



KOLLEKTIIVSETE KOONDAMISTE ANDMETE JA PRAKTIKA ANALÜÜS

Uuringu lõppraport

Andres Võrk
Lauri Leppik
Reelika Leetmaa

Tallinn 2005

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Kollektiivse koondamise hüvitist saanud töötajate kirjeldus ja nende koondamisjärgse käekäigu analüüs 2003. ja 2004. aasta andmete põhjal.....	5
1.1. Metoodika lühitutvustus	5
1.2. Kollektiivse koondamise hüvitise andmete kirjeldus.....	5
1.3. Kollektiivset koondamist läbiviinud asutuste taust.....	8
1.4. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate sotsiaaldemograafilise tausta analüüs	12
1.5. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate hilisema käekäigu analüüs	19
2. Eesti institutsioonide praegused rollid ja ülesanded kollektiivse koondamise protsessis....	28
3. Ülevaade rahvusvahelisest praktikast kollektiivsetele koondamistele reageerimisel	33
4. Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkuse hindamisest	43
4.1. Mõju hindamise metoodika taust	43
4.2. Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkuse hindamise osad	46
4.3. Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkuse hindamise võimalik skeem pilootuuringu raames	50
Kokkuvõte	52
Soovitused	54
Kasutatud kirjandus.....	57
Lisa 1. Logistiline regressioonimudel tõenäosuse kohta hakata saama töötuskindlustushüvitist kahe kuu jooksul peale kollektiivse koondamise hüvitist	58
Lisa 2. Coxi proportsionaalse riskimääraga mudel töötuskindlustushüvitise kestuse kohta peale kollektiivse koondamise hüvitist	60
Lisa 3. Töötuskindlustushüvitist saama hakanud inimeste osakaalud eri majandusharudes ...	62
Lisa 4. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate taust koondamishüvitise maksmise kuude arvu järgi	63

Sissejuhatus

Käesolev uuring analüüsib kollektiivsete koondamiste praktikat Eestis ning selle raames keskendutakse järgmistele Tellija poolt ette antud uurimisküsimustele:

- 1) hinnata olemasolevate andmete põhjal Eesti kollektiivsete koondamiste trende ja põhjuseid ning selgitada välja täiendavate andmete vajadus kollektiivsetele koondamistele efektiivseks reageerimiseks Eestis;
- 2) kaardistada institutsioonide olemasolevad rollid ja ülesanded kollektiivse koondamise protsessis Eestis;
- 3) anda ülevaade rahvusvahelisest kollektiivsetele koondamistele reageerimise praktikast;
- 4) anda soovitusi kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse väljatöötamiseks Eestis;
- 5) luua hindamismetoodika pilootprojekti tulemuste ja uue teenuse efektiivsuse hindamiseks.

Kogu järgnevas tekstis, kui ei ole rõhutatud teisiti, käsitletakse termini „kollektiivsed koondamised” all kõiki niisuguseid töölepingute kollektiivseid ülesütlemisi, mille korral makstakse vastavat hüvitist Töötukassa poolt. Siia alla kuuluvad töölepingute tööandjapoolne ülesütlemine juriidilise isiku lõpetamise, füüsilisest isikust tööandja töö lõppemise või töötajate koondamise tõttu, või teenistusest vabastamine ametiasutuse likvideerimise või ametnike koondamise tõttu¹. Eesti andmete empiirilises analüüsis ei käsitleta pankrotistunud ettevõtete töötajate töölepingute lõppemisi.

Lähtuvalt eeltoodud uurimisülesannetest on uuring üles ehitatud nelja sisulise osana. Esimeses osas analüüsitakse Eesti kollektiivsete koondamiste trende ja põhjuseid. Teises osas kaardistatakse Eesti institutsioonide rollid ja ülesanded kollektiivse koondamise protsessis. Kolmandas osas antakse ülevaade rahvusvahelisest praktikast kollektiivsetele koondamistele reageerimisel. Neljandas osas pakutakse välja võimalik lähenemine kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse efektiivsuse hindamiseks. Kokkuvõttes antakse soovitusi täiendavate andmete kogumiseks, Eesti institutsionaalse keskkonna täiustamiseks ning kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse väljatöötamiseks Eestis.

Uuringu esimeses osas kasutatakse Töötukassast 2003.-2004. aastal kollektiivse koondamise hüvitist või töötuskindlustushüvitist saanud inimeste andmeid ning Tööturuameti andmeid 2003.-2004. aastal töötu abiraha saanud inimeste kohta. Uuringu teine osa tugineb Eesti seadusandluse analüüsile ja intervjuudele ametnikega institutsioonidest, mis puutuvad kokku kollektiivse koondamise protsessiga. Uuringu kolmandas osas tehtud Euroopa Liidu riikide ülevaade tugineb Euroopa töösuhete seirekeskuse andmetele (*European Industrial Relations Observatory* -EIRO).

Kollektiivse koondamise hüvitise saajate analüüsimisel esimeses osas on peamine meetod statistilised tabelid ja joonised, samuti statistilised mudelid, nagu logistiline tõenäosusmudel ja Coxi kestusmudel. Teine osa kasutab kvalitatiivset lähenemist, tuginedes intervjuudele erinevate institutsioonide inimestega ja Eesti seadusandluse analüüsile. Kolmandas osas kasutatakse võrdlevanalüüsi erinevate riikide kollektiivse koondamise protsessi kohta.

¹ Töötuskindlustuse seaduses kasutatakse mõistet “hüvitis töölepingute kollektiivse ülesütlemise korral”, käesolevas uuringus kasutatakse lihtsuse mõttes väljendit “kollektiivse koondamise hüvitis”.

Uuringu tellis Eesti Töötukassa ning rahastas Euroopa Sotsiaalfond meede 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul“ projekti nr. 1.0301-0162 „Kollektiivsetele koondamistele reageerimine” raames ning Sotsiaalministeerium riikliku tööhõiveprogrammi 2005 vahenditest. .

Uuringu autorid soovivad tänada kommentaaride eest töö erinevatele versioonidele kollektiivse koondamise teenuse ekspertgrupi liikmeid ja Sotsiaalministeeriumis ning PRAXIS-s toimunud tööseminaril osalejaid. Kõik vead antud töös jäävad autorite vastutusele.

1. Kollektiivse koondamise hüvitist saanud töötajate kirjeldus ja nende koondamisjärgse käekäigu analüüs 2003. ja 2004. aasta andmete põhjal

1.1. Metoodika lühitutvustus

Käesolevas peatükis kirjeldatakse kollektiivse koondamise hüvitist saanud inimeste sotsiaaldemograafilist ja tööalast tausta ning leitakse, kui palju nendest inimestest hakkasid saama ka töötuskindlustushüvitist või töötü abiraha ning millistest sotsiaaldemograafilistest tunnustest ja ettevõtte karakteristikutest nende hüvitiste saamine ja kestus sõltus.

Analüüs tugineb Töötukassast saadud individuaalandmetele 2003. ja 2004. aastal kollektiivse koondamise hüvitise saajate kohta. Lisaks kasutatakse Töötukassast saadud individuaalandmeid töötuskindlustushüvitist saanud inimeste kohta ja Tööturuameti andmeid 2003. ja 2004. aastal töötü abiraha saanud isikute kohta, kelle andmed seoti Töötukassa poolt töötuskindlustushüvitist või kollektiivse koondamise hüvitist saanud inimeste andmetega. Siinkohal tasub märkida, et kui ei ole rõhutatud teisiti, siis järgnevas analüüsis on hüvitist saanud inimeste rühmad osaliselt kattuvad. Näiteks sisaldavad kollektiivse koondamise hüvitise saajad ka neid inimesi, kes said lisaks töötuskindlustushüvitist. Analoogselt sisaldavad töötuskindlustushüvitise saajad ka neid, kes said lisaks kollektiivse koondamise hüvitist. Taustaanalüüsiks ja võrdluseks kasutatakse ka Eesti tööjõu-uuringu (ETU) ja registreeritud töötute üldisi andmeid.

Analüüsimeetoditena kasutatakse lihtsaid risttabeleid ja graafikuid proportsioonide ja jaotuste kohta, logistilist regressioonimudelit hindamaks tõenäosust saada töötuskindlustushüvitist ning elukestusanalüüsi semiparameetrilist meetodit (Coxi proportsionaalse riskiga mudel) analüüsimeetodiks, mis teguritest sõltub töötuskindlustushüvitise saamise kestus juhul, kui seda hakatakse saama. Kui aastaid ei ole joonistes või tabelites eraldi välja toodud, siis kasutatakse 2003. ja 2004. aasta andmeid koos.

Antud peatüki struktuur on alljärgnev. Alapunktis 1.2 antakse lühiülevaade kasutatud andmetest. Seejärel analüüsitakse alapunktis 1.3 nende asutuste tausta, kus kollektiivseid koondamisi läbi viidi. Peale seda käsitletakse alapunktis 1.4 kollektiivsete koondamishüvitise saajate sotsiaaldemograafilist tausta. Viimases alapunktis analüüsitakse kollektiivse koondamise hüvitise saajate käekäiku peale koondamishüvitise saamist.

1.2. Kollektiivse koondamise hüvitise andmete kirjeldus

Järgnevalt anname lühiülevaate kasutatud andmetest kollektiivse koondamise hüvitise saajate kohta ning iseloomustame koondamislainete suurusi. Võrdlusena on lisatud informatsioon ka töötuskindlustushüvitist saanud inimeste ja töötü abiraha saanud inimeste kohta.

Tabelis 1 on toodud kokkuvõtvalt käesolevas analüüsis kasutatavate andmete lühiiseloomustus. Andmete pikem analüüs on toodud järgnevas alapunktis.

Tabel 1. Analüüsis kasutatud kollektiivse koondamise hüvitise saajate üldandmed

	2003	2004
Kollektiivse koondamise hüvitise saajate arv ²	3852	3821
Koondamisjuhtude arv	149	151
Koondamise keskmine suurus (töötajat)	25,9	25,3
Koondamislaine suuruse mediaanväärtus (töötajat)	15	14
Ettevõtete töötajate keskmine arv	238	329
Ettevõtete töötajate arvu mediaanväärtus	55	40
Meeste osakaal	39,3%	38,6%
Keskmine vanus	47,3	47,6
Keskmine töötasu kuus (kr)	5115	5438
Keskmine staaž antud ettevõttes (aastat)	10,9	10,9

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISe teisedused

Järgnevatel joonistel on esitatud võrdlevanalüüs käesolevas töös kasutatud andmete ja Töötukassa üldstatistika ning Töötukassast saadud individuaalandmete vahel, iseloomustamaks seda andmehulka, mida oma analüüsis kasutame. Joonisel 1 on esitatud võrdlus kollektiivse koondamise hüvitist saanud isikute arvu kohta Töötukassa üldstatistika, Töötukassast saadud individuaalandmete ja käesolevas analüüsis kasutatud andmete vahel. Kokku on kollektiivse koondamise hüvitise määramisi mõlemal aastal suurusjärgus 4000. Töötukassa üldstatistika³ kohaselt on kollektiivse koondamise hüvitist määratud 2003. aastal 4247 korral ja 2004. aastal 3989 korral. Töötukassa raamatupidamise andmete järgi on kollektiivse koondamise hüvitist saanud 2003. aastal 4001 inimest ja 2004. aastal 3769 inimest.⁴ Käesoleva analüüsi tarbeks Töötukassast PRAXIS-ile edastatud individuaalandmetes oli 2003. aastal 3938 kirjet ja 2004. aastal 3973 kirjet kollektiivse koondamise hüvitise saamise kohta⁵. Topeltkirjete ja tagasiarvestuskirjete elimineerimise tulemusena jäi järgi vähem määramisi: vastavalt 3852 ja 3821 ja neid kasutatakse ka alljärgnevas analüüsis⁶

Erinevus Töötukassa üldstatistikas toodud hüvitise saajate arvu, Töötukassa raamatupidamise järgi hüvitise saajate arvu ja Töötukassast PRAXIS-ile edastatud individuaalandmetena esitatud arvu vahel võib olla tingitud sellest, et erinevates andmetes kajastuvad erinevalt tagantjärele tehtud parandused, sh määramiste tühistamised, sest andmed on välja võetud erinevatel ajahetkedel.

Andmete väikesest erinevusest tingituna ei pruugi alljärgnevas analüüsis esitatud statistilised näitajad (nt hüvitise saajate arv, töötuskindlustushüvitise saamise keskmine aeg) langeda täpselt kokku Töötukassa ametliku statistikaga. Kuna andmehulk on piisavalt suur, siis on erinevuste mõju analüüsi põhijäreldustele töötuskindlustushüvitise saamise kohta ilmselt väike.

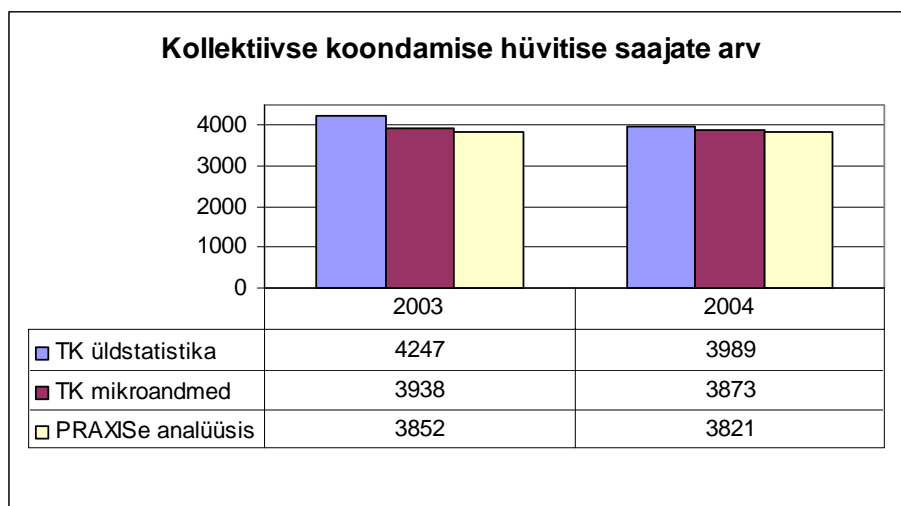
² Ühe inimese poolt eri ajahetkedel saadud koondamishüvitises on sees kõik korrad.

³ http://www.tootukassa.ee/index_bin.php?action=REF&fname=210_2003-20041.pdf (24.07.2005)

⁴ Töötukassa juhatuse esimehe Meelis Paaveli poolt esitatud andmed Töötukassas peetud koosolekul 9.august 2005.

⁵ Täiendavate tunnuste hilisemal juurdeküsimisel saadi Töötukassast 5.juulil 2005 andmefail, mis sisaldas 2003. aastal 3959 kirjet ja 2004. aastal 4130 kirjet. Jäi selgusetuks, millest on tingitud oluline erinevus 2004. aasta puhul. Urmas Visse Töötukassast pakkus, et hiljem saadud andmetes olid sees ka need inimesed, kes tegelikult hüvitist ei saanud. Analüüsis kasutasime varem saadud andmeid.

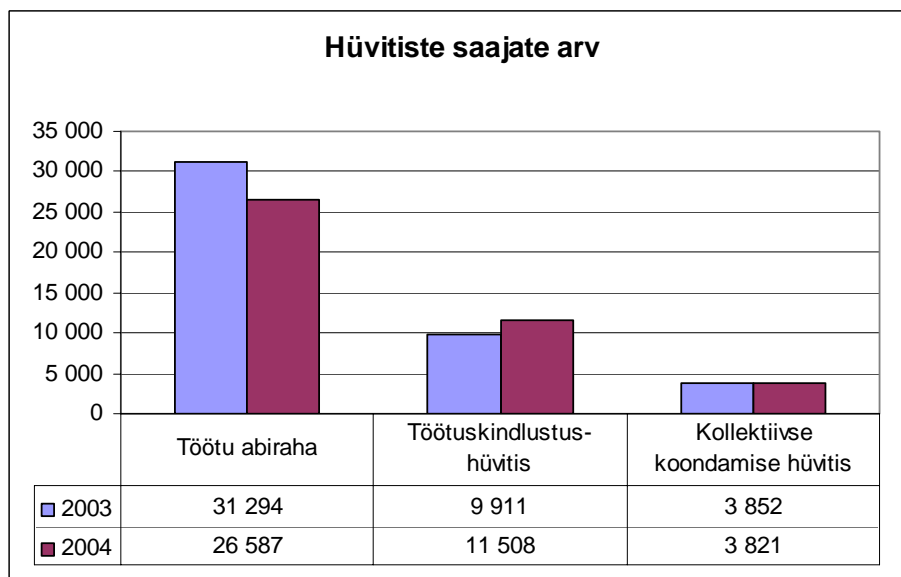
⁶ Töötukassast saadud individuaalandmete töötlemise sammude kirjeldus on soovi korral saadaval autoritelt.



Joonis 1. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate arv otsuse tegemise aasta järgi

Allikas: Töötukassa üldstatistika kodulehelt, Töötukassa individuaalandmed, PRAXISe teisendused

Et kollektiivse koondamise hüvitise saajaid on mitu korda vähem võrreldes töötuskindlustushüvitise või töötü abiraha saajate koguarvuga (vt joonis 2), siis tööturu kui terviku seisukohalt vaadates on inimeste arv, keda kollektiivne koondamine mõjutab, suhteliselt vähetähtis. Samuti võib arvata, et kollektiivse koondamise hüvitised iseenesest ei avalda tööturule suuremat mõju kui töötuskindlustushüvitis. Ehkki koondamishüvitised on lühiajaliselt suured, mistõttu võib väheneda tööotsimise intensiivsus töötusperioodi alguses, siis pikem mõju ilmselt neil puudub.⁷

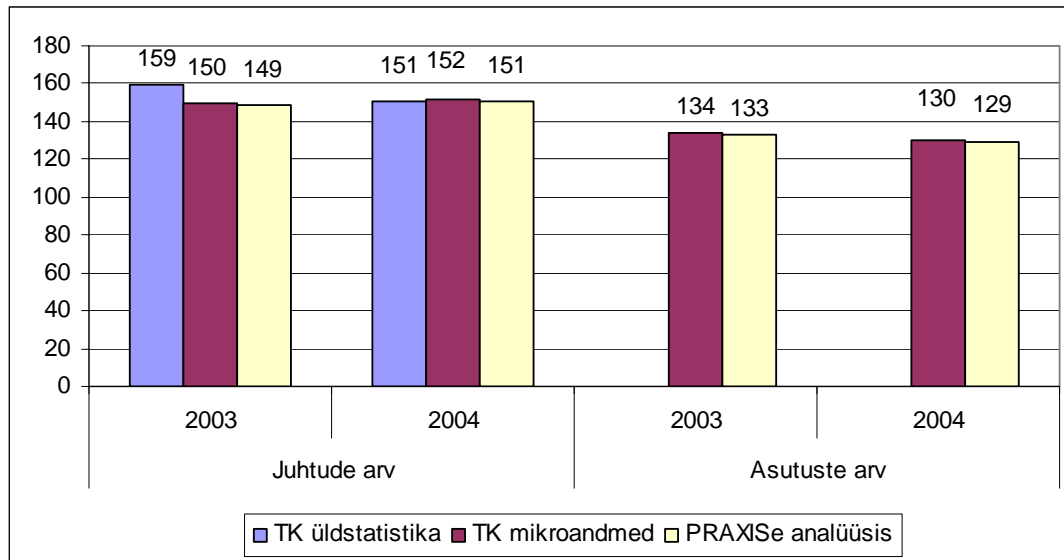


Joonis 2. Eri liiki hüvitiste saajate arv 2003. ja 2004. aastal maksmise alguse aasta järgi

Allikas: Tööturuameti ja Töötukassa individuaalandmed, PRAXISe teisendused

⁷ Leetmaa, Võrk (2004) analüüsisid töötuskindlustushüvitiste saamise kestuse sõltuvust erinevatest tunnustest ja leidsid, et õigus koondamishüvitisele vähendas lühiajaliselt tinglikku tõenäosust (*hazard*) minna tööle.

Kollektiivse koondamise juhtude arv on mõlemal aastal olnud ligi 150 (vt joonis 3). Samas on ühed ja samad asutused viinud läbi mitu koondamist, mistõttu erinevaid asutusi on kummalgi aastal ligi 130 (joonis 3).



Joonis 3. Kollektiivse koondamise erinevate juhtude ja seotud ettevõtete arv

Allikas: Töötukassa üldstatistika kodulehelt, Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE teisendused

Märkus: 2004. aastal Töötukassa mikroandmete põhjal on üks ettevõtte rohkem tingituna andmetes esinenud sisestusveast, selle parandamisel on ka mikroandmete järgi 151 juhtu.

Seega on kollektiivse koondamise hüvitise saajaid tööturu kui terviku seisukohalt suhteliselt vähe (umbes 0,6-0,7% hõivatutest aastas), neist töötuks jäävad hinnanguliselt ligi pooled ehk 0,3% hõivatutest (vt sellest pikemalt ka alapunktis 1.5). Kõrvale võib siia tuua näiteks, et 2003. aastal võrreldes 2002. aastaga olid töötud ligi 4% hõivatutest ja mitteaktiivsed 3% hõivatutest (Kallaste *et al* 2005). Seega on kollektiivsete koondamiste tagajärjel töötuks jäänute hulk võrreldes Eesti tööturul toimuvate koguliikumistega erinevate seisundite vahel suhteliselt väike.

1.3. Kollektiivset koondamist läbiviinud asutuste taust

Kollektiivset koondamist läbiviinud asutustest olid enamus ettevõtted (84%) (sh üks FIE, kes koondas 5 inimest), ligi 14% avaliku sektori asutused ja ülejäänud üksikud MTÜd või sihtasutused (tabel 2).

Ettevõtetest on enamus töötleva tööstuse ettevõtted, mille koondamisjuhud moodustasid kahe aasta peale 39,3% juhtudest ja kes kokku koondasid 57,1% koondatutest. Võrdluseks võib tuua näiteks, et 2004. aastal töötas töötlevas tööstuses üksnes ligi 24% kõikidest hõivatutest (ESA andmebaas, Tabel: 15-74-aastased hõivatud, tegevusala ning aasta järgi, 24.07.2005). See näitab, et töötlevas tööstuses on suhteliselt enam kollektiivseid koondamisi võrreldes näiteks teenindussektoriga.

Töötlevas tööstuses olid suurimad koondajad järgmised valdkonnad: 1) mujal liigitamata tootmine (millest suurim tegevusala oli mööbli tootmine), 2) tekstiili ja tekstiiltoodete tootmine, 3) toiduainete, jookide ja tubakatoodete tootmine ning 4) puidutöötlemine ja puittoodete tootmine.

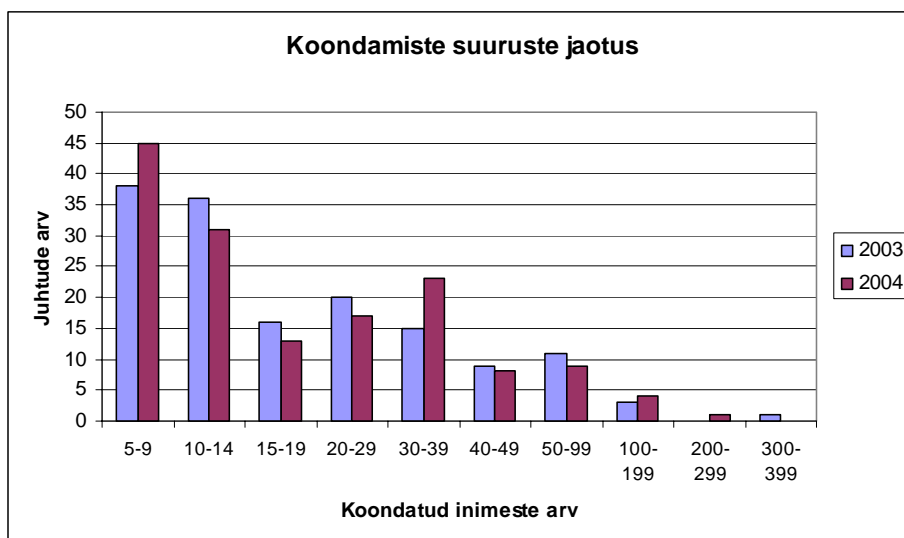
Tabel 2. Kollektiivse koondamise juhtude ja koondatute jaotus koondaja tüübi järgi 2003.-2004. aastal

	Asutuste jaotus		Inimeste jaotus	
	Arv	Osakaal (%)	Arv	Osakaal (%)
Ettevõtte	251	83,7	6387	83,2
Põllumajandus, jahindus, metsamajandus	9	3,0	183	2,4
Kalapüük	3	1,0	24	0,3
Mäetööstus	1	0,3	6	0,1
Töötlev tööstus sh	118	39,3	4379	57,1
toiduainete, jookide ja tubakatoodete tootmine	17	5,7	572	7,5
tekstiili ja tekstiiltoodete tootmine	19	6,3	760	9,9
nahatöötlemine ja nahktoodete tootmine	6	2,0	122	1,6
puidutöötlemine ja puittoodete tootmine	15	5,0	207	2,7
koksi, puhastatud nafta- ja põlevkivisaaduste ning tuumkütuse tootmine	4	1,3	68	0,9
paberimassi, paberi ja pabertoodete tootmine; kirjastamine ja trükkimine	3	1,0	59	0,8
kemikaalide, keemiatoodete ja keemiliste kiudude tootmine	7	2,3	534	7,0
kummi- ja plasttoodete tootmine	2	0,7	80	1,0
muude mittemetallsetest mineraalidest toodete tootmine	3	1,0	47	0,6
metalli ja metalltoodete tootmine	9	3,0	366	4,8
mujal liigitamata masinate ja seadmete tootmine	4	1,3	77	1,0
elektri- ja optikaseadmete tootmine	4	1,3	40	0,5
transpordivahendite tootmine	4	1,3	122	1,6
mujal liigitamata tootmine	21	7,0	1325	17,3
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	2	0,7	17	0,2
Ehitus	4	1,3	59	0,8
Hulgi- ja jaemüük; mootorsõidukite, mootorrataste ja isiklike tarbeesemete ning kodumasinate remont	41	13,7	464	6,0
Hotellid ja restoranid	12	4,0	136	1,8
Veondus, laondus ja side	13	4,3	335	4,4
Kinnisvara-, üürimis- ja äritegevus	18	6,0	208	2,7
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	2	0,7	39	0,5
Muu ühiskonna-, sotsiaal- ja isikuteenindus	11	3,7	155	2,0
Teadmata	17	5,7	382	5,0
Avalik õiguslik asutus, riigiasutus, kohus	42	14,0	1149	15,0
Sihtasutus, MTÜ	7	2,3	137	1,8
Kokku	300	100,0	7673	100,0

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE teisendused, Äriregistri andmed.

Märkus: Ettevõtete tegevusala on 2002. aasta seisuga; mitte-äriettevõtete tegevusvaldkonda ei olnud meil teada.

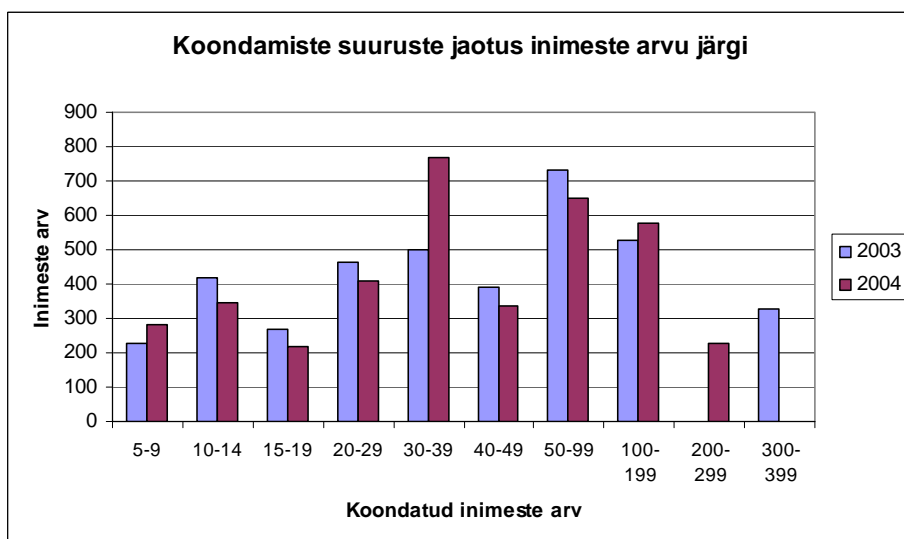
Koondamiste keskmine suurus oli ca 25 inimest, mediaanväärtus on väiksem ulatudes 14-15 inimeseni. Absoluutselt on kõige enam väikesi koondamisi (5-14 inimest), üle 100 inimesega koondamisi on üksikuid (joonis 4).



Joonis 4. Koondamisjuhtude arvu jaotus koondamislaine suuruse järgi

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE teisendused

Inimeste arvu järgi on kõige enam koondatuid pärit koondamistest suurusega 30-100 inimest (joonis 5).



Joonis 5. Koondatud inimeste jaotus koondamislaine suuruse järgi

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE teisendused

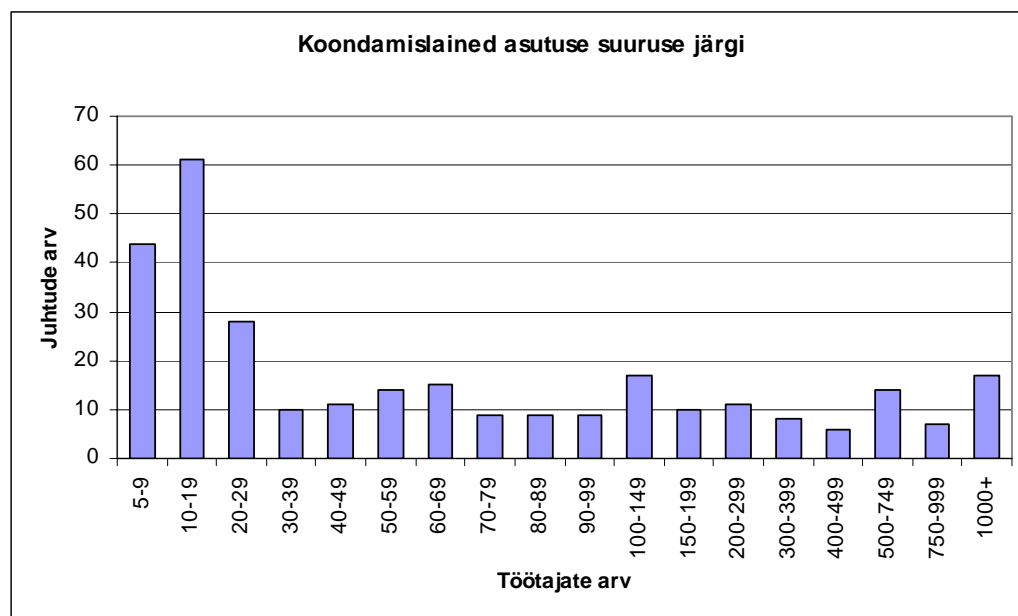
Peamine kollektiivse koondamise põhjus on olnud töömahu vähenemine (tabel 3). Järgneb tootmise või töö ümberkorraldamine. Tööandja tegevuse lõppemine on olnud vähem tähtis.

Tabel 3. Koondamis põhjuste jaotus

Põhjus	Koondamisjuhud		Inimesed	
	2003	2004	2003	2004
Töömahu vähenemine	80	69	2186	1657
Tootmise või töö ümberkorraldamine	41	43	1122	1514
Juriidilise isiku lõpetamine	19	30	415	372
Asutuse likvideerimine	8	8	123	273
Füüsilisest isikust tööandja töö lõppemine	0	1	0	5
Teadmata	1	0	6	0
Kokku koondamisi	149	151	3852	3821

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE teisedused

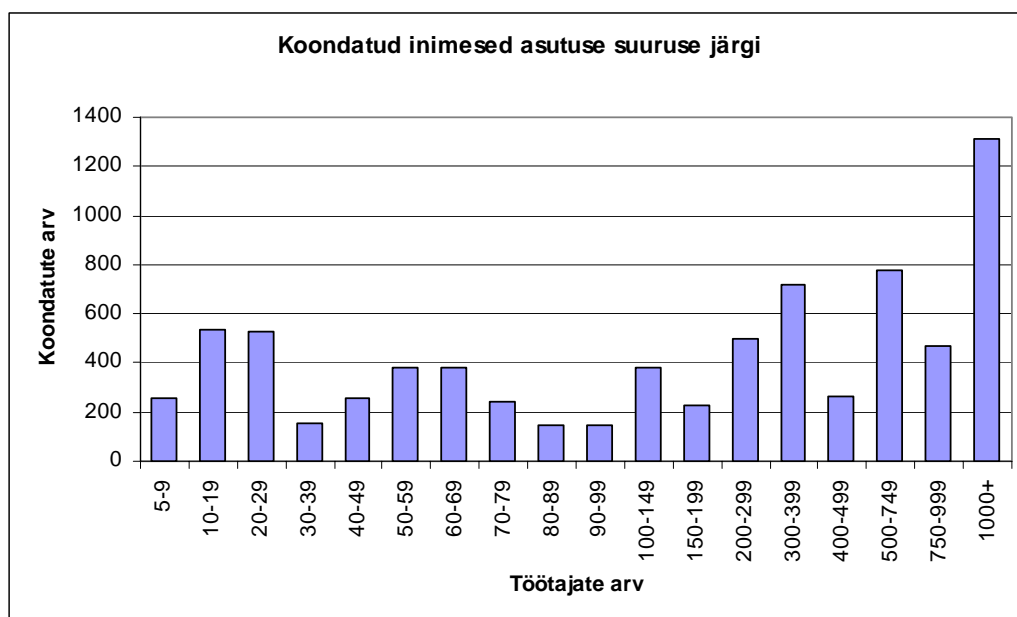
Keskmine asutuse töötajate arv, kust toimus kollektiivne koondamine, oli 284 töötajat, töötajate arvu mediaanväärtus oli palju väiksem – 44 töötajat. Koondamislainete jaotus asutuse töötajate arvu järgi on toodud joonisel 6. Kuni 20 töötajaga asutusi on sama palju kui 20-100 töötajaga asutusi või üle 100 töötajaga asutusi.



Joonis 6. Kollektiivse koondamise juhtude jaotus asutuses töötavate inimeste arvu järgi 2003.-2004. a

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE arvutused

Samas koondatud inimeste arvu järgi tuli kõige enam koondatuid asutustest, mille töötajate arv oli üle 1000 inimese (joonis 7).



Joonis 7. Koondatute jaotus asutuses töötavate inimeste arvu järgi 2003.-2004. a

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISe arvutused

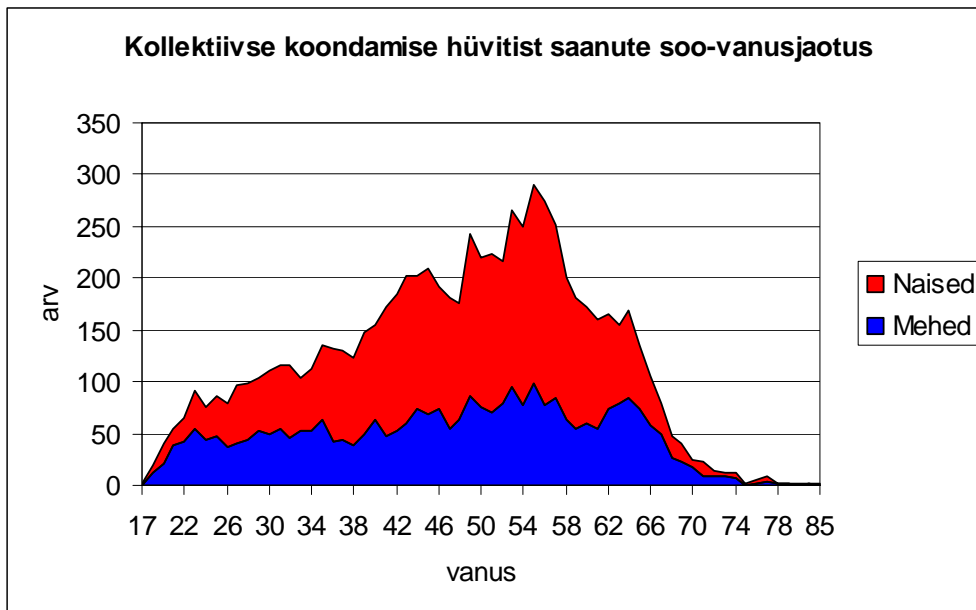
Seega kõige enam koondamisi (nii absoluutselt kui ka suhteliselt hõivest) toimus töötlevas tööstuses. Tüüpiline koondamine on tingitud töömahu vähenemisest või töö ümberkorraldamisest ja enamus koondamisi on väga väikesed, kuid enamus koondatuid tuleb siiski suurtest asutustest (üle 200 töötaja) ja keskmise suurusega koondamistest (20-100 inimest).

1.4. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate sotsiaaldemograafilise tausta analüüs

Järgnevalt analüüsime kollektiivse koondamise hüvitise saajate sotsiaaldemograafilist tausta ja võrdleme seda teiste hüvitiste saajate taustaga ning Eesti hõivatutega üldisemalt. See aitab välja selgitada inimeste rühmad, kes sagedamini jäävad kollektiivse koondamise protsessi keskele. Peale seda, järgmises alapunktis, analüüsime, millistest teguritest sõltub see, kas inimesed hakkavad saama töötuskindlustushüvitist ning kui kaua nad seda saavad. Alljärgnevatel joonistel on kokku võetud 2003. ja 2004. aasta andmed hüvitiste saajate jaoks.

Sugu ja vanus

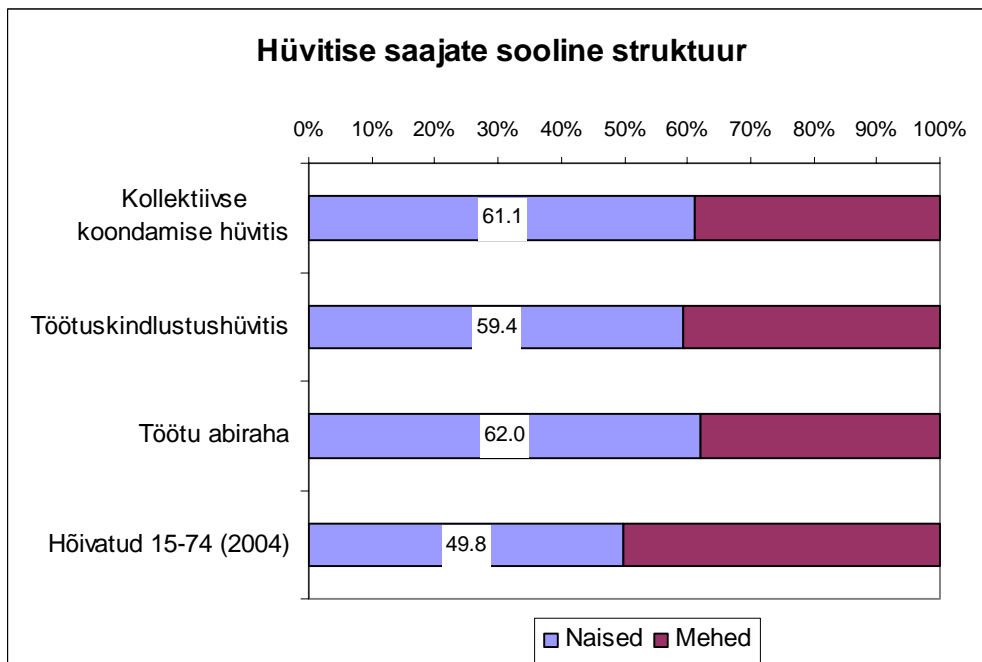
Koondamishüvitise saajate seas on kõige enam keskealisi naisi (joonis 8).



Joonis 8. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate soo-vanusjaotus 2003.-2004. aastal

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE arvutused

Samas on naiste osakaal hüvitise saajate seas praktiliselt sarnane töötuskindlustushüvitiste, kollektiivse koondamise hüvitiste ja töötü abiraha puhul (joonis 9). Siiski võrreldes koguhõive struktuuriga on hüvitiste saajate seas rohkem naisi, mis näitab, et naised jäävad töötuks kergemini või kvalifitseeruvad paremini töötushüvitistele.

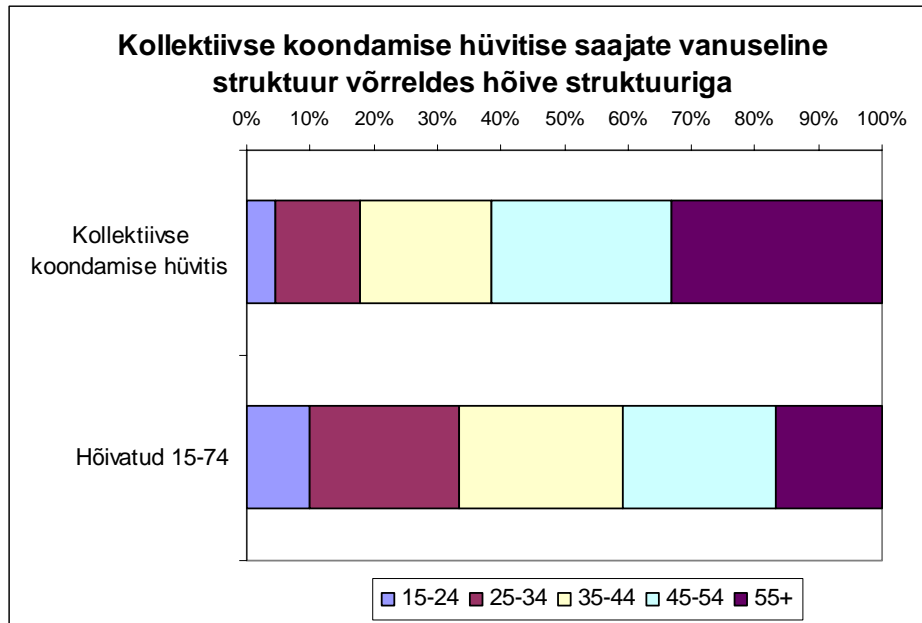


Joonis 9. Hüvitise saajate sooline struktuur

Allikas: ESA andmebaas, Tööturuameti ja Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE arvutused

Võrreldes kollektiivselt koondatute vanuselise struktuuri teiste hüvitiste saajatega tuleb silmas pidada, et töötuskindlustushüvitist ja töötü abiraha ei maksta pensionil olevatele inimestele,

samas kui koondamishüvitisi makstakse ka pensionil olevatele inimestele. Võrreldes kollektiivse koondamise hüvitise saajate vanusstruktuuri hõivatute vanusstruktuuriga, siis selgub, et oluliselt rohkem on kollektiivse koondamise hüvitiste saajate seas üle 55-aastaseid inimesi võrreldes hõivatute osakaaluga. Seega koondatakse suhteliselt palju just vanemaealisi.



Joonis 10. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate ja kogu Eesti hõivatute vanuseline struktuur

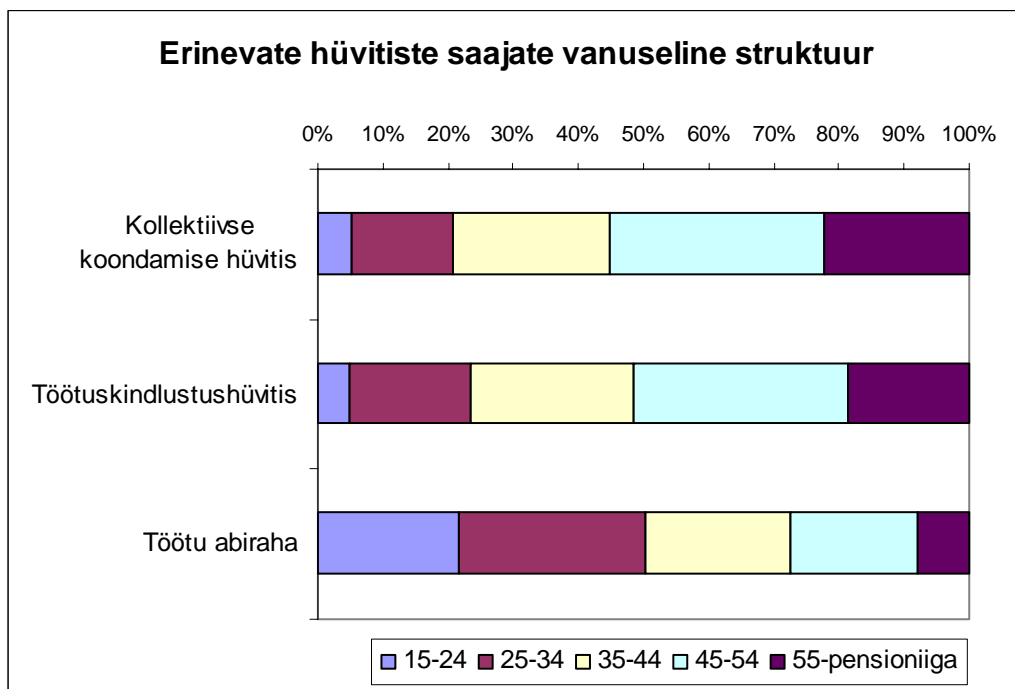
Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE arvutused

Kuna andmetes puudub tunnus, kas inimene on pensionär või mitte, siis kasutatakse alljärgnevalt kollektiivse koondamise andmete võrreldavaks tegemisel üksnes pensioniea piirangut: seega vaadatakse kuni 59-aastaseid naisi ja kuni 63-aastaseid mehi.

Selgub, et kollektiivse koondamise hüvitise saajate seas on suhteliselt enam inimesi vanusrühmas 55 kuni pensioniiga (joonis 11). Vanemaealiste suhteliselt suur osakaal kollektiivse koondamise hüvitise saajate seas võib olla tingitud mitmest asjaolust:

- 1) kollektiivsed koondamised toimuvad ettevõtetes, kus on enam hõivatud vanemaealised,
- 2) tööandja suunav käitumine, mistõttu koondatakse väiksema töövõimega inimesi, kes on sagedamini vanemaealised,
- 3) töövõtja aktsepteeriv käitumine, mistõttu ollakse nõus koondamisega, sest saadakse suhteliselt suur hüvitis ning siirdutakse nagunii pensionile või ollakse juba pensionil,
- 4) institutsionaalne raamistik, mis võimaldab koondada inimesi, kes on vanemad kui 65 eluaastat (Töölepingu seadus § 86 ja § 108).

Kui oleks teada koondatavate ettevõtete töötajaskonna soo-vanusstruktuur, saaks hinnata, kas ettevõtetest koondatakse enam vanemaealisi ja naisi või on koondavad ettevõtted iseenesest niisugused, kus on enam hõivatud vanemaealised ja naised. Olemasolevate andmete põhjal sügavamalt analüüsi, eristamaks ülaltoodud tegurite olulisust koondamisprotsessis, teha ei ole võimalik.

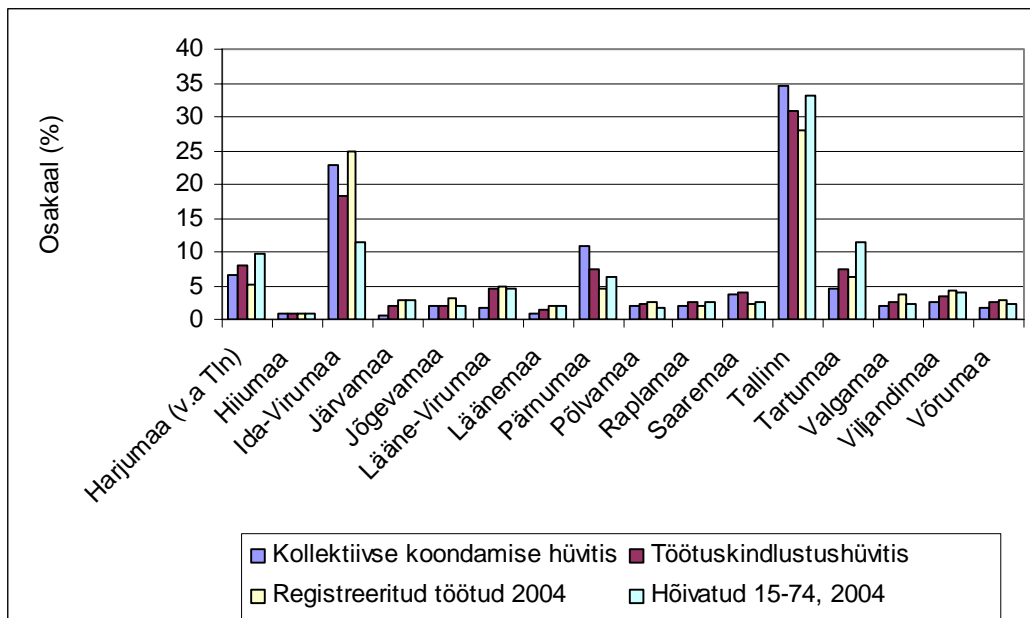


Joonis 11. Hüvitise saajate vanuseline struktuur

Allikas: Tööturuameti ja Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE arvutused

Maakond

Kollektiivse koondamise hüvitiste saajaid on absoluutselt enam Tallinnas ja Ida-Virumaal, sest seal on ka hõivatuid enam ja suured ettevõtted asuvad nendes piirkondades (joonis 12).

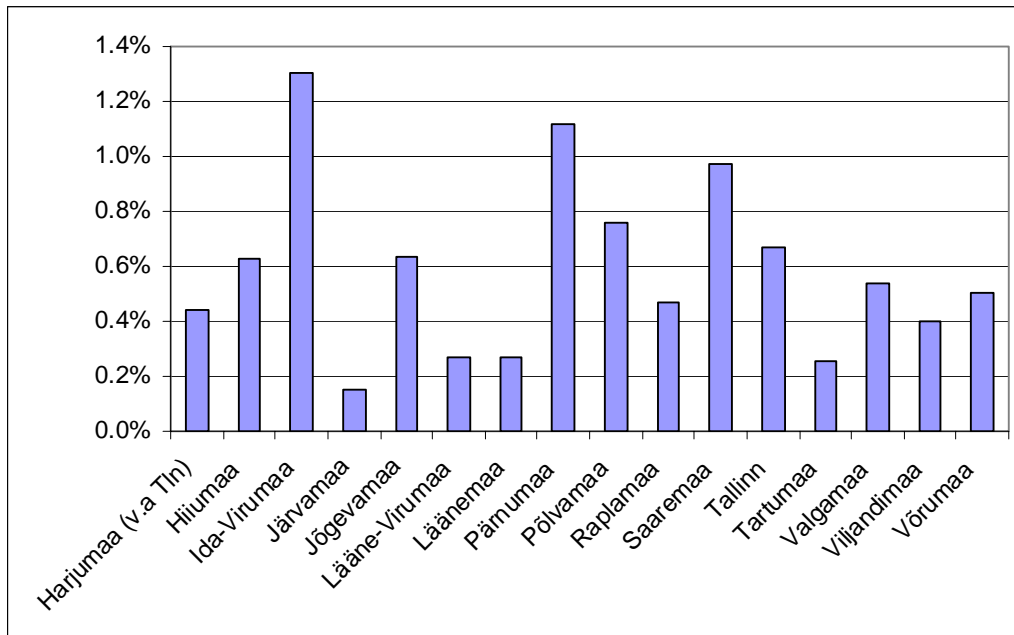


Joonis 12. Hüvitise saajate maakondlik struktuur ja hõivatute struktuur

Allikas: Tööturuameti koduleht http://www.tta.ee/est/statistika/aasta_kokku_2004.xls, Töötukassa individuaalandmed, ESA andmebaas, PRAXISE arvutused

Märkus: Kollektiivse koondamise hüvitise ja töötuskindlustushüvitise saajate maakondlik struktuur on leitud 2003. ja 2004. aasta andmete põhjal kokku.

Võrreldes kollektiivse koondamise hüvitise saajate maakondlikku struktuuri hõivatute struktuuriga (joonis 13), selgub, et suhteliselt enam on kollektiivse koondamise hüvitise saajaid Ida-Virumaal, Pärnumaal ja Saaremaal. Suhteliselt vähem on hüvitise saajaid Järvamaal, Tartumaal, Läänemaal ja Lääne-Virumaal. Piirkondades, kus kollektiivselt koondatud inimeste osakaal võrreldes koguhõivega on kõrgem, tuleb ilmselt enam tegeleda varase sekkumisega, sest koondatud inimeste võimalused leida uut töökohta on suhteliselt väiksemad.

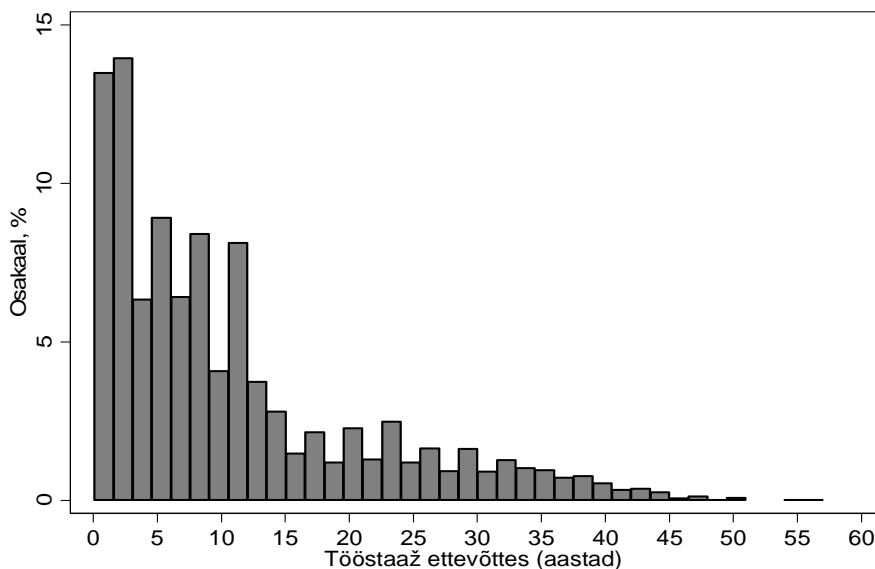


Joonis 13. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate keskmine arv maakonnas 2003.-2004. aastal osakaaluna maakonna hõivatute arvust 2004. aastal

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, ESA andmebaas, PRAXISE arvutused

Ettevõttes töötamise staaž ja koondamishüvitise suurus

Kollektiivset koondamist läbi viinud asutuses töötamise staaži jaotus näitab, et kõige enam on inimesi, kes on töötanud antud tööandja juures 1-2 aastat (joonis 14). Siiski on ligi kolmandik neid inimesi, kes on töötanud üle 10 aasta, ja ligi viiendik on antud tööandja juures töötanud üle 20 aasta.



Joonis 14. Tööstaaž viimase tööandja juures 2003.-2004. a kollektiivse koondamise hüvitise saajatel

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE arvutused

Tööstaaži jaotusest tuleneb ka Töötukassa poolt makstava kollektiivse koondamise hüvitise suurus kuude järgi: 35%-l juhtudest on hüvitise suurus 1 kuu, 25%-l juhtudest 1,5 kuud ja 40%-l juhtudest 2 kuud (joonis 15). Tegelik inimeste poolt saadav koondamishüvitis on aga kaks korda suurem, sest teise poole tasub ettevõte.



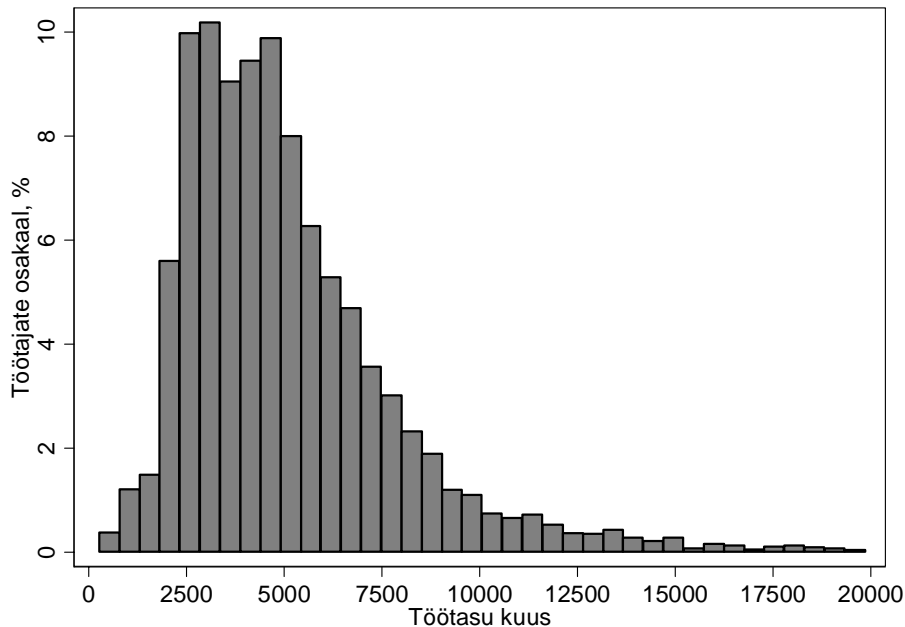
Joonis 15. Koondamishüvitise suuruse jaotus kuude järgi

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE teisedused

Lisas 4 on toodud kollektiivse koondamise hüvitise saajate taust koondamishüvitise maksmise suuruse järgi. Kuna hüvitise suurus sõltub staažist, siis on hüvitiste suurus ja seega ka staaž suhteliselt suurem naistel, vanematel inimestel, Ida-Virumaal koondatutel, suuremast

koondamislainest koondatutel, suurematest ettevõtetest koondatutel ning kui ainult ettevõtteid vaadelda, siis töötleva töötuse harust koondatutel.

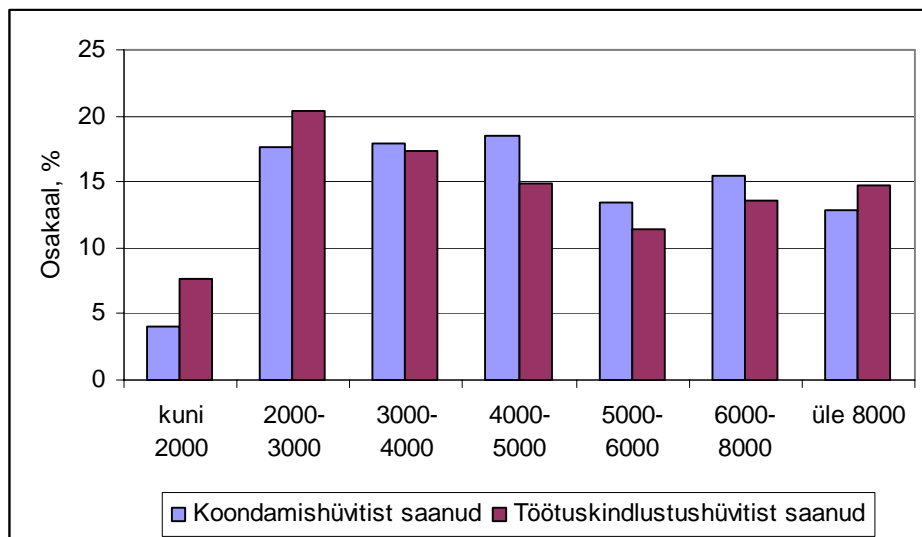
Kuutöötasu suurus on kõige sagedamini vahemikus 2500-5000 krooni kuus (joonis 16). Võrreldes töötuskindlustushüvitist saanud inimeste andmetega, on koondamishüvitise saajate töötasud olnud mõnevõrra suuremad (joonis 17). Koondamishüvitise saajate seas on vähem alla 3000 krooni kuus töötasu saavaid inimesi.



Joonis 16. Kollektiivse koondamise hüvitist saanud inimeste töötasu suuruse jaotus

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE teisedused

Märkus: Joonise paremaks visuaalseks esitamiseks jäeti välja 68 inimest (0,9% vaatlustest), kelle töötasu oli suurem kui 20 tuhat krooni kuus.



Joonis 17. Töötasu suuruse jaotus hüvitise liigi kaupa

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE teisedused

1.5. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate hilisema käekäigu analüüs

Järgnevalt analüüsime kollektiivse koondamise hüvitise saajate käekäiku tööturul. Selleks uuritakse, kui paljud kollektiivse hüvitise saajad hakkasid saama ka töötuskindlustushüvitist või töötü abiraha, samuti millistest sotsiaalmajanduslikest teguritest see sõltus, ning kui kaua hüvitist maksti.

Käesolevas analüüsis ei ole kahjuks võimalik kindlaks teha nende inimeste tööturuseisundit, kes ei saanud töötü abiraha või töötuskindlustushüvitist, hüvitist saanud inimeste edasist käekäiku peale abiraha või kindlustushüvitise maksmise lõppemist. Andmestikku (nt maksuameti andmeid), mis võimaldaks potentsiaalselt öelda, kas inimene tegelikult töötas, kasutada ei olnud. Praeguse analüüsi puhul eeldatakse, et pensionieast noorem inimene, kes koondati ja kes ei hakanud saama töötuskindlustushüvitist või töötü abiraha, läks tööle. Inimeste puhul, kellele lõpetati töötuskindlustushüvitise maksmine seetõttu, et 180 päeva sai täis ja töötü abiraha ei saanud, eeldatakse, et me ei tea, mis tast edasi sai.

Ligi 50% kollektiivse koondamise hüvitise saajatest said ka töötuskindlustushüvitist (tabel 4) ning 14% said töötü abiraha.⁸ Ehk teisisõnu: neist, kes said peale kollektiivse koondamise hüvitise saamist lisaks ka töötuskindlustushüvitist, omakorda ligi 29% said veel töötü abiraha peale töötuskindlustushüvitise lõppemist. Inimesi, kes oleksid saanud töötü abiraha kohe peale koondamist (st ilma töötuskindlustushüvitist vahe peal saamata), meie poolt analüüsitud andmetes ei olnud.

Tabel 4. Koondamishüvitise saajate jaotus teiste hüvitiste saamise lõikes

	Töötus-kindlustushüvitist		Töötuskindlustushüvitist (koondamishüvitise otsuse kuupäev 01.01.2003-30.06.2004)*		Töötü abiraha*		Sh töötü abiraha peale töötus-kindlustushüvitist*	
	arv	osakaal	arv	osakaal	Arv	osakaal	arv	osakaal
Said hüvitist	3782	49%	2976	50%	858	14%	858	29%
Ei saanud hüvitist	3891	51%	3021	50%	5139	86%	2118	71%
Kokku	7673	100%	5 997	100%	5997	100%	2976	100%

*Leitud tingimusel, et kollektiivse koondamise hüvitist maksti enne 30. juunit 2004, kuivõrd töötü abiraha informatsioon oli teada ainult 2003 ja 2004 kohta. 2004. aasta teisel poolaastal koondatud inimeste kohta ei ole meil võimalik töötü abiraha saamise kohta midagi öelda, kui nad said alguses pool aastat töötuskindlustushüvitist.

Allikas: Tööturuameti ja Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE arvutused

Kui arvestada seda, et ainult pensionieelses vanuses inimesed (naised kuni 59 ja mehed kuni 63 aastat), võisid saada töötuskindlustushüvitist ja töötü abiraha, siis on nende inimeste osakaal suurem, kes said töötuskindlustushüvitist (57-58%) või töötü abiraha (17%) (vaata tabel 5).

⁸ Et kasutada olnud andmefailides puudus ühte töötuse juhtu identifitseeriv tunnus, tuli erinevate hüvitiste saamine siduda iga inimese hüvitise saamise perioode kõrvutades. Seetõttu eeldatakse, et töötuskindlustushüvitise maksmine on seotud kollektiivse koondamisega, kui maksmist on alustatud 60 päeva läheduses (st 60 päeva kas enne või pärast) kollektiivse koondamise hüvitise maksmise alguse otsust. Analoogselt eeldati, et töötü abiraha maksmine on seotud töötuskindlustushüvitise lõppemisega kui töötü abiraha maksmine algas 30 päeva jooksul töötuskindlustushüvitise lõppemisest.

Tabel 5. Pensionieelses eas koondamishüvitise saajate jaotus teiste hüvitiste saamise löikes

	Töötus-kindlustushüvitis		Töötuskindlustushüvitis (koondamishüvitise otsuse kuupäev 01.01.2003-30.06.2004)*		Töötü abiraha*		Sh töötü abiraha peale töötus-kindlustushüvitist*	
	arv	osakaal	Arv	osakaal	arv	osakaal	arv	osakaal
Said hüvitist	3782	57%	2976	58%	858	17%	858	29%
Ei saanud hüvitist	2815	43%	2198	42%	4316	83%	2118	71%
Kokku	6597	100%	5174	100%	5174	100%	2976	100%

*Vt kommentaari eelmise tabeli lõpus

Allikas: Tööturuameti ja Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE arvutused

Töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamise põhjused kollektiivse koondamise hüvitist saanutel on peamiselt maksmisperioodi lõppemine (ca 53% vaadeldud juhtudest) ja tööle minemine (45%) (vt tabel 6, veerg 2 ja 3). Nende inimeste seas, kes said töötuskindlustushüvitist, kuid ei saanud kollektiivse koondamise hüvitist, on tööle minemise tõttu töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamist vähem (ca 37%, vt tabel 6, veerg 4 ja 5) ja maksmisperioodi lõppemise tõttu maksmise lõpetamist rohkem (60%). Analüüs viitab sellele, et töötuskindlustushüvitise saajate seast lahkuvad kollektiivse koondamise hüvitist saanud inimesed suhteliselt kiiremini tööle. Võimalik selgitus on see, et koondamishüvitist saanud inimesed on tööturul läbilöömiseks paremate isiku- ja kutsealaste omadustega (sellele viitab ka asjaolu, et nende varasem palk oli suurem, vt ka joonis 17 ja tabel 7). Samuti on üks võimalik põhjus see, et kollektiivselt koondatud inimesi võetakse sageli tagasi tööle sama (või omaniku vahetanud) tööandja juurde, enne kui töötuskindlustushüvitise maksmine läbi saab.⁹

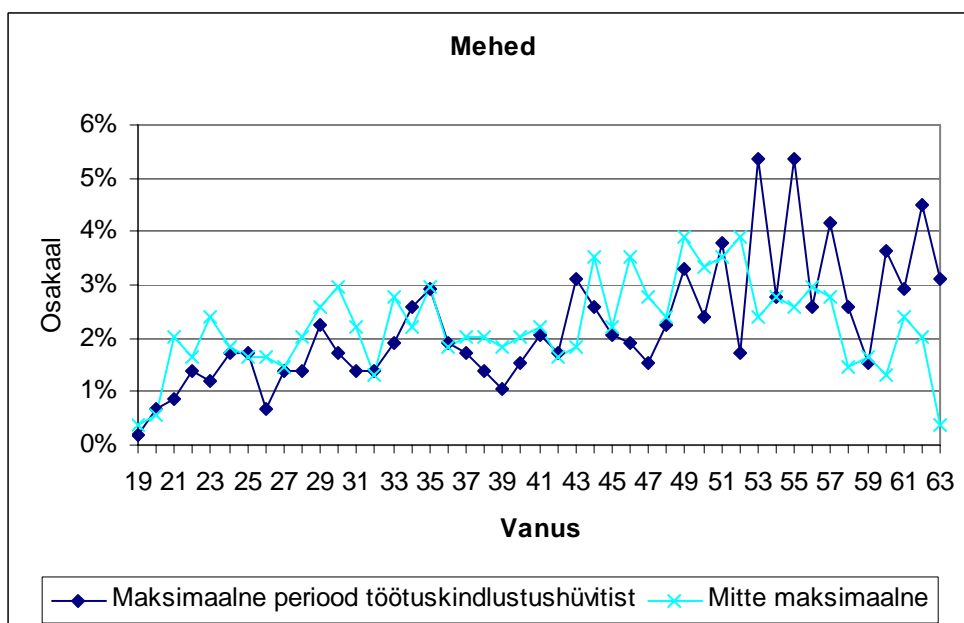
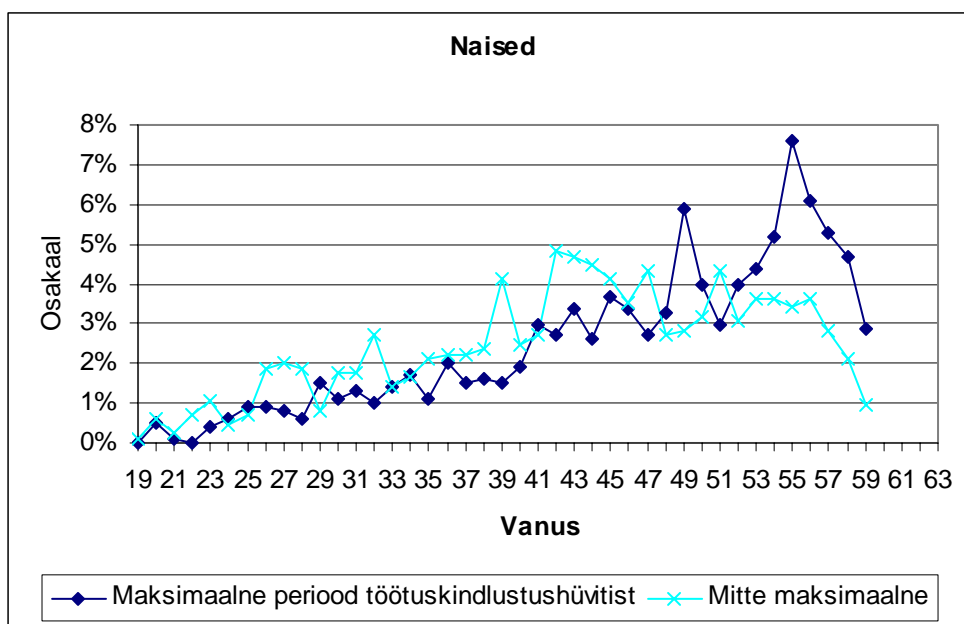
Nende koondamishüvitist saanud inimeste seas, kes said töötuskindlustushüvitist maksimaalse perioodi, on pisut enam pensionieelseid inimesi võrreldes nendega, kes ei saanud töötuskindlustushüvitist maksimaalse perioodi (vt joonis 18). Seega võib oletada, et osad inimesed saavad maksimaalselt kaua töötuskindlustushüvitist ootusega jääda hiljem pensionile. Nende inimeste osakaal võib olla kõikidest koondamishüvitise saajatest suurusjärgus 10%. Samas on võimalik, et vanemaealistel inimestel on raskem tööd leida ja seetõttu saadakse kauem töötuskindlustushüvitist. Täpsemalt võimaldaks inimeste sellist käitumist analüüsida inimeste seisundi jälgimine peale töötuskindlustushüvitise saamise lõppu (nt teiste registre abil).

⁹ Töötukassa informatsiooni kohaselt väideti ka Töötukassa esindajate kohtumisel tööandjate esindajatega, et tööandjad võtavad meelsamini tööle kollektiivselt koondatud kui tavalisi töötuid.

Tabel 6. Töötuskindlustushüvitise lõpetamise põhjuste võrdlus kollektiivse koondamise hüvitist saanud ja mittesaanud inimeste vahel

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Said ka koondamishüvitist (koondamishüvitise otsuse kuupäev 01.01.2003-30.06.2004)	Osakaal	Said ainult töötuskindlustushüvitist (töötuskindlustuse alguse kuupäev 01.01.2003-30.06.2004)	Osakaal
Kokku töötuskindlustushüvitise saajaid sh hüvitise saamise lõpetamise põhjus	2976	100%	13 546	100%
Maksmisperioodi lõppemine	1582	53,2%	8132	60,0%
Töole minek	1332	44,8%	5060	37,4%
Ei ilmunud kohale	44	1,5%	231	1,7%
Tööotsingu katkestamine	9	0,3%	67	0,5%
Vanaduspensioniiikka jõudmine	1	0,0%	17	0,1%
100% töövõime kaotus			4	0,0%
Eesti Vabariigist lahkumine	3	0,1%		
Avalduse alusel			4	0,0%
Ebaõigete andmete esitamine			3	0,0%
Eesti Vabariigist lahkumine			3	0,0%
Ennetähtaegne vanaduspension			3	0,0%
Kaitseväe- või asendusteenistusse asumine	1	0,0%		
Keeldumine koolitusest	1	0,0%	2	0,0%
Keeldumine pakutud tööhõivemeetmetest			1	0,0%
Keeldus sobivast tööst	3	0,1%	2	0,0%
Kindlustatu surm			3	0,0%
Perekonnas hooldamise kohta sõlmitav leping			1	0,0%
Tegutseb ettevõtjana			3	0,0%
Töövaidluskomisjoni otsus			2	0,0%
Õppima asumine			8	0,1%

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE arvutused



Joonis 18. Koondamishüvitist saanud inimeste vanuseline struktuur sõltuvana sellest, kas saadi töötuskindlustushüvitist maksimaalse perioodi või mitte

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISe arvutused

Ehkki keskmiselt hakkab saama töötuskindlustushüvitist 50% kõigist kollektiivselt koondatutest ja 57% pensionieelses vanuses olevatest (vt tabelid 4 ja 5 eespool), siis esineb väga suur varieeruvus erinevates rühmades. Järgnevalt püüamegi erinevate risttabelite ja jooniste ning ka regressioonimudelite abil leida seoseid, mis aitavad selgitada, milliste karakteristikutega inimesed jäävad peale koondamist suurema tõenäosusega töötuks. Järgnevates analüüsid on kasutatud ainult pensionieelses vanuses olevaid inimesi (naised kuni 59 aastat ja mehed kuni 63 aastat).

Esiteks torkab kohe silma väga suur erinevus töötuskindlustushüvitise saajate seas koondamislainete lõikes. Koguni 60 koondamise puhul ükski kollektiivse koondamise

hüvitise saanutest ei hakanud saada töötuskindlustushüvitist. Samas on näiteks 8 koondamislainet, mille korral kõik pensionieelses eas olevad kollektiivse koondamise hüvitist saanud inimesed hakkasid saada ka töötuskindlustushüvitist (tabel 7).

Tabel 7. Koondamiste arvu jaotus töötuskindlustushüvitist saama hakanud inimeste osakaalu järgi 2003-2004. aastal

Töötuskindlustushüvitist saama hakanud koondatute osakaal (%)	Kõik inimesed		Pensionieelses eas inimesed	
	Koondamiste arv	Osakaal	Koondamiste arv	Osakaal
0	60	20,0	60	20,0
1-9	9	3,0	6	2,0
10-19	22	7,3	14	4,7
20-29	21	7,0	18	6,0
30-39	25	8,3	16	5,3
40-49	29	9,7	27	9,0
50-59	34	11,3	34	11,3
60-69	46	15,3	32	10,7
70-79	23	7,7	36	12,0
80-89	25	8,3	43	14,3
90-99	2	0,7	6	2,0
100	4	1,3	8	2,7
Kokku	300	100,0	300	100,0

Allikas: Tööturuameti ja Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE arvutused

Osade tunnuste lõikes on toodud erinevused töötuskindlustushüvitise saajate ja mittesaajate vahel tabelis 8. Nende inimeste, kes hakkasid peale kollektiivse koondamise hüvitise saamist saada ka töötuskindlustushüvitist, töötasu on keskmiselt madalam ja tööstaaž pisut pikem. Nad tulevad suurematest ettevõtetest ja suuremast koondamislainest, nende seas on vähem avaliku sektori tööandja poolt koondatuid ja enam ettevõtetest koondatuid. Samuti on nende seas enam neid, kus koondamise põhjuseks oli töömahu vähenemine või tootmisprotsessi ümberkorraldamine ning vähem neid, kelle töölepingud lõpetati seoses tööandja tegevuse lõpetamisega. (Võimalik, et viimasel juhul on pikemalt ette teada töösuhte lõppemine, mistõttu on inimestel kauem aega otsida uut töökohta.)

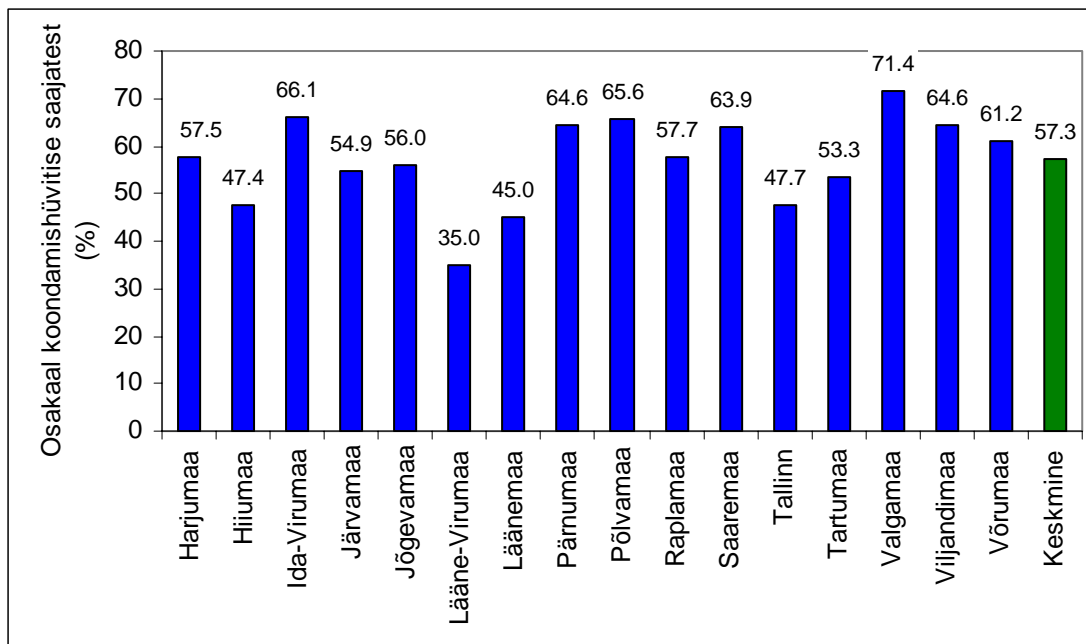
Tabel 8. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate keskmised karakteristikud töötuskindlustushüvitise saamise lõikes

	Ei saa töötuskindlustus- hüvitist	Saavad töötuskindlustus- hüvitist
Meeste osakaal	39,9%	39,4%
Keskmine vanus	44	45
Koondamislaine keskmine suurus	22	30
Asutuse töötajate keskmine arv	575	873
Kuu töötasu keskmine suurus	5672	5134
Keskmine tööstaaž antud ettevõttes	9,3	10,5
Tööstaaži struktuur (%)		
Kuni 5 aastat	39,0	37,0
5-10 aastat	26,5	23,1
10 ja enam aastat	34,5	39,9
Koondamise põhjuste jaotuse struktuur (%)		
Asutuse likvideerimine	9,6	2,1
Füüsilisest isikust töandja töö lõppemine	0,0	0,1
Juriidilise isiku lõpetamine	15,0	6,4
Tootmise või töö ümberkorraldamine	31,2	36,4
Töömahu vähenemine	44,3	55,0
Asutuse tüüp (%)		
Ettevõtte	77,1	89,2
Avalik õiguslik asutus, riigiasutus, kohus	20,5	9,6
Sihtasutus, MTÜ	2,5	1,2

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISE arvutused

Märkus: Ettevõtet ja koondamislainet iseloomustavad tunnused on omistatud igale koondatud töötajale. Seega on tegemist keskmisega üle töötajate, aga mitte üle ettevõtete või koondamiste.

Maakondade puhul on näha, et kollektiivse koondamise hüvitise järgselt hakkab töötuskindlustushüvitist saama suhteliselt enam inimesi, kes elavad Valgamaal, Ida-Virumaal ja Põlvamaal. Harvem hakkavad töötuskindlustushüvitist saama inimesed Tallinnast, Lääne-Virumaalt ja Läänemaalt (joonis 19).



Joonis 19. Töötuskindlustushüvitist peale kollektiivse koondamise hüvitist saanud pensionieelses eas inimeste osakaal maakondades

Allikas: Töötukassa individuaalandmed, PRAXISe arvutused

Selgitamaks, millistest teguritest sõltub töötuskindlustushüvitise saamine kõige enam, hinnati logistiline regressioonimudel, kus uuriti seost tõenäosuse, et inimene hakkab saama töötuskindlustushüvitist peale kollektiivse koondamise hüvitist, ja inimese ning asutuse karakteristikute ja koondamislaine suuruse vahel. Lisaks hinnati Coxi proportsionaalse riskimääruga mudel, analüüsima töötuskindlustushüvitise maksmise kestust mõjutavaid tegureid juhul, kui hüvitist saadakse. Mudelite tulemused on toodud lisa 1 ja lisa 2 ning kokkuvõtvalt tabelis 9. Tabelis esitatud kvalitatiivseid tõlgendusi tuleks võtta kui osamõju (ehk marginaalne efekt), st mõju, mis kehtiks juhul, kui kõikide teiste tunnuste väärtused oleksid muutumatud. Detailsemad tulemused (nt majandusharude mõjude kohta) on saadaval autoritelt.

Analüüs näitab, et kollektiivse koondamise järel suurendavad töötuks jäämise tõenäosust enam järgmised tegurid: vanus 45-54, elamine Lõuna-Eestis, suure koondamislaine tulemusena koondamine suurest ettevõttest. Väiksem tõenäosus töötuks jääda peale koondamist on noortel inimestel, väikese koondamislaine tulemusena väikese töötajate arvuga asutusest, riigiasutusest või muust mittetulunduslikult asutusest. Samuti suurendab töötuskindlustushüvitise saamise tõenäosust see, kui koondamise põhjuseks oli töömahu vähenemine või tootmisprotsessi ümberkorraldamine, ning vähendab tõenäosust see, kui töölepingud lõpetati seoses tööandja likvideerumisega. Ettevõtete majandusharu puhul on koondamislainete löikes samuti varieeruv töötuskindlustushüvitise saajate osakaal (vt lisa 3), kuid et valimid lähevad sel juhul mõningate harude puhul väga väikeseks, siis ei tasu teha suuri üldistusi harudevahelisel võrdlemisel.

Tabel 9. Sotsiaaldemograafiliste ja töökoha karakteristikute osamõjud töötuskindlustushüvitise saamisele peale kollektiivse koondamise hüvitise määramist statistiliste mudelite abil

Tegur	Mõju töötuskindlustushüvitise saamise tõenäosusele	Mõju töötuskindlustushüvitise saamise kestusele (juhul, kui seda juba saadakse)
Sugu	Ei ole olulist mõju	Mehed saavad veidi kauem
Vanus	Noortel madal, vanematel kõrgem Kõige suurem tõenäosus vanuses 45-54 Kõige väiksem tõenäosus vanuses 15-24	Mida vanemad inimesed, seda kauem saavad töötuskindlustushüvitist. Kõige vähem saavad 15-24 aastased Kõige kauem saavad vanuses 55-pensioniiga
Maakond	Suurem tõenäosus Põlvamaal, Viljandimaal, Võrumaal, Valgamaal Väiksem tõenäosus Lääne-Virumaal, Tallinnas, Saaremaal	Kõige kauem saavad Ida-Virumaal, Põlvamaal, Valgamaal, Lääne-Virumaal Kõige vähem saavad Järvamaal
Staaž	Mida suurem staaž, seda väiksem tõenäosus	Üle 10 aastase staažiga saavad kauem kui kuni 5 aastase staažiga
Eelmine töötasu	Ülespoole kumer efekt: suurema tõenäosusega saavad töötuskindlustushüvitist töötasuga 4000-6000 krooni inimesed; väiksema tõenäosusega alla 2000 krooni ja üle 8000 kroonise töötasuga inimesed	Alanev efekt: mida kõrgem sissetulek, seda lühemat aega saab töötuskindlustushüvitist
Koondamislaine suurus	Mida suurem koondamislaine, seda suurem tõenäosus	Väga suurte koondamislainete puhul (üle 50 töötaja) lühem kestus
Asutuse töötajate arv	Ei oma statistiliselt olulist mõju	Üle 100 töötajaga ettevõttest koondatu töötuskindlustuse saamise periood pikem
Asutuse tüüp	Suurem tõenäosus ettevõtetel Väiksem tõenäosus avaliku sektori asutustel, MTÜdel ja SAdel	Suurem kestus avaliku sektori asutustel
Kollektiivse koondamise põhjus	Suurem tõenäosus juhul kui tootmise ümberkorraldamine või töömahu vähenemine	Statistiliselt olulist seost ei ole

Teisest küljest: kui juba töötuskindlustushüvitist hakatakse saama, siis tegurid, mis on seotud pikema kestusega, on kõrgem vanus, elukoht Lõuna-Eestis või Virumaal, koondamine suure töötajaskonnaga asutusest, koondamine avaliku sektori asutusest. Analüüs näitab ka, et suurte koondamislainete puhul on suurem võimalus töötuskindlustuse hüvitise saamisest väljuda (osamõju on positiivne). See viitab asjaolule, et ilmselt sama töödandja või uus omanik võtab teatud aja möödudes osa inimesi tööle tagasi. Viimase hüpoteesi kontrollimine on edaspidi oluline selgitamiseks, kas tööturg on piisavalt paindlik ja inimesed lähevad tööle mujale, või on inimesed siiski sunnitud ootama kuni nende endise ettevõtte majandamisraskused mööduvad.

Võttes kokku analüüsi tulemused selgub, et peale koondamist mõjutab inimeste töötuskindlustuse saamist üheselt inimeste kõrgem vanus ja maakond, kus töötatakse. Samuti on riskiteguriks suur koondamislaine.

Läbiviidud empiiriline analüüs näitas ka seda, et mõnede aspektide põhjalikuma analüüsi jaoks oleks vaja täiendavaid andmeid.

- 1) Selleks, et kindlaks teha, kas inimesed peale kollektiivset koondamist või töötuskindlustushüvitise või töötü abiraha lõppu läksid tööle või jäid näiteks koduseks või pensionile, oleks otstarbekas kasutada maksuameti ja sotsiaalkindlustusameti

andmestikku, selgitamaks välja inimese maksude laekumine või pensionide saamine. Praegu oli võimalik peale kollektiivset koondamist üksnes määrata töötuse seisund töötuskindlustushüvitise ja töötu abiraha saamise abil. Maksuameti ja sotsiaalkindlustusameti andmetega sidumine ja nende põhjal süvaanalüüsi tegemine võiks toimuda näiteks kord aastas eelmise aasta kohta.

- 2) Selleks, et analüüsida, kas ja millised aktiivse tööpoliitika meetmed on vähendanud kollektiivselt koondatud inimeste töötust, oleks vaja andmeid nende inimeste osalemise kohta aktiivse tööpoliitika meetmetes. Käesolevas töös teostatud analüüsi jaoks neid andmeid kasutada võimalik ei olnud.
- 3) Kui oleks teada koondatavate ettevõtete töötajaskonna soo-vanusstruktuur, saaks hinnata, kas ettevõtetest koondatakse enam vanemaealisi ja naisi või on koondavad ettevõtted iseenesest nooruslikud, kus on enam hõivatud vanemaealisi ja naised. See aitaks mõista tööandjate käitumist koondamisprotsessis. Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse hindamise raames võiks koguda andmeid koondava ettevõtte töötajate üldise soo-vanusstruktuuri kohta ja selle põhjal viia läbi täiendav analüüs. Saadud tulemuste põhjal võib otsustada, kas nooruslike andmete kogumine ja analüüsi regulaarne läbiviimine on otstarbekas.

2. Eesti institutsioonide praegused rollid ja ülesanded kollektiivse koondamise protsessis

Kollektiivse koondamise mõiste viidi töölepingu seadusesse sisse alles 1. jaanuarist 2003.a, paralleelselt töötuskindlustuse rakendamisega.

Kiil 1

Töölepingu seadus

§ 89¹. Töölepingute kollektiivne lõpetamine

Töölepingute kollektiivseks lõpetamiseks loetakse tööandja algatusel töölepingute lõpetamist, millega lõpetatakse töölepingud juriidilise isiku lõpetamise, füüsilisest isikust tööandja töö lõppemise, tööandja pankroti väljakuulutamise või töötajate koondamise tõttu 30 päeva jooksul, kui tööleping lõpetatakse vähemalt:

1. 5 töötajaga tööandja juures, kes annab tööd kuni 19 töötajale;
2. 10 töötajaga tööandja juures, kes annab tööd 20–99 töötajale;
3. 10%-ga töötajatest tööandja juures, kes annab tööd 100–299 töötajale;
4. 30 töötajaga tööandja juures, kes annab tööd vähemalt 300 töötajale.

§ 87. Töötajatele töölepingu lõpetamisest etteteatamine ja põhjendamine

Töötajate koondamisel on tööandja kohustatud töötajale töölepingu lõpetamisest ette teatama

1. töötajale, kellel on pidevat tööstaaži selle tööandja juures alla viie aasta – mitte vähem kui 2 kuud
2. töötajale, kellel on pidevat tööstaaži selle tööandja juures viis kuni kümme aastat – mitte vähem kui 3 kuud
3. töötajale, kellel on pidevat tööstaaži selle tööandja juures üle kümne aasta – mitte vähem kui 4 kuud.

Eestis kasutatav kollektiivse koondamise (täpsemalt – töölepingute kollektiivse ülesütlemise) mõiste on laiem EL direktiivis 98/59 toodud miinimumnõuetest kollektiivse koondamise definitsioonile. Direktiiv 98/59 ei nõua kollektiivse koondamise mõiste kohaldamist ettevõtetele, kus töötab alla 20 töötaja. Eesti töölepingu seadus ja töötuskindlustuse seadus käsitlevad kollektiivse koondamisena ka vähemalt 5 töötaja koondamist alla 20 töötajaga ettevõtetes (Leetmaa, Leppik, Liimal 2004). Selles suhtes on Eesti kollektiivse koondamise mõiste üks laiemaid Euroopas (vt. järgmine peatükk). Kuigi ka mõnedes teistes EL liikmesriikides käsitletakse kollektiivse koondamisena teatud juhtudel juba 5 töötaja koondamist (nt. Austria, Saksamaa, Iirimaa, Kreeka), puudutab see neis riikides siiski vaid ettevõtteid, kus on 20 või enam töötajat. Vaid Prantsusmaal ja Itaalias haarab kollektiivse koondamise mõiste ka alla 20 töötajaga ettevõtteid (vastavalt üle 10 või üle 15 töötajaga ettevõtteid).

Kollektiivse koondamise protsessiga puutuvad Eestis kokku järgmised osapooled:

- Tööinspeksioon;
- Töötukassa;¹⁰
- Tööturuamet ja tööhõiveametid;
- töötajate esindajad;
- teatud juhtudel – kui kollektiivse koondamise põhjuseks on juriidilisest isikust tööandja tegevuse lõpetamine kohtuotsuse alusel – ka pankrotihaldurid ja kohus.
- tööandja.

Kuivõrd kollektiivne koondamine on Eesti töösuhete regulatsioonis üsna uus mõiste, siis on ka praktika kollektiivsete koondamiste osas alles kujunemas. Sisuliselt on erinevad institutsioonid kollektiivsete koondamistega kokku puutunud ainult kaks aastat. Samuti tuleb märkida, et kuigi õigus kollektiivse koondamise hüvitisele töötuskindlustuse raames on nii töötajatel kui ka avalikel teenistujatel, siis töösuhete lõpetamise regulatsiooni vaatenurgast sisaldub kollektiivse koondamise mõiste üksnes töölepingu seaduses. Avaliku teenistuse seadus kollektiivse koondamise mõistet ei sisalda, mistõttu ka kollektiivsete koondamiste protseduurid ja menetlus on töötajatel ja avalikel teenistujatel mõnevõrra erinevad.

Töölepingu seaduse §89² lg1 kohaselt on tööandjal, kes soovib läbi viia kollektiivset koondamist, esmalt kohustus informeerida töötajate esindajaid ning konsulteerida neid muuhulgas küsimuses, kuidas toetada vabanevate töötajate tööotsinguid ja ümber- või täiendõpet. Tööandja peab esitama töötajate esindajale järgmise info:

- kollektiivse koondamise põhjused;
- töötajad, kes koondatakse (nimed, arv, milliste kriteeriumide alusel valitud);
- töötajate üldarv ettevõttes;
- ajavahemik, mille jooksul kavandatakse töölepingud lõpetada;
- töötajatele hüvitise maksmise ja hüvitise suuruse arvutamise alused.

Töötajate esindajatel on õigus kohtuda tööandja esindajatega ning esitada kavandatava koondamise kohta omapoolseid kirjalikke ettepanekuid ja arvamusi. Tööandja ei pea neid ettepanekuid arvestama, kuid ettepanekutega mittenoostumisel peab ta esitama põhjendused.

Kollektiivse koondamise menetluse kontekstis on kollektiivse koondamise õiguslikul määratlusel oluline tähtsus, kuivõrd sellest sõltub kollektiivsete koondamiste üldarv, aga ka see, millised on need ettevõtted, kes vastava menetlusega kokku puutuvad. Väikeettevõtted annavad suure osa tööhõivest, ent on samas ka reorganiseerimiste aspektis paindlikumad. Eesti kollektiivsete koondamiste definitsioon tähendab seda, et kollektiivsete koondamiste menetluses osaleb teiste Euroopa riikidega võrreldes suhteliselt enam väikesi ettevõtteid. Samas on väikeettevõtetes suurettevõtetest harvem töötajate valitud esindajaid või ametiühinguid, mistõttu ka töötajate esindajatega konsulteerimise sisuline tähendus on väikeettevõtete puhul väiksem.

Suurem roll kollektiivsete koondamiste menetluses on kahel institutsioonil: Tööinspeksioonil ja Töötukassal. Tööinspeksioon kui riiklik järelevalveasutus kontrollib, et kollektiivse koondamise läbiviimisel järgitakse seadusi. Töötukassa kui avalik-õiguslik sotsiaalkindlustusasutus maksab kollektiivse koondamise tõttu töö kaotanud isikutele poole koondamishüvitistest (teise poole maksab tööandja). Tööhõiveametisse jõuab enam

¹⁰ Töötukassa tegelikku ja potentsiaalset rolli kollektiivsete koondamiste protsessis on analüüsinud ka Buckley (2004).

koondatuid vaid juhul, kui nad koondamise järgselt ei suuda uut tööd leida ja võtavad end töötuna arvele.

Kollektiivse koondamise läbiviimiseks on tööandja kohustatud taotlema asukohajärgse tööinspeksiooni kooskõlastust. Tööandja peab tööinspeksioonile esitatavas taotluses näitama ära järgmised andmed:

- 1) töölepingute kollektiivse lõpetamise põhjused;
- 2) töötajad, kellega kavatsetakse töölepingud lõpetada (nimed ja arv);
- 3) töötajate arv ettevõttes;
- 4) ajavahemik, mille jooksul kavatsetakse töölepingud lõpetada;
- 5) töötajate esindajatega toimunud konsultatsiooni tulemused.

Kollektiivse koondamise raames ei tohi töölepinguid lõpetada mitte varem kui 30 päeva möödumisel tööinspeksioonilt kooskõlastuse saamisest.

Tööinspeksioon kontrollib taotluses esitatud andmeid ja vajadusel küsib tööandjalt täiendavat informatsiooni ja selgitusi. Praktikas on enamus tööandjate poolt esitatud taotlusi puuduliku informatsiooniga ning tööinspektor peab taotluses sisalduvaid andmeid täpsustama¹¹. Paljud tööandjad tunnistavad, et kollektiivne koondamine on nende jaoks esmakordne kogemus ning paluvad tööinspektorilt nõu. Seetõttu viivad reaalsuses tööinspektorid järelevalve funktsiooni kõrval läbi ka tööandjate juriidilist nõustamist ja aitavad tööandjatel taotlusi parandada, kuigi viimased ülesanded ei kuulu tööinspektori ülesannete hulka. Samas, negatiivse otsuse (mittekooskõlastuse) korral esitavad tööandjad väga sageli mõne aja pärast uue taotluse. Seetõttu leiavad tööinspektorid, et mõistlikum on aidata tööandjatel taotlustes esinenud ilmseid probleeme lahendada.

Sagedasemateks probleemideks taotlustes on:

- ebaselged või üldsõnalised koondamise põhjused;
- ebaselged kuupäevad, millal koondamisi läbi viiakse;
- töölepingute lõpetamiste periood pikem, kui seaduse järgi lubatud (30 päeva);
- ebaselge koondatavate töötajate arv või töötajate arv ettevõttes;
- soovitakse koondada isikuid, keda seaduse järgi ei ole lubatud koondada.

Kuigi tööinspektorid sageli täpsustavad kollektiivse koondamise põhjuseid, puudub neil sisuline võimalus ja mõnikord ka pädevus hinnata, kas kollektiivne koondamine ettevõttes on majanduslikult põhjendatud. Seetõttu jääb tööinspeksiooni roll kollektiivse koondamise kooskõlastamisel suures osas formaalseks. Tööinspeksioon jälgib, et kollektiivse koondamise läbiviimisel järgitakse seadust ning sageli aitab tööandja taotlust parandada, et see õigusaktidele vastaks. Samas ei saa tööinspeksioon kontrollida, kas kollektiivne koondamine on üldse põhjendatud. Tööinspeksioon ei suuda ka vältida sisuliselt fiktiivseid koondamisi, kui töölepinguga töötanud inimesed kollektiivselt koondatakse ning hiljem sõlmib ettevõtte samade inimeste kui FIE-dega töövõtulepingud. Tööinspeksioon on seisukohal, et nemad järelevalveasutusena ei saa töövormi muutust töötajate eest vaidlustada, mittenõustumise korral peaks seda tegema töötajad ise.

Tööinspeksioonini ei jõua andmed kõigi kollektiivse koondamise juhtumite kohta. Tööinspeksiooni nõusolekut ei ole vaja avalike teenistujate kollektiivsel koondamisel. Samuti ei jõua tööinspeksioonini suurem osa nendest juhtumitest, mil juriidilisest isikust tööandja tegevus lõpetatakse kohtuotsuse alusel. Töölepingu seaduse §89³ lg3 annab tööinspeksioonile

¹¹ Tööinspeksiooni rolli ja sisulise töö kirjeldus tugineb ekspertintervjuudele Tööinspeksiooni peadirektori Priit Siitani, Tallinna ja Harjumaa tööinspeksiooni juhataja Jaan Kivialli ja tööinspektori Mariliis Proosiga.

võimaluse sel juhul tööandjalt tööinspeksiooni teavitamist nõuda. Samas ei laeku nende juhtude kohta tööinspeksioonile kohtutelt andmeid ja reaalsuses saab tööinspeksioon teavet üksnes siis, kui mõni töötaja pöördub konkreetse probleemiga.

Tööinspeksiooni otsused tööandjate taotluste suhtes jagunevad kolmeks:

- mitte-kvalifitseerunud juhtumid (jäetakse menetlemata);
- rahuldatud juhtumid;
- eitavad juhtumid.

Andmed otsuste kohta registreeritakse tööinspeksiooni infosüsteemis.

Vastavalt töölepingu seaduse §-le 88 on tööandja kohustatud töötajate koondamise korral esitama andmed vabanevate töötajate kohta töötaja elukohajärgsele tööhõiveametile hiljemalt töötajale koondamisteate üleandmisele järgneval päeval. Vastav säte puudutab nii individuaalseid kui ka kollektiivseid koondamisi. Kui tööandja juures töötab aga erinevates maakondades elavaid inimesi, võib tööandjale kollektiivse koondamise korral langeda vastutus informeerida mitme erineva maakonna tööhõivetalitusi.

Kiil 2

Töölepingu seadus

§ 88. Tööhõiveametile töölepingu lõpetamisest teatamine

Töölepingu lõpetamisel ettevõtte, asutuse või organisatsiooni likvideerimise või töötajate koondamise tõttu on tööandja kohustatud esitama andmed vabanevate töötajate kohta töötaja elukohajärgsele tööhõiveametile hiljemalt järgmisel päeval, kui ta on teatanud töötajale töölepingu lõpetamisest. Kui tööleping lõpetatakse töötajatega tööandja pankroti väljakuulutamisel, esitab tööandja töötajate kohta andmed tööhõiveametile töölepingu lõpetamisele järgneval päeval.

Tegelikkuses jätavad tööandjad vastava kohustuse mõnigi kord täitmata. Sisuliselt puudub ka tööinspeksiooni ja tööturuameti/tööhõiveametite infovahetus kollektiivsete koondamiste juhtumite suhtes. Seetõttu ei oma tööhõiveametid sageli informatsiooni kollektiivsete koondamiste kohta enne, kui koondatud töötajad pöörduvad ennast töötuna arvele võtma.

Tööinspeksioonidel on mõningane koostöö ja infovahetus Töötukassaga. Vastavalt töötuskindlustuse seadusele peab tööandja kollektiivse koondamise hüvitise saamiseks esitama tööinspeksiooni kooskõlastuse 5 päeva jooksul Töötukassale. Mõnikord jäävad tööandjad vastava tõendi esitamisega hiljaks, mistõttu Töötukassa võib keelduda hüvitise maksmisest. Tööinspeksioon aga samadel asjaoludel sama tööandja uut taotlust ei menetle. Töötukassa ja Tööinspeksioon on omavahel kooskõlastanud ka dokumentide menetlust, et vältida juhtumeid, kus tööandja esitab Tööinspeksioonile ja Töötukassale erinevaid andmeid. Selliseid juhtumeid on varem esinenud, kuivõrd tööinspeksiooni otsuses ei sisaldu töötajate nimed. Töötukassa ja Tööinspeksioon on sõlminud kokkuleppe, et Tööinspeksioon lööb omapoolse templi koondatavate töötajate nimekirjale.

Kollektiivsete koondamiste menetlus Eestis on seni keskendunud seega kahele funktsioonile: töölepingute lõpetamise õiguslikkuse kontroll ja hüvitiste maksmine. Mõlemat võiks aga liigitada passiivsete meetmete hulka. Ühelt poolt puudub seni kollektiivsete koondamiste protsessi aktiivne järelevalve – koondamiste põhjendatuse sisuline kontroll, eesmärgiga vältida fiktiivseid koondamisi, mille peamiseks eesmärgiks on töötamise vormi muutus või võimalikke kuritarvitusi koondamishüvitiste taotlemisel töötukassalt. Teiselt poolt puudub seni ka aktiivne preventioon, mis aitaks vältida kollektiivseid koondamisi või vähendada

möödapääsmatute koondamiste mahtu või võimalikke negatiivseid mõjusid. Samuti puudub institutsionaalne mehhanism töötajate ja tööandjate nõustamiseks osapoolte õigustest kollektiivse koondamise protsessis. Viimast funktsiooni täidab seni osaliselt tööinspeksioon, kelle põhirolliks peaks aga olema protsessi riiklik järelevalve.

Reeglina puudub ka varajane sekkumine koondatud töötajale uue töö leidmise toetamiseks. Informatsioon kavandatavate kollektiivsete koondamiste kohta jõuab tööhõivetalitusteni mõnigi kord koondamise protsessi hilises faasis või alles peale koondamiste läbiviimist. Harv on ka süstemaatiline, erinevaid osapooli haarav koostöö kavandatavate/koondatute taashõivamiseks. Erandina on mõne suure infrastruktuuriettevõtte suurkoondamiste puhul koostatud sotsiaalplane või -programme, mille alusel makstakse koondatud töötajatele rahalist toetust, korraldatakse ümberõpet või töövahendusteenuseid.

Kokkuvõtvalt tuleb tööandjal seega vastavalt töölepingu seadusele kollektiivse koondamise läbiviimiseks:

1. Teavitada töötajaid töölepingute lõpetamisest vastavalt seaduses sätestatud etteteatamistähtajale (vt kiil 1). Tööandja võib teavitada töötajaid ka enne Tööinspeksioonilt nõusoleku saamist. Juhul kui tööandja teavitab töötajaid pärast Tööinspeksioonilt nõusoleku saamist, siis peab ta arvestama, et täidetud oleks nii etteteatamistähtaeg kui ka nõue, et töölepingute lõpetamine toimub 30. päeva jooksul. See tähendab, et suurte koondamiste puhul võib toimuda mitu koondamislainet, nt koondatakse esmajärjekorras need, kellele tuleb ette teatada 2 kuud ning järgmiste lainetega need, kelle puhul etteteatamistähtaeg on pikem. Kui koondamist ei ole võimalik läbi viia mitmes järgus (nt väikesearvuline koondamine), siis saab tööandja koondamise läbi viia hetkel, mil kõige pikema tööstaažiga töötaja etteteatamistähtaeg täitub. Kui tööandjal ei ole võimalik seadusega sätestatud etteteatamistähtaega järgida, siis tuleb tal maksta hüvitist keskmise päevapalga ulatuses iga tööpäeva eest, mille võrra töölepingu lõpetamisest vähem ette teatati;
2. Informeerida töötajate esindajaid kirjalikult ja nendega konsulteerida enne töölepingute kollektiivset lõpetamist. Töötajate esindajatel on õigus esitada omapoolseid ettepanekuid 15 päeva jooksul kirjaliku teate saamisest; tööandja on ettepanekutega mittedõustumist kohustatud põhjendama;
3. Taotleda Tööinspeksiooni kooskõlastust, edastama taotluse koopia töötajate esindajatele, kellel on õigus esitada tööinspeksioonile asjassepuutuvaid märkusi;
4. Esitada Tööinspeksiooni kooskõlastus 5 päeva jooksul Töötukassale (Töötuskindlustuse seadus). Hilinemise korral on Töötukassal õigus hüvitise maksmisest keelduda;
5. Hiljemalt järgmisel päeval kui tööandja on teavitanud töötajaid töölepingu lõpetamisest, tuleb tal esitada vabanevate töötajate kohta andmed Tööhõiveametile. Praktikas jäetakse see kohustus sageli aga täitmata, eriti juhul kui töötajate teavitamine toimub enne tööinspeksioonilt nõusoleku saamist.
6. Lõpetada töölepingud mitte varem kui 30 päeva möödumisel tööinspeksioonilt kooskõlastuse saamise päevast; tööandjate esindaja nõudmisel võib seda tähtaega kuni 30 päeva võrra pikendada kui töölepingute lõpetamisega seonduvaid probleeme ei suudeta õigeaegselt lahendada. Sealjuures tuleb arvestada, et töölepingud tuleb lõpetada 30 päeva sees, et tegemist oleks kollektiivse koondamisega.

3. Ülevaade rahvusvahelisest praktikast kollektiivsetele koondamistele reageerimisel

Käesolev ülevaade tugineb peamiselt Euroopa töösuhete seirekeskuse (*European Industrial Relations Observatory* -EIRO) andmetele, kirjeldades olukorda kollektiivsetele koondamistele reageerimisel Euroopa Liidu liikmesriikides¹². Olukorra kirjeldus on valdavalt 2003.a. novembri seisuga. Ülevaade keskendub kollektiivse koondamise protsessile ning tööandjate, töötajate esindajate ja avaliku sektori rollile koondatud töötajate taashõivamisel peale kollektiivset koondamist.

Selles võrdlevas ülevaates käsitletakse kollektiivse koondamisena olukorda, kus tööandja koondab märkimisväärse arvu töötajaid majanduslikel või organisatsioonilistel põhjustel – s.t. põhjustel, mis ei ole otseselt seotud koondatavate isikutega.

Kollektiivse koondamise protsessis võib eristada järgmisi olulisemaid momente:

- töötajate esindajate/ametiühingute/töönõukogude informeerimine;
- asjassepuutuva valitsusasutuse informeerimine või sellelt vastava loa taotlemine (vt tabel 10);
- koondatavatele töötajatele etteteatamise periood;
- teatud töötajate erikaitse koondamise eest või prioriteetsusreeglid tööle jäämisel;
- kavandatud koondamiste mõju leevendamine ja abi tööle tagasi saamisel;
- koondamishüvitise maksmine.

Kollektiivset koondamist tuleks vaadelda kui terviklikku protsessi, milles igal eelpoolnimetatud elemendil on oma oluline funktsioon.

Kollektiivse koondamise protsessi reguleerimisel Euroopa Liidus on olulised direktiivide 75/129, 92/56 ja 98/59 sätted. Nimetatud direktiivid sätestavad miinimumnõuded kollektiivse koondamise legaalfinantsatsioonidele ning samuti rida nõudeid, mida tööandjad kollektiivse koondamise protsessis järgima peavad. Direktiivide sätteid täpsustavad mõned EL Kohtu otsused, sh. C-188/03 Junk v. Kühnel, 27. jaanuarist 2005¹³.

Kollektiivsete koondamiste legaalfinantsatsioonid Euroopa Liidu liikmesriikides vastavad Euroopa Liidu direktiivi 98/59 sätestatud miinimumnõuetele (vt. kiil 3).

Siiski on liikmesriikide definitsioonides mõningasi variatsioone, mis on osaliselt põhjustatud erinevustest liikmesriikide majanduse ja tööturu struktuuris. Riikides, kus suurema osa moodustavad väike-ettevõtted, laieneb kollektiivse koondamise mõiste vastavalt ka väiksema arvu töötajate koondamisele. Nii käsitlevad mitu riiki kollektiivse koondamisena ka alla 10 töötaja koondamist. Näiteks Austrias loetakse kollektiivseks koondamiseks 5 või enama töötaja koondamist 21-99 töötajaga ettevõttes ning 5% töötajate koondamist 100-600 töötajaga ettevõttes. Saksamaal käsitletakse kollektiivse koondamisena mh. 5 või enama töötaja koondamist 21-59 (Iirimaal 20-49) töötajaga ettevõttes. Kreekas on kollektiivseks koondamiseks ka 4 töötaja koondamine 20-200 töötajaga ettevõttes või 2-3% töötajate koondamine üle 200 töötajaga ettevõtetes. Prantsusmaal laieneb nn. majanduslikel põhjustel koondamise mõiste ka 2-9 töötaja koondamisele 11-49 töötajaga ettevõttes. Itaalias laieneb

¹² Vt [European Industrial Relations Observatory \(EIRO\) Online : Redundancies and Redundancy Costs](http://www.eiro.eurofound.eu.int/thematicfeature6.html)

¹³ Vastavalt EL Kohtu otsusele kaasuses Junk *versus* Kühnel, loetakse koondamise toimumise ajaks EL kollektiivse koondamise direktiivi mõttes koondamisteate kättemise aega, mitte koondamise läbiviimise aega ning sellest tulenevalt ei tohi koondamisteadet esitada enne koondamist puudutavate konsultatsioonide lõppemist.

kollektiivse koondamise mõiste ettevõtetele, kus on üle 15 töötaja, kui koondatakse vähemalt 5 töötajat.

Kiil 3

Direktiiv 98/59

Artikkel 1

1. Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) "kollektiivsed koondamised" – tööandja algatusel töölt vabastamine ühel või mitmel põhjusel, mis ei ole seotud asjaomaste üksiktöötajate isikuga ning mille puhul vastavalt liikmesriigi valikule koondatakse:

i) 30 päeva jooksul kas:

- vähemalt 10 töötajat ettevõttest, kus on tavaliselt üle 20 ja alla 100 töötaja;

- vähemalt 10% töötajatest ettevõttes, kus on tavaliselt vähemalt 100, kuid vähem kui 300 töötajat;

- vähemalt 30 töötajat ettevõttes, kus on tavaliselt 300 ja rohkem töötajat,

ii) või 90 päeva jooksul vähemalt 20 töötajat, sõltumata sellest, milline on tavaliselt töötajate arv selles ettevõttes /.../

Etteteatamise tähtaja eesmärk on anda kõigile osapooltele (tööandjale, töötajate esindajatele, tööhõivetalitsustele) aega, et uurida võimalusi kavandatud koondamiste vältimiseks, läbiviidavate koondamiste võimaliku mõju leevendamiseks, muutunud olukorraga kohanemiseks ja uue töö otsimiseks.

Koondatavate töötajate valikul lähtuvad mitmed riigid nn. tööstaaži-reeglist (*seniority rule*), mis annab tööle jäämisel eelise ettevõttes kauem töötanud inimestele ning esmajärjekorras koondatakse neid töötajaid, kelle tööstaaž selles ettevõttes on lühim (*last in, first out*). Selle reegli rakendamisel mõjutab kollektiivne koondamine sagedamini nooremaid töötajaid, kelle tööstaaž on reeglina lühem. Hollandis võib aga tööandja lähtuda koondatavate valikul soovist säilitada ettevõttes töötajate tasakaalustatud vanusstruktuuri ning rakendada tööstaaži reeglit eraldi viies vanuserühmas. Saksamaal peab tööandja koondatavate valikul mh. võtma arvesse sotsiaalseid tegureid (vanus, tööstaaž ettevõttes, ülalpeetavate arv) ning eeskätt koondatakse isikuid, kelle suhtes on sellel eeldatavalt kõige väiksem negatiivne mõju.

Kuigi kõikides EL liikmesriikides sisaldab kollektiivse koondamise protsess teatud sarnaseid, direktiividega ettenähtud elemente, on riikide lähenemisviisid tööandjate poolt kavandatud kollektiivsetele koondamistele oma rõhuasetustelt küllalt erinevad.

Ühelt poolt on riike, kus aktsepteeritakse tööandja ainupädevust otsustada tööhõive ja personalipoliitika, sh. kollektiivse koondamise vajalikkuse üle ning puuduvad takistused, mis piiraksid tööandja õigust sulgeda ettevõtte või siirdada see mujale (nt. Belgia, Suurbritannia, Norra). Kuigi ka nendes riikides on tööandjal kohustus informeerida kavandatavatest koondamistest kas tööhõivetalitust või muid valitsusasutusi, ei ole viimastel protsessi suhtes vetoõigust ning teavitamise eesmärgiks on koondatavate töötajate varajane abistamine uue töö leidmisel või ümberõppe korraldamisel. Teiselt poolt on riike, kus tööandjad peavad taotlema kollektiivse koondamise läbiviimiseks valitsusasutuse nõusolekut, administratiivsetel struktuuridel on õigus tugevamalt sekkuda koondamise protsessi ning teatud juhtudel keelduda loa andmisest koondamiste läbiviimiseks kas kõigi või osade töötajate suhtes (nt. Kreeka, Hispaania, Holland). Kolmandaks on riike, kus rõhuasetus on kollektiivsete

koondamiste ärahoidmisel muude (mitte-sanktsiooniliste) sekkumistega, näiteks nn. sotsiaalsete amortisaatorite süsteem Itaalias¹⁴.

Tabel 10. Valitsusasutused, keda tööandja peab teavitama kavandatavast kollektiivsest koondamisest või kellelt tuleb taotleda vastav luba

Riik	Asutus(ed), keda tööandja peab teavitama	Loa taotlemine
Austria	Labour Market Service (<i>Arbeitsmarktservice, AMS</i>)	-
Belgia	Subregional employment services (<i>Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, VDAB; Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, FOREM; Office Régional bruxellois de l'Emploi/Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling, BGDA/ORBEM</i>)	-
Hispaania	Labour administration	+
Holland	Regional Centre for Work and Income (<i>Centrum voor Werk en Inkomen</i>)	+
Iirimaa	Department of Enterprise, Trade and Employment	-
Itaalia	Regional Labour Office (<i>Direzione regionale del lavoro</i>); Regional Employment Commission (<i>Commissione regionale per l'impiego</i>)	-
Kreeka	Prefect's office; Labour Inspectorate	+
Luksemburg	Employment Administration (<i>Administration de l'Emploi, Adem</i>), Labour and Mines Inspectorate (<i>Inspection du Travail et des Mines, ITM</i>).	-
Norra	Employment service	-
Prantsusmaa	Departmental office of the Ministry of Labour, Employment and Vocational Training (<i>DDTEFP</i>)	-
Rootsi	County Labour Board (<i>Länsarbetsnämnden</i>)	-
Saksamaa	Local labour office	-
Soome	Labour authorities	-
Suurbritannia	Department of Trade and Industry, Jobcentre Plus	-
Taani	Regional Labour Market Council (<i>Regionale Arbejdsmarkedsråd, RAR</i>), Public Employment Service (<i>Arbejdsformidlingen, AF</i>)	-

Allikas: *European Industrial Relations Observatory*

Tuleb tähele panna, et kollektiivse koondamise protsessi mõjutavad Euroopa riikides oluliselt ametiühingud. Riikides, kus on tugevad ametiühingud, on ka nende roll ja mõjuvõim kollektiivse koondamise protsessis tugevam ning sageli on kollektiivse koondamise puhul pakutav abi reguleeritud kollektiivlepingutes.

Riigid jagunevad erinevatesse rühmadesse ka selle järgi, millisel osapoolel on põhivastutus kollektiivse koondamise tagajärgede leevendamise eest:

- 1) riigid, kus põhivastutus (s.t. kollektiivne vastutus) on avalikul sektoril (Belgia, Suurbritannia, Norra);
- 2) riigid, kus põhivastutus on konkreetsetel tööandjal (Saksamaa, Luksemburg, Iirimaa);
- 3) riigid, kus vastutus jaguneb tööandja/töötajate esindajate ja avaliku sektori vahel (Austria, Rootsi, Soome, Taani).

¹⁴ Vt. [European Industrial Relations Observatory \(EIRO\) Online : Italy's system of social shock absorbers examined](http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/02/feature/it9802319f.html) <http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/02/feature/it9802319f.html>

Võib märgata, et kollektiivset vastutust kollektiivse koondamisega seotud tööhõiveprobleemide lahendamisel rakendavad eeskätt need riigid, kus koondamisi käsitletakse objektiivse paratamatusena, mitte niivõrd konkreetse tööandja ebaõnnestumise või süüna. Teise rühma riikide puhul on põhiinstrumendiks tööandja ja töötajate esindajate vahel sõlmitav sotsiaalplaan, mille alusel koondatavatele töötajatele tagatakse sissetulekugarantiid, osutatakse abi uue töö leidmisel ja korraldatakse ümberõpet. Mitmes riigis on sotsiaalplaanil väljatöötamisel oluline roll töönõukogudel ja/või ametiühingutel.

Riikidevahelisi erinevusi võib märgata ka valitsusasutuste informeerimise ajastuses. Mõnes riigis on tööandja kohustatud teavitama valitsusasutusi samaaegselt kollektiivse koondamise kavatsuse teatavakstegemisega töötajate esindajatele. Teistes riikides peab tööandja esmalt üritama jõuda töötajate esindajatega kokkuleppele ning informeerib asjassepuutuvat valitsusasutust alles siis, kui koondamise suhtes on jõutud kokkuleppele (nt. peale sotsiaalplaanil sõlmimist) või kui läbirääkimised ebaõnnestuvad ja fikseeritakse erimeelsused.

Alljärgnevalt tuuakse välja erinevate riikide lähenemiste olulisemad erisused kollektiivse koondamise protsessis, koondamiste ennetamisel ja tagajärgede leevendamisel.

Austrias on koondamise mõjude leevendamine tööandja, töönõukogude ja riiklike tööhõivetalituste (*Arbeitsmarktservice*) ühine ülesanne. Austrias on kasutusel niinimetatud eelteatamissüsteem (*Frühwarnsystem*, vt detailide kohta ILO (2002)), mille raames tööhõivetalitused konsulteerivad ettevõtte juhtkonna ja töötajate esindajatega koondamiste vältimise või negatiivse mõju leevendamise üle. Samuti informeeritakse töötajaid nende õigustest töötushüvitisele ja toetustele uue töökoha leidmisel ning tehakse personaalseid kavaseid inimeste taashõivamiseks.

Eelteatamissüsteem koosneb järgmistest tegevustest:

- 1) ettevõtte teavitab kohalikku tööhõivetalitust kirjalikult või telefonitsi koondamisest; talitus annab juhiseid formaalse teatamise koostamiseks ja edasisteks sammudeks;
- 2) ettevõtte edastab talitusele kirjaliku teate koondamise kavatsusest;
- 3) talitus kontrollib, et kõik seadusejärgne informatsioon oleks olemas teates;
- 4) kohaliku talituse juht otsustab tuginedes tööhõivepoliitikale, kas algatada konsultatsioone koondamiste vältimiseks või vähendamiseks; kui otsus on positiivne, siis teavitab sellest huvitatud osapooli (sh sotsiaalpartnereid);
- 5) et tööhõivetalituse eesmärk on vähendada koondamisi, siis seetõttu pakutakse välja erinevaid meetmeid (nt osaline koondamine, osa-ajaga töötamine, ümberõpe);
- 6) kui koondamisi ei õnnestu vältida, siis tööhõivetalitus pakub mitmesuguseid teenuseid lisaks tavapärastele teenustele: töötute paigutamised uutele töökohtadele, töötajate grupiviisiline nõustamine, abi ettevõtluse alustamisel ja grupitöö (*outplacement*) töö leidmisel, sh tööandja rahalisel toel.

Tööandjal, kes kavandab kollektiivset koondamist, on kohustus anda töönõukogule igakülgselt informatsiooni, sh. koondamisega seotud sotsiaalküsimustest. Kui kavandatav koondamine puudutab olulist osa töötajatest, siis on töönõukogul õigus nõuda sotsiaalplaanil sõlmimist, mis oma vormilt on õiguslikult siduv kollektiivleping. Sellised sotsiaalplaanid sisaldavad peamiselt ümberõppes osalemise finantseerimist ja koondamishüvitiste maksmist tööandja poolt.

Belgias käsitletakse 30-päevast etteteatamise tähtaega kui perioodi, mille jooksul regionaalne tööhõive- ja tööturukoolituse talitus üritab leida koondatavate töötajate jaoks lahendusi. Kohalikud tööhõive- ja tööturukoolituse talitused on alates 2001.aastast loonud spetsiaalseid

taashõive üksusi (*redeployment unit*), mis tegelevad koondatud töötajate abistamisega. Kollektiivselt koondatud 45-aastastel ja vanematel töötajatel on õigus individuaalsele tööotsingu ja ümberõppe abile tööandja kulul, kui nad on ettevõttes töötanud vähemalt 1 aasta. Teiste töötajate ümberõppe kulude katmine ei ole tööandja jaoks kohustuslik. Belgias on ametiühingute keskorganisatsioon nõudnud tööandjate poolt kavandatavate koondamiste suhtes tugevamat riiklikku järelevalvet ning rahaliste sanktsioonide sätestamist tööandjatele, kes siirdavad kasumliku ettevõtte teise piirkonda (riiki).

Hispaanias on ettevõtted, kus on üle 49 töötaja, kohustatud kollektiivse koondamise kavandamisel pidama töötajate esindajatega läbirääkimisi sotsiaalmõjude plaani (*social accompaniment plan*) suhtes. See plaan sisaldab tööandja-poolseid abinõusid töötajate ümberõppeks, et saada muud tööd samas ettevõttes või parandada nende võimalusi leida uut tööd mujal, aga see sotsiaalplaani võib sisaldada ka töötaja ümberjaotust, et koondamisi vältida või osade töötajate suunamist eelpensionile. Tööandja peab koondamise läbiviimiseks taotlema tööhõivetalituse luba. Loa taotlemine on sisuliselt formaalsus, juhul kui tööandja jõuab töötajatega sotsiaalplaani osas kokkuleppele, ent olulise tähendusega, kui kokkuleppele ei ole jõutud. Tööandjad on loa taotlemise protseduuri tugevalt kritiseerinud, mistõttu 1990-ndate keskpaigast on tööhõivetalituste poolt rakendatud nn. positiivse vaikimise printsiipi.

Hollandis on tööandja kohustatud kavandatavast koondamisest teavitama regionaalset Töö ja Sissetuleku Keskust (*Centrum voor Werk en Inkomen*), kes 30-päevase etteatamise tähtaja jooksul uurib võimalusi kaduvate töökohtade arvu vähendamiseks tööturupoliitika meetmete abil. Töö ja Sissetuleku Keskus võib keelduda loa andmisest koondada isik, kelle väljavaated tööturul uut tööd leida on halvad, juhul kui tööstaaži reegli järgi järgmisena nimekirjas oleva inimese šansid uut tööd leida on oluliselt paremad. Tööandja peab ka pidama läbirääkimisi asjassepuutuva ametiühinguga koondatavate töötajate arvu vähendamise ning koondatavate töötajate taasintegreerimise või ümberõppe suhtes. Tööandja-poolse sotsiaalplaani koostamine ei ole seadusjärgne kohustus, ent selline nõue sisaldub mõnedes kollektiivlepingutes.

Iirimaa peab koondamist kavandav tööandja töötajate esindajatega läbi rääkima järgmistes küsimustes: võimalused vältida kavandatud koondamisi; koondatavate arvu vähendamise võimalused; koondamise mõjude leevendamine sotsiaalsete meetmete abil, sh. koondatavate töötajate taashõivamise või neile ümberõppe korraldamise kaudu.

Itaalia on koondamislainete vältimiseks ja nende mõju leevendamiseks kasutanud nn. sotsiaalsete amortisaatorite (*social shock absorbers/ammortizzatori sociali*) süsteemi, mille oluliseks osaks on palgagarantii fondid, mis tagavad sissetuleku säilimise (80% varasemast töötasust) majandusraskustesse sattunud ettevõtete töötajatele. Palgagarantii fonde on kahte tüüpi – üldine fond ajutistesse majandusraskustesse sattunud ettevõtetele ja erifond suuremaid ümberstruktureerimisi läbiviivatele ettevõtetele või tervetele majandusharudele. Sotsiaalsete amortisaatorite süsteemi teiseks elemendiks on töösuhete-kaitse lepingud (*job-security agreement/contratto di solidarietà*), mis võimaldavad tööandjal vähendada paralleelselt tööaega ja töötasu, et koondamisi vältida.

Itaalias informeerib kollektiivset koondamist kavandav tööandja esmalt ettevõtte ametiühingu esindajat või vastava haru ametiühingut. Ametiühingul on seejärel õigus nõuda läbirääkimisi tööandjaga, et uurida võimalikke alternatiive koondamistele, nagu töösuhete-kaitse lepingu sõlmimine (töötaja vähendamine vastavalt tootmise vajadustele), paindliku töötaja kehtestamine või asjassepuutuvate töötajate siirdamine teistele töödele. Kui kollektiivset koondamist ei õnnestu vältida, peab tööandja kas kollektiivlepingus või õigusaktides antud kriteeriumide (perekondlikud kohustused, tööstaaž, tehnilised ja organisatsioonilised aspektid ning töövõljalikus järgi valima välja koondatavad töötajad. Alles peale koondatavate töötajate valikut informeeritakse kollektiivsest koondamisest regionaalset tööbürood (*Direzione*

regionale del lavoro) ja tööhõivekomisjoni (*Commissione regionale per l'impiego*). Tööstööbüroo lülitab nimetatud töötajad tööotsijate nimekirja.

Kreekas peab tööandja, juhul kui kollektiivse koondamise läbiviimise suhtes ei jõuta töötajate esindajatega kokkuleppele, taotlema luba kohalikust omavalitsusest (prefektuurist), või kui ettevõtte on harud mitmes omavalitsuses (prefektuuris), siis tööministeeriumist. Prefekt (või vastavalt tööminister) võib töötajate esindajate vastava taotluse korral keelduda andmast luba kollektiivse koondamise läbiviimiseks või nõuda koondatavate töötajate arvu vähendamist. Samas erimeetmed kollektiivse koondamise mõju leevendamiseks (nagu sotsiaalpartnerite vahel sõlmitavad sotsiaalplaanid) on Kreekas harvad või kui neid sõlmitakse, siis sageli küllalt piiratud sisuga. Administratiivse vetoõiguse tõttu üritavad tööandjad koondamisvajaduse korral sageli vältida kollektiivse koondamise protsessi ning selle asemel püüavad lõpetada töölepinguid kokkuleppel, saata töötajaid eelpensionile või jagavad väiksema arvu töölepingute lõpetamise pikemale perioodile, et koondamist ei käsitletaks kollektiivsena.

Luksemburgis peab koondamisi kavandav tööandja astuma läbirääkimistesse töötajate esindajatega, eesmärgiga sõlmida sotsiaalplaan või koondamiskava. Koondamiste mõju leevendamise kava võib sisaldada erinevaid abinõusid, enamasti on selleks abi ümberõppel, uue töökoha otsing ja rahaline kompensatsioon. Koopia kokkuleppel või sotsiaalplaani saadetakse tööhõivetalitusele (*Administration de l'Emploi*), kes omakorda informeerib töö- ja kaevandusinspeksiooni (*Inspection du Travail et des Mines*). Kokkuleppele mitte jõudmisel peavad osapooled ühiselt teavitama riiklikku lepitusteenistust (*Office National de Conciliation*). Koondamisteateid töötajatele ei tohi väljastada enne kui on jõutud kokkuleppele sotsiaalplaaniga suhtes või fikseeritud riikliku lepitusteenistuse juures kokkuleppele mitte jõudmine.

Norra aktsepteerib tööjõu vähendamist majanduslikel põhjustel või reorganiseerimise tõttu kui objektiivselt põhjendatud olukorda, tingimusel, et tööandjal ei ole töötajatele teist tööd pakkuda. Töötajatele esitatavast koondamiskavatsuse teatest saadetakse koopia riiklikule tööhõivetalitusele. 30-päevase etteteatamise tähtaja jooksul üritab tööhõivetalitus leida koondatavatele töötajatele uusi töökohti.

Prantsusmaal töökoodeks sätestab, et töökoha kaotamine või siirdamine mujale on lubatav üksnes juhul, kui selle põhjused on majanduslikud või seotud tehnoloogia muutusega. Tööandja peab kõigi majanduslikel põhjustel koondamiste puhul informeerima töötajaid või nende esindajaid koondamisplaanist ning esitama koondamiste majanduslikud, finantsilised ja tehnilised põhjused. Tööandja võib koondatavate abistamiseks sõlmida lepingu riikliku tööhõive fondiga (*Fonds national de l'emploi*). Töönõukogul on õigus analüüsida ettevõtte restruktureerimise plaani ja anda soovitusi kavandatavate koondamiste ja nende elluviimise meetodite suhtes. Tööministeeriumil on kohalike tööinspeksioonide kaudu võimalik esitada ettepanekuid tööandja-poolse koondamiste sotsiaalplaaniga täiendamiseks või muutmiseks, võttes arvesse ettevõtte majanduslikku olukorda.

2002. aastal jõustus Prantsusmaal nn. sotsiaalse modernisatsiooni seadus, mis muuhulgas sisaldas mitmeid uusi sätteid kollektiivse koondamise protsessi kohta. Seadus andis kollektiivse koondamise protsessis täiendavaid volitusi tööõukogudele, samuti laiendas tööministeeriumi ja kohalike tööinspeksioonide tegevusvõimalusi. Valitsuse vahetusega 2002. aastast osa selle seaduse sätteid aga peatati 18 kuuks (3.01.2003-3.07.2004), suurendades samas kollektiivläbirääkimiste rolli kollektiivsete koondamiste suhtes.

Rootsis on tööandja esmalt kohustatud informeerima ametiühingut, teavitades teda probleemist ja tööandja tegevuskavast. Samuti peab tööandja 5 või enama töötaja koondamise kavatsuse korral koheselt teavitama maakonna tööhõiveametit (*Länsarbetsnämnden*), et

tööstööbürood (mis alluvad maakondlikele tööhõiveametitele) saaksid, nii vara kui võimalik, asuda otsima koondatavatele töötajatele uusi töökohti. Tööstööbüroodel (*arbetsförmedlingen*) on töövahenduse kõrval koondatavate abistamiseks ka teisi võimalusi – kutseõpe ja koolitus, ettevõtluse stardiabi, ettevalmistuskursused täiendõppeks jm. Tööstööbürood on koondamisega seotud tööstöandjate ja tööstöajatega otsekontaktis. Suurem osa tööstöandjatest tööstötab koos ametiühingu ja tööstöbürooga välja tegevuskava koondatavate tööstöajate abistamiseks¹⁵.

Rootsis on kollektiivsete koondamiste reguleerimisel oluline roll kollektiivlepingutel (nn. ümberkohanemislepingud - *adjustment agreements/omställningsavtal*), millega suur osa erasektori valgekraedest ja valitsussektori teenistujatest on hõlmatud ning mis tagavad neile omamoodi kindlustuse – koondamise järgselt rahalise toetuse, abi tööstöturul ümberkohanemiseks ja uue tööstö leidmiseks.

Näiteks erasektori valgekraedest on enamus hõlmatud kollektiivlepinguga, mille raames saadakse abi eraldi nõukojast (*Trygghetsrådet/ The Council for Redundancy Support and Advice- Restart*), mis loodi 1974. aastal tööstöandjate ja ametiühingute vahel sõlmitud kollektiivlepinguga. Täna on kollektiivlepinguga ühinenud 32000 ettevõtet, kus tööstötab kokku 700000 tööstöajat (90% valgekraed). Nõukoja tegevust finantseeritakse kindlustusmaksetest (0,3% ettevõtetete palgafondilt). *Restart* on täiendav abi riigi tööstöhoivesüsteemi poolt pakutavatele teenustele.

Restart pakub teenuseid nii tööstöandjatele kui tööstöajatele. Nõustajad aitavad tööstöandjal ja ametiühingu esindajatel olukorda analüüsida – kas tegemist on ajutiste raskuste või püsivate probleemidega. Koondamist läbiviivale ettevõtjale pakutakse erinevaid nõustamisteenuseid (kollektiivse koondamise läbiviimiseks vajalikud tingimused, suhtlemine tööstöajatega), samuti on fondil andmebaas vabade tööstöajatest ettevõtetetele, kes otsivad lisatööstöjõudu. Kohe peale koondamist saamist saab iga tööstöaja personaalne nõustaja, kes aitab kaardistada tööstöaja oskusi ja huve ning uurib, kuidas neid sobitada tööstöturu vajadustega. Eesmärgiks on, et igal koondatul oleks oma individuaalne tegevusplaan. *Restart* abistab tööstöajat selle plaani elluviimisel ning on tööstöajaga kontaktis nii kaua kui vaja. Üldiselt keskendutakse nõustamisprotsessis järgmistele aspektidele:

- 1) koondatu kompetentsi, isiku ja motivatsiooni analüüs;
- 2) tegevuste planeerimine – pika- ja lühiajaliste eesmärkide seadmine ning eesmärgini jõudmiseks vajalike tegevuste planeerimine;
- 3) tööstöturu võimaluste ja hariduse analüüs nii globaalsel, riigi kui kohalikul tasandil;
- 4) turundus – abi tööstöotsingu protsessis, info vabade tööstökohtade kohta ja võrgustikutöö.

Lisaks nõustamisele ja infole pakutakse koondatutele spetsiaalselt nende vajadustele kohandatud koolitust ja täiendavat toetust juhul, kui koondatu jääb tööstötuks. Täiendava toetuse saamise tingimuseks on, et tööstöaja on vähemalt 40-aastane ning omab vähemalt 5-aastast pidevat tööstöstaaži sama tööstöandja juures. Kui tööstöaja otsustab asutada oma ettevõtte, aitab konsultant äriplaani väljatööstöamisel ja ettevõtte juhtimiseks vajalike oskuste täiendamisel¹⁶.

¹⁵ Näiteks 1999.a. Ericssoni suurkoondamise puhul (koondati 587 tööstöajat) pakkus ettevõtte, ametiühingute ja tööstöbüroo poolt koostatud tegevuskava koondatud tööstöajatele kolme võimalust: tähtajalise töölepinguga ajutist tööstö üheks aastaks tööstöbüroo vahendusel, eelpensioni 58-aastastele ja vanematele, või koondamist koos 6 kuu tööstötasu suuruse koondamishüvitisega. Suurim osa tööstöajatest (429) valis tähtajalise töölepingu, 58 tööstöajat siirdus eelpensionile ning 100 tööstöajat leidsid suhteliselt kiiresti uue püsiva tööstö Ericssoni teistes ettevõtetes või mujal.

¹⁶ TRR Trygghetsradet http://www.trr.se/templates/TrrPage_2655.asp

Lisaks valgekraedele on sarnased kollektiivlepingud olemas ka valitsussektori töötajatel, kellele pakutakse eelkirjeldatuga sarnast abi. Valitsussektori töötajad saavad abi vastavast fondist (*Trygghetsstiftelsen / Job Security Foundation for Governmental Employees*).

Sinikraesid ühendav kollektiivleping näeb ette kollektiivse koondamise kindlustust (*avgångsbidrag, AGB*). Kollektiivse koondamise puhul saavad sinikraed vastavalt kokkulepitud määrale kollektiivse koondamise kindlustushüvitist¹⁷.

Seega pakutakse Rootsisis kollektiivselt koondatutele abi riigi tööhõivesüsteemi vahendusel ning täiendavalt eri sektorites sõlmitud kollektiivlepingute kaudu.

Saksamaal sätestab seadus järgmised koondamiste alused: ettevõtte või selle osa sulgemine või tegevuse oluline vähenemine, ettevõtte asukoha muutus, ühinemine, eraldumine, organisatsioonilised muutused, töömeetodite muutus. Tööandja peab püüdma saavutada töönõukoguga kokkulepet ümberkorralduste suhtes, et lepitada osapoolte huve. Kui sellist kokkulepet ei saavutata, on võimalikud erinevad sekkumised. Üheks selliseks on lepituskogu moodustamine, mis koosneb võrdsest arvust esindajatest tööandja, töönõukogu ja kolmanda, sõltumatu osapoolte poolt. Lepituskogu soovitusel ei ole tööandjale kohustuslikud, s.t. töönõukogu ei saa takistada tööandjal ümberkorraldusi ellu viimast, ent ümberkorraldusi ei saa ellu viia enne, kui lepituskogus saavutatakse kokkulepe või tunnustatakse läbirääkimiste läbikukkumist. Tööandja peab töönõukoguga sõlmima sotsiaalplaani (*Sozialplan*), mille eesmärgiks on vähendada ümberkorralduste majanduslikku ja sotsiaalset mõju asjassepuutuvatele töötajatele. Kui tööandja ja töönõukogu jäävad sotsiaalplaani suhtes eriarvamusele, võib lepituskogu esitada omapoolse sotsiaalplaani, mis on tööandjale kohustuslik.

Soomes ei ole lubatud töötajat koondada, kui teda saaks rakendada muul tööil või ümber koolitada teisele töökohale samas ettevõttes. Viimasel juhul on tööandja kohustatud korraldama vajaliku väljaõppe. Vastavalt sotsiaalpartnerite (tööandjate ja ametiühingute) üldisele tulupoliitilisele kokkuleppele püütakse tootmise või finantsteguritega seotud koondamiste puhul tööandja ja töötajate vaheliste läbirääkimiste kaudu leida asjassepuutuvatele töötajatele esimeses järjekorras uut tööd samas ettevõttes. Kui see ei ole võimalik, peab tööandja koostöös tööhõivetalitusega püüdma leida inimestele uut tööd tööturul. Töölepingu seadus sätestab muuhulgas, et tööandja, kes omanikuna omab kontrolli personaliküsimuste üle mõnes teises ettevõttes või korporatsioonis, peab võimaluse korral pakkuma koondatavatele tööd ja koolitust oma teistes ettevõtetes. Koondamisohus töötajatele tuleb pakkuda võimalust osaleda tööhõiveprogrammis, et aidata leida uut tööd kas otseselt või kaudselt, koolituse abil. Selline programm võib sisaldada mh. tööandja või tööhõivetalituse poolt korraldatud koolitust, taashõive protsessi järelevalvet, abi tööotsingutes või rahalist toetust. Soomes puuduvad seadusjärgsed koondamishüvitised kollektiivsete koondamiste puhul. Ametiühingud on nõudnud nende kehtestamist, väites, et Soomes on teiste EL riikidega võrreldes suhteliselt odavam lõpetada töösuhet, mistõttu suured multinatsionaalsed ettevõtted kipuvad tööjõukulude kärpimise vajaduse korral viima koondamisi läbi just Soome filiaalides.

Suurbritannias pakutakse alates 2002. aasta aprillist aktiivse tööpoliitika osana kollektiivselt koondatutele nn kiirreageerimisteenust (*Rapid Response Service – RRS*). Eelnevatel aastatel viidi läbi mitmed pilootprojektid, mille raames saadud kogemused olid teenuse väljatöötamise aluseks. Suurbritannia kiirreageerimisteenust tuuakse kui üht parimat praktikat

¹⁷ [European Industrial Relations Observatory \(EIRO\) Online : Thematic Feature – Redundancies and Redundancy Costs: Sweden](http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/11/tfeature/se0311104t.html)

kollektiivsetele koondamistele reageerimisel Euroopa Liidu riikide hulgas¹⁸. (Järgnev ülevaade nimetatut teenusest põhineb S. Johnsoni poolt koostatud analüüsil (Johnson 2003).

Kiirreageerimisteenust pakuvad riigi tööhõiveametid (*Jobcentre Plus*) ning igas regioonis on olemas nn kiirreageerimisteenuse kohalik juht (*SSR Regional Manager*), kelle ülesandeks on kokku kutsuda kohalikud partnerid, kellega koostöös teenust pakutakse. Kohalikul tasandil on partneriteks regionaalarengu agentuur (*Regional Development Agency*), kvalifikatsiooni ja oskuste nõukoda (*Learning and Skills Council*), tööandjate ja töövõtjate esindusorganisatsioonid, kohalikud omavalitsused jne. Koostöös erinevate partneritega hinnatakse koondamise mõju regioonile ja töötatakse välja sobivaimad teenused iga konkreetse juhu korral, seda nii koondatutele, tööandjatele kui ka kohalikele tööturule.

Üldjuhul on koondatud isikutele õigus teenusele 12 nädalat enne ja 12 nädalat peale koondamist, kuid sõltuvalt pakutavast abist võib see kesta kuni 12 kuud.

Kiirreageerimisteenus koosneb nii olemasolevatest teenustest, mida pakutakse kõigile tööotsijatele, kuid mida kollektiivselt koondatud töötajatel ja koondamise läbiviinud tööandjatel on õigus saada varem ja intensiivsemalt ning spetsiaalselt antud koondamisjuhu puhuks kokku pandud teenustest. Siinkohal tuleb tähele panna, et Suurbritannias tekib töötul õigus saada tööturuteenuseid üldjuhul peale kuuendat või kaheteistkümnendat töötuskuud, kuid kollektiivselt koondatutele pakutakse neid varem.

Täpne teenustepakett pannakse kokku eraldi iga koondamisjuhu jaoks, kuid üldjuhul sisaldab see järgmisi teenuseid:

- Nõustamisteenus koondamist läbiviivale ettevõtjale;
- Koondatavatele töötajatele info jagamine ja nõustamine;
- Oskuste ja koolitusvajaduse analüüs sõltumatute ekspertide poolt;
- Varane juurdepääs tööhõiveameti poolt pakutavatele teenustele;
- Ümberõppe programmid;
- Stardiabi programm;
- Tööpakkumise vastuvõtmisega kaasnevate ühekordsete kulude tasumine;
- Spetsiaalselt kohaliku tööandja vajadustele vastavaks kohandatud koolitus kohalikul tööturul tööjõu töölevõtmisel.

Üheks peamiseks probleemiks, mis taolise teenuse pakkumisega võib kaasneda, on asjaolu, et teenuse pakkumine võib osutada ebaausaks subsiidiumiks raskustesolevatele tööandjatele ning vastutuse lükkumine tööandjalt riigile. Selle vältimiseks rakendatakse põhimõtet, et teenust pakutakse vaid juhul, kui suuremahulise kollektiivse koondamisega ja majandusstruktuuri muutusega kaasneb selgelt turutõrge.

Suurbritannia kogemuse ülekandmisel Eestisse tuleb samuti arvestada viimatinimetatud argumentidega, st et väljatöötatav teenus ei tohi tekitada ebaausat konkurentsi ning veeretada vastutust tööandjalt täielikult riigile. Lisaks tuleb silmas pidada, et erinevalt Suurbritanniast on Eestis kehtiva seadusandluse kohaselt võimalik saada tööturuteenuseid töötusperioodi alguses, mis vähendab mõnevõrra sellise sekkumise otstarbekust.

Taanis on kollektiivset koondamist kavandav tööandja kohustatud pidama läbirääkimisi töötajate või nende esindajatega, eesmärgiks on vältida koondamiste läbiviimist või piirata koondatavate töötajate arvu nii palju kui võimalik. Tööandja peab saatma koopia kollektiivse koondamise teatest regionaalsele tööturunõukogule (*Arbejdsmarkedsråd*), kes võib juba selles

¹⁸ Mutual Learning Programme of the European Employment Strategy <http://www.mutual-learning-employment.net/>).

etapis astuda samme asjassepuutuvate töötajate abistamiseks. Regionaalne tööturunõukogu informeerib tööandja kavatsustest riiklikku tööhõivetalitust (*Arbejdsformidlingen*), kes võtab ettevõttega kontakti, et hinnata võimalusi vähendada kavandatavate koondamistega seonduvaid probleeme. Tööhõivetalitus võib korraldada spetsiaalseid ümberõppekursusi ja otsib koondatud töötajatele uusi töökohti.

4. Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkuse hindamisest

4.1. Mõju hindamise metoodika taust

Töötukassa poolt planeeritav kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenus on enne töötajatega töölepingu kollektiivset lõpetamist pakutav meede, mille raames töötajaid teavitatakse ja nõustatakse, viiakse kokku võimalike uute tööandjatega ning informeeritakse teisi tööandjaid vabanevast tööjõust.¹⁹ Teenuse sihtgrupiks on nii erasektori kui avaliku sektori töötajad, kelle tööleping lõpeb koondamise, tööandja likvideerimise või tööandja pankroti tulemusena. Teenuse puhul on eesmärgiks rakendada võimalikult paljud koondatud töötajad tööle vahepealse töötusperioodita.

Teenusel saab olla positiivse mõju üksnes juhul, kui praegusel kujul ei suuda töötajate ja tööandjate tööturukäitumine ja juba olemasolevad aktiivsed tööpoliitika meetmed tagada olukorda, kus töötajatel ja tööandjatel oleks vajalik ja piisav informatsioon tööturul toimuvast selleks, et koondatud saaksid võimalikult kiiresti tagasi tööle.

Plaanitav kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenus on osa aktiivsest tööpoliitikast (ATP), st meetmete kompleksist, mis aitavad töötutel ületada töö leidmisel tekkinud raskusi ning parandavad ühtlasi tööturu üldist funktsioneerimist. Seetõttu on antud teenuse tulemuslikkuse hindamisel otstarbekas lähtuda aktiivse tööpoliitika mõjude hindamise üldisest raamistikust. Alljärgnevalt kirjeldamegi aktiivse tööpoliitika mõju hindamise teoreetilist tausta, tuginedes oluliselt PRAXISe raamatu "Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis" peatükile 2.1 (vt Leetmaa jt 2003). Seejärel järgmistes alapunktides vaatleme lähemalt konkreetse teenuse tulemuslikkuse hindamise võimalusi ja sellega seonduvat andmevajadust.

Aktiivse tööpoliitika meetmete (ehk programmide) hindamisel keskendutakse tavaliselt järgmistele küsimustele: 1) mida on võimalik ATP meetmete abil saavutada, 2) mis on meetmete maksumus ning 3) kuidas peaksid ATP meetmed olema kujundatud, et tulemus saadakse võimalikult efektiivselt (*efficiency*) ja ka kulu-tõhusalt (*cost-effective*). ATP tulemuslikkuse analüüsimiseks on erineva sügavusega meetodid, mida on lühidalt summeeritud kiilus 4, alates kõige lihtsamast.

Protsessi hindamine ja tegevuse monitooring peaksid olema loomulikud osad igasuguse ATP meetme pakkumisel ning nende elluviimine on suhteliselt kerge. Meetme põhjusliku mõju hindamine ja kulu-tulu analüüs, millega leitakse tegelik programmi tulemuslikkus, nõuavad seevastu keerukamaid meetodeid ja ka väga häid andmeid. Väga suur rõhk praktilistes analüüsidest ongi just meetme mõju leidmisel.

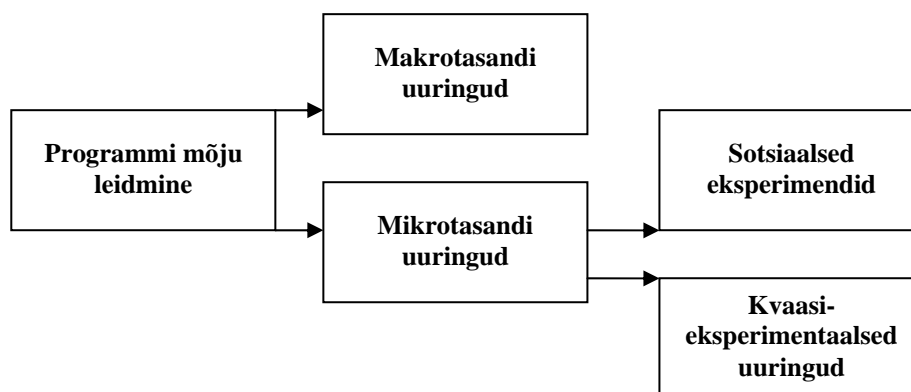
¹⁹ Töötukassa memo "Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenus", 20.07.2005.

ATP tulemuslikkuse hindamisel kasutatavad meetodid

- 1. Protsessi hindamine** (*process evaluations*) on ATP meetme osa, mis hindab meetme toimimist, dokumenteerides teenuse pakkumisega kaasnevad protseduurid ja tegevused. Hinnangud võimaldavad määratleda teenuste pakkumisel tekkinud probleemid ja luua strateegia nende ületamiseks.
- 2. Tegevuse monitooring** (*performance monitoring*) näitab, kuidas ATP süsteem või meede toimib ja mil määral on täidetud meetme eesmärgid. Hindamismeetodi aluseks on konkreetsete tegevusindikaatorite määramine. Näiteks, meetmes osalenute osakaal, kes hiljem töötavad, meetmetes osalenute hilisem kuusissetulek, meetme enda maksumus jmt. Tegevusindikaatoreid kasutatakse ATP meetme tulemuslikkuse ja eesmärkide hindamisel.
- 3. Meetme mõju hindamine** (*impact evaluations*) hõlmab meetodeid, mis keskenduvad põhjusliku mõju leidmisele. Vastust otsitakse järgmistele küsimustele: kas meede saavutas plaanitud tulemuse; missugune oli tulemuse ulatus; kas meetmega kaasnes planeerimatuid negatiivseid või positiivseid tagajärgi. Antud lähenemise korral võrreldakse ATP meetme tulemusi olukorraga, kus vastavat meetet poleks rakendatud.
- 4. Kulu ja kulu-tulu analüüs** (*cost evaluation and cost-benefit evaluations*) analüüsib programmi kulusid ja tulusid. Meetodiga püütakse vastata küsimusele, kas analüüsitava poliitika saavutas eesmärgi kõige odavamalt ning kas meede on ühiskonna seisukohalt kulu-tulus. Analüüsi eelduseks on programmi mõju kvantitatiivne hindamine eelmises punktis.

Allikas: Harrell et al (1996), O'Leary et al (2000), Leetmaa et al (2003)

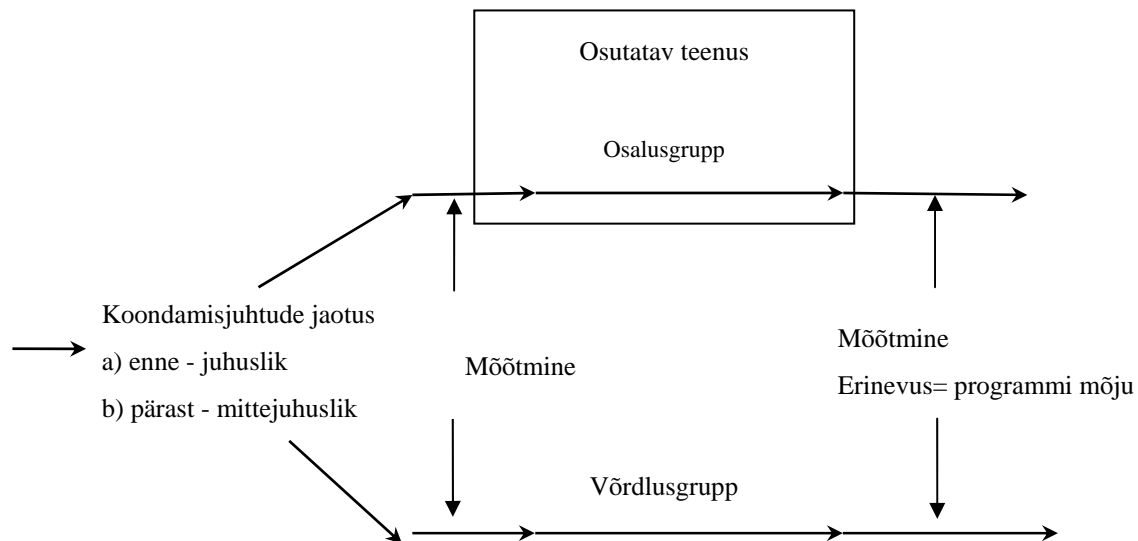
ATP mõju hinnatud uuringud jagunevad kaheks: makrotasandi ja mikrotasandi uuringud (vt. joonis 20). Makrotasandil läbiviidud uuringud keskenduvad üldistele efektidele, nt ATP mõju tööpuudusele ja reaalpalkadele. Kui meetmetes osalejate arv võrreldes kogu töötute või hõivatutega on väike, siis on keeruline eristada ATP mõju makrotasandil. Mikrotasandi uuringud seevastu analüüsivad ATP mõju indiviididele, nt nõustamise ja informeerimise meetme mõju selles osalenutele. Enamasti hinnataksegi aktiivse tööpoliitika tulemuslikkust mikrotasandil ehk vaadatakse konkreetse programmi mõju selles osalenute edasisele tööturuseisundile ning palgatasele.



Joonis 20. ATP programmi mõju hinnatud uuringute jaotus

Allikas: Leetmaa et al (2003)

Mikrotasandil läbiviidavate uuringute eesmärgiks on tavaliselt välja selgitada, kas tööturuprogrammis osalenud olid mitteosalenutega võrreldes hiljem tööturul edukamad, st kas programmis osalemine suurendas töötamise tõenäosust ja palka või vähendas mitteaktiivsust. Selleks kasutatavad meetodid jagunevad kaheks: sotsiaalsed eksperimendid ja kvaasi-eksperimentaalne tehnika. Mõlema lähenemise põhimõte on sarnane: võrreldakse programmis osalenud ja mitteosalenud inimesi (ettevõtteid) ja hinnatakse, kas programmis osalenud olid hiljem edukamad. Erinevus osalenute ja mitteosalenute edasises seisundis, eeldusel, et kõikide muude oluliste tegurite lõikes on objektid sarnased, ongi programmi mõju (joonis 21).



Joonis 21. Kollektiivse koondamise teenuse mõju hindamise skeem

Sotsiaalse eksperimendi käigus jaotatakse potentsiaalsed programmis osalejad juhuslikult kahte gruppi: osalejad ja mitteosalejad (võrdlusgrupp). Kui potentsiaalsete osalejate arv on piisavalt suur, siis on juhuslikult kahte gruppi jaotatud inimesed keskmiselt nii jälgitavate (nt sugu, vanus, haridus, perekonnaseis) kui ka mittejälgitavate tegurite (nt motivatsioon) osas sarnased. Erinevust osalenute ja võrdlusgrupi edasises staatuses tööturul võib seega vaadelda kui programmi mõju. Et eksperimente on keerukas korraldada nii eetiliste kui tehniliste piirangute tõttu, siis on neid praktikas kasutatud vähe, peamiselt USA-s uute programmide tulemuslikkuse testimisel (Dar *et al*, 1999.)

Kvaasi-eksperimentaalse lähenemise korral püütakse luua eksperimentaalsele olukorrale sarnane situatsioon, tavaliselt tagantjäreli. Võrdlusgrupp moodustatakse programmis mitteosalenud töötute hulgast. Keerukate statistiliste ja ökonomeetriliste meetodite abil leitakse iga programmis osalenu jaoks mitteosalenute hulgast jälgitavate tegurite osas kõige sarnasem isik, püütakse arvestada erinevustega mittejälgitavates tegurites ning hinnatakse, kas programmis osalenud olid tööturule tagasipöördumisel edukamad kui mitteosalenud. Programmi mõju on erinevus sarnaste tunnustega programmis osalenute ja mitteosalenute tulemuste vahel (Heckman *et al*, 1999). Enamus empiirilisi uuringuid kuuluvad kvaasiekspimentaalse hulk.

Kiilus 5 on esitatud mõned programmi mõju hindamisel kasutatavad olulised mõisted, mida kasutatakse järgmises alapunktis.

ATP tulemuslikkuse hindamisel kasutatavad mõisted

Osalusgrupp ja võrdlusgrupp (*treatment and control group*) – Osalusgrupp on ATP programmis osalenud töötud, võrdlusgruppi kuuluvad ATP programmis mitteosalenud töötud, kes on võimalikult sarnased programmis osalejatega.

Tühikulu (*deadweight loss*) – Programmi tulemus ei erine olukorrast, mis oleks olnud programmi puudumisel. Näiteks teavitamise ja nõustamise meetmes osalenud ja hiljem tööle rakendatud isik oleks töö leidnud ka ilma selle meetmeta.

Asendusefekt (*substitution effect*) – Isik, kes osales ATP meetmes saab töökoha, mille muidu oleks saanud teine inimene, kes ei osalenud ATP meetmes. Mõju hõivele kokkuvõttes puudub.

Väljatõrjumiseefekt (*displacement effect*) – ATP meede tõrjub välja mõne muu tegevuse. Näiteks riigi poolt pakutav teenus tõrjub välja ettevõtete poolt kollektiivlepingute raames pakutava teenuse. Mõnikord kasutatakse asendusefekti ja väljatõrjumisefekti ka sünonüümidenä, mõistes nende all seda, et aktiivses meetmes osalenu võtab töö samal töökohal töötanud või potentsiaalselt töötavalt inimeselt.

Selektiooninihe (*selection bias*) – Programmis osalemist ja sellest tulenevalt tulemust mõjutavad mingid mittejälgitavad tegurid (nt inimeste motivatsioon, töötahe), millega pole võimalik võrdlusgrupi konstrueerimisel arvestada ja mistõttu on programmi mõju hinnangud nihkega.

Lukustusefekt (*locking-in effect*) – ATP programmis osalemisel ajal väheneb isiku töötõingu aktiivsus.

Koore riisumine (*creaming off effect*) – ATP programmi valitakse osalema töötuid, kes kõige suurema töenäosusega töö leiaksid, mitte aga neid, kelle võimalused on töö leidmisel kõige väiksemad.

Stigmaefekt (*stigmatization*) – Tööandjatel tekib programmis osalenute suhtes negatiivne arvamus, mis vähendab neis osalejate tööleidmise töenäosust. Ilmneb eelkõige subsideeritud töötamise programmide puhul.

Allikas: Leetmaa et al (2003), Dar et al (1999), Calmfors (1994).

4.2. Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkuse hindamise osad

Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkuse hindamisel peaks ideaalsel juhul rakendama järgimisi (eespool kiilus 4 loetletud) samme:

- 1) protsessi hindamine, kus dokumenteeritakse teenuse pakkumisega kaasnevad protseduurid ja tegevused;
- 2) tegevuse monitooring, mille käigus mõõdetakse ja analüüsitakse tegevusindikaatoreid;
- 3) meetme mõju hindamine, mille raames konstrueeritakse võrdlusgrupp ja leitakse meetme puhasmõju;
- 4) meetme kulutõhususe ja kulu-tulususe analüüs, kus võrreldakse meetme kulusid ja tulusid.

Teenuse pakkumise protsessi dokumenteerimine toimub harilikult teenuse osutaja poolt teenuse pakkumise käigus ja teenuse osutaja poolse reeglistiku korras. Protsessi kirjeldus peab osaliselt andma kvantitatiivse ja kvalitatiivse sisendi tegevusindikaatorite arvutamiseks (nt kirjutatakse üles teavitamiskoosolekutel osalenud isikute nimed ja sotsiaaldemograafilised tunnused hilisemaks registriandmetega sidumiseks) ja meetme mõju hindamiseks (nt aitab selgitada, kas esineb meetme pakkumisega negatiivseid kõrvalefekte).

Oluline on siinkohal rõhutada, et antud meetme puhul peab protsessi kirjeldus hõlmama kindlasti tööandja kohustusi koondamisprotsessis, sh kohustused kollektiivlepingu järgi, selgitamaks välja võimalikud väljatõrjumisefektid, mida Töötukassa poolt pakutav ATP meede võib põhjustada. Väljatõrjumisefekti leidmiseks pilootuuringu raames oleks vajalik, et koondava tööandja tegevust dokumenteeritaks lisaks nendes asutustes, kus teenust ei pakuta, kuid mida kaalutakse kasutada võrdlusgrupina. See võimaldab aru saada, et kas ATP meetme puhasmõju defineeritakse võrreldes tööandja poolse teenusega või juhuga, kus mitte mingisugust teenust ei pakuta.

Lisaks võimaldab teenuse läbiviimise protsessi kirjeldamine aidata selgitada, kas esineb lukustusefekt, nt kui inimene peab osalema teenuses oma vabast ajast ja mitte tööajast, võib tal jääda vähem aega otsida tööd iseseisvalt.

Tegevuse monitooringu puhul tuleb välja valida võimalikud tegevusindikaatorid, mis iseloomustavad teenuse pakkumist kvantitatiivselt ja on ühtlasi sisendiks meetme puhasmõju hindamisel. Võimalikud tegevusindikaatorid, mida jälgida kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse puhul, on esitatud tabelis 11.

Tabel 11. Kollektiivse koondamise teenuse mõju tegevusindikaatorid ja andmeallikad

Tegevusindikaator	Andmeallikas
1) Töötajate teavitamisest osavõtnud töötajate arv	Protsessi dokumentatsioon
2) Tööleidisgrupis osalenud töötajate arv	Protsessi dokumentatsioon
3) Tööleidisgrupis osalenud töötajate osakaal kollektiivselt koondatutest	Protsessi dokumentatsioon ja tööandja poole info töötajate arvu kohta
4) Teavitatud teiste tööandjate arv	Protsessi dokumentatsioon
5) Tööleidisgrupis osalenute osakaal, kes peale töölepingu lõppemist leidsid töö ühe kuu jooksul	Protsessi dokumentatsioon, kollektiivse koondamise hüvitise registriandmed, maksuameti registriandmed või töötajate järelküsitlus
6) Koondatute osakaal, kes leidsid töö ühe kuu jooksul peale töölepingu lõppemist	Protsessi dokumentatsioon, kollektiivse koondamise hüvitise registriandmed, maksuameti registriandmed või töötajate järelküsitlus
7) Koondatute osakaal, kes leidsid töö nende tööandjate juures, kes kohtusid töötajatega	Protsessi dokumentatsioon, kollektiivse koondamise hüvitise registriandmed, maksuameti registriandmed või töötajate järelküsitlus
8) Keskmine kulu tööleidisgrupis osalenud töötaja kohta	Protsessi dokumentatsioon, kuludokumentatsioon
9) Keskmine kulu tööleidisgrupis osalenud ja hiljem ühe kuu jooksul töö leidnud töötaja kohta	Protsessi dokumentatsioon, kuludokumentatsioon, kollektiivse koondamise hüvitise registriandmed, maksuameti registriandmed või töötajate järelküsitlus
10) Keskmine kulu ühe koondamisjuhtumise koondatud töötaja kohta	Protsessi dokumentatsioon, kuludokumentatsioon, kollektiivse koondamise hüvitise registriandmed, maksuameti registriandmed või töötajate järelküsitlus
11) Teenusega rahulolevate töötajate osakaal kõigist teenuses osalenud koondatavatest	Protsessi dokumentatsioon, järelküsitlus vahetult peale teenuse lõppu

Osa indikaatoritest saab leida teenuse pakkumise protsessi hindamise käigus tehtud dokumentatsioonist (kui palju inimesi osales milleski), kuid teiste jaoks on vajalik kas töötajate järelküsitlus (analoogiliselt PRAXISE poolt läbiviidud registreeritud töötute järelküsitlusega 2002. aasta sügisel, vt Leetmaa jt 2003) või kasutada seotult protsessi dokumenteerimisel fikseeritud töötajate andmeid, Töötukassa kollektiivse koondamise hüvitise saamise registriandmeid ja maksuameti ning sotsiaalkindlustusameti andmeid

inimese hilisema töötamise ja sotsiaaltoetuste saamise kohta. Tegevuse monitooringu alla võiks kuuluda ka regulaarselt läbiviidav koondaja ja koondatavate rahulolu järelküsitus vahetult peale teenuse toimimist.

Järgnevalt käsitleme kollektiivsele koondamisele reageerimise teenuse puhasmõju hindamist. Mõju leidmise teeb keerulisemaks asjaolu, et ehkki me soovime leida mõju töötajatele, siis teenuse pakkumine toimub valitud koondamisjuhu puhul potentsiaalselt kõikidele koondatavatele antud ettevõttes.²⁰ Tavaliselt pakutakse aktiivse tööpoliitika meetmeid lähtudes indiviidist, mistõttu ka osalusgrupp ja võrdlusgrupp koosnevad inimestest. Antud juhul on meetmes osalemine kahesammuline, esiteks valitakse projekti meeskonna poolt kas juhuslikult või teatud kaalutlustest lähtuvalt välja kollektiivse koondamise juhtum ja seejärel inimesed ise selekteeruvad vabatahtlikkuse alusel meetmes osalemisse (kuna kohustust osaleda meetmes ei ole ja piiranguid osalemiseks ka teha ei saa).

Seega, isegi kui osalusgrupi ja võrdlusgrupi defineerimisel algselt lähtuda koondamisjuhu tasemest, tuleb hilisema statistilise analüüsi käigus tegeleda inimeste andmetega, kus on võimalik selektiivsusihte inimeste enda valiku tõttu saada osa meetmest (nt osalevad võimekamad inimesed). Viimasele probleemile hinnangu andmiseks oleks mõjude analüüsi käigus vajalik võrrelda ühe koondamisjuhu lõikes meetmes osalenud koondatavaid mitteosalenud koondatavatega (nt sugu, vanus, staaž, töötasu suurus, ametikoht).

Järgmises tabelis (tabel 12) on toodud võimalused kollektiivse koondamise juhu võrdlusgrupi defineerimisel.

²⁰ Üksnes juhul, kui üks tööandja koondab töötajaid kahes eri filiaalis, on võimalik, et teenust pakutakse ainult ühele seltskonnale.

Tabel 12. Kollektiivse koondamise teenuse mõju hindamiseks võrdlusgrupi konstrueerimise võimalused

Võrdlusgrupp	Plussid	Miinused
1. Minevikus toimunud sarnane koondamine (diferentshinnang baseerudes ühele parimale võrdlusobjektile)	Lihtne arvutada	Ühel juhul võivad olla väga spetsiifilised tegurid, mida raske arvestada Mineviku näitajad ei pruugi kajastada praegust majanduse olukorda (nt majanduse kasvufaasi arvestamine, muutused teistes sotsiaaltoetustes jmt)
2. Mineviku andmete sobiv keskmine (diferentshinnang baseerudes kaalutud keskmisele võrdlusobjektile)	Lihtne arvutada Suur hulk andmeid, mille põhjal leida	Mineviku näitajad ei pruugi kajastada praegust majanduse olukorda
3. Samaaegselt toimuv koondamisprotsess mõnes teises ettevõttes (diferentshinnang baseerudes ühele parimale võrdlusobjektile)	Toimub samas majandustsüklis	Raske leida muus osas sarnast koondamist samaaegselt (ettevõtte tegevusvaldkond, koondamislaine suurus, sarnane kohalik tööturg, koondatavate koosseis, maakond jmt) Võrdlusgrupi tulemuste saamine võtab vähemalt sama kaua aega kui osalusgrupi tulemused
4. Küsida enne ja pärast koondamise teenuse pakkumist inimeste tööalaseid plaane ning võrrelda neid (enne-pärast hinnang, diferentshinnang)	Lihtne leida	Iseloomustab üksnes muutusi subjektiivsetes hinnangutes, aga mitte lõpptulemuses Koondamise protsess iseenesest võib viia muutusteni inimeste suhtumises
5. Küsida koondamisprotsessi alguses ja lõpus inimeste tööalaseid plaane ning võrrelda neid nii teenust saanud ettevõttes kui mitte saanud ettevõttes (diferents-diferents-hinnang)	Lihtne leida Võrreldes eelmise lähenemisega püüab elimineerida muutuse hinnangutest, mis on tingitud koondamisprotsessist iseenesest	Iseloomustab üksnes muutusi subjektiivsetes hinnangutes, aga mitte lõpptulemuses

Käesoleva uurimuse esimeses osas läbiviidud empiiriline analüüs näitas, et olulised tunnused, mis mõjutasid seda, kas kollektiivse koondamise hüvitise saajad hakkavad saama ka töötuskindlustushüvitist, olid inimese vanus, kollektiivse koondamise laine suurus ja koondamise maakond, asutuse liik (ettevõtte, avaliku sektori asutus või MTÜ) ja töölepingu kollektiivse lõpetamise põhjus.

Sellest tulenevalt võiks võrdlusgrupi valikul olla esimesteks kriteeriumiteks maakond, koondamislaine suurus, tööandja tegevusvaldkond ja koondamise põhjus. Olles välja valinud osalus- ja võrdlusgruppi kuuluvad juhud, saab seejärel võrrelda sarnaseid töötajaid mõlemas asutuses (nt sama sugu, sarnane vanus, tööstaaž, ametikoht, palgatase) ja leida, kumbas asutuses leidsid sarnased töötajad töö kiiremini.

Olles leidnud teenuse lühiajalise puhasmõju hinnangu, saab anda ka esialgse hinnangu teenuse kulutõhususe kohta, näiteks saab leida, kui palju läks maksma töötuse vähendamine koondatute seas ühe protsendipunkti võrra. Kui võrrelda töötajatele tehtud kulusid suurenenud töötasuga, siis saab täiendavate eelduste kohaselt anda hinnangu programmi kulu-tulususele (analoogselt PRAXISE varasemas uuringus läbiviidud meetodikale, vt Leetmaa jt 2003).

4.3. Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkuse hindamise võimalik skeem pilootuuringu raames

Projekti „Kollektiivsetele koondamistele reageerimine” raames pakutava teenuse hindamine pilootuuringu käigus sisaldab osalusgrupis 1000 töötut, mis vastab ligikaudu 40 koondamisele varasemate aastate koondamisjuhtude suuruse põhjal (keskmiselt oli ühes koondamislaines 25 inimest). Kui teenust pakutakse üksnes üle 20 koondatavaga juhtudele, siis kujuneb koondamisjuhtude arvuks ligi 20 juhtu (keskmine koondatavate arv on ligi 50 inimest).

Seega peaks osalusgrupis olema kokku vähemalt 20-25 koondamist. Et võrdlusgrupp võiks olla samas suurusjärgus (või isegi suurem), siis osaleb pilootuuringus kokku vähemalt 40-50 koondamist.

Arvestades kahe varasema aasta koondamisjuhtude arvu (ligi 150 juhtu aastas) ja seda, et piloteeritavad juhtumid peaksid olema välja valitud poole aasta kestel (august 2005-jaanuar 2006), siis võib arvata, et kokku on võimalik valida kuni 60-80 juhu vahel. See tähendab, et praktiliselt kõik koondamised osalevad pilootprojektis kas osalusgrupis või võrdlusgrupis. Siinjuures tasuks märkida, et pilootuuringu raames ei tasuks koondamisjuhtude valikul teha väga suuri kitsendusi, sest just juhtude eripära aitab välja selgitada teenuse pakkumisega kaasnevaid probleeme.

Üks võimalik tegevusskeem, mis kasutab kihistatud juhuvalikule analoogset juhtumite väljavalimist, oleks järgmine:

- 1) määratakse ära teatud tunnused, missugust tüüpi koondamisi loetakse sarnaseks, näiteks koondamise piirkonna (Lõuna-Eesti, Lääne-Eesti, Kesk-Eesti, Ida-Virumaa, Tallinn, Tartu), koondamise suuruse (nt kuni 20 töötajat, 20-100 töötajat, üle 100 töötaja) ja tööandja tegevusvaldkonna lõikes (riigiasutus, MTÜ/SA, tööstusettevõtte, teenindusettevõtte);
- 2) sarnased koondamisjuhud suunatakse tekkimise järjekorras üle ühe vastavalt osalusgruppi ja võrdlusgruppi, protseduuri korratakse seni kuni umbes 1000 inimesele pakutakse teenust ja orienteeruvalt sama palju inimesi on võrdlusgrupis;
- 3) kõikides osalusgrupis ja võrdlusgrupis olevates asutustes viiakse läbi koondamisprotsessi kirjeldus;
- 4) osalus- ja võrdlusgrupi kuuluvate inimeste küsitlus koondamisprotsessi alguses ja lõpus;
- 5) osalusgrupi asutustes viiakse ellu teenust seda dokumenteerides ja kogutakse andmed teenuses osalenud inimeste kohta;
- 6) koondamise järgselt seotakse osalusgrupis ja võrdlusgrupis olevate sarnaste inimeste andmed registriandmetega ja analüüsitakse nende hilisemat tööturuseisundit ja leitakse meetme puhasmõju hinnang;
- 7) antakse hinnang meetme kulutõhususele ja kulu-tulususele, kõrvutades meetme puhasmõju ja meetme kulusid.

Juhul, kui võrdlusgruppi ei teki piisaval hulgal sarnaseid tööandjaid, siis on võimalik kasutada ka minevikus toimunud koondamiste andmeid. Sellisel juhul on kasutatava informatsiooni hulk palju väiksem ja samuti võivad olla majanduses erinevad faasid (majandustsüklid, sesoonsus), mistõttu meetme puhasmõju leida on tunduvalt raskem.

On selge, et hiljem kui teenus käivitub regulaarselt, ei pea kogutava informatsiooni hulk olema nii suur kui teenuse piloteerimise käigus. Teenuse tulemuslikkuse regulaarsel jälgimisel on otstarbekas teenuse regulaarseks monitooringuks kasutada enam registriandmetel baseeruvaid indikaatoreid. Meetme puhasmõju ja kulu-tulu analüüse, mis eeldavad ka täiendavate küsitluste läbi viimist, on otstarbekas läbi viia üle mitme aasta.

Kokkuvõte

Käesolev uuring annab ülevaate kollektiivsete koondamiste praegusest praktikast Eestis. Selleks vaadati töölepingute kollektiivse ülesütlemise (ehk lühemalt kollektiivse koondamise) hüvitise maksmise juhtumeid 2003. ja 2004. aastal ning võrreldi Eesti ja rahvusvahelist praktikat kollektiivsele koondamisele reageerimisel.

2003. ja 2004. aasta andmete analüüs näitas, et kollektiivse koondamise hüvitise saajaid on tööturu kui terviku seisukohalt suhteliselt vähe (umbes 0,6-0,7% hõivatutest aastas), neist töötuks jäävad hinnanguliselt ligi pooled ehk umbes 0,3% hõivatutest. Võrreldes kogu tööturul toimuvate liikumistega on nende koondamiste roll suhteliselt väike. Sama kinnitab ka asjaolu, et kollektiivse koondamise hüvitise saajaid on enam kui kaks korda vähem kui töötuskindlustushüvitise saajaid ja ligi seitse korda vähem kui töötu abiraha saajaid.

Kõige enam on koondamisi (nii absoluutselt kui ka suhteliselt hõivest) töötleva tööstuse harus. Tüüpiline kollektiivne koondamine on tingitud töömahu vähenemisest või töö ümberkorraldamisest; enamus koondamisjuhtudest on väga väikesed, kuid enamus kollektiivselt koondatud inimesi tuleb siiski keskmise suurusega koondamistest (20-100 inimest) ja suurtest asutustest (üle 200 töötaja).

Koondatud inimeste seas domineerivad naised vanuses 40-60 aastat. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate vanusstruktuuris on võrreldes hõivatute vanusstruktuuriga oluliselt rohkem naisi ja üle 55-aastaseid. Ka võrreldes teiste töötu abiraha ja töötuskindlustushüvitiste saajatega on kollektiivse koondamise hüvitise saajate seas enam vanemaealisi. Selle peamine põhjus jäi täpsemate andmete puuduse tõttu käesolevas uuringus välja selgitamata.

Kõige enam on koondatute seas inimesi, kes on töötanud antud tööandja juures 1-2 aastat. Ligi kolmandik on neid inimesi, kes on töötanud üle 10 aasta, ja ligi viiendik üle 20 aasta antud tööandja juures.

Kollektiivse koondamise hüvitiste saajaid on absoluutselt enam Tallinnas ja Ida-Virumaal, sest seal on ka hõivatuid enam ja suured ettevõtted asuvad nendes piirkondades. Suhteliselt on kollektiivse koondamise hüvitise saajaid kõige rohkem Ida-Virumaal.

Ligi 50% kollektiivse koondamise hüvitiste saajatest sai hiljem ka töötuskindlustushüvitist ning ca 14% sai töötu abiraha. Pensionieelses eas olevatest inimestest sai töötuskindlustushüvitist üle poole (57%).

Analüüs viitab sellele, et koondamishüvitist saanud inimesed on võrreldes teiste töötuskindlustushüvitist saanud töötutega tööturu jaoks sobivamate isiku- ja kutsealaste omadustega – nende varasem palk oli suurem ja nad lahkusid töötuskindlustushüvitise saajate seast kiiremini.

Erinevates sotsiaaldemograafilistes rühmades on varieeruvus inimeste osakaalus, kes hakkasid peale koondamist saama töötuskindlustushüvitist, väga suur. Kollektiivse koondamise järel suurendavad töötuks jäämise tõenäosust enam järgmised tegurid: vanus 45-54 aastat, elamine Lõuna-Eestis, suure koondamislaine tulemusena koondamine suurest ettevõttest. Väiksem tõenäosus peale koondamist töötuks jääda on noortel inimestel, väikesest koondamislainest väikese töötajate arvuga asutusest, riigiasutusest või muust mittetulunduslikult asutusest koondatutel. Samuti suurendab töötuskindlustushüvitise saamise tõenäosust see, kui koondamise põhjuseks oli töömahu vähenemine või tootmisprotsessi ümberkorraldamine, ning vähendab tõenäosust see, kui töölepingud lõpetati seoses tööandja tegevuse lõpetamisega. Erinevates majandusharudes on koondamislainete lõikes töötuskindlustushüvitise saajate osakaal varieeruv, kuid et valimid lähevad sel juhul mõningate harude puhul väga väikeseks, siis ei saa harudevahelisel võrdlemisel teha üldistusi.

Eesti ja Euroopa Liidu riikide võrdlus näitab, et Eestis on kollektiivse koondamise mõiste üks laiemaid Euroopas, hõlmates ka väikesearvulisi koondamisi väikestes ettevõtetes. Kuigi ka mõnedes teistes EL liikmesriikides käsitletakse kollektiivse koondamisena teatud juhtudel juba 5 töötaja koondamist, puudutab see neis riikides siiski vaid ettevõtteid, kus on 20 või enam töötajat. Vaid Prantsusmaal ja Itaalias haarab kollektiivse koondamise mõiste ka alla 20 töötajaga ettevõtteid (vastavalt üle 10 või üle 15 töötajaga ettevõtteid).

Eesti seadusandluse analüüs ja võrdlus rahvusvahelise kogemusega näitas seda, et kollektiivsete koondamiste menetlus Eestis on seni keskendunud kahele passiivsele funktsioonile: töölepingute lõpetamise õiguslikkuse kontroll ja hüvitiste maksmine. Seni puudub kollektiivsete koondamiste protsessi aktiivne järelevalve – koondamiste põhjendatuse sisuline kontroll, eesmärgiga vältida fiktiivseid koondamisi. Teiselt poolt puudub seni ka aktiivne preventatsioon, mis aitaks vältida kollektiivseid koondamisi või vähendada möödapääsmatute koondamiste mahtu või võimalikke negatiivseid mõjusid. Samuti puudub institutsionaalne mehhanism töötajate ja tööandjate nõustamiseks osapoolte õigustest kollektiivse koondamise protsessis. Viimast funktsiooni täidab seni osaliselt tööinspeksioon, kelle põhirolliks peaks aga olema protsessi riiklik järelevalve.

Reeglina puudub Eestis varajane sekkumine koondatud töötajale uue töö leidmise toetamiseks. Informatsioon kavandatavate kollektiivsete koondamiste kohta jõuab tööhõivetalitusteni mõnigi kord koondamise protsessi hilises faasis või alles peale koondamiste läbiviimist. Harv on ka süstemaatiline, erinevaid osapooli haarav koostöö koondatavate taashõivamiseks. Seega on teenusel, mis teavitaks nii tööandjat kui töötajaid koondamise protsessist, õigustest ja kohustustest ning pakuks töötajatele informatsiooni ja tuge uue töökoha leidmisel, potentsiaalselt positiivne efekt Eestis.

Soovitused

Käesolevas töös teostatud analüüsi põhjal esitavad autorid järgmised soovitused:

1. Andmekogumise kvaliteedi parandamine ning eri registrite riskasutamise võimaldamine eesmärgiga hinnata regulaarselt tööpoliitika, sh kollektiivselt koondatutele pakutavate teenuste tulemuslikkust
2. Parandada info liikumist kollektiivsete koondamiste kohta
3. Tugevdada koondamiste põhjuste sisulist kontrolli
4. Määratleda täpsemalt tööandja kohustused kollektiivse koondamise protsessis
5. Soovitused, mis puudutavad kollektiivsele koondamisele reageerimise teenust

Tööpoliitika mõjude ja tulemuslikkuse regulaarne hindamine

Aktiivse ja passiivse tööpoliitika uute meetmete kujundamine ja ka olemasolevate meetmete mõju hindamine peab toimuma regulaarselt. Käesolevas uurimuses vaadeldud meetmetest peaks regulaarselt hindama töölepingu kollektiivse ülesütleamise hüvitiste ja töötuskindlustushüvitiste mõju inimeste ja ettevõtete käitumisele ja juba olemasolevate aktiivsete tööturuteenuste mõju kollektiivselt koondatutele.

Kollektiivselt koondatutele osutatud aktiivse tööpoliitika meetmete efektiivsuse analüüsimiseks tuleks koguda andmeid sellisel, et oleks võimalik mikroandmete väljavõte Tööturuameti andmebaasist ning eri registrite omavaheline ühendamine (töötukassa register, tööturuameti register, maksuameti register, sotsiaalkindlustusameti register). See võimaldaks hiljem analüüsida juba osutatud aktiivse tööpoliitika meetmete tulemuslikkust erinevatele sihtrühmadele, sh kollektiivselt koondatutele (vt täpsemalt 1.5 ja tehniline lisa). Käesoleval hetkel oli Tööturuameti andmebaasist võimalik saada infot ainult töötuna registreerimise alguse ja lõpu osas, sotsiaaldemograafiliste tunnuste ning aktiivse tööpoliitika programmides osalemise kohta infot saada võimalik polnud.

Lisaks võiks Töötukassa arendada regulaarse monitooringusüsteemi töölepingu kollektiivse lõpetamise hüvitiste ja töötuskindlustushüvitise statistika kohta, kus lisaks praegu publitseeritavale üldstatistikale hüvitise saajate arvu, saamise kestuse ja keskmiste summade osas, esitatakse ka detailsem analüüs erinevate tunnuste lõikes (näiteks analoogselt käesoleva uuringu esimesele peatükile), mis aitab põhjalikumalt mõista tööturul toimuvaid protsesse ja on oluliseks sisendiks tööpoliitika kujundamisel.

Andmete osas tuleks ka jälgida, et tööhõiveametid koguksid andmeid koondamisjuhtude kohta, millest tööandjad on neid kohustatud informeerima.

Info liikumise parandamine seadusandluse muutmise kaudu

Vastavalt Töölepingu seadusele on tööandja kohustatud kollektiivse koondamise läbiviimiseks taotlema Tööinspeksiooni kooskõlastust ja esitama selle 5 päeva jooksul Töötukassale. Lisaks on tööandja kohustatud teavitama koondamisest tööhõiveameteid, mis aga reaalsuses ei toimi. Samuti ei jõua Tööinspeksioonini andmed avalike teenistujate kollektiivsest koondamisest ning juhud, mil juriidilisest isikust tööandja tegevus lõpetatakse kohtuotsuse alusel.

Seega on varajase sekkumise ja vastava teenuse pakkumise eelduseks info jõudmine Töötukassani võimalikult vara. Selleks tuleks vastavaid õigusakte täiendada nii, et info kõigist kollektiivsetest koondamistest jõuaks nii Tööinspeksiooni, Töötukassa kui ka

tööhõiveametiteni. See on eriti oluline juhul, kui kavandatava teenuse üheks osaks on nõustamisteenus tööandjale, mida hetkel täidavad tööinspektorid, kelle ülesannete hulka see aga ei kuulu. Ilmselt oleks otstarbekas panna tööandjale kohustus teavitada plaanitavast koondamisest üht institutsiooni, kes omakorda jagab info teistele vastavalt kindlaksmääratud korrale. Selleks institutsiooniks võiks olla nt Töötukassa, kes vastavalt vajadusele nõustab tööandjat/töötajaid või nende esindajaid ning edastab taotluse kontrollimiseks tööinspeksiooni. Hetkel kehtiva töölepingu seaduse kohaselt peab tööandja taotlema luba Tööinspeksioonilt, esitama saadud loa Töötukassale ning teavitama töölepingu lõpetamisest tööhõiveametit. Selline korraldus paneb tööandjale täiendava administratiivse kohustuse.

Koondamiste põhjuste sisulise kontrolli tugevdamine

Kuivõrd Tööinspeksioonil puudub võimalus hinnata koondamiste põhjendatust, on koondamiste põhjuste kontrollimine hetkel formaalne. Seetõttu tuleks tugevdada kollektiivsete koondamiste protsessi aktiivset järelvalvet ja sisulist analüüsi, et vältida fiktiivseid koondamisi, mille eesmärgiks on töötamise vormi muutus või põhjendamata koondamishüvitiste taotlemine Töötukassalt. Tööandjate nõustamine kollektiivse koondamise teenuse raames oleks üks võimalus selleks.

Tööandja kohustuste täpsem määratlemine

Eesti töölepingu seaduse §89² lg1 kohaselt on tööandjal, kes soovib läbi viia kollektiivset koondamist, esmalt kohustus informeerida töötajate esindajaid ning konsulteerida neid muuhulgas küsimuses, kuidas toetada vabanevate töötajate tööotsinguid ja ümber- või täiendõpet. Tööandja peab ka tööinspeksioonile esitama konsultatsioonide tulemused. Vestlusest Tööinspeksiooni töötajatega jäi kõlama hinnang, et ettevõtted ei toeta realselt koondatavaid inimesi tööotsingutel. Et Töötukassa poolt planeeritav meede oleks just suunatud koondatavate töötajate tööotsingute abistamisele, mida aga peaks praegu toetama tööandja, siis on oluline täpsustada tööandja ja Töötukassa ülesannete ja rahalise vastutuse jaotust töötajate nõustamisel ja informeerimisel.

Kollektiivsele koondamisele reageerimise teenust puudutavad soovitusel

Kollektiivsele koondamisele reageerimise teenuse väljatöötamisel tuleks lähtuda põhimõttest, et väljatöötatav teenus peab täiendama juba olemasolevaid teenuseid ning olema suunatud hetkel eksisteerivate kitsaskohtade likvideerimisele. Samuti tuleks jälgida, et teenuse pakkumine ei veeretaks ettevõtetelt vastutust täielikult riigi kanda.

Seega oleks otstarbekas suunata teenuse raames läbiviidavad tegevused ajavahemikule, mis jääb Töötukassale info jõudmise ja koondamise toimumise vahepeale. Alates hetkest kui koondatu jääb töötuks, osutab teenuseid tööhõiveamet.

Teenuse sisuks peaks olema esmajoones olulise mõjuga koondamisjuhtude väljavalimine, millele reageeritakse; tööandjate nõustamine eesmärgiga toetada neid seadusest tulenevate kohustuste täitmisel ning vähendada koondatavate arvu; koondamisjuhu ja koondatavate põhjalik taustaanalüüs (sotsiaaldemograafilised tunnused nagu sugu, vanus, haridus, tööstaaž jne); regionaalse tööturu analüüs (missugune on antud regiooni tööturu olukord, kui palju on vabasid töökohti, kas kollektiivselt koondatute oskused ja vabad töökohad sobivad); ettevõtte majandusliku olukorra analüüs (kas koondamine oli ajutise või alatise iseloomuga); kui ettevõttes on sõlmitud kollektiivleping, siis tuleks vaadata, kas seal on ka tööandjal mingid kohustused seoses koondamisega; koondatavate nõustamine riigi poolt pakutavatest teenustest

sh vabadest töökohtadest ja nende seadusest tulenevatest õigustest ja sotsiaalsetest garantiidest.

Kehtiva Tööturuteenuste seaduse kohaselt on töölepingu lõpetamise kohta teate saanud töötajal õigus saada tööhõiveametist järgmisi teenuseid: teavitamine tööturu olukorrast ja tööturukoolituse võimalustest, töövahendus, tööturukoolitus ja kutsenõustamine. Uues tööturuteenuste ja -toetuste eelnõus see säte aga puudub. Seaduseelnõus on küll eristatud mõisted tööotsija ja töötu, kuid tööotsijal ei ole õigust mingitele tööturuteenustele (vt § 9 lõige 2). Tõsi küll, seaduseelnõu seletuskirjas on märgitud, et tööotsijale osutatakse teavitamise ja töövahendusteenust. Uue teenuse pakkumisel Töötukassa poolt on võtmeküsimuseks koostöö tööhõiveametitega.

Kasutatud kirjandus

Calmfors, L. (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment – a Framework for Crucial Design Features. OECD Economic Studies No 22.

Dar, A., Tzannatos, Z. (1999). Active Labour market programs: A Review of the Evidence from Evaluations. World Bank.

European Industrial Relations Observatory (EIRO)
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/thematicfeature6.html>

Buckley, M. (2004) "Töötukassa strateegia ja teenuste arendamine", Eesti Töötukassa siseanalüüs

Harrell, A., Burt, M., Hatry, H., Rossmann, S., Roth, J., Sabol, W. (1996). Evaluation Strategies for Human Services Programs: A Guide for Policymakers and Providers. The Urban Institute, Washington D.C.

Heckman, J.J., LaLonde, R.J., Smith, J.A. (1998), 'The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programmes', in *Ashenfelter, O. and Card, D. (eds), The Handbook of Labour Economics*, Volume III.

ILO (2002). Early warning system. The case of Austria in "Good Practices in Labour Administration" <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/la/gp/austria.htm>

Johnson, S. (2003). Jobcentre Plus Rapid Response Service. Discussion paper. Address: <http://www.mutual-learning-employment.net/peerreviews/unitedkingdom/>

TRR Trygghetsrådet http://www.trr.se/templates/TrPage_2655.asp

Kallaste, E., Võrk, A., Leetmaa, R., Roosmaa, E-L. (2005) "Töövaldkonna indikaatorite arendamine", lõpparuanne, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS.

Leetmaa, R., Leppik, L., Liimal, P. (2004). Töötuskindlustus – teooriast ja praktikast. Tallinn: PRAXIS.

Leetmaa, R., Võrk, A., Eamets, R., Sõstra, K. (2003) Aktiivse tööpoliitika tulemuslikkuse analüüs Eestis. Tallinn: PRAXIS.

Leetmaa, R., Võrk, A. (2004). Do Post-Soviets Behave According to Search Models ? Econometric Analyses of the Incentive Effects in the Estonian Unemployment Insurance System on Unemployment Duration. Mimeo

O'Leary, C., Nesporova, A., Samorodov, A. (2000). Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies. ILO, Geneva.

Siitan, Priit (Tööinspektsiooni peadirektor). Lauri Leppiku intervjuu. Kevad 2005.

Kiviall, Jaan (Tallinna ja Harjumaa tööinspektsiooni juhataja). Lauri Leppiku intervjuu. Kevad 2005.

Proos, Mariliis (Tallinna ja Harjumaa tööinspektsiooni tööinspektor). Lauri Leppiku intervjuu. Kevad 2005.

Lisa 1. Logistiline regressioonimudel tõenäosuse kohta hakata saama töötuskindlustushüvitist kahe kuu jooksul peale kollektiivse koondamise hüvitist

	Šansside suhe (odds ratio)	z-statistik	p-väärtus	Marginaalne mõju tõenäosusele (%)
Sugu (vrl d naised)	1.00			
Mehed	0.93	-1.20	0.231	-1.7
Vanus (vrl d 15-24)	1.00			
25-34	1.92	4.73	0.000	15.0
35-44	1.95	4.98	0.000	15.6
45-54	2.07	5.50	0.000	17.1
55-pensioniiiga	1.79	4.25	0.000	13.7
Maakond (vrl d Harjumaa, v.a Tallinn)	1.00			
Hiiumaa	0.80	-0.75	0.452	-5.6
Ida-Virumaa	0.77	-2.01	0.044	-6.4
Järvamaa	0.99	-0.02	0.984	-0.2
Jõgevamaa	0.96	-0.20	0.845	-1.0
Lääne-Virumaa	0.42	-3.77	0.000	-21.3
Läänemaa	0.92	-0.27	0.789	-2.0
Pärnumaa	0.77	-1.86	0.063	-6.4
Põlvamaa	1.72	2.51	0.012	12.4
Raplamaa	0.87	-0.68	0.497	-3.5
Saaremaa	0.64	-2.51	0.012	-11.2
Tallinn	0.52	-5.83	0.000	-15.9
Tartumaa	0.82	-1.19	0.236	-4.8
Valgamaa	1.31	1.14	0.253	6.5
Viljandimaa	1.58	2.29	0.022	10.6
Võrumaa	1.27	1.08	0.281	5.7
Staaž (vrl d kuni 5 aastat)	1.00			
5-10 aastat	0.92	-1.2	0.231	-2.1
üle 10 aasta	0.88	-1.65	0.098	-3.0
Eelmine sissetulek kuus (vrl d 2000-2999 krooni)	1.00			
Kuni 1999	0.42	-5.13	0.000	-21.1
3000-3999	0.99	-0.06	0.954	-0.1
4000-4999	1.12	1.18	0.236	2.7
5000-5999	1.35	2.86	0.004	7.2
6000-7999	1.11	1.05	0.294	2.6
Üle 8000	0.68	-3.61	0.000	-9.5
Koondamislaine suurus (vrl d 5-9 inimest)	1.00			
10-19	1.44	2.04	0.042	8.6
20-29	1.97	3.17	0.002	15.5
30-39	2.00	3.18	0.001	15.9
40-49	2.77	4.55	0.000	22.0
50-99	2.47	4.13	0.000	20.4
100-199	4.92	7.01	0.000	32.1
200-299	2.97	3.94	0.000	22.7
300+	3.94	5.26	0.000	27.2
Hõivatute arv asutuses (vrl d kuni 19 töötajat)	1.00			
20-99	0.90	-0.63	0.529	-2.6
100+	1.06	0.3	0.763	1.4
Asutuse tüüp (vrl d ettevõtte või FIE)	1.00			

	Šansside suhe (<i>odds ratio</i>)	z-statistik	p-väärtus	Marginaalne mõju tõenäosusele (%)
Riigiasutus, avalik-õiguslik	0.74	-3.03	0.002	-7.5
MTÜ, SA	0.50	-3.4	0.001	-17.4
Kollektiivse koondamise põhjus (vrl d Asutuse likvideerimine)*	1.00			
Juriidilise isiku lõpetamine	1.83	3.45	0.001	13.9
Tootmise või töö ümberkorraldamine	3.71	7.65	0.000	29.8
Töömahu vähenemine	4.22	8.23	0.000	33.8
Aasta (vrl d 2003)	1.00			
2004	1.26	3.79	0.000	5.6
Mudeli karakteristikud				
Vaatluste arv	6588			
LR test, et kõik kordajad on korruga nullid	961.8 (p=0.000)			
Pseudo R ²	0.1070			

* - kõik 5 inimest, kes koondati füüsilisest isikust tööandja töö lõppemise tõttu hakkasid saama töötuskindlustushüvitist

Lisa 2. Coxi proportsionaalse riskimääraga mudel töötuskindlustushüvitise kestuse kohta peale kollektiivse koondamise hüvitist

(sisaldab ainult neid, kes said töötuskindlustushüvitist)

	Riskimäärade suhe (<i>hazard ratio</i>)	z-statistik	p-väärtus
Sugu (vrlld naised)	1.00		
Mehed	0.89	-2.00	0.045
Vanus (vrlld 15-24)	1.00		
25-34	0.95	-0.36	0.721
35-44	0.93	-0.57	0.569
45-54	0.76	-2.14	0.032
55-pensioniiga	0.59	-3.90	0.000
Maakond (vrlld Harjumaa, v.a Tallinn)	1.00		
Hiiumaa	0.73	-0.82	0.413
Ida-Virumaa	0.42	-6.55	0.000
Järvamaa	1.67	2.06	0.040
Jõgevamaa	0.66	-1.83	0.067
Lääne-Virumaa	0.49	-2.23	0.026
Läänemaa	1.01	0.02	0.985
Pärnumaa	0.62	-3.60	0.000
Põlvamaa	0.34	-4.85	0.000
Raplamaa	0.92	-0.40	0.689
Saaremaa	1.05	0.35	0.730
Tallinn	0.71	-3.31	0.001
Tartumaa	0.88	-0.80	0.426
Valgamaa	0.45	-3.63	0.000
Viljandimaa	0.90	-0.61	0.545
Võrumaa	0.71	-1.67	0.094
Staaž (vrlld kuni 5 aastat)	1.00		
5-10 aastat	1.06	0.84	0.403
üle 10 aasta	0.85	-2.11	0.035
Eelmine sissetulek kuus (vrlld 2000-2999 krooni)	1.00		
Kuni 1999	0.88	-0.7	0.482
3000-3999	1.21	2.07	0.038
4000-4999	1.33	2.95	0.003
5000-5999	1.53	4.12	0.000
6000-7999	1.66	4.81	0.000
Üle 8000	1.93	5.74	0.000
Koondamislaine suurus (vrlld 5-9 inimest)	1.00		
10-19	1.06	0.26	0.795
20-29	1.05	0.19	0.846
30-39	1.16	0.59	0.556
40-49	1.19	0.68	0.498
50-99	1.72	2.13	0.033
100-199	1.47	1.47	0.142
200-299	2.65	3.16	0.002
300+	13.39	9.34	0.000
Hõivatute arv asutuses (vrlld kuni 19 töötajat)	1.00		
20-99	0.96	-0.19	0.852
100+	0.67	-1.83	0.068
Asutuse tüüp (vrlld ettevõtte või FIE)	1.00		

	Riskimäärade suhe (<i>hazard ratio</i>)	z-statistik	p-väärtus
Riigiasutus, avalik-õiguslik	0.65	-3.65	0.000
MTÜ, SA	1.11	0.36	0.721
Kollektiivse koondamise põhjus (vrd Asutuse likvideerimine)	1.00		
Füüsilisest isikust tööandja töö lõppemine	1.19	0.23	0.819
Juriidilise isiku lõpetamine	0.97	-0.15	0.878
Tootmise või töö ümberkorraldamine	0.83	-0.90	0.370
Töömahu vähenemine	0.88	-0.57	0.569
Aasta (vrd 2003)	1.00		
2004	0.94	-0.86	0.388
Mudeli karakteristikud			
Vaatluste arv	3742		
LR test, et kõik kordajad on korraga nullid	564,9 (p=0.000)		

Lisa 3. Töötuskindlustushüvitist saama hakanud inimeste osakaalud eri majandusharudes

Haru	Töötuskindlustushüvitist saanute osakaal (%)
Ettevõtted	60,9
Põllumajandus, jahindus, metsamajandus	32,9
Kalapüük	17,4
Mäetööstus	100,0
Töötlev tööstus	
Toiduainete, jookide ja tubakatoodete tootmine	69,9
Tekstiili ja tekstiiltoodete tootmine	66,2
Nahatöötlemine ja nahktoodete tootmine	55,0
Puidutöötlemine ja puittoodete tootmine	56,1
Koksi, puhastatud nafta- ja põlevkivisaaduste ning tuumkütuse tootmine	69,5
Paberimassi, paberi ja pabertoodete tootmine; kirjastamine ja trükkimine	76,0
Kemikaalide, keemiatoodete ja keemiliste kiudude tootmine	63,6
Kummi- ja plasttoodete tootmine	72,6
Muude mittemetallsetest mineraalidest toodete tootmine	25,6
Metalli ja metalltoodete tootmine	70,1
Mujal liigitamata masinate ja seadmete tootmine	40,4
Elektri- ja optikaseadmete tootmine	56,3
Transpordivahendite tootmine	50,6
Mujal liigitamata tootmine	71,2
Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	62,5
Ehitus	28,9
Hulgi- ja jaemüük; mootorsõidukite, mootorrataste ja isiklike tarbeesemete ning kodumasinate remont	42,7
Hotellid ja restoranid	59,1
Veondus, laondus ja side	60,1
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	69,0
Muu ühiskonna-, sotsiaal- ja isikuteenindus	52,2
Teadmata ettevõtte tüüp	56,1
Avalik õiguslik asutus, riigiasutus, kohus	38,7
Sihtasutus, MTÜ	38,7

Lisa 4. Kollektiivse koondamise hüvitise saajate taust koondamishüvitise maksmise kuude arvu järgi

	Hüvitise kestus		
	1 kuu (staaž kuni 5 aastat)	1.5 kuud (staaž 5-10 aastat)	2 kuud (staaž üle 10 aasta)
Mehed (osakaal)	46.0	39.2	32.6
Vanus (osakaal)			
15-24	13.5	0.7	0.0
25-34	22.0	19.8	6.2
35-44	24.0	25.6	23.0
45-54	26.7	32.9	39.3
55-pensioniiga	13.8	20.9	31.5
Maakond (osakaal)			
Harjumaa, v.a Tallinn	8.5	8.2	4.1
Hiiumaa	1.2	0.5	0.6
Ida-Virumaa	8.3	18.8	38.3
Järvamaa	1.2	0.5	0.3
Jõgevamaa	2.6	2.4	1.5
Lääne-Virumaa	2.0	2.3	1.4
Läänemaa	0.8	1.7	0.4
Pärnumaa	15.0	10.1	8.1
Põlvamaa	3.8	1.2	1.2
Raplamaa	3.0	1.7	1.1
Saaremaa	6.3	2.9	2.1
Tallinn	34.1	37.6	33.3
Tartumaa	5.6	5.4	3.1
Valgamaa	2.2	1.8	1.7
Viljandimaa	2.8	3.1	1.8
Võrumaa	2.4	1.9	1.2
Koondamislaine suurus (osakaal)			
5-9 inimest	9.1	8.3	3.5
10-19	20.2	20.1	10.6
20-29	15.3	12.5	7.3
30-39	15.4	18.1	16.4
40-49	9.3	9.0	9.9
50-99	15.2	19.5	19.6
100-199	15.1	10.9	16.1
200-299	0.4	1.6	6.1
300+	0.0	0.1	10.6
Hõivatute arv asutuses (osakaal)			
kuni 19 töötajat	13.9	12.0	6.3
20-99	35.4	35.4	19.7
100+	50.7	52.6	74.0
Asutuse tüüp (osakaal)			
ettevõtte või FIE	87.4	78.7	82.4
Riigiasutus, avalik-õiguslik	11.5	19.8	15.1
MTÜ, SA	1.2	1.5	2.5
Majandusharu (osakaal, ainult ettevõtete jaoks)			
Põllumajandus, jahindus, metsamajandus	2.8	2.9	3.4
Kalapüük	0.4	0.3	0.5
Mäetööstus	0.1	0.4	0.0
Töötlev tööstus	66.6	70.0	80.5

Elektrienergia-, gaasi- ja veevarustus	0.1	0.5	0.3
Ehitus	1.2	1.2	0.7
Hulgi- ja jaekaubandus ...	13.3	6.5	3.4
Hotellid ja restoranid	3.4	2.6	1.0
Veondus, laondus ja side	3.9	6.9	6.3
Kinnisvara, rentimine ja äritegevus			
Finantsvahendus	4.5	3.1	2.8
Avalik haldus ja riigikaitse; kohustuslik sotsiaalkindlustus			
Haridus			
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	0.7	1.1	0.3
Muu ühiskonna-, sotsiaal- ja isikuteenindus	3.0	4.7	1.0