

# Teemaleht

**I****2007**

## TÖÖAJA PAINDLIKKUS

**Aare Värk**

**Töönädala pikkuse paindlikkus iseloomustab tööandja võimalusi varieerida töötajate tööaega ja kasutada seeläbi ettevõtte või asutuse inimressurssi optimaalsemalt. Osaajatöö pakkumine võimaldab kaasata tööturule traditsiooniliselt mittetöötavaid inimrühmi ja seega suurendada tööjõupakkumist. Võrreldes Eestiga on Euroopa Liidu vanemates liikmesmaades (EL15) töönädal paindlikum ja osaajatöö enam levinud.**

Töönädala pikkuse paindlikkus täistööajaga töötajatel	2
Täis- ja osaajatöö	6
Kokkuvõte	8

Viimaste aastate kiire majanduskasv on toonud tööturul kaasa märkimisväärsed muutusi. Veel mõne aja eest oli peamine murelaps tööpuudus, nüüd pakub enim kõneainet tööjõupuudus ning paljud tööandjad seisavad tõsise probleemi ees — kuidas tagada organisatsiooni toimimiseks vajalik inimressurss? Seda silmas pidades analüüsitakse järgnevalt neid tööaja paindlikkuse aspekte, mis aitavad tulla toime tööjõuvajaduse muutustega. Suurema tähelepanu all on töönädala paindlikkus täistööajaga töötajatel ning osaajatöö levik.

## Töönädala pikkuse paindlikkus täistööajaga töötajatel

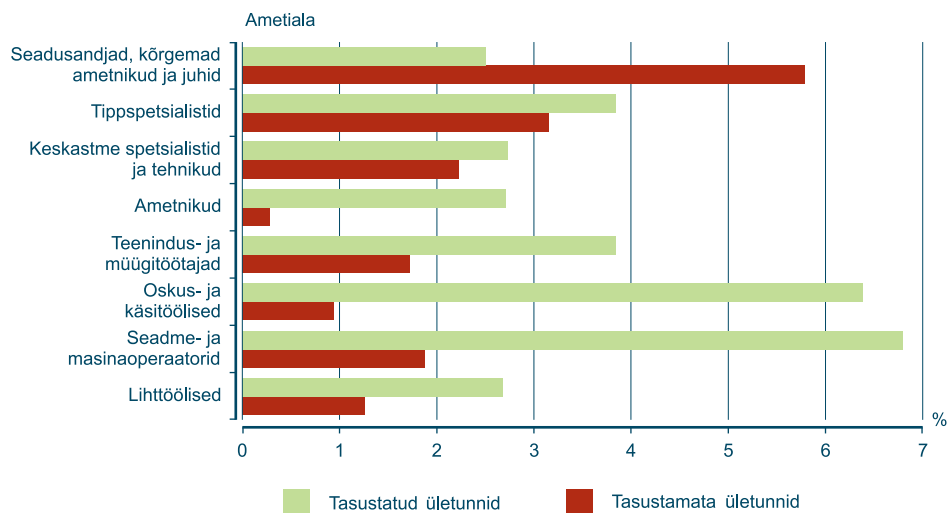
Täistööajaga töötajate töönädala pikkuse paindlikkuse all peetakse siin silmas seda, millistes piirides võib varieeruda töönädala tegelik pikkus olenevalt ettevõtte/asutuse tööjõuvajaduse muutusest.<sup>a</sup> See võib olla tingitud näiteks äritegevuse sesoonsusest, aga ka nõudluse lühema- või pikemaajalistest muutustest. Lihtsuse mõttes vaadeldakse ainult täistööajaga töötajaid.

Töönädala pikkuse paindlikkus on oluline peamiselt seetõttu, et võimaldab ettevõtte aktiivsust, majanduse hetkeseisu ja tööjõupakkumist arvesse võttes kohandada tööajakorraldust ning tagada seeläbi tööjõu optimaalsem rakendamine. Tööaja paindlikkus täidab veel tööjõuvajaduse muutumisel puhvri funktsiooni. Kui ettevõtte/asutuse tööjõuvajadus suureneb, siis kõige kiirem moodus sellega toimetulekuks on olemasolevate töötajate töönädala pikendamine. Kui tööjõuvajadus väheneb, siis lühendatakse töönädalat. Olukorras, kus töönädala pikkust ei ole võimalik või ei taheta märkimisväärselt korrigeerida, avalduvad tööjõuvajaduse muutused vahetult koondamiste ja töölevõtmistena, mis põhjustavad hõivatute arvu muutumist. Töötajate jaoks tähendab see töösuhte kestvust puudutava turvatunde vähenemist.

Töönädala pikkuse muutmiseks on mitmeid võimalusi. Peamine paindlikkuse näitaja tööjõuvajaduse lühiajaliste kõikumiste puhul on traditsiooniliselt olnud ületundide osakaal kogu nädala töötundide arvus. Ületundide toimetulekumehhanism on üsnagi lihtne — kui tööandjal on vaja, et tehtaks rohkem tööd, siis rakendatakse olemasolevad töötajad pikemaks ajaks tööle, kui tööjõuvajadus väheneb, siis kaotatakse normi ületav töö. Piiranguks on enamasti see, kui suur on töötaja valmisolek kauem töötada, kuna ületunnitöö on kohustuslik vaid teatud juhtudel. Siiski tuleb tunnistada, et tööandja kui töösuhte tugevam osapool on oma tahte saavutamiseks paremal positsioonil.

2006. aastal tegi ületunde 6,6% täistööajaga töötajatest, neist ligikaudu kaks kolmandikku tasu eest ja kolmandik tasuta.

### Tasustatud ja tasustamata ületunde tegevad täistööajaga töötajad ametiala järgi, 2006



Allikas: Eesti tööjõu-uuring

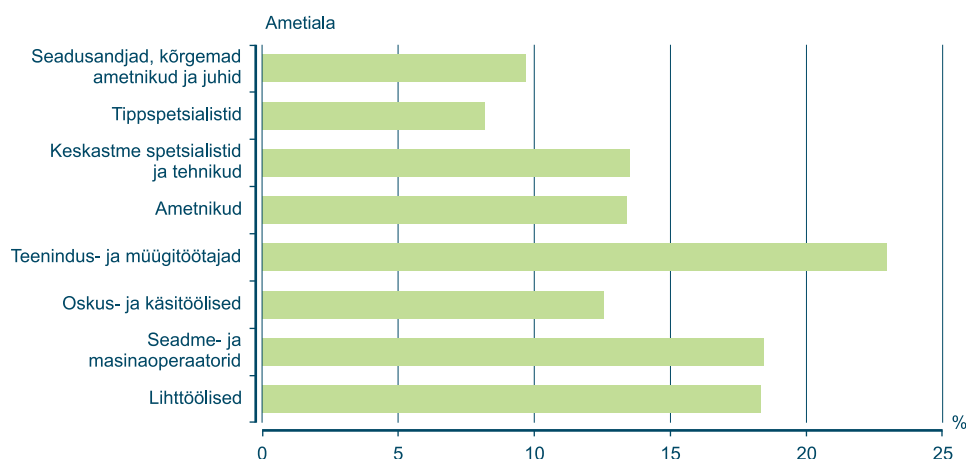
<sup>a</sup> Tööaja paindlikkust võib käsitleda ka kui töötaja võimalust painutada tööaega isiklike vajaduste järgi. See analüüs lähtub siiski tööandja vaatenurgast.

Tasustatud ületunde tegevate inimeste osakaal on märgatavalt suurem seadme- ja masinaoperaatorite ning oskus- ja käsitööliste ametialadel. Tasustamata ületunde teevad kõige enam seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid. Nimetatud ametialade tasustamata ületunnitöö tõlgendamisel tuleb silmas pidada, et tegu on aladega, kus töökoormus ei ole väga tugevalt seotud organisatsiooni majandusliku aktiivsusega ning inimesed töötavad väljakutseid pakkuva töö tõttu üle normi enamasti vabatahtlikult (*Karnite 2005*).

Teine oluline võimalus tööjõudu optimaalsemalt ja paindlikumalt kasutada on tööaja summeeritud arvestamine. See tähendab, et riigi seadusandluses määratud tööaja normi ei arvestata mitte päeva või nädala järgi, vaid pikema perioodi jooksul keskmiselt. Näiteks, kui arvestusperiood on 4 kuud, kahel esimesel kuul on töönädala pikkus 44 tundi, kahel järgmisel kuul aga 36 tundi, siis nelja kuu keskmine töönädala pikkus (40 tundi) jääb riikliku normi piiresse ning kahel esimesel kuul üle normi töötatud tunde ületundidena ei arvestata.

2004. aastal arvestati tööaega summeeritult ligikaudu 15% täistööajaga töötaja puhul.

**Täistööajaga  
töötajate tööaja  
summeeritud  
arvestamise  
osakaal ametiala  
järgi, 2004**



Allikas: Eesti tööjõu-uuring

Peale eeltoodute on oluline tööaja paindlikkust mõjutav tegur ka seadusandlik raamistik. Mida vähem riik tööajakorraldust reguleerib, seda suurem otsustusõigus jääb töösuhte osapooltele ettevõtte või majandussektori tasandil ning seda suurem on ka tööaja paindlikkus.

Euroopa Liidus iseloomustab õigusloome järjest suurema detsentraliseerituse taotlus ennekõike vanemaid liikmesmaid, kus tööajakorraldust (näiteks tööaja norm) puudutavad otsused sünnivad üha enam kollektiivsete läbirääkimiste tulemusel majandussektori või ettevõtte tasandil. Riigi seadused mitte niivõrd ei kehtesta enam kindlaid norme, kuivõrd määravad vahemiku, millesse peavad kollektiivsete läbirääkimiste otsused mahtuma, või standardi, mis rakendub siis, kui kollektiivselt ei otsustata teisiti. Samuti määrab riik kriteeriumid, millele peavad läbirääkimised vastama, et tehtud otsused kehtiksid (*Freyssinet 1998*).

Vastupidi Euroopa Liidu vanematele liikmesriikidele on tööaega reguleerivad Eesti seadused jätkuvalt normatiivsed, see tähendab, et tegelik praktika töökohas võib olla töötaja suhtes ainult soodsam, kui õigusnormid ette näevad. Nii üldine tööaja norm kui ka kõikvõimalike ametialade tööaja normid määratakse riigi õigusaktidega.

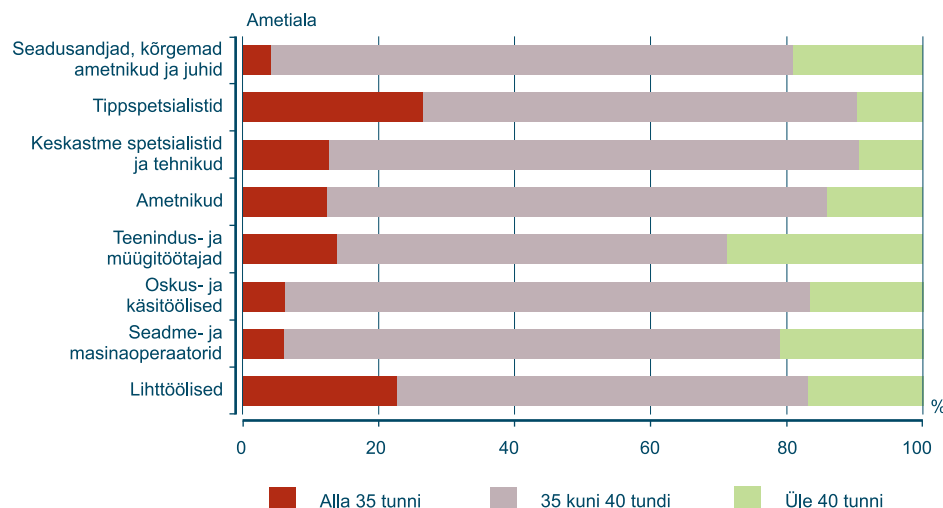
Ehkki riigi osa tööajakorralduse kujunemisel on Eestis teoreetiliselt suurem kui Euroopa Liidu vanemates liikmesmaades, on riigi reaalset mõju tööaja paindlikkusele väga keeruline hinnata. Piirangud võivad ilmned ainult teatud kindlates olukordades ning õigusaktid võivad sisaldada nüansse, mis kompenseerivad vähest otsustusõigust ettevõtte tasandil. Näiteks, vaatamata Eesti õigusloomeorganite sätestatud tööaja normidele, võimaldab töö- ja puhkeaja seadus tootmismahu vähenemise korral töötajate tööaega ajutiselt lühendada.<sup>a</sup>

Ületunnitöö ja tööaja summeeritud arvestamine on paljuski teineteise alternatiivid, nii muutub töönädala pikkuse paindlikkusele üldhinnangu andmine problemaatiliseks. Mida enam on levinud tööaja summeeritud arvestamine, seda suurem osa üle normi töötatud tundidest ei lähe arvesse ületundidena. Samas on väga raske hinnata, kui palju potentsiaalseid ületunde jääb tööaja summeeritud arvestamise tõttu tegemata.

Nii ületunnitöö kui ka tööaja summeeritud arvestuse mõju töönädala pikkuse paindlikkusele taandub lõpuks sellele, millistes piirides on töönädala pikkus muudetav. Seetõttu on tõenäoliselt kõige ilmekam paindlikkuse näitaja täistööajaga töötajate tegeliku töönädala pikkuse ja tööaja normi vahe ehk üle normi töötatud tundide maht. Siiski tuleks silmas pidada, et kõik üle normi töötatud tunnid ei ole reaalset paindlikud<sup>b</sup> ja osa paindlikest tundidest jääb selle näitaja kirjeldusvahemikust välja.<sup>c</sup> Samuti on tööaja normi muutmine Euroopa Liidu vanemates riikides lihtsam.

2006. aastal töötas üle 40 tunni nädalas 17,5% täistööajaga töötajatest.

## Töönädala pikkus ametiala järgi, 2006



Allikas: Eesti tööjõu-uuring

<sup>a</sup> Lühendatud tööaeg ei või olla lühem kui 60% täistööajast. Vajalik on kohaliku tööinspektori nõusolek ning lühendatud tööaega ei või rakendada rohkem kui kolmel kuul aastas.

<sup>b</sup> Teatud ametialade puhul (näiteks seadusandjad, kõrgemad ametnikud ja juhid) on pikk töönädal saanud omamoodi standardiks, mis tähendab, et vaatamata suurele arvule normi ületavatele tundidele ei ole tööaeg reaalset lühendatav.

<sup>c</sup> Nende inimeste puhul, kelle tööaega arvestatakse summeeritult, jääb paindlikkuse alampiir allapoole üldist tööaja normi, mis tähendab, et tegelik paindlikkus on suurem, kui üle normi töötatud tundide näitaja seda väljendab. Mingil perioodil üle normi töötatud tunnid kompenseeritakse järgmisel perioodil normist väiksema arvu töötundidega.

Võrreldes täistööajaga töötajate üle normi töötatud tundide mahtu Eestis ja Euroopa Liidu vanemates liikmesmaades, selgub et vaatamata enam-vähem sama pikale tegelikule töönalale on Euroopa Liidu 15 vanema liikmesriigi (EL 15) töönalala paindlik osa tunduvalt suurem (vt juuresolev tabel). Arvestades seda, et teoreetiliselt peaks madalam töönalala norm sundima tööandjaid olemasolevat tööjõuressurssi optimaalsemalt kasutama, on selline nähtus igati põhjendatud.

### Normaaltööaja norm ja tegelik töönalala pikkus Eestis ja Euroopa Liidu 15 vanemas liikmesriigis (EL 15), 2005 (tundi)

Tööaeg	Eesti	EL 15
Keskmine normaaltööaja norm, 2005	40	38
Täistööajaga töötajate keskmine tegelik töönalala pikkus, II kvartal 2005	41,5	41,3
Töötatud üle normi	1,5	3,3

Allikas: Eurostat; Töösuhete monitooring EIRO (*European Industrial Relations Observatory*)

Siiski oleks ekslik järeldada, et paindlik töönalala korraldus on hea ja paindumatu halb.<sup>a</sup> Mõlemal on omad positiivsed ja negatiivsed küljed. Paindlik süsteem on küll humansem ja dünaamilisem, ent ka kulukam, kuna eeldab suuremat hulka ületunde, mille eest tuleb töötajatele maksta rohkem kui töönalala normi piiresse jäävate tundide eest. Paindumatu tööajakorralduse puhul seevastu on kulu tööjõule märksa väiksem ning pidades madalaid tootmiskulusid taasiseseisvusaja Eesti üheks olulisemaks konkurentsieeliseks, on senine tööajakorraldus olnud majandusele vägagi kasulik. Iseküsimus on, kas nüüd, kus tööjõud Eestis ei ole enam odav, tuleks mõelda selle süsteemi muutmisele.

EL 15 riikides, kus liikumine paindlikuma tööajakorralduse poole on olnud kõige märgatavam, on selle põhjused pigem sotsiaalsed kui majanduslikku laadi ning arengu eelduseks on tugevad ametiühingud ja kõrge tööpuudus. Tegelik töönalala pikkuse suurem paindlikkus ei ole enamasti olnud mitte eesmärk omaette, vaid ametiühingute ja tööandjate vahelise kompromissi tulemus. Ametiühingud nõuavad lühemat töönalalat, kuna peavad seda töötajate suhtes inimlikumaks ning näevad lühemas töönalalas lahendust kõrgele tööpuudusele.<sup>b</sup> Ettevõtetelt nõuab töönalala normi vähendamine aga tööjõu senisest optimaalsemat kasutamist, seetõttu on nende tingimuseks suurem tööaja paindlikkus<sup>c</sup> (*Freyssinet 1998*).

Hoogsalt kasvava majanduse, madala tööpuuduse ning suhteliselt nõrga sotsiaaldialoogiga Eestis on praeguse tööajakorralduse muutmine vähetõenäoline.

<sup>a</sup> Paindlik töönalala korraldus — madalam töönalala norm ja suurem hulk üle normi töötatud tunde; paindumatu töönalala korraldus — kõrgem töönalala norm ja väiksem hulk üle normi töötatud tunde.

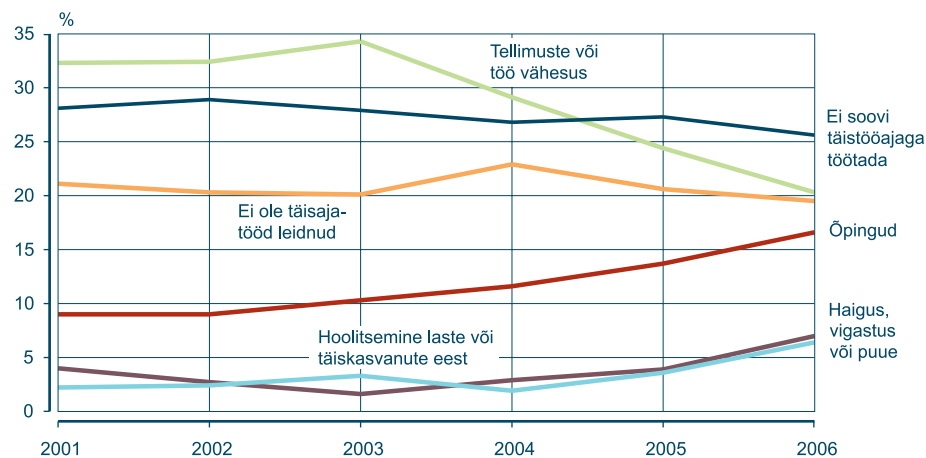
<sup>b</sup> Lühema töönalala korral vajaksid tööandjad teoreetiliselt sama hulga töö tegemiseks rohkem töötajaid. Praktikas ei ole alati soovitud tulemuseni jõutud.

<sup>c</sup> Tööaja paindlikkust suurendavad näiteks töötundide summeeritud arvestamine, tööaja normi kokkulepped ettevõtte või sektori tasandil jne.

## Täis- ja osaajatöö

Kui töönädala pikkuse muutmise abil saab reguleerida ettevõttes/asutuses olemasolevate töötajate töö hulka, siis osaajaga töötamine võib täita mitmeid funktsioone. Tööjõuvajaduse vähenemise tingimustes võimaldab osaajaga töötamise kasutamist täistööaja asemel vähendada töökoormust ning seeläbi vältida koondamisi (sarnane efekt nagu ületundide vähendamisel või täistööaja normi vähendamisel). Kui aga nõudlus töötajate järele suureneb sedavõrd, et tekib tööjõupuudus, siis võimaldab osaajaga töötamise pakkumine kaasata tööturule inimesi, kes üldjuhul täiel määral tööjõus osaleda ei saaks / ei tahaks, näiteks üliõpilased, pensionärid ja laste eest hoolitsevad emad-isad. Seda, millist funktsiooni ja mil määral osaajatöö täidab, näitavad kõige paremini osaajaga töötamise põhjused ning nende olulisus.

### Peamised osaajaga töötamise põhjused, 2001–2006

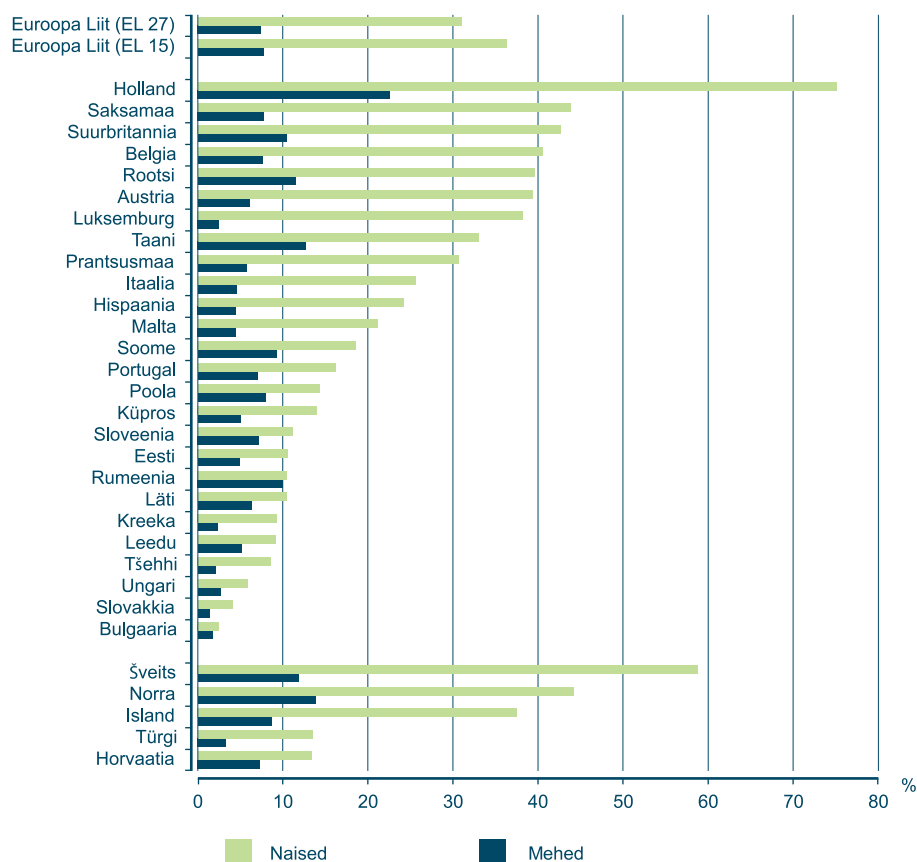


Allikas: Eesti tööjõu-uuring

Osaajaga töötamise põhjused võib jagada kahte rühma selle järgi, kas seda tööaja vormi kasutatakse isiklikel põhjustel (õpingud; haigus, vigastus või puue; hoolitsemine laste või täiskasvanute eest; ei soovi täistööajaga töötada) või täisajaga töötamise võimaluse puudumise tõttu (ei ole täisajatööd leidnud; tellimuste või töö vähesus). Ülaltoodud diagrammi kohaselt on trend selles suunas, et tellimuste või töö vähesuse ja täisajatöö puudumise tõttu väiksema koormusega töötavate inimeste osakaal langeb ning omal soovil osaajaga töötavate inimeste osakaal tõuseb, mis on kasvava majanduse ja suureneva tööjõunõudluse tingimustes igati ootuspärane.

Võrreldes osaajaga töötamise põhjuste olulisust Eestis ja Euroopa Liidu riikides, on kõige silmatorkavam lahknevus see, et ehkki laste või täiskasvanute eest hoolitsemise tõttu osaajaga töötavate inimeste osakaal on Eestis tõusuteel, jääb see EL 15 riikide keskmisele tublisti alla. 2004. aastal töötas EL 15 riikides eelnimetatud põhjusel osaajaga 28,4% kõigist osaajaga töötavatest inimestest, Eestis aga vaid 2,4%. Erinevus tuleneb sellest, et kuni 2-aastaste lastega Eesti naised on üldjuhul lapsehoolduspuhkusel ega tööta (hõivemäär Euroopa Liidu üks madalamaid), 3-aastaste ja vanemate lastega naised töötavad aga juba reeglina täistööajaga. EL 15 maades seevastu ei sõltu naiste hõivemäär nii palju laste vanusest, tunduvalt rohkem töötatakse osaajaga, mis võimaldab töö- ja pereelu paremini ühitada. Seega on Eestis alla 3-aastaste laste emade näol olemas täiesti arvestatav tööjõuressurss, mis praegusel hetkel on suures osas kasutamata.

**Osaajaga  
töötavate naiste  
ja meeste osakaal  
kõigi hõivatute  
hulgas Euroopa  
riikides ja Euroopa  
Liidus, 2005**



Allikas: Eurostat

Põhjuseid, mis pärsivad osaajaga töötamist Eestis ning seeläbi vähendavad traditsiooniliselt mittetöötavate rühmade tööjõu hulka kaasamise võimalust, on mitu. Väikelastega emade puhul mängivad olulist osa kehvapoolsed lastehoiu võimalused, mis teevad töö- ja pereelu ühitamise keeruliseks. Negatiivset mõju töötamissoovile avaldab ka vanemahüvitis, mis on seda väiksem, mida suurem on hüvitise saamise ajal teenitav sotsiaalmaksuga maksustatav tulu. Kõige olulisemaks osaajaga töötamist takistavaks teguriks kõigis töötajate rühmades võib aga pidada Eestis levinud täistööaja kultuuri. Kui Euroopa Liidus tervikuna töötas 2005. aastal osaajaga keskmiselt 31% naistest ja 7% meestest, siis Eestis olid need näitajad vastavalt 11% ja 5% ning osaajatöö kogumaht pigem langev kui tõusev. Kuna ettevõtetel on lihtsam tegelda väiksema hulga täistööajaga töötajatega kui suurema hulga mittestandardse tööajakorraldusega inimestega, siis osaajatööd väga palju ei pakuta. Teisest küljest, kui elatustase on riigis selline, et osaajatöö ei võimalda piisavalt heal tasemel ära elada, siis ei ole ka inimestel väiksema koormusega töötamise soovi.

## Kokkuvõte

Töönädala pikkuse reguleerimise võimaluste piiratusel ei ole küll kõrge tööaja normi ja jätkuvalt suure tööjõuvajaduse tõttu lühemas perspektiivis erilist tähtsust, kuid on ülimalt tõenäoline, et varem või hiljem saabuval majanduse langusperioodil tekitab see probleeme. Kui tööjõuvajadus väheneb, kuid töönädala pikkust ei ole võimalik või ei taheta vajalikul määral või piisavalt pikaks perioodiks lühendada, jääb ainsaks lahenduseks osa töötajate koondamine. See omakorda suurendab tööjõu väljavoolu potentsiaali, kuna tõenäosus, et majanduslanguse ajal Eestis töö kaotanud inimesed jäävad siia järgmist kasvuperioodi ootama, on süveneva eurointegratsiooni ning tööjõu vaba liikumise tingimustes järjest väiksem.

Kui töönädala pikkuse paindlikkus aitab muuhulgas ennetada tööjõu väljavoolu, siis traditsiooniliselt mittetöötavate inimrühmade hõive suurendamisest osaaajatöö abil sõltub paljuskki see, mil määral on võimalik rakendada Eestis olemasolevat tööjõuressurssi ning kas ja millal tekib möödapääsmatu vajadus võõrtööjõu sissetoomise järele. Ettevõtete jaoks oleks sageli mugavam tööajakorralduse muutmise asemel kasutada võõrtööjõudu. Siiski ei tohiks võõrtööliste riiki toomise otsuse tegemisel lähtuda ainult majanduslikest seisukohtadest, sest immigratsiooniga võivad kaasneda sotsiaalsed raskused.

Seega aitaks tööaja paindlikkuse suurendamine Eestis nii töönädala pikkuse kui ka osaaajaga töötamise puhul lahendada ja ennetada vägagi olulisi probleeme, mis on loodetavasti piisav põhjus neid valdkondi arendada.

## Kirjandus

Karnite, R. (2005). *Overtime — an economic necessity*. [www] <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/05/feature/lv0505102f.html>.

Freyssinet, J. (1998). *Flexibility of working time in Europe*. [www] <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1998/05/study/tn9805201s.html>.