



EL-I SOTSIAALDIALOGI INTEGREERITUD PROGRAMM 2009-2011

## EUROOPA SOTSIAALPARTNERITE ÜHISUURING „FLEXICURITY RAKENDAMINE JA SOTSIAALPARTNERITE ROLL“

**RIIGIFAIL:**

**EESTI**

KOOSTAJA: Anna Kwiatkiewicz  
Kavandi versioon: oktoober 2010  
Redigeeritud versioon: märts 2011



Euroopa Komisjoni rahalise toetusega Euroopa sotsiaalpartnerite projekt

## Sisukord

Sisukord .....	2
Eessõna.....	3
1. Majanduslik ja sotsiaalne kontekst .....	4
Majanduskriis ja taastumine .....	4
Tööjõuturunäitajad ja -trendid.....	5
Flexicurity tööjõuturul ning tööjõuturupoliitika.....	6
Kokkuvõte.....	7
2. Hiljutiste tööturu ja sotsiaalpoliitika reformide paindlikkus ja turvalisus.....	9
Sissejuhatus ja ülevaade.....	9
Elukestev õpe ja töötajate liikuvus.....	9
Väline/sisene flexicurity ning lepingulised suhted .....	9
Aktiivne tööturupoliitika .....	10
Toetavad sotsiaalkindlustussüsteemid.....	10
Kõrge kvaliteediga ja tootlikud töökohad .....	11
Sooline võrdsus .....	11
Finantsiline stabiilsus .....	11
Kokkuvõte: tugevused, nõrkused ja väljakutsed .....	11
3. Sotsiaalpartnerite roll.....	13
Üldised märkused sotsiaalpartnerite rolli osas .....	13
Peamised instrumendid ja mõjutamistasemed.....	13
Hiljutised muudatused ja väljakutsed .....	14
4. Tõstatunud põhiküsimused .....	15
Allikad ja viited .....	15
Küsimustike vastused .....	15
Täiendavad viited .....	15

## Eessõna

See riigifail on osa EL sotsiaalpartnerite uuringust „The implementation of flexicurity and the role of social partners“ (Flexicurity juurutamine ning sotsiaalpartnerite roll), mis on viidud läbi ELi sotsiaaldialoogi tööprogramm 2009-2010 kontekstis, mis hõlmab "ühiste turvalise paindlikkuse põhimõtete jälgimist ja rakendamist, eelkõige sotsiaalpartnerite rolli ja kaasatuse hindamiseks protsess ning sellest ühiselt õppuse võtmiseks".

Selle ülesande parimal võimalikul viisil juurutamiseks ning riiklike liikmesorganisatsioonide aktiivseks kaasamiseks andmete ja teabe kogumisse, rakendab uuring metoodikat, mis koosneb mitmest analüüsimise tasemest, kus kasutatakse erinevaid, ekspertide rühma abil rakendatavaid instrumente:<sup>1</sup>

- Ekspertide rühm leppis Euroopa sotsiaalpartnerite nõuannete toel kokku *reas valitud indikaatorites* tööhõive, majandus- ja sotsiaalarengu valdkonnas, mis on tööjõuturu suhtes olulised.
- Riiklikel sotsiaalpartneritel paluti osaleda *küsimustikul põhinevas uuringus*, mis keskendus flexicurity kontseptsiooni asjakohasusele riiklikel tööjõuturgudel, sotsiaalpartnerite rollile tegevuspõhimõtete rakendamisel ning nende vaadetele flexicurity kontseptsiooni osas. Uuringu täiendamiseks külastas ekspertide rühm mitmeid riike ning intervjueris riiklike sotsiaalpartnereid.
- Tuginedes kahele eelmainitud allikale ning olemasolevate kirjalike materjalide ja teabe ülevaatele valmistas ekspertide rühm ette *29 riiklikku*, flexicurity põhimõtete juurutamist käsitlevat faili.
- *Küsimustike ja riiklike analüüside põhitulemusi arutati neljal "riikide klastriseminaril"*<sup>1</sup>, mille Euroopa sotsiaalpartnerid korraldasid riiklike allüksuste abiga Varssavis (november 2010), Lissabonis (detsember 2010), Pariisis 31. jaanuar - 1. veebruar 2011) ja Haagis (8. veebruaril 2011).
- Uuringu üldiste tulemuste ja riikide sotsiaalpartneritel ülalnimetatud kontekstides saadud märkuste valguses koostas ekspertide rühm *võrdleva sünteesaruande* teemal "Sotsiaalpartnerid ja turvaline paindlikkus kaasaegsetel tööturgudel"; mida esitleti ja arutati *ELi-tasandi sünteesiseminaril* 31. märtsil ja 1. aprillil 2011 Brüsselis.

Selle riigifaili eesmärk on esitada laiapõhjaline ülevaade majanduslikust ja sotsiaalsest kontekstist ning olukorrast seoses tööjõuturu paindlikkuse ja turvalisusega ning praeguste sotsiaalse turvalisuse korraldusega (jaotised 1 ja 2). Teiseks kirjeldab aruanne sotsiaalpartnerite rolli ja sotsiaalset dialoogi nende tegevuspõhimõtete ja tavade juurutamisel, milliseid võiks lugeda „flexicurity“ laia mõisteulatusse alla kuuluvaks (jaotis 3) võttes samuti kokku riiklike sotsiaalpartnerite poolt küsimustiku ja intervjuude käigus antud sisendeid. 3. jaotises on esitatud ka mõned lühinäited headest tavadest.

Tekst on algselt koostatud 2010. aasta sügisel aruandekavandina eesmärgiga edendada arutelu klastriseminaril 22. ja 23. novembril 2010 Varssavis. Algne toimik on üle vaadatud ja redigeeritud, võttes arvesse märkusi ja arutelusid, mis toimusid seminaridel või saadi hiljem.

Lõpetuseks tuleb märkida ära, et käesolev fail on veel alles kavand. Lõppversioon valmistatakse ette pärast klastriseminare ning haarab juurde seminari arutelusid ja tulemusi. Kuigi lõplik riiklik raport võtab arvesse riiklike sotsiaalpartnerite arvamusi ja positsioone jääb see sellele vaatamata „sõltumatuks ekspertraportiks“ ning selle sisu eest jäävad vastutama projekti eksperdid.

<sup>1</sup> Ekspertide rühm: Eckhard Voss (koordinaator), Alan Wild, Anna Kwiatkiewicz ja Antonio Dornelas.

<sup>1</sup> Ajavahemikus mai kuni juuli 2010 külastati projekti kontekstis järgmisi riike: Taani, Prantsusmaa, Iiri, Itaalia, Tšehhi Vabariik, Poola, Saksamaa, Portugal ja Madalmaad.

# 1. Majanduslik ja sotsiaalne kontekst

## Majanduskriis ja taastumine

Eesti on turumajandusega riik, mille sissetulek elaniku kohta oli veel hiljuti kesk- ja ida-euroopa üks kõrgeimaid. Eesti majandus koosneb teenustest, mis toodavad umbes 71% SKP-st, tööstusest (umbes 26% SKP-st) ja põllumajandusest (umbes 2,7% SKP-st). Teineteisele järgnenud valitsused on juurutanud ettevõtlust soodustavaid reforme ning praegune valitsus on järginud rahanduspoliitikat, mis kuni 2008. aastani andis tulemuseks tasakaalus eelarve ning madala välisvõla. Majanduspoliitika põhieesmärgiks oli tagada kõrge, kuni 10% majanduskasv, mis leidis aset aastatel 2003 kuni 2007. Riigi head majandustulemused on seotud tugevate elektroonika- ja telekommunikatsioonisektoritega ning lähedaste majandussidemetega Soome, Rootsi ja Saksamaaga. Riik on teel, et võtta 2011 aastal kasutusele euro.

Eesti oli üheks esimeseks Euroopa riigiks, kes sai 2008. aasta majanduskriisi poolt valusa löögi, mille tulemusena kahanes majandus 2009. aastaks enam, kui 14 protsendi võrra. See oli maailma üks järsumaid majanduslikke langusi. Kõige enam puudutatud valdkonnad olid tööstus, ehitus ja kaubandus. Eesti majanduslangus oli peamiselt põhjustatud investeringute ja tarbimise langusest, mis järgnes riigi tohutu kinnisvaramulli lõhkemisele. Vaatamata majanduslanguse sügavusele, oli Euroopa Komisjoni andmetel asutud 2009. aasta lõpuks juba taastamisteele: "Eesti majanduse paindlik iseloom võimaldas suhteliselt lühikese aja jooksul muudatusi ellu viia ning 2009. aasta viimases kvartalis võis täheldada juba positiivset kasvu"<sup>2</sup>.

Majanduse taastumisele asumine sai võimalikuks tänu sisemistele hinna- ja palgamuutustele, tööjõu saadavusele, tagavara tootmisvõimsustele ning majanduse suurele paindlikkusele. Mitmed riiklikud programmid toetasid ekspordi ning ELi struktuurifondid olid olulisteks finantseerimisallikateks. ESF-i programmid olid suunatud peamiselt investeringutele oskustesse ja infrastruktuuri. Olles tihedalt seotud ELi turgudega on Eesti heas olukorras, et tulevasest ülemaailmse ja regionaalse nõudluse kasvust täiendavat kasu lõigata.

### EESTI – PEAMISED MAJANDUSNÄITAJAD JA VÄLJAJAADE

	2007	2008	2009	2010	2011
SKP	6,9	-5,1	-13,9	2,4	4,4
- muutus protsentides aasta jooksul					
Tööhõive	0,8	0,2	-9,9	-24,7	2,9
- muutus protsentides aasta jooksul					
Töötuse määr (Eurostati määratlus)	4,7	5,5	13,8	17,5	15,1
Üldine valitsuse tasakaal (protsendina SKP-st)	2,5	-2,8	-1,7	-1,0	-1,9
Valitsuse üldine koguvõlg (protsendina SKP-st)	3,7	4,6	7,2	8,0	9,5

Allikas: Euroopa Komisjon: Spring 2010 Economic Forecast.

Kriis avaldas Eesti tööjõuturule tugevat mõju. Töötuse määr kasvas oluliselt nii kollektiivsete koondamiste, kui koju naasvate väljarändajate arvelt. Esimest korda mitmete aastate jooksul pöördus palgakasv langusele ning 2009. aastal täheldati 3%-list vähenemist. Ootuste kohaselt peaks palgatrendid

<sup>2</sup> European Commission, Spring 2010 Economic Forecast, Brussels 2010, p. 82.

2011 aastal kergelt positiivsetesse väärtustesse naasma. Vastavalt Eesti Panga 2010. aasta detsembri prognoosidele määrab tulevast tööturu arengut üha enam nõudlus kvalifitseeritud tööjõu järele<sup>4</sup>.

Euroopa Komisjoni 2010 Kevadprognoosi kohaselt on Eesti jätkuva taastumise põhimootoriks eksport, mis lühiajalises perspektiivis korvab tarbimise ja investeringute nõrkuse. Majanduskasv peaks aastal 2010 saavutama 0,9% taseme ning tõusma aeglaselt umbes 4%-ni aastal 2011. Selle stsenaariumiga on aga seotud riskid, kuna ekspordi paranemine on seotud Eesti peamiste kaubanduspartnerite olukorraga. Sisemine nõudlus jääb seoses pankade ettevaatliku laenupoliitikaga aga piiratuks.

## Tööjõuturunäitajad ja -trendid

Eesti tööjõuturg on viimase kümnendi jooksul kogenud olulisi muutusi. Tüüpilise ülemineku tööjõuturuga 2000-te aastate alguses seisis see silmitsi kollektiivkoondamiste, oskuste massilise mittevastavuse ja puudumise ning välistööjõu sissevooluga endistest Nõukogude Liidu liiduvabariikidest. Suhteliselt lühikese aja jooksul Eesti tööjõuturg aga paranes, seda peamiselt liberaalsele tööjõuturupoliitikale ja kiirele majanduskasvule. Alates 2004. aastast intensiivistus väljaränne, kuigi Eesti oli selleks ajaks juba harjunud töötajate „käimisega“ Skandinaavia riikides eelnevate aastate jooksul.

Enne kriisi aastal 2008 oli Eesti tööhõive määr 69,8%, mis oli kõrgem, kui EU27 keskmine tase ning kooskõlas Lissaboni eesmärkidega. Muljetavaldavaks tulemuseks oli ka saavutatud 62,4%-ne vanemate inimeste tööhõivemäär, mis oli ligi 15% kõrgem EU27-e vastavast tasemest ning üle 27% kõrgem Lissaboni eesmärkidest. Tööjõu voolavuse määrad paistavad meeste ja naiste lõikes olevat Eestis peaaegu võrdset ning sugude vaheline erinevus on väiksem, kui teistes ELi riikides. Suhteliselt suur on noorte töötuse määr, kuid seegi on madalam, kui EU27-e keskmine (12% Eestis, võrrelduna 15,4%-ga EU27-s). Alates 1990. aastate keskpaigast on Eestis olnud töötuse määr meeste hulgas kõrgem kui naiste hulgas, peamiselt madalama haridustaseme tõttu.

### EESTI – PEAMISED TÖÖJÕUTURUNÄITAJAD 2008. AASTAL VÕRRELDUNA EU27-GA

	Eesti	EU27
Tööhõive määr – osakaal elanikkonnast vanuses 15-64	63,5	64,6
Vanemate inimeste tööhõive määr – osakaal elanikkonnast vanuses 55-64	60,4	46,0
Füüsilisest isikust ettevõtjad – osakaal töötajate koguarvust	8,2	15,5
Tööhõive teenindusvaldkonnas - osakaal töötajate koguarvust	64,8	70,4
Tööhõive tööstusvaldkonnas - osakaal töötajate koguarvust	31,1	24,1
Tööhõive põllumajandusvaldkonnas - osakaal töötajate koguarvust	4,1	5,6
Töötuse määr – osakaal tööjõust vanuses 15+	13,8	8,9
Töötuse määr noorte hulgas – osakaal tööjõust vanuses 15-24	27,5	19,6
Pikaajalise töötuse määr – osakaal tööjõust	3,8	3,0
Ebavõrdsus sissetulekute jagunemises	5,0	5,0

Allikas: Eurostat, *Employment in Europe Report 2009*.

Majandusele kriisi poolt antud löögi tulemusena tõusis töötus Eestis oluliselt üle EU27-e keskmise 9,6% määra jõudes aastal 2009 peaaegu 14%-ni. Vaatamata majanduse taastumisele jätkab töötus kasvu ning peaks 2011. aastal jõudma peaaegu 16%-ni. Töötuse languse elastsus GDP languse suhtes näitab, kui suurel määral tööhõive majanduslangusele reageeris.

Euroopa Komisjoni Kevadprognoos 2010 raportile on Eesti üheks suurimaks praeguse aja väljakutseks töötusega võitlemine. Leidub aga ka positiivseid tööjõuturu märke, näiteks: suhteliselt elastsed

<sup>4</sup> Eesti Panga majanduspoliitika ülevaade, 20. detsember 2010 ([www.eestipank.info/pub/en/press/Press/Kommentarid](http://www.eestipank.info/pub/en/press/Press/Kommentarid))

osalemise määrad, kasvav teiste palga teenijate osakaal ning tendents töötada elu jooksul kauem, mida CEEC-riikides tervikuna ei ole märgata.

## Flexicurity tööjõuturul ning tööjõuturupoliitika

Vastavalt OECD andmetele oli aastal 2007 enamik Eesti elanikest omandanud keskhariduse ning keskhariduse järgse mitte-kolmanda-taseme hariduse (umbes 56% 25-64 aastasest elanikkonnast). 33% 24-64 aasta vanusest elanikkonnast olid omandanud kolmanda-taseme hariduse kvalifikatsiooni. Eesti saavutused kõikides hariduse omandamise kategooriates ületavad OECD liikmesriikide keskmisi näitajaid<sup>3</sup>.

Võttes arvesse vananevad elanikkonda, töötajate väljarännet ning suhteliselt madalat sündivust, on Eestile väga oluline tagada vanematele töötajatele pikem majanduslik aktiivsus. Varustamaks töötajaid asjakohaste oskustega, võttis Eesti Haridus- ja Teadusministeerium 2006. aasta novembris vastu "Elukestva õppe strateegia 2005-2008", mis lõi aluse täiskasvanuharidusele konkurentsivõime ja tööle rakendatavuse parandamiseks. Oma dokumendis Annual NRP 2008-2010 Progress Assessment ütles Euroopa Komisjon, et tööjõuintensiivsetes sektorites on kulu-konkurentsivõimelisuse kaotamise kompenseerimiseks vajalik haridussektorit täiendavalt edasi arendada. Vastavalt CVTS3-le osalesid 2005. aastal ainult 24% töötajatest pidevas tööõppes võrrelduna EL-i keskmiselt 33%-ga. Aastal 2008 osalesid elukestva õppe tegevustes umbes 10% töötajatest, mis on EU27-e keskmisest mõnevõrra kõrgem.

Osalise tööajaga ja tähtajalise töö kasutamine on Eestis EU27-e keskmisega võrreldes oluliselt madalam: Eestis on see vastavalt 7,8% ja 7,2% ning EU27-s 18,2% ja 14%. Võrreldes aga teiste sama regiooni riikidega esineb Eestis ja ka Leedus suhteliselt sageli osalise tööajaga töötamist<sup>4</sup>. Peamine põhjus, miks Eestis osalise tööajaga töö vastu võetakse, on võimetus leida täisajaga tööd<sup>5</sup>. Libiseva töögraafiku kasutamise võimalus on poole väiksem, kui ELis tervikuna. 2004. aastal võtsid ainult 16% töötajatest osa libiseva tööaja korraldustest.

Eestis on jäigad tööjõudu puudutavad seadused<sup>6</sup> ning töötute kaitse tase on kõrgem, kui EU27 riikides keskmiselt. Ajutise töötamise jäikus (1,75) on palju madalam, kui pikaajaliste lepingutega töötajate vastav näitaja (2,46). Samas kasutatakse ajutist töötamist aga suhteliselt harva ning vähem, kui 10% ettevõtetest (10 või enama töötajaga) kasutavad ajutist tööd; ainult 0,5% tööjõust on tööjõuvahendusfirmade töötajad ning umbes 5% organisatsioonidest rakendavad vabakutselisi töötajaid.

<sup>3</sup> OECD, *Education at a Glance 2008*, p. 41.

<sup>4</sup> The European Foundation for Living and Working Conditions, *European Company Survey 2009*, Dublin 2010, p.

<sup>5</sup> Viimasel ajal on seda põhjust harvemini märgitud.

<sup>6</sup> Maailmapanga väljaande 'Doing Business 2009' andmetel asus Eesti EU25 riikide seas 22. kohal.

## EESTI - FLEXICURITY NÄITAJAD VÕRDLUSES

	Eesti	EU27
Haridustase - koguelanikkond vanuses 25 kuni 64 eluaastat, kes on omandanud vähemalt keskhariduse (%), 2007	88,9	72,0
Osalise tööajaga töötamine - % töötajate koguarvust, 2008	10,5	18,8
Tähtajalised lepingud - % töötajate koguarvust, 2008	2,5	13,5
Libiseva töögraafiku kasutamise võimalus, % töötajate koguarvust, 2008	16,6	31,3
Pidevas tööõppes osalemine – pidevas tööõppes osalevate töötajate %, 2005	24,0	33
Elukestvas õppes osalemine – elukestvas õppes osalevad töötajate %, 2008	10,5	9,3
Ettevõtete poolne investeering täiskasvanute koolitusse – koolituse kogukulu jagatuna tööjõukuluga, 2005	77,2	8
Pikaajalise töötuse aset leidmine – enam kui 12 kuud töötuna olnute osakaal, 2007	n/a	n/a
Töökaitse rangus – üldine, 2008	2,10	1,94
Töökaitse rangus – tavaline töötamine, 2008	2,46	2,1
Töökaitse rangus – ajutine töötamine, 2008	1,75	1,8
Avalikud kulutused <i>passiivsetesse</i> tööturumeetmetesse - % SKP-st, 2007	n/a	0,8*
Avalikud kulutused <i>aktiivsetesse</i> tööturumeetmetesse - % SKP-st, 2007	n/a	0,6*
Kaetus kollektiivlepingutega, 2005	15,9	62,9
Töötajate rahulolu tööga, 2005	75,0	82,3

\*Avalikud kulutused tööturumeetmetesse: OECD keskmine.

Allikas: Eurostat, *Employment in Europe Report 2009*; OECD *Employment Outlook 2009 (expenditure on labour market policies)*; Eurofund (*job satisfaction*), *Industrial Relations Profile in Europe, 2008 (collective bargaining coverage)*, CVTS3 2005, *EU Labour Force Survey 2009*,

Eesti põletavaks flexicurity-ga seotud küsimuseks on vajadus jätkata tööturu reforme ning hiljuti on võetud vastu uus, liberaalsem tööseadus. Samuti on vaja jätkata aktiivsete tööturumeetmete (ALMP) parendamist, seda eriti tööturu üleminekuid soodusutavate sihtteenuste osutamise läbi. Elukestva õppe süsteemi tuleb jätkuvalt kohandada vastavalt tööturu vajaduste muutmisele.

## Kokkuvõte

Viimaste kümnendite jooksul on saanud Eestile osaks kiiresti muutuvad ajad. Riik on elanud üle majanduse ülemineku turumajandusele, mis on toonud kaasa suuri muudatusi riigi majanduslikku struktuuri. Tööjõuturg koges 2000-te aastate alguses ääriselt kõrgeid töötuse määrasid, koos oskuste sügava mittevastamise ja puudusega. Probleemi süvendas oskustöölise majanduslik väljaränne Eesti liitumise järel EL-ga. Varsti peale majanduse ülemineku protsesside algust alustas riik liberaalsete turreformidega ning rajas oma majanduslike arengu ekspordi kasvule. Sellest tulenevalt juhtisid riigi majanduskasvu teenindussektor ja kaasaegsed tööstussektorid nagu näiteks telekommunikatsioon. Töötus vähenes ning Eestist sai üks regiooni väheseid kõrge hõivemääraga riike ning seda ka vanemate töötajate hulgas. Majandusliku arengu kiirus oli muljetavaldav kuni kriisi tulekuni, mil olukord halvenes kiirelt ning kõrge töötus naasis uuesti.

Selle analüüsi kohaselt on peamised väljakutsed flexicurity rakendamise teel:

- tööturu jäikade kohtade kõrvaldamine;
- inimeste varustamine asjakohaste oskuste ja kvalifikatsioonidega;
- töökohtade loomise toetamine;
- avaliku tööhõiveteenistuste mõjususe parendamine;
- majandusliku tegevuse muutmine atraktiivsemaks ja kasumlikumaks tegevusetusega võrreldes;
- elukestva õppe süsteemi välja töötamine.



## 2. Hiljutiste tööturu ja sotsiaalpoliitika reformide paindlikkus ja turvalisus

### Sissejuhatus ja ülevaade

Eesti moderniseeris oma aktiivse tööturu poliitikat (ATP) 2006. aastal võttes vastu Tööturuteenuste- ja toetuste seaduse. Selle tulemusena kasvas teenuste tõhusus ning paranesid sotsiaalsed garantiid ja töötajate kindlustatus. Olemasolevale aktiivsetele tööturumeetmetele lisandusid kuus uut meedet. 2007. aastal võeti vastu muudatused Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusesse ning viidi sisse töötavate puudega inimeste abiraha. Majanduskasvu ja tööhõive arengukava 2008-2010<sup>7</sup> ütleb, et tööturu suurem paindlikkus on kasvava turvalisusega võrreldes olnud seni sekundaarse tähtsusega. Selline olukord võeti ette 2009. aasta juulis, mil rakendus uus flexicurity-põhimõtetele rajanev seadus. Uue seaduse peamisteks iseärasusteks olid paindlikumad Kollektiivse koondamise tingimused ning tööandjate finantskohustuste vähendamine koondamiste puhul. Tööturuseaduse paindlikkuse kasvamise tasakaalustamiseks suurendati avaliku tööhõiveteenuste poolt toetuse saajate ringi.

### Elukestev õpe ja töötajate liikuvus

Eesti seisab silmitsi oskuste mittedobivusega seotud teravate väljakutsetega ning selle tõttu on riigi elukestva õppe süsteemi väljatöötamine võtmetähtsusega ülesanne. 2009. aasta septembris kiideti heaks Täiskasvanuhariduse arengukava 2009, mis on loodud varasemate algatuste alusel. 2008. aastal võttis Eesti vastu uue algatuse täiskasvanuhariduse algatuste rahastamiseks, kus riik finantseerib tööealiste inimest koolitusi kutseõppeasutustes. See meede oli suunatud spetsiaalselt just madala oskustasemega töötajatele. 2003. aastal loodi Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus INNOVE, mille ülesandeks on pakkuda toetust kõikidele pooltele, kes panustavad „elukestva õppe ühiskonda“. Viieliikmeline nõukogu vastutab juhtimise ja järelevalve eest. Sellesse kuuluvad esindajad Haridus- ja Teadusministeeriumist, Sotsiaalministeeriumist ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist<sup>8</sup>. Paralleelselt elukestva õppe algatustega on eraldi koht jäetud Eesti keele kursustele, mille tundmine on tööhõive parandamiseks olulise tähtsusega. Samuti on olemas plaanid eelõppesüsteemi akrediteerimise sisseviimiseks

Muudetud on kutseõppekeskuste struktuuri ja organisatsiooni, et suurendada pakutavate teenuste, sealhulgas individuaalsete õppeplaanide, õppeformaatide mitmekesisuse ja nõustamisteenuste paindlikkust.

Eestis on liikuvus suhteliselt hea, seda eriti regiooni teiste riikidega võrreldes. See puudutab nii liikuvust tööturuolekute (tööhõive, töötus ja mitteaktiivsus) kui ka majandussektorite ja piirkondade vahel. Mitmes dokumendis on väidetud, et 2000-te aastate alguse kõrget töötuse taset aitas langetada tööjõu suur liikuvus (Haltiwanger, Vodopivec 1999, Jurajda, Terrell 2000, Eamets 2001). Tööandjad rõhutavad, et liikuvust toetab ka kahe võõrkeele oskus (inglise ja soome keel), mis on Eesti tööjõu oluliseks eeliseks<sup>9</sup>. Liikuvus ei ole uus nähtus ning Skandinaavia riikidesse „sõitmise“ traditsiooni toetavad hea transpordinfrastruktuur (hea kvaliteediga maanteed, veetransport jms). Suuremate saadavate tasude tõttu on rahvusvaheline liikuvus aga siseriiklikust migratsioonist levinum.

### Väline/sisene flexicurity ning lepingulised suhted

<sup>7</sup> Republic of Estonia, *Action Plan for Growth and Jobs 2008-2001*, Tallin, October 2008, p. 67.

<sup>8</sup> Täiendavat teavet sihtasutuse INNOVE kohta võib leida aadressilt <http://www.innove.ee/foundation>.

<sup>9</sup> *Estonia - County Dossier*, report drafted within the framework of the Joint European Social Partners organisations project *Study on restructuring in New Member States*, May 2006, pp. 13-14.

Hiljutised ja liberaalsemad tööseadused ei ole toonud kaasa sügavaid muudatusi lepingulistesse suhetesse. Paindlike lepinguliste ja tööga seotud korralduste kasutamine on jätkuvalt piiratud.

Seoses oskuste puudustega Eesti tööturul on Eesti tööandjad väljendanud oma huvi töötajate värbamiseks Venemaalt ja Ukrainast lühiajaliste ja spetsiifilisi oskusi nõudvate ülesannete jaoks. Peamiseks takistuseks töötajate „importimisele“ olid Eesti tööturule lubatud võõrtööliste seatud kvoodid. 2008. aasta alguses seadusesse tehtud muudatused suurendasid sisserändepiiri 0,05%-lt 0,1%-ni Eesti püsielanikkonnast.

## Aktiivne tööturupoliitika

Hoolimata asjaolust, et riigi kulutused tööturupoliitika passiivsetele meetmetele on Eestis hiljuti vähendatud, on aktiivse tööturu poliitikal tööturu dünaamilisemaks muutmisel endiselt pigem tagasihoidlik roll. Hinnanguliselt kulutati 2005. aastal vaid 0,12% SKPst tööturumeetmetele ning nendest 0,09% aktiivse tööturu poliitikale. Tööturuteenuste kaasajastamine tõi kaasa riiklike tööhõiveteenuste pakujate ühinemine ning Tööturuametist ja Töötukassast sai üks asutus. Ühinemise eesmärgiks oli tagada tööturutegevuste sidusus läbi aktiivsete ja passiivsete tööturumeetmete haldamise ühe asutuse poolt. Töötukassa andmetel ületas 2010. aasta esimese kvartali tööturumeetmete arv planeeritud meetmete arvu ning töötuse kompensatsioon oli arvatust väiksem. Töötukassa on saanud oma tegevuste finantseerimiseks täiendava 100 miljonit krooni. 2009. aasta esimese poolaastaga võrreldes kasvasid palgatoetused, tööpraktikad ja ettevõtluse alustamise toetused 25% võrra ning oluliselt rohkem, kui teised teenused.

2008 märtsis sõlmisid Eesti Haridus- ja Teadusministeerium ja Eesti Sotsiaalministeerium lepingu karjäärinõustamise valdkonnas koostööle aluse loomiseks. Sihtasutus INNOVE hakkas vastutama nii noorte, kui täiskasvanute karjäärinõustamise koordineeritud lähenemise väljatöötamise eest.

Kriisi tingimustes kasvava töötusega võitlemiseks otsustas valitsus toetada tööhõivet laiendades olemasolevat töötoetuse skeemi, mille kohaselt saab tööandja nõuda 50% palga kompenseerimist kuni riikliku miinimumpalga ülemäärani. Laiendati tööpraktikate skeemi, et stimuleerida noorte tööhõivet ning soodustada noorte töötajate poolt ametialaste oskuste omandamist. 2009. aasta septembris võeti vastu Tegevuskava tööpuuduse vähendamiseks, eesmärgiga toetada uute töökohtade loomist ning õppe- ja ümberõppe võimaluste pakkumist. Kavandatud on e-teenuste ja liikuvusnõustamise arendamist ning koolitusosakute rakendamist.

## Toetavad sotsiaalkindlustussüsteemid

Praegu on Eestis ilma tööta töötajate toetamiseks kaks skeemi, töötukindlustusskeem ning riiklik töötuba abiraha. Oluline muudatus võeti vastu 2002. aastal, mil olemasolevale 1992. aastal loodud töötubaile lisaks viidi sisse töötuskindlushüvitis. 2005. aastal koostatud Eesti tegevuskava eesmärk oli tagada töötajate heaolu ning töösuhete paindlikkus, mille saavutamiseks tasakaalustati suhteliselt liberaalset tööõigust töötuse perioodil kehtivate piisavate garantiidega<sup>12</sup>.

Töötuskindlustusskeem laieneb kõikidele töötajatele. Töötuskindlustushüvitise saamiseks peab taotleja olema töötuna arvele võetud ning peab olema viimase 36 kuu jooksul tasunud töötuskindlustusmaksid vähemalt 12 kuu jooksul. Töötuskindlustushüvitis moodustab 50% viimasest töötasust (kuni kolmekordse Eesti keskmise töötasu suurus) töötuse esimese 100 päeva jooksul ning sealt edasi 40% vastavast referentstöötasust. Töötushüvitise saamise õiguse minimaalne kestus on 180 päeva ning maksimaalne kestus 360 päeva, sõltuvalt kindlustusperioodi kestusest.

<sup>12</sup> K. Kerem, M. Randveer, *Assessment of the Estonian Labour Market Development*, International Business and Economics Research Journal - February 2008, Vol. 7, No 2, Clute Institute for Academic Research, Littleton, USA, lk 86.

Riiklik töötushüvitis on suunatud töötutele, kelle sissetulek on selle hüvitise suuruselt väiksem. Seda võidakse maksta kuni 270 päeva ning sellele lisaks on veel täiendav hüvitis, mille puhul töötajad võtavad osa ümberõppekursusest<sup>10</sup>.

Eestis loetakse sissetuleku kindlust madalaks. Töötuskindlustushüvitise keskmisel saajal on õigus saada 45% eelnevast palgast samal ajal, kui töötushüvitise kogu asendusmäär oli 2007 aastal umbes 9% keskmisest brutopalgast. Ajalooliselt ei ole umbes üks kolmandik registreeritud töötutest töötushüvitise jaoks kõlbulikud. 2006. aasta reform laiendas hüvitiste ulatust ning alates 2007. aastast on kõikidel registreeritud töötajatel tervisekindlustus. Meetme eesmärgiks on motiveerida pikaajalisi töötuid end registreerima ning saama seeläbi õigust aktiivsetele tööturumeetmetele.

Tööhõivemäärale on avaldanud negatiivset mõju pikad järjekorrad lastehoiuasutustes. 2008. aasta jaanuaris oli umbes 40% omavalitsustest järjekorrad laste koolieelsetesse asutuste vastuvõtul.

## Kõrge kvaliteediga ja tootlikud töökohad

Oluliseks Eesti majanduse ees seisvaks väljakutseks on töö tootlikkuse suurendamine. Vaatamata kõrgtehnoloogiliste tööstuste olemasolule saavutas tootlikkus aastal 2007 umbes 65% EU27 keskmisest. Selle eesmärgi saavutamiseks kavatab valitsus täiendavalt arendada kohandatavaid haridussüsteeme ning elukestva õppe võimalusi.

## Sooline võrdsus

Eestis seisavad naised silmitsi väga suure sugude vahelise palgaerinevusega<sup>11</sup>, piiratud võimalustega tööjõutul, piiratud esindatusega juhtivatel positsioonidel ning raskustega perekonna ja tööelu ühendamisel.

Eesti tööturg on valdkondade ja ametite lõikes väga tugevalt eraldatud, mis avaldab omalt poolt mõju sugudevahelisele palgaerinevusele. Naiste osakaal on suurim meditsiinis, hariduses ja majutuses, kus 80%-90% töötajatest on naised. Ehituses, energeetikas, põllumajanduses ja transpordis on naiste osakaal reeglina väiksem, kui 30%.

Soolist võrdõiguslikkust edendatakse Sotsiaalministeeriumi Soolise võrdõiguslikkuse osakonna raames. 1996. aastal määratleti sooliste tulipunktide võrgustik avalikus halduses ning soolise suuna tugevdamiseks moodustati 1996. aastal ministeeriumide vaheline komisjon soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks .

## Finantsiline stabiilsus

Finantsilise stabiilsusega seotud teavet ei olnud saadaval.

## Kokkuvõte: tugevused, nõrkused ja väljakutsed

Osades ametlikes dokumentides on väidetud, et turvalisuse komponenti on paindlikkuse komponendiga võrreldes enam arendatud<sup>12</sup>. Seadusandlikud regulatsioonid vastavad jätkuvalt tööturu traditsioonilisele korraldusele ning paindlike töövormide kasutamine on madal. Euroopa Komisjoni, IMF-i ja OECD hinnangul on suurimad flexicurity rakendamise teel seisvad takistused töölepingute lõpetamise keerukad toimingud ning tööandjate poolsed kõrged koondamiskulud. Seadused on sageli vastukäivad, bürokraatia

<sup>10</sup> European Commission, *Moving within Europe, 2010: Estonia*

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_security\\_schemes/national\\_schemes\\_summaries/est/2\\_06\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/national_schemes_summaries/est/2_06_en.htm)

<sup>11</sup> Aastal 2008 oli Eestis EU27 riikide seas suurim sooline üle 30% palgaerinevus.

<sup>12</sup> See for example the Action Plan for Growth and Jobs 2008-2010.

on väga suur, vähe on võimalusi asjakohaste töösuhete kujundamiseks otse tööandjate ja nende töötajate vahel.

Hiljutised tööturureformid on keskendunud lepinguliste suhete liberaliseerimisele töölt vabastamise toimingute kontekstis, ning töökohtade vahetamise toetamisele. Seoses reformide hiljutise rakendamisega on nende mõju täpselt hinnata keeruline. Olemasolevad tõendid aga näitavad, et üha enam inimesi kasutavad riiklike tööhõivetalituste poolt pakutud teenuseid ning, et need muutuvad töökohtade pakkumisel üha efektiivsemaks. Tööturu uuendamist tuleb edasi jätkata; eelkõige selleks, et edendada tööhõive paindlikke vorme, toetada peresõbralikke lahendusi ning soodustada töökohtade loomist. Aktiivsete tööturumeetmete edasiseks parendamiseks tuleb juurutada täiustatud jälgimis- ja hindamissüsteeme ning praeguseks hetkeks ei ole 2006. aasta reforme veel asjakohaselt hinnatud.

### 3. Sotsiaalpartnerite roll

#### Üldised märkused sotsiaalpartnerite rolli osas

Sotsiaalpartnerid ei ole Eestis mõjusad ning sotsiaaldialoog on jätkuvalt arengufaasis.

Eestis on kaks tunnustatud ametiühingut: Eesti Ametiühingute Keskliit (EAKL) ning Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon (TALO). Viimastel aastatel on ametiühingute liikmete arv vähenenud ning ametiühingute tiheduseks loeti 2007. aastal hinnanguliselt 15,9%. Ametiühingutesse kuulumise madal tase tähendab madalat kollektiivlepingute arvu (samuti u 16%), kuhu VKEd sektori töötajad ei kuulu üldse. Seoses majanduskriisi ning traditsiooniliselt ametiühingutega hõlvatud sektorite kokku varisemisega võib see arv tänapäeval veelgi väiksem olla. Umbes neljandik töötajatest on seotud kollektiivlepingutega<sup>13</sup>. Nii EAKL, kui TALO on ETUC liikmed.

Eestis on suur tööandjate organisatsioon Eesti Tööandjate Keskliit (ETK). ETK liikmete arv on aastatel 2004 kuni 207 kasvanud 55-lt 93-e liikmeni. Vaatamata sellele, et sotsiaalne dialoog areneb ning valitsus domineerib tööseaduse loomise protsessi, on sotsiaalpartnerid ikkagi kaasatud riikliku tööhõivepoliitika arendamisse. ETK on BUSINESSEUROPE'i liige. EVEA esindab avaliku teenistuse tööandjaid ning on CEEP-i liige.

#### EESTI –PEAMISED SOTSIAALSE DIALOOGI NÄIDIKUD

	Eesti	EU25
Kollektiivlääbirääkimistega kaetus – kollektiivlepingute kaetud töötajate osakaal, 2006	16,0	63,0
Ametiühingute tihedus – ametiühingute liikmeks olevate sõltuvate töötajate osakaal, 2005	15,9	25,3
Tööandjate organisatsioonide tihedus –tööandjate organisatsiooni liikmeks olevates ettevõtetes töötavate töötajate osakaal, 2006	25,0	n.a.

Allikas: EIRO on-line Country Profiles, EU Industrial Relations Report, 2008,

#### Peamised instrumendid ja mõjutamistasemed

Lääbirääkimiste koordineerimine ettevõtete ja sektorite vahel on Eestis nõrk. Sotsiaalne dialoog toimub Eestis peamiselt ettevõtte ja riiklikul tasemel. Riiklikul tasemel toimub kolmepoolne sotsiaaldialoog. Iga-aastased miinimumpalga alased läbirääkimised toimuvad riiklikul tasemel kahepoolsete läbirääkimiste raames. Palgalääbirääkimised toimuvad peamiselt üksikute ettevõtete tasandil, sest tööandjad ei soovi delegeerida läbirääkimiste volitusi sektori organisatsioonidele<sup>27</sup>. Selle tõttu toimuvad "sektori" tasandi palgalääbirääkimised tavaliselt ühe tootja või oligopoli juures - raudtee, energiaettevõtte jne. Sektori tasemel dialoog on piiratud ning toimub ainult tervishoiu ja transpordi valdkonnas. On olnud plaane luua õigusraamistik, mis edendaks suuremat kaasatust kollektiivlääbirääkimistes, eriti sektori tasandi (Tegevuskava, 2005). Eesti sotsiaalpartneritel on valitsusele nõuandev roll. Nad on esindatud Riikliku Kindlustusfondi nõukogus, kes nad olid aastatel 1999-2001 kaasatud töötuskindlustusskeemi välja töötamisse.

Kuigi elukestev õpe ei kuulu tavaliselt kollektiivlääbirääkimiste päevakorda, on sotsiaalpartnerid esindatud Täiskasvanuhariduse Nõukogus. Samuti on nad tegevad valdkondade erialanõukogude tasemel, mille eesmärgiks on töötada välja ametistandardid ning tagada haridussüsteemi ja tööandjate poolt nõutavate oskuste vaheline parem sobivus. Sotsiaalpartnerid on samuti tegevad piirkondlikes tööhõivenõukogudes – piirkondlikul tasemel tööhõivega seotud probleemidega tegelevates

<sup>13</sup> Kollektiivlepinguga töötajate arv suhtarvuna ettevõtte töötajate koguarvust.

<sup>27</sup> K. Kerem, M. Randveer, *op.cit.*, lk 90.

nõuandeesutustes, kuigi on olnud teateid, et selliste regionaalsete tööhõivenõukogude mõjus on piirkonniti väga erinev.

## Hiljutised muudatused ja väljakutsed

Eesti sotsiaalpartnerid on andnud oma panuse hiljutistesse tööturureformidesse läbi seaduseelnõude kohta oma arvamuste avaldamise ja nendesse muudatusettepanekute tegemise. Nende panust pandi eriti tähele töötuskindlustuskeemi loomisel ning kahe riikliku tööhõiveteenuse asutuse hiljutisel liitumisel. 2008. aastal algatasid sotsiaalpartnerid kahepoolsed läbirääkimised, et arutada huvipakkuvaid valitsusettepanekuid. Nii ametiühingute esindajad, kui tööandjate organisatsioonide esindajad sooviksid olla kaasatud tööjõuga seotud seaduste arutamisse kaasatud rohkem ja varasemates staadiumites.

Eesti ametiühingud usuvad, et paindlikkust ei tohi saavutada töötajate kindlustunde arvelt. Nad eelistavad tähtajata töölepinguid paindlikemale lahendustele ning tunnevad, et lepingutingimuste tänapäevastele tööturu vajadustele kohandamist peaks toetatama töötajatele suunatud turvameetmetega. Ametiühingud on koolituste tugevad toetajad ning nad tervitaksid tööandjate, riigi ja ESF-i poolseid suuremaid kulutusi koolitustele. Nad toetavad mitteaktiivse elanikkonna aktiveerimise ja osalusmäära suurendamise ideed.

Tööandjate esindajad usuvad, et Eesti tööturg vajab oluliselt paremat paindlikkust ja paindlikele lepingulistele kokkulepetele soodsama keskkonna loomine parandaks tööhõive väljavaateid<sup>14</sup>. Tööandjate esindajad tervitavad koolitustele suuremat rahastamist ning koolituskulude kõrgete maksude kõrvaldamist. Nad on kutsehariduse ja tööandjate vajaduste vahelise sobivuse tagamise tugevad toetajad ning nad on viinud ellu kutseõppe praktikaõpete pilootprojekti, millest nüüd on saanud üks rakendatud aktiivsetest tööturumeetmetest. Tööandjate esindajad eelistavad aktiivseid tööturumeetmeid passiivsetele üleviimistele. Nemad olid ka Tööturuameti ja Töötuskindlustusfondi ühendamise idee algatajateks, et tagada kahe asutuse tegevuse vahel suurem sidusus. Alles hiljaaegu lisandus flexicurity kontseptsioon tööturu moderniseerimise kontekstis sotsiaalpartnerite töökavadesse. Üldiselt eelistavad Eesti sotsiaalpartnerid arutada flexicurity spetsiifilisi konkreetseid aspekte, mitte kontseptsiooni ennast selle üldises mõttes. Flexicurityt peetakse pigem EL-i, kui riiklikult oluliseks kontseptsiooniks.

---

<sup>14</sup>EIRO on-line, *Estonia: flexicurity and industrial relations*, updated on 15 September 2009, (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803038s/mt0803039q.htm>).

## 4. Tõstatunud põhiküsimused

Selle aruande koostaja vaatepunktist on Eestis paindliku turvalisusega seotud põhiküsimused järgmised:

- *Kuidas on Eesti tööturu praegust olukorda arvestades võimalik tasakaalustada tööandjate organisatsioonide ja ametiühingute turvalisuse ja paindlikkusega seotud ootusi?*
- *Millised tingimused peavad olema flexicurity kontseptsiooni jaoks täidetud, et sellest saaks „Eesti“ tööturu prioriteet?*
- *Milline võiks olla sotsiaalpartnerite roll soolist võrdõiguslikkust soodustavate tegevuste edendamisel?*

## Allikad ja viited

### Küsimustike vastused

Küsimustike vastused ei olnud saadaval.

### Täiendavad viited

1. EIRO on-line, *Estonia: Industrial relations profile*, updated 26 October 2009, (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/estonia.pdf>).
2. EIRO on-line, *Estonia: Flexicurity and industrial relations*, updated on 15 September 2009, (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803038s/ee0803039q.htm>).
3. *Estonia - County Dossier*, report drafted within the framework of the Joint European Social Partners organisations project *Study on restructuring in New Member States*, May 2006.
4. Estonian Government: National Action Programme for Growth and Employment 2008 - 2010, Tallin, October 2008.
5. Estonian Government: Report on the Implementation of the National Action Programme 2008-2010, Tallin, October 2009.
6. Eurofund, *Working Poor in Europe 2007*, Dublin 2008.
7. European Commission, *Spring Economic Forecast 2010*, Brussels, March 2010.
8. European Commission, *Employment in Europe 2009 Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
9. Euroopa Komisjon: Annual Progress Report / Annual Country Assessment, Brussels , December 2008.
10. Euroopa Komisjon: Progress on the implementation of the European Economic Recovery Plan, Brussels, Brussels, June 2009.
11. European Commission, *Industrial Relations in Europe 2009*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
12. European Foundation for Living and Working Conditions, *European Company Survey 2009*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.
13. European Foundation for Living and Working Conditions, *Measuring Job Satisfaction in Surveys – Comparative Analytical Report*, Dublin 2007.

14. Glasner, V., Kuene, M., *Collective bargaining responses to the economic crisis in Europe*, ETUI Policy Brief, Issue 1/2010, Brussels 2010.
15. Kerem, K., Randveer, M., *Assessment of the Estonian Labour Market Development*, International Business and Economics Research Journal - February 2008, Vol. 7, No 2, The Clute Institute for Academic Research, Littleton, USA.
16. OECD, *Education at a Glance 2009*, Paris 2009.