

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Rahvamajanduse instituut

Dissertatsioon *magister artium* kraadi taotlemiseks
majandusteaduses

Nr.....

Anne Lauringson

AMETIÜHINGUTE MÕJU TÖÖTASULE EESTI AVALIKUS SEKTORIS

Juhendajad: dots. Kaia Philips ja prof. Raul Eamets

Tartu 2006

Kaitsmine toimub Tartu Ülikooli majandusteaduskonna nõukogu koosolekul 14. juunil
2006. aastal kell 09.00 Narva mnt. 4 auditooriumis B201

Ametlikud oponendid:

Harri Taliga, Eesti Ametiühingute Keskliidu
esimees

Epp Kallaste, TÜ doktorant

Majandusteaduskonna nõukogu sekretär: dots. Kaia Philips, PhD (majandus)

SISUKORD

Sissejuhatus	3
1. Ametiühingute mõju avalikus sektoris: teoreetilised alused	7
1.1. Ametiühingute mõju tööturule	7
1.1.1. Olulisemad ametiühingute mudelid	7
1.1.2. Läbirääkimisprotsess ametiühingute mudelites	13
1.2. Ametiühingud avalikus sektoris	17
1.2.1. Avaliku sektori eripärad	17
1.2.2. Läbirääkimismudelite laiendused avalikku sektorisse	20
1.3. Ametiühingute mõju hindamine avalikus sektoris	22
1.3.1. Palgaerinevuse hindamine	24
1.3.2. Läbirääkimisjõu ja selle tegurite hindamine avalikus sektoris	26
2. Ametiühingute mõju Eesti avalikus sektoris	33
2.1. Töösuhted Eesti avalikus sektoris	34
2.2. Läbirääkimisprotsessi analüüsi andmed ja metoodika	38
2.3. Läbirääkimisprotsess avaliku sektori erinevates harudes	43
2.3.1. Tervishoiuala palgaläbirääkimised	45
2.3.2. Hariduse ja kultuuri valdkonna palgaläbirääkimised	53
2.3.3. Läbirääkimised palkade üle avalikus teenistuses	61
2.3.4. Läbirääkimiste tulemuslikkus harudes alternatiivsel meetodil	66
2.4. Läbirääkimisjõu tegurid Eesti avalikus sektoris	71
Kokkuvõte	77
Viidatud allikad	81
Lisad	91
Lisa 1. Küsimused läbirääkimiste osapooltele läbirääkimiste taustaks	91
Lisa 2. TALO taotlused 2002. aasta palga alammäärade kohta	96
Lisa 3. Riigiteenistujate palga alammäärade tõusud 2001-2006	98
Summary	99

SISSEJUHATUS

Magistritöö uurimisprobleemiks on ametiühingute tegevuse mõju Eesti avaliku sektori töötajate töötasule. Probleem on oluline, kuivõrd Eesti on hiljuti liitunud Euroopa Liiduga, kus ametiühingutel on väga suur roll ning seega ka suur mõju majandusele. See viitab aga sellele, et ametiühingud võivad ka Eestis hakata omandama suuremat mõju majandusele. Sellest annavad tunnistust ka ametiühingute rohked aktsioonid viimaste aastate jooksul ja seda eriti avalikus sektoris. Aastal 2003 toimus üleriigiline haridustöötajate streik, riigiteenistujad on korraldanud viimastel aastatel mitmeid pikette oma õiguste kaitseks ja nõudmiste toetamiseks, samuti on nad kirjutanud mitmeid protestikirju erinevatele instantsidele. Tervishoius on Eesti Õdede Liit liitunud kuut ametiühingute liitu ühendava streigipaktiga, mis võimaldab korraldada laiaulatuslikke streike.

Eesti puhul on ametiühingute mõju uurimisel väga oluline vaadelda lähemalt avalikku sektorit, sest just avalik sektor on suurema ametiühinguliikmete määraga ning samuti on ametiühingutesse kuuluvatest töötajatest suurem osakaal avaliku sektori töötajatel. Lisaks on Eesti avalikul sektoril väga suur osakaal hõives (üle veerandi hõivatutest on avalikus sektoris). Avaliku sektori eraldi vaatamine erasektorist on oluline seetõttu, et nendes sektorites on erinevad läbirääkimistingimused ning töötingimusi (sealhulgas töötasu) mõjutavad erinevad tegurid. Samuti avaldab ametiühingu mõju avalikus sektoris tervele riigi majandusele teistsugust mõju kui ametiühingute mõju erasektoris (kõige suuremaks erinevuseks siinjuures on see, et kui ametiühingu palgalisa erasektoris tuleb ettevõtte kasumi arvelt, siis avalikus sektoris riigieelarvest, mille tõttu on avaliku sektori ametiühingute mõju palju laiahaardelisem). Eesti puhul on avaliku sektori ametiühingute tegevuse uurimine aktuaalne ka seetõttu, et viimasel ajal on avaliku arutluse all olnud avaliku sektori töötajate streigiõiguse küsimus (streigiõigust peetakse aga väga oluliseks teguriks ametiühingute mõju avaldumiseks). Samuti on meedia vahendusel suure avalikkuse tähelepanu alla sattunud pääste- ja politseiametnike,

õpetajate ja tervishoiutöötajate ebapiisavad palgatingimused ning sellega seonduv tööjõu puudus ja väljavool Eestist.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kuidas ametiühingud mõjutavad töötasu Eesti avalikus sektoris. Eesti avalik sektor on käesolevas töös piiritletud riigieelarvest kas otseselt või kaudselt finantseeritavate asutustega ehk siis kasutatakse avaliku sektori defineerimisel rahastamisel põhinevat lähenemist. Töötasu vaadeldakse seetõttu, et selle üle peavadki ametiühingud läbirääkimisi, eesmärgiga seda mõjutada. Töös keskendutakse töötasule, sest selle üle peetakse kõige rohkem läbirääkimisi (võrreldes teiste töötingimustega) ning selle kohta on kõige rohkem teoreetilist kirjandust, samuti on töötasu empiiriliselt kõige paremini hinnatav (see on paremini mõõdetav kui teised töötingimused). Avaliku sektori ametiühingute mõju hindamisel keskendutakse eraldi kolme suurema valdkonna ametiühingutele – tervishoiu-, haridus- ja kultuuritöötajate ning avaliku teenistuse ametiühingutele. Need kolm valdkonda katavadki kokku enamuse avalikust sektorist.

Magistritöö uurimisülesanded selle eesmärgi täitmiseks on järgmised:

- anda ülevaade teoreetilisest mudelist, kuidas ametiühingute tegevus võib mõjutada töötasu ning mille poolest erinevad teoreetilised mudelid avaliku sektori kohta erasektori omadest;
- anda ülevaade, milliseid meetodeid kasutades saab ametiühingute mõju töötasule hinnata ning milliseid tulemusi selle mõju hindamisel seni avaliku sektori kohta on saadud teiste riikide empiirilistes uuringutes;
- analüüsida töösuhteid Eesti avalikus sektoris;
- hinnata ametiühingute mõju Eesti avaliku sektori töötasude kujunemisel;
- analüüsida, millised tegurid mõjutavad Eesti avaliku sektori ametiühingute läbirääkimisjõudu läbirääkimistel töötasude üle.

Olulisemate allikatena teooriast ülevaate andmisel kasutatakse Alison L. Boothi raamatut “The Economics of the Trade Union” (1995), Bruce E. Kaufmani artiklit „Models of Union Wage Determination: What Have We Learned Since Dunlop and Ross?” (2002), Henry S. Farberi “The Analysis of Union Behavior”, H. Gregg Lewise “Union Relative Wage Effects” ja Ronald G. Ehrenbergi ning Joshua L. Schwarz

“Public-Sector Labor Markets” artikleid kogumikust Handbook of Labour Economics (1986). Töös antakse ülevaade ka seni teistes riikides tehtud empiiriliste uuringute tulemustest avaliku sektori kohta. Ametiühingute mõju kohta avalikus sektoris on tehtud palju empiirilisi uurimusi, kuid nende maht jääb siiski alla erasektori kohta tehtud uurimustele. Küllaltki palju on seejuures tehtud uuringuid hindamaks ametiühingute mõjul tekkinud palgaerinevuse suurust avalikus sektoris, palju vähem on püütud hinnata ametiühingute läbirääkimisjõudu. Viimase asjaolu põhjuseks on nii see, et läbirääkimisjõud pole otseselt kvantitatiivselt mõõdetav, kui ka sellest tulenev hea metoodika puudumine läbirääkimisjõu hindamiseks.

Eestis ametiühingute mõju uurimisel on Epp Kallaste (2004) hinnanud ametiühingute palgaerinevust sini- ja valgekraede puhul indiviiditasandil 1999. aasta Eesti Tööjõu-uuringu andmetel. Tema uuringu tulemustel valgekraede puhul ametiühingute mõju oluliseks ei osutunud. Kusjuures valgekraedest ametiühingu liikmed on suures osas avaliku sektori töötajad. Olulisemaks põhjuseks sellisele tulemusele võis olla see, et avalikus sektoris on olulisemal kohal pigem harutasandi lepingud, mis tihti laienevad ka kas siis formaalselt või mitteformaalselt töötajatele, kes ei ole ametiühingu liikmed. Teiseks on tõenäoliselt praeguseks, võrreldes 1999. aastaga, olukord avalikus sektoris muutunud, sest sõlmitud on mitmeid uusi ja suurema kaetusega lepinguid ning ametiühingud ise on ka rohkem oma aktsioonidega enda mõjujõudu näitama hakanud.

Sellest kõigest tulenevalt kasutatakse käesolevas töös ametiühingute mõju uurimisel juhtumiuuringu metoodikat, analüüsides Eesti avaliku sektori harutasandi läbirääkimisprotsesse aastatel 2001-2005. Seejuures toetutakse eelkõige harutasandi läbirääkimiste ametlikele protokollidele. Ametiühingute mõju hindamisel asutuse- või indiviiditasandil ei oleks Eesti avalikus sektoris mõtet, sest asutusetasandi lepinguid on siin suhteliselt vähe ning tulenevalt avaliku sektori palgakorraldusest ning harutasandi lepingute olemasolu tõttu on ka ametiühingusse mitte kuuluvad töötajad potentsiaalselt ametiühingute tegevusest mõjutatud. Eelkõige vaadatakse töös ametiühingute mõju kui läbirääkimisjõudu. Ametiühingute läbirääkimisjõule hinnangu andmisel kasutatakse autori poolt väljatöötatud metoodikat, kus võetakse aluseks, kui suures osas suhteliselt vastaspool oma nõudmistes järele annab. Samuti analüüsitakse kokkulepitud palga alammäärade suhtelist dünaamikat harude ja ametialade vahel. Lisaks uuritakse, kas

sõlmitud kokkulepped ka tegelikult palgataset tööturul on mõjutanud ning millest tulenevalt on ametiühingute läbirääkimisjõud erinevates harudes erinev. Periood 2001-2005 on valitud analüüsiks eelkõige seetõttu, et eeldatavalt oli selleks ajaks ametiühingute positsioon Eestis juba välja kujunenud (liikmelisus mõnevõrra stabiliseerunud) ning samuti olid välja kujunenud erinevate ametikohtade palkade suhted harude siseselt. Lisaks olid andmed selle perioodi kohta kättesaadavamad.

Käesolev magistritöö koosneb kahest suuremast osast. Esimene neist on teoreetilise suunitlusega, kus antakse ülevaade ametiühingute mudelitest ja ametiühingute mõju hindamise võimalusest töötasule, rõhuasetusega avalikul sektoril. Nii teoreetiliste kui empiiriliste mudelite puhul vaadeldakse lähemalt, milline roll on ametiühingute läbirääkimisjõul, kuidas seda mudelitesse sisse on toodud. Töö teises osas arendatakse metoodika ametiühingute läbirääkimisjõu hindamiseks ning kasutatakse seda Eesti avaliku sektori kolme haru ametiühingute analüüsil.

Töö autor on tänulik läbirääkimisprotokollide ja muu läbirääkimistega seonduva dokumentatsiooni kättesaadavaks tegemise ja toimunud läbirääkimiste kohta informatsiooni andmise eest Kalle Liivamäele (Riigi- ja Omavalitsustöötajate Ametiühingute Liit), Kaja Toomsalule (Eesti Ametiühingute Keskliit), Ago Tuulingule (Eesti Kultuuritöötajate Ametiühingute Liit), Reet Roosimaale (Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon), Siim Markusele (Eesti Haiglate Liit), Iivi Luigele (Eesti Keskastme Tervishoiutöötajate Kutseliit), Piret Kruuserile (Eesti Tervishoiutöötajate Ametiühingute Liit) ja Ester Pruudenile (Eesti Õdede Liit). Kommentaaride ja soovitude eest tänab autor Kaia Philipsit, Raul Eametsa, Jaan Massot, Andres Vörku ja Epp Kallastet.

1. AMETIÜHINGUTE MÕJU AVALIKUS SEKTORIS: TEOREETILISED ALUSED

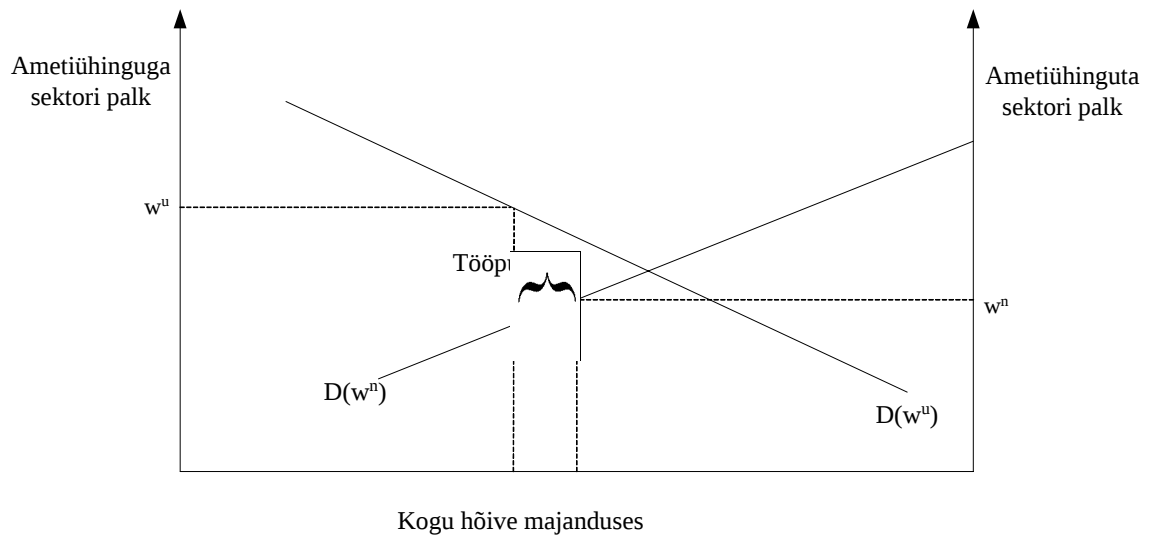
Kuivõrd praktikas on ametiühingute ja tööandjate vaheliste läbirääkimiste teemadeks eelkõige palga ja hõive küsimused, püüavadki teoreetilised mudelid erinevatest vaatepunktidest lähtuvalt seletada, kuidas ning millisel määral ametiühingud palka ja hõivet mõjutavad. Peale palga räägitakse praktikas läbi ka muude töötingimuste, näiteks lisatasude, puhkuse, tööpäeva pikkuse, sotsiaalsete tagatiste osas. Põhimõtteliselt on need ülejäänud töötingimused teoreetilistes mudelites samuti hoomatud palgana (kuivõrd mõjutavad samuti tööjõukulusid).

1.1. Ametiühingute mõju tööturule

1.1.1. Olulisemad ametiühingute mudelid

Käsitledes ametiühingute mõju avaldumist läbi üldise tasakaalu tööturul, saab ametiühinguid vaadelda läbi kahesektorilise tööturu mudeli, kus tööturg on jagatud ametiühinguga sektoriks ja ametiühinguta sektoriks. Selle mudeli puhul seisavad ametiühingud palga, mitte hõive eest ning tulemuseks on ametiühingusektoris turupalgast kõrgem palk ja madalam hõive. Mudelit on kujutatud joonisel 1.1, kus vasakul on ametiühinguga sektor, paremalt vasakule lugedes ametiühinguta sektor; w^u on ametiühinguga sektori palk, w^n ametiühinguta sektori palk, $D(w^u)$ tööjõu nõudluskõver ametiühinguga sektoris, $D(w^n)$ tööjõu nõudluskõver ametiühinguta sektoris; tööpuudus tekib ametiühingu tegevuse tulemusena. Ametiühinguta sektorile mõjuvad aga vastassuunalised efektid – tööjõupakkumine mitteametiühingu sektoris suureneb, mille tõttu avaldub palku vähendav mõju (ülekandeefekt, *spillover effect*). Samas võib avalduda ka palkasid tõstev mõju, kuivõrd tööandja võib tõsta palku, et vältida ametiühingu tekkimist oma ettevõttes (ähvarduse mõju, *threat effect*) ning

teiseks ei pruugi töötuks jäänud töötajad vastu võtta madalamalt tasustatavaid ametiühinguta sektori töökohti, lootes saada tööd ametiühinguga sektoris (oote-tööpuuduse mõju, *wait-unemployment effect*). (Ehrenberg, Smith 1994: 475-483)



Joonis 1.1. Kahesektorilise tööturu mudel (Oswald 1986: 182, Booth 1995: 62)

Ametiühingu käitumist kirjeldavates mudelites (mikrotasandilt lähtudes) peab üldise arvamuse kohaselt vaatama kolme osapoolt – ettevõtet, ametiühingu liikmeid ja ametiühingu juhtkonda. Eeldatakse, et nii ametiühingu juhtkonnal kui ametiühingu liikmetel on määratletud sihifunktsioon, mida nad maksimeerivad, ettevõtte maksimeerib aga oma kasumit. Eelkõige kirjeldatakse ametiühingu käitumise mudelitega seda, kuidas määratakse ettevõttes hõive ja palk. (Farber 1986: 1040-1041) Et ametiühingud üldse mõju avaldada saaksid, peab esiteks eksisteerima kasum, mille arvelt ametiühing saaks oma eesmärgi realiseerida ning teiseks peab ametiühingul olema mingigi läbirääkimisjõud, et ettevõtte seda kasumit ametiühinguga oleks nõus jagama (Booth 1995: 53).

Esimesed formaalsed ametiühingute käitumist kirjeldavad mudelid loodi 1940-ndatel aastatel (kuigi üldisemalt sellel teemal kirjutati juba varem), kui Dunlop (1944) lõi mudeli, kus ametiühing kui majandusüksus eelkõige maksimeerib palka arvestades ettevõtte tööjõu nõudluse kõverat ning Ross (1948) vastupidiselt vaatas mudelit, mille kohaselt ametiühing on hoopis poliitiline institutsioon, mille palga nõudmine on mõjutatud pigem võrdsuse ja õigluse kui hõive küsimustest. Järgneva aja jooksul väljatöötatud mudelid on toetunud eeskätt Dunlopi eeskujule, kuid mingil määral on

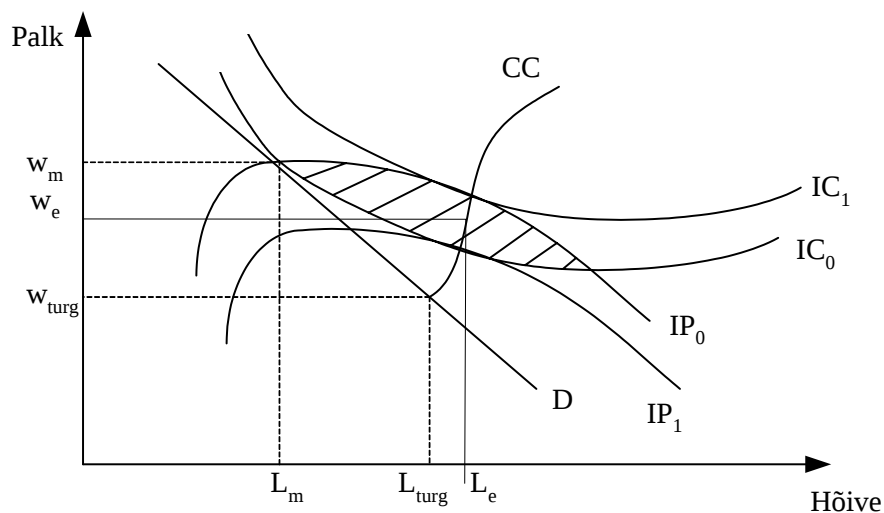
tehtud uurimusi ka Rossile toetudes. (Kaufman 2002: 110-132) Hiljem on nende seisukohad kokkuvõetud nii, et Dunlopil oli õigus selles, et ametiühinguid on kasulik vaadelda maksimeerivatena hästi määratletud kasulikkusfunktsiooni, kuid ametiühingu sisemine struktuur ja poliitilised funktsioonid, mida Ross rõhutas, on olulised kasulikkusfunktsiooni määravad tegurid (Farber 1986: 1041).

1980-ndatel lisandus ametiühingute käitumise kirjeldamisele uus käsitlus, nimelt hakati läbirääkimisi vaatlama läbi mänguteoreetiliste läbirääkimiste mudelite (eelkõige läbi võistlusliku mänguteooria, *non-cooperative game theory*). See võimaldas mudelitesse kaasata ka selliseid tegureid nagu läbirääkimisjõud, läbirääkimisprotsess ja streikide esinemine. (Kaufman 2002: 110-132) Võistlusliku mänguteooria ja järjestikuse strateegilise lähenemise läbirääkimistele tõid ametiühingute mudelitesse eelkõige Ariel Rubinstein, Ken Binmore ja Asher Wolinsky (Rubinstein 1982; Rubinstein, Wolinsky 1985; Binmore, Rubinstein, Wolinsky 1986).

Tänapäeval on olulisemateks teoreetilisteks ametiühingutealasteks mudeliteks monopoolse ametiühingu mudel (*monopoly union model*), õigus juhtida mudel (*right-to-manage model*) ja efektiivse läbirääkimise mudel (*efficient bargaining model*). Nende mudelite võimalikke lahendeid (palga-hõive kombinatsioone) on kujutatud joonisel 1.2. Tähistega IP on märgitud ettevõtte samakasumikõverad (mida allpool joonisel, seda suurem kasumi tase) ning tähistega IC ametiühingu samakasulikkuskõverad (mida kõrgemal, seda suurem kasulikkus). D tähistab tööjõu nõudluskõverat, palgatase w_{turg} tähistab turupalka (tihti eeldatakse täiskonkurentsi) ehk olukorda, kus ametiühingut ei ole ja L_{turg} tähistab sellele vastavat hõivetaset.

Monopoolse ametiühingu mudel väidab, et ametiühingud maksimeerivad oma kasulikkusfunktsiooni ja panevad paika palga w_m , misjärel ettevõtte valib hõive määra L_m (Oswald 1985: 166-169). Monopoolse ametiühingu mudel on lihtne staatiline üheperioodiline mudel, kus ametiühingul on maksimeerimiseks hästi määratletud sihifunktsioon ning piiranguks ettevõtte tööjõu nõudluskõver (Kaufman 2002: 119). Tuues mudelisse sisse läbirääkimisjõu, on ametiühingul kogu läbirääkimisjõud palga määramisel, ettevõttel aga läbirääkimisjõud puudub. Monopoolse mudeli lahend ei ole Pareto-optimaalne, sest mõlemad pooled saaks oma kasulikkust parandada ilma, et teise

kasulikkus väheneks (Booth 1995: 128). Joonisel 1.2 on need lahendid tähistatud viirutatud alaga, kus vähemalt ühe poole kasulikkus on suurem.



Joonis 1.2. Monopoolse ametiühingu, õigus juhtida ning efektiivse läbirääkimise mudelid (Kaufman 2002: 120, Oswald 1985: 169, Booth 1995: 128).

Õigus juhtida mudelis räägivad ametiühing ja ettevõtte läbi palga osas ja pärast palga kokkulepet määrab ettevõtte hõive. Seega on monopoolse ametiühingu mudel üheks õigus juhtida mudeli alaliigiks, kus ettevõtte läbirääkimisjõud on null ning täiskonkurentsi lahendi puhul (turupalk) on null ametiühingu läbirääkimisjõud (Booth 1995: 128). Õigus juhtida mudeli lahendid asuvadki tööjõu nõudluskõveral monopoolse ametiühingu lahendist täiskonkurentsi lahendini. Viimase puhul on tulemus Pareto-optimaalne, ülejäänud lahendite korral mitte (samal põhjusel nagu monopoolse ametiühingu lahendki).

Efektiivse läbirääkimise mudelis räägivad ametiühing ja ettevõtte läbi nii palga kui hõive osas ning vastupidiselt monopoolsele ja õigus juhtida mudelile on tulemused Pareto-optimaalsed (McDonald, Solow 1981: 896-901). Efektiivse mudeli lahendid (mida on lõpmatu arv, joonisel toodud üks võimalik kombinatsioon w_e ja L_e) asuvad ettevõtte samakasumikõverate ja ametiühingu samakasulikkuskõverate kokkupuutepunktides, moodustades kokkuleppekõvera (*contract curve*, joonisel 1.2 tähistatud CC) (Oswald 1985: 169).

Traditsioonilised kollektiivsete läbirääkimiste mudelid (monopoolse ametiühingu mudel ja õigus juhtida mudel) piiravad läbirääkimiste tulemusi tööandja tööjõu nõudluse kõveraga, kuid efektiivse läbirääkimise teooria kohaselt saavad kokkulepitud palga-hõive kombinatsioonid asetseda kokkuleppe kõveral, mis asub tööjõu nõudluse kõverast ka väljaspool. Eelkõige eristavad kokkuleppekõvera ja nõudluskõvera mudeleid töötajatele hõive tagamise tingimused. Kokkuleppekõvera mudeli puhul on neid tingimusi vaja, et hoida hõivet suuremana kui tööandjal vaja, sest töötasu on suurem kui tööjõu piirprodukt. Nõudluskõvera mudeli puhul peavad erinevused piirangutes olema vastavuses erinevustega töötasus või hõives ja seega need piirangud ei suru kokkuleppe punkte nõudluskõverast välja. (Eberts, Stone 1986: 66-68)

Kui efektiivse läbirääkimise mudelisse läbirääkimiste aspekti (mänguteooriat) mitte sisse tuua (nimetatakse ka efektiivse kokkuleppe mudeliks, *efficient contract model*), siis ei seleta see, milline palga-hõive kombinatsioon kokkuleppe kõveral valitakse, sest kõik on Pareto-optimaalsed lahendid. Läbirääkimiste sissetoomisel määrab aga poolte läbirääkimisjõud selle, milline konkreetne palga-hõive kombinatsioon valitakse. (Kaufman 2002: 133)

Lisaks eelpool vaadeldud mudelitele on üheks sagedamini väljatoodud mudeliks mediaan-hääletaja mudel (*median voter model*), kus lõpptulemuse määrab mediaan-hääletaja (Booth 1995: 108-113). Ametiühing pakub avalikku hüvist ning vastavalt erinevatele ametiühingu teenuste nõudmistele rahuldab ametiühing mediaan-hääletaja nõudmise. Heterogeenseid eelistusi ametiühingu sihifunktsioonis võtab arvesse ka sees- ja väljasolijate mudel (*insider-outsider model*), kus seesolijad (hõivatud töötajad) on mõningal määral kaitstud väljasolijate konkurentsi eest ja analoogselt on neil ka suurem mõju ametiühingu läbirääkimispoliitikale. Kolmanda heterogeensust arvestava mudelina võib veel nimetada ametiühingute omandiõiguste mudelit (*property rights model of unions*), milles on olulisel kohal liikmete omandiõiguse kehtestus ametiühingute poolt saadud rendile (osa ettevõtte kasumist, mille ametiühing on endale saanud) ja kulu sellise õiguse kehtestamiseks. (Kaufman 2002: 122-125)

Mediaan-hääletaja mudel erineb eespool vaadatud mudelitest (õigus juhtida mudel, efektiivsete läbirääkimiste mudel) mitmes suhtes. Eelmised mudelid eeldavad homogeenseid ametiühingu liikmeid, mediaan-hääletaja mudel aga toob sisse

heterogeensuse. Lisaks ei erista eelmised mudelid ametiühingu ja tema liikmete eesmäärke, eeldades nende samasust. See tähendab, et oodatava kasulikkusfunktsiooni maksimeerimisest järeldub, et kõik liikmed on identsed ja seega individuaalsete töötajate eelistused esindavad ametiühingu omi. Mediaan-hääletaja mudel aga sätestab, et ametiühingu eesmärgid võivad erineda individuaalsete töötajate omadest. (Ahmed, Miller 1999: 3-4) Samuti saab mediaan-hääletaja mudelis käsitleda ametiühingu liikmelisust endogeensena, kus ametiühingusse astuda soovijate arv on seda suurem, mida suurema palgatõusu ametiühing saavutab (Booth 1984 täiendusena, mediaan-hääletaja mudel endogeense liikmelisusega, *median voter model with endogeneous membership*).

Vaatamata erinevustele, ei ole need mudelid üksteist välistavad. Näiteks A. L. Booth ja M. Chatterji (1995) arendavad mudeli, mis ühendab efektiivse läbirääkimise mudeli ja mediaan-hääletaja mudeli, milles ametiühingu palgad ja liikmelisus määratakse ära simultaanselt. A. L. Booth (1995) koostab mudeli, mis ühendab monopoolse mudeli mediaan-hääletaja mudeliga, eeldades, et ametiühing paneb paika palga, maksimeerides mediaan-hääletaja oodatavat kasulikkust. Espinosa ja Rhee (1989) ühendavad monopoolse mudeli ja efektiivse läbirääkimise mudeli, mis eraldi võttes ei suuda hõlmata palgaläbirääkimiste dünaamilisi aspekte, kuid tuues sisse läbirääkimisprotsessi korduva iseloomu, leiavad nad, et neid kahte mudelit saab käsitleda kui erinevaid juhtumeid teatud diskonteerimismääraga.

A. Manning (1987) seob järjestikuse läbirääkimise mudelis (*sequential bargaining model*) monopoolse ametiühingu mudeli, õigus-juhtida mudeli ning efektiivse läbirääkimise mudeli, milles tööandja ja ametiühing räägivad läbi eraldi palga ja hõive osas. Ta vaatlleb eraldi juhtu, kus kõigepealt räägitakse läbi hõive ja siis palk ning juhtu, kus kõigepealt räägitakse läbi palk ja alles seejärel hõive. Ta näitab, et esimese variandi puhul on kokkulepitud hõive tase alati sotsiaalselt efektiivne ehk tööjõu piirprodukt on võrdne palgaga, mida makstaks ilma läbirääkimisteta samal hõive tasemel. Kui aga räägitakse läbi kõigepealt palga osas, võivad lahenditeks olla monopoolse ametiühingu, õigus-juhtida mudeli, efektiivse läbirääkimise mudeli, „ebaefektiivse läbirääkimise mudeli“ (kokkulepe ei asu ei kokkuleppekõveral ega tööjõu nõudluse kõveral) lahendid. Tema järelduseks on, et mitte ametiühingu läbirääkimisjõud iseenesest ei tekita

ebaefektiivsust, vaid erinevus ametiühingu mõjus palga ja hõive üle läbi rääkides ning see, millises järjekorras läbirääkimine toimub.

Üldiste ametiühingute tööturumudelite kokkuvõtteks võib öelda, et pigem on nende järgi ametiühingute mõju ametiühingu liikmete palka tõstev ning hõivet vähendav (kuid võib esineda ka vastupidine olukord). See, millisel määral ametiühing mõju avaldab (oma eesmärgi saavutamiseks), sõltub ametiühingu läbirääkimisjõust.

1.1.2. Läbirääkimisprotsess ametiühingute mudelites

Läbirääkimisjõu ja läbirääkimisprotsessi sissetoomiseks eelmises alapunktis vaadeldud mudelitesse on kasutatud kahte peamist lähenemist – aksiomaatilist lähenemist (koostöö mänguteooria, *cooperative game theory*) ja mänguteoreetilist lähenemist (võistluslik mänguteooria) (Booth 1995: 123). Aksiomaatiline lähenemine põhineb Nashi töödel (1950, 1953) ning see on staatiline koostöömäng, keskendudes läbirääkimisprotsessi tulemusele. Mudel eeldab, et tulemus peab vastama teatud põhimõtetele ehk aksioomidele (näiteks sätestatud kolmanda osapoolte poolt, kes on kutsutud töötüli lahendamaks). Nashi mudelis on olulisemateks aksioomideks: 1) lahend peab olema Pareto-efektiivne, 2) lahendit ei mõjuta osapoolte kasulikkusfunktsioonide lineaarsed transformatsioonid või ühikud, milles kasulikkust on mõõdetud, 3) lahend peab olema sõltumatu ebaolulistest alternatiividest, 4) lahend on anonüümne, mis tähendab, et ei ole vahet, kumb osapool on esimene ja kumb teine. Nashi mudeli läbirääkimiste tulemus on järgneva maksimeerimisülesande lahend (*Nash bargain*):

$$(1.1) \quad \max_{v_1, v_2} Z = (v_1 - \bar{v}_1)(v_2 - \bar{v}_2),$$

$$v_i \geq \bar{v}_i, i = 1, 2$$

$$v_1 + v_2 \leq 1,$$

kus v_i – läbirääkija i saadav kasulikkus,

$\bar{v}_i$ – läbirääkija i saadav kasulikkus, kui kokkuleppele ei jõuta.

Nashi ainus võimalik lahend, mis vastab kõikidele aksioomidele, maksimeerib osapoolte lisanduvate kasulikkuste korrutise. Üldistatud Nashi läbirääkimiste lahendi

(*generalised Nash bargain*) puhul ei nõuta anonüümsuse aksioomi kehtimist ja maksimeerimisülesandeks on (Booth 1995: 123):

$$(1.2) \quad \max_{v_1, v_2} Z = (v_1 - \bar{v}_1)^{\beta_1} (v_2 - \bar{v}_2)^{\beta_2},$$

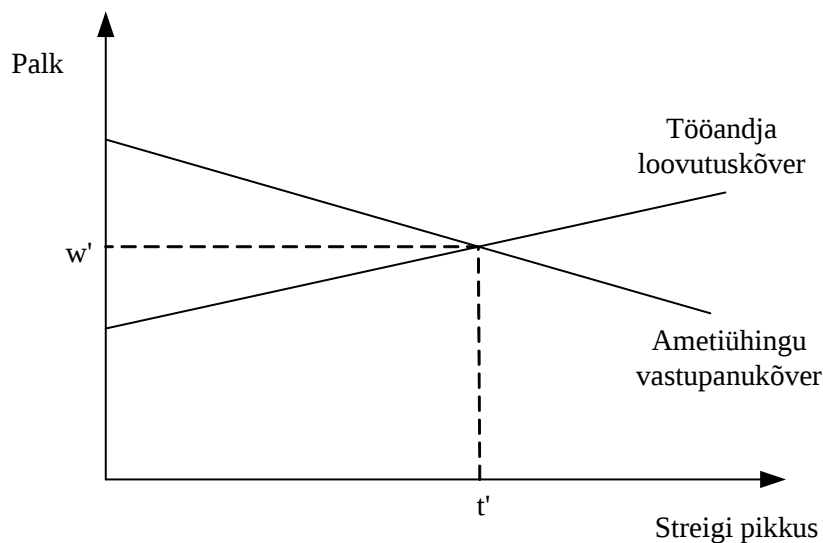
$$v_i \geq \bar{v}_i, i = 1, 2$$

$$v_1 + v_2 \leq 1,$$

$$\beta_1, \beta_2 \geq 0.$$

Nashi mudel (ja ka enamik teisi aksiomaatilisi mudeleid) on normatiivsed, mitte positivistlikud – nad kirjeldavad, kuidas lahend peaks välja nägema. Üheks oluliseks puuduseks aksiomaatiliste läbirääkimismudelite juures on see, et nad tavaliselt ei arvesta streigi võimalusega. On olemas mudeleid, kus lubatakse ka streigi võimalust, tuues sisse suhtelise läbirääkimisjõu, ähvardused, asümmeetrilise informatsiooni vms. (Farber 1986: 1055-1057) Üks tuntumaid (ja esimesi) selliseid mudeleid on Hicksi mudel (1932). Kui esimese mudelite grupi puhul oli palga määramist vaadatud kui läbirääkimiste tulemust, kus põhiliseks piiranguks olid kokkuleppele mitte jõudmise suuremad kulud, kuid tööjõu nõudluskõver ja mõju hõivele olid välja jäetud, siis teised mudelid ei võtnud alguses arvesse läbirääkimisprotsessi ja kokkuleppele mitte-jõudmise kulusid (Kaufman 2002: 131-132).

Hicksi mudelis (1932 viidatud Kaufman 2002: 131-132 vahendusel; 1963 Farber 1986: 1057-1058 ja Kennan 1986: 1091-1092 vahendusel) vaadatakse seost streigi pikkuse ja palgaläbirääkimiste vahel (vt. joonis 1.3). Tööandjal on tõusev loovutuskõver (*concession schedule*), sest kõrgema palga puhul on loovutuse kulu suurem ja pikem streik on samuti kulukam. Ametiühingul on langev vastupanukõver (*resistance curve*), sest madalama palga aktsepteerimise puhul on ohverdus suurem ning, et seda ära hoida, on ametiühing nõus pikemalt streikima. Seega on ametiühing valmis streikima hakkama, kui see on väiksemate kuludega madala palga aktsepteerimisest. Mudeli lahendiks on palga w' kokkuleppimine peale streiki pikkusega t' . Kui osapooled on teise positsioonist teadlikud, on võimalik, et lepitakse kokku palgatase w' ilma streikimata.



Joonis 1.3. Hicksi läbirääkimiste mudel (Bosworth *et al.* 1996: 350).

Laialdaselt viidatud on ka Ashenfelteri ja Johnsoni (1969) Hicksi mudeli edasiarendus, kus ametiühingu langev loovutuskõver näitab minimaalset palka (palgatõusu), millega oleks ametiühing nõus peale teatud pikkusega streiki. Tööandja maksimeerib kasumi diskonteeritud nüüdisväärtust, võttes arvesse ametiühingu loovutuskõverat. Seega määrab põhimõtteliselt optimaalse streigi pikkuse ära tööandja, võrdsustades streigi jätkumise piirkulu (marginaalne kaotatud kasum) streigi jätkumise piirkasuga (marginaalne langus palgakulude nüüdisväärtuses).

Nashi aksiomaatiline lähenemine ei avaldanud suurt mõju ametiühingute mudelitele esimesed kakskümmend aastat eelkõige seetõttu, et ei võtnud arvesse käitumuslikke aspekte ja läbirääkimisprotsessi ennast. Arengud võistluslikus mänguteoorias 1980-ndatel elavdasid huvi Nashi mudeli vastu, kuid siis juba uues vormis. (Kaufman 2002: 132) Rubinsteini (1982) võistlusliku läbirääkimismängu täiuslik tasakaal vastab teatud eelduste korral üldistatud Nashi läbirääkimiste lahendile. Nimelt kui on täielik informatsioon, pidev aeg ning kokkuleppimise edasilükkamiskulu näitab diskonteerimismäär, on alammängu täiuslikuks tasakaaluks üldise Nashi läbirääkimiste lahend, kusjuures kasulikkuste kaalud on funktsioonid ainult diskonteerimismäärast.

Rubinsteini lähenemise eeliseks on see, et ta arvestab konkreetseid läbirääkijate sihifunktsioone, määrab ära läbirääkijate ressursid ja läbirääkimiste struktuuri ning lubab mudelis läbirääkimistaktikaid nagu bluffimine ja streigiähvardused (Kaufman

2002: 132). Rubinsteini mudelis peavad esiteks osapooled vahelduma pakkumiste tegemisel ja enne kui järgmine pakkumine tehakse, peab eelmine olema kas vastu võetud või tagasi lükatud, läbirääkimiste horisont on lõpmatu (ükski eksogeenne tegur ei sunni mängijaid mängu lõpetama, kui on veel võimalik kasu suurendada) ning kokkuleppe edasilükkamisel ei ole kulusid.

Teatud eelduste korral vastavad Rubinsteini mudeli lahendid alapunktis 1.1.1 vaadatud mudelite lahenditele. Kui ettevõtte ja ametiühing räägivad läbi ainult palkade osas, siis on tulemuseks lahend järgnevale maksimeerimisülesandele (Kaufman 2002: 133):

$$(1.3) \quad \max_w \{U[W, L(W)] - U_d\}^\beta \{P[W, L(W)] - P_d\}^{1-\beta},$$

$$0 \leq \beta \leq 1,$$

kus U – ametiühingu kasulikkus kokkuleppe korral,

U_d – ametiühingu kasulikkus, kui kokkuleppele ei jõuta,

W – palk,

L – hõive,

$L(W)$ – nõudluskõver,

P – tööandja kasulikkus kokkuleppe korral,

P_d – tööandja kasulikkus, kui kokkuleppele ei jõuta,

β – ametiühingu läbirääkimisjõud.

Mänguteoreetilises mudelis saab parameetrit β tõlgendada läbirääkimisjõuna (üldistatud Nashi läbirääkimiste lahendi puhul oli probleemiks, et β ei omanud otsest majanduslikku tõlgendust). Kui $\beta = 1$, siis on kogu läbirääkimisjõud ametiühingul ning tulemuseks monopoolse ametiühingu mudel. Kui $\beta = 0$, on kogu läbirääkimisjõud ettevõttel ja tulemuseks on turupalk. Kokkuvõttes, kui β võib muutuda selles mudelis nullist üheni, on tegu õigus juhtida mudeliga. Kui mudelit arendada edasi, lubades osapooltel läbi rääkida lisaks palgale ka hõive osas, on tulemuseks efektiivse läbirääkimise mudel.

1.2. Ametiühingud avalikus sektoris

1.2.1. Avaliku sektori eripärad

Avaliku sektorina käsitletakse teoreetilises kirjanduses tavaliselt valdkondi, mis ei põhine erakapitalil (omanikuks riik, kohalikud omavalitsused, muud valitsustasandid) või mida finantseeritakse avalikest finantsallikatest. Avalikku sektorit tuleb vaadelda eraldi erasektorist, sest avaliku sektori tööandjate tegevuse eesmärgiks ei ole tavaliselt kasum ja seega ei sobi avaliku sektori uurimiseks tavalised mudelid, kus tööandja maksimeerib oma kasumit (Ehrenberg, Schwarz 1986: 1221). Kui erasektori tööandja maksimeerib oma kasumit, siis avaliku sektori tööandja arvatakse tegevat otsuseid vastavalt sellele, et saavutada sotsiaalselt optimaalseid tulemusi või alternatiivse lähenemise kohaselt poliitikute isiklike eesmärgid. Sotsiaalset heaolu maksimeerivatel avaliku sektori otsustajatel võib eesmärgiks olla kas efektiivsus või võrdsus. Efektiivsus võib eesmärgina tähendada seda, et poliitikud ja ametnikud valivad hõive- ja palgataseme selliselt, et minimeerida avaliku sektori toodangu kulusid või siis, et hõive määratakse nii, et see lahendaks ära tööturu ebatäiuslikkusega seonduvad probleemid. (Forni, Giordano, 2003: 2)

Samas ei ole tegelikkuses ka kasumitaotlusega ettevõtted täielikult kirjeldatavad ainult kasumit maksimeeriva käitumisega. Näiteks selle tõttu, et ettevõtte juhtkond, kes ettevõtet tegelikult juhib, võib omada veidi teistsuguseid eelistusi kui ettevõtte omanikud (Falch 2002: 1).

Kuigi tööandja eesmärgi erinevuse uurimisele läbirääkimisprotsessis on tunduvalt vähem tähelepanu pööratud kui ametiühingu eelistustele, võib tegelikkuses tööandja eesmärk läbirääkimiste tulemust tunduvalt rohkem mõjutada kui seda harilikult eeldatakse. Siiski on ka selles vallas mitmeid teoreetilisi mudeleid välja töötatud. Näiteks Haskel ja Szymanski (1993) vaatlevad palgaläbirääkimisi kasumit maksimeerivas ja heaolu maksimeerivas ettevõttes ning leiavad, et palgaerinevused tulenevad läbirääkimisjõust või turuvõimust toodanguturul. Holmlund (1997) teeb eelduse, et avalikus sektoris maksimeeritakse toodangu mahtu eelarvepiirangut arvesse võttes ning saab tulemuseks, et palk ametiühingu läbirääkimisjõu sama taseme korral on

avalikus sektoris kõrgem kui erasektoris, juhul kui erasektori tööandjal ei ole olulist turuvõimu.

Falch (2002) eeldab, et toodanguturg ei sõltu tööandja eesmärgi tüübist (kasumit, heaolu või toodangut maksimeeriv) ja saab tulemuseks, et peale tööandja eesmärgi mõjutab ametiühingu saavutatavat palgataset veel väga tugevasti toodangu nõudluskõvera funktsionaalne kuju – lineaarsema nõudlusfunktsiooni korral on palk kõrgem heaolu maksimeerivas ettevõttes kui kasumit maksimeerivas ettevõttes, vastasel korral aga madalam.

Forni ja Giordano (2003) teevad eelduse, et avalikus sektoris maksimeeritakse heaolu ning erasektoris kasumit ning saavad tulemuseks, et palga ja hõive vahel on avalikus sektoris nõrgem seos kui erasektoris ning seda tulenevalt kahest asjaolust. Esiteks on tööjõu nõudluse palgaelastsus iga hõive taseme juures avalikus sektoris madalam kui erasektoris, sest valitsus muretsseb töötuse taseme pärast. Teiseks on ametiühingutel võime sektorite vahel koostööd tehes suurendada avaliku sektori hõivet läbi erasektori palgataseme tõusu (koostööd tegeval ametiühingul on stiimul tõsta erasektori palgataset, vähendades seeläbi erasektori hõivet, sest ta teab, et valitsus reageerib madalamale hõive tasemele erasektoris, tõstes avaliku sektori hõivet). Palgaläbirääkimiste koordineerituse ulatus võib mõjutada aga seda, kui suures osas teevad koostööd erasektori ja avaliku sektori ametiühingud. Avaliku sektori hõive on madalam (ja erasektori oma suurem) konservatiivsema eelarvepoliitikaga valitsuse puhul.

Oluline osa avaliku sektori läbirääkimisprotsessis võib olla poliitilistel teguritel, kuivõrd sihifunktsioon, mille järgi tehakse otsuseid hõive ja palga kohta, kujutab endast tõenäoliselt keerulist vastasmõju majanduslike eesmärkide (näiteks kulude minimeerimine) ja poliitiliste eesmärkide (näiteks valijate häälte maksimeerimine) vahel. Lisaks on avaliku sektori töötajatel täita kaks rolli korraga – nad on siin nii töötajad kui hääletajad (mida võib võimendada ametiühingute poliitiline tegevus). Seega mõjutavad tööjõu nõudluskõverat lisaks majanduslikele eesmärkidele ametiühingu ja tööandja poliitilised eesmärgid ja tegevused. Ametiühingute poliitiline tegevus võib seeläbi suurendada nii avaliku sektori hõivet kui ka palgataset. (Valletta 1993: 546)

Freeman (1986: 42) peab poliitilist aspekti üheks olulisimaks erinevuseks avaliku ja erasektori vahel, kuivõrd see annab avaliku sektori ametiühingutele ühe täiendava kanali tööandjat mõjutada. Ka erasektori ametiühingud võivad poliitiliselt tööandjat mõjutada, kuid avaliku sektori ametiühingutel on selleks suuremad võimalused (põhjaliku ülevaate ametiühingute poliitilisest rollist annavad Streeck ja Hassel 2003). Asjaolu, et avaliku sektori töötajad saavad oma tööandjate poolt hääletada (oma tööandjat valida), tekitab omakorda töötajates motivatsiooni hääletada nende poliitikute poolt, kes kõige tõenäolisemalt tõstavad nende töötasu ja hõivet (O'Brien 1994: 325).

Ka seadused, mis käsitlevad kollektiivseid läbirääkimisi ning ametiühingute õigusi, on tihti veidi erinevad avalikus ja erasektoris. Näiteks võib puududa avaliku sektori mõnede harude töötajatel streigiõigus, mis pärsib oluliselt ametiühingute mõjujõudu. Lisaks streigiõigusele (ehk laiemalt võttes, kuidas toimub lepitusprotsess kui pooled ei jõua kokkuleppele – kas peab toimuma lepitusprotsess, enne kui tekib õigus streikida või on lepitajal õigus teha oma seisukoht pooltele kohustuslikuks jne) võib õiguskeskkonnast tuleneda ka avaliku sektori töötajatel üldse ametiühingu moodustamise õiguse puudumine. Sellisel juhul ei saagi seega mingit ametiühingu mõju olemas olla. Läbirääkimisõiguse puudumisel on samuti ametiühingute mõju veel oluliselt väiksem kui streigiõiguse puudumisel. Ka palga kujunemist puudutav seadusandlus on avalikus sektoris haruti erinev, mis mõjutab läbirääkimisprotsessi ja ametiühingute tegevust.

Õiguslik keskkond võib pakkuda ka erinevat kaitset avaliku ja erasektori ametiühingutele. Ichniowski, Freeman ja Lauer (1989) näitavad teoreetilise mudeliga, et ametiühingute läbirääkimist soodustavad seadused suurendavad palka nii ametiühingusse kuuluvatel kui mittekuuluvatel töötajatel, sest see suurendab ametiühingute tekkimise tõenäosust, mistõttu suureneb ähvarduse mõju tööandjale.

Avaliku sektori kollektiivseid läbirääkimisi kirjeldava mudeli ja erasektori läbirääkimiste mudeli vahel tekib erinevus näiteks sellest, et erasektori mudelid põhinevad eeldusel, et nii ametiühingul kui tööandjal on tasakaalulahendi määramisel ähvarduspunkt (*threat point*), mis aga ei pruugi esineda tööandja jaoks avalikus sektoris. Nimelt saab teoreetiliselt avalikus sektoris tööandja vajadusel tulusid suurendada (maksude tõstmise läbi) ja tal ei esine seega tegelikult nullkasumi tingimust. Tööandjal

ei ole otsest motivatsioonist ametiühinguga karmilt läbi rääkida ja seega võivad palgad olla kõrgemad kui nad muidu ilma paindliku piiranguta oleksid. (Hosken, Margolis 1996: 4)

Avaliku sektori omapäraks on ka see, et seal mõjutavad palgad veelgi otsesemalt riigi eelarvet ja seega elanike maksukoormust. Lisaks mõjutavad avaliku sektori palgad suhtelist avaliku ja erasektori vahelist töökohtade populaarsust ja samuti on nad oluliseks teguriks küsimuses, milline peaks üldse avaliku sektori suurus ja roll riigis olema. (Fogel, Lewin 1974: 410-411) Samas ei pruugi avalikku sektorit esindav läbirääkija (näiteks kohaliku omavalitsuse tasandil) arvesse võtta riigieelarve piirangut (Forni, Giordano, 2003:1).

Avalikus sektoris on lisaks tööjõu voolavus väiksem, sest nõudmine avaliku sektori teenuste järele on stabiilsem. Töötajaid ei lasta siin nii lihtsalt lahti ja nad ei lähe sealt ka ise nii kergesti ära, sest nad peavad avaliku sektori töökohta kindlamaks. (Fogel, Lewin 1974: 410-411)

Seega on avaliku sektori erinevuseks võrreldes erasektoriga eelkõige teistsugune tööandja eesmärk ning läbirääkimiskeskond (institutsionaalne raamistik). Kui tööandja eesmärk on avalikus sektoris paindlikum kui erasektoris, siis institutsionaalne keskkond võib olla pigem ametiühingu tegevust piiravam. Seetõttu ei ole üheselt selge, milline on läbirääkimiste tulemus avalikus sektoris võrreldes erasektoriga.

1.2.2. Läbirääkimismudelite laiendused avalikku sektorisse

Reeglina vaadatakse teoreetilistes ametiühingute mudelites olukorda erasektoris ehk siis läbirääkimiste puhul läbirääkimisi ametiühingu ja kasumit maksimeeriva ettevõtte vahel. Ametiühingute mudelitega, mis võtavad arvesse avaliku sektori eripärasid, on tegeletud üsnagi vähe ja seega ka läbirääkimismudelite laiendusi avalikku sektorisse on ainult üksikuid. Põhjuseks on siin tõenäoliselt see, et traditsiooniliselt on avalikus sektoris ametiühingute tegevus olnud õiguslikust keskkonnast tulenevalt suhteliselt pärsitud ja sellest tulenevalt omakorda on ka ametiühingute liikmelisus avalikus sektoris varasematel aegadel olnud palju madalam kui erasektoris.

Kuivõrd läbirääkimised avalikus sektoris toimuvad kestva perioodilise protsessina, toovad Haber ja Wellington (2003) avaliku sektori läbirääkimismudelisse sisse analoogia (korduva) vangide dilemmaga (koostöömäng, milles saadakse koostööst vastastikku kasu, kuid mille puhul ratsionaalne stiimul on mitte koostööd teha, vaid saada kasu teise mängija kulul). Kuivõrd kollektiivlepingud ei kesta igavesti, peavad ametiühing ja tööandja kohtuma korduvalt ja kuna läbirääkimispartnerid jäävad üldjuhul samaks, kordub mäng lõpmatult ja seega peavad osapooled arvestama mitte ainult optimaalse strateegiaga käimasoleva mängu jaoks, vaid ka sellega, kuidas see strateegia mõjutab tuleviku läbirääkimisi (osapooled on teadlikud läbirääkimiste ajaloost ja võtavad seda oma läbirääkimispositsiooni paikapanekul arvesse).

Tulenevalt läbirääkimiste ajaloost ei võeta avaliku sektori läbirääkimistel ühe osapoole põhjendusi oma positsiooni õigustamiseks teise osapoole poolt täieliku tõena. Sellest tulenevalt võivad jääda ühe osapoole käikude tagamaad teisele ebaselgeks ning vaba tõlgendamise küsimuseks. Seega kui tööandja ütleb, et ei saa ametiühingu nõudmistele vastu tulla, saab selline seisukoht tavaliselt skeptilise vastuse. Kuivõrd läbirääkimiste koostöölahendini jõudmine sõltub osapoolte usaldusväarsusest ja reputatsioonist, siis vastastikku vastuvõetava lahendini jõudmise tõenäosuse määravad ära eelkõige osapoolte avatus, läbipaistvus ja vastastikune usaldus (kui teine osapool usub, et teine ei käitu oportunistlikult, et esimest kahjustada). Koostööle korduva vangide dilemma mängude puhul aitab kaasa kõige paremini see, kui mitte igat võimalust lühiajaliseks kasuks ei kasutata ära ja mitte igat kõrvalekaldumist koostööst ei karistata. (Haber ja Wellington 2003: 155-157)

Praktikas toimuv läbirääkimisprotsess aga ei pruugi siiski olla väga hästi kirjeldatav korduva mänguna, kuivõrd see eeldab partnerite samaks jäämist. Valitsus tööandjana avalikus sektoris ei ole järjepidev läbirääkimispartner, sest tegemist on valitava organiga, mis vahetub teatud aja tagant. Uuel läbirääkimispartneril on ka uued poliitilised seisukohad ja taktikad läbirääkimistel, mistõttu ei saa vastaspool juba toimunud läbirääkimiste põhjal mingeid ootusi ega eeldusi teha.

Landeo ja Nikitin (2005) keskenduvad streikimise tõenäosusele ja asendusõpetajate mõjule haridussektori läbirääkimistes (täpsemalt siis asendusõpetajate kättesaadavuse mõjule õpetajate palgale, streikimise tõenäosusele ja sotsiaalsele heaolule). Nad

arendavad mittetäieliku informatsiooniga järjestikuse läbirääkimise mudeli, milles on kooli juhatuse üldistatud sihifunktsioon, kus väärtusfunktsiooni lineaarsust (mida eeldatakse enamasti erasektori palga läbirääkimismudelites) ei eeldata, kuivõrd avalikus sektoris iga järgneva streigipäeva tekitatud rahaline kaotus võib mitte olla konstantne ja sõltuda eelnenud streigipäevade arvust. Vastupidiselt staatilistele mudelitele ei eeldata siin ametiühingu täielikku seotust vastupanukõveraga (streigi pikkuse ja palga seost kirjeldav kõver Hicksi mudelis), kuid streigi pikkus ja kokkulepitud palk on siiski negatiivses seoses.

Läbirääkimine mudelis koosneb (õpetajate) ametiühingu nõudmistest, mida tööandja (kooli juhtkond) võtab vastu või lükkab tagasi. Ametiühingu nõudmiste vahel on fikseeritud ajaga intervallid ning nõudmise tagasilükkamisele järgneb vähemalt ühe perioodi pikkune streik (järgmise nõudmiseni). Streigi ajal muudab ametiühing oma arvamust kooli juhtkonna maksevõime kohta ning alandab oma nõudmist. Lisaks tuuakse mudelisse sisse asendusõpetajate kättesaadavus, mis mudeli kohaselt alandab ametiühingu palganõudmisi ja tavaõpetajate streikimise tõenäosust (asendustöötajate mõju erasektoris on uurinud näiteks Cramton ja Tracy (1998)). Seega ei ole läbirääkimismudelitega avalikus sektoris tegeletud seni väga palju ning sellega kaasnevalt pole tehtud sellel alal ka eriti empiirilisi uurimusi.

1.3. Ametiühingute mõju hindamine avalikus sektoris

Üldine kinnitust leidnud tõdemus kirjanduses on see, et tegelikult ei saa me kunagi mitte ühelgi viisil ega meetodil täpselt kindlaks teha, millist mõju ametiühingud töötingimustele ja majandusele tegelikult avaldavad. Nimelt ei piirne ametiühingute mõju ainult mõjuga oma liikmetega, vaid nende tegevusel on ka vastakaid kõrvalmõjusid (näiteks esimeses peatükis vaadeldud otsene ametiühinguta sektori palka langetav ülekandeeffekt ja palka tõstev ähvarduse ja oote-tööpuuduse mõju). Seega ametiühingute tegevuse mõju hinnang on ainult lähend nende tegelikule mõjule.

Lisaks on ametiühingute mõju uurimisel probleemiks, et kuigi näiteks ametiühingute tekitatud palgaerinevust on empiiriliselt üsnagi palju hinnatud, on sellealane kirjandus pigem kirjeldav ja tavaliselt ei kontrollita ametiühingute käitumise teooriaid. Avaliku

sektori puhul on siin erandiks näiteks Eberts ja Stone (1986), kes arendavad oma töös kokkuleppekõvera mudeli haridussektori jaoks, et selle abil ka hinnata, kas USA avaliku sektori haridustöötajate kokkuleppeid sobib paremini kirjeldama nõudluskõvera mudel või kokkuleppekõvera mudel.

Nõudluskõvera mudeli puhul eeldavad nad, et kuigi maksumaksjad ei palka õpetajaid otseselt, on otsused õpetajate hõive üle määratud kaudselt siiski maksumaksjate eelistuste ja piirangutega (kohalik omavalitsus on agendiks maksumaksjate haridusteenustega varustamisel). Eeldades, et maksumaksjad teevad otsuseid samaväärselt mediaan-hääletaja mudeliga, on maksumaksjate kasulikkusfunktsioon käsitletav ühe maksumaksja omaga. Nõudluskõvera mudel ongi kirjeldatav maksumaksja kasulikkusfunktsiooni optimeerimisega, sest võimalikud kokkulepped on piiritletud maksumaksja nõudluskõveraga.

Nõudluskõvera mudeli lahendid ei ole üldiselt Pareto-efektiivsed piirates omavalitsuse võimet määrata hõive taset. On vaja hõive piiranguid, sest hõive on tööandja seisukohast üleliigne igas punktis väljaspool nõudluskõverat. Kokkuleppekõvera mudeli saavad Eberts ja Stone, tuues sisse ametiühingu kasulikkusfunktsiooni. Võrreldes nõudluskõvera mudeliga on siin kokkulepitaval töötasul juures lisasuurus, mis näitab lisa üle selle, kui palju maksumaksjad piirtoodangut väärtustavad (saavutatav piirates kokkuleppega tööandja vabadust hõivet määrata). Seega on hõive tagamise tingimused kokkuleppekõvera mudelis otsene ametiühingu läbirääkimisjõu ilming. Hinnates USA avaliku sektori haridustöötajate kokkuleppeid, saavad nad tulemuseks, et kokkuleppekõvera mudel seob paremini lõhe töötasu ja piirtoodangu vahel hõive tagamise tingimustega töötajatele.

Ka Currie (1991) uurib erinevate mudelite kehtivust avaliku sektori haridustöötajate puhul – standardne efektiivse kokkuleppe mudel hõive määramisel vastandatakse lihtsa tööjõu nõudmise-pakkumise mudeliga, mis lubab haridustöötajate turul monopsoni olemasolu. USA õpetajate andmetel hinnates leiab ta, et efektiivse kokkuleppe mudel on andmetega kooskõlas ning seega kokkulepped on tugevalt efektiivsed (kuigi andmed ei lükka ümber ka lihtsa nõudmise-pakkumise mudeli kehtivust).

1.3.1. Palgaerinevuse hindamine

Ametiühingute mõju hindamisel töötingimustele on kõige rohkem hinnatud ametiühingu poolt tekitatud palgaerinevust tööjõuturul, kuivõrd töötasu on läbiräägitavatest töötingimustest kõige kergemini mõõdetav. Palgaerinevusena käsitletakse palga erinevust ametiühingusse kuuluvate ja mitte kuuluvate töötajate vahel, kuhu võimaluse korral püütakse kaasata ka erinevus lisatasudes ja –soodustustes. Ametiühingu liikmelisuse mõju palgale erasektoris on vaadeldud väga paljudes töödes, avalikus sektoris on aga seda tunduvalt vähem tehtud. Siiski on aja jooksul huvi avaliku sektori ametiühingute vastu suurenenud, kuivõrd, vastupidiselt erasektoris toimuvale protsessile, on mitmel pool maailmas avalikus sektoris esinenud ka ametiühinguliikmete osakaalu suurenemise tendentsi (eriti 1970-1980-ndatel). Analoogiliselt on tunduvalt rohkem ja põhjalikumaid ülevaateid tehtud ka üldisest ja erasektori ametiühingute tekitatud palgaerinevuse hindamisest ja sellega seonduvatest probleemidest (näiteks Andriews *et al.* 1998, Booth 1995, Lewis 1986) kui konkreetsemalt avaliku sektori palgaerinevuse hindamisest.

Palgaerinevuse mõõtmiseks avalikus sektoris on tavaliselt kasutatud suhteliselt lihtsat kontseptsiooni, kus valitsus maksimeerib oma kasulikkust ning avaliku sektori tööjõu nõudlus on funktsioon avaliku sektori palgast ja sotsiaaldemograafiliste ja majanduslike muutujate vektorist, mis hõlmab endas avaliku sektori finantsvõimalusi ning ühiskonna suhtelisi eelistusi erinevatele avaliku sektori teenustele. Avaliku sektori tööjõu pakkumine on aga funktsioon avaliku sektori töötajate palgast ja sotsiaaldemograafiliste ja majanduslike muutujatest vektorist, mis peegeldab alternatiivseid palku erasektoris ja tööjõu pakkujate eelistusi ning kvalifikatsiooni. Hinnatav palgavõrrand võib arvesse võtta poliitilisi ning institutsionaalseid jõude ja ka ametiühingute olemasolu, millega hinnataksegi ametiühingute mõju. (Ehrenberg ja Schwarz 1986: 1223-1224)

Indiviidi tasandi ristanumetega on kõige levinum meetod hinnata palgavahet ametiühingusse kuuluvate ja mittekuuluvate töötajate vahel võttes arvesse töötajat ja tema tööd kirjeldavad muutujad (Lewis 1990: 262; Lewis 1986: 1139-1141). Lisaks on kasutatud palgaerinevuse hindamiseks avalikus sektoris ka näiteks simultaanseid palga ja ametiühingu liikmelisuse võrrandeid (näiteks Valletta 1993; Trejo 1991; Robinson, Tomes 1984; Hunt *et al.* 1986) ning mõnikord lisatakse sellesse võrrandisüsteemi ka

analoogsed võrrandid erasektori kohta (näiteks Forni, Giordano 2003). Sel viisil saab analüüsida ka erinevate institutsionaalsete korralduste mõjusid tööturule.

Suhteliselt põhjaliku ülevaate palgaerinevuse hindamisest USA avalikus sektoris 1970-1980-ndatel aastatel annavad Ehrenberg ja Schwarz (1986: 1225-1227), Freeman (1986) ja Lewis (1990) ning 1990-ndate kohta Gregory ja Borland (1999). Õpetajate palgaerinevuse hindamisel on seal enamasti tulemuseks saadud, et ametiühingu liikmetel on palk kuni 5% suurem. Siiski on mõnes uurimuses saadud ka palgaerinevus suurem kui 20% või siis hoopis, et ametiühingutel on palgale negatiivne mõju (neis viimastes oli ametiühingu muutujaks näiteks formaalse kollektiivlepingu olemasolu ning läbirääkimiste ulatuse indeks). Teistes sektorites (sisekaitse, tervishoid jne) on saadud palgavaheks keskeltläbi umbes 10%, kuid ka siin on suuri erandeid. Uuematest palgavahe hindamistest meditsiinis annavad hea ülevaate näiteks Hirsch ja Schumacher (1998).

Palgaerinevuse hinnangud avalikus sektoris on tihti väiksemad kui tavaliselt erasektoris saadakse (USA erasektoris on läbi aja saadud palgavaheks umbes 15% ja Suurbritannias 8% (Booth 1995: 180)). Arvatakse, et põhjuseid sellisteks tulemusteks on mitmeid. Esiteks ei võeta tihti avaliku sektori uurimustes arvesse lisatasusid ja –soodustusi, mis on avalikus sektoris tegelikult suhteliselt olulisel kohal. Teiseks kasutatakse avalikus sektoris rohkem palga võrreldavuse printsiipi (sarnastel ametikohtadel sarnane palk) ja seega esineb välismõju ametiühingutesse mitte kuuluvatele töötajatele. (Lewis 1990: 261) Seda asjaolu näitavad oma töös näiteks ka Belman, Heywood ja Lund (1997): ametiühingu liikmelisuse määr tõstab nii kollektiivlepinguga kaetud kui katmata töötajate palku, kuigi viimastel vähem. Kolmandaks kuulub avalikku sektorisse suhteliselt rohkem valgekraesid kui erasektoris ja nende puhul ongi tavaliselt ametiühingute mõju väiksem (Lewis 1990: 261). USA andmete puhul näiteks aga tuleks mudelisse lülitada ka osariikide seadusi kirjeldavad näitajad, mis reguleerivad avaliku sektori kollektiivseid läbirääkimisi (ja sellest tulenevat potentsiaalset kaasnevat mõju ametiühingusse mittekuuluvatele töötajatele), mida tihti pole tehtud (Ichniowski, Freeman, Lauer 1989: 191-192).

Samuti käsitletakse sageli kollektiivsete läbirääkimiste olemasolu eksogeensena, kuigi peaks käsitlema endogeensena ja palga muutujana on kasutatud tihti minimaalseid,

maksimaalseid või keskmisi palku, mitte konkreetsete indiviidide palkasid, mis võib jällegi hindamise tulemust moonutada (Ehrenberg ja Schwarz 1986: 1229-1231). Avaliku ja erasektori ametiühingute tekitatud palgaerinevuse hindamiseks kasutatakse tavaliselt erinevat tüüpi andmeid. Põhiliseks erinevuseks on siin kontrollmuutujate agregeerituse tase. Kui avaliku sektori palgavõrrandites on selgitavateks tunnusteks majanduslikud, demograafilised ja poliitilised näitajad, siis erasektori palgavõrrandites keskendutakse individuaalse töötaja tunnustele. (Tracy 1988: 1)

Samal ajal kui palgaerinevuse hinnangud saadakse avalikus sektoris väiksemad kui erasektoris, saadakse hõivele erasektoris enamasti ametiühingute nullmõju või väike negatiivne mõju ning avalikus sektoris suur positiivne mõju. Trejo (1991) aga väidab näiteks, et see positiivne mõju tuleneb hoopis juhtimise mastaabisäästust, millest tuleneb ametiühingu liikmelisuse endogeensus asutuse suuruse suhtes. Pärast ametiühingu liikmelisuse endogeensus arvesse võtmist simultaansetes võrrandites leiab ta, et ametiühingute mõju hõivele on küll positiivne, aga ebaoluline.

Kokkuvõttes on ametiühingu palgaerinevusele saadud väga erinevaid hinnanguid aja, riikide ja hindamismeetodite lõikes, kuid keskmiselt on need hinnangud avalikus sektoris jäänud väiksemaks kui tavaliselt erasektoris on saadud. Siiski ei ole päris ühest vastust, kui suur osa sellest erinevusest eksisteerib tegelikult ja kui palju mõjutab seda hindamise metoodika.

1.3.2. Läbirääkimisjõu ja selle tegurite hindamine avalikus sektoris

Kuigi palgaerinevust ametiühingusse kuuluvate ja mitte kuuluvate töötajate vahel on tihti kasutatud ametiühingu läbirääkimisjõu mõõduna, eriti makromajanduse mudelites ja agregeeritud tööturu mudelites (Booth 1995: 157), on mõningal määral püütud hinnata ka läbirääkimisjõudu ennast ja seda mõjutavaid tegureid. Vaatamata Hamermeshi (1973: 1146) väitele, et läbirääkimisteoorias on väga vähe huvitavaid väiteid, mida saab empiiriliselt testida, on ametiühingute mõju hindamisel avalikus sektoris kasutatud vähesel määral ka läbirääkimismudeleid, mille abil saab hinnata ametiühingute läbirääkimisjõudu.

Näiteks Hosken ja Margolis (1996) arendavad palga ja hõive läbirääkimismudeli avalikus sektoris rõhuasetusega eeskätt haridustöötajatele, võttes aluseks Manningi (1987) järjestikuse läbirääkimise mudeli (vt. ptk. 1.1.1). Nad eeldavad, et omavalitsuse ja õpetajate ametiühingu läbirääkimised hõive ja palga üle on teistest läbiräägitavatest teemadest (õppematerjalid jne) iseseisvad ning et palga üle räägitakse läbi enne hõivet. Omavalitsuse sihifunktsioon kujutab endast vahet hariduse toodangu (Cobb-Douglaste tootmisfunktsioon) ja kulude vahel. Õpetajate ametiühingu sihifunktsioonis maksimeeritakse ametiühingu liikme saadava palga ja alternatiivpalga vahet. Kasutades järjestikuse läbirääkimise mudelit, kus ametiühingu läbirääkimisjõud võib erinevates etappides (ehk siis palga ja hõive puhul) olla erinev, võib kokkuleppeks olla nii monopoolse ametiühingu, õigus juhtida, efektiivse läbirääkimise kui ka ebaefektiivse läbirääkimise mudeli lahend. Näiteks kui läbirääkimisjõud palga ja hõive osas on sama, on tulemuseks efektiivse läbirääkimise mudeli lahend, mis asub kokkuleppe kõveral, mille määravad ära omavalitsuse ja ametiühingu eelistused.

Hinnates saadud struktuurseid palga ja hõive mudeleid USA New Yorgi osariigi haridustöötajate kollektiivlepingute andmetega, saavad Hosken ja Margolis tulemuseks, et ametiühingu läbirääkimisjõud sõltub sellest, missugune läbirääkimismudel on aluseks võetud ja riskieelistuste kohta tehtud eeldustest. Nende põhijärelduseks on, et ressursside paigutus vaadeldavate lepingutega ei olnud suures osas Pareto-efektiivne. Hinnates ametiühingute läbirääkimisjõudu, saavad nad kõige vähem kitsendatud mudeli korral ametiühingute läbirääkimisjõuks palkade osas 0,53 (näitaja saab olla nullist üheni, kusjuures ühe korral oleks tegu monopoolse ametiühinguga) ja hõive osas 0,71. Lisaks leiavad nad, et kui eelarve kinnitab kogukond, on ametiühingute läbirääkimisvõime madalam kui siis, kui eelarve ei vaja avalikkuse heakskiitu.

Ka eespool mainitud Hamermesh (1973) ise on uurinud ametiühingute ja tööandjate vahelisi läbirääkimisi avalikus sektoris läbirääkimismudeli abil. Ta uurib USA avalikus sektoris toimunud läbirääkimiste andmetel (1968-1970) Nashi mudeli kehtivust ehk kas kokkulepe asub osapoolte esialgsete seisukohtade vahel („*split the difference*“ model). Andmeteks on tal enne läbirääkimisi kehtinud palk, ametiühingu esialgne nõudmine, tööandja esialgne pakkumine ja kokkulepitud palk. Tema tulemuseks on, et keskmiselt asus lõplik kokkulepe palju lähemal tööandja esialgsele pakkumisele kui ametiühingu

esialgsele nõudmisele. Ta järeldab sellest, et kas osapoolte kasulikkusfunktsioonid ei ole identsed ja lineaarsed palgatõusu suhtes, ametiühing blufib rohkem kui tööandja või selline mudel ei ole läbirääkimiste puhul kasutatav.

Rohkem on mänguteooria kaasabil püütud ametiühingute läbirääkimisjõudu hinnata erasektoris. Näiteks Svejnar (1986) uurib USA 12 ettevõtte andmetel palka ja hõivet, et hinnata Nashi läbirääkimismudelil tuletatud läbirääkimisjõudu, eeldusel, et palga ja hõive osas toimuvad efektiivsed läbirääkimised. Ta saab tulemuseks, et ähvarduspunkt, hirm kokkulepet mitte saavutada ja läbirääkimisjõud on kolm põhilist ametiühingu palka määravat tegurit ning läbirääkimiskeskond on väga oluline läbirääkimisjõudu mõjutav eksogeenne tegur. Doiron (1992) hindab Kanada erasektori andmetel läbirääkimisjõudu, arendades Svejnari mudelit edasi streikimiskulusid arvesse võttes. Võrreldes ametiühingu ja ettevõtte läbirääkimisjõudu sellega, kui suure osa kasumist nad saavad, tuleb välja, et kuigi need on positiivses sõltuvuses, on ettevõtte osa kasumist suurem kui ettevõtte saadud osa kogukasulikkusest. Põhjuseks on see, et ametiühingu kasulikkus ei ole kasumi maksimeerimisena adekvaatselt kirjeldatud ning seega, kui ainult ametiühingu saadud osa kasumist arvesse võtta, alahinnatakse ametiühingu osa kasulikkusest ja tema läbirääkimisjõudu. Kahn (1993) uurib ametiühingute ja ettevõtete tuleviku diskonteerimise mõju läbirääkimistel koostöökäitumisele USA erasektori andmetel, toetudes korduva mängu teooriale, et mida rohkem partnerid tulevikku diskonteerivad, seda vähem nad kasutavad koostöökäitumist. Kasutades diskonteerimismäära mõõtmiseks pankrotistumise määra tööstusharudes, leiab ta, et sellel on tõesti negatiivne mõju koostööle.

Mitmed tööd uurivad, kuidas erinevad tegurid ametiühingute läbirääkimisjõudu või läbirääkimistulemust avalikus sektoris mõjutavad. Tihti lähtutakse kontseptsioonist, et läbirääkimisjõud on ühe osapoole võime teisele mõju avaldada, võime saavutada kokkulepe selle osapoole seatud tingimustele vastavalt. Läbirääkimisjõud on suhteline (mitte absoluutne) ja muutub läbirääkimiste jooksul pidevalt. Osapoolte suhtelist läbirääkimisjõudu vaadatakse tihti läbi teise osapoolega nõustumise ja mittenõustumise kulude (sarnaselt alapunktis 1.1.1 vaadeldud Hicksi ning Ashenfelteri ja Johnsoni mudelitele). Need näitajad on tuntud kui Chamberlaini ja Kuhni suhtarvud (Gerhart 1976: 332). Ametiühingu läbirääkimisjõudu vaadatakse järgmise suhte abil:

$$(1.4) \quad \frac{\text{Ametiühingu läbirääkimisjõud}}{\text{Tööandja kulud ametiühingu nõudmistega mitte nõustumisel}} = \frac{\text{Tööandja kulud ametiühingu nõudmistega nõustumisel}}{\text{Tööandja kulud ametiühingu nõudmistega nõustumisel}}.$$

Tööandja mittenõustumise kuluks on hinnanguline kasumi vähenemine, mis võib tuleneda ametiühingu nõudmistega mitte nõustumisest (sõltub tõenäosusest, et hakatakse streikima ja selle oodatavast pikkusest). Tööandja kulu nõustumise korral on aga hinnanguline kasumi vähenemine ametiühingu nõudmistega nõustumise korral. Seega on ametiühingu läbirääkimisjõud tegelikult tööandja valmidus nõustuda ametiühingu nõudmistega. Kui tööandjale on kulukam nõustuda ametiühingu nõudmistega (näitaja on väiksem ühest), siis tööandja ametiühingu nõudmistele vastu ei tule. Kui aga kulukam on mitte nõustuda (näitaja suurem ühest), on tööandja nõus ametiühingu nõudmistele vastu tulema. Tööandja suhtelist läbirääkimisjõudu vaadatakse aga läbi järgmise suhte:

$$(1.5) \quad \frac{\text{Tööandja läbirääkimisjõud}}{\text{Ametiühingu kulud tööandja tingimustega mitte nõustumisel}} = \frac{\text{Ametiühingu kulud tööandja tingimustega nõustumisel}}{\text{Ametiühingu kulud tööandja tingimustega nõustumisel}}.$$

Ametiühingu mittenõustumise kuluks on hinnanguline palgatulude kaotus tööandja tingimustega mitte nõustumise korral (kulu sõltub streikimise tõenäosusest ja streigi oodatavast pikkusest). Ametiühingu nõustumise kuluks on hinnanguline palgatulude kaotus tööandja pakkumisega nõustudes. Kui ametiühingu jaoks on kulukam nõustuda (näitaja väiksem ühest), ei nõustu ametiühing tööandja tingimustega. Kui näitaja on ühest suurem, on ametiühing nõus järeleandmisi tegema. Seega, et kokkulepe sõlmitaks, peab kas ametiühingu või tööandja läbirääkimisjõu näitaja olema suurem ühest. Teoreetiliselt peaks see kontseptsioon kuludena arvesse võtma mitte ainult rahalisi kulusid, vaid ka psühholoogilisi ja poliitilisi kulusid (Chamberlain ja Kuhn 1965 viidatud Gerhart 1976: 332 vahendusel).

Nii Kochan ja Wheeler (1975) kui Gerhart (1976) püüavad formaliseerida läbirääkimistulemust (läbirääkimisjõudu) mõjutavate tegurite mudelit USA kohaliku omavalitsuse töötajate jaoks. Mõlemad tööd püüavad siduda mudelisse läbirääkimiskeskonna ja läbirääkimistulemused. Kuivõrd vaatlevad mitmeid erinevaid õigusliku, poliitilise ja majanduskeskkonna tegureid, on lõplikud tulemused erinevad. Mõlemad lähtuvad suhtelisest läbirääkimisjõust – Chamberlaini ja Kuhni suhtarvudest.

O'Brien (1994) uurib avaliku sektori ametiühingute poliitilise tegevuse mõju USA andmetel ja leiab, et ametiühingu suurem poliitiline aktiivsus viib asutuse suuremate kulutusteni, kuid mitte suuremate omavalitsuse kulutuste ega tuludeni ning et poliitiline aktiivsus tõstab asutuse kulutusi läbi suurema hõive, mitte suurema töötasu. Valletta (1989) tulemuseks USA andmetel on, et avaliku sektori ametiühingud võivad tõsta nii asutuse kui omavalitsuse kulutusi.

Üldiselt eeldatakse, et tugev poliitiline juhtimine vähendab valitsuse kulutusi, sest tugevam poliitiline üksus on vähem vastuvõtlik huvigruppide survele. Falch ja Strom (2003) hindavad suhet avaliku sektori palgataseme ja poliitilise tugevuse vahel Norra andmetel (1991-1998) ja leiavad, et poliitilise juhtimise tugevus on positiivses seoses avaliku sektori palkadega, mis toetab mudelit, et sektorites, kus huvigruppidel on mingi osa, määratakse hõive enne palgaläbirääkimisi.

Õiguskeskkonna mõju on rohkem uuritud USA ja Kanada andmetel, kuivõrd mõlemas riigis võib sama haru töötajatele kehtida regionaalselt erinev õiguskeskkond, mistõttu on seal õiguskeskkonna mõju ka paremini vaadeldav. Vastavalt siis on erinevates osariikides ja provintsidest erinevad seadused, näiteks kui USA erasektoris kehtib üle riigi suures osas sama õiguskeskkond, siis avalikus sektoris eelkõige kohalike omavalitsuste tasandil on seadused vägagi erinevad.

Hebdon ja Mazerolle (2003) uurivad kollektiivsete töötülide lahendamist Kanada avalikus sektoris, vaadeldes 10-aastast perioodi. Nende keskseks tulemuseks on, et ilma streigiõigusega läbirääkimisüksused (lepitaja otsus kohustuslik, *interest arbitration*) ei jõua omavahel kokkuleppele 8,7 – 21,7% tihedamini kui streigiõigust omavad harud. Eriti tihti ei jõutud kokkuleppeni tervishoiu sektoris (iseäranis haiglates). Currie ja McConnell (1991) uurivad õiguskeskkonna mõju Kanada avalikus sektoris ja leiavad, et kõige suurem tõenäosus kokkuleppeni mitte jõuda on siis, kui seadus nõuab kohustuslikku lepitust, väiksem siis, kui pole kollektiivsed läbirääkimised eraldi reguleeritud ning kõige väiksem streigiõiguse korral. Samas aga streigiõiguse puhul on palk suurem kui ilma seaduseta ning kohustusliku lepitusega veelgi suurem.

Peale streigiõiguse erinevuse võib aga õiguslik keskkond anda ka erinevat kaitset avaliku ja erasektori ametiühingutele. Tracy (1988) vaatleb oma töös USA andmetel,

kas üheks avaliku ja erasektori palgaerinevuste hinnangute erinevuse põhjuseks võib olla erinev õiguslik keskkond, milles avaliku ja erasektori ametiühingud tegutsevad ning leiab, et avaliku sektori ametiühingute poolt põhjustatud palgaerinevus tõuseb oluliselt koos ametiühingutele võimaldatud õiguskaitsega. Siiski ei seleta õiguslik keskkond ära kogu palgaerinevuste vahet, kuivõrd ilma õigusliku keskkonna muutujateta mudeli ning tulemused tugevaima õigusliku keskkonnaga mudeli tulemused tulid lähedased. Ichniowski, Freeman ja Lauer (1989) eeldavad, et ametiühingute läbirääkimist soodustavad seadused suurendavad palka nii ametiühingusse kuuluvatel kui mitte kuuluvatel töötajatel, sest see suurendab ametiühingute tekkimise tõenäosust, mistõttu suureneb ähvarduse mõju tööandjale. Nad saavad USA avaliku sektori (politseinike) andmetel empiirilisel mudelit testides tulemuseks, et osariigi seadused, mis tagavad suuremad läbirääkimisõigused ja tagavad läbirääkimisprotsessile lahendi, tõstavad ametiühingute otsest mõju töötasule. Samuti on kaudne ähvarduste mõju töötasule ametiühingusse mitte kuuluvate politseinike korral tugevamate läbirääkimisseaduste puhul.

Õiguskeskkond mõjutab ka ametiühingute tekkimist üleüldse. Näiteks Zax ja Ichniowski (1990) analüüsivad läbirääkimisi reguleerivate seaduste mõju ametiühingute tekkimisele USA kohalike omavalitsuste andmetel ning saavad tulemuseks, et kui seadus nõuab läbirääkimisi, tõuseb märgatavalt tõenäosus, et omavalitsuses moodustatakse ametiühing.

Uuritud on ka tööturu struktuuri mõju läbirääkimisjõule. Pauly ja Redischi (1973) mudelis on meditsiinitöötajatel *de facto* kontroll haigla tegevuste üle ning haiglaid eeldatakse maksimeerivat arstide netosissetulekuid. Arstide tulu maksimeerimine viib neid samade tulemusteni, mis oleks kasumit maksimeeriva ettevõtte korral. Link ja Landon (1975) arendavad seda mudelit edasi õdede jaoks, tuues sisse ka ametiühingud. Nad vaatlevad kolme erinevat mudelit õdede tööturul (monopson ilma ametiühinguta, oligopson ametiühinguta ja oligopson ametiühinguga). Empiirilisel mudeleid USA andmetel testides leiavad nad, et ametiühingud tõstavad palgataset oluliselt. Ka Adamche ja Sloan (1982) ning Hirsch ja Schumacher (1995) uurivad, kas monopson võib olla haiglates teguriks palgataseme määramisel, kuid nende tulemused lükkavad selle ümber.

Kokkuvõttes, kuivõrd läbirääkimisjõudu kui sellist on raske hinnata (pole ta ju tegelikult otseselt kvantitatiivselt mõõdetav), on rõhk pigem läbirääkimisjõu erinevate tegurite uurimisel. Eelkõige on uuritud läbirääkimiskeskkonnast tulenevaid tegureid (eriti institutsionaalse keskkonna mõju), kuid ka ametiühingu enda käitumist. Kuivõrd läbirääkimisjõudu on võimalik hinnata ainult kaudsete lähenditega, kasutatakse ka käesoleva töö järgnevas peatükis ametiühingute läbirääkimisjõu hindamisel Eesti avalikus sektoris kaudseid meetodeid.

2. AMETIÜHINGUTE MÕJU EESTI AVALIKUS SEKTORIS

1970-1980-ndatel seati Euroopas senise avalike teenuste jaotuse otstarbekus kahtluse alla ning süsteemi kehv toimimine, ebaefektiivsus, ebasõbralikkus tarbija vastu ja ebapiisav teenuste innovatsioon andis Euroopas tõuke süsteemi privatiseerimisele ja dereguleerimisele (Hemerijck *et al.* 2002: 12). Avalikku sektorit on tänapäeval pärast selliseid protsesse aga raske defineerida, kuivõrd piirid avaliku ja erasektori vahel on hägustunud. Üheks variandiks on piiritleda seda avalike teenuste pakkujatega, kuid sel juhul hõlmaks see ka vabatahtlikke ja allhanketeenuse osutajaid jne. (Hölscher, Whitaker 2004: 7) Erinevates Euroopa Liidu riikides on defineeritud avalikku sektorit erinevalt olenevalt traditsioonide arengust pika aja vältel. Üldisemalt on kasutusel järgmised lähenemised või nende kombinatsioonid (Hemerijck *et al.* 2002: 19):

- 1) funktsionaalne lähenemine – avaliku sektori moodustavad riigi võimu teostavad ja avalikke teenuseid pakkuvad organid;
- 2) institutsionaalne lähenemine – avaliku sektori määratlemine tuleneb seadustest;
- 3) rahastamisel põhinev lähenemine – avalik sektor hõlmab kõiki organeid/asutusi, mida finantseeritakse põhiliselt avalikest rahaallikatest (ehk siis nad ei tegutse tavaliste turutingimuste alusel).

Avaliku ja erasektori häguste piiride analüüsiks pakuvad Hemerick *et al.* (2002: 22-26) välja organisatoorse ja sektoriaalse lähenemist ühendava avaliku sektori maatriksi, mille abil jagab ta avalikud teenused nende tsentraliseerituse järgi nelja klastrisse:

- 1) täielikult tsentraliseeritud tegevused, näiteks kohtusüsteem, riigikaitse jne;
- 2) detsentraliseeritud, kuid kõrgelt reguleeritud, näiteks haridus ja tervishoid;
- 3) dereguleeritud ja turumajanduslikel alustel toimivad, näiteks energia ja veega varustus, jäätmekäitlus, transport;
- 4) täielikult privatiseeritud (avalikust sektorist väljas), näiteks telekommunikatsioon.

Käesolevas töös lähtutakse Eesti avaliku sektori analüüsil eelkõige rahastamisel põhinevast lähenemisest ehk siis vaadatakse riigieelarvelistest vahenditest finantseeritavaid harusid. Eelnevalt välja toodud käsitle järgi hõlmab kahte esimest klastrit.

2.1. Töösuhted Eesti avalikus sektoris

Seadusandliku poole pealt on Eestis avaliku sektori ametiühingud veidi erinevas olukorras kui erasektori omad. Peamised erinevused tulenevad Ametiühingute seadusest ja Kollektiivse töötüli lahendamise seadusest. Ametiühingute seaduse kohaselt on keelatud ametiühingut asutada ning nendega ühineda kaitsejõudude tegevteenistuses olevatel kaitseväelastel. Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse kohaselt on streigid keelatud valitsusasutustes ja muudes riigiorganites ning kohalikes omavalitsustes; kaitseväes ja riigikaitseorganisatsioonides, kohtutes ning tuletõrje- ja päästeteenistuses.

Suurimad Eestis toimunud protestiaktisioonid on aset leidnud just avalikus sektoris. Kahest Eestis toimunud streigist toimus üks erasektoris (kuuepäevane streik raudteesektoris aastal 2004) ning teine haridussektoris 2003. aasta 4. detsembril, millest võttis TALO andmetel osa 20181 töötajat. Kümnest Eestis toimunud hoiatusstreigist on kolm tunniajalist streiki toimunud haridussektoris (1996. aasta veebruaris 3000 töötajat, 1997. aasta mais 2600 töötajat, 1997. aasta novembris 16178 töötajat) ja üks tervishoiusektoris (2000. aasta oktoobris streikis 8700 töötajat; lisaks toimus aastal 1996 tunniajaline 130 töötajaga hoiatusstreik ka transpordisektoris, tollel ajal munitsipaalomandis olnud ettevõttes Narva Bussipark). Kuivõrd riigiteenistujatel ei ole Eestis streigiõigust, on nende poolt korraldatud aktsioonideks olnud eelkõige piketid. (Eesti Ametiühingute Keskliidu ja Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni andmetel)

Eesti avalikus sektoris on ametiühingu liikmete osakaal üle kahe korra kõrgem kui erasektoris, kuid ülejäänud Euroopa riikidega (ja ka USA, Kanada, Jaapani, Austraaliaga) võrreldes siiski suhteliselt madal, kus 90-ndate lõpus on see olnud enamustes neist 60% ringis (Visser 2000: 4; Visser 2003: 398-399). Aastatel 2001-2004 on Eestis toimunud ametiühingu liikmelisuses oluline langus nii era- kui avalikus

sektoris (vt. tabel 2.1; siin ja edaspidi esitatakse andmeid enamasti aasta 2004 kohta, sest uuem statistika polnud töö kirjutamise hetkel veel kättesaadav). Avaliku sektori palgatöötajate osakaalus, kelle asutuses on ametiühing, on toimunud ka langus, aga suhteliselt väiksem kui ametiühingusse kuulumises. Seega ametiühinguid pole niivõrd ära kadunud, kui et nad on muutunud väiksemaks.

Tabel 2.1. Ametiühingute liikmelisus Eestis 2001-2004¹

	Aasta	2001	2002	2003	2004
Hõivatud (15-74), tuhat	Kokku	577,7	585,5	594,3	595,5
	Avalik sektor ²	166	156,1	156,3	152
Palgatöötajad, tuhat	Kokku	529,8	538,2	541,4	537,9
	Avalik sektor	165,9	156,0	155,9	151,7
Palgatöötajate osakaal kõigist palgatöötajatest, %	Kokku	100	100	100	100
	Avalik sektor	31,3	29,0	28,8	28,2
Ametiühingu liikmed, tuhat	Kokku	73,9	69,4	60,0	50,3
	Avalik sektor	49,7	45	36,9	33,3
Ametiühingu liikmeid palgatöötajatest, %	Kokku	13,9	12,9	11,1	9,4
	Avalik sektor	30	28,8	23,7	22,0
Palgatöötajad, kelle asutuses on ametiühing olemas, %	Kokku	24,2	20,5	21,7	17,2
	Avalik sektor	50,1	50,2	46,9	44,3

Allikas: Statistikaamet, Eesti Tööjõu-uuringu andmebaas (autori arvutused)

Ametiühingu liikmelisus harude kaupa avaliku sektori sees on toodud tabelis 2.2. Torkab silma, et samal ajal kui tervishoius ja hariduses on ametiühingu liikmed ligi kolmandik töötajatest, on avalikus halduses ametiühingu liikmeid ainult 2,5% (antud juhul avalikuks sektoriks ettevõtted/asutused, mille omanikuks riik või kohalikud omavalitsused). Samuti on enam kui pooled tervishoiu ja hariduse töötajatest tööl asutustes, kus on ametiühing olemas, samas kui avalikus halduses on selliseid töötajaid ainult kümnendik.

Eesti kahest ainsast 2006. aastal kehtivast harutasandi laiendatud kokkuleppest on üks sõlmitud avalikus sektoris – tervishoiusektoris ja teine transpordisektoris. Tervishoiusektori kollektiivleping laieneb peaaegu kõigile tervishoiuala töötajatele.

¹ Ametiühingu liikmete arvud ja osakaalud Eesti Tööjõu-uuringu (ETU) põhjal võivad olla veidi alahinnatud, kuivõrd ETU-s küsitakse ametiühingusse kuuluvust ainult töötajatelt, kelle asutuses on ametiühing ja seega jäävad välja töötajad, kes ei kuulu asutusepõhiselt moodustatud ametiühingusse (Kallaste 2004: 41-42). Saar Polli uuringu kohaselt (Tööelu...: 54) oli 2005. aastal ametiühingu liikmelisus Eestis 11%.

² Avalikuks sektoriks tabelis on võetud asutused ja ettevõtted, mille omanikeks on riik või kohalikud omavalitsused.

Hariduse- ja kultuuritöötajatele on aastal 2006 kehtiv harutasandi leping, kuid see pole laiendatud tervele harule, vaid ainult TALO liikmetele, samas sätestab see palga alammäärad kõigile pedagoogidele munitsipaalkoolides, riigigümnaasiumides, riigiinternaatkoolides ja kutseõppeasutustes. Riigiteenistujatel pole harutasandi lepingut viimastel aastatel õnnestunud valitsusega kokku leppida, viimane haruleping kehtis neil aastal 2002.

Tabel 2.2. Ametiühingute liikmelisus ja kaetus avalikus sektoris, 2004 keskmised

Näitaja \ Harud ³	Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	Avalik haldus	Haridus	Muud (sh kultuur)
Palgatöötajaid terves majanduses, tuhat	35,1	36,9	54,2	411,6
Palgatöötajaid avalikus sektoris (asutuse omanikuks riik või kohalik omavalitsus), tuhat	22,9	36,3	50,8	41,8
...omanikuks riik, tuhat	10,4	28,7	13,3	28,2
...omanikuks kohalik omavalitsus, tuhat	12,5	7,6	37,5	13,6
Ametiühingu liikmeid, tuhat	6,0	0,9 ⁴	15,3	11,1
Ametiühingu liikmelisus, %	26,9	2,5	30,1	26,6
Palgatöötajad, kelle asutuses on ametiühing olemas, %	57,2	10,5	63,3	43,1
Harutasandi kollektiivlepinguga kaetus avalikus sektoris 2006, % ⁵	~43*	0	~36	~9
Asutusetasandi kollektiivlepinguga kaetus 01.12.2005 kehtivad lepingud avalikus sektoris, %	~11*	~6	~4	~3

* avalikus ja erasektoris kokku

Allikas: ETU, Sotsiaalministeeriumi kollektiivlepingute register, Teenistujate Ametiühingute Keskorganisatsioon (autori arvutused).

³ Harud Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori (EMTAK) järgi: tervishoius ja sotsiaalhoolekandes sisaldub veterinaaria ja sotsiaalhoolekanne (nt. lastekodud, vanadekodud), avalikus halduses sisaldub riigikaitse ja kohustuslik kindlustus, hariduses lasteaedade, kutsekoolide, ülikoolide tegevus, täiskasvanu koolitus jne.

⁴ Vastavalt Riigi- ja Omavalitsusasutuste Töötajate Ametiühingute Liidu enda andmetele, töötab ~2300 tema liiget avalikus halduses, seega võib ametiühingu liikmete määr olla siin tegelikult kuni 6,3%. Erinevus võib tulla näiteks sellest, et ETU-s küsitakse ametiühingusse kuuluvust ainult töötajatelt, kelle asutuses on ametiühing ja seega jäävad välja töötajad, kes ei kuulu asutusepõhiselt moodustatud ametiühingusse (Kallaste, 2004). Samuti võib ROTAL-i nimekirjas olla töötajaid, kes hetkel enam ei tööta ning ROTAL-i ja Statistikaamet võivad lähtuda töötajate harude vahel jaotamisele erinevalt (tabeli arvutustes on lähtutud Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori nomenklatuurist).

⁵ Haru- ja asutusetasandi kollektiivlepinguga kaetused ligikaudsed, sest palgatöötajate koguarvuna kasutatud uuemate puudumise tõttu 2004. aasta andmeid.

TALO lepingute katvuse numbrid pole siiski täielikult usaldatavad, kuivõrd TALO liikmeskonna kogusuurus ei ole selge, sest puuduvad täpsed andmed alaliitude alla kuuluvate liitude liikmelisuse kohta ja välistatud ei ole ka ühe inimese kuulumine samaaegselt mitmesse liitu (Anspal, Kallaste 2003: 9). Samas liikmelisuse täpne suurus pole tegelikult teada ka teistes ametiühinguliitudes.

Asutusetasandi kokkulepped on kõige levinumad haridus- ja kultuuritöötajate puhul, meditsiinitöötajatel ja riigiteenistujatel on neid vähem (2005. aasta detsembri seisuga Sotsiaalministeeriumi kollektiivlepingute registri andmetel kehtivaid lepinguid vastavalt 22, 7 ja 10). Iseenesest ei pruugi aga seal kõik lepingud registreeritud olla. Tegelikuses ei ole ka kõik neist kollektiivlepingud selle sõna klassikalises tähenduses, näiteks rohkem kui 500 töötajat hõlmav Maanteeameti kollektiivleping avalikus halduses (Eesti Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühinguga) ei määra enam teetöötajate üldist palga- ja sotsiaaltagatiste taset (on nn. üldtöökokkulepe). Asutusetasandi kollektiivlepinguga kaetuse määrades aga tegelikult tõsiseltvõetavat erinevust ei ole, kuivõrd kõigis harudes on need suhteliselt madalad. Kokkuvõttes on avaliku sektori kollektiivlepingutega kaetus tervikuna veidi kõrgem kui erasektoris (Antila ja Ylöstalo (2003: 79) uuringu järgi oli aastal Eestis 2002. aastal asutuses kollektiivleping olemas avaliku sektori töötajate puhul 31% ja erasektori töötajatel 17% juhtudel). Seega suurem ametiühingu liikmete osakaal pole üldises plaanis avalikus sektoris suuremat edu kollektiivlepingute sõlmimisel kaasa toonud. Küll aga on kahes suurema ametiühinguliikmelisusega harus ette näidata harutasandi kollektiivleping, mida avalikus halduses hetkel ei ole.

Kuivõrd suhteliselt suurema katvusega on avalikus sektoris harutasandi lepingud ning asutusetasandi lepingute katvus on väga väike, on ametiühingute mõju uurimisel mõttekam lähtuda harutasandi lepingute ja läbirääkimiste analüüsist. Pigem avaldub siin ametiühingute mõju harule korraga (kuivõrd palga alammäärad kehtestatakse enamasti siin terve haru töötajatele tulenevalt ka palgasüsteemist) ning asutuse- ja indiviidi tasandi palgaerinevuse hindamine alahindaks ametiühingute mõju (tõenäoliselt ei näitaks üldse palgavahet).

2.2. Läbirääkimisprotsessi analüüsi andmed ja metoodika

Käesolevas töös vaadeldakse lähemalt toimunud läbirääkimisprotsesse kolmes Eesti avaliku sektori harus (tervishoius, hariduses ja kultuuri valdkonnas avalikus teenistuses) eraldi ning püütakse läbirääkimiste arengute põhjal teha järeldusi ametiühingute läbirääkimisjõu ja mõju kohta. Vaadeldavaks perioodiks on aastad 2001-2005, kuivõrd selleks perioodiks oli ametiühingutes suuremate reformide periood lõppenud, kuigivõrd stabiliseerunud ametiühinguliikmete osakaal, väljakujunenud harudesisesed palgatasemete suhted ning ka andmed paremini kättesaadavad.

Läbirääkimisprotsessi analüüsil kasutatakse käesolevas töös juhtumiuuringu metoodikat. Juhtumi moodustavad seejuures harutasandi läbirääkimised Eesti avalikus sektoris. Juhtum koosneb kolmest osajuhtumist (läbirääkimisprotsessid tervishoius, hariduse ja kultuuri valdkonnas ning avalikus halduses), mis põhimõtteliselt moodustavad terviku. Neid kolme osajuhtumit analüüsitakse eraldi ning tehakse seejärel üldistusi ja järeldusi ka juhtumile tervikuna. Juhtumianalüüsi metoodikas tuginetakse R. K. Yini 2002. aasta raamatule „Case Study Research. Design and Methods“. Juhtumianalüüside tüüpilisemateks küsimusteks, millele vastust otsitakse on küsimused „kuidas?“ ja „miks?“ (Yin 2002: 5). Käesolevas töös otsitakse vastuseid küsimustele „kuidas ametiühingud Eesti avaliku sektori töötasu mõjutavad?“ ning „miks ametiühingutel just selline mõju on?“.

Allikateks, mille põhjal juhtumianalüüsi teostatakse, on eelkõige läbirääkimiste dokumentatsioon. Dokumentatsiooni peetakse ka üheks olulisimaks allikaks juhtumianalüüside juures. Dokumentatsioonil on allikana mitmeid eeliseid (Yin 2002: 86):

- 1) stabiilsus – seda saab korduvalt üle vaadata;
- 2) ei ole loodud juhtumiuuringu enda pärast, vaid sõltumatult sellest;
- 3) täpsus – sisaldab täpseid nimesid, viiteid, detaile juhtumi kohta;
- 4) lai katvus – hõlmab pikka ajaperioodi, palju sündmusi.

Dokumentatsiooni nõrkusteks võib olla see, et seda võib olla ebapiisavalt, see ei pruugi olla kättesaadav (võib tekitada selektiivsusi) ning samuti võib see sisaldada dokumentide kirjapanekul tekkinud nihet dokumentide autorist tulenevalt (Yin 2002:

86). Käesoleval juhul on põhilisteks andmete allikateks läbirääkimiste analüüsil ametlikud harutasandi läbirääkimisprotokollid. Kuivõrd kõiki läbirääkimisi on protokollitud, on läbirääkimisprotsessi uurimisel dokumentatsiooni piisavalt. Samuti oli nii tervishoiu kui haridus- ja kultuurivaldkonna läbirääkimiste kohta kasutatav kogu dokumentatsioon ning avalikus halduses oli puudu väike osa protokollidest (kuus protokollid kahekümne kuuest, millest kolme kohta oli olemas siiski osapoolte üldisi seisukohti kajastavad ametiühingute poole pressiteated; samuti oli olemas siiski kõigi aastate kohta ametiühingute poole esialgsed nõudmised ja valitsuse esialgsed seisukohad ning ka läbirääkimiste tulemused, millega läbirääkimised lõpetati ning seega ei tohiks puudu jäänud informatsioon eriti ka töös saadud järeldusi mõjutada). Seega ei tohiks olla ka selektiivsushet, vähemalt mitte kahe haru puhul kolmest.

Kõigis kolmes harus on traditsiooniks, et läbirääkimisvoorusid juhitakse kordamööda erinevate osapoolte poolt ja seega ka protokollijateks on läbirääkimisvoorudel erinevad osapooled. Protokollid kinnitatakse reeglina ülejäänud osapool(t)e poolt ja kui vaja, viiakse sisse parandusi. Need asjaolud aga kõrvaldavad ka protokollide autoritest tuleneda võivad nihet. Käesolevas töös ongi valitud allika tüübiks dokumentatsioon selle objektiivsuse tõttu. Seega pole näiteks läbi viidud intervjuusid nende traditsioonilises tähenduses, mis on samuti väga tihti juhtumianalüüside andmete allikateks, kuivõrd intervjuud ja nendes antavad hinnangud on tunduvalt subjektiivsemad. Dokumentatsioon on käesoleva juhtumi analüüsil ka väga hea lähtekoht selles mõttes, et kogu juhtum on tegelikult suhteliselt detailselt sellega ära kirjeldatud (tihti eelistatakse intervjuusid juhtumianalüüsidel dokumentatsioonile lisaks või selle asemel lihtsalt selle tõttu, et dokumentatsioon katab juhtumist väga väikse osa).

Läbirääkimisdokumentatsiooni läbi töötades otsiti eelkõige osapoolte seisukohti palgaläbirääkimiste protsessi jooksul (selles perioodil räägiti neis harudes realselt ainult palga üle läbi – miinimumtunnitasude, palga alammäärade, palgavahendite kasvu üle). Lisaks pöörati tähelepanu osapoolte põhjendustele, miks just sellistel seisukohtadel oldi ning otsiti vastust küsimusele, miks just sellised arengud läbirääkimiste jooksul toimusid, kuivõrd läbiräägitavad palganumbrid üksi ei väljenda alati kogu tõe.

Läbirääkimisdokumentatsiooniks olid eelkõige läbirääkimisprotokollid, kuid olulisel kohal oli ka läbirääkimistega seonduv dokumentatsioon – kokkulepped ja nende

esialgsed versioonid, osapoolte omavahelised ametlikud kirjad (läbirääkimiste alustamiseks, nõudmiste/pakkumiste esitamiseks, osapoolte esindatavuse määratlemiseks), riikliku lepitaja poole pöördumised, riikliku lepitaja seisukohad, mõningal määral ka andmed haru kohta oma nõudmiste põhjendamiseks ning haru andmete põhjal tehtud arvutused nõudmistele mitte vastutulemise põhjendamiseks. Läbirääkimistega seonduvat dokumentatsiooni oli rohkem võimalik kasutada hariduse ja tervishoiu läbirääkimiste uurimisel. Eelkõige olid olulised osapoolte nõudmiste/pakkumiste kirjad üksteisele, mis läbirääkijate paljususe tõttu on eriti tähtsal kohal tervishoius (haridus- ja kultuuritöötajate puhul on pigem ametiühinguliidu siseselt olulised, et liikmesliitude arvamuste põhjal ühine seisukoht kujundada).

Läbirääkimisprotsessi arengute tausta on täiendatud ka läbirääkimisprotsessi osapoolte küsitlemisega. Eelkõige puudutasid küsimused vastavate liitude liikmelisust, struktuuri, omavahelist koostööd (osapooltelt küsitud küsimused, mille vastuseid on läbirääkimiste taustana töös kasutatud, on toodud lisas 1). Samuti kasutatakse ametiühingute mõju uurimisel andmeid harudes realselt kehtinud palga alammäärade ja ka keskmiste palkade kohta.

Harutasandi läbirääkimisprotsesside analüüsimisel toetutakse järgnevale suhteliselt lihtsale metoodikale. Metoodikat kirjeldab järgnev joonis 2.1, kus on näidatud läbirääkimistsüklid (antud juhul 3 läbirääkimistsükli ehk 3 eelarveaastat). Nii ametiühingul kui tööandjal on iga kord mingi oma lähtekoht, mis läbirääkimisprotsessi käigus üksteisele lähenevad kuni lõpuks ideaalvariandis mingi kokkulepe sõlmitakse (või kui osapooled pole nõus piisavalt järeleandmisi tegema, siis lepingu sõlmimiseni ei jõuta, kujutatud kolmandal tsüklil joonisel 2.1). Läbirääkimistsükli ajaliseks piiranguks on riigieelarve vastuvõtmine, kuivõrd riigieelarve kinnitamisega fikseeritakse harusse eraldatav raha. Järgneva tsükli alguses on uued lähtekohad, ametiühing nõuab rohkem kui eelmises kokkuleppes sõlmiti, tööandja pakub vähem kui ametiühing nõuab, aga siiski ei saa ta ka reeglina vähem pakkuda, kui oli eelmine kokkulepe.

Sellisel meetodil saab jälgida, kui palju kumbki pool oma lähtekohta võrreldes esialgsuga muudab ehk siis võrrelda suurus x (kui palju ametiühing järgi annab) ja y (kui palju tööandja järgi annab). Teoreetiliselt võiks see anda mingi lähendi osapoolte läbirääkimisjõule järgmiselt:

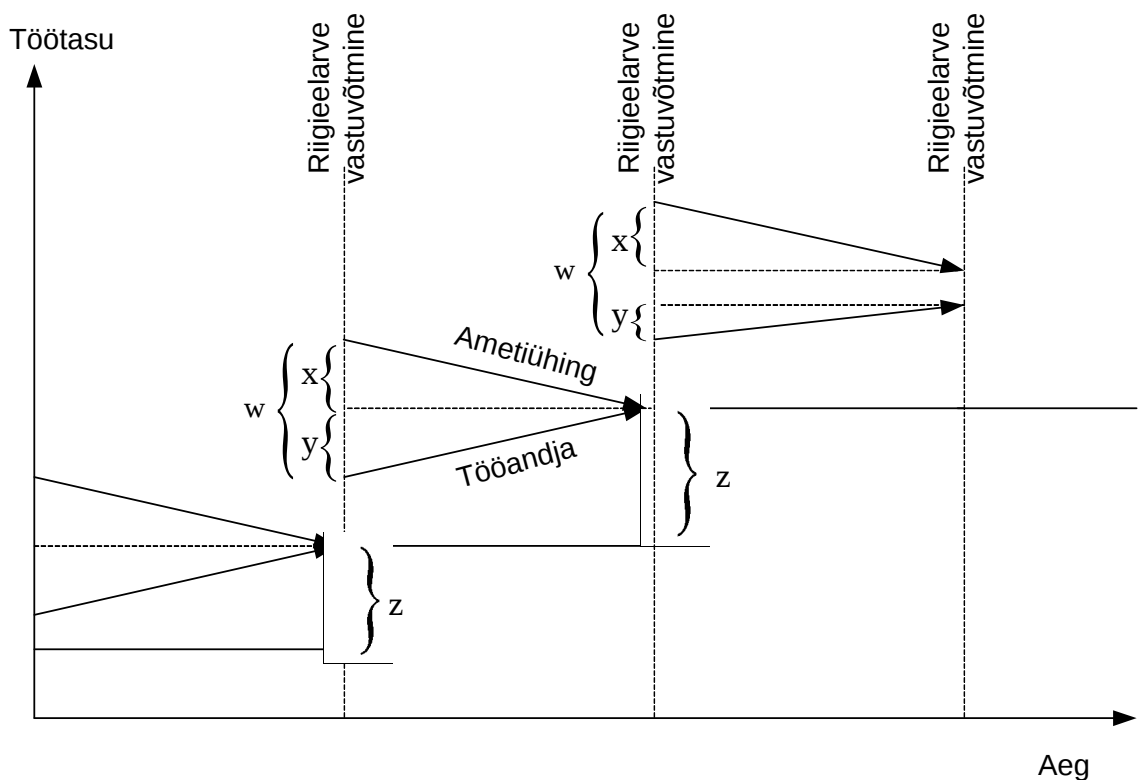
$$(2.1) \quad \text{Ametiühingu läbirääkimisjõud} = \frac{y}{w},$$

$$(2.2) \quad \text{Tööandja läbirääkimisjõud} = \frac{x}{w},$$

kus w – osapoolte algsete seisukohtade erinevus,

x – kui palju ametiühing järgi annab ehk kui palju tööandja saavutab,

y – kui palju tööandja järgi annab ehk kui palju ametiühing saavutab.



Joonis 2.1. Avaliku sektori läbirääkimisprotsess (autori koostatud).

Kokkuleppele jõudmise korral on ametiühingu läbirääkimisjõu ja tööandja läbirääkimisjõu summa võrdne ühega (siis $w = x + y$). Kokkuleppele ei jõuta, kui läbirääkimisjõudude summa on ühest väiksem. Nagu alapunktis 1.3.2 vaadeldud Kuhni ja Chamberlaini suhtarvudegi puhul (valemid 1.4 ja 1.5) sõltub ka sellisel viisil arvutatud läbirääkimisjõud eelkõige vastaspoole käitumisest.

Päris otsest vastust sel viisil osapoolte läbirääkimisjõu kohta muidugi ei saa, sest nagu juba töö esimeses peatükis sai mainitud, ei ole läbirääkimisjõud tegelikult otseselt kvantitatiivselt mõõdetav. Lisaks sõltub vastavalt teoreetilistele seisukohtadele läbirääkimiste tulemus peale läbirääkimisjõu ka osapoolte kasulikkusfunktsioonidest.

Praegusel juhul oleks mõlemal poolel täpselt vastandlikud huvid, mis puudutaksid ainult töötasu. Kuivõrd Eesti avalikus sektoris toimuvad reaalselt läbirääkimised ainult töötasu üle, võib see ka olla suhteliselt lähedane tegelikule olukorrale. Hõive küsimustes on osapoolte seisukohad ka pigem sarnased kui vastandlikud, kuivõrd viimasel ajal on avalikkuse tähelepanu all probleem, et on puudu tööjõust avalikus sektoris (eelkõige arstidest, õdedest, õpetajatest, politsei- ja päästametnikest) ja palgatõusuga võib kaasneda hoopis hõive tõus. Olukord on ehk veidi teistsugune teistel ametnikel, kelle puhul palgatõus siiski hõive vähenemise arvelt toimub.

Lisaks mõjutab valemitega 2.1 ja 2.2 avaldatud läbirääkimisjõudu see, kuivõrd reaalsed algsed seisukohad on. Kui näiteks ametiühing tavatseb (teadlikult) teha väga suuri nõudmisi, siis selline metoodika võib ametiühingute suhtelist läbirääkimisjõudu alahinnata. Samas on tõenäoliselt mõlema poole algsed seisukohad võetud mingi varuga, et jätta ruumi kompromissi tegemiseks (mis avaldab tasakaalustavat mõju läbirääkimisjõu hinnangutele). Seega kui mõlemad pooled blufivad ühepalju, ei mõjuta see tulemust.

Õigemad on selliste valemitega saadud hinnangud ametiühingute läbirääkimisjõule. Nimelt kui kokkuleppeni ei jõuta, võib tööandja jääda sama palgataseme juurde, mis kehtis ka enne (ehk siis jääda oma algse läbirääkimiste eesmärgi juurde või isegi veel soodsama olukorra juurde). Seega kui kokkulepete puhul on hinnatavad mõlema poole läbirääkimisjõud, siis kokkuleppe mitte saavutamisel on tööandja läbirääkimisjõud mõnes mõttes suurem kui käesolevate valemitega arvutades.

Põhimõtteliselt annab informatsiooni ametiühingute mõju kohta ka vaatlemine, kui palju iga tsükliga kokkulepitavat taset tõstetakse (suurus z joonisel 2.1). Palgaläbirääkimiste korral tuleks siin aga sel juhul juurde tuua näiteks riigi keskmise palga tõus, tarbijahinna indeks vms (ehk siis surve palgatõusuks majanduskeskkonnast, mitte niivõrd ametiühingult). Teiste töötingimuste läbirääkimiste puhul aga peaks eraldama näitaja tõusust seadusandlusest tulenevad muutused.

Kõige paremini on selliselt kirjeldatavad palgaläbirääkimised, kuid samale põhimõttele toetudes saab vaadelda ka kõiki teisi läbiräägitavaid töötingimusi (töötundide arv, puhkus, kooolitus, sotsiaalsed tagatised jne.) ning ka kollektiivlepinguga kaetuse määra

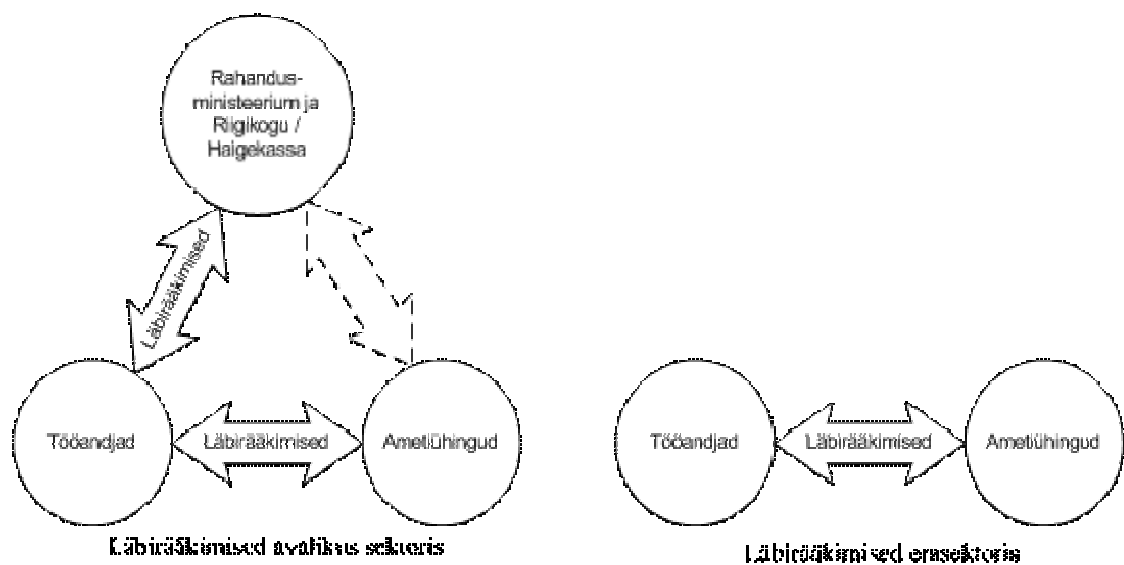
ja kollektiivlepingu kehtivuse pikkust. Need viimased küll ei pruugi alati olla ametiühingute eesmärgiks, kuivõrd kaetuse laiendamine ametiühingu liikmeteks mitte olevatele töötajatele võib pigem soodustada töötajate mitte astumist ametiühingusse (*free riders*) ning liiga kaua kehtiv leping (mitu eelarveaastat) ei pruugi mingil hetkel enam vastata ametiühingu liikmete vajadustele/majanduse olukorrale.

Samuti saab sellise mudeli abil välja tuua selle, kui kaua läbirääkimised keetsid, enne kui suudeti kokku leppida. Siinkohal on aga oluline juurde tuua aspekt, miks läbirääkimised keetsid oodatust kauem – kas ametiühing ei taganenud oma nõudmisest (ei andnud nii lihtsalt alla) või töandja soovimatus läbirääkimisi pidada/kokkulepet sõlmida. Samuti on siin huvitav vaadata, mis hetkest tegelikult kompromissile jõudma hakati – kas näiteks alles siis, kui riigieelarve järgmiseks aastaks põhimõtteliselt paigas või kiirendas kokkuleppele jõudmist eelmise leppe kehtivuse lõppemine iseenesest või hoopis riikliku lepitaja sekkumine.

2.3. Läbirääkimisprotsess avaliku sektori erinevates harudes

Kõigis kolmes käesolevas töös analüüsitavas avaliku sektori harus toimuvad põhimõtteliselt kahepoolsed läbirääkimised, kuigi kõigis neis esineb ka teatav kolmepoolsus (vt. joonis 2.2). Erasektori harutasandi läbirääkimistel saavad töandjad ja ametiühingud otse omavahel läbi rääkida, sest töandjad (ettevõtted) otsustavad oma rahastamise (s.h. palgakulude suuruse) üle ise.

Avalikus sektoris on töandjad sõltuvuses kolmandast osapoolast, kes otsustab ressursside jagamise üle. Seega toimub lisaks ametiühingute ja töandjate läbirääkimistele suuremal või väiksemal määral läbirääkimine ka töandjate ja rahastamise üle otsustajate vahel ja need kaks protsessi on omavahel seotud. Vähem saavad ametiühingud otse rahastamise üle otsustajaid mõjutada. Konkreetsemalt igas harus toimuvast rahastamise skeemist on toodud ülevaade järgnevate alapunktide juures.



Joonis 2.2. Harutasandi läbirääkimiste struktuur avalikus ja erasektoris (autori koostatud).

Tööandjate ja ametiühingute esindajad ning rahastamise üle otsustajad harude kaupa on kokkuvõtvalt toodud tabelis 2.3 (viimaste läbirääkimiste seisuga). Lisaks on tabelis 2.3 välja toodud osapoolte kaasatus palgaläbirääkimistesse. Kõigi harude puhul on olemas rahastamise üle otsustajate mõningane kaasatus läbirääkimiste protsessi, kuid samas ei ole nad otseseks läbirääkimispartneriks ametiühingutele. Samuti on tabelist näha, et ka kõik tööandjate esindajad ei osale harutasandi läbirääkimistes. Kui erasektoris on olemas konkreetsed tööandjad, siis avalikus sektoris ei ole alati tööandja määratlemine nii lihtne, mis on ka olnud üheks läbirääkimisi takistavaks teguriks. Puudulikuks on jäänud eelkõige kohaliku omavalitsuse tasandi tööandjate kaasatus.

Tabel 2.3. Tööandjad, ametiühingud ja rahastamise üle otsustajad avalikus sektoris harutasandil

Valdkond	Osapool	Osapoolte esindajad	Osalemine palgaläbirääkimistel
Tervishoid	Haru rahastamise üle otsustab	Eesti Haigekassa	vaatlejana
	Ametiühingud	Eesti Arstide Liit (EAL)	osaleb
		Eesti Keskastme Tervishoiutöötajate Kutseliit (EKTk)	osaleb
		Eesti Tervishoiutöötajate Ametiühingute Liit (ETTAL)	osaleb
		Eesti Õdede Liit (EÕL)	osaleb
	Tööandjad	Eesti Haiglate Liit (EHL)	osaleb
		Vabariigi Valitsus	osaleb

Valdkond	Osapool	Osapoole esindajad	Osalemine palgaläbirääkimistel
Haridus ja kultuur	Haru rahastamise üle otsustab	Rahandusministeerium, Riigikogu, (kohalikud omavalitsused nendest sõltuvalt)	Rahandusmin. esindajad ministeeriumide vahelise komisjoni koosseisus
	Ametiühingud	Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon (TALO)	osaleb
	Tööandjad	Vabariigi Valitsus	osaleb
		Eesti Linnade Liit	vaatlejana
		Eesti Maaomavalitsuste Liit	vaatlejana
Avalik teenistus	Haru rahastamise üle otsustab	Rahandusministeerium, Riigikogu	Rahandusmin. esindajad ministeeriumide vahelise komisjoni koosseisus
		Kohalikud omavalitsused	ei osale
	Ametiühingud	Eesti Ametiühingute Keskliit (EAKL)	osaleb
		Riigi- ja Omavalitsusasutuste Töötajate Ametiühingute Liit (ROTAL)	osaleb
	Tööandjad	Vabariigi Valitsus	osaleb
		Eesti Linnade Liit	ei osale
		Eesti Maaomavalitsuste Liit	ei osale

Allikas: autori koostatud.

Lihtsamalt on tööandjate määratlemine kujunenud tervishoius, milles ka tööandjate ja ametiühingute suhted on sarnasemad erasektori omadele. Hariduses ja kultuuri valdkonnas puudutavad läbirääkimised vaatamata kohalike omavalitsuste eemalseismist ka kohalike omavalitsuste hallatavaid asutusi, kuivõrd haridussüsteemi rahastamine toimub siiski keskselt Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt. Avalikus halduses puudutavad läbirääkimised aga ainult riigiteenistujaid, kohalike omavalitsuste teenistujad on protsessist väljas.

2.3.1. Tervishoiuala palgaläbirääkimised

Ravikindlustust Eestis korraldab Eesti Haigekassa, kelle tegevust reguleerib Eesti Haigekassa seadus. Haigekassale laekub selleks 13/33 sotsiaalmaksust (seda reguleerib Sotsiaalmaksuseadus, mille § 1 kohaselt on sotsiaalmaks pensionikindlustuseks ja riiklikuks ravikindlustuseks vajaliku tulu saamiseks maksumaksjale pandud rahaline kohustis, mis kuulub täitmisele seaduses ettenähtud korras, suuruses ja tähtaegadel). Peale sotsiaalmaksu ei ole Haigekassal muid märkimisväärseid tulusid. Sotsiaalmaksu arvelt võtab Haigekassa üle tasu maksmise kohustuse kindlustatud isikutele osutatud tervishoiuteenuse eest, apteekidest väljastatud soodustingimustel väljastatud ravimite

eest, meditsiiniliste abivahendite eest ning tasub isikutele ajutise töövõimetuse hüvitisi ja muid rahalisi hüvitisi.

Ravikindlustusega kindlustatud isikutele tervishoiuteenusteks eraldatava raha suurus oleneb otseselt sotsiaalmaksust laekuvatest tuludest ning tervishoiuteenuse hinna kujundamisel lähtutakse sotsiaalmaksust laekuvast tulust ja tervishoiuteenuse osutajate poolt teenuse osutamiseks vajalikest kuludest (sealhulgas tervishoiutöötajate palgakulu). Tervishoiuteenuste piirhinnad kehtestatakse Vabariigi Valitsuse poolt sotsiaalministri ettepanekul, arvestades Haigekassa nõukogu arvamust. Tervishoiuteenuste piirhindade väljatöötamise metoodika 2006. aastaks on sätestatud sotsiaalministri 10. jaanuari 2006. aasta määrusega nr 4 "Kindlustatud isikult tasu maksmise kohustuse Eesti Haigekassa poolt ülevõtmise kord ja tervishoiuteenuse osutajatele makstava tasu arvutamise metoodika".

Tervishoiuasutused peavad seega piirhindadena saadavatest tuludest muude kulude hulgas tasuma ka tervishoiutöötajate palgakulu. Kui suure osa tervishoiuasutused tuludest töötajate palkadeks eraldavad, ongi aluseks ametiühingute ja tööandjate vahelistele läbirääkimistele. Kuivõrd aga tulud on ära määratud osapoolte väliselt, piirab see oluliselt ka osapoolte läbirääkimiste mänguruumi.

Tervishoiusektoris on toimunud läbirääkimised juba alates 1995. aastast alates. Tööandjaid esindab Eesti Haiglate Liit (EHL), kuhu kuulub 21 tervishoiuasutust ning ka Sotsiaalministeerium (aastal 2004 esindas riiklike asutuste tervishoiutöötajate tööandjaid – vanglad, koolid jne.). Töötajaid esindab mitu erinevat ametiühingut – Eesti Arstide Liit (EAL, esindab arste), Eesti Keskastme Tervishoiutöötajate Kutseliit (EKTK, esindab õdesid), Eesti Õdede Liit⁶ (EÕL, esindab õdesid, osaleb läbirääkimispartnerina alates aastast 2004) ja Eesti Tervishoiutöötajate Ametiühingute Liit (ET TAL, esindab kõiki teisi tervishoiutöötajaid, osaleb alates aastast 2000).

⁶ EÕL kuulub tervishoiuala ametiühingutest ainsana alates juunist 2004 ka streigipakti, kuhu kuuluvad veel Eesti Transpordi- ja Teetöötajate Ametiühing, Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing, Eesti Raudteelaste Ametiühing, Narva Energia Ametiühing ja Eesti Liinilendurite Ametiühing (hõlmab kokku 13 000 ametiühinguliiget ja võimaldab teoreetiliselt aktsioonidesse kaasata üle 20 000 töötaja). Reaalselt on streikimiseni läinud tervishoiusektoris EKTK (kaasates ka mõned ET TAL-i töötajad) aastal 2000, nõudes EHL-ga kollektiivlepingu sõlmimist õdede palga alammäära tõstmiseks. Tunniajane hoiatusstreik 8700 osavõtjaga siiski kollektiivlepingut kaasa ei toonud.

ETTAL esindab eelkõige hooldustöötajaid, kuid ka keskastme spetsialiste (lähedane õdede tasemele) ja kõrgharidusega spetsialiste (lähedane arstide tasemele). Seega EAL esindab umbes 14% tervishoiutöötajatest, EÕL ja EKTK umbes 38% ning ETTAL kõiki teisi (vt. tabel 2.4, ETTAL-i andmetel on nüüdseks vähenenud muude töötajate osakaal, kuivõrd toitlustus- ja koristusteenuseid ostetakse järjest enam asutustes sisse).

Seega on ametiühingute pool vägagi killustunud, sest isegi samadel ametiala tasemetel on kohati mitu esindajat (kõrgharidusega tervishoiuspetsialistidel kaks ning keskastme spetsialistidel isegi kolm). Läbirääkimisi peetaksegi eelkõige kolme suurema ametirühma lõikes – arstid, keskastme tervishoiutöötajad ja hooldustöötajad. ETTAL on nõudmisi esitanud ka keskastme spetsialistide ja kõrgharidusega spetsialistide palkade kohta, kuid praktikas nad pigem pole olnud läbirääkimiste objektiks ning need töötajate grupid pole seni ka harulepinguga hõlmatud.

Tabel 2.4. Tervishoiutöötajate aastakeskmised arvud ja kuukeskmised töötasud 2002. aastal

Ametiala	Aastakeskmise töötajate arv	Osatähtsus kõigist töötajatest, %	Keskmine kuutöötasu, krooni
Juhid	924,3	4,0	13490
Tervishoiu tippspetsialistid	4404,2	19,0	8719
sh arstid	3331,8	14,3	9197
Tervishoiu abispetsialistid	8837,5	38,0	4693
sh õendusalatöötajad	7607,0	32,7	4683
Hooldustöötajad	3925,3	16,9	2946
Muude alade spetsialistid	1106,8	4,8	5762
Ametnikud	953,2	4,1	3875
Muud töötajad	3103,9	13,2	3094
Kokku/keskmise	23255,2	100,0	5314

Märkus: Tegelik arstide ja õdede arv oli suurem, sest tabelis on arstid ja õed, kelle töökoormus juhina oli üle 0,5 koormuse, arvestatud juhtide hulka. Arstina töötanud juhte oli 369,8.

Allikas: Ülevaade..., 2002: 1.

Läbirääkimisvoorudel on osalenud ka Haigekassa juhatuse liikmed vaatlejate rollis, samuti oli valitsust esindanud sotsiaalminister ühtlasi Haigekassa nõukogu esimees (ja esitas läbirääkimiste käigus ka Haigekassa seisukohti). Siiski on läbirääkimised iseenesest kahepoolsed, kuid kujunevad kolmepoolseks protsessi käigus. Läbirääkimisi alustatakse töötajate esindajate ettepanekul, läbirääkimisvoorusid juhitakse kordamööda

erinevate osapoolte poolt, üldised koordinaatorid puuduvad. Protsessi riikliku lepitajani jõudmisel (kuhu siiani alati on jõutud, sest pole omavahel suudetud kokku leppida) asub protsessi koordineerima riikliku lepitaja kantselei.

Esimene tervishoiuala miinimumtunnitasu kokkulepe sõlmiti aastal 1995, mis kattis arstid ja õed. Peale seda, perioodil 2001-2005, on tervishoiusektoris sõlmitud harutasandi leping kolmel korral (20.03.2002 perioodiks 28.03.2002-31.03.2003; 13.06.2003 perioodiks 01.06.2003-30.06.2004; 23.09.2004 perioodiks 01.01.2005-31.12.2006). Esimesed kaks olid sisuliselt üheaastased kollektiivlepingud ning viimane kaheaastane, kusjuures miinimumtunnitasud kehtestati mõlemaks aastaks erinevad. Esimese lepinguga ei olnud kaetud õed, sest neid tollel hetkel ainsana esindanud EKTK ei olnud nõus EHL-i poolt pakutava palgatasemega (riiklik lepitaja andis loa katkestada töörahu, kuid streikimiseni siiski ei mindud). Lisaks erinevatele ametigruppidele miinimumtunnitasude kehtestamise üle läbirääkimisele, on tervishoiusektoris ametiühingute nõudmised puudutanud veel puhkuse pikkust ja koolitust (ETTAL 2002. aastal, EKTK ja ETTAL 2004. aastal), kuid reaalsete läbirääkimisteni nende üle pole jõutud.

2002. aastal sõlmitud leping kattis arstid ja patsiendiga vahetult suhtlevad hooldustöötajad, 2003. ja 2004. aastal sõlmitud lepingud arstid, keskastme tervishoiutöötajad ja hooldustöötajad. 2002. aasta leping oli laiendatud kõikidele tervishoiuteenuseid osutavatele juriidilistele isikutele, 2003. aasta kokkuleppes laiendamise punkti sees ei olnud, 2004. aasta kokkuleppe palgatingimusi laiendati Kollektiivlepingu seaduse § 4 lg 4 tähenduses tööandjate poolel kõigile riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ja organisatsioonidele ning kõigile tervishoiuteenust osutavatele juriidilistele isikutele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele ja tööandjate poolel kõigile arsti kvalifikatsiooni nõudval ametikohal töötavatele arstidele, kõigile keskastme tervishoiutöötajatele, kes töötavad vastava kutse omamist nõudval ametikohal ning hooldustöötajatele. Seega on lepingud aja jooksul hõlmanud järjest suuremat osa harust.

2004. aasta leping oli eriline sellepolest, et alla kirjutas tööandjana ka valitsus. Valitsuse allkirjastamine ja kaasatus mõjutas eelkõige arste ja õdesid (EKTK andmetel umbes 500 töötajat kokku). Hooldustöötajad, kes töötavad riigi- ja kohaliku

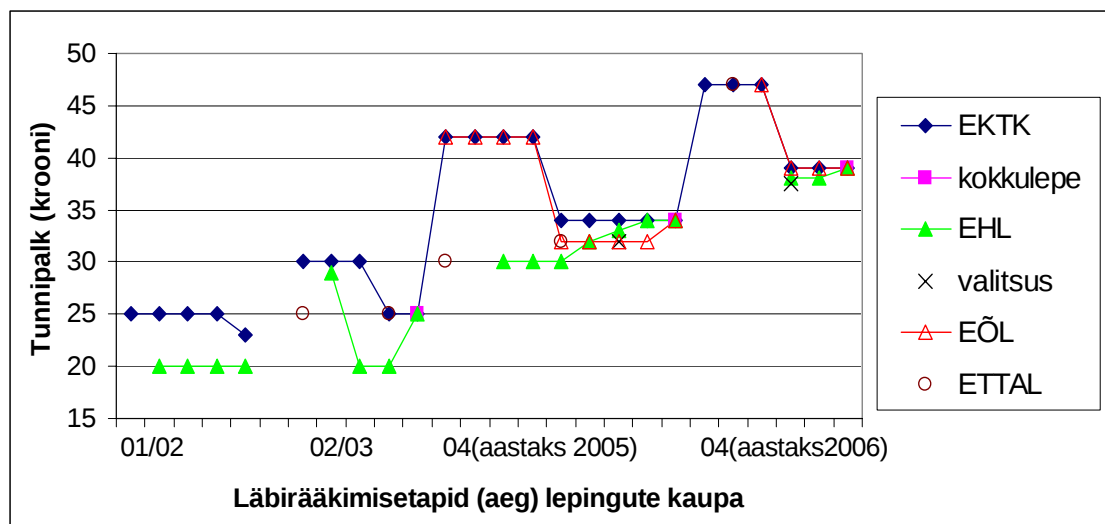
Joonistel 2.3-2.5 on kujutatud vastavalt arstide, keskastme tervishoiutöötajate ja hooldustöötajate läbirääkimisi aastate 2002-2006 jaoks. Joonistel on kajastatud need ajamomendid, mil kasvõi mõni liitudest või riiklik lepitaja mingeid uusi arenguid mõne ametigrupi läbirääkimistes kaasa tõi. Joonisel on osapoolte seisukohad muidugi lihtsustatud, et neid oleks üldse võimalik sedasi kujutada (näiteks on mitmel korral välja pakutud ideed, et palgamäärasid diferentseerida regionaalselt, haigla tüüpide või ametikategooriate alarühmade kaupa ning siis on võetud aluseks kõige üldisemad pakkumised).

The graph displays the hourly wage (Tunnipalk) in krooni on the y-axis (ranging from 30 to 90) against the stages of negotiations (Läbirääkimisetapid) on the x-axis. The x-axis marks specific dates: 01/02, 02/03, 04(aastaks 2005), and 04(aastaks2006). Five data series are plotted: EAL (blue diamonds), kokkulepe (magenta squares), EHL (red triangles), valitsus (grey crosses), and ETTAL (green circles). EAL shows a steady increase from approximately 55 to 79 krooni. kokkulepe and EHL show more fluctuation, with kokkulepe starting at 40 and ending at 75, and EHL starting at 40 and ending at 75. valitsus and ETTAL are only present at specific points in time, with valitsus appearing at 04(aastaks 2005) and 04(aastaks2006), and ETTAL appearing at 02/03 and 04(aastaks 2005).

Läbirääkimisetapid (aeg)	EAL	kokkulepe	EHL	valitsus	ETTAL
01/02	55	40	40		
02/03	60	50	57		50
04(aastaks 2005)	70	60	60	63	60
04(aastaks2006)	79	78	75	75	

Kuivõrd ka õdesid esindavate ETKK ja EÕL-i vahel konsulteerimine enne nõudmiste esitamist ei toimi, on kohati ka nõudmised erinevad (vt. joonis 2.4). Ametiühingutevaheline konsulteerimine toimib ETTAL-i ja EÕL-i vahel, kuid pigem

rõhuga sellel, millist palka peaks hooldustöötajatele küsima vastava küsitava õdede palga puhul. ETTAL-i küsitavad miinimumtunnitasud keskastme spetsialistidele on jällegi tihti olnud madalamad õdede nõudmistest (kuigi praktikas keskmine palk neil nii erinev ei ole). EKTK teeb koostööd pigem EAL-ga

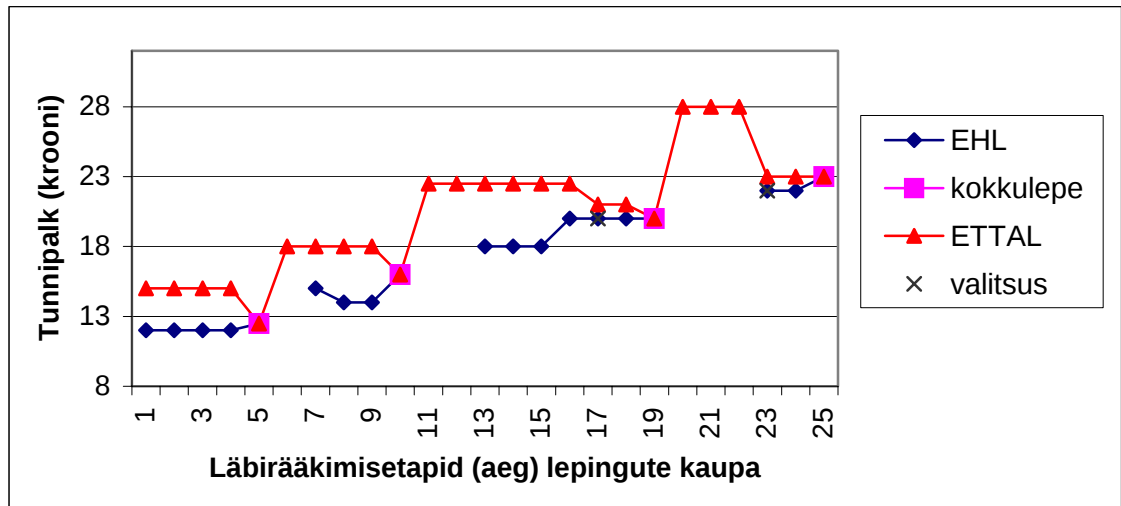


Joonis 2.4. Keskastme tervishoiutöötajate miinimumtunnitasu läbirääkimised perioodiks 2002-2006 (autori koostatud läbirääkimisdokumentatsiooni põhjal).

Hooldustöötajate puhul on palgaläbirääkimiste joonis selgem, sest neid esindab ainult ETTAL, vaatamata sellele, et osa hooldustöötajaid ka EKTK-sse kuulub (joonis 2.5). Üldiselt vastab joonistel kujutatud üsna lähedastelt eelmises alapunktis (2.2) toodud joonisel 2.1 (lk. 41) eeldatule. Erinev on see, et 2003-2004 aastaks miinimumtunnitasu läbirääkimistel teeb tööandjate pool taganemise oma esialgsest pakkumisest ning aastaks 2005 läbi rääkides on mõneks ajaks tööandjate pakkumine isegi kõrgem ametiühingute (arstide ja EÕL-i) nõudmisest. Mõlemad erandlikud käitumised tulenevad tegelikult sellest, et tegemist on avaliku sektoriga – esimesel korral ilmneb, et ei saada niipalju finantsvahendeid kui eeldati, teisel korral on läbirääkimistesse kaasatud tööandjana ka valitsus, kes tegelikult ei paku niipalju kui EHL. EHL pakkumine hakkas ületama ametiühingute nõudmist 2005. aastaks umbes samal hetkel, kui valitsus hakkas osalema läbirääkimistes. EHL muutus sellel hetkel pigem finantsvahendite juurdeküsijaks (kuivõrd sotsiaalminister oli lisaks tööandjate esindajaks olemisele siiski ka Haigekassa nõukogu esimees) kui piirajaks ametiühingute palganõudmistele. Seejuures lõplikuks summaks jäigi arstide puhul see, mille EHL välja käis ning õdede puhul see isegi tõusis veelgi. Kõik see näitab väga ilmekalt, et avaliku sektori

läbirääkimised toimivad hoopis teistel alustel kui erasektori omad (nagu käesoleva alapunkti 2.3 alguses ka juttu oli).

Teine erinevus tervishoiutöötajate läbirääkimiste jooniste ja joonise 2.1 vahel on see, et tervishoiutöötajate läbirääkimised ei sõltu eelarveaasta pikkusest. Kui eelarveaasta sees kokkuleppele ei jõuta, läbiräägitakse ikkagi edasi. Selles mõttes on tervishoiusektori läbirääkimised sarnased erasektori läbirääkimistele.



Joonis 2.5. Hooldustöötajate miinimumtunnitasu läbirääkimised perioodiks 2002-2006 (autori koostatud läbirääkimisdokumentatsiooni põhjal).

Üldiselt tundub joonistelt, et tööandja käitumine erinevate ametirühmade puhul on suhteliselt sama muustriga (erinevate ametiühingutega sama ametirühma sees muidugi täpselt sama), samuti on sarnane erinevate ametiühingute käitumine. Joonistelt näib, et ametiühingud teevad reeglina suuremaid kompromisse kui tööandjad. Ametiühingute läbirääkimisjõud arvatuna vastavalt valemile 2.1 on toodud tabelis 2.5. Kuivõrd iga kord on jõutud kokkuleppeni (erandiks EKTK õdede osas aastal 2002), on tööandja läbirääkimisjõuks seega ühest lahutatud tabelis toodud ametiühingu läbirääkimisjõud Tööandjana on siin käsitletud ainult EHL-i, sest valitsus hakkas kaasa rääkima alles protsessi keskel, kui teised osapooled olid juba kompromisse teinud.

Ka tabelist 2.5 on näha, et ametiühingud on oma nõudmistest pidanud tunduvalt rohkem taganema, kui tööandjad oma pakkumisi suurendama – ametiühingute läbirääkimisjõud on ligi üks kolmandik tööandja kahe kolmandiku vastu. Samas tuleb siin arvesse võtta, et ajaliselt on ametiühingud alati nõudmise enne tööandjaid teinud ehk siis mõnes mõttes on juba tööandjate pool oma esimese pakkumisega kompromissi teinud. Seega

võivad tabelis toodud hinnangud alahinnata tööandjate tehtud kompromisse ehk siis tegelikkuses võivad olla ametiühingud suhteliselt veidi tugevamad.

Tabel 2.5. Ametiühingute läbirääkimisjõud tervishoiusektoris

	Lepingu kehtivus	04.2002- 03.2003	06.2003- 06.2004	01.2005- 12.2005	01.2006- 12.2006	Keskmine (lepped)	Keskmine (kõik)	Ametiala keskmine (kõik)
Arstid	EAL	0,00	0,38	0,60	0,00 (0,00)	0,24	0,24	0,24
Õed	EKTK	0,00*	0,50	0,33	0,11 (1,00)	0,32 (0,61)	0,24 (0,46)	0,23 (0,53)
	EÕL	ei osalenud	ei osalenud	0,33	0,11 (1,00)	0,22 (0,67)	0,22 (0,67)	
Hooldus- töötajad	ETTAL	0,17	0,50	0,44	0,17 (1,00)	0,32 (0,53)	0,32 (0,53)	0,32 (0,53)

* Kokkuleppele ei jõutud – ametiühing tuli vastu 40% algsete seisukohtade erinevusest (tööandja läbirääkimisjõud seega 0,4), kuid tööandja ei tulnud üldse vastu.

Allikas: autori arvutused läbirääkimisdokumentatsiooni põhjal.

Kuigi tööandjad teevad vahel oma pakkumise suhteliselt pika aja pärast peale ametiühingute seisukohtade avaldamist, ei hakka reeglina ametiühingud oma nõudmises järele andma enne, kui nad on saanud tööandjate vastupakkumise. Erandiks oli siin läbirääkimine 2006. aastaks, kui sellega paralleelselt toimus 2005. aasta palgatingimuste läbirääkimine. Kuivõrd läbirääkimise teemaks oli ka see, kui pikaks ajaks üldse kollektiivlepingut sõlmida (ametiühingud tahtsid esialgu kolmeaastast lepingut, EHL üheaastast), siis selleks ajaks, kui kaheaastase lepinguni jõuti ja EHL 2006. aastaks oma pakkumised tegi, olid ametiühingud juba nii oma 2005. kui 2006. aasta nõudmistest veidi taganenud. Seega, kui teistel aastatel pole vahet, kas osapoolte seisukohtade vaheks võtta algsete seisukohtade vahe või seisukohtade vahe hetkel, kui mõlemad on vähemalt ühe ettepaneku teinud, siis 2006. aasta puhul on see erinev. Seega on siin tabelis toodud sulgudes ka numbrid, kus aluseks teine variant. Siiski loeks autor õigemaks pigem esimest varianti.

Hooldustöötajatele annab tabel veidi suurema läbirääkimisjõu kui teistele ametiühingutele, samas ei võta see arvesse, et ETTAL küsis aastatel 2003 ja 2004 lisaks

palgatõusule ka 35-päevast puhkust ning tööandja kulul tööalast koolitust 5 päeva aastas, mida ta küll ei saavutanud ja mida käesolev tabel arvesse ei võta. Samuti küsis EKTK 2004 koolitust tööandja kulul 60 tundi aastas, mida ei saavutatud. Lisaks pole ETTAL läbirääkimistel kokkuleppeni jõudnud peale hooldustöötajate muude töötajate osas. Üldistades võib siiski jääda ametiühingute ja tööandjate läbirääkimishinnangute vastavalt 0,3 ja 0,7 juurde.

2.3.2. Hariduse ja kultuuri valdkonna palgaläbirääkimised

Haridustöötajad kuuluvad Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsusalasse, kultuuritöötajad enamuses Kultuuriministeeriumi omasse, kuid mõningal määral ka näiteks Põllumajandusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi valitsusalasse. Vastavalt Riigieelarve seadusele (RES) §10 esitab iga ministeerium koos eelarveprojektiga enda ja oma valitsemisala riigiasutuste tegevuskavad Rahandusministeeriumile järgmise eelarveaasta kohta, lähtudes eelarvestrateegiast ning strateegilistest arengukavadest. Eelarve projekti, selle kulude põhjendatuse ja otstarbekuse üle peetakse Rahandusministeeriumi ja vastava ministeeriumi vahel läbirääkimisi. Läbirääkimiste kohta koostatakse protokoll, milles fikseeritakse poolte esindajate vahel kooskõlastatud ja kooskõlastamata jäänud eelarve projekti summad, lisades viimaste puhul lahkarvamused. Rahandusminister vaatab läbi ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti ja protokoll, tehes läbirääkimiste tulemused teatavaks vastavale ministrile. Rahandusministril on õigus teha ministrile ettepanek protokollis fikseeritud summade muutmiseks või väljajätmiseks. (RES §12)

Pärast läbirääkimisi ning lahkarvamuste lahendamist Vabariigi Valitsuses koostab Rahandusministeerium põhiseaduslike institutsioonide ja ministeeriumide eelarvete projektidest lähtuvalt riigieelarve eelnõu ning esitab selle koos seletuskirjaga Vabariigi Valitsusele (RES §14). Riigieelarve eelnõu läbivaatamisel on Vabariigi Valitsusel õigus riigieelarve eelnõusse võetud summasid muuta või eelnõust välja jätta, kui seadusega pole sätestatud teisiti (RES §15). Vabariigi Valitsus esitab riigieelarve eelnõu Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust (RES §16). Riigieelarve

eelnõu menetlemine Riigikogus toimub Riigikogu kodukorra seaduses ettenähtut järgides ning riigikogu võtab riigieelarve vastu seadusena (RES §18-21).

Seega on haridus- ja kultuuritöötajate läbirääkimised üldise palgavahendite kasvu üle suuresti piiratud riigieelarve menetlusprotsessiga, läbiräägitavamad on ametialade palga alammäärad. Haridus- ja kultuuritöötajaid esindav Teenistujate Ametiühingute Liitude Organisatsioon (TALO) on oma läbirääkimised Vabariigi Valitsusega määratlenud kui üleriigilisel tasandil TALO liikmesliitude läbirääkimised ning sõlmitav(ad) kollektiivleping(ud) on üleriigilised kahepoolsed kollektiivlepingud, kus poolteks on TALO liikmesliidud ja riik tööandjana. TALO ja valitsuse läbirääkimistel on riigi hallatavate asutuste esindajaks valitsuse poolt moodustatud ministeeriumidevahelise komisjoni esimees (praktikas sotsiaalminister). Riik on valitsusasutuste hallatavate asutuste osas palgaläbirääkimistel tööandjaks nendele TALO liikmesliitude asutustele, milles ametiühingu liikmelisus on reaalselt olemas.

Kuivõrd Kollektiivlepingu seaduse (§ 3 lg 2 p 2') alusel võivad kollektiivlepingu poolteks olla ka omavalitsusüksuste liidud, määratleb TALO ka kohaliku omavalitsuse üksuste liidu tööandjate ühendusena oma (liikmesliitude) kollektiivlepingu partnerina. Seega kohaliku omavalitsuse üksuste liidu üldkoosoleku otsusel on kollektiivlepingus kokkulepitud tingimused kohustuslikud kõigile omavalitsustele ja rakendatavad omavalitsusüksuste omanduses olevate asutuste töötajate suhtes (seda tingimusel, et nendes asutustes on TALO liikmesliitude liikmeid). Kuivõrd läbirääkimistel osalevad tööandjad (riik, kohalikud omavalitsused ja ka avalik-õiguslikud ning eraõiguslikud juriidilised isikud, kui neisse kuulub TALO liikmeid) saavad olla tööandjateks üheaegselt mitmetele TALO liikmesliitude liikmetele, moodustavad TALO liikmesliidud ühise delegatsiooni.

TALO on valitsusega palgaläbirääkimisi pidanud 1993. aastast alates (esimene leping 1994. aasta palgatingimuste kohta). Lisaks haridus- ja kultuuritöötajatele kuulub TALO-sse ka meedia-, põllumajanduse-, spordi-, teaduse-, tehnika- ja tervishoiu valdkonda kuuluvad töötajad ning tolliametnikke (seega mõningal määral ka tervishoiu töötajad ja riigiteenistujaid), suur enamik liikmetest on avaliku sektori töötajad. Kokku kuulub TALO-sse umbes 30 000 töötajat (TALO andmetel seisuga 01.01.2006), neist suur enamus (78%) on haridustöötajad. Teise suurema grupi moodustavad

kultuuritöötajad (17%), tervishoius ja avalikus halduses mõlemas 1%, muudes harudes 3% liikmetest.

Aastatel 2001-2005 jõudis TALO valitsusega palga kokkuleppe sõlmimiseni kolmel korral (2001, 2004, 2005). 2002 ja 2003 ei sõlmitud kokkulepet, kusjuures 2003. aastal korraldas TALO ühepäevase streigi oma nõuete toetuseks, millest võttis osa üle 20 000 töötaja. Streigi väljakuulutamise järel suurendas valitsus rahaeraldust palgavahendite kasvuks haridus- ja kultuuritöötajatele 8%-lt 12%-le. Vaatamata sellele kokkulepet siiski ei sõlmitud, kuivõrd TALO nõudmine oli 15%, mitte 12%. TALO haruliidud on sõlminud ka eraldi sellel perioodil palga kokkuleppeid (Eesti Haridustöötajate Liit 2001 valitsuse (Haridusministeeriumi) ja Omavalitsuste Koostöökoguga, 2002 ja 2003 valitsusega (Haridusministeeriumiga); Universitas 2001 Haridusministeeriumiga, Eesti Teadustöötajate Ametiliit 2001 ja 2002 Haridusministeeriumiga, Eesti Kultuuritöötajate Ametiliit ja Eesti Teatriliit 2001 ja 2002 Kultuuriministeeriumiga).

TALO ja valitsuse vahelistel läbirääkimistel aastatel 2001-2005 on põhiteemaks olnud palgatingimused ja nendega seonduv, teisi töötingimusi pole eriti arutatud (läbirääkimiste käigus on puudutatud TALO liikmeskonna töö- ja puhkeaega, pensioneide). Eelkõige on läbi räägitud palgavahendite kasvu üle erinevate ministeeriumite haldusalas ning (TALO liikmeskonda kuuluva) riigieelarve vahenditest töötasu saava kõrgharidusega töötaja palga alammäära üle töötamisel täistööajaga kõrgharidust nõudval ametikohal. Lisaks on läbi räägitud palga alammäärade üle erinevatele TALO töötajate gruppidele ning sellega seonduvast palgamaatriksist, mis sätestab suhted erinevatele ametikohtadele lisatingimusi arvesse võttes (nt staaž, täiendava tööülesande täitmine), mille suhtes küll praeguseini pole veel konkreetse kokkuleppeni jõutud.

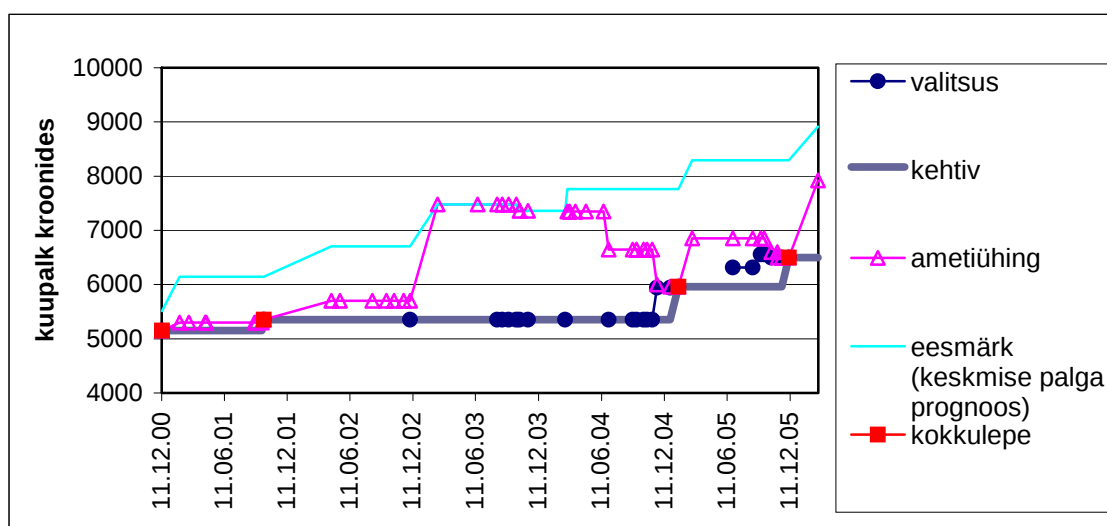
Valitsus on läbi aja olnud rohkem huvitatud palgavahendite kasvu üle läbi rääkima, TALO eesmärgiks on olnud pigem palga alammäärade tõstmine. Sellest tulenevalt on esinenud poolte vahel ka üksteisest möödarääkimisi. Samuti on kokkulepetes ja protokollilistes otsustes (kui pole kokkuleppele jõutud) pigem fikseeritud palgavahendite kasv, mis iseenesest tuleneb riigieelarvest niikuinii, kui palga alammäär, mis tõesti paneks veel ühe lisakohustuse valitsusele.

Seoses palgavahendite kasvuga on läbirääkimistel puudutatud ka seda, kelle otsustada on lõpuks, kuidas palgavahendite kasvu jagada, sest nagu Eesti Haridustöötajate Liidu 2005. aasta aprillis tehtud uuring näitas, ei jõudnud 2005. aasta eelarvega ettenähtud palgakasv alati pedagoogideni (esiteks omavalitsuste otsused ja teiseks koolide juhtkondade otsused vahendeid kuidagi teisiti jaotada). Näiteks 2005. aasta palgatingimuste ja palga alammäära kokkuleppes TALO ja valitsuse vahel ütleb punkt 3, et „Kohalike omavalitsuste haridusasutustele riigi eelarvest eraldatud vahendite kasv võimaldab vastavates asutustes palgavahendite tõusu, mille konkreetse suuruse 2005. aastaks kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. Pooled soovivad munitsipaalkoolide pedagoogide töötasu kehtestamiseks peetaval läbirääkimistel arvestada käesolevat kokkulepet.“ ning kokkuleppe lisa punktis 5 on riigieelarvest finantseeritavate riigigümnaasiumite ja riigiinternaatkoolide pedagoogide palgavahendite jaotamise kohta öeldud, et „Õppeasutuse palgavahendite kasvu kinnitab koolijuht“. 2006. aasta kokkuleppe punktis 2, et „Kohalike omavalitsuste haridusasutustele palgavahendite tõusu konkreetse suuruse 2006. aastaks kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu.“, koolijuhi otsustamist pole 2006. aasta lepingus sisse toodud.

Lisaks on läbirääkimistel olnud valitsuse jaoks probleemiks, et TALO pole oma nõudmisi selgelt välja toonud (aastal 2002), et radioloogid, kes kuuluvad ka TALO-sse, peaks ikkagi tervishoiutöötajatenä Eest Haiglata Liiduga läbirääkimisi pidama (aastal 2002), ning et valitsus saab läbi rääkida ikkagi ainult riigikoolide eest, kus töötab ainult 10% pedagoogidest ja mitte ülejäänud omavalitsuste haldusalas oleva 90% eest (aastal 2004, kokku oli Eestis umbes 18000 pedagoogi). 2005. aastaks kokkulepitud palga alammäär ei laienunudki seetõttu munitsipaalkoolide õpetajatele (leping kattiski TALO andmetel ainult ~5500 töötajat, kellest haridustöötajaid oli 47%). 2006. aastaks sõlmitud kokkuleppe puhul suudeti kokku leppida ka munitsipaalkoolide pedagoogide palga alammäärades (kattes TALO andmetel 22 270 töötajat, kellest 83% haridustöötajad).

Joonisel 2.6 on kujutatud kõrgharidusega töötaja palga alammäära läbirääkimisi. Kogu perioodil 2001-2005 on TALO üldiseks eesmärgiks olnud, et see alammäär peab olema võrdne Rahandusministeeriumi poolt prognoositava keskmise palgaga, millest omakorda sõltuvad teiste ametikohtade palga alammäärad. Keskmise palk on aga jäänud tegelikkuses pigem pikaajaliseks eesmärgiks ning valitsuselt otseselt küsitud

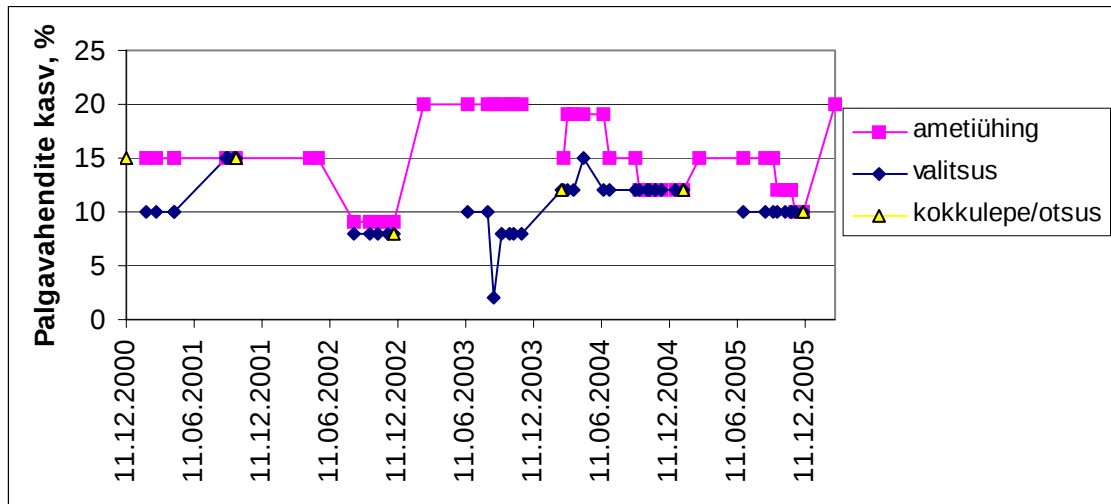
palganumbrid on olnud enamasti veidi väiksemad, lootuses, et kunagi jõuab kokkulepe ka keskmise palgani. Samuti on ametiühingu poolelt käidud välja idee, et alammäär võiks kasvada tarbijahinnaindeksi ja SKP kasvu võrra (Rahandusministeeriumi prognoosid kokkulepitavaks perioodiks; aastal 2002). Läbiräägitavale alammäärle on lähenetud erinevatel aastatel erinevalt – 2001. ja 2002. aastaks läbi rääkides on silmas peetud hoopis alammäära (riigi keskmise) saavutamist vastava aasta lõpuks ehk siis on alammäärad kokkulepitud viitajaga, pigem aastateks 2002 ja 2003. Aastateks 2005 ja 2006 lepidi palga alammäärad kokku kohe vastavateks aastateks, aastateks 2003 ja 2004 valitsus ametiühingu nõudmistega kaasa läinud ning lepet ei sõlmitud.



Joonis 2.6. TALO ja Vabariigi Valitsuse läbirääkimised TALO liikmeskonda kuuluva riigieelarve vahenditest töötasu saava kõrgharidusega töötaja palga alammäära üle töötamisel täistööajaga kõrgharidust nõudval ametikohal (autori koostatud läbirääkimisdokumentatsiooni põhjal).

Jooniselt on näha, et valitsus pole eriti ametiühingu nõudmistele vastu tulnud ning ka riigi keskmise palga prognoos pikaajalise eesmärgina on pigem eest ära liikunud. Joonisel 2.7 on kujutatud läbirääkimisi palgavahendite kasvu üle õpetajatele (mis enamasti on langenud kokku üldise keskmise palgavahendite kasvuga haridus- ja kultuuritöötajatele). Kuigi läbirääkimistel valitsuse poolt väljaöeldud konkreetsemad numbrid on tavaliselt olnud vahemikus 8-10%, on esialgsed numbrid ikkagi olnud ainult ministeeriumide taotlused riigieelarves, mitte protsendid, mida otseselt ametiühingule pakutakse (sellest tulenevalt ka jooniselt näha valitsuse taganemised oma esialgsest pakkumisest aastatel 2003 ja 2004). Nii et mõnes mõttes võib ka võtta protsessi

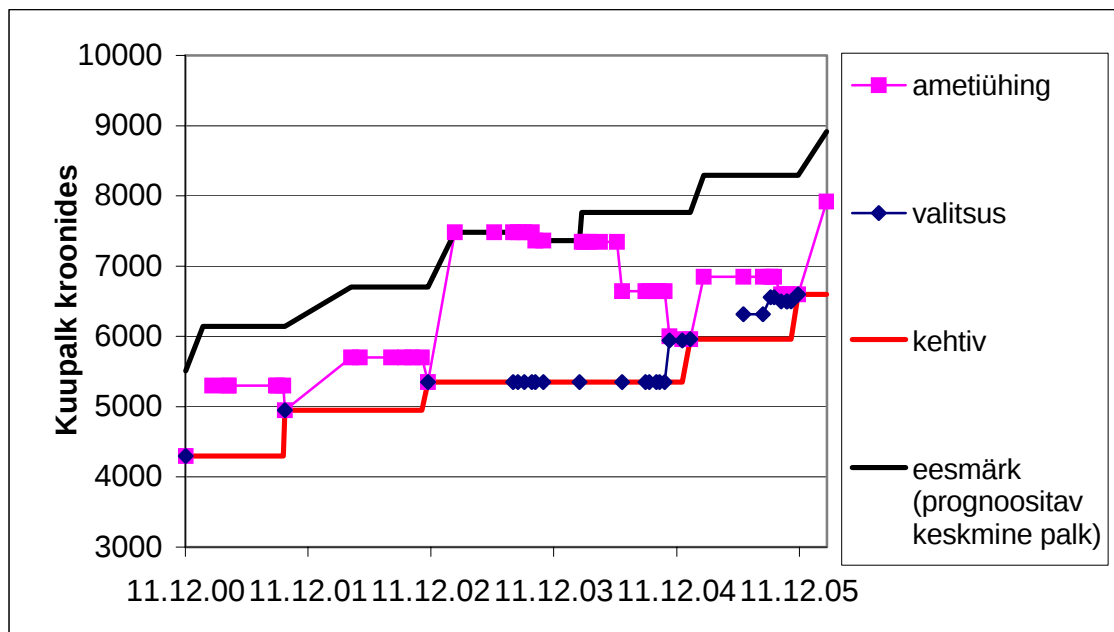
sellisena, et valitsuse pool hakkab 0%-st peale. Võttes aluseks esialgse valitsuse poolt väljaõeldud numbri, siis viiest joonisel näha olevast läbirääkimisprotsessist on ainult kahel korral jõutud kõrgema numbrini, kusjuures teisel korral jõuti kõrgema numbrini pärast streigi korraldamist (vt. lk. 55).



Joonis 2.7. TALO ja Vabariigi Valitsuse läbirääkimised palgavahendite kasvu üle õpetajatele (autori koostatud läbirääkimisdokumentatsiooni põhjal).

Õpetajate palgaläbirääkimistel räägitakse läbi nelja erineva ametijärgu lõikes: noorempedagoog, pedagoog, vanempedagoog ja pedagoog-metoodik, kusjuures noorempedagoogi alampalk on reeglina sama, mis TALO kõrgharidusega haridus- ja kultuuritöötaja alampalk, kui pole Haridusministeeriumiga jõutud kokkuleppele kõrgemas alammääras. Õpetajate läbirääkimistulemused näevad seega veidi teistmoodi välja, kui arvesse võtta lisaks kesksetele läbirääkimistele ka kokkulepped Haridusministeeriumiga. Joonisel 2.8 on toodud läbirääkimistulemused noorempedagoogi jaoks.

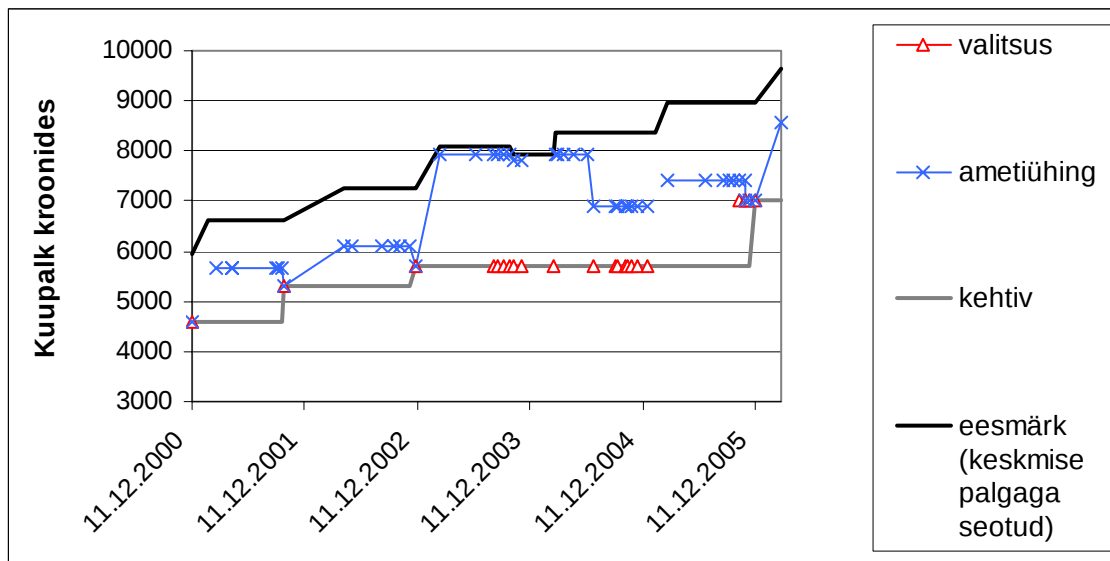
2006. aastal on noorempedagoogide palga alammäär veidi kõrgem TALO liikmete üldisest alammäärast, kuid aastal 2002 veidi madalam. Siiski oli neil nii aastal 2001 kui 2002 fikseeritud kindel palga alammäär, mida ei olnud fikseeritud üldiselt haridus- ja kultuuritöötajatele (oli ainult, kuhu peaks ta aasta lõpuks jõudma). Seega on nooremõpetajad saanud läbirääkimistel kokkuvõttes paremaid tulemusi kui TALO üldiselt.



Joonis 2.8. Läbirääkimistulemused noorempedagoogi palgaalammäärade üle (autori koostatud läbirääkimisdokumentatsiooni põhjal).

Kõrgema ametijärguga pedagoogid on aga olnud veidi halvemas olukorras, kui noorempedagoogid. Nimelt nende jaoks ei ole TALO üldine alampalk oluline, sest nende alampalgad on eeldatavalt siiski kõrgemad noorempedagoogist. Seega, kui pole eraldi kokkulepet kõrgema ametijärguga õpetajatele ja kokkuleppele on jõutud ainult üldises palga alammääras kõrgharidusega haridus- ja kultuuritöötajatele, pole kõrgema ametijärguga pedagoogide jaoks sellest kasu. Seda on näha ka joonisel 2.9, kus on toodud läbirääkimistulemused pedagoogi ametijärgule (vanempedagoogi ja pedagoogimetoodiku jaoks näeb pilt samasugune välja, lihtsalt palgatasemed on kõrgemad) – aastatel 2002-2004 kehtis sama riiklik alammäär.

Sarnane (või halvem) olukord kehtib tegelikult ka kõigi teiste TALO liikmete kohta, kelle soovitatav alammäär on kõrgem noorem-õpetaja omast, sest nagu eespool mainitud, jäävad TALO haruliitude lepingud ajaperioodi 2001-2002 ning kui õpetajatele on vahel fikseeritud palga alammäärad TALO ja valitsuse kokkuleppes, siis teiste haruliitude jaoks seda tehtud ei ole (palgataotlusi teiste ametialade jaoks aastaks 2002 vt. lisa 2, sarnase jaotusega, kuid siis kõrgemate numbritega on taotlused esitatud ka järgnevatel aastatel; kokkuleppes palgakorralduse kohta 2002. aastaks lisati kokkuleppele ka sama tabel kui läbirääkimiste alus haruliitudele).



Joonis 2.9. Läbirääkimistulemused pedagoogi ametijärgule (autori koostatud läbirääkimisdokumentatsiooni põhjal).

Kui suure osa oma eesmärgist (riigi keskmisest palgast või vastavalt selle korrutisest vastava järgu tasemega) TALO (ja õpetajad) on aastate jooksul saavutanud, on toodud tabelis 2.6. 2006. aastaks on saavutatud peaaegu sama tase mis oli aastal 2001-2003. Aastatel 2004-2005 oldi aga eesmärgiks hoopis kaugemal (ehk siis aastate 2003-2004 läbirääkimistel ei saadud sama häid tulemusi; need olid aastad, kui kokkuleppe sõlmimiseni ei jõutud).

Tabel 2.6. Haridus- ja kultuuritöötajate pikaajalise eesmärgi saavutamine (palga alammäär osakaal riigi keskmisest palgast või vastavast kordsest)

	kõrgharidusega haridus- /kultuuritöötaja ⁷	noorempedagoog	pedagoog (ja vanempedagoog ning pedagoog-metoodik)
2001	-	78,0%	77,3%
2002	83,8%	80,6%	79,7%
2003	79,6%	79,6%	78,6%
2004	73,4%	73,4%	72,6%
2005*	73,7%	73,7%	65,4%
2006*	78,4%	79,6%	78,2%

*2005 Rahandusministeeriumi esialgne brutopalgat hinnang veebruari 2006 seisuga, 2006 prognoos

Allikas: Rahandusministeeriumi 2006. aasta kevadine majandusprognoos, Statistikaameti statistika andmebaas, TALO läbirääkimisprotokollid ja lepingud (autori arvutused)

⁷ Kuivõrd 2001. aastaks sõlmitud lepingu järgi pidi kõrgharidusega töötaja palga alammäär saavutatama aasta lõpuks ja tegelikkuses saavutati see tase alles järgmisel aastal (ning analoogne oli aastaks 2002. sõlmitud leping), on siin tabelis 5150 võetud aastal 2002 kehtinud palga alammääraks ja 5350 aastal 2003 kehtinud palga alammääraks.

Tabel 2.7 püüab anda hinnangut TALO läbirääkimisjõule suhteliste kompromisside tegemise vaatlemisega vastavalt valemile 2.1. Lisaks on toodud välja läbirääkimisjõu hinnangud ka valitsuse jaoks valemi 2.2 järgi.

Tabel 2.7. Haridus- ja kultuuritöötajate läbirääkimisjõud

TALO / valitsus	Läbirääkimisaasta						
	2001	2002 (lepet ei sõlmita)	2003 (lepet ei sõlmita)	2004	2005	keskmine (lepete puhul)	keskmine (üldine)
Kõrgharidusega töötaja alampalk	1,000 / 0,000	0,000 / 0,000	0,000 / 0,055	0,305 / 0,695	0,160 / 0,840	0,488 / 0,512	0,293 / 0,318
Palgavahendite kasv	1,000 / 0,000	0,000 / 0,857	0,200 / (0,555*) / 0,000	0,000 / 1,000	0,000 / 1,000	0,333 / 0,667	0,240 / 0,517

* arvestades valitsuse madalaimat pakkumist

Allikas: autori arvutused läbirääkimisdokumentatsiooni põhjal.

Kui võtta arvesse ka aasta 2001, siis on ametiühingu läbirääkimisjõud isegi veidi suurem kui tervishoiutöötajate puhul. Samas ei olnud 2001. aasta lepe päris traditsiooniline, kuivõrd ei sätestanud palga alamäära järgneva aastaks nagu tahtis TALO, vaid taseme saavutamist järgneva aasta lõpuks. Seega tegelik ametiühingu läbirääkimisjõud palga alamäära puhul on väiksem kui tabelist välja tuleb. Hinnanguliselt on ka siin ametiühingu läbirääkimisjõud ühe neljandiku või ühe kolmandiku ringis.

2.3.3. Läbirääkimised palkade üle avalikus teenistuses

Avalik teenistus on Avaliku teenistuse seaduse (ATS) §1 kohaselt töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Avalik teenistuja on isik, kes teeb palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametis. Riigiga teenistussuhtes olev isik on riigiteenistuja, kohaliku omavalitsusega teenistussuhtes olev isik on kohaliku omavalitsuse teenistuja (ATS §2).

Riigiteenistuja palgaks on palgaastmele vastav palgamäär (ametipalk) koos seaduses sätestatud lisatasudega ja seaduse alusel makstavate lisatasudega. Riigiteenistujate palgamäärad kehtestab Vabariigi Valitsus oma määrusega (mõningate eranditega).

Kohaliku omavalitsuse teenistujate palgamäärad kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. (ATS §8-§11)

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus sätestab ühtsed ameti- ja abiteenistuskohdade nimetused ning ühtse palgaastmestiku riigi ametiasutustes. Selle seaduse §9 kohaselt on palgaaste näitarv, mis seostab ameti- või abiteenistuskohhta sellele vastava palgamääraga ning riigiteenistujatele kehtib ühtne palgaastmestik 7.-35. palgaastmeni (erinevad palgaastmed on aga Teabeameti ametnikel, politseiametnikel, vanglaametnikel, riiklike hoolekandetasutuste töötajatel). 2006. aasta palgamäärad riigiteenistujatele on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 12. jaanuari määrusega nr. 10 („Riigiteenistujate töötasustamine 2006. aastal“). Määrus sätestab peale palgamäärade ka palgamäärade diferentseerimise, nõutavast tulemuslikuma töö ja täiendavate ülesannete täitmise eest lisatasu maksmise korra.

Riigiteenistujate palgaläbirääkimiste objektiks on seega eelkõige valitsuse poolt määratavad palgaastmed, kuid ka palgasüsteem üldse (samad partnerid ei saa läbi rääkida kohalike omavalitsuste teenistujate palkade osas, kuivõrd neid ei määra valitsus, vaid kohalikud omavalitsused ise). Nagu haridus- ja kultuuritöötajategi puhul, ei ole ka siin läbirääkimislaua taga istuv valitsuse poolt ise otseselt palgavahendite suuruse määrajaks, kuivõrd need peavad tulema läbi riigieelarve. Juba aastast 2001 alates on tahetud kehtestada uut Avaliku teenistuse seadust, millega muutuks ka palgakorraldus (palgaastmestik muutuks kuueastmeliseks ja põhipalgaks oleks suurem osakaal), kuid senini pole seda reformi suudetud läbi viia.

Avalikke teenistujaid ühendab Riigi- ja Omavalitsusasutuste Töötajate Ametiühingute Liit (ROTAL). ROTAL-i liikmeskond on perioodil 2001-2005 püsinud 3000 piirimail, kellest umbes 2300 on hõivatud avalikus teenistuses. ROTAL-isse kuulub ka mitme hooldekodu ja lastekodu töötajaid, kes kuuluvad põhimõtteliselt EMTAK-i järgi tervishoiu ja sotsiaalhoolekande, mitte avaliku halduse alla. Kuivõrd selles harus puudub töötajatel streigiõigus, ei ole siin ka toimunud suuremaid aktsioone oma nõuete toetuseks. ROTAL on seega pidanud piirduma pikettidega, mida on korraldatud palgatõusu, streigiõiguse ja ka muude töötingimuste muutmise nõudmiseks.

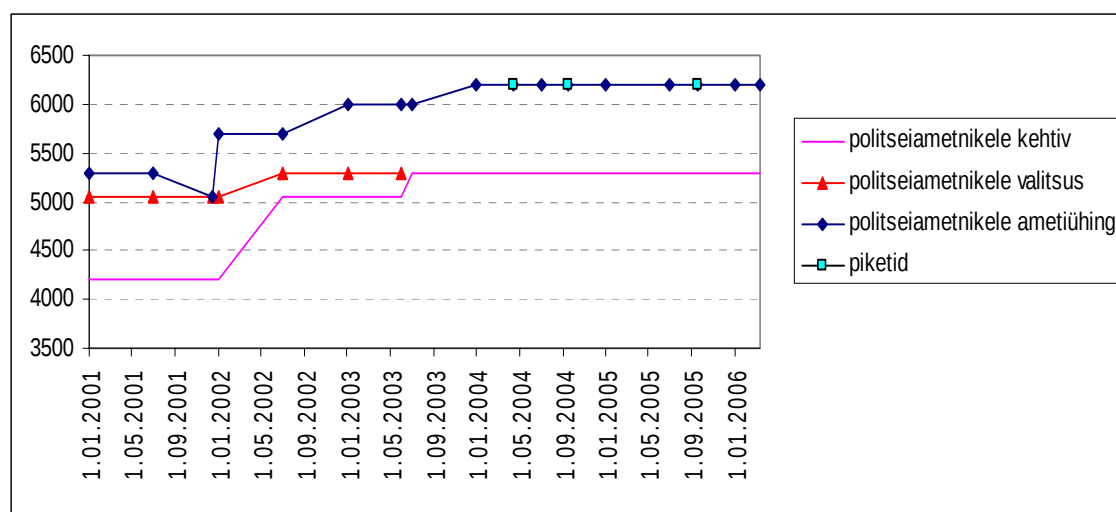
Avalike teenistujate puhul toimuvad harutasandil läbirääkimised ainult riigiteenistujate osas, kohalike omavalitsuste teenistujate osas harutasandi läbirääkimisi ei toimu. Palgaläbirääkimistes on ROTAL nõudnud igal aastal palgamäärade olulist tõstmist (2001: 15%, 2002: 10%, 2003: 15%, 2004: 20%, 2005: 50%), aastal 2005 eelkõige diferentseerimise ja lisatasude vähendamise arvelt, kuivõrd ta peab väljakujunenud põhipalga ja lisatasude suhet ebanormaalseks. Samuti on esitatud alternatiivsed variandid juhuks, kui otsustataks uuele 6-astmelisele süsteemile üle minna (uue Avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmise korral).

Palgamäärade protsentuaalsed tõusud on toodud lisas 3. Põhiliselt on tõstetud ainult alumiste astmete palgamäärasid, mis tulenevad otseselt riikliku alampalga tõstmisest. 2002. aastaks, kui suudeti palgamäärades ka sotsiaalpartnerite vahel kokkuleppele jõuda, piirnes küll alumise astme palgatõus riikliku alampalga tõusuga, kuid samas tõsteti oluliselt siiski kõigi astmete palgamäärasid. Lisaks sätestas see leping palga alammäärad politseiametnikele ja lõi eeldused sõlmida kokkulepe vanglaametnike palkade osas järgneval aastal. Alates 2002. aastast on valitsus kehtestanud siiski iseseisvalt uued palganumbrid (arvestades alampalga tõusu) ja kuigi need anti näiteks aastal 2005 ka EAKL-ile ja ROTAL-ile konsulteerimiseks, ametiühingute ettepanekuid tegelikkuses arvesse ei võetud. Viimastel aastatel on ROTAL ja EAKL läbirääkimisi alustanud ka eesmärgiga suurendada astmepalku tarbijahinnaindeksi ja SKP kasvu võrra (nagu ka TALO), kuid 2005. ja 2006. aasta palgamäärade tõusud on kõigil astmetel olnud sellest väiksemad, sest riikliku alampalga tõus on olnud väiksem.

Eraldi on nõutud palgatõusu neil aastatel politsei-, vangla-, pääste-, maksu- ja tolliametnikele ja lastekodu töötajatele (viimastele sõlmiti ka 2004. aastaks alampalgamäärade kokkulepe). Erilise tähelepanu all on olnud neist just esimesed kaks töötajategruppi (politseiametnike ja vanglaametnike läbirääkimisi on kujutatud joonistel 2.10 ja 2.11).

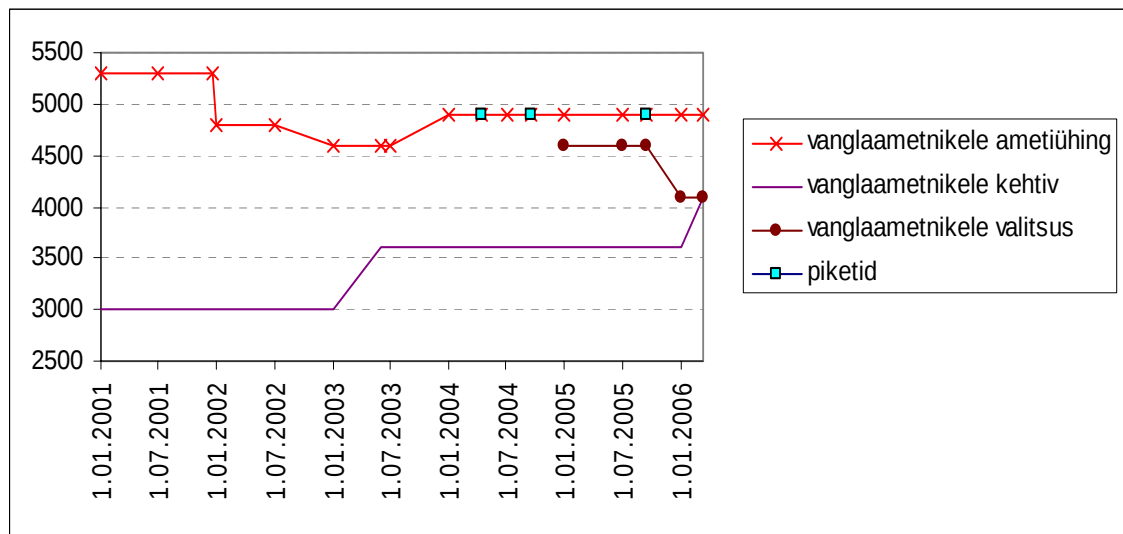
Nii politsei- kui vanglaametnikele on vaadeldavas ajavahemikus kaks palga alammäära tõusu ka toimunud, kuid kokkuleppega sai fikseeritud ainult politseinike palk aastal 2001 (aastaks 2002, sama lepinguga, mis sätestas üldised palga alammäärad riigiteenistujatele). Vanglaametnikele toimunud palga alammäärade tõusude otsus kujunes pigem valitsuse sisese töö tulemusena, ROTAL-ile saadeti määruse eelnõu

ettepanekute tegemiseks, kuid neid ettepanekuid hiljem arvesse ei võetud. 2005. aastal toimunud läbirääkimistel vanglaametnike palkade osas käis arutelu pigem palgatõusude osas (mitte niivõrd palgaalammäärade tõusude osas) ning valitsuse seisukoht oli, et vanglaametnike palgad tõusevad 1000 krooni võrra. Reaalsuses palgad niipalju siiski igal pool ei tõusnud, sest vanglaametnike palkadeks eraldati raha umbes kaks kolmandikku planeeritust. 2004. aastal koostas ROTAL ka vanglaametnike kollektiivlepingu projekti, kuid selle allkirjastamiseni ei jõutud.



Joonis 2.10. Politseiametnike palgaläbirääkimised (autori koostatud läbirääkimisdokumentatsiooni ja politseiametnike töötasu määravate Vabariigi Valitsuse määruste põhjal: Politseiametnike...2003, Politseiametnike...2004, Politseiametnike...2005).

Nagu ka joonistelt 2.10 ja 2.11 näha, ei toimu selles harus tegelikult sotsiaaldialoogi. Nii politseiametnike kui vanglaametnike läbirääkimisi aastal 2001 alustasid ametiühingud riigi keskmise palga nõudmisega ning viie aasta jooksul pole eriti nõutav palga alammäära tase muutunud (vanglaametnike puhul hoopis pigem langenud), kuigi riigi keskmine palk on selle aja jooksul tunduvalt tõusnud. Kuivõrd sotsiaaldialoogi pole toimunud, pole ametiühingutel olnud ka mõtet oma nõudmisi aja jooksul väga korrigeerida.



Joonis 2.11. Vanglaametnike palgaläbirääkimised (autori koostatud, andmeteks läbirääkimisdokumentatsioon, Vanglaametnike...2003).

Seega ei ole kokkuvõttes viimastel aastatel riigiteenistujate puhul sotsiaaldialoogi tegelikult toimunud, kokkulepete sõlmimiseni pole jõutud, reaalseid palgamäärade kasve pole saavutatud. Hinnangut riigiteenistujate läbirääkimisjõule püüab anda tabel 2.8.

Tabel 2.8. Riigiteenistujate läbirääkimisjõud

ROTAL ja EAKL / valitsus	Läbirääkimisaasta						
	2001 (lepe)	2002	2003	2004	2005	keskmine (lepete puhul)	üldine keskmine
Palgamäärade tõusu läbirääkimised	1,00 / 0,00	0,00 / 0,00 (1,00)	0,00 / 0,00 (1,00)	0,00 / 0,00 (1,00)	0,00 / 0,00 (1,00)	1,00 / 0,00	0,20 / 0,00 (0,80)

Allikas: autori arvutused läbirääkimisdokumentatsiooni põhjal.

Kui teiste harude puhul ei tulnud väga suurt vahet, kas võtta arvesse läbirääkimisjõud kõigil aastatel või ainult juhtudel, kui sõlmiti kokkulepe, siis riigiteenistujate puhul tuleb sisse väga oluline vahe. Mõnel määral on see tingitud sellest, et riigiteenistujate läbirääkimistel ei öelda alati välja väga kindlaid numbreid (avaldatakse näiteks ainult seisukohta, et ollakse ka kompromissiks valmis), kuid selliseid seisukohti pole käesoleva meetodiga võimalik arvesse võtta. Eriti ilmneb siin ka juba meetodi kirjeldamise juures väljatoodu, et kui läbirääkimistel lepingut ei sõlmita, alahindab meetod tööandja läbirääkimisjõudu. Seega on riigiteenistujate puhul õigem võtta valitsuse läbirääkimisjõud aastatel 2002-2005 võrdseks ühega, sest tegelikkuses

kinnitaski valitsus igal aastal astmepalgamäärad iseseisvalt, ametiühingu nõudmisi mitte arvestades. Seega saadud hinnang riigiteenistujate läbirääkimisjõule on madalam kui tervishoiutöötajate ning haridus- ja kultuuritöötajate läbirääkimisjõud, vastavalt umbes üks viiendik (ja tööandjatel neli viiendikku). Lisaks on riigiteenistujate puhul läbirääkimisprotsessis ametiühingu läbirääkimisjõud jäänud tihedamini nulliks, vähem on seda haridus- ja kultuuritöötajate puhul, veel vähem tervishoiutöötajatel. Seega vaatamata keskmise läbirääkimisjõu hinnangute sarnasusele, on aastate lõikes vaadatuna läbirääkimisjõu volatiilsus haruti väga erinev.

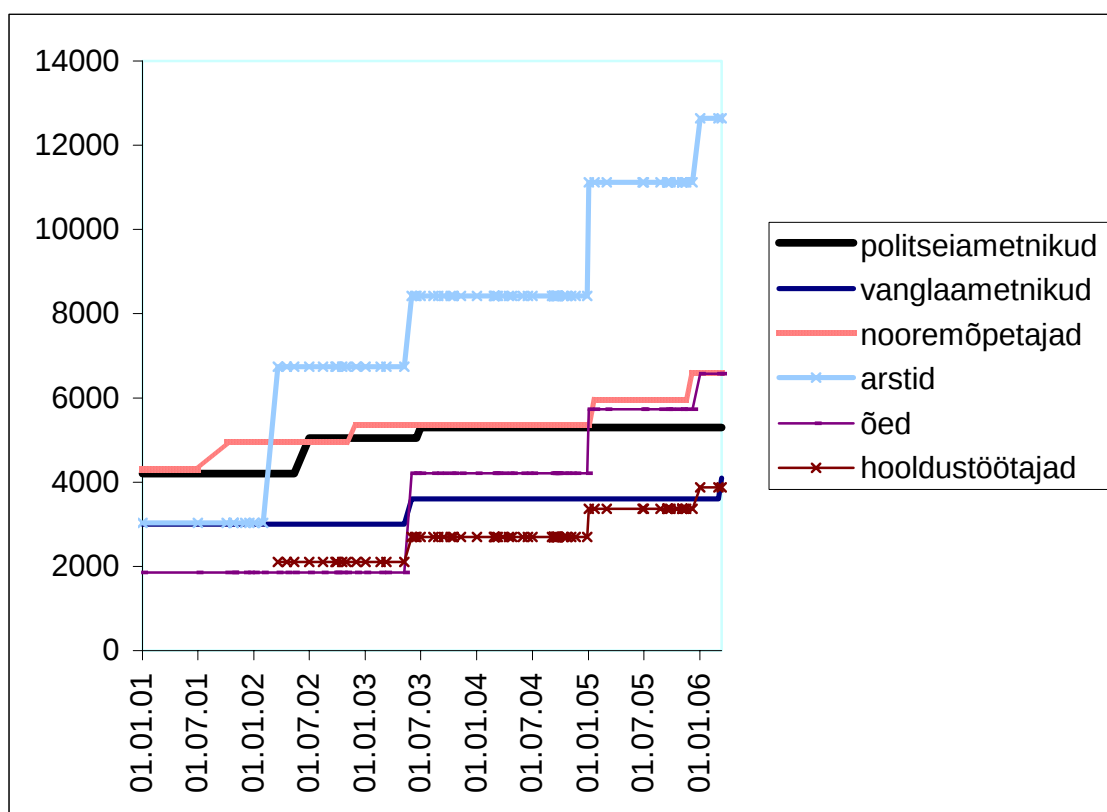
2.3.4. Läbirääkimiste tulemuslikkus harudes alternatiivsel meetodil

Eelmistes alapunktides (2.3.1-2.3.3) vaadeldi harude kaupa erinevate harude läbirääkimisi ning anti hinnangud läbirääkimisjõule, kasutades punktis 2.2 kirjeldatud meetodit. Meetod oli seda hõlpsamini kasutatav ja hinnangud usaldatavamad, mida tihedamini jõuti läbirääkimistel kokkuleppeni.

Kuivõrd ainult valemi 2.1 abil leitud läbirääkimisjõu hinnangute põhjal üksi ei saa väga põhjanevaid järeldusi teha, püütakse siinkohal vaadelda ametiühingute mõju ka punktis 2.2 välja toodud alternatiivse meetodiga. Nimelt vaadeldakse, kui palju iga läbirääkimistsükliga kokkulepitavat palgataset tõstetakse (suurus z joonisel 2.1, lk. 41). Erinevate harude läbirääkimisi saab vaadelda ühes süsteemis, kuivõrd kõigis neis räägitakse läbi põhimõtteliselt palga alammäärade üle (ka riigiteenistujate palgamäärad toimivad nagu palga alammäärad).

Joonisel 2.12 on toodud erinevate ametialade palga alammäärad perioodil 2001-2006. Haridus- ja kultuuritöötajate puhul on toodud välja nooremõpetajatele kehtinud palga alammäärad, kuivõrd ülejäänud õpetajate tasemete palgad on kasvanud analoogselt ning ka TALO liikmest kõrgharidust nõudval ametikohal töötava kõrgharidusega töötaja palga alammäär on olnud suures osas sama. Riigiteenistujate puhul on toodud välja nii politsei- kui vanglaametnike palga alammäärad, kuivõrd need on käitunud erinevalt. Üldiste riigiteenistujate astmepalga määrade välja toomisel pole siin mõtet, sest neis on toimunud ainult ühekordne tõus (ja alumiste astmete tõusud kajastavad ainult riikliku alampalga tõusu, millel ei ole seega seost riigiteenistujate ametiühingu mõjuga).

Tervishoiualal on toodud välja nii arstide, õdede kui hooldustöötajate palga alammäärad, sest need on olnud väga erineva liikumisega. Kuivõrd tervishoius lepitakse kokku miinimumtunnitasude osas, on siin kuupalga arvutamisel võetud keskmiseks töötundide arvuks kuus 168 tundi (samamoodi talitab ka Sotsiaalministeerium tervishoiutöötajate tunnipalga analüüse tehes).



Joonis 2.12. Erinevate ametialade palga alammäärad Eesti avalikus sektoris perioodil 2001-2006 (autori koostatud läbirääkimisdokumentatsiooni põhjal).

2001. aastal on sarnaselt palga alammäära tasemelt alustanud nooremõpetajad ja politseiametnikud, madalamalt tasemelt arstid ja vanglaametnikud ning kõige madalamalt õed ja hooldustöötajad. Perioodi lõpuks on arstid teistest suurte sammudega eest ära läinud. Sarnase taseme on saavutanud nooremõpetajad ja õed (õed on nooremõpetajatele järgi tulnud), politseiametnike palga alammäär on neist veidi maha jäänud. Sarnase taseme on saavutanud perioodi lõpuks ka vanglaametnikud ja hooldustöötajad (hooldustöötajad on järgi tulnud).

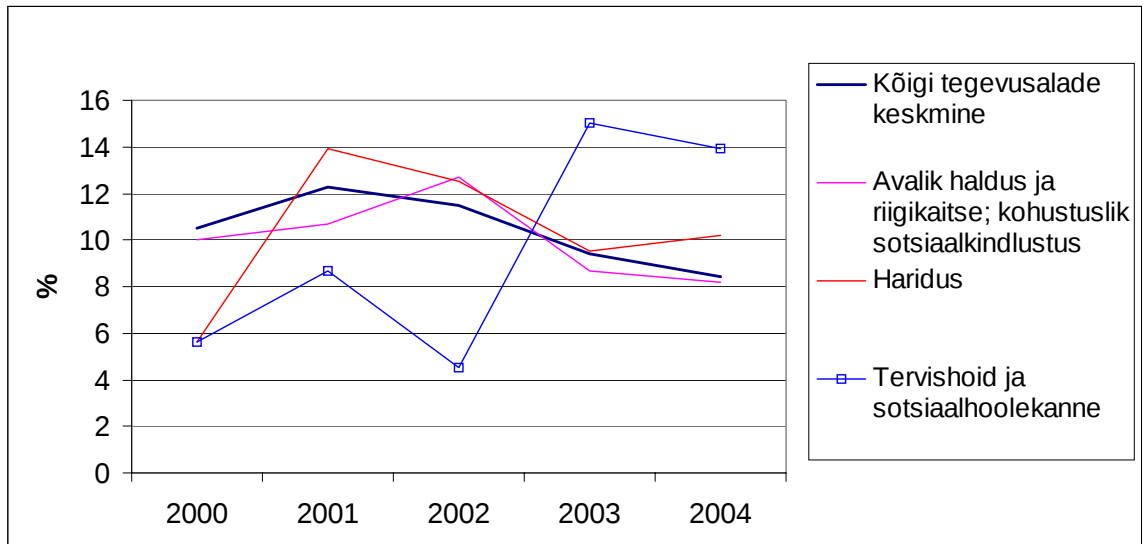
Seega tervishoiuala töötajate palga alammäärad on teistest tunduvalt kiiremini kasvanud, mõningal määral on kasvanud ka haridustöötajate palga alammäärad, kuid

riigiteenistujate palgad on olnud pigem teistest mahajääjateks. Samas tuleb arstide ja õdede puhul arvestada seda, et sama 2001. aastal kehtinud miinimumtunnipalk kehtis neile juba alates 1996. aastast. Seega vähemalt esimene palgamäär tõus arstide ja õdede osas pidi tasa tegema ka mitme eelmise aasta tõusmata jätmise.

Sarnaselt harudevahelise palga alammäärade dünaamika vaatlemisele, saab ametiühingute tegelikku mõju tööturule uurida ka vaadates, kas ametiühingud on mõjutanud haru keskmist palka. Kuivõrd aastatel 2001-2005 on igas harus vähemalt mingi kokkuleppeni jõutud, tekib küsimus, mil määral need kokkulepped on tegelikku olukorda tööturul üldise palgataseme (keskmise palga) mõttes mõjutanud. Kuigi põhilise tähelepanu all on olnud palga alammäärad, on siiski ka üldiste haru palgavahendite üle läbi räägitud, kas siis otsesemalt (haridus- ja kultuuritöötajad) või veidi kaudsemalt (riigiteenistujad ja tervishoiutöötajad). Seega peaks olema tervishoiusektoris näha muutus eelkõige aastal 2002 (märtsis), kui üle pika aja hakkas kehtima uus kollektiivleping, kuid samuti ka 2003 (juuni) ja 2005 (jaanuar) ning 2006 (jaanuar), kui hakkasid kehtima järgmised kollektiivlepingud. Haridustöötajate puhul peaks olema näha muutus aastal 2001 (jaanuar; kuivõrd aastaks 2000 ei olnud alammäärade kokkulepet), kuid samuti ka ehk 2002, 2003 ja suurem tõus jälle aastal 2006 (jaanuar). Avalikus halduses peaks olema näha muutus aastal 2002 (jaanuar).

Joonisel 2.13 on toodud keskmise brutopalga tõusud nii kõigi tegevusalade keskmisena, kui ka siin töös vaadeldava kolme haru kohta aastatel 2000-2004 (kuivõrd uuemaid andmeid töö kirjutamise hetkel veel polnud). Üldiselt tunduvad erinevad harud olevat enam-vähem samas tendentsis riigi keskmise palga tõusudega, kus suurimad tõusud olid aastatel 2001 ja 2002. Väga erandlikult käitub aga tervishoiusektorit kirjeldav kõver, kus 2002. aasta tõus on olnud suhteliselt tagasihoidlik, kuid see-eest on olnud suur tõus aastatel 2003 ja 2004. Kuigi kokkulepe tervishoius hakkas kehtima juba 2002. aasta keskel, ei toonud see kaasa keskmise palga tõusu harus. Põhjuseks on siin tõenäoliselt see, et aastal 2002 ei jõutud kokkuleppele keskastme tervishoiutöötajate palga alammääras, kes moodustasid 2002. aastal kõigist Eesti tervishoiuasutuste töötajatest 38% (Ülevaade...2002: 1). Seega oligi ehk suurem mõju hoopis 2003. aasta kollektiivlepingul, kui hõlmati nii arstid, keskastme tervishoiutöötajad kui

hooldustöötajad. Järelikult võib selle joonise põhjal väita, et kokkulepped tervishoius on tõenäoliselt haru palgatasemele mõju avaldanud.



Joonis 2.13. Keskmise brutopalgatõusud, % võrreldes eelneva aastaga, 2000-2004 (Eesti Statistikaameti andmebaas, autori koostatud).

Haridustöötajate puhul on suurem muutus tõesti näha aastal 2001 ning samuti on suurem tõus aastal 2002, kuid samas on suhteliselt suurem tõus näiteks ka aastal 2004. Seega jälgendavad keskmise palga tõusud siin mitte niivõrd kokkuleppele jõudmist iseenesest, vaid pigem haru palgavahendite suurendamist valitsuse poolt. Avalikus halduses on väga selgelt eristuv tõus aastal 2002, kui kehtis ka ainuke selle perioodi kokkulepe selles harus. See oli ka ainuke aasta siin, kus keskmise palga tõus ületas kõigi tegevusalade keskmist palgatõusu.

Seega kõigis kolmes harus on keskmise palga tõusud seostatavad läbirääkimistega. Üldiselt andsid kõik kolm meetodit ametiühingute mõju uurimisel sarnased tulemused – ametiühingutel on mõju avaliku sektori töötasule. Suurem on ametiühingute mõju tervishoiusektoris, mõningane mõju avaldub kultuuri- ja haridustöötajate puhul, väikseim (küsitav) mõju avalikus halduses. Tabelis 2.9 on kokku võetud ametiühingute mõju iseloomustavad näitajad harude kaupa.

Lisaks kolme meetodi tulemustele ning ka juba eelpool vaadatud lepingute arvule, katvusele ja keskmise palga tõusule on siin välja toodud ka ametiühingu ja tööandja kompromisside suhe. Kompromisside suhe on siin ametiühingute poolt tehtud oma

nõudmistest taganemiste arv jagatud tööandja poolt tehtud oma esialgse pakkumise suurendamiste arvuga (põhimõtteliselt osapoolte seisukohtade muutuste suhe). On näha, et tervishoiutöötajate puhul on kompromisside arvu suhe võrdsemas seisus kui haridustöötajate puhul ning riigitöötajate puhul seda näitajat välja tuua ei saa, sest sotsiaaldialoogi tegelikult ei toimu.

Tabel 2.9. Ametiühingute mõju iseloomustavad näitajad harude kaupa

Näitaja	Tervishoiu- töötajad	Haridus- kultuuritöötajad ja	Riigi- teenistujad
Ametiühingute keskmine läbirääkimisjõud 2001-2005 (0-läbirääkimisjõud puudub; 1-ametiühingul täielik jõud palka määrata)	0,26	0,27	0,2
Ametiühingute mõju palga alammääradele 2001-2005	olemas	mõningal määral olemas	küsitav
Kokkulepete mõju haru keskmisele palgale 2002-2004	mõningal määral olemas	mõningal määral olemas	olemas
Keskmine palgatõus 2002-2004, %*	11,1	10,7	9,9
Sõlmitud lepingute arv 2001-2005	3	3	1
Lepingute ajaline katvus 2002-2006, % ajast	81,7	60	20
Harulepinguga kaetus 2006 avalikus sektoris (omanikuks riik või omavalitsus), % töötajatest*	~43 (avalik ja erasektor kokku)	~36	0
Ametiühingu ja tööandja kompromisside suhe 2001-2005	1,3	1,8	-

* Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori jaotuse järgi vastavalt tervishoid ja sotsiaaltoetused, haridus, avalik haldus.

Allikas: läbirääkimisdokumentatsioon, Eesti Statistikaameti andmebaas, Eesti Tööjõu-uuringu andmebaas, Sotsiaalministeeriumi kollektiivlepingute andmebaas (autori arvutused).

Seega on tõesti toimiv sotsiaaldialoog tervishoius ning mingil määral toimuvad läbirääkimised ka hariduses, kuid riigiteenistujate puhul ei saa viimaste aastate protsesse päris sotsiaaldialoogiks pidada. Küsimusega, millest on tingitud harude läbirääkimisjõu ja sotsiaaldialoogi toimimise erinevused tegeleb järgmine alapunkt.

2.4. Läbirääkimisjõu tegurid Eesti avalikus sektoris

Nagu käesoleva töö teoreetilises osas oli välja toodud, on läbirääkimisjõu tegurid avaliku sektoris eelkõige keskkond (õiguslikust, poliitilisest ja majanduslikust keskkonnast tulenevad tegurid), organisatsioonilised tegurid ja läbirääkimisprotsessi struktuur. Selles töös on vaadeldavad eelkõige läbirääkimisprotsessi struktuuri tegurid, kuivõrd analüüsi aluseks on andmed läbirääkimisprotsessi kohta. Erinevad võimalikud läbirääkimisjõu tegurid Eesti avalikus sektoris on toodud tabelis 2.10.

Suurim erinevus harude vahel tulenevalt õiguslikust keskkonnast on see, et avalikus teenistuses puudub streigiõigus. Kuivõrd nii teooria kohaselt kui mujal maailmas saadud empiiriliste uuringute kohaselt on streigiõigus üks olulisemaid läbirääkimisjõudu mõjutavaid tegureid, on tõenäoliselt see ka Eesti avaliku sektori puhul oluline. Streigiõiguse olulisust toetab ka asjaolu, et haridus- ja kultuuritöötajate streigi korraldamine (vaadeldavas ajavahemikus ainus korraldatud streik avalikus sektoris) tõi harusse raha juurde.

Streigiõiguse olulisusele viitab ka ametiühingute riikliku lepitaja poole pöördumise osakaal. Nimelt ei ole pöördutud riikliku lepitaja poole üldse riigiteenistujate puhul ning üheks selle põhjuseks on öelnud nad, et lepitaja poole pöördumisel sealt rahuldavat vastust saamata on reeglina ametiühingutel seadusjärgne võimalus oma aktsioonide (streigi) korraldamiseks. Riigiteenistujatel pole aga seda õigust isegi siis, kui nad lepitajalt rahuldavat vastust ei saa. Kui vaadata riikliku lepitaja poole pöördumiste osakaale, siis tundub aga, et vähemalt kokkulepete sõlmimisele on sellel positiivne mõju.

Õigusliku keskkonna teguriks riigiteenistujate läbirääkimistel on olnud ka kavandatav Avaliku teenistuse seaduse muutmine. Seega on läbirääkimiste aluseks olnud kaks palgamäärade süsteemi korraga ja seejuures on sotsiaaldialoogi toimimist pärssivaks asjaoluks osutunud eelkõige teadmatus, kas jäädakse vana süsteemi juurde või võetakse uus kasutusele.

Haru suurusel (töötajate grupi suurusel, kelle eest läbi räägitakse) ei tundu mõju olevat. Küll aga võib läbirääkimisjõudu suurendada ametiühingu liikmelisuse määr. Ka teoorias ollakse seisukohal, et ametiühingute liikmelisuse määral on läbirääkimisjõule väga

oluline mõju ning sellele viitavad tavaliselt ka mujal saadud empiirilised tulemused; tihti kasutatakse empiirilistes uurimustes ametiühingu liikmelisuse määra koguni läbirääkimisjõu hinnanguna.

Tabel 2.10. Läbirääkimisjõu tegurid Eesti avalikus sektoris⁸

Tegurid		Tervishoiu- töötajad	Haridus- kultuuritöötajad ja	Riigi- teenistujad
Keskond	Streigiõigus	+	+	-
	Riikliku lepitaja poole pöördumise osakaal protsessides (%)	100	60	0
	Töötajaid 2004, tuhat*	22,9	50,8	36,3
	Sõltuvus valitsuse poliitikast	mitte eriti	mõningal määral	väga
Organisat- sioonilised	Ametiühingu liikmete määr 2004, %*	26,9	30,1	2,5-6,3
Läbirääkimisprotsess	Tööandjate liit läbirääkimispartneriks	+	-	-
	Tööandjate esindaja järjepidevus	+	-	-
	Ametiühinguid läbirääkimistel ⁹	4	1	1
	Nõudmiste kooskõlastamine ametiühingute vahel	vähene	mõningal määral	toimiv
	Kõrgeim läbiräägitav palga alammäär jagatud madalaima palga alammääraga 2004 (aastaks 2005)	3,1	2,9	2,0 / 2,7(uus astmestik)
	Läbiräägitavaid palgaastmeid 2004 (aastaks 2005)	3-5	14	19+2 / 5+2(uus astmestik)
	Läbirääkimiste konkreetsus tööandjate poolelt	väga	mõningal määral	eriti mitte
	Läbirääkimiste konkreetsus ametiühingu poolelt	väga	mõningal määral	väga
	Keskmine läbirääkimisperioodi pikkus kuudes	~8,5 (kahe viimase lepingu puhul)	~10	~10

* EMTAK-i järgi vastavalt tervishoid ja sotsiaalhoolekanne, haridus, avalik haldus.

Allikas: Läbirääkimisdokumentatsioon, Eesti Statistikaameti andmebaas, ETU (autori koostatud).

⁸ Mitmed näitajad 2004 kohta, kuivõrd uuemat statistikat töö kirjutamise hetkel veel polnud, võrreldavuse eesmärgil ka muud näitajad toodud 2004 kohta (või terve perioodi kohta).

⁹ Erinevate huvidega ametiühingute arv: tervishoius kõik neli ametiühingut enda eest, hariduse ja kultuuri valdkonnas üks keskliit räägib kõigi haruliitude eest, riigiteenistujate puhul keskliit ja vastav haruliit seisavad sama eesmärgi eest.

Poliitilisel keskkonnal on samuti mõju avaliku sektori ametiühingute läbirääkimisjõule. Nimelt on avalik teenistus väga tihedalt seotud valitsuse poliitikaga, kuivõrd moodustabki riigi struktuuri. Veidi vähem on mõjutatud haridustöötajad ja veel vähem tervishoiutöötajad (eelkõige seetõttu, et nende rahastamissüsteem toimib teistel alustel). Samuti võib siin riigiteenistujate kahjuks mängida asjaolu, et õpetajate (ja ka tervishoiutöötajate) palga taseme tõstmine on valitsuse jaoks populaarsem valik (et saada tagasivalituks) kui riigiteenistujate palga tõstmine, kuivõrd see oleks riigi kulude suurendamine lihtsalt riigiaparaadi enda ülevõtmiseks. Viimasele tegurile viitab asjaolu, et kui 2003. aastal, kui nii haridus- ja kultuuritöötajate kui riigiteenistujate läbirääkimised olid ummikusse jooksmas, konstateeris valitsus haridus- ja kultuuritöötajate läbirääkimistel, et need alad on valitsuse jaoks prioriteetsed, andes eeldusi tulevikus paremateks tulemusteks. Riigiteenistujate läbirääkimistel aga ütles valitsusdelegatsioon 7. augustil, et „eelarve koostamisel on valitsus reastanud prioriteedid ja riigiametnike palgad ei ole esikohal“.

Poliitilise keskkonna mõju TALO ja riigiteenistujate läbirääkimistele on eriti näha aasta 2003 alguses toimunud valitsuse vahetuse puhul. Mõlema haru läbirääkimistel oli arutelu teemaks, kas valitsus peab üldse eelmise valitsuse kokkulepetest kinni pidama, nende eest vastutama. Lisaks kiitis 2003. aastal uus valitsus heaks kokkuhoiuprogrammi, milles sätestati, et 2004. aastal palgavahendeid juurde ei anta (programmi eesmärgiks oli vähendada ja piirata riigi ja keskvalitsuse asutuste kulusid (Vabariigi Valitsuse...2003: 3)). Seega oleks riigiteenistujate palkade tõstmine olnud vastuolus kokkuhoiuprogrammi lähteülesannetega. Riigiteenistujate läbirääkimised 2003. aastal katkesid üldse eelkõige seetõttu, et uus valitsus teatas, et neil ei ole õigust allkirjastada kolmepoolset miinimumpalga kokkulepet, kokkuleppeid saab allkirjastada vaid kahepoolset.

Poliitilise keskkonna mõjuga on seotud ka tööandja järjepidevuse ja liidu olemasolu mõju. Tervishoiusektoris on tööandjate esindajaks tööandjate liit (lisaks valitsusele), mis ühendab harus tegutsevaid asutusi. Haridus- ja kultuuritöötajate ning riigiteenistujate puhul eraldi tööandjate liitu läbirääkimistel pole. Tööandjate liidu olemasolu puhul on oluline eelkõige see, et tegemist on järjepidava läbirääkimispartneriga. Valitsuse puhul on tegemist ikkagi valitava organiga, mis

vahetub (vähemalt) iga nelja aasta tagant. Uuel läbirääkimispartneril on ka uued poliitilised vaated olukorrale ja ei pruugita tahta eelmise valitsuse kohustusi endale võtta. Tööandjate liidu olemasolu positiivne mõju haru palgatasemele võib avalduda ka läbi selle, et tööandjad harus ise seisavad selle eest, et harusse raha juurde tuleks (nagu on praktikas näha olnud tervishoiutöötajate puhul).

Läbirääkimisstruktuuris ametiühingute struktuuri seisukohalt (ametiühingute arv ja nõudmiste omavaheline kooskõlastamine) üheseid järeldusi teha ei saa. Siiski tõenäoliselt nad läbirääkimisjõudu mõjutavad, eriti just koostöö ametiühingute vahel. Seega võiks läbirääkimisjõud olla kõrgem eelkõige tervishoius, kui ametiühingud teeksid rohkem koostööd.

Läbiräägitava palgaskaala hajuvusest harudevahelisi erinevusi antud juhul ei tule (kõigil on olnud kogu vaadeldava perioodi vältel kõrgeima astme küsitav palk umbes kolm korda suurem kui madalaima astme oma). Küll aga võib erinev läbirääkimisjõud tuleneda erinevate läbiräägitavate palgatasemete arvust – mida vähem tasemeid, seda hoomatavamad ja konkreetsemad saavad läbirääkimised olla. Seega võib riigiteenistujate sotsiaaldialoogi edenemisele kaasa aidata Avaliku teenistuse seaduse muutmine, millega kaasneks palgatasemete arvu vähenemine.

Läbirääkimiste konkreetsetest saab vaadata ka sellest vaatenurgast, kui selgelt esitatakse teisele poolele oma nõudmisi/pakkumisi. Tervishoiusektoris esitavad mõlemad partnerid oma ettepanekuid suhteliselt selgelt, mistõttu on sotsiaaldialoog toimivam. Samas on teistes harudes läbirääkimine hägusem eelkõige seetõttu, et ollakse tihedalt seotud riigieelarve menetlemisprotsessiga. Seega ei minda valitsuse poolel tavaliselt väga konkreetsete numbrite juurde enne, kui ministriumite valitsusaladesse tulevad eeldatavad rahavood on enamjaolt paigas. Tõenäoliselt toimiks kõigis vaadeldud harudes sotsiaaldialoog paremini, kui protsess muutuks veelgi rohkem kolmepoolseks, kuivõrd praegu ollakse olukorras, kus läbirääkimistel tihti reaalselt läbi rääkida ei saa, sest kolmanda osapoole seisukohad ei ole teada. Sellega seonduvalt tuleks eeskätt haridus- ja kultuuritöötajate läbirääkimistele kasuks, kui suudetaks paremini kaasata kohalike omavalitsuste liite.

Läbirääkimisprotsessi pikkus on eelkõige läbirääkimisprotsessi toimimise näitaja ehk kui kiiresti suudetakse kokkuleppele jõuda. Samas läbirääkimiste venimine võib tuleneda nii sellest, et ametiühing ei taha kompromissile minna kui sellest, et seda ei taha teha tööandja. Seega avalduvad läbi läbirääkimisprotsessi pikkuse ka läbirääkimisprotsessi mõjutavad tegurid. Tabelist on näha, et kahe viimase lepingu läbirääkimised on olnud tervishoiusektoris keskmiselt lühemad kui teistes harudes. Siiski, kui võtta ka esimene leping arvesse, tõuseb see pikkus tunduvalt, kuivõrd võttis ju tegelikult aastaid, enne kui lepingu sõlmimiseni jõuti (mitu aastat räägiti läbi samade numbritega). Samas on läbirääkimisprotsessi kestuse juures oluline see, millisel perioodil protsess toimub. Nimelt riigiteenistujad ja haridus- ning kultuuritöötajad on riigieelarvega seotud ning nende läbirääkimisprotsess kestab põhimõtteliselt ühe aasta – alustatakse veebruaris kuni aprillis ning detsembris kas jõutakse kokkuleppeni või konstateeritakse, et kokkulepe ei olnud võimalik. Tervishoius aga on olnud võimalik sõlmida lepinguid näiteks märtsis, juunis ja septembris. Ehk siis ei ole olnud nii suurt vajadust lõpetada läbirääkimisprotsess detsembris, mis võib olla ka siin üheks teguriks, miks on läbirääkimisprotsess paremini toimunud.

Lisaks võib ametirühmade tasandil välja tuua aspekti, mida küll tabelis ei kajastu, aga millest oli töös eespool juttu, et probleeme on tekitanud läbirääkimistel ka see, et mõned ametiühingud hõlmavad mitmeid erinevaid ametirühmi, kohati isegi täiesti erinevatest harudest (näiteks radioloogid ja tolliametnikud TALO-s). Seega võib olla ametiühingute läbirääkimisi pärssivaks teguriks ka ametialade killustatus erinevate ametiühingute liitude vahel ning sotsiaaldialoog toimiks paremini, kui toimuks struktuurne muutus ka selles vallas (või vähemalt läbirääkimistel toimuks samade ametirühmade koostöö, vaatamata erinevate ametiühingute liitude alla kuulumisele).

Seega on Eesti avaliku sektori ametiühingute läbirääkimisjõud väga oluliselt mõjutatud poliitilisest keskkonnast. Õigusliku keskkonna teguritest on oluline eelkõige streigiõigus. Samuti tuleneb erinev läbirääkimiste toimimine harudes erinevast rahastamisskeemist ja ka läbirääkimiste struktuurist endast.

Kuivõrd käesolevas töös vaadeldi eelkõige läbirääkimisprotsesse, toetudes palgaläbirääkimiste dokumentatsioonile, olid suurema tähelepanu all ka läbirääkimisprotsessist tulenevad läbirääkimisjõu tegurid. Seega jäid suures osas

vaatluse alt välja organisatoorsed tegurid, mis mõjutavad ametiühingute suutlikkust iseenesest. Nende tegurite vaatlemiseks peaks uurima lähemalt ametiühingute siseseid protsesse.

Samuti ei saanud läbirääkimisdokumentatsioonile toetudes väga palju käsitleda keskkonnast tulenevaid tegureid ja jäid välja hõive küsimused, kuivõrd läbirääkimiste teemaks on olnud palk. Siiski on hõive ja palk omavahel tihedalt seotud ning olulist informatsiooni ametiühingute tegevuse tulemuslikkuse kohta annaks see, kui oleks võimalik analüüsida ka andmeid muutuste kohta tööjõu nõudmises ja pakkumises seoses palgaläbirääkimistega.

KOKKUVÕTE

Enamikes Euroopa Liidu riikides on ametiühingutel oluline roll nii avalikus kui erasektoris. Ametiühingute mõju Eesti avalikus sektoris pole seni aga uuritud. Samas on ametiühingud Eesti avalikus sektoris näidanud üles viimastel aastatel suurt aktiivsust oma liikmete eest seismisel. Samuti on Eesti puhul ametiühingute mõju uurimisel väga oluline vaadelda lähemalt just avalikku sektorit, sest avalik sektor on suurema ametiühinguliikmete määraga ning ametiühingutesse kuuluvatest töötajatest on suurem osakaal avaliku sektori töötajatel. Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kuidas ametiühingud mõjutavad töötasu Eesti avalikus sektoris. Selleks vaadeldi, mille poolest teoreetiliselt ametiühingute käitumine ja mõju on erinev avalikus sektoris ja erasektoris. Lähemalt uuriti ka läbirääkimisjõu rolli ametiühingute mudelites. Seni tehtud empiiriliste uurimuste tulemustest ülevaate andmisel vaadeldi nii seniseid palgaerinevuse kui läbirääkimisjõu hinnanguid avalikus sektoris. Eesti avaliku sektori uurimiseks toodi töös välja oma metoodika, mida seejärel kasutati ka avaliku sektori harutasandi läbirääkimiste uurimisel. Avaliku sektori läbirääkimiste uurimisele läheneti töös juhtumianalüüsi põhimõttel.

Ametiühingu mõju avaldumiseks peab esiteks ettevõttel eksisteerima kasum, mille arvelt ametiühing saaks oma eesmärgi realiseerida ning teiseks peab ametiühingul olema mingigi läbirääkimisjõud, et ettevõtte seda kasumit ametiühinguga oleks nõus jagama. Üldised staatilised ametiühingute mudelid ei anna alati ühest lahendit (palga-hõive kombinatsiooni) ametiühinguga turul. Kui sisse tuua mänguteooria, määrab osapoolte läbirääkimisjõud selle, millise lahendini jõutakse.

Ametiühingute mõju avalikus sektoris on nii teoreetiliste kui empiiriliste mudelitega suhteliselt vähe võrreldes erasektoriga uuritud, kuid mõningal määral on siiski ka selles valdkonnas töid uurimusi tehtud. Suurimaks eripäraks avaliku sektori puhul on see, et tööandja eesmärgiks ei ole siin tavaliselt kasum. Olulisem roll on ka poliitilistel

teguritel ning õiguslik keskkond on tihti erinev. Mudelid avaliku sektori ametiühingute mõju kohta püüavad neid asjaolusid arvesse võtta ning ka avaliku sektori ametiühingute läbirääkimisjõu ja selle tegurite empiirilisel hindamisel on olulisel kohal just institutsionaalsed tegurid. Kuivõrd läbirääkimisjõud ei ole otseselt kvantitatiivselt hinnatav, on selle hindamisel kasutatud kaudseid meetodeid. Seetõttu ka käesolevas töös lähenetakse ametiühingute mõju uurimisel Eesti avalikule sektorile kaudsete meetoditega. Suhteliselt paljudes uurimustes on hinnatud ka ametiühingute tekitatud palgaerinevust avalikus sektoris. Ametiühingu palgaerinevusele on saadud väga erinevaid hinnanguid aja, riikide ja hindamismeetodite lõikes, kuid keskmiselt on need hinnangud jäänud väiksemaks kui tavaliselt erasektoris on saadud. Vähemalt osaliselt arvatakse see olevat tingitud siiski metoodika puudujääkidest.

Käesolevas töös vaadeldi Eesti avaliku sektori analüüsil avaliku sektorina riigieelarvest kas otseselt või kaudselt finantseeritavaid asutusi. Kuivõrd Eesti avalikus sektoris on asutusetasandi kollektiivlepinguid vähe, kuid olulisel kohal on harutasandi lepingud, mis tihti laienevad kas formaalselt või mitteformaalselt tervele harule, läheneti käesolevas töös ametiühingute mõju uurimisele juhtumiuuringu meetodil läbi harutasandi läbirääkimiste analüüsi. Analüüsi tervishoiutöötajate, haridus- ja kultuuritöötajate ning avalike teenistujate (eeskätt riigiteenistujate) läbirääkimisi aastatel 2001-2005, toetudes eelkõige harutasandi läbirääkimiste ametlikele protokollidele. Vaadeldaval perioodil sõlmisid tervishoiutöötajate ja haridus- ning kultuuritöötajate ametiühingud kumbki kolm lepingut, riigiteenistujad ühe. Kogu vaadeldavast perioodist olid haridustöötajad kaetud kehtiva harutasandi lepinguga 80% ajast, haridus- ja kultuuritöötajad 60% ning riigiteenistujad 20% ajast. Aastal 2006 on tervishoiualal kollektiivlepinguga kaetud põhimõtteliselt terve haru, hariduses alla poole harust, riigiteenistujatel kehtivat lepingut ei ole.

Ametiühingute läbirääkimisjõule hinnangu andmisel kasutati autori poolt välja töötatud metoodikat, kus võeti aluseks, kui suures osas suhteliselt vastaspool oma nõudmistes järgi annab. Seega osapoole läbirääkimisjõud sõltub eelkõige sellest, kuidas käitub vastaspool. Hinnates selliselt ametiühingute läbirääkimisjõudu töötasu üle läbi rääkides, tulid ametiühingute läbirääkimisjõu hinnangud erinevates harudes suhteliselt sarnased, jäädes vahemikku 0,2 kuni 0,3 (null tähendab läbirääkimisjõu täielikku puudumist ning

ühe puhul on ametiühingul täielik jõud läbirääkimiste tulemuse määramisel). Madalamaks osutus sellisel viisil riigiteenistujate läbirääkimisjõud, tervishoiu-, haridus- ja kultuuritöötajate puhul veidi kõrgemaks. Vaatamata keskmise läbirääkimisjõu suhteliselt sarnastele hinnangutele on aastate lõikes aga läbirääkimisjõu hinnangud väga erinevad. Riigiteenistujatel on läbirääkimisprotsessides kõige rohkem läbirääkimisjõud jäänud nulliks, vähem on seda haridus- ja kultuuritöötajate puhul, kõige vähem tervishoiutöötajate puhul.

Kuivõrd selline meetod võimaldab arvesse võtta ainult osapoolte konkreetseid numbrilisi seisukohti, vaadeldi ametiühingute mõju töötasule ka alternatiivsetel meetoditel – analüüsiti kokkulepitud palga alammäärade suhtelist dünaamikat harude ja ametialade vahel ning uuriti, kas sõlmitud kokkulepped ka tegelikult tööturule mõju on avaldanud. Kokkulepitud palga alammäärade puhul, mis on harutasandi läbirääkimiste põhiliseks objektiks, osutasid teistest tunduvalt kiiremini kasvanuks tervishoiutöötajate palga alammäärad. Mõningane kasv oli näha ka haridus- ja kultuuritöötajate puhul, kuid riigiteenistujate palgad on olnud pigem teistest mahajääjateks.

Harude keskmise palga tõusude kõrvutamine sõlmitud kokkulepetega andis tulemuseks, et kõigi harude puhul oli palkade dünaamika seostatav läbirääkimistulemustega. Seega üldiselt andsid kõik kolm meetodit ametiühingute mõju uurimisel sarnased tulemused – ametiühingutel on avaliku sektori töötasule mõju. Suurem on ametiühingute mõju tervishoiusektori töötasule, mõningane mõju avaldub kultuuri- ja haridustöötajate töötasu puhul, väikseim mõju on avalikus halduses, kus sotsiaaldialoog eriti ei toimi.

Töös uuriti ka, millest võivad olla tingitud harude läbirääkimisjõu ja sotsiaaldialoogi toimimise erinevused. Väga mitmed aspektid viitasid poliitilise keskkonna mõjudele läbirääkimisjõu tegurina. Samuti mängib rolli õiguslik keskkond (eelkõige streigiõigus) ja harude rahastamisskeem. Võimalik mõju võib olla ka ametiühingu liikmete osakaalul ja läbirääkimiste struktuuril (tööandjate liidu olemasolu ja järjepidevus, läbiräägitavate palga alammäärade arv, osapoolte nõudmiste esitamise konkreetsus). Sellised tulemused on kooskõlas nii teoreetiliste seisukohtadega kui ka teiste empiiriliste uuringutega teistes riikides saadud tulemustega, vaatamata sellele, et väga sarnast metoodikat ei ole mujal ametiühingute mõju hindamisel kasutatud.

Sotsiaaldialoogi edendamise seisukohalt võib välja tuua, et tõenäoliselt toimiks kõigis vaadeldud harudes sotsiaaldialoog paremini, kui protsess muutuks veelgi rohkem kolmepoolseks, kuivõrd praegu ollakse olukorras, kus läbirääkimistel tihti reaalselt läbi rääkida ei saa, sest kolmanda osapoole seisukohad ei ole teada. Sellega seonduvalt võiks olla suurem ka kohalike omavalitsuste tasandi integreeritus läbirääkimisprotsessi (just haridus- ja kultuuritöötajate puhul). Tervishoiutöötajate ametiühingud saaksid oma läbirääkimisi veelgi tõhustada, tehes rohkem koostööd ka omavahel. Kõigi harude seisukohalt saaks ametiühingute liidud läbirääkimisi tõhustada, kui tehtaks rohkem koostööd ka ametirühmade lõikes, vaatamata erinevate ametiühingute liitude alla kuulumisele. Riigiteenistujate puhul võib abi olla kokkulepeteni jõudmisel riikliku lepitaja kaasamisest. Samuti muudaks uuele palgaastmestikule üleminek riigiteenistujate läbirääkimised ka osapooltele endile ülevaatlikumaks ja konkreetsemaks, mis võib samuti läbirääkimised tõhusamaks muuta.

Veelgi põhjalikumaid järeldusi ametiühingute mõju ja läbirääkimisjõudu mõjutavate tegurite kohta Eesti avalikus sektoris oleks võimalik teha siis, kui saaks uurida põhjalikumalt andmeid ametiühingute siseste protsesside ning tööjõu nõudmise ja pakkumise kohta avalikus sektoris. Kuigi läbirääkimised toimuvad ainult palga üle, oleks oluline vaadata ka muutusi hõives ehk siis, kuidas palkade muutuse kaudu toimub mõju hõivele. Kuivõrd käesolevas töös uuriti eelkõige harutasandi läbirääkimisprotsesse töötasu üle, sai ka järeldusi teha rohkem läbirääkimisprotsessis avalduva mõju ja seda mõjutavate tegurite kohta.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Adamche, K. W., Sloan, F. A.** Unions and hospitals: some unresolved issues. – Journal of Health Economics, 1982, Vol. 1, No. 1, pp. 81-108.
2. **Ahmed, H., Miller, S. M.** A Model of Endogenous Union Density and Membership. – University of Connecticut, Department of Economics, 1999, Working Paper No. 1999-01, 22 p. [<http://www.econ.uconn.edu/working/1999-01.pdf>]. 31.10.2003.
3. Ametiühingute seadus. Vastu võetud Riigikogus 14.06.2000. RT I 2000, nr. 57, art. 372, viimane redaktsioon RT I 2002, nr. 63, art. 387.
4. **Andrews, M. J., Stewart, M. B., Swaffield, J.K., Upward, R.** The estimation of union wage differentials and the impact of methodological choices. – Labour Economics, 1998, Vol.5, No. 4, pp.449-474.
5. **Anspal, S., Kallaste, E.** Vabariigi Valitsuse ja TALO pikaajalise kokkuleppe eeltingimuste ja objekti kaardistamine. PRAXISE Toimetised Nr. 02, 2003, 52 lk.
6. **Antila, J., Ylöstalo, P.** Working Life Barometer in the Baltic Countries 2002. Ministry of Labour, Finland, Labour Policy Studies No. 247, 2003, 272 p.
7. **Ashenfelter, O., Johnson, G., E.** Bargaining Theory, Trade Unions, and Industrial Strike Activity. – The American Economic Review, 1969, Vol. 59, No. 1, pp. 35-49.
8. Avaliku teenistuse seadus. Vastu võetud Riigikogus seadusega 25.01.1995, RT I 1995, nr. 16, art. 228), viimane redaktsioon RT I 2006, nr. 14, art. 111.
9. **Belman, D., Heywood, J. S., Lund, J.** Public Sector Earnings and the Extent of Unionization. – Industrial and Labor Relations Review, 1997, Vol. 50, No. 4, pp. 610-628.
10. **Binmore, K., Rubinstein, A., Wolinsky, A.** The Nash bargaining solution in economic modelling. – The RAND Journal of Economics, 1986, Vol. 17, No.2, pp. 176-188.

11. **Booth, A. L.** A Public Choice Model of Trade Union Behavior and Membership. – Economic Journal, 1984, Vol. 94, Issue. 376, pp. 883-898.
12. **Booth, A. L.** The Economics of the Trade Union. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, 295 p.
13. **Booth, A. L., Chatterji, M.** Union Membership and Wage Bargaining when Membership Is Not Compulsory. – The Economic Journal, 1995, Vol. 105, No. 429, pp. 345-360.
14. **Bosworth, D., Dawkins, P., Stromback, T.** The economics of the labour market. Halow: Pearson Education, 1996, 460 p.
15. **Chamberlain, N., Kuhn, J.** Collective Bargaining, 2nd ed. New York: McGraw-Hill, 1965. Viidatud **Gerhart, P. F.** Determinants of Bargaining Outcomes in Local Government Labor Negotiations. – Industrial and Labor Relations Review, 1976, pp. 331-351. vahendusel.
16. **Cramton, P. C., Tracy, J. S.** The Use of Replacement Workers in Union Contract Negotiations: The U.S. Experience, 1980-1989. – Journal of Labor Economics, 1998, Vol. 16, No. 4, pp. 667-701.
17. **Currie, J.** Employment Determination in a Unionized Public-Sector Labor Market: The Case of Ontario's School Teachers. – Journal of Labor Economics, 1991, Vol. 9, No. 1, pp. 45-66.
18. **Currie, J., McConnell, S.** Collective Bargaining in the Public Sector: The Effect of Legal Structure on Dispute Costs and Wages. – The American Economic Review, 1991, Vol. 81, No. 4, pp. 693-718.
19. **Doiron, D. J.** Bargaining Power and Wage-Employment Contracts in a Unionized Industry. – International Economic Review, 1992, Vol. 33, No. 3, pp. 583-606.
20. **Dunlop, J.** Wage Determination Under Trade Unions. New York: Macmillan, 1944, Viidatud **Kaufman, B. E.** Models of Union Wage Determination: What Have We Learned Since Dunlop and Ross? – Industrial Relations, 2002, Vol. 41, No. 1, pp. 110-158 ja **Farber, H. S.** The Analysis of Union Behavior. – Handbook of Labour Economics. Editors: O. Ashenfelter, R. Layard. Netherlands: Elsevier Science Publishers 1986, pp. 1039-1089 vahendusel.

21. **Eberts, R. W., Stone, J. A.** On the Contract Curve: A Test of Alternative Models of Collective Bargaining. – Journal of Labor Economics, 1986, Vol. 4, No. 1, pp. 66-81.
22. Eesti Ametiühingute Keskliidu ja Vabariigi Valitsuse vaheliste kahepoolsete läbirääkimiste protokollid 2001-2005.
23. Eesti Haigekassa seadus. Vastu võetud Riigikogus 14.06.2000. RT I 2000, nr. 57, art. 374, viimane redaktsioon RT I 2004, nr. 89, art. 614.
24. Eesti Haiglate Liidu, Eesti Keskastme Tervishoiutöötajate Kutseliidu, Eesti Tervishoiutöötajate Ametiühingute Liidu, Eesti Õdede Liidu ja Sotsiaalministeeriumi vaheliste läbirääkimiste protokollid 2001-2004.
25. Eesti Statistikaameti andmebaas. [<http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/statfilere.asp>].
26. **Ehrenberg, R. G., Schwarz, J. L.** Public-sector labour markets. – Handbook of Labour Economics. Editors: O. Ashenfelter, R. Layard. Netherlands: Elsevier Science Publishers 1986, pp. 1219-1268.
27. **Ehrenberg, R. G., Smith, S. S.** Modern Labor Economics. Theory and Public Policy. 5th ed., New York: HarperCollinsCollegePublishers, 1994, 695 p.
28. **Espinosa, M. P., Rhee, C.** Efficient Wage Bargaining as a Repeated Game. – The Quarterly Journal of Economics, 1989, Vol. 104, No. 3, pp. 565-588.
29. **Falch, T., Strom, B.** Wage Bargaining and Political Strength in the Public Sector. – Norwegian University of Science and Technology, Department of Economics, 2003, Working Paper No. 6/2003, 35 p.
[http://www.cesifo.de/DocCIDL/cesifo1_wp1629.pdf]. 20.05.2005.
30. **Falch, T.** Wage Bargaining and Employer Objectives. – Norwegian University of Science and Technology, Department of Economics, 2002, Working Paper No. 24/2002, 27 p.
[<http://www.svt.ntnu.no/iso/WP/2002/24wagebargainingandemployerobjectives.pdf>]. 20.05.2005.
31. **Farber, H. S.** The Analysis of Union Behavior. – Handbook of Labour Economics. Editors: O. Ashenfelter, R. Layard. Netherlands: Elsevier Science Publishers 1986, pp. 1039-1089.

32. **Fogel, W., Lewin, D.** Wage Determination in the Public Sector. – Industrial and Labor Relations Review, 1974, Vol. 27, No. 3, 1974, pp. 410-413.
33. **Forni, L., Giordano, R.** Employment in the Public Sector. – CESifo, 2003, Working Paper No. 85, 42 p. [<http://www.cesifo.de/~DocCIDL/1085.pdf>]. 18.06.2004.
34. **Freeman, R. B.** Unionism Comes to the Public Sector. – Journal of Economic Literature, 1986, Vol. 24, No. 1, pp. 41-86.
35. **Gerhart, P. F.** Determinants of Bargaining Outcomes in Local Government Labor Negotiations. – Industrial and Labor Relations Review, 1976, pp. 331-351.
36. **Gregory, R. G., Borland, J.** Recent Developments in Public Sector Labor Markets. – Handbook of Labour Economics, Vol. 3C. Editors: O. Ashenfelter, D. Card. Netherlands: Elsevier Science Publishers 1999, pp. 3573-3630.
37. **Haber, L. J., Wellington, J.** Public-sector Collective Bargaining: Lessons From Game Theory. Journal of Collective Negotiations, 2003, Vol. 30, No. 2, pp. 149-157.
38. Haiglate tervishoiutöötajate tunnipalk 2005. Sotsiaalministeerium, Tervise info ja analüüsi osakond, 2005, 20 lk. [[http://www.sm.ee/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/Tunnipalgaanal%C3%BC%C3%BCs2005/\\$file/Tunnipalga%20anal%C3%BC%C3%BCs%202005.doc](http://www.sm.ee/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/Tunnipalgaanal%C3%BC%C3%BCs2005/$file/Tunnipalga%20anal%C3%BC%C3%BCs%202005.doc)]. 15.01.2006.
39. **Hamermesh, D. S.** Who „Wins“ in Wage Bargaining? – Industrial and Labor Relations Review, 1973, Vol. 26, No. 4, pp. 1146-1149.
40. **Haskel, J., Szymanski, S.** Privatization, Liberalization, Wages and Employment: Theory and Evidence for the UK. – Economica, 1993, Vol. 60, pp. 161-182.
41. **Hebdon, R., Mazerolle, M.** Regulating Conflict in Public Sector Labour Relations. The Ontario Experience (1984-1993). – Industrial Relations, 2003, Vol. 58, No. 4, pp. 667-686.
42. **Hemerijck, A., Huiskamp, R., de Boer, R.** Public sector reform under EMU. A literature review. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002, 123 p. [<http://www.eurofound.eu.int/pubdocs/2002/03/en/1/ef0203en.pdf>]. 20.01.2005.

43. **Hicks, J.** The Theory of Wages. New York: Macmillan, 1932. Viidatud **Kaufman, B. E.** Models of Union Wage Determination: What Have We Learned Since Dunlop and Ross? – Industrial Relations, 2002, Vol. 41, No. 1, pp. 110-158 vahendusel.
44. **Hicks, J.** The Theory of Wages. New York: Macmillan, 1932. Viidatud **Farber, H. S.** The Analysis of Union Behavior. – Handbook of Labour Economics. Editors: O. Ashenfelter, R. Layard. Netherlands: Elsevier Science Publishers 1986, pp. 1039-1089 ja **Kennan, J.** The Economics of Strikes. – Handbook of Labour Economics. Editors: O. Ashenfelter, R. Layard. Netherlands: Elsevier Science Publishers 1986, pp. 1091-1137 vahendusel.
45. **Hirsch, B. T., Schumacher, E. J.** Union Wages, Rents, and Skills in Health Care Labor Markets. – Journal of Labor Research, 1998, Vol. 19, No. 1, pp. 125-147.
46. **Hirsch, B. T., Schumacher, E. J.** Monopsony power and relative wages in the labor market for nurses. – Journal of Health Economics, 1995, Vol. 14, No. 4, pp. 443-476.
47. **Holmlund, B.** Macroeconomic Implications of Cash Limits in the Public Sector. – Economica, 1997, Vol. 64, pp. 49-62.
48. **Hosken, D. S., Margolis, D. N.** The Efficiency of Collective Bargaining in Public Schools. – Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations, 1996, Scientific series, No. 96s-10, 48 p. [<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/96s-10.pdf>]. 18.06.2004.
49. **Hunt, J. C., Terza, J. V., White, R. A., Moore, T. A.** Wages, Union Membership, and Public Sector Bargaining Legislation: Simultaneous Equations with an Ordinal Qualitative Variable. – Journal of Labor Research, 1986, Vol. VII, No. 3, pp. 255-267.
50. **Hölscher, J., Whitaker, M.** The quality of industrial relations in the European public sector. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004, 100 p. [<http://www.eurofound.eu.int/pubdocs/2003/104/en/1/ef03104en.pdf>]. 20.01.2005.
51. **Ichniowski, C., Freeman, R. B., Lauer, H.** Collective Bargaining Laws, Threat Effects, and the Determination of Police Compensation. – Journal of Labor Economics, 1989, Vol. 7, No. 2, pp. 191-209.

52. Informatsioon 2005. a riigieelarves ettenähtud 12% palgavahendite kasvu jaotamisest õpetajatele. Eesti Haridustöötajate Liit, 2005. [<http://www.ehl.org.ee/Infoleht83.htm>]. 15.01.2006.
53. **Kahn, L. M.** Unions and Cooperative Behavior: The Effect of Discounting. – Journal of Labor Economics, 1993, Vol. 11, No. 4, pp. 680-703.
54. **Kallaste, E.** Ametiühingute mõju töötingimustele Eestis. TÜ majandusteooria õppetool, 2004, 107 lk. (magistritöö)
55. **Kaufman, B. E.** Models of Union Wage Determination: What Have We Learned Since Dunlop and Ross? – Industrial Relations, 2002, Vol. 41, No. 1, pp. 110-158.
56. **Kennan, J.** The Economics of Strikes. – Handbook of Labour Economics. Editors: O. Ashenfelter, R. Layard. Netherlands: Elsevier Science Publishers 1986, pp. 1091-1137.
57. Kindlustatud isikult tasu maksmise kohustuse Eesti Haigekassa poolt ülevõtmise kord ja tervishoiuteenuse osutajatele makstava tasu arvutamise metoodika. Sotsiaalministri 10. jaanuari 2006. a. määrus nr. 4. RTL, 20.01.2006, nr. 8, art. 156.
58. **Kochan, T. A., Wheeler, H. N.** Municipal Collective Bargaining: A Model and Analysis of Bargaining Outcomes. – Industrial and Labor Relations Review, 1975, Vol. 29, No. 1, pp. 46-66.
59. Kollektiivlepingute seadus. Vastu võetud Riigikogus seadusega 14.04.1993, RT I 1993, nr. 20, art. 353), viimane redaktsioon RT I 2002, nr. 61, art. 375.
60. Kollektiivse töötüli lahendamise seadus. Vastu võetud Riigikogus seadusega 5.05.1993, RT I 1993, nr. 26, art. 442, viimane redaktsioon RT I 2002, nr. 63, art. 387.
61. **Landeo, C. M., Nikitin, M.** The Effect of Replacement Workers on Public Sector Collective Bargaining Outcomes and Social Welfare: The Case of School Teachers. – University of Alberta, 2005, Working Paper Series, No. 2005-12, 29 p. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=776085]. 30.01.2006.
62. **Lewis, H. G.** Union Relative Wage Effects. – Handbook of Labour Economics. Editors: O. Ashenfelter, R. Layard. Netherlands: Elsevier Science Publishers 1986, pp. 1139-1181.
63. **Lewis, H. G.** Union/Nonunion Wage Gaps in the Public Sector. – Journal of Labor Economics, 1990, Vol. 8, No. 1, Part 2, pp. 260-328.

64. **Link, C. R., Landon, J. H.** Monopsony and Union Power in the Market for Nurses. – Southern Economic Journal, 1975, vol. 41, No. 4, pp. 649-659.
65. **Manning, A.** An Integration of Trade Union Models in a Sequential Bargaining Framework. – The Economic Journal, 1987, Vol. 97, No. 385, pp. 1212-139.
66. **McDonald, I. M., Solow, R. M.** Wage Bargaining and Employment. – The American Economic Review, 1981, Vol. 71, No. 5, pp. 896-908.
67. **Nash, J. F.** The Bargaining Problem. – Econometrica, 1950, Vol. 18, No. 2, pp. 155-162.
68. **Nash, J. F.** Two-Person Cooperative Games. – Econometrica, 1953, Vol. 21, No. 1, pp. 128-140.
69. **O'Brien, K. M.** The Impact of Union Political Activities on Public-Sector Pay, Employment, and Budgets. – Industrial Relations, 1994, Vol. 33, No.3, pp. 322-345.
70. **Oswald, A. J.** The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey. – Scandinavian Journal of Economics, 1985, Vol. 87, No. 2, pp. 160-193.
71. **Pauly, M., Redisch, M.** The Not-For-Profit Hospital as a Physicians' Cooperative. – American Economic Review, 1973, Vol. 63, No. 1, pp. 87-99.
72. Politseiametnike töötasustamine 2004. aastal. Vabariigi Valitsuse 15. jaanuari 2004 määrusega nr. 7, RT I, 23.01.2004, nr. 4, art. 18.
73. Politseiametnike töötasustamine ja politseikadettidele stipendiumide maksmine 2003. aastal. Vabariigi Valitsuse 28. jaanuari 2003 määrusega nr. 26, RT I, 04.02.2003, nr. 12, art. 54.
74. Politseiametnike töötasustamine. Vabariigi Valitsuse 11. veebruari 2005 määrusega nr. 32, RT I, 17.02.2005, nr. 11, art. 49.
75. Rahandusministeeriumi 2006. aasta kevadine majandusprognoos. [http://www.fin.ee/failid/RM_2006_kevadine_majandusprognoos__21.03.2006.doc]. 30.03.2006.
76. Riigieelarve seadusele. Vastu võetud Riigikogus seadusega 09.06.1999, RT I 1999, nr. 55, art. 584), viimane redaktsioon RT I 2004, nr. 22, art. 148.
77. Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus. Vastu võetud Riigikogus seadusega 07.02.1996, RT I 1996, nr. 15, art. 265), viimane redaktsioon RT I 2006, nr. 14, art. 112.

78. Riigiteenistujate töötasustamine 2001. aastal. Vabariigi Valitsuse 24. jaanuari 2001 määrusega nr. 31, RT I 2001, nr. 12, art. 53.
79. Riigiteenistujate töötasustamine 2002. aastal. Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2001 määrusega nr. 429, RT I, 27.12.2001, nr. 100, art. 660.
80. Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal. Vabariigi Valitsuse 7. jaanuari 2003 määrusega nr. 1, RT I, 15.01.2003, nr. 5, art. 23.
81. Riigiteenistujate töötasustamine 2004. aastal. Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2003 määrusega nr. 342, RT I, 23.12.2004, nr. 83, art. 571.
82. Riigiteenistujate töötasustamine 2005. aastal. Vabariigi Valitsuse 24. detsembri 2004 määrusega nr. 10, RT I, 29.12.2004, nr. 91, art. 623.
83. Riigiteenistujate töötasustamine 2006. aastal. Vabariigi Valitsuse 12. jaanuari 2006 määrusega nr. 10, RT I, 17.01.2006, nr. 4, art. 18.
84. **Robinson, C., Tones, N.** Union Wage Differentials in the Public and Private Sectors: A Simultaneous Equations Specification. – Journal of Labor Economics, 1984, Vol. 2, Issue 1, pp. 106-127.
85. **Ross, A.** Trade Union Wage Policy. Berkeley: University of California Press, 1948. Viidatud **Kaufman, B. E.** Models of Union Wage Determination: What Have We Learned Since Dunlop and Ross? – Industrial Relations, 2002, Vol. 41, No. 1, pp. 110-158 ja **Farber, H. S.** The Analysis of Union Behavior. – Handbook of Labour Economics. Editors: O. Ashenfelter, R. Layard. Netherlands: Elsevier Science Publishers 1986, pp. 1039-1089 vahendusel.
86. **Rubinstein, A.** Perfect Equilibrium in a Bargaining Model. – Econometrica, 1982, Vol. 50, No. 1, pp. 97-110.
87. **Rubinstein, A., Wolinsky, A.** Equilibrium in a Market with Sequential Bargaining. – Econometrica, 1985, Vol. 53, No. 5, pp. 1133-1150.
88. Sotsiaalmaksuseadus. Vastu võetud Riigikogus 13.12.2000. RT I 2000, nr. 102, art. 675, viimane redaktsioon RT I 2006, nr. 7, art. 41.
89. Sotsiaalministeeriumi kollektiivlepingute register. [www.sm.ee].
90. **Streeck, W., Hassel, A.** Trade Unions as Political Actors. In J. Addison and C. Schnabel (eds.), The International Handbook of Trade Unions, Cheltenham: Edward Elgar, 2003, pp. 335 – 365.

91. **Svejnar, J.** Bargaining Power, Fear of Disagreement, and Wage Settlements: Theory and Evidence from U.S. Industry. – *Econometrica*, 1986, Vol. 54, No. 5, pp. 1055-1078.
92. **Zax, J. S., Ichniowski, C.** Bargaining Laws and Unionization in the Local Public Sector. *Industrial and Labor Relations Review*, 1990, Vol. 43, No. 4, pp. 447-462.
93. Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni ja Vabariigi Valitsuse vaheliste läbirääkimiste protokollid aastatel 2001-2005.
94. Tervishoiutöötajate tunnipalk 2004. Sotsiaalministeerium, Tervise info ja analüüsi osakond, 2004, 28 lk.
[[http://www.sm.ee/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/Tunnipalk_m%C3%A4rtsis_2004/\\$file/Tunnipalk_2004_web.doc](http://www.sm.ee/www/gpweb_est_gr.nsf/HtmlPages/Tunnipalk_m%C3%A4rtsis_2004/$file/Tunnipalk_2004_web.doc)]. 15.01.2006.
95. **Tracy, J.** Comparisons Between Public and Private Sector Union Wage Differentials: Does the Legal Environment Matter? National Bureau of Economic Research 1988, Working Paper No. 2755, 33p.
96. **Trejo, S. J.** Public Sector Unions and Municipal Employment. – *Industrial and Labor Relations Review*, 1991, Vol. 45, pp. 166-180.
97. Tööelu baromeeter 2005. Elanikkonna uuringu aruanne. Saar Poll OÜ, 2005, 101 lk.
[[http://www.sm.ee/est/HtmlPages/TooeluBaromeeter-aruanne16-01-2006/\\$file/T%C3%B6%C3%B6elu%20Baromeeter-aruanne%2016-01-2006.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/TooeluBaromeeter-aruanne16-01-2006/$file/T%C3%B6%C3%B6elu%20Baromeeter-aruanne%2016-01-2006.pdf)]. 18.03.2006.
98. Vabariigi valitsuse kokkuhoiuprogrammi lähteülesanne. Vabariigi Valitsuses kinnitatud ametlik versioon (29. juuli 2003).
[<http://www.fin.ee/doc.php?7311>]. 15.01.2006.
99. Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste, kellele on riigieelarve seaduses määratud töötasu kulu, töötajate töötasustamine 2000. aastal. Vabariigi Valitsuse 4. jaanuari 2000 määrusega nr. 4, RT I 2000, nr. 3, art. 20.
100. **Valletta, R. G.** The Impact of Unionism on Municipal Expenditures and Revenues. – *Industrial and Labor Relations Review*, 1989, Vol. 42, No. 3, pp. 430-442.
101. **Valletta, R. G.** Union Effects on Municipal Employment and Wages: A Longitudinal Approach. – *Journal of Labor Economics*, 1993, Vol. 11, No. 3, pp. 545-574.

102. Vanglaametnike töötasustamine. Vabariigi Valitsuse 18. märtsi 2003 määrusega nr. 84, RT I, 21.03.2003, nr. 30, art. 183. Muudetud 31. jaanuari 2005 määrusega nr. 22, RT I, 2005, nr. 7, art. 30 ja 28. veebruari 2006 määrusega nr. 54, RT I, 2006, nr. 12, art. 81.
103. **Visser, J.** Trends in unionisation and collective bargaining. ILO, 2000, 18 p. [<http://www.ilo.org/public/english/bureau/exrel/global/ilopub/tucb.pdf>]. 30.01.2006.
104. **Visser, J.** Unions and unionism around the world. In J. Addison and C. Schnabel (eds.), The International Handbook of Trade Unions, Cheltenham: Edward Elgar, 2003, pp. 366-413.
105. Ülevaade tervishoiualasest majandustegevusest 2002. aastal. Sotsiaalministeerium, 2002, 6 lk.
106. **Yin, R. K.** Case Study Research. Design and Methods. 3rd Edition. Applied Social Research Methods Series, Vol. 5. California: Sage Publications, 2002, 181 p.

Küsimused läbirääkimiste osapooltele läbirääkimiste taustaks

TALO

- 1) Kui on läbirääkimistel räägitud palga alammäärade tõstmisest THI+SKP võrra (aastal 2002), siis kas on mõeldud, et mõlemad lähevad pooles mahus arvesse või tervikuna? Kas on mõeldud neid näitajaid aastal, mil läbirääkimised toimusid või aastal, milleks kokkulepet sõlmiti?
- 2) Kui palju liikmeid on TALO-l olnud aastate lõikes 2001-2005? Kui suur osa neist avalikus sektoris? Kui palju TALO liikmetest on aastate lõikes olnud hõivatud haridussektoris (kui suur osa tervishoiusektoris? avalikus halduses? mujal avalikus sektoris?)
- 3) Aastate 2001-2005 sõlmitud kokkulepete kohta: lepinguga kaetud töötajate arv aastate lõikes? Kui suur osa neist haridustöötajad? Kui suurt osa haridustöötajatest protsentuaalselt need lepingud on katnud aastate lõikes?
- 4) Kas peale palgatingimuste on TALO ja VV vahelistes läbirääkimistes on olnud plaanis puudutada ka muid töötingimusi (töö- ja puhkeaeg, puhkus, koolitused jne.)?

ROTAL/EAKL

- 1) Aastate 2000-2005 kohta aastate lõikes: ROTAL-i liikmete arv?
- 2) Aastate 2000-2005 kohta aastate lõikes: kui suur osa ROTAL-i liikmetest on hõivatud avalikus halduses?
- 3) Kui suurel osal ROTAL-i liikmetest puudub streigiõigus?
- 4) Kas kohalike omavalitsuste teenistujate puhul toimub ka palgaläbirääkimisi harutasandil (kasvõi riigiteenistujate palgaläbirääkimistega kaasnevalt)? Kui suur osa ROTAL-i liikmetest on üldse kohalike omavalitsuste teenistujad?
- 5) Mis aastal riigiteenistujatel läbirääkimised üldse algasid?
- 6) Kas on võimalik protsentuaalseid palgavahendite kasve välja tuua aastateks 2002-2006 riigiteenistujatele? (politseiametnikele? vanglaametnikele?)
- 7) Miks ei realiseerunud 2005. aastal valitsuse ettepanek tõsta vanglaametnike palkasid 1000 krooni võrra?
- 8) Mis täpsemalt sai takistavaks teguriks aastal 2003, kui katkestati läbirääkimised valitsuse 3-poolsete läbirääkimiste põhimõtete muutumisega?

- 9) Kas peale politseiametnike, vanglaametnike, laste hoolekandeesutuste kasvatajate ja Teabeameti ametnike on veel mõnel riigiteenistujate ametigrupil erinev palgasüsteem?
- 10) Kui on läbirääkimistel räägitud palga alammäärade tõstmisest THI+SKP võrra (aastal 2005), siis kas on mõeldud, et mõlemad lähevad pooles mahus arvesse või tervikuna? Kas on mõeldud neid näitajaid aastal, mil läbirääkimised toimusid või aastal, milleks kokkulepet sõlmitakse?
- 11) Kui igal aastal on valitsus muutnud riigiteenistujate palga alammäärasid (kuigi küll ainult riikliku alampalga tõttu), kas siiski alati saadetakse see määrus ka kooskõlastuseks ametiühingutele? Kas ametiühingute ettepanekuid selle kohta on kunagi ka arvesse võetud?
- 12) Kas aastatel 2001-2005 on millalgi ka riikliku lepitaja poole pöördutud? Miks ei pöörduta riikliku lepitaja poole?

EHL

- 1) Aastatel 2002-2006 kehtinud/kehtivate kollektiivlepingutega kaetud töötajate arv? (ja nende osakaal tervishoiusektoris? kui on sõlmitud laiendatud kollektiivlepinguid, kas võib väita, et need on katnud terve tervishoiusektori või tegelikult ikkagi mitte?)
- 2) Kui suurt osa Eesti tervishoiusektori tööandjatest Eesti Haiglate Liit hõlmab (ja kuidas on see olnud aastatel 2001-2005)? Kui suurt osa tervishoiusektori töötajatest need tööandjad hõlmavad (ja kui suur on see osa olnud eelnevatel aastatel)?
- 3) Mis aastast alates tervishoiusektoris läbirääkimised toimuvad?
- 4) Kui läbirääkimistel hakkas osalema ka VV tööandjana, kuidas toimus siis ametiühingute liitudele pakkumiste tegemine (kas EHL ja VV tegid koostööd (kuidas see avaldus?) või käituti erinevate pooltena)?
- 5) Kas Teie arvates tervishoiusektori läbirääkimised on pigem kolmepoolsed läbirääkimised või kahepoolsed (kuivõrd VV on osalenud siiski lihtsalt osade tööandjate esindajana ja Haigekassa otseselt läbirääkimistes ei osale)? Millise seadusandliku tausta alusel üldse läbirääkimisi peetakse ja kuidas on lahendatud läbirääkimiste korralduslik pool (kes koordineerib)?
- 6) Kuivõrd EÕL hakkas läbirääkimistel osalema teistest ametiühingute liitudest hiljem, siis kas tal oli mingeid raskusi ka läbirääkimispartneriks saamisel? Kas oli probleeme, et

ei tahetud tunnustada töötajate esindajana (kelle poolt sel juhul vastuseis tulenes)? Kas mingid vastuolud on siiani alles jäänud?

EKTK

- 1) Kuivõrd õdesid on esindanud mitu liitu, siis kas nad on rääkinud läbi kõigi õdede eest korraga või on nad esindanud erinevaid õdede gruppe (nt. ainult neid, kes vastavasse liitu kuulusid)? Kas on mingit esindamise kattuvust nende liitude vahel? Kas see on olnud erinevatel aastatel erinevalt korraldatud?
- 2) Kas (ja mil määral) EKTK konsulteerib enne oma nõudmiste esitamist ka teiste ametiühingute liitudega? Kas on rohkem konsulteerimist näiteks EÕL-ga, kuivõrd esindate mõlemad õdesid?
- 3) Kas viimase kolme kokkuleppe puhul (2002, 2003 ja 2004 sõlmitud) on olnud kaetud kõik õed või on mõnel aastal mingi alagrupp neist välja jäänud (2002 ja 2003 ei osalenud ju Sotsiaalministeerium, et kas siis jäid näiteks vanglates töötavad õed välja)? Kui jäi katmata, siis kui suur see katmata töötajate arv/osakaal oli?
- 4) Millised palga alammäärad kehtisid õdedele enne 2002. aastat?
- 5) Kas Teie arvates tervishoiusektori läbirääkimised on pigem kolmepoolsed läbirääkimised või kahepoolsed (kuivõrd VV on osalenud siiski lihtsalt osade tööandjate esindajana ja Haigekassa otseselt läbirääkimistes ei osale)? Millise seadusandliku tausta alusel üldse läbirääkimisi peetakse ja kuidas on lahendatud läbirääkimiste korralduslik pool (kes koordineerib)?
- 6) Kuivõrd EÕL hakkas läbirääkimistel osalema teistest ametiühingute liitudest hiljem, siis kas tal oli mingeid raskusi ka läbirääkimispartneriks saamisel?

ET TAL

- 1) Kas hooldustöötajate kollektiivlepinguga kaetuse määra des tuli vahe ka sellest, et viimasele lepingule kirjutas alla ka VV tööandjana (et siis eelmiste lepingute puhul oli mingi osa hooldustöötajaid katmata)?
- 2) Millised miinimumtunnitasud kehtisid hooldustöötajatele enne 2002. aastat?
- 3) Kas Teil on olemas ka statistikat töötajate arvude kohta erinevate töötajate gruppide lõikes tervishoiu sektoris (eelkõige aastatel 2001-2005)?

- 4) Kuivõrd ETTAL on tervishoiu läbirääkimistel seisnud kõrgharidusega spetsialistide eest (välja arvatud arstid), siis kas tervishoiuala töötajate üleriigiliselt kokkulepitud miinimumtunnitasu arstidele on mõnel juhul laiendatud ka teistele kõrgharidusega spetsialistidele või mitte?
- 5) Millest tulenevalt on ETTAL küsinud läbirääkimiste käigus kõrgharidusega spetsialistidele kohati väiksemat miinimumtunnitasu kui EAL arstidele?
- 6) Kas ETTAL konsulteerib enne ka EAL-ga, kui oma nõudmised esitab kõrgharidusega töötajate palga osas? Või EKTK ja EÕL-ga keskastme tervishoiutöötajate palganõudmiste osas?
- 7) Kas viimase kolme kokkuleppe (2002, 2003 ja 2004 sõlmitud) kohta võib öelda, et nad katsid terve tervishoiu sektori või olid mingid töötajate grupid mõne lepingu puhul katmata?

EÕL

- 1) Kas (ja mil määral) EÕL konsulteerib enne oma nõudmiste esitamist ka teiste ametiühingute liitudega? Kas on rohkem konsulteerimist näiteks EKTK-ga kuivõrd esindate mõlemad õdesid?
- 2) Kas EÕL ja EKTK teevad ka vahet, milliste õdede eest nad seisavad või seisavad mõlemad kõigi õdede eest?
- 3) Kas viimase kolme kokkuleppe puhul (2002, 2003 ja 2004 sõlmitud) on olnud kaetud kõik õed või on mõnel aastal mingi alagrupp neist välja jäänud (2002 ja 2003 ei osalenud ju Sotsiaalministeerium, et kas siis jäid näiteks vanglates töötavad õed välja?)? Kui jäi katmata, siis kui suur see katmata töötajate arv/osakaal oli?
- 4) Millised palga alammäärad kehtisid õdedele enne 2002. aastat?
- 5) Kas Teie arvates tervishoiusektori läbirääkimised on pigem kolmepoolsed läbirääkimised või kahepoolsed (kuivõrd VV on osalenud siiski lihtsalt osade tööandjate esindajana ja Haigekassa otseselt läbirääkimistes ei osale)? Millise seadusandliku tausta alusel üldse läbirääkimisi peetakse ja kuidas on lahendatud läbirääkimiste korralduslik pool (kes koordineerib)?
- 6) Kuivõrd EÕL hakkas läbirääkimistel osalema teistest ametiühingute liitudest hiljem, siis kas oli mingeid raskusi ka läbirääkimispartneriks saamisel? Kas oli probleeme, et ei

Lisa 1 järg

tahetud tunnustada töötajate esindajana (kelle poolt sel juhul vastuseis tulenes)? Kas mingid vastuolud on siiani alles jäänud?

TALO taotlused 2002. aasta palga alammäärade kohta

	Ülikoolid	Haridus	Koolijuhid	Kultuur	Ringhääling	Teatrid	Radioloogid	Maateenist.
14000	professor						eriarst-radioloog	
13500								
13000								
12500			üle 1000 õpilase					
12000			801-1000 õpilast		loominguline tipp töötaja			
11500								
11000			601-800 õpilast					
10500	dotsent, vanemteadur		301-600 õpilast			tippkunstnik		
10000				kultuuriasutuse juht				
9500			121-300 õpilast					
9000					juhtiv loome ja tehniline töötaja			
8500								
8000	lektor, teadur			struktuuriüksuste juht				
7814		õpetaja-metoodik						
7500			71-120 õpilast		KHga loome ja tehniline töötaja			
7000	assistent, õpetaja		alla 70 õpilase	erialase KHga tipp töötaja		juhtiv loome ja tehniline töötaja		

	Ülikoolid	Haridus	Koolijuhid	Kultuur	Ringhääling	Teatrid	Radioloogid	Maateenist.
6500		vanem-õpetaja			KHta pikk tööstaž			
6000	KHga spetsialist			KHga 5-10a staažiga				KHga spetsialist
5670		õpetaja						
5500						KHga loome ja tehniline töötaja		
5300		noorem-õpetaja						
5000				KHga spetsialist	KHta kogemustega			
4500								
4000						KHta loome ja tehniline töötaja		
Märkus: rakenduskõrgkoolide palga alammäärad on 10% madalamad kui ülikoolides, v.a kõrgharidusega spetsialist KH - kõrgharidus								

Riigiteenistujate palga alammäärade tõusud 2001-2006

Palgaaste	2001	2002	2003	2004	2005	2006
THI+SKP kasv	18,2%	15,6%	10,2%	14,2%	20,0%	15,5%
riiklik alampalk	14,3%	15,6%	16,8%	14,8%	8,5%	11,5%
7	11,9%	15,6%	16,8%	14,8%	8,5%	11,5%
8	11,6%	18,4%	13,0%	14,7%	8,4%	11,4%
9	11,3%	18,0%	12,2%	14,5%	8,3%	11,3%
10	11,0%	17,5%	11,4%	14,3%	8,2%	11,2%
11	11,3%	16,9%	10,1%	13,6%	8,1%	11,1%
12	10,9%	16,4%	9,4%	12,9%	8,0%	10,9%
13	6,1%	15,7%	7,7%	12,2%	7,9%	10,8%
14	5,3%	15,0%	5,7%	11,5%	7,7%	10,6%
15	0,0%	15,2%	2,5%	11,3%	7,6%	10,4%
16	0,0%	15,1%	0,0%	8,1%	7,5%	10,6%
17	0,0%	15,0%	0,0%	4,0%	7,3%	9,7%
18	0,0%	15,1%	0,0%	1,0%	7,0%	7,5%
19	0,0%	15,1%	0,0%	0,0%	5,0%	4,8%
20	0,0%	15,2%	0,0%	0,0%	1,2%	4,9%
21	0,0%	15,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%
22	0,0%	15,2%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
23	0,0%	15,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
24	0,0%	15,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
25	0,0%	15,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
26	0,0%	15,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
27	0,0%	15,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
28	0,0%	15,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
29	0,0%	15,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
30	0,0%	15,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
31	0,0%	15,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
32	0,0%	14,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
33	0,0%	12,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
34	0,0%	9,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
35	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Märkus: 2002. aastaks sõlmitud palga alammäärades olid fikseeritud alammäärad palgatasemetele 7-32. Hilisematel aastatel on ametiühingute nõudmised puudutanud eelkõige tasemeid 7-25.

Allikas: Vabariigi Valitsuse määrused riigiteenistujate töötasustamise kohta aastatel 2000-2006; Eesti Statistikaameti andmebaas, Rahandusministeeriumi 2006. aasta kevadine majandusprognoos (autori arvutused).

SUMMARY

THE IMPACT OF UNIONS ON REMUNERATION IN THE ESTONIAN PUBLIC SECTOR

Anne Lauringson

In the European Union, trade unions have a rather major role in the economy in the public sector as well as in the private. Thus far, the role of trade unions in the Estonian public sector has not been explored. Yet the unions in the Estonian public sector have demonstrated quite some activity in protecting their members' interests in recent years (a nation-wide strike in 2003, many pickets and other protest actions). It is important to separately look at unions in the public sector as industrial relations work on a different basis there. Additionally, the union density is much higher than in the public sector than in the private sector. In addition, the issue of right to strike in some parts of the public sector has been under public debate recently (the right to strike is considered to be one of the most important factors of unions' impact). Additionally, inadequate pay conditions and shortage of labour in of heath care, education and police structures have been under public discussion.

The aim of the current thesis is to find out how unions affect pay in Estonian public sector. The public sector is defined in this paper according to financial view, in which the public sector includes bodies mainly financed by public funds (i.e. do not operate under the normal rules of the market). The focus is on remuneration as this is bargained the most compared to other working conditions. In addition, wage has been under the major attention in the theoretical literature as well as in the empirical research as it is easier to measure than other working conditions.

There are two major preconditions for the union impact to be present. First, the enterprise has to have a surplus which can be shared by the union and the firm. Second, the union has to have some power so that the firm would be willing to share its surplus. General static union models do not provide a unique solution (combination of wage and

employment) for the unionized market. Introducing the game theory, the solution is defined by the bargaining power of the parties.

The greatest peculiarity of the public sector is that profit maximization is unlikely to be an objective of the employer. The objective can rather be a social well-being or politicians private goals. The political factors have also greater role in the public sector and the legal system is usually quite different in public and private sectors.

Models of unions' impact in public sector try to take these peculiarities into account and for that reason the institutional factors have also on an important role in empirical estimation of unions' bargaining power and the factor affecting it. Relatively much work has been done to estimate the union wage difference in the public sector. The estimation results vary a lot in time, countries and estimation methods used. On average the estimation results in the public sector show smaller union wage difference than in the private sector. At least in some extent it is considered to be a result of the shortcomings in the methodology.

In the Estonian public sector, a major role is played by branch level collective bargaining and collective agreements. For that reason, branch level collective bargaining is analysed in the paper using case study methodology when estimating unions' impact in the Estonian public sector. Bargaining processes over pay conditions for three different groups of employees are analysed – for healthcare workers, educational and cultural workers and public officials. For the source of evidence, the bargaining documentation (above all bargaining protocols) in 2001-2005 is used. During this period, the trade unions of healthcare and educational and cultural workers both signed three branch level collective agreements, public officials signed one. During the respective negotiated period (2002-2006), healthcare workers were covered by a valid collective agreement 80% of time, educational and cultural workers 60% of time, public officials 20% of time. In 2006, in healthcare almost the whole branch is in principle covered by a collective agreement. Less than half of the educational workers are covered by a branch level collective agreement, public officials do not have a valid collective agreement.

To estimate unions' bargaining power, a method developed by the author is used in the current thesis. It looks on in what extent the opposite party relatively relaxes its demands. Hence, the bargaining power depends above all on the behaviour of the opposite party. Estimating in this way unions' bargaining power over wages, the estimation results are on average similar in different branches, in between 0.2 to 0.3 (zero would mean the absence of bargaining power and one would mean the total control over the bargained issue). A bit lower than in the other branches is the estimation of bargaining power for public officials. Though the average figures in branches are quite similar, looking at bargaining power at process level reveals quite large differences. Bargaining process for public officials ends in most cases with a zero bargaining power, in lesser extent for educational and cultural workers and in even lesser for healthcare workers.

As this method enables to take into account only concrete numerical positions of the parties, alternative methods are used here to analyse unions' impact as well. First, the dynamics of agreed minimum wages for different branches and occupations are analysed. The minimum wages that have been the main issue in all the branch level bargaining processes turn out to be much more rapidly grown in healthcare. A rise in some extent is visible in education and culture, but the minimum wages for public officers have fallen behind.

The second alternative method investigates whether the concluded collective agreements on the branch level have affected the average wage in the branches. Concluded collective agreements set against average wage increases in branches show that in all the branches the dynamics of wages are associable with the results of bargaining processes. Thus in general all three methods show similar results for unions' impact – unions do have an impact in the Estonian public sector. The impact is greater in healthcare, for some extent it reveals in education and culture. Minor (questionable) is the impact of unions in public service where the social dialogue does not really work.

Factors that might cause different extent of bargaining power and social dialogue in the Estonian public sector are explored as well. Very many aspects refer to political environment as a factor of bargaining power (political environment has been approved as an important factor in public sector in other empirical studies in other countries as

well). Also the legal environment seems to affect the bargaining power (in this case above all the right to strike). Other relevant factors comprise the financing system, union density and the structure of bargaining (the existence and continuity of a separate employers' union, the number of minimum wage levels bargained, the concreteness of the parties to represent their positions). These results match with theoretical positions and empirical results abroad.

To improve the social dialogue, the parties should stress more on tripartism and integrating the level of local municipalities in the process. In addition, more work could be done in cooperation between the trade unions themselves, getting help from the public conciliator and making wage bargaining more concrete in terms of expressing demands.

Even more profound conclusions on unions' impact and factors affecting bargaining power in the Estonian public sector could be drawn if it would be possible to explore more thoroughly the processes inside the unions and the demand and supply of labour in the public sector. As in this paper the focus is on branch level bargaining processes over wages, more thorough conclusions can be drawn only on impact and its factors revealing in the bargaining process.