

**Vabariigi Valitsuse ja TALO pikaajalise  
kokkuleppe eeltingimuste ja objekti  
kaardistamine**

**Sten Anspal**

**Epp Kallaste**

Mai 2003

Käesolev töö on Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni (TALO) ja Vabariigi Valitsuse pikaajalise palgakokkuleppe taustaanalüüs. TALO palgaläbirääkimistel kerkivad traditsioonilised avaliku sektori kollektiivsete läbirääkimistega seotud probleemid – neist peamisena, kes on avalikus sektoris tööandjaks, kas see kes sõlmib töölepingu või see, kes rahastab. Selles kontekstis antakse ülevaade TALO liikmeskonnast ja selgitatakse avaliku sektori palgaläbirääkimiste tausta. Palgakokkuleppe eelnõu sisaldab kava indekseerida palgatõus pikemas perspektiivis. Töös analüüsitakse, millised on erinevad indekseerimise võimalused nii ajas kui regionaalselt ja kuidas see võib mõjutada töötajate produktiivsust ning edaspidiseid palganõudmisi. Kuna kollektiivlepingu peaks sõlmima piisava informatsiooni tingimustes, siis viimases osas antakse ülevaade olemasolevatest andmetest ja võimalikest täiendustest andmete kogumisel.



## Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Vabariigi Valitsus ja TALO läbirääkimiste osapooltena.....	7
1.1. TALO liikmeskond.....	7
1.2. VV seadusandlusest tulenev pädevus tööandjana.....	10
1.3. VV kollektiivsete läbirääkimiste osapoolena praktikas: rahvusvaheline kogemus.....	11
1.4. Järeldused ja soovitused.....	14
2. Regionaalsed ja asutusesisesed erinevused tasustamises.....	15
2.1. Ühetaoliste üle-Eestiliste palgamäärade kehtestamise otstarbekus.....	15
2.2. Teatud töötajate gruppide eelistamine paikkonnas.....	18
2.3. Asutusesisesed palgaproportsioonid.....	20
2.4. Kokkuvõte.....	20
3. Palkade indekseerimine.....	22
3.1. Indekseerimise mõjud tööjõuökonomilisest (tootlikkuse) seisukohast.....	22
3.2. Riigieelarveliste vahendite sidumine sõltumata Vabariigi Valitsuse prioriteetidest.....	23
3.3. Indekseerimise põhjendatus.....	24
3.4. Indeksi valik.....	25
3.5. Kokkuvõte.....	26
4. Andmete vajadus ja kättesaadavus.....	27
4.1. Andmevajadus.....	27
4.2. Andmete olemasolu ja kogumismehhanismid.....	28
4.2.1. Töötajate arv asutustes.....	28
4.2.2. Palgaandmed.....	29
4.3. Kokkuvõte.....	31
Kokkuvõte.....	32
Kasutatud kirjandus.....	35
Lisad.....	38
Lisa 1 TALO liikmeskonnale vastavad tööandjate esindajad, kes on toodud eelnõus “Kokkuleppe palgakorralduse kohta 2003. aastal”.....	38
Lisa 2 HTMis olemasolevad õpetajate andmed õppeaasta 2000/2001 seisuga.....	39
Lisa 3 TALO liikmesliitude suurused, neisse kuuluvate asutuste õiguslik seisund, töölepingu sõlmija asutstes ja rahastamise seos riigieelarvega.....	40
Lisa 4 2004. aasta palga alammäärade taotlusel esitatud töötajate kategooriad.....	45
Lisa 5 Majandusaruannetes kajastatavad töötajate kategooriad.....	46

Töös kasutatud lühendid:

EAKL – Eesti Ametiühingute Keskliit

EHL – Eesti Haridustöötajate Liit

HTM - Haridus- ja Teadusministeerium

KLS – Kollektiivlepingu seadus

KM – Kultuuriministeerium

KOV – Kohalik omavalitsus

PM – Põllumajandusministeerium

SKP – Sisemajanduse koguprodukt

TALO – Teenistujate Ametiliitude Organisatsioon

THI – Tarbijahinnaindeks

TLS – Töölepingu seadus

VV – Vabariigi Valitsus

## Sissejuhatus

Eestis on avaliku sektori palgaläbirääkimised toimunud Valitsusega eraldi nii Eesti Ametiühingute Keskliidu (EAKL) kui Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni (TALO) raames. Varasematel aastatel on TALO läbi rääkinud peamiselt asutustele eraldatava palgafondi üle, kuid praeguseks on rõhk nihkunud TALO liikmeskonna alampalgamääradele. Ametiühingud on Eestis aja jooksul teadvustanud oma eesmärgi ja nende nõudmised on muutunud konkreetsemaks. Kuna erinevalt Euroopa riikidest on Eestis palgaläbirääkimiste traditsioon lühike ja ei ole välja kujunenud selgeid arusaamu läbirääkimiste objekti ja osapoolte määratlemise osas, on vajalik seda valdkonda põhjalikumalt vaadelda ja selgitada. Küsimus on aktuaalne ka Valitsuse jaoks, kuna Vabariigi Valitsuse seisukohast vajab igasugune kokkulepe ametiühingutega kindlustunnet, et riigieelarveliste ressursside kasutamine palgakokkulepete täitmiseks on otstarbekas ja õiglane kõikide riigieelarvest palka saavate töötajate suhtes (Rahandusministeerium, Ülesandepüstitus 2003).

Käesolev töö on eksperthinnang, mis vaatleb TALO ja Vabariigi Valitsuse vahelise pikaajalise palgatõusu lepingu projekti võimalikke mõjusid. Valitsus ja TALO sõlmisid 2001. a kahepoolse kokkuleppe, milles sätestati TALO liikmeskonda kuuluvate töötajate palgatingimused 2002. aastaks ja ka poolte pikemaajalised eesmärgid. 2002. aastaks ei leidnud Valitsus riigieelarvest vahendeid kokkuleppe täitmiseks ja ka 2003. aasta kokkulepe palkade osas jäi sõlmimata. Pikemaajaliste eesmärkidena on kokkuleppes määratud, et täistööajaga kõrgharidust nõudval ametikohal töötavale kõrgharidusega töötajale makstakse vähemalt vabariigi keskmist palka ning edaspidi tõstetakse seda igal aastal vähemalt tarbijahinnaindeksi võrra.

TALO ühendab peamiselt avaliku sektori töötajate ametiühingute liite. Samas kuulub ka EAKLi avaliku sektori töötajate ametiühinguid. TALO liikmeskond on nii juriidilise vormi kui tegevusalade poolest väga kirju, ulatudes arstidest ajakirjanike ja maateenistujateni. Mitmete töötajate gruppide osas on EAKLi ja TALO liikmeskonna puhul kattuvusi. Näiteks on arste nii TALOs kui EAKLis. Samuti kuulub mõlemasse organisatsiooni töötajaid, kellele kehtib riigiteenistujate palgaastmestik. Kuna tegemist on ka juriidilise vormi poolest erinevate asutustega, siis kerkib küsimus, millises vormis ja kellega peaks Valitsus läbi rääkima ning kas leidub töötajate grupe, kelle palkade üle Valitsus ei ole õigustatud läbi rääkima. Näiteks vajab selgitust, kas Vabariigi Valitsus on pädev kohalike omavalitsuste asutuste või eraõiguslike juriidiliste isikute töötajate palgatasemeid määrama. Ametiühingute palgaläbirääkimistel kerkivad üles antud valdkonnaga traditsiooniliselt seotud küsimused. Esmane küsimus avalikus sektori töösuhetes on, kas tööandjana käsitleda lepingu sõlmijat või asutuse rahastajat.

Teine traditsiooniline küsimus on, mil määral võib diskrimineerida ametiühingusse mittekuuluvaid töötajaid võrreldes ametiühingu liikmetega. See ei ole avalikus sektoris niivõrd probleemiks ühe asutuse siseselt, vaid sarnaste asutuste vaheliselt, kelle ühiseks tööandjaks võib lugeda Valitsust. Juhul kui vaid osa töötajatest kuulub ametiühingusse ja nad saavutavad kokkuleppe palgatõusu osas, võib kannatada ülejäänute töemotivatsioon, kuna lepet võidakse tajuda kui ebaõiglast kohtlemist. Samuti vajavad analüüsi küsimused, kas ja kuidas on vastuolus erinevate ametiühingute läbirääkimised ning kas olemasolev avalikele teenistujatele kehtiv palgaastmete süsteem ei lähe vastuollu ametiühingute palgaläbirääkimistega.

Palkade indekseerimise vajadust ja võimalusi on võimalik vaadata kahest aspektist: esiteks erinevate palgamäärade kehtestamine vastavalt elukalliduse regionaalsetele erinevustele ning teiseks indekseerimine vastavalt hindade ja/või elatustaseme muutumisele ajas. Töötajate gruppide vaheliste palgaproportsioonide küsimus tõstatub lisaks asutuste vaheliste palgaproportsioonidele ka regionaalse indekseerimise kontekstis. Kuigi TALO ja Valitsuse vahelises lepingus ei nähta ette palkade kohandamist vastavalt regionaalsetele erinevustele elukalliduses, on selge, et sama alampalk erineva elukallidusega piirkondades viib erineva reaalpalgani.

Pikaajalise palgalepingu ideeks on siduda palgatõus tarbijahinnaindeksi kasvuga, mis tähendab töötajale reaalpalka säilitamist. Ühest küljest tähendab selline leping töötajale stabiilsust ja iga-aastast automaatset palgatõusu, teisest küljest ei ole sellisel juhul palk seotud otseselt töötaja produktiivsusega ja väheneb tööturu paindlikkus. Samuti on ette seotud riigieelarve vahendid. Täpsemat analüüsi vajab ka palkade indekseerimise võimalik mõju tootlikkusele.

Käesolev töö on Rahandusministeeriumi tellimisel valminud ning Vabariigi Valitsuse poolt finantseeritud eksperthinnang järgmistes küsimustes:

1. anda hinnang TALO poolt valitsusdelegatsioonile ette pandud töötajate gruppide suhtes läbirääkimisteks vajalikule Vabariigi Valitsuse pädevusele;
2. anda hinnang töötajate gruppide siseste ja vaheliste soovitud palgamäärade põhjendatusele nii piirkondliku töajõuturu kui asutusesisese palgasüsteemi seisukohast;
3. anda hinnang TALO liikmeskonda kuuluvate kõrgharidusega töötajate iga-aastase palgatõusu sidumisele tarbijahinnaindeksi või tarbijahinnaindeksi ja siseriikliku kogutoodangu kombineeritud indeksiga tööjõuökonomilisest seisukohast;
4. anda hinnang palgaandmete ja nende kogumise süsteemide kvaliteedile, mille alusel arvutada riigieelarveliste vahendite vajadust töötajate gruppide lõikes läbiräägitavate palgamäärade kokkuleppimiseks ning teha ettepanekud palgaandmete kvaliteedi tõstmiseks.

Töö ülesehitus järgib nimetatud küsimusi. Esimeses peatükis antakse ülevaade TALO liikmeskonnast ja Valitsuse pädevusest läbirääkimisteks. Valitsuse pädevust vaadatakse Eesti seadusandlusest tulenevalt ja rahvusvaheliste näidete varal. Teine peatükk käsitleb regionaalse indekseerimise võimalusi ja tagajärgi. Kolmas peatükk annab hinnangu indekseerimise erinevatele võimalustele. Viimases peatükis käsitletakse palgakokkuleppe hindamiseks vajalikke andmeid ja olemasolevate andmete allikaid. Iga peatüki alguses on toodud (kaldkirjas) täpselt ülesandepüstituses tõstatatud küsimused ja peatüki lõpus on esitatud punktidenäidatavad soovitusel või erinevate valikutega seotud positiivsed ja negatiivsed küljed.

TALO liikmeskonna ja riigieelarve mõjude hindamiseks olemasolevate andmete analüüs põhineb suure osas TALO keskorganisaatsioonilt, TALO liimesliitudel, Statistikaametilt, Kultuuriministeeriumilt ja Hariduse- ja Tööhõive Seirekeskusest saadud informatsioonil. Lisaks on hinnangu andmisel kasutatud Eesti seadusandlust ja rahvusvahelist kogemust.

Töö autorid tänavad kõiki, kes jagasid infot ja teadmisi. Teiste seas aitasid töö valmimisele kaasa: Tiina Annus (PRAXIS), Reelika Leetmaa (PRAXIS), Ruta Kruuda (PRAXIS), Reet Roosimaa (TALO), Marika Tuus (Ringhäälingu Töötajate Ametiliit), Ago Tuuling (Eesti Kultuuritöötajate Ametiliit), Jaanus Rebane (Eesti

Maateenistujate Ametiliit), Merike Viilup (Eesti Ajakirjanike Liit), Margus Kärner (Hariduse- ja Tööhõive Seirekeskus), Andres Võrk (Tartu Ülikool), Malle Kindel (Sotsiaalministeerium), Juhani Lemmik (Rahandusministeerium), Kersti Maurer (Rahandusministeerium), Andrus Säälik (Rahandusministeerium), Mare Kusma (Eesti Statistikaamet), Viktoria Trasanov (Eesti Statistikaamet), Linda Sade (Kultuurimisteerium), Elve Tamvere (Are Põhikooli direktor).

## 1. Vabariigi Valitsus ja TALO läbirääkimiste osapooltena

*Kas TALO poolt valitsusdelegatsioonile ette pandud töötajate grupid on selgelt piiritletavad (kas saab selgesõnaliselt defineerida nende alla kuuluvad töötajad ja asutused, kuhu need töötajad kuuluvad)?*

*Anda hinnang TALO poolt valitsusdelegatsioonile ette pandud töötajate gruppide suhtes läbirääkimisteks vajalikule VV pädevusele. Milliste töötajate gruppidega peaks VV delegatsioon TALOga läbi rääkima?*

*Kui mõne grupi osas ilmneb, et VV pädevus puudub, anda hinnang, kuidas nende suhtes palgaläbirääkimised võiksid toimuda.*

Käesolevas peatükis vaadeldakse Vabariigi Valitsuse ning Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsiooni läbirääkimiste osapoolte koosseisuga seonduvaid küsimusi.

Üldiselt on avaliku sektori töösuhetele omane probleem, mis tuleneb tööandja-töövõtja suhete keerukusest ning vastutuse killustumisest eri juhtimistasandite vahel. Võrreldes erasektoriga raskendavad läbirääkimiste korraldust probleemid tööandja määratlemisel. Avalikus sektoris on tööandjad erinevatel tasanditel erinevate volituste ja vastutusastmega, nt asutuse juht saab teha töökorraldust puudutavaid otsuseid, kuid palku reguleerida ainult teatud etteantud raamides. Palkade maksmise võimalused sõltuvad asutuse rahastamisest riigieelarvest või kohalikest eelarvetest. Asutuse juht ei ole sellises olukorras täiesti vaba palgakokkuleppe sõlmimisel ja selle eest vastutuse võtmisel, eriti kehtib see pikaajaliste lepete puhul. Olukorras, kus tööandja rolliga seotud pädevus on jagunenud mitmete tasandite vahel, võib eri tasandi tööandjatel arusaadavatel põhjustel tekkida motivatsioon vältida läbirääkimiste eest vastutuse võtmist<sup>1</sup>.

Tööandja määratlemise probleem kerkib esile ka Vabariigi Valitsuse ja TALO läbirääkimiste juures, kuna hõlmatud on töötajaid väga erinevatest asutustest — valitsusasutuste hallatavatest riigiasutustest, kohalike omavalitsuse asutustest, avalikõiguslikest asutustest, eraõiguslikest asutustest jne. Erinevad on nende asutuste juures ka riigi ja asutuste juhtide rollid, asutuste rahastamise ning palgakorralduse põhimõtted jne.

Probleemi käsitlemiseks antakse käesolevas peatükis esmalt ülevaade valitsusdelegatsioonile ette pandud töötajate gruppidest st suuremast hulgast TALO liikmeskonnast. Vabariigi Valitsuse kui tööandja pädevust vaadeldakse Eesti olemasolevas seadusandlikus raamistikus. Põgusalt on peatutud ka teiste riikide kogemusel avaliku sektori töösuhete korraldamise osas.

### 1.1. TALO liikmeskond

Valitsuse kui tööandja poolt peetavate tsentraliseeritud palgaläbirääkimiste juures on oluline ühest küljest käsitletavate töötajate gruppide selge piiritletus ning Valitsuse kui tööandja roll nende suhtes. Teisalt aga on oluline ka läbirääkimistel osalevate ametiühingute poolt esindamata, kuid valitsussektorisse kuuluvate analoogsete töötajategruppide identifitseerimine, kellele kokkulepe laieneks või peaks laienema.

---

<sup>1</sup> Nt McCarthy (1976) valitsussektori töösuhete kohta: “*The management side of the negotiations consists of employers who do not pay and paymasters who do not employ.*”

TALO liikmeskond koosneb 12 liikmesliidust, mis kõik on **ametiliidud** või ametiliitude ühendused. See tähendab, et nad ühendavad ametiühinguid, mis on moodustatud eelkõige erialade baasil. Lühidalt hõlmavad ametiliidud järgmisi töötajate gruppe<sup>2</sup>:

1. **Eesti Kõrgkoolide Ametiliitude Ühendus “UNIVERSITAS”** ühendab ülikoolide ja rakenduskõrgkoolide ametiühinguid. Hetkel ühendab UNIVERSITAS 10 ülikooli või rakenduskõrgkooli ning nende alla kuuluvaid kolledžeid ja institute. Liikmete arv liikmesliitudes on ligikaudu 2000.
2. **Eesti Haridustöötajate Liitu** (EHL) kuulub 19 maakonna- ja linnaliidu kaudu 702 haridusasutuse organisatsiooni kokku 15071 liikmega. EHL organisatsioonid on moodustatud üldhariduskoolides, kutseõppeasutustes, erikoolides, huvikoolides (-asutustes), koolieelsetes lasteasutustes jt haridusasutustes.
3. **Eesti Kultuuritöötajate Ametiliidu** liikmeskonda kuuluvad muuseumite, kultuurikeskuste ja raamatukogude töötajad, muusika-, kunsti- ja kunstidekoolide pedagoogid jt töötajad, professionaalsete kunstikollektiivide (ERSO, RAM, Eesti Kontserdi Kammerkoor jt) interpreetid, AS Perioodika väljaannetega seotud ajakirjanikud, Rahvakultuuri Arendus- ja Koolituskeskuse pedagoogid, Eesti Koorijuhtide Liidu jne esindajad. Täpne liikmete arv ja esindatus vastava valdkonna töötajate seas ei ole teada.
4. **Eesti Koolijuhtide Ühendus** esindab peamiselt üldhariduskoolide juhte (ühendusse kuulub nii praegusi kui endisi koolijuhte, mida tuleb esindatuse hindamisel arvestada).
5. **Eesti Teatriliit** on kutseliste teatritegelaste liite, ühendusi, seltse jne koondav katusorganisatsioon. Kokku kuulub selle alla 14 erialaliitu ja –ühendust. Alaliitudesse kuuluvate inimeste arv ja esindatus ei ole täpselt teada.
6. **Eesti Radioloogia Ühing** hõlmab Eesti radioloogiaspetsialiste, sh nii radiolooge kui radioloogiaõdesid. Liikmeskonna suurus on ligikaudu 500 inimest.
7. **Ringhäälingutöötajate Ametiliit** ühendab Eesti Raadio ja Televisiooni töötajate ametiühinguid;
8. **Eesti Teadustöötajate Liit** ühendab teadlasi, kes töötavad nii riiklikes kui muudes teadusasutustes. Täpne ülevaade liikmete arvu ja esindatuse määra kohta puudub.
9. **Eesti Maateenistujate Ametiliit** ühendab Eestimaa Talupidajate Keskliitu (u 5000 liiget) ja Taimse Materjali Kontrolli Keskuse ametiühingut (u 95 liiget).
10. **Eesti Ajakirjanike Liit** on ametiliit, mis ühendab 639 erinevate väljaannete juures töötavat ajakirjanikku. VV-TALO palgaläbirääkimistel ei osale<sup>3</sup>.
11. **Eesti Treenerite Liit** hõlmab spordikoolide ja -klubide treenereid. VV-TALO palgaläbirääkimistel ei osale.

---

<sup>2</sup> Loetelu põhineb raporti autoritele TALO ja liikmesliitude poolt esitatud infol.

<sup>3</sup> AS Perioodika ajakirjanikud osalevad läbirääkimistel Kultuuritöötajate Ametiliidu koosseisus.



12. **Eesti Inseneride Kutseliit** ühendab erinevate valdkondade inseneride erialaliite, mille liikmed on insenerid vastavalt erialale. VV-TALO palgaläbirääkimistel ei osale.

Olemasolev info TALO liikmesliitudesse ja liikmesliitude alaliitudesse kuuluvate asutuste ning nende õigusliku staatuse kohta on toodud lisas 3. TALO liikmeskonna kogusuurus praegu ei ole selge, kuna puuduvad täpsed andmed alaliitude alla kuuluvate liitude kohta ja välistatud ei ole ka ühe inimese kuulumine samaaegselt mitmesse liitu (nt EHL ja Koolijuhtide Ühendus).

Kõik läbirääkimistele kaasatud töötajate grupid on asutustest, mis on mingite kriteeriumite alusel käsitletavad avalikku sektorisse kuuluvatena. Hõlmatud asutuste ring sisaldab nii avalik-õiguslikke kui eraõiguslikke asutusi. Samas on eraõiguslikud asutused olulises ulatuses riigi poolt rahastatavad. Nt eraõiguslikud sihtasutused (muuseumid), kes saavad üle poole oma tuludest riigieelarvest ning on (riigieelarve mõistes) kvalifitseeritud valitsussektorisse kuuluvateks. Ka nt eraõigusliku AS Perioodika ainuomanik on riigiasutus (Kultuuriministeerium). Olulise osa tuludest saab see riigieelarvest ning pakutavad tooted ja teenused on käsitletavad majanduslikus mõttes avalike teenustena. Nende teenuste pakkumist mingis mahus teatud hindadega peab riik oluliseks ning seetõttu on subsideerib riik Perioodika tegevust.

Probleem töötajate gruppide piiritlemisega võib tekkida juhul, kui mingis TALO koosseisus läbirääkimistel osalevas ametiliidus ei ole esindatud oluline hulk samas või samalaadses ametis töötavaid isikuid. Näiteks võib tekkida probleem sellise töötajate grupi nagu maateenistujad piiritlemisel. Praeguses olukorras esindab **Maateenistujate Ametiliit** läbirääkimistel vaid ühe asutuse, Taimse Materjali Kontrolli Keskuse, töötajaid. Taimse Materjali Kontrolli Keskus on Põllumajandusministeeriumi hallatav riigiasutus. Sama ministeeriumi haldusalasse kuulub aga ka näiteks Veterinaar- ja Toidulaboratoorium, mis on samas õiguslikus staatuses, hõlmab samuti erinevates laborites üle Eesti töötavaid inimesi, keda võiks samuti käsitleda kui maateenistujaid.

Valitsussektori tsentraliseeritud läbirääkimiste seisukohalt on oluline sarnaste töötajagruppide kohtlemine samadel alustel. Antud juhul tekibki probleem, keda grupp "maateenistujad" hõlmama peaks. Juhul, kui peaks selguma, et maateenistujatena käsitletavate töötajate ring on tegelikult oluliselt laiem kui ühe asutuse töötajaskond, muutub küsitavaks vastava ametiliidu pädevus esindada maateenistujaid tsentraliseeritud läbirääkimistel. Vältida tuleks olukorda, kus suhteliselt väikese liikmeskonnaga ametiliit sõlmib Valitsusega kokkuleppe ilma, et oleks täpselt teada, kui paljud samade või analoogsete ametite esindajad väljaspool liitu üle Eesti võivad osutada õigustatuks taotlema kokkulepitud palga- või töötingimusi.

Üks võimalus läbirääkimistel esindatavate töötajategruppide piiritlemiseks oleks kehtestada ametiühingutele kohustus defineerida vaadeldavad töötajate grupid ning tõendada vastavate gruppide piisavat esindatust läbirääkimisel. Selleks võiks nt TALO esitada Valitsusele kõikide töötajate gruppide kohta, kelle palkade üle läbi räägitakse, esindatuse ülevaate. Ülevaade võiks sisaldada iga valdkonna kohta TALOsse kuuluvate töötajate arvu ning valdkonna töötajate koguarvu. Lisaks aitaks läbirääkimiste analüütilisele ettevalmistusele kaasa ametiühingute poolt kogutav info selle kohta, kui paljusid igale taotletavale palgaastmele kuuluvaid töötajaid vastavas valdkonnas TALO esindab.

Probleeme tekib selliste Vabariigi Valitsuse ja TALO läbirääkimistele kaasatud asutustega, kus kehtivad Riigiteenistujate ametinimetuste ja palga-astmestiku

seaduses sätestatud palgaastmed (Kultuuritöötajate liidu alt osa raamatukogusid, Maa-teenistujate liidu alt Taimse Materjali Kontrolli Keskus). Läbirääkimised selliste asutuste palkade üle peaksid toimuma koos läbirääkimistega vastava palgaastmestiku üle. Varem on riigiteenistujate ning valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste palgaastmestiku üle Valitsusega läbirääkimisi pidanud EAKL. Kavandatakse aga riigiasutuste töötasustamise süsteemi reformimist. Vabariigi Valitsus valmistab koostöös EAKLi esindajatega ette riigiasutuste palgakorralduse aluste muudatused, loobudes senisest palgaastmestikust ja palgatingimuste sätestamisest Vabariigi Valitsuse määrusega. Kehtestatakse alampalgamäärad ühetaoliste põhifunktsioonide ja sarnase vastutusastmega ametikohtade palgagruppidele, kus ülesannete täitmiseks eeldatakse töötajatelt ühesugust miinimumharidust. Kuni vastavat reformi ei ole läbi viidud, ei ole Valitsusel võimalik palkade alammäärade suhtes läbi rääkida eraldi selliste asutuste osas, kus palgaastmed on kehtestatud VV määrusega.

Muudest töötajate gruppidest on küsitav **Eesti Radioloogia Ühingu** osalemine läbirääkimistel. Eesti Radioloogia Ühing ühendab radioloogidena tegutsevaid spetsialiste, kes töötavad kas tervishoiuasutustes või füüsilisest isikust ettevõtjana. Kuna kõikide ülejäänud tervishoiutöötajate kollektiivsed läbirääkimised toimuvad Haiglate Liiduga, siis ei ole põhjendatud ühe osa arstide eraldi läbirääkimised Vabariigi Valitsusega. Kui Radioloogide Ühing peab siiski vajalikuks pidada läbirääkimisi eraldi, tuleks tööandjana käsitleda Haiglate Liitu.

## 1.2. VV seadusandlusest tulenev pädevus tööandjana

Vastavalt Kollektiivlepingu seadusele (KLS) (§2 lg1) reguleerib kollektiivleping **tööandjate** ja **töötajate** vahelisi töösuhteid. Tegemist on vabatahtliku kokkuleppega. Kollektiivlepingu osapooled võivad olla (KLS §3 lg2):

- 1) Tööandja ja töötajate ühing või liit või volitatud esindaja;
- 2) Tööandjate ühing või liit ja töötajate ühing või liit;
- 3) Omavalitsusüksuste liit ning töötajate või teenistujate ühing või liit;
- 4) Tööandjate keskliit ja töötajate keskliit;
- 5) Töötajate ühingute keskliit, tööandjate keskliit ja Vabariigi Valitsus (VV); töötajate ühingute paikkondlik liit, tööandjate liit ja kohalikud omavalitsused.

Tööandjate ühing või liit ühendab teatud tegevusharu või muul alusel juriidilisi ja füüsilisi isikuid, kes on **tööandjad töölepingu seaduse tähenduses**, ning kaitseb oma liikmete huve töösuhetes (KLS §2 lg2). Kui kollektiivlepingu osapooleks on ainult üks tööandja, lähtutakse loogiliselt ka siis tööandjast töölepingu seaduse tähenduses.

Eesti Vabariigi töölepingu seaduse (TLS §1) tähenduses on tööandja isik, kes kohustub vastavalt töövõtjaga sõlmitud töölepingule maksma töötajale töötasu ja kindlustama poolte kokkuleppe, kollektiivlepingu, seaduse või haldusaktiga ettenähtud töötingimused. Tööandja võib olla juriidiline isik, juriidilise isiku struktuuriüksus, kui talle on antud tööandja õigused või teovõimeline füüsiline isik (TLS §3).

Valitsusasutuses, valitsusasutuste hallatavas riigiasutuses või riigi ametiasutuses võib tööandjana sõlmida kollektiivlepingu **asutuse juht**. Asutuse juht vastutab kollektiivlepinguga võetud kohustuste vastavuse eest riigieelarvele (KLS §3 lg 4). Kohaliku omavalitsuse (KOV) ametiasutuse või kohaliku omavalitsuse hallatava asutuses võib tööandjana kollektiivlepingu sõlmida **asutuse juht, samuti linna- või vallavalitsus**.

Vastav lepingu pool vastutab lepinguga võetud kohustuste vastavuse eest valla- või linnaeelarvele (KLS §3 lg5).

Seega võib valitsusasutuses ja hallatavas riigiasutuses kollektiivlepingu sõlmida asutuse juht. Antud säte küll ei keela Valitsusel osaleda, kuid ei ütle seda õigust ka otse välja. Kaudselt sätestab selline seadus, et kahepoolsed kollektiivsed läbirääkimised VV haldusalas on asutuse juhtide pärusmaa.

Tööandja on see, kes sõlmib töölepingu ja tagab töötingimused. TALOsse kuuluvate asutuste puhul on TLS järgi tööandja määramine sageli keerukas. Kuigi töölepingu sõlmib ja lõpliku töötasu määrab asutuse juht, siis on VV sageli see, kes otsustab rahastamise ja tööülesannete üle. Mõningatel juhtudel määrab VV ka töötajate koosseisu. Sarnane probleem on tavaline enamikes riikides, kus avaliku sektori töötajatega kollektiivsed läbirääkimised toimuvad.

Eesti praegune seadusandlik raamistik ei omista seega otsesõnu Valitsusele pädevust osaleda kahepoolsetel kollektiivsetel läbirääkimistel tööandjana. Samas aga täidab Valitsus teatud tööandja funktsioone kogu avaliku sektori töötajate suhtes, mistõttu sisuline tööandjaroll ning vajadus läbirääkimistel osalemiseks on olemas. Ka teistes riikides on valitsuste ning ametiühingute vahel sõlmitud leppeid, millel puudub formaalselt juriidiline jõud, kuid mida siiski täidetakse, kuna need väljendavad poliitilist konsensust. Leppe sõlmimine on seega siiski de facto võimalik, kuid praegune seadusandlik raamistik ei anna otseselt võimalust piiritleda läbirääkimiste osapoolte ringi.

### **1.3. VV kollektiivsete läbirääkimiste osapoolena praktikas: rahvusvaheline kogemus**

Vaadates rahvusvahelist kogemust antud valdkonnas, selgub, et valitsussektori osalemine kahepoolsetes kollektiivsetes läbirääkimistes on riigiti väga erinev ja sõltub suuresti traditsioonidest avaliku sektori töötajate töötingimuste määramisel<sup>4</sup>:

- Peamiselt kollektiivsete läbirääkimiste teel määratakse palgad avaliku sektori töötajatele Belgias, Taanis, Itaalias ja Rootsis.
- Ametiühingutel on avalikus sektoris töötavate inimeste palgatingimuste määramisel vaid konsultatiivne roll ja töötingimused määratakse vaid valitsuse poolt Austrias, Hispaanias ja Madalmaades.
- Osaliselt määratakse töötingimused valitsuse poolt (avalikele teenistujatele) ja osaliselt määratakse kollektiivsete läbirääkimiste teel Saksamaal.

Küsimus seisneb tööandja määramises avalikke teenuseid osutavates asutustes ja tema õigustes töötingimuste määramisel. Avaliku sektori teenuste osutajate korral on erinevad tööandjad erinevatel valitsemiste tasanditel, kelle vahel on juhtimisõigus jagatud ja kelle huvid võivad olla erisuunalised. Tööandja määramise otsus sõltub erinevates riikides poliitilis-administratiivsest jaotusest (avaliku sektori teenuste jaotus erinevate valitsustasandite vahel), avalike teenuste mõistest (suund on avalikke teenuseid privatiseerida), seadusandlikust raamistikust (milline õigus on erinevatel juhtimise tasanditel töötingimusi määrata) ning eelkõige valitsuse otsusest palgaläbirääkimistes osalemise kohta<sup>5</sup>. Lisaks läbirääkimiste gruppide määramisele

---

<sup>4</sup> Rahvusvaheline kogemuse kirjelduste allikaks on peamiselt Bach et al. (1999).

<sup>5</sup> Vt nt näited UK ja Taani suhteliselt erinevate lahenduste kohta.

on oluline ka läbirääkimiste struktuur. Juhul, kui on tegemist eelkõige tsentraalsete läbirääkimistega, siis osaleb keskvalitsus ka kohalike omavalitsuste palkade määramisel.

Järgnevalt on toodud kolm näidet (Taani, Saksamaa ja Suurbritannia) selle kohta, kuidas on avalikus sektoris läbirääkimisi korraldatud ja mil määral Valitsus või ministeeriumid neis osalevad.

- **Taanis** on kollektiivsed läbirääkimised tavaline praktika avaliku sektori töötingimuste määramisel alates 1969. aastast, enne mida määrati töötingimused valitsuse poolt. Avalikud teenused on jaotatud kolme valitsustasandi vahel järgnevalt. *Keskvalitsuse* alla kuuluvad riigivalitsemine, riigikaitse, politsei, teadus ja kõrgharidus ning raudtee; *regionaalsete omavalitsuste* alla üldhaiglad, hooldusasutused, esmaabi ja perearstid ning keskkharidus; *kohalike omavalitsuste* alla põhiharidus, laste, invaliidide ja vanurite tervise ja sotsiaalhoolekande teenused ning kultuuriasutused (raamatukogud jne.). Vastavalt on jaotatud ka läbirääkimiste tasandid.

Läbirääkimised on tööandjate poolelt väga koordineeritud. Riiklikel läbirääkimistel esindab tööandjaid Rahandusministeerium, regionaalsetel ning kohalikel tasemetel omavalitsusliidud. Ametiühingute keskorganisatsioonidel, kellega riiklik tööandja sõlmib lepingu, on õigus esindada vastava ala töötajaid. Selliseid ametiühingute organisatsioone on neli. Tingimuseks on, et ametiühingute föderatsioonid peavad olema esindatud ühe, ühtse läbirääkimiste komitee poolt. Ka töövõtjad koordineerivad oma nõudmisi enne tegelikke läbirääkimisi.

Asutuste juhid kuuluvad Taanis samadesse ametiühingutesse, kuhu töötajadki ja nende palgad määratakse samade läbirääkimiste teel. Kuna juhtkond avaliku sektori asutustes pigem samastab kui vastandab end töötajaskonnale, siis ei ole see üldjuhul probleem. Probleem tekib, kui töötajaskond soovib streikima hakata. Asutuse juht seisab sellisel juhul dilemma ees, ühest küljest peab ta tagama asutuse järjepideva töö ja vältima streiki, teisest küljest on ta ametiühingu liige, mis soovib streikima hakata.

Formaalselt määratakse avaliku sektori palgad kahe eraldi kollektiivsete läbirääkimiste ringiga, mis toimuvad riiklikul ning regiooni ja kohaliku tasandil. Tegelikuses aga toimuvad läbirääkimised nii, et esmalt sõlmitakse kokkulepe riiklikul tasandil ja selles raamistikus (võttes eeskujuks riikliku leppe) sõlmivad kokkuleppe regionaalse ja kohaliku tasandi partnerid.

Regionaalne tasand on allutatud riiklikule tasandile. Avalik sektor omakorda on sõltuvuses erasektori kollektiivsetest läbirääkimistest, sest avaliku sektori palkasid tõstetakse automaatselt 80% ulatuses erasektoris kokku lepitud palga tõusust. Palkade tõus on sõltuv regioonist.

- **Saksamaal** on avaliku sektori tööandjate organisatsioone kolm (Kohalike Omavalitsuste Föderatsioon; Liidumaade Assotsiatsioon ja riiklikul tasandil Siseminister<sup>6</sup>), kes kõik peavad läbirääkimisi samaaegselt. Kõigi kolme tasandi esindajad räägivad seisukohad omavahel läbi. Seetõttu on palkade tase

---

<sup>6</sup> Siseminister juhib läbirääkimiste komiteed nende avaliku sektori töötajate osas, kes ei ole avalikud teenistujad (avalikel teenistujatel ei ole õigust kollektiivseid läbirääkimisi pidada ega streikida), tagab avalike huvide kaitse läbirääkimistel ja valmistab seadusandluse töötingimuste määramiseks.

ja erinevused üle riigi avalikus sektoris suhteliselt ühtlased. Ametiühingute<sup>7</sup> poolt esindab suurim avaliku sektori töötajate ametiühinguid esindav organisatsioon Avaliku Teenistuse, Transpordi ja Side Ametiühing. Ta esindab läbirääkimistes ka väiksemate teistesse ametiühingute liitudesse kuuluvate ametiühingute huve, nii et palgad määratakse ühe läbirääkimiste ringiga. Sellise läbirääkimiste korralduse juures ei teki probleemi erinevate tasandite fiskaal- ja finantsautonoomia arvestamisega. Probleemiks on aga erinevate osapoolte sisemiste kokkulepete saavutamine.

- **Suurbritannias** seevastu keskvalitsus kahepoolsetes läbirääkimistes avaliku sektori teenistujate palkade üle ei osale. Alates 1996. a. lõpetati avaliku sektori teenistujate üleriiklikud läbirääkimised ja need delegeeriti igale eraldi asutusele, mida on kokku üle saja. Sellise arengu tagajärjel on tekkinud olulised avaliku sektori sisesed palgaerinevused, mis peegeldavad asutuste suurust, funktsioone ja rahastamistingimusi. Samas on Rahandusministeeriumi roll rahastamisotsuste juures endiselt oluline. Kohalike omavalitsuste osas on läbirääkimised nihkunud samuti detsentraliseerituse suunas. 1990-ndate alguses otsustasid mitmed kohalikud omavalitsused kesksete läbirääkimiste asemel pidada läbirääkimisi kohalikul tasandil. Lisaks on keskvalitsus liikunud seda teed, et delegeerida osa varem kohaliku tasandi otsustada olnud asju riiklikult loodud asutustele, mis vähendab kohalike võimude rolli. Samas on jäänud valdkondi nagu nt tervishoid ja haridus, kus läbirääkimised jätkuvad riiklikul tasandil, sh valitsuse või ministeeriumite osalusel. Mõlema puhul on Rahandusministeeriumi roll olnud väga tugev, samal ajal kui otsese tööandja roll on olnud piiratud.

Ülaltoodud kolm näidet avaliku sektori palgaläbirääkimiste korralduse kohta Taanis, Saksamaal ja Suurbritannias illustreerivad erinevaid lahendusvariante. Taani lahendus on näide tsentraliseerimisest, tööandja roll on tugevalt koondunud ühe kõrgetasemelise läbirääkija (RM) kätte (kohalikel tasanditel omavalitsusliitude kätte). Saksamaa variant on näide püüdest koordineerida ulatuslikult kõiki läbirääkimistasandeid ja kaasata korraka võimalikult palju osapooli. Suurbritannias aga on riik otsustanud vastutuse läbirääkimiste pidamise eest delegeerida alumistele tasanditele. See on aga osa laiaulatuslikust ning süstemaatilise avaliku sektori reformist, mille käigus püütakse luua turumehhanismidega analoogseid suhteid avaliku sektori siseselt, ning Briti palgaläbirääkimiste korraldust tuleb vaadata vastavate reformide üldises raamistikus.

Vaadeldes toodud näidete taustal Eesti avaliku sektori läbirääkimiste struktuuri, ilmneb tsentraliseeritud läbirääkimiste kohta küllalt suur killustatus. Ühest küljest eksisteerib määramatus tööandja osas, mis on üldisem probleem, kuid teisalt on ka töötajate esindatus killustatud — läbirääkimistel ei osale ametiühingud ühtse delegatsioonina, vaid eraldi, kusjuures esinenud on läbirääkimiste koordineerimatust ja dubleerimist asutuste suhtes (palgaastmete ning kokkulepitud alammäärade vastuolu).

Toodud näited illustreerivad, et lahendusi avaliku sektori palgaläbirääkimiste korraldamiseks on erinevaid ning ühtset üldiselt aktsepteeritud lahendust pole. On

---

<sup>7</sup> Erinevalt paljudest riikidest kuuluvad ka avalikus sektori asutuste juhid samadesse ametiühingutesse kuhu töötajadki.

erinevaid lahendeid oma plusside ja miinustega. Käesoleva töö mahtu ning ajalisi piiranguid arvestades on piiratud vaid nende lahendite äranimetamisega, kuid pikemas perspektiivis oleks välisriikide kogemuse põhjalikum analüüs avaliku sektori töösuhete kujundamisel kasulik.

#### 1.4. Järeldused ja soovitused

- Vabariigi Valitsuse ja TALO läbirääkimistel käsitletavat töötajate grupid ning asutused, kuhu nad kuuluvad, on üldjuhul küllalt selgelt piiritlevad, kuigi puudub ülevaade ametiühingute esinduslikkuse kohta nende suhtes. Erandiks on **Maateenistujate Ametiliit**, mille puhul tekib probleeme ka maateenistujate kui töötajate grupi määramise ning ametiliidu poolt esindamata vastavate töötajate ringi piiritlemisega. Võimaliku lahendusena võiks tulla kõne alla ametiliitude poolt esitatav töötajategruppide määramine ning tõendus vastavate ametiliitude esinduslikkuse kohta, mis peaks olema eelduseks osalemisele tsentraliseeritud läbirääkimistel.
- Vastuoluline on palgakokkuleppe sõlmimine sellistes asutustes, kus sarnaselt valitsusasutustega kehtib Valitsuse poolt määratud palgaastmestik (**Maateenistujate Ametiliit** ning mõned kultuuriasutused). Läbirääkimised selliste asutuste palkade üle peaksid toimuma läbirääkimistena astmepalgamäärade üle. Kui vaid osa palgaastmestikuga asutuste astmepalgamäärad lepatakse kokku VV-TALO läbirääkimistel, tekib vastuolu. Lahenduseks oleks kas palgakokkulepe kõigi vastavate asutuste palgamäärade osas eraldi läbirääkimiste raames (st eraldi läbirääkimised VV-ga palgaastmestike üle) või palgareform nendes asutustes (st et palgad asutustes sõlmitaks lahti määrusega kehtestatud palgamääradest).
- Küsimusi tekitab on osa töötajate gruppide eemaldamine läbirääkimistelt põhjendusega, et Vabariigi Valitsus ei ole neile tööandjaks. Eesti praeguses seadusandlikus raamistikus on Vabariigi Valitsuse osalemine tööandja rollis kollektiivlepete sõlmimisel reguleerimata ühtviisi kõigi töötajategruppide suhtes. TALO poolt esindatud asutuste suhtes omab Valitsus sisulisi tööandjafunktsioone, kuivõrd need kõik on mingite kriteeriumite alusel käsitletavat avaliku sektorina. Vabariigi Valitsuse tööandjarolli edasise täiendava piiritlemise eelduseks on eelkõige Valitsuse poliitiline tahe.
- Põhjendatud ei ole **radioloogide** osalemine läbirääkimistel Valitsusega TALO koosseisus. Kuna kõikide ülejäänud tervishoiutöötajate ja arstide kollektiivsed läbirääkimised toimuvad Haiglate Liiduga, ei ole põhjendatud ühe osa arstide eraldi läbirääkimised Vabariigi Valitsusega. Kui Radioloogide Liit tahab siiski läbirääkimisi teistest tervishoiutöötajatest eraldi pidada, tuleks tööandjana käsitleda Haiglate Liitu. Lähtuda tuleks antud juhul analoogiast arstidega. Üldiselt tuleks sarnaste töötajate ühetaolise kohtlemise põhimõttest lähtuda ka teiste töötajate puhul.

## 2. Regionaalsed ja asutusesised erinevused tasustamises

Anda hinnang töötajate gruppide siseste ja vaheliste soovitud palgamäärade põhjendatusele nii piirkondliku tööjõuturu kui asutusesise palgasüsteemi seisukohast (omavalitsusüksus, asutus).

### 2.1. Ühetaoliste üle-Eestiliste palgamäärade kehtestamise otstarbekus

Ühetaoliste üle-Eestiliste palgamäärade kehtestamine lähtub eeldatavasti põhimõttest “võrdse töö eest võrdne palk”. Samas ei pruugi võrdne nominaalpalga number erinevates regioonides tähendada võrdset reaalselt ostujõudu. Vahe tuleb erinevast hindade tasemest eelkõige Tallinnas ja muudes regioonides. Kui enamike kaubagruppide nagu toiduained jne hinnatase on Tallinnas ja mujal enam-vähem ühesugune, siis oluline erinevus tuleneb eluasemekulutustest. Odavam eluase maakondades tähendab, et sama palga juures jääks töötajale nt tänu väiksemale korteriüürile rohkem raha kätte muude kulutuste tegemiseks, sisuliselt oleks tema reaalsissetulek suurem kui Tallinnas.

Seega, sama palganumber Tallinnas ja teistes regioonides tähendab, et teistes regioonides on reaalpalk kõrgem. Sellest ei järeldu aga vältimatult, et palkade alammäärad tuleb tingimata regionaalselt diferentseerida. Kõrgem reaalpalk ärealadel võib olla õigustatud regionaalse meetmena, nt. takistamaks tööjõu äravoolu regioonist. Kui aga konkreetsed regionaalpoliitilised kaalutlused puuduvad, siis puhtalt majanduslikust seisukohast on alampalkade regionaalne diferentseerimine õigustatud.

On vaja regionaalset statistikat, et hinnata vajadust palkade regionaalseks diferentseerimiseks või töötada välja palgamäärade regionaalseid koefitsiente. Järgnevalt vaadeldakse mõningaid statistilisi näitajaid, mis regionaalseid erinevusi peegeldavad. Osad neist on aga antud probleemi kontekstis kasutatavad vaid regionaalsete erinevuste illustreerimiseks. Vähem on indikaatoreid, mida saaks kasutada otseselt palgamäärade regionaalsete indeksite konstrueerimiseks.

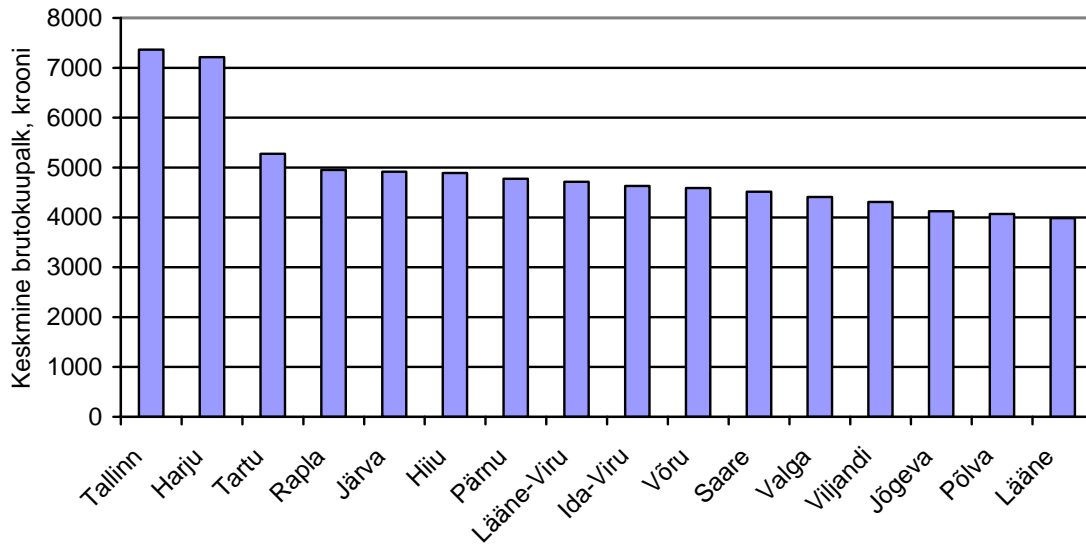
Statistikaameti regionaalstatistikast võib välja tuua järgmisi näitajaid:

- Eesti Statistikaameti (ESA) poolt avaldatav keskmine palk maakonniti. Puuduseks on asjaolu, et regionaalset keskmist palka ei avalda Statistikaamet tegevusalade ega haridustasemetel löikes.
- ESA poolt avaldatav SKP inimese kohta nelja suurema regiooni kohta (Põhja-Eesti, Lääne-Eesti, Lõuna-Eesti, Kirde-Eesti). Puuduseks asjaolu, et seda indikaatorit avaldatakse suhteliselt pika viitajaga (hetkel olemas 2000. a statistika) ning kõrge agregeerituse tase (pole nt maakondade löikes);
- ESA leibkonnaelarve uuringu andmed leibkondade tulude ja kulutuste kohta. Eeliseks võimalus elukalliduse hindamiseks erinevate kulugruppide löikes, samuti võimalus võtta arvesse vastajate haridustaset. Praeguseks hetkeks (märts 2003) on kättesaadav 2001. a statistika. Puuduseks on uuringu suhteliselt väike valim, mis tähendab, et nt andmed regioonide löikes põhinevad suhteliselt väikesel arvul küsitletutest.

Hinnastatistikat Statistikaamet regionaalses löikes ei avalda.

Kõik nimetatud näitajad peegeldavad suuri Eesti-siseseid erinevusi, mis peamiselt ilmnevad Tallinna ja muu Eesti vahel. Indikaatorid erinevad aga üksteisest tõlgenduse ning kasutatavuse poolest.

Joonis 1. Keskmise palk Eesti maakondade lõikes, 2002\*



\*2002 esimese kolme kvartali andmed

Allikas: Statistikaamet

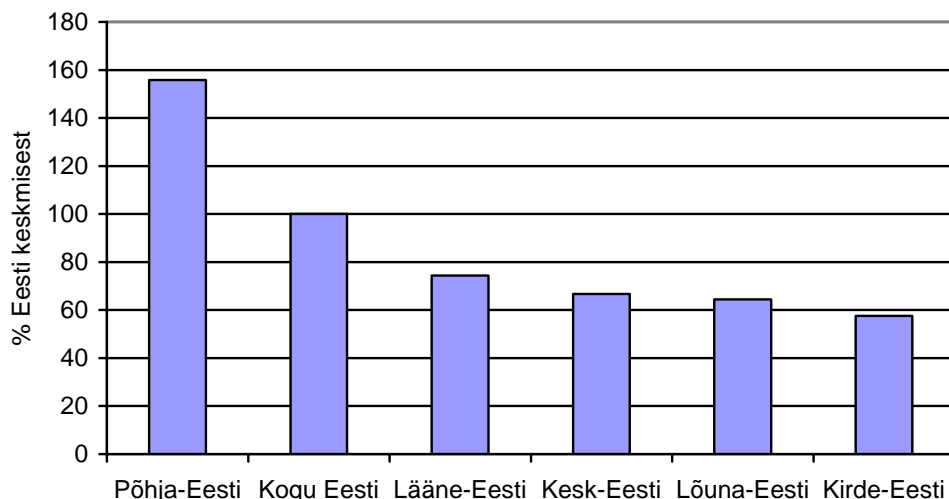
**Keskmine palk** Tallinnas on peaaegu kaks korda kõrgem kui Läänemaal (vt joonis 1). Osalt on kõrgem keskmine palk selgitatav Tallinna kõrgema elukallidusega. Samas tõstab keskmist palka Tallinnas ka asjaolu, et Tallinnasse on koondunud enamik kõrgepalgalisi töökohti (nt finantssektor, kus keskmine palk on sektoritest kõrgeim) e. formaalselt töötaja keskmine tootlikkus (kasum töötaja kohta) on Tallinnas kõrgem. See tuleneb puhtalt tööhõive sektoraalse koondumise iseärasustest Eestis<sup>8</sup>. Kui eeldatakse, et palgamäärade diferentseeritus peab vastama elukalliduse erinevustele erinevates regioonides, siis regionaalse keskmise palga kasutamist nende erinevuste indikaatorina raskendab asjaolu, et see peegeldab suures osas mitte erinevusi elukalliduses, vaid majandusaktiivsuse regionaalses struktuuris<sup>9</sup>. Seetõttu oleks regionaalsete erisuste arvestamine keskmise palga indikaatori põhjal probleemiline, kuna see peegeldaks suuremaid erinevusi kui tegelikud vahed elukalliduses. Keskmine palk sobib aga illustreerimaks, milliseks kujuneksid proportsioonid kehtestatava palgaalammäära ning regionaalse keskmise palga vahel. Kui me kehtestaksime Läänemaal kõrgharidusega spetsialistile ühtse keskmise palga 6110 krooni (2002. aasta keskmine palk Eestis tervikuna), siis tähendaks see maakonna keskmisest 2126 krooni võrra kõrgemat palka. Tallinnas jääks see aga kohalikule keskmisele palgale alla.

<sup>8</sup> See statistiline probleem oleks lahendatav, kui Statistikaamet avaldaks regionaalset palgastatistikat tegevusalade (või ka haridustasemetel) lõikes.

<sup>9</sup> Keskmisest kõrgemast tootlikkusest tulenev kõrgem palgatase ja elukallidus on ka omavahel põhjuslikus seoses, nt kõrgem palgatase võimaldab eluasemepakkujatel küsida kõrgemat hinda.



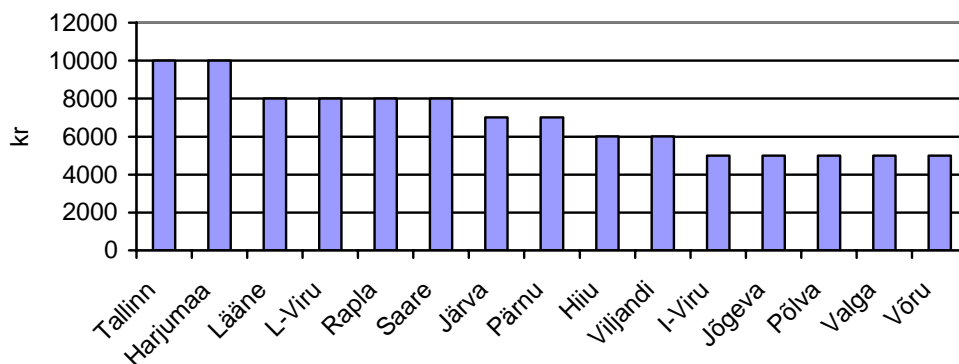
**Joonis 2. SKP inimese kohta Eesti regioonides, 2000**



Allikas: Statistikaamet.

**SKP inimese kohta** näitab Eesti-siseseid regionaalseid erinevusi veel suuremana kui keskmine palk (vt joonis 2). Probleem selle indikaatori kasutamisel on aga sama mis keskmise palga puhul, nimelt liigne sõltuvus majandusharude regionaalsest jaotusest. Kõrgemat lisandväärtust tootvad sektorid on koondunud Tallinnasse suuremal määral kui Kirde-Eestisse, kus SKP inimese kohta on pea kolm korda väiksem.

**Joonis 3. Leibkondade “normaalne” tulutase regiooniti, 2001**



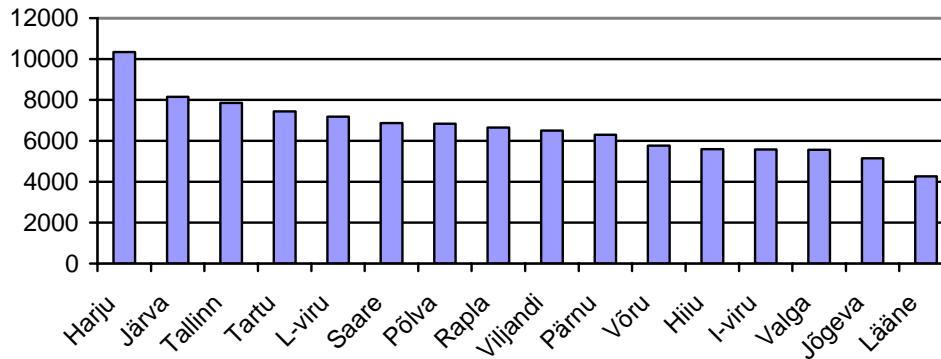
Allikas: Statistikaameti pere-eelarve uuring

**Leibkonnauuringu**<sup>10</sup> kasutamise peamisi eeliseid on selles sisalduva statistika mitmekesisus, sealhulgas leidub seal indikaatoreid, mis sobivad hästi regionaalsete elukalliduse erinevuste hindamiseks. Ilmekalt kirjeldab vastavaid erinevusi näiteks küsimus, kus inimestel palutakse hinnata, milline oleks sissetulek, mis võimaldaks nende leibkonnal normaalselt, ilma erilise luksusetä ära elada. Erinevused regioonide vahel tulevad välja siingi: suurimat numbrit nimetavad vastanutest Tallinna ja

<sup>10</sup> Sellest uuringust Statistikaameti väljaanded “Leibkonna elujärg 2001”, “Eesti piirkondlik statistika 2001”

Harjumaa elanikud, kelle hinnangul normaalseks äraelamiseks kulub 3616 krooni rohkem kui mujal Eestis keskmiselt<sup>11</sup>.

**Joonis 4. Leibkonna netosissetulek (kõrgharidusega leibkonnapea), 2001**



Allikas: Statistikaameti pere-eelarve uuring

Pere-eelarve uuringu statistikas on võimalik detailselt eristada leibkondade erinevaid haridustasemeid. Joonisel 4 on toodud keskmine leibkonna sissetulek sellistel leibkondadel, mille leibkonnapea on kõrgharidusega<sup>12</sup>. Selgelt joonistub välja kõrgharidusega inimeste kõrgem palk Tallinnas ning Harjumaal. Ka mujal Eestis on maakondadevahelised erinevused silmapaistvad. Arvestada tuleb aga seda, et antud uuringu valimi maht on suhteliselt väike. Kui diferentseerida palgasaajate kategooriaid maakondade ning haridustasemete lõikes, jääb üksikutesse kategooriatesse mõnel juhul vaid mõnikümmend leibkonda, mis vähendab tulemuste statistilist olulisust.

Samuti on võimalik selle uuringu põhjal analüüsida kulutuste erinevaid komponente, mille põhjal saab otseselt tuua välja erineva elukalliduse põhjused regioonides<sup>13</sup>. Kui vaadelda kulutusi toidule ja eluasemele, mida loetakse vältimatuteks kulutusteks, selgub, et toidu osas kulutustes suuri erinevusi pole. Erinevused ilmnevad aga **eluaseme** puhul, millele Tallinnas kulutatakse keskmiselt 437 krooni leibkonnaliikme kohta, mujal Eestis aga 184 (Põlvamaa) kuni 375 (Tartumaa) krooni. Keskmiselt kulutab leibkonna liige linnas eluasemele 400 krooni kuus, leibkonna liige maal aga 226 kr. Need arvud on toodud leibkonnaliikme kohta, esitatuna töötasudes võimenduksid need küllalt olulisteks palgaerinevusteks.

## 2.2. Teatud töötajate gruppide eelistamine paikkonnas

Kui mingis teatud paikkonnas tõuseb palgakokkuleppega hõlmatud töötajate palk, muutuvad proportsioonid nende töötajate ja teiste töötajate, sealhulgas samalaadse töö tegijatega. Sellega kaasnevad ohud tulenevad peamiselt asjaolust, et palganõudmiste

<sup>11</sup> Tuleb arvestada, et “normaalse” elatustaseme definitsioon võib regiooniti erineda ning see hinnang sisaldab paratamatult subjektiivsust. Siiski on see objektiivne selles mõttes, et peegeldab tõetruult inimeste tajutavaid tegelikke eelistusi.

<sup>12</sup> Joonisel kujutatud näitajate arvutamisel on arvesse võetud rakendusliku kõrgharidusega, kõrgharidusega ja magistrakraadiga inimesi.

<sup>13</sup> Statistikaameti väljaanne “Eesti piirkondlik statistika 2001”.

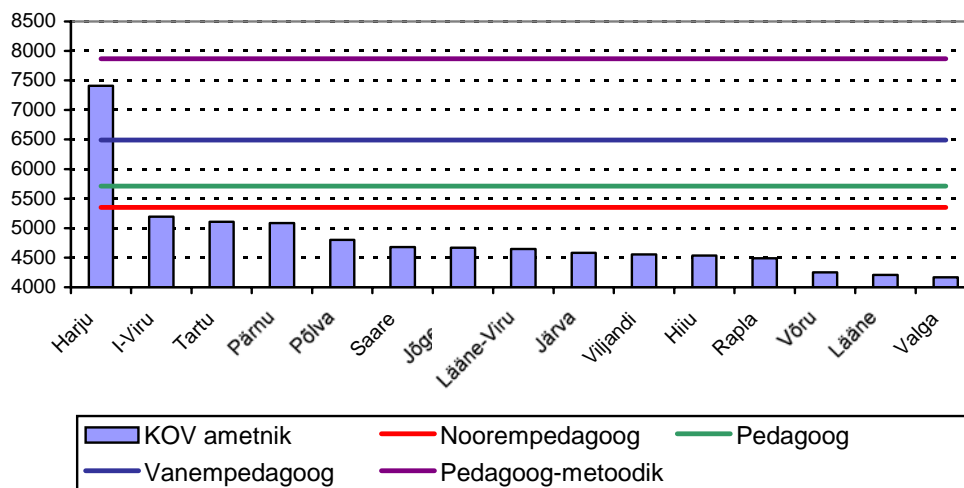
kujunemises on oma osa töötajate poolt tunnetatavatel proportsioonidel teiste ametikohtadega, mille suhtes oma töötasu võrreldakse. Sellest tulenevalt võib teatud töötajate gruppide palgatõus teoreetiliselt avaldada järgmisi mõjusid:

1. Kasvavad palgakokkuleppega mitte hõlmatud töötajate palganõudmised. Need võivad muuhulgas tekitada täiendava surve riigieelarvele või kohalikele eelarvetele, kui töötajad leiavad, et on õigustatud samasuguseks palgatõusuks kui leppega hõlmatud töötajate grupp.
2. Kui töökohtade vahel esineb mobiilsus (st vaadeldavate töökohtade lõikes ei ole olulisi tõkkeid töökohavahetuseks kvalifikatsiooninõuete näol), võib tekkida trend, et töötajad üritavad minna üle kõrgemapalgalistele ametiühingu tegevusega kaetud töökohtadele; st nendele kohtadele võib suureneva konkurents. Eriti võib see olla reaalne, kui pikemas perspektiivis nähakse suurenevat lõhet leppega hõlmatud töötajaskonna palga ning muude töötajate palkade vahel.

Teine stsenaarium, st muude töötajate liikumine kõrgemapalgalistele töökohtadele, oleks vähemtõenäoline näiteks õpetajate palgatõusu puhul, kuna õpetajana tööle asumine eeldab spetsiifilist kvalifikatsiooni. Sama kehtib enamike teiste TALO liikmete kohta.

Joonisel 5 on kujutatud kohalike omavalitsuste ametnike keskmine töötasu maakondade lõikes. Siinjuures tuleb arvestada, et ametnikkonna koosseis omavalitsuste lõikes varieerub. Siiski illustreerib joonis asjaolu, et ühtsed üle-Eestilised alampalgad nt õpetajatele toovad kaasa erinevad proportsioonid õpetajate ja ametnike vahel eri maakondades. Osas piirkondades jääb nt nooremõpetaja palk alla ametnike keskmist, osas aga ületab seda. Samuti muudab neid proportsioone ühtne palgamäärade tõstmine eri piirkondades erinevalt: mõnes regioonis tähendab see keskmisele järele jõudmist, mõnes aga keskmise eest ära liikumist.

**Joonis 5. KOV ametnike keskmine töötasu maakondade lõikes ning pedagoogide palkade alammäärad, 2001**



\* Brutotöötasu.

Allikas: Rahandusministeerium.

### 2.3. Asutusesised palgaproportsioonid

Millist mõju tulevikus omab palgaalammäärades kokkuleppimine asutusesisestele palgaproportsioonidele, mis tulenevad töö hindamisele tuginevast väljatöötatud palgasüsteemist, s.t kuivõrd võib alammäärade tõstmine ilma lisavahendeid eraldamata lõhkuda õiglased proportsioonid palgaastmete vahel.

Asutusesiseste palgaproportsioonide lõhkumine leiab aset siis, kui kokkulepitavad palkade miinimummäärad tõstavad tegelikult saadavat palka olulisel osal töötajatest, võrreldes teiste sarnaseid tööülesandeid täitvate ja sarnast kvalifikatsiooni omavate töötajatega ja lähevad vastuollu asutusesisestelt kehtestatud tasustamisprintsipiidega. Millist mõju see avaldab, sõltub järgnevatest asjaoludest:

1. Kui paljud töötajatest saavad tegelikult miinimummääradele vastavat palka? Asutuses, kus tegelikud palgad enamasti ületavad kehtestatavaid miinimume, ei mõjuta miinimumide tõstmine sisuliselt asutusesiseseid tasustamismehhanisme ja proportsioone palgaastmete vahel.
2. Kui eeldame, et miinimummäärade tõstmine toimub lisavahendeid eraldamata (näiteks kui Vabariigi Valitsus lepib kokku munitsipaalasutuste palgatõusu, milleks kohalikul omavalitsusel vahendid puuduvad), võib see kaasa tuua järgmisi tulemusi:
  - i) Tööjõukulude suurenemise vältimiseks võidakse vähendada tööjõudu. Oluline osa antud kokkuleppe kontekstis vaadeldavatest asutustest (koolid) on aga sellised, kus asutused ei ole vabad vähendamaks tööjõudu, kuna ei ole võimalik vähendada pakutava teenuse hulka. Tööjõu vähendamine saaks sellisel juhul toimuda töötajate keskmise töökoormuse suurendamise teel, mis on sisuliselt võimalik ainult siis, kui eelnevalt on asutuses selles osas eksisteerinud ülemäärane hõive.
  - ii) Palgavahendeid võidakse asutusesisestelt ümber jagada palgakokkuleppega hõlmatud töötajatele muude töötajate arvel. Mil määral see on võimalik, sõltub mittehõlmatud töötajate tööjõupakkumise elastsusest. Sisuliselt tähendab see, et võimaliku ümberjagamise ulatus sõltub töötajate läbirääkimisjõust – mil määral nad aktsepteerivad palgaproportsioonide muutumist.
  - iii) Asutuse eelarvest võidakse määratakse palgakuludeks suhteliselt suurem osa võrreldes muude kulutustega (nt investeringud, administratiivkulud jne). Sisuliselt tähendaks see seda, et nt õpetajate puhul arvestuslikust õppekoha maksumusest moodustaksid varasemast suurema osa töötasud ja vähem nt uued raamatud kooli raamatukogus. Tegevusalade puhul, kus optimaalsed proportsioonid töötasude ja muude “tootmissisendite” vahel on olulised teenuse kvaliteedi säilitamise seisukohalt, on oluline jälgida, et palgamäärade kehtestamine neid ei rikuks. Sellest järeldub vajadus palgalepete sõlmimisel tagada ka nende rahastamine, et ei tekiks moonutusi ja efektiivsusekadu.

### 2.4. Kokkuvõte

- Eksisteerivad olulised erinevused elukalliduse vahel Eesti erinevates regioonides, mis tähendab sisuliselt, et kui samad palgamäärad kehtestatakse kogu Eesti jaoks, saab maapiirkonna töötaja palka, mille reaalne ostujõud on suurem kui linnades. Seetõttu tuleb käsitleda seda kõrgema reaalpalgana. Üle-Eestiliste ühtsete palgamäärade kehtestamine (sisuliselt kõrgemate reaalpalkade kehtestamine) võib

olla õigustatud meetmetena regionaalse ebavõrdsuse vähendamiseks või tööhõive soodustamiseks maaregioonides.

- Palgamäärade regionaalsel diferentseerimisel tuleb arvestada erinevusi tegelikus elukalliduses, keskmise palga või tarbimiskulutuste kasutamine indikaatorina hindaks erinevusi üle.
- Palgamäärade tõus mingi töötajate grupi osas muudab proportsioone teiste töötajate palkadega. Proportsioonide muutmine võib olla õigustatud (nt kui see põhineb tööde hindamisel). Siiski võib see põhjustada leppega mittehõlmatud töötajate poolt survet tööandjatele palkade tõstmiseks.
- Palgamäärade tõus lisavahendeid tõstmata võib põhjustada teenuse/toote pakkumise efektiivsuse vähenemist. Seda juhul kui asutuses saavad rikutud proportsioonid töötasude ning muude vastava teenuse pakkumiseks vajalike kulutuste vahel.

### 3. Palkade indekseerimine

Hinnang TALO liikmeskonda kuuluvate kõrgharidusega töötajate iga-aastase palgatõusu sidumisele tarbijahinnaindeksi või tarbijahinnaindeksi ja siseriikliku kogutoodangu kombineeritud indeksiga tööjõuökonomilisest seisukohast

#### 3.1. Indekseerimise mõjud tööjõuökonomilisest (tootlikkuse) seisukohast

Töötajate palkade, ametiühingute ning indekseerimise tööjõuökonomilised käsitlused lähtuvad enamasti eraomanduses olevate tootmisettevõtete olukorrast. Käesoleva palgakokkuleppe kontekst on olulisel määral teistsugune sellepärast, et oluline osa vaadeldavatest tegevusaladest seonduvad teenustega, mille nõudlust ja pakkumist ei reguleeri turumehhanismid. Need erinevused on analüüsil olulised ja neid tuleb arvestada. Näiteks tootmisettevõtte puhul on olemas turumehhanism, mis võimaldab jälgida palkade reaalkasvu vastavust tootlikkuse reaalkasvule. Antud leppe kontekstis on aga mitmel tegevusalal tegu **mitteturustatavate teenustega**, kus tootlikkuse mõiste tuleb defineerida lähtudes muudest kriteeriumitest kui ettevõtte toodetav kasum. Samuti pakuvad erinevalt tootmisettevõtetest paljud käsitletavad asutused teenust, mida võib käsitleda avaliku teenusena ja mille “tootmismahutu” ei saa varieerida vastavalt toote- ja tööturu tingimustele nii, et tootmisprotsess oleks optimaalne. Kui nt tootmisettevõtte võib reageerida kehtestatud kõrgemale miinimumpalgale nii, et suurendab kapitali osakaalu võrreldes tööjõuga ja tagab sel kombel, et kõrgema palga eest saavutatakse töötaja suurem tootlikkus, siis käesoleva leppe juures on seda raskem saavutada. Kuna optimaalsust saavutada aitavad automaatsed tureaktsioonid puuduvad, on palgamäärade üle otsustajal antud suurem vastutus ja kontrollivajadus efektiivsuse säilitamise üle.

Automaatse palgatõusumehhanismi puhul on põhimõtteliselt võimalik, et väheneb töötaja motivatsioon tootlikkuse tõusuks. Mil määral selline olukord võib tekkida, sõltub aga esiteks konkreetsest indeksiskeemist ning teiseks palkade miinimummäärade seosest asutusesiseste tasustamis põhimõtetega.

Palkade indekseerimine kui kindlalt prognoositav palgatõusumehhanism võib töötajate jaoks tuua sisse ebakindlust vähendava stabiilsusemomendi, mis töötaja jaoks kompenseerib suhteliselt madalamat palgataset. Uuringud nt õpetajate karjäärimobiilsuse kohta<sup>14</sup> on näidanud, et kiire majanduskasvu tingimustes, kus palgakasv majanduses üldiselt on kiire, siirduvad paljud õpetajad tööle muudele kõrgharidust nõudvatele erialadele. Kui aga majanduskeskkond seonduv riskidega, on õpetajate lahkumine haridussektorist hoolimata suhteliselt madalast palgatasemest suhteliselt vähenenud, kuna töökoht garanteerib stabiilsuse.

Hinnangut automaatse palgatõusumehhanismi mõju kohta tootlikkusele raskendab asjaolu, et arvestada tuleb erisuunalise mõjuga aspekte:

- Ühest küljest tähendab automaatne tulemustega mitteseotud palgatõus, et töötajal väheneb motivatsioon tööpanuse suurendamiseks või tootlikkuse tõstmiseks. Osa ametikohtade puhul on töötasu sidumine töösooritusega olemuslikult keerulisem ja formaliseeritud tulemuspalgaskeeme kasutatakse vähem (nt õpetajad). Seevastu

---

<sup>14</sup> Paulo Santiago, *Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages*, OECD Education Working Paper No. 1, 2002

ametikohtadel, kus tasu sõltub otseselt tööpanusest, võib garanteeritud miinimumpalga rakendamine kaasa tuua efektiivsuse kaotuse.

- Teine aspekt on, kuidas automaatne palgatõusumehhanism motiveerib **tööturule sisenejat**. Ühest küljest loob see täiendava kindluseaspekti, mis võib mingil määral kompenseerida erasektoriga (või teiste ametialadega/valdkondadega) võrreldes madalamat palka. Kui aga indekseerimine vähendab palgatõusumehhanismi paindlikkust sedavõrd, et fikseerib vaid suhteliselt väikese (ja/või tööpanusest vähesõltuva) palgatõusu tulevikus, on see töötaja karjäärivaliku seisukohalt negatiivne faktor.

Mitteturustatavaid teenuseid (sh avalikud teenused ja haridus) pakkuvatel tegevusaladel on tootlikkuse defineerimise ja mõõtmisega ning tulemuspalgamehhanismide rakendamisega sageli suuri probleeme. Selliste ametikohtade juures on eriti oluline arvesse võtta, et tootlikkuse kasvu motiveerimisel ei pruugi tulemuslikud olla mitte niivõrd otsesed tulemuspalgaskeemid kui töökohtade palgatase, mis tekitab tööturul neile kohtadele konkurentsi ning tagab, et kohad täidetakse võimekaimate töötajatega. Oluline kanal rahastamise ja produktiivsuse vahel toimib seega läbi konkurentsi tööturule sisenejate vahel. Seda tuleks arvestada mitte ainult indekseerimisskeemi, vaid (eelkõige) ka palgamäärade valiku juures.

Palgatasemete valikut raskendab asjaolu, et võtab kaua aega, enne kui kõrgem palgatase (või soodsam indekseerimisskeem) hakkab läbi tihedama konkurentsi tööturule sisenejate vahel tootlikkusele olulist mõju avaldama. Vastavate seoste keerukust võib illustreerida hüpoteetilise näitega haridusvaldkonnast. Kui nooremõpetaja palk tõuseks 15 000 kroonini, muutuksid pedagoogilised erialad ülikoolides populaarsemaks ning konkursid vastuvõtul tihedamaks. Võtaks aga aega, enne kui noored õpetajad koolidesse jõuavad. Samuti võtaks aega, enne kui võimekamate õpetajate osakaal jõuab sellise tasemeni, et hakkab olulist mõju avaldama hariduse kvaliteedile ja seeläbi kokkuvõttes tõstaks kogu majanduse tootlikkust. Seni aga oleks tehtud kulusi kõrgema palgataseme tagamisele olemasolevate pedagoogide jaoks ilma, et sellest automaatselt tuleneks tootlikkuse kasv.

### 3.2. Riigieelarveliste vahendite sidumine sõltumata Vabariigi Valitsuse prioriteetidest

Põhimõtteliselt toob palgade indekseerimine kaasa osa palgakulude iga-aastase automaatse suurenemise sõltumata Vabariigi Valitsuse prioriteetide võimalikust muutumisest. Seda otsustusvabaduse kaotust võivad aga kompenseerida indekseerimise järgmised mõjud:

- käesolevas töös vaadeldud indeksiskeemide (THI, THI+SKP) korral vastavate “kohustuslike” palgakulude osakaal riigieelarves väheneb<sup>15</sup> (vt ka indekseerimisskeemi valikute analüüsi allpool).
- eeldusel, et kõrvaldatakse puudujäägid eelarve planeerimiseks vajalike palgaandmete kättesaadavuse osas (vt ptk 4), suureneb indekseerimise tulemusena eelarvekulude prognoositavus ning väheneb ebakindlus palgakulude osas. See eeldab samuti seda, et valitud indekseerimisskeemi osas valitseb läbirääkimiste

---

<sup>15</sup> Eelduseks, et vastavad kulud *protsendina eelarvest* vähenevad, on normaalne (st positiivne) majanduskasvustsenaarium ja maksusüsteemi stabiilsus, st maksutulude ligikaudu sama suur osakaal SKP-st vaadeldaval perioodil. Kulud vähenevad *protsendina SKP-st*, kui majanduskasv on positiivne.

osapoolte vahel konsensus, mis tagab rahastamisskeemi “jätkusuutlikkuse”, ehk teisisõnu, et mingi määratletava perioodi jooksul tulevikus ei teki survet palkade täiendavaks tõstmiseks.

### 3.3. Indekseerimise põhjendatus

Palkade indekseerimist kaaludes tuleb arvesse võtta, et inflatsiooni tingimustes tähendab nominaalpalga jätmise eelmise aasta tasemele reaalpalga, st palga reaalse ostujõu langust. Indekseerimine tarbijahinnaindeksiga tähendaks sellisel juhul lihtsalt reaalpalga fikseerimist ajas. Positiivse SKP kasvu tingimustes tähendaks näiteks õpetajate palkade fikseerimine tarbijahinnaindeksiga, et reaalpalgad muudes majandussektorites kasvavad ning õpetajate palgakasv jääks keskmise palga kasvust maha. Garanteeritud oleks aga palkade reaalse ostujõu säilimine.

Peamised palkade indekseerimise tööjõuökonomilised käsitlused puudutavad majanduse tsükliliste kõikumiste mõju tootmisettevõtetele, kus rakendatakse erinevaid palgatõususkeme. Erasektoris ei ole palkade reaalse ostujõu säilimise tagamine indekseerimise läbi tänapäeval levinud. Majandustsüklis sõltuvates majandusharudes võib see olla põhjendatud ja soovitatav. Seda seetõttu, et kui näiteks majandustsüklil on langusfaasis, väheneb nõudlus ettevõtete toodangu järele ning ettevõtted on sunnitud vähendama tootmisvõimsusi ja -kulusid. Kui ettevõttel ei oleks sellistes tingimustes võimalik vähendada reaalpalka, külmutades nominaalpalkade kasvu, võiksid osad töötajad kaotada töö ning tõuseks tööpuudus. Palkade paindlikkus võib seega olla tööhõivele kasulik.

Sama argumenti ei saa aga kasutada tegevusalade puhul, mis ei ole oma olemuselt tsüklilised. Näiteks üldhariduskoolide tööjõunõudlus ehk õpetajate vajadus sõltub muudest teguritest kui majanduse tõus või langus, kuna lastele kehtib koolikohustus ning riik on kohustatud vastavat teenust pakkuma olenemata sellest, kui suures mahus laekuvad riigieelarve tulud<sup>16</sup>. Riik ei ole sellistes tingimustes põhimõtteliselt võrreldav ettevõttega, kes optimeerib tootmistegureid, sh tööjõudu, vastavalt nõudluse muutumisele.

Kui nõudlus vastavate tegevusharude poolt pakutavatele teenustele ei varieeru, siis ei ole põhjendatud ka reaalpalkade kahanemine ajas. Selles suhtes on palkade indekseerimine THI-ga põhjendatud. Palkade indekseerimist tarbijahinnaindeksiga tuleb käsitleda kui reaalpalga säilitamist samal tasemel.

Tuleb silmas pidada, et indekseerimine on sisuliselt stabiilsuse tagamine. See on õigustatud juhul, kui indekseerimiseelne algtase on mingite kriteeriumite põhjal “optimaalne”. Indeksseerimisskeem kindlustab siis optimaalse palgataseme säilimise. Kui aga algtase ei ole optimaalne, siis tähendaks indekseerimine ebaefektiivse olukorra külmutamist olemasoleval tasemel. Näiteks kui nooremõpetaja palgatase on mingite kriteeriumite alusel “liiga madal” (näiteks liiga madalal tasemel, et motiveerida noori ülikoolilõpetajaid koolidesse tööle asumata), siis indekseerimine tarbijahinnaindeksiga säilitab selle ostujõu taseme ka järgnevatel aastatel. Juhul kui töötajate tasustamis- ja motiveerimisskeem ei ole optimaalne, siis tuleb indekseerimisskeem kujundada selliselt, et see ei takistaks tulevikus vajalikke reforme hariduspoliitikas.

---

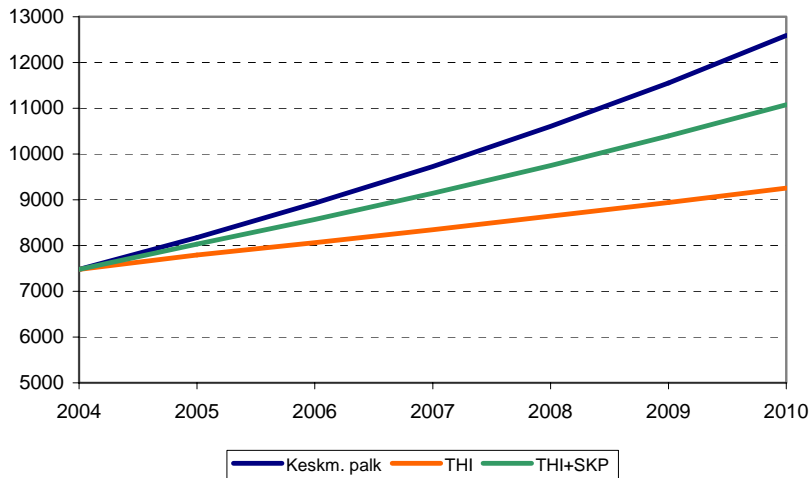
<sup>16</sup> Erinev võib olla olukord näiteks erakõrgkoolides, kelle poolt pakutavate teenuste nõudlus võib olla tsükliliselt varieeruv.



### 3.4. Indeksi valik

Joonisel 6 on kujutatud keskmise palga kasv ning indekseeritud palga kasvutsenaariumid olenevalt indeksiskeemi valikust. Eeldatud on aastani 2006 Rahandusministeeriumi keskmise palga ning makronäitajate prognoose, sealt edasi nõ “normaalset stsenaariumi”, st SKP ning tarbijahindade kasvutempo püsimist 2004-2006 tempos ning palgakasvu tootlikkuse reaalkasvuga samas tempos.

**Joonis 6. Palkade kasv erinevate indeksiskeemide korral**



Allikas: autori arvutused

#### a) Indekseerimine tarbijahinnaindeksiga

Palkade indekseerimine **tarbijahinnaindeksiga** (THI) tähendab reaalsalga säilitamist samal tasemel, mistõttu **palgatõusu reaalse ostujõu kasvu mõistes töötajale ei kaasne**. Eesti suhteliselt madala inflatsiooni juures ei toimuks ka palgamiinimumide nominaalkasvu töötaja jaoks väga olulises ulatuses. Sellise palgatõusumehhanismi kasutamine ei ohustaks (ega soodustaks) töötaja tootlikkust kuigivõrd. Seevastu palga nominaalne fikseerimine ehk reaalsalga langus mingil aastal võiks tekitada töötajate motivatsiooni tööpanust vähendada.

Samas ei garanteeri palkade THI-ga sidumine, et järgnevatel aastatel surve palgatõusuks kaob või väheneb. Kuna riigi keskmine palk kasvab üldjuhul tarbijahinnaindeksist kiiremini, suureneks pidevalt vahe THI-ga indekseeritud palga ning riigi keskmise palga vahel (vt joonis 6), mis võib kaasa tuua töötajate täiendavad palganõudmised. Kui aastal 2004 kehtestada nt kõrgharidusega töötajatele vabariigi keskmise palgaga võrdne palga alammäär ning siduda see järgnevatel aastatel tarbijahinnaindeksiga, moodustaks aastaks 2010 vastava töötajategrupi palk riigi keskmisest vaid 73%. Arvestades, et võrdlus keskmise palgaga on palganõudmiste kujunemises üks keskseid elemente, on küsitav, kas THI-ga indekseeritud palgakasv on töötajaskonna ning ametiühingute jaoks piisav stabiilsuse tagatis.

#### b) Indekseerimine tarbijahinnaindeksi ja sisemajanduse koguprodukti kombineeritud indeksiga (50-50%)

Palkade indekseerimine THI+SKP indeksiga tähendaks, et töötajale kompenseeritakse elukalliduse kasv, sellele lisaks saaks töötaja ka osa majanduskasvust e majanduses tervikuna toimunud lisandväärtuse suurenemisest. Normaalse majanduskasvu tingimustes tähendaks sellise indeksi kasutamine, et palgakasv jääb nominaalse SKP

kasvu (nt. 2002. aastal 11%) ja THI kasvu (2002. aastal 3,6%) vahele. Arvestades, et keskmise palga kasvutempo (2002. a 10,8%) on lähemal nominaalse SKP kasvule kui THI kasvule, tähendab see, et selliselt indekseeritud palk jääb (samuti kui eelmise indekseerimiskeemi puhul, kuid väiksemas ulatuses) järjest enam keskmisest palgast maha. Kui aastal 2004 kehtestada nt kõrgharidusega töötajatele vabariigi keskmise palgaga võrdne palga alammäär ning siduda see järgnevatel aastatel tarbijahinnaindeksiga, moodustaks aastaks 2010 vastava töötajategrupi palk riigi keskmisest 88%.

Ülaltoodud stsenaariumid kehtivad positiivse majanduskasvu eeldusel. Kuidas käituksid selliselt indekseeritud palgad aga majanduslanguse korral? Majanduslangus tähendaks üldjuhul reaalse SKP langust ning inflatsioonitempo kahanemist<sup>17</sup>. Kumb indeks sellisel juhul töötajale kasulikum on, sõltub sellest, milliseks kujuneb SKP reaalkasvu, SKP deflaatori ning tarbijahinnaindeksi muutuse omavaheline suhe.

### 3.5. Kokkuvõte

- Palkade ajalisel indekseerimisel tuleks arvesse võtta järgmisi positiivseid ja negatiivseid külgi:
- + Palkade indekseerimist tarbijahinnaindeksiga tuleks käsitleda kui reaalpalka (palga reaalse ostujõu) muutumatuna hoidmist. Olukorras, kus reaalpalkade lange- tamisele ei ole otsest õigustust, on põhjendatud palkade ostujõu säilitamine vähemalt samal tasemel.
- + Pikaajalise palgatõusumehhanismi kehtestamine võib töötajate jaoks ebakindlust vähendava stabiilsuseelemendina kompenseerida suhteliselt madalamaid palga- tasemeid, seeläbi pikaajaliselt vähendades kulusid eelarvetele.
- + Pikaajalise palgatõusumehhanismi kehtestamine võib lihtsustada riigi jaoks eel- arvekulutuste planeeritavust.
- Kui indekseerimine toob kaasa reaalpalka kasvu, tuleks tagada selle seotus tootlik- kuse kasvuga. Avalikus sektoris on aga sageli tootlikkuse mõõtmine väga keeruline.
- Palkade miinimummäärade indekseerimine nii tarbijahinnaindeksiga kui THI+SKP indeksiga toob aja jooksul kaasa palkade mahajäämuse riigi keskmisest palgast. See võib tulevikus kaasa tuua töötajate poolse surve palkade täiendavaks tõstmiseks.
- Majanduse kasvuperioodi jooksul tagab kiirema palgakasvu SKP+THI indeks, kuid ka selle korral jääb palgakasv keskmise palga kasvust maha.
- Oluline pikaajaliselt toimiv kanal palgatõusu ning tootlikkuse kasvu vahel on konkurents tööturule sisenejate vahel, mis toob vastavatele ametikohtadele võime- kamaid kandidaate.
- Et palga reaalkasvu oleks võimalik seostada tootlikkuse kasvuga, ei tohi indek- seerimiskeem takistada efektiivsuse tõstmisele suunatud ümberkorraldusi, st külmutada võimalikke olemasolevaid ebaoptimaalseid palgakorraldussüsteeme.

---

<sup>17</sup> Millises suhtes oleks omavahel SKP ja THI kasvutempod, sõltub muuhulgas ka sellest, kas majanduslangus tuleneb nõudlus- või pakkumisšokist ning riigi monetaar- ja fiskaalpoliitilistest reaktsioonidest (sh valuutakomitee režiim).

## 4. Andmete vajadus ja kättesaadavus

Anda hinnang palgaandmete ja nende kogumise süsteemide kvaliteedile, mille alusel arvutada riigieelarveliste vahendite vajadust töötajate gruppide lõikes läbiräägitavate palgamäärade kokkuleppimiseks ning teha ettepanekud palgaandmete kvaliteedi tõstmiseks.

Suuremahulise palgakokkuleppe sõlmimise oluliseks eelduseks on, et olemas on ulatuslik, piisavalt detailne ning ajakohane andmestik, mille põhjal analüüsida võimalikke lepestsenaariume. Eelkõige on andmete hea kättesaadavus vajalik selleks, et anda hinnang kokkuleppe mõju kohta riigi- ja kohalikele eelarvetele. Piisav andmebaas on vajalik ka selleks, et teostada palgakokkuleppe jaoks vajalikku erinevate aspektide taustanalüüsi (nt vajadus anda hinnang palgaerinevustele Eesti eri regioonides, vt ptk 2). Piisava informatsiooni olemasolu on vajalik ka KLS järgi: KLS §7 lg 1 ütleb, et kollektiivleping sõlmitakse lepingupoolte vahel läbirääkimiste teel vastastikuse usalduse ja vajaliku informatsiooni alusel.

### 4.1. Andmevajadus

Selleks, et hinnata, kui palju palgakokkuleppe tulemusena suurenevad riigieelarve kulud, on vajalik teada, kui palju on igas kategoorias (igal palgaastmel) töötajaid, kes saavad töötasu, mis on väiksem või võrdne antud töötajate grupi palga alammääraga, mille üle läbi räägitakse. Eeldame, et täiendav kulu riigieelarvele tuleneb vaid nende töötajate palgakulude suurenemisest, kes saavad alampalka<sup>18</sup>.

$$\text{palgakulu}_j = \sum_{i=1}^n (\text{töötajate grupi } j \text{ alampalk} - \text{eelnev palk}),$$
$$\text{töötajate grupi alampalk} \geq \text{eelnev palk}$$

kus  $\text{palgakulu}_j$  – palgakulu suurenemine töötajate alamgrupi  $j$  jaoks (nt pedagoogmetoodikute palgakulude suurenemine või vanempedagoogide palgakulude suurenemine);

$n$  – töötajate arv  $j$ -ndas grupis, kelle palk on väiksem või võrdne selle grupi jaoks kokku lepitava alampalgaga  $i=1,2,\dots,n$

Töötajate grupi  $j$  täiendava palgakulu leidmiseks on seega vajalik teada, kui palju on neid töötajaid, kelle palk on **väiksem või võrdne kokku lepitava alampalgaga**. Erinevatel töötajatel võib vahe varem saadud palga ning kehtestatava alampalga vahel olla erinev. Vajalik on info kogusumma kohta, mille võrra sellised töötajad kokku palka rohkem hakkavad saada<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Valem eeldab kaudselt, et ülejäänud töötajate palkade suurenemine, kui see üldse toimub, tuleneb teiste kulude ümberjagamisest. See tähendab, et sisuliselt arvestab ülaltoodud valem rangelt ainult palkade miinimummäärade tõstmisest tulenevat täiendavat kulu eelarvele. Praktikast lisanduvad sellele paralleelsed võimalikud palgatõusud ülejäänud töötajatele, kelle palk juba varem ületas kehtestatavaid miinimummäärasid. Nt võib ministeerium suurendada üheaegselt kogu haldusallas olevate vastavate asutuste palgafondi 10%, nii et palgatõusust saavad osa kõik töötajad.

<sup>19</sup> Palgakokkuleppe mõjude hindamisel riigieelarvele tuleb arvestada ka asjaoluga, et suuremad palgad toovad teisest küljest kaasa riigieelarve tulude suurenemise maksulaekumiste tõusu näol (tulumaks). Seega netoefekti leidmiseks riigieelarvele tuleb kulude suurenemisest lahutada maksulaekumiste suurenemine.

$$\text{Kulude suurenemine riigieelarvele} = \sum_{j=1}^m \text{palgakulu}_j,$$

kus  $j$  – töötajate grupp ( $j=1,2,\dots,m$ ).

Arvestades palgatõusu mõju riigieelarvele, on vajalik arvestada nende töötajatega, kelle palk otseselt makstakse riigieelarvest. Lisaks on palgatõusu mõju riigieelarvele kaudne. Näiteks ülikooli õppejõudude töötasu rahastamine toimub osaliselt riigieelarvest tasutavast koolitustellimusest. Kuigi koolituskoha maksumusest ei ole otseselt reserveeritud raha töötasudeks, on töötasu siiski selle komponent. Seega, kui palgad tõusevad, peaks suurenema ka koolituskoha maksumus.

## 4.2. Andmete olemasolu ja kogumismehhanismid

Järgnevalt kirjeldatakse, millised andmed ja allikad on kasutatavad leppega hõlmatavate asutuste, neis töötavate inimeste arvu ja palkade kohta.

Leppega hõlmatavate asutuste üldarvu kohta on info kättesaadav, kuna leppega hõlmatavad asutused on suuremas osas valitsusasutuste hallatavad riigiasutused, kohalike omavalitsusasutuste asutused või avalik-õiguslikud juriidilised isikud<sup>20</sup>. Samas on palgakokkuleppe sõlmimise kontekstis oluliseks küsimuseks (vt ptk 1) **TALO poolt esindatud** asutuste arv, mis ei ole teada. Soovitav oleks TALO poolt esitatav ülevaade enda esinduslikkusest vastavate töötajate gruppide esindamisel ja samuti esindatavatest asutustest.

### 4.2.1. Töötajate arv asutustes

Kui asutuste arvu kohta info kättesaadav, siis töötajate arv asutuste ja töötajate kategooriate lõikes (vajalikud on andmed vastavalt lisa 4 esitatud töötajate kategooriatele) on halvemini kajastatud. Võimalikud andmeallikad on Rahandusministeeriumi infosüsteemi sisestatud majandusaastaruanded<sup>21</sup> ja vastavad ministeeriumid.

- Kõik valitsusasutuste haldamisel olevad riigiasutused peavad koostama **majandusaasta aruande**, mis sisaldab ka üsna detailset aruannet töötajate arvu ja keskmise töötasu kohta (vt lisa 5). Vastavad andmed sisestatakse Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud infosüsteemi. Ministeeriumid koostavad oma haldusala kohta koondaruande. Kuigi majandusaruannetest saaks olulist infot nt asutuse juhtide ja õpetajate arvu osas, ei ole palgakokkuleppes määratud ja majandusaruandes esitatavad töötajate kategooriad üksüheselt vastavuses. Majandusaasta aruannetes ei nõuta töötajate kohta aruandeid nt vastavalt haridusele, kuid palgakokkulepe määrab üheks palgaastmeks nt kõrgharidusega tippspetsialist (vrld lisasid 4 ja 5).

<sup>20</sup> Andmeallikateks asutuste arvu kohta on Riigi- ja kohaliku omavalitsusasutuste riiklik register, mida peab Rahandusministeerium; ministeeriumite andmed, sh eraõiguslike asutuste kohta; HTM andmed koolide kohta ning teadus- ja arendusasutuste register.

<sup>21</sup> Rahandusministri määrus 143 (2002, 142, 2088), jõustunud 23.12.2002 “2002. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine”. Asutuste koosseisu ja töötasukulu aruanded on toodud määruse lisades: valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste jaoks lisa 10; põhikoolid, gümnaasiumid, kutseõppeasutused ja rakenduskõrgkoolide jaoks lisa 10H; kohaliku omavalitsuse hallatava ametiasutuse jaoks lisa 14.

Avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja riigi poolt asutatud sihtasutused ei ole kohustatud töötajate kohta aruannet esitama, vaid esitavad majandusaruande vastavalt raamatupidamise seadusele, kus kajastub vaid aasta keskmine töötajate arv ja kogu palgasumma. Seega ei ole andmed nende kohta kättesaadavad ning need tuleb täiendavalt koguda.

Kohalike omavalitsuste üksuse eelarvest finantseeritavad asutused esitavad raamatupidamise aastaaruande valla- või linnavalitsusele, kes teeb raamatupidamise koondaastaaruande ja sisestab selle Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud infosüsteemi. Kohalike omavalitsuste asutuste töötajaid aga kajastatakse oluliselt väiksema detailsusega (vt lisa 5) ja seetõttu on palgaläbirääkimiste seisukohast kasutatud.

- Täiendavate andmete kogumiseks on võimalik täiendada majandusaruandes küsitavat informatsiooni või teha eraldi küsitlused läbi ministeeriumite.
- HTMis on olemas arvestus **õpetajate** arvu osas **üldhariduskoolides ja kutseõppeasutustes** haridustasemetes, soo, vanuse, staaži ja töötajate kategooriate lõikes (vt Lisa 2). Sellised andmed on praegu seisuga 2000/2001 õppeaasta<sup>22</sup> kättesaadavad Hariduse ja Tööhõive Seirekeskusest. Et hinnata palgaläbirääkimiste mõju riigieelarvele, on oluline eelkõige töötajate arv ametijärgude (noorem-pedagoog, pedagoog jne) lõikes. Majandusaasta aruannetest saab selle info riigikoolide kohta, kuid munitsipaalkoolide kohta andmed puuduvad. Erinevalt varasemast ei ole selliseid andmeid koolid kohustatud enam HTMile esitama. Kui kõrgemate ametijärgude osas on veel võimalik andmed kätte saada, siis esimeste ametijärgude osas on andmed vaid koolidel endil. See tuleneb asjaolust, et esimeste ametijärgude atesteerimisprotsess pole enam tsentraliseeritud, vaid toimub koolide siseselt, ilma et koolid sellest oleks kohustatud teavitama Haridusministeeriumi. Selleks, et oleks võimalik palgakokkuleppe mõjusid arvestada ja planeerida ka õppekoha maksumust, on andmete kogumine töötajate kategooriate lõikes hädavajalik. Seetõttu peaks varasema korra uuesti kehtestama.
- Andmed puuduvad **avalik-õiguslike kõrgkoolide** osas.
- Kultuuriministeeriumis on olemas andmed kultuuriasutuste töötajate kohta vajalike kategooriate lõikes. Andmed tulenevad asutuste majandusaasta aruannetest (vt lisa 5) ja vajadusel tehakse täiendavaid küsitlusi. Kultuuriministeeriumi haldusalas on kokku 28 hallatavat riigiasutust, mistõttu täiendavate andmete küsimine ei ole väga keeruline. Avalik-õigusliku ringhäälingu kohta andmed praegu puuduvad, sest nemad oma andmeid ei esita.
- Taimse Materjali Kontrolli Keskuse näol on tegemist on ühe asutusega, mistõttu ülevaadet asutusest on lihtne saada asutusest endast.

#### 4.2.2. Palgaandmed

Palgaandmeid saab ühel või teisel määral majandusaasta aruannetest, ministeeriumitest, Maksuametist ja Statistikaametist.

**Majandusaasta aruannetest** saab vaid palga kogusumma (vajalik oleks aga individuaalseid palgaandmeid või täiendavat summat asutuse kohta) ja seega keskmise

---

<sup>22</sup> Andmed koolijuhtide arvu kohta on operatiivsemad, kuna neid on võimalik tuletada andmetest koolide arvu kohta ning õpilaste arvu kohta koolides.

palga töötajate või ka töötajate kategooriate lõikes. Seda aga mitte kõikide vajalike töötajate kategooriate lõikes, sest majandusaasta aruannetes esitatavad kategooriad ei lange kokku palgaläbirääkimistel määratud töötajate gruppidega. Kuna antud aruanne sisaldab andmeid vaid keskmiste palkade kohta, siis ei saa neid andmeid kasutada mõju hindamiseks riigieelarvele. Siiski on mõningane kasutusvõimalus neile andmetele palgakokkuleppe taustanalüüsi tegemiseks. Seetõttu on soovitatav viia palgakokkuleppe ja majandusaasta aruannetes esitatavad töötajate kategooriad üksteisega vastavusse.

**Maksuametile (MA)** esitatava aruandluse kasutamine palgaandmete kogumiseks ei ole võimalik sel põhjusel, et töötasud ei ole MA andmetes eristatud isiku muudest tuludest, nt koondamishüvitised jne. Seetõttu oleks nendest andmetest palgastatistika tuletamine problemaatiline, kuna andmetesse tekiks liiga palju müra ja moonutusi.

**Statistikaameti** palgastatistika põhineb üpris suurel valimil. Kõikselt on valimisse kaasatud ettevõtted, kus on 20 või enam töötajat. Kuni 19 töötajaga ettevõtteid on kaasatud valikuliselt. Riigi- ja munitsipaalasutused on kajastatud kõikselt. Uuringu põhjal avaldatakse statistikapublikatsiooni “Tunnipalk”, kus on kajastatud ka nt õpetajate keskmised tunnipalgad (aga mitte õpetajate palgad ametijärgude lõikes). Tunnipalkade statistikat avaldatakse aga olulise viitajaga ning kogu Eesti kohta, mitte regioonide lõikes.

Palgastatistika esitatakse *ISCO-88*<sup>23</sup> (*International Standard Classification of Occupation*) klassifikaatori järgi, mis jagatakse allrühmadesse ja need omakorda üksikute ametialade järgi. Palgakokkuleppes käsitletud palgaastmed aga ei ole vastavad ametialade klassifikatsioonile. Kuna palgauuringut juba viiakse läbi regulaarselt piisava valimi kohta, mis võimaldaks koguda eelarvekulutuste prognoosimiseks vajalikku infot, tuleks lisada küsitlusele uus aruandevorm, kust info oleks kättesaadav piisavalt detailselt.

Küsitlus viiakse läbi oktoobrikuus. Andmete laekumise tähtaeg on küsitlusele järgneva aasta 1. märts, kuid täiendavaid andmeid laekub ka veel pärast seda. Andmete töötlemine ja korrastamine võtab täiendavalt aega augustini. Protsessi saaks kiirendada vaid Statistikaametile täiendavaid lisaressursse võimaldades, kuna ESA kasutada olev tööjõud seab piirangud andmete töötlemise kiirusele.

Statistikaameti Eesti Tööjõu-uuringu andmed on käesoleval eesmärgil kasutamatud valimi suhteliselt väikese mahu tõttu.

Olemasolevatest allikatest kättesaadavad palgaandmed on oma detailsuselt väga puudulikud. Praeguste palgaandmete baasilt ei ole võimalik hinnata, kui palju palkade alammäärade kokkuleppe riigieelarvesse täiendavat kulu tooks. Alternatiivid on kas koguda individuaalseid palgaandmeid või täiendada töötasudeks vajaliku summa andmeid asutuste kohta. Sellisel juhul peaks asutus tegema arvutused selle kohta, kui palju töötajaid töötavad madalama palgaga kui kokkulepitav miinimum ja leidma, milline on vajalik täiendav summa, et nende palk tõsta miinimumini. Selliste andmete kogumine võiks käia **vastava ministeeriumi kaudu**, kelle haldusalasse asutus kuulub. Mõlemad variandid, nii individuaalsete andmete kogumine kui asutuste lõikes

---

<sup>23</sup> 1) Seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid; 2) Tippspetsialistid; 3) Keskastme spetsialistid ja tehnikud; 4) Ametnikud; 5) Teenindus- ja müügitöötajad; 6) Põllumajanduse ja kalanduse oskustöölised; 7) Oskus- ja käsitöölised; 8) Seadme- ja masinaoperaatorid; 9) Lihttöölised; 10) Relvajõud.

täiendava palgasumma andmete kogumine, nõuavad uue andmekogumismehhanismi välja töötamist või olemasolevate täiendamist.

#### **4.3. Kokkuvõte**

- Käesoleval hetkel kogutavad andmed on ebapiisavad, et võimaldada adekvaatselt prognoosida palgakokkuleppesist tulenevaid täiendavaid kulusid riigieelarvele. Mitmete töötajate kategooriate kohta on andmed olemas, kuid raskused seonduvad eelkõige õpetajatega, kes on suurim leppega hõlmatav grupp.
- Vajalike andmete hankimiseks on kaks võimalust, mis ei välista üksteist: täiendada Statistikaameti uuringut “Tunnipalk” või koguda andmeid ministeeriumite kaudu eraldi küsitluste teel.
- Statistikaameti poolt kogutavad palgaandmed põhinevad küllalt suurel valimil. Olemasolevad aruandevormid ei ole aga piisavalt detailsed, et neid saaks kasutada palgakokkulepete mõju hindamisel riigieelarvele. Detailsemaid aruandevorme uuringusse lisades oleks võimalik andmebaasi oluliselt täiustada. Juhul, kui antud uuringut sel eesmärgil täiendada, siis oleks vajalik ka kiirendada andmete töötlusprotsessi.
- Haridusministeerium peaks regulaarselt koguma haridusasutustest andmeid õpetajate arvu kohta ametijärgude lõikes.
- Ministeeriumid peaksid koguma palgaandmeid oma haldusala asutuste kohta. Kuna Statistikaameti küsitluste täiendamise ja andmete töötlemise protsessid on aeganõudvad, tuleks eelistada andmete kogumist läbi ministeeriumite.

## Kokkuvõte

Käesoleva töö näol on tegemist Valitsuse ja TALO vahelise pikaajalise palgakokkuleppe analüüsiga. 2001. aastal sõlmisid TALO ja Valitsus kokkuleppe 2002. aastaks TALO liikmeskonna palkade alammäärade osas, mida Valitsus ei suutnud vahendite puudumise tõttu täita. Leping 2003. aastaks jäi sõlmimata ja hetkel käivad läbirääkimised 2004. aasta palkade kokkuleppe sõlmimiseks. TALO poolt taotletavad pikaajalised eesmärgid hõlmavad kõrgharidust nõudval kohal töötavale kõrgharidusega töötajale riigi keskmise palga maksmist ja palkade tõusu pikaajalist sidumist tarbijahinnaindeksi kasvuga.

Töö tegemiseks oli etteantud neli laiemat teemade ringi Valitsuse ja TALO vahelise kokkuleppe taustast, millele Rahandusministeerium soovis hinnangut saada ja vastavalt millele käesolev analüüs on üles ehitatud:

1. anda hinnang TALO poolt valitsusdelegatsioonile ette pandud töötajate gruppide suhtes läbirääkimisteks vajalikule Vabariigi Valitsuse pädevusele;
2. anda hinnang töötajate gruppide siseste ja vaheliste soovitud palgamäärade põhjendatusele nii piirkondliku tööjõuturu kui asutusesisese palgasüsteemi seisukohast;
3. anda hinnang TALO liikmeskonda kuuluvate kõrgharidusega töötajate igaaastase palgatõusu sidumisele tarbijahinnaindeksi või tarbijahinnaindeksi ja siseriikliku kogutoodangu kombineeritud indeksiga tööjõuökonomilisest seisukohast;
4. anda hinnang palgaandmete ja nende kogumise süsteemide kvaliteedile, mille alusel arvutada riigieelarveliste vahendite vajadust töötajate gruppide lõikes läbiräägitavate palgamäärade kokkuleppimiseks ning teha ettepanekud palgaandmete kvaliteedi tõstmiseks.

Eesti praeguses seadusandlikus raamistikus on Vabariigi Valitsuse osalemine tööandja rollis kollektiivlepete sõlmimisel reguleerimata ühtviisi kõigi töötajategruppide suhtes. TALO poolt esindatud asutuste suhtes omab Valitsus sisulisi tööandjafunktsioone, kuivõrd need kõik on mingite kriteeriumite alusel käsitletavad avaliku sektorina. Vabariigi Valitsuse tööandjarolli edasise täiendava piiritlemise eelduseks on eelkõige Valitsuse poliitiline tahe.

Vabariigi Valitsuse ja TALO läbirääkimistel osalevad töötajate grupid ning asutused, kuhu nad kuuluvad, on üldjuhul küllalt selgelt piiritletavad, kuigi puudub ülevaade ametiühingute esinduslikkuse kohta nende suhtes. Erandiks on **Maateenistujate Ametiliit**, mille puhul tekib probleeme ka maateenistujate kui töötajate grupi määratlemise ning ametiliidu poolt esindamata vastavate töötajate ringi piiritlemisega. Võimaliku lahendusena võiks tulla kõne alla ametiliitude poolt esitatav töötajategruppide määratlus ning tõendus vastavate ametiliitude esinduslikkuse kohta, mis peaks olema eelduseks osalemisele tsentraliseeritud läbirääkimistel.

Vastuoluline on palgakokkuleppe sõlmimine sellistes asutustes, kus sarnaselt valitsusasutustega kehtib Valitsuse poolt määratud palgaastmestik (**Maateenistujate Ametiliit** ning mõned kultuuriasutused). Läbirääkimised selliste asutuste palkade üle peaksid toimuma läbirääkimistena astmepalgamäärade üle. Kui vaid osa palgaastmestikuga asutuste palkade alammäärad lepatakse kokku VV-TALO läbirääkimistel, tekib vastuolu. Lahenduseks oleks kas palgakokkulepe kõigi vastavate asutuste palgamäärade osas eraldi läbirääkimiste raames (st eraldi läbirääkimised VV-ga palga-



astmestike üle) või palgareform nendes asutustes (st et palgad asutustes sõlmitaks lahti määrusega kehtestatud palgamääradest).

Põhjendatud ei ole **radioloogide** osalemine läbirääkimistel Valitsusega TALO koosseisus. Kuna kõikide ülejäänud tervishoiutöötajate ja arstide kollektiivsed läbirääkimised toimuvad Haiglate Liiduga, ei ole põhjendatud ühe osa arstide eraldi läbirääkimised Vabariigi Valitsusega. Kui Radioloogide Liit tahab siiski läbirääkimisi teistest tervishoiutöötajatest eraldi pidada, tuleks tööandjana käsitleda Haiglate Liitu. Lähtuda tuleks antud juhul analoogiast arstidega. Üldiselt tuleks sarnaste töötajate ühetaolise kohtlemise põhimõttest lähtuda ka teiste töötajate puhul.

Kas regionaalne palkade diferentseerimine on Eestis põhjendatud? Vaadates elukalliduse erinevusi regiooniti on näha, et erinevate näitajate järgi eksisteerivad olulised erinevused regioonide vahel. See tähendab, et sama palgamäära korral kogu Eestis saavad maapiirkonna töötaja kõrgema reaalse ostujõuga palka kui töötajad linnades. Ühtne palk üle Eesti tagab kõrgema ostujõu maapiirkondades, mis võib olla õigustatud regionaalpoliitilise meetmena.

Regionaalne palkade diferentseerimine oleks õigustatud juhul, kui soovitakse töötajatele võrdset reaalpalka maksta. Keeruline on aga leida indikaatorit, mis adekvaatselt väljendaks palkade ostujõu erinevusi regioonide vahel. Palgamäärade regionaalsel diferentseerimisel tuleb arvestada erinevusi tegelikus elukalliduses, keskmise palga või tarbimiskulutuste kasutamine indikaatorina hindaks erinevusi üle.

Juhul kui tõusevad ainult ametiühingute liikmete palgad ja teistel töötajatel jäävad palgad samaks, siis nihkuvad paigast juba eksisteerivad proportsioonid palkade vahel. Proportsioonide muutmine võib olla õigustatud, nt kui see põhineb tööde hindamisel. Samas ei ole teada, kas juba praegu olemasolevad proportsioonid on õigustatud. Juhul, kui osa töötajaist leiab, et tekkinud proportsioonid on nende suhtes ebaõiglased, siis suurendab see tõenäoliselt ametiühingute läbirääkimistega mitte kaetud töötajate palgatõusu nõudmisi ja seega viib üleüldisele palkade tõusule.

Avalikus sektoris võib asutusesiseste palgamäärade tõus lisavahendeid tõstmata põhjustada teenuse/toote pakkumise efektiivsuse vähenemist. Seda juhul kui asutuses saavad rikutud proportsioonid töötasude ning muude vastava teenuse pakkumiseks vajalike kulutuste vahel.

Palkade indekseerimist üle aastate tarbijahinnaindeksiga tuleks käsitleda kui reaalpalga (palga reaalse ostujõu) muutumatuna hoidmist. Olukorras, kus reaalpalkade langetamisele ei ole otsest õigustust, on põhjendatud palkade ostujõu säilitamine vähemalt samal tasemel. Pikaajalise palgatõusumehhanismi kehtestamine võib töötajate jaoks vähendada ebakindlust ja seega kompenseerida suhteliselt madalamaid palgatasemeid, seeläbi pikaajaliselt vähendades kulusid eelarvetele. Täiendavalt võimaldab pikaajalise palgatõusumehhanismi kehtestamine lihtsustada riigi jaoks eelarvekulutuste planeeritavust.

Palkade miinimummäärade indekseerimine nii tarbijahinnaindeksiga kui THI+SKP indeksiga toob aja jooksul kaasa palkade mahajäämuse riigi keskmisest palgast. Majanduse kasvuperioodi jooksul tagab kiirema palgakasvu SKP+THI indeks, kuid ka selle korral jääb palgakasv keskmise palga kasvust maha. See võib tulevikus kaasa tuua töötajate poolse surve palkade täiendavaks tõstmiseks.

Indekseerimine ülalmainitud indeksitega jätab palgatõusu keskmise palga kasvust madalamaks. Samas tuleb silmas pidada, et kui indekseerimisega kaasneb reaalpalga kasv, võib tekkida olukord, kus see ei ole vastavuses tootlikkuse kasvuga. Et palga

reaalkasvu oleks võimalik seostada tootlikkuse kasvuga, ei tohi indekseerimisskeem takistada efektiivsuse tõstmisele suunatud ümberkorraldusi, st külmutada võimalikke olemasolevaid ebaoptimaalseid palgakorraldussüsteeme.

Praegusel hetkel ei ole kättesaadav piisavalt andmeid, et hinnata, kuidas palgakokkuleppe riigieelarvet mõjutab. Peamiseks probleemiks on asjaolu, et puuduvad palgaandmed kokkuleppes määratavate töötajate kategooriate lõikes. Vajalike andmete hankimiseks on kaks võimalust, mis ei välista üksteist: täiendada Statistikaameti uuringut "Tunnipalk" või koguda andmeid ministeeriumite kaudu eraldi küsitluste teel. Statistikaameti poolt kogutavad palgaandmed põhinevad küllalt suurel valimil. Olemasolevad aruandevormid ei ole aga piisavalt detailsed, et neid saaks kasutada palgakokkulepete mõju hindamisel riigieelarvele. Ministeeriumid peaksid koguma palgaandmeid oma haldusala asutuste kohta. Kuna Statistikaameti küsitluste täiendamise ja andmete töötlemise protsessid on aeganõudvad, tuleks eelistada andmete kogumist läbi ministeeriumite.

## Kasutatud kirjandus

**2002. a majandusaruande koostamine, esitamine ja kinnitamine**, rahandusministri 5.12.2002. a. määrus nr 143 (2002, 142, 2088), Redaktsioonid RTL 2003,20,269.

**2004. aasta palkade alammäärad**, TALO ettepanek, TALO poolt antud materjalid, aprill 2003.

**Bach, S** (ed) Public service employment relations in Europe: transformation, modernisation or inertia? London, New York, Routledge 1999.

**Eesti Koolijuhtide Ühenduse põhikiri** [<http://ekjy.parnumaa.ee/>] 30.04.2003

**Eesti Statistika Aastaraamat 2002**, Eesti Statistikaamet, Tallinn 2002.

**Eesti Statistikaameti avaldamiskalender** [<http://www.stat.ee/index.aw/section=51618>] 30.04.2003

**Eesti Televisioon interneti koduleht** [<http://www.etv.ee>] 30.04.2003

**Eesti Vabariigi Valitsuse ja TALO kokkuleppe palgakorralduse kohta**, sõlmitud 2001. aastal.

Eesti Vabariigi Valitsuse ja TALO kokkuleppe palgakorralduse reformi kohta 2001. aastal, sõlmitud **2000. aastal**.

**Eesti Vabariigi Valitsuse ja TALO kokkuleppe projekt palgakorralduse kohta 2003. aastal**.

**Etendusasutuste seadus** RT I 1997, 11, 94

**Haridus- ja Teadusministeeriumi Interneti koduleht** [<http://www.hm.ee>] 30.04.2003

**Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus** RT I 1993, 37, 558, Redaktsioonid RT I 1994, 12, 200; RT I 1994, 19, 340; RT I 1994, 72, 1263; RT I 1994, 84, 1475; RT I 1995, 16, 228; RT I 1995, 17, 237; RT I 1995, 26-28, 355; RT I 1995, 23, 334; RT I 1995, 59, 1006; RT I 1995, 97, 1664; RT I 1996, 36, 738; RT I 1996, 37, 739; RT I 1996, 40, 773; RT I 1996, 48, 942; RT I 1996, 89, 1591; RT I 1997, 13, 210; RT I 1997, 29, 449; RT I 1997, 29, 450; RT I 1997, 69, 1113; RT I 1998, 28, 356; RT I 1998, 61, 984; RT I 1998, 59, 941; RT I 1999, 10, 155; RT I 1999, 27, 392; RT I 1999, 29, 401; RT I 1999, 75, 705; RT I 2000, 51, 322; RT I 2001, 82, 489; RT I 2001, 100, 642; RT I 2002, 29, 174; RT I 2002, 36, 220; RT I 2002, 50, 313; RT I 2002, 53, 336; RT I 2002, 58, 362; RT I 2002, 61, 375; RT I 2002, 64, 390; RT I 2002, 64, 393; RT I 2002, 68, 407; RT I 2002, 63, 387; RT I 2002, 82, 480; RT I 2002, 96, 565; RT I 2002, 99, 579; RT I 2003, 1, 1; RT I 2003, 4, 22.

**Kollektiivlepingu seadus**. Riigiteataja I 1990, 20, 353 Redaktsioonid RT I 1999, 60, 616; RT I 2000, 57, 372; RT I 2001, 102, 670; RT I 2002, 61, 375

**Koolieelse lasteasutuse seadus** RT I 1999, 27, 1387, Redaktsioonid RT I 2000, 54, 349; RT I 2000, 95, 611; RT I 2001, 75, 454; RT I 2002, 61, 375; RT I 2002, 90, 521

**Kultuuriministeeriumi interneti koduleht** [<http://www.kul.ee>] 30.04.2003

**Kutseõppeasutuste seadus** RT I 1998, 64/65, 1007 Redaktsioonid RT I 1999, 10, 1502; RT I 1999, 51, 550; RT I 2001, 3, 7; RT I 2001, 18, 86; RT I 2001, 65, 375; RT I 2002, 56, 348; RT I 2002, 61, 375; RT I 2002, 90, 521.

**Muuseumiseadus** RT I 1996, 83, 1487 Redaktsioonid RT I 1997, 93, 1559; RT I 2000, 47, 286; RT I 2001, 88, 531; RT I 2002, 27, 153; RT I 2002, 53, 336.

**Põhikooli- ja Gümnaasiumi seadus** RT I 1993, 63, 892 Redaktsioonid RT I 1993, 79, 1186; RT I 1994, 91, 1528; RT I 1996, 49, 953; RT I 1997, 24, 365; RT I 1997, 69, 1111; RT I 1998, 57, 859; RT I 1999, 24, 358; RT I 1999, 79, 730; RT I 2000, 33, 195; RT I 2000, 54, 349; RT I 2000, 95, 611; RT I 2001, 50, 288; RT I 2001, 75, 454; RT I 2002, 25, 144; RT I 2002, 34, 205; RT I 2002, 53, 336; RT I 2002, 57, 359; RT I 2002, 61, 375; RT I 2002, 63, 389; RT I 2002, 64, 393; RT I 2002, 90, 521

**Rahandusministeerium, Ülesandepüstitus, Vabariigi Valitsuse ja TALO pikaajalise kokkuleppe sõlmimise eeltingimuste ja objekti kaardistamine**, 2003.

**Rahvakultuuri Arendus- ja Koolituskeskuse Interneti koduleht** [<http://www.vilmsi.ee>] 30.04.2003

**Rahvaraamatukogu seadus** RT I 1998, 103, 1696 Redaktsioonid RT I 2000, 92, 597.

**Rahvusraamatukogu seadus** RT I 1998, 34, 488 Redaktsioonid RT I 2002, 21, 117; RT I 2002, 35, 218; RT I 2002, 53, 336; RT I 2002, 57, 357.

**Rakenduskõrgkooli seadus** RT I 98, 61, 980 Redaktsioonid RT I 1999, 10, 150; RT I 1999, 102, 908; RT I 2000, 54, 350; RT I 2000, 78, 496; RT I 2001, 65, 375; RT I 2002, 56, 348; RT I 2002, 61, 375; RT I 2002, 90, 521

**Riigi poolt eraõigusliku isiku asutamise seadus** RT I 1996, 48, 942 Redaktsioonid RT I 1998, 59, 941; RT I 2002, 32, 188.

**Santiago, P.** Teacher Demand and Supply: Improving Teaching Quality and Addressing Teacher Shortages, OECD Education Working Paper No. 1, 2002

Statistikaameti andmebaas kodulehel [<http://www.stat.ee>] 30.04.2003

Statistikaamet, Eesti Piirkondlik Statistika 2001, Tallinn 2002.

**Töölepingu seadus.** RT 1992, 15/16, 241 Redaktsioonid RT 1993,10, 150; RT I 1993, 26, 441; RT I 1995, 14, 170; RT I 1995, 16, 228; RT I 1996, 3, 57; RT I 1996, 40, 773; RT I 1996, 45, 850; RT I 1996, 49, 953; RT I 1997, 5/6, 32; RT I 1998, 111, 1829; RT I 1999, 16, 276; RT I 1999, 60, 616; RT I 2000, 25, 144; RT I 2000, 51, 327; RT I 2000, 57, 370; RT I 2000, 102, 669; RT I 2001, 17, 78; RT I 2001, 42, 233; RT I 2001, 53, 311; RT I 2002, 61, 375; RT I 2002, 62, 377; RT I 2002, 111, 663; RT I 2003, 4, 22.

**Vabariigi Valitsuse seadus RT I 1995, 94, 1628 Redaktsioonid** RT I 1996, 49, 953; RT I 1996, 88, 1560; RT I 1997, 29, 447; RT I 1997, 40, 622; RT I 1997, 52, 833; RT I 1997, 73, 1200; RT I 1997, 81, 1361; RT I 1997, 81, 1362; RT I 1997, 87, 1468; RT I 1998, 28, 356; RT I 1998, 36/37, 552; RT I 1998, 40, 614; RT I 1998, 107, 1762; RT I 1998, 111, 1833; RT I 1999, 10, 155; RT I 1999, 16, 271; RT I 1999, 16, 274; RT I 1999, 27, 391; RT I 1999, 29, 398; RT I 1999, 29, 401; RT I 1999, 58, 608; RT I 1999, 95, 843; RT I 1999, 95, 845; RT I 2000, 49, 302; RT I 2000, 51, 319; RT I 2000, 51, 320; RT I 2000, 54, 352; RT I 2000, 58, 378; RT I 2000, 95, 613; RT I 2000, 102, 677; RT I 2001, 7, 16; RT I 2001, 53, 305; RT I 2001, 59, 358; RT I 2001, 94, 578; RT I 2001, 100, 646; RT I 2001, 102, 677; RT I 2002, 57, 354; RT I 2002, 87, 505; RT I 2002, 90, 520; RT I 2002, 96, 563; RT I 2003, 4, 22.

**Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste töötajate töötasustamine 2003. aastal.** VV RTI,15.01.2003, 5, 24

**Ülikooli seadus** RT I 1995, 12, 119 Redaktsioonid RT I 1996, 49, 953; RT I 1996, 51, 965; RT I 1997, 42, 678; RT I 1998, 57, 859; RT I 1999, 10, 150; RT I 1999, 102,

908; RT I 2000, 25, 140; RT I 2000, 78, 496; RT I 2001, 16, 71; RT I 2002, 21, 117;  
RT I 2002, 53, 336; RT I 2002, 56, 348; RT I 2002, 57, 357; RT I 2002, 90, 521.

## Lisad

Lisa 1

TALO liikmeskonnale vastavad tööandjate esindajad, kes on toodud eelnõus  
"Kokkuleppe palgakorralduse kohta 2003. aastal"

<b>Töövõtjate esindaja</b>	<b>Tööandjate esindaja</b>
Eesti Haridustöötajate Liit Eesti Koolijuhtide Ühendus	HTM ja teised õppeasutusi haldavad ministereeriumid Eraõiguslike õppeasutuste esindajad Kohalike omavalitsusüksuste esindajad vastavalt oma pädevusele
Eesti Kõrgkoolide Ametiliitude Ühendus "Universitas" Eesti Teadustöötajate Ametiliit Eesti Inseneride Kutseliit	HTM Teised teadus- ja õppeasutusi haldavad ministereeriumid Avalik-õiguslike ja eraõiguslike kõrgkoolide ja teadusasutuste esindajad vastavalt oma pädevusele
Eesti Kultuuritöötajate Ametiliit Eesti Teatriliit Eesti Treenerite Ühendus	Kultuuriministereerium Teised kultuuriasutusi haldavad ministereeriumid Kohalike omavalitsusüksuste esindajad Avalik-õiguslike juriidiliste isikute Rahvusoper Estonia ja Eesti Rahvusraamatukogu ning teiste eraõiguslike ja äriühingutena tegutsevate kultuuri- ja spordiasutuste esindajad vastavalt oma pädevusele
Ringhäälingu Töötajate Ametiliit Eesti Ajakirjanike Liit	Eesti Televisiooni esindajad Eesti Raadio esindajad Eraõigusliku kirjutava ja elektroonilise pressi esindajad Kohalike omavalitsusüksuste esindajad vastavalt oma pädevusele
Eesti Radioloogia Ühing	Haiglate Liit Tervishoiuasutuste esindajad vastavalt oma pädevusele
Eesti Maatenistujate Ametiliit	Põllumajandusministereerium

*HTMis olemasolevad õpetajate andmed õppeaasta 2000/2001 seisuga*

**Algkool, Algkool-lasteaed, Põhikool, Gümnaasium, Õhtukool**

- Pedagoogid soo ja vanuse järgi
- Pedagoogid soo ja vanuse järgi maakoniti
- Pedagoogid omandatud hariduse järgi
- Pedagoogid omandatud hariduse järgi maakonniti
- Pedagoogid pedagoogilise staaži järgi
- Pedagoogid pedagoogilise staaži järgi maakonniti
- Põhikohaga õpetajate jaotuvus õppeainete õpetamise alusel
- Põhikohaga õpetajate jaotuvus hariduse järgi õppeainete õpetamise alusel
- Õpetajate jaotuvus järgu järgi õppeainete õpetamise alusel

**Kutseõppeasutused**

- Pedagoogid soo ja vanuse järgi
- Pedagoogid soo ja vanuse järgi maakoniti
- Pedagoogid omandatud hariduse järgi
- Pedagoogid omandatud hariduse järgi maakonniti
- Pedagoogid pedagoogilise staaži järgi
- Pedagoogid pedagoogilise staaži järgi maakonniti
- Õpetajate jaotuvus soo ja vanuse järgi õppeainete õpetamise alusel
- Õpetajate jaotuvus hariduse järgi õppeainete õpetamise alusel
- Õpetajate jaotuvus järgu järgi õppeainete õpetamise alusel

**Alusharidus**

- Õpetajad maakonniti haridustaseme järgi

## TALO liikmesliitude suurused, neisse kuuluvate asutuste õiguslik seisund, töölepingu sõlmija asutustes ja rahastamise seos riigieelarvega

TALO liikmesliit/ liikmesliitu kuuluv asutus või liikmele tööandjaks olev asutus	Asutuste arv TALOs/Eestis	Töötajate arv TALOs/ Eestis	Õiguslik staatus	Töölepingu sõlmija	Palkade määramise skeem ja seos riigieelarvega
<b>Eesti Kõrgkoolide Ametiliitude Ühendus Universitas</b>	Eestis kokku 34 <sup>1</sup>				
Ülikoolid			Avalik-õiguslik juriidiline isik	Rektor	Palkade tase ja maksmise korraldus on rektori otsustada. Riigieelarvest saavad raha vastavalt koolituskoha maksumusele, teaduse sihtfinantseerimisele ja sihtotstarbeliselt investeringuteks
Rakenduskõrgkoolid			Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav riigiasutus		
Sisekaitse Akadeemia			Siseministeeriumi hallatav riigiasutus		
<b>Eesti Haridustöötajate Liit</b>		<b>15071 TALOs</b>			
Lastesõim	10 Eestis kokku <sup>2</sup>		Munitsipaallasteasutus on kohaliku omavalitsuse hallatav asutus;	Lasteasutuse juhataja	Õpetaja palga alammääras lepivad kokku KOV esindaja ja lasteasutuste õpetajate esindajad. Rahastatakse KOV eelarvest. Vastavalt koolieelse lasteasutuse seaduse §27 muutmise seadusele 28.01.03 määratakse edaspidi nende asutuste pedagoogide palga alammäärad samade põhimõtete järgi nagu munitsipaalkoolide pedagoogidel.
Lasteaed	533 Eestis kokku <sup>2</sup>		eralasteasutus on eraõiguslik juriidiline isik		
Erilasteaed	6 Eestis kokku <sup>2</sup>				



Lasteaed-alkkool Algkool Põhikool Gümnaasium	Eestis kokku <sup>3</sup> 641: 572 munitsipaalkooli, riigikooli, 35 erakooli	Eestis kokku 18278 pedagoogi <sup>4</sup>	Munitsipaalkool on KOV hallatav asutus, riigikool on HTM või maavalitsuse hallatav riigiasutus	Koolidirektor	Riigikooli pedagoogide töötasustamise alused kehtestab VV, munitsipaalkoolis KOV volikogu. Munitsipaalkooli pedagoogide alampalgad lepatakse kokku VV, KOV volitatud esindajate ja õpetajate registreeritud esindajate poolt. Kui kokkuleppele ei jõuta kehtestab palkade alammäärad VV. Riigieelarvest saavad raha vastavalt õpilaste arvule ja õppekoha maksumusele.
Kutseõppeasutus	Eestis kokku <sup>3</sup> on 81 kutseõppeasutust ja 3 vanglakooli, millest 26 eraomandis, 1 munitsipaalomand, 57 riigiomandis		Riigikool on Ministeriumi hallatav riigiasutus; Munitsipaalkool on KOV hallatav asutus.	Kooli direktor	Kutseõppeasutuse töötajate palkade taseme ja maksmise korralduse otsustab kooli direktor. Riigieelarvest saavad raha vastavalt koolituskoha maksumusele
<b>Eesti Kultuuritöötajate Ametiliit</b>					
Muuseumid	Eestis kokku <sup>5</sup> 74 riigi, 66 KOV, 31 eraõiguslikku muuseumi	Eestis kokku <sup>5</sup> 1526	Vastavalt valitsusasutuse hallatavad riigiasutused, avalik-õigusliku isiku struktuuriüksus, KOV hallatav asutus eraõiguslik juriidiline isik	Muuseumi direktor	Palkade taseme ja maksmise korralduse otsustab direktor. Valitsusasutuse haldusalas oleva muuseumi rahastamise tagab VV ja KOV haldusalas oleval muuseumil KOV. Riigieelarvest võib toetada kõiki teisi muuseumi Kultuuriministri ettepanekul.
Raamatukogud	Eestis kokku <sup>6</sup> 578, eriala- ja teadusraamatukogusid 89, kooliraamatukogusid 516	Eestis kokku <sup>6</sup> 3605	Rahvaraamatukogud on KOV asutused, ülejäänud on kas valitsuse hallatavad riigiasutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud või viimase struktuuriüksused	Raamatukogu direktor	Palkade taseme määrab direktor. KOV asutused rahastatakse KOV eelarvest, KOV määrab ka palgatingimused. Riigieelarvest antakse raha maakonnaraamatukogu 4x15 töötaja töötasudeks.

Huvialakoolid	Eestis kokku <sup>7</sup> 91 KOV ja 21 era muusika-, kunsti- ja kunstidekooli	KOV asutustes ~1500 Eraõiguslikes asutustes ~120	KOV asutus või eraõiguslik juriidiline isik	Kooli direktor	Palgatingimused määrab KOV. Rahastatakse KOV eelarvest. Otseselt ei ole seotud riigieelarvest rahastamisega. Ka erakool saab taotleda KOVist raha. Palgatasemed määrab erakooli omanik.
Professionaalsed kunstikollektiivid	ERSO, RAM, Eesti Filharmonia Kammerkoor, Hortus Musicus	koos juhtiv- ja produtsentide personaliga ~300	KM haldusalas olev riigietendusasutus	Kollektiivi/asutuse juht	Palgataseme ja maksmise korralduse määrab organisatsiooni juht. Riigieelarvest toetatakse vastavalt eelmise aasta tulemusele ja KM kunstide osakonna ja eelarve ning majandusanalüüsi osakonna ettepanekule.
Klubid jt kultuurikeskused	KOV ~320 MTÜ ~25 SA ~1	~1400 töötajat	KOV-i haldusalas olevad asutused, MTÜd, sihtasutus	asutuse juht	Palkade taseme ja maksmise korralduse otsustab direktor. KOV-i haldusalas oleva klubi rahastamise tagab KOV. KOV saab taotleda riigieelarvelisi vahendeid. Põhitegevuse osaline finantseerimine toimub MTÜdel ja SA-i läbi KOV-i
Perioodika AS Sihtasutus Kultuurileht	Teater.Muusika.Kino Sirp	12 14 Saavutatud kokkulepped laieneksid Perioodika 11 väljaande töötajatele	eraõiguslikud juriidilised isikud	asutuse juht	Palgataseme- ja tingimused määrab asutuse juht. Peamine osa rahastamisest tuleb riigieelarvest.
Rahvakultuuri Arendus- ja Koolituskeskus		Kokku 14 töötajat <sup>8</sup>	KM valitsusalas olev riigiasutus	Direktor	Personali koosseisu ja töötasustamise määrab direktor. Finantseeritakse riigieelarvest
<b>Eesti Koolijuhtide Ühendus</b>					
	Vt Haridustöötajate liit	Kui igal koolil on 1 dir, siis 641 üldhariduskooli dir ja 83 kutsekooli dir.	Vt Haridustöötajate liit	Munitsipaalkoolis KOV, riigikoolis maavanem või HTM	Vt Haridustöötajate liit

<b>Eesti Teatriliit</b>					
	11 riikliku- ja linnateatrit, 8 väiketeatrit <sup>9</sup>	11 riiklikus- ja linnateatris 1747 töötajat	Riiklik teater on KM hallatav riigiasutus või riigi osalemisel asutatud SA, munitsipaalteater on KOV asutus	Teatridirektor	Palkade tase ja maksmise korraldus on teatridirektori otsustada. Riigieelarvest finantseeritakse KOV ja munitsipaalteatreid kindla % ulatuses etendusasutustele eraldatud rahast. Ülejäänud eraldatakse riiklikele teatritele vastavalt külastajate arvule ja riiklikult määratud dotatsiooni suurusele külastaja kohta.
<b>Eesti Inseneride Kutseliit</b>	Ei osale palgaläbirääkimistel				
<b>Eesti Radioloogia Ühing</b>		radioloogid, radioloogia insenerid ~500	Tervishoiu asutus eraõiguslik juriidiline isik (sageli on riik või KOV üks asutaja v osanik)	Raviasutuse juht	Astmepalk puudub. Töötasud määrab ja maksmise korraldab asutuse juht. Riigieelarvest rahastatakse raviasutusi vastavalt teenuste lepingule ja riiklikult määratud teenuste hindadele
<b>Ringhäälingu Töötajate Ametiliit</b>					
<b>Eesti Ajakirjanike Liit</b>					
Eesti Televisioon		Kokku 374 <sup>10</sup>	Avalik-õiguslikud isikud ETV ja ER, ülejäänud eraõiguslikud-juriidilised isikud	Asutuse juht	Töötasud määrab ja maksmise korraldab asutuse juht. Toetus riigieelarvest planeeritakse 3 aastaks vastavalt Ringhäälingunõukogu poolt heaks kiidetud arengukavale.
Eesti Raadio		Kokku 289			
Erameedia, vabakutselised	Ei osale palgaläbirääkimistel				
<b>Eesti Treenerite Ühendus</b>	Kokku on Eestis 17 munitsipaal- ja 26 eraspordikooli	Kokku Eestis 471 treenerit spordikoolides <sup>11</sup>	Vt. huvialakoolid kultuuritöötajate ametiliidu alt		
<b>Eesti Maateenistujate Ametiliit</b>					

Taimse Materjali Kontrolli Keskus		Töötajaid kokku 96	Põllumajandusministeeriumi hallatav riigiasutus	Direktor	Direktor kinnitab palgamäärad ja korraldab maksmise. Töötajatele kehtivad VV määratud palgaastmed. Rahastatakse riigieelarvest.
Eesti Talupidajate Kesklit	Ei osale palgaläbirääkimistel				
<b>Eesti Teadustöötajate Ametiliit</b>					
Jõgeva Sordiaretuse Instituut		94	Põllumajandusministeeriumi hallatav riigiasutus	Direktor	Rahastatakse riigieelarvest, HTM poolt teaduse sihtfinantseerimine
Teadus- ja arendusasutused			Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavad riigi teadus- ja arendusasutused	Direktor	Rahastatakse riigieelarvest HTM kaudu, sihtfinantseerimine + Eesti Teadusfond
Ülikoolide juures asuvad teadus- ja arendusasutused			avalik-õigusliku juriidilise isiku asutus, iseseisva otsustusõigusega, haldajaks ülikool	Instituudi direktor	Rahastatakse riigieelarvest HTM kaudu

<sup>1</sup> Ülikoolid ja rakenduskõrgkoolid, HTM andmed 2001/2002 õa. seisuga

<sup>2</sup> HTM interneti koduleht, andmed 2001. a. kohta

<sup>3</sup> Andmed HTM, andmed on 2002/2003 õa kohta

<sup>4</sup> Andmed HTM, 2000/2001 õa seisuga

<sup>5</sup> Andmed Statistikaameti andmebaas interneti kodulehel 2001. a. kohta

<sup>6</sup> Andmed Statistikaameti andmebaas interneti kodulehel 2001. a. kohta v.a. kooliraamatukogud, mis on 2000 a kohta.

<sup>7</sup> Andmed HTM 2001 a seisuga

<sup>8</sup> Rahvakultuuri Arendus- ja Koolituskeskuse interneti kodulehekül

<sup>9</sup> Eesti Statistika aastaraamat 2002, Eesti Statistikaamet 2002, lk 88-89

<sup>10</sup> ETV interneti koduleht

<sup>11</sup> KM andmed interneti kodulehelt 2001. aasta kohta

Lisa 4

2004. aasta palga alammäärade taotlusel esitatud töötajate kategooriad

1. Ülikoolid ja rakenduskõrgkoolid:

- a. Professor,
- b. Dotsent ja vanemteadur,
- c. Lektor ja teadur,
- d. Assistent ja õpetaja,
- e. Kõrgharidusega spetsialist;

2. Teadus- ja arendusasutused:

- a. Vanemteadur,
- b. Teadur,
- c. Kõrgharidusega töötaja;

3. Haridus:

- a. Pedagoog-metoodik,
- b. Vanempedagoog,
- c. Pedagoog,
- d. Noorempedagoog;

4. Koolijuhid:

- a. Koolides, kus on üle 1000 õpilase,
- b. 801-1000 õpilast,
- c. 601-800 õpilast,
- d. 121-300 õpilast,
- e. 71-120 õpilast,
- f. alla 70 õpilase;

5. Kultuur:

- a. Tipp-interpreet,
- b. Kultuuriasutuse juht,
- c. Kõrgharidusega tipp-spetsialist ja ekspert,
- d. Kõrgharidusega spetsialist;

6. Ringhääling:

- a. Loominguline tipptöötaja,
- b. Juhtiv loome- ja tehniline töötaja,
- c. Kõrgharidusega loome- ja tehniline töötaja,
- d. Kõrghariduseta pika tööstaažiga töötaja,
- e. Kõrghariduseta kogemustega töötaja;

7. Teatrid:

- a. Tippkunstnik,
- b. Struktuuriüksuse juht,
- c. Juhtiv loome- ja tehniline töötaja,
- d. Kõrgharidusega spetsialist,
- e. Kõrghariduseta loome- ja tehniline töötaja;

8. Radioloogid:

- a. Eriarst-radioloog;

9. Maateenistujad:

- a. Kõrgharidusega spetsialist.

*Majandusaruannetes kajastatavad töötajate kategooriad*

Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste koosseisu ja töötasukulu aruande kohaselt peavad nad esitama töötajate arvu perioodi lõpul ja keskmisena aasta algusest, samuti töötasudeks makstavad summad<sup>25</sup> järgmiste töötajate kategooriate lõikes (LISA 10) (vt järgmine lk):

**Juhid**

- asutuse juhid, asetäitjad
- osak. juhid, asetäitjad

**Kõrgkvalifikatsiooniga spetsialistid**

- teadurid
- õppe- ja teadusabitöötajad
- loomingulised töötajad
- artistid
- lavatehnilised töötajad
- arstid
- raamatukogundustöötajad
- kultuuritöötajad
- muuseumitöötajad
- sporditöötajad
- muud spetsialistid

**Keskvalifikatsiooniga spetsialistid**

- õppe- ja teadusabitöötajad
- meditsiiniõed
- kasvatajad
- lavatehnilised töötajad
- raamatukogundustöötajad
- kultuuritöötajad
- muuseumitöötajad
- sporditöötajad
- hooldustöötajad
- lootsid
- muud spetsialistid

**Kantseleitöötajad ja töölised**

- kontoriametnikud
- töölised
- abipersonal

**Koosseis kokku**

<sup>24</sup> Rahandusministri määrus 143 (2002, 142, 2088), jõustunud 23.12.2002 “2002. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine”. Asutuste koosseisu ja töötasukulu aruanded on toodud määruse lisades: valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste jaoks lisa 10; põhikoolide, gümnaasiumide, kutseõppeasutuste ja rakenduskõrgkoolide jaoks lisa 10H; kohalike omavalitsuste hallatavate ametiasutuste jaoks lisa 14.

<sup>25</sup> Asutused koostavad aruande ja sisestavad selle Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud infosüsteemi. Ministeeriumid koostavad oma haldusala kohta koondaruande ja sisestavad selle Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud infosüsteemi.

**Ajutised lepingulised töötajad**  
**Hädaabitööde töötasu**  
**Muud töötasu liigid**

Põhikoolid, gümnaasiumid, kutseõppeasutused ja rakenduskõrgkoolid, mis on valitsusasutuste hallatavad riigiasutused, peavad esitama töötajate arvu perioodi lõpul ja keskmisena aasta algusest, samuti töötasudeks makstavad summad järgmiste töötajate kategooriate lõikes (LISA 10H):

**PEDAGOOGILISED TÖÖTAJAD**

- asutuse juhid
- asutuse juhi asetäitjad õppe-, kasvatustöö alal
- osakondade juhatajad, asetäitjad õppe- ja kasvatustöö alal

**Rakenduskõrgkoolide õppejõud**

- professor
- dotsent
- lektor
- assistent
- õpetaja

**Riigi põhikoolide, gümnaasiumide pedagoogid ja kutseõppeasutuste üldainete õpetajad**

- pedagoog-metoodik
- vanempedagoog
- pedagoog
- noorempedagoog
- pedagoogi kandidaat

**Kutseõpetajad**

- pedagoog-metoodik
- vanempedagoog
- pedagoog
- noorempedagoog
- pedagoogi kandidaat
- sporditöötajad
- muud spetsialistid

**Keskvalifikatsiooniga spetsialistid**

- õppe- ja teadusabitöötajad
- meditsiiniõed
- kasvatajad
- lavatehnilised töötajad
- kultuuritöötajad
- muuseumitöötajad
- sporditöötajad
- hooldustöötajad
- muud spetsialistid

**Kantseleitöötajad ja töölised**

- kontoriametnikud
- töölised
- abipersonal

**Kasvatajad**

- pedagoog-metoodik
- vanempedagoog
- pedagoog
- noorempedagoog
- pedagoogi kandidaat

**Muud pedagoogilised töötajad**

- pedagoog-metoodik
- vanempedagoog
- pedagoog
- noorempedagoog
- pedagoogi kandidaat

**Juhid**

- asutuse juhid, asetäitjad
- osak. juhid, asetäitjad

**Kõrgkvalifikatsiooniga spetsialistid**

- teadurid
- õppe- ja teadusabitöötajad
- loomingulised töötajad
- artistid
- lavatehnilised töötajad
- arstid
- raamatukogundus- töötajad
- kultuuritöötajad
- muuseumitöötajad

**Koosseis kokku**

**Ajutised lepingulised töötajad**

**Emeriitprofessorid**

**Akadeemikud**

**Hädaabitööde töötasu**

**Muud töötasu liigid**

Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuste hallatavate asutuste koosseisude ja töötasude aruanne kajastab töötajate arvu perioodi lõpul ja keskmisena aasta algusest, samuti töötasudeks makstavaid summasid järgmiste töötajate kategooriate lõikes<sup>26</sup> (LISA 14):

- Asutuse juhid ja nende asetäitjad
- Osak. juhatajad ja peaspetsialistid
- Kooliõpetajad
- Lasteaiaõpetajad
- Õpetaja abi
- Kasvatajad
- Teadurid
- Arstid
- Meditsiinitöötajad
- Kultuuritöötajad
- Raamatukogundustöötajad
- Sporditöötajad
- Hooldustöötajad
- Muud erialaspetsialistid
- Kontoriametnikud
- Abipersonal ja töölised
- Ajutised lepingulised töötajad

---

<sup>26</sup> Kohaliku omavalitsuse üksusest finantseeritav iseseisva raamatupidamisega asutus koostab ja esitab raamatupidamise aastaaruande valla- või linnavalitsusele. Kohaliku omavalitsuse üksus koostab raamatupidamise koondaastaaruande ja sisestab selle Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud infosüsteemi.



## SUMMARY

### **Mapping of preconditions and the object of long-term wage contract between TALO and the Government of the Republic**

The present study is an analysis of long-term wage contract between the Government of the Republic and TALO (Estonian Employees' Unions' Confederation). In 2001 TALO and the Government signed a contract on minimum wage rates for TALO members for 2002, which the Government could not fulfil because of lack of funds. There was no such contract signed for 2003. Currently, there are negotiations taking place over a wage contract for 2004. TALO's long-term objectives include the demand for country's average wage for university educated people working on positions requiring higher education and for linking wage rise to the increase in the Consumer Price Index.

Public sector in Estonia has negotiated with the Government through two separate channels – TALO and EAKL (Confederation of Estonian Trade Unions). In previous years TALO has negotiated mainly over wage funds allocated to institutions, but by now their emphasis has shifted to minimum wage rates for TALO members. Estonian trade unions have gradually learnt about their role and have now specified their demands. Unlike European countries, the tradition of wage negotiations is very young in Estonia and there is no clear understanding of the negotiation object and its parties. It is therefore necessary to study and discuss the issue in greater detail. The question is relevant also to the Government, as with every agreement it makes with trade unions the Government has to be ensured that the use of budgetary resources allocated for fulfilling wage contracts is rational and fair to all employees getting paid from state budget.

The present analysis is carried out on the request of the Ministry of Finance and is built on four different aspects in the framework of the contract between the Government and TALO that the Ministry wished to have an evaluation on:

1. To give an evaluation on the competence necessary for the Government of the Republic for negotiating over the employee groups put forward to Government delegation by TALO;
2. To give an evaluation on how well-grounded are the demanded wage rates inside and between employee groups, both from the point of view of a local labour market and an institution's own wage system;
3. To give an evaluation, from the point of view of productivity, on linking the annual wage rise of university educated employees belonging to TALO's membership to the Consumer Price Index or to a combined index of Consumer Prices Index and GDP (CPI + GDP);
4. To give an evaluation on wage data and to the quality of data collection systems, which form the basis for calculating the need for budgetary resources for employee groups under wage rate negotiations and to make suggestions for improving the quality of wage data.

On wage negotiations TALO represents employees who vary greatly in terms of their legal status and field of activity. According to some criteria, however, they all classify as

public sector, which means that the Government also assumes certain functions of an employer. At the moment, the legal framework of Estonia does not regulate the involvement of the Government in collective bargaining in the role of an employer in relation to any employee groups. Thus it cannot be said that the Government is not competent to conduct negotiations. The main prerequisite for defining Government's role as an employer further is its own political will.

The paper presents some recommendations for some employee groups. The employee groups and institutions, which take part in the negotiations between the Government and TALO, are in general relatively well definable – even though there is no overview on the representativeness of these trade unions. An exception is formed by the **Occupational Association of Rural Employees**, in whose case there is a problem in defining rural employees as a separate group of employees in public sector, and defining the circle of such employees unrepresented by trade unions. In the association are two members. One of the members of the Occupational Association of Rural Employees is the Farmers Union, which in essence is more of a union of employers than employees. Another member of the Occupational Association is the trade union of the Plant Material Control Centre administered by the Ministry of Agriculture. Thus it is hard to say what kind of employee group the Occupational Association of Rural Workers actually represents. It is evident that the Government wants to be sure that the group of workers it is bargaining with is enough representative. One of the possible solutions could be to use the definition of employee groups provided by occupational associations and ask for the proof of representativeness from relevant occupational associations, which could be a prerequisite for participation in centralised negotiations.

Signing a wage contract is controversial with institutions, similar to government offices, which have a wage scale set by government regulations (**Occupational Association of Rural Employees** and some cultural institutions). Negotiations with such institutions should take place in the format of negotiations on graded wage rates. If the Government and TALO were to agree on negotiations on the minimum rate for only some institutions employing a wage scale then it would cause a disagreement. The problem could be solved either by signing a wage contract on wage rates for all such institutions in the framework of an altogether separate negotiation (i.e. separate negotiations with the Government on wage scales) or by carrying out a wage reform in those institutions (i.e. the wages in the institutions would be untied from the wage rates provided by government regulations).

The participation of **radiologists** in the membership of TALO on the negotiations with the Government is not justified. All the rest of the healthcare workers and doctors carry out their collective bargaining with the Hospitals Association, thus it is not justified that one group of doctors have their separate negotiations with the Government. If the Society of Radiology wants to have its private negotiations then it is the Hospitals Association that should be considered as its employer. In the given case the analogy principle between doctors should apply. In general, the principle of equal treatment between similar employees should also apply to all other employee groups.

Is regional differentiation of wages in Estonia justified? If we look at the differences in the price of living in different regions, we can see that according to various indicators regions differ from each other significantly. This means that in case of the same wage rate all over Estonia the employees in rural areas would receive wages with a higher real

purchasing power than the employees in towns. A unified wage across Estonia would give a higher purchasing power to rural regions, which could be used as a justified measure of regional policy.

Regional differentiation of wages would be justified if there was a wish to pay employees equal real wage. It is, however, difficult to find an indicator that would adequately express the differences in the purchasing power of wages according to different regions. In order to differentiate wage rates regionally one would have to take into account differences in the real cost of living – the use of an average wage or consumer expenses as an indicator would overestimate the differences.

If only the wage of trade union members increased and that of other employees remained the same, then that would dislodge the already existing wage proportions. A change in proportions would be justified if it were, for example, based on the evaluation of work. It is, at the same time, not known whether present proportions are justified as they are. If some employees find that the forming proportions are unfair towards them, then it is likely that this will increase the wage rise demands of employees not covered by trade unions' negotiations and that, in turn, will lead to a general rise of wages.

In public sector an increase in wage rates inside an institution without increasing additional resources may result in a less effective provision of a service or a product. This is likely to happen if such a move violates the proportions between wages and other expenses required for providing a service.

Indexation of wages with the Consumer Price Index should be seen as keeping real wage (real purchasing power of wages) unchanged. In a situation where lowering real wage has no justification, it is right to maintain the purchasing power of wages at least on the same level. Introduction of a long-term wage rise mechanism could reduce employees' uncertainties and thus compensate for relatively low wage rates, which in the long run reduce costs on budgets. In addition, the introduction of a long-term wage rise mechanism would make it easier for the state to plan its budget expenses.

Indexation of minimum wage rates with both the Consumer Price Index and CPI + GDP would in the long run result in wages lagging behind the country's average wage. During an economic growth period it is the CPI + GDP index that guarantees the fastest wage rise, but even in this case the wage rise would come second to the average wage rise. In the future it may result in employees pressuring for an additional wage rise.

Indexation with the above-mentioned indices would mean that a wage rise would be lower than that of the average wage. It is also possible that the indexation will bring about a rise in real wage, as a result of which it would no longer correspond to the growth of productivity. The correlation between real growth of wages and the growth of productivity can be achieved if the indexation scheme is not allowed to intervene with any reorganisation aimed at increasing efficiency i.e. it should not freeze potentially existing non-optimal wage systems.

At the present moment there are not enough data available for evaluating how does wage contract influence state budget. One of the major issues is that there are no data about the wages according to the employee categories determined in the contract. There are two mutually non-exclusive ways to obtain such data: to upgrade the survey "Hourly wage"

by the Statistical Office, or to collect data by carrying out surveys through ministries. The wage data collected by the Statistical Office are based on a relatively large sample. The existing formulas, however, are not detailed enough to be used for evaluating the influence of the wage contract on state budget. Ministries could collect data about the institutions in their competence. The preference should be given to the data collection through ministries, as the upgrading and data processing in the Statistical Office are relatively time-consuming processes.