kollektiivlepinguga oleks ka asutuse juhi elu lihtsam. See kahepoolne meie ja asutuse juhi vahel, ma ise arvan, et me saame ju ilma ka hakkama, et otsest sihukest karjuvat vajadust ma ei näe kahepoolse lepingu järele. Võiks olla kolmepoolne, et aga ma tean seda, et kohalik omavalitsus ei tule vastu meile, et seda teha kolmepoolselt ja siis ma ei näegi põhjust, miks ma peaksin hakkama tõmblema sellega. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing)*

Seetõttu on kõrgema tasandi tööandjate survestamine reeglina pigem liitude ülesanne. Kui ametiühingute esindajad pöörduvad liitude poole läbirääkimistel tekkinud probleemidega, siis on liidud valmis läbirääkimistel kaasas käima ja teisele osapoolle selgitusi jagama. On olnud juhtumeid, kus ametiühingute liidu esindaja on läbirääkimistel võtnud kandva rolli.

*Seal [ühes asutuses] siis takerdus [kollektiivläbirääkimiste protsess] selles, aga seal siis noh ametiühingu liidu juhatus segas vahele siis see asi [venitamise] lõpetati seal ära. (liidud, keskliidud)*

*No tänasel päeval ongi olukord selles, et ainukene tööandja pool on kohaliku omavalitsuse juht ja volikogu, sellepärast, et tuues näidet: nüüd kui me sõlmisime kollektiivlepingu, siis pidasime läbirääkimisi linnavalitsusega, eelmine linnavalitsus kaasas sinna ka selle asutuse juhataja, praegune linnavalitsus seda asutuse juhatajat ei kaasanud. Ta võis osaleda seal küll eksperdina ja rääkisime punktid läbi ja lõpuks anti siis, nagu mina andsin volikirja, siis ametiühingu usaldusisikule allakirjutamiseks ja linnavalitsus andis volikirja allkirjastada kollektiivleping siis asutuse juhatajal. Ja niiviisi tänasel päeval nähtavasti siis tuleb käituda kõigi kohalike omavalitsustega. (liidud, keskliidud)*

#### **4.1.3 Kollektiivlepingu osapooled ja nende huvide arvestamine kollektiivläbirääkimistel**

- Millised erisused ja piirangud ja miks peaksid olema asutuse juhil tööandja esindamisel läbirääkimistel, läbirääkimiste pidamisel ja lepingu sõlmimisel;
- millised erisused ja piirangud ja miks peaksid olema asutuse juhi vastutusel lepinguga asutusele võetavate kohustuste ees ning lepingu tingimuste täitmisel;
- kuivõrd kollektiivlepingute sõlmimisel oodatakse mõlema lepingupoole huvide arvestamist?

Kollektiivlepingute sõlmimisel tõusetub küsimus, milline on avaliku sektori asutuse juhi roll tööandjana. Ametiühingud suhtuvad sellesse kahetiselt. On osapooli, kes ütlevad, et asutuse juht ei saagi mingit vastutust võtta, kuna ta sõltub täielikult nõ kõrgemalseisva tööandja (kohalik omavalitsus või riik) otsustest asutusele antava eelarve osas.

*Üks asutuse juhataja, ega tema võim on ikka väga väike. Et kõik, mis ta tohib teha, kõik, mis ta võib teha, kõik soodustused, kõik ütleme niisugused paremad töötingimused, need ta peab ikkagi läbi rääkima omavalitsuse esindajatega. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Siis asutuste juhid on tõesti need, kes alla kirjutavad, aga tegelikud otsused nagu tehakse ikkagi seal KOVi tasandil. Et selles suhtes, selles küsimuses tegelik tööandja on nagu ikkagi omavalitsus, mitte asutuse juhid. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

*No tänasel päeval ongi olukord selles, et ainukene tööandja pool on kohaliku omavalitsuse juht ja volikogu, sellepärast et noh tuues näidet nüüd kui me sõlmisime [...] kollektiivlepingu, siis pidasime läbirääkimisi [...] linnavalitsusega, eelmine linnavalitsus kaasas sinna ka selle [...] juhataja, praegune linnavalitsus seda [...] juhatajat ei kaasanud. (liidud, keskliidud)*

Siiski leiti ka seda, et asutuse juht on see, kes vastutab asutuse toimimise, eelarve kasutamise ja läbirääkimiste eest. Asutuse juht saab küll eelarve ette, kuid ta peab realselt hindama, milliseid kohustusi on võimalik võtta ja võetud kohustusi ka täitma.

*Ega siis meie asutuses ei tee eelarvet, finantsjuht teeb. Aga lõppkokkuvõttes vastutab ikkagi direktor kõikide asjade eest ja ka läbirääkimiste eest. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Ikkagi lepingule kirjutab asutuse juht alla, sest et tema võtab ühtlasi ka vastutuse selle eest, et neid lepingu tingimusi täidetakse - seda ei saa mitte keegi teine võtta tööandja poolt. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*kui ikkagi inimene pannakse asutuse etteotsa, siis on tal täiesti selgelt tööandja õigused. Selle kohaliku kooli, vanadekodu, hooldekodu juht on omavalitsuse palgal aga tõesti ta ju oma töötajatega sõlmib ise kõik lepingud. Ta ei lähe ju küsima vallavalitsuselt või linnavalitsuselt luba, et kas ma võin nüüd selle Jüri või Mari tööle võtta. Tal on olemas oma eelarve, tal on selles mõttes need piirid olemas ja nende raames ta ju tegutseb tööandjana. Hea küll, võib-olla tema ei saa ise otsustada, kas ehitatakse uus maja või minnakse kokku teise kooliga, see ei ole kõik tema rida. Aga selle asutuse tegevust korraldab tema kui selgelt tööandja esindaja. (liidud, keskliidud)*

Välja on toodud kohalike omavalitsuste näide – kuigi asutuse juhil on juriidiliselt õigus sõlmida kollektiivlepinguid oma asutuses, ei soovi nad seda teha kuivõrd ei oma kontrolli eelarve üle. Seetõttu on ka kohati mindud kollektiivlepingute sõlmimisel seda teed, et kollektiivlepingule kirjutavad alla lisaks asutuse juhile ka omavalitsuse esindajad, kandes sellega koos asutuse juhiga vastutust kollektiivlepingu täitmise eest ning rahaliste kohustuste kandmise eest.

*Kohalikus omavalitsuses direktoril on juriidiliselt õigus sõlmida kollektiivleping ametiühingu töötajate esindajatega, aga nad ei taha seda teha. Sellepärast, et rahakott, ta on nõ valla eelarve ja tal on õigus sõlmida ja võtta rahalisi kohustusi, kui ta ei lähe eelarvest üle. Praktikas on meil nii, et meil on tegelikult kolmepoolsed lepingud koolides, tähendab on vallavanem, koolidirektor ja ametiühingu esindaja. (liidud, keskliidud)*

Küll aga arvavad nii asutuste kui töötajate esindajad reeglina, et avaliku sektori asutuse juhi volitused kollektiivlepingute osas läbirääkimisel ja võetud kohustuste täitmisel ei erine erasektori asutuse juhi omadest, st tal peaks olema volitus kollektiivlepinguid sõlmida ning vastutus võetud kohustuste täitmise ees sarnaselt erasektori tööandjatega. Küll aga on küsimus selles, kas asutuse juhid on valmis võtma vastutust kollektiivlepinguga võetavate kohustuste eest. See küsimus on kerkinud esile just kohaliku

omavalitsuse hallatavates asutustes. Mitmel juhul ongi sellel põhjusel kaasatud kollektiivlepingu sõlmimisse kolmanda osapoolena ka kohaliku omavalituse esindaja.

*Loogiline tundub, et ikkagi meiega lepingu sõlmib ju meie asutuse direktor, aga seda, et tema käed on üsna seotud ja ta tohib liikuda ja teha ainult kindlais piires, et seal tekib nagu vastuolu tema jaoks. Mulle tundub, et ikkagi peaks lepingu sõlmima asutuse direktor ja saama nende raskustega hakkama, sest KOV jääb ikkagi meie jaoks liiga kaugeks. Temaga me ei suhtle niimoodi. Pole midagi teha, see on tema ametipost. (30 ja enam töötajat, TLS, usaldusisik)*

*Aga no vot asutuse rahaasjade eest, asutuse juht ju vastutabki, et kui näiteks meie oma asutuses teeme täiendavaid rahalisi, võtame täiendavaid rahalisi kohustusi, siis me peame olema kindlad, et me saame selle kanda. Sest kui võetakse miinus 10 eelarvest maha, siis on see minu [kui asutuse juhi] probleem, kuidas ma selle saan teha. See ei ole omavalitsuse probleem enam. (30 ja enam töötajat, TLS, töandja)*

*/.../teisest küljes ka erasektori juhil on ju ka piirid ees, okei kui seal on nõukogu, siis nõukogu kehtestab mingisugused asjad, mida tegevjuht peab täitma ja kui tegevjuht seda ei tee, võetakse ta nii öelda maha. Selles mõttes ma ei usu, et siin mingisugust erisust oleks üldse vaja. (liidud, keskliidud)*

Töövõtjaid ja –andjaid ei pea intervjueritud osapooled reeglina kollektiivläbirääkimistel võrdseteks partneriteks – tööandjate läbirääkimisvõimet hinnati sageli suuremaks kui töövõtjatel. Sellega nõustusid üksmeelselt nii tööandjate kui -võtjate esindajad olenemata sellest, kas tegu on väikeste või suurte asutustega ning kas töösuhteid reguleerib avaliku teenistuse seadus või töölepingu seadus. Seda töid välja ka ametiühingute liidud ja keskliidud rõhutades küll, et sageli on protsessi algatajaks ja aktiivsemaks pooleks töötajate esindajad kuid läbirääkimiste protsessi tulemus sõltub sageli sellest kui huvitatud on tööandjad protsessis osalema ning milliseid kohustusi nad on valmis kollektiivlepinguga võtma. Mõned intervjueritavad väitsid küll, et poolte huvid on enam-vähem tasakaalus, kuid sellised arvamused olid selgelt vähemuses. Neid, kes arvanuksid, et domineerib töövõtjate huvi, intervjueritute seas ei leidunud. Omamoodi on see mõistetav ja peegeldab avaliku sektori suundumusi, kus töötajate esindajad peavad üldjuhul oma nõudmistes läbirääkimistes järeleandmisi tegema.

Sarnastele tulemustele jõudis oma magistritöös ka Anne Lauringson – autori poolt väljatöötatud meetodika põhjal jäid ametiühingute läbirääkimisjõu hinnangud erinevates avaliku sektori harudes vahemikku 0,2 kuni 0,3 (null tähendab läbirääkimisjõu täielikku puudumist ning ühe puhul oli ametiühingul täielik jõud läbirääkimiste tulemuste määramisel). Madalaimaks osutus riigiteenistujate ning tervishoiu- ja haridusasutuste töötajate läbirääkimisjõud, kultuuritöötajate puhul oli läbirääkimisjõud veidi kõrgem. Siinkohal mõjutab harude läbirääkimisjõu erinevust eelkõige poliitilise keskkonna mõju. Samuti mängib rolli õiguslik keskkond (eelkõige streigiõigus) ja harude rahastamisskeem. Võimalik mõju võib olla ka ametiühingute liikmete osakaalul ja läbirääkimiste struktuuril (tööandjate liidu olemasolu ja järjepidevus, läbiräägitavate palga alammäärade arv, osapoolte nõudmiste esitamise konkreetsus) (Lauringson 2006).

Asutuse esindajate tugevama positsiooni põhjused läbirääkimistel on mõistetavad – neil on alati võimalik rõhuda asutuse eelarvelistele piirangutele, millest oli eespool juttu ning samuti tugevdab nende läbirääkimispositsiooni see, et neil puudub üldjuhul tugev soov ükskõik millistel tingimustel kollektiivlepingut sõlmida.

*Ja tegelikult pigem oli see, et kuna meie jaoks ei olnud väga oluline [uue kollektiivlepingu sõlmimiseni jõuda], siis me olime pigem algusest saati valmis selleks, et me lõpetame suhteliselt kiiresti eriarvamuste protokolliga. Et ehk me ütlesime päris tõsiselt, et on asju, millest me ei tagane*



*nagu seesama palgaasi ja et me ei saa seda sisse panna ja kui nad jäävad selle juurde, et siis meil pole mõtet kulutada lõpmatuseni aega. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Töötajad teavad, et juhul, kui nad ei nõustu tööandja nõudmistega, võib kollektiivleping hoopiski sõlmimata jääda, mis tähendab, et nad ei saa ka neid hüvesid, mida asutus on valmis pakkuma. Töötajate esindajate hinnangul on neile selge, millised on asutuse juhi võimalused, üldreeglina tunnetatakse hästi, et vahendid on piiratud ning seda arvestatakse ka oma nõudmistes.

*Ma arvan, et me vast pole lihtsalt selliseid asju hakanud nõudma, mis tegelikult juba eos on võimatu täita. Pole ju mõtet seda küsida. Ei saa küsida, ei tea milliseid lisarahalisi tagatise, kui neid lihtsalt ei ole. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*Sest me peame alati lähtuma ju sellest, et meil on oma pall raha ja mismoodi me seda raha jagame. Ega me seda palli suuremaks puhuda ei saa, kui ta on. /.../ No, eks ta [kaalukauss eri osapoolt huvidega] ikka tööandja poolele kaldub, sest tema käes on rahad, sest tema ütleb ära, mis summadega ta mängida saab. Ja meie saame siis jälle ütelda, et me toetame selle või teise summa sellesse lahtrisse panemist. Ega meie ei saa talle ette kirjutada, et ta peab 10 000 kõigile palka garanteerima, kui tal on kõikide peale ainult 9, eks ole, see ju ei lähe. Me ei ole nagu seda joont endale võtnud. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Nii kaugele [streigiga ähvardamiseni] me läinud ei ole. Me oleme siiski kirjutanud alla, ka mõnikord lihtsalt sellepärast, et hoida seda, mis meil juba on tehtud. Kõige kergem on mitte alla kirjutada, minema marssida, aga kui raske on uuesti kogu seda protsessi alustada – uute inimestega, uue omavalitsusega jne. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

Asutuste esindajate läbirääkimisjõudu mõjutab ka ametiühingute tugevus või nõrkus, mida käsitletakse pikemalt ametiühingute peatükis. Asutuste juhid tunnetavad, et töötajad ei ole valmis oma õiguste kaitseks või tahtmise läbi surumiseks äärmuslikke meetmeid (nt streik) kasutama. Samuti on kollektiivse töötüli lahendamise seaduse §21<sup>17</sup> kohaselt avaliku teenistuse seaduse alusel töötavatel teenistujatel streigikeeld. Mõned ametiühingu esindajad, kes on läbirääkimistega jooksnud ummikseisu, tõid välja, et sageli ei ole streigiähvardus asutuse jaoks kuigivõrd hirmutav. Sellel on mitmeid põhjuseid – ametiühingu liikmeid on vähe, suhtumine stiilis „No ja mis siis, kui muuseum/raamatukogu/kool mõne päeva kinni on“, töö tuleb niikuinii tagantjärele ära teha ning lisaks teeb inimestele muret vallandamise oht.

*Meie organisatsioonis ikka meie, juba alates sellest, et ametiühingu liikmeid on niivõrd vähe. Meie puhul nad [ametiühingu liikmete arv] on selgelt [vähenemas], noh umbes protsent aastas langeb. Ehk teisisõnu nende [ametiühingu] roll on järjest vähenev. Ja teine aspekt on see, et ametiühingusse kuuluvad pigem asutuse mõttes mitte võtmeisikud, vaid need isikud, kelle tööst sõltub natuke vähem kui mitteliikmete tööst, niiöelda printsibis, et alati on erandeid. Ja ma arvan, et kolmas ja peamine meie puhul on ikkagi see, et ka siis, kui meil ei olnud kollektiivlepingut, meil ei olnud ju kordagi tunnet, et töörahu võiks olla ohus. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*Meie kollektiivleping on nüüd [võrreldes eelmise sõlmitud kollektiivlepinguga] palju lühem ja ei ole nii konkreetne, kui mina isiklikult ja mõned veel ametiühinguliikmed oleks soovinud. Aga kuna jällegi kui ikka töötajate seda niisugust õlatunnet, survet, jõudu seljataga ei ole, siis me ei saagi ju nõuda midagi enam. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

<sup>17</sup> Kollektiivse töötüli lahendamise seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13326257?leiaKehtiv>

Rohkem läbirääkimisruumi on nende elualade esindajatel, kus streik tekitaks üleüldise kaose. Peamiselt nimetatakse selliste aladena haridust, kus Eesti Haridustöötajate Liit ning Haridus- ja Teadusministeerium sõlmivad iga-aastaselt riiklikul tasandil pedagoogide palga alammäära kokkuleppe ning politseid ja päästjaid, kus ROTALil on palgakokkulepe siseministeeriumiga.

*Kui näiteks õpetajad mingil hetkel ütlevad, et kõik, korraldame üleüldise streigi nädal aega, kaks nädalat, see on võrreldav niisuguse olukorraga nagu prügivedajad jätavad prügi viimata: hakkavad levima igasugused haigused, siin on täpselt sama lugu. Nii kui õpetajad hakkavad streikima, lapsi kooli vastu ei võeta... Vanematel pole... lapsi kuhugi panna. Paar päeva saad ikka hakkama. Kolmandal päeval tekivad juba probleemid. Nädala pärast on kisa taevani, keegi peab sekkuma. Antud juhul siis riik, lubama õpetajatele näiteks palka juurde. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*Kui ametiühingus on 10% ja vähem liikmeid, siis ikkagi läbirääkimisjõud on väike, siin ei saa seda mitte kuidagi nimetada suureks, välja arvatud ehk transporditöötajad, nad saavad teha korralliku segadust, panna bussid seisma jne. Aga teised [seda ei saa].. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

Kollektiivläbirääkimised muudab keerukamaks ka see, et töötajate esindaja on üldjuhul sama asutuse töötaja, kes peab paratamatult mõtlema heade suhete säilitamisele tööandjaga ning konfliktide vältimisele. Kuigi formaalselt on töötajate poolt valitud esindajal vastavalt töölepingu seadusele<sup>18</sup> olemas kaitse vallandamiste eest, on asutuse juhiga põhimõttelistesse vaidlustesse laskudes olemas reaalne oht nende töökohale. Seetõttu ei saa nad nii jõuliselt oma arvamust läbi suruda kui võib-olla sooviksid.

*Kuidas sa ikka lähed otsese ülemusega vastuollu? /.../. Ära küll ei saa koondada, aga lisatasu tahaks saada, preemiat tahaks saada, jõulutoetust tahaks saada. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

*Ja ega väga palju ei julgeta ju oma õiguste eest niimoodi tagajalgadele tõusta, sest siis võib juhtuda nii, et öeldakse, et me ei vaja teie teeneid. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

*Tegelikult [pole töötajate esindajaks olemine] mõnus roll, et sa pead ikkagi olema ju organisatsiooni töötaja ju ka. Ja siis minna ja asutuse juhile umbes rusikaga lauale lüüa, et ega ta... Noh, selleks peab iseloomu olema, seal ei saa ikka sihuke tagasihoidlik hiireke teha seda. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

#### 4.1.4 Läbirääkimiste protsess

Kollektiivlepingu seaduse kohaselt<sup>19</sup> valmistab kollektiivlepingu projekti ette läbirääkimiste algataja ja esitab selle kirjalikult teisele poolele koos teatega soovist läbirääkimisi alustada. Pooled alustavad läbirääkimisi seitsme päeva jooksul pärast vastava teate saamist. Detailsemalt kollektiivlepingu seadus läbirääkimiste protsessi ja tingimusi kollektiivlepingu sõlmimiseks ei sätesta. Poolte vahelist kirjalikku suhtlust reguleerib avaliku teabe seadus<sup>20</sup> ja asjaajamiskorra ühtsed alused<sup>21</sup>, mille kohaselt tuleb teabenõudele vastata kuni 5 päeva ning andmepäringute või kirjade korral 30 päeva jooksul.

<sup>18</sup> Töölepingu seadus §89 ja §92: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13120899>

<sup>19</sup> Kollektiivlepingu seadus §7: <https://www.riigiteataja.ee/akt/185337?leiaKehtiv>

<sup>20</sup> Avaliku teabe seadus §18: <https://www.riigiteataja.ee/akt/556659?leiaKehtiv>

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

- Kui reeglistatud peaks olema läbirääkimiste protsess;
- kui detailselt ja ulatuslikult ja miks peaks seadus reguleerima läbirääkimiste protsessi?

Üldjuhul teeb kollektiivläbirääkimiste algatamise või lepingu uuendamise ettepaneku ametiühingu esindaja. Asutuse juhid, kes on huvitatud kollektiivlepingute olemasolust, teevad sageli ise ettepanekuid läbirääkimiste alustamiseks ja lepingute muutmiseks.

*Ametiühing võtab siis oma kohuseks selle [kollektiivlepingu uuendamise]. /.../ Saadab kirju, kohalikule omavalitsusele, lepingu poolele, ütleb et nüüd tahame tulla ja läbi rääkida, (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Ja muutmise algatab ikkagi ametiühing. Tavaliselt kõigil meil on selles mõttes hea direktor, et ta küsib, et kas sa polegi veel alustanud kollektiivlepingu üle vaatamist. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Ma olen tõepoolest teinud alati kirjaliku väikese pöördumise [kogu kollektiivile], et soovin lepingu [kollektiivlepingu] ühe allakirjutanud osapoolena algatada lepingu muutmist selle ja selle punkti alusel. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

Läbirääkimiste protsessi kirjaliku dokumenteerimise osas on praktikad erinevad. Mõnedes, eelkõige suuremates asutustes, koostatakse iga kokkusaamise kohta protokoll, mis edastatakse kohtumise järel kõikidele osapooltele. Teistes asutustes, eelkõige väiksemates, seda ei tehta. Praktikad ei ole intervjueritud asutustes tõusetunud probleeme sellelt pinnalt, et osapooled oleksid eriarvamustel kokkusaamisel räägitu osas.

*Meil on see näiteks niimoodi, et kord protokollib üks pool ja kord protokollib teine pool. Vahet pole muidugi, kes isikuliselt seda teeb. Aga kord on protokoll ühe ja siis vähemalt nädal enne järgmist kokku saamist, peab olema eelnev protokoll laiali saadetud siis kõigile osapooltele, mitte ainult ühele osapooltele. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Tehniliselt käis asi nii, et alati üks pool siis kutsus ja protokollis ja järgmisel korral siis vastupidi. Isegi ruume me täiesti teadlikult valisime siis nii, et ükskord meie juures ja teinekord ametiühingu juures. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Praktikas ei seata üldiselt kollektiivlepingu osas kokkuleppele jõudmiseks mingit konkreetset tähtaega. Küll aga on mitmetel juhtudel paika pandud orienteeruv aeg, millal võiks kollektiivleping olla valmis. Kollektiivlepingute esmakordse sõlmimise protsess võib olla küllaltki pikk, ulatudes praktikas poolest aastast mitme aastani. Läbirääkimised olemasoleva lepingu uuendamiseks või muutmiseks kestavad üldjuhul vähem, kui mõlemad osapooled on lepingu jätkamisest huvitatud.

*Teate see oli väga pikk algus ja kui me lõppude lõpuks esimese lepingu saime alla kirjutatud, mis võttis vähemalt aega 3-4 aastat enne siis, kui te nüüd lepingut loete, siis näete, et iga lepingu lõpus on, et uue aasta lepingutingimuste kokku leppimine algab septembrikuus. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

---

<sup>21</sup> Asjaajamiskorra ühtsed alused §35: <https://www.riigiteataja.ee/akt/110112010006?leiaKehtiv>

*No ühe kuu jooksul toimub see [kollektiivlepingu uuendamine]. /.../ sest et ega... põhi on ju olemas ja me viime sisse need väikesed muudatused vastavalt kuidas elu on muutunud ju. (30 ja enam töötajat, TLS, töandja)*

Intervjueeritud osapooled kellel läbirääkimiste käigus probleeme pole ette tulnud, ei näe vajadust detailsema (nt konkreetse ajaperioodi määratlemist, mille jooksul tuleb kollektiivlepingu sõlmimiseni jõuda, detailselt teis(t)e osapool(t)e küsimustele vastamise perioodi piiritlemist vms) seadusandluse järele. Pigem arvatakse, et siin võiks pooltele säilida paindlikkus tegutseda vastavalt vajadusele, kuna teatud juhtudel võib eri aspektide kooskõlastamine töötajate esindajal töötajatega ning töandjate esindajal eri osapooltega võtta aega, arvestama peab sellega, et inimesed puhkavad, on haiged või lähetuses jne.

*Meil on see paindlik süsteem küll väga hästi toimunud praegu. Et ma ei oska küll puudust tunda sellest [täpsemast reeglistamisest]. Ja mis siis juhtub kui 7 päeva jooksul seda [vastust ei tule]? Pole mõtet reegleid kehtestada kui me neid täitma ei hakka ja ei kontrolli ja midagi ei juhtu sellest [kui tähtajast kinni ei pea], Mis nad sellele töandjale siis teha saavad? (30 ja enam töötajat, ATS, töandja)*

*Kardan et, sellest [ette antud reeglistikust] kinni pidada on nii raske, et iseendale keerulist olukorda tekitada [pole mõtet] /.../ Sellele kirjale vastamise tähtajad on ju tegelikult seaduse järgi olemas. Et me võime lähtuda nendest sel juhul. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

Praktikas on näiteid, kus kollektiivlepingu sõlmimise läbirääkimine on jäänud venima, mõningatel juhtudel pole lepingu sõlmimiseni jõutudki. Läbirääkimiste käigus probleemidega (vt tabel 9) (teise poole soovimatus kollektiivlepingut sõlmida või soov oma tahet peale suruda, mistõttu on läbirääkimised veninud) kokku puutunud osapooled küll viitavad reeglistatuse vajalikkusele, kuid leiavad ometi, et detailne tähtaegade reguleerimine (seades konkreetsed tähtajad kogu protsessi pikkusele, sh igale läbirääkimiste etappidele, vastastikusele päringute vastamise tähtaegadele) poleks neid aidanud, kuna ühe poole soovimatuse korral lahenduseni niikuinii ei jõutaks. Teisisõnu, sõltub siiski kõik läbirääkimistelaua taga istuvatest inimestest ja nende soovist kollektiivlepinguni jõuda.

*Et ma olen niimoodi kõrvalt jälgides vaadanud, et väga paljud asjad lähevad teravaks selle pärast, et inimesed ei suuda omavahel suhelda. Et näiteks üks räägib ühest asjast, teie räägib teisest asjast ja nad ei saa nagu ühele lainele. (30 ja enam töötajat, ATS, töandja)*

Arvatakse, et kui pooled jõuavad arusaamisele, et läbirääkimised on jõudnud ummikseisu, siis katkeb dialoog niikuinii ja pooltele peaks jääma vabadus ise otsustada, millal läbirääkimised katkestada, kuidas edasi minna, kas ja millal algatada uued läbirääkimised. Nurjumise reguleerimist seaduses ei peeta üldiselt vajalikuks, kuna puudub selgus, kas ja milleks peaks olema vajalik nurjumine fikseerida ning kas nurjumine peaks tooma endaga kaasa mingeid õiguslikke tagajärgi (näiteks keeld teatud aja jooksul alates nurjumise fikseerimisest algatada uusi kollektiivläbirääkimisi vms).

*Kas nüüd seadus[es] peab olema [nurjumise regulatsioon], seda ma ei tea. Aga ma usun, et pooled ise saavad aru, et mis hetkel asi on nurjunud [ja] siis lõpetavad ise [läbirääkimised] ära. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Ma ei saa nüüd aru üldse, et miks siin on üldse küsimus nurjumisest püstitatud. Igasugune läbirääkimine, rääkimine on juba pluss, igasugune läbirääkimine võib lõppeda ühele poolele kasulikult või teisele poolele kasulikult. Igasugune läbirääkimine on samm edasi. Kui me sõlmisime oma lahkavuste protokollid, siis me ei nimetanud läbirääkimisi nurjunuks, vaid me kirjutasime, et üks pool nõudis seda ja teine pool ei olnud sellega nõus jne. Lugesime ära need punktid, milles*

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

*me ei jõudnud kokkuleppele ja selle tõttu lõpetasime. Mitte et need [läbirääkimised] nurjunud oleksid, vaid me ei jõudnud kokkuleppele (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

Valdav enamik nii intervjueritud tööandjatest kui töötajate esindajatest olid üksmeelel selles osas, et juhul, kui asutuses on sõlmitud kollektiivleping, siis peaks see läbirääkimiste nurjumise korral jääma kehtima ning selle tingimusi tuleks edasi täita. Olukorras, kus tööandjal on läbirääkimisjõud suurem, ei peaks töötajad nõustuma teise poole nõudmistega, kartuses, et kollektiivlepingus varem kokku lepitud hüvedest jäädakse ilma ning asutuse esindaja kasutab nurjumist kollektiivlepingu lõpetamiseks. Varasema lepingu edasine täitmine suunab ka asutust uuesti läbi rääkima ja kompromisse leidma.

*[Kui lepingu läbirääkimise nurjuvad, siis tuleb] täita neid [st sõlmitud kollektiivlepingu] tingimusi kuni uue lepingu sõlmimiseni. /.../ See [kui uue lepingu läbirääkimiste nurjumisel lõpeb vana ära] oleks nüüd ametiühingule kohutavalt halb, ma arvan. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Me kirjutasime alla selle lepingu tegelikult just sellepärast, et kui me alla ei kirjuta, siis see abitöötajate puhkus ju annulleeritakse, see lisapuhkus ja ka siis see, et nende palk, mis praegu on lepinguga siiski see astmepalk, kui neid hakatakse jälle võtma kui tehnilist personali, kellele võib ainult miinimumpalka maksma, siis äkki nemad kaotavad ka selle. Ühesõnaga on mõned asjad, mis võibolla lepingu kehtivuse lõppedes võivad teha tagasipöörde ja millest oleks lihtsalt väga kahju. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Noh, kindlasti [peab läbirääkimiste nurjumise korral leping kehtima] minimaalselt niikaua... kuni järgmise leppeni peab see kehtima. Muidu tekib päris... nagu öeldakse vaakum... et mitte midagi ei ole. Et kehtetuks ta ei saa kohe kindlasti minna.(30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Läbirääkimiste nurjumise korral tuleks välja selgitada, mille tõttu läbirääkimised ummikusse jooksid või millisest läbirääkimiste poolest ummikseis tulenes. Samuti peaks töötajatel olema õigus otsustada, kas nad on oma esindaja käitumisega nõus ning kui mitte, siis ta tagandada ning läbirääkimistega edasi minna. Töötajate esindaja tagandamise protsessi peaks olema kaasatud neutraalne osapool. Praktikas selliseid olukordi esinenud ei ole, küll aga on ametiühingu esindajad (töötajate usaldusisiku korral intervjueritud asutustes sellist situatsiooni ei olnud tekkinud) läbirääkimiste takerdumisel konsulteerinud oma liikmetega.

*Tööandja poole esindaja arvas, et /.../ see uus [kollektiivlepingu] projekt, et see annab töötajatele liiga palju soodustusi ja et sealt tuleks näiteks esialgu päris maha võtta lisapuhkepäevad ja seal oli neid punkte veel ja siis me ei suutnud kokku leppida seal laua taga. Ja mina ütlesin et niimoodi, et selliseid otsuseid meie oma inimeste eest vastu ei võta, põhimõtteliselt me sellega nõus ei ole ja me läheme minema siit [läbirääkimiste laua tagant] ja räägime oma inimestega, et kutsume kokku koosolekud ja arutame need punktid punkt-punktilt läbi ja siis inimesed otsustavad, kas me sõlmime selle lepingu või ei. /.../ Tegime üldkoosoleku siin majas ja rääkisimegi need punktid kõik ära kenasti [läbi], mida siis tööandja tahtis maha nühhkida ja inimeste otsus oli selles mõttes üksmeelne, et seda kollektiivlepingut sellistel tingimustel ei sõlmi. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

Juhul, kui nurjumine tuleneb tööandjapoolsesest jäikusest, üldiselt hoobasid olukorra lahendamiseks ei nähta, sel juhul jääbki leping lihtsalt sõlmimata või uuendamata. Ühe asutuse puhul kasutati läbirääkimiste takerdumisel tulemuseni jõudmiseks tööandja mõjutamist piketiga, kuid see ei pruugi alati lahenduseni viia.

*Järgmine oli siis see pikett /.../ tundub, et peale seda olid juba tööandja esindajad hea meelega nõus nende punktide üle ikkagi, mitte läbi rääkima, vaid nad olidki nõus nende tingimustega, mis siis [töötajad nõudsid]. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Toimusid läbirääkimised ja põhimõtteliselt ütleme nii, et need ebaõnnestusid. Mingi hetk meid enam ei kutsutud läbirääkimistele, isegi kui me nagu proovisime teha ettepaneku, et mis oleks kui saaks kokku. /.../ Lihtsalt ignoreerisid meid ja oligi kõik. Me kaalusime ka igasuguseid erinevaid variante, et no põhimõtteliselt, kuna meil kehtivat kollektiivlepingut ei ole võiks me isegi streikima hakata. Ja ja... mõtlesime igasuguseid variante välja... Aga siis me saime aru ka, et võibolla mõnes teises riigis see toimiks, aga et... tõenäoliselt tõmbame me endale häda ja viletsuse kaela... kõige sellega seoses. Meil ei ole kehtivat kollektiivlepingut üldse...(5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

**Tabel 13. Läbirääkimiste nurjumise põhjused töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus							Töötajate arv						
	ATS			TLS				5-29			30 ja enam			
	TA	AÜ	AÜ/ TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI
Tööandja keeldub edasistest kollektiivlepingu läbirääkimistest	X	X		X			X	X		X	X	X		
Läbirääkijate isiksuste tõttu läbirääkimised takerduvad	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X		X

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

Ametiühingute liitude ja keskliitude käest ei uuritud asutuse tasandi praktikaid selles osas, kuidas on kulgenud läbirääkimiste protsess vaid käsitleti teemat üldisemalt ning küsiti läbirääkimiste protsessi reeglstatuse kohta. Detailsemate regulatsioonide vajadust kollektiivläbirääkimiste protsessi juures ei näe ka intervjuueeritud ametiühingute liidud ja keskliidud. Oluline on siinjuures ametiühingu aktiivsus läbirääkimiste edasiviimisel ning ka teadlikkus nt eelarve kujundamise protsessist, millest paljuski sageli läbirääkimiste tulemused sõltuvad. Tuuakse ka välja seda, et protsessi reeglstatamine aitaks kaasa küll sellele, et protsessi ei jääda meelega venitama kuid praktikas nii detailsete regulatsioonide kehtestamine ei oleks mõistlik ega realselt rakendatav.

*Mis see annab, kui seadus ütleb, et pead vastama kahe nädala jooksul ja vastus on ei, ma ei ole teie ettepanekuga nõus. (liidud, keskliidud)*

*Kindlasti aitaks kaasa [protsessi sujumisele], selles mõttes, et oleks öeldud, et siis tuleks nii ja siis tuleks 10 päeva jooksul tuleb seda teha ja teise 10 päeva jooksul tuleb seda teha, aga juristina ma ei kujuta seda ette, kuidas see võimalik on. (liidud, keskliidud)*

#### 4.1.5 Ühisdelegatsioonid/ühisesindused

Kollektiivlepingu seaduse kohaselt<sup>22</sup> võivad töötajate ühingud või liidud moodustada omavahelisel kokkuleppel ühise esinduse ning sõlmida ühise kollektiivlepingu. Ühisesindusena tööandjaga läbirääkimise eesmärgiks on reguleerida teatud töösuhete aspekte kõikidele osapooltele ühtsena. Praktikas on ühisesinduste moodustamine asutuse tasandil võimalik siis, kui mitu sama asutuse ametiühingut ja/või usaldusisikut soovivad sama tööandjaga sõlmida ühise kollektiivlepingu; kõrgemal tasandil on võimalik ühisesindustega läbirääkimine, kui tööandjaks on kohalik omavalitsus või riik. Avalikus sektoris tuleb kõne alla eelkõige viimane juhtum, kuna Eestis on vähe selliseid avaliku sektori asutusi, kus oleks mitu ametiühingut. Teiseks laienevad kollektiivlepingud reeglina kõikidele töötajatele ning üldiselt pole vahet mitu asutuse ametiühingut kollektiivlepingu sõlmib.

- Millisel juhul, milliste töötingimuste ja töösuhete puudutavate küsimuste kokkuleppimiseks oleks vaja ühisesindusti;
- millisel viisil peaks ühisesinduse moodustama;
- millisel viisil peaksid ühisesindused oma liikmeid esindama;
- millisel viisil peaksid ühisesindused lepinguid läbi rääkima ja sõlmima;
- kui detailselt peaks ühisesinduste moodustamist ning ühisesinduste vahendusel toimuvate läbirääkimiste tingimusi, vormi, protsess jm reguleerima?

Selleks, et leida vastuseid ülal püstitatud küsimustele, on intervjuueeritud üksnes neid asutusi ja töötajate esindajaid, kellel on kokkupuude ühisesindustega läbirääkimisel. Ametiühingute liitude ja keskliitudega ei ole vesteldud ühisesinduse moodustamise praktilisest poolest kuivõrd nendel puudus praktikas kokkupuude ühisesinduste moodustamisega. Viidatud on küll ka läbirääkimistele, kus kandva rolli võtab ametiühingute liit kuid sellised näited ei ole otseselt ühisesinduse moodustamine kollektiivlepingu seaduse mõistes. Seetõttu on ametiühingute liitude ja keskliitudega arutatud üldisemaid teemasid nagu ühisesindusti puudutavate regulatsioonide detailsus ning potentsiaalsed probleemid ühisesindustega läbirääkimistel.

Ühisesindustega läbirääkimised ja nende vahendusel sõlmitud kollektiivlepingud on Eestis harvad – sellist praktikat kohtas uuringu läbiviija vaid paaril korral. Lisaks on sõlmitud kollektiivlepinguid, mille läbirääkimiste protsessi on olnud kaasatud mitu ametiühingut, kuid kus lõpuks on allkirjastajaks olnud üks ametiühingutest või katusorganisatsioon. Selline on muuhulgas ka siseministeeriumi ja ROTALI vahel sõlmitud politseiametnike ja päästeteenistujate kollektiivleping. Kuigi *de jure* ei ole tegemist ühisdelegatsioonina sõlmitud kollektiivlepinguga, on see *de facto* nii, kuna läbirääkimiste laua taha on sellistel juhtudel kaasatud ka need tööandjate ja ametiühingute esindajad, kelle asutustele kollektiivleping kohaldub.

Ametiühingute liidud ja keskliidud on intervjuudes välja toonud, et nendel praktikas ühisesindustega läbirääkimise kogemus ja kokkupuude puudub. Küll aga toodi välja, et ühisesinduse tekkimine sõltub suuresti ka ametiühingu organisatsiooni ülesehitusest – nt kas ühes asutuses esindavad erinevate valdkondade töötajaid erinevad ametiühingud või erinevad usaldusisikud.

---

<sup>22</sup> Kollektiivlepingu seadus §7 lõige 4: <https://www.riigiteataja.ee/akt/185337>

Kuna praktika on ühisesinduste moodustamisel vähene, ei ole võimalik välja tuua üldiseid suundumusi. Ühisesindusted ja ühiselt sõlmitud kollektiivleping on heaks lahenduseks neil juhtudel, kui tegu on sarnase tegevusprofiiliga asutustega, kellel on ühine tööandja ning kui asutused soovivad, et näiteks palga-, töö- või puhkeaja vms tingimused oleksid neile ühtselt reguleeritud. Sel juhul on ühisesinduste eeliseks see, et kui tegu on kohaliku omavalitsuse tasemel sõlmitud kollektiivlepinguga, mis reguleerib kõikide omavalitsuse haldusalasse kuuluvate sarnase tegevusprofiiliga asutuste (näiteks haridusasutuste) palga- ja töötingimusi, ei teki sarnastes asutustes nõu palgakääre. Näiteks ühel juhul oli praktikas vajadus reguleerida kohaliku omavalitsuse kõikide sama profiiliga allasutuste palgad ühtsena, kuna asutustevahelised palgaerinevused kasvasid sedavõrd suureks, et see ei olnud kohaliku omavalitsuse jaoks enam aktsepteeritav.

*Igatahes asi lõppes sellega, et omavalitsuse erinevates sarnastes asutustes olid kuni 1000 krooni erinevad palgad täpselt sama töö eest. Ühes asutuses said sa 1000 krooni rohkem palka kui teises asutuses ja [need] asutused [, kus palgad olid madalamad,] jooksid töötajatest tühjaks – lihtsalt. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

Ühisesinduste moodustamise tingimused ei ole seaduses reguleeritud ning ka praktikas toimib see pigem informaalsetel – eri ametiühingute esindajad nõu koondavad jõud (iga ühisesinduste liige määrab oma esindaja), valmistavad ette või siis vaatavad ühiselt üle kollektiivlepingu projekti ning lähevad koos kollektiivlepingu osas tööandjaga läbi rääkima. Läbirääkimistel osalemiseks peaksid olema esindatud kõik ühisesinduste osapooled, kuid praktikas on ette tulnud situatsioone, kus koosolekul ei saa osaleda kõik määratud esindajad, vaid ainult mõned neist. Sel juhul pole kasutatud volitamist, vaid enne siduvate kokkulepete sõlmimist on konsulteeritud kõigi ühisesinduste liikmetega. Neil vähestel asutustel, kellel on ühisesindustega läbirääkimise kogemus, pole esinenud olulisi probleeme ning sestap ei tunnetata ka vajadust tänasest detailsema regulatsiooni järgi seaduses. Küll aga peetakse oluliseks, et läbirääkimiste laua taga oleksid sama või sarnase suurusega delegatsioonid. Väga arvukate esinduste puhul on oht, et arutelu valgub laiali ja pole enam konstruktiivne. Sel juhul on praktikas ühisdelegatsioonide puhul valitud enda seast esindaja, kellele jääb kandev roll läbirääkimiste protsessis. Teised osapooled on samuti osalejatena läbirääkimistele kaasatud, kuid ühise arvamuse kujundamiseks võetakse endale aega ja arutatakse küsimusi eraldi koosolekutel.

Liikmete esindamine ühisesindustes korral on sarnane tavapraktikale, st läbirääkimiste protsessi käigus konsulteerivad töötajate esindajad teiste ametiühingu juhatuse liikmetega või mõnel juhul ka kõigi töötajatega. Seejärel kooskõlastatakse arvamused ühisdelegatsiooni liikmetega ning vajadusel tehakse kompromisse. Töötajate esindajad tõid välja, et konsensuse leidmine delegatsiooni sees on vajalik, kuna ühiselt läbi rääkides on jõud suurem ning kaasamõtlejaid rohkem.

*Koos on ikka parem, kuigi meil, ma ütlen me [ühisesinduste moodustanud asutused] oleme nii erinevad siiski, aga meil on ikkagi üks tööandja, siis ta peab ju leidma ühiseid jooni. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

Läbirääkimiste ja lepingute sõlmimise protsess ühisesindustes korral on sama, mis üksikute töötajate esindajate korral. Intervjueeritud ühisesinduste osapooled ei näe siinkohal vajadust protsessi teisiti reguleerimiseks seaduses. Ka liidud ja keskliidud on toonud välja, et ühisesinduste moodustamise ja läbirääkimise protsessi detailsem reguleerimine ei ole täna kõige põletavam probleem kollektiivsete töösuhete arendamisel.

*/. . . Riigiasutuses neid läbirääkimisi on niivõrd vähe ja võiks olla reguleeritud otseselt esialgu ainult see, et öelda et riigiasutuses on sotsiaalne dialoog võimalik sõlmida kollektiivlepinguid ja see*



Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

*[ühisdelegatsioonide reguleerimine] oleks nüüd järgmine aste....kui me selle oleme saavutanud, vot...kuna jah siis võiks edasi minna kuna selliseid kokkuleppeid ja neid küsimusi mida te esitate..ei ole nende küsimustega kokku puutunud selles mõttes ..selles arengustaadiumis nagu me praegu oleme. (liidud, keskliidud)*

Üks ametiühingute liit on ka välja toonud, et reguleerima peaks ka seda küsimust, mis saab siis kui ühisdelegatsioonid ei jõua ühisele kokkuleppele tööandjaga.

*./.../siis nagu see punkt võiks seal sees olla, et kui ei saavutata kokkulepet tähendab ettepanekute või nõudmiste erinevuses ja kuna töövaldkonnad on niivõrd erinevad, siis nad võiksid eraldi läbirääkimisi pidada oma valdkondade üle. (liidud, keskliidud)*

Üldise praktika vähesuse tõttu ei ole antud küsimuses võimalik üldistusi teha.

- Kuidas peaksid pooled läbirääkimistel käituma, kui ühisesindus laguneb;
- kas ja miks ühiselt alustatud läbirääkimised peaks ka ühiselt lõpetama;
- kas ühisesinduste moodustamine ja nende vahendusel toimuvad läbirääkimised võivad tuua kaasa läbirääkimiste venimise? Kuidas peaks sel juhul toimima;
- mis on olnud ühisesinduste probleemid, nende põhjused ja tagajärjed?

Ühisesinduse lagunemise otsest ohtu ei ole ühelgi intervjueritud asutusel tekkinud. Mõningaid väiksemaid lahkarvamusi on esinenud juhtudel, mil osapoolte huvid on erinevad (näiteks kui mõni asutustest töötab 8-17 tööpäeva režiimi alusel ja teised mitte ning kollektiivlepingus soovitakse sätestada ühtne ületunniregulatsioon), kuid praktikas on need alati lahenduse leidnud.

*Sellepärast on hea, et on ühisrinne ja meid siiski on ja sellepärast me peame ka hambad ristis omavahel kõigepealt kõvad lahingud pidama ja konsensuse leidma, enne kui me läheme siis tööandja silma alla. Sest et seal me nagu eriti suuri lahkelsid näidata ikkagi ei tohiks – see on juba läbirääkimiste strateegia aabitsatõed, et kui nüüd läbirääkijad omavahel laua taga tülili pööravad, siis on asi „taskus“, siis ei ole ju enam midagi teha, siis on kõik kaotatud või võidetud. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

Kuna intervjueritud ühisesinduste esindajatel puudus kogemus esinduse lagunemisest, siis ei ole võimalik siinkohal vastavat praktikat välja tuua. Hüpotetiliselt pakuti välja, et lagunemise ohu korral tuleks käimasolevad läbirääkimised katkestada ning ühisdelegatsiooni moodustanud esindajad peaksid problemaatilised küsimused lahti rääkima ning otsustama, kas läbirääkimisi jätkatakse samas koosseisus või mitte. Ühel korral on ühisesinduse ajutised probleemid lahenenud tänu isikute vahetumisele esinduses.

Üldiselt arvasid nii asutused kui ka töötajate esindajad, et ühiselt alustatud läbirääkimised tuleks ka ühiselt lõpuni viia. Asutuste esindajad leidsid, et ühisesinduste kaudu on võimalik kehtestada samad tingimused kõikidele asutuse töötajatele (juhul kui töötajaid esindab mitu ametiühingut) või kohalike omavalitsuste kõikidele sarnastele allasutustele. Eraldi läbirääkimisi ei peeta sellistel juhtudel võimalikuks ega otstarbekaks.

*Jah, nad [ametiühingud] võivad eraldi olla, aga kui on leping, siis ei saa ju et ühega lepin ühtemoodi, teisega lepin teistmoodi. ./.../ Aga leping, kui on asutus, siis ma leian küll, et see peaks ikka ainult üks olema ja tehku [need töötajate esindajad] omavahel koostööd ja leppigu omavahel kokku. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

***Et te siis omavalitsuse haldusalas [kus on mitmeid sarnase profiiliga asutusi] ei tahaks erisusi teha, et pigem võtaksite nad kõik kokku? No pigem võiks jah, ikkagi niimoodi olla [et nad koos tulevad läbi rääkima].(30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)***

Töötajate esindajad leidsid, et ühiselt läbi rääkides on suurem tõenäosus lepinguni jõuda ja soodsamaid tingimusi kokku leppida.

Ühisesinduste kaudu läbi rääkides on kindlasti kõige olulisem ühiste seisukohtadeni jõudmine, solidaarsus ning kompromissivalmidus. Siiski ei saa öelda, et ühisesinduste korral oleks läbirääkimiste protsess alati pikem või keerulisem kui tavapärasel olukorras. Näiteks ühel juhul jõudis ühisesindus konstruktiivselt lepingu uuendamiseni nelja kuuga, kuid teisel juhul jäid ühisesinduse läbirääkimised venima ning uue lepinguni ei jõutudki. Seega sõltub läbirääkimiste tulemus suurel määral isikutest ja nende tahtest kollektiivlepingut sõlmida.

Ühisesinduste korral esinevad läbirääkimistel sarnased probleemid nagu tavapärasel olukorras: osapoolte huvi ja valmidus läbirääkimisi alustada, probleemkohad lepingu sisu kokku leppimisel (sh eelarvelisi vahendeid nõudvad tingimused), läbirääkijate isiksustest tulenevad probleemid jne (vt 4.1.2.) Mitme erineva asutuse korral ühisesindustega läbi rääkides on tekkinud ühtlustamise probleem, st kohalik omavalitsus sooviks ühe lepingu raames kohaldada kõigile sama tööaega, lisahüvesid ja palgamäärasid. Siiski on igal asutusel oma spetsiifika, mis raskendab läbirääkimisi.

*Nüüd siis viimased paar aastat on omavalitsuse selline surve olnud, et palgaalammäärad asutustes väga ei erineks ja see on olnud küll natuke komistuskiviks sellepärast, et on mingisugused, ütleme niimoodi, et palgamaksmise traditsioonid on välja kujunenud. /.../ Selle pärast, et need asutused on küll pisut erineva profiiliga, et nad ei ole päris niimoodi ühe mütsi all, tööaja planeerimine on pisut teistsugune ja muidugi koosseisud ja kõik see on nagu igal asutusel ikkagi individuaalne. /.../ Ja need on asutused erinevad ja siin me oleme juba pisut seda kana kitkunud omavalitsusega küll, et las nad olla erinevad, sest ma ei näe mingit põhjust, et omavalitsus ütleb, et me tahame et oleks nii [allasutustes ühtne palgamäär], see ei ole mingi põhjendus. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

Erinevate seisukohtade ühtlustamise probleemi on intervjuudes välja toodud ka ametiühingute liitude ja keskliitude poolt. See aga annab omakorda tööandjale võimaluse läbirääkimisi sellest aspektist mõjutada.

*Omad huvid ja ja ja kuidas ütelda, ühel on üks tase ja teisel on teine tase ja seal midagi kokku leppida (liidud, keskliidud)*

*Kindlasti on probleeme [ühisdelegatsioonide läbirääkimistega], sest et ega see solidaarsus on meil ikka nõrgukene. Ja tööandja, eriti seal, kus on mitu ühingut, püüab ikka seda jagaja-valitseja poliitikat kasutada ja eks see suunatus killustatusele tihti peale ennast õigustab ehk ta enne saab nii manipuleerida. (liidud, keskliidud)*

#### 4.1.6 Ekspertide kaasamine

Vastavalt kollektiivlepingu seadusele<sup>23</sup> on pooltel õigus kaasata läbirääkimistele ja kollektiivlepingu projekti koostamisele asjatundjaid ja eksperte ning moodustada pariteetsel alusel töörühmi. Asjatundjate ja ekspertide kutsumisega seotud kulud kannab neid kutsunud pool.

<sup>23</sup> Kollektiivlepingu seadus §8: <https://www.riigiteataja.ee/akt/185337>

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

- Millisel juhul on hea, vajalik kaasata eksperte;
- mis on olnud või peaks olema ekspertide roll;
- millised peaksid olema seaduse piirangud ja tugi ekspertide kaasamisel;
- kuivõrd detailselt peaks ekspertide osalemise tingimusi ja protsessi reguleerima;
- kuidas seonduvad, eristuvad ekspert ning volitatud esindamine?

Eksperte kaasatakse läbirääkimiste protsessi juhul, kui osapool tunnetab vajadust teatud teadmiste või oskuste järele. Sagedamini on väliseid eksperte (sh jurist, valdkonna ekspert, ametiühingu liitude juht) kaasanud töötajate esindajad, kuna tööandja konsulteerib pigem asutusesiseste valdkonnaekspertide (sh ökonomist, finantsist, jurist, personalitöötaja) või omavalitsuse esindajatega. Eksperte on kaasatud nii läbirääkimiste protsessis läbirääkimislaua taga (kuid mitte siduvate kokkulepete sõlmimisel) kui ka nõuandvas rollis näiteks kollektiivlepingu kavandi ülevaatamisel. Üldjuhul ollakse ekspertidega rahul ja hinnatakse tulemust positiivselt (vt tabel 14).

*Ta [väline ekspert] ei käinud läbirääkimistel. Me küsisime tema käest konkreetselt nõu. Saatsime talle mingisugused küsimused ja ta vastas neile. Et kui kui me niimoodi teeme või kui nii, et kas niimoodi on õige. (30 ja enam töötajat, TLS, usaldusisik)*

*Meil on hästi hea jurist majas. Et selle dokumendi koostamise juures kindlasti on temal väga suur roll, nii õigekeelsuse kui seadusest tuleneva sõnastusega, kohe kindlasti. /.../ Välised eksperte vist ei olnud. Ma arvan, et meie maja inimesed olid ainult. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

**Ja kas [kaasatud eksperdid] õigustasid oma ootusi? Ma arvan küll, ma arvan küll... Kas kollektiivleping lõpuks sai parem kui varem? Jah, ütleme juriidiliselt, selle juriidiliste nüansside poole pealt jah, kui ikkagi kui ikkagi ei ole nii pädev, siis on hea, kui ikkagi vaatab üle. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)**

Ekspertide kaasamisel ei ole intervjuude põhjal võimalik tuua välja erisusi asutuse suuruse või töötajate töösuhete regulatsiooni alusel. Ekspertide vajadusel kaasamist pidasid oluliseks nii asutuste kui ka töötajate esindajad.

Ametiühingute liidud ja keskliidud on ise olnud sageli eksperdi rollis. Nõuandvas rollis on osaletud nii läbirääkimiste protsessi käigus kui ka eelnevalt koolitaja rollis (nt info kollektiivlepingute sõlmimise kohta üldisemalt, teadlikkuse suurendamine).

Ekspertide kaasamisel tunnevad osapooled, et see on nende vaba valik ning üldjuhul tuleks eksperdid osapooltel endil leida. Intervjueeritud töid välja (vt tabel 14), et mõnikord on raske leida eksperte, kes oleksid kursis valdkonna või asutuse töökorralduse spetsiifikaga ning oskaksid seega läbirääkimiste käigus nõu anda. Mõningatel juhtudel pole töötajate esindajatel majanduslikult võimalik eksperte palgata, kuna ametiühingute liikmemaksust saadav ressurss on vähene ning usaldusisikutel pole see üldse majanduslikult võimalik.

*Ikkagi ausalt öeldes, inimene ei saa olla lihtsalt kõrvaline, vaid tal peab ikkagi mingisugune arusaamine olema ka selle töö spetsiifikast, millest üleüldse räägitakse. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*/.../ ega sellest [ametiühingu] liikmemaksust võttes seda õiguslikku abi on ikkagi küllaltki kallid [võtta] /.../ Et selleks, et terve aasta koguda ja siis see kõik ühekorraga see raha, mis liikmemaksust laekunud on... see laiaks lüüa jääb kah sedasi nagu natuke nadiks...(30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

Üldjuhul ei pea asutuste ega töötajate esindajad vajalikuks ekspertide kaasamist piirata. Eksperte peab olema võimalik kaasata nii enne läbirääkimiste algust, läbirääkimiste ajal kui ka enne allkirjastamist (nt lepingu üle vaatamiseks, sõnastuse korrigeerimiseks). Siiski peetakse oluliseks, et eksperdi kaasamine kooskõlastatakse teise läbirääkimise osapoolega ning lepitakse kokku eksperdi roll ja volitused (kas ekspert on vaatleja või osaleb läbirääkimistel mingis konkreetses küsimuses). Üldiselt arvatakse, et eksperdi kaasamisega seonduv on seadustes piisavalt täpselt reguleeritud, muid piiranguid ei osata välja tuua, seda nii asutuste kui ka liitude ja keskliitude tasandil.

*Eksperti peab olema kindlasti võimalus kaasata ja eksperdi peab olema võimalus kaasata vabalt vastavalt sellele küsimusele, mis parasjagu jutuks tuleb. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Noh tegelikult on asi niimoodi, et teine pool muidugi ka peab kaasama [eksperte], kui tal endal kompetentsi väheks jääb, muidugi, miks ei või kaasata. Aga see peab olema kokkulepe. See peab olema teise poolega kokkulepe, et enne kui me maha istume, me anname teada, et vaat me soovime kaasata vaat seda eksperdi, selles ja selles küsimuses. Nemed teatavad siis ka, et neil tuleb ka selline ekspert. Või me peame seda teadma, et nendel on niisugune ekspert. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

Ekspertidelt oodatakse seda, et nad jätaksid teatavaks saanud info enda teada ehk neil peaks olema konfidentsiaalsuskohustus, mis on praegu kollektiivlepingu seaduses sätestatud. Hetkel kehtivat regulatsiooni peavad nii asutuste kui ka töötajate esindajad piisavaks. Ekspertide kaasamisel ei olnud intervjueritud asutustel ega töötajate esindajatel probleeme esinenud (v.a. spetsiifilise valdkonna eksperdi leidmine). Seega ei ole võimalik siinkohal ka praktikas esinevaid probleeme välja tuua. Üheks oluliseks takistavaks teguriks on ressursside vähesus ekspertide kaasamiseks. Eelkõige on see probleemiks ametiühingutel ja töötajate usaldusisikutel, kellel pole finantsvahendeid ekspertidele tasumiseks. Asutuste poolel seda probleemi ei esinenud, kuna neil on võimalik kasutada teiste asutuse töötajate abi või leida vajadusel rahalisi vahendeid asutuse eelarvest (vt tabel 10). Ideaalis võiks riigi poolt olla ettenähtud teatud juriidiline abi neile, kes kollektiivläbirääkimiste käigus seda endale lubada ei saa.

*Ega sellest liikmemaksust võttes seda õiguslikku abi on ikkagi küllaltki, küllaltki kallid ja rääkimata sellest, et üks küllaltki suur aeg läheb sellega, et asjaga end kurssi viia. Et need kulutused tulevad ikkagi päris suured. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*No seda peaks tegelikult vaatama sellise praktikaga kuidagi kooskõlas, et kas on olnud vajadus sellise nõu järele ja see on jäänud saamata, sest ei ole olnud rahalist võimalust. /.../ Võibolla üldiselt sellise tasuta juriidilise abi andmise raames ikkagi sätestatakse ka tõepoolest see, et ütleme töövaidluste, või tööläbirääkimiste puhul on näiteks õigus saada, kas niisuguses ulatuses või niisuguses mahus või sellisel tasemel mingisugust konsultatsiooni. Ma küll jah ei kujuta ette, kes selle siis küll kinni maksaks. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

Ekspert ja volitatud esindamine eristuvad intervjueritute arvates selgelt – erinevalt volitatud esindajast ei ole eksperdil õigust sõlmida kehtivaid kokkuleppeid. Kuivõrd mõlemal poolel on õigus kaasata läbirääkimistesse eksperte, on selge, et eksperdi roll saab olla vaid nõuandev, mitte kohustav.

**Tabel 14. Ekspertide kaasamise positiivsed ja negatiivsed aspektid töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus							Töötajate arv						
	ATS			TLS				5-29			30 ja enam			
	TA	AÜ	AÜ/ TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI
<b>Positiivsed aspektid</b>														
Juriidilise nõu kasutamine seaduste tõlgendamisel	X	X			X	X	X				X	X	X	X
Juriidilise nõu kasutamine lepingusätete sõnastamisel	X	X				X	X		X		X	X		X
<b>Negatiivsed aspektid</b>														
Valdkonnas teadliku eksperdi leidmine on keeruline	X	X				X	X		X	X	X	X		
Eksperti kaasamine pole majanduslikult võimalik või on raskendatud		X					X			X		X		

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

## 4.2 Kollektiivlepingud

Võrreldes kogu ametiühinguliikumisega on tööelu-uuringu andmetel Eesti avalikus sektoris kollektiivlepinguid sõlmitud suhteliselt rohkem, kollektiivleping on olemas 15,5% riigi- ja kohalike omavalitsuste asutustes (võrdluseks: äriühingutes on kaetuse määr 4,2%). Samas on avalikus sektoris kollektiivlepingud sõlmitud eelkõige väiksemates asutustes, sest töötajate kaetuse järgi avalikus- ja erasektoris erinevusi ei ole (30,4% vs 32,4%).

- Mis võiks olla/peaks olema kollektiivlepingute panus ja mõju töösuhete, töötingimuste arengule?

Kollektiivleping peaks osapoolte arvates olema põhjalik dokument, mis reguleerib asutuse töösuhteid (sh tööaeg, poolte kohustused ja õigused, palgatingimused, puhkeaeg) (vt pikemalt 4.2.1). Kollektiivsete töösuhete reguleerimisega pikema aja vältel kokku puutunud osapooled leiavad, et kollektiivlepingut on vaja seadusest täpsemate regulatsioonide paika panemiseks ning nii tööandjale kui ka töötajatele seadusest soodsamate tingimuste kokku leppimiseks, mitte kehtivate seaduste refereerimiseks. Viimast tuleb sagedamini ette esmakordsete lepingute sõlmimisel.

*On jah [kollektiivlepingud vajalikud], aga meie oma hakkab ka natuke liiga laiali minema... tähendab me tahaks sealt vähem asju saada. Et kollektiivlepingusse jääksid sisse need punktid, mis tõesti on seadusega võrreldes töötajale soodsamad. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Päris palju leiab ka sellist seaduse ümberlausrefereerimist. Kui hakata otsima, et mis see iva on või mis see soodsam on, siis tihti see ühe, kahe punktiga lõppkokkuvõttes piirdubki. (liidud, keskliidud)*

Kollektiivleping võimaldab fikseerida teatud tööalased kokkulepped, seega vähendab konfliktide ohtu kollektiivis ja annab töötajatele kindlustunde, et neid ei saa näiteks asutuse juhi vahetumisel või juhul, kui tööandjana on osapoolteks kohalik omavalitsus, poliitiliste juhtfiguuride muutudes, ühepoolset muuta. See

on kollektiivlepingute oluline eelis võrreldes suunasõnaliste kokkulepetega või töösuhete aspektide reguleerimisega muudes asutuse tööd reguleerivates dokumentides (nt töösisekorraeeskirjades, palgajuhend).

*Noh, üldiselt peaks ju avalik sektor olema selline sektor, kus kõik on reguleeritud seadusandlusega. Aga kogemus praegu hetkel näitab seda, et on küll reguleeritud, aga kui ei ole kollektiivlepingut, siis nii kaua neid regulatsioone on võimalik ka seadustega muuta. Aga kollektiivlepingut ei muudeta vastavalt seadusele. Kui on vaja, siis võidakse seadust muuta, aga see ei ole nii, et täna näiteks seadus muutub ja kollektiivleping muutub ka sellest. Kollektiivleping ei muutu, kui teda ei muudeta. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Aga kollektiivleping on nagu seadus. Ta käib üle seaduse. Sisekorraeeskirjasid võib muuta, järgmine nõukogu võib ära muuta selle, et nüüd teeme niiviisi. Aga kui on kollektiivleping, siis ei saa midagi muuta. See on seadus, see on kahe poole kokkulepe, et need inimesed on nõus selliste tingimustega töötama ja kõik. (liidud, keskliidud)*

Asutuste esindajad peavad kollektiivlepingute puhul oluliseks aspekti, et reeglid määratakse kindlaks kõikidele ning seega tagatakse töötajate võrdne kohtlemine.

#### 4.2.1 Kollektiivlepingu sisu

- Kas ja kui täpselt oleks vaja seaduses sõnastada, milliseid töötingimusi puudutavates küsimustes saab kollektiivlepingut sõlmida?
- Millised probleemid on olnud lepingute sisu koostamise juures? Mis on olnud probleemide põhjused ja tagajärjed?

Kollektiivlepingu seaduse<sup>24</sup> kohaselt võib kollektiivlepingus (va Vabariigi Valitsuse poolt sõlmitud kollektiivlepingus) kokku leppida järgmistes aspektides:

1. palgatingimused;
2. töötingimused;
3. töö- ja puhkeaja tingimused;
4. töölepingu muutmise ja ülesütlemise tingimused ning töö tegemisest keeldumise alused;
5. töötajate koondamise tingimused, korra ja tagatised koondamise puhul;
6. tervishoiu ja tööohutuse tingimused;
7. kutse-, täiendus- ja ümberõppe tingimused ja abi töötutele;
8. tagatised ja hüvitused, mida pooled peavad vajalikuks;
9. kollektiivlepingu täitmise kontrollimise ja vajaliku informatsiooni andmise korra;

<sup>24</sup> Kollektiivlepingu seadus §6: <https://www.riigiteataja.ee/akt/185337?leiaKehtiv>

10. kollektiivlepingu muutmise, pikendamise ja uue kollektiivlepingu sõlmimise korra;
11. täiendava vastutuse kollektiivlepingu täitmata jätmise eest;
12. töötajate ja tööandjate nõudmiste esitamise korra kollektiivse töötüli puhul;
13. tingimused, millega reguleeritakse muud kollektiivlepingu poolte vahelised suhted.

Seega, võttes arvesse viimast punkti, võib sisuliselt kollektiivlepingus reguleerida kõiki poolte vahelisi suhteid reguleerivaid tingimusi.

Üldiselt on intervjueritud rahul seaduse praeguse sõnastusega. Kuivõrd kollektiivlepingud on väga eripalgelised ja kollektiivlepingu sisu kujuneb välja aja jooksul ja vastavalt asutuse eripärale ei pea asutuste ega töötajate esindajad vajalikuks ega võimalikuks seaduses ammendava loetelu määratlemist aspektidest, milles tohib või tuleb kollektiivlepingus kokku leppida. Intervjueritavad leidsid, et kollektiivlepingu seaduses väljatoodud teemade loetelu on tarvilik, kuna see võib hõlbustada nende tööd, kes soovivad esimest korda kollektiivlepingut sõlmida; samas ei nähta vajadust seda praegusest detailsemaks teha. Siinjuures ei esinenud arvamuste erisusi tulenevalt asutuse suurusest ja töötajate töösuhete regulatsioonist.

*Põhimõtteliselt ma arvan, et enamus usaldusisikuid, ma küll ei tea, aga ma arvan, et paljud usaldusisikud, kes sellega tegelevad, teavad umbes sama palju kui üks tavatöötaja ja siis on hästi hea, kui ikkagi mingi asi toetab meid. Sest need usaldusisiku seadused ja kollektiivlepingu seadused ja siis need asjad, need toetavad seda, sest päris tühjalt kohalt ei saa küll seda lepingut ega asju teha. (30 ja enam töötajat, TLS, usaldusisik)*

*Võiks küll olla [seaduses reguleeritud need aspektid, milles saab kollektiivlepingut sõlmida] No, tähendab, siis on... lihtsustab seda ja siis on kindlus, et on õigus nihkuseid punkte sõlmida avalikus sektoris. /.../ No, piisab ju viitest [seaduses], et antud tingimusi võib kollektiivlepinguga parandada. (5-29 töötajat, ATS, tööandja)*

Samal seisukohal on ka ametiühingute liitude ja keskliitude esindajad, kes näevad, et teemade loetelu seaduses on tarvilik kuivõrd annab ette suunised ning toob seaduses selgelt välja milles võib kokku leppida.

*Mina arvan, et on vaja [sellist kollektiivlepingu teemade loetelu seaduses], selles mõttes, et meie kuna see meie kollektiivlepingute sõlmimine on niivõrd nõrk ja vähene, siis inimesed üldse ei tea, mis see kollektiivlepingu seadus või kollektiivleping on. Minu koolitustel on sellest väga palju kasu olnud, sest see on töötajatele kasulik (liidud, keskliidud)*

*/.../sest meil on ikkagi, kuidas ma ütlen, meil on ikka väga seadusejärgne see riik ja kui siin üldisemalt võtta, siis miks meil neid kollektiivlepinguid ei ole, ongi sellepärast, et meie oleme sellest ühiskonnast tulnud, kus kokkulepped ei maksa ikka midagi, kohe küsitakse, kus on seadus. Kus on seadus? Näiteks üks kollektiivleping, mida ma siin nõ konsulteerisin, direktor küsis otsekohe, et igale punktile tuleb panna seadus järgi, tema ei võta üldse muidu seda üldse vastugi. Peab olema viide seadusele, millise punkti, millise seaduse alusel on niisugune asi lepingusse pandud. (liidud, keskliidud)*

Kollektiivlepingute sisu osas ei ole seoses regulatsiooniga olulisi tõrkeid esinenud, st ükski intervjueritustest ei toonud välja probleeme seoses seaduse regulatsiooni sõnastusega. Sisu osas esinenud probleemid on tulenenud läbirääkimiste protsessist ja läbirääkimiste osapoolte erinevast

arusaamast selles osas, milliseid tööelu aspekte kollektiivlepingus reguleerida. Mõningatel üksikudel juhtudel on praktikas tekkinud kahetisi arusaamu mõne kollektiivlepingu punkti tõlgendamisel, kuid sellistel juhtudel on kollektiivlepingu uuendamisel sõnastust parandatud.

Lepingute koostamisel on sisu osas (mida kollektiivlepingus reguleerida) probleeme esinenud eelkõige nendel ametiühingutel, kus esindaja(te)l ei ole õiguslast haridust ega varasemat kokkupuudet erinevate lepingute sõlmimisega. Sel juhul on alusena kasutatud kas mõne teise asutuse juba olemasolevat lepingut, mis on saadud isiklike tutvuste kaudu, või on kasutatud ametiühingu liidu juristi abi. Töötajate usaldusisikud on selles osas halvemas positsioonis, kuna neil ei ole kellegi toele loota. Erinevalt ametiühingu esindajatest ei ole usaldusisikutel rahalisi ressursse juristi või eksperdi palkamiseks. Asutustes, kus kollektiivlepingu läbirääkimistel on osapoolteks asutuse juht ja töötajate usaldusisik, on reeglina asutus ise huvitatud kollektiivlepingu sõlmimisest ja sageli ka läbirääkimiste algatajaks. Asutuse esindaja huvitatus võimaldab lepingu sõnastamisel kasutada asutuse juristi või mõnel juhul ka omavalitsuse juristi abi. Üldjuhul asutuse tasandi kollektiivlepingutes palgatingimusi ei reguleerita, kuigi just see on töötajate jaoks kõige olulisem aspekt. Ametiühingute esindajad ei ole selle olukorraga küll rahul, kuid on pidanud olukorraga leppima.

*Valdavalt tuleneb see [et aspektid, mida saab avalikus sektoris kollektiivlepingusse kirjutada, on piiratud] eelarvest ju. Selleparast, et väga ilusti ütleb meie asutuse juht, et kui mul on üks aasta kokku lepitud kollektiivlepingus, et me anname mingisuguseid [soodustusi] /.../ aga järgmine aasta on meil eelarve 5% väiksem ja asutuse juht ütleb mulle, et ole nii hea ja võtame selle kollektiivlepingust välja, sest mul lihtsalt ei ole raha. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

Kõige enam reguleerivad intervjueeritud asutustes kollektiivlepingud töö- ja puhkeaja korraldust ning nende erijuhte (näiteks asutuse töö spetsiifikast tulenevad erisused, tööpäeva lühendamise juhud). Niisamuti on sätestatud lisapuhkusepäevade saamise võimalikkus vastavalt tööstaažile, ametiastmele või tööst tulenevatele eripäradele. Levinud on ka kokkulepped töötajatele asutuse poolt pakutavate sotsiaalsete garantiide määratlemise suhtes - nende vorm ja suurusjärk ning juhtumid, mille korral on töötajal õigus töölt puududa palga säilitamise tingimusega (sh abiellumine, pereliikme surm, lapse esimene koolipäev või kooli lõpetamine, töötaja kõrgkooli lõpetamine, kergemad haigestumised või haigestunud pereliikme hooldamise vajadus, doonorivere andmise päeval).

Enamasti lepitakse kollektiivlepingus kokku ka tööandja ja ametiühingu või usaldusisiku vahelised suhted – mõlema poole õigused ja kohustused, mis seejuures ei erine ametiühingute või töötajate usaldusisiku seadustes sätestatust. Haridus- ja teadusasutustes on teistest enam pööratud tähelepanu ka teenistujate koolitustel osalemise tingimustele ja korrale, kuna erialane täiendamine on seal töö oluliseks osaks.

Üldiselt määratletakse kollektiivlepingutega eelkõige tööandja kohustused, töötajate kohustused on pigem seotud töökorralduse, koolituse, tervise ja tööohutusega (vt lisa 1). Viimasele on tähelepanu pööratud eelkõige nende asutuste lepingutes, kus töö on tervist kahjustav või ohtlik. Koolituse sättes ilmnevad töötajate kohustused sel määral, et teenistuja on kohustatud end pidevalt erialaselt täiendama ning koolitusel osalenud töötaja peab saadud teadmisi jagama ka kolleegidega.

Harvem sisaldavad kollektiivlepingud muid toetusi, mis nõuavad asutuselt täiendavaid rahalisi vahendeid (vt lisa 1): näiteks preemiate ning rahaliste toetuste maksmine terviseprobleemide korral (näiteks nägemisteravuse langus) ja töötaja elus oluliste sündmuste toimumise puhul (näiteks pereliikme kaotus, lapse sünd). Kuigi võetud kohustused on sageli väga selgelt rahaliselt piiritletud, arvestatakse siiski



majandusliku olukorra võimaliku muutumisega ning hajutatakse riske kasutades lepingu sätetes järgmist sõnastust: „kuni“, „rahaliste vahendite olemasolul“ ja „võimalusel“.

*Meil oli niikuinii [eelmisses kollektiivlepingusse] see sisse kirjutatud, et „kuni“ ja „võimalusel“. Nii, et noh, seal ei muutunud [kollektiivlepingu uuendamisel] midagi jäi ikkagi see „võimalusel“ – kui ikkagi raha ei ole, siis ei maksta. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Aga meil on [kollektiivleping] ka nagu selliselt sõnastatud /.../ et siis mõningates punktides on nagu see sees, et rahaliste võimaluste olemasolu, et kui tööpoolest on vaja näiteks midagi millegipärast seal [kollektiivlepingus] vähendada. Aga üldiselt nii väga meil seda pole nagu olnud, seoses ainult selle masuga, mis oli. Et muidu ju töötajad kaotaksid ka nagu selle usu, et oh, näe, täna on, aga homme juba võetakse ära. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

Lisas 1 esitatud tabelisse on koondatud näited avaliku sektori asutustes sõlmitud kollektiivlepingutes reguleeritud aspektide kohta.

## 4.2.2 Lepingute kohaldumisala

- Kellele ja miks peaksid kollektiivlepingud vaikimisi kohalduma – kas lepingu osapooliks oleva ametiühingu liikmetele või kõigile tööandja töötajatele?
- Mis on olnud probleemid seoses lepingute kohaldumisega? Mis on olnud probleemide põhjused ja tagajärjed?

Kollektiivleping kohaldub tööandjatele ja töötajatele, kes kuuluvad kollektiivlepingu sõlminud organisatsiooni, kui kollektiivlepingus ei ole ette nähtud teisiti (kollektiivlepingu seadus<sup>25</sup>). Reeglina kohalduvadki avalikus sektoris sõlmitud kollektiivlepingud kõikidele asutuse töötajatele, mitte üksnes ametiühingu liikmetele, seda ka juhul, kui üheks kollektiivlepingu sõlminud pooleks on ametiühing. Erisusi ametiühingu liikmetele esineb vaid üksikutel juhtudel (vt lisa 1) ning see väljendub tavaliselt lisasoodustustena nagu lisatervisepäevad ning ametiühingu poolt korraldatud koolitustel käimine palga säilitamisega.

Lepingu kohaldumine kõikidele töötajatele tuleneb asutuse poolsest survest, kes ei ole valmis tegema töötajate vahel erisusi sõltuvalt ametiühingusse kuulumisest, kuna see tooks kaasa töötajate ebavõrdse kohtlemise ja tekitaks töötajate vahel pingeid, mida püütakse vältida. Lisaks on tegemist nõ hea tavaga, mida kasutatakse laialdaselt ka teistes riikides. Ametiühingu esindajad näeksid kollektiivlepingute kohaldumisel vaid ametiühingu liikmetele võimalust tunduvalt tugevdada ametiühingute positsiooni ühiskonnas ja suurendada liikmete arvu. Mõnel juhul leidsid ametiühingu esindajad, et ametiühingu liikumist tugevdaksid ka mõned üksikud soodsamad kollektiivlepingu sätted, mis kohalduvad vaid liikmetele.

*Mälu järgi oli see [kollektiivlepingute kohaldumine] vist isegi kuskil Euroopas arutelul, et see on nagu selline hea tava ja ja teiseks meil tööandja ei oleks nõus sõlmima niimoodi, et ainult ametiühingu liikmetele. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

<sup>25</sup> Kollektiivlepingu seadus §4: <https://www.riigiteataja.ee/akt/185337>

*Meie majas [laieneb kollektiivleping] kõikidele jah. /.../ **Ja võibolla oskate öelda, miks on valitud just selline kohaldumise tingimus?** No aga kollektiiv on tervik ju kõik. Ei hakka siin küll kedagi eristama. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*/.../ põhimõtteliselt ma ei teagi miks see [kollektiivleping kohaldub kõikidele töötajatele] nii on tehtud üldse, et tegelikult kui on kollektiivleping sõlmitud ametiühinguga põhimõtteliselt võiks see ju olla, et see kehtibki siis ainult ametiühingu liikmetele /.../ ei pea võibolla kõik olema, aga mingid asjad... et mis oleks ainult ametiühingu liikmetele, et siis on ka mingi stiimul ja motivatsioon olla ikkagi ametiühingu liige. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Et minu seisukoht muidugi on see, et on parem kui ta ametiühingu liikmetele ainult laieneb, et sellepärast, et kui me tahame saavutada Eestis sellist ühiskonna arengut, siis sellega ka liikmeskond ka suureneb ja me saame öelda et ametiühingu liikmeid on rohkem. (liidud, keskliidud)*

Ametiühingute liitude ja keskliitude poolt on välja toodud ka seda, et kuigi üksnes palk ja tööaeg ei tohi kehtida vaid ametiühingu liikmetele ning muudes küsimustes võib piirangud kehtestada, on just need kaks küsimust sellised, mis huvitavad töötajaid kõige enam.

*Siin me jõuame selle juurde, et kui siis on ka kollektiivleping, mille kahte punkti kohaldatakse kõigile ja ülejäänud ametiühingule, siis põhihüvi ongi selles kahes punktis, tööaeg ja töötasu. See on selge. Ütleme, et küsimus on mis on need lisad, mida siis oleks võimalik ametiühingu liikmetele soodsamalt korraldada, teha, kuivõrd need inimestele korda lähevad, kuivõrd need motiveeriksid. (liidud, keskliidud)*

Seoses kollektiivlepingute kohaldumisega on praktikas tõusetunud küsimus, kas ja millises ulatuses laieneb kollektiivleping asutuse juhile. Vastavalt kollektiivlepingu seadusele laieneb leping neile tööandjatele ja töötajatele, kes kuuluvad kollektiivlepingu sõlminud organisatsioonidesse, kui kollektiivlepingus ei ole ette nähtud teisiti<sup>26</sup>. Seaduse mitmeti tõlgendamine kerkib esile juhul, kui kollektiivlepingu üheks osapooleks on asutuse juht, kes on samal ajal ka töövõtja asutuses, kus kollektiivleping kohaldub (nt kui kollektiivleping sõlmitakse kohaliku omavalitsuse ja kooli vahel või kooli ja töötajate esindaja vahel). Paar intervjuueritavat asutuse juhti tõid välja, et ministriumid olid neile öelnud, et kollektiivleping neile ei kohaldu.

*Riigilt eelarvet saaval või ka siis avaliku teenistuse seaduse [alusel tegutseval] asutusel on üks lepingule allkirjutav osapool [asutuse juht] täpselt samuti töövõtja ja meie asutuses on selle kollektiivlepingu põhjal praegu vastuseis ministriumide seisukohaga, kes leiab, et see kollektiivleping ei laiene mulle kui juhile, kuigi kollektiivlepingu seaduse järgi see laieneb ka juhile. Nii justitiis- kui ka rahandusministeeriumi seisukoht, ametlik, teabepäringule vastus, ütleb, et kollektiivleping[uga], millele mina ühe osapoolena ja teiselt poolt töövõtjate esindaja alla kirjutavad, sellega sätestatud lisapuhkus peaks laienema ka mulle. Aga ministrium minuga töölepingut sõlmides seda ei arvestanud ja minu puhkus on kõige väiksem siin asutuses ja teistel kõikidel on kollektiivlepingu alusel palju suurem puhkus. Nii et siin võiks olla regulatsioon, mis selgitab, kuidas üks allkirjutav osapool töövõtjana sisuliselt saab olla korraga ka tööandja ja kuidas siis need asjad reguleeritakse. (...) Ministriumide lähenemine asjale on, et riigieelarvelise asutuse juht võib küll olla üks osapool [kes] kollektiivlepingule alla kirjutab, aga talle need sätted ei laiene, sest niisugusel juhul läheks ta vastuollu korruptsioonivastase seadusega ehk tekitaks endale soodsamaid töötingimusi. Jällegi, mulle teabepäringule vastanud ministriumid ütlevad, et kui kollektiivleping*

<sup>26</sup> Kollektiivlepingu seadus §4: <https://www.riigiteataja.ee/akt/185337>

*sätetab üheselt kõikidele samad tingimused ehk kõikidele samadel alustel lisapuhkuse või kõikidele samadel alustel lisatasu või mis tahes asja, siis kollektiivlepingu seaduse põhjal peaks see laienema ka allakirjutavale osapoolle, riigiasutuse juhile. Aga siin on vastuolu... või seaduse sätestamise erinevus või seaduse käsitlemise erinevus. Ma arvan, et siin võiks olla regulatsioon selgem. Just nimelt seoses selle korruptsioonivastase seadusega võiks olla välja toodud, et kas ma tohin kollektiivlepingus ette nähtud asju endale laiendada, kas need laienevad mulle või mitte. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

### 4.2.3 Lepingute laiendamine, laiendatud tingimuste kohaldamine

- Milliseid kollektiivlepingu tingimusi peaks olema võimalik laiendada, milliseid ei peaks olema võimalik laiendada? Miks?
- Millise tasandi/kelle vahel sõlmitud lepinguid peaks olema võimalik laiendada? Miks?
- Millistel tingimustel, millises vormis peaks toimuma lepingute laiendamine?
- Kuidas peaks laiendatavatest tingimustest puudutatud ja huvitatud tööandjaid ja töötajaid teavitama?
- Kuidas peaks tööandjatel ja töötajatel olema võimalik anda tagasisidet, avaldada arvamust laiendamise ja laiendatavate töötingimuste kohta?
- Kas, millistel tingimustel ja miks peaks ühes majandusharus sõlmitud kollektiivlepingut saama laiendada teise majandusharusse?
- Miks peaks või ei peaks olema võimalik laiendada kollektiivlepinguid avalikus sektorist erasektorisse? Miks peaks või ei peaks olema võimalik laiendada kollektiivlepinguid erasektorist avalikku sektorisse?

Kollektiivlepingu laiendamise praktikad intervjueeritud asutuste tasandil uuringu käigus ette ei tulnud, mistõttu arutati temaatikat ametiühingute liitude ja keskliitude tasandil. Seetõttu ei ole siinkohal võimalik välja tuua erisusi asutuse eri osapoolte, suuruse või töötajate töösuhete regulatsiooni alusel. Kollektiivlepingu seaduse kohaselt võib tööandjate ühingu või liidu ja töötajate ühingu või liidu ning tööandjate keskliidu ja töötajate keskliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingut laiendada poolte kokkuleppel palga- ning töö- ja puhkeaja tingimuste osas. Laiendatud lepingute sõlmimise seadusandluse kitsaskohti on pikemalt käsitlenud Ahlberg ja Bruun (2009), mistõttu neil teemadel käesolevas uuringus pikemalt ei peatuta vaid keskendutakse liitude ja keskliitude praktikale ja arvamusele seoses lepingute laiendamise ja laiendatud tingimuste kohaldamisega.

Täna ei ole Eesti avalikus sektoris peale riikliku alampalga kokkuleppe võimalik sõlmida muid laiendatud lepinguid, kuna töötajaid ühendavatel liitudel puudub partnerina tööandjate ühing või liit, kellega oleks võimalik laiendatud lepinguid sõlmida. Olemuselt on laiendatud lepingutega sarnased ministeeriumide sõlmitud kollektiivlepingud, kuid kuna ministeerium ei ole tööandjate ühing ega liit, siis pole tegu laiendatud lepinguga. Linnade Liidul ja Maaomavalitsuste Liidul, kes saaksid seda rolli täita, puudub nende arusaama kohaselt õiguspädevus selliseid siduvaid kokkuleppeid sõlmida. Töötajate liidud on sellise olukorra üle nõrkinud ja arvamusel, et laiendatud lepingute sõlmimise võimatus on ka üheks põhjuseks, mis pärsib ametiühinguliikumist kohalike omavalitsuste asutustes.

*Linnade Liit ja Maaomavalitsuse Liit on täpselt samuti tööandjaks, et nemad peaksid tulema üleriigiliste läbirääkimiste laua taha ja esindama in corpore nüüd neid linnade ja valdade töötajaskonda. Aga nad ei tule. Meil ei ole [avalikus sektoris] tööandjate keskliitu. /.../ Ja nüüd ongi küsimus, et üks sotsiaaldialoogi partner või kollektiivsete töösuhete partner on tegelikult Eestis puudu. Ja teadlikult kas ei taheta või ei viitsita [sellega tegeleda]. (liidud, keskliidud)*

*Kohalikest omavalitsustest on [liidus] liikmeid suhteliselt vähe sellepärast, et nii nagu te teate, kohalikes omavalitsustes on seal praktiliselt ei ole võimalik ju kokku leppida tööandjatega Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuse Liiduga, kuna põhikirja järgi või õigemini seaduse järgi ei ole neil õigust allkirjastada nendel tööandjatel mingisuguseid leppeid ja see tähendab seda, et iga kohaliku omavalitsusega tuleb eraldi rääkida. Ja igas kohalikus omavalitsuses on oma töötasustamise reeglid ja omad sotsiaalsed garantiid, nii kuidas seal kehtestatud on vastava volikogu poolt. (liidud, keskliidud)*

Üldiselt arvatakse, et laiendatud lepingud võiksid reguleerida teatud avaliku sektori töötajaskonna töötasu ning töö- ja puhkeaega (st neid aspekte, mis on täna seaduses kirjas) nii nagu seda on tehtud siseministeeriumi ja ROTALI vahel sõlmitud kollektiivlepingus, mis hõlmab politseiametnikke ja päästeteenistujaid. Kuna praktikas reaalne kogemus lepingute laiendamisel avalikus sektoris puudub, siis ei osata detailselt laiendatud lepingutest rääkida. Näiteks ei ole liitudel selget nägemust, kuidas peaks informeerima ja kaasama osapooli, kellele laiendatud leping kohaldub ning kas ja kui kaua peaks pärast laiendatud lepingu kehtivusaja lõppu tingimusi täitma. Samuti ei osatud praktika puudumise tõttu välja tuua, millistel tingimustel ja miks peaks saama ühes majandusharus sõlmitud kollektiivlepingut laiendada teise majandusharusse. Lepingute laiendamist erasektorist avalikku sektorisse ja vastupidi ei peeta üldiselt võimalikuks ega otstarbekaks.

*Riigil on ühed võimalused ja erasektoril on teised võimalused ja kui me nüüd erasektorit vaatame, siis erasektoril on tavaliselt need võimalused tunduvat suuremad kui on riigisektoril ja sel juhul tekivad käärid, mis võib viia selle erasektori palgakokkuleppe madalamaks kui nemad seda tahaksid. Et siin mina ei tõmbaks seda paralleeli, et see riigisektori kokkulepe peaks laienema erasektorile. Et tänasel päeval Eestis on igal juhul riigisektor on palkade poole pealt piduriks ja see ei mõju erasektori töötajatele positiivselt. (liidud, keskliidud)*

Seega võib kokkuvõtlikult öelda, et täna puudub Eesti avalikus sektoris kollektiivlepingute laiendamise praktika, kuna puudub tööandjate osapool, kellel oleks pädevus laiendatud lepinguid sõlmida. Praktika puudumisest tulenevalt ei osata näha võimalikke probleemkohti, küll aga on töötajate esindusliidud arvamusel, et avalikus sektoris võiks olla võimalus laiendatud lepingute sõlmimiseks, kuna see aitaks tagada ühe valdkonna töötajate ühtsed palga- ja töötingimused ning suurendaks seega läbipaistvust.

#### 4.2.4 Lepingute kehtimine

- Kas ja miks peaks kollektiivlepingutel olema vaikimisi kehtivuse aeg?
- Kas ja miks peaks või ei peaks olema võimalik sõlmida tähtajatuid või automaatselt pikenevaid lepinguid?

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

- Kas ja miks pooled peaks või ei peaks lepingu kehtivuse lõppedes jätkama lepingu tingimuste täitmist?
- Kui kaua peaksid pooled kollektiivlepingute tingimusi täitma?

Uuringu lähteülesandes oli püstitatud ka uurimisküsimus: kas ja miks pooled peaks või ei peaks laiendatud tingimusi täitma peale kollektiivlepingu kehtivuse lõppemist? ning Kui kaua peaksid pooled laiendatud tingimusi täitma? Kuivõrd riigi- ja KOV asutustes ei ole sõlmitud laiendatud kollektiivlepinguid (vt ka ptk 4,2.3 eespool), ei ole intervjuudes käsitletud ka küsimust selle kohta, milline peaks olema laiendatud kollektiivlepingute kehtivus.

Kollektiivlepingu seaduse kohaselt kehtib kollektiivleping ühe aasta, kui pooled ei lepi kokku teisiti. Kollektiivlepingu kehtivuse ajal on pooled kohustatud täitma kollektiivlepingus ettenähtud tingimusi ning töörahu ehk mitte kuulutama välja streiki või töösulgu kollektiivlepingus sätestatud tingimuste muutmise ajendil.

Üldjuhul kehtivad avaliku sektori asutustes sõlmitud kollektiivlepingud ühe aasta, peamiselt on see seotud riigieelarve planeerimistsükliga – kuna asutuste eelarve määratakse iga-aastaselt, siis on see asutuse juhtide/ esindajate arvates väga vajalik, kuna vastasel juhul võib juhtuda, et näiteks eelarvekärbete tingimustes ei suudeta kollektiivlepingus võetud kohustusi täita ning töötajate esindajad loodavad eelarvetingimuste paranemisel ka soodsamate kokkulepete saavutamisele. Juhul kui lepingus sätestatud hüved ei eelda asutuse juhilt rahaliste ressursside planeerimist (nt täiendav tasustatud puhkus, haiguspäevad jms) on lepingute kehtivusaeg pikem kui üks aasta.

*Jah, [ühe-aastasest kollektiivlepingu kehtivusest] täitsa piisab. Jah, [põhjuseks on] eelarverahad, et mis sealt [ülevalt] tulevad, et me ei tea mida me võime kusagil lubada, et mida me võime kusagile lahtrisse [arvestada]. Seadused muutuvad ja meie võimalused muutuvad ja tahtmised muutuvad ja kõiksugu asju juhtub siin. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*/.../ praegu ütleme sellises majanduslikus situatsioonis nagu asutused on või üldse avaliku sektor või üldse Eesti riik, siis ei olegi väga mõistlik pikemaajalisi kokkuleppeid teha. Sest äkki järgmine aasta ei ole mitte kehvem aasta vaid parem, siis oleks rohkem võimalust läbi rääkida. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

Mõned intervjuueeritud avaldasid arvamust, et praktikas võiks rahalised kohustused määratleda kollektiivlepingu lisana. Sel juhul ei oleks tarvis igal aastal kollektiivlepingut uuendada, vajaduse korral saaks uuendada vaid lisa. Samas on selline praktika asutuse tasandi kollektiivlepingute sõlmimisel napp ning ka selle lahenduse väljapakkujad arvavad, et tegelikkuses ei tekita mingeid probleeme kogu lepingu uuendamine, sest need punktid, mida osapooled muuta ei soovi, on võimalik samas sõnastuses uude lepingusse lülitada.

***Aga ehk oleks mõttekas teha mitu lepingut... et üks palga jaoks ...ja et muud kehtivad kauem? See teeks süsteemi keerulisemaks. Kogu leping vaadatakse üle. Siis on ikkagi selge, et igal aastal me teeme... et oi, mis aastal me selle tegime... segadust pole mõtet tekitada.(30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)***

Üldiselt peetakse kollektiivlepingu vaikimisi kehtivuse aja olemasolu seaduses vajalikuks, vähemasti ei arvata, et seda sätet ei ole vaja, kuigi reeglina määratletakse kehtivuse aeg ka sõlmitavas

kollektiivlepingus. Kui vaikumisi kollektiivlepingu kehtivuse tähtaega seaduses ei oleks, peaks teistpidi rõhutama seda, et kollektiivlepingu kehtivuses lepitakse iga kord kollektiivlepingus kokku.

*Noh jah, igaüks võib ju ise kokku leppida mingi aja, et aasta võik kaks või viis et selles mõttes, et noh, eks ta mingil määral mingisugune asi võiks ju seaduses ka olla. Et kes ei oska mingit tähtaega pakkuda see võtabki sealt seadusest. Et need seadused on nii, et teeme siis praegu nii. Noh, ega ta ju kahju ka midagi ei tee, kui ta seal on paigas, et igaüks võib alati... ise. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Ütleme siis niimoodi, et kui vaikumisi tähtaega ei ole, siis see tähendab seda, et iga kord tuleb igas lepingus tuleb see tähtaeg kindlaks määrata. See ka selles ei ole iseenesest midagi keerulist. Ma ei oska nüüd öelda, kas juriidiliselt on siin mingit probleemi. Või ütleme siis niimoodi, et mina esimese lahendusena siis pakuks välja selle, et siis tuleks kirjutada seadusesse see, et kollektiivleping ei saa olla tähtajatu. Või et siis kollektiivlepingu kehtivuse tähtaeg tuleb alati kokku leppida. (liidud, keskliidud)*

Ka vaikumisi tähtaja pikkuse osas on valdav enamik rahul praegu sätestatud ühe aastaga (sh tööandjad, töötajate esindajad kui ka ametiühingute liidud ja keskliidud), pidades seda avaliku sektori eelarveprotsessi pikkust arvestades optimaalseks valikuks. Siiski leiduvad mõned üksikud erandid, kes arvavad, et kollektiivleping võiks vaikumisi pikemalt kehtida (näiteks 3 aastat), tuues põhjenduseks selle, et kollektiivlepingu mõte on anda töötajatele pikemaajalisem kindlustunne töötingimuste stabiilsuse suhtes. Samuti on viidatud, et pikem kollektiivlepingute kehtivus oleks põhjendatud eelkõige stabiilses majandussituatsioonis. Viimaste aastate kiirete muutuste taustal on siiski optimaalsed 1-aastased lepingud.

*Ma arvan, et see [vaikumisi kehtivuse aeg] võiks olla pigem 3 aastat Eesti tingimustes. Sest ühest küljest ju kollektiivlepingu mõte ongi see, et anda töötajatele pisut kindlust tuleviku suhtes. Mitte ainult see, et me lepime jaanuaris kokku, oo kui tore. See on ikkagi see, et töösuhetel võiksid loomu poolest olla stabiilsed. Selles mõttes võiks see kehtivusaeg olla nii pikk kui vähegi mõistlik. Ja üle 3 tõenäoliselt ei anna praeguses muutuv keskkonnas lihtsalt leppida. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*Üks aasta [kollektiivlepingu kehtivuse aeg]? Jah, et siis nagu muud ei olegi kui koguaeg käib mingisugune, mingisugune tants selle kollektiivlepingu ümber. Et minu meelest see võiks olla ikkagi pikem ja võibolla seda põhjalikum ta ka oleks /.../ Et minu meelest see võiks ikkagi pikem olla, niimoodi 2-3 aastat. (5-29 töötajat, ATS, ametiühing/usaldusisik)*

*Aga tulen tagasi selle juurde, et kui on stabiilne majandusareng ja keskkond, et siis võiks olla postuleeritud, et mitte iga aasta, noh et järgmine aasta tõuseb 3,2 ja siis 2,8 ja siis...2,5 mis iganes need numbrid ka ei ole, et üldine võiks olla, et nelja aasta pärast me saavutame teatud taseme. (liidud, keskliidud)*

Automaatselt pikenevate ja tähtajatute lepingute sõlmimist üldiselt vajalikuks ei peeta, kuna seaduses on olemas vastav säte, mille kohaselt tuleb kollektiivlepingu täitmist tähtaja möödumisel jätkata, va kohustus hoida töörahu. Arvatakse, et selliste lepingute olemasolu tekitaks ohu, et kollektiivleping jääb nõ sahtlinurka ning pärsib kollektiivsete töösuhete arengut.

*Kui leping pikeneb automaatselt, siis teeb laisaks. Siis sa ei hakka tõmblema sellega, et sa teed ta ümber. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing)*

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

*Ei no parem on kui ikkagi on mingid tähtjad sisse pandud. Ja siis see mingi võimalus tähtja pikendamiseks. Ja kui 5 aastat saab täis näiteks, siis võtame kätte ja vaatame kõik uuesti sundkorras üle. See peaks ikkagi olema. (liidud, keskliidud)*

Seaduse kohaselt on kollektiivlepingu kehtivuse lõppedes pooled kuni uue kollektiivlepingu sõlmimiseni kohustatud täitma kollektiivlepingu tingimusi, välja arvatud kohustus pidada töörahu. Teisisõnu, kollektiivlepingud kehtivad sisuliselt edasi ka pärast lepingus või seaduses kindlaksmääratud tähtja möödumist. Eelnimetatud seaduse sätet peab oluliseks enamik asutuste ja töötajate esindajatest ning ka intervjueritud ametiühingute liidud ja keskliidud. Siiski leidub asutuste juhte, kes arvavad, et kollektiivleping peaks nagu iga tsiviilõiguslik leping kehtima vaid selles kindlaksmääratud aja jooksul.

Töötajate esindajate hinnangul on see äärmiselt oluline punkt, kuna aitab tagada töötajate huvide kaitset ka olukorras, kus tööandja sooviks kollektiivlepingust kas loobuda või seda sõlmida töötajate jaoks varasemast tunduvalt ebasoodsamatel tingimustel.

*No aga tähendab see ei ole enam siis leping ju. See on nagu ühepoolne lihtsalt automaatne ju kehtestamine, see ei saa olla. Tähendab kui ei lepita kokku, siis on ju põhjused, miks ei lepita kokku. Ei saa olla niimoodi, et siis ühesõnaga ühel poolel jääb automaatne õigus sõltumata sellest, kas on võimalik kokku leppida või ei ole kokku leppida, et tal jääb õigus, et nii-öelda status quo peab jääma sama seisund nagu enne oli. See ei ole normaalne, mina näen selles absurdset asja. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*Mõnes mõttes see [kollektiivleping] ikkagi võiks olla [jätkuvalt kehtiv, kui läbirääkimised nurjuvad], et see tagab mingisugusegi kaitse. Et see ei lase päris [nii minna], et venitame kuidagi sinnamaani ära, et kui kuupäev kukub, et siis on kõik ohjad meie käes. (5-29 töötajat, TLS, usaldusisik)*

*Loomulikult. [peaks vana kollektiivleping jääma kehtima, kui uut ei ole sõlmitud]. Kui me selle ikkagi päeva pealt lõpetame, missugune kaos tekib, see oleks siis ju selline täiesti seadusetuse periood. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Ei, palgatingimused peavad obligatoorselt kehtima. Kui ei ole tõesti nõ selline olukord, kus, noh, on masu või mingisugune katastroof või miski asi läks täiesti nõ untsu, on siin erettevõtluses, et et olid suured lepingud sõlmitud, aga noh, teine pool kadus ära, et seal jäi nagu midagi saavutamata, tulemusteta. Et... pigem, pigem jaa... (liidud, keskliidud)*

Mõneti üllatavalt selgus, et nii mõnedki asutuste ja töötajate esindajad ei ole kursis, et kollektiivlepingu kehtivuse lõppedes peavad pooled selles sätestatud tingimustest kinni pidama, va kohustus hoida töörahu. Sellised asutused kas uuendavad pidevalt lepingut või ongi kunagi sõlmitud leping loetud mõlema osapoole poolt lõppenuks. See on murettekitav asjaolu, mis viitab vajadusele tõsta ühiskonnas teadlikkust kollektiivlepingu seaduse põhipunktide osas, et vähemasti need, kes kollektiivlepingu sõlmivad, oleksid teadlikud selle kehtivuse nõuetest.

Kollektiivlepingute aegumistähtaja sätestamist seaduses ei pea üldiselt vajalikuks ei tööandjad ega töötajad. Pigem arvatakse, et juhul, kui kummalgi poolel pole soovi kollektiivlepingut uuendada, siis jääb see nõ sahtlisse ning vananeb lõpuks moraalselt, kuid kehtivust ei tohiks see kaotada. Samas on ka näiteid praktikast, kus kollektiivlepingut ei ole küll ligi 10 aastat uuendatud, kuid mitte seepärast, et see oleks jäänud mõlema osapoole poolt unarusse, vaid seetõttu, et seal on reguleeritud mõlemale osapoolele olulised tööelu tingimused, neist peetakse kinni ning lihtsalt ei nähta vajadust kollektiivlepingut igal aastal samas sõnastuses uuesti sõlmida, kuna puudub oht töörahu katkemiseks.

*Me oleme selle [kollektiivlepingu] ühe korra arutanud läbi, nii-öelda vastu võtnud või kinnitanud allkirjadega. Ja siis ongi niimoodi läinud, et see on nüüd jooksnud niimoodi automaatselt, kuna kumbki pool ei ole nagu konkreetselt teinud ettepanekut kirjalikult seda muuta. (5-29 töötajat, ATS, ametiühing/usaldusisik)*

Ametiühingute liitude ja keskliitude tasandil toodi välja, et kollektiivlepingu kehtimise lõppemisel võiks küll leping automaatselt pikeneda, kuid vältimaks lepingus kokkulepitud tingimuste vananemist, peaks siiski lepingut teatud aja tagant uuendama. Mis aja tagant uuendamise protsessid peavad käima, on erinevaid võimalusi välja toodud.

*No võiks olla [aegumise tähtaeg] kuskil... näiteks 5 aastat. Siis tuleb juba ikkagi üle vaadata kohustuslikus korras. Ja et siis kas jätkate vana lepinguga või parandate seal sees... no selle aja jooksul ikka midagi alati paraneb. Et selles suhtes... on küll, näiteks kasvõi selle palkade osas ja palkade süsteemide osas, et tööaja osas ja kõik ju muutuvad. (liidud, keskliidud)*

*/..Jät mingiks kaheks aastaks veel, aga no mingi kolmeks, neljaks, viieks aastaks jätta nüüd üks ja sama leping, et et ei ole ka vist jälle otstarbekas, et ikkagi uuendamise nõ mehhanism peaks toimima. Aga et kas see peab olema nüüd seaduses eraldi välja toodud, et te peate tulema selle teema juurde nüüd tagasi, et see on noh üldregulatsioon, et et läbirääkimisi peetaksegi niimoodi. (liidud, keskliidud)*

Praktika puudumise tõttu ei osanud intervjueeritud osapooled välja tuua, mis peaks saama laiendatud lepingutest pärast kehtivuse lõppemist või kui kaua peaksid pooled lepingu tingimuste täitmist sel juhul jätkama.

Seoses lepingute kehtivusega on praktikas tõusetunud mitmeid probleeme. Näiteks ei ole seaduses reguleeritud, kuidas peaks avalikus sektoris toimima juhul, kui ühinevad mitu asutust, kus ühes või kõikides on sõlmitud kollektiivleping. Erasektoris on see aspekt reguleeritud kollektiivlepingu seaduses, mille kohaselt ettevõtte või selle organisatsiooniliselt iseseisva osa üleminekul ühelt isikult teisele läheb kollektiivleping üle ettevõtte omandajale. Praktikas on tekitanud probleeme olukorrad, kus ühinenud on asutused, millest osades on sõlmitud kollektiivlepingud ja osades mitte.

*Meil ühinesid mitu asutust, kes olid iseseisvad või juriidilised isikud. Osadel olid kollektiivlepingud ja osadel ei olnud. Ja kohe asutuse loomise alguses ju ei tormatud kohe sõlmima kollektiivlepingut kõigile, et ei olnud ju veel väljakujunenud partnerid ja näiteks personaliarvestuse poole pealt tekkis täiesti idiootne seis, kus niikaua, kui uut lepingut ei olnud sõlmitud, kehtib vana. Ja siis meil on ütleme viis inimest, kellele kõigile kehtib erinev kollektiivleping. Ühel arvutad puhkusetasusid ühe kollektiivlepingu järgi, teisel arvutad teise järgi, kolmandale kolmanda järgi. Kehtetuks ka [kollektiivlepingut] tunnistada ei saa, mitte midagi teha ei saa. Sest sul on ainus võimalus, kas vana jätkub nendel inimestele, kes tol hetkel [töötavad] või siis sa sõlmid uue... Ja rohkem võimalusi ei olegi üldse. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

Tekivad küsimused, kas ja millised kollektiivlepingud ning kellele peaksid sel juhul kehtima ning kas ainsaks võimaluseks sellisel juhul on uue, ühtse kollektiivlepingu sõlmimine või siis alternatiivina kõikide töötajate esindajatega kollektiivlepingute lõpetamine. Ametiühingute keskliidu arvates oleks sel juhul korrektne kohaldada kõikidele kõige soodsamat kollektiivlepingut, kuid siin on tegelikkuses seadus mitmeti tõlgendatav. Kollektiivlepingute seaduse kohaselt kohaldatakse töötajale laienevate erinevate kollektiivlepingute sätete vastuolu korral sätet, mis on töötaja jaoks soodsam. Küll aga on reguleerimata olukord, millest lähtuda eespool kirjeldatud juhul.



Samuti on tekitanud probleeme olukord, kus ametiühing on asutuses lõpetanud tegevuse või usaldusisik lahkunud, kuid teist usaldusisikut ei ole (veel) valitud. Praktikas on tõusetunud küsimus, kas sel juhul peaks kollektiivleping igal juhul lõppema ning kas ja millistel tingimustel võiks see kehtima jääda. Samuti on hinnatud, et sellisel olukorras ei tohiks probleemi olla kuivõrd lepingu ühe osapoolte puudumisel ei saaks leping kehtida. Siiski tekitab probleeme see, et selliste situatsioonide lahenduste osas regulatsioon puudub.

*Meil on näide olemas. Asutuses meil oli ametiühing, oli kollektiivleping ja seal kadus ametiühing ära. Ma ei tea, kuidas nüüd tööandja sellesse peab suhtuma, kas ta peab seda kollektiivlepingut edasi järgima või mitte. (liidud, keskliidud)*

*No aga siis [kui üks lepingu osapool peaks kaduma] ei ole kellelegi tööandjal neid tingimusi nõ siis.... vaja rakendada. Siis tööandja ise otsustab, et et saate nii palju ja olge õnnelikud, et üldse midagi saata ja... ukse taga on järjekord ja kui ei meeldi, siis astuge välja ja... (...) No sellisel juhul ma ei näe ju ühesõnaga lepingu... olemust sellepärast, et lepingut kui sellist ei ole võimalik täita kui ei ole lepingu pooli. (liidud, keskliidud)*

**Tabel 15. Arvamused ja praktika kollektiivlepingute kehtivusaja kohta töösuhete osapoolte, töösuhete reguleerimise tüübi ja asutuse suuruse lõikes.**

	Töösuhete reguleerimise alus							Töötajate arv						
	ATS			TLS				5-29			30 ja enam			
	TA	AÜ	AÜ/ TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI	TA	TUI	AÜ/ TUI	TA	AÜ	TUI	AÜ/ TUI
Kollektiivlepingute kehtivusaeg on 1 aasta seoses asutuse eelarve või seaduste ja majandusliku olukorra kiire muutumisega	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Kollektiivlepingute kehtivusaeg on 1 aasta, sest tööandja ei ole nõus võtma pikemaajalisi kohustusi	X			X		X	X				X		X	X
Kollektiivleping või osa sellest tuleks stabiilsuse tagamiseks sõlmida pikemaks perioodiks kui 1 aasta			X	X	X	X	X			X	X	X	X	X

*Märkus: Tabelis on märgitud intervjuudes välja toodud aspektid analüüsitava teema kohta erinevate intervjuude lõikes. Tabel ei näita, kas üks või teine sihtrühm peab mainitud aspekti olulisemaks kui teised. Seega ei tähenda X puudumine, et praktikat antud sihtrühma seas Eestis ei esine, vaid seda, et analüüsitud juhtumite puhul ei toodud seda välja.*

#### 4.2.5 Lepingute muutmine ja uuendamine

- Kas lepingu muutmise regulatsioon peaks olema erinev võrreldes sõlmimise regulatsiooniga;
- kas lepingu pooltel on kohustus asuda lepingu muutmise läbirääkimistesse;
- kas ja miks peaks olema ajaline piirang muutmise läbirääkimiste kestuse kohta;
- kas ja miks peaks olema ajaline piirang uute lepingu muudatuste algatamiseks;

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

- kas regulatsioon lepingu muutmise kohta on vajalik;
- mis probleemid on olnud seoses lepingute muutmise regulatsiooniga, mis on nende probleemide põhjused ja tagajärjed?

Nendele küsimustele vastamiseks intervjueriti üksnes neid tööandjaid ja töötajate esindajaid, kes on kollektiivlepingu muutmise oma praktikas kokku puutunud.

Kollektiivlepingu seaduses on muutmisprotsess reguleeritud üldiselt sätestades, et kollektiivlepingut täiendatakse ja muudetakse kollektiivlepingus ettenähtud korras. Kui nimetatud korda ei ole kindlaks määratud, siis muudetakse või täiendatakse kollektiivlepingut seaduses sätestatud korras. Konkreetseid probleeme seoses lepingute muutmise regulatsiooniga intervjuudes välja ei toodud.

Praktikas eristavad intervjueritud kahte muutmise olukorda: teatud tingimuste muutmine kollektiivlepingu kehtivusajal või lepingu uuendamine eelneva lõppemisel. Kuigi viimane ei ole seaduse sõnastuse kohaselt muutmine, vaid uue lepingu sõlmimine, käsitletakse seda asutustes üldjuhul siiski muutmisenä, kuivõrd aluseks võetakse vana kokkulepe. Seetõttu on selles peatükis mõlemat aspekti käsitletud.

Kehtivusajal lepingu muutmise kokku puutunud vähesed osapooled ning neil juhtudel tuli muutmise ettepanek pigem asutuse juhilt, kelle majanduslik olukord enam ei võimaldanud lepinguga võetud kohustusi täita. Sellistel juhtudel on töötajate esindajad mõistnud olukorra tõsidust ning üldjuhul muudatusettepanekutega nõustunud. Lepingu uuendamine eelneva lõppemisel on tavapärane situatsioon ning see leiab aset perioodiliselt.

*See [lepingu muutmine kehtivusajal] tuli sellest, et kuna see konkreetne projekt pidi ka järgmisel aastal edasi minema, niisugune oli lubadus, siis see omavalitsus tõstis töötajate palka 8% jaanuari kuus ja veebruariks selgus, et see projekt on lõpetatud. Et selle projektiga raha enam ei saa ja omavalitsuse eelarve oli omadega üsna nigelas seisus ja veebruaris kirjutasime alla uue lepingu, siis selle miinus 8% palga vähendamise osas. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Kui meil oli see masu ja kui me pidime need palgata puhkuse päevad [võtma] ja lisatasud [ära jätma] ja me rääkisime enne ametiühinguga läbi. Raske oli üldse seda otsust juhtkonnal teha, et kuidas on, et kas me vähendame seda tasu veel rohkem ja tasuta päevi ei tee või... Aga siis ametiühing ka rääkis seal läbi ja arutas, et inimesed on rohkem sellega nõus, et andke vabu päevi, aga ärge võtke [töö]tasu vähemaks. Aga siis leidsime kompromissi, et meil oli kaks vaba päeva ja siis mingi väike protsent seda tasu vähendasime. Nii et noh vaat see asi oli ja siis tuli meil eksle kirjutada sinna [kollektiivlepingusse]. (30 ja enam töötajat, ATS, tööandja)*

Kehtivusajal lepingu muutmise kokkupuutunud asutused fikseerisid uued tingimused enamasti kirjalikult kollektiivlepingus, mõnel juhul lepidi lepingu sätete rakendamise peatumises kokku suuliselt ning kollektiivlepingut ei muudetud.

*Kui see eelarve muudatused ja kärped olid siin majanduskriisi väga raskel ajal, siis me peatasime prillitoetuste maksmise ja me peatasime ta vist poole aasta pealt. Siis me leppisime ametiühinguga kokku, ütlesime niimoodi, et me praegu ei maksa. See oligi eelmise aasta kevad-talvel vist. Et me veel kevadeni maksime, aga alates sügisest, siis me ütlesime, et kõik saavad oma tšekid tuua ja ma maksime need selle aasta alguses nüüd välja. Ses mõttes me nüüd nagu ühe sätte peatasime ja teatasime selle, no ütleme et rääkisin selle ametiühinguga läbi ja rääkisime ka inimestega ja ütlesime, et te saate, aga natukene hiljem. Et see tulenes lihtsalt nendest rahalistest vahenditest. (...) See oli suuline kokkulepe. (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

Majanduslikult raskes olukorras kollektiivlepingut kehtivusajal muutnud asutuste ja ametiühingute esindajad tunnistasid, et läbirääkimisvõimalusi oli antud olukorras vähe – töötajate esindajale anti valida, kas võtta teatud osa soodustustest kollektiivlepingust välja või asuda töötajaid koondama. Töökohtade säilitamise huvides valiti esimene variant, kuigi pikaajaliselt on see ebaotstarbekas (kord ära võetud punktide lisamine tulevikus kollektiivlepingusse on märksa keerulisem, kuna tööandjatel püsib kriis veel ilmselt pikka aega meeles) ning annab tugeva tagasilöögi kollektiivsete töösuhete arengule selles asutuses (töötajad pettuvad ametiühingu tegevuses ning see mõjutab otseselt ametiühinguliikmelisust).

*Jah nii oligi [et ametiühingu esindajale deklareeriti, et nüüd on olukord selline, meil pole raha ja peame kollektiivlepingut muutma]. (...) **Ja nemad olid siis rahul sellega?** No mis nad rahul aga... Mis neil teha oli...? (30 ja enam töötajat, TLS, tööandja)*

*Ega seal suurt läbirääkimisruumi ei olnud. (...) Loomulikult olid kõik [töötajad] väga nõrduinud, aga vist jah eriti lootust ei olnud [teistsuguse lahenduse leidmiseks]. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Me ei lähe ju selleks, et rusikaga vastu rinda lüüa ja öelda, et meil on kollektiivleping ja kui nüüd tööandja ütleb et noh meil on eksju masu olukord, et me peame seda kollektiivlepingut rangelt eksju täitma. (Liidud, keskliidud)*

Kollektiivlepingu kehtivuse lõppemisel on lepingu uuendamise praktika erinev: kord algatab selle asutuse kord töötajate esindaja või siis sünnib see mõlema poole poolt ühiselt. Mõned töötajate esindajad koguvad uuendamise ettepanekuid jooksvalt töötajatega suhtlemise käigus, teised arutavad neid kitsamas aktiivselt kaasa mõtleivate töötajate ringis ning kolmandad korraldavad selleks koosoleku. Mõnel juhul aga töötajaid eriti ei kaasata, tuues põhjenduseks nende üldise leige suhtumise kollektiivlepingutesse või passiivsuse üldiste teemade arutamisel.

*[Kollektiivleping on] aastase tähtajaga, siis loomulikult hakkasime meie juba... ütleva ja, noh ikka tööandja täpselt samamoodi hakkas vaatama, et lõpeb leping, et peaks nagu arutama neid punkte, et mis sinna sisse saab ja mida ei saa, et kas jätkame vanaviisi või niimoodi, et... eks see mõlema poolne on nii... (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

*Noh siin tuleb ka öelda, et ega asutuse tööd reguleerivad dokumendid inimestel ei ole peas. Teatakse, et see on vastu võetud, see kusagil on see dokument.... Et loota nüüd, et kõikidel on otsekohe kuklast ja mälust võtta, et kuidas me selle eelmise lepingu sõlmisime, et seda ma juhina ei loodagi ja ma olen tõepoolest teinud alati kirjaliku väikese pöördumise. Et soovin lepingu ühe allakirjutanud osapoolena algatada lepingu muutmist selle ja selle punkti alusel. Need on siin kõik läbi aegade meil olemas. Ja saadan selle tegelikult meili teel siis alla ja ütlen, et palun vaadake, tutvuge nüüd, otsige kollektiivleping välja ja olen ka tegelikult siis informeerinud selles oma väikses kirjas, et mis asjus oleks vaja leping läbi vaadata. Ja siis me tegelikult oleme üldiselt tulnud kogu kollektiiviga kokku. (...) Ja üldiselt siiski mina kui enamasti algatanud poolena kannan siis ette, mis probleem on, mis muutused on seadusandluses ja kuidas me siis nüüd teeme? Kusjuures on arutelusid, mitte ei ole nii, et kõigega ollakse nõus – direktor nüüd nii ütleb ja nii jääb. (5-29 töötajat, TLS, tööandja)*

*Aga enamus [uusij] asju (...) tekivad meil elust enesest. Selles mõttes, et mis aasta jooksul on tekkinud sellised vaidlus[kohad], probleemid. Inimesed helistavad ja ütlevad, et mul oli selline probleem, näiteks paar asja, mis tekitasid meil väga suurt vaidlust eelmise kollektiivlepingu juures, olid elust enesest näited. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

*Mina ju kollektiivilt küsisin ettepanekuid, et mis nende meelest peaks kollektiivlepingus olema ja [palusin,] et mulle mõtteid-ettepanekuid saadetak. No selle koha pealt on jälle niiviisi, et on mõned aktiivsed [on], kes esitavad ettepanekuid aga üldiselt... Ma ei tea, kas on meie asutuse puhul või [üldiselt,] aga see on vist üldse, et ollakse küllalt passiivsed, et see on jälle see, et tabatakse ära, et keegi niiviisi teeb [töö ise] ära. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

Töötajate esindaja vähene initsiatiiv kollektiivlepingu uuendamisel on mitmetel juhtudel probleemiks. Seda tunnistavad ka nende asutuste töötajate esindajad ise.

*Selle ametiühinguga on tegelikult nii, jah, et siin praegu kah vaadates neid asju üle, et see ametiühingu teema on olnud täpselt viimasel [ajal Kui elu on hea ja kõik on korras. siis paberimajandus jääb soiku, need kollektiivlepingud jäävad soiku, me saame hästi läbi, kõik nagu toimib ja siis ei, siis jääb see asi tahaplaanile, siis kui mingi konflikt tuleb õhku, mingi jama on, siis otsitakse need paberid välja ja siis hakatakse tõmblema, et see on ilmselt igal pool nii. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing)*

*See nii-öelda kollektiivleping, mida me siin suure hurraaga hakkasime küll omal ajal tegema, siis see on ikkagi põhimõtteliselt jäänud niisugusele noh rohkem nagu taustapaberiks kui reaalseks selliseks kollektiivlepinguks ja meil ei ole ta sellepärast kinnitatud ka Sotsiaalministeeriumis üldse, et meil oli asutuse juhi vahetus ja siis no... ühesõnaga jäi kuidagi see niimoodi uue... noh, kollektiivlepingus oli niimoodi kirjas, et kui seda ümber ei allkirjastata, siis see pikeneb automaatselt eks. Aga et, ma arvan, et võibolla ma olen ka ise natukene selles suhtes hooletu olnud, et oleks pidanud kohusetundlikumalt seda asja [ajama], aga me ei ole selles [osas] asutuse juhiga nagu kõiki neid punkte uuesti üle vaadanud ja allkirjastanud selliselt. Et see jookseb nagu natukene rohkem nagu fiktiivsena, see kollektiivleping meil. (5-29 töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

Peamised probleemid lepingu muutmisel on samasugused nagu sõlmimisel – eelkõige asutuse juhi või esindaja soovimatus kollektiivlepingut muuta.

Intervjueeritud osapoolte arvates sarnaneb lepingu muutmise või uuendamise protsess üldjoontes lepingu esmakordse sõlmimisega ning neid kaht võiks seaduses reguleerida sarnaselt. Seega peaks muutmise protsessi juures osapooled olema kohustatud alustama läbirääkimisi ja järgima protsessi (sh selle kestust) sarnaselt esmakordse lepingu sõlmimisega. Seda arvamust jagavad nii asutused, kus kollektiivlepingut on kehtivusaajal muudetud kui need, kus selline praktika puudub. Samuti ametiühingute liidud ja keskliidud. Ajalise piirangu seadmist kollektiivlepingu muutmisele ei peeta otstarbekaks, kuivõrd muutmine algatatakse reeglina siiski juhul, kui selleks on olemas vajadus. Pikemalt on kollektiivlepingute sõlmimise ja läbirääkimiste protsessi käsitletud peatükis 4.1.

*Muutmise protsess jah minu meelest, ikkagi ainult vastavalt vajadusele ja vastavalt sellele, tähendab muutunud tingimustele. Kui ikka mõned tingimused, mille alusel, me oleme kirjutanud selle lepingu, need tingimused radikaalselt muutuvad. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing/usaldusisik)*

*Iseenesest see vabadus läbi rääkida on ju tegelikult absoluutne. Ma ei saa jällegi aru, milles see eraldi regulatsiooni lisandväärtus on. Ja kui see regulatsioon saab olema erinev mingist muust asjast, siis see tekitab ju ainult segadust. Kui ma võin igal hetkel algatada lepingu läbi rääkimisi, võin ma igal hetkel teha muudatusi lepingusse, ettepanekuid, muuta lepingut, see vabadus on mul nagu nii olemas. (liidud, keskliidud)*

*Siin on küll otstarbekuse printsiip, kui ikka on vaja siis tuleb teha. Ja see on ka eeldus selleks, et järgmine leping saaks olla nõ siis juba seda arvestav või seda siis välistav. Sest ega mingi lepingu sõlmimise ajal võib olla majandus- või ka teatud õiguskeskkond ka natuke teine, vahepeal on muudetud seadusi või või mis iganes... et neid tuleb arvestada (...) et on teatud tingimuste saabumisel on otstarbekas et see on... ja see võiks olla küll seadusandlikus regulatsioonis sees, et... muudatuste juurde või muudatuste sisseviimise juurde tullakse üldistel alustel, aga poolte tahtel ja siis nõ üldregulatsiooni alusel. (liidud, keskliidud)*

Ühe ametiühingute liidu ettepanekul võiks regulatsioonis olla märgitud ka see, millal alustatakse uusi läbirääkimisi – seda nii uute läbirääkimiste alustamise kui ka muutmise alustamise kohta.

*Tähendab meil praegusel juhul on ta niiviisi olemas, et kollektiivleping reguleerib, et millal alustatakse uusi läbirääkimisi. Et noh, see oleks võibolla üks kui te küsite, et mis võiks olla...et võiks nagu seadusesse tuua sisse ühe punktina juurde...et võiks ära näidata ka kollektiivlepingu siis läbirääkimiste või muutmiste alustamise kui seda on vaja. (liidud, keskliidud)*

Lepingute muutmise ja uuendamise puhul ei ole intervjuude põhjal võimalik tuua välja erisusi asutuse suuruse või töötajate töösuhete regulatsiooni alusel, pigem tekkisid erisused isiksuste pinnalt. Lepingute muutmist selle kehtivuse ajal algatab tavaliselt tööandja, seevastu lepingu uuendamise korral, selle kehtivusaja lõppedes, on praktika erinev: kord algatab selle tööandja, kord töötajate esindaja või siis sünnib see mõlema poole poolt ühiselt.

#### **4.2.6 Kollektiivlepingute riiklik järelevalve ja laiendatud lepingute täitmise kontrollimine**

- Millised on poolte ootused – miks, kuidas, millistel teemadel peaks toimima riiklik järelevalve;
- kuidas peaks toimuma laiendatud lepingute täitmise kontrollimine?

Kollektiivlepingu seaduse kohaselt kontrollivad lepingu täitmist poolte volitatud esindajad ning riiklikku järelevalvet teostab Tööinspeksioon. Reaalselt Tööinspeksioon täna avalikus sektoris kollektiivlepingute läbirääkimiste ja sõlmimise üle järelevalvet ei teosta ning probleemide esinemisel pöörduakse reeglina kohtu (ATSi alusel töötavad asutused) või riikliku lepitaja poole. Enamik intervjuueeritustest ei ole Tööinspeksiooniga kollektiivlepingute kontekstis kokku puutunud. Üksikud pöördudajad, ei ole sealt loodetud abi saanud ning on Tööinspeksiooni töös pettunud.

*Mina olen ühe korra kirjutanud tööinspeksioonile, kes teostab järelevalvet /.../ ja ma sain sealt vastuse, et tööinspeksioon riigiasutuste üle järelevalvet ei teosta. Kõik, punkt, nägemist! Mis oli nii kummastav vastus, et ma ikka kohe mitu korda lugesin ja mõtlesin, et huvitav, kas ma peaksin nüüd kirjutama uuesti ja juhtima tähelepanu erinevatele seadustele ja neile mingi õppevahendi koostama, et nad saaksid aru, et mis nende pädevus on. Aga tookord vist lahenes mul see probleem kuidagi ära, aga see vastus oli küll selline, mis mul tööinspeksiooni vastu küll igasuguse usalduse ära võttis. (30 ja enam töötajat, ATS, ametiühing)*

Enamik intervjuueeritustest ei pea riiklikku järelevalvet vajalikuks, üksikutel juhtudel arvati, et mingi kontroll siiski võiks olla. Enamasti ollakse arvamusel, et vaidluste korral on loodud piisavalt võimalusi nende lahendamiseks kolmandate osapoolte (riiklik lepitaja, töövaidluskomisjon, kohus) vahendusel. Väheste õiguslaste teadmiste ja lepingute sõlmimise kogemusega asutuste ja töötajate esindajad tõid välja, et

kollektiivlepingu kandmisel kollektiivlepingute andmekogusse võiks sotsiaalministeerium lepingu ka sisuliselt üle vaadata. Siiski peaksid osapooled üldise arvamuse kohaselt lepingu korrektsuse (seadustega kooskõla) ise või juristi abi kasutades tagama. Kuivõrd lepingu või mõne selles sisalduva punkti vastuolu korral seadusega on see niikuinii tühine, siis tõusetub probleeme vaid juhul, kui neist õigustühistest punktidest kinni peetakse.

*Ei noh vot see, et kollektiivlepingus on reguleeritud, et kummagi poolel on kohustus lepingu täitmist jälgida ja kui ei ole ükskõik kumb pool midagi täitnud, siis on õigus küsimus või vaidlus tõstatada ja kasvõi lõpuks [minna] kas mingisse töövaidluskomisjoni või millenigi välja. See on ikka sisemine kahe poole asi. Kui kaks osapoolt on sõlminud lepingu, ma ei arva, et kolmas osapool peaks kuskilt veel seda kontrollima. Kui tekibki vaidlus, kohtuvaidlus või mis iganes, selleks on vastavad organid ju olemas. (30 ja enam töötajat, TLS, ametiühing)*

*Täitmise üle ma arvan, et seal ei saa [järelevalvet teostada]. Pigem on küsimus selles, et kui nüüd lepingud kantakse registrisse, et kas siis peaks olema mingi kontroll selle üle, et kas on kokku lepitud nõ adekvaatselt. Järsku lepivad [pooled] kollektiivlepingus kokku miinimumpalgast madalama määra või teevad mingeid muid hullusi. Et selles mõttes võib-olla registreerimise hetkel võiks [olla kontroll], et kui nad seal registris juba on. Teisest küljest jälle, kui mõelda riigi kapatsiteedi peale ja selle peale, et kui see on lihtsalt nõ selline pisteline kontroll ja mis siis, kui selgub, et on valesti kokku lepitud ja selgub, et see on hiljem. Niikuinii on ta õigustühine kui ta on seadusega vastuolus. Ma arvan, et riik ei jaksa seda teha. Isegi kui see nagu mingis mõttes võib olla oleks vajalik et ma pigem loodaks sellele, et kui see on ikka väga jama kokkulepe, väga jamad töösuhed, siis see organisatsioon ei püsi niikuinii pikka aega. Ja teisest küljest, et lõpuks kõik need jamad asjad jõuavad konkreetsetel individuaalsetel töövaidlustel või teemadeni ja hea kui riik sinnagi suudaks sekkuda. Kõik töötingimuste ja –ohutuse jne. (30 ja enam töötajat, TLS, töandja)*

Välja on toodud ka seda, et kollektiivlepingute järelvalve oleks vajalik, kuigi seda praktikas korraldada oleks keeruline. Sellest tulenevalt võiks järelvalve funktsiooni täita mõni muu asutus kui tööinspeksioon, kellel täna vastav kohustus puudub.

*/.../ma kuidagiviisi ei kujuta ette, kuidas Tööinspeksioon saab hakata kontrollima lepingu sõlmimist, et minul on see lepingu sõlmimise vabadus, mul on see juristi pilk nagu ees. Mina ei kujuta seda regulatsiooni. Muidugi see võiks olla, väga hea, kui oleks võimalik pöörduda Tööinspeksiooni ja öelda, et näete, et ma juba... venitab ja venitab ja venitab ja inspeksioon võiks vaadata, kas on tõesti tegemist venitamisega. Minule see väga meeldiks. (liidud, keskliidud)*

*/.../ma arvan et riigiasutustel oleks ikkagi vaja sellist sellist institutsiooni, kelle poole ka oleks õigus pöörduda mis puudutab töötervishoidu, töötingimusi nii noh kõike muud selle hulgas ka siis kui on vajadus ka kollektiivlepingud. Et noh siin suurem vajadus on selle vahekohtu järele. (liidud, keskliidud)*

*Ja me oleme ikka edasi seda meelt, et et riikliku järelvalve peab olema teostatav või delegeeritakse seda siis suuremas mahus nüüd riiklikule lepitajale, siis muutub ka muidugi lepitaja funktsioon ja tema nõ ettekirjutuste kohustuslikkus ja tekiks juba nagu töökohtu variant, mida me oleme ka välja pakkunud (liidud, keskliidud)*

Laiendatud lepingute täitmise kontrollimist käsitleti antud uuringu raames ametiühingute liitude ja keskliitude tasandil. Kuna laiendatud lepingute praktika puudub ei osanud intervjuueeritavad antud teemat täpsemalt käsitleda. Ühel juhul toodi välja, et laiendatud lepingute täitmise kontrollimine võiks praktikas osutada probleemiks, kuna tekib küsimus, kes peaks sel juhul kontrolli teostama. Ühelt poolt võiksid seda

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

teha lepingu osapooled, kuid neil puudub selleks aja- ja inimressurss ning samuti puudub osapooltel taoliseks kontrolliks õiguslik alus. Tulenevalt nimetatud probleemidest peaks laiendatud lepingute tingimuste täitmise kontrollimine olema siiski riigi ülesanne (näiteks Tööinspeksioon), kellel on vajalikud ressursid ja õiguslik alus kontrolliks.

*Ma ütlen, et nii palju kui meiega liitudel on tagasisidet on põhiliselt just see, et tööandjad ei ole rahul sellega, et riik ei kontrolli laiendatud lepingut. See on jälle selline ettekääne, et miks meie peame sõlmima kokkuleppeid, et meie neid täidame, aga kõrval on siis need, kes turgu solgivad ja dumpingut teevad. See kehtestatud töötingimuste täitmise kontroll, see peab olema kindlasti riigi oluline ülesanne. (liidud, keskliidud)*

## 5 Kollektiivsed töötülid, kollektiivsete töötülide lahendamine, riiklik lepitamine

Hiljutisi kollektiivse töötüli lepitamise juhtumeid asutuste tasandil on väga vähe ning varasemate juhtumite meenutamine ei pruugi anda analüüsiks piisavat detailsust. Seetõttu on kollektiivsete töötülide lahendamise küsimusi uuritud ametiühingute liitude ja keskliitude intervjuudes, arvestades nende seniseid kogemusi töötülide lahendamisel. Ka ametiühingute rolli analüüsimise juures töötülide lahendamisel on välja toodud, et üksnes üksikud asutused on kokku puutunud kollektiivsete töötülidega ning nende osas on lahendusi otsitud kas asutuse siseselt või ei ole veel töötüli menetlemiseks vastavate institutsioonide poole pöördutud (vt ka osa 3.3 eespool). Seetõttu ei ole asutuste töötüli menetlemise praktikaid põhjalikumalt käesoleva uuringu raames analüüsitud. Oluline on allpool oleva analüüsi lugemisel silmas pidada ka seda, et käsitletud on üksnes ametiühingute liitude ja keskliitude arvamusi kuivõrd Eestis puuduvad tööandjate liidud riigi- ja KOV asutustes ning Tööandjate Keskliit esindab üksikuid riigi- ja KOV asutuste hulka kuuluvaid asutusi.

### 5.1 Huvikonflikt ja õiguskonflikt

Olenevalt selles, millest töösuhete osapoolte vaheline töötüli esile kerkib eristatakse omavahel kahte tüüpi töötülisid:

- Huvikonflikt – töötüli tõusetub läbirääkimistel kokkuleppele mitte jõudmisest;
- õiguskonflikt – töötüli tõusetub lepinguliste kohustuste (kollektiivlepingu) mitte täitmisest.

Vastavalt kollektiivse töötüli lepitaja põhimäärusele<sup>27</sup>, pöördutakse riikliku lepitaja poole olukorras, kus eelnevad omavahelised läbirääkimised pole tulemusi andnud (huvikonflikt). Õiguskonflikti lahendamiseks võib pöörduda töövaidluskomisjoni või kohtusse.

Kuivõrd kollektiivseid töötülisid on riigi- ja KOV asutustes esinenud vähe ning asutuste tasandil (tööandjad, töötajate esindajad) ei ole töötüli menetlemist detailsemalt avatud, ei ole eraldi uuritud seda kuidas eristatakse huvi- ja õiguskonflikti ning nende menetlemise erinevaid viise või ka seda, millest asutuste konfliktid tõusetuvad. Kollektiivse töötüli lahendamist riikliku lepitaja juures ning sellega seonduvaid probleeme on analüüsitud detailsemalt allpool (vt osa 5.3). Käesolevas peatükis on käsitletud probleeme, mis tulenevad õiguskonflikti lahendamisest selleks ette nähtud institutsioonide juures.

Seoses töövaidluskomisjoni töötüli menetlemisega on oluline silmas pidada, et seal lahendatavatele nõuetele on seatud lagi 10 000 eurot<sup>28</sup>. Kui esitatav nõue ületab nimetatud piirangut, on võimalik pöörduda kohtusse või alandada rahalist nõuet, et see mahuks töövaidluskomisjoni käsitletavate nõuete piiridesse. Siiski, nagu ka intervjuud on välja toonud (vt osa 3.3), ei pöörduta tihti töövaidluste korral

<sup>27</sup> Kollektiivse töötüli lepitaja põhimäärus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/834509>

<sup>28</sup> Individuaalse töötüli lahendamise seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062011005>



vastavate institutsioonide poole. Eelkõige proovitakse tülide lahendamisele leida teisi viise ning alles seejärel pööratakse väliste institutsioonide poole.

*Noh, mõned ikka on [töötülid seoses kollektiivlepingute mittetäitmisega], aga mitte palju. Mitte palju, sellepärast, et kollektiivlepingud ju, nii nagu me päris alguses ju alustasime, et ega meil need niisuguseid põhjapanevaid asju ei reguleeri, et tehakse ikkagi niisuguseid lepinguid, mida üldjuhul tööandjad on ka võimelised täitma ja nende puhul nagu niisuguseid suuri tülisid ei tule. Ainuke lugu, kui on pandud tõesti need õppetundide arvud niimoodi konkreetselt kirja, siis on täistööaeg. Kui seda hakatakse muutama, siis tulevad, jah, töövaidlused, aga töövaidluskomisjonini ametlikult kollektiivlepingul põhinevaid vaidlusi mina ei tea. Oleme siin saanud siis keskliidu tasemel, meie liidu tasemel hakkama. (liidud, keskliidud)*

*Noh, esimene on see, et kui on nt sektori haldusalas olev kollektiivleping, siis kaebavad kõigepealt siia, mulle. Noh, mina siis käin kohal või katsun pooli rahustada läbi telefoni või siis faksi või meili teel, kui see ei anna, siis käin kohal ja kui see ka ei anna tulemust (...) nüüd me aitame vormistada juriidiliselt korrektse pöördumise, et kas siis töövaidluskomisjoni kui on nõ üksikisikute tasandile nagu see või saab siis liita nende üksikute nõ isikute suhtes ebaõiglast käitumist üldtervikuks. Ja sealt edasi siis nõ, noh, kasutame kohtu võimalust. (liidud, keskliidud)*

*Aga kohtusse tähendab meie nagu kohtusse kollektiivlepingute täitmisega kohtusse pöördunud ei ole. (liidud, keskliidud)*

Varem on välja toodud, et ka kohtu poole pöördumist töövaidluse lahendamiseks piirab asjaolu, et see on märksa kulukam ja aeganõudvam kui töövaidluskomisjoni menetlus<sup>29</sup>. Nagu ka ühes intervjuus on välja toodud:

*.../ja nüüd on järgmine moment see eksju, et kohtukulud... inimene kaalub kõigepealt järele, kui palju need kohtukulud maksma lähevad ...mis ma sellega võidan, kas ma säilitan üldse töökoha, ja sealt edasi on see, et väga paljud asjad jäävad ju üldse lahenduseta eksju. (liidud, keskliidud)*

Probleemina on välja toodud see, et kuivõrd riiklik lepitaja käsitleb huvikonflikte, on õiguskonfliktide lahendamine piiratud kohtu ja töövaidluskomisjoniga. Seoses sellega on ühes intervjuus viidatud, et õiguskonflikti menetlemise keskkond vajab moderniseerimist.

*Ja see, et kas ja kus see [töötüli lahendamine] peaks olema.. noh... lepitaja ütleb ka, et põhimõtteliselt mina tegelen ainult sellega, et kui on läbirääkimiste nõ periood, täitmise perioodil ma võin ka jälle läbi lugeda ja soovitada, et leppige uuesti kokku ja... ja siis me oleme jälle arvanud, et võiks olla see töökohtu variant, mis on operatiivsem, kiirem, ja ka odavam, aga noh seda ei taheta jälle meie juriidilisse keskkonda tekitada seda keha. Noh, tekiks nagu mingi... isegi töövaidluskomisjonide suhtes on öeldud, et nad on tegelikult põhiseadusvastased nagu nõ moodustised, milleks nad ka on, õiguskeskkonda nõ analüüsinud inimesed ütlevad, et et peaks olema siis ainult jah nõ kohtuvaidlused ja kogu moos. Aga kuivõrd nad olemas on ja toimivad ja lausa kinni ei ole pandud, siis võiksid olla nende tegutsemisprintsipiidid konkreetsemalt paika pandud ja mitte lähtuda sellest, et kui nad moodustusid 15, 18 mis iganes aastat tagasi, et siis oli ka töökeskkond oli ju hoopis teine, maailm oli teine (liidud, keskliidud)*

<sup>29</sup> Vt ka Osila, L., Karu, M. (2010) Estonia: Individual disputes at the workplace – alternative dispute resolution. European Industrial Relations Observatory On-line.

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/ee0910039q.htm>

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

Lisaks moderniseerimise vajadusele on ühe probleemina viidatud ka töövaidluskomisjonide otsuste jõule. Seetõttu on viidatud, et töövaidluskomisjon võiks olla töökohtu üks osa.

*/.../ka need töövaidluskomisjonid võiksid olla täpselt samuti selle töökohtu nagu üks osa. Et siin on ka, et töövaidluskomisjon, ok, teeb ettekirjutuse, aga kui tööandja seda ikka ei tule välja võtma, ei täida ja ja tehakse ettekirjutus, et käitub pahasti, no mis siis noh. Ta maksab isegi selle trahvi ära, aga ikkagi nõ ei ole tal seda jõudu. Aga kui teda lausa kohtuks muuta, noh siis ta üks kohtu osa juba (liidud, keskliidud)*

## 5.2 Huvikonflikti lahendamine

Selleks, et analüüsida, milline peaks olema huvikonflikti menetlemise protsess intervjueritavate nägemuses, on püstitatud järgmised küsimused:

- Millistest etappidest peaks huvikonflikti menetlemine koosnema, sh mis on erinevate etappide võimalused ja roll;
- kuna, millistel tingimustel peaks olema õigus, võimalus, kohustus pöörduda enne viimast astet veel kuhugi või peaks töötüli pooltel, näiteks, töötüli pingete mahavõtmiseks, igal hetkel olema võimalik pöörduda viimase astme poole;
- kui peaks siiski olema mingi vahelüli, siis milline ta peaks olema, kus ta peaks paiknema, millised õigused ja kohustused tal peaksid olema;
- millal, millistel tingimustel peaks tekkima võimalus ja õigus saada enne viimasesse astmesse pöördumist eelkonsultatsiooni/nõu töötüli ennetamiseks ja omavaheliseks lahendamiseks vahepealsetelt astmetelt?

Töötüli menetlemise etappide analüüsimiseks paluti intervjuudes ametiühingute liitude ja ametiühingute ning tööandjate keskliitudega välja tuua, milline peaks olema töötüli menetlemise protsess olukorras, kus osapooled omavahelisel läbirääkimisel kokkuleppele ei jõua. Riikliku lepitaja poole pöördumine on nõ viimane aste töötüli lahendamiseks. Ka intervjuudes on viidatud, et riikliku lepitaja poole pöördutakse alles siis, kui soovitakse rakendada sanktsioone kokkuleppele mitte jõudmise eest või korraldada aktsioone, milleks tekib õigus alles peale lepitusmenetluse läbimist.

*Selles mõttes lepitusprotseduur on vältimatu või vajalik ainult ühel juhul, siis kui pool tahab sanktsioone kohaldada või tahab aktsioone korraldada. Kui seda teemat ei ole, siis võib-olla ka lepitaja juurde mitte minna. (liidud, keskliidud)*

*/.../ega meie eesmärk ei ole ju streikida... streik on üks vahend ja viimane vahend, mis seda teha ja protestiaktiooni ja nii edasi aga me püüame ikkagi läbirääkimistel saavutada tulemusi ja me oleme saavutanud ka (liidud, keskliidud)*

Intervjueritavatel paluti välja tuua erinevad etapid, mis võiksid töötüli menetlemisel võimalikud olla enne riikliku lepitaja poole pöördumist. Intervjuudest välja joonistunud menetlemise protsess on toodud joonisel 17.



### Joonis 17. Kollektiivse töötüli lepitamise etapid intervjuude põhjal

Võimalikeks etappideks enne riikliku lepitaja poole pöördumist pakutakse esimeses järjekorras asutuse siseselt tüli lahendamist. Siinjuures on oluline ka nõu küsimise võimalus töötüli omavaheliseks lahendamiseks. Selleks pööratakse intervjuude näitel ka liitude ja keskliitude poole. Lepitaja rolli eelneval konsulteerimisel või nõustamisel ei ole välja toodud.

*No ikka pööratakse [liidu/keskliidu poole töötüli lahendamiseks] ja eks me oleme käinud ka. Mitte võib-olla väga palju aga noh see sõltubki sellest, kes ka seda ekspertiisi või seda eksperdi abi vajab, see tuleb, küsitakse lihtsalt niisama nõu. (liidud, keskliidud)*

*/.../kõigepealt ikka peab hakkama kohapeal asja arutama... usaldusisik hakkab kohapeal neid asju lahendama ja siis kui seal ei saa siis ta tuleb siia [ametiühingute liitu/ keskliitu] ja läheme [juhi juurde] ja siis hakkame seal lahendama neid asju. Aga tavaliselt saadakse see asi, kuidas ütelda [asutuse siseselt lahendatud] kui niisugune vahendaja vahel on kes oskab natukene ilusasti rääkida ka siis saab asja korda. (liidud, keskliidud)*

*Jah, ega lepitaja institutsioon on lepitada kui see konflikt on juba tekkinud, et siis ta peaks nagu lepitama hakkama, ülejäänud materjalid ikkagi tuleks endal paika panna ja ka selles samas siis esialgses komisjonis siis mis seal nagu sinna see teema nagu paigutad aja omavahel ära rääkida. (liidud, keskliidud)*

Selle etapi edukus töötüli lahendamisel sõltub otseselt sellest kas ja kuivõrd aktsepteeritakse tüli lahendamisse kaasatud organisatsioone või isikuid. Siin on võimalik esitada osapooltele soovitusi tüli lahendamiseks ning kokkuleppele jõudmiseks ning anda nõu. Liitude ja keskliitude tehtud soovitusel ei ole kohustuslikud osapooltele aktsepteerimiseks.

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

Võimalus on ka keskliidu või liidu poole pöördumine töötüli lepitamiseks, mis on ka täna seaduses ette nähtud võimalus<sup>30</sup>. Siiski on viidatud, et otseselt lepitusmenetlust on läbi viidud harva. Eelkõige pööratakse liitude ja keskliitude poole konsultatsioonide saamiseks.

*No ikka pööratakse ja üks me oleme käinud ka. Mitte võib-olla väga palju aga noh see sõltubki sellest, kes ka seda ekspertiisi või seda eksperdi abi vajab, see tuleb, küsitakse lihtsalt niisama nõu. Sellist otsest lepitusprotseduuri on keskliit läbi viinud ainult 2004. aastal (...) Rohkem nagu mina ei mäleta sellist ametlikku lepitusmenetlust. (liidud, keskliidud)*

Liitude poole pöördumise eelisenähtena on välja toodud, et sageli on nemad paremini kursis valdkonna spetsiifikaga, olles töötüli osapooltele nõ lähemal. Seetõttu ollakse detailsemalt kursis ka taustaga ning probleemidega.

*/.../tõepoolest meie oleme lähemal kui keskliit, (...) mingi haruliidu juurde minnes me teame täpsemalt, käivad iga päev siin tunnetame nende probleeme ja oleme detailsemad. Ja üks oleme ikkagi natukene vahepeal saanud ka, et... Ega see, et minna lepitaja juurde, kes on ainult ainuisikuline, noh hea küll, on tal seal üks nõunik või siis poolteist inimest, ja ka jälle võtab eksperte kusagilt, küsib kellegi käest kusagilt, et... et ainuüksi seal mingi asja selgeks tegemine, mille nõ põhjused, ajendid, nõ ajend-põhjus-tagajärg on juba aastatepikkune protsess, kus tihtilugu on ka isikute tasemel haakub kinni. (liidud, keskliidud)*

Kolmanda võimalusena on pakutud ka vahekohtu loomist avalikus sektoris. Näiteks on mainitud Soome vahekohtu näidet.

*/.../mida ta on edaspidi ja ka uue ATSi suhtes on ikkagi see, et nõuda nii nagu teistes riikides on selle ametnike kohtuid ka... see on esimene vahekohus mis ka Soomes väga edukalt tegutseb, kvaliteetsetel alustel tehtud ja... kõik väga hästi toimiv süsteem on. (liidud, keskliidud)*

Vahekohtu loomine tähendaks samas ka olulist muutust õiguskeskkonnas, kuivõrd täna sellist institutsiooni Eesti õigusruumis loodud ei ole.

*aga siin on tõesti küsimus selles, et siis peab ka kogu see õigusruum olema... seda aktsepteerima, et meil tekib see vaheastme kohus. Noh, paljudes valdades võiks see olla, ka need töövaidluskomisjonid võiksid olla täpselt samuti selle töökohtu nagu üks osa. (liidud, keskliidud)*

Selle osas, kas riikliku lepitaja poole pöördumiseks tuleks läbida ka eelnevad etapid töötüli menetlemise protsessis või peaks olema võimalus ka otse riikliku lepitaja poole pöörduda, on erinevaid seisukohti. Leitakse nii seda, et see peaks olema poolte enda otsustada kas pöörduda riikliku lepitaja poole kui ka seda, et enne riikliku lepitaja poole pöördumist peaks kindlasti ka kõik eelnevad etapid läbima (vt ka vaheetappe joonisel 17), üritades töötüli lahendada ka teisi viise kasutades.

*Mina olen küll seda meelt, et kui lihtsalt üks pool tunneb, et see mida ta tahab saavutada ei ole läbirääkimistega enam võimalik, siis on tal õigus sinna pöörduda, sinna lepitaja poole ja ongi kogu lugu. (liidud, keskliidud)*

---

<sup>30</sup> Kollektiivse töötüli lahendamise seadus, §7: kollektiivsete töötülide korral võivad tööandja ja töötajate esindaja omavahelise kokkuleppe mittesaavutamisel pöörduda tööandjate liidu ja töötajate liidu poole.

*Need peaks olema kohustuslikud ikkagi, tähendab ei saa ikkagi sedasi et me siit lõikame kohe sopsti... nagu üks daam ütles, et tema läheb ministri juurde (liidud, keskliidud)*

*/.../demokraatlikum oleks muidugi kui läbida eelnevalt need etapid ka ja ära käia. Mitte niiviisi et riikliku lepitaja juures saadakse kokku ja siis hakatakse seal musta pesu nagu pesema ja asju välja tooma (liidud, keskliidud)*

*pigem mina olen ikka see, kes arvab, et läbirääkimiste laua taga igal tasemel on võimalik saavutada sellele keskkonnale parim tulemus kui keegi kolmas kõrvalt ütleb, et tehke nüüd niimoodi. (liidud, keskliidud)*

## 5.3 Riiklik lepitamine

### 5.3.1 Menetlemise olemus

Seoses riikliku lepitamisega on käsitletud küsimust, milline peaks olema riikliku lepitaja töötüli menetlemise olemus:

- Kas ja miks peaks menetlemine olema pigem lepitamine või vahendamine või lahendamine; millised peaksid olema viimase astme kohustused ja õigused vastava menetlemise protsessi juures?

Vastavalt kollektiivse töötüli lahendamise seadusele on täna töötüli osapooltel lepitusmenetluse jooksul kohustus vastata lepitaja esitatud ettepanekutele lahenduse leidmiseks. Siiski ei ole lepitaja ettepanekud täitmiseks kohustuslikud. Juhul, kui osapooled kirjutavad alla leppimise protokollile, on protokollis sisalduv leppimine pooltele kohustuslik. Vastukaaluks sellel on välja toodud, et tänases ühiskonnas toimiva riikliku lepitamise menetluse tagaks see, kui riikliku lepitaja tehtud otsused oleksid kohustuslikud täitmiseks ning mitte soovituslikud, mida ei pea arvesse võtma.

*Sest et peaks ikkagi, kui riiklik lepitaja on selle otsuse teinud, et me nüüd niiviisi teeme... siis see otsus täidetakse kah, ilma pikema jututa. Ja kui mõlemad pooled jonnivad siis tema leiab selle kuldse kesktee ja ütleb, et niiviisi... et ma ei luba teil streikida aga teie probleemid on sellised et te saate kokku leppida vot sellistel tingimustel (liidud, keskliidud)*

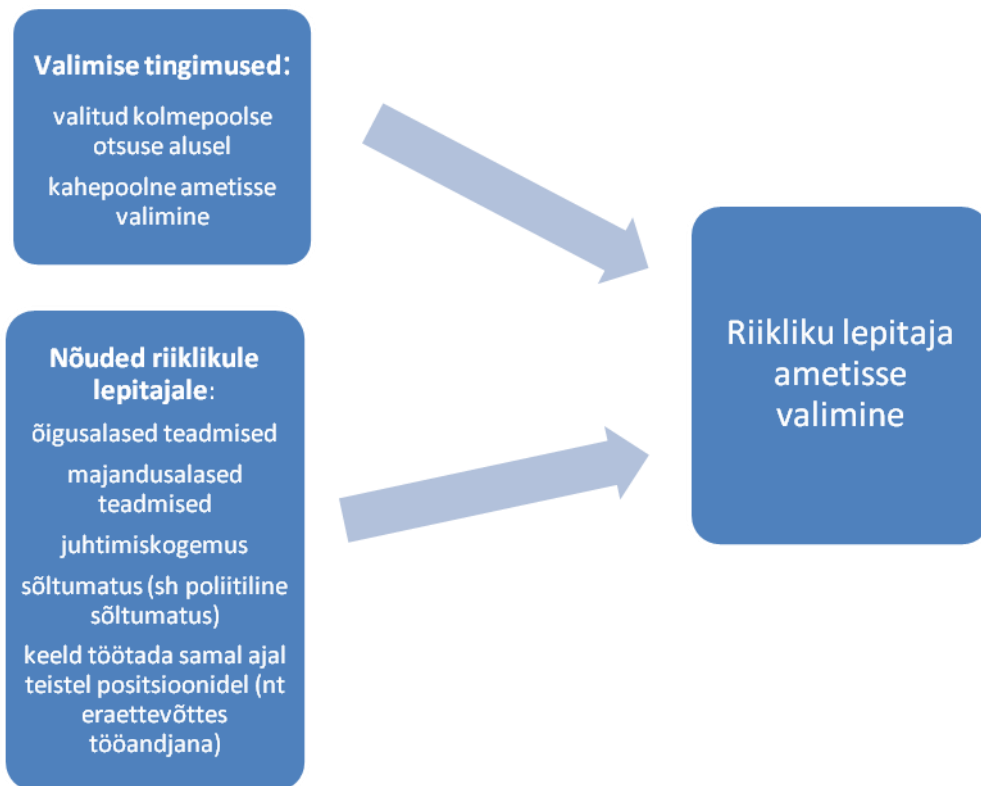
*/.../ ta on niimoodi öeldudki, et ta ongi lepitaja, et ta ei saa kirjutada ettekirjutist, mis on kohustuslik täitmiseks ja täitmise kontrolli mehhanism on kah jõustruktuuride kaudu juba realiseeritav. Et kuivõrd seda ei ole, siis ongi niimoodi, et... (...) No ütleme heas ja sellises kodanikuühiskonnas oleks see ka piisav. Aga noh see kauboikapitalism ühelt poolt ja teiselt poolt poliitilise tahte nõ manipulatsioonid, et et need on need, mis... saavad ületatud siis kui on õigusregulatsioon väga täpselt paigas, ta on väga jõuline (liidud, keskliidud)*

### 5.3.2 Riikliku lepitaja koosseisu valimine

Keskendudes töötüli menetlemise kõige viimasele astmele, so riikliku lepitamise protsessile, on oluline küsimus sellest, kes seda rolli täidab. Seetõttu on intervjuudes uuritud milline peaks olema riikliku lepitaja kui institutsiooni koosseis ning millistel alustel peaks toimuma sinna isikute valimine:

- Millised nõudmised peaksid olema viimase astme koosseisule ja seda moodustavatele isikutele;
- kuidas võiksid/peaksid töösuhete osapooled, nende esindajad osalema koosseisu valimisel;
- millistel tingimustel peaks pooltel olema õigus taotleda koosseisu taandamist; millistel alusel peaks viimasel astmel olema võimalus taandada viimase astme paikkondlik esindaja?

Riikliku lepitaja institutsiooni juures on äärmiselt oluline riikliku lepitaja isik ning tema võimekus esile kerkinud tülisid lahendada, säilitades samal ajal neutraalse positsiooni. Intervjuudes välja toodud tingimused riiklikule lepitajale on esitatud joonisel 18.



**Joonis 18. Riikliku lepitaja ametisse nimetamise tingimused intervjuude põhjal.**

Riikliku lepitaja ülesannete täitmise juures on oluline õigus- ja majandusalaste teadmiste olemasolu, sõltumatus (sh poliitiline sõltumatus), juhtimiskogemus, samuti ei tohiks ta olla teistel positsioonidel samal ajal (nt samal ajal eraettevõttes tööandja). Lepitaja teadmised ja kogemused peavad tagama selle, et ta on suuteline arvestama nii tööandjate kui ka töövõtjate poolega.

*See institutsioon on muidugi äärmiselt oluline institutsioon tegelikult, ainult et kuna seal alati ei ole olnud mitte just kõige väljapaistvamad spetsialistid õigusvaldkonnas, siis noh palju tolku pole sealt olnud aga ma ütlen, et ega nad meid seganud ka ei ole. (liidud, keskliidud)*

*Kõrgharidus, sõltumatu ja hea oleks kui oleks juriidiline haridus. (liidud, keskliidud)*

*/.../kui on riiklik lepitaja siis olgu ainult ühes kohas! Ja mitte ühegi erakonna liige, see on ka nagu aamen kirikus. (liidud, keskliidud)*

*/.../see, et tal on juhtimiskogemus, ta on suuteline mõistma tööandjaid, kes on väljas kasumi peal, ühesõnaga efektiivse tegevuse peal, noh on siis ka selles nõ mittetootvas sektoris ja tööandjaid... üldisemas plaanis nagu toetama ja töövõtjaid mõistma (liidud, keskliidud)*

Riikliku lepitaja teadmiste osas on viidatud ka, et üks inimene ei saa olla ekspert kõikides lepitajale vajalikes valdkondades (õigusalased teadmised, majandus jne). Seetõttu on oluline ka see, et riiklikul lepitajal endal oleksid vajalikud elementaarsed teadmised (nt seadusandluse tundmine, oskus lugeda majandusaasta aruandeid jms) kuid lepitaja meeskonda peaksid siiski kuuluma ka erinevate valdkondade eksperdid (vt ekspertide kaasamise kohta ka allpool).

*Ja siis teine on see, et et... ka milliseid eksperte ta kasutab, sest, kõigis valdkondades ei saa olla tark... siit ma jõuan ka hariduse juurde... et ta peab kindlasti finantseksperiti kasutama, teatud juriidikat üle kontrollima (liidud, keskliidud)*

Riikliku lepitaja valimine toimib täna kolmepoolsetel alustel<sup>31</sup>. On arvamusi, et selline praktika peaks ka jätkuma. Ning on ka arvamusi, et see peaks pigem toimuma kahepoolsetel alustel.

*Mina arvan niiviisi et kuna kuna asi puudutab otseselt enamuses ikkagi erasektorit jätame avaliku sektori välja, siis see peaks olema ikkagi kahe osapoole tööandjate ja ametiühingu omavaheline kokkulepe... [Riigi poolne osalus] kallutab ikkagi selle asja poliitilise poole pealt. (liidud, keskliidud)*

*Tähendab on kolmepoolne kokkulepe, on tööandjad, töövõtjad ja valitsus. (liidud, keskliidud)*

*/.../peaks olema ikkagi niimoodi nagu oleme kokku leppinud nõ haigekassa ja töötukassa osas nõ kolmepoolsuse... siis ka riikliku lepitaja osas on see kolmepoolsus kokku lepitud, et pooled esitavad nõ üle tsükli oma esindaja ja teine pool peab seda aktsepteerima. (liidud, keskliidud)*

Samadel alustel peaks toimuma ka riikliku lepitaja ametist maha hääletamine – st ametisse määratud isikud saavad positsioonilt taandada need samad osapooled, kes ta sinna valisid.

*Mina arvan et just nendelt kes ta valisid... siis tähendab kui ametiühing valis, siis ametiühing võtab ta maha ja kui keskliit... tööandja ta valis siis tööandjad võtavad ta maha. Mitte niiviisi, et tööandjad hakkavad nüüd ütleva et või et ametiühingu esindaja on vale, et see tuleb nüüd maha võtta. (liidud, keskliidud)*

*See [riikliku lepitaja ametist maha hääletamine] peaks olema siis juba kolmepoolne otsus. (liidud, keskliidud)*

---

<sup>31</sup> Riikliku lepitaja nimetab ametisse Vabariigi Valitsus Sotsiaalministeeriumi, tööandjate ja töötajate keskliitude ühise kokkuleppe alusel (Kollektiivse töötüli lahendamise seadus).

Põhjuseid, mis võivad viia riikliku lepitaja taandamiseni on erinevate intervjuude näitel erinevad. Ühes intervjuus on viidatud, et riikliku lepitaja taandamine peaks toimuma üksnes kriminaalsetel alustel või kui ta ise sellelt positsioonilt mingitel põhjustel lahkub. Samuti on pakutud, et riiklik lepitaja tuleks taandada siis, kui ta on nõ ühele poolele kaldu, ei ole täielikult erapooletu.

*Ainult siis kui isik, noh, on letaalse lõpuga, lahkub meie hulgast, emigreerub (...) lihtsalt mingitel põhjustel ja ei saa inimest takistada ja... noh, haigus või mis iganes. See on see taandamise moment (...), ükskord püüti ka lepitajat taandada kohtu kaudu, aga see ei ole õigustatud alus. Peab olema kriminaalne, ühesõnaga siis põhjused... kohtunikku saab taandada, no on see siis KaPo või KriPo või kes iganes. (liidud, keskliidud)*

*No vajadus tekib siis kui tuleb välja, et ta on ühele poole kaldu, et ta mitmed lepitusmenetlused kallutab ühele poole ja kui ta ei suuda nagu sellist... lepitust lõpuni viia. Mitmetel olukordadel..ütleme et kui ükskord asi ebaõnnestub kui ollakse sellisel väga järgal seisukohal aga kui asi läheb juba niiviisi pidevaks, siis järelikult ta ei saa oma asjaga hakkama. (liidud, keskliidud)*

### 5.3.3 Paikkondlikud lepitajad

Lisaks riiklikule lepitajale on piirkondadesse määratud ka **paikkondlikud lepitajad**, kes on riikliku lepitaja institutsiooni kohalikud esindajad. Kuivõrd vastajad tõid välja, et neil ei ole seni olnud kokkupuuteid paikkondlike lepitajatega, on nendega seotud küsimusi käsitletud üldistatult. Uuritud on:

- Kas viimasel astmel peaksid olema paikkondlikud esindajad, sh mis on paikkondlike esindajate roll, milline on nende lisandväärtus ning mille poolest on paikkondlikud esindajad on sobivamad, paremad menetlejad kui viimane aste;
- kuidas võiksid/peaksid töösuhete osapooled, nende esindajad osalema paikkondlike esindajate valimisel, määramisel;
- millised nõudmised peaksid olema paikkondlikele esindajatele?

Tulenevalt kokkupuute puudumisest ei ole detailsemalt käsitletud praktikast esile kerkinud probleeme seoses paikkondlike esindajatega või ka paikkondlike lepitajate detailseid õigusi võrreldes riikliku lepitajaga.

Intervjuudes on välja toodud, et paikkondlike esindajate olulist lisandväärtust nähaksegi nõ kohapeal olemises või lähiringkonnas olemises ning, et nad teavad kohaliku piirkonna eripärasid, mis töötülisid ja nende lahenduse variante võivad mõjutada. See peegeldab ka ootusi paikkondlikule lepitajale: olla kohaliku tasandi tingimustega kursis. Samuti seisneb paikkondlike esindajate väärtus selles, et nad toovad töötüli menetlemise institutsiooni osapooltele piisavalt lähedale. Kui töötülide menetlemine koonduks ainult ühte keskusesse, oleks osapoolte kulud tüli menetlemisele märksa suuremad nii aja kui raha ressursi mõttes.

*Tähendab, siiski ikkagi need suuremad, tõsisemad probleemid tekivad ikkagi kohapeal väikestes ettevõtetes ja arusaamatused ja kui ta inimene on seal kohapeal ta teab seda ümbruskonda või seda rajooni kus ta elab või kus inimene ringi liigub ja tal on natukene kergem seda asja otsustada. Ta peab ikkagi olema sealtkandi pealt rohkem. (liidud, keskliidud)*



*ma tean, et [on arvatud], et paikkondlikud võiks ära kaotada... siis on ka küsimus jälle selles, et siis peaks seda struktuuri keskusesse suurendama. Tähendab seda, et Missost või Võrumaalt või Pärnumaalt, Saaremaalt siia tulla nüüd mingi asutuse muret lahendama noh on mõttetu, aja ressurss ja finantsressurss ja miskid asjad veel... et pigem (...) see struktuur neli-viis või palju neid... viis-kuus võiks olla ja noh nii nagu praegult see muu õiguskaitses, nagu siis... neljaks piirkonnaks jagatud... või tööinspeksiooni või siis see tööturu nõuete teenuste pakkumine... et umbes sama nõu võiks ka olla, et ta on siiski ikka piisavalt selle keskkonna lähedal (liidud, keskliidud)*

Tänaste seaduste kohaselt ei valita paikkondlikud lepitajad kolmepoolsuse põhimõttel nagu riikliku lepitaja. Paikkondlikud lepitajad on ametisse määratud riikliku lepitaja poolt<sup>32</sup> ning sellise praktikaga ollakse rahul. Kardetakse, et kui oleks vaja ka paikkondlikud lepitajad kolmepoolselt valida, läheks protsess liialt keeruliseks, mis võiks omakorda pärssida riikliku lepitaja kui institutsiooni tööd. Samuti viidatakse, et paikkondlikule lepitajale seatud tingimused peaksid seega olema riikliku lepitaja otsus ning vastutus. Seni ei ole paikkondlikele lepitajatele seatud nõuetega veel probleeme tekkinud.

*Riiklik lepitaja on paigas ja riiklik lepitaja siis otsustab et selle mehe võiks nagu sinna [paikkondliku lepitaja positsioonile] panna ja talle vastavad tingimused, et millised ta peab täitma ..hariduslikud oskused ja ta peaks oskama ka nagu midagi teha ja natuke psühholoog olema ja... aga see peaks jääma lõppude-lõpuks ikkagi riikliku lepitaja ülesandeks. (liidud, keskliidud)*

*Aga noh kuivõrd nõuded on samad nendele [paikkondlikele lepitajatele] ju esitatud ka, et siis nad ikkagi ei ole mina küll kuulnud, et kellegi suhtes oleks paikkondliku lepitaja juurest tulnud taandamistaotlused, et noh tegi niimoodi. Et seal pigem nõ kõik tunnevad kõiki (liidud, keskliidud)*

Ühes intervjuus on välja toodud, et ka täna kaasatakse osapooli paikkondlike lepitajate määramisel küsides nende käest nõu või esitades kandidaadid sellele positsioonile. Kui täna toimub see nõ hea tahte avaldusena, siis on välja toodud, et ka see protsess võiks olla seadustesse selgemalt kirjutatud.

*No me oleme konsulteerinud [paikkondlike lepitajate määramisel], nii et ma isegi hetkel ei oska öelda kas nüüd kõik 101%.. aga nii palju kui mina mäletan, et kui kuskil on kellegi nimetamine olnud, siis on keegi pöördunud, küsinud, et kas teil on vastuväiteid? Et me oleme üldjuhul teadlikud olnud, et kes nad [paikkondlikud lepitajad] on ja see printsiip on jõus hea tahte avaldusena võibolla ta võiks olla siis selles uues regulatsioonis ka täpsemalt sisse kirjutatud (liidud, keskliidud)*

### 5.3.4 Ekspertide kaasamine

Sageli on riikliku lepitaja töös vajalik ka täiendavate ekspertide kaasamine protsessi lahendamisse. Vastavalt kollektiivse töötüli lahendamise seadusele on see võimalus ka lepitajale tagatud. Intervjuudes uuriti:

- Mis peaks olema ekspertide roll viimases astmes/ paikkondliku esindaja juures;

<sup>32</sup> Riiklik lepitaja määrab töötüli lahendamiseks paikkondliku lepitaja, kooskõlastades selle eelnevalt kohaliku omavalitsusega (Kollektiivse töötüli lahendamise seadus).

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

- kuivõrd pooltel peaks olema võimalik nõuda, et viimane aste/ paikkondlik esindaja võtab eksperdi, kelle arvamus, hinnang tasakaalustaks poolte seisukohti;
- kuidas seostuvad ettekujutused menetlemise olemusest ekspertide oodatava rolliga?

Nagu eespool toodud seoses riiklikule lepitajale seatud nõuetega ei saa üks isik olla ekspert kõikides lepitamisel vaja minna võivates valdkondades. Seetõttu on riiklikul lepitajal vaja kaasata menetluse juures ka erinevate valdkondade eksperte.

*Avalik-õiguslik, eraõiguslik, riiklik, omavalitsus - neli erinevat positsiooni. (...) kõikide jaotusmehhanismid on täiesti erinevad, õigusregulatsioon, mis võimaldab, käsib, on piisavalt erinev ja seda peab tundma. (liidud, keskliidud)*

Leitakse, et kuivõrd ekspert peaks olema toeks riiklikule lepitajale otsuse tegemisel, peaks olema ka tema otsustusõigus kas ja millal eksperti kaasata. Samas nähakse eksperdi rolli nõuandvana.

*/.../eksperdil peaks olema nisukene oma arvamuse avaldamise roll. Et kui reaalne on ühte, teist või kolmandat asja selle lepituse juures üldse arvesse võtta. (liidud, keskliidud)*

*Parem kui see [otsuse tegemine eksperdi kaasamiseks] riikliku lepitaja kätte jääb. See oleks nagu siis tema nagu kuidas ütelda, toeks talle nagu. Et kas ta teeb õige otsuse või ta ei tee õige otsuse (liidud, keskliidud)*

Siiski on iga kord väliste ekspertide kaasamise juures probleem selles, kuidas eksperte kaasata ning iga kord erinevate ekspertide kaasamises võib olla probleemiks see, kas osapooled alati aktsepteerivad eksperti.

*/.../ka teine variant, et alati otsitakse [eksperti]...nüüd on küsimus sellest, et aga kust lepitaja siis hakkab otsima kui tal on kolme päeva jooksul vaja anda vastus, et kas ta võtab menetlusse või ei võta... ja kui ta ei saa eksperti, et kas on üldse mõttekas võtta või kuidas lahendust alustada, et siis ta ei leia seda või see keda ta leiab ütleb, et ma tahan nt 100 ühikut saada, noh, tunni eest, 1500 vana raha... (liidud, keskliidud)*

Kuivõrd välised eksperdid võivad olla iga kord erinevad, peab osapooltele alati jääma ka õigus avaldada arvamust eksperdi osas. See ei tähenda eksperdi kaasamise takistamist kuid võimaldab osapooltel anda hinnangu. Olukorras, kus osapooltel oleks vetoõigus eksperdi kaasamisele võib tekkida olukord, et ei leita osapooltele sobivat eksperti.

*Pigem ma arvan, et see kooskõlastus peaks olema, samamoodi nagu siis seal paikkondlikuga, et (...) kui võetakse see [.] professor, majandusteadlane, et siis me võime avaldada arvamust, et meile tundub, et ta on liigselt valitsuse poole kaldu. Me ei saa teda küll ehk võibolla takistada, see tähendaks ju vetoõiguse kasutamist ja palju meil neid üldse on keda siis saaks valida, kellele teine pool ei pane vetot peale, aga me oleme oma arvamuse avaldanud ja see peaks teda nii palju nüüd mõjutama, et kui ta hakkab nüüd menetlema, et ta siis teab, et tema suhtes on arvatud, et ta peab olema tasakaalustatud (...). Et, jah, see kolmepoolsus oleks nagu mõttekas ja see võiks olla ka veel kord kusagil üle öeldud, on see siis õigusregulatsioonis või kas meie kolmepoolses kokkuleppes (liidud, keskliidud)*

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

Väliste ekspertide kaasamisega esinevaid probleeme võiks lahendada ühes intervjuus pakutud võimalus, et riikliku lepitaja institutsiooni juures võiks olla ka püsiv ekspertide meeskond, kes osaleb lepitusmenetlusel. See tagab ekspertide kättesaadavuse lepitajale ning valmiduse kiiresti reageerida.

*/.../ma pakkusin eespool skeemi välja, et oleks nimetatud teatud... nagu need kaasistujad kohtus - neil tekib vastutus, nad annavad nõ teatud ametivande, et nad on erapooletud, nad toimivad ettekirjutatud raamides, tõlgendavad niivõrd kuivõrd on see otstarbekas, et maandada nõ olulisi pingeid (liidud, keskliidud)*

Nagu eespool viidatud, toodi intervjuudes välja, et riikliku lepitaja otsused peaksid olema kohustuslikud täitmiseks – see toetaks intervjuueeritud ametiühingute liitude ja keskliitude hinnangul lepitusmenetluse efektiivsust. Seega peaks olema ekspert toeks riiklikule lepitajale otsuste tegemisel, et täitmiseks seatud otsused oleksid võimalikult kaalutletud. Ekspert toetab riiklikku lepitajat ning ei sekku ise menetlemise protsessi.

### 5.3.5 Riikliku lepitamise menetlus

Kuivõrd kokkupuude riikliku lepitamise protsesside ja menetlemisega on riigi- ja KOV asutustes piiratud, ei ole mitmetes intervjuudes käsitletud kogemust lepitamise protsessiga ning sellest tulenevaid hinnanguid. Seetõttu on oluline silmas pidada, et allpool käsitletud teemade puhul on sageli tuginetud üksnes üksikutele praktikatele või seisukohtadele. Nende osapoolte puhul, kellega intervjuudes riiklikku lepitamist on käsitletud, on puudutatud järgmisi küsimusi:

- milline on rahulolu menetlemise protsessiga;
- millised on olnud kulud menetlemisele;
- kui rangelt peaks olema menetlemise protsess formaliseeritud;
- milline peaks olema riiklik järelvalve riikliku lepitaja menetluse üle;
- millistel tingimustel peaks toimuma menetlemise lõpetamine?

Intervjuudes võib seoses menetlemise protsessi rahuloluga välja tuua erinevaid seisukohti. On neid, kes on lepitamise protseduuriga olnud rahul ning ka neid, kes ei näinud sellest olulist kasu.

*See institutsioon on muidugi äärmiselt oluline institutsioon tegelikult, ainult et kuna seal alati ei ole olnud mitte just kõige väljapaistvamad spetsialistid õigusvaldkonnas, siis noh palju tolku pole sealt olnud, aga ma ütlen, et ega nad meid seganud ka ei ole. (liidud, keskliidud)*

**Aga nüüd oma kokkupuute põhjal, et kuivõrd rahul te olete olnud selle riikliku lepitamise protsessiga ja selle riikliku lepitaja tööga? [...] olen täitsa rahul. (liidud, keskliidud)**

*/.../see materjal, mida ette on valmistatud, on tihtilugu sadakond või rohkem lehekülge ja kui saad sealt ühe nõ lause, et olge nüüd head, et [elame sõbralikult edasi - vene keeles] (...) et noh, ega see mind lausa ka eriti ei aidanud. (liidud, keskliidud)*

Samas on ka välja toodud, et lepitamise edukus ei sõltu üksnes lepitaja isikust vaid küsimus on ka üldisemalt lepitaja institutsiooni ülesehituses ja sellele antud õigustes ja kohustustes. Üks probleem,

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

millele on viidatud, on lepitaja õigusvõime – kas riikliku lepitaja otsuses on kohustuslikud täitmiseks või soovitusliku iseloomuga (vt ka osa 5.3.1 eespool).

*Ka praeguses situatsioonis ta mõndagi on saanud nõ lepitada, mõnda mitte, aga noh ütleme niimoodi, et kasutegur on võibolla kuskil kolm neljandikku nihuke... hetkel selles institutsioonis ehk realiseerunud. Ja küsimus ei ole ka selles, et kas on nüüd see või teine või kolmas [isik]. (liidud, keskliidud)*

Hinnates kulusid lepituse menetlusele, on analüüsitud näidete põhjal välja toodud ajakulu, vaidlustega seotud närvikulu ning väiksemas mahus ka rahalisi kulutusi. Siinkohal on oluline silmas pidada, et intervjuud on läbi viidud ametiühingute liitude ja keskliitudega. Seetõttu tuleb arvestada, et asutuse tasandil tööandjad ja töötajate esindajad võivad hinnata kulusid erinevalt.

*No kõige suurem on ajakulu, närvikulu ja see vastandite nõ võitluse isegi mõttetus, sellepärast, et ega vaidlustes kui need ei ole läbirääkimised, et nendes vaidlustes ollakse juba nõ täiesti teine teisel pool rindejoont. (liidud, keskliidud)*

*/.../nii palju kui ma eksperdile maksin... aga need kulud ei olnud suured (liidud, keskliidud)*

Seoses riikliku lepitaja menetluse portsessi formaliseeritusega on välja toodud, et reeglid on osalt ka täna olemas nii riikliku lepitaja põhimäärusega kui läbi menetluse protseduuri reeglistamisega kohtuvaidluste puhul. Ühes intervjuus on viidatud, et reeglid peaksid eelkõige sätestama üldraamistiku ning igale lahendile tuleb läheneda arvestades selle juhtumi eripärasid. Teiselt poolt on viidatud, et reeglid võiksid olla selgemalt ja ühesemalt kirja pandud kuivõrd ka vaidlusi on just nende reeglite täitmisest või mittetäitmisest tõusetunud.

*Ei üldtingimused ikka, sest iga iga tähendab probleem mida tuleb lahendada on alati erinev selles suhtes. (liidud, keskliidud)*

*See on kirjas täna. Kolm päeva, kolmkend päeva, mis iganes. Et see tuleb ka sellest, et kuidas see üldine selliste vaidluste menetlemisprotsess on ka ju kohtu, [vaidluste puhul reguleeritud]... et siin tärimid võivad olla natukene nihutatud, võibolla ehk kiiremad, aga see, mis ajal kellelegi peab midagi ütleva, mis ajal keegi peab midagi esitama, kui ei esita siis noh on, nõ menetlusest väljas, millistele nõ nõuetele peavad esitatud materjalid vastama, see on küll, mis on kirjas, aga võiks olla veel täpsem. Sest siit on tulnud just need vaidlused: “mulle tundub, et ta käitus niimoodi”. (liidud, keskliidud)*

See, kas ja milline peaks olema riiklik järelvalve on ühe intervjuueeritu hinnangul seotud sellega, mille üle järelvalvet teostatakse. Järelvalve võib toimida riikliku lepitaja rollile, et avalikule teenistusele seatud nõuded oleksid täidetud ning et lepitajale seatud nõuded oleksid täidetud ja et menetluse protseduur on toiminud reeglite kohaselt. Kuid on väljendatud ka seisukohta, et järelvalvet ei saaks teostada selle üle kas riikliku lepitaja otsused on nõ “õiged”. See avaldaks mõju riikliku lepitaja sõltumatusele.

*Noh, järelvalve tal kehtib... läbi riigi, sest ta kinnitatakse ju valitsuse poolt ja kõik see mis kehtib nüüd avaliku teenistuse institutsioonile, kehtib ka temale ainuisikuliselt või institutsioonile või isikuna hetkel, aga kui seda seltskonda on rohkem, siis kaudselt ka nendele teistele lepitajatele allapoole, et kõik rikkumised, mis on ettekirjutatud seaduse rikkumisena avaliku teenistuse alusel, need toimivad. (liidud, keskliidud)*

*Aga see, et kas ta nüüd kellegi arvates tegi hea lahendi töötajale või tööandjale, seda kontrolli ei saa küll panna, siis ta kaotab selle kõige ilusama sõna mis tema kohta öeldakse, et ta on sõltumatu. Et siin ta peab olema vaba. Aga et menetlusprotsessid peavad olema järgitud, isikuomadused peavad olema järgitud (liidud, keskliidud)*

Selles osas, mis tingimustel peaks toimuma riikliku lepitaja menetluse lõpetamine, on välja toodud, et oluline kriteerium on poolte valmisolek leppimiseni jõuda ning soov lahendus leida. Olukorras, kus üks pool väldib lepituse menetlust, ei soovi selles osaleda või kokkuleppele jõuda, peab jääma võimalus menetlus lõpetada. Samas on oluline küsimus siinjuures ajaintervall – mis peaks olema aja piirang millal pooled peavad seisukohad või materjalid lepitajale esitama. Siin on oluline leida paindlikud lahendused kuivõrd juhtumid on erinevad.

*Kui teine pool ikkagi ignoreerib, ei esita materjale või ei ole nad nõutavad, et siis juba noh saab selle lepituse lõpetada. Aga lepituse peab lõpetama ka jälle nõ poolte allkirjadega, et noh pooled peavad olema nõus, et ei minda enam edasi. Aga et kui pikk see aja intervall on... (...) seda aja intervalli on tõesti väga raske öelda. Case'id on niivõrd erinevad. Kui on jälle ühesõnaga... rahvusvahelise mõõtmega firmad, kus sõltutakse teistest, kolmandatest riikidest, omanikest ja millest iganes... noh, me ei saa öelda, et 30 päeva ja kogu moos. Aga kui on juba kohalik nt on mingi teater või on muuseum, siis on selge see, et venitada seda nüüd aasta pikkuseks on mõttetu, sest andmed saab väga kiiresti kätte, andmete esitamise kohustus on olemas, adekvaatsus peab olema tagatud. (liidud, keskliidud)*

*Ei no ikka see sama kui mõlemad pooled lihtsalt ei taha kokku leppida... antakse mingisugune kompromiss lahendus sellele, tähendab, et me võime sedasi teha ja sealt hakkab siis sammupidi edasi jälle minema ja siis öeldakse et lõpetame selle menetluse ära, et otsus on niisugune ja siit läheme siis edaspidi edasi kui tekivad uued probleemid. (...) Tähendab on reeglid mida tuleb täita ja neid tuleb täita. Ja seal ei ole midagi, tuleb austada teist poolt ja mitte teisest üle sõita ...need on niisugused elementaarsed asjad läbirääkimistel. (liidud, keskliidud)*

Tulenevalt praktika vähesusest töötulide menetlemisel riigi- ja KOV asutustes, on keeruline püstitatud küsimusi põhjalikult avada ning tuua välja erinevaid seisukohti tänaste regulatsioonide kitsaskohtade ja probleemide osas. Töötulide menetlemise puhul riikliku lepitaja juures on vähe erisusi riigi- ja KOV asutuste ning erasektori vahel. Seetõttu on kasuks ka erasektori laialdasema kogemuse silmas pidamine töötulide menetlemisega<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Vt Rakendusuuringute Keskus Centar ja Turu-uuringute AS 2011. aastal läbi viidud kollektiivsete töösuhete uuringut erasektoris.

## 6 Töörahu, streik

Üks olulisemaid ja pikemaajalisemaid vaidlusküsimusi avaliku teenistuse juures on olnud avalike teenistujate streigiõiguse küsimus. Kuivõrd riigi- ja KOV asutuses on streigi praktika väga piiratud<sup>34</sup>, on ka streigi küsimusi arutatud intervjuudes liitude ja keskliitudega ning mitte asutuse tasandil. Ka käesoleva peatüki puhul on oluline silmas pidada, et käsitletud on üksnes ametühingute liitude ja keskliitude arvamus kuivõrd Eestis puuduvad tööandjate liidud riigi- ja KOV asutustes ning Tööandjate Keskliit esindab üksikuid riigi- ja KOV asutuste hulka kuuluvaid asutusi. Tööandjate keskliidu hinnang on kaasatud streigiõiguse küsimuses.

### 6.1 Streigiõigus riigi- ja KOV asutustes

Seoses streigiõigusega riigi- ja KOV asutustes on käsitletud kahte küsimuste ringi: töörahu katkemine (millal peaks pooltel tekkima õigus korraldada streik) ning streigiõiguse (ja selle piirangute) küsimus riigi- ja KOV asutustes.

Vastavalt kollektiivse töötüli lahendamise seadusele tekib õigus korraldada töötüli lahendamiseks streik üksnes siis, kui töörahu kohustus ei kehti, kui seaduses ettenähtud lepitusprotseduurid on täidetud, kuid leppimist ei ole saavutatud või ei peeta saavutatud kokkuleppest kinni või ei täideta kohtuotsust. Intervjuudes uuriti:

- Kuna peaks töörahu kohustus katkema ning õigus korraldada streik, sh millised toimingud peaksid olema täidetud töörahu katkemiseks?

Ka intervjuud viitavad, et streigiõiguse tekkimise eeltingimuseks on lepitusmenetluse läbimine. Intervjueeritute seisukoht on, et oluline on eelnevalt läbida teatud protsessid ning kasutada erinevaid võimalusi tüli lahendamiseks enne kui minnakse viimase võimaluse – streigi – juurde. Seetõttu leitakse, et alles peale lepitusmenetlust peaks tekkima streigiõigus.

*Streigi õigus peaks minema läbi riikliku lepitaja. Nii nagu me siin tegime selle tsirkuse läbi... kõik see ahel tuli läbi töötada, et mitte mingisugust viga vahepealt kuskile sisse ei tule. (liidud, keskliidud)*

*Et pigem võiks olla siis niimoodi, et lepitusprotsessi esimeses etapid peavad olema läbitud ja pöördumine riikliku lepitaja poole peab olema korrektselt vormistatud, ja teatud esimene etapp, mille aeg on siiski teatud reeglendiga paika pandud (...), et see võiks olla, et ta tõesti ei venita nüüd tahtlikult 4s kuu või 5s kuu või mis iganes, lõpuks tüdinevad kõik ära ja nagu taheti, ei realiseerita. Ja selle aja jooksul juba on võimalik ainult teatud lepitus nõ tulemust saavutada. (liidud, keskliidud)*

Siiski on ühes intervjuus viidatud, et leidub ka osapooli, kes arvavad, et lepitusmenetluse läbimine ei peaks olema eeltingimus streigiõiguse tekkimiseks.

<sup>34</sup> Ainus senine riigi- ja KOV asutustes korraldatud streik toimus 4. detsembril 2003. Aastal - TALO korraldatud ühepäevasel streigil osalesid peamiselt haridustöötajad.

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

*/.../aga [siin öeldakse ka], et lepitajal ei ole mittemingisugust kohustust ega volitust ega... selle peaks ära temalt võtma, mis on hetkel sees, et ennem ei saa streikida kui ei ole läbitud seda skeemi... et [ollakse] jah, seda meelt (...), et vaba voli peaks olema igaühel streikida (liidud, keskliidud)*

Kuivõrd uuringus käsitleti üldisemalt streigiõiguse tekkimise eeldusi, ei ole intervjuudes detailsemalt uuritud eraldi töörahu katkemise tingimusi (sh kas ja miks peaks töörahu olema absoluutne või selektiivne, kas ja miks peaks töörahu olema pigem teema/töötingimuste põhine või inimese põhine; millised on probleemid töörahu katkemise regulatsiooniga).

Üks enam vaidlusi tekitanud küsimus nii Eesti avalikkuses kui ka sotsiaalpartnerite vahel on olnud avalike teenistujate streigiõigus. Ka käesolevas uuringus on püstitatud küsimused:

- Kas ja millistel riigi- ja KOV asutuste töötajatel peaks olema õigust streikida ning millised on seisukohtade põhjused;
- milliseid lahendusviise ja surveavaldusviise peaks nendel töötajatel, kellel ei ole õigust streikida, olema võimalik kasutada?

Vastavalt kollektiivse töötüli lahendamise seadusele on streigid keelatud valitsusasutustes ja muudes riigiorganites, kohalikes omavalitsustes, kaitseväes, riigikaitseorganisatsioonides, kohtutes ning päästeasutustes. Vaidlusi on tekitanud küsimus sellest, millises ulatuses peaks avalikus teenistuses streigikeeld kehtima. See probleem puudutab eelkõige neid asutusi, kus töösuhted on reguleeritud avaliku teenistuse seaduse alusel. Intervjuud liitude ja keskliitudega viitavad, et streigikeelu vajalikkust nähakse nii otseselt võimu teostavatel inimestel kui ka nendel, kes pakuvad nõ ühiskonna jaoks olulisi, kriitilise tähtsusega teenuseid.

*Mina arvan, et ei peaks riigiametnikud streikima. See on nagu minu arvates julgeoleku oht. Et see on... riigiametnikul on selged ülesanded täita, ta on riigiteenistuja ja-ja... see on alluvussuhe otsene nii-öelda. Mitte selles mõttes mingi partnerlussuhe, kus pooled saavad läbi rääkida, üksteisele mingeid nõudmisi esitada. Mina nagu ei poolda seda. (liidud, keskliidud)*

*/.../päästjad ja politseinikud ja muud niisugused tegelased, kellest sõltub ühesõnaga inimeste elu-olu ohtlik või mitte ohtlik, see asi peaks olema siiski korraldatud nii et see seltskond ei peaks streikima hakkama. (liidud, keskliidud)*

*Et siin on ka ikkagi see, kes nõ avaliku võimu teostamisel ei ole nõ viimase otsustusinstants ütleme, nüüd siis kantsler või ütleme ka teatud osakondade või mis iganes institutsiooni struktuuriüksus ta ei ole, et noh, teatud piir võib olla, aga alt, allapoole võiks olla. (liidud, keskliidud)*

Siiski nähakse, et streigiõigus peaks olema otseselt võimu mitte teostavatel töötajatel. Üks võimalik lahendus, mida on pakutud streigiõiguse küsimuse lahendamiseks riigi poolt, on olnud avalike teenistujate ringi vähendamine ning töölepingu alusel töötavate inimeste arvu suurendamine riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes. Seega jääks streigikeeld küll riigiteenistujatele kehtima, kuid nende ring oleks piiratud. Oluline küsimus on siinjuures selles, keda nimetada riigiteenistujaks ning keda mitte.

*Ega siis... ega selge on see, et lepingu alusel töötaval inimesel on hoopis teistsugused õigused. Loomulikult. (liidud, keskliidud)*

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

*kui ta on riigiametnik ..mingi tavaline ametnik... noh ükskõik mis valdkonnas ta töötab ja temast ei sõltu otseselt nii öelda teise inimese elu siis minu arvates võiks küll [olla streigiõigus] (liidud, keskliidud)*

Samas tuleb välja tuua, et lähtudes avaliku sektori töötajate ümber nimetamisest töölepingulisteks töötajateks võivad tekkida vastuolud erinevate eesmärkide vahel. Riigiametnike ringi vähendamise otsene eesmärk ei ole streigiõiguse tekitamine ning seetõttu tekib küsimus, mille alusel ametikohad ümber hinnatakse ning kas siinjuures lähtutakse just streigiõiguse printsiibist. Seetõttu on küsitav, kas teenistujate viimine töölepingulisteks töötajateks on parim lahendus streigiõiguse lahendamiseks. Lahendusena on pakutud ka streigiõiguse laiendamist riigiteenistujatele ning kokku leppimine selles, millistel positsioonidel on teenistujatel streigiõigus ning millistel mitte. Vastav ettepanek on ka ametiühingute poolt tehtud avaliku teenistuse seaduse väljatöötamisel.

*tunduvalt mõistlikum ja otstarbekam on loetleda ära need positsioonid, kus sul avalikus teenistuses tõesti streigi õigust kas siis ei ole või seda piiratakse. Tõesti need võimupositsioonid, kes reaalselt riiki esindavad ja omavalitsuses võimu teostavad... Piiratud loetelu ja kõigile ülejäänutele sõltumata sellest, kas ta on lepinguga või nimetatud. Oluline on funktsioon, mitte see juriidiline vorm. (liidud, keskliidud)*

Riigi- ja KOV asutuste töötajate ümber nimetamisel töölepingulisteks töötajateks on ka teisi probleeme – kuidas tagada ühtne karjäärisüsteem sellisel juhul üle kogu avaliku teenistuse ning kuidas see peaks toimima edaspidi töölepingulistele töötajatele.

*Me olime mitte vastu sellele, et nad ei võiks oma funktsioone täita ja edukalt täita töölepingu seaduse alusel. Nüüd tekib küsimus selles, et see annab võimaluse teatud poliitilisteks manipuleerimisteks, rohkem kui praegune ühesõnaga karjäärisüsteem. (...) aga siis tekivad erisused, et välisteenistuses jääb ikka see sisse, seal peab olema karjäärisüsteem. Teatud valdkondades karjäärisüsteem lõhutakse, teatud osas jääb. Motivatsioon, miks ma lähen projektipõhiselt ühesõnaga avalikku teenistusse, kui ma ei ole garanteeritud sellega, et ma sellest midagi isiklikult võidan või ma olen nõ paremates tingimustes... (...) siis kui see süsteem tekkis, siis ei olnud ka seda nõ erasüsteemi kõrval, mis aeg-ajalt maksabki need üle, need spetsialistid. Aga et spetsialistid tuleksid nüüd avalikku teenistusse teostama riigi võimu ja tahet kas kohalikul või ka riigi tasandil, selleks on vaja, et oleks neil motivatsioon sinna tulekuks.*

*Ja nüüd tekib jälle oht poliitiliseks manipulatsiooniks, et need, kes lähevad TLS-i alla, noh need nüüd nagu lähevad sealt isegi välja, aga need 10 tuhat, neid valitakse väga hoolsalt. Neid valitakse nii hoolsalt, et õiged ja veel õigemad (liidud, keskliidud)*

Olulisena on rõhutatud ka asjaolu, et Eestis ei ole streikide korraldamine tavaline nähtus ning seetõttu ei tähendaks ka streigiõiguse andmine avalikus sektoris kohest streikide arvu suurenemist. Samuti ei tähenda, et seda kasutatakse igal võimalusel. Streik on ikkagi viimane vahend oma õiguste eest seismisel. Küsimus on eelkõige selles, kas tänane laialdane streigi keeld avalikus teenistuses on õigustatud.

*/.../kui Eesti riik annab oma avalikele teenistujatele streigiõiguse, siis see ei tähenda, et päeva pealt hakkab kümneid streike toimuma avalikus sektoris. Kaugel sellest. (liidud, keskliidud)*

*/.../oleme püüdnud teha nii et oma õiguste eest välja astuda aga samal ajal me arvestame ka seda missugused võimalused on. (liidud, keskliidud)*



*See [streigiõigus] on, noh, üldine nõ kodanikuõiguse ametiühingupoolne realiseerumise võimalus, et... (liidud, keskliidud)*

Ühes intervjuus on välja toodud, et valmisolekut streikida mõjutab eelkõige see, kui võrd julgetakse välja astuda ning oma õigusi nõuda. Näiteks võib arvata, et majanduskriisi aastatel on valmisolek streikimiseks madalam kui võrd rohkem kardetakse oma töökoha pärast.

*Näiteks kui me räägime siin streigist kui te vaatate 2003 4. detsembril mis toimus siis olukord on tunduvalt keerulisemaks läinud. Sest inimesed on tunduvalt rohkem hakanud kartma oma töökohtade pärast. Sõna otseses mõttes on hakanud kartma. Sellepärast et töökohtade probleem, see masu, see koondamised kõik see... olukord on hoopis teistsugune (liidud, keskliidud)*

Hoolimata sellest, milline lahendus leitakse streigiõiguse küsimuse lahendamiseks avalikus sektoris, jääb nii või teisiti avalikku sektorisse teatud rühm inimesi, kelle streigikeeld jääb kehtima (otseselt võimu teostavad ametnikud, teatud kriitilise tähtsusega teenuste pakkujad – päästjad, kiirabi, politsei vms). Seetõttu on oluline pakkuda ka nendele töötajatele võimalused oma õiguste eest seista ning vajadusel abi leida. Võimalikku lahendust nähakse taas vahekohtu süsteemis (vt ka töötüli lahendamise institutsioonid osades 5.1 ja 5.2 eespool) või ka laialdasemas kollektiivlepingute sõlmimise praktikas.

*Ega siin ei olegi muud kui see sama nii öelda sõltumatu ja kohustusliku otsusega vahekohtu. Ehk piltlikult öeldes see, kui politseinikel puudub streigiõigus ja nad nõuavad 10%-list palgatõusu ja riik ütleb, et saate 0%, siis peab ju olema mõistlik lahendus ja see mõistlik lahendus ILO põhimõtete kohaselt ongi erapooletu ja täitmiseks kohustusliku otsusega nii öelda arbiiter või vahekohtu institutsioon. (liidud, keskliidud)*

*Mina ütlen et sinna ei olegi midagi muud vaja kui see sama lepingute õigus. Et sõlmitakse neid lepinguid ja palun... inimesed on mõistlikud nad saavad omavahel omavahel läbi räägitud ja ja tulla laua taha ja räägitakse sõlmitakse. Mitte mitte nii, et mitte midagi ei saa. (liidud, keskliidud)*

## 6.2 Hoiatus- ja toetusstreigid

Lisaks streigiõiguse küsimusele on eraldi käsitletud ka hoiatus- ja toetusstreikides osalemise õigust, so kuni ühetunnised hoiatusstreigid või toetusstreigid teiste ametiühingute organisatsioonidega solidaarsuse üles näitamiseks. Püstitatud on küsimused:

- Kas ja miks peaks/ei peaks riigi ja kohalike omavalitsuste töötajatel olema õigus korraldada hoiatusstreike ja toetusstreike;
- kas ja miks peaks/ei peaks olema õigus korraldada toetusstreike avaliku sektori sees või erasektori töötajate toetuseks;
- kas ja miks peaks toetusstreigi korraldamise õigus olema erinev võrreldes erasektoriga?

Intervjuude põhjal võib välja tuua, et hoiatus- ja toetusstreikide küsimus ning streigiõigus kattuvad – st streigiõigusega töötajatel peaks olema alati ka õigus korraldada toetus- või hoiatusstreik. Seega peaks piirangud kehtima üksnes nendele, kellel ei ole streigiõigust (otseselt võimu teostavad ametnikud ja teatud kriitilise tähtsusega teenuste pakkujad). Samas on ka seisukohti, et hoiatus- ja toetusstreikide

õigus peaks olema piiratud, eelkõige seoses sellega, et hoiatus- ja toetusstreikide korraldamise regulatsioon üldisemalt on täna veel puudulik.

*No ma arvan küll, et võiks olla sama [kui osalemine streikides]. Nüüd ongi, jah, et kas hoiatusstreik ja toetusstreik... Hoiatusstreik on ikka see, mis antud väga kindlapiirilise nüüd ütlemise sektori või asutuse tasandil nagu võiks olla kasutatav. Teised streigid on juba laiemas, siis tulevad nagu sektorid ja riik ja kõik koos ja korraga taha. Hoiatusstreikide... osas jah, oleks võibolla isegi asi selgem. Aga mis on toetusstreikide... siin, noh, tõsimeelselt ka tööandjad ütlevad, et kui õpetajatel on mure või kultuuril on probleem, miks siis bussijuhid seda teevad? Me räägime rahvusvahelisest sellisest kogemusest ja tulemuslikkusest... ja arvame, et põhimõtteliselt võiks ja peaks olema see võimalus. (liidud, keskliidud)*

*tegelikult kui me nüüd jällegi võtame Eestile siduvad rahvusvahelised aktid, siis Euroopa sotsiaalharta kohaselt, mis on ülem kui avaliku teenistuse seadus või see [...] kollektiivse töötüli lahendamise seadus, mis keelab riigiteenistujatel streikida. Sotsiaalharta kohaselt on see õigus ju olemas, et sealt tuleneb ikkagi ju väga selgelt see piirang, ainult siis nii öelda nende tippudele, kes võimu teostavad. Loogiliselt miks mitte ka hoiatusstreigi õigus. Siin on jah see küsimus, et kui sul päris streigi õigust ei ole, et kuidas sa siis hoiatusstreiki teed. Aga teine teema on siin ka solidaarsusstreigi tegemine, kuna ma arvan, et selles mõttes ka riigiteenistujatel peaks need õigused kindlasti olemas olema. (liidud, keskliidud)*

*Mul see vastus oleks selles mõttes sama, et kui on avalik teenistuja, siis tal streigiõigust ei tohiks olla. Kui ta on töölepinguga, siis küll. Aga ütlemine, kogu see hoiatus- ja toetusstreikide temaatika on Eestis hästi savijalgadel, et ütlemine nii, et see seadusandlus lonkab igatepidi. Ma nagu üldse eriti hoiatus- ja toetusstreiki sellisel puhul ei lubaks. (liidud, keskliidud)*

Siiski on hoiatus- ja toetusstreikide puhul välja toodud teised probleemid. See on seotud streigi ohuga ettevõttes või asutuses, kus kollektiivlepingut on täidetud, kuid soovitakse avaldada toetust mõnele teisele ettevõttele või asutusele. Seetõttu on ka küsimus selles, kelle toetuseks võib streikida. Ettevõtjad näevad piiranguid vastavalt tööandjale (st selle sama tööandja juures olevad töötajad võivad korraldada toetusstreiki kuid mitte teise ettevõtte toetuseks). Ühes ametiühingute poolses intervjuus on samuti toodud välja hoiatus- ja toetusstreikide erisused – st hoiatusstreik peaks olema oma iseloomult piiritletum samas kui toetusstreigi õigus peaks olema laiem. See puudutab seadusandlust üldisemalt, mitte riigi- ja KOV asutuste spetsiifikat.

*/.../streigile peavad eelnema alati läbirääkimised, lepitusmenetlus... mida toetusstreigile ei pea näiteks. Hoiatusstreigil, et... võimaldab ilma lepitusmenetluseta minna ja panna püsti vähemalt kolmepäevane streik... Küsimus on selles, et... jah, kui on oma ettevõtte sees on toetust. Üks osa töötajaid streigib, teine osa ütleb, me oleme solidaarsed, siis ma saan sellest aru... Kui aga näiteks meditsiinitöötajad hakkavad toetama transporditöölisi või vastupidi, siis mina ei näe siin nagu loogikat, et miks see ettevõtja, kes on oma kollektiivlepingut hoolsasti täitnud, eks ju, peaks nüüd järsku olema streigiga silmitsi. (liidud, keskliidud)*

*Hoiatusstreik on ikka see, mis antud väga kindlapiirilise nüüd ütlemise sektori või asutuse tasandil nagu võiks olla kasutatav. Teised streigid on juba laiemas, siis tulevad nagu sektorid ja riik ja kõik koos ja korraga taha. (liidud, keskliidud)*

Siiski ametiühingud selliseid piiranguid just toetusstreikide puhul ei toeta ning näevad toetusstreikide võimalust ka üle sektorite vastavalt solidaarsusprintsibile. Seega on oluline küsimus selles, kuidas tagada

õigus näidata solidaarsust ning toetada teisi ametiühinguid nende nõudmistest, tagades samas ka tööandja võimalus turvalisele ning rahulikule töökeskkonnale.

*Mina arvan küll, et siin mistahes piirangute tekitamine või kehtestamine see näitab mingisugust hirmu ja kardetakse, et see on mingi kohutav epideemia, mis halvab Eesti ühiskonna. Meil põhi väljakutse on ikkagi see, et inimesed enda eest ikkagi natukene seisma hakkaksid ja selja sirgu lükkaksid ja ennast väarikamalt tunneksid ja nõuaksid, et neid väarikalt koheldakse (liidud, keskliidud).*

*/.../siin sa ei saa küll, et avalikku teenistust osutav institutsioon oma töötajaskonnaga ei tohiks nüüd erasektorit toetada kui nt on erakool ja siis omavalitsuse haldusalas või riigikool, et nüüd ei tohi seda... kui on ütleme samas sektoris. Kui on eri sektorid, siis on täpselt samuti, et see on juba nõ ametiühinguline ja ILO poolt õigeks arvatud üle sajandi kestev üldpõhimõte ja see on see... üksteise toetamine ja mõistmine. (liidud, keskliidud)*

Seega, eelnevat kokku võttes peaks riigi- ja KOV asutustes olema toetusstreigi korraldamise õigus sama mis erasektoris. Erinevus erasektorist seisneb selles, et riigi- ja KOV asutuste puhul on teatud grupp inimesi, kellele streigiõigus ja toetusstreigi õigus ei laiene. Õigus toetada erinevate sektorite ja valdkondade ametiühinguid peaks säilima ka riigi- ja KOV asutustes, järgides solidaarsuse printsiipi.

### 6.3 Streigi korraldus

Selleks, et analüüsida probleeme streigi korraldamise regulatsioonidega, olid käesolevas uuringus püstitatud ka mitmed uurimisküsimused streigi sisulise korraldamise kohta (sh kuidas peaks toimuma streigist etteteatamine; kuidas peaks toimuma streigi juhtimine, korraldamine, organiseerimine; millistel tingimustel ja kuidas peaks toimuma streigi edasilükkamine ja peatamine). Kuivõrd riigi- ja KOV asutustega seotud streigist on vaid üks näide, ei ole nimetatud küsimusi detailselt käesoleva uuringu raames analüüsitud. Uuritud on üldiselt streigiga kokku puutunud osapooltelt, kas ja millised probleemid on streigi korraldamise pooltel ette tulnud.

Üks oluline küsimus streigi korraldamise regulatsioonide juures on asjaolu, et seadus töötati välja 1993. aastal kui vastavad kogemused puudusid. Samas ei ole streigi korraldusega kokku puutunud osapooled toonud välja väga olulisi probleeme või lünki tänastes regulatsioonides, mis oleks otseselt takistanud või raskendanud streigi korraldamist. Ka senine streigi korralduse kogemus on olnud minimaalne, mistõttu ei ole väga detailsete regulatsioonide väljatöötamine vastavuses tänase praktikaga.

*/.../ühhest küljest kogu see regulatsioon on nii öelda pastakast välja imetud. See seadus ju kirjutati aastal 1993. kui mingeid erilisi praktilisi kogemusi ei olnud... Samas ega kui meil praktikat on vähe ja probleeme on vähe, siis ette vaatavalt mingit väga täpset regulatsiooni kirja panna on ka ikka üsna keeruline. (liidud, keskliidud)*

*Ei seadus ei takistanud, kui oli läbitud see, et tekkis streigiõigus (liidud, keskliidud)*

*ma olin ise seal [streigis] üheks korraldajaks ja ja siis varem oli meil siin hoiatusstreigis olin ka korraldajaks, (...) ja ma ei ütleks, et midagi segaks. Segavaid otseselt... Seaduse poolt segajaid ei ole (liidud, keskliidud)*

Probleemid, mis on tänaseni kogunenud praktika jooksul esile kerkinud, on olnud seotud erinevate aspektidega streigi korralduses. Osalt on küsimus selles, millised õigused on tagatud streigi juhile olukorras, kus ta ei ole streikivate ettevõtete töötaja. Küsimusi on tekkinud ka sellest, et ametiühing peab streigifondist töötajatele makstes maksma ka makse. Probleemid võivad tuleneda ka regulatsioonide mitte täitmisest ning välistest ohtudest (avalik kord streigi jooksul).

*tegelikult ainukene kaesus, kus probleem oli, ma ei tea kui palju see nüüd praktiliselt midagi segas või takistas, oli see sama vedurimeeste streik, kus siis streigi juht, kes seaduse järgi peab olema, oli nimetatud... ja siis kui... mehed streikisid, siis tööandja keelas valvel lasta streigi juhti streikijate juurde. Samas on selge see, mis võib selles mõttes kuskilt teatud probleemi tekitajat kui streigi juht on ametiühingu esimees, kes ise ei tööta selles ettevõttes aga ta on üleriigiline ametiühing ja streigib kogu ametiühing, siis on nagu loogiline, et ta peaks ikkagi nende inimeste juurde pääsema. Teoreetiliselt on õigus öelda, et sa ei tule minu ettevõtte territooriumile, kuigi seal on inimesed, keda ta esindab. See on nagu reaalne probleem, mis on korra siin esile kerkinud. (liidud, keskliidud)*

*ma ütlen, et kurioosne on see et ametiühingu maksud on ju maksnud inimesed kes on oma riigimaksud maksnud ja nüüd see ametiühingu pool ...meie kogume sama raha mis töötaja võiks panna taskusse jääb siia ja siis kui ta seda kasutab, siis ta peab... me peame jälle maksma riigile topelt maksud. (liidud, keskliidud)*

*muidugi, siin on omaette probleemid on aga need ei ole mitte seadusega seotud, need on juba sellega et seadust lihtsalt ei täideta (liidud, keskliidud)*

*Ei no ta ei peaks seadusega olema eriti täpselt reguleeritud aga tähendab põhimõtte on ju selles et streik ei muutuks niisuguseks määratsemiseks. Et kõik vastutavad selle eest et niisugust asja ei juhtuks. (liidud, keskliidud)*

Samas tuleb välja tuua, et streigi õnnestumine ei sõltu regulatsioonidest vaid eelkõige välistest faktoritest nagu avalikkuse toetus streikijatele, aga ka heast koordineerimise võimest ning põhjalikust ettevalmistusest.

*kõige tähtsam streigi puhul on muidugi see, et kuidas suhtub üldsus sellesse... me peame arvestama seda, mis on noh kuidas sellesse asjasse suhtutakse, sest tulemus sõltub ju väga palju ka sellest (liidud, keskliidud)*

*on äärmiselt vajalik ette valmistada korralikult, põhjalikult ja tulemuslikult. Ja kõigil streikijatel peab olema selge, mille nimel ta streigib ja kelle vastu streigime, peab olema selge miks me seda teeme (liidud, keskliidud)*

*Nüüd tekkis küsimus selles, et kas ja kes sai ennast nõ töölt vabaks võtta selleks, et seda kriitilist massi tagada. (...) Ta peaks olema läbivalt nüüd kogu ühiskonda hõlmav, regionaalselt täpselt samuti kaasav. Ja vat selle saavutamine on kõige raskem, eriti praegustes tingimustes, kus töötajaid on vähe, mõned jälle kardavad, mõned ei ole liikmed (...) et pigem on ta, jah, selline organisatoorne eneseületamine. (liidud, keskliidud)*

Ühes intervjuus on välja toodud ka tööandjate töösulu korraldamise õiguse küsimus. Kui tänane seadusandlus reguleerib seda, millistel tingimustel tohib korraldada streiki ning millistel mitte, siis tööandja töösulu korraldamine ei ole nii detailselt reguleeritud. Vastavalt kollektiivse töötüli seadusele juhitakse töösulgu tööandja määratud korras, samas kui streigi juhtimise regulatsioon on detailsem. Seetõttu oleks

selle intervjuueeritu hinnangul oluline ka nende regulatsioonide võrdsustamine ning tingimuste täpsustamine seadusandluses. Isegi kui Eestis vastavad praktikad puuduvad ning ilmselt ei tooks regulatsioonid kaasa oluliselt praktikate tekkimist, siis olemasolevad regulatsioonid peaksid olema tasakaalus.

*/.../küsimus on selles, et täna on võimalik näiteks streik kuulutada kohtus ebaseaduslikuks, sest et ei ole täidetud teatud protseduuri nõudeid. Kas selle sama sätte alusel on võimalik lockout kuulutada ebaseaduslikuks? Ja nõuda, et tööandja jätkaks palga maksmist, mitte et öelda, et saadab lihtsalt inimesed tänavale ja minge koju ja kogu moos, ma ei maksa teile. Selles mõttes mingisugune korrektsus peaks olema, vähemalt selgitada, et aru saada, et kui lockout korraldatakse, siis peaks sellel ju ka olema mingisugused selged raamid. (liidud, keskliidud)*

Kuivõrd Eesti praktikas puudub töösulu korraldamise praktika ning ei ole tööandjate liite, kes esindaksid riigi- ja KOV asutusi tööandjatena, ei ole töösulu küsimusi detailsemalt käesolevas uuringus avatud.

## 6.4 Streigi ebaseaduslikuks tunnistamine

Streigi korraldamisel on üks oluline küsimus ka see, kes ning mis tingimustel võib streigi ebaseaduslikuks kuulutada. Püstitatud on küsimused:

- Kellel ja miks peaks olema õigus nõuda streigi ebaseaduslikuks tunnistamist, sh kellel peaks olema selleks õigustatud huvi;
- milliste huvide võimaliku rikkumise puhul peaks neil olema õigus esitada nõue streigi ebaseaduslikuks tunnistamiseks?

Vastavalt kollektiivse töötüli lahendamise seadusele on ebaseaduslikud streigid kohtu tegevuse mõjutamiseks, streigid, millele ei ole eelnenud läbirääkimisi ja lepitustoiminguid ning mille väljakuulutamisel või korraldamisel on rikutud seadusega kehtestatud korda. Otsuse streigi ebaseaduslikuks tunnistamise kohta teeb kohus. Intervjuudes on leitud, et õigus taotleda streigi ebaseaduslikuks tunnistamist peaks olema kas streigi osapooltel, keda see mõjutab, riiklikul lepitajal või juriidiliste küsimustega seotud inimestel – justiitsministeerium või ka kohus.

*Töötüli osapooltel on seda võimalik, näiteks tööandjal on võimalik seda ebaseaduslikuks kuulutada kui ta eirab kõiki reegleid mis on seadusega ette nähtud (liidud, keskliidud)*

*See on juba õigusemehed, siis on juba... justiits ja need ütlevad juba. Ja tavaliselt see asi hakkabki pihta sedasi et keegi kaebab siis kaebab tavaliselt just justiitsministeeriumile tähendab see on ikkagi....ikkagi see on esimene koht ...kas on ikkagi rikutud neid asju või ei ole. (liidud, keskliidud)*

*Noh, ega seda keegi teine ei saa, kui saab siis pöörduda kõigepealt lepitaja poole, et kas on läbitud [lepitamise menetlus], kui ei ole, siis on noh, teatud piires ebaseaduslik. (liidud, keskliidud)*

Ka tingimused streigi ebaseaduslikuks tunnistamiseks peaksid ühe intervjuu põhjal olema seotud sellega, kui õigustatud on streigi korraldamine asutuses. Samuti on streigi ebaseaduslikuks tunnistamine seotud streigi korraldamisega seotud reeglite täitmisega.

*Kui ei ole põhjust. Ja kui ei ole täidetud neid reegleid. Kui me lihtsalt tahame streikida, aga miks me streigime seda ei tea. Sellel asjal ei ole ju mõtet. (liidud, keskliidud)*

*/.../kas on läbitud [lepitamise menetlus], kui ei ole, siis on noh, teatud piires ebaseaduslik. Ja kui ei ole kohustust [lepitamise menetlust läbida], et kas siis riigiõiguslikud on nõ õigus meelt avaldada ja streigiks nimetada on nüüd töölepinguseaduse nõ vastu astudes, et ega see on olemasoleva seadusandluse tundmine ja noh, teatud piires alati juriidiliselt tõlgendamine. (liidud, keskliidud)*

Probleeme streigi ebaseaduslikuks tunnistamisega on tekitanud see, et kui avalikkuses räägitakse streigi võimalikust ebaseaduslikkusest, võib see mõjutada osalejate julgust streigis osaleda. Samas kajastatakse ajakirjanduses eelkõige seda, et streik võib olla ebaseaduslik kuid samas ulatuses mitte seda, kui streik siiski ebaseaduslik ei ole. Seetõttu on oluline ka streigi korraldajate töö selle riski maandamisel.

*Aga see visati ka välja jälle ajakirjanduse poolt, kes ei saanud müüa muud moodi oma kuvandit kui, et streik tuleb, aga oi keegi ütles, et ebaseaduslik on ja kohe suured pealkirjad ja ainult selle nimel läkski ja kogu moos oligi. Ja pärast tõestada, et ei ole, noh, tõestasimegi, et ei olnud ebaseaduslik, et... aga see on juba osa, mida ei .. mis ei jõua nüüd uuesti inimesteni. Sest see vaheetapp jääb ära, press... ajakirjandus seda enam ei hakka võimendama, et me eksisime. (liidud, keskliidud)*

Nagu eelmise peatüki puhul, on ka streigi küsimustes tulenevalt praktika vähesusest riigi- ja KOV asutustes keeruline eelnevalt püstitatud küsimustele vastata ning neid teemasid põhjalikult avada. Ka siin tuginevad mitmed näited üksnes üksikutel praktikatel või seisukohtadel. Olulisemad avaliku- ja erasektori erisused tulevad sisse streigiõigusega, mida on käesolevas uuringus täpsemalt avatud. Kuid streikide korraldamise küsimuses riigi- ja KOV asutuste ja erasektori vahel erisusi ei ole. Seetõttu on ka siinjuures kasuks erasektori laialdasema kogemuse silmas pidamine streikide korraldamisega<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Vt Rakendusuuringute Keskus Centar ja Turu-uuringute AS 2011. aastal läbi viidud kollektiivsete töösuhete uuringut erasektoris.

## 7 Kokkuvõte

### 7.1 Informeerimine ja konsulteerimine

Üldiselt peetakse informeerimise ja konsulteerimise protsessi riigi- ja KOV asutustes oluliseks. Kuid selle rakendamise ulatus on asutuste lõikes erinev. Analüüs tõi välja, et informeerimise ja konsulteerimise toimimise üheks oluliseks eelduseks asutuses on tööandja huvi töötajate kaasamise protsessi vastu. Kuivõrd kaasamine on kahepoolne protsess, on teiselt poolt eelduseks ka töötajate huvi ja initsiatiiv protsessis osalemiseks. **Kuivõrd osapoolte huvi informeerimise ja konsulteerimise protsessi vastu on oluline eeldus selle toimimiseks, aitaks informeerimise ja konsulteerimise rakendamisele kaasa ka informeerimise ja konsulteerimise vajalikkuse teadvustamine nii töötajate kui tööandjate seas (sh nt informeerimise ja konsulteerimise kohustuse laiendamine ja avalikus sektoris).** See annaks signaali asutustele informeerimise ja konsulteerimise praktikate soodustamiseks ja selle väärtustamiseks poliitikakujundamise tasandilt. Informeerimise ja konsulteerimise puhul on riigi- ja KOV asutuste spetsiifikast tulenevalt küsimus ka selles, kuidas liigub informatsioon riigiasutuste hierarhias ülevalt poolt vastava asutuse juhini (nt milline on infovahetus KOV asutuse ja asutuse juhi vahel). Eelkõige strateegilisemate otsuste puhul mõjutab see oluliselt asutuse juhataja kui tööandja võimet töötajaid õigeaegselt informeerida või ka nende tagasisidet küsida. **Seetõttu on informeerimise ja konsulteerimise toimimiseks riigi- ja KOV asutustes oluline eeldus see, et info liikumine oleks reguleeritud mitte üksnes asutuse sees vaid ka asutuse ja seda asutust haldava ministeeriumi või kohaliku omavalitsuse üksuse vahel.** Ka erineva suurusega asutustes on informatsiooni liikumise põhimõtted erinevad. Väikestes asutustes toimib sageli informaalne suhtlus ning info liigub kiiremini ja operatiivsemalt töötajateni. Kuid tähtis on ka asutuses loodud õhkkond ja töötajate omavahelised suhted, mis võivad kas soodustada või pärssida töötajate julgust oma arvamust avaldada.

Kuid info ei liigu riigi- ja KOV asutustes üksnes juhilt alluvateni vaid ka alt ülespoole. Ka siin tuleb mängu eelkõige töötajate julgus sõna võtta ja nende initsiatiiv tegutseda. Seda toetab informatsiooni vahendaja olemasolu, kelleks on sageli töötajate esindaja. Usaldusisiku või ametiühingu olemasolu võimaldab töötajatel pöörduda tööandja poole oma probleemidega anonüümselt, esindaja vahendusel.

Informeerimine ja konsulteerimine toovad asutustes kaasa nii positiivseid kui ka negatiivseid aspekte. Positiivseteks hinnatakse eelkõige uute ideede tekkimist ja teadmiste sünergiat. Samuti suurendab see töötajate rahulolu, nende kaasatust tööprotsessides ning maandab pingeid. Ka otsuste legitiimsus on töötajate jaoks suurem kui nad on otsuste kujunemise protsessi ka ise kaasatud. Negatiivse poole pealt võivad informeerimise ja konsulteerimise tulemusel tekkida asutuses pinged ja konfliktioht. Mida enam inimesi kaasata otsustamise protsessidesse, seda suurem on reeglina ka arvamuste varieeruvus. Seetõttu jäävad paratamatult kellegi ettepanekud arvestamata, mis võib aga vähendada motivatsiooni järgmine kord informeerimise ja konsulteerimise protsessis osaleda. **Just positiivsete praktikate levitamine asutustes ning nende tutvustamine aitaks soodustada informeerimise ja konsulteerimise rakendamist ning asutuste huvi selle vastu.**

Riigi- ja KOV asutustes toimivad väga erinevad võimalused ja viisid töötajate informeerimiseks ja konsulteerimiseks. Kasutatakse nii elektroonilisi kanaleid kui ka erinevas vormis koosolekuid. Siinjuures ongi viidatud, et kasvanud on elektrooniliste kanalite olulisus nendes protsessides, mis võimaldab üha

suurema hulga info edastamist suurema hulga inimesteni. Kuid see eeldab ka töötajate initsiatiivi nendest allikatest ise vajalikku infot otsida ning võimet leida kogu info hulga seast vajalik.

Nagu varasemad uuringud on näidanud on kaasamine intensiivsem operatiivse tasandi otsuste puhul (töökorraldus, töö sisulised küsimused) ning väiksem strateegiliste otsuste puhul. **Üldiselt eelistatakse, et informeerimise ja konsulteerimise puhul oleks reguleeritud üldraamistik ning detailsemad küsimused jääksid asutuste endi pädevusalasse.** Peamised argumendid selle toetuseks on, et informeerimine ja konsulteerimine asutuses toimib tänaste regulatsioonide raames hästi ning seadused ei suuda asutuste spetsiifikat piisaval määral arvesse võtta. Üldised regulatsioonid tagavad teatud paindlikkuse ning vähendavad bürokraatia ohtu. Detailsema regulatsiooni pooldajad toovad välja, et selged piirid looksid ühtse arusaamise protsessist ja osapoolte kohustustest selles, ühtlustaksid erinevate asutuste praktikaid. Leitakse, et detailsed regulatsioonid on vajalikud just konfliktisituatsioonis.

## 7.2 Usaldusisikud

Oluline küsimus töötajate usaldusisiku rolli defineerimisel on see, kas ja milline on usaldusisiku seos ametiühinguga. Intervjuude käigus räägiti kokku 10 inimesega, kes täitsid paralleelselt nii ametiühingu esindaja kui ka töötajate valitud usaldusisiku ülesandeid. Ülejäänud intervjuueeritud töötajate esindajad olid kas puhtalt ametiühingu esindajad või üksnes töötajate valitud usaldusisikud. Ka neid kahte rolli täitvad inimesed ise ei erista praktikas seda, millised ülesanded kaasnevad ühe või teise rolliga. Usaldusisiku rolli asutuses defineeritakse eelkõige läbi töötajate esindamise ning info vahendamise töötajate ja juhi vahel. Samuti iseloomustab usaldusisikute rolli kokkulepete sõlmimine töötajate ja juhi vahel – eelkõige läbi kollektiivlepingute. Kollektiivlepingu sõlmimist nimetavad oma rolliks eelkõige need usaldusisikud, kes tegutsevad samal ajal ka ametiühingus. Need töötajate valitud usaldusisikud, kes on sõlminud kollektiivlepingu usaldusisikuna, on mitme näite puhul asutustes, kus varem on eksisteerinud ametiühing mistõttu on ka nende näidete korral kollektiivlepingu sõlmimise idee tekitanud või algatanud ametiühing. Hiljem ametiühingu liikumise hääbumisel asutuses on loodud selleks usaldusisiku institutsioon, et kollektiivleping sõlmida.

Eelkõige eeldatakse, et usaldusisik peab olema hea seaduste tundja, samuti heade läbirääkimis- ja suhtlemisoskustega. Oluline on ka julgus arvamust avaldada ning usaldusväärsus, et töötajad julgeksid oma probleeme usaldusisikuga arutada. Ligipääs koolitustele on töötajate usaldusisikutele problemaatiline. Kui ametiühingu liikmed saavad osaleda ametiühingu korraldatavatel koolitustel, siis usaldusisikutel puuduvad selleks vajalikud võimalused (koolituste rahastamise küsimus). **Välja on toodud, et usaldusisikute teadmisi ja oskusi aitaksid täiendada ka usaldusisikute vahelised koostöövõrgustikud, kus usaldusisikud saaksid omavahel kogemusi ning praktikaid jagada või ka täiendada koolitused töötajate usaldusisikutele.**

Töötajate usaldusisikutele täna seadusega tagatud õigusi hinnatakse piisavaks. **Kuivõrd probleeme ei ole usaldusisikutele ette nähtud õiguste tagamisel intervjuueeritud juhtudel tekkinud, ei osata ka hinnata, kas täiendavad õigused või regulatsioonid oleksid vajalikud.** Kahetisi seisukohti on tekitanud see, millised on töötajate usaldusisikute õigused info saamisel. Kui oli asutusi, kes viitasid, et kogu asutusega seotud informatsioon peaks olema kättesaadav, oli ka teisi, kes nägid teatavaid piiranguid, eelkõige seoses palgainfoga või töölepingute sisuga. Informatsiooni juures rõhutavad asutuste esindajad, et oluline on, et usaldusisik peaks konfidentsiaalset teavet ka salajas ning ei avaldaks seda. Siiski selles osas tekkinud probleeme keegi välja ei toonud. **Kuivõrd seisukohad selles osas, milline**



**info peaks olema usaldusisikule tema ülesannete täitmiseks kättesaadav, on erinevad, aitaks infole ligipääsu parandamiseks usaldusisikute seas teadlikkuse levitamine nende õigustest ja kohustustest (sh infole ligipääsust).**

Usaldusisikutele on ette nähtud teatud tagatised, mis peaksid toetama usaldusisikute ülesannete täitmisel. Nendeks on nt keskmise palgaga tasustatud vaba aeg, kaitse koondamise korral jne. Töötajate usaldusisikutele on probleemiks neile tagatud vaba aja kasutamine praktikas. Nimelt viidatakse, et sageli täidetakse usaldusisiku ülesandeid siiski töövälisel ajal kuivõrd töö peab saama tehtud ning teatud tüüpi ametite puhul ei ole võimalik ülesannete täitmist edasi lükata (nt õpetajad koolides, lasteaedades). Seetõttu ei ole paljudel juhtudel usaldusisikud neile ette nähtud tagatise reaalsuses kasutanud.

Usaldusisikute valimised sujuvad üldiselt ilma probleemideta. Kuivõrd kandidaatide arv töötajate esindaja ülesannete täitmiseks on sageli väike, täidab seda ülesannet korra ametisse valitud isik üsna pikka aega.

### 7.3 Ametiühingud

Ametiühinguliikumine ei ole Eesti avalikus sektoris väga laialdaselt levinud, kuid eri asutustes on väga erinevaid praktikaid. On asutusi, kus ametiühingusse kuulub vähem kui 10% töötajatest, samas on ka asutusi, kus ametiühingu liikmed on enam kui 80% töötajaskonnast.

Üldise arvamuse kohaselt ei takista avaliku sektori tööandjad ametiühingute tegutsemist asutustes ning töötajate õigusi seoses ametiühingusse kuulumisega ei rikota. Reeglina pakuvad asutused ametiühingule vaid seaduses ettenähtud tagatise – koolitustel käimise võimalust, vajalikke töövahendeid ning tööülesannetest vaba aega ametiühingulase töö tegemiseks. Erikokkuleppeid tagatiste osas intervjueritud asutustes ei esinenud. Olemasolevate tagatiste kasutamine sõltub suurel määral ametiühingu esindaja üldisest aktiivsusest. Ühe probleemina toodi intervjuudes välja, et ametiühingu esindaja töö ei ole reeglina asutustes tasustatud, mistõttu seda tehakse põhitöö kõrvalt ning paljud töötajate esindajad ei jõua tegelikkuses ametiühingutööga tegeleda nii palju kui nad seda sooviksid ja see tarvilik oleks.

Üldiselt näitab ametiühinguliikumine pidevat nõrgenemise tendentsi – liikmete arv on aasta-aastalt vähenenud ja seeläbi on vähenenud ka ametiühingute võimalused sotsiaalse dialoogi pidamisel asutustes. Üheks oluliseks liikmete arvu vähenemise põhjuseks on raskused riigi taasiseseisvuse saavutamise järel kaasaegse ametiühingute rolli teadvustamisega ning tööandjatele sotsiaalses dialoogis tugevaks partneriks olemisega. Nõukogude-aegse ametiühingu maine pärsib ametiühingusse astumist ka täna. **Sellest tulenevalt toetaks ametiühingu liikumist kaasaegse ametiühingu kuvandi ja rolli tutvustamine laiemalt ning teadlikkuse suurendamine ametiühingu kasulikkusest.** Intervjuud näitasid, et inimesed, kellel on kokkupuude ametiühingutega, näevad sellest ka suuremat kasu (sh tööandjad). Täiendavaks põhjuseks on ametiühinguliikumise rolli muutumine või vähenemine mõju töösuhete reguleerimisel - aja jooksul on töötingimused ja tööiseloos sedavõrd palju muutunud, et töötajate õiguste eest seismine, mis oli varem ametiühingu põhiülesandeks, ei ole paljudes asutustes enam täna niivõrd aktuaalne. Mitmelgi juhul on toodud välja, et just konflikt juhtkonna ja töötajate vahel on see, mis soodustab ametiühingu liikmelisust asutustes. Konfliktide puudumise korral ei ole ametiühingu liikumine mitmetel näidetel aktiivne. Ametiühingute jõudu töötajate esindamisel mõjutab ka avalikus teenistuses ametnikele seatud streigikeeld.

Kõige olulisem tegur, mis pärsib töötajate astumist ametiühingusse, on vähene nähtav lisakas ametiühingusse kuulumisest. Kollektiivlepingute tingimused laienevad reeglina kõikidele kollektiivi liikmetele, seda ka juhul, kui nende väljavõitlemise eest on seisnud ametiühing ning töötulisid, mille puhul töötaja saab loota ametiühingu toele, esineb Eestis vähe. Siiski on ametiühinguid, kes pakuvad oma liikmetele väljaspool kollektiivlepinguid reaalseid hüvitisi (nt tervisekindlustus, tasustatud haigusepäevad). Üks ametiühingute liikumise nõrgenemise põhjus on see, et ametiühingu esindajad on sageli pikalt ühed ja samad inimesed ning aktiivsem tegevus võib aja möödudes taanduda töötajate murede ärakuulamisele ja vajadusel nende tööandjani viimiseni ning kollektiivlepingu uuendamisele.

Ka asjaolu, et asutuse tasandil ei nähta ametiühingu liitude tegevustest osadel näidetel otsest kasu, pärsib huvi liikmeks astuda või liikmena püsida. Seega on tekkinud kinnine ring: ametiühingud on nõrgad, kuna liikmete arv on väike, samas ei soovi töötajad ametiühingutega liituda, kuna nende läbirääkimisjõud on madal.

Üldjuhul pakuvad ametiühingud oma liikmetele võimalust soovi ja vajaduse korral saada tasuta õigusabi. Kuivõrd kollektiivseid vaidlusi on Eesti avalikus sektoris esinenud väga vähe, on peamine ametiühingute funktsioon olnud liikmete nõustamine seoses individuaalsete vaidluste ning konkreetsete kaebustega.

Asutusesiseste probleemide korral on enamik ametiühingu esindajatest valmis nõustama ka ametiühingusse mittekuuluvaid töötajaid, kuigi siinkohal leidub erandeid. Vaidluste lahendamisel väljaspool asutust pakuvad ametiühingu esindajad reeglina tuge vaid liikmetele. Töötajate esindajad, kes on samaaegselt nii ametiühingu esindajad kui töötajate usaldusisikud, pakuvad vaidluste korral tuge kõikidele töötajatele, kuid selle erisusega, et ametiühingu liikmetele on see tugi vajadusel ka rahaline (nt ametiühing tasub juristi kulud), kuid mitteliikmed peavad ressursid juriidiliseks konsultatsiooniks või asutuseväliseks vaidluseks ise leidma. Mainitud erisus töötajate usaldusisikute ja ametiühingu esindajate vahel tuleneb sellest, et ametiühingu liikmed maksavad liikmemaksu, mistõttu on ametiühingul võimalik oma liikmetele pakkuda juriidilist abi; töötajate usaldusisikutel aga puuduvad rahalised vahendid asutusevälise eksperdi tasustamiseks õiguslike küsimuste lahendamisel.

## 7.4 Kollektiivläbirääkimised ja kollektiivlepingud

Eesti avalikus sektoris on huvi kollektiivlepingute sõlmimise vastu vähene, kuid siiski mõnevõrra suurem kui erasektoris. Kollektiivleping on olemas 15,5% riigi- ja kohaliku omavalitsuste asutustes ja 4,2% äriühingutes.

Kollektiivlepingute vähese sõlmimise põhjuseid on mitmeid. Kaudselt mõjutab seda poliitilise võimu neutraalne või tõrjuv suhtumine kollektiivsete töötingimuste kokkuleppimisse riiklikul tasandil. Mitmetel juhtudel sekkuvad ministeeriumid või kohalikud omavalitsused kollektiivlepingute sõlmimisse ja mõjutavad lepingus sisalduvate sätete sisu. Otseselt sõltub kollektiivlepingute sõlmimine asutuse ja töövõtjate esindajate teadlikkusest kollektiivlepingute temaatikast ning sellest, kas osapooled näevad töösuhete reguleerimise kasutegurit läbi kollektiivlepingu. Sageli ei peeta kollektiivlepingut vajalikuks, kuna töösuheteid ja üksikuid tööandja poolt pakutavaid soodustusi on võimalik fikseerida ka teistes asutuse dokumentides (sh sisekorraeeskiri, palgajuhend, tööleping vms) või suuliselt kokku leppida. Siinkohal tuleb arvestada, et muid asutuse dokumente on võimalik tööandjal ühepoolselt muuta või suulisest kokkuleppes taganeda (nt asutuse juhi vahetumisel). Vähemtähtsad pole siinkohal ka tööandja ja töötajate esindajate aktiivsus, isikuomadused ja tahe kollektiivlepingut sõlmida. **Kuivõrd teadlikkus kollektiivlepingutest ning nende kasulikkusest on sageli oluline tegur, mis piirab huvi kollektiivlepingute vastu, aitaks kollektiivlepingute sõlmimise praktikat toetada kollektiivlepingute**

**kasulikkuse ning positiivsete näidete tutvustamine riigi- ja KOV asutustes. Samuti aitaks tööandjate huvi suurendada riigipoolne positiivne signaal kollektiivlepingute sõlmimiseks.**

Kollektiivlepingute sõlmimist avalikus sektoris piirab asutuste rahastamise eripära – eelarve (mõningal juhul koos piirangutega, milline osa on mõeldud palgafondiks, majanduskuludeks vm) antakse asutuse juhile ette ning tal pole eelarve määramisel ega ümberjaotamisel erilist mõjuvõimu. Selline olukord ei võimalda sageli asutuse juhil kollektiivlepingu raames sõlmida pikaajalisi (avalikus sektoris kinnitatakse asutuste eelarve üheks aastaks) rahalisi ressursse nõudvaid kokkuleppeid ega võimaldada töötajatele seadusest soodsamaid tingimusi. **Eelarve piiratus tingimustes oleks kollektiivlepingute sõlmimisel üheks lahenduseks riigi- või kohaliku omavalitsuse esindaja kaasamine ja kolmepoolse kollektiivlepingu sõlmimine.** Siiski on täna avalikus sektoris kolmepoolsete lepingute sõlmimise praktika vähene ning tihti peale on osapoolte erisuste (nt asutuste tegevusvaldkonnast või isikutest tulenevad erisused) tõttu läbirääkimised raskendatud. **Teise lahendusena võiksid töötajate esindajad esmalt asutuse juhtidega ja vajadusel kohalike omavalitsuste või riigi esindajatega kollektiivlepingu tingimused (sh palga- või muud eelarvest lisavahendeid nõudvad tingimused) kokku leppida enne riigieelarve kinnitamist.** See eeldaks asutuse juhi võimalust eelarve planeerimise ja jaotamise protsessis kaasa rääkida.

Lisaks eelnevale raskendab avalikus sektoris kollektiivlepingute sõlmimist asutuse juhi kahetine roll – asutuse töötajatele on juht tööandjaks, kuid rahastajale (KOV/ministeerium) töövõtjaks. Töövõtjana on nad sunnitud arvestama kõrgemalseisva tööandja soovide ja nõudmistega, et säilitada normaalseid töösuhteid ja vältida töökoha kaotamise ohtu. Nii asutuste kui töötajate esindajad leidsid, et avaliku sektori asutuse juhil peaks olema volitus kollektiivlepinguid sõlmida ning vastutus võetud kohustusi täita. Rollikonflikti lahendamiseks sobib eelnevalt nimetatud kolmepoolse kollektiivlepingu sõlmimine. Sarnane rollikonflikt võib ette tulla ka töötajate esindajal (ametiühingu esindaja/ töötajate usaldusisik), kelle läbirääkimisjõudu piirab alluvussuhe ning konfliktide vältimise soov tööandjaga. Kuigi vastavalt töölepingu seadusele on töötajate esindajal olemas kaitse vallandamise eest, soovitakse säilitada häid tööalaseid suhteid. Töötajate esindaja tugevama positsiooni läbirääkimistel aitaks tagada ametiühingute liitude esindajate kaasamine läbirääkimiste protsessi.

Kollektiivläbirääkimistel avalikus sektoris on tugevamaks osapooleks asutuste esindajad, kellel on võimalik rõhuda asutuse eelarvelistele piirangutele. Tööandjate läbirääkimisjõudu tugevdab veelgi ametiühingute liikmete vähesus ning see, et töötajad ei ole valmis oma õiguste kaitseks või tahtmise läbisurumiseks äärmuslikke meetmeid (nt pikett, streik) kasutama. Kollektiivlepingu sõlmimata või uuendamata jäämise hirmus on töötajate esindajad sageli valmis järeleandmisi tegema, et mitte jääda ilma nendest hüvedest, mida tööandja on valmis pakkuma.

Läbirääkimiste protsessi detailsemat reeglistamist seaduses ei pea täna läbirääkimiste praktikaga kokkupuutunud osapooled vajalikuks - pigem peaks säilima paindlikkus tegutseda vastavalt vajadusele. Läbirääkimiste takerdumisel või nurjumisel tehti ettepanekuid lahkarvamuste protokollimiseks, kuid üldiselt puudub selgus selle protseduuri reguleerimise vajalikkusest seaduses. Eelnevalt sõlmitud leping peaks aga läbirääkimiste nurjumise korral jääma kehtima ning selle tingimusi tuleks edasi täita.

Ekspertide kaasamine läbirääkimistel on suhteliselt harvaesinev. Pigem tuntakse vajadust teatud teadmiste või oskuste järele esmase lepingu sõlmimisel või lepingu õiguslike aspektide määratlemisel. Asutuseväliseid eksperte (nt jurist, ametiühingute liidu esindaja) on kaasanud pigem ametiühingute esindajad (kuna töötajate usaldusisikutel pole see üldjuhul majanduslikult võimalik), asutuse juhid konsulteerivad seevastu asutusesiseste valdkonnaekspertidega (nt jurist, ökonomist, personalijuht). **Just**

**töötajate esindajad vajaksid rohkem välist tuge ametiühingute liitunud ekspertide näol läbirääkimiste protsessis. Selleks, et tagada ka usaldusisikutele võimalused ekspertide kaasamisel kollektiivläbirääkimistel on vajalik finantsiline tugi (nt on ühe lahendusena pakutud sihtotstarbelist finantseeringut eksperdi kaasamiseks).** Väliste ekspertide puhul on raske leida spetsialiste, kes oleksid pädevad andma nõu valdkonna või asutuse spetsiifikast lähtuvalt. Üldiselt arvatakse, et eksperdi kaasamisega seonduv on seadustes piisavalt täpselt reguleeritud, muid piiranguid välja ei toodud. Siiski peetakse oluliseks, et eksperdi kaasamine kooskõlastatakse teise läbirääkimise osapoolega ning lepatakse kokku eksperdi roll ja volitused.

Praktikas sõlmitud kollektiivlepingud on väga eripalgelised ja peegeldavad hästi asutuste eripärasid. Seetõttu ei peeta üldiselt vajalikuks praeguse seadusandluse muutmist. Kõige enam reguleerivad täna kehtivad kollektiivlepingud töö- ja puhkeaja korraldust ning nende erijuhte (nt tööpäeva lühendamise juhud, lisapuhkepäevad) ja sotsiaalseid garantiisid (töölt puudumine teatud juhtudel koos palga säilitamisega). Avaliku sektori kollektiivlepingud sageli palgakokkuleppeid ei sisalda (va juhul kui üheks pooleks on KOV või ministeerium) ning harvem on lepingus sätestatud töötajatele mõeldud muid toetusi, mis nõuavad töandjalt täiendavaid rahalisi vahendeid. Juhul kui rahalised kohustused lepingus sisalduvad, on need sageli kehtivad vaid ressursside olemasolul.

Kollektiivlepingu sõlminud osapooled peavad seda vajalikuks, kuna see võimaldab ennetada konflikte ja tagab kindlustunde teatud aspektides nii asutusele kui töötajatele. Lisaks rõhutasid avaliku teenistuse seaduse alusel tegutsevad asutused, et kollektiivleping võimaldab neil sõlmida seadusest soodsamaid kokkuleppeid töötajatega. Reeglina rakendub kollektiivleping kõikidele asutuse töötajatele (nii tagatakse kõikide töötajate võrdne kohtlemine) ning erisusi ametiühingu liikmete kasuks esineb harva ja vaid üksikutes punktides. **Küsimus on kerkinud kollektiivlepingu laienemises asutuse juhile, kes realselt on lepingu üheks osapooleks. Selles osas on vajalik selgem definitsioon töandja ja töötaja rollidest ning millises rollis on asutuse juht selles.** Selles küsimuses ministeeriumite tasandil ühtne arvamus puudub.

Üldjuhul kehtivad avaliku sektori asutustes sõlmitud kollektiivlepingud ühe aasta, peamiselt on see seotud riigieelarve planeerimistsükliga. Üheaastaste lepingute sõlmimist peetakse praktikas kõige mõistlikumaks seoses asutuste eelarve või seaduste ja majandusliku olukorra kiire muutumisega. Töötajatele töötingimuste osas stabiilsuse tagamiseks võiks kollektiivlepingud sõlmida pikemaks ajaks, kuid tänase praktika puhul on see võimalik vaid juhul, kui leping ei reguleeri palgatingimusi ega muid rahalisi ressursse nõudvaid tagatisi.

Juhul, kui kollektiivlepingu kehtivusaja lõppemisel ei ole uut sõlmitud, tuleb jätkata eelnevalt kokkulepitud tingimuste täitmist. Seda seadusesätet peab oluliseks enamik asutuste ja töötajate esindajatest, kuigi leidus ka üksikuid eriarvamusi. **Seoses lepingute kehtivusega on praktikas tekkinud vajadus detailsemate regulatsioonide järgi olukorras, kus ühinevad mitu asutust, kus ühes või kõikides on sõlmitud kollektiivleping.** Tekkisid küsimused, kas ja millised kollektiivlepingud ning kellele peaksid sel juhul kehtima ning kas ainsaks võimaluseks sellisel juhul on uue, ühtse kollektiivlepingu sõlmimine või siis alternatiivina kõikide töötajate esindajatega kollektiivlepingute lõpetamine. Kollektiivlepingute seaduse kohaselt kohaldatakse töötajale laienevate erinevate kollektiivlepingute sätete vastuolul korral sätet, mis on töötaja jaoks soodsam. Küll aga on reguleerimata olukord, millest lähtuda eespool kirjeldatud juhul. **Samuti on tekkinud vajadus täiendavate regulatsioonide järele olukorras, kus ametiühing lõpetab asutuses tegevuse või töötajate usaldusisik lahkub asutusest – mis peaks sel juhul saama sõlmitud kollektiivlepingust.**

Praktikas saab eristada kahte kollektiivlepingu muutmise olukorda: teatud tingimuste muutmine lepingu kehtivusaajal või selle uuendamine eelneva lõppemisel. Kehtivusaajal lepingu muutmisega on kokku puutunud vähesed osapooled ning neil juhtudel tuli muutmise ettepanek pigem tööandjalt, kelle majanduslik olukord enam ei võimaldanud lepinguga võetud kohustusi täita. Sellistel juhtudel on töötajate esindajad mõistnud olukorra tõsidust ning üldjuhul muudatusettepanekutega nõustunud. Lepingu uuendamine eelneva lõppemisel on tavapärane situatsioon ning see leiab aset perioodiliselt.

Probleeme on tekitanud avaliku sektori puhul ka lepingute laiendamise küsimus. Täna on avalikus sektoris olukord, kus laiendatud lepingute sõlmimine ei ole võimalik kuivõrd puudub selleks vajalik üks osapool – tööandjate liit. Seetõttu on välja toodud, et **laiendatud lepingute sõlmimiseks avalikus sektoris tuleks luua vastava pädevuse ja õigusega tööandjate esindus.**

Enamik intervjueritustest ei pea kollektiivlepingute puhul riiklikku järelevalvet vajalikuks, üksikutel juhtudel arvati, et mingi kontroll siiski võiks olla. Enamasti ollakse arvamusel, et vaidluste korral on loodud piisavalt võimalusi nende lahendamiseks kolmandate osapoolte (riiklik lepitaja, töövaidluskomisjon, kohus) vahendusel.

## 7.5 Kollektiivsed töötülid, kollektiivsete töötülide lahendamine, riiklik lepitamine

Kollektiivsete töötülide ning riikliku lepitamise temaatikat käsitletakse käesolevas uuringus üksnes ametiühingute liitude ja keskliitude näidete varal. Seetõttu on oluline analüüsi lugemisel arvestada, et mitmed välja toodud näited puudutavad üksnes üksikute ametiühingute liitude või keskliitude kogemusi.

Omavahel eristatakse kahte tüüpi töötüli: õiguskonflikt ja huvikonflikt. Kuigi eelkõige üritatakse töötülid reeglina lahendada asutuse siseselt või kaasates ametiühingute liitu, on siiski aeg-ajalt vajalik ka töötüli menetlevate institutsioonide poole pöördumine kui läbirääkimiste teel kokkuleppele ei jõuta.

Õiguskonfliktiks peetakse töötüli, mis tõusetub lepinguliste kohustuste (kollektiivlepingu) mitte täitmisest. Selle lahendamiseks võib pöörduda töövaidluskomisjoni või kohtusse. Tihti eelistatakse töötüli lahendamiseks just töövaidluskomisjoni poole pöördumist kuivõrd kohtu poole pöördumine on märksa kulukam ja aeganõudvam kui töövaidluskomisjoni menetlus. **Samas vajab töövaidluskomisjoni institutsioon moderniseerimist, õiguskeskonnaga kohandamist. Lahendamist vajab ka küsimus, milline on töövaidluskomisjoni otsuste jõud.**

Huvikonflikt on oma definitsiooni kohaselt töötüli, mis tõusetub läbirääkimistel kokkuleppele mitte jõudmisest. Selle lahendamiseks võib pöörduda riikliku lepitaja institutsiooni poole. Ka huvikonflikti lahendamisel nähakse riikliku lepitaja poole pöördumist alles kõige viimase võimalusena. Sellele peaksid eelnema ka teised töötüli lahendamise etapid: alustuseks probleemi lahendamine asutuse siseselt, kaasates selleks vajadusel nõuandvas rollis ka liite või keskliite, samuti liidu või keskliidu poole pöördumine lepitamiseks või ka eraldi vahekohtu süsteem. Erinevate osapoolte seisukohad lahnevad aga selles osas, kas need erinevad etapid peaksid olema kohustuslikud läbimiseks, enne kui riikliku lepitaja poole pöördutakse või võiks olla võimalus igal hetkel pöörduda ka otse viimase kollektiivse töötüli menetlemise astme poole.

Riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste kollektiivsete töösuhete uuring. Analüüsiraport.

**Riikliku lepitamise menetluse olemus vajaks intervjuude põhjal uuendamist.** Täna ühiskonnas toimiva riikliku lepitamise menetluse tagaks see, kui riikliku lepitaja tehtud otsused oleksid kohustuslikud täitmiseks ning mitte soovituslikud, mida ei pea arvesse võtma.

Usaldusisiku institutsiooni osas on oluline küsimus sellest, milliste omadustega inimene peaks seda rolli täitma. Selleks, et usaldusisik saaks oma rolli hästi täita, peaks tal olema õigus- ja majandusalased teadmised, sõltumatus nii poliitiliselt kui ka muu töölase rolli mõttes, juhtimiskogemus ning võime samastuda nii tööandja kui töövõtjate poolega. Leitakse, et usaldusisiku valimine peaks toimuma sarnaselt tänasele kindlasti töösuhete osapoolte koostöös, kuid lahknevad seisukohad selles osas, kas valimised peaksid toimuma kahe- või kolmepoolsetel alustel. Ka taandamise otsuse peaks saama teha samadel alustel nagu valimise või ka kriminaalsetel alustel.

Paikkondlike lepitajate institutsiooni lisaväärtus seisneb nõ kohapeal olemises või lähiringkonnas olemises ning, et nad teavad kohaliku piirkonna eripärasid, mis töötulisid ja nende lahenduse variante võivad mõjutada. See tagab ka selle, et erinevates piirkondades asuvatel osapooltel on võimalik sarnaste kuludega vajadusel töötuli menetleda. Koondudes ainult ühte keskusesse on oht, et töötuli menetlemise institutsioon jääb paljudele regioonidele kättesaamatuks. Sellega, et paikkondlikud lepitajad määrab riiklik lepitaja ise, ollakse rahul. Töösuhete osapoolte kaasamine võiks toimida siinjuures eelkõige konsultatsiooni vormis, kuid paikkondlike lepitajate valimine peaks olema riikliku lepitaja otsus.

Kuivõrd üks isik riikliku lepitaja näol ei saa olla ekspert kõigis lepitamisel vaja minevates valdkondades, on viidatud vajadusele kaasata eksperte lepitamisel. See võib toimuda nii ekspertide kaasamisel vastavalt vajadusele või ka eraldi ekspertide meeskonna loomisel riikliku lepitaja institutsiooni juurde.

Riikliku lepitamise menetlusega on intervjueritud osapooltel vähe kokkupuuteid. On neid, kes on olnud lepitamise protseduuriga rahul kuid ka neid, kes protseduurist kasu ei ole näinud. Kuid siin on küsimus eelkõige institutsiooni ülesehitusel ja sellele antud õigustel ja kohustustel. Lepitamisel osalenud leiavad, et riikliku lepitamise protsess on paljuski täna juba piisavalt formaliseeritud. Samas peaksid mitmed regulatsioonid olema tänasest selgemalt välja toodud kuivõrd mitmed vaidlused on tõusetunud just sellest.

Riiklik järelvalve lepitaja institutsiooni üle on vajalik eelkõige selles osas, et sellele positsioonile valitud isik täidab temale seatud nõudeid ning et lepitamise menetlused oleksid reeglite kohased. Samas on püstitatud küsimus, kas oleks võimalik järelvalve selle üle, kas tehtud otsused on nõ õiged või mitte. Oluline oht siinjuures on riikliku lepitaja sõltumatus.

## 7.6 Töörahu, streik

Põhiline küsimus, mis seoses riigi- ja KOV asutuste ning streigiga esile kerkib on avaliku sektori töötajate streigiõigus. Täna streigikeeldu kogu avalikus teenistuses on karmilt kritiseeritud ning selle üle on pikalt diskuteeritud. Leitakse, et kindlasti ei ole põhjendatud tänane totaalne streigikeeld avalikus teenistuses. Kui on teatud kõrgematel positsioonidel töötavaid ametnikke, kellele keeld peaks kehtima, siis kindlasti peaks nende ring olema kitsas ning piiritletud võimu teostavatele ametnikele. Seda küsimust on mitmed korrad planeeritud lahendada avaliku teenistuse seaduse muutmiseks. Viimati pakutud võimalus on ametnike ringi oluline kitsendamine seaduses, mis annaks töölepinguseaduse alusel töötavatele inimestele siiski streigiõiguse. Kuid tuleb välja tuua, et lähtudes avaliku sektori töötajate ümber nimetamisest töölepingulisteks töötajateks võivad tekkida vastuolud erinevate eesmärkide vahel.

Riigiametnike ringi vähendamise otsene eesmärk ei ole streigiõiguse tekitamine ning seetõttu tekib küsimus, mille alusel ametikohad ümber hinnatakse ning kas siinjuures lähtutakse just streigiõiguse printsiibist. Seetõttu on küsitav, kas teenistujate viimine töölepingulisteks töötajateks on parim lahendus streigiõiguse lahendamiseks. **Lahendusena avaliku sektori töötajate streigiõigusele on pakutud ka streigiõiguse laiendamist riigiteenistujatele ning kokku leppimine selles, millistel positsioonidel on teenistujatel streigiõigus ning millistel mitte. Selleks, et kaitsta nende inimeste õigusi, kellele streigiõigus siiski ei laiene, pakutakse võimaliku lahendusena välja kas vahekohtu süsteemi loomist või ka laialdasemate kollektiivlepingute sõlmimist.**

Seoses õigusega osaleda hoiatus- ja toetusstreikides ei nähta olulisi erinevusi võrreldes üldise streigiõigusega. Kuid nähakse siiski ka mõningaid probleeme. See on seotud streigi ohuga ettevõttes või asutuses, kus kollektiivlepingut on täidetud, kuid soovitakse avaldada toetust mõnele teisele ettevõttele või asutusele. Seetõttu on ka küsimus selles, kelle toetuseks võib streikida. Ametiühingute poolt on välja toodud, et lähtuvalt solidaarsuse printsiibist ei tohiks toetusstreigi õigusi piirata teatud sektoritele või tegevusaladele.

Nendelt, kes on streigi korraldamisel osalenud, on uuritud ka streigi korraldamise regulatsioonide toimimise kohta. Üldiselt on välja toodud, et seaduse poolseid takistusi või olulisi piiranguid otseselt streigi korraldamiseks ei ole. Välja on toodud üksikuid näiteid, mis on probleeme tekitanud (sh nt millised õigused on tagatud streigi juhile olukorras, kus ta ei ole streikivate ettevõtete töötaja, küsimus sellest, et ametiühing peab streigifondist töötajatele makstes maksma ka maks ning regulatsioonide mitte täitmisest ning välistest ohtudest tulenevad probleemid).

Intervjuudes on leitud, et õigus taotlema streigi ebaseaduslikuks tunnistamist peaks olema kas streigi osapooltel, keda see mõjutab, riiklikul lepitajal või juriidiliste küsimustega seotud inimestel – justiitsministeerium või ka kohus. Ka tingimused streigi ebaseaduslikuks tunnistamiseks peaksid ühe intervjuu põhjal olema seotud sellega, kui õigustatud on streigi korraldamine asutuses. Samuti on streigi ebaseaduslikuks tunnistamine seotud streigi korraldamisega seotud reeglite täitmisega.

## Kasutatud kirjandus

- **Ahlberg, K., Bruun, N.** Eesti kollektiivlepingute laiendamine tulevikus. Sotsiaalministeerium, 2009.
- Ametiühingute seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/191347?leiaKehtiv>
- Asjaajamiskorra ühtsed alused: <https://www.riigiteataja.ee/akt/110112010006?leiaKehtiv>
- Avaliku teabe seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/556659?leiaKehtiv>
- **Eesti tööelu-uuring.** <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Sotsiaalelu/databasetree.asp>
- Euroopa Liidu direktiiv 2002/14/EÜ: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:080:0029:01:ET:HTML>
- Individuaalse töötüli lahendamise seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062011005>
- **Kallaste, E.** Employee workplace representation : an analysis of selected determinants. Doktoritöö, Tartu, 2010.
- **Kallaste, E., Jaakson, K.** Töötajate kaasamine Eestis: juhtumiuuringutel põhinev analüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Eesti Töandjate Keskkliit, 2005.
- Kollektiivlepingu seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/185337?leiaKehtiv>
- Kollektiivse töötüli lahendamise seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13326257?leiaKehtiv>
- **Lauringson, A.** Ametiühingute mõju töötasule Eesti avalikus sektoris. Dissertatsioon magister artiumi kraadi taotlemiseks majandusteaduses. Tartu, 2006.
- **Masso, M.** Töökorraldus, töötasustamine ja kollektiivne töösuhe. Raamatus: Marksoo, Ü. Töövaldkonna areng 2007, trendide kogumik. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 5/2008.
- **Osila, L., Karu, M.** (2010) Estonia: Individual disputes at the workplace – alternative dispute resolution. European Industrial Relations Observatory On-line. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910039s/ee0910039q.htm>
- The European Company Survey. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009.
- Töölepingu seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13120899>
- Töötajate usaldusisiku seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12771390>



## LISA 1. Näited avaliku sektori asutustes sõlmitud kollektiivlepingutes reguleeritud aspektide kohta

### Tööaeg- ja töökorraldus

- Lõunavaheaja pikkus ja ajastus
- Tööaja lühendamine pühade eel seadusest soodsamatel tingimustel (nt uusaasta, EV aastapäeva, võidupüha ja jõululaupäeva eel lühendatakse tööpäeva 4 tunni võrra; teiste riigipühade eel 2 tunni võrra; kui riigipüha on puhkepäeval, lühendatakse riigipühale eelnevat viimast tööpäeva 2 tunni võrra)
- Töötamine ja tööülesanded koolivaheajal (koolides)
- Koormusnormid (haridusasutustes)
- Valveaja kohaldamise põhimõtted (asutustes, kus töötajatele kohaldatakse valveaega)
- Tööaja summeerimise põhimõtted (asutustes, kus töötajatele kohaldatakse valveaega)
- Pideva tööstaaži arvutamine
- Ületunnitöö regulatsioon
- Asendamised

### Töölt puudumine töötasu säilitamisega

- Pereliikme, mõningatel juhtudel ka lähedase surma korral
- Abiellumise korral
- Doonorivere andmise päeval
- Kergema haigestumise korral (mõningatel soodsamad tingimused, st rohkem päevi ametiühingu liikmetele)
- Haigestunud pereliikme (tavaliselt kuni 14-aastase lapse) hooldamiseks
- Lapse esimesel koolipäeval (mõningatel juhtudel kuni 4. klassini) ja koolilõpetamisel
- Tasemeõppes õppimiseks (seadusest soodsamatel tingimustel), enesetäiendamiseks
- Töötaja koolilõpetamine
- Lapse abiellumine

- Isal lapse sünni puhul
- Puuduva töötaja asendustasu maksmise kord
- Eelduseks sageli eelnev kooskõlastamine vahetu juhiga

#### **Puhkus**

- Lisapuhkus (st seaduses ettenähtust pikem puhkus)
- Lisapuhkus staaži eest
- Jõulupuhkus (ühtne kõikidele töötajatele)
- Lisapuhkus tervise ja töövõime taastamiseks
- Puhkuse väljavõtmise kord (soovituslik osadeks jagamine – nt kahes osas, ajastatus)
- Puhkusetasu arvestamise alused (töötajale soodsaimal moel)
- Vabad päevad seoses lähetusega, õppepäevadega, puhkepäevadel tehtud tööga, jne
- Tasustamata lisapuhkus
- Täiendav puhkusetoetus, mis makstakse välja puhkuselt naastes
- Puhkusetasu maksmise ajastatus, viivis puhkusetasu maksmisega viivitamise korral
- Lisatasu makstakse vastavalt tööandja eelarvelistele võimalustele: erivajadustega laste õpetamise eest tavaklassis; tööõpetuse kabineti ja arvutiklassi korrashoiu eest.

#### **Töötasu**

- Lisatasu klassijuhatamise, juhendamiste eest (haridusasutustes)
- Palga väljamaksmise ajastatus (mis kuupäeval, kuidas toimitakse juhul, kui see satub puhkepäevale)
- Lisatasu staaži eest
- Tasu puuduva ametniku asendamise eest
- Tasu ületunnitöö eest (seadusest soodsamatel alustel)
- Tasu öötöö eest, töötamise eest riigipühadel (seadusest soodsamatel alustel)

#### **Töötervishoid**

- Tööandja tagab tööohutuse- ja tervishoiu nõuete täitmise ja töötajad on kohustatud sellest kinni pidama
- Tervise edendamine tööandja kulul (nt tund ujumist, jõusaali igal nädalal; tööandja poolt

korraldatud tervisepäev x korda aastas vms)

- Vaksineerimine gripi ja tuberkuloosi vastu tööandja kulul
- Töökeskkonnavoliniku valimise kord, õigused ja kohustused

#### **Rahalised hüvitised**

- Alampalk
- Osaline kompensatsioon nägemisteravust korrigeerivate vahendite (sh prillid, kontaktläätsed) ostmisel
- Lapse sünnitoetus, juubelitoetus, abiellumistoetus, matusetoetus (töötaja ja/või tema lähedase surma korral)
- Varalise kaotuse korral, mis on tekkinud õnnetuse tõttu
- Hüvitis koondamise korral (seadusest soodsamatel tingimustel)
- Lisatasu õpilaste heade tulemuste eest võistlustel ja olümpiaadidel (koolides)
- Pensionile jäämise korral ühekordne toetus
- Tasemeõppe läbimisel kraadi (magistrikraad, doktorikraad) kaitsmise korral

#### **Näiteid tingimuslikest punktidest**

- Rahaliste võimaluste olemasolu korral võib toimuda töötajatele ühekordsete toetuste maksmine
- Tööandja võib maksta asutuse teenistujatele lisatasu täiendavate teenistusülesannete täitmise eest. Täiendavate vahendite olemasolul võib maksta preemiat
- Töötasufondi kokkuhoiu arvelt võib asutuse juht maksta preemiat, arvestades töötaja aktiivsust ürituste organiseerimisel asutuses ja neist osavõtul ning asutuse esindamisel
- Töötajale võib poolte kokkuleppel eelarveliste võimaluste olemasolul pärast põhipuhkuse lõppemist tööleasumisel maksta üks kord tööaasta eest puhkusetoetust ning jõulude eel jõulutoetust.
- Tööandjal on õigus rahaliste vahendite olemasolul maksta ühekordseid lisatasusid tulemusliku töö eest kõikidele teenistujatele ühesugusest põhimõttest lähtuvalt.

#### **Muid huvitavaid sätteid**

- Ametiühing kohustub jälgima, et töötajate palkades ei toimuks tunduvat ostujõu vähenemist. Tarbijahinnaindeksi tõusu korral lepingu allakirjutamise hetkest alustavad tööandja ja ametiühing läbirääkimisi palkade korrigeerimise üle.
- Töötasu koosneb põhipalgast ja võib sisaldada lisatasu. Kõigilt töötajatelt oodatakse häid töötulemusi igas töövaldkonnas. Sellest tulenevalt on muutuvpalga osa võrreldes põhipalgaga suhteliselt väike. Töötasu komponentide osakaal võib varieeruda olenevalt ametikoha liigist, töö

iseloomust ja töötaja tulemuslikkusest.

- Tööandja kohustub garanteerima töötajatele palgad vastavalt töölepingule niivõrd kuivõrd selleks on eelarves vahendeid.
- Töötaja alatisel üleviimisel teisele töökohale (ametikohale) või ümberpaigutamisel teisele töö tegemise kohale tööandja algatusel, kui selle tõttu väheneb töötaja töötasu kuumäär temast mitteolenevatel põhjustel, säilitatakse töötajale keskmine töötasu kahe kuu jooksul, arvates üleviimise või ümberpaigutamise päevast.
- Tööandja soovitab töötajatel hoida ja parandada oma tervist: olla kehaliselt aktiivne, toituda tervislikult ning võtta vajalikul määral puhkust ja lõõgastuda.

#### **Näiteid töötajate kohustuste kohta**

- Tööohutuse ja –tervishoiu nõuetest kinnipidamine.
- Töötaja on kohustatud kord kahe aasta jooksul läbima tervisekontrolli ja esitama tööandjale individuaalse tervisetõendi.
- Töötaja kohustub perioodiliselt läbima arstliku kontrolli, mille kulud hüvitab tööandja.
- Töötaja on kohustatud tööandja esindajale kohe teatama, kui märkab asutuses või selle territooriumil õpilastele või töötajatele ohtlikke tingimusi.
- Töötaja kohustub pidevalt arendama oma tööalaseid teadmisi ja oskusi.
- Kõrgkoolis õppiv töötaja kohustub õigeaegselt teatama oma õppetöö ajakava.
- Töötaja on kohustatud haiguslehele jäämisel kohe teatama sellest tööandjale.
- Töötajad on kohustatud tegema individuaalses töölepingus kokkulepitud tööd.

#### **Näiteid töötajate esindaja kohustuste kohta**

- Ametiühing kohustub töötajate ja asutuse juhi eesmärkide ühtivuse korral toetama asutuse juhti läbirääkimistel kohaliku omavalitsusega.
- Ametiühingu usaldusisik kohustub vahendama asutuse juhtkonnale teenistujate probleeme.

#### **Tööandja kohustused töötajate usaldusisikuga konsulteerimiseks**

- Asutuse juht annab ametiühingu usaldusisikule vajalikku teavet olemasolevate materiaalsete väärtuste, rahaliste vahendite ja tulude laekumiste kohta, töötajate arvu planeerimise aluseks olevate normide jms. kohta, et lahendada koos tööalaseid suhteid ning töötasu reguleerivaud küsimusi, sotsiaalseid vajadusi ja sätestada neile tagatised.
- Ametiühingul on õigus nõuda ning asutuse esindajal on kohustus esitada töölepingu erakorralisel ülesütlemisel täiendavad andmed töölepingu ülesütlemise põhjuste kohta - majanduslikud arvutused, töötajate mittevastavust oma ametikohale tõendavad otsused, protokollid, testid jms.
- Tööandja esindaja teavitab töötaja ettepanekul usaldusisikut, kui on tekkinud vajadus töötajat karistada.