

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond  
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

**EESTI HARIDUS- JA TERVISHOIUSEKTORI INSTITUTIONAALSE  
RAAMISTIKU MÕJU KOLLEKTIIVLEPINGUTE SÕLMIMISE PROTSESSILE**

Bakalaureusetöö

Autor: Karoliina Lorenz

Juhendaja: Juhan Saharov (PhD)

Tartu  
2026

## **Autorsuse deklaratsioon**

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, kirjandusallikatest ning mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Töö sõnade arv: 8692

Karoliina Lorenz, 11. jaanuar 2026

*nimi, kuupäev*

## **Annotatsioon**

Töö keskendub kahe avaliku sektori valdkonna kollektiivleppe sõlmimise protsessile Eestis. Selleks analüüsitakse institutsionalismi teooriat kaudu, kuidas institutsionaalne raamistik mõlema valdkonna leppe läbirääkimiste kulgu mõjutab. Töö hüpotees on, et Eesti tervishoiusektori institutsionaalne raamistik toetab kollektiivlepingute sõlmimist, kuid haridusvaldkonnas kitsendab, mille aluseks on fakt, et Eesti haridussüsteemis ei ole üleriigilist kollektiivlepingut kunagi sõlmitud. Mõlemaid valdkondi võrreldakse selliste analüütiliste elementide nagu vetomängija, vetopunkt, otsustusareen ja rajasõltuvus kaudu, et selgitada sektorite kollektiivleppe sõlmimise tugevusi ja nõrkusi. Samuti tehakse kolm süvaintervjuud vastavate sektorite ametiühingute esindajatega, et praktikute vaatest protsessi kulgu mõjutavaid tegureid analüüsida. Töö tulemusena leiab seatud hüpotees tõestust – institutsionaalne raamistik toetab tervishoiuvaldkonda kollektiivleppe sõlmimisel, kuid haridusvaldkonnas kitsendab. Tervishoiusektori kollektiivlepete sõlmimist toetavad Tervisekassale laekuv ja poliitilistest mõjutajatest vähem sõltuv rahastusmudel, konkreetsete rollide ja vastutusega osapoolte osavõtt läbirääkimistel ning 2012. aastal toimunud streik, mille järel on kollektiivlepet regulaarselt sõlmitud. Haridussektori kollektiivleppe sõlmimist kitsendavad poliitilistest riigieelarvearuteludest sõltuv rahastusmehhanism, osapoolte järjepidevuse ja volituste puudumine ning iga dekaadi järel toimunud streik, mis ei ole vaatamata lühiajalistele palgatõusudele pikemaajalise leppe sõlmimiseni viinud.

## **Abstract**

This paper focuses on the process of concluding a collective agreement in the Estonian public education and healthcare sectors. To this end, it analyzes, through an institutional perspective, the effect of such frameworks on the negotiation of collective agreements. The paper's hypothesis is that the healthcare sector's institutional framework supports the signing of collective agreements in the healthcare sector. The hypothesis regarding the educational sector is that the institutional framework restricts the signing of collective agreements. This is supported by the Estonian education sector.

The comparative analysis between the two sectors is done by evaluating analytical elements such as the veto player, veto point, political arena and path dependence, to explain the strengths and weaknesses of the conclusion of collective agreements in the comparative sectors.

The Bachelor thesis includes three interviews conducted with trade union representatives analyzing the factors influencing the agreement process. The conclusion of collective agreements in the health sector is funded by a governmental model, who's payments are received by the Estonian Health Insurance Fund. Such a model is less vulnerable to political influences than the funding schemes in the education sector. After the strike in 2012, collective agreements have been regularly concluded in the healthcare sector. The conclusion of collective agreements in the education sector is constrained by a funding mechanism subject to political state budget discussions. Such problems are further compounded by the lack of continuity and authority of the parties. This in combination with recurring strikes, has not led to the conclusion of a long-term agreement despite short-term wage increases.

The result of the paper shows agreement with the hypothesis. That being, the institutional framework support the conclusion of collective agreements in the healthcare sector and hinders such agreements in the education sector.

## Sisukord

SISSEJUHATUS.....	6
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	8
1.1 Institutsionalismi teooria.....	8
1.1.1 Institutsionalismi teooria peamised elemendid.....	10
1.2 Metoodika.....	11
1.3 Varasemad uurimused.....	13
1.4 Kollektiivlepingute sõlmimise kontekst Euroopas ja Eestis.....	15
2. ANALÜÜS.....	18
2.1 Kvalitatiivne sisuanalüüs intervjuudest.....	18
2.2 Tervishoiuvaldkonna üleriigilise kollektiivleppe sõlmimist mõjutav institutsionaalne raamistik.....	19
2.2.1 Vetomängijad kollektiivleppe koostamise protsessis.....	20
2.2.2 Vetopunktid kollektiivleppe koostamise protsessis.....	22
2.3 Haridusvaldkonna üleriigilise kollektiivleppe sõlmimist mõjutav institutsionaalne raamistik.....	25
2.3.1 Vetomängijad kollektiivleppe koostamise protsessis.....	26
2.3.2 Vetopunktid kollektiivleppe koostamise protsessis.....	27
2.4 Tervishoiu- ja haridussektori otsustusareenid kollektiivleppe koostamise protsessis.....	32
2.5 Kahe valdkonna institutsionaalse raamistiku elementide võrdlus.....	34
KOKKUVÕTE.....	37
KASUTATUD KIRJANDUS.....	41
Lisa 1. Taasiseseisvunud Eestis toimunud streikide ülevaade.....	48
Lisa 2. Intervjuuküsimused Reemo Voltrile.....	51
Lisa 3. Intervjuuküsimused Katrin Rehemaale.....	52
Lisa 4. Intervjuuküsimused Peep Petersonile.....	53
Lisa 5. Reemo Voltri intervjuu (01.12.2025) kokkuvõte.....	54
Lisa 6. Katrin Rehemaale intervjuu (02.12.2025) kokkuvõte.....	57
Lisa 7. Peep Petersoni intervjuu (04.12.2025) kokkuvõte.....	60

## SISSEJUHATUS

Käesoleva töö esmane ajend oli 2024. aasta jaanuaris toimunud õpetajate streik, mida põhjustas haridustöötajate rahulolematuse seniste palga- ja töötingimustega (ERR uudised 2024c). Nimetatud sündmusest lähtudes tekkis töö autoril küsimus, kas valdkonna probleeme saab osapoolte vahel lahendada nii, et lahkkelid ei viiks streigini – see pani autorit omakorda mõtlema kollektiivleppe vajalikkusele. Teiseks ajendas autorit sel teemal kirjutama tööalane kokkupuude (töötades Eesti Vabariigi kultuuriministeeriumis), kui kultuuritöötajaid esindav ametiühing soovis riigiga sõlmida kollektiivleppe, mille tulemusena oleks valdkonnal tulevikus palgataseme kohta vajalik kindlus. Nendest kahest olukorrast tõukvalt analüüsib autor võrdlevalt kahte valdkonda – tervishoidu ja haridust – ning uurib, kuidas institutsionaalne raamistik mõjutab mõlema sektori kollektiivleppe sõlmimise protsessi.

Bakalaureusetöö, rakendades institutsionalismi teooriat, analüüsib, kuidas mõjutavad tänapäeval kollektiivlepete sõlmimist varasemad otsused, institutsionaalsed elemendid (sh poliitilises protsessis osalejad) ja rajasõltuvus. Samuti on töö eesmärk mõista, millised on kollektiivlepete sõlmimise protsessis tervishoiu- ja haridusvaldkonna erinevused. Analüüsi tulemus aitab suurendada eelkõige ametiühingute aga ka riigi ja kohalike omavalitsuste teadlikkust takistustest, mis võivad uuritavate valdkondade kollektiivlepingute sõlmimisel ette tulla, ning professionaalset valmisolekut tulevasteks läbirääkimisteks.

Töö uurimisküsimus on: kuidas mõjutab haridus- ja tervishoiusektori institutsionaalne raamistik kollektiivlepete sõlmimise protsessi? Kaks sektorit – haridus ja tervishoid – valis autor seetõttu, et kuigi mõlemad on avalikke huve teenivad valdkonnad, on neil institutsionaalselt erinevalt toimivad elemendid, mistõttu on nende kollektiivlepete koostamise protsessid erinevad. Võrdlemine aitab seega välja tuua tugevused ja nõrkused. Töö hüpotees on: tervishoiusektoris toetab institutsionaalne raamistik kollektiivlepingute sõlmimist, kuid haridusvaldkonnas kitsendab seda.

Autor võrdleb kahte sektorit nõ laia institutsionalismi teooria abil, kasutades erinevate institutsionalismi teooria autorete, nagu Ellen Margaretha Immerguti ja George Tsebelise käsitlusi (vetomängijate teooria ja rajasõltuvus) ning uurib, kuidas on institutsionaalne raamistik mõlemat sektorit alates Eesti iseseisvuse taastamisest mõjutanud. Institutsionalismi teooria sobib teemaga põhjusel, et kollektiivlepe on eraldi institutsioon ning leppe sõlmimisel on mitmeid protsessi kulgu mõjutavaid tegureid. Samuti uurib institutsionalismi teooria, kuidas on varasemad reeglid, osalejad, ajalooline areng, süsteemid ja struktuurid muutuste kulgu kujundanud ja ühiskonda mõjutanud. Autor analüüsib institutsionalismi nõ analüütiliste elementide, nagu vetomängija, vetopunkt, otsustusareen ja rajasõltuvus, kaudu kahe valdkonna kollektiivlepe sõlmimise tulemuslikkust.

Töö meetodikaks on kvalitatiivne sisuanalüüs, mille käigus uurib autor leppe sõlmimise soodustavaid ja piiravaid elemente, tuginedes eelkõige avalikele materjalidele, ning analüüsib neid valitud teooriaga. Lisaks teooriale on analüüsi aluseks kolm süvaintervjuud vastavate sektorite ametiühingute juhtide (Reemo Voltri ja Katrin Rehema) ning Eesti ametiühingu eksperdiga (Peep Peterson). Need aitavad selgitada, milline on kollektiivlepete koostamise protsess ning millised on institutsionaalselt soodustavad ja takistavad elemendid leppe sõlmimisel praktikute vaatenurgast.

Tööl on kaks peatükki. Töö esimeses peatükis kirjeldab autor institutsionalismi teooriat, tutvustab peamisi elemente ja teeb kokkuvõtte samasisulistest teadusartiklitest. Samuti annab autor ülevaate töös vaadeldava juhtumi taustast, kus selgitab kollektiivlepingute sõlmimise Euroopa tendentse ja võrdlust Eestiga. Teises peatükis analüüsib autor Eesti tervishoiu- ja haridusvaldkonna institutsionaalset raamistikku, täiendab seda analüüsi intervjuude käigus saadud teadmistega ja võrdleb kokkuvõtvalt mõlema valdkonna institutsionaalsete elementide edukust kollektiivlepe sõlmimisel.

## 1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Institutsionalismi teooria keskne väide on, et institutsioonid mõjutavad avaliku poliitika protsesse (Mahmud 2017, 135), ning teooria uurib, kuidas ühiskonna erinevad osapooled sotsiaalselt ja ajalooliselt toimivad ning üksteist mõjutavad (Vadeboncoeur ja Rahal 2025). Douglass Cecil North (1991, 97) kirjeldab institutsiooni kui inimeste seatud reegleid, mis mõjutavad nii majandust, poliitikat kui ka sotsioloogiat, ja koosnevad mitteformaalsetest (näiteks traditsioonid), aga ka formaalsetest piirangutest (näiteks seadused). Seega võib öelda, et kollektiivlepe on institutsioon, millel on konkreetsed reeglid ja mis on kujunenud pika aja jooksul. Teooria puhul on keskne idee käsitleda erinevaid institutsioone, mängijaid ja nendevahelist suhtlust (Araújo ja Cunha 2019, 175). Seepärast sobib kahe valdkonna kollektiivlepete sõlmimise protsessi analüüsida institutsionalismi teooria abil.

Paul Cairney pakub välja viis dimensiooni, mis iseloomustavad ühiskonna sektoriülest poliitikat. Nendeks on mängijad, institutsioonid, võrgustikud, ideed ja sotsioloogilised-majanduslikud elemendid (näiteks tervislik ja ebatervislik käitumine või kliimamuutused ja looduskatastroofid). Samuti toob ta välja mitmetasandilise valitsemise (*multi-level governance*) mudeli, mida iseloomustab idee, et riiklikud poliitikastiilid (*policy styles*) koosnevad erinevatest valitsemise poliitika instrumentidest. Cairney seisukoht on, et sektoriülene lähenemine aitab paremini mõista, milliseid sarnaseid institutsionaalseid raame on valdkonnad endale seadnud ning millises osas need teiste valdkondadega sarnanevad või neist erinevad. (Cairney 2021, 80-81)

### 1.1 Institutsionalismi teooria

B. Guy Peters toob institutsionalismile iseloomulike joontena välja institutsioonide võime ennustatavuseks (*predictability*) ning sellega seotult uuesti tekkimise võimaluse (*reproduce*) (Peters 2016, 62). Richard Hoefler lisab, et institutsionaalne raamistik on oluline eelkõige

seetõttu, et kui institutsioonis töötavad inimesed vahetuvad, institutsiooni struktuur püsib sellele vaatamata (Hoefler 2022, 73).

Institutsionalismi teooriat on edasi arendanud saksa-ameerika poliitikateadlane Ellen Margaretha Immergut, uurides tervishoiuvaldkonda (Immergut 1990), mis sobib siinse töö teemapüstitusega. Samuti on kreeka-ameerika poliitikateadlane George Tsebelis uurinud vetomängijate teooriat (Tsebelis 1995; 2000), mis on siin töös samuti üks fookus. Lisaks Immergutile ja Tsebelisele on institutsionalismi teooriat edasi arendanud sellised teadlased nagu B. Guy Peters, Paul Pierson, Paul Cairney, Richard Hoefler ja Rifat Mahmud.

Immerguti sõnul on institutsioonide tähendus sõltunud poliitilistest, sotsiaalsetest ja ajaloolistest teguritest. Institutsionaalsed reeglid ja struktuuridki mõjutavad Immerguti arvates poliitikat nii selle kujundamisel kui ka elluviimisel. (Immergut 2006, 565) Paul Cairney (2021, 82) toob välja seisukoha, et poliitikastiilide loomine sektorite vahel erineb ehk seisukoht kujundatakse igas valdkonnas erinevalt, kuid puudub ühine arusaam, kuidas neid stiile omavahel raamistada. Seda tingib asjaolu, et kõik valdkonnad lähtuvad oma poliitikaid kujundades eri tingimustest ja eeldustest. Näiteks üks kollektiivlepe kriteerium on rahastusmudel, mis on tervishoiu- ja haridusvaldkonnal erinev, mistõttu erineb ka kollektiivlepete sõlmimise protsess. Muuhulgas ütleb Immergut (2006, 564), et institutsioonide rolli mõjutavad nii sotsiaalne kui ka poliitiline olukord. Peters (2016, 61) lisab, et sissekujunenud rada võivad mõjutada ainult väga suured ühiskondlikud muutused.

Institutsionalism jaguneb vanaks ja uueks institutsionalismiks (Mahmud 2017, 136). Teisele maailmasõjale järgnenud perioodi (ehk kuni 1950. aastaid) iseloomustatakse kui vana institutsionalismi, mil keskenduti peamiselt seadusi ja reegleid mõjutavatele institutsioonidele (Mahmud 2017, 136-137). Uut institutsionalismi iseloomustab aga lähenemine, mis uurib valitsuse ja selle väliseid institutsioone ning teisi osapooli (Mohn 2024).

B. Guy Petersi (2016, 59) sõnul jaguneb uus institutsionalism neljaks teoreetiliseks suunaks – normatiivne institutsionalism, ratsionaalne valik, diskursiivne valik ning ajalooline institutsionalism. Normatiivne institutsionalism on käsitlus, mille puhul iseloomustavad institutsioone eelkõige väärtused ja sümbolid (Peters 2016, 59-60). Araújo ja Cunha (2019, 173) tõstavad selle lähenemise juures esile ka kultuurilise aspekti. Ratsionaalne valik on institutsionalismi teoorias lähenemine, mis eeldab, et institutsiooni rolli arvestades tehakse

enda vaatenurgast kõige mõistlikumaid valikud. Diskursiivse institutsionalismi puhul on peamine eesmärk juhtida institutsiooni arutlusel toimunud seisukoha kaudu. Ajaloolise institutsionalismi teooria põhieesmärk on eri standardite, reeglite ja protokollide järgi analüüsida, kuidas on institutsioonid ja mängijad pikema aja jooksul muutunud. Teiste seas on ajaloolise valiku puhul iseloomustav aspekt see, et mõju avaldavad minevikus tehtud otsused ja kokkulepped. (Peters 2016, 60-61) Ajalooline institutsionalism keskendub sellele, kuidas on poliitiline areng kui protsess aja jooksul toimunud (Pierson 2000, 264). Selle teoreetilise suuna peamine analüütiline mõiste on rajasõltuvus (Mohn 2024), mis suunab järgmisi otsuseid minevikus tehtud otsuste alusel (Peters 2016, 61). Pierson (2000, 263) iseloomustab rajasõltuvust juhuslikkuse ning ajastuse ja järjepidevuse vajalikkusega ning märgib, et ka väikestel tegevustel on rajasõltuvuse tekkel oluline roll.

Immergut (2006, 557) on öelnud, et institutsioonidel on olnud ajalooliselt oluline roll poliitikate kujundamisel ja kujunemisel. Siin töös uuritakse, kuidas on kahe valdkonna institutsionaalne raamistik mõjutanud kollektiivlepete protsessi.

### 1.1.1 Institutsionalismi teooria peamised elemendid

Institutsionalismi teorias on olulised järgmised elemendid: vetomängija, vetopunkt, otsustusareen ja rajasõltuvus.

**Vetomängija** (*veto player*) tähendab osapoolt, kelle nõusolek on vajalik, et *status quo*'d muuta (Tsebelis 1995, 301). **Vetopunktiks** (*veto point*) nimetatakse hetke otsustusprotsessis, mil on võimalik poliitika muutmist blokeerida (Tsebelis 1995). Immergut (2006, 567) on vetopunktide potentsiaalsete näidetena esile toonud konstitutsioonilise kohtu ja rahvahääletuse. Vetomängijate ja vetopunktide vaheline erinevus on järgmine: vetomängijad on vajalikud, et teha poliitiline otsus, kuid vetopunktide olemasolu ei ole otsustamisel vajalik, sest need võivad tõusetada vetomängijate kokkuleppeprotsessi ajal. **Otsustusareen** (*political arena*) on koht, kus toimuvad arutelud valikute üle, luuakse eesmärgid, kujundatakse seisukohti ning tehakse otsuseid (Immergut 2006, 562). **Rajasõltuvus** (*path dependency*) on ajalises järjestuses toimunud eelnevate sündmuste põhjuslikkus ehk eelnevad tegevused põhjustavad edasise liikumise samas suunas. Riikide majandused on rajasõltuvuslikud, sest

isegi vaatamata suurtele globaalsetele sündmustele on majandus enamjaolt vastupidav. (Pierson 2000, 252, 264)

George Tsebelis on loonud vetomängijate teooria (1995; 2000), et analüüsida poliitiliste institutsioonide mõju. Samuti toob ta välja, et selle teooria eeldus on vetopunktide poliitiline stabiilsus. (Tsebelis 2000, 463-464) Immergut kirjeldab, et Tsebelise teooria peamine fookus on vetoõigusega osapooltel ning nende mõjul otsustusprotsessides (Immergut 2006, 567). Tsebelis kategoriseerib vetomängijaid institutsionaalseteks ja parteilisteks (*partisan*). Ta osutab, et institutsionaalsed vetomängijad (näiteks president) on iseloomulikud presidentaalsele süsteemile, samas parteilised vetomängijad (näiteks erakonnad) on parlamentaarset süsteemi kirjeldavad. Nende kahe mõiste puhul selgitab Tsebelis, et kui institutsionaalsete vetomängijate kokkulepe on poliitika muutmisel nõutav ja vajalik tingimus, siis parteiliste vetomängijate kokkulepe seda ei ole, sest poliitiline valitsuserakondade vaheline kokkulepe võib parlamendis muutuda ning seega kokkulepitu ei kehti. Olukorrad, kus parteilised vetomängijad on poliitika muutmiseks vajalikud, on võimalikud ainult vähemusvalitsustes ja suure ülekaaluga koalitsioonides. Tsebelise vetomängijate teooria ütleb, et poliitilise süsteemi stabiilsus suureneb, kui ka vetomängijate arv suureneb, kuid vetomängijate kooskõla väheneb ja ühtivus suureneb. (Tsebelis 1995, 289, 302-303, 322) Siin töös on kasutatud vetomängijate laia tähendust (mitte Tsebelise institutsionaalset ja parteilist jagunemist), mille abil on kollektiivlepingute sõlmimise protsessi analüüsitud.

## 1.2 Metoodika

Autor kasutab töös kvalitatiivset uurimismeetodit, sest kollektiivlepingute protsessi saavad fookuses olevad valdkonnad mõjutada eelkõige seisukoha avaldamise kaudu, aga ka analüüsides, kuidas on ajalooliselt kollektiivlepingute sõlmimine kujunenud. Tõstatatud uurimisküsimusele aitab vastata teoreetilise materjali läbitöötamine ja teemat toetavad intervjuud.

Esimesena töötas autor läbi kollektiivlepet puudutavad varasemad samasisulised tööd ja seejärel teooria materjalid. Institutsionalismi teooria sobivuse kinnitamiseks uuris autor põhjalikult teadusartikleid, tegi töö analüüsi ja viis läbi intervjuud. Uuritavad objektid on

tervishoiu- ja haridusvaldkonna ametiühingud ning nende tööprotsess kollektiivlepingute sõlmimisel. Intervjuude koostamisel kombineeris autor eelneva teoreetilise materjali ja avalikest allikatest saadud teabe. Selleks, et kahte sektorit analüüsida, tegi autor kolm süvaintervjuud – kaks ametiühingute juhtidega ning ühe pikaajalise ametiühingute katusorganisatsiooni juhtinud eksperdiga. Haridusvaldkonna ametiühingu esindaja on Eesti Haridustöötajate Liidu esimees Reemo Voltri ning tervishoiuvaldkonna ametiühingu esindaja on Eesti Arstide Liidu peasekretär Katrin Rehema. Valdkondadeülest vaadet avab Eesti Ametiühingute Keskliidu endine juht Peep Peterson. Eespool nimetatud intervjuueeritavad valis autor seetõttu, et Voltri ja Rehema on üle kümne aasta olnud oma valdkonna ametiühingu esindajaks, kes riigiga palga- ja töötingimusi läbi arutab, ning Peterson on pikaajaline juht, kel on mitmekülgsed teadmised ametiühingu toimimisest ja riigiga dialoogi pidamisest.

Töö metoodika esimene potentsiaalne probleem oli sobilike ekspertsete allikate leidmine. Nimelt on kollektiivlepingute protsess pikaajaline ja keeruline, mille puhul võivad rolli mängida ka osapoolte koosseisulised muutused. Teine võimalik probleem seostus intervjuuküsimustega, mis võisid jääda liialt pealiskaudseteks ja laialivalgivateks, mistõttu ei oleks intervjuueeritavate vastused tööle vajalikku sisendit andnud. Kolmas probleem võis olla, et Eesti taasiseseisvumise algusest fookusesse võetud periood ei olnud teooria käsitluse järgi piisavalt pikk ega oleks saanud siduvaid järeldusi teha.

Eelmainitud riskide maandamiseks selgitas autor sobilikud intervjuueeritavad välja töö varajases etapis. Intervjuuküsimused koostas autor töö fookusele tuginedes, lisades küsimusi, millele avalikes dokumentides vastuseid ei leidunud. Pärast esimest intervjuud täiendas autor järgmiste intervjuude küsimusi. Kolmanda murekoha lahendamise puhul andis autorile kindlust eelkohtumine bakalaureusetöö kavandi retsensendiga, kes kinnitas, et siinse teema puhul on 30 aastat piisav, et vajalikke järeldusi teha.

Analüüsisiosas lähtub autor teoorias osas tõstatatud institutsionalismi teooria neljast analüütilisest elemendist. Intervjuude tulemusi analüüsib autor vastavalt teooriaga ning seob neid varem raamistatud poliitikakäsitlustega.

### 1.3 Varasemad uurimused

Brandl ja Ibsen (2017) uurivad oma teadustöös, kuidas institutsioonilise struktuuri muutmine mõjutab kollektiivleppe protsessi, analüüsides selleks 1965.–2012. aastal 28 riiki. Nende hüpotees on, et kollektiivlepingute institutsiooniline stabiilsus on töötaja tööjõukulude kasvu vaatest väga olulise tähtsusega. Kui institutsioonid muutuvad, on sel otsene mõju kollektiivlepete läbirääkimiste tulemuslikkusele, sest kuni uue institutsioonilise korra kehtima hakkamiseni, on osapoolte rollid ja vastutused määramata, mis tekitavad ebakindlust eelseisvate aastate ja rahaliste lubaduste ees. Brandli ja Ibseni töö tulemus näitab, et institutsioonilise struktuuri muutmisel on otsene mõju tööjõukuludele. Ebastabiilsete institutsioonide struktuurid suurendavad nimelt töötaja palgakulude kasvu, sest uus struktuur ei ole konkreetsete kriteeriumidega veel süsteemi juurdunud ning seeläbi saab seniseid kokkuleppeid muuta. (Brandl ja Ibsen 2017)

Lethbridge (2004) keskendub oma artiklis tervishoiusektori osapoolte (sh ametiühingute) seisukohtadele ja tegutsemisviisidele olukorras, kus riik soovib vähendada sektorit mõjutavaid regulatsioone. Võimalike dereguleerimise näidetena tuuakse välja erasektori suurem partnerlus ning tervishoiuasutuste korporatiseerumine, et muuta juhtimist rohkem ettevõtte sarnaseks. Nende tegevustele vastuseks on sektoris läbi viidud avalikke sotsiaalseid kampaaniaid, et tõsta inimeste teadlikkust, ning analüüsinud avalike teenuste kättesaadavuse mõjusid. Samuti pakub Lethbridge artiklis välja, kuidas ametiühingud kõrgema, st Euroopa tasandi ametiühinguorganisatsiooni ettepanekuid oma riigi dereguleerimise vastu kasutada võiksid. Töö tulemusena on antud ülevaade soovitudest ja tegevustest, mida ametiühingud dereguleerimise vastu teadma ja tegema peaksid. (Lethbridge 2004)

Hiljuti on Høgedahl, Ibsen ja Ibsen (2024) käsitlenud oma artiklis Rootsi ja Taani kollektiivlepete läbirääkimise protsessi, sest mõlemas riigis on leppeid nii era- kui ka avalikus sektoris populaarne ja laialt levinud sõlmida. Töö fookus on uurida, kuidas määratakse palk ning milline roll on sellel riigi majanduse käekäigule. Näiteks selgub, et institutsioonilise erinevusena tõuseb Taanis era- ja avaliku sektori töötajate palk automaatselt, samas kui Rootsis selgub võimalik palgatõus ametiühingute ja avaliku sektori tööandjate vaheliste aktiivsete läbirääkimiste tulemusena. Töö tulemusena selgub, et peamised kollektiivlepete sõlmimist mõjutavad tegurid on avaliku sektori palgaarutelu politiseeritus,

erasektori töötajate palkade paindlikkus ning läbirääkimiste toimumine. (Høgedahl, Ibsen ja Ibsen 2024)

Du Caju jt (2008) koostatud raportis on välja toodud institutsioonilised tunnused, mis palgaläbirääkimisi mõjutavad. Fookusesse on võetud Euroopa 23 riiki, lisaks Ameerika Ühendriigid ja Jaapan ajaperioodil 1995–2006. Töö toob esile, et riikides on väga palju ametiühinguid ning peaaegu neis kõigis on sätestatud riiklik miinimumtasu. Samas on palga määramine kõrgelt reguleeritud – 11 riigis on palgatõus indekseeritud, palgaläbirääkimised toimuvad mitmel tasandil ning tulemusena kehtib kollektiivleping keskmiselt üks kuni kolm aastat. Peamised institutsioonilised tunnused (*characteristics*), mis on palgaläbirääkimisi mõjutanud, on erinevused nii palgaarutelude tasandites kui ka ametiühingute liikmete suures osakaalus riikide ja sektorite võrdluses. Töö tulemusena võib uuritud riigid jagada palga määramise järgi kolme rühma: esimene rühm koosneb riikidest, kus läbirääkimised on laialdaselt reguleeritud (peamiselt Lääne-Euroopas), teises rühmas on riigid, kus on läbirääkimistel suure mõjuga indekseerimine ja valitsuse sekkumine (näiteks Soomes, Luksemburgis ja Belgias), ning kolmanda rühma riikides on palgaläbirääkimised dereguleeritud (näiteks Eestis, Leedus, Jaapanis ja Ameerika Ühendriikides). (Du Caju jt 2008)

Kollektiivlepet kui institutsiooni on uuritud ka Tartu Ülikoolis. Maire Mägila (2016) on magistritöös käsitlenud, kuidas õiguslik regulatsioon mõjutab transpordivaldkonna kollektiivleppe sõlmimist, sisu ning leppe laiendamist. Muuhulgas on autor välja toonud ettepanekuid, mida Eesti kollektiivlepingute sõlmimisel edaspidi kasutada. Selleks on autor võtnud võrdluseks Põhjamaad, et analüüsida, kuidas nende riikide leppe sisu koostamine ja elluviimine Eesti protsessist erineb, et seeläbi Eesti õiguslikke teadmisi avardada. Mägila jõudis järelduseni, et Eesti riik peaks osapooli kollektiivleppe sõlmimiseks rohkem soodustama, et suureneks teadlikkus leppe eelistest nii töötajate kui ka tööandjate seas. Samuti on autori seisukoht, et õiguslikku regulatsiooni peaks uuendama (näiteks on kollektiivse töötüli lahendamise seadus loodud 1990. aastate alguses) ja täiendama (näiteks lisama menetlusnõuded kollektiivlepingu seadusesse), et leppega seotud õiguslikke aspekte toimunud muutuste alusel selgemalt reguleerida. (Mägila 2016)

Eelmainitud uurimused toovad sarnaselt siinse tööga välja kollektiivleppe sõlmimise protsessi institutsionaalse raamistiku ja protsessi mõjutavad elemendid. Brandl ja Ibsen

(2017) ütlevad, et institutsiooniliste muutuste järel on märgata mõju ka tööjõukuludele, mida tingib juurdumata institutsiooniline raamistik. Lethbridge (2004) keskendub oma töös tervishoiuvaldkonna ametiühingute seisukohtadele ja tegevustele, millega seista vastu dereguleerimisele ning seeläbi säilitada valdkonna jaoks paremad tingimused kogu süsteemi arendamisel. Høgedahl, Ibsen ja Ibsen (2024) selgitavad institutsioonilise raamistiku erinevust kahe Põhjamaa riigi näitel ning toovad esile kollektiivlepe sõlmimise protsessi mõjutavad tegurid. Du Caju jt (2008) on esitanud 25 riigi statistika institutsiooniliste tunnuste kohta, mis riigiti palgaläbirääkimisi mõjutavad, ning kategoriseerinud riigid selle kaudu kolme klassi. Mägila (2016) selgitab, kuidas on Eesti transpordivaldkonna kollektiivlepe sõlmimine õiguslikust vaatest toimunud. Neid kõiki töid ühendab arusaam, et kollektiivlepingute sõlmimise protsessi mõjutavad paljud erinevad institutsioonilised elemendid. Seetõttu on siinse töö fookus – kuidas mõjutab haridus- ja tervishoiuvaldkonna institutsiooniline raamistik kollektiivlepe läbirääkimist – aktuaalne probleemipüstitus.

#### **1.4 Kollektiivlepingute sõlmimise kontekst Euroopas ja Eestis**

Töö fookuses on Eesti haridus- ja tervishoiuvaldkonna kollektiivlepete sõlmimise protsess. Selleks, et aru saada, kuhu paigutub kollektiivlepete sõlmimine Eestis, annab autor ülevaate Euroopa kollektiivlepingute sõlmimise kontekstist.

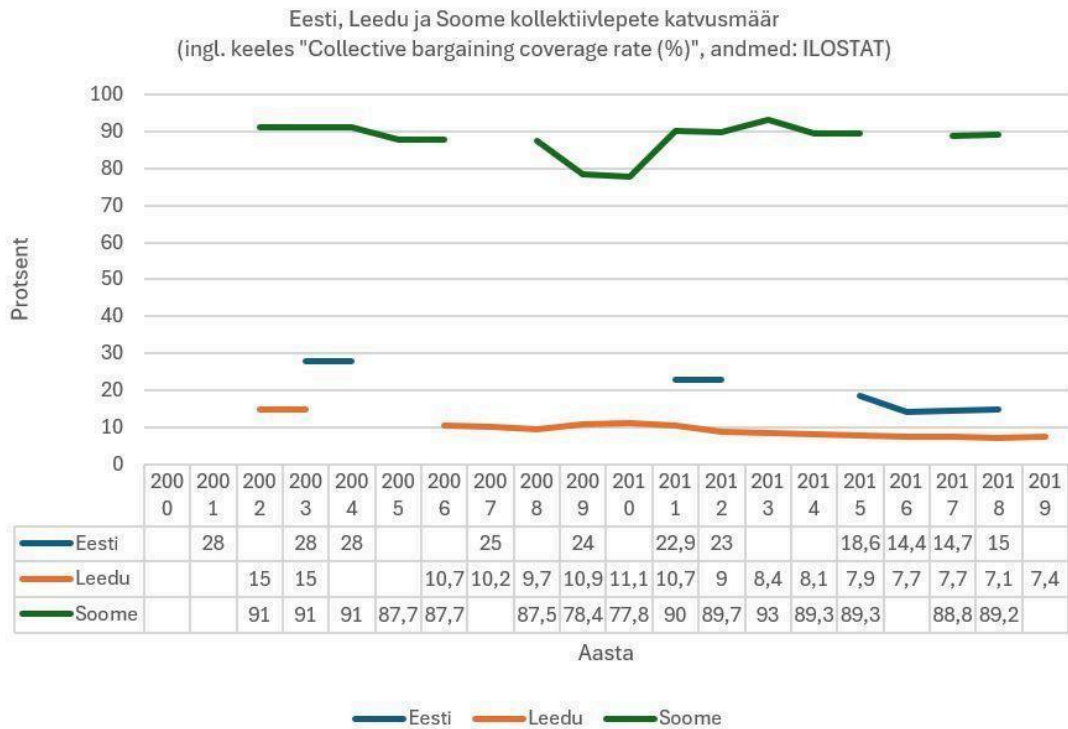
Eestis praegu kehtiva kollektiivlepingu seaduse järgi on kollektiivlepe vabatahtlik kokkulepe, mis on sõlmitud vähemalt kahe osapool vahel, ja mille eesmärk on reguleerida omavahelisi töösuhteid. Kollektiivlepingu puhul peab läbirääkimisi volitatud esindaja. (Kollektiivlepingu seadus 2023) See on kasulik ka tööandjale, kes ei pea tööle võtmiseks iga töötajaga eraldi läbirääkimisi pidama (Geenius 2025).

Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu 2022. aasta oktoobris vastu võetud direktiiv on soovitanud liikmesriikidel arutada kollektiivlepingute vajalikkuse ja sõlmimise üle, et vähendada ebavõrdsust, jõuda õiglasema palgani ning saavutada töötajatele paremaid töötingimusi (Euroopa Liidu Teataja 2022). International Labour Organization (2022) Social Dialogue Raport toob muuhulgas välja, et kollektiivlepingu olemasolul väheneb palgaerinevus sarnastel ametikohtadel ning töötajatevaheline ebavõrdsus.

International Labour Organization (edaspidi ka *ILO*) on kokku kogunud kõikide riikide kollektiivlepete statistilised näitajad aastatel 2000–2020. Kahjuks ei ole ILO andmebaasis iga riigi iga-aastast näitajat, kuid sellegipoolest saab sellel ajal Euroopas olnud tendentsidest ülevaate. ILO statistika järgi oli 2000. aastal Euroopa 18 riigi keskmine kollektiivlepingute katvusmäär 69,1%. 2010. aastal oli see Euroopa 20 riigi keskmisena 64,5% ning 2018. aastal 60%. See tähendab, et ligi 20 aastaga on Euroopa riikide keskmine kollektiivlepingute katvusmäär langenud peaaegu 10% võrra. (International Labour Organization 2025) Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) sõnul näitab kollektiivlepingute katvus töötajate hulka, kes on kehtivate kollektiivlepetega hõlmatud (OECD 2023).

Selleks, et mõista, kuhu asetub Eesti kollektiivlepingute katvusmäär, valis autor Eestiga võrreldavateks riikideks Soome ja Leedu. Need riigid said valitud mitmel põhjusel. Esiteks, olles intervjuudes valdkondade esindajatelt küsinud, milliste riikide kollektiivlepe on neile eeskujuks, selgus, et tervishoius on kollektiivlepe sõlmimise protsessi korraldatud Soome ning haridusvaldkonnas nii Soome kui ka Leedu eeskujul (Voltri 2025; Rehemaa 2025). Teiseks, Soomet sobib Eestiga võrrelda, sest neil on 100-aastane omariiklus ning nad ei olnud nõukogude võõrvõimu all. Leedut saab Eestiga sarnaselt kõrvutada, sest nad olid samuti ligi pool sajandit okupeeritud, ent taastasid iseseisvuse Eestiga samal ajal.

Soome kollektiivlepingute katvusmäär oli 2000. aastal 85%, 2010. aastal 77,8% ning 2018. aastal 89,2%. Leedu kollektiivlepingute katvusmäär oli 2002. aastal 15%, 2010. aastal 11,1% ning 2018. aastal 7,1%. Eesti kollektiivlepingute katvusmäär oli 2001. aastal 28%, 2009. aastal 24% ning 2018. aastal 15%. Võrdluseks – 2020. aastal oli kollektiivlepinguga hõlmatud töötajate osakaal Euroopa suuremates riikides, nagu Prantsusmaal, Itaalias ja Hispaanias, üle 80%. (International Labour Organization 2025)



Graafik 1. Eesti, Leedu ja Soome kollektiivlepete katvusmäär (%), aastad 2001–2019.

Andmed: International Labour Organization 2025.

Graafik 1 illustreerib Eesti, Leedu ja Soome kollektiivlepingute katvusmäära. Soome on vaatamata aastatele 2009–2010, kui statistikas tekkis ebatavaline langus, püsinud 90% juures. Eesti ja Leedu puhul on samal ajal märgata langustrendi, millele viitab tõsiasi, et ligi 20 aastaga on Eesti kollektiivlepingute katvusmäär langenud 28%-lt 15%-ni ning Leedu kollektiivlepingute puhul 15%-lt 7,4%-ni ehk kokkuvõtvalt kaks korda. (International Labour Organization 2025)

Sellest tulenevalt võib väita, et Ida-Euroopa riikides, kes taastasid oma iseseisvuse ligi 30 aastat tagasi, on võrreldes Lääne- või Põhja-Euroopa riikidega, kus kollektiivlepe katab enamikku töötajaskonda, kollektiivlepete sõlmimise osakaal oluliselt madalam. See annab tööle relevantsuse selle tendentsi põhjuseid analüüsida.

## 2. ANALÜÜS

Kollektiivlepe on institutsionalismi teooria järgi institutsioon. Siinse uurimuse fookuses on üleriigiline kollektiivlepe ning selle sõlmimise protsessi mõjutav institutsionaalne raamistik nii tervishoiu- kui ka haridusvaldkonnas. Töö hüpotees on, et tervishoiuvaldkonnas institutsionaalne raamistik soodustab üleriigiliste kollektiivlepete sõlmimist, samas kui haridusvaldkonnas kitsendab seda. Hüpoteesi aitab tõestada fakt, et haridussektoris ei ole üleriigilist kollektiivlepet kunagi sõlmitud (Kröönstöm ja Isat 2024). Järgnevas peatükis analüüsib autor intervjuudest saadud teavet teooriaga, sh institutsionaalsete elementidega. Institutsionaalse raamistiku mõju on mõlema sektori kollektiivlepe sõlmimisel erinev, sest leppe protsessis erinevad nii osapoolte rollid, jagatud vastutus kui ka rahastusmudelid. Siiski saab valdkondadeülevalt paralleele tuua.

### 2.1 Kvalitatiivne sisuanalüüs intervjuudest

Töö üks uurimismeetod on ametiühingute juhtide või esindajatega tehtud intervjuud, eesmärgiga saada parem ülevaade, milline on kollektiivlepete sõlmimise roll ametiühingute vaatest, kuidas on kollektiivleppeid osapooltega sõlmitud ning millistest osadest (või rõhuasetustest) need valdkonniti koosnevad. Selleks tegi autor 2025. aastal süvaintervjuud kolme valdkonna ametiühingute esindajaga, kelleks olid Eesti Haridustöötajate Liidu esimees Reemo Voltri, Eesti Arstide Liidu peasekretär Katrin Rehema ning pikaajaline Ametiühingute Keskliidu president ning endine tervise- ja tööminister Peep Peterson. Intervjuude küsimused ja kokkuvõtted leiab lisadest (vt lisad 2-7).

Intervjuude puhul kasutas autor kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodit, mis annab võimaluse kategoriseerida vestluses esitatud mõtteid ning leida ja analüüsida nende tähendusi teemade kaupa. Autor kuulas salvestatud intervjuud mitu korda läbi, transkribeeris need ning luges need korduvalt läbi, et leida ühised läbivad teemad, mille puhul analüüs teha. Autor valis intervjuueeritavad strateegilise valimi järgi, et saada töö fookuses olnud valdkondade põhjal

kollektiivlepete koostamise protsessist kõige aktuaalsemat teavet. Intervjuude sisuanalüüsi tulemusena kujunes kollektiivlepe sõlmimise protsessi kirjeldamisel neli peamist kokkupuutepunkti: kollektiivleping kui töörahu ja stabiilsuse tagaja, leppe läbirääkimistes osalevate osapoolte roll, kollektiivlepingute rahastusmudeli mõju läbirääkimistes ning streigi roll kollektiivlepe sõlmimise protsessis. Neid suundi ja teisi läbirääkimiste kulgu iseloomustavaid väljatoodud tegureid on järgmistes alapeatükkides detailsemalt avatud.

## **2.2 Tervishoiuvaldkonna üleriigilise kollektiivlepe sõlmimist mõjutav institutsionaalne raamistik**

Tervishoiusektoris on kollektiivlepingute sõlmimine olnud pikaajaline järjepidev protsess. Esimene üleriigiline kollektiivlepe sõlmiti 1995. aasta oktoobris Eesti Arstide Liidu, Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliidu ja Eesti Haiglate vahel (Rehema 2025) ning see hakkas kehtima 1996. aasta 1. jaanuarist (Eesti Arstide Liidu koduleht 2025). Sellele järgnes mõne-aastane paus, mille lõpetasid nii 2002. kui ka 2003. aastal sõlmitud kollektiivlepped. Aastate jooksul on lepingute kehtivusaeg muutunud. Kui 2002. aastast olid sektoril üheaastased lepped, siis 2005. ja 2007. aastal sõlmiti need kaheks aastaks. 2013. aastast on kollektiivlepped regulaarselt sõlmitud kaheaastase perspektiiviga, kuid ka 2005. aasta kollektiivleppes on lisaks töötasule keskendutakse seal töökoormusele, lisapuhkusele ja täienduskoolitustele. (Rehema 2025) 2019. aastast käsitlevad kollektiivlepped näiteks öötööd ja puhkepäevadel tehtava töö hüvitamist ning 2021. aastast töötervishoidu (Eesti Arstide Liidu koduleht 2025). Rehema (2025) toob muuhulgas välja, et peamine sündmus, mis soosis 1990. aastatel kollektiivlepingute sõlmimist, oli Eesti Arstide Liidu tegevuse taastamine 1988. aastal.

Katrin Rehema (2025) toob kollektiivlepe sõlmimise peamise põhjusena välja, et lepe tagab konkreetseks perioodiks töörahu ning annab valdkonnale kindluse solidaarse tervishoiusüsteemi säilimiseks. Lisaks, kuna valdkonna jaoks on kõige olulisemaks ressursiks inimesed, on Rehema sõnul kollektiivlepe sõlmimise kaudu oluline anda neile kindlustunne. Aastatel 2010-2012 lahkus aastaga valdkonnast ligikaudu 130-140 arsti. Lahkumine hakkas vähenema 2012. aastal, mil toimus taasisesiseisvunud Eesti pikim tervishoiutöötajate streik, mille tulemusel sõlmiti kehtiv kollektiivlepe. Praegusel hetkel on aastas valdkonnast lahkujate arv umbes 30–40. (Rehema 2025) Tervishoiuvaldkonnas

seostatakse kollektiivleppe sõlmimise stabiilsust senise aastatepikkuse traditsiooniga lepet sõlmida, leppes sõnastatud kaheaastast perspektiivi ning kollektiivlepingu sõlmimise eelduste kokkuleppest. Peep Peterson lisab, et tervishoiuvaldkonnas on osapooled kollektiivleppe sõlmimise eesmärgil pikki aastaid koos käinud – teatakse üksteise argumente ja põhilisi eesmärke ning seetõttu on pikaajaline järjepidevus ja suures pildis muutumatud osapooled taganud leppe läbirääkimiste protsessi stabiilsuse (Peterson 2025).

### **2.2.1 Vetomängijad kollektiivleppe koostamise protsessis**

Eesti tervishoiuvaldkonnas on vetomängijad kollektiivleppe protsessiga seotud osapooled. Need on töötajate esindusorganisatsioonid (näiteks Eesti Arstide Liit), tööandjate esindusorganisatsioonid, Tervisekassa ning riik (ministeerium). Tabel 1 koondab alates Eesti taasiseseisvumise algusest sõlmitud tervishoiuvaldkonna kollektiivleppeid. Aastatel 2005–2006 ja 2007–2008 oli tööandjate esindajate osapool ka vabariigi valitsus (Rehema 2025). 2013. aastal allkirjastasid kollektiivleppe kolm tööandjate esindusorganisatsiooni (Eesti Haiglate Liit, Eesti Kiirabi Liit ja Eesti Perearstide Selts) ning neli töötajate esindusorganisatsiooni (Eesti Arstide Liit ja Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliit), kellest kaks – Eesti Õdede Liit ja Eesti Tervishoiualatöötajate Ametiühingute Liit – ei osalenud kollektiivleppe läbirääkimistes, vaid liitusid hiljem sõlmitud leppega (Eesti Arstide Liidu koduleht 2025; Rehema 2025). 2025. aastal oli tööandjate esindusorganisatsioonide hulk vähenenud, kuid töötajate esindusorganisatsioonide oli kokku viis (eelmainitutele lisandusid Eesti Kliiniliste Psühholoogide Kutseliit ja Eesti Kliiniliste Logopeedide Kutseliit). (Eesti Arstide Liidu koduleht 2025) See näitab, et vetomängijate mõju on aastate jooksul suurenenud – kasvanud osapoolte arv viitab, et valdkonnas on toimunud korrastumine, tänu millele on igal osapooltel suurem mõju leppe koostamise protsessi juhtida.

Tabel 1. Tervishoiuvaldkonna kollektiivlepingud (Eesti Arstide Liidu koduleht 2025; Rehemaa 2025).

<b>Aastad, mil tervishoiuvaldkonnas on olnud kollektiivlepingud</b>	<b>Tööandjate esindajate arv</b>	<b>Töötajate esindajate arv</b>
1996	1 (Eesti Haiglate Liit)	2 (Eesti Arstide Liit ja Eesti Keskastme Tervishoiutöötajate Kutseliit)
2002	1 (Eesti Haiglate Liit)	2 (Eesti Arstide Liit ja Eesti Tervishoiutöötajate Ametiühingute Liit)
2003	1 (Eesti Haiglate Liit)	3 (Eesti Arstide Liit, Eesti Keskastme Tervishoiutöötajate Kutseliit ja Eesti Tervishoiutöötajate Ametiühingute Liit)
2005–2006	2 (Eesti Haiglate Liit ja Eesti Vabariigi Valitsuse volitatud esindajad)	4 (Eesti Arstide Liit, Eesti Keskastme Tervishoiutöötajate Kutseliit, Eesti Õdede Liit ja Eesti Tervishoiutöötajate Ametiühingute Liit)
2007–2008	2 (Eesti Haiglate Liit ja Eesti Vabariigi Valitsuse kui tööandja volitatud esindajad)	2 (Eesti Õdede Liit ja Eesti Tervishoiualatöötajate Ametiühingute Liit)
2013–2014	3 (Eesti Haiglate Liit ja Eesti Kiirabi Liit ja Eesti Perearstide Selts)	4 (Eesti Arstide Liit ja Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliit; sõlmitud leppega liitusid ka Eesti Õdede Liit ja Eesti Tervishoiualatöötajate Ametiühingute Liit)
2015–2016	2 (Eesti Haiglate Liit ja Eesti Kiirabi Liit)	3 (Eesti Arstide Liit, Eesti Õdede Liit ja Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliit)
2017–2018	3 (Eesti Haiglate Liit, Eesti Kiirabi Liit ja Eesti Perearstide Selts)	3 (Eesti Arstide Liit, Eesti Õdede Liit ja Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliit)
2019–2020	2 (Eesti Haiglate Liit ja Eesti Kiirabi Liit)	3 (Eesti Arstide Liit, Eesti Õdede Liit ja Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliit)
2021–2022	2 (Eesti Haiglate Liit ja Eesti Kiirabi Liit)	3 (Eesti Arstide Liit, Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliit ja Eesti Kliiniliste Psühholoogide Kutseliit)
2023–2024	2 (Eesti Haiglate Liit ja Eesti Kiirabi Liit)	4 (Eesti Arstide Liit, Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliit, Eesti Õdede Liit ja Eesti Kliiniliste

		Psühholoogide Kutseliit)
2025–2026	2 (Eesti Haiglate Liit ja Eesti Kiirabi Liit)	5 (Eesti Arstide Liit, Eesti Tervishoiutöötajate Kutseliit, Eesti Õdede Liit, Eesti Kliiniliste Psühholoogide Kutseliit ja Eesti Kliiniliste Logopeedide Kutseliit)

Eelmainitud neljast osapoolest on esimesed mõjukamad vetomängijad töötajate esindusorganisatsioonid. Seda põhjusel, et nemad esindavad arste, õdesid, hooldajaid ja teisi tugitöötajaid, kelle nõusolekuta on võimatu kollektiivlepet sõlmida, sest nende töö on inimesi iga päev aidata. Mõjukuselt teine ja kolmas vetomängija on riik koos Tervisekassaga, sest nemad määravad eelarve suuruse, millest osapooled kollektiivlepet läbi rääkides lähtuvad.

Siinkohal on oluline märkida, et Rehema (2025) sõnul kehtivad kollektiivleppe laiendatud tingimused – töötasu ning töö- ja puhkeaeg – tervishoiuteenuste osutajatele, kellel on leping Tervisekassaga. Paljudel erasektori asutustel on leping. Tingimused ei laiene neile, kellel Tervisekassaga lepingut pole, ent tendents on, et üleriigilises kollektiivleppes sõnastatud kokkuleppeid järgitakse ka erasektoris. (Rehema 2025)

### 2.2.2 Vetopunktid kollektiivleppe koostamise protsessis

Esimene vetopunkt on **kollektiivlepingu sõlmimise eelduste kokkulepe**. Katrin Rehema (2025) selgitas, et sõlmitud kollektiivleppetele eelneb nn heade kavatsuste kokkulepe, millele kirjutavad alla Tervisekassa ja minister, eesmärgiga kinnitada eelarveliste vahendite olemasolu kollektiivleppe sõlmimiseks. See tähendab, et just heade kavatsuste kokkulepe on vetopunktina oluline roll kogu ülejäänud läbirääkimiste protsessi mõjutada. Kuigi see lepe ei ole kollektiivleppe kohustuslik osa ehk eelduslik, mõjutab selle sõlmimata jätmise läbirääkimiste protsessi märkimisväärselt. Nimelt, kui hea tahte avaldust ei sõlmita, ei tea töötajate ja tööandjate esindusorganisatsioonid, milline on kokkuleppesse kirja pandud tegevuste realiseerimise tõenäosus, sest ei ole kindlust eelarve suuruse üle.

Teine vetopunkt on **seadusandliku võimu sekkumine**, kes mõjutab otsustusprotsessi kaudselt ning peamiselt struktuursel viisil. Riigikogu on kokku leppinud seaduslikud raamid, kuidas tervishoiuvaldkonna rahastus tekib ja kuidas saab Tervisekassa seda sektori

rahastamiseks kasutada. Parlament saab kollektiivleppe protsessi sekkuda, kui muudab riigieelarvesse rahalaekumise viise, mis mõjutab omakorda kollektiivleppe läbirääkimist ning selle võimalikku tulemust. Seega võib öelda, et seadusandlikul võimul on vetopunktina õigus leppe kulgu mõjutada seaduslike raamistike muutmise kaudu.

Tervishoiuvaldkonna kolmas vetopunkt on **rahastusmudel**. Rahastusmehhanism on kollektiivleppe sõlmimise protsessis vetopunkt, sest määrab leppesse kirja pandud eesmärkide teostatavuse. Kollektiivleppe puhul on sektoris kasutusel rahastusmudel, mille puhul ei rahasta riik valdkonna töötajate palkasid eraldi riigieelarverealet, vaid Tervisekassa ravikindlustuse rahast, mis tuleb laekuvast sotsiaalmaksu ravikindlustusmaksest (13% inimese palgast). Valitsus kinnitab oma määrusega tellimuse tervishoiuteenusteks, mille järel sõlmib Tervisekassa tervishoiuteenuste osutajatega lepingud. Selle tervishoiuteenuse kujunemisel on üks osa tööjõukulu, aga ka ravimite ning tarvikutega seotud kulud. (Tervisekassa koduleht 2024). Nii saab selgeks, millises ulatuses on võimalik suurendada palkasid ja lisäülesanneteks mõeldud eelarvet.

Neljas vetopunkt on **palga alammäär**. Kollektiivleppe sõlmimise üks peamistest eesmärkidest on saavutada palga alammäära kokkulepe. Teisisõnu tähendab see, et alammäär on üks vetopunktidest, mille mittesobivuse korral võib kollektiivleppe koostamise protsess pooleli jääda. Rehema (2025) sõnul on tervishoiuvaldkonnas erinevate ametite alammäär lähtunud põhimõttest, et õdede palk on 60% arstide palgast ja hooldajate palk on 60% õdede palgast. Rehema (2025) teada on need eesmärgid ka läbirääkimistel saavutatud. Enamjaolt on alammäär töötajate esindusorganisatsioonide eesmärk ehk vetopunkt, kuid on ka olukordi, kus riik ei saa keerulise majandusliku olukorra tõttu alammäära tõsta, mistõttu on riik vetopunkti kehtestaja.

Viies vetopunkt on **streik**, mis on kollektiivleppe läbirääkimiste protsessis üks mõjusamaid vetopunkte. Streikimisel on töötajate nõudmistel kõige suurem mõju teistele osapooltele, sest tööseisaku ajal ei jätku tavapärase tegevus ning selle mõju on ühiskonnas kohe tunda. Teisalt ei ole streik vetopunkt, mida iga kollektiivleppe sõlmimisel kasutatakse, vaid pigem on tegemist ühe viimase tegevusega, et seatud eesmärgid saavutada.

ILO (2025) kogub statistikat riikide sotsiaalse dialoogi ning ühiskondlike protsesside kohta. Taasiseseisvunud Eesti algusest 1991. aastast kuni 2024. aastani on kokku toimunud kümme

streiki – sellekohase ülevaate leiab töö lisast (vt lisa 1). Allolevas tabelis 2 on välja toodud streigid, mis on alates iseseisvuse taastamisest tervishoiuvaldkonna töötajate osalusel toimunud.

Tabel 2. Alates 1991. aastast tervishoiuvaldkonna töötajate osalusel toimunud streigid.  
Andmed: International Labour Organization 2025 ning ülevaade Eesti meediast.

2012	haridustöötajad, bussijuhid, tervishoiu- ja kultuuritöötajate esindajad	Eesti Haridustöötajate Liidu (edaspidi EHL) eestvedamisel toimus kolmepäevane streik (Eesti Haridustöötajate Liidu koduleht 2012). EHL nõudis õpetajatele 20% alampalgatõusu, õppetöötundide määrade vähendamist, rohkem kui 35-tunnise töönädala lisatasustamist; ja ka lasteaiasõpetajate palgatõusu ja kindlat alammäära (Delfi 2012). Streigis osalesid ka Narva bussijuhid (ERR uudised 2012a) ning tervishoiu- ja kultuurivaldkonna esindajad (ERR uudised 2012b) tegid toetusstreigi, mitte ei osalenud haridustöötajate streigis (Rehema 2025). Samuti avaldasid streigil toetust Euroopa Liidu liikmesriikide haridustöötajate ametiühingud ja teised rahvusvahelised organisatsioonid (Eesti Haridustöötajate Liidu koduleht 2012). Streigi tulemusena koostas EHL ettepanekud, mis edastati vabariigi valitsusele ja omavalitsuste liidule, 2012. aastaks sooviti leida rahalised vahendid, et palgaküsimus lahendada ning 2013. aastaks võimalused, et eraldada miinimumpalk (ERR uudised 2012b). Lisaks oli streik edukas, sest haridusministeerium tegi ettepaneku tõsta õpetajate alampalgamäär 2013. aastal 700 euronit (Kund 2012).
2012	tervishoiutöötajad	Eesti Arstide Liidu ja Tervishoiutöötajate Kutseliidu eestvedamisel toimus 25-päevane streik (Harjo 2012). Streikijad soovisid arstidele 20% ning õdedele ja hooldajatele 40-43% palgatõusu (Jõesaar 2012). Streigi tulemusena sõlmisid Arstide Liit ja Tervishoiutöötajate Kutseliit Haiglate Liiduga kompromisskõkkuleppena kollektiivleppe, mille tulemusena tõusis 1. märtsist 2013 arstide miinimumpalk 11%, õdedel 17,5% ja hooldajatel 23%, lisaks vähendati tervishoiutöötajate koormust (ambulatoorses töös 20% ja statsionaarses töös 16%) (ERR uudised 2012c).

Kuues vetopunkt on **ühiskondlik toetus või toetuse puudumine valdkonna seatud eesmärkidele**. Tervishoiutöötajate igapäevatöö on pakkuda avaliku abi kättesaadavust. See tähendab, et kõik inimesed puutuvad elu jooksul tervishoiuvaldkonnaga kokku, mille kaudu tekib neil sellega isiklik kokkupuude ja kujuneb arusaam valdkonna tähtsusest. Samuti mõjutab valdkonna valmisolekut streikida tagajärg, et streigi tõttu ei ole osa avalikke

teenuseid kättesaadavad, mis kujundab inimeste ning laiemalt ühiskonna arvamust. Rehemaa (2025) toob välja, et kollektiivleppe uuesti sõlmimise eel vaadeldakse laiemalt nii valdkonna kui ka riigi majanduslikku olukorda ning sellest tulenevalt tekivad ettepanekud uude leppesse. Teisisõnu – need ettepanekud on seotud ühiskondliku hetkeolukorraga. Kui ühiskondlikult on laialt levinud mõistmine, et valdkonna tõstatatud probleemide lahendamata jätmisel on võimalik reaktsioon tööseisak, siis ajaloos on olnud hetki, kus ühiskond mõistab valdkonna muret ja toetab neid, tõestades esile töötingimuste kokkuleppimist või väljendades streikimise ajal solidaarsust. Teisalt, kui ühiskond seda töötajate vajadust ei mõista, teevad valdkonnad endale võimaliku tööseisakuga hoopis kahju ning nende usaldusväärsus langeb. Seetõttu on ühiskondlik mõistmine või selle puudumine üks oluline vetopunkt, mis mõjutab sektori kollektiivlepingute sõlmimise protsessi.

Seitsmes vetopunkt on **riiklik lepitaja**, kellel on seadusest tulenevad õiguslikud kohustused osapoolte vahel tekkinud töötüli lahendada. Tervishoiuvaldkonnas on Rehemaa sõnul (2025) jõutud riikliku lepitajani peaaegu kõigi kollektiivlepete sõlmimisel – lepitaja on andnud olukorra tõsidusele kaalu juurde, kuid teda ei nähta sektoris millegi ebatavalisena. Riikliku lepitaja ülesanne on püüda tekkinud olukord lahendada, pakkudes välja erinevaid võimalusi, et osapooled saaksid kompromissini jõuda. Kollektiivleppe protsessiga riikliku lepitaja juurde jõudmine tähendab, et läbirääkimiste protsess pikeneb, sest viimase ülesanne on end hetkeseisuga kurssi viia ning seejärel tekkinud olukorda lahendada asuda. Lepitaja puhul võib tekkida küsimus, kas ta on vetopunkt või vetomängija – kuna riiklik lepitaja ei ole poliitika muutmisel nõutav osapool, vaid tegemist on olukorraga, kus vetomängijad ehk protsessi muutmise osapooled ei ole kokkulepet sõlminud, on riiklik lepitaja vetopunkt, kelle ülesanne on tekkinud paigalseisu lahendada.

### **2.3 Haridusvaldkonna üleriigilise kollektiivleppe sõlmimist mõjutav institutsionaalne raamistik**

Haridusvaldkonna kollektiivleppeid on Eesti Haridustöötajate Liidu kodulehel oleva teabe kohaselt kolm – üleriigiline, paikkondlik (maakonna/linna tasandi) ning kohaliku tasandi (haridusasutuse tasandi) lepe (Eesti Haridustöötajate Liidu koduleht 2025). 2024. aastal tegid riik ja Eesti Haridustöötajate Liit kokkuleppe, et alustavad üleriigilise kollektiivleppe

sõlmimist (Kröönström ja Isat 2024), mis lõpetas 2024. aasta jaanuaris haridustöötajate üheksapäevase streigi (ERR uudised 2024b). Eesti Haridustöötajate Liidu esimees Reemo Voltri on välja toonud, et 2022. aasta kevadel hakati õpetajate palga puhul rääkima pikemast kui üheaastasest palgastrateegiast ning sellest, et alustavate õpetajate toetamine on oluline (Vapper 2022). 2024. aasta detsembris sõlmiti hea tahte lepe, millele eelnesid pikad läbirääkimised, kus osales enamik kohalikke omavalitsusi (Voltri 2025). Selle leppega liitus 79 omavalitsusest üheksa ning kuus erakooli, mis viitab, et enamik leppega ei ühinenud. Selle puhul on oluline ka asjaolu, et lepe sõlmiti aastateks 2026–2028 ehk see koosneb pikaajalisemast strateegilisest vaatest, kuidas haridustöötajaid mitmekülgsemalt toetada. Muuhulgas võeti 2024. aasta lõpus sõlmitud leppega fookusesse õpetajate karjäärimudel, mis on olnud haridusvaldkonnas pikalt üks olulisi murekohti. (Haridus- ja Teadusministeerium 2024)

Reemo Voltri (2025) märgib, et kollektiivlepingu peamine eesmärk on tagada töörahu ja stabiilsus. Ta lisab, et haridusvaldkonna puhul annab kollektiivlepe lisaks töötajatele tööandjatele kindluse, et sel perioodil streike ei toimu. Seega nähakse kollektiivlepet nii lahkkelide (sh streikide) ennetamise mehhanismi kui ka stabiilse töörahu tagajana. Samuti on praegu alustava õpetaja ja pikaajalise staažiga õpetaja palk samasugune, kuid kollektiivlepe sõlmimine võiks anda võimaluse seda muuta ning tulevikuperspektiivi leppesse lisada. (Voltri 2025)

### **2.3.1 Vetomängijad kollektiivleppe koostamise protsessis**

Haridusvaldkonnas on üleriigilise kollektiivleppe sõlmimise protsessis vetomängijad töötajate esindusorganisatsioonid (näiteks Eesti Haridustöötajate Liit), tööandjate esindusorganisatsioonid (näiteks Eesti Linnade ja Valdade Liit) ja riik (ministeerium). Paikkondlikus kollektiivleppes on eeltoodud osapoolte puhul riigi asemel kohalik omavalitsus kui koolipidaja. Haridusasutuse tasandi kollektiivleppe puhul on osapooled tööandja direktori esindajana ning töötajate ametiühing. (Eesti Haridustöötajate Liidu koduleht 2025) Kõigil neil leppe sõlmimise eri tasandil olevatel osapooltel on vetomängija staatus, sest ilma ühe osapoole osalusega ei saa kollektiivlepet sõlmida. Sarnaselt tervishoiuvaldkonnaga on haridusvaldkonnas kõige mõjusam vetomängija töötajate

ametiühing, sest nemad esindavad haridustöötajaid, kes iga päev õppijatega kokku puutuvad, mistõttu on töötajate ametiühinguga kokkuleppele jõudmine vajalik.

Reemo Voltri (2025) hinnangul on kollektiivlepe sõlmimise keskne probleem asjaolu, et seaduse kohaselt peab läbirääkimistel osalema Eesti Linnade ja Valdade Liit (edaspidi ELVL). Praktikas ELVL-i esindaja küll osaleb läbirääkimistel, kuid alati rõhutatakse, et tal puudub volitus kõigi omavalitsuste nimel osaleda, teadmata millise tulemuseni jõutakse ja kasutamata võimalust protsessi omalt poolt mõjutada, sõna võtta ning otsustada (Voltri 2025). Seetõttu ei osale läbirääkimistes osapoolt, kellel oleks pädevus enamikku tööandjatest esindada. Sellistes tingimustes ei saa aga kollektiivlepingut sõlmida.

### 2.3.2 Vetopunktid kollektiivlepe koostamise protsessis

Esimene vetopunkt on **valdkonna rahastamise meetod**. Haridusvaldkonna eelarve sõltub valitsuse eelarveläbirääkimistest ning seeläbi poliitilistest prioriteetidest. Riigieelarvekõnelustel on peamine fookus üheaastasel vaatel, kuid valitsus seab nägemust ka nelja-aastaseks strateegiliseks vaateks (edaspidi *riigieelarve strateegia*). Nende kõneluste tulemusena selgub, millised poliitilised prioriteedid ametis oleval valitsusel on ning kuidas need ambitsioonid seostuvad valdkonna vajadustega. Sarnaselt tervishoiuvaldkonnaga on haridussektori eelarve osa riigieelarvest, kuid eelarverea tekkimise mehhanism on teistsugune. Voltri (2025) sõnul on haridustöötajate palk riigieelarves kajastatud haridussektori toetuse eraldi real. Eesti haridustöötajate palgatõusuks on tarvis poliitilist kokkulepet. See tähendab, et haridusminister esitab riigieelarvekõnelustel või muul ajal ambitsiooni ettepanekuna sektori palkasid tõsta, mille võimaldamiseks on vaja poliitilist heakskiitu (ERR uudised 2024a). Peep Peterson toob välja, et olemasolev kollektiivlepe vähendaks ka poliitilisel tasandil palgateema tõstatamise vajadust – see tähendaks, et poliitikutel ei ole palgatõus kui poliitiline ambitsioon ja töövõit, mida see praegusel kujul on, ning valdkonna ministrid ei oleks pideva palgatõusu surve all (Peterson 2025). Voltri ütleb, et praegune rahastusmudel tingib olukorra, kus otsustamine on liialt poliitikute käes ning see mõjutab valdkonna sõltuvust rahva valitud saadikute ambitsioonidest. Voltri lisab, et kuna toetusi saab riigikogu igal aastal muuta, on õpetajate töötasu tõus osa poliitilistest läbirääkimistest ning heaks kiidetud kokkulepetest. Voltri nendib, et kui riik lisaks õpetajate palgatõusu perspektiivi riigieelarve strateegiasse, annaks see kohalikele omavalitsustele

piisava kindluse kollektiivlepet sõlmida, mida seni on tehtud harva. (Voltri 2025) Kokkuvõtvalt on õpetajate palk osa riigieelarvest ning selle tõstmiseks on vaja poliitilist kokkulepet.

Teine vetopunkt on **palga alammäär**. Sõlmitav alammäär on kollektiivleppe läbirääkimistel olulise kaaluga, sest sellega kehtestatakse leppes käesolevat olukorda arvestades töö eest pakutav miinimumtasu. Voltri (2025) toob välja, et Eesti Haridustöötajate Liidu eesmärgiks on õpetajate miinimumpalk, mis on võrdne Eesti keskmise palgaga. Kui 2012. aastal oli alammäär 73% Eesti keskmisest, siis 2023. aastal oli see 95% Eesti keskmisest palgast. Juhul kui alammäära suuruses kokkuleppele ei jõuta, on kollektiivlepingu sõlmimisega keeruline edasi minna, sest palgaküsimus on olnud üks kollektiivleppe keskseid, ehkki mitte ainsaid eesmärke. Voltri toob välja, et ELVL on teinud ettepaneku senist rahastusmudelit nii, et haridustoetus, st õpetajate palgaraha, ei tuleks nn sihtotstarbelise toetusena, vaid arvataks kohalike omavalitsuse üldisesse tulubaasi ja kohalik omavalitsus saaks ise otsustada, millise osa oma kogu tulubaasist eraldab haridusele. EHL ei ole selle ettepanekuga nõus seni, kuni pole üle üleriigilist tööandjate esindust, kellega üle riiklikke läbirääkimisi pidada. (Voltri 2025)

Kolmas vetopunkt on **streik**. See ei ole kollektiivleppes sisalduvate eesmärkide täitmise puhul regulaarne tegevus, vaid streigi vajalikkus tõusetub läbirääkimiste protsessis juhul, kui osapooltel ei näi probleemi lahendamisel võimalust olevat. Voltri ja Rehema (2025) hinnangul on streigi vajalikkus valdkonnas esile kerkinud olukordades, kus läbirääkimistel ei ole tulemuseni jõutud ja järgmine samm on tulenevalt seadustest riikliku lepitaja poole pöördumine. Kui ka riikliku lepitaja tegevus ei too tulemust, lõpeb töörahu kohustus. (Voltri 2025) Sellisel juhul on sektorid kasutanud streiki avaliku survemehhanismina, et ummikseisu murda. Esimene streik toimus iseseisvuse taastanud Eestis 1993. aastal, kui streikijaks oli haridussektor (vt lisa 1). Sellest ajast alates on peaaegu iga dekaadi järel üks haridustöötajate streik aset leidnud, mida illustreerib tabel 3. Voltri (2025) sõnul ei ole selline streikide regulaarsus teadlik strateegiliselt planeeritud tegutsemisviis. Nende streikide tulemusena ei ole üleriigilist kollektiivlepet sõlmitud, aga tõusnud on töötajate töötasu, mis on streikide üks eesmärke olnud. Voltri ja Rehema (2025) nendivad, et streikimine tekitab tugevalt moraalse dilemma ning seetõttu ei streigi valdkond kergekäeliselt. Peterson lisab, et streigi revolutsioonilisus on kadunud ning pigem on tegemist igapäevase nähtusega, mille toimumine ei ole erakorraline. Ka toob Peterson välja, et streikijad peavad mõistma, kuidas

enda seotud eesmäärke ühiskondlike teemade või suunistega, vastasel juhul ei saada streiki ja seal esiletõstetud probleemkohti edu. (Peterson 2025)

Tabel 3. Iseseisvuse taastamise ajast alates haridusvaldkonnatöötajate osalusega toimunud streigid. Andmed: International Labour Organization 2025 ning ülevaade Eesti meediast.

Aasta	Valdkond	Lühikokkuvõte
1993	haridustöötajad	Esimene taasiseseisvunud Eestis toimunud õpetajate streik (Vapper 2022).
2003	haridus- ja kultuuritöötajad, transporttöölised (vedurijuhid)	Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni TALO eestvedamisel toimus haridus- ja kultuuritöötajate streik (Delfi 2003). Streiki põhjustas vabariigi valitsuse otsus tõsta õpetajate alampalka ainult 2% ning tollase haridusministri soov muuta töölepingud ja kvalifikatsioon tähtjalisteks. Streigi tulemusena tõusis töötasu 12%, töölepingud ja kvalifikatsioon tähtjaliseks ei muutunud (Gnadenteich 2011). Streigiga liitus hoiatusstreigiks ka Eesti Vedurimeeste Ametiühing, mistõttu seiskus üheks tunniks kaheksa rongi liikumine (Postimees 2004).
2012	haridustöötajad, bussijuhid, tervishoiu- ja kultuuritöötajate esindajad	Eesti Haridustöötajate Liidu (edaspidi EHL) eestvedamisel toimus kolmepäevane streik (Eesti Haridustöötajate Liidu koduleht 2012). EHL nõudis õpetajatele 20% alampalgatõusu, õppetöötundide määrade vähendamist, rohkem kui 35-tunnise töönädala lisatasustamist; ja ka lasteaiaõpetajate palgatõusu ja kindlat alammäära (Delfi 2012). Streigis osalesid ka Narva bussijuhid (ERR uudised 2012a) ning tervishoiu- ja kultuurivaldkonna esindajad (ERR uudised 2012b). Samuti avaldasid streigil toetust Euroopa Liidu liikmesriikide haridustöötajate ametiühingud ja teised rahvusvahelised organisatsioonid (Eesti Haridustöötajate Liidu koduleht 2012). Streigi tulemusena koostas EHL ettepanekud, mis edastati vabariigi valitsusele ja omavalitsuste liidule, 2012. aastaks sooviti leida rahalised vahendid, et palgaküsimus lahendada ning 2013. aastaks võimalused, et eraldada miinimumpalk (ERR uudised 2012b). Lisaks oli streik edukas, sest haridusministeerium tegi ettepaneku tõsta õpetajate alampalgamäär 2013. aastal 700 euroni (Kund 2012).
2024	haridustöötajad	EHL-i eestvedamisel toimus tähtajatu streik, mis lõppes pärast üheksapäevast streiki (ERR uudised 2024c), mille eesmärk oli tõsta õpetajate töötasu alammääraks 1950 eurot kuus (ERR uudised 2023) ja kuidas nelja aasta jooksul jõuab õpetajate palk 120%-ni Eesti keskmisest palgast (ERR uudised 2024c). Streigi tingis asjaolu, et ametis olev valitsus (Eesti Reformierakond, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond) lisan 2023. aasta aprillis sõlmitud koalitsioonileppesse punkti, millega võttis eesmärgiks tõsta õpetajate palk nelja aasta jooksul 120%-ni Eesti keskmisest palgast, sh suurendada osa diferentseerimisfondist, kuid 2023. aasta sügisel toimunud 2024. aasta eelarvekõnelustel ja

		<p>2024.-2027. aasta riigieelarvekõneluste strateegias palgatõusu EHL soovitud mahus aga võimalikuks ei peetud (Metlev 2023). Seetõttu tundis huvigrupp, et neile lubatud eesmärgi täitmisest loobutakse. Kuigi streigi üht eesmärki – tõsta alampalka kuni 1835 euroni (ERR uudised 2024c) – ei suutnud valitsus täita, leppis EHL streigi üheksandal päeval kompromissiga, et õpetajate alampalk tõstetakse 1820 euroni (ERR uudised 2024b). Streigi tulemus oli muuhulgas kokkulepe kollektiivlepe sõlmimise algatamiseks (Eesti Haridustöötajate Koduleht 2024).</p>
--	--	--

Neljas vetopunkt on **ühiskondlik toetus või toetuse puudumine valdkonna seatud eesmärkidele**. See tähendab, et sarnaselt tervishoiuvaldkonnaga, kaalub haridusvaldkond võimalikke ühiskondlikke vastukajasid, mis võivad mõjutada sektori plaane oma eesmärke täita. Kõik kolm intervjuueeritavat nendivad, et enne streigi võimalikkust kaalutakse tugevalt ka ühiskonna meelsust ning riigi majanduslikku hakkamasaamist. Voltri selgitab 2024. aasta streigi näitel üht kummalist tendentsi – Eesti Haridustöötajate Liit hõlmab umbes 25% haridustöötajatest, kuid streigist võttis osa ligikaudu 90% haridustöötajatest ehk toimunud streik oli märkimisväärne, sest kui tavaliselt liituvad streigiga ametiühingu liikmed, siis 2024. aastal liitusid pea kõik haridustöötajad (Voltri 2025). Voltri toob ka teise näite – haridustöötajad kaalusid võimalust 2025. aastal streikida, sest vabariigi valitsuse otsus suurendada õpetajate palkasid 10% võrra (Postimees 2025) ei olnud valdkonna jaoks piisav, ent tajuti, et sellises olukorras streikides ei ole valdkonnal ühiskondlikku mõistmist, mistõttu jäeti streik ära (Voltri 2025).

Kuues vetopunkt on **riiklik lepitaja**. Tema juurde jõudmine tähendab, et teiste osapooltega ei ole suudetud kokkulepet leida, kuid on tarvis tekkinud paigalseis lahendada. Voltri toob välja, et 2024. aasta streigi eel oli riiklik lepitaja öelnud, et õpetajad peavad streigi ajal viibima töökohas, mille peale tegi Eesti Haridustöötajate Liit päringu õiguskantslerile õiguslikuks analüüsiks, kuid viimane vastas, et vastuse saamiseks tuleb pöörduda riikliku lepitaja poole ja seega ei saanud EHL sisulist vastust sellise ebaseadusliku nõudmise põhjendatuse kohta (Voltri 2025). Seega on riiklikul lepitajal kokkuleppe leidmisel ja olukorra lahendamisel oluline roll.

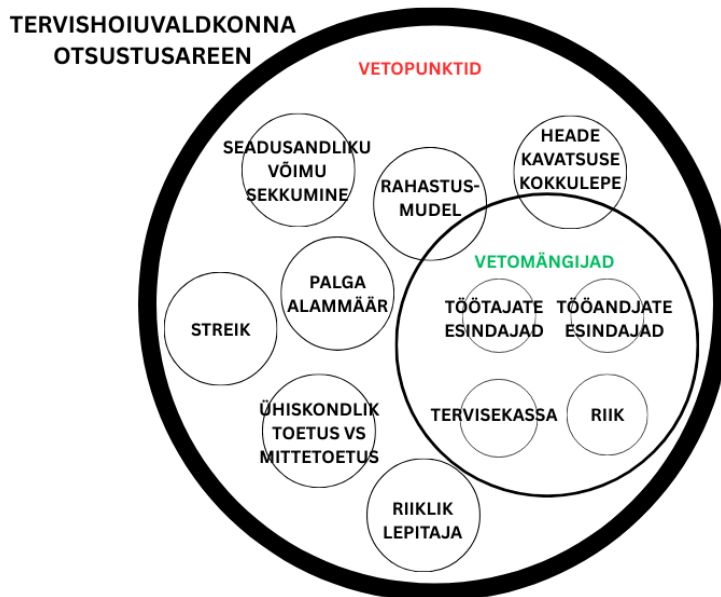
## 2.4 Tervishoiu- ja haridussektori otsustusareenid kollektiivleppe koostamise protsessis

Peatükis selgitab autor eelmainitud vetomängijate ja vetopunktide põhjal, millised on tervishoiu- ja haridussektori otsustusareenid ehk kohad, kus tehakse lõplikke otsuseid, ning mille poolest need üksteisest erinevad.

Mõlema valdkonna puhul võib öelda, et otsustusareeni eeldus on eelarveliste vahendite olemasolu. Tihti hakatakse võimaliku kollektiivleppe sisu koostamiseks valmistuma enne, kui eelarvelised vahendid on kinnitatud, kuid lõplikud otsused tehakse olukorras, kus eelarveline kate lubadustele on olemas.

Tervishoiuvaldkonnas on otsustusareeniks vetomängijad, kelleks on töötajate ja tööandjate esindajad, Tervisekassa ja riik. Nad kõik osalevad kollektiivleppe läbirääkimise protsessis – ilma ühe osapoolta ei saa lepet sõlmida. Lisaks vetomängijatele on valdkonnal kaks vetopunkti, millel on leppe sõlmimisel tähtis roll. Esimene vetopunkt on heade kavatsuste kokkulepe, mis kinnitab, et sõlmitaval kompromissil on eelarve, et leppes nimetatud eesmärke ellu viia. Teine vetopunkt on rahastusmudel, mis tagab valdkonna jaoks piisavalt sõltumatu rahastusmehhanismi poliitilistest teguritest, et valdkonna rahastus kollektiivleppe kestuse ajaks kinnitada. Seetõttu on need kaks vetopunkti osaliselt seotud ka vetomängijaid ümbritseva otsustusareeniga, millele viitab nende lõikumine vetomängijate ringiga (vt joonist 1). Sellest lähtudes võib öelda, et tervishoiuvaldkonnas on otsustusareen selgemini määratletud kui haridusvaldkonnas, sest osapoolte vahel on konkreetsed rollid ära jaotatud. Samuti on otsustusprotsessis kaks vetopunkti, mis muudavad valdkonna otsustusprotsessi arusaadavamaks.

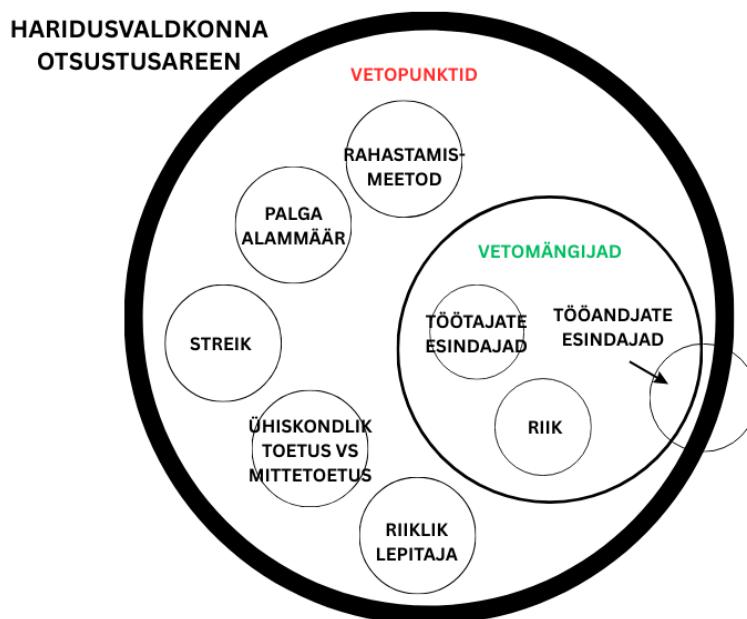
Sellegipoolest võivad otsustusareeni mõjutada teised vetopunktid, mis on toodud joonisel 1. Need ei ole leppe sõlmimisel vajalikud, vaid võivad avalduda oodatud hetkel (näiteks palga alammäär) või ootamatul hetkel (näiteks streik). Siiski on kõigil vetopunktidel oma roll protsessi kulgu mõjutada ja blokeerida.



Joonis 1. Tervishoiuvaldkonna otsustusareen vetomängijate ja vetopunktidega.

Haridusvaldkonna otsustusareen on keerulisem. Selle moodustavad vetomängijad – töötajate ning tööandjate esindajad ja riik. Peamine erinevus on tööandjate esindajates, kellest peamine, ELVL, võib viibida leppe sõlmimise protsessi juures, aga tal ei ole otsustusõigust, mistõttu on kokkuleppele keeruline jõuda. Sel põhjusel on joonisel 2 märgitud tööandjate esindaja pooleldi otsustusareenis ja pooleldi sellest väljas. Kui vetomängijate vastutused ja rollid oleksid osapoolte vahel selgemini ära jaotatud, saaks haridusvaldkonna otsustusareenituuma konkreetsemaks muuta, mis tõstaks kollektiivlepe sõlmimise protsessi tõenäosust.

Vetopunktidest ei ole haridusvaldkonnas sellist mõju, nagu on tervishoiuvaldkonnas heade kavatsuste kokkuleppel ja rahastusmudelil. Otsustusareeni lõpliku otsuse tegemiseks on vajalik eelarveline otsus, mis on seotud poliitiliste ambitsioonidega, mida haridusminister eelarvekõnelustel või muul ajal vabariigi valitsusele esitama peab, et seejärel poliitiline heakskiit ja rahaline kokkulepe saavutada. Teised vetopunktid, nagu ühiskondlik toetus vs mittetoetus, riiklik lepitaja ja palga alammäär, võivad otsustusareeni protsessi palju mõjutada, nagu seda on teinud iga dekaadi järel toimunud streik. Ometi on tegemist vetopunktidega, mille olemasolu võib kollektiivlepe sõlmimise protsessi mõjutada.



Joonis 2. Haridusvaldkonna otsustusareen vetomängijate ja vetopunktidega.

## 2.5 Kahe valdkonna institutsionaalse raamistiku elementide võrdlus

Peatükis analüüsib autor, kuidas mõjutab institutsionaalne raamistik tervishoiu- ja haridusvaldkonna kollektiivlepete sõlmimise protsessi. Selleks on kasutatud institutsionalismi teooria elemente, nagu vetomängija, vetopunkt ja otsustusareen. Samuti analüüsib autor, kas valdkonnas on tekkinud institutsionalismile iseloomulik rajasõltuvus.

Tervishoiu- ja haridusvaldkonna peamine sarnasus on vetomängijates ehk mõlemad sektorid kaasavad kollektiivlepete sõlmimise protsessi eri osapooli. Osapoolte vastutused ja rollid valdkonniti aga erinevad. Näiteks tervishoius on tavapärane, et lepete protsessi läbirääkimises osaleb lisaks töötajate esindusorganisatsioonile ka tööandjate esindusorganisatsioon, samas haridusvaldkonnas ei võta kõnelustest kohalike omavalitsuse esindaja tööandjate esindajana regulaarselt osa.

Vetopunktides on mõlemal sektoril sarnasusi. Näiteks nähakse ühiskondlikku toetust ja mittetoetust, riiklikku lepitajat, streiki ning palga alammäära kui sarnaseid vetopunkte, mis on mõlemas valdkonnas kollektiivlepete sõlmimise protsessi pidurdanud või selle peatanud. Tervishoius on teiste vetopunktidenä välja toodud heade kavatsuste kokkulepe, seadusliku

võimu sekkumine ning rahastusmudel, mis selle valdkonna leppe protsessi mõjutavad. Hariduses on vetopunktina mainitud poliitilistest läbirääkimistest sõltuvat rahastamisotsust.

Institutsionalismi teooriale on iseloomulik ka otsustusareen. Mõlema valdkonna puhul saab öelda, et otsustusareenid erinevad üksteisest osapoolte rollide jagunemise ning poliitilise-mittepoliitilise mõjutuse poolest. Tervishoiuvaldkonnas on otsustusareeni vetomängijateks töötajate ja tööandjate esindajad, Tervisekassa ja riik ning leppeks vajalik rahastus on seotud Tervisekassa maksulaekumisega ja varem sõlmitud heade kavatsuste kokkuleppega. Haridusvaldkonnas on otsustusareeni vetomängijad töötajate ja tööandjate esindajad ning riik. Samas enamiku tööandja esindaja ei viibi ELVL leppe läbirääkimisel otsustusõigusega ning leppes kokkulepitu sõltub riigieelarvekõneluste tulemustest või valitsuse heakskiidust, mis on poliitilistes aruteludes valdkondliku ministri ülesanne.

Institutsionalismi iseloomustab ka rajasõltuvus. Töö hüpotees oli, et tervishoiuvaldkonnas toetab institutsionaalne raamistik kollektiivlepe sõlmimist, kuid hariduses kitsendab see seda tegevust.

Tervishoiuvaldkonnas on kollektiivlepe sõlmimise protsess loonud rajasõltuvuse, mida iseloomustavad mitmed elemendid. Esiteks on tervishoius tekkinud peaaegu 30 aasta pikkune harjumus sõlmida kokkuleppeid, mille perspektiiv vaatab kaheks aastaks ette. See tähendab, et valdkonnas on tekkinud tava sõlmida leppeid, mis tagavad stabiilsuse ja töörahu. Teiseks on 2012. aastal toimunud arstide streik mõjutanud kollektiivlepete sõlmimist niivõrd, et pärast seda on järjepidevalt kaheaastase strateegiaga leppeid sõlmitud ega ole streigitud. Seda ilmestab tõsiasi, et 2012. aastal toimunud streik tõstatas valdkonna probleemkohad ja tulevikuperspektiivi, misjärel ei ole tervishoiuvaldkond pidanud oma eesmärkide vajalikkuse tõestamiseks streike korraldama. Kolmandaks on tervishoiul rahastusmudel, mis ei ole otseselt poliitilistest avangutest mõjutatud, vaid stabiilne eelarve on taganud valdkonnale aastatepikkuse harjumuse kollektiivlepeid sõlmida. Muuhulgas on nende aastate jooksul kollektiivlepe ka sisult ja osapoolte arvult arenenud. See kinnitab, et vaatamata rajasõltuvusele on tervishoius institutsionaalne raamistik kollektiivlepingute sõlmimise protsessi toetanud.

Haridusvaldkonnas ei ole kollektiivlepe sõlmimise protsess praeguseks rajasõltuvusliku arenguni jõudnud, nagu tervishoiuvaldkonna puhul. Esiteks on osapoolte osavõtt

kollektiivleppe koostamise protsessist ebakorrapärane, sest rollid ei ole esindatuse ja vastutuse põhjal jagatud. Teiseks on haridusvaldkonna kollektiivleppe sõlmimise eeldus rahastuse olemasolu, kuid haridusvaldkonnas on leppe teostatavus seotud eelarvekõneluste positiivse eelarveotsusega või valitsuse muul ajal tehtud otsusega, mis eeldab poliitilist heakskiitu. Seetõttu ei ole valdkonna eelarve pikalt ette planeeritud ja ilma poliitiliste mõjutusteta. Kolmandaks on valdkonnas küll iga dekaadi järel streigid toimunud, kuid see ei ole olnud niivõrd ühiskondliku probleemi tõstata nagu tervishoius 2012. aastal. Lepitud on erakorralise palgatõusuga, millele ei ole järgnenud põhimõttelist otsust, et kollektiivlepingute protsess algatada, kuigi 2024. aasta streigi järel alustati üleriigilise kollektiivleppe protsessi läbirääkimistega.

Samuti töid haridus- ja tervishoiusektori intervjueritud välja kollektiivleppe sisu muutumise olulisuse ajas. Voltri ja Rehema (2025) arvamuse kohaselt on põlvkondade vahetusega kollektiivleppe sisu laiemaks ja konkreetsemaks muutunud. Seda ilmestab Rehema toodud näide, et kümme aastat tagasi oli tervishoiuvaldkonna kollektiivleppe sisuks peamiselt palk ja tööaeg, kuid praeguseks on leppes kirjas ka töökeskkonda puudutavad peatükid, nagu töetervishoid ja enesearenguvõimalused. Rehema sõnul on järjepidev kollektiivleppe sõlmimine andnud võimaluse selle sisu täiendada ning lisada sinna iga kord midagi juurde. (Rehema 2025) Voltri ja Rehema (2025) täiendavad, et uus põlvkond ei ole valmis töötama pelgalt missioonitundest, vaid oluliseks peetakse õiglast tasu ja teisi tööelu rikastavaid võimalusi. Seega võib öelda, et kollektiivleppe sisu on ajas olulisemaks muutunud nii esindusorganisatsioonide vaatest kui ka valdkonna tuleviku perspektiive jälgides.

Kolme intervjuud kokku võttes saab öelda, et tervishoiuvaldkonnas toetab kollektiivlepingute sõlmimise protsessi väljakujunenud praktika, kaheaastane perspektiiv ja vajadus võimalike lahkemiste tekkimist ennetada. Samas haridusvaldkonnas mõjutavad kollektiivlepingu sõlmimist suurem poliitiline tsüklilisus ja tulevikustrategia kollektiivne konsensus. Kvalitatiivne sisuanalüüs näitas, et kollektiivlepped on paindlikud ega reguleeri ainult palga suurust, vaid mõjutavad ka töökeskkonda ja tulevikuperspektiive. Kahe valdkonna võrdluses toetab institutsionaalne raamistik tervishoiusektori kollektiivleppe protsessi, samas kui haridussektoris mitte.

## KOKKUVÕTE

Bakalaureusetöö eesmärk oli uurida, kuidas institutsionaalne raamistik mõjutab kollektiivlepete sõlmimise protsessi Eesti avalikus sektoris, keskendudes tervishoiu- ja haridusvaldkonnale. Töö impulsiks olid 2024. aasta jaanuaris toimunud õpetajate streik, mille puhul tekkis autoril küsimus, kas pikaajalistele probleemide, mida üheksapäevane streik tõstatab, lahendamiseks on ka ennetavaid tegevusi, ning autori tööalane kokkupuude ametiühinguga, kes avaldas soovi riigiga kollektiivlepe sõlmida. Need kaks sündmust andsid autorile mõtteainest, miks mõnes valdkonnas on kollektiivlepingute sõlmimine rutiinne tegevus ja tagab pikaajase töörahu, kuid teises valdkonnas ei ole lepet sõlmitud.

Töö uurimisküsimus oli, kuidas mõjutab haridus- ja tervishoiusektori institutsionaalne raamistik kollektiivlepete sõlmimise protsessi. Sellele vastamiseks püstitas töö autor hüpoteesi, et tervishoiusektoris toetab institutsionaalne raamistik kollektiivlepete sõlmimise protsessi, samas haridussektoris see hoopis kitsendab lepet sõlmimist. Hüpoteesi kontrollimiseks kasutas autor institutsionalismi teooriat, mis uurib, kuidas reeglid, struktuurid, mehhanismid ja ajalooline kontekst otsustusprotsesse mõjutavad. Institutsionalismi teooria elementide – vetomängija, vetopunkt, otsustusareen ja rajasõltuvus – kaudu analüüsis autor mõlema valdkonna kollektiivlepete sõlmimise protsesse.

Autor kasutas töös kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodit, kus põimis avalikult kättesaadava materjali ja teaduslikud artiklid kolme süvaintervjuu tulemustega. Intervjueeritavad olid Eesti Haridustöötajate Liidu esimees Reemo Voltri, Eesti Arstide Liidu peasekretär Katrin Rehema ning endine Ametiühingute Keskliidu president ja tervise- ja tööminister Peep Peterson, kellel on kollektiivlepingute sõlmimise protsessile valdkonnaülene vaade. Intervjuud andsid parema arusaamise kollektiivlepete protsessis osalevate osapoolte eesmärkidest, nende täideviimise strateegiatest ja võimalikest takistustest lepet läbirääkimiste ajal. Samuti täiendasid intervjuud teoreetilisi teadmisi praktikute

tähelepanekutega ning andsid laiapõhjalisema ülevaate, kuidas institutsionaalne raamistik kollektiivlepe sõlmimise protsessi mõjutab.

Tervishoiuvaldkonnas tõi autor vetomängijatena välja töötajate esindusorganisatsioonid (näiteks Eesti Arstide Liit), tööandjate esindusorganisatsioonid, Tervisekassa ning riigi. Vetopunktidenäga aga heade kavatsuste kokkuleppe, rahastusmudeli, seadusandliku võimu sekkumise, palga alammäära, streigi, ühiskondliku toetuse vs mittetoetuse ning riikliku lepitaja. Haridussektoris tõi autor vetomängijatena välja töötajate esindusorganisatsioonid (näiteks Eesti Haridustöötajate Liit), tööandjate esindusorganisatsioonid ning riigi. Vetopunktidenäga aga rahastamismeetodi, palga alammäära, streigi, ühiskondliku toetuse vs mittetoetuse ja riikliku lepitaja. Vetomängijate ja -punktide omavahelise rolli ja mõju kirjeldamiseks tegi autor analüüsi osas kaks selgitavat joonist.

Analüüsi tulemused kinnitasid seatud hüpoteesi – institutsionaalne raamistik toetab tervishoiusektorit kollektiivlepete sõlmimisel, samas kui haridussektorit see kitsendab. Tervishoiuvaldkonnas on kollektiivlepingute sõlmimine kujunenud pikaajaliseks rutiinseks tegevuseks, mida toetab institutsionaalne raamistik. Esiteks on tervishoiuvaldkonnal rahastusmudel, mis teeb valdkonna poliitilistest mõjutajatest vähem sõltuvaks ehk rahastusmudel ei sõltu iga-aastastest riigieelarve aruteludest, vaid Tervisekassale laekuvatest maksudest. Tänu sellele on tervishoiuvaldkonna rahastamine ettevaatav ning annab kindluse sõlmida pikemaajalisi, kaheaastase perspektiiviga kollektiivleppeid. Teiseks on kollektiivlepe sõlmimise osapooled ja nende rollid kujunenud pika aja jooksul, mis teeb läbirääkimiste protsessi selgemaks ja läbipaistvamaks. Kuigi kollektiivlepe eelarvevahendid on riigi tagada, ei ole kollektiivlepe läbirääkimised poliitilises mõjuväljas, vaid tööandjate ja töötajate esindusorganisatsioonid saavad kokkulepped rahalise ja valdkondliku olukorra järgi sõlmida. Kolmanda põhjusena võib välja tuua 2012. aasta streigi, mis oli iseseisvuse taastanud Eesti kõige pikem tervishoiutöötajate streik – 25 päeva – ning mille järel on iga kahe aasta tagant kollektiivlepinguid sõlmitud. Nendest põhjustest lähtudes võib öelda, et tervishoiuvaldkonnas on kujunenud rajasõltuvuslik areng, kus varasemad kokkulepped on loonud rutiini sõlmida kollektiivlepped, tänu millele on vähenenud vajadus survemehhanismide (nagu streik) järele.

Haridussektori institutsiooniline raamistik on teistsugune. Ka see valdkond näeb kollektiivlepet kui töörahu ja stabiilsuse tagajat, kuid sektori institutsionaalne raamistik ei ole

leppe sõlmimise protsessi soodustanud, vaid pigem kitsendanud. Esimene ja peamine takistus on rahastusmudel, mis sõltub riigieelarvekõnelustest või valitsuse muul ajal tehtavast otsusest ja poliitikute poliitilistest prioriteetidest. See tähendab, et haridusvaldkonna rahastus sõltub iga-aastastest riigieelarvekõnelustest, mistõttu on pikaajaliste kokkulepete sõlmimine keerulisem, sest otsused järgmise aasta kohta tehakse septembris. Teine takistus on kollektiivleppe sõlmimise protsessi osapoolte rollide ja vastutuse ebastabiilsus, peamiselt kohalike omavalitsuste esindajate osavõtu järjepidevuse ja volituste puudumise tõttu. Kolmandaks on haridusvaldkonnas toimunud iga dekaadi järel streik, mis ei ole aga kollektiivleppe sõlmimiseni viinud, vaid taganud valdkonnale lühiajalised palgatõusud. 2024. aasta streigi tulemusena lepidi kokku, et alustatakse üleriigilise kollektiivleppe sõlmimisega. Sama aasta detsembris allkirjastati nn hea tahte leping aastateks 2026–2028, mis keskendub eelkõige õpetaja karjäärimudelile. See viitab väikesele muutusele, kuid sellest olenemata ei ole valdkonnas rajasõltuvuslikku arengut ja seeläbi kollektiivleppe sõlmimise protsessi välja kujunenud.

Töö tulemused kinnitavad, et sektorite kollektiivlepingute olemasolu või puudumine sõltub eelkõige institutsionaalsest raamistikust. Institutsiooniliste elementide analüüsist selgus, et selged otsustusareenid, stabiilne rahastusmudel ja järjepidev osapoolte kaasamine soodustavad kollektiivlepingute sõlmimist, samas kui poliitiline mõjutatavus, puudulik vastutus ja ebamäärased rollid muudavad lepingute sõlmimise protsessi ebakindlaks. Seega kinnitab siinne töö institutsionalismi lähenemist, et varasemad institutsionaalsed valikud ja struktuurid kujundavad praeguseid poliitikavalikuid olulisel määral.

Töö tulemus näitab, et selleks, et kasutada Eesti avalikus sektoris rohkem kollektiivlepinguid, tuleks üle vaadata, millised institutsioonilised elemendid mõjutavad lepete sõlmimist soodustavalt ja millised pärssivalt. Haridussektori kollektiivlepete sõlmimise puhul tähendaks see eelkõige stabiilsemat ja ettevaatavat rahastussüsteemi pikemaajalise strateegiaga ning konkreetsete rollide ja vastutuse jagamist läbirääkimiste osapoolte vahel. Samuti selgus intervjuudest, et kollektiivlepete sõlmimisel on lisaks palgatõusu vajalikkusele tähtis keskenduda teistele töötajaid motiveerivatele teguritele.

Edasistes sarnastes töödes võiks lähemalt uurida, kuidas institutsionaalne raamistik Eesti avaliku sektori teistes valdkondades (näiteks kultuuri-, siseturvalisuse- või transpordisektoris) kollektiivleppe sõlmimise protsessi on mõjutanud. Samuti seda, kas ja kuidas erineb

institutsionaalne raamistik nõukogude liidu okupatsiooni all olnud riikide ning iseseisvana tegutsenud riikide võrdluses, et mõista, kas ja mille poolest on pikema omariiklusega riigid kollektiivlepe sõlmimisel teistest riikidest eelistatumas olukorras. Taolised tööd annavad ülevaate, kuidas kollektiivlepete läbirääkimiste protsess sektorite võrdluses erineb ning millised on lepete sõlmimise eelised, et vajaduse korral muuta seda poliitilistest teguritest sõltumatumaks, tagamaks töötajatele ja tööandjatele töörahu. Lisaks on kollektiivlepete sõlmimise vajalikkus nii töötajate esindajate kui ka Euroopa Liidu seisukohalt aktuaalne teema – sarnased tööd annavad poliitikakujundajatele olulise sisendi edaspidiste otsuste tegemisel.

## KASUTATUD KIRJANDUS

Araújo, Carmem Emmanuely Leitão ja Eleonora Schettini Martins Cunha. 2019. „Analysis of public policy changes: the neo-institutionalist perspective.” *Debate Entre O Público E O Privado*, No 22, lk 170-186.

Brandl, Bernd ja Christian Lyhne Ibsen. 2017. „Instability and Change in Collective Bargaining: An Analysis of the Effects of Changing Institutional Structures.” *British Journal of Industrial Relations*, Vol 55, No 3, lk 527-550.

Cairney, Paul. 2021. „The concept of a political policy styles.” In Michael Howlett and Jale Tosun (Eds.), *The Routledge Handbook of Policy Styles*. Routledge, lk 77-88.

Delfi. 2003. „Parts ei suutnud streiki ära hoida.” 4. detsember. <https://www.delfi.ee/artikkel/6793757/parts-ei-suutnud-streiki-ara-hoida> (viimati vaadatud 03.01.2026).

Delfi. 2012. „Streigil osaleb üle 16 000 õpetaja.” 7. märts. <https://www.delfi.ee/artikkel/64034981/streigil-osaleb-ule-16-000-opetaja> (viimati vaadatud 06.05.2025).

Du Caju jt = Du Caju, Philip, Erwan Gautier, Daphne Momferatou ja Melanie Ward-Warndinger. 2008. „Institutional features of wage bargaining in 23 European countries, the US and Japan.” *European Central Bank*, No 974. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp974.pdf> (viimati vaadatud 17.12.2025)

Eesti Arstide Liidu koduleht. 2025. „Kollektiivleping.” <https://arstideliit.ee/kollektiivlepingud> (viimati vaadatud 07.08.2025).

Eesti Haridustöötajate Liidu koduleht. 2012. „Lühikokkuvõte õpetajate üleriigilisest streigist 7.-9.märtsil 2012.a”.  
<https://ehl.org.ee/2012/03/26/luhikokkuvote-opetajate-uleriigilisest-streigist-7-9-martsil-2012-a/> (viimati vaadatud 06.05.2025).

Eesti Haridustöötajate Liidu koduleht. 2024. „KOKKULEPE kollektiivse töötuli lõpetamiseks.” 30. jaanuar.  
<https://ehl.org.ee/wp-content/uploads/2024/02/Kokkulepe-kollektiivse-tootuli-lopetamiseks.pdf> (viimati vaadatud 08.01.2026).

Eesti Haridustöötajate Liidu koduleht. 2025. „Kollektiivlepingust.”  
<https://ehl.org.ee/kollektiivlepingust/> (viimati vaadatud 07.08.2025).

ERR uudised. 2012a. „Streiginädala avas Narva ühistranspordi seisak.” 5. märts.  
<https://www.err.ee/366245/streiginadala-avas-narva-uhistranspordi-tooseisak> (viimati vaadatud 06.05.2025).

ERR uudised. 2012b. „Õpetajate streigist võttis osa üle 17 000 haridustöötaja.” 13. märts.  
<https://www.err.ee/366811/opetajate-streigist-vottis-osa-ule-17-000-haridustootaja> (viimati vaadatud 06.05.2025).

ERR uudised. 2012c. „Tervishoiutöötajad lõpetavad streikimise.” 25. oktoober.  
<https://www.err.ee/354714/tervishoiutootajad-lopetavad-streikimise> (viimati vaadatud 06.05.2025).

ERR uudised. 2014. „Tallinki töötajad korraldasid hoiatusstreigi.” 13. jaanuar.  
<https://www.err.ee/492672/tallinki-tootajad-korraldasid-hoiatusstreigi> (viimati vaadatud 06.05.2025).

ERR uudised. 2018. „Rakvere lihatööstuse tapamaja streik lõpeb esmaspäeval.” 15. aprill.  
<https://www.err.ee/750431/rakvere-lihatoostuse-tapamaja-streik-lopeb-esmaspaeval> (viimati vaadatud 02.09.2025).

ERR uudised. 2023. „Õpetajate palga alammäära tõstmine soovitud tasemeni maksaks üle 80 miljoni euro.” 8. september.  
<https://www.err.ee/1609094519/opetajate-palga-alammaara-tostmine-soovitud-tasemeni-maksaks-ule-80-miljoni> (viimati vaadatud 08.01.2026).

ERR uudised. 2024a. „Valitsus ei jõudnud taas õpetajate palgalisas kokkuleppele.” 18. jaanuar.  
<https://www.err.ee/1609225842/valitsus-ei-joudnud-taas-opetajate-palgalisas-kokkuleppele> (viimati vaadatud 03.01.2026).

ERR uudised. 2024b. „Õpetajate streik lõpeb.” 20. jaanuar.  
<https://www.err.ee/1609237716/opetajate-streik-lopeb> (viimati vaadatud 7.07.2025).

ERR uudised. 2024c. „Õpetajate tähtajatust streigist võtab osa 330 kooli ja ligi 9500 õpetajat.” 22. jaanuar.  
<https://www.err.ee/1609229175/opetajate-tahtajatust-streigist-votab-osa-330-kooli-ja-ligi-9500-opetajat> (viimati vaadatud 06.05.2025).

Euroopa Liidu Teataja. 2022. „Direktiivid.” L 275/33.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2041> (viimati vaadatud 08.08.2025).

Geenius. 2004. „Eesti Raudtee jõudis vedurimeestega kokkuleppele.” 28. september.  
<https://rmp.geenius.ee/uudised/uldmajandus/eesti-raudtee-joudis-vedurimeestega-kokkuleppele-2004-09-28/> (viimati vaadatud 06.05.2025).

Geenius. 2025. „Kollektiivleping kui vabatahtlik kokkulepe tööandja ja töötajate vahel.” 10. juuli.  
<https://rmp.geenius.ee/tooigus/tls/kollektiivleping/> (viimati vaadatud 09.10.2025).

Gnadenteich, Uwe. 2011. „2003. aasta õpetajate streik oli väga edukas.” *Postimees*. 24. oktoober.  
<https://www.postimees.ee/609138/2003-aasta-opetajate-streik-oli-vaga-edukas> (viimati vaadatud 06.05.2025).

Haridus- ja Teadusministeerium. 2024. „Hariduslepe.” <https://www.hm.ee/hariduslepe> (viimati vaadatud 08.08.2025).

Harjo, Sven, 2012. „Kas arstide streik oli mõttetu?”. *Õhtuleht*. 27. oktoober. <https://www.oh tuleht.ee/497435/kas-arstide-pikk-streik-oli-mottetu> (viimati vaadatud 06.05.2025).

Hoefler, Richard. 2022. „Institutionalism as a Theory for Understanding Policy Creation: an Underused Resource.” *Journal of Policy Practice and Research*, No 3, lk 71-76.

Høgedahl, Laust, Christian Lyhne Ibsen ja Flemming Ibsen. 2024. „Public sector wage bargaining and the balanced growth model: Denmark and Sweden compared.” *European Journal of Industrial Relations*, Vol 30, No 1, lk 55-75.

Immergut, Ellen Margaretha. 1990. „Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care.” *Journal of Public Policy*, Vol 10, No 4, lk 391-416.

Immergut, Ellen Margaretha. 2006. „Institutional constraints on policy.” In Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, lk 557-571.

International Labour Organization. 2022. „Social Dialogue Report 2022: Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery.” <https://webapps.ilo.org/digitalguides/en-gb/story/collective-bargaining-recovery#introduction> (viimati vaadatud 06.08.2025).

International Labour Organization. 2025. „Statistics on Social Dialogue.” <https://ilostat.ilo.org/topics/industrial-relations/> (viimati vaadatud 03.09.2025).

Jõesaar, Tuuli. 2012. „Arstide streik: tõde meedikute lahkumise kohta saabub novembris.” *Delfi*. 18. september. <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/64980856/arstide-streik-tode-meedikute-lahkumise-kohta-saabub-novembris> (viimati vaadatud 06.05.2025).

Kollektiivlepingu seadus. 2023. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129032012012?leiaKehtiv>  
Riigi Teataja. (viimati vaadatud 01.07.2025).

Kröönström, Külli ja Janno Isat. 2024. „Kollektiivleping - mis, miks ja kellele?” *Õpetajate Leht*. 12. veebruar. <https://www.opleht.ee/2024/02/kollektiivleping-mis-miks-ja-kellele/>  
(viimati vaadatud 05.08.2025).

Kund, Oliver. 2012. „Õpetajate nõudmistepakett sai streigi käigus täiendust.” *Postimees*. 9. märts.  
<https://www.postimees.ee/768570/opetajate-noudmistepakett-sai-streigi-kaigus-taiendust>  
(viimati vaadatud 06.05.2025).

Lethbridge, Jane. 2004. „Public Health Sector Unions and Deregulation in Europe.” *International Journal of Social Determinants of Health and Health Services*, Vol 34, No 3, lk 435-452.

Mahmud, Rifat. 2017. „Understanding Institutional Theory in Public Policy.” *Dynamics of Public Administration*, Vol 34, No 2, lk 135-148.

Metlev, Sergei. 2023. „Haridusminister Kristina Kallas avaldas õpetajatele järgmise aasta palgakasvu.” 20. september.  
<https://www.postimees.ee/7859214/haridusminister-kristina-kallas-avaldas-opetajate-jargmise-aasta-palgakasvu> (viimati vaadatud 03.01.2026).

Mägila, Maire. 2016. „Kollektiivlepingute sõlmimine, sisu ja laiendamine transpordivaldkonna näitel.” Tartu Ülikool.  
<https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/bf0e6a69-daa2-4674-a2f3-90b0927f8906/content> (viimati vaadatud 21.11.2025).

Mohn, Elisabeth. 2024. „Historical Institutionalism.” *EBSCO*.  
<https://www.ebsco.com/research-starters/social-sciences-and-humanities/historical-institutionalism> (viimati vaadatud 08.12.2025).

North, Douglass Cecil. 1991. „Institutions.” *Journal of Economic Perspectives*, Vol 5, No 1, lk 97-112.

OECD. 2023. „Collective bargaining coverage.” <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/collective-bargaining-and-social-dialogue/detailed%20methodological%20note%20on%20collective%20bargaining%20coverage.pdf> (viimati vaadatud 17.12.2025).

Pierson, Paul. 2000. „Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics.” *American Political Science Review*, Vol 94, No 2, lk 251-267.

Peters, B. Guy. 2016. „Chapter 4: Institutionalism and public policy. In B. G. Peters and P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy*. London: Palgrave Macmillan, lk 57-72.

Peterson, Peep. 2025, 4. detsember. „Kollektiivlepete koostamise protsessi pikaajalisem mõju ning seos streikidega.” Intervjueerinud K. Lorenz. [Isiklik intervjuu].

Postimees. 2004. „Vedurimeeste ametiühing korraldab streigi.” 19. september. <https://www.postimees.ee/1434723/vedurimeeste-ametiuhing-korraldab-streigi> (viimati vaadatud 06.05.2025).

Postimees. 2025. „OTSUSTATUD. Hariduse ja sisejulgeoleku töötajate palgatõus tuleb 10 protsenti.” 18. september. <https://www.postimees.ee/8326299/otsustatud-hariduse-ja-sisejulgeoleku-tootajate-palgatous-tuleb-10-protsenti> (viimati vaadatud 13.12.2025).

Rehemaa, Katrin. 2025, 2. detsember. „Eesti Arstide Liidu kollektiivlepete koostamise protsess ning selle mõju streikidega.” Intervjueerinud K. Lorenz. [Isiklik intervjuu].

Reporter. 2009. „Ametiühingute streik möödus oodatust passiivsemalt.” 16. juuni. <https://reporter.kanal2.ee/3497703/ametiuhingute-streik-moodus-oodatust-passiivsemalt> (viimati vaadatud 06.09.2025).

Sarapik, Rivo. 2009. „Streik kukkus ühistranspordis läbi?” *Äripäev*. 16. juuni <https://www.logistikauudised.ee/uudised/2009/06/16/streik-kukkus-uhistranspordis-labi> (viimati vaadatud 06.09.2025).

Tervisekassa koduleht. 2024. “Tervishoiuteenused.” <https://tervisekassa.ee/inimesele/arsti-ja-oendusabi/tervishoiuteenused> (viimati vaadatud 08.01.2026).

Tsebelis, George. 1995. „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism.” *British Journal of Political Science*, Vol 25, No 3, lk 289-325.

Tsebelis, George. 2000. „Veto Players and Institutional Analysis.” *Governance, An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol 13, No 4, lk 441-474.

Vadeboncoeur, Jennifer A. ja Louai Rahal. 2025. „Institutional Theory.” *EBSCO*. <https://www.ebsco.com/research-starters/sociology/institutional-theory> (viimati vaadatud 08.12.2025).

Vapper, Tiina. 2022. „Palgatõusu taotlevad õpetajad on valmis streikima.” *Õpetajate Leht*. 22. august. <https://opleht.ee/2022/08/palgatõusu-taotlevad-opetajad-on-valmis-streikima/> (viimati vaadatud 02.07.2025).

Viin, Madis. 2008. „Tallinki streik peatab tunniks laevad.” *Õhtuleht*. 2. august. <https://www.oh tuleht.ee/289684/tallinki-streik-peatab-tunniks-laevad> (viimati vaadatud 06.05.2025).

Voltri, Reemo. 2025, 1. detsember. „Eesti Haridustöötajate Liidu kollektiivlepete koostamise protsess ning selle mõju streikidega.” Intervjueerinud K. Lorenz. [Isiklik intervjuu].

Õhtuleht. 2008. „Tallinki töötajad ähvardavad streigiga.” 31. juuli. <https://www.oh tuleht.ee/289466/tallinki-tootajad-ahvardavad-streigiga> (viimati vaadatud 06.05.2025).

## LISAD

### Lisa 1. Taasiseseisvunud Eestis toimunud streikide ülevaade

Tabel 4. Aastatel 1993–2024 Eestis toimunud streikide ülevaade. Andmed: International Labour Organization 2025 ning ülevaade Eesti meediast.

Aasta	Valdkond	Lühikokkuvõte
1993	haridus- töötajad	Esimene taasiseseisvunud Eestis toimunud õpetajate streik (Vapper 2022).
2003	haridus- ja kultuuri- töötajad, transport- töölised (vedurijuhid)	Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni TALO eestvedamisel toimus haridus- ja kultuuritöötajate streik (Delfi 2003). Streigi põhjuseks oli Vabariigi Valitsuse otsus tõsta õpetajate alampalka ainult 2% ning tollane haridusminister soovis muuta ka töölepingud ja kvalifikatsioon tähtajalisteks. Streigi tulemusena tõusis töötasu tõusis 12%, töölepingud ja kvalifikatsioon tähtajaliseks ei muutunud (Gnadenteich 2011). Streigiga liitus ka Eesti Vedurimeeste Ametiühing hoiatusstreigiks, mistõttu seiskus üheks tunniks kaheksa rongi liikumine (Postimees 2004).
2004	transport- töölised (vedurijuhid)	Eesti Vedurimeeste Ametiühingu eestvedamisel toimus mitmepäevane streik, et saada 15% palgatõusu (Postimees 2004). Tulemusena saavutati 10% palgatõusu (Geenius 2004).
2008	laevatöötajad	Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühingu eestvedamisel toimus tunniajane hoiatusstreik palga pärast (Viin 2008). Ametiühing nõudis vähemalt 20% palgatõusu (Õhtuleht 2008).
2009	ameti- ühingute ühisstreik (trollijuhid)	Streigist võtsid osa vähesed trollijuhid (Sarapik 2009), kuigi seda pidid tegema ka bussi- ja trammijuhid (Reporter 2009).
2012	haridus- töötajad, bussijuhid, tervishoiu- ja kultuuri- töötajate esindajad	Eesti Haridustöötajate Liidu (edaspidi EHL) eestvedamisel toimus kolmepäevane streik (Eesti Haridustöötajate Liidu koduleht 2012). EHL nõudis õpetajatele 20% alampalgatõusu, õppetöötundide määrade vähendamist, rohkem kui 35-tunnise töönädala lisatasustamist; ja ka lasteaiatöötajate palgatõusu ja kindlat alammäära (Delfi 2012). Streigis osalesid ka Narva bussijuhid (ERR uudised 2012a) ning tervishoiu- ja kultuurivaldkonna esindajad (ERR uudised 2012b) tegid toetusstreigi, mitte ei osalenud haridustöötajate streigis (Rehema 2025). Samuti

		<p>avaldasid streigil toetust Euroopa Liidu liikmesriikide haridustöötajate ametiühingud ja teised rahvusvahelised organisatsioonid (Eesti Haridustöötajate Liidu koduleht 2012). Streigi tulemusena koostas EHL ettepanekud, mis edastati vabariigi valitsusele ja omavalitsuste liidule, 2012. aastaks sooviti leida rahalised vahendid, et palgaküsimus lahendada ning 2013. aastaks võimalused, et eraldada miinimumpalk (ERR uudised 2012b). Lisaks oli streik edukas, sest haridusministeerium tegi ettepaneku tõsta õpetajate alampalgamäär 2013. aastal 700 euroni (Kund 2012).</p>
2012	tervishoiutöötajad	<p>Eesti Arstide Liidu ja Tervishoiutöötajate Kutseliidu eestvedamisel toimus 25-päevane streik (Harjo 2012). Streikijad soovisid arstidele 20% ning õdedele ja hooldajatele 40-43% palgatõusu (Jõesaar 2012). Streigi tulemusena sõlmisid Arstide Liit ja Tervishoiutöötajate Kutseliit Haiglate Liiduga kompromisskõkkuleppena kollektiivleppes, mille tulemusena tõusis 1. märtsist 2013 arstide miinimumpalk 11%, õdedel 17,5% ja hooldajatel 23%, lisaks vähendati tervishoiutöötajate koormust (ambulatoorses töös 20% ja statsionaarses töös 16%) (ERR uudised 2012c).</p>
2014	laevatöötajad	<p>Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing korraldas Tallinki laevadel tunniajase hoiatusstreigi, sest ei olnud rahul Tallinki ja ametiühingu palgaläbirääkimistega. Ametiühing nõudis kõikide laevatöötajate põhipalga kasvu 15%. (ERR uudised 2014)</p>
2018	lihatööstuse töötajad	<p>Rakvere lihatööstuses toimus taasiseseseisvunud Eesti pikim streik, mis kestis üle kahe kuu, ning mille tingis madal palk. Streigi lõpetas mõne protsendiline palgatõus ja valmisolek töötingimuste parandamist edasi arutada. (ERR uudised 2018)</p>
2024	haridustöötajad	<p>EHL-i eestvedamisel toimus tähtajatu streik, mis lõppes pärast üheksapäevast streiki (ERR uudised 2024c), mille eesmärk oli tõsta õpetajate töötasu alammääraks 1950 eurot kuus (ERR uudised 2023) ja kuidas nelja aasta jooksul jõuab õpetajate palk 120%-ni Eesti keskmisest palgast (ERR uudised 2024c). Streigi tingis asjaolu, et ametis olev valitsus (Eesti Reformierakond, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond) lisas 2023. aasta aprillis sõlmitud koalitsioonileppesse punkti, millega võttis eesmärgiks tõsta õpetajate palk nelja aasta jooksul 120%-ni Eesti keskmisest palgast, sh suurendada osa diferentseerimisfondist, kuid 2023. aasta sügisel toimunud 2024. aasta eelarvekõnelustel ja 2024.-2027. aasta riigieelarvekõneluste strateegias palgatõusu EHL soovitud mahus aga võimalikuks ei peetud (Metlev 2023). Seetõttu tundis huvigrupp, et neile lubatud eesmärgi täitmisest loobutakse. Kuigi streigi üht eesmärki – tõsta alampalka kuni 1835 euroni (ERR uudised 2024c) – ei suutnud valitsus täita, leppis EHL streigi üheksandal päeval kompromissiga, et õpetajate alampalk tõstetakse 1820 euroni (ERR uudised 2024b). Streigi</p>

		tulemus oli muuhulgas kokkulepe kollektiivleppe sõlmimise algatamiseks (Eesti Haridustöötajate Koduleht 2024).
--	--	--

## Lisa 2. Intervjuuküsimused Reemo Voltrile

1. Kuidas kirjeldaksite mõistet „kollektiivlepe“?
2. Mis on olnud Eesti Haridustöötajate Liidu jaoks kollektiivlepe kõige olulisem eesmärk/sisu?
3. Kuidas pannakse teie valdkonna kollektiivlepet kokku/toimub läbirääkimine ehk milline on strateegia? Keda, millal ja miks te kaasate?
4. Millised tehnikaid/taktikaid te kollektiivlepe koostamisel kasutate?
5. Kas olete võtnud kollektiivlepe sisu loomisel sisendit mõne teise valdkonna või riigi kollektiivleppest? Kas teete omavahel (mõne teise valdkonnaga või teise riigi valdkonnaga) koostööd? Kui jah, siis kuidas see välja näeb? Kui mitte, siis kas on valdkondi või riike, kelle kollektiivlepped ja/või nende koostamise protsess on teile eeskujuks?
6. Kuidas on kollektiivlepe koostamise protsess viimase 30 aasta jooksul muutunud? Mis osas see muutus väljendunud on? Kas selle muutuse on esile kutsunud mõni ühiskondlik protsess või midagi muud (nt poliitilised otsused (sh valitsuse vahetused), majanduslikud põhjused (nt 2008. aasta majanduskriis), organisatsioonikultuuri muutumine, valdkondlikud normid vms)?
7. Miks teie valdkond eelistab kollektiivlepet?
8. Mis on kollektiivlepe eelised ja puudused?
9. Kuidas kirjeldaksite mõistet „streik“?
10. Millisel juhul on kollektiivlepe koostamise/läbirääkimiste protsessis tõusetunud streigi vajalikkus (kuna see ei ole eesmärk iseenesest)?
11. Kuidas on (toimunud) streigid kollektiivlepe sõlmimisele kaasa aidanud?
12. Haridusvaldkonna streigid on toimunud 1993., 2003., 2012. ja 2024. aastal. Millest võib teie sõnul olla tingitud, et haridustöötajate streik toimub iga dekaadi järel?
13. Kas ja mis on streikide puhul 30 aasta jooksul muutunud? Kas muutunud on streikide ettevalmistamise protsess või streikimise viis?

### **Lisa 3. Intervjuuküsimused Katrin Rehemaale**

1. Kuidas kirjeldaksite mõistet „kollektiivlepe“?
2. Millal sõlmiti taasiseseisvunud Eestis teie valdkonnas esimene kollektiivlepe? Kas see oli 2013. aastal? (Kodulehelt leidsin esimese kollektiivleppe 2013. aastast.) Kui 2013 ei olnud esimene aasta, siis mis aastast hakati sõlmima pikemaajalisi (kaheaastase perspektiiviga) kollektiivleppeid?
3. Mis on olnud Eesti Arstide Liidu jaoks kollektiivleppe kõige olulisem eesmärk/sisu?
4. Kuidas teie valdkonna kollektiivlepet kokku pannakse/toimub läbirääkimine ehk milline on strateegia? Keda, millal ja miks te kaasate?
5. Millised tehnikaid/taktikaid te kollektiivleppe koostamisel kasutate?
6. Kas olete võtnud kollektiivleppe sisu loomisel sisendit mõne muu valdkonna või riigi kollektiivleppest? Kas teete omavahel (mõne teise valdkonnaga või teise riigi valdkonnaga) koostööd? Kui jah, siis kuidas see välja näeb?
7. Miks teie valdkond eelistab kollektiivlepet?
8. Mis on kollektiivleppe eelised ja puudused?
9. Kuidas on kollektiivleppe koostamise protsess viimase 30 aasta jooksul muutunud? Mis osas see muutus väljendunud on? Kas selle muutuse on esile kutsunud mõni ühiskondlik protsess või midagi muud (nt poliitilised otsused (sh valitsuse vahetused), majanduslikud põhjused (nt 2008. aasta majanduskriis), organisatsioonikultuuri muutumine, valdkondlikud normid vms)?
10. Kuidas kirjeldaksite mõistet „streik“?
11. Millisel juhul on kollektiivleppe koostamise/läbirääkimiste protsessis tõusetunud streigi vajalikkus (kuna see ei ole eesmärk iseenesest)? Kas ja kuidas on (toimunud) streigid kollektiivleppe sõlmimisele kaasa aidanud?
12. Kas ja mis on streikide puhul 30 aasta jooksul muutunud? Kas muutunud on streikide ettevalmistamise protsess või streikimise viis?

#### **Lisa 4. Intervjuuküsimused Peep Petersonile**

1. Kuidas on ühiskondlik suhtumine kollektiivlepingutesse 30 aasta jooksul muutunud? Kas see on paranenud, samaks jäänud või halvenenud? Miks?
2. Teie enda (ka Reemo Voltri ja Katrin Rehemaa) sõnul on kolmest valdkonnast kõige parema ettevalmistuse ning kollektiivleppe tulemusega tervishoiuvaldkond – mis võib olla nende suurim eelis teiste valdkondade ees? Miks teised maha on jäänud? Arvestades, et kõigi valdkondade puhul on nn stardiplatvorm olnud samas kohas.
3. Kuidas on kollektiivlepingute läbirääkimiste protsess viimase 30 aasta jooksul muutunud? Mis osad on muutunud?
4. Mida oleks tarvis, et Eestis sõlmitaks rohkem kollektiivleppeid? Kas see tuleneb poliitilisest kokkulepest, ühiskondlikust mõistmisest, ametiühingute nõrgast tööst või millestki muust?
5. Kuidas on streikimine ning selle ettevalmistamine viimase 30 aasta jooksul muutunud?
6. Kas kollektiivlepete suurem sõlmimine suurendaks või vähendaks streikide arvu?

## **Lisa 5. Reemo Voltri intervjuu (01.12.2025) kokkuvõte**

Intervjuueritav Reemo Voltri viitas sissejuhatuses siinsegi töö alguses esitatud teabele, et Euroopa Komisjon on teinud Eestile ettekirjutuse, et oleme Euroopas väga väikese kollektiivlepingute määraga riik – kollektiivlepinguid Eestis peaaegu ei olegi. Ainsana on kokku lepitud õpetaja palga alammäär. Voltri selgitas, et kollektiivleppe peamine eesmärk on tagada töörahu, mida kinnitab asjaolu, et kollektiivleppe kehtivuse ajal ei streigita. Teisisõnu, kollektiivleppe sõlmimisest ei võida ainult töötajad, vaid ka tööandjad. Kollektiivlepingute seadus toob lepete protsessis välja, et esmane läbirääkimisõigus on ametiühingul, kuid seda tihti ei teata. Tööandjad näevad ametiühingut kui vaenlast ning on olnud olukordi, kus koolijuhid ei soovi tööle võtta õpetajaid, kes on ametiühingu liikmed. Eesti Haridustöötajate Liit ei ole ühtegi üleriigilist kollektiivlepingut sõlminud, kuid 2024. aasta streigi tulemusena jõuti selleni, et alustati üleriigilise kollektiivlepingu sõlmimise protsessiga.

Eesti Haridustöötajate Liidu peamine eesmärk kollektiivleppe sõlmimise protsessis on olnud, et õpetajate töötasu alammäär oleks võrdne Eesti keskmise palgaga. 2012. aastal oli alammäär 73% ning 2023. aastal 95% Eesti keskmisest palgast, mistõttu otsustati 2024. aastaks läbirääkimisi pidades, et ametis oleva valitsusega saab eesmärki täita.

Kollektiivlepingu läbirääkimiste protsess toimub järgmiselt: Eesti Haridustöötajate Liidu 17 piirkondliku organisatsiooni juhid moodustavad volikogu, mille eesmärk on seada nii palga- kui ka muud töötingimused, millega liit läbirääkimistele läheb. 2024. aastal moodustati eelkõige liidu usaldusisikutest tööühm, et töötada välja õpetajatöö ootused, aga ka ülevaade praegusest seisust, mille Voltri kui delegatsiooni juht ministeeriumiga arutledes aluseks võttis. Voltri sõnul on ELVL teinud kollektiivlepingute läbirääkimiste protsessis varem ettepanekuid, et lähtudes Põhjamaadest ei sätesta riik alammäära. Ehk, riik annab palgafondi, mille jagunemise üle saab otsustada tööandja ehk antud juhul kohalik omavalitsus, kuid EHL ei saa olla sellise lahendusega nõus, sest ELVL ei oma volitusi riiklike palgaläbirääkimiste pidamiseks, erinevalt Põhjamaadest, kus üleriigiline kohalike omavalitsuste organisatsioon ja haridustöötajate ametiühing palgad kollektiivlepingus kokku lepivad. Samuti tõi Voltri välja haridus- ja tervishoiuvaldkonna rahastusmudeli eripära, millest esimese eelarve sõltub riigieelarve kõnelustest. Lisaks nentis Voltri, kui aeglased on õpetajate alammäära tõstmise läbirääkimised ning kui kahepalgelised on poliitikud, kes laua taga arutledes annavad ühe seisukoha, kuid hiljem teiste erakonnakaaslastega või poliitikutega suheldes avaldavad teist

seisukohta, mida kinnitab poliitikute valmisolek läbirääkimistel, kui valmisoleku puudumine leppe allkirjastamisel. Voltri mainis, et seaduse järgi peaks läbirääkimistel osalema ELVL, kuid kohale tulles annavad nende esindajad teada, et neil ei ole volitust seda teha, mis takistab läbirääkimiste edukust.

Kollektiivlepingute puudusena märgib Voltri, et haridusvaldkonnas on palgakokkulepped üheaastased, kuigi võiksid olla kahe- või kolmeaastase perspektiiviga. Eelkõige on ka perspektiivi puudumine põhjus, miks kohalikud omavalitsused kollektiivleppeid ei sõlmi. Küll aga on omavalitsused nentunud, et kui haridustöötajate palgatõus oleks kirjas riigieelarve strateegias, annaks see piisavalt kindlust, et kollektiivleppeid sõlmida. Kollektiivlepingu sõlmimise toetuseks ütleb Voltri, et see annaks kindlust nii palga- kui ka töökorralduslikes küsimustes (näiteks töökoormuses, mida praegu ei reguleerita).

Voltri tõi kollektiivleppe sõlmimise protsessi juures esile ka riikliku lepitaja, kelle vajadus tekib olukorras, kus osapooled ei ole pärast mitmeid arutelusid kompromissi leidnud. Riikliku lepitaja puhul rääkis Voltri 2024. aasta streigi eel toimunud olukorrast, kus riikliku lepitaja asetäitja väitis, et õpetajad peavad streigi ajal ametipostil olema. Kuna varem sellist juriidilist teadmist ei olnud ning Eesti Haridustöötajate Liidu jurist ja teised õiguslikud nõuandjad seda väidet ei kinnitanud, pöördus liit vastuse saamiseks õiguskantsleri poole, kes suunas liidu jällegi riikliku lepitaja poole. See olukord ilmestas fakti, et riikliku lepitaja õiguslikke suuniseid on keeruline ümber lükata.

Ligi 30 aasta kohta, mil on läbirääkimisi peetud, tõi Voltri välja, et protsess on olnud sama – vaadatakse läbi eelnevaid dokumente, analüüsitakse riigi majanduslikku võimekust jne. Enne haldusreformi oli kõnelustel kaks kohalike omavalitsuste esindajat, praegu üks. Samuti on aja jooksul vähenenud kompromissivalmidus ning rohkem on tuntud, et eelkõige riik (sh ministeerium) seab õigussüsteemis piire, et võimalikke negatiivseid tegevusi ennetada. Ühtlasi ütles Voltri, et üks oluline muutus toimus 2013. aastal. Nimelt 2013. aastani oli seaduses kirjas, et õpetaja tööaeg on 35 tundi, millest kindel arv (maksimaalselt 24 tundi) saavad olla vahetud kontakttunnid, kuid sellest piirist loobuti. Taoliste seaduste muutmine on tekitanud vajaduse kollektiivleppe sõlmimise järele, et leppida reeglid taas üheselt kokku ning anda sellega kindlustunne nii tööandjale kui ka töötajale. Samas sõnas Voltri, et suurenenud on teadlikkus – näiteks 2024. aasta streik oli suurima osalejate arvuga. Muuhulgas oli see märgiline seetõttu, et kui Eesti Haridustöötajate Liit hõlmab

ametiühinguna 25% õpetajaskonnast, siis streigil osales 90% õpetajaskonnast. Ehk kui tavaliselt liituvad streigiga ametiühingu liikmed, siis 2024. aasta Eesti haridustöötajate streik oli erakordne, hõlmates inimesi, kes ühingusse ei kuulunud.

Küsimusele, kas ja kui palju haridusvaldkond teiste valdkondade või riikidega kollektiivleppel eel suhtleb, vastas Voltri, et streigiäärses olukorras on jagatud tervishoiuvaldkonnaga kogemusi riikliku lepitajaga, kuid muid regulaarseid läbikäimisi valdkondade ega riikide vahel ei ole. Voltri märkis eeskujulike riikidena ära Soome ja Leedu, kellega on suheldud, sest Leedul on välja kujunenud riigi palgal olevate töötajate palgaastmestik ja neil on mitmeaastased lepingud. ELVL-iga ei ole kollektiivleppel sõlmimise eel läbirääkimisi peetud, kuigi sellest on räägitud.

Kollektiivlepingute protsessis on streigi vajalikkus tõusetunud olukordades, kus riiklik lepitaja ei ole suutnud tekkinud probleemi lahendada. Voltri ütles, et kõigil neljal korral, kui haridustöötajad on streikinud, on saavutatud ühiskondlik toetus. 2025. aasta puhul osutas Voltri, et kuigi streigikeeld lõpetati, mõisteti, et valitsus on andnud kindluse tõsta palkasid 10% ning isegi kui see ei olnud piisav, saadi aru, et ühiskond ei toetaks streikimist, mistõttu 2025. aastal ei streigitud. Voltri sõnas, et võimaliku streigiga ei tasu ähvardada, kui ühiskond seda ei toeta.

Eesti haridussüsteemi eripärana rõhutas Voltri, et Eesti on ühe vanima õpetajaskonnaga riik maailmas. Karjäärimudel ei ole vajalik mitte seetõttu, et õpetajate palk on teistest riikidest madalam, vaid see on madalam, kui samalaadsete ametiülesannetega positsioonidel (võrreldes näiteks IT-sektoriga, kuhu noored lähevad). Lisaks ei ole uus põlvkond nõus töötama missioonitundest, vaid kokkulepitud reeglite piires.

## **Lisa 6. Katrin Rehema intevjuu (02.12.2025) kokkuvõte**

Intervjueeritav Katrin Rehema mainis kollektiivleppes rääkides esimesena töörahu tagamist, mida leppe sõlmimine annab. Eesti Arstide Liidul on traditsioon teha kollektiivlepe kaheks aastaks. Sellele eelneb nn eelduste kokkulepe, mille allkirjastavad ka Tervisekassa juht ja valdkondlik minister, mis kinnitab, et rahastus on kaheks järgneva aastaks garanteeritud. Tervishoiuvaldkonna kollektiivlepe puhul ütles Rehema, et see valdkond on avalikus sektoris ainus, kes sõlmivad regulaarselt kollektiivlepinguid. Samuti on tervitatav, et seda peavad oluliseks nii tööandjad, Tervisekassa kui ka riik, mida kinnitab leppe järjepidev sõlmimine. Rehema tõi Eesti Arstide Liidu suure töö tulemusena välja, et arstide palgatase on tõusnud. Kollektiivlepe peamine eesmärk on, et solidaarne tervishoiusüsteem säiliks ning kuna tähtsaim ressurss on inimesed, peab neisse panustama. Samuti on Rehema sõnul Eesti Arstide Liidul põhimõtte, et igas järgmises leppes peab midagi parem olema või mõni aspekt lisatud olema.

Kollektiivlepe regulaarse sõlmimise peamise põhjusena tõi Rehema esile 2012. aasta, kui sektorist lahkus aastaga ligi 140–150 arsti (praegu on see arv umbes 30–40), sest palk ei olnud mitu aastat tõusnud ja kollektiivlepe sõlmimise tulevik oli ebaselge. Pärast 2012. aastal toimunud streiki on kollektiivleppeid sõlmitud kaheaastase perspektiiviga.

Ajalooliselt on arstid olnud riigi palgal, kuid seda muudeti 1990. aastatel. Praeguseks on enamik tervishoiuasutusi eraettevõtted ehk nende omanik on kas riik või kohalik omavalitsus. Ka nimetas Rehema teistsugust rahastusskeemi, mille puhul ei pea ametiühingud käima ministri juures, et palgatõusu läbi rääkida, vaid tööandjatega sõlmitakse kollektiivleping. Leppe puhul on üks fookus olnud ka valvetööd tegevatel inimestel, kes töötavad näiteks nädalavahetusel ja öösel. Seega on valvetasude koefitsent üks oluline aspekt, mis kollektiivleppes sõnastatud on ja mida teistes sektorites ei ole.

Kollektiivlepe protsessi kirjeldamist alustas Rehema sellest, et tööandjate ja töötajate vahel ei ole klassikalist konflikti – pigem on meeleolu koostöine ning arutatakse, kuidas võiks raha jaguneda. Eesti Arstide Liidus räägitakse läbi, milline on olukord majanduses ja milline valdkonnas, misjärel tekivad konkreetsed ettepanekud, mida arutatakse teiste liitudega, et leida nõudmiste vahel proportsionaalsed kompromissid enne, kui asutakse tööandjatega

arutama. Tavaline proportsioon on olnud järgmine: õdede palk on 60% arstide palgast ning hooldajate palk 60% õdede palgast. Rehemaal sõnul on need eesmärgid saavutatud.

Rehemaal kollektiivlepe sõlmimisel puudusi ei näe. Kuna majanduslik olukord on dünaamiline, ei ole Eesti Arstide Liit pidanud vajalikuks pikema perspektiiviga kollektiivlepeid sõlmida.

Ligi 30 aasta kohta, mil on läbirääkimisi peetud, toob Rehemaal välja, et protsess ei ole muutunud. Peaaegu kõigil kordadel (välja arvatud ühel) on kollektiivleping allkirjastatud riikliku lepitaja abiga, mis iseloomustab Rehemaal sõnul seda, et riiklik lepitaja rõhutab kollektiivlepe sõlmimise vajalikkust. Peamise sündmusena, mil 1996. aastast hakati kollektiivlepinguid sõlmima, toob Rehemaal välja Eesti Arstide Liidu tegevuse taastamise 1988. aastal.

Ka Rehemaal kinnitas, et teiste valdkondadega tehakse koostööd nii palju, et vahel on streikidega ühinetud solidaarsusest. Riikidest mainis Rehemaal Soomet, kellel on paarikümne leheküljeline kollektiivlepe, millest Arstide Liit on püüdnud eeskujul võtta (näiteks töötervishoiu teemad).

Sarnaselt Reemo Voltriga ütles Rehemaal, et uus põlvkond ei soovi samadel tingimustel töötada nagu vanem põlvkond. Sel põhjusel on oluline, et kollektiivlepe hõlmaks muidki võimalusi (näiteks täiendkoolitused, lisapuhkus). Seaduse järgi kohustuvad kollektiivleppes olevaid laiendamata tingimusi täitma ainult leppega liitunud organisatsioonid, kuid kogemus näitab, et enamasti laienevad need tingimused ka teistele. Kokkuvõtvalt on kollektiivlepe eesmärk reguleerida laiemalt töösuhteid, mitte ainult palgalepet.

Streik on olnud viimane vahend, kuidas tekkinud olukorrale tõsidust lisada. Tervishoiuvaldkonnas on streik olnud päevakorras kolmel korral – 2007., 2012. ja 2016.. 2007. aastal oli streik välja kuulutatud, kuid jäi leppe sõlmimise tulemusel ära. 2012. aastal toimus streik seetõttu, et eelnevatel aastatel lahkus valdkonnast väga palju arste ja palgad ei olnud neli aastat tõusnud. Streigi ajal jäid ära ambulatoorsed ravid, kuid lastega seotud ravi, onkoloogia, erakorralise meditsiini osakond ning kiirabi toimisid täies mahus ehk väga raskes seisundis olevad inimesed said abi. Tervishoiusektori streigi eel on alati moraalne dilemma, kuid kuna 2012. aastal oli suurem mure kogu valdkonna tuleviku ees, võeti streikimine ette.

Palk tõusis sel aastal küll väga vähe, kuid kogu valdkonna rahastamismure sai laialdasemalt kajastust, mis oli peamine eesmärk, et seda mõistetakse. 2012. aasta streigi puhul sõnas Rehema, et meedia mõjutas arste suure rünnakuga, püüdes näidata, kui hästi nad tegelikult elavad ning et nende palk ei ole nii madal. 2016. aastal korraldasid arstid aktsiooni „Padjaga tööle”, mis sai alguse sellest, et üks meediaväljaanne oli kirjeldanud riigikogu liikme tööd kui üht raskeimat, kus toimuvad ka ööistungid. Seejärel tekkis tervishoiuvaldkonnas spontaanne aktsioon, selgitamaks, et on veel valdkondi, kus on vajalik öösiti olulisi otsuseid teha. 2016. aastal sattus aktsioon samale ajale, mil toimusid järgmise kollektiivleppe sõlmimise arutelud ning selle raames kingiti ka toonasele ministrile, kelleks oli Jevgeni Ossinovski, padi. 2017. aasta alguses toimunud kollektiivleppe läbirääkimiste survele tehti põhimõtteline muudatus tervishoiu rahastamises – nimelt hakati Tervisekassale riigieelarvest maksma mittetöötavatele pensionäride eest.

## **Lisa 7. Peep Petersoni intervjuu (04.12.2025) kokkuvõte**

Intervjueeritava Peep Petersoni sõnul on ligi 30 aasta jooksul, mil on kollektiivleppeid sõlmitud, nende sõlmimise määr langenud, kuigi teadlikkus sellest töövormist on ilmselt tõusnud. Need, kes on kollektiivleppe sõlmimisest osa saanud, on suure tõenäosusega selle poolt. See-eest poliitilistes ringkondades ollakse kollektiivleppe sõlmimisega pigem ettevaatlikud – Peterson viitas eelmise rahandusministri Mart Vörklaeva väljaöeldule, kus riik tegeles valdkondades kärpekohtade otsimisega, kuid ühes valdkonnas eelarve hoopis suurenes.

Kollektiivleppe sõlmimise puhul arvas Peterson, et sel juhul oleks palkade tõstmise teema poliitiliselt maas. Praegu on poliitikud leppe sõlmimise vastu, sest see võtaks ära ühe otsustusvõimaluse. Tihti oodatakse hetke, mil erakond saab võimule tulles palkasid tõsta, et sellega ühiskonna toetus pälvida.

Tervishoiu- ja haridusvaldkonna kollektiivlepingute sõlmimise protsessi võrreldes tõi Peterson välja rahastusmudeli erinevuse, tervishoiusektori regulaarsuse ning fakti, et otsust ei tee poliitikud. Terviseminister ei pea minema valitsusse, et palgatõusuks raha saada, samas kui teised ministrid peavad. Tervishoiusektori puhul ütles Peterson sedagi, et osapooled on käinud koos mitmeid aastaid ning teatakse üksteise argumente ja käitumist, mis annab stabiilsuse. Haridussektor on rohkem poliitilise protsessi sees, mistõttu on keerulisem oma eesmäärke täita.

Ühe ettepanekuna rõhutas Peterson, et kui tihti hinnatakse, mida lisarahastus valdkonnale toob, siis võiks teha ka vastupidise analüüsi – milline on mõjuanalüüs, kui raha juurde ei tule või see väheneb.

Siseturvalisuse valdkonna kohta ütles Peterson, et siiani on jäänud segaseks, kes võiks kollektiivleppetele alla kirjutada, sest ameti juhul ei ole õigust eelarvekohustusi võtta. Samas ei ole ministergi töandja ning temagi ei saa lepet allkirjastada. Teisalt, kui valdkonda on raha lisandunud, on leitud ka juriidiline võimalus lepet sõlmida. Kollektiivleppe sõlmimisest huvitumise kohta sõnas Peterson, et väga harva on olukordi, kus töandjad on leppe sõlmimisest huvitatud, kuid näiteks transpordisektoris (bussisektoris) tunnevad töandjad selle vastu endiselt huvi. Kokkuvõtvalt märkis Peterson, et kollektiivleppeid on vajalik

tutvustada – teistpidi on see ka vaatenurga küsimus, sest kui valdkondlikku ministrit survestatakse altpool, on ministril keerulisem kollektiivlepet mitte sõlmida, sest vastureaktsioonina võidakse streikima hakata.

Muuhulgas väitis Peterson, et streikide revolutsioonilisus on kadunud ning pigem on see igapäevane nähtus. Samas on streikide stressikogemus kahanenud, mis on positiivne, sest streikimise kogemus on paljudel, mis viitab läänestumisele. Seetõttu ei ole streikimine asi, mida ei julgeta olulisel hetkel ette võtta. Lisaks ütles Peterson, et kui ei osata siduda oma eesmärke ühiskondlike suunistega, on eesmärk vale, sest ühiskondlikku toetust on tarvis.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Karoliina Lorenz, (isikukood 49911252722) annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Eesti haridus- ja tervishoiusektori institutsionaalse raamistiku mõju kollektiivlepingute sõlmimise protsessile” (inglise keeles „The effect of institutional frameworks on the conclusion process of collective agreements in the Estonian healthcare and education sector”), mille juhendaja on Juhan Saharov,

- reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace’is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace’i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
- kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.