

Epp Kallaste
Krista Jaakson

TÖÖTAJATE KAASAMINE EESTIS: JUHTUMIUURINGUTEL PÕHINEV ANALÜÜS

Tallinn 2005



EESTI TÖÖANDJATE KESKLIIT
Estonian Employers' Confederation



EESTI AMETIÜHINGUTE KESKLIIT



Käesolev töö on rahastatud Euroopa Liidu poolt. Töö on valminud projekti „Partnership in Enterprise” raames. Projekti juhtkomiteesse kuulusid nii Eesti Ametiühingute Keskliidu kui Eesti Töandjate Keskliidu poolt valitud liikmed.

Käesolev töö väljendab ainult autorite seisukohti.

EESSÕNA

Töötajate esindajate informeerimine ja nendega konsulteerimine on lahutamatu kaasaegsest Euroopa sotsiaalmudelitest. See lähtub põhimõttest, et töösuhte osapooled on võrdväärsed ja teevad koostööd ühise eemärgi nimel. Eesti jaoks on aga tegemist üsna uue asjaga, sest meie töösuhetes püütakse veel läbi ajada tööandja ühepoolsete otsustega.

Ühise eesmärgi – stabiilse arengu ja kasvava heaolu – saavutamine eeldab riigi, tööandjate ja töötajate kooskõlastatud ja vastutustundlikku tegutsemist. Iga ettevõtte on palju enam kui omaniku kasum või kahjum. Tööinimese jaoks on see eelkõige töökoht, mis võimaldab rakenduse inimese teadmiste ja oskustele, tagades ühtlasi püsiva sissetuleku. See paneb töötaja huvi tundma ettevõtte käekäigu ja tuleviku vastu.

Kaasaja tööturg eeldab inimeselt ja ettevõttelt kohanemisvõimet ja valmisolekut muutusteks. Et majandus stabiilselt areneks ja tööhõive ei väheneks, peavad töötajad varakult teadma, mis ootab neid ees oma ettevõttes või millised on kutseala väljavaated. Kui tulevik on tume, peab varakult leidma võimalused ümber- või täiendõppeks, töö- ja elukohavahetuseks vms. Kõik see toimub edukalt ja tõrgeteta vaid seal, kus töötajatega arutatakse õigeaegselt ja avameelselt kõiki probleeme.

Just seepärast tuleb ka Eestis kaasata töötajate esindajaid otsuste tegemisse senisest märksa ulatuslikumalt.

Harri Taliga
EAKLi esimees

EESSÕNA

Töösuhe on seotud alati kahe poolega – tööandja ja töötaja. Kui väikeses firmad on kõik üsna lihtne – tööandja ja töötaja suhtlevad pea iga päev, siis suuremates ettevõtetes ei pruugi töötaja teadagi, kes ta tööandja lõppkokkuvõttes on. Aga olgu väikeses või suures ettevõttes, lähedal või kaugel, alati on töötamine seotud suhtlemisega. Võib ju mõelda, et töötajale piisab tööülesannete selgitamisest ja käskude andmisest, kuid järjest enam räägitakse vajadusest hoida töötajaid kursis ka ettevõtte käekäiguga, samuti töötajatele sõnaõiguse andmisest. On see ettevõttele hea võib halb – kaasata töötajaid ettevõtte juhtimisprotsessi? Ühest vastust siin ei ole, nagu näitavad ka selles raamatus kajastatud uurimuse tulemused. Ettevõtted on erinevad ja praktikad on erinevad. Üks on ainult selge, töötajatega suhtlemine ehk Euroopa terminoloogiat kasutades – töötajate informeerimine ja nendega konsulteerimine – on oluline mõtlemiskoht iga vähegi suurema ettevõtte jaoks.

Head lugemist!

Tarmo Kriis
Eesti Tööandjate Keskliidu juhataja



LÜHIKOKKUVÕTE

Alates käesolevast aastast peaks vastavalt Euroopa Liidu direktiivile 2002/14/EÜ olema loodud kõikides ELi liikmesriikides raamistik töötajate informeerimiseks ja konsulteerimiseks esindajate kaudu. Eestis on see direktiiv veel seadusandlusesse üle võtmata. Lisaks on töötajate kaasamist ettevõtte otsustusprotsessides Eestis väga vähe uuritud ning täielikult puudub ülevaade sellest, millist rolli selles mängivad töötajate esindajad. Käesoleva töö eesmärk on teha esimesed sammud selle valdkonna uurimisel Eestis. Täpsemalt on eesmärgiks tutvustada lugejatele teiste riikide kogemusi töötajate kaasamisel ning analüüsida töötajate kaasamise protsessi töötajate esinduste eri vormide korral Eestis. Teiste riikide kogemuse analüüs lähtub varasematest uuringutest. Eesti analüüs põhineb 2005. aasta kevad-suvel kaheksas ettevõttes läbi viidud juhtumiuuringutel, mis hõlmasid intervjuusid juhtidega, töötajate esindajatega ning juhuvalimil põhinevat küsitlust töötajate seas. Juhtumiuuringu kui meetodi eeliseks on selle avastuslik iseloom ja teooriale toetuvad või seda arendavad tulemused, mille paikapidavust saab hiljem teiste meetoditega kontrollida. Uuringutulemuste lugemisel ja tõlgendamisel tuleb silmas pida, et käesoleva juhtumiuuringu tulemused ei ole üldistatavad Eesti ettevõtetele tervikuna.

Juhtumiuuringu läbiviimise eesmärk oli ettevõtte sektorispetsiifilist ja ajaloolist konteksti arvestades analüüsida kaasamisprotsessi töötajate esinduste eri vormide korral. Eestis võib töötajate esindajaks olla kas ametiühingu esindaja, ametiühingusse mittekuuluvate töötajate poolt valitud usaldusisik või mõlemad koos. Töötervishoiu ja –ohutuse valdkonna esindajaid käesolevas töös ei vaadeldud.

Töö on üles ehitatud neljas osas. Esimene peatükk annab ülevaate töötajate kaasamisega seotud mõistetest ja teistes riikides läbi viidud uuringute tulemustest töötajate kaasamise mõjude kohta. Teine peatükk käsitleb töötajate esindatuse vorme teistes riikides. Kolmas peatükk annab ülevaate töötajate kaasamise kohta käivast seadusandlusest Eestis ja regulatsioonidest Euroopa Liidus. Neljas peatükk esitab läbi viidud juhtumiuuringute tulemused.

Töötajate kaasamise definitsioon ja mõte

Töötajate kaasamise või osalemise all peetakse silmas töötaja võimalust osaleda otsustamisel ettevõttes, sõltumata töötaja positsioonist. Töötajate kaasamise vormid on informeerimine (enne või pärast otsuste tegemist), töötajate arvamuse küsimine (konsulteerimine) ja töötajatele otsustusõiguse andmine (kaasotsustamine). Mida suurem sõnaõigus töötajatel on, seda suurem on töötajate mõju otsustele. Samuti on oluline, millistesse otsustesse töötajaid kaasatakse. Mida kõrgema tasandi otsustesse töötajaid kaasatakse (strateegilised vs. operatiivsed otsused), seda intensiivsem on kaasamine. Seega on töötajate kaasamine sõltuv kahest dimensioonist: töötajate mõju ja otsuse tähtsus.

Töötajate kaasamine võib toimuda kas otseselt, st kõikidel töötajatel on võrdselt võimalus olla kaasatud, või kaudselt, töötajate esindaja kaudu. Viimasel juhul on töötajad valinud endi hulgast esindaja, kes esindab neid otsuste tegemisel tööandja juures. Töötajate otsene osalemine on piiratud ettevõtte suurusega, sest mida suurem on ettevõtte, seda keerulisem on kõiki töötajaid kaasata. Kaasotsustamine on ilma töötajate esindajata võimalik vaid väga väikestes ettevõtetes.

Teistes riikides tehtud varasematele uuringutele tuginedes võib väita, et töötajate kaasamine viib töötajate suurema rahuloluni oma tööga ja pühendumise kasvule. Sellest võivad tuleneda mitmed teised efektid toodangu kvaliteedi paranemise ja ettevõtte tulemuslikuma töö näol. Uuringud kinnitavad, et töötajate kaasamine annab ettevõttele suurema stabiilsuse (vähem konflikte, väiksem tööjõuvoolavus) ja tõstab innovatsiooni ettevõttes. Samas ei ole varasematele uuringutele tuginedes võimalik üheselt väita, et töötajate kaasamisega suureneks kindlasti ka ettevõtte kasumlikkus – ühed uuringud kinnitavad kasumlikkuse kasvu, teised aga lükkavad selle ümber.

Töötajate kaasamise ideaaliks, mis suurima tõenäosusega viib sotsiaalse heaolu kasvule, on otsene kaasamine. Kuna see pole aga paljudel juhtudel võimalik, siis on eraldi uuritud ka kaudse kaasamise eeliseid ja puuduseid. Kuigi kaudne kaasamine võimaldab laiimal hulgal töötajatel ettevõtte otsustusprotsessis osaleda ja see on tööandja jaoks efektiivne viis kaasamist korraldada, on siiski täheldatud, et esindaja kaudu kaasatus ei tähenda suuremat töötajate rahulolu. Töötajate esindaja peaks olema kompetentne ning usaldusväärne nii tööandja kui töötajate silmis ja sellise kandidaadi leidmine pole lihtne. Samas näitab mitmete riikide kogemus, et töötaja

esindaja kaudu kaasatus ja otsene kaasamine käivad käsikäes, st töötajate esindajad ise on huvitatud sellest, et toimuks informeerimine ja konsulteerimine ka iga üksiku töötaja tasemel.

Töötajate kaasamise vormid teistes riikides

Vaatamata sellele, et Euroopa Liit on juba pikalt eksisteerinud ning sekkub järjest enam ka töötajate kaasamise reguleerimisse ettevõtetes, on töötajate kaasamise praktika riigiti oluliselt erinev. Iga riigi konkreetne töötajate kaasamise praktika tuleneb ajaloolisest, kultuurilisest ja poliitilisest taustast. Erinevused seisnevad nt selles, kui palju töötajaid kuulub ametiühingutesse; mil määral reguleeritakse riigis töösuhteid seadusandluse ja mil määral kollektiivsete lepingutega; millised esinduse vormid üldse olemas on ja millised on nende õigused; kuidas esindusvormid omavahel suhestuvad.

Üldjoontes on Euroopa Liidu riikides ettevõtte tasandil kolm töötajate esindatuse vormi: ametiühingud, töönohukogud ja töötajate osalemine ettevõtte nohukogudes (juhtorganites). Mõnes riigis, kus ametiühingud on väga laialt levinud ning katavad enamikku töötajaskonda, on kogu informeerimise ja konsulteerimise roll ametiühingute käes (nt Rootsi). Teistes riikides eksisteerivad ametiühingute kõrval töönohukogud (nt Saksamaa). Juhul, kui töötajate kaasamine toimub ainult ametiühingute kaudu, siis nimetatakse seda üksikkanal süsteemiks, kui töötajate kaasamiseks on alternatiivne kanal töönohukogude näol, siis kaksikkanal süsteemiks. Euroopa Liidu vanades liikmesriikides on enam levinud kaksikkanal süsteem ning peaaegu kõikides riikides on loodud võimalused töönohukogu või sellega sarnase organi loomiseks ettevõtetes. Detailides on töönohukogude institutsioon riigiti väga erinev (nt kas see koosneb ainult töötajate või nii töötajate kui tööandjate esindajatest, kelle seast valitakse kandidaadid jne). Euroopa Liidu uued liikmesriigid on lisanud oma arenevate süsteemidega vormide mitmekesisust. Mitmes uues liikmesriigis on võimalik kaks alternatiivset kanalit töötajate kaasamiseks, kuid teisel kanalil on roll vaid siis, kui ametiühingut ettevõttes ei ole (nt Tšehhi). Üldjuhul on ametiühingute roll kollektiivsed läbirääkimised ning töönohukogud on informeerimise ja konsulteerimise partner, kes ei sõlmi kollektiivlepinguid. Siiski on selles teatud erandid ning mõnel juhul sõlmivad töönohukogud ka kollektiivlepinguid ettevõtte tasandil. Eesti (ja samuti Läti) süsteem, kus korraga võivad olla nii ametiühingu esindaja kui ametiühinguväline esindaja ja mõlemad saavad ettevõttes kollektiivlepinguid sõlmida, on Euroopa riikide seas erandlik.

Euroopa Liidu regulatsioonid ja Eesti seadusandlus

Euroopa Liidu olulisemad direktiivid töötajate kaasamise valdkonnas puudutavad töötajate informeerimist ja konsulteerimist kollektiivsete koondamiste ning ettevõtete ülemineku korral, kaasamise korraldamist üle-euroopalistes ja Euroopa aktsiaseltsides ning töötajate kaasamise raamistikku kõikides ettevõtetes, kus on üle 50 töötaja. Kõik direktiivid peale viimase on ka Eesti seadusandlusesse üle võetud. Töötajate üldise kaasamise raamistiku direktiiv sätestab, et kõikides ELi liikmesriikides peaks töötajatel olema võimalus esindajate kaudu oma tööelu puudutavates küsimustes infot saada ning avaldada arvamust otsuste kohta enne nende otsuste tegemist. Eestis on seadusandluse alusel need võimalused ametiühingute kaudu olemas. Samas on ametiühingute liikmelisus väga väike ja järjest kahanev (2004. aastal alla 10%) ning seetõttu on reaalsetel vaid vähestel töötajatel sel moel võimalik osaleda oma tööelu korraldamises. Eestis on vajalik lähemal ajal võtta vastu otsus, mil viisil kõnealune raamdirektiiv seadusandlusesse üle võetakse, kuna selle rakendamise tähtaeg on tänaseks juba möödunud.

Töötajate kaasamine Eesti ettevõtetes läbi viidud juhtumiuuringute põhjal

Juhtumiuuringud viidi läbi kaheksas ettevõttes, millest neljas oli töötajate esindajaks ametiühing, kahes nii ametiühingu esindaja kui ametiühingu-väline usaldusisik ja kahes ei olnud töötajate valitud esindajat. Juhtumid olid valitud nii, et kõikides oleks töötajaid enam kui 50 ning, et ei oleks Eesti kontekstis erandlikke ettevõtteid (nt väga suuri). Pooled juhtumid nimetas Eesti Tööandjate Keskliit ja pooled Eesti Ametiühingute Keskliit, lisaks oli vajalik ettevõtte valmisolek uuringus osalemiseks.

Töötajate ankeetidest ja juhtide intervjuudest võib välja lugeda, et üldiselt töötajate kaasamist tähtsustatakse. Informeerimist peavad kõik juhid oluliseks ja tähtsaks peetakse eelnevat info jagamist. Vaid strateegilised küsimused on sellised, kus informeerimist ei peeta nii oluliseks ja infot jagatakse tagantjärele. Konsulteerimist pidasid juhid oluliseks teatud teemade osas (operatiivsed küsimused, tehnoloogia uuendamine), aga erinevused juhtide seisukohtades olid suured – mõned pooldasid konsulteerimist tihti ja paljudes küsimustes, teised

mitte. Strateegilistest küsimustest oli vaid tehnoloogia uuendamine valdkond, kus juhid nägid töötajatega konsulteerimises kasu. Töötajate endi hinnang ettevõtte majandustegevuses kaasaraäkimise võimalustele väljendas hästi juhtide seisukohta, sest seda hinnati pea kõikides ettevõtetes väga tagasihoidlikuks. Ühine oli juhtide seisukoht ka kaasotsustamist puudutavas küsimuses: seda ei peeta üldjuhul ei vajalikuks ega võimalikuks. Otsustamist nähakse juhi õiguse ja kohustusena.

Juhtumiuuringutest selgus, et töötajate kaasamine on intensiivsem nendes ettevõtetes, kus juht pöörab enam tähelepanu töötajate kaasamisele. Analüüsitud juhtumite põhjal ei saa tuua selget seost töötajate esinduse olemasolu või esindusvormide erinevusega. Samuti ei ole selget seost kaasamise intensiivsuse ja ettevõtte töö iseloomu või ettevõtte suuruse, ega ka töötajate haridustaseme ja kaasamise intensiivsuse vahel. Ainus selge määraja kaasamise intensiivsusele oli ettevõtte juhi suhtumine töötajate kaasamise vajalikkusesse. Mida positiivsemalt juht sellesse suhtus, seda informeeritumad olid töötajad ning seda paremaks lugesid nad oma võimalusi rääkida kaasa oma tööelu korraldamisel. Samuti oli kaasamist pooldavate juhtidega ettevõtetes suurem nende töötajate osatähtsus, kes olid teinud ettepanekuid töö paremaks korraldamiseks, ning töötajad leidsid seal sagedamini, et nende ettepanekutega kas arvestatakse või vähemalt põhjendatakse, miks ei arvestata.

Asjaolu, et töötajate kaasamise intensiivsus ei sõltunud töötajate esindajate olemasolust ning sõltus ettevõtte juhi huvist kaasamise vastu, näitab, et mõlemapoolne huvi kaasamise vastu on eduka osalemise jaoks väga oluline.

Käesolevas juhtumiuuringus leiti, et informeerimise ja konsulteerimise kanalina on nii ametiühingute kui ametiühinguväliste usaldusisikute roll vähetähtis. Ettevõtete juhid nimetavad peamise töötajate esindaja rollina kollektiivseid läbirääkimisi. Samas tuleb töötajate küsitlusest siiski välja, et esindajate kaks peamist rolli on juhtkonna ja töötajate arvamuste ning info vahendamine ning kollektiivsed läbirääkimised. See näitab, et kuigi töötajate esindajate roll ei ole niivõrd oluline kui teised kommunikatsioonikanalid, on neil kommunikatsioonis oma teatud nišš. Näiteks avaldub see juhul, kui töötajal on mingi probleem, millega ta ise ei julge või ei taha juhtkonna poole pöörduda.

Peamine kaasamise kanal on ettevõtte ametlik hierarhia ehk töötaja otsene ülemus. Pärast otsest ülemust nimetatakse sagedasemate kanalitena koosolekuid ja töökaaslasti, järgnevad teadetetahvel ja elektroonilised kanalid. Info liikumise osas on Eestis võrreldes teiste KIE- riikidega rohkem mitteametlikku suhtlemist. Otsest ülemust kaudu töötajate kaasamist ei saa pidada kaudseks kaasamiseks, kuna puudub töötajate valitud esindaja ja otsest ülemust ei ole korrektne pidada töötajate esindajaks.

Kahel uuringus esinenud juhul oli ametiühinguvälise usaldusisiku institutsioon tekitatud juhtkonna initsiatiivil eesmärgiga, et kollektiivlepingu tingimuste üle läbirääkimistel oleks peale ametiühingu liikmete esindatud ka laiem töötajaskond (kummaski ettevõttes ei moodustanud ametiühingu liikmed töötajaskonnas enamust). Mõlemal juhul oli ametiühinguvälise usaldusisiku loodud küll juhi initsiatiivil, kuid töötajate poolt valitud. Samuti oli mõlemal juhul ametiühinguväliseks usaldusisikuks tihti madalama taseme ülemus. Kõikides uuritud ettevõtetes kehtis kollektiivleping ühtemoodi kõikidele töötajatele, sõltumata sellest, kes sellele töötajate poolt alla kirjutas või kuidas oli see sätestatud lepingu tekstis.

Juhid suhtusid töötajate esindajatesse – nii ametiühingu kui ametiühinguvälisesse – kui formaalsusesse ja tõsiseltvõetava diskussioonipartnerina neid ei nähtud. Ametiühingul oli küsitatud juhtide silmis halb maine, kuna nad ei esinda olulist osa töötajaskonnast ning nende nõudmised pole juhtide meelest tihti ettevõtte arengu huvides. Negatiivse suhtumise taga oli ka arusaam, et ametiühing tekib vaid siis, kui ettevõttes on probleem või tööandja-töövõtjate vastasseis. Ametiühinguvälised usaldusisikud olid juhtide silmis vähe mõjukad, kes ei oska õieti teha oma tööd. Seetõttu võib öelda, et kumbki esindusvorm pole töötajate kaasamisel efektiivne.

Käesoleva töö oluliseks tulemuseks töötajate kaasamise analüüsimisel võib pidada hüpoteesi, et töötajate kaasamist (informeeritust) Eestis üldiselt tähtsustatakse, kuigi kaudse kaasamise eeliseid eriti ei tunnetata. Seadusandluse arendamisel, eriti ühe või teise töötajate esinduse vormi edendamisel seadusandluse kaudu, tuleks edaspidi põhjalikumalt ja laiemalt analüüsida töötajate esindajate rolli ja nende institutsioonide tekke tagamaid (sh ka töötervishoiu ja –ohutuse valdkonna esindajad). Oluline oleks analüüsida ka üldiselt kaasamise seoseid teiste näitajatega esinduslikemate valimitega.

SISUKORD

Sissejuhatus	10
1. Töötajate kaasamise kontseptsioon	12
1.1. Definitsioonid ja eelnevate uuringute tulemused	12
1.1.1. Töötajate kaasamise kontseptsioon: informeerimine, konsulteerimine ja kaasotsustamine	12
1.1.2. Töötajate esindatus: intensiivse kaasamise eeltingimus	13
1.2. Kaasamise mõju töötajatele ja ettevõtetele: varasemate uuringute tulemused	15
1.2.1. Kaasamise mõju töötajatele – otsene versus kaudne kaasamine	15
1.2.2. Töötajate kaasamise mõju ettevõtetele	18
1.2.3. Töötajate esindatus: töönõukogud või ametiühingud?	21
2. Töötajate esinduse vormid ja otsuste tegemisse kaasamine teistes ELi riikides	23
2.1. Töötajate esindatus ELi riikides	23
2.2. Näiteid eri riikide ajaloost ja seadusandluse kujunemisest	26
2.3. Töönõukogud Euroopa riikides	27
2.4. Töötajate esindajad Euroopa riikide ettevõtete juhatustes ja nõukogudes	29
3. Töötajate informeerimise ja konsulteerimise õiguste seadusandlus ja regulatsioonid	30
3.1. Euroopa Liidu regulatsioonid	30
3.2. Eesti seadusandlus	33
3.2.1. Töötajate esindajad	33
3.2.2. Informeerimise ja konsulteerimise õigused	34
4. Töötajate kaasamine Eestis: empiirilised tulemused	36
4.1. Töötajate esindatus ja kaasamine Eestis seni tehtud uuringute põhjal	36
4.2. Käesoleva uuringu eesmärk ja meetod	40
4.2.1. Teema aktuaalsus ja hüpoteesid	40
4.2.2. Uuringu meetod	40
4.3. Töötajate kaasamise tähtsustamine	43
4.4. Töötajate esindus	47
4.4.1. Ametiühingute olemasolu, esindus ja teke	47
4.4.2. Ametiühinguvälise usaldusisiku olemasolu, esindus ja teke	50
4.4.3. Muud töötajate esindusvormid	52
4.5. Kaasamise protsess: intensiivsus, valdkonnad ja kanalid	52
4.5.1. Kaasamise intensiivsus	52
4.5.2. Kaasamine valdkonniti	55
4.5.3. Kaasamise kanalid	57
4.5.4. Kaasamisega seonduvad dokumendid ja kollektiivlepingu roll	60
Kokkuvõte ja järeldused	63
Kasutatud kirjandus	68
Summary	72
LISA 1. Töönõukogud	x
LISA 2. Töötajate esindus juhtimisorganites	x
LISA 3. Intervjuu struktuur ettevõtte juhi ja töötajate esindajaga	x
LISA 4. Töötajate küsitlusankeet	x

JONISTE LOETELU

Joonis 1.1.	Kaasamise intensiivsus.	13
Joonis 1.2.	Kaudse kaasamise tegevused	14
Joonis 4.1.	Ametiühingutesse kuuluvate töötajate osatähtsus kõikidest palgatöötajatest (protsentides).	37
Joonis 4.2.	Konsulteerimine töötingimuste ja töökorralduse teemal.	38
Joonis 4.3.	Töötingimuste üle arutamise kanal.	38
Joonis 4.4.	Rahulolevate töötajate osakaal kõikides tööga seotud aspektides keskmiselt ja ainult tasuga seotud aspektides (töötasu ja soodustused).	54
Joonis 4.5.	Juhtide hinnangud töötajate kaasamise intensiivsusele nende ettevõttes joonisel on esitatud juhtumi nr töötajate otsustusõiguse ulatusega iga otsuse kategooria puhul).	55
Joonis 4.6.	Töötajate hinnang kaasaráákimise võimalusele puhkusegraafikute otsuste tegemisel (ettevõtted järjestatud konsulteerimise ulatuse alusel).	56
Joonis 4.7.	Töötajate hinnang kaasaráákimise võimalusele tööaja muudatuse otsuste tegemisel (ettevõtted järjestatud konsulteerimise ulatuse alusel).	56
Joonis 4.8.	Töötajate hinnang kaasaráákimise võimalusele töötasu muudatuse otsuste tegemisel (ettevõtted järjestatud konsulteerimise ulatuse alusel).	57
Joonis 4.9.	Töötajate hinnang olulisematele (esitatud 3-4 olulisemat) kanalitele, mille kaudu info juhtkonna otsustest jõuab töötajateni (% vastustest).	58
Joonis 4.10.	Töötajate hinnang olulisemate (esitatud 3-4 olulisemat) kanalite kasutamisele, mille kaudu juhtkond küsib töötajate arvamust (% vastustest).	58
Joonis 4.11.	Töötajate hinnang olulisemate (esitatud 3 olulisemat) kanalite kasutamisele, mille kaudu edastatakse oma arvamus juhtkonnale (% vastustest).	59

TABELITE LOETELU

Tabel 1.1.	Eelnevad uuringud töötajate kaasamise mõjudest indiviidi tasandil	16
Tabel 1.2.	Eelnevad uuringud töötajate kaasamise mõjudest ettevõtte tasandil	20
Tabel 2.1.	Ametiühingute liikmete osakaal ja kollektiivlepingute ulatus ELi riikides	24
Tabel 2.2.	Töötajate esindusvormid ELi riikides	25
Tabel 4.1.	Töötajate teemal konsulteerimise vorm (% vastanutest)	38
Tabel 4.2.	Ettevõtlusstruktuuri võrdlus Eestis ja teistes ELi riikides (% ettevõtetest)	39
Tabel 4.3.	Juhtumiuuringutes osalevate ettevõtete kirjeldus	41
Tabel 4.4.	Töötajate küsitlus	42
Tabel 4.5.	Töötajate osakaal, kes pidas informeerimist ja konsulteerimist oluliseks või väga oluliseks	43
Tabel 4.6.	Töötajate otsese ja kaudse kaasamise positiivsed ja negatiivsed aspektid (intervjuude põhjal)	46
Tabel 4.7.	Ametiühinguid (aü) iseloomustavad näitajad	47
Tabel 4.8.	Ametiühingu esindajate poole pöördunute osakaal (küsimus K15 ankeedis) ja rahulolu esindaja tegevusega (küsimus K14 ankeedis) ametiühingu liikmete ja mitteliikmete hulgas	49
Tabel 4.9.	Teadlikkus ja rahulolu ametiühinguväliste usaldusisikute ja ametiühingutega tingimisel, et ettevõttes on olemas mõlemad	51
Tabel 4.10.	Hinnangud töötajate kaasamise piisavusele ettevõtetes (sorteeritud töötajate informeerituse järgi ettevõtte tegevusest ja töökorraldusest)	53
Tabel 4.11.	Töötajatepoolne ettepanekute tegemine ja hinnang juhtkonnapoolsele tagasisidele, esitatud samas järjekorras, mis tabel 4.10) (% vastanutest)	53
Tabel 4.12.	Töötajate osatähtsus, kes ei saa oma arvamust esitada või kes jätsid vastamata, millist kanalit kõige sagedamini kasutatakse (% vastanutest)	60
Tabel 4.13.	Informeerimist ja konsulteerimist (IK) sätestavad dokumendid ning teadlikkus neist	62
Tabel A.1.	Töönõukogud ELi liikmesriikides	x
Tabel A.2.	Töötajate esindus juhtimisorganites (TEJ) ELi riikides	x

KIILUDE LOETELU

Kiil 3.1.	ELi direktiivid töötajate informeerimise ja konsulteerimise reguleerimiseks	31
Kiil 3.2.	Seadusandlikud aktid, mis puudutavad töötajate informeerimise ja konsulteerimise õigusi	34
Kiil 4.1.	Juhtumiuuringutes välja toodud kaasamise positiivsed ja negatiivsed küljed	44
Kiil 4.2.	Kollektiivlepingute positiivsed ja negatiivsed küljed	62

SISSEJUHATUS

Töötajate kaasamisel on kaks poolt: ühest küljest on selle eesmärk ettevõtte tulemuslikkuse tõstmine. Töötajate arvamusega arvestamine võib suurendada otsuste tegemise kvaliteeti, vähendada nende elluviimiseks kuluvat aega, parandada töötajate suhtumist uuendustesse ning suurendada nende huvi ettevõtte käekäigu vastu. Seega võib töötajate kaasamisega paraned ettevõtte ressurside kasutamine ning seeläbi tootlikkus. Teisest küljest on töötajate kaasamine selgelt seotud ressurside ning võimu ümber jaotamisega ettevõttes otsuste tegemisel (Pichot 2001: 1). See tähendab töötajatele suurema otsustusõiguse andmist, mis potentsiaalselt võib viia n.ö töötajate huvide eelistamisele ettevõtte üldiste huvide ees. Nende kahe külje samaaegne arvestamine on keeruline küsimus ning ei saa olla ühest kõikidele riikidele ja ettevõtetele sobivat töötajate kaasamise retsepti.

Töötajate kaasamise ehk osalemise (ingl. k. involvement, participation) all mõistetakse käesolevas töös mitmesuguste juhtimisküsimuste osas töötajate:

1. informeerimist (information) – tööandja-poolne info edastamine töötajatele enne otsuste tegemist,
2. konsulteerimist (ehk töötajate kaasa rääkimist) (consultation) – töötajatelt arvamuse küsimine,
3. kaasotsustamist (co-decision, co-determination) – töötajatele on antud otsustamisõigus koos tööandjaga või otsused on delegeeritud töötajatele (delegative participation).

Konsulteerimine e töötajate arvamuse küsimine eeldab informeerimist ning kaasotsustamine omakorda konsulteerimist, kuid kaasamine võib piirduda ka pelgalt informeerimisega. Selleks, et töötajal oleks võimalik oma tööelu korralduses kaasa rääkida, peab nendes küsimustes toimuma vähemalt konsulteerimine. Töötajate kaasamine otsuste tegemisse võib toimuda kas otse kõiki töötajaid arvestades, sellisel juhul räägitakse otsesest kaasamisest, või töötajate valitud esindajate abil, sellisel juhul räägitakse kaudsest kaasamisest. Viimast nimetatakse esinduse kaudu osalemiseks (representative form of participation).

Töötajate kaasamise protsessile ettevõttes ja ettevõtte tasandi sotsiaaldialoogi edendamisele pöörab Euroopa Liit järjest suuremat tähelepanu. Euroopa Liidus on võetud vastu mitmeid direktiive, mille eesmärgiks on soodustada töötajate kaasamist nii üksikute teemade raames nagu kollektiivsed koostööd või ettevõtete üleminekud kui ka tugevdada üldist töötajate informeerimise ja konsulteerimise raamistikku. Eestis on sotsiaaldialoogi ajalugu napilt 15 aastat vana. Seetõttu on kogu töötajate kaasamise temaatika meil alles algstaadiumis ning Euroopa Liidu direktiivide ja määrusteks vormunud aastakümnete pikkuse traditsiooni kohaldamine siinsetesse töösuhetesse võtab aega. Samas on vajalik teha selged otsused, kas ja kuidas sotsiaaldialoogi edendada. Märtsis 2005 oli Eesti kohustatud üle võtma direktiivi (2002/14/EÜ) töötajate informeerimise ja kaasamise raamtingimuste kohta. See direktiiv sätestab töötajate esindajate informeerimise ja nendega konsulteerimise põhimõtted ning näeb ette, et igas ettevõttes, kus on vähemalt 50 töötajat, peaks olema võimalus töötajate esindaja kaudu informeerimist ja konsulteerimist korraldada. Eestis on vajalik lähemal ajal otsustada, kas ja kuidas nimetatud direktiiv Eesti seadusandlusesse üle võetakse.

Eestis on olemas töötajate kaasamise võimalus esindajate kaudu, kui seda soovivad töötajad ja tööandja ühiselt. Samas iseloomustab Eesti töötajaskonda väga väike esindatus ametiühingutes või muudes töötajaid esindavates organisatsioonides. Seetõttu ei ole ka oluline kaasamine esindajate kaudu praegusel hetkel võimalik. Eestis on töötajate kaasamise seisukohast erinev riik võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega. Ühest küljest puudub siin enamikes Euroopa riikides traditsiooniline informeerimise ja konsulteerimise organ – tööõukogu. Teisest küljest on olemas kaks samaväärset õigustega kanalit kollektiivsete läbirääkimiste pidamiseks: ametiühingud ja ametiühingusse mittekuuluvate töötajate üldkoosoleku poolt valitavad usaldusisikud.

Käesoleva töö eesmärk on tutvustada töötajate esindajate abil kaasamist teistes riikides ning analüüsida töötajate kaasamise protsessi Eesti ettevõtetes mitmesuguste esindusvormide korral. Töötajate esindajatena käsitleme oma uuringu ettevõttes tegutseva ametiühingu juhataste liikmeid, sh peausaldusisikut, ja/või ametiühingusse mittekuuluvate töötajate üldkoosoleku poolt valitud usaldusisikuid. Tööohutuse ja –tervishoiu valdkonna esindajaid vaadatakse käesolevas raportis vaid põgusalt ning peatähelepanu pööratakse esindajatele üldistes küsimustes. Seetõttu analüüsitakse töötajate kaasamist kolme erineva esindusvormi korral: töötajate esindus puudub, on olemas ainult ametiühingu usaldusisik, on olemas nii ametiühingu usaldusisik kui töötajate üldkoosoleku poolt valitud usaldusisik ühes ettevõttes. Juhtumeid, kus on ainult töötajate üldkoosoleku poolt valitud usaldusisik, ei leitud ja seetõttu seda ei käsitleta.

Kuna töö eesmärk on uurida kaasamise protsessi ning tegemist on väga kontekstist sõltuva nähtusega, siis valiti töö meetodiks juhtumiuuringud. Üks juhtum on käesolevas töös üks ettevõtte. Kokku viidi uuring läbi kaheksas ettevõttes, seega on tegemist mitmese juhtumiuuringuga. Ettevõtete valikul lähtuti põhimõttest, et erinevad töötajate esindusvormid oleksid kaetud ning et tegemist oleks ettevõtetega, mille kogemusest võiksid teised ettevõtted õppida. Seetõttu jäeti välja uuringus osalemiseks soovi avaldanud Eesti mõistes erilised ettevõtted (väga suure töötajate arvuga, monopoolsed ettevõtted jmt). Selleks, et tagada kõikide poolte arvamuste arvestamine, viidi igas ettevõttes läbi intervjuud juhiga ja töötajate esindajatega (kui need olemas olid), samuti viidi igas ettevõttes läbi juhuvalimil põhinev küsitlus töötajate seas. Intervjuud toimusid 2005. aasta suvel ning töötajate küsitlus 2005. aasta mais-juunis.

Selleks, et viia läbi juhtumiuuringud ettevõtetes, aga ka töötajate kaasamise tagamaade paremaks mõistmiseks, sisaldab töö lisaks juhtumiuuringutele ülevaadet varasemate uuringute järeldustest, teiste riikide kogemustest ja asjassepuutuvast seadusandlusest nii Eestis kui Euroopa Liidus. Juhtumiuuringu kui meetodi eeliseks on selle avastuslik iseloom ja teooriale toetuvad või seda arendavad tulemused. Kuna tegemist on teemaga, mida Eestis on varasemalt vaid põgusalt vaadatud, siis on käesolev töö esimene samm töötajate kaasamise uurimisel. Käesoleva juhtumiuuringu järeldusi saab interpreteerida vaid teooria raamistikus ja tulemused ei ole üldistatavad Eesti ettevõtetete tervikuna. Püstitatud hüpoteeside paikapidavust tuleb kontrollida teiste meetoditega.

Käesolev uurimus koosneb neljast peatükist ja on üles ehitatud järgmiselt.

Esimene peatükk selgitab põhjalikumalt mõistete kasutamist ja ülevaadet teistes riikides tehtud uuringutest. Vaadatakse lähemalt otsese ja kaudse kaasamise mõjude erinevusi, kaasamise mõjusid töötajatele, ettevõtte tulemuslikkusele ning tööõukogude ja ametiühingute omavahelist suhet kaasamisel.

Teine peatükk annab ülevaate teistes Euroopa Liidu riikides eksisteerivatest töötajate esindajate kaudu kaasamise vormidest. Eelkõige pööratakse tähelepanu tööõukogudele ja töötajate ettevõtte juhtorganites osalemisele.

Kolmas peatükk keskendub kehtiva seadusandluse kirjeldusele. Esiteks käsitletakse Euroopa Liidu seadusandlust töötajate kaasamise osas ning seejärel olulisemate Eesti õigusaktide sisu.

Neljäs peatükk keskendub juhtumiuuringute metoodika ning tulemuste tutvustamisele. Juhtumiuuringute iga eraldi juhtumi esitamist ei peetud siinkohal vajalikuks eelkõige töö mahu piiratuse ja vajaduse tõttu säilitada juhtumitega seotud inimeste anonüümsus.

Käesolev töö on huvipakkuv lugemine nii tööandjatele kui ametiühingutele ja töötajate esindusega tegelevatele inimestele, kes tahavad teada lähemalt töötajate kaasamise praktika ja selle mõjurite kohta Eestis ning teistes riikides. Samuti võib siit leida huvitavaid nüansse, kuidas ettevõtte tööd parandada. Uurimus on mõeldud ka poliitikakujundajatele, et anda mõtteainet töötajate informeerimise ja konsulteerimise süsteemi ülesehituse ning vastavate seaduste arendamisel. Samas võib töö olla oluliseks infoallikaks ka töösuhete ja töötingimuste uurimisega tegelevatele inimestele ning muidu huvitatuile.

Täname Gabriel Tavitsat, Kaia Philipsit, Raivo Valki, Auni Tamme, Sten Anspali ja Reelika Leetmaad väärtuslike kommentaaride ja ettepanekute eest ning Sten Anspali ja Anne Jürgensoni abi eest statistiliste andmete leidmisel. Akadeemik Charles Woolfsonit täname heade soovitude eest materjalide leidmisel. Samuti täname Eesti Tööandjate Keskliidu poolt mais 2005 korraldatud ümarlaual osalenud personalijuhte ja –spetsialiste diskussiooni eest sotsiaaldialogi põhiprobleemidest igapäevatöös. Täname sotsiaal- ja turu-uuringu firmat Saar Poll töötajate küsitlustel ja intervjuude läbiviimisel osutatud abi eest. Lõpetuseks täname uuringus osalenud ettevõtete juhte, töötajate esindajaid ja ankeetküsitluses osalenud töötajaid, ilma kelleleta ei oleks uuringu tegemine võimalik olnud.

1. TÖÖTAJATE KAASAMISE KONTSEPTSIOON

1.1. Definiitsioonid ja eelnevate uuringute tulemused

1.1.1. Töötajate kaasamise kontseptsioon: informeerimine, konsulteerimine ja kaasotsustamine

Töötaja kaasamine viitab tema võimalusele mõjutada organisatsioonilisi otsuseid hoolimata tema positsioonist organisatsiooni hierarhias. Käesolevas uurimuses järgime Knudseni (1995) kahemõõtmelist lähenemist töötaja kaasamisele. Vaatleme töötaja mõju ulatust ja mõjutatavate valdkondade tähtsust. Enamik teoreetilisest ja empiirilisest kirjandusest, mis käsitleb töötaja kaasamist, on seotud esimese mõõtmega, s.t töötajatele antud mõju ulatusega. Mõju saab väljendada järgmise informeerimise (information), konsulteerimise (consultation) ja kaasotsustamise (co-determination) skaalana (Dachler, Wilpert 1978):

- 1) Enne otsuste langetamist ei anta töötajatele mingit infot,
- 2) Töötajaid informeeritakse enne otsuse langetamist. Töötajate õigus informeeritusele tähendab seda, et info andmine või mitteandmine ei sõltu juhtkonna soovist: on olemas teatud teemad (nt ettevõtte üleminek) koos konkreetsete ajaliste raamidega, mille jooksul tuleb infot töötajatele jagada,
- 3) Enne otsuse tegemist küsitakse töötajate arvamust. Seda faasi tuntakse ka konsulteerimise nimetuse all, ehkki formaalselt pole tööandjad kohustatud töötajate arvamusi arutama,
- 4) Otsuse langetamisel arvestatakse töötajate arvamusel. Praktikas on tööandjatel muidugi õigus töötajate ettepanekud tagasi lükata, kuid seejuures on nad kohustatud esitama töötajatele oma vastuargumentid,
- 5) Töötajatel on otsusele vetoõigus, s.t otsust saab langetada ainult juhul, kui kaks poolt kokku lepivad; seda tuntakse kaasotsustamise nimetuse all,
- 6) Otsuse langetamine on töötajate kätes: ülemuste ja alluvate vahel pole mingit vahetegemist.

Kirjanduses on tavalisem, et kõiki kuut faasi tähistatakse terminiga kaasamine, mis omakorda koosneb informeerimisest nagu näites (1) ja (2), konsulteerimisest nagu näites (3) ja (4) ja kaasotsustamisest nagu näites (5) ja ekstreemjuhul (6)¹. Meie käsitleme kaasamist laias tähenduses, mis hõlmab töötajate õigust otsustada, kui kaasamise kõige tugevamat ning informatsiooni andmist kui kõige nõrgemat kaasamise vormi. Kaasotsustamise (co-determination ja co-decision) puhul kasutatakse inglise keeles kaht terminit tihti sünonüümidena, ehkki Knudsen (1995: 10) eristab neid selle alusel, milline on töötajate ja tööandjate esindajate arvuline vahetõrge organis (co-determination'i puhul on töötajate ja tööandjate esindajaid võrdselt). Käesolevas uurimustöös neid kahte kaasotsustamise mõistet (co-decision ja co-determination) ei eristata.

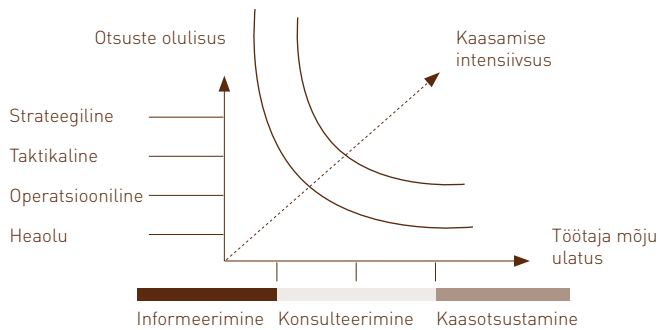
Nende terminite paljusus tuleneb ühiskonniti lahknevatest väärtusorientatsioonidest, konsulteerimise ja kaasotsustamise rakendamise eri vormidest eri ettevõtetes, tööstusharudes ja riikides ning eelkõige kirjanduses sisuliselt identseid protsesse tähistavast erinevast terminoloogiast.

Teine kaasamise mõõde on teemade ulatus ja tähtsus, mida kaasamisotsused hõlmavad. Üks võimalus otsuseid jaotada on jagada neid sotsiaal-, personali- ja finantsvaldkonda puudutavateks, kuid meie uuringu kontekstis oleks kasulik rakendada Knudseni (1995: 11) soovitusi, jagades juhtkonna otsused järgmisteks tüüpideks:

- a) strateegilised (eesmärgid, struktuur, investeringud, ärisuunad, ettevõtte/allüksuse liitumised ja sulgemised),
- b) taktikalised (tehnoloogia, ametikohtade planeerimise põhimõtted, tööaeg, tööohutus ja -tervishoid jne),
- c) operatsioonilised (otsused, mis langetatakse osakonna või allüksuse tasandil ja mis puudutavad töö korraldamise spetsiifilisi meetmeid),
- d) heaolu (söökla, majutamine, sport, kultuur, stipendiumid jne).

Kaasamise intensiivsus on töötaja mõju ja mõjutatavate probleemide tähtsuse kombinatsioon (vt joonis 1.1).

¹Mõned autorid käsitlevad kaasamist üksnes kaasotsustamise tähenduses (Addison et al. 1996; Worker Representation... 2002). Teisalt on kaheldud, kas töötajate sõltumatu õigus otsustada ongi üldse kaasamine, kuna siin puudub kahe poole vastastikune mõju (Knudsen 1995: 10). Vahe on ka konsulteerimise ja läbirääkimiste (negotiation) ehk tingimise (bargaining) vahel (Bonner, Gollan 2005; Terry 1999). Viimane viitab sellele, et tööandjad ei saa otsust ilma töötajate nõusolekuta langetada. Terry (1999) viitab konsulteerimisele ka kui probleemi lahendamisele (problem-solving).



Allikas: Knudsen (1995), autorite kohandatud.

Nõgus kõverjoon joonisel 1.1 tähistab laialt levinud kaasamispraktikaid ettevõtetes. Operatsioonilistes ja heaolu küsimustes (näiteks millal pidada lõunavaheaega, millal võtta palgalist puhkust või kontori seinavärvi üle otsustamisel) on konsulteerimine töötajatega tavaline, võidakse isegi rakendada kaasotsustamist. Strateegiliste ja taktikaliste otsuste puhul seevastu piirdub töötajate kaasamine üksnes informeerimisega. Kirjeldatud tava langeb suures osas kokku meie arusaamaga ettevõtete toimimisest ning juhtkonna ülesannetest. Ometigi – mida suurem mõju on töötajatel otsuste tegemise protsessis ja mida olulisemad on need otsused ettevõtte kui terviku seisukohalt, seda intensiivsemaks peetakse töötajate kaasamist ettevõttes.

1.1.2. Töötajate esindatus: intensiivse kaasamise eeltingimus

Kaasamise vorme jagatakse järgmiselt:

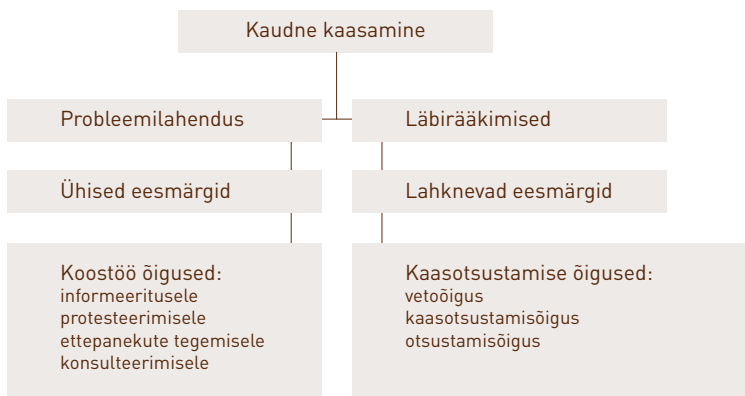
1. **otsene kaasamine** hõlmab töötajaid endid, vahel nimetatakse seda ka individuaalseks;
2. **kaudne kaasamine** hõlmab töötajate esindusorganeid ja seetõttu viidatakse sellele kui kollektiivsele ehk esindavale.

Teoorias on otsene kaasamine efektiivsem – seda seostatakse töötaja suurema rahuloluga, pühendumisega, motivatsiooniga ja tööviljakusega. Otsust kaasmist peetakse informeerimise-konsulteerimise skaalal kaasamise ideaalseks vormiks: töötajad avaldavad vahetult oma arvamust ja annavad juhtkonnale nõu ning samuti saavad infot ja kuulevad (vastu) argumente juhtkonnalt otse. Teatud määral saavad otsust kaasmist rakendada väikeettevõtted, kuid suuremate ettevõtete jaoks muutub asi keerukamaks. Veelgi enam – kaasotsustamist on otsese kaasamise puhul peaaegu võimatu rakendada ning seda sõltumata ettevõtte suurusest.

Võib olla valdkondi, kus töötajale on antud autonoomne kontroll oma töö meetodite ja tempo üle ning õigus langetada otsuseid, mis reaalselt mõjutavad tootmisprotsessi – sel juhul nimetatakse seda **delegeerivaks kaasamiseks** (EPOCi uuring²). Ometi, kui kõne all on organisatsiooni strateegilisemad küsimused, on otsese kaasamise süsteem pehmelts öeldes vähe elujõuline. See ongi põhjuseks, miks 'paremuselt teine' kaasamissüsteem (s.t kaudne kaasamine) on nii oluliseks muutunud. Knudsen (1995: 12) nendib: „Kaudne kaasamine annab töötajatele potentsiaalse mõju palju laiemates küsimustes...“. Joonisel 1.1 võimaldab just kaudne kaasamine kõverjoont paremale nihutada e kaasamist intensiivistada.

Töötaja kaudne kaasamine, s.t kaasamine, mis on delegeeritud töötaja esindaja(telle), on kontseptsioon, mida töötaja kaasamise all praktikas tavaliselt silmas peetakse. Just kaudne kaasamine on seadusandlike määruste ja kollektiivlepingute teema ning sellele keskendub ka käesolev uurimus.

Terry (1999) paneb ette vaadelda kaudse kaasamise tegevusi kooskõlas informeerimise-konsulteerimise-kaasotsustamise kontseptsiooniga. Nimelt teeb ta vahet probleemi lahendamise ja läbirääkimiste vahel, sõltuvalt töötajate ja juhtkonna eesmärkidest (vt joonis 1.2).



Allikas: Terry (1999).

Euroopa riikides on tavaline, et nimetatud funktsioonid, s.t probleemi lahendamine ja läbirääkimine on tehtud ülesandeks töötajate erinevatele esindusorganitele (vt peatükk 2). Ajalooliselt on kõige laialdasemaks töötajate esindusorganiks olnud ametiühingud. Ehkki ametiühingute liikmelisus varieerub riigiti, on liikmete arvu vähenemine viimase paarikümne aasta jooksul olnud üldine trend. Seda seostatakse töötajate arvu vähenemisega traditsiooniliselt kõrge ametiühinguliikmete osakaaluga tootmistööstustes, töötajate arvu kasvuga teenindavates ettevõtetes ning üha suureneva “ebatüüpilise” tööhõive kasvuga (Industrial Relations... 2002)³. Seetõttu on töötajate esindatus väljaspool ametiühinguid muutunud üha olulisemaks ning on tekkinud uued töötajate kaasamise vormid, nagu nõuandvad komiteed, töönõukogud ja esindatus juhtimis- ja järelvalveorganites (nõukogudes). Mõned kaasamisvormid on ette kirjutatud seadusandlikult, kusjuures tüüpiliselt on seadustes ette nähtud informeerimise ja konsulteerimise õigused ning kaasotsustamise õigused on erandiks.

Põhjus töötajate kaasamise reguleerimiseks üle-euroopaliste direktiivide ja määruste kaudu on väide, et ehkki kaasamine suurendab sotsiaalset heaolu, puudub nii töötajatel kui ka tööandjatel stiimul töötajate esindusinstituutide loomiseks. Seega peaks töötajate esinduste loomine olema kohustuslik (Freeman ja Lazear 1994: 8). Väidetakse, et töönõukogud võivad informatsioonivahetuse, konsulteerimise ja kaasotsustamise tulemusena suurendada sotsiaalset heaolu (s.t ülejääki ehk lisaväärtust, mis jagatakse ära töötajate ja tööandjate vahel). Teisalt võib ettevõtte kasum seejuures siiski väheneda, kuna töötajate heaolu kasvab ettevõtte kasumi arvel. Sellise kasumimõju tagajärjel on juhtkond vastu töönõukogude loomisele või annab neile liiga vähe õiguseid. Sel põhjusel tulebki kehtestada töönõukogud (või nendega sarnased organid) seadusega.

Neid väiteid toetavad ka empiirilised uuringud. Hiljutine uuring Euroopa ettevõtetes näitab, et kõik töönõukogud, kus liikmeteks on üksnes töötajad⁴, luuakse tänu vastavatele siseriiklikele eeskirjadele (EIRO⁵... 2004: 13). Kreekas on suur vastuseis töötajate esindusele nii töötajate kui tööandjate seas, hoolimata seadusandlusest, mis loob aluse töönõukogude loomiseks. Austrias ja Saksamaal näiteks on jaemüügi, kiirtoitlustuse ja “uue majanduse” valdkonna tööandjad eriti tuntud oma vastuseisu tõttu töönõukogude loomisele (ibid.: 31). Järgmine alapeatükk käsitlebki töötajate kaasamise mõjusid üksikasjalikumalt.

²Töötajate organisatsioonilistes muudatustes kaasamise projekt (project on Employee Participation in Organisational Change (EPOC)) viidi ellu Euroopa Töö- ja Elutingimuste Parandamise Fondi poolt ajavahemikul 1993-1998, hõlmates üle 5700 organisatsiooni kümnes Euroopa Liidu riigis. Teadusprojekt uuris arenguid töösuhete vallas. Uuringu keskmeks oli näidata otsese töötajate kaasamise ulatust ja illustreerida rolli, mida kaasamine kaasaegses organisatsioonis mängib.

³Eestis on langus olnud eriti dramaatiline: 88%-lt 1992. aastal 13%-ni 2002. aastal (Statistikaameti tööjõu-uuringu andmed, autorite arvutused). Languse põhjused Eestis on mõnevõrra erinevad põhjustest Lääne-Euroopa riikides. Peamine põhjus on olnud majandussüsteemi muutus ja sellega seoses ka ametiühingute muutunud roll võrreldes nõukogude ajaga.

1.2. Kaasamise mõju töötajatele ja ettevõtetele: varasemate uuringute tulemused

1.2.1. Kaasamise mõju töötajatele – otsene versus kaudne kaasamine

Indiviidi tasandil tuleneb kaasamise kasu peamiselt kahest teooriast: inimarengu teooriast ning tööviljakuse ja efektiivsuse teooriast (Dachler, Wilpert 1978). Mõlemad teooriad baseeruvad teatud töekspidamistele inimloomuse kohta: eeldatakse, et inimesed püüdlevad eneseteostuse poole, milleks on vaja iseseisvust, teadlikkust oma potentsiaalset, enesekontrolli, pikaajalisi perspektiive ning eri tegevustesse haaratust. Et töö organiseerimine eeldab teatud ülesannetele spetsialiseerumist, hierarhilist otsuste langetamist ja kontrolli, siis on see taolisel moel otseses vastuolus töötaja eneseteostuse vajadusega ning võib töötajale põhjustada frustratsiooni, tüdimust ning kasutuse tunnet. Kaasamise teel saab neid negatiivseid mõjusid vähendada, sest kaasatus otsustesse lisab tööle tähendust, tekitab vastutustunnet oma tegude eest, suurendab eneseteostuse tunnet ning eneseväärikust (Alexander 1984: 198-199). Sellest vaatepunktist lähtudes on kaasamine töötajate jaoks "loomulik" vajadus, seda eriti töötaja kõrgema haridustaseme korral ning eeldusel, et madalama astme vajadused (füsioloogilised, turvalisus jne) on täidetud.

Efektiivsuse ja tööviljakuse teooria põhineb eeldusel, et töötaja rahulolu, jõupingutused ja pühendumus parandavad tema efektiivsust ja tööviljakust. Viimast saab omakorda suurendada töötajaid otsuste tegemisse kaasates. Seda hüpoteesi kinnitavad mitmed uuringud (Batt, Appelbaum 1995; Bartlett et al. 1992; Rubenowitz et al. 1983; EPOC Survey 1998; Latham et al. 1994; Maree 2000; Wagner 1994; Cotton et al. 1988; Frohlich et al. 1998). Ent uuringute konkreetset tulemust varieeruvad, näidates kaasamise nii positiivset kui ka ebaolulist mõju rahulolule. Tööviljakuse osas on tulemused sarnased. Käesolevas töös käsitletud uuringud on valitud selliselt, et need peegeldaksid viimase kahekümne aasta jooksul tehtud tööde kaudu eri riike ja meetodikaid. Seetõttu ei ole uuringud üksteisega otseselt võrreldavad.

Töötaja kaasamise ja rahulolu, pühendumise ja tööviljakuse vaheliste võimalike seoste peamine probleem seisneb selles, et mõjud on seotud pigem otsese kui kaudse kaasamisega. Näiteks Jaapani andmetel tehtud uuring kinnitab, et kuigi töötajate esindatus väljaspool ametiühinguid toob töötajate hääle juhtkonnani, ei too see kaasa suuremat rahulolu ettevõttega (Kaufman, Taras 1999). Samale järeldusele jõutakse ka ühes Rootsi uuringus: töötajate rahulolu ja pühendumus ei kasva, kui otsuseid langetavad töötajate esindajad (Rubenowitz et al. 1983). Halaby ja Weakliem (1989) arutlevad töötajatele antud suurema kontrolli plusse ja miinuseid ning jõuavad järeldusele, et suurema töötajate pühendumisega ettevõttele kaasnevad ka negatiivsed mõjud, näiteks omakasu otsimine. Cotton et al. (1988) väidavad metauuringule toetudes, et kaudne kaasamine ei avalda küll mõju tööviljakusele, kuid toob kaasa suurema rahulolu, vähemalt esindajatele endile. Frohlich et al. (1998) tegid Kanada tudengitega eri tüüpi ettevõtetes osalemise eksperimendi. Need tudengid, kes sattusid töötama ettevõtetes, kus töötajad olid ettevõtte kaasomanikeks, leidsid end olevat oluliselt kõrgema tööviljakusega kui nende kaaslased, kes sattusid "tavalistesse" ettevõtetesse. Ehkki tudengite tööülesanne mõlemat tüüpi ettevõtetes oli sarnane, tundsid töötajate omanduses olevates ettevõtetes olevad tudengid, et nende töö oli palju huvitavam. Latham et al. (1994) näitasid, et kaasamine, eelkõige aga võimalus seada endale eesmärged, tõstab indiviidi pühendumust seatud eesmärkidele, kuid ei paranda tööviljakust. Maree (2000) viis läbi juhtumiuuringu ning näitas, et töötajate poolt tajutav rahulolu ning tegelik tööviljakus kasvas, kui ettevõttes juurutati töötajate kaasamise süsteem. Wagner'i (1994) meta-analüütiline uuring jõudis järeldusele, et töötaja kaasamise positiivne mõju rahulolule ja tööviljakusele on olemas, kuid efekt on siiski liiga väike, et sel oleks mingi praktiline tähtsus. Wagner'i tööd on hiljem kritiseeritud (Sagie 1995; Cotton 1995), ja levinud on pigem arvamus, et töötajate kaasamine avaldab positiivset mõju teiste oluliste faktorite samaks jäädes. Näited varasematest uuringutest kaasamise mõjude kohta töötajate rahulolule ja tööviljakusele on ära toodud tabelis 1.1.

⁴Töönõukogude liikmeteks võivad olla kas üksnes töötajad või ka tööandjate esindajad. Näiteks Prantsusmaal on tööõukogude eesotsas tööandjad, ehkki neil on vähemushäl (Worker Representation... 2002: 29) (vt ka peatükk 2).

⁵European Industrial Relations Observatory (EIRO)

Tabel 1.1.
Eelnevad uuringud töötajate kaasamise mõjudest indiviidi tasandil

Autor (aasta)	Riik	Uuringu tüüp ja andmed	Kaasamise tüüp	Tulemused
Halaby, Weakliem (1989)		Teoreetiline	Töötajate kontroll: otsene ja kaudne	Ettevõttele pühendumine (0)
Wagner (1994)	Erinevad	52 artikli meta-analüüs	Mitmed otsese ja kaudse kaasamise vormid	Kaasamine töötajate omanduse kaudu: Tööviljakus (0), rahulolu (+) Kaasamine esindaja kaudu: Tööviljakus (0), rahulolu (0) Otsene kaasamine: Tööviljakus (+), rahulolu (+)
Cotton, Vollrath, Froggatt, Lengnick-Hall, Jennings (1988)	Erinevad	91 artikli meta-analüüs	Mitmed otsese ja kaudse kaasamise vormid	Kaasamine töötajate omanduse kaudu: tööviljakus (+) ja rahulolu (+). Esindaja kaudu: tööviljakus (0), rahulolu (+). Otsene kaasamine: Jõudlus (+), rahulolu (+)
Latham, Winters, Locke (1994)	Kanada	Eksperimentaalne, 53 tudengit	Otsene	Pühendumus eesmärkidele (+)
Frohlich, Godard, Oppenheimer, Starke (1998)	Kanada	Eksperimentaalne, 210 tudengit	Kaudne	Individaalne tööviljakus (+), huvi tööülesannete vastu (+)
Rubenowitz, Norrgren, Tannenbaum (1983)	Rootsi	10 ettevõtte andmed (toiduainete- ja metallitööstus)	Otsene ja kaudne	Otsene kaasamine: üldine pühendumus ja tööga rahulolu (+) Kaudne kaasamine: üldine pühendumus ja tööga rahulolu (0)
Batt, Applebaum (1995)	USA	3 ettevõtte andmed (telekommunikatsioon ja tekstiil)	Otsene	Kui töötajal on otsustusõigus või kui juhtkond tema arvamusega arvestab: pühendumus (+), tööga rahulolu (+), tajutav kvaliteet (+). Töötajate arvamuste küsimisel, kuid nendega mitte arvestamisel kõik näitajad (0)
Maree (2000)	Lõuna-Aafrika	Kalatööstusettevõtte juhtumiuuring	Kaudne	Rahulolu (+) ja tööviljakus (+)

Allikas: autorite koostatud.

Märkus: (+) tähistab positiivset ja olulist seost kaasamise ja antud muutuja vahel, (0) tähistab seose puudumist või mitteolulist seost kaasamise ja antud muutuja vahel.

⁶viidatud Cabrera et al. (2003) kaudu.

Seega võime järeldada, et kaasamine on positiivselt ja vähemalt mõningatel juhtudel oluliselt seotud töötajate töörahuloluga, kui rakendatakse otsest kaasamise vormi, kuid vähem veenvad tõendid puudutavad tööviljakust. Kaudse kaasamise puhul pole ka töötaja rahulolu kasv kindel.

Kui tahta võrrelda otsest kaasamist riigiti, siis ainus võrreldavaid tulemusi pakkuv uuring Euroopa tasemel ongi ülalmainitud EPOCi projekt. Uuringuid on vähe ja neid on raske omavahel võrrelda, sest otseste kaasamise praktika on tihti oma olemuselt mitteametlik ja andmeid on keeruline analüüsida. Veelgi enam – nähtuste kirjeldamisel kasutavad eri uuringud sageli ka eri termineid (Knudsen 1995: 7). Cabrera et al. (2003), kes kasutasid EPOCi projekti andmeid, leidsid, et otsest kaasamist on kõige enam Hollandis ja Rootsis. Kõige vähem täheldati kaasamist Hispaanias, Portugalis ja Itaalias (ibid.: 52), mida võib põhjendada kultuuriliste teguritega. Ühendatud Kuningriigis pole kaasamise süsteem üldiselt kuigi hästi juurdunud, ent suundumus on informeerimisele ja konsulteerimisele töötajatega otse; vormideks on näiteks rühmatööd, regulaarsed infotunnid töötajatele, personali hoiakute uuringud, töörühmade moodustamine konkreetsetele probleemidele lahenduste väljatöötamiseks jne (Beaumont, Hunter 2003: 3). Jaapan on kuulus töötajate otseste kaasamise poolest – kvaliteediringid kaasamise vormina pärinevad just sealt – kuid see piirdub üksnes informeerimise ja konsulteerimisega. Marsh (1992: 255) näitas oma 48 Jaapani tootmisettevõtet analüüsivas uuringus, et hoolimata kvaliteediringide olemasolust on delegeeriv kaasamine peaaegu olematu ning väitis, et otsene kaasamine pole toonud kaasa tegelikku demokraatiat töökohal. Madalama astme töötajatel lubati langetada otsuseid üksnes rutiinsetes ja eelnevalt kindlaksmääratud küsimustes. See tulemus on kooskõlas teooriaga: otsene kaasamine piirdub tavaliselt informeerimise, harvemini konsulteerimisega. Otsides kaasamise intensiivsemaid vorme, on kaudse kaasamise süsteem möödapääsmatu. Ometi näib, et otsene ja kaudne töötajate kaasamine on üksteisest sõltuvad.

Ehkki otsene ja kaudne kaasamine on eri kontseptsioonid, näitavad uuringud, et ettevõttesiseselt kipuvad nad eksisteerima paralleelselt. Cabrera et al. (2003) märkisid, et enam kaudset kaasamist, olgu siis seadusandluse või väljakujunenud juhtimispraktika tõttu, tõi ettevõttesse kaasa rohkema otseste kaasamise töötajatega konsulteerimise vormis. EPOCi uurimus lubab järeldada, et ehkki Rootsi, Saksamaa ja Holland on tuntud kaudse kaasamise laialdase kasutamise poolest, on kõigis kolmes riigis ka otseste kaasamise osakaal üle keskmise. Gill ja Krieger (2000)⁶ leidsid samuti, et töötajate esindajad Euroopas mängivad aktiivset rolli otseste kaasamise juurutamisel ettevõttes. Autorid olid veendunud, et isegi kui initsiatiiv otseste kaasamise osas pärineb tavaliselt juhtkonnalt, siis niipea, kui see süsteem on loodud, tegutsevad töötajate esindajad aktiivselt selle nimel, et kindlustada võimalikult suur (otseste) kaasamise ulatus. Seega leitakse üllatuslikult, et töötajate esindajad on huvitatud otseste kaasamise toimimisest paralleelselt kaudsega. See võib olla seotud esindajate valimisega: kui esindaja püüab töötajate kaasamist korraldada ainult iseenda kaudu, siis tema võimalused saada taasvalituks järgmisel korral vähenevad, sest töötajatel ehk valijatel on tunne, et neile on jäetud vähe võimu. Teisalt võib ka spekuloida, et kui juhtkonnal tekib töötajate esindajatega erimeelsusi, otsib juhtkond alternatiivset arvamust ning seisab ise otseste kaasamise praktiseerimise eest.

Seega pole töötajate vaatepunktist lähtudes päris adekvaatne küsimuse asetuse, kas eelistada otsest või kaudset kaasamist. Kuigi otsest kaasamist eelistavad töötajad ise (Beaumont, Hunter 2003: 9) ja seda seostatakse töötajate suurenenud töörahuloluga, pühendumusega ning ka kõrgema tööviljakusega, siis juhtimisotsuseid tajutakse töötajate poolt õiglasena vaid siis, kui toimub ka kaudne kaasamine. Kaudne kaasamine tagab ka selle, et otsene kaasamine pole ainult ühekordne juhtkonnapoolne abinõu ja see muudab süsteemi elujõulisemaks. Kuna otsene töötajate kaasamine on praktikas piiratud informeerimisega, muutub konsulteerimise ja veelgi enam kaasotsustamise eeltingimuseks töötajate esinduse olemasolu. Järelikult annab otseste ja kaudse kaasamise kombineerimine kõige efektiivsema tulemuse.

1.2.2. Töötajate kaasamise mõju ettevõtetele

Kaasamine otsuste tegemisse nii ettevõtte kui ühiskonna tasandil kuulub demokraatia olemusse. Demokraatlik teooria eeldab, et inimesed on vastutustundlikud, mõistlikud, koostööaltid ja huvitatud arengust mitte ainult oma vahetus ümbruses, vaid ka laiemalt (Dachler, Wilpert 1978). Demokraatlikud protsessid, olgu siis kodus, koolis, poliitikas või ettevõtetes, arendavad ja koolitavad neid inimlikke eeldusi ning osalejad ise tajuvad protsessi positiivselt. Selles vaimus on ka töötaja kaasamine juhtimisotsustesse demokraatlik, vastandina autokraatiale või diktatuurile, ning seda nimetataksegi "demokraatiaks töökohal" (workplace democracy). Arvatakse, et demokraatia töökohal on eetilisel "õige" ning seda tuleks juba selle enda tõttu hinnata (Collins 1997).

Tõendid positiivse seose kohta töötajate otsese kaasamise ja ettevõtte tulemuslikkuse vahel pärinevad nii empiirilistest uuringutest kui teooriast. Näiteks Sisson (2000: 6) arutles üleeuroopalise EPOC'i projekti peamiste tulemuste üle ja näitas, et laialdane otsene kaasamine suurendab ettevõtte produktiivsust, tõstab toote kvaliteeti, vähendab kulusid ja jõudeaega. Teoreetiline alus on pärit Steinherrilt (1977), kes demonstreeris töötajate kaasamise Pareto efektiivset tulemust (s.t ühe poole heaolu paranemist vähemalt teise poole heaolu samaks jäädes), hoolimata ettevõtte konkreetsest eesmärgist. Kuid nagu eelpool märgitud, puudutavad Euroopa määrused peamiselt kaudset kaasamist: ehkki peamiseks ideeks on kaitsta töötajate huve, usutakse, et sellest on kasu ka äritegevusele ja ühiskonnale tervikuna. See on ajendanud mitmeid uurijaid analüüsima kaudse kaasamise potentsiaalseid mõjusid ettevõtte tegevusele.

Freeman ja Lazear (1994) viisid läbi töönõukogude majandusliku analüüsi. Lisaks eelpool mainitud kohustuslikule töönõukogude loomise vajadusele olid nende järeldused järgmised:

- Töönõukogude ligipääs informatsioonile võib vähendada majanduslikku ebaefektiivsust, sest töötajate nõudmised ettevõtetele rasketel aegadel on tagasihoidlikumad (ibid.: 12). Sama tulemuseni jõudis varem Morishima (1991: 482) Jaapani ettevõtete andmetele toetudes, kus töötajate informeeritus seostus tõesti madalamate palkadega. Sellele tulemusele vastandus uuring Ameerika ettevõtete andmetega, mille viisid läbi Kleiner ja Bouillon (1988)⁷: informatsiooni jagamine näis seal töötajate kauplemisjõudu hoopis suurendavat.
- Töötajad võivad pakkuda probleemidele uudseid lahendusi, seega suurendab kaasamine ettevõtte innovatiivsust. Saksamaa ettevõtete andmetele toetudes leidsid Addison et al. (1996), et toote innovatsioon ja töönõukogude olemasolu on tugevalt ja positiivselt seotud. Muidugi tuleb arvestada kulusid, mis on seotud pikema otsustusprotsessiga, kuna töötajate esindajatega arvestamine pärsib otsuste paindlikkust ja kiirust (sellele on viidanud ka Schank et al. 2004; Levinson 2001).
- Töönõukogude kaasotsustamise õigus suurendab töötajate turvalisust ja see ajendab neid enam investeerima töö-spetsiifilistesse oskustesse ja seeläbi tõuseb ettevõtte produktiivsus. Arvestades ka ülaltoodud pühendumise ja rahulolu argumente, peaksid ettevõttes vähenema kulutused töötajate järelevalvele, vähenema tööjõuvoolavus ja seega ka kulutused tööjõu otsimisele ja väljaõppele. Levinson (2001) küsib oma uuringus: kas kaasotsustamine on Rootsi ettevõtetele koormaks? Tegevdirektorite ja juhatuse esimeeste vastuseid analüüsides leiab ta, et see on ettevõtetele pigem kasuks. Üldiselt ollakse töötajate esindajatele antud rolli suhtes positiivselt meelestatud ja mida suurem ettevõtte, seda enam. Peamisteks põhjusteks on hea koostöökliima ettevõttes ja juhtkonna veendumus, et ühiselt vastu võetud otsuseid aktsepteerivad töötajad paremini. Kaasotsustamise negatiivne külg on, et otsuste tegemiseks kulub liiga palju aega, see on kulukas ning mainitakse ka infolekkete riski.
- Töötajate kaasamisel otsuste tegemisse on ettevõttele stabiliseeriv mõju, kuna see hoiab ära potentsiaalsed konfliktid (Knudsen 1995: 21). Teiste sõnadega: kaasamise puudumine on ebastabiilsuse allikaks (Mizrahi 2002).

⁷viidatud Morishima (1991) kaudu.

Neid argumente on vaidlustanud paljud autorid. Kõige vastuolulisemad on tulemused efektiivsuse ja tööviljakuse osas. Schank et al. (2004) uuringus, mis analüüsis mitme tuhande Saksa ettevõtte andmeid läbi mitme aasta, leiti, et töönõukogud ei too kaasa olulisi erinevusi ettevõtte efektiivsuses. Tõenäoliselt tasakaalustavad negatiivsed omakasu otsimise mõjud ja kaasatuse positiivsed mõjud üksteist. Craig et al. (1995) leidsid samuti, et töötajate kaasamisel polnud USA vineeritööstuses efektiivsuse osas olulist efekti. Mitme aastakümne jooksul uurisid nad eri tüüpi ettevõtteid: vabrikuid, mis olid kaasomandis töötajatega (kooperatiivsed vabrikud), vabrikud, kus juhtkonna partneriks olid ametiühingud (ametiühingutega vabrikud) ja klassikalised vabrikud, kus polnud ei ametiühinguid ega kaasomandit. Sarnast ideed kontrollisid Itaalia ettevõtetes ka Bartlett et al. (1992): autorid võrdlesid mitmeid näitajaid kahes organisatsioonitüübis – töötajate poolt juhitud kooperatiivides (seotud otsuste tegemisse kaasamisega) ja klassikalistes eraettevõtetes. Jõuti järeldusele, et efektiivsuse osas ilmsesid kooperatiivides nii kõrgem tööviljakus ning ka kõrgem kapitali tootlikkus.

Uuringud on keskendunud ka töönõukogude või mingit tüüpi konsultatiivkomitee olemasolu ning ettevõtte kasumlikkuse seosele. Morishima (1991) ja Maree (2000) leidsid, et töötajate-tööandjate ühise konsultatiivkomitee tegevuse efektiivsus suurendab ettevõtte kasumlikkust. Kuid Addison et al. (1996) tulemused Saksamaa ettevõtete baasil näitasid töönõukogude olemasolu negatiivset ja olulist mõju kasumlikkusele. Vastandlikud tulemused võivad tuleneda eri teguritest. Näiteks oletatakse, et ametiühingute olemasolu mõjutab nõudmisi, mida esitavad töönõukogud (FitzRoy, Kraft 1990)⁸: mida võimsam on ametiühing, seda nõudlikumad on töönõukogud ja kaasamise potentsiaalsed positiivsed mõjud lähevad ettevõtte jaoks kaduma. Hübler ja Jirjahn (2003) pole sellega nõus: nad näitavad, et kui ametiühing on piisavalt tugev, et pidada palgaläbirääkimisi harutasandil, siis on töönõukogud huvitatud ettevõtte kasumlikkusest. Kontekstspetsiifilised tegurid võivad samuti rolli mängida: töönõukogud, mis kutsutakse ellu konfliktsituatsioonis, võivad tõenäoliselt süstemaatiliselt juhtkonnale vastu töötada, samas kui need nõukogud, mis on algusest peale koos juhtkonnaga ettevõtte arengu eest seisnud, ei ohusta ka ettevõtte kasumlikkust.

Stabiilsuse osas tõid Bartlett et al. (1992) välja oluliselt suurema tööhõive stabiilsuse töötajate poolt juhitud kooperatiivides. Stabiilsust mõõdeti ajutiste sundpuhkuste kasutamise ja vabatahtliku töölt lahkumise määraga, samuti oli kooperatiivides eraettevõtetega võrreldes väga harva streike või polnud neid üldse. Vähenenud tööjõuoolavust täheldati ka Craigi et al. (1995) töös: kui toodangu hind turul langes, siis kooperatiivid hoidsid tööhõive ning toodangumahu stabiilsena, vähendades samal ajal palku; klassikalised ettevõtted aga säilitasid palgataseme, kuid vähendasid nii töötajaskonda kui toodangu mahtu. Addisoni et al. (1996) uuringust selgub, et töönõukogud tõid ettevõtetes kaasa kõrgemad palgad ja madalama tööjõuoolavuse. Uuringute tulemuste kokkuvõte on ära toodud tabelis 1.2.

Ülaltoodud ülevaade ei võimalda teha kindlaid järeldusi kaasamise mõjudest ettevõtte tasandil: uuringud peegeldavad eri meetodeid, eri kultuurilisi ja töösuhete kontekste. Ometigi on näha, et empiirilised tulemused kaasamise mõjudest ettevõttele erinevad, hõlmates nii madalamat või kõrgemat kasumlikkust ning madalamaid ja kõrgemaid palku. Vähenenud tööjõuoolavus ja positiivsed mõjud innovatsioonile näivad kehtivat eri kontekstides, kuid tulemused efektiivsuse osas pole üheselt selged.

Kuid mõned autorid seavad küsimärgi alla töötajate kaasamise põhiidee kui sellise. Esiteks väidavad nad, et demokraatiat töökohal ei saa luua samas vaimus poliitilise demokraatiaga (Kerr 2004), kuna äriettevõtted erinevad põhimõtteliselt poliitilistest organisatsioonidest (erinevalt poliitikutest pole juhtkond otsene aruandekohuslane töötajate ees, kuna töötajad neid ei vali; töötajate kaasamist on võimalik juhtkonnal manipuleerida jne).

Argumenteeritakse ka, et töötajatel pole kaasamist soovides tingimata eesmärk tõsta oma tööviljakust ja arendada ettevõtet. Tööga rahulolu ei pruugi mitte alati tuua kaasa tööviljakuse kasvu: töötajate suur mõju otsustele võib neid julgustada taga ajama isiklikku kasu. Seega eksisteerib kusagil kaasamise optimaalne tase ja see sõltub iga konkreetse ettevõtte omadustest (Mizrahi 2002: 703). Ühtset ja kõigile sobilikku töötajate

⁸viidatud Addison et al. (1996) kaudu.

Tabel 1.2.
Eelnevad uuringud töötajate kaasamise mõjudest ettevõtte tasandil

Autor (aasta)	Riik	Uuringu tüüp ja andmed	Kaasamise tüüp	Tulemused
Freeman, Lazear (1994)		Teoreetiline	Kaudne: tööõukogud	Efektiivsus (+), innovatsioon (+), tulemuslikkus (+), stabiilsus (+)
Steinherr (1977)		Teoreetiline	Otsene ja kaudne: otsuste tegemine ja kasumi jagamine	Produktiivsus (+)
Sisson (2000)	10 riiki üle Euroopa	EPOCi uuring: üle 5700 ettevõtte	Otsene	Toote kvaliteet (+), kulud (-), jõudeaeg (-)
Morishima (1991)	Jaapan	97 ametiühingu intervjuud	Kaudne: nõuandvad komiteed ja ametiühing	Palgad (-), kasumlikkus (+)
Kleiner and Bouillon (1988)	USA	106 ametiühingu intervjuud	Kaudne: nõuandvad komiteed ja ametiühing	Palgad (+)
Craig, Pencavel, Farber, Krueger (1995)	USA	34 vineeritööstuse ettevõtte longitudinaalsed andmed	Kaudne: kooperatiivid ja ametiühingud	Kooperatiivid: efektiivsus (+), palgad (-), stabiilsus (+) Ametiühingud: efektiivsus (0), palgad (-), stabiilsus (+)
Addisson, Schnabel, Wagner (1996)	Saksamaa	1025 ettevõtte andmed	Kaudne: tööõukogud	Toote innovatsioon (+), palgad (+), stabiilsus (+), kasumlikkus (-)
Schank, Schnabel, Wagner (2004)	Saksamaa	2301 ettevõtte longitudinaalsed andmed	Kaudne: tööõukogud	Efektiivsus (0)
Bartlett, Cable, Estrin, Jones, Smith (1992)	Itaalia	84 ettevõtte longitudinaalsed andmed	Kaudne: kooperatiivid	Tööjõu produktiivsus (+), kapitali produktiivsus (+), stabiilsus (+)
Maree (2000)	Lõuna-Aafrika	Kalatööstusettevõtte juhtumiuuring	Kaudne: nõuandev komitee	palgad (-), kasumlikkus (+)

Allikas: autorite koostatud.

Märkus: (+) tähistab positiivset ja olulist seost kaasamise ja antud muutuja vahel, (0) tähistab seose puudumist või mitteolulist seost kaasamise ja antud muutuja vahel, (-) tähistab negatiivset seost kaasamise ja antud muutuja vahel.

kaasamise retsepti pole seetõttu olemas. Samuti kardetakse, et töötajad soovivad kaasa rääkida küsimustes, milles neil puuduvad oskused ja teadmised ning seepärast pole loota efektiivsuse kasvu (Alexander 1984: 201-202). Ehkki see on idee poolest võimalik, viitavad tõendid vastupidisele: mida aktiivsem on töötajate esindajate tegevus, seda tõenäolisemalt omavad nad ka vajalikke oskusi ning teadmisi (Knudsen 1995; Levinson 2001). Rootsisis näiteks, kus töötajate esindajad kuuluvad ettevõtete juhatustesse, on esindajate passiivne suhtumine strateegilistesse küsimustesse tööandjatele pigem pettumust valmistanud (Levinson 2001).

Kolmandaks on seatud kahtluse alla kaudse esindatuse efektiivsus üldse. Tööõukogude vahendav roll võib viia selleni, et taolisest rollist saab omamoodi amet ja esindajatel tekib isiklik huvi oma funktsiooni säilitada. See võib aga viia võõrandumisele ning isegi konfliktideni esindajate ja nende valijaskonna vahel (Dachler, Wilpert 1978: 14). See asjaolu on osaliselt ka esindaja funktsiooni täitmiseks mõeldud ajaliste piirangute seadmise põhjuseks. Praktikas näeme, et Prantsusmaa tööandjad nõuavad tundide arvu vähendamist, mille jooksul esindajad on oma kohustuste täitmiseks tööst vabastatud ja Hispaania tööandjad pooldavad samuti töötajate esindajate tasustatud vaba aja vähendamist (EIRO... 2004: 30).

Lõpuks viidatakse tendentsile moodustada tööõukogusid kirjeldava esindatuse alusel (osa-ajaga töötajad, puudega töötajad, noored jne), mis on efektiivsuse mõttes jällegi problemaatiline (Engelen 2004). Freeman ja Lazear (1994) käsitlesid oma tööõukogude majanduslikus analüüsis probleemi hoopis teisest küljest, väites, et isegi proportsionaalne esindatuse loomine võib ignoreerida vähemuste häält (näiteks osa-ajaga töötavatel noortel ja osa-ajaga töötavatel vanematel inimestel võivad olla lahknevad huvid) ja seega tuleks esindajate valikul rakendada juhuslikku valikut (ibid.: 20). Samas tunnistavad autorid, et juhuslikult valitud esindajate puhul on oht, et nad on vähem motiveeritud esindusülesandeid täitma ning võivad tekkida probleemid aruandlusega, sest puuduvad konkreetset valijad.

Üldkokkuvõttes võib öelda, et nähes eeliseid, mida töötajate kaasamine ettevõtte tasemel võib pakkuda, peab siiski tunnistama ka võimalikke ohte ning kaasamine peab täitma mõningaid üldprintsiipe. Esiteks peavad nii töötajate esindajad kui ka juhtkond üksteist vastastikku tunnustama koos nende seaduslike, ehkki vahel vastandlike huvidega. Teiseks peavad pooled nägema oma koostööd pigem võitja-võitja kui nullsummamänguna. Ning lõpuks peavad mõlemad pooled üksteist usaldama ning üksteisesse heatahtlikult suhtuma.

1.2.3. Töötajate esindatus: tööõukogud või ametiühingud?

Töötajate esindatuse vorm on tüüpiliselt kas ametiühing, tööõukogud või mõlemad samal ajal. Juhul, kui ettevõttes on mitu ametiühingut, nagu see on tavaline näiteks Soomes, Norras, Taanis, Itaalias ja Belgias, võivad tööõukogud koosneda eri ametiühingute esindajatest. Teoreetiliselt pole alust eelistada ametiühinguid tööõukogudele või vastupidi. Mõlemad on kaudsed vormid koos oma eelpool käsitletud eeliste ja puudustega. Allpool on toodud ülevaade empiirilistest uuringutest, mis käsitlevad nende koostoimet ettevõttes.

Toetudes nelja aasta paneelandmetele rohkem kui 700 Saksamaa ettevõtte kohta, kirjeldasid Hübler ja Jirjahn (2003) ametiühingute ja tööõukogude vastastikku mõju. Autorid tuvastasid tööõukogude positiivse mõju töövõiljakusele ametiühingutega ettevõtetes ja seda eriti siis, kui ametiühing hoolitses palgaläbirääkimiste ja kollektiivlepingu sõlmimise eest harutasandil. Ettevõtetes, kus ametiühingud puudusid, tegelesid palgaläbirääkimistega ettevõttes tööõukogud ja nende tegevust hinnati ettevõtetele vähem soodsaks.

Addison et al. (2000) leidsid seevastu, et Suurbritannias oli töötajate kaasamisel positiivne mõju töövõiljakusele just neis ettevõtetes, kus ametiühing puudus. Saksamaal töötajate kaasamise positiivset mõju ei täheldatud, sõltumata sellest, kas ametiühing ettevõttes eksisteeris või ei. Kuid Suurbritannia võib olla ka erandiks, kuna tööandjate vastumeelsus ametiühingute moodustamisele on niivõrd suur, et juhtkond kasutab eri käitumistaktikat sõltuvalt sellest, kes on ta partner. Siin on näiteks leitud, et briti tööandjad konsulteerisid töötajatega organisatsiooniliste muudatuste protsessi käigus umbes kaks korda enam siis, kui ettevõttes ametiühingud puudusid (64% juhtudel, kui ametiühing puudus ja vaid 36% juhtudel, kui ettevõttes oli ametiühing) (Beaumont, Hunter 2003: 12).

Lisaks ametiühingute/tööõukogude mõjule on mõned artiklid käsitlenud küsimust, kas ühte püütakse teisega asendada. Siinkohal tõlgendatakse tööõukogusid kui ametiühingust erinevat töötajate kaasamise alternatiivset vormi, sh konsultatiivkomitee. Machini ja Woodi (2005) empiiriline uuring ametiühingu esindatuse ja personalijuhtimise (human resource management, HRM) praktikatest Suurbritannias näitas, et ametiühingud ja HRM-praktikad ei asenda üksteist. HRM-praktikaid kasutati samavõrra nii ettevõtetes, kus olid tugevad ametiühingud kui ettevõtetes, kus need puudusid. HRM- praktikate hulka kuulusid nii otsese kui kaudse kaasamise mehhanismid⁹. Pigem võib ametiühinguid ja HRM-praktikaid vaadelda kui üksteise täiendajaid. Euroopa Elamis- ja Töötingimuste Parandamise Fond jõudis Suurbritannia ettevõtteid analüüsid samale arvamusel: "Konsultatiivkomiteed ja ametiühingute esindatus käivad pigem käsikäes, kui et asendaksid üksteist" (EIRO... 2004: 29). Beaumont ja Hunter (2003: 14) näitasid oma 16 juhtumiuuringuga Suurbritannia

⁹Uuritud personalijuhtimise praktikad olid: kasumijagamine töötajatega, konsultatiivkomitee olemasolu, probleemilahendusgruppide olemasolu, rühma-infotundide toimumine, regulaarsed kohtumised, kus ettevõtte juhid ja kogu töötajaskond on kohal, toimiv kommunikatsiooni juhtimisahel ja töötajate ettepanekute tegemise süsteem, on olemas personalispetsialist.

ettevõtetes, et juhtkonna arvates saavutati ettevõtte jaoks parimaid tulemusi siis, kui töötajate esindus oli kombineeritud otsese kaasamise meetmetega. Samale tulemusel jõuti, kui uuriti kohustuslikke tööohutuse ja -tervishoiu komiteesid USA ettevõtetes (Weil 1999): selgus, et ametiühingutega ettevõtetes oli taoliste komiteede järelvalve ja tegevus edukam.

Mõned uuringud viitavad, et ametiühinguväline töötajate esindatus (nagu töönookogud või ühised konsultatiivkomiteed) on vähem efektiivne, kuna neid kritiseerivad tihti töötajad, keda nad peaksid esindama, ja ka juhtkond ei võta neid tõsiselt (Bonner, Gollan 2005; Dundon et al. 2005; Terry 1999; Worker... 2002). Põhjuseks võib olla esindajate puudulik väljaõpe ning sanktsioonide puudumine (mis on olemas ametiühingutel). Ametiühinguvälistel esindajatel pole ka tugistruktuuri, kust saada juhtnööre ja oskusteavet, kuidas toimetada kavandatavate juhtimisotsustega, ning neil pole reaalsel võimalust vajaduse korral otsuseid läbi suruda või tegevusi, nt streiki ellu viia (Bonner, Gollan 2005). Mõned juhtumiuuringud osundavad, et seadusandliku tagatise puudumisel (nagu Suurbritannias), on ametiühinguväline töötajate esindus efektiivne headel aegadel, kuid satub surve alla ning võib isegi kokku variseda majandusliku languse või ettevõtte kriisiolukorras (Terry 1999: 28). Töönookogude probleemid võivad tuleneda ka autonoomia puudumisest: tihti on need struktuurid "tööandja poolt spondeeritud" ja seega juhtkonna poolt kontrollitud, neil on minimaalselt võimu ning nad on määratud arutama üksnes väheolulisi küsimusi (Butler 2005; Dundon et al. 2005). Tegelikult pole see potentsiaalsetele esindajatele saladuseks ning selline olukord muudab üldse keerukaks võimekate ning motiveeritud töötajate esindajate leidmise. Kui nad siiski kirjeldatud tingimustes tööle hakkavad, võtavad nad delikaatsetes küsimustes peagi üle juhtkonna mõtteviisi ning selle tulemusena ei täida nad oma esialgset – töötajate esindamise – eesmärki (ibid. 2005). Sellisel juhul on leitud, et niisugused esindusstruktuurid on pigem ametiühingute loomise või tunnustamise alguseks ettevõttes (Terry 1999; Bonner, Gollan 2005).

Põhimõtteliselt võib muidugi ka ametiühinguväline esindatus olla sama efektiivne kui ametiühing ise. Selleks on esindajatel vaja juhtkonna täielikku toetust, s.t ei saa esineda mingit esindajate tagakiusamist ega mõjutamist, samuti on vajalik, et esindajaid tunnustaksid töötajad ise. Vaid siis saab toimuda sisukas diskussioon. On näidatud (Bryson 2004), et ametiühinguvälised esindajad on vähem efektiivsed, kui neid määratakse ametisse, mitte ei valita, seega on töötajate endi initsiatiiv ülioluline. Vanades ELi liikmesriikides on töönookogude liikmetel enamasti seaduslikud garantiid vallandamise vastu nende esinduskohustuste täitmise ajal ja neil on teatud eelised, kui hakatakse töötajaid vähendama (EIRO... 2004: 9). Esindajatel peaks olema võimalik ka kohaldada mingeidki sanktsioone juhul, kui tööandjaga ei jõuta kokkuleppele.

Üheks uuringute fookuseks on töötajate esindajate endi ja ametiühingute vaheline seos. See on eri riikides erinev, kuid üldiselt on seos pigem tugev kui nõrk. Näiteks valitakse töötajate esindajad ettevõtete juhatustesse Rootsisis ametiühingute poolt. Austrias on 85% kuni 90% kõigist töönookogude liikmetest ka ametiühingu liikmed ja töönookogusid peetakse ametiühingu baasstruktuuriks. Prantsusmaa, Luksemburgi, Hollandi ja Hispaania ametiühingutel on täpselt määratletud roll kandidaatide nimetamiseks töönookogude valimistel, kusjuures enamik esindajaid on seega ametiühingu liikmed. Saksamaal on 79% töönookogude liikmetest ka ametiühingu liikmed (EIRO...2004: 28-29).

On märgatud, et riikides, kus töötajate mõju kanaliks on peamiselt ametiühingud ja kollektiivsed läbirääkimised, kipuvad juhtkonna ja töötajate vahelised suhted ettevõtte restruktureerimise küsimustes olema vastandlikumad ja töötajate suutlikkus muudatusi mõjutada varieerub suuresti sektoriti ning ettevõteteti vastavalt ametiühingu tugevusele (Industrial Relations... 2002). Selle põhjuseks on peetud ametiühingute kalduvust pidada läbirääkimisi palga ja tööhõive üle ja mitte olemasolevate töösuhete raamistiku üle. Mizrahi (2002) on seisukohal, et tööandjate ja töötajate vahelised läbirääkimised, olgu siis ametiühingute või töönookogude tasandil, peaks toimuma pigem otsuste tegemisse kaasamise reeglite üle kui palkade või töötingimuste üle status quo piires (ibid.: 705).

Kokkuvõttes saab väita, et täpselt nii, nagu otsene kaasamine annab paremaid tulemusi koos kaudse kaasamisega, on töötajate esindus töönookogude vormis pigem lisandus, mitte aga asendus ametiühingutele. Uuringud näitavad, et isegi kui esindusstruktuuride töö varajastes faasides on tajutav konkurents kahe esindusvormi vahel, sest ametiühingud võivad karta, et nende liikmetega lihtsalt manipuleeritakse ja ettevõttes mängitakse osalusdemokraatiat, siis muutub see peagi efektiivseks koostööks, sest valijaskond on sama ja huvid on ühised.

2. TÖÖTAJATE ESINDUSE VORMID JA OTSUSTE TEGEMISSE KAASAMINE TEISTES ELI RIIKIDES

2.1. Töötajate esindatus ELi riikides

Kuigi Euroopa Liidu ja Euroopa tasandil mängib sotsiaalne dialoog ühte tähtsamat rolli riiklike sotsiaaldialoogi ja töösuhete süsteemide väljatöötamisel, on praegu ELi riigid oma süsteemide poolest kardinaalselt erinevad. Süsteemid, mis on kujunenud spetsiifilistes ajaloolistes, kultuurilistes ja poliitilistes oludes, on püsivad ja erinevad. Põh erinevused tulenevad juba ametiühinguliikmete arvukusest ning kollektiivsete läbirääkimiste toimumisest ja ulatusest. Kõik see mõjutab ka töötajate esindusvorme ja kaasamissüsteeme. Ametiühingud hõlmavad alates 9,7% töötajatest Prantsusmaal kuni peaaegu kogu töötajaskonnani Põhjamaades (vt tabel 2.1). See on põhjuseks, miks Põhjamaades mängivad ametiühingud suuremat rolli ja töötajate informeerimiseks ja konsulteerimiseks ei ole Rootsis ja Soomes loodud alternatiivseid institutsioone, nagu on tehtud mandri-Euroopas.

Samal ajal ei näita ametiühingute liikmete arvukus iseenesest seda, mil määral baseeruvad töösuhetel kollektiivlepingutel. Näiteks Prantsusmaal, kus ametiühingusse kuuluvate töötajate osakaal on väga madal, katavad kollektiivlepingud peaaegu kogu töötajaskonda. Samuti määrab töösuhete iseloomu läbirääkimiste tasand (ettevõtte, sektori või riiklik tasand) ja sõlmitud lepingute laiendusprotseduurid. Näiteks Saksamaal ja Austrias, kus sektoritasandil läbirääkimised on kõige olulisemad, on rollide jaotus selline, et töönõukogud on informeerimise ja konsulteerimise partneriteks ettevõtte tasandil ja ametiühingud peavad kollektiivlepingute üle läbirääkimisi sektori tasandil.

On ilmne, et töötajate informeerimise ja konsulteerimise süsteemid sõltuvad üldisemast riigi töösuhete korraldusest. Mõnes riigis on töötajate informeerimise ja konsulteerimise ainus roll omistatud ametiühingutele (nagu Rootsis), kuid enamikes riikides on lisaks ametiühingutele loodud töötajate esindamiseks ka teine kanal. See põhineb ideel, et informeerituse ja konsulteerimise õigus on antud igale töötajale individuaalselt, sõltumata ametiühingu olemasolust töökohal (Industrial Relations... 2004: 21). Ka ametiühinguga mitteliitunud töötajatel peab olema võimalus olla otsustesse kaasatud.

Ettevõtte tasandil on Euroopa riikides kolm peamist töötajate esinduse vormi (Pichot 2001: 10):

- **ametiühingu** kaudu esindatus,
- üldine esindatus nt **töönõukogudes**,
- osalemine **järevalveorganites (nõukogudes) või ettevõtte juhatuses**.

Erinevad esindusvormid võivad eksisteerida paralleelselt ja paljudel juhtudel see nii ongi. Kui ametiühingud ja töönõukogud eksisteerivad paralleelselt, nimetatakse seda **kaksikkanal** (dual) **süsteemiks** ja kui informeerimise ja konsulteerimise õigused on antud ametiühingutele, nimetatakse seda **üksikkanal** (single) **süsteemiks**. Lisaks ühe või kahe kanalilisusele võib töötajate esindaja (valitud töönõukogudest, ametiühingutest või eraldi) olla ettevõtte juhatuses või nõukogus (vt tabel 2.2). Üksikkanal süsteemi kasutatakse Soomes, Rootsis ja Iirimaa. Kaksikkanal süsteem on olemas Norras, Taanis, Itaalias (Pichot 2001: 11).

Kaksikkanal süsteemis mängivad ametiühingud peamist rolli kollektiivlepingute sõlmimisel ja töönõukogude tüüpi organid luuakse informeerimiseks ja konsulteerimiseks ettevõtte tasandil. Tavaliselt pole viimastel õigust kollektiivlepingute läbirääkimiste pidamiseks ja streikide väljakuulutamiseks (Industrial Relations... 2004: 23), mis loob kahe institutsiooni vahelise tööjaotuse. Samal ajal on mitmeid juhtumeid, kus töönõukogud osalevad kollektiivlepingute läbirääkimistel palkade ja tööaja küsimustes. Saksamaal näiteks võivad töönõukogud pidada läbirääkimisi tööaja ja palga küsimustes, Ungaris ja Austrias võivad töönõukogud astuda läbirääkimistesse, kui ametiühingud puuduvad või kui harutasandi leping seda lubab. Ametiühingud toetavad üldiselt töönõukogusid ja muid sarnaseid institutsioone. Ametiühingud keskenduvad tänapäeval enamikes riikides olemasoleva süsteemi parandamisele ja nad on tihti teinud ettepanekuid muudatusteks, mõnikord edukalt. Kuigi kaksikkanal süsteem eristab selgelt töönõukogud ja ametiühingud, kuuluvad nt Austrias ja Hollandis de facto umbes 60% kuni 90% töönõukogude liikmetest ka ametiühingutesse. Taolises olukorras toimivad töönõukogud ametiühingu ja töötajaskonna vahelise ühendusülina ja seega muutuvad töönõukogud ametiühingu jaoks ülimalt olulisteks (EIRO 2004: 31).

Tabel 2.1.

Ametiühingute liikmete osakaal ja kollektiivlepingute ulatus ELi riikides

	Ametiühingu liikmed	Kollektiivlepingute ulatus	Läbirääkimiste peamine tasand
Austria	35.4	91-100	Sektor
Sloveenia	41.0	91-100	Riiklik/sekto
Prantsusmaa	9.7	91-100	Ettevõte
Belgia	55.8	91-100	Riiklik
Rootsi	78.0	91-100	Sektor
Soome	71.2	81-90	Riiklik
Holland	22.1	81-90	Sektor
Hispaania	14.9	81-90	Sektor/ettevõte
Taani	73.8	81-90	Sektor
Luksemburg	33.5	71-80	Sektor/ettevõte
Portugal	24.3	71-80	Sektor
Saksamaa	23.2	61-70	Sektor
Kreeka	26.7	61-70	Riiklik/sekto
Küpros	70.0	61-70	Sektor
Itaalia	34.0	61-70	Sektor
Iirimaa	35.9	51-60	Riiklik
Malta	62.8	51-60	Ettevõte
Slovakkia	35.4	41-50	Sektor/ettevõte
Poola	14.7	41-50	Ettevõte
Suurbritannia	30.4	31-40	Ettevõte
Ungari	19.9	31-40	Ettevõte
Tšehhi	25.1	21-30	Ettevõte
Eesti	16.6	21-30	Ettevõte
Läti	20.0	11-20	Ettevõte
Leedu	16.0	11-20	Ettevõte

Allikas: Industrial Relations in Europe 2004: 19, 31, 39.

Mitmed uued ELi riigid on mõnevõrra erinevad ühe või kaksikkanal süsteemidest, kasutades töötajate esindamisel **segasüsteemi**. Näiteks Eesti on selles mõttes erinev riik, kuna kaks kanalit, mis on seadusega ette nähtud ja praktikas rakendatud (vt pkt 3 ja 4.4), omavad põhimõtteliselt samu funktsioone. Seega meenutab antud olukord pigem üksikkanal süsteemi. Kui analüüsida teiste uute ELi liikmesriikide kaasamissüsteeme, lisanduvad uued esinduse vormid: üksikkanal süsteem, kus ametiühinguvälised töötajad saavad valida täiendava esindaja ametiühingutele (nagu Eestis ja Lätis) ja üksikkanal süsteem, kus saab moodustada töönohukogud, kui ametiühingu esindaja puudub (Tšehhi, Leedu, Malta) (Tóth, Ghellab 2003: 24).

Tabel 2.2.

Töötajate esindusvormid ELi riikides

	Ühe/kaksikkanal/segasüsteem	Esindatus ettevõtte juhatuses/nõukogus
Rootsi	Ühe	Jah
Soome	Ühe	Jah
Poola	Ühe	Jah
Küpros	Ühe	Ei
Iirimaa	Ühe	Jah
Suurbritannia	Ühe (mõned vabatahtlikud ühiskomiteed)	Ei
Leedu	Sega	Ei
Malta	Sega	Jah
Tšehhi	Sega	Jah
Eesti	Sega	Ei
Läti	Sega	Ei
Itaalia	Kahe	Ei
Taani	Kahe	Jah
Saksamaa	Kahe	Jah
Holland	Kahe	Jah
Austria	Kahe	Jah
Sloveenia	Kahe	Jah
Ungari	Kahe	Jah
Slovakkia	Kahe	Jah
Hispaania	Kahe	Jah
Prantsusmaa	Kahe	Ei
Belgia	Kahe	Ei
Luksemburg	Kahe	Jah
Kreeka	Kahe	Jah
Portugal	Kahe	Jah

Allikad: Kaasamisvorm: vanad ELi liikmesriigid - EIRO 2004, uued ELi liikmesriigid - Tóth and Ghellab 2003; Esindatus juhatuses/nõukogus: vanad ELi liikmesriigid - Schulten, Zagelmeyer 1998, uued ELi liikmesriigid - Kluge, Stollt 2004.

Järgnevates peatükkides kirjeldatakse töönõukogude institutsioone ja ettevõtete juhtkonda kaasamist lähemalt. Enne seda toome ära mõned huvitavamad näited töötajate esinduste ajaloolisest arengust, et illustreerida kaasamissüsteemi sõltuvust riigi ajaloost.¹⁰

2.2. Näiteid eri riikide ajaloost ja seadusandluse kujunemisest

Informeerimise ja konsulteerimise normatiivid erinevad riigiti nii seadusandlusega määratud normatiivide ulatuse kui detailsuse poolest. Praktikad on paika pandud kas seaduslike aktide või tööturul osalejate kokkulepetega. Tavad sõltuvad eelkõige riigi ajaloolisest ja kultuurilisest taustast. Oluline roll on ka poliitilistel jõududel ning võimu jaotusel. Tänapäeval on ka EL sekkunud töötajate kaasamise temaatikasse ja ka see kujundab süsteeme liikmesriikides. Järgnevad töötajate kaasamise kujunemise näited Saksamaalt, Suurbritanniast ja Taanist on toodud illustreerimaks seda, kuidas eri süsteemid on arenenud ja millised on olnud arengute liikumapanevad jõud. Esimene riik on näide laialdasest seadusandlikust reguleeritusest, teine on näide kaasamise vabatahtlikust süsteemist (kui see üldse eksisteerib) ja kolmas on näide süsteemist, mis põhineb keskorganisationsioonide kollektiivlepingutel. Näited on pärit peamiselt Knudseni (1995) raamatust.

Saksamaa ettevõtetes on ELi riikidest kõige laialdasem informeerimise ja konsulteerimise süsteem. Süsteem baseerub sektori tasandil ametiühingute läbirääkimistel, ettevõtte tasandil tööõukogude kaudu konsulteerimisel ja samuti töötajate esindatusel ettevõtte juhatustes. Tööõukogude ajalugu ulatub Saksamaal 19. sajandi lõppu, kui taolise institutsiooni pakkusid välja liberaalsed tööandjad ning reformimeelsed kodanlikud poliitikud. Tol ajal olid sellele ägedalt vastu ametiühingud, kuna uus institutsioon võis ametiühingutelt nende töö ära võtta. Sellest hoolimata võeti seadus esimest korda vastu tööõukogude tüüpi organite vabatahtlikuks asutamiseks ja seejärel 1905. aasta suure streigi eel kohustuslikuks asutamiseks mäetööstustes. Esimese maailmasõja ajal laienes see kohustus kõigile ettevõtetele, kus oli üle 50 töötaja. 1922. aastal võeti vastu seadus, mis tagas töötajatele vähemusesinduse ettevõtte nõukogus (Knudsen 1995).

Hitleri võimuloleku ajal selline kaasamissüsteem lõhuti, kuid taaselustati pärast Teist maailmasõda, kui leiti, et suured kontsernid ei tohi enam kunagi Saksamaa majanduses domineerivaks saada. Sõlmiti kokkulepe ametiühingute ja Briti sõjaväelise valitsusega (1947), mille kohaselt oli ametiühingutel pariteetne esindatus raua- ja terasetootjate nõukogudes, samuti õigus nimetada töödirektor ettevõtte juhtkonda. Pärast Teist maailmasõda edendati tööõukogude arengut eeskätt ametiühingute poolt, kuigi varem olid nad tööõukogude loomisele vastu seisnud (Knudsen 1995; Pichot 2001).

Suurbritannia kultuuriline taust on Saksamaa omast täiesti erinev. Töötajate kaasamine on suures osas jäetud kahe poole vabatahtliku otsuse hooleks. Seadusandlik raamistik töötajate kaasamisele on vähene ja paljud töösuhted, kaasa arvatud kaasamisõigused, pannakse paika kollektiivlepingu läbirääkimiste käigus. Selle tulemusena otsustatakse töötajate kaasamise küsimus igas ettevõttes eraldi. Erandiks on tööohutuse ja -tervishoiu komiteed, mis on seadusega ette nähtud. Samal ajal pole ei töötajad ega ka tööandjad ilmutanud huvi kaasamise seadusliku reguleerimise vastu. Tööandjad kardavad piiranguid oma juhtimisprivileegidele ja töötajad seda, et muutuvad vastutavaks juhtimisotsuste eest ning seetõttu eelistavad jääda kollektiivsetel läbirääkimistel sõltumatuteks. Valitsus on astunud samme kaasamise reguleerimiseks, et tagada sotsiaalne sidusus ka kriitilistes olukordades (Knudsen 1995).

Valitsus üritas seda juba Esimese ja Teise maailmasõja ajal, kui toimusid suured streigid. Püüti luua töötajate ja tööandjate ühiskomisjone ettevõtetes, et sundida töötajaid rohkem huvituma ettevõtte tööviljakusest ja efektiivsusest. Kuid katsed luhtusid sotsiaalsete partnerite mõlema poole vastuseisu tõttu. 1970ndatel, kui Leiboristlik partei võimule tuli, tehti uuesti proovi. Sel ajal soosis Töötajate Keskkliit (Ametiühingute Kongress) kaasamise laiendamist seadusandlike meetmetega. Siiski ebaõnnestuti tööandjate ja samuti mõnede ametiühingute laialdase vastuseisu tõttu, kuid peamiselt seepärast, et võim läks üle Konservatiivsele parteile, kes oli ametiühingu liikumise vastu. Leiboristide võimuloleku ajal võeti siiski vastu mõned sätted, nagu näiteks tööohutuse ja -tervishoiu komisjonide moodustamine ning tööandjate kohustamine avaldada ametiühingutele informatsiooni. Võrreldes varasemaga on ametiühingud 1990ndatel olnud palju soodsamalt meelestatud ELi kaasamise reguleerimise initsiatiivide suhtes (Knudsen 1995).

¹⁰Kui on soov üksikasjalikumalt esindussüsteemide seadusliku taustaga tutvuda, soovitame lugeda resümeed: Pichot, E. (2001) „Employee representatives in Europe and their prerogatives” („Töötajate esindajad Euroopas ja nende eesõigused”). Aktuaalsete arengute kohta antakse iga-aastane ülevaade Euroopa Töö- ja Elutingimuste Parandamise Fondi (European Foundation for Improvement for Working and Living Conditions) väljaandes „Industrial Relations in Europe” („Töösuhted Euroopas”).

Taani süsteem ei põhine samuti seadusandlikul regulatsioonil, vaid kollektiivsetel läbirääkimistel. Ometi on see Suurbritannia süsteemist erinev, kuna töösuhete reeglid ja määrused töötatakse välja läbirääkimiste ja riikliku tasandi kesksete kokkulepete sõlmimise käigus sotsiaalpartnerite vahel (kahe- või kolmepoolselt). Kõige olulisemaks kanaliks töötajate huvide esindamisel on kohalikud ametiühingu esimehed (shop stewards). Nemad osalevad ka spetsiifilisemates esindusorganites: koostöökomisjonides, esindajatena ettevõtete nõukogudes ning tööohutuse komisjonides. Töötajate kaasamise süsteem põhineb ametiühinguliikumisel (Knudsen 1995).

Töönõukogude loomise küsimus tõsteti nagu mõnedes teisteski Euroopa riikides (nt Saksamaal) pärast Esimest maailmasõda ametiühingute ja sotsiaaldemokraatide poolt. Seadusandliku regulatsioonina lükati see tagasi ning ka kollektiivseid läbirääkimisi ei saanud selles küsimuses eriline edu. Töönõukogude seadusandluse loomine tõstatati teist korda üles pärast Teist maailmasõda, kuid ikkagi ei saanud see seaduse vormi, kuna tööandjad ja töötajad olid eelnevalt teinud kollektiivlepingu koostöökomisjonide loomise kohta (1947). Töötajate õigus valida ettevõtte nõukokku end esindama kaks liiget sätestati seadusandlusega (1973). Hiljem suurendati töötajate esindajate kohtade arvu ettevõtte nõukogus ühe kolmandikuni, kusjuures minimaalseks jäi kaks liiget. Samuti on seadusandlusega sätestatud tööohutuse ja -tervishoiu komiteed, millesse kuuluvad nii töötajate kui juhtkonna esindajad.

Taanis on kaasamise edendamisel olnud liikumapanevaks jõuks ametiühingute liikumine. Samuti on parlamendi enamuse koosnenud enamikul ajal parteidest, mis on töötajate kaasamise küsimusse suhtunud küllaltki soosivalt. Tööandjate liitudele on seetõttu avaldatud survet sõlmida vastavad kollektiivlepingud või lasta need küsimused reguleerida seadusandlikult (Knudsen 1995).

Eelpool toodust on ilmne, et poliitilised hoiakud, töösuhete kultuur, ametiühingute võim ja roll on mänginud olulist osa töötajate kaasamise süsteemide väljakujunemisel ja eri riikide praeguses olukorras.

2.3. Töönõukogud Euroopa riikides

Töönõukogud on Euroopas domineerivaks töötajate esinduse vormiks. Peaaegu kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides on lisaks ametiühingutele olemas töönõukogude tüüpi organisatsioonid (vt lisa 1). Erandiks vanade liikmesriikide seas on Soome, Rootsi, Suurbritannia ja Iirimaa. Rootsi süsteem on erakordne selles mõttes, et kollektiivlepingu või seaduse järgi seal töönõukogu institutsiooni pole, aga informeerimise ja konsulteerimise õigused on antud ametiühingutele, mis on olemas peaaegu kõigis ettevõtetes. Uutest liikmesriikidest on töönõukogud olemas Sloveenias, Slovakkias ja Ungaris, kusjuures Slovakkias võeti töönõukogud ametiühingute kõrval kasutusele alles 2003. aastal. Tšehhis, Leedus ja Maltas saab ametiühinguid asendada töönõukogude või töönõukogude tüüpi organitega vastavalt seadusele, kui ametiühing puudub. Poolas on töönõukogud olemas üksnes riiklikes asutustes.

Töönõukogude spetsiifilised üksikasjad erinevad riigiti, kuid üldiselt defineeritakse töönõukogusid järgmiselt: need on "alalised valitud töötajate esindajate organid (mõnikord ka ühiskomiteed koos tööandjate esindajatega), mis on moodustatud seaduse või kollektiivlepingu alusel ja mille üldine ülesanne on **edendada koostööd** ettevõttesiseselt ettevõtte ja selle töötajate huvides, luues ja säilitades häid ja stabiilseid töötingimusi, suurendades töötajate heaolu ja turvalisust ning nende arusaamist ettevõtte tegevusest, finantsolukorrast ja konkurentsivõimest" (EIRO 2004: 9).

Töönõukogude või töönõukogude tüüpi organite õigused ja kohustused hõlmavad üldiselt järgmist (EIRO 2004: 4):

- Jälgida tööseaduste, sotsiaalse turvalisuse, tööhõive, tööohutuse ja -tervishoiu määruste rakendamist, samuti töötingimuste sätestamist kokkulepete, tavade või praktikaga;
- Võtta kasutusele vajalikud meetmed (juriidilised või muud) juhtudel, mil tööandja poolt ülalmainitud regulatsioone ei austata;
- Olla regulaarselt informeeritud ettevõtte arengust, kaasa arvatud tööhõive probleemid ja arengud sektoris ja neid mõjutavad tegurid;
- Kaasotsustamise õigus, s.t osalemine ettevõtte juhtimises;
- Mõningatel juhtudel, kui töönõukogudel on eelarvelisi vahendeid ja ettevõtte nii soovib, laieneb nende tegevus töötajate ja nende perekondade heaolu tagamiseks meetmete rakendamisele.

Töönõukogud varieeruvad nii oma suuruse kui koosseisu poolest, samuti võivad varieeruda valimisprotseduurid ning informeerimise ja konsulteerimise õigused. Töötajate esindajate arv töönõukogudes tuleneb üldiselt ettevõtte suurusest ning on eri riikides oluliselt erinev. Näiteks Taanis kõigub see nelja (35 kuni 50 inimesega ettevõttes) kuni 12 liikme vahel (üle 500 töötaja). Hollandis on töönõukogude suurus kolm kuni 25 liiget. Kreekas on liikmete arv kolme ja seitsme vahel (EIRO 2004: 13). Liikmete määramise protseduur ja ametiühingute roll sellejuures erineb riigiti (vt lisa 1: töönõukogude tüüpi organite üldine kirjeldus ELi liikmesriikides). Tavaliselt soovitatakse töönõukogusid luua suuremates ettevõtetes ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtted on sellest vabastatud.

Olenemata töönõukogude olemasolust, nende suurusest või sellest, kuidas liikmeid valitakse, on vähestele neist tagatud kaasotsustamise õigused. Freeman ja Lazear (1994: 26) näitavad, et kaasotsustamine on ettevõttele kasulik siis, kui asjakohased kogemused ja teadmised on töötajatel ja juhtkonnal erinevad. Sellest tuleneb, et kaasotsustamine võib, aga ei pruugi tingimata olla ettevõttele kasulik. Tõepoolest – riigid on lähenenud sellele erinevalt: Suurbritannias ja Vahemeremaades kohtab harva kaasotsustamise praktikat, samas kui näiteid sügavalt juurdunud kaasotsustamise praktikast leiame Saksamaa ja Austria ettevõtetes. Valdkonnad, kus Saksamaa töönõukogudel on juhtkonnaga kaasotsustamise õigus, on (Schank et al. 2004):

- tööaja algus ja lõpp,
- tasustamise printsiibid,
- uute tasustamismeetodite sisseviimine,
- tasustamisskeemid, mis hõlmavad töötulemuse fikseerimist, preemiamäärasid ning muid tulemustasustamise viise,
- ületunnitöö ja vähendatud töötundide reguleerimine,
- selliste tehniliste seadmete juurutamine ja kasutamine, mis mõõdavad töösooritust,
- tööohutuse ja -tervishoiu meetmed.

Spetsiifilisi küsimusi, näiteks töötajate valikul tehtavaid teste, ei saa tööandja kasutusele võtta ilma töötajate esindajate eelneva nõusolekuta. Sama kehtib üldjoontes ka Austrias.

Töönõukogude tegevust on praktikas riigiti raske võrrelda, kuna reeglid on erinevad. Suurim hulk töönõukogusid on loodud Saksamaal (113 000), vanadest ELi liikmesriikidest kõige vähem on neid Kreekas (126). Kreekas, kus töönõukogud peaksid olema ettevõtetes, kus on vähemalt 50 töötajat, on need organid tegelikult loodud vaid 2% ettevõtetest. Taanis ja Hollandis on töönõukogud olemas üle 70%-l ettevõtetest, kus need olema peaksid (EIRO 2004: 22-27). Uutest ELi liikmesriikidest on Sloveenias suurim arv toimivaid töönõukogusid. Ungaris pole 51%-l erasektori ettevõtetest ei töönõukogusid ega ametiühinguid, 45%-l ettevõtetest on nii ametiühingud kui töönõukogud ja 4%-l on ainult töönõukogud (Tóth, Ghellab 2003: 45).

Ehkki alguses seisid ametiühingud töönõukogudele vastu, on tänapäeval mõlemal institutsioonil oma kindlaksmääratud rollid ja nad töötavad edukalt koos. Töönõukogude ja ametiühingute vahelised suhted on eri maades siiski erinevad. Mõnedes riikides toimivad ametiühingud sektoritasandi kollektiivsete läbirääkijatena ja töönõukogud esindavad töötajate huve ettevõtte tasandil. Näiteks Saksamaal on erinevus selles mõttes täiesti selge. Kuid ilmneb, et aktiivsemad ametiühingute liikmed on samuti aktiivsemad isikud töönõukogudes. Mõnedes riikides on töönõukogud sisuliselt ametiühingute baasüksus ettevõtte tasandil (näiteks Itaalias). Paljudes riikides on ametiühingutel kindlaksmääratud roll töönõukogudes liikmekandidaatide nimetamisel (näiteks Prantsusmaal, Luksemburgis, Hispaanias) (EIRO 2004).

Uutes ELi liikmesriikides on töönõukogude tüüpi organi moodustamine, kui see veel puudub, üsna tundlik küsimus. Enamikes uutes ELi riikides on ametiühingutesse kuuluvate töötajate osakaal madal, sektoritasandi läbirääkimisi ja töötajate esindajate puudumist asendavad mitmesugustes töösuhete küsimustes väga üksikasjalikud tööseadused. Enamikes uutes ELi liikmesriikides on ametiühingud ja tööandjate organisatsioonid astunud ühiselt vastu töönõukogude loomisele, ehkki seda eri põhjustel. Ametiühingud kardavad privileegide kaotamist ettevõtte esinduse tasandil, mis on paljudel juhtudel (kaasa arvatud Eestis) kollektiivlääbirääkimistel nende peamine tegutsemistasand. Seda tuleks süsteemi kaksikkanal mudeli poole suunates kindlasti arvestada. Kaaluda tuleb küsimusi, mis puudutavad õiguste ja vastutuse jagamist kahe kanali vahel. Kui vanades ELi liikmesriikides on funktsioonide jaotus kenasti paigas - sektori tasandi kollektiivlääbirääkimised on ametiühingute pärusmaa ja ettevõtte tasandil esindatus on töönõukogude ülesanne -, siis uutele ELi riikidele pole seda võimalik otseselt üle kanda. Nii Sloveenia kui Ungari juhtumil puhul nägid ametiühingud töönõukogudes võimalust suurendada oma rolli ettevõtetes, kus ametiühing puudus, ja kindlustada veelgi

oma rolli teistes ettevõtetes. Seega peaks ametiühingutel olema töönookogude suhtes pikaajaline strateegia: selleks on vaja, et ametiühingud töötaksid välja programmid nii sektori kui piirkondlikul tasandil ning arendaksid ametiühingu keskstruktuure (Tóth, Ghellab 2003: 48-49).

Seega: kuigi detailides erinevad töönookogud riigiti mitmes aspektis, on see süsteem enamikes ELi riikides siiski paigas. Riiklikes süsteemides tehakse mõningaid muudatusi, et saavutada vastavust ELi direktiiviga töötajate informeerimise ja konsulteerimise raamistikust (2002/14/EÜ, vt ptk 3.1). Suuremaid muudatusi on oodata Suurbritannias ja Iirimaa (EIRO 2004: 33) ja mõnedes uutes ELi riikides (kaasa arvatud Eestis), kus ametiühingute kaudu on esindatud üksnes vähesed töötajad ja alternatiivne kanal töötajate esinduseks praktiliselt puudub.

2.4. Töötajate esindajad Euroopa riikide ettevõtete juhatustes ja nõukogudes

Töötajate esindajate osalemise eesmärk ettevõtete juhatustes ja/või nõukogudes on anda töötajate panus ettevõtte üldisesse strateegiasse. Kui töönookogude eesmärk on peamiselt igapäevastes küsimustes informeerimine ja konsulteerimine, siis juhatuse tasandil kaasamine on vajalik eelkõige strateegiliste otsuste langetamiseks (Schulten, Zagelmeyer 1998).

Töötajate kaasamine nõukogudesse või juhatusse, kui esimene puudub, on Euroopa riikides üsna tavaline. Sõltuvalt ettevõtte juhtimissüsteemist on eri riikide ettevõtetel kas ainult üks kõrgeim juhtimisorgan või on lisaks sellele ka nõukogu, mis on aktsionäride esindus ja millel on õigus nimetada ja vallandada juhtkonda, kontrollida juhtkonna tegevust jne. Kui selline järelevalveorgan luuakse, siis tavaliselt on seal esindatud ka töötajad. Kui nõukogu puudub (nagu näiteks Luksemburgis või Rootsis), on töötajad esindatud juhatuses. Samal ajal on näiteid, kus töötajad on esindatud mõlemas – nii nõukogus kui ka juhatuses, nagu näiteks kivisöe, terase ja rauatööstuses Saksamaal. Kokkuvõtte juhatuse tasandil töötajate esindatusest igas ELi riigis on toodud lisa 2.

Ainult seitsmes ELi riigis 25-st pluss Norras pole seadust või kollektiivlepingul põhinevat süsteemi töötajate esinduseks ettevõtte juhtorgan. Nende seitsme riigi hulka kuuluvad kolm Balti riiki, Suurbritannia, Belgia, Küpros ja Itaalia. Lisaks on Portugalis küll seaduslik alus töötajate esinduseks avaliku sektori asutustes nõukogudes, kuid praktikas seda ei rakendata. Viies riigis kehtib juhatuse tasandil töötajate esindatus üksnes avalikule sektorile ja Poolas on töötajate esindatus nõutav riigi omanduses olevates või erastatud (st varem riigi omanduses olnud) ettevõtetes (vt lisa 2).

Tavaliselt on töötajatel juhatuses vähemusesindus. Töötajate esindajatel on reeglina õigus täielikult osaleda juhatuse koosolekutel ja hääletada otsuste langetamisel. Kuid mõningatel juhtudel (nt Prantsusmaal) osalevad töötajate esindajad juhatuse koosolekutel vaatlajatena, s.o ilma hääleõigusega otsuste langetamisel. Üldiselt märgitakse, et töötajate esindajad, kes osalevad juhatuse või nõukogu töös, peavad tegutsema nii, nagu nad oleksid oma otsustes tööandja poolel, s.t neil on samad õigused ja kohustused kui teistel juhatuse liikmetel (Schulten, Zagelmeyer 1998). See tähendab, et juhatuse tasandil esindaja peab töötama ettevõtte huvides ja lisama töötajate panuse ettevõtte parimaks toimimiseks. Samal ajal peab ta levitama teavet otsuste tausta kohta võimalikult paljudele teistele töötajatele. Põhiidee on ju selles, et ettevõtte edu on kasulik mõlemale: tööandjale ja töötajatele.

Ekki töötajad on enamikes Euroopa riikides esindatud ettevõtete juhatustes, on see toonud kaasa mitmeid arutelusid, eriti seoses üleeuroopaliste ettevõtete loomisega. Juhatuse tasemel töötajate esinduse oponentid väidavad, et see pärsib juhtkonna privileege otsustada ja ettevõtet juhtida. Samuti väidetakse, et töötajate esindaja kohalolek nõukogus võib tuua kaasa konservatiivsete ja korporatiivsete strateegiate eelistamise, mis kaitseks juhtkonda aktsionäride ja kapitalituru kontrolli eest ning viiks seega tehnoloogilisele seisakule. Lisaks tegeletakse sel juhul liigselt personali ja tööhõivega seotud küsimustega ning juhtkond on üleliia konsensusesele orienteeritud. Vastuargumendiks tuuakse, et juhatuse tasemel töötajate esindusega ettevõtetes on võimalik juba otsuste langetamise varajases staadiumis võtta arvesse võimalikke probleeme, mida muidu ei nähtaks. Töötajate esinduse pooldajad väidavad samuti, et konsensus otsimine ja koostöö toob kaasa tööviljakuse kasvu, usaldusel põhineva organisatsioonikultuuri ja töötajate seas valitseva suurema arusaamise ettevõtte vajadustest ja huvidest (Schulten, Zagelmeyer 1998).

Ometi näitab Levinson (2001: 268) uuringuga töötajate esindajate tegevusest 660 Rootsi ettevõtte juhatuses, et suure enamikus neist – 83%, ei osale töötajate esindajad kunagi otsuste langetamise algfaasis, s.t probleemide formuleerimises, juhatuse päevakorra kindlaksmääramises, lahenduste algatamises jne. Seda suunda tunnustab ka Knudsen (1995: 13) – töötajate kaasamine leiab harvem aset planeerimise kui rakendamise faasis. Esindajate tegevust enamike ettevõtete juhatustes nähakse pigem passiivse kui aktiivse, v.a üksikud teemad – personal, reorganiseerimine, tootmis- ja töökeskkond, st operatsioonilised ja heaolu küsimused. Enam kui pooled esindajatest tunnevad, et neil on kaduvväike võimalus juhatuse tööd mõjutada. Siinkohal on rõhutatud esindajate korraldiku väljaõppe tähtsust (Levinson 2001: 272; Knudsen 1995: 14).

Praktikas on enamikus riikides hulk ettevõtteid, mille juhtorganites pole töötajate esindajaid, ehkki töötajatel on selleks õigus. Kõige märkimisväärsem on Portugal, kus töötajate esindus puudub ettevõtete juhtorganites peaaegu täielikult. Schulten and Zagelmeyer (1998) toovad välja, et näiteks Taanis on 1400 ettevõtte töötajad 4500-st kasutanud oma õigust olla esindatud nõukogu tasandil.

3. TÖÖTAJATE INFORMEERIMISE JA KONSULTEERIMISE ÕIGUSTE SEADUSANDLUS JA REGULATSIOONID

3.1. Euroopa Liidu regulatsioonid

ELi tasandi sekkumine töötajate informeerimise ja konsulteerimise reguleerimisse ulatub juba 1970ndatesse aastatesse. Alates 1990ndatest on selles valdkonnas vastu võetud mitmed olulised direktiivid. 1994. a võeti vastu direktiiv Euroopa tööõukogude (European Works Councils) loomise kohta ehk informeerimise ja konsulteerimise raamistiku loomiseks ülehenduselistes ettevõtetes (94/45/EÜ) ja Euroopa äriühingutes (2001/86/EÜ). Seejärel vaadati üle ja võeti vastu kaks direktiivi, mis samuti reguleerivad töötajate informeerimise ja konsulteerimise õigusi kollektiivsete koondamiste ja ettevõtete ülemineku puhul (vastavalt: 98/59/EÜ ja 2001/23/EÜ). Diskussioon töötajate üldise informeerimise ja konsulteerimise raamistiku üle ettevõtetes sai alguse juba 1997. a, kuid kokkuleppele jõuti alles 2002. a (2002/14/EÜ) (vt ka kiil 3.1).

Kõige ulatuslikum mõju töötajate informeerimise ja konsulteerimise õiguste vallas ettevõtte tasandil on Eesti jaoks direktiivil 2002/14/EÜ, mis tuli üle võtta ELi liikmesriikides hiljemalt¹¹ 23.märtsil 2005. Direktiiv sätestab, et kõigil ELi riikidel peab olema üldine ja püsiv süsteem töötajate mitmetes küsimustes informeerimise ja konsulteerimise jaoks (Industrial Relations... 2004: 109). See üldine kord eeldab töötajate kaudset osalust, tähendades, et informeerimise ja konsulteerimise eesmärgil peab ettevõtetes olema valitud töötajate esindus. Direktiiv kehtib vastavalt liikmesriigi valikule ettevõtete kohta, kus on vähemalt 50 töötajat või üksuste kohta, kus on vähemalt 20 töötajat. Vastavalt artiklile 4 peab informeerimine ja konsulteerimine hõlmama:

- informeerimist hiljutiste ja tõenäoliste arengute kohta ettevõtte tegevuses ja majandusolukorras;
- informeerimist ja ärakuulamist tööhõive tõenäolise arengu kohta ettevõttes või üksustes ja kavandatud ennetusmeetmete kohta eelkõige juhtudel, kui tööhõive on ohus;
- informeerimist ja ärakuulamist selliste otsuste asjus, võivad põhjustada olulisi muutusi töökorralduses või lepingusuhetes.

Töötajaid tuleb informeerida sisuliselt, ajaliselt ja vormiliselt selliselt, et töötajate esindajad saaksid küsimust adekvaatselt analüüsida ning konsulteerimiseks ette valmistada. Konsulteerimist tuleb läbi viia nii, et selle ajastatus, meetod ja sisu on kohased. See peab aset leidma juhtkonna ja esinduse vastaval tasandil, sõltudes teemast. Konsulteerimine peab andma töötajate esindajatele võimaluse tööandjaga kohtumiseks ja vastuse saamiseks, samuti juhtkonna poolt formuleeritud arvamuse argumentatsiooniks.

Direktiiv sätestab ka kohustused hoida saladuses konfidentsiaalset informatsiooni, esindajate tagatised, administratiivsed ja juriidilised protseduurid ning vastavad sanktsioonid nende kohustuste rikkumisel.

Euroopa töönõukogu

Ametlik pealkiri: NÕUKOGU DIREKTIIV 94/45/EÜ 22. septembrist 1994 Euroopa töönõukogude loomiseks või töötajate informeerimise ja konsulteerimise protseduuri sätestamiseks üleühenduselistes ettevõtetes ja üleühenduseliste gruppide ettevõtetes.

Eesmärk: anda töötajatele võimalus saada informatsiooni ja olla konsulteeritud piiriüleasel tasandil, kus üha suuremal määral võetakse vastu piiriüleseid ettevõtteid mõjutavaid võtmeid.

Staatuse Eestis: direktiiv võeti üle eraldi seadusena 2004. aastal: töötajate kaasamise seadus üleühenduselistes ettevõtetes, üleühenduseliste gruppide ettevõtetes või Euroopa äriühingutes (RTI 2005, 6, 21).

Informeerimise ja konsulteerimise üldraamistik

Ametlik pealkiri: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2002/14/EÜ 11. märtsist 2002, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja ärakuulamise üldraamistik Euroopa Ühenduses.

Eesmärk: luua üldised ja alalised protseduurid töötajate informeerimiseks ja ärakuulamiseks töötajate esindajate kaudu ettevõtetes, kus on üle 50 töötaja, või üksustes, kus on vähemalt 20 töötajat.

Staatuse Eestis: direktiiv pole üle võetud, kuid tööandjatel on vastavalt ametiühingute seadusele (RTI 2000, 57, 372, viimati muudetud RTI 2002, 63, 387) üldised ja alalised informeerimise ja konsulteerimise kohustused, kui töökohas on ametiühing.

Informeerimine ja konsulteerimine ettevõtete ülemineku puhul

Ametlik pealkiri: NÕUKOGU DIREKTIIV 2001/23/EÜ 12. märtsist 2001 liikmesriikide õigusaktide ühtlustamisest seoses töötajate õiguste kaitsmisega ettevõtete ja äriüksuste või nende osade ülemineku puhul.

Eesmärk: anda töötajatele adekvaatne informatsioon ja võimalus väljendada oma seisukohta ettevõtte ülemineku puhul.

Staatuse Eestis: üle võetud Eesti Vabariigi töölepinguseadusega (§63).

Informeerimine ja konsulteerimine kollektiivsete koondamiste puhul

Ametlik pealkiri: NÕUKOGU DIREKTIIV 98/59/EÜ 20. juulist 1998 liikmesriikide õigusaktide ühtlustamisest seoses kollektiivsete koondamisega.

Eesmärk: anda töötajatele vajalik informatsioon ja võimalus väljendada oma seisukohta seoses kollektiivsete koondamisega.

Staatuse Eestis: üle võetud Eesti Vabariigi töölepinguseadusega (§892).

Informeerimine ja konsulteerimine Euroopa äriühingutes

Ametlik pealkiri: NÕUKOGU DIREKTIIV 2001/86/EÜ 8. oktoobrist 2001, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes.

Eesmärk: luua informeerimise ja konsulteerimise süsteem ettevõtetes, mis tegutsevad määruses (EÜ) nr 2157/2001 nimetatud Euroopa aktsiaseltsidena (Societas Europaea).

Staatuse Eestis: võeti üle eraldi seadusega 2004. aastal: seadus töötajate kaasamise kohta üleühenduselistes ettevõtetes, üleühenduseliste gruppide ettevõtetes või Euroopa äriühingutes (RTI 2005, 6, 21).

Informeerimine ja konsulteerimine Euroopa ühistutes

Ametlik pealkiri: NÕUKOGU DIREKTIIV 2003/72/EÜ 22. juulist 2003, millega täiendatakse Euroopa ühistu põhikirja töötajate kaasamise osas.

Eesmärk: luua informeerimise ja konsulteerimise süsteem määruses (EÜ) nr 1435/2003 nimetatud Euroopa ühistutes. Ühistud, mis tegutsevad rohkem kui ühes liikmesriigis, võivad üheainsa juriidilise isikuna tegutseda kogu Euroopa Liidu piires ja direktiiv sätestab informeerimise ja konsulteerimise nõuded taolistele ühistutele.

Staatuse Eestis: üle võtmise aeg on määratud augustiks 2006.

¹¹Riigid võivad valida süsteemi sisseviimise väiksematesse ettevõtetesse 2008. aastaks.

Carley (2005: 90) soovib, et direktiivi rakendamisel tuleks kombineerida paindlikkust ja miinimumstandardeid järgnevalt:

- sätestada tööandjatele üldine kohustus rakendada direktiivis nõutud informeerimise ja konsulteerimise protseduurid ettevõtetes, kus töötajad seda soovivad;
- lubada tööandjatel ja töötajatel määrata kindlaks informeerimise ja konsulteerimise praktiline korraldus läbirääkimiste tulemusena;
- kokkuleppe puudumisel informeerimise ja konsulteerimise korralduse osas tagada töötajatele mingi kaasamissüsteemi loomise sunnimehhanism (s.t viis, millega töötajad saavad sundida tööandjat neid informeerima ja nendega konsulteerima);
- näha ette kohustuslik kaasamiskorraldus, mida kohaldada tööandjatele, kes ei soovi kasutusele võtta vajalikku informeerimise ja konsulteerimise korraldust töötajatega kokkuleppel.

Enamikul ELi riikidest on olemas mingi informeerimise ja konsulteerimise kord. Erandid on Iirimaa, Suurbritannia ja mõned uued ELi liikmesriigid, mis peavad oma töösuhete süsteeme märkimisväärselt muutma, kuna seal puudub nii alaline töötajate konsulteerimise ja informeerimise mehhanism kui ka seaduslik üldine õigus stabiilseks töötajate esinduseks töökohal (Industrial Relations... 2004: 109). See ei tähenda, et Suurbritannias poleks üldse olnud informeerimise ja konsulteerimise juriidilisi nõudeid. Eeskirjad on paigas töötajate kaasamiseks teatud teemavaldkondades, näiteks kollektiivsed koondamised, ettevõtete üleminek, tööohutus ja -tervishoid. Kuid riigi ees seisev ülesanne peitub just üldise töötajate esindussüsteemi loomises, samal ajal kui hiljutine trend on pigem olnud otsese kaasamissüsteemi suunas (Beaumont, Hunter 2003). Samuti oodatakse, et töötajate üldise informeerimise ja konsulteerimise direktiiv edendab järk-järgult ka suhtumise muutust tööandjate ja töötajate esindajate hulgas, et suureneks osalusdemokraatia ja töösuhted muutuksid konstruktiivsemaks (Industrial Relations... 2004: 109).

Kuna direktiivi ülevõtmise tähtaeg möödus alles hiljuti, puudub seni analüüs selle rakenduse efektiivsuse kohta. Euroopa Komisjon on planeerinud seda teha 2007. aastal.

Teine väga oluline regulatsioon EL-s on direktiiv 94/45/EÜ tööõukogude loomisest riiklikul tasandil üleühenduslistes ettevõtetes. Direktiivi eesmärk on anda töötajatele võimalus olla informeeritud ja ära kuulatud piiriülel tasandil, kus piiriülased ettevõtted langetavad võtmeid. Informeerimise ja konsulteerimise kord võib olla Euroopa tööõukogude (ETN) vormis. Sellesse organisse kuuluvad töötajate esindajad, kes on pärit nendest riikidest, kus vastav ettevõtte tegutseb. Direktiivi kohaldatakse ettevõtetele või ettevõtete gruppidele, kus on vähemalt 1000 töötajat ja vähemalt 150 töötajat kahes liikmesriigis. Kaasamise korra rakendamise vastutus lasub ettevõtte keskjuhatusel või kui see on võimatu, siis juhatusel selles liikmesriigis, kus on suurim arv töötajaid. Samuti on kõnealune juhatus vastutav ETN koosolekute ja töö finantseerimise eest.

Keskjuhatus ja ETN korraldavad igal aastal koosolekuid, kus arutatakse järgmisi teemasid: majanduslik ja finantsolukord, ettevõtte, tootmise ja läbimüügi tõenäoline areng, tööhõive olukord ja areng, investeringud, olulised organisatsiooni puudutavad muudatused, uute töömeetodite või tootmisprotsesside juurutamine, tootmise ümberpaiknemine, ettevõtete liitumised, jagunemised või sulgemised, oluliste äriüksuste loomine ja kollektiivsed koondamised. Kui toimumas on olulised muudatused, on ETN-l õigus olla sellest informeeritud ning kohtuda ja konsulteerida nende palvel keskjuhatusega.

Kuna direktiiv võeti vastu mõnda aega tagasi, on arvukalt analüüse selle kohta, kuidas ETN töötab. Arvatakse, et direktiiv hõlmab kokku 1865 ettevõtet 17 miljoni töötajaga, neist 639 ettevõtet koos 11 miljoni töötajaga oli 2004. aastaks ETN-d loonud. Rohkem kui pooled lepingutest olid sõlmitud aastaks 1996, hiljem on sõlmitud umbes 40 lepingut aastas. 547-l direktiiviga hõlmatud ettevõttel või grupil oli 2002. a tütarettevõtte mõnes uues liikmesriigis. Neist 323-l oli ETN (Industrial Relations... 2004: 144). Eestis peetakse direktiivi alla kuuluvaks umbes 20-25 ettevõtet (Seletuskiri...2004).

Nende oluliste direktiivide taustal on ka teistes direktiivides sätteid informeerimise ja konsulteerimise õiguste kohta. Nende hulka kuulub näiteks direktiiv, mis sätestab põhieeglid töötajate kaasamisele Euroopa äriühingutes ja ühistutes. Need on spetsiifilise juriidilise vormiga ettevõtted. Samuti sätestatakse konkreetsed eeskirjad informeerimiseks ja konsulteerimiseks teatud valdkondades. Kollektiivsete koondamiste puhul on töötajate informeerimise ja konsulteerimise reguleerimiseks direktiiv 98/59/EÜ ja ettevõtte ülemineku puhul direktiiv 2001/23/EÜ.

Kollektiivsete koondamiste puhul on tööandja kohustatud alustama töötajate esindajatega konsulteerimist piisavalt vara, et jõuda kokkuleppele. Konsulteerimine peab hõlmama meetmeid koondamise vältimiseks või selle tagajärgede leevendamiseks (sh näiteks töötajate uutele ametikohtadele suunamine või ümberõpe). On olemas klauslid, mis kohustavad tööandjaid andma töötajate esindajale õigeaegselt ja tingimata kirjalikult kogu vajaliku informatsiooni, mis puudutab koondamiste põhjuseid, koondatavate töötajate kategooriaid, koondamiste perioodi, koondatavate töötajate valikukriteeriume ja koondamistasude arvutamise aluseid. Tööandja peab selle informatsiooni andma piisava ajavaruga, et töötajate esindaja saaks formuleerida oma arvamus ning esitada võimalikud alternatiivid. Ettevõtte ülemineku puhul peab töötajate esindajat või asjassepuutuvaid töötajaid (juhul, kui esindaja puudub ning see pole töötajate süü) informeerima õigeaegselt ülemineku kuupäevast, põhjustest, tagajärgedest ning meetmetest, mida kavandatakse töötajatega seoses. Informeerimise ja konsulteerimise puudumine põhjusel, et ka tööandjal endal pole sellist informatsiooni (nt otsus langetatakse ülevõtmise käigus), ei ole vabanduseks.

Direktiivid, mis puudutavad ETN informeerimist ja konsulteerimist Euroopa ettevõtetes, on juba Eesti seadustesse üle võetud. Direktiivid informeerimise ja konsulteerimise kohta kollektiivsete koondamiste ja ettevõtte ülemineku puhul on põhimõtteliselt üle võetud teatud väikeste lahknevustega. Kuid direktiivi, mis sätestab üldise informeerimise ja konsulteerimise raamistikku (2002/14/EÜ), ei ole Eesti seadusandlusesse üle võetud ja puudub ka selge poliitiline seisukoht, kuidas ja millal see toimub.

3.2. Eesti seadusandlus

3.2.1. Töötajate esindajad

Eesti seadusandlus sätestab eri õigused ja kohustused töötajatele ja tööandjatele informeerimise ja konsulteerimise osas vastavalt sellele, kas ja millise töötajate esindusvormiga on tegu. Eesti seaduste järgi saab töötajate esindajaid valida (töötajate usaldusisiku seadus §3, vt ka kiil 3.2 seadusandluse kohta):

1. ametiühingu liikmete poolt,
2. töötajate ametiühingusse mittekuuluvate töötajate üldkoosolekul.

Vastavalt ametiühingute seadusele on ametiühingutel õigus esindada töötajaid kollektiivsetes küsimustes ka ilma eraldi usaldusisiku valimiseta, kuid samuti on ette nähtud ametiühingu usaldusisiku valimise võimalus. Lisaks on esindajad tööohutuse ja –tervishoiu küsimustes, mis põhineb töötervishoiu ja tööohutuse seadusel.

Seega saab Eestis olla üldistes küsimustes kaht tüüpi ametlikke töötajate esindajaid ja need võivad eksisteerida paralleelselt. Samuti võib ühes ettevõttes olla rohkem kui üks töötajate esindaja, kes on valitud üldkoosoleku või ametiühingu poolt. Kui esindajaid on rohkem, peab esindajate arvus tööandjaga kokku leppima. Nad võivad moodustada ühiskomitee, et oma tööd koordineerida. Ametiühing ja töötajate üldkoosolek võivad ühisotsusega valida esindajate seast peaesindaja.

Töötajate üldkoosoleku läbiviimine pole reguleeritud, st et ei koosoleku kokkukutsumist, kohta, aega ega hääletamisreegleid pole seadusega sätestatud. Eeskirja kohaselt paneb valimisreeglid paika üldkoosolek. See võib tuua kaasa olukordi, kus esindaja ei esindagi tegelikult töötajaid, vaid on nimetatud tööandja poolt ning üldkoosolek on puhas formaalsus. Reeglid töötajate ametiühingu moodustamiseks on palju täpsemalt reguleeritud. Ametiühingul peab olema asutamiskoosolek (asutajate isikukoodid märgitakse ühingu memorandumisse). Ametiühingul peab olema põhikiri ja seaduses on sätestatud, millist informatsiooni see peab sisaldama. Ametiühingu juhatuse ja üldkoosoleku roll ja õigused (kaasa arvatud minimaalsed hääletusnõuded) on seadusega sätestatud.

Kümne ja enama töötajaga ettevõtetes peavad töötajad valida töötajate üldkoosolekul töökeskkonna voliniku. Kui ettevõttel on mitu struktuuriüksust või vahetust, peab igal üksusel või vahetusel, mis koosneb kümnest või enamast töötajast, olema oma töökeskkonna volinik. Kui ettevõtte on suurem (üle 50 töötaja), tuleb moodustada tööohutuse ja -tervishoiu nõukogu. See koosneb võrdsel arvul töötajate ja tööandjate esindajatest. Tööandja peab organiseerima töökeskkonna voliniku valimise töötajate üldkoosolekul. Valimistel peavad osalema vähemalt pooled töötajad. Töökeskkonna volinike nimed teatatakse ka Tööinspeksioonile.

Kõigil ülalmainitud töötajate esindajatel on õigus teha oma tööd kindlaks määratud aja jooksul töötaja kestel ja neil on eraldi garantiid koondamiste vastu.

Alates 2005. aasta algusest on olemas ka klauslid Euroopa töönoukogude või mõne muu informeerimise ja konsulteerimise korralduse osas üleühenduselistes ettevõtetes, ettevõtete gruppides või Euroopa äriühingutes. Ettevõtetes, mis ei kuulu nendesse kategooriatesse, pole ette näha töönoukogu tüüpi esindust, välja arvatud töökeskkonna nõukogu. Puuduvad klauslid töötajate esindajate kaasamiseks ettevõtte juhtkonda või nõukogusse.

3.2.2. Informeerimise ja konsulteerimise õigused

Töötajate esindajate konkreetsed informeerimise ja konsulteerimise õigused erinevad vastavalt esinduse tüübile. On olemas ka mõningad klauslid töötajate informeerimiseks ja konsulteerimiseks esindajate puudumisel (vt kiil 3.2, kus on ära toodud lühike asjakohaste seadusandlike aktide kirjeldus).

Kiil 3.2.

Seadusandlikud aktid, mis puudutavad töötajate informeerimise ja konsulteerimise õigusi

Peamised seadused, mis määravad Eestis töötajate informeerimist ja konsulteerimist

- Töölepingu seadus (RT 1992, 16/16, 241, viimane red. RTI2004, 86, 584) – põhilõigud, mis puudutavad töötajate informeerimist ja konsulteerimist, on paragrahv §6³ informeerimise ja konsulteerimise kohta ettevõtete ülemineku korral, §42 informeerimise ja konsulteerimise kohta sisekorraeskirjade muutmisel, §89² informeerimise ja konsulteerimise kohta kollektiivsete koondamiste korral.
- Töötervishoiu ja tööohutuse seadus (RTI 1999, 60, 616, viimane red. RTI 2004, 89, 612) – töökeskkonnavolinike ja töökeskkonnanoukogu määramine ja nende eesõigused.
- Seadus töötajate kaasamise kohta üleühenduselistes ettevõtetes, üleühenduseliste gruppide ettevõtetes või Euroopa äriühingutes (RTI 2005, 6, 21) – määratleb informeerimise ja konsulteerimise õigused teatud suurusest suuremate ettevõtete puhul, mis tegutsevad samal ajal mitmetes liikmesriikides, samuti määratleb informeerimise ja konsulteerimise süsteemi ettevõtetes, mis tegutsevad Euroopa Äriühingu Statuudi all.

Samuti on kaudsete kaasamissüsteemide korraldamisel olulised järgmised seadused:

- Ametiühingute seadus (RTI 2000, 57, 372, viimane red. RTI 2002, 63, 387) – sätestab ametiühingute loomise ja tegevuse ning samuti ametiühingu esindajate informeerimise ja konsulteerimise õigused;
- Töötajate usaldusisiku seadus (RTI 1993, 40, 595, viimane red. RTI 2002, 111, 663) – sätestab ametiühingu esindajate ja ametiühinguväliste töötajate esindajate valimise ja samuti nende informeerimise ja konsulteerimise õigused;
- Kollektiivlepingu seadus (RTI 1993, 20, 353, viimane red. RTI 2002, 61, 375) – määratleb ja sätestab kollektiivlepingute sõlmimise, selle sisu ja pikendamise protseduurid.

Esindajal, kes on nimetatud ametiühingu või organiseerumata töötajate üldkoosoleku poolt, on õigus (töötajate usaldusisiku seadus §6):

- saada tööandjalt infot oma ülesannete elluviimiseks;
- ajutiselt peatada kollektiivne koondamine (kuni 30 päeva) vastavalt töölepingu seadusele;
- uurida töötingimusi ja töökorraldust kõigis töökohtades;
- saada informatsiooni töösuhetes tekkivate vaidlusküsimuste kohta;
- levitada vabalt informatsiooni, mis puudutab tööd ja ametiühingu tegevust;
- teavitada ettevõtte omanikku, valitsusasutusi, töötajate ametiühinguid ja liite tööseaduste, kollektiivlepingute, töölepingute või teiste töössepuutuvate lepingute tööandjapoolsest rikkumistest.

Ametiühingu esindajal on lisaks õigus õigeaegsele informatsioonile järgmistes küsimustes (ametiühingute seadus §22):

- ettevõtte finantsnäitajad rahandusaasta lõikes, tööjõule tehtud kulutused, olulised investeeringud;
- muudatused töö organiseerimises, tehnoloogias, majandustegevuse põhisuundades, tähtajalised ja osalise koormusega sõlmitavad töölepingud;
- ettevõtte liitumine, jagunemine, ümberkujundamine või likvideerimine, ettevõtte või selle organisatsiooniliselt sõltumatu osa üleminek, muudatused administratsiooni struktuuris või vormis, ülemineku põhjused ja tagajärjed töötajatele ja kavandatavad meetmed;
- muud küsimused, mis puudutavad töötajaid ja tööd.

Erisätteid ametiühingu esindajatega konsulteerimiseks puudutavad järgmisi küsimusi (ametiühingute seadus §22):

- töölepingute lõpetamine majanduslikel põhjustel, kaasa arvatud kollektiivsete koondamiste põhjused; töötajad, keda koondatakse ning muud olulised küsimused, mis on seotud kollektiivsete koondamistega ja leevendavad koondamiste tagajärgi kooskõlas tööseaduse sätetega;
- tööaja ja -režiimi, palgatingimuste, tasustamis põhimõtete, puhkusegraafiku, korraeeskirjade, muude oluliste töötingimuste muutmine;
- töötajate täiend- ja ümberõpe, kvalifikatsioonid, töötervishoid ja tööohutus;
- muud küsimused, milles on kokku lepitud.

Konsulteerimise puhul on ametiühingutel 10 päeva aega, et esitada oma arvamus tööandjatele, kui ei ole kokku lepitud pikemas ajas. Selle aja jooksul ei tohi tööandja otsust langetada. Informeerimise ja konsulteerimise täpsetes reeglites lepitakse kokku poolte vahel. Informeerimise ja konsulteerimise kohustuse rikkumise puhul on tööandja kohustatud maksma trahvi, mis 2005. aastal on kuni 6000 kr. Sama trahv on ette nähtud ametiühingule kaubanduslike, tootmis- ja ametisaladuste avaldamise eest.

Mõlemad esindajad (nii ametiühingu kui ka ametiühinguvälised esindajad) võivad tööandjaga läbirääkimisi pidada ja sõlmida kollektiivlepingu. Kollektiivlepingus saab fikseerida lisanduvad informeerimise ja konsulteerimise sätteid. Mõlemal esindajal on õigus lahkarvamuse korral ja pärast lepitusprotseduuride läbimist streiki alustada. Otsuse streigi alustamiseks peab langetama töötajate üldkoosolek või töötajate ametiühing. Töötajate üldkoosoleku (kokkukutsumise viisi, aja ja hääletusnõuete) kohta sätteid puuduvad.

Seega on ametiühingute puhul informeerimise ja konsulteerimise õigused ja kohustused spetsiifilisemad ning nendest üleastumise korral on ette nähtud konkreetsed trahvid. Kui töötajatel on esindaja ilma ametiühinguta, on eeskirjad üldisemad ning trahve ja sanktsioone pole ette nähtud.

Lisaks eelpool mainitud informeerimise ja konsulteerimise eeskirjadele on olemas veel spetsiaalsed seadused (töölepinguseaduses vastavalt §6³ ja §89²):

- ettevõtte või selle osa ülemineku, liitumise või jagunemise puhul,
- kollektiivsete koondamiste puhul.

Ettevõtte ülemineku korral peavad nii eelmine kui tulevane tööandja esitama töötajate esindajale või selle puudumisel töötajatele kogu vajaliku informatsiooni, mis puudutab üleminekut. See peab sisaldama vähemalt kuupäeva, põhjuseid, juriidilisi ja sotsiaalseid tagajärgi töötajatele ning kavandatavaid meetmeid. Kui on ette näha töötajaid puudutavaid muudatusi, konsulteerib tööandja kõigepealt töötajate esindajaga. Kui töötajate esindaja puudub, pole tööandja kohustatud konsulteerima. Töötajatel on konsulteerimise käigus õigus kohtuda tööandja esindaja ning juhatuse liikmetega. Nad võivad ülemineku teate saamisest 15 päeva jooksul esitada oma kirjalikud ettepanekud. Tööandja peab oma otsust põhjendama, kui ta keeldub töötajate ettepanekutest. Ehkki üldiselt on seadus vastavuses direktiiviga 2001/23/EÜ, on mõned aspektid jäänud mainimata. Näiteks puudub säte, et informeerimise ja konsulteerimise puudumine ettevõtte tasandil, isegi kui üleminek on otsustatud ettevõtte grupitasandil, ei ole põhjuseks töötajate kaasamisest keeldumisele.

Kollektiivsete koondamiste puhul on seadus kooskõlas direktiiviga 98/59/EÜ. Seadus sätestab, et tööandja peab andma õigel ajal kirjaliku informatsiooni töötajate esindajatele või nende puudumisel asjassepuutuvatele töötajatele. Info peab sisaldama vähemalt koondamiste põhjuseid, koondatavate töötajate arvu, nende nimesid

ja valikukriteeriume, koondamiste aja ning koondamistasude arvutamise ja maksmise põhimõtted. Nendes küsimustes tuleb konsulteerida töötajate esindajatega ja neil on vähemalt 15 päeva aega oma arvamuse esitamiseks. Tööandja peab töötajate ettepanekutest keeldumist põhjendama. Samuti saavad töötajate esindajad teha ettepanekuid Tööinspeksioonile, kes peab samuti nõustuma kollektiivse koondamisega. Lisaks on töötajate esindajal õigus kollektiivset koondamist maksimaalselt 30 päeva võrra edasi lükata, kui koondamisega kaasnevad probleemid pole lahendust leidnud.

Kohustuste rikkumise puhul on Tööinspeksioonil õigus teha ettevõttele ettekirjutus ning kui tööandja ka seejärel oma kohustusi ei täida, saab talle määrata trahvi.

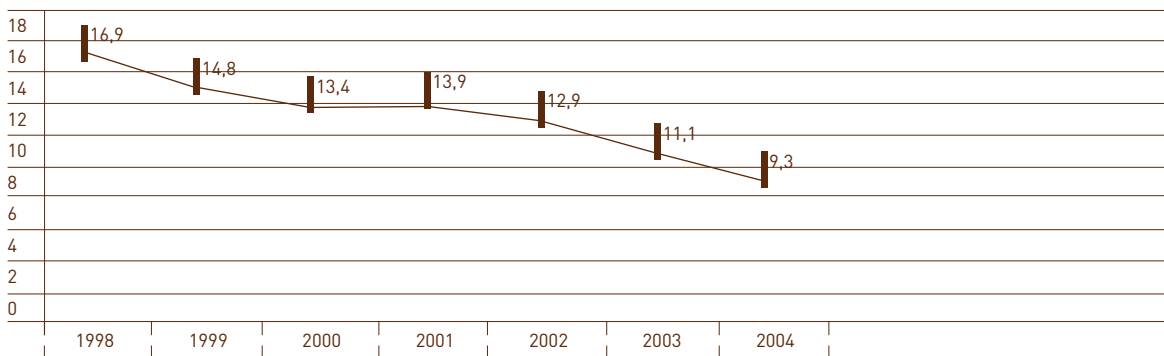
Kõigil töötajatel on õigus näha töösisekorraeeskirjade projekti ja teha selles osas ettepanekuid. Tööandja peab selle töötajatele konsulteerimiseks saatma vähemalt nädal enne tööinspektorile saatmist. Kuid siiski on tööandjal vabadus töötajate ettepanekuid arvestada või mitte ilma edasiste selgitusteta (töölepinguseadus §42).

Kokkuvõttes on Eestis kollektiivsete läbirääkimiste pidamiseks kaks kanalit: üks ametiühingutega liitunud töötajatele, teine ametiühinguväliste töötajatele, kes on endale esindaja valinud. Mis puutub kollektiivsete läbirääkimiste õigusesse, siis on mõlemal kanalil võrdne positsioon. Kuid kaasamise ulatus on siiski erinev, nagu ka eelpool toodust näha. Töötajatel on suuremad juriidilised tagatised oma arvamuse välja ütlemiseks, kui neil on olemas esindaja ja eriti ametiühingu esindaja. Kuna ametiühingud omavad selgeid nõudeid oma organisatsiooni ja selle juhtimise osas (põhikiri, raamatupidamine jm), on suurem tõenäosus, et tööandjapoolne informeerimine ja konsulteerimine töötajateni jõuab. Siiski ei saa seda järeldust teha ilma edasiste empiiriliste uuringuteta eri esindusvormide kohta praktikas.

4. TÖÖTAJATE KAASAMINE EESTIS: EMPIIRILISED TULEMUSED

4.1. Töötajate esindatus ja kaasamine Eestis seni tehtud uuringute põhjal

Nagu eelnevatest peatükkidest selgub, võib Eestis olla erinevaid töötajate esindajaid: ametiühingute esindaja, ametiühingusse mittekuuluvate töötajate esindaja ja töötervishoiu ning -ohutuse valdkonna esindaja. Ametiühingute liikmelisus on Eestis suhteliselt väike, võrreldes teiste Euroopa vanade ja uute liikmesriikidega ning kollektiivlepingute tähtsus töösuhete reguleerimisel minimaalne (vt pkt 2.1). Lisaks on ametiühingute liikmelisus aasta-aastalt langenud. 2004. aastal oli ametiühingute liikmeid Eesti tööjõu-uuringu andmetel alla 10% (vt joonis 4.1). Seega on väga vähe töötajaid esindajate kaudu tööandjale partneriteks. Kahjuks ei puuduvad andmed töötajate ametiühinguväliste esindajate kohta. Töötervishoiu ja -ohutuse valdkonnas esindatud töötajaid on tõenäoliselt rohkem kui ametiühingute kaudu esindatud töötajaid, kuna töökeskkonna volinike loomise kohustus on sätestatud seadusandlusega.



Allikas: Eesti tööjõu-uuringu andmebaasid 1998-2004, autorite arvutused.

Märkus: aastad 2000 ja 2001 on nelja kvartali kaalumata keskmine näitaja.

Tulenevalt väikesest ametiühingusse kuuluvate töötajate osatähtsusest ei saa ka kollektiivlepingute roll töösuhete reguleerimisel väga suur olla. Siiski on Eestis mõned laiendatud harutasandi kollektiivlepingud (nt reisijateveoga tegelevate transpordiettevõtete ja meditsiinitöötajate osas) ning paljudes ettevõtetes on sõlmitud kollektiivlepingud. 2002. aastal läbi viidud küsitluse Tööelubaromeeter järgi oli kollektiivleping olemas 22% küsitletud töötajate töökohas (Antila, Ylöstalo 2003: 79).

Konkreetselt kaasamise praktika kohta Eestis on andmeid väga vähe. Tööeluga seotud küsimusi on Eesti kohta analüüsitud eelkõige kahes uuringus: Tööelubaromeeter (Antila, Ylöstalo 1999 ja 2003) ja Kandidaatriikide¹² töötingimuste uuring (Working Conditions... 2003). Mõlema uuringu valim oli umbes 1000 töötavat inimest Eestis. Kuigi nende uuringute peamine fookus ei olnud töötajate kaasamise uurimine, on neis kajastatud ka mõned teemad, mis annavad veidi taustainfot töötajate kaasärääkimise võimalustele ja soovile.

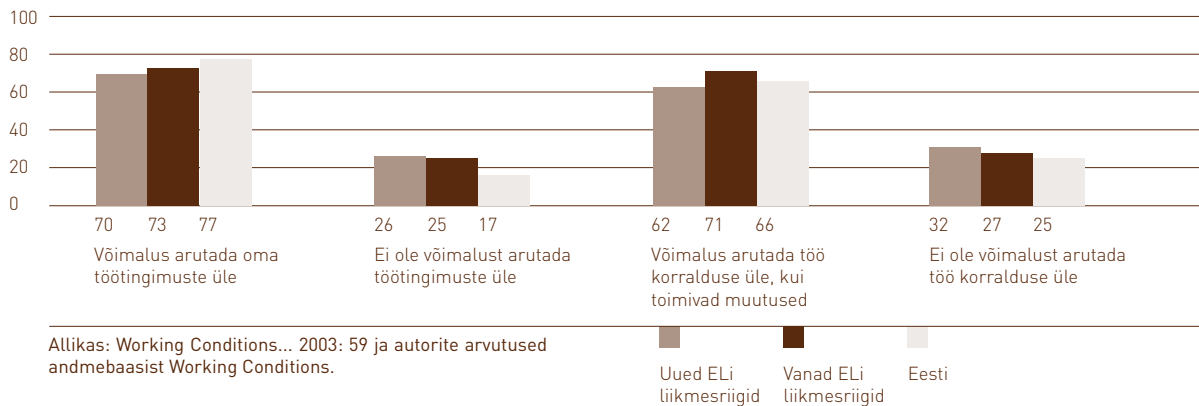
Palgatöötajad, kellel on võimalus mõjutada oma tööülesandeid, on suhteliselt vähe. Tööelu baromeetri hinnangul leidis 2002. aastal vaid 9% palgatöötajatest, et nad saavad väga suurel määral mõjutada oma tööülesandeid ning 30%, et nad saavad mõjutada mõningal määral (Antila, Ylöstalo 2003: 172).

Suhteliselt positiivselt hindavad töötajad oma võimalusi teha avaldus või öelda välja, kui nad ei ole rahul oma töötingimustega. 72% töötajatest leiavad, et neil on selline võimalus olemas (Antila, Ylöstalo 2003: 192). Veidi suurem on nende osatähtsus Euroopa Töö- ja Elutingimuste Parandamise Fondi uuringus (77% töötajatest leiavad, et neil on võimalus arutada oma töötingimuste üle). Eesti paistab selles osas silma isegi endistest kandidaatriikidest ja Euroopa Liidu vanadest liikmesriikidest veidi parema tulemusega (vt joonis 4.2).

¹² Kuna uuringut alustati hetkel, mil Kesk- ja Ida-Euroopa riigid ei olnud veel ühinenud ELiga, siis viitab uuringu pealkiri praeguseks juba liitunud riikidele kui kandidaatriikidele.

Joonis 4.2

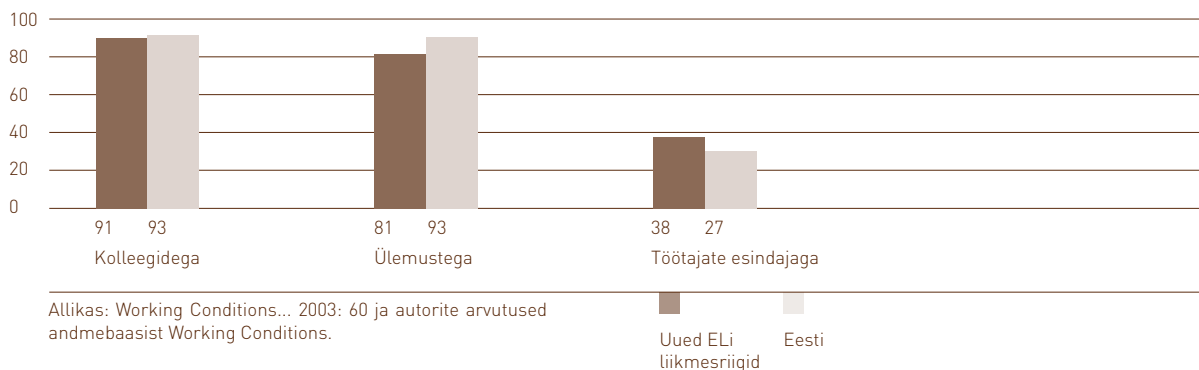
Konsulteerimine töötingimuste ja töökorralduse teemal.



Allikas: Working Conditions... 2003: 59 ja autorite arvutused andmebaasist Working Conditions.

Joonis 4.3

Töötingimuste üle arutamise kanal.



Allikas: Working Conditions... 2003: 60 ja autorite arvutused andmebaasist Working Conditions.

Samas võib öelda, et Eesti ei erine oma konsulteerimise kanalite ega konsulteerimise võimaluste osas drastiliselt teistest endistest kandidaatriikidest. Märkimisväärne on vast töötajate esindajate veidi väiksem roll kanalina ning selle võrra ülemuste suurem roll kui uutes liikmesriikides keskmiselt (vt joonis 4.3). Lisaks on Eestis konsulteerimine sagedamini mitteformaalse iseloomuga. Kui 40% uute liikmesriikide töötajatest väidavad, et neil toimuvad diskussioonid töötingimuste üle formaalselt, siis Eestis väidab vaid 12% töötajatest seda (vt tabel 4.1).

Tabel 4.1.

Töötingimuste teemal konsulteerimise vorm (% vastanutest)

Konsulteerimise vorm	Kandidaatriigid	Euroopa Liit	Eesti
Konsulteerimine töötingimuste üle toimub regulaarselt	45	50	43
Konsulteerimine töötingimuste üle toimub formaalselt	40	-	12

Allikas: Working Conditions..., 2003: 61 ja autorite arvutused andmebaasist Working Conditions.

Oxenbridge ja Brown (2002) on leidnud, et informaalne partnerlus on formaalsega võrreldes töötajate seisukohtade edastamisel ja arvestamisel efektiivsem, kuid seda siiski juhul, kui esindajatel (nt ametiühingul) on lai kandepind. Nende uuringust ilmnas, et informaalset partnerlust oli rohkem väikese ja keskmise suurusega tootmisettevõtetes. Samas ei ole Eesti ettevõtlusstruktuur selline, mis annaks alust arvata, et suurusest tulenevalt on informaalset konsulteerimist enam. Eestis on suhteliselt vähem mikroettevõtteid ja selle arvel rohkem väikese ning keskmise suurusega ettevõtteid (vt tabel 4.2).

Tabel 4.2. Ettevõtlusstruktuuri võrdlus Eestis ja teistes ELi riikides (% ettevõtetest)

	Eesti (2003)	EL 15 (2003)	Kandidaatriigid (2001)
Mikroettevõtted (0-9 töötajat)	79.48	92.37	95.13
Väikeettevõtted (10-49 töötajat)	16.66	6.48	3.86
Keskmsed ettevõtted (50-249 töötajat)	3.17	0.94	0.84
Suurettevõtted (500 ja enam töötajat)	0.41	0.21	0.17

Allikas: Eesti – Maksu- ja Tolliamet; EL-15 ja kandidaatriigid – Observatory for of European SMEs 2003, No. 8, Highlights from the 2003 Observatory 2003/8: 13.

Märkus: Eesti puhul on arvestatud tegutsevaid äriüksuseid, kes on vähemalt korra viimase aasta jooksul käivet deklareerinud.

Tööelu baromeetri kohaselt on töötajad nende endi ütluste järgi teinud küsitlusele eelneval aastal suhteliselt aktiivselt ettepanekuid töötingimuste, meetodite või kvaliteedi parandamiseks. 54% töötajatest on kas üks kord või mitmeid kordi teinud parandusettepanekuid. Selgelt on omavahel seotud ettepanekute tegemine ja töötaja haridustase. Vaid 23% põhiharidusega inimestest ja tervelt 67% kõrgharidusega inimestest tegid vastavaid ettepanekuid (Antila, Ylöstalo 2003: 216-217).

Tööelu baromeetris vaadati lähemalt ka ametiühingute tegevuse kuvandit. Esiteks kuulub ametiühingutesse väga vähe töötajaid ning ametiühingute tegevusega ollakse suhteliselt vähe kursis (14% teavad hästi või väga hästi ametiühingute tegevuse kohta). Teiseks on 38% arvates ametiühingute maine pigem halb või väga halb (positiivseks luges mainet 37%). 37% leidsid, et ametiühingusse kuulumine ei too mingit kasu (19% leidsid, et see toob kasu). Antila ja Ylöstalo järeldus on, et ametiühingud ei ole leidnud uues olukorras omale kohta ning ei ole palgatöötajate huvide kaitsjana avalikkuse usaldust pälvinud (Antila, Ylöstalo 2003: 68-79). Sellest tulenevalt võib tõdeda, et ametiühingute esindajatel ei ole täna olulist rolli töötajate kaasamise protsessis, mis ilmneb ka kaasamise kanalite analüüsis käesolevas töös (vt ptk 4.5.3). Samasugune tulemus selgub personalijuhtimise uuringu Carnet´ aruandest Eestis 2004. aastal – ametiühingutel pole töötajate esindusorganina arvestatavat levikut ning seetõttu pole nad ka arvestatav kanal kommunikatsioonis tööandjate ja töötajate vahel. Carnet´ uuring põhineb intervjuudel personalijuhtidega (Personalijuhtimise... 2004: 11).

Samas ei näita ametiühingute levik ja populaarsus riigis tervikuna seda, kui hästi või halvasti töötavad töötajate esindajad üksikutes ettevõtetes ning kas ja milline on esindaja roll neis ettevõtetes, kus nad on olemas. Selle paremaks mõistmiseks viidi läbi juhtumiuuringud ettevõtetes. Järgmistes peatükkides tutvustatakse lähemalt juhtumiuuringute meetodikat ja tulemusi.

4.2. Käesoleva uuringu eesmärk ja meetod

4.2.1. Teema aktuaalsus ja hüpoteesid

Juhtumiuuringute läbiviimise idee on uurida kaasamisprotsessi (täpsemalt töötajate informeerimist ja konsulteerimist) ning sellega rahulolu eri esindusvormide korral.

Teema aktuaalsus tuleneb vajadusest kohandada vastav ELi direktiiv, aga samuti ka seda valdkonda käsitlevate uuringute puudumisest Eestis. Ametiühingud ja muud töötajate esindused pole Eestis kuigi tavalised. Vähem kui 10% töötajatest kuuluvad ametiühingutesse (vt eelmist peatükki). Muud esindatuse vormid on tõenäoliselt veelgi harvemad¹³. Kuna Euroopa Komisjoni direktiivi töötajate informeerimise ja konsulteerimise raamtingimuste kohta pole vastu võetud, on oodata, et kaasamine suureneb lähitulevikus. Ometigi pole veel selge, millised kaasamise ja esindatuse vormid kõige enam kasvavad. Ametiühingute ja tööandjate liitude vahel on selge lahkavamus selles osas, milliseid vorme peaks seadus eelistama. Ametiühingud on seisukohal, et eelistada tuleks informeerimist ja konsulteerimist ametiühingute kaudu, samal ajal kui tööandjad eelistaksid minimaalset reguleerimist ja alternatiivseid esindatuse vorme ametiühingutega võrdsetel alustel.

Praegusel hetkel on Eestis kaks peamist töötajate esinduse vormi üldiste informeerimis- ja konsulteerimisprotseduuride jaoks (vt peatükk 3). Need on ametiühingute esindajad ja esindajad, kes valitakse ametiühingusse mittekuuluvate töötajate üldkoosolekul. Kuna nende esindajate valimine ja õigused pole sarnased, võib eeldada, et ka nende esindajate informeerimise ja konsulteerimise protseduurid erinevad. Iseäranis võib arvata, et ametiühinguväline esindaja, kes valitakse ametiühingusse mittekuuluvate töötajate üldkoosolekul, tegutseb töötajate ideede juhtkonnani viimisel vähem efektiivselt. Hüpotees põhineb mõttel, et kuna ametiühingutesse mittekuuluvate esindajate valimine on vähem reguleeritud ja protseduur ei ole nii avalik, pole töötajatelt saadud mandaat piisavalt selge ja see võib kaasa tuua vähem efektiivse informeerimise ja konsulteerimise. Samuti võib oodata, et kui ametiühingusse mittekuuluvate töötajate esindaja on määratud juhtkonna poolt, et näidata, nagu toimuks ettevõttes töötajate kaasamine ja et suruda läbi juhtkonnale soodne kollektiivleping, siis informeerimine ja konsulteerimine ei ole tegelik praktika. Võib muidugi juhtuda, et kui töötajad pole ametiühinguga liitunud ja tööandja siiski tahab töötajate poolelt diskussioonipartnerit leida, saab juhtkonnast ametiühinguvälise esinduse initsiaator. Kui see nii on, võib tulemuseks olla isegi efektiivsem informeerimise ja konsulteerimise praktika kui olukorras, kus tõrges tööandja seisab silmitsi ametiühinguga liitunud töötajaskonnaga, kes põleb soovist ettevõttesiseste otsuste langetamisel osaleda.

4.2.2. Uuringu meetod

Kuna töötajate informeerimise ja konsulteerimise protsess ja rahulolu sellega on väga kontekstitundlik teema, sai meetodiks valitud juhtumiuuring eri esindusstruktuuridega ettevõtetes. Juhtumiuuringu meetod on sobilik instrument avastuslikule uuringutele nagu käesolev teema: antud nähtuse kohta on Eestis väga vähe teada. Juhtumiuuring võimaldab analüüsida kuidas ja miks rakendatakse praktikas töötajate kaasamist, aga võimaldab ka juhtumeid omavahel võrreldes järeldusteni jõuda. Samas pole see meetod sobilik selleks, et määrata kindlaks muutujaid, mis kaasamist mõjutavad, või üldiste kaasamismõjude analüüsiks Eestis. Juhtumiuuringutest tehtud järeldused on üldistatavad vaid teooriale ja mitte üldkogumile (Eesti ettevõtetele või töötajatele).

Juhtumiuuringuteks valiti välja kaheksa ettevõtet: see võimaldab uurida nii töötajate kaasamise olukorda kui ka võrrelda eri lähenemisviise. Ettevõtted valiti nii, et Eesti Ametiühingute Keskliit ja Eesti Tööandjate Keskliit pakkusid kumbki neli ettevõtet, et tagada uurijatele ligipääs ettevõtetesse. Alguses nimetasid mõlemad kolm või neli ettevõtet rohkem, et autorid saaksid nende vahel valiku teha. Kõige olulisemaks ettevõtet

¹³Erinevate esindusstruktuuride ulatuse kohta Eestis ülevaade puudub, kuna selles valdkonnas pole uuringuid tehtud.

valikukriteeriumiks oli see, et juhtumit oleks huvitav uurida nii esindatuse vormi kui ka informeerimise ja konsulteerimise protsessi poolest.

Mis puutub töötajate esindusvormidesse, siis peeti silmas, et erinevaid esinduse vorme oleks võimalik sarnases kontekstis võrrelda. Seetõttu oli eesmärgiks leida mõni juhtum ametiühingu esindatuse kohta, mõni ametiühinguvälise usaldusisiku kohta, mõni selline, kus oleksid samaaegselt esindatud nii ametiühing kui ametiühinguvälise usaldusisik ja lisaks mõni, kus töötajate esindus täielikult puudub. Kuna ametiühingud soovitasid ainult ettevõtteid, milles oli ametiühingu esindus, siis tööandjad soovitasid erinevate esindusvormidega ettevõtteid. Uuringu käigus selgus siiski, et mõned esindused ei langenud tegelikkuses eelnevalt kirjeldatud olukorraga kokku. Ühel juhul pidi ettevõttes olema ainult ametiühinguvälise usaldusisik, kuid selgus, et seal tegutseb ka ametiühing. Teisel juhul pidi ettevõtte olema üldse ilma töötajate esinduseta, kuid selgus, et ka seal on ametiühing. Ühel juhul pidi ettevõttes olema ametiühinguvälise usaldusisik, kuid seal polnud ühtegi valitud esindajat. Selle tagajärjeks oli uuring veidi erineva valimiga, võrreldes sellega, mida algselt planeeriti.

Soovitatud ettevõtted, mis teatud aspektides polnud Eestile tüüpilised, jäeti uuringust välja. Selle põhjuseks oli soov, et juhtumiuringutest saadud järeldustest saaksid teised ettevõtted veidigi õppida. Näiteks jäeti kõrvale ettevõtted, mis olid Eesti kohta ebatüüpilise suurusega, monopoolsed ettevõtted, ettevõtted, kus oli neli ametiühingut jne.

Selleks, et hiljem ettevõtteid võrrelda, peeti silmas ka tegevusala ja ettevõtete suurust. Selles mõttes ei saanud meid mitte alati edu, kuna me ei suutnud leida võrreldavat erineva esindusvormiga jaemüügiettevõtet, mis oleks nõustunud uuringus osalema. Ettevõtte asukoht ja piirkondlikud aspektid ei olnud valikukriteeriumiks, kuid kaheksa juhtumi seas on neli ettevõtet, mis tegutsevad peamiselt väljapool Tallinna, kaks ettevõtet asuvad Tallinnas ja kahel on harukontorid Tallinnas ning mujal Eestis. Kõigest hoolimata on meil üsna huvitav valim ettevõtteid, mida lühidalt kirjeldab tabel 4.3 ja mis võimaldavad meil vaadelda eri esindusvorme ning informeerimist ja konsulteerimist nende kontekstis.

Tabel 4.3. Juhtumiuringutes osalevate ettevõtete kirjeldus

Juhtumi ID (edaspidi ettevõtte)	Töötajate arv	Tegevusala	Töötajate esindusvorm	Omandivorm ja selle päritolu
1 (ametiühing+aü-välise esindus)	100-200	Tootmine	Usaldusisik ilma ametiühinguta ja ametiühing	Era (välismaine)
2 (ametiühing+aü-välise esindus)	100-200	Kuller- ja dispetserteenused	Usaldusisik ilma ametiühinguta ja ametiühing	Era (välismaine)
3 (ametiühing)	200-300	Tootmine	ametiühing	Era (välismaine)
4 (ametiühing)	400-500	Kaupade jae- ja hulgimüük	ametiühing	Era (Eesti ja välismaine)
5 (ametiühing)	200-300	Infrastruktuur	ametiühing	Era (välismaine)
6 (ametiühing)	200-300	Ühistransport	ametiühing	Omaavalitsus ja era (Eesti)
7	400-500	Tootmine	puudub	Era (Eesti)
8	100-200	Tootmine	puudub	Era (Eesti)

Allikas: autorite koostatud.

Selleks, et uurida informeerimise ja konsulteerimise protsessi ja tulemusi, koosnesid juhtumiuuringud kõigis ettevõtetes järgmistest osadest¹⁴:

1. intervjuu ühe juhtkonna liikmega (enamikel juhtudel tegevdirektoriga),
2. intervjuu töötajate esindaja(te)ga,
3. juhuvalik töötajatest, kes osalesid ankeetküsitluses.

Lisaks olid meil iga ettevõtte kohta nende majandusaruanded ning informeerimise ja konsulteerimise protsesside kirjeldused, mis põhinesid ettevõtte poolt edastatud dokumentidel (nt kollektiivleping, töö sisekorraeeskirjad jne). Seega kasutati eri andmeallikaid, et saada ettevõtte töötajate kaasamise tegelikust olukorrast tasakaalustatud arvamus.

Intervjuud ettevõtte juhi ja töötajate esindajaga olid pool-struktureeritud (vaata intervjuu struktuuri lisas 3), sisaldades üksnes üldiseid küsimusi informeerimise ja konsulteerimise kohta ning küsimuste esitamise järjekord kujunes vastavalt teemadele, mida intervjuueeritav käsitles. Intervjuud kestsid kuni poolteist tundi, sõltuvalt sellest, kui palju intervjuueeritavaid öelda oli. Intervjuud lindistati ja hiljem tehti mahakirjutused. Intervjuude eesmärgiks oli saada ettevõtte töötajate kaasamisprotsessist üldine ülevaade, et töötajate ankeete saaks võrrelda töötajate esindajate ja tööandjate arvamustega. Samuti selgusid intervjuudest sellised kontekstispetsiifilised teemad nagu töötajate esinduse ajalugu ettevõttes ning sellega seotud kriitilised sündmused.

Küsitletavate töötajate valim moodustati ettevõtete poolt antud elektrooniliste personalinimekirjade alusel. Valim tekkis nimekirjast juhuvaliku käigus. Erinevates ettevõtetes oli valimi suurus protsendina töötajate üldarvust erinev. Enamjaolt osales ankeetküsitluses siiski umbes 20% ettevõtte töötajatest (vt tabel 4.4).

Tabel 4.4.		Töötajate küsitlus		
Ettevõtte	Valimi suurus	Vastanute arv	Vastanute osakaal (%)	Vastanud / töötajate koguarv (%)
1 (ametiühing + aüväline esindaja)	74	54	73	27
2 (ametiühing + aüväline esindaja)	67	42	63	20
3 (ametiühing)	94	48	51	24
4 (ametiühing)	158	80	51	15
5 (ametiühing)	87	46	53	16
6 (ametiühing)	94	71	76	20
7	119	68	57	15
8	66	51	77	37

Allikas: autorite koostatud.

Ankeedid jagati töötajatele ja koguti kokku nädal hiljem iga ettevõtte personaliosakonna poolt (vt ankeeti lisas 4). Ankeedi olid vastajad täitnud ja tagastanud ümbrikes, mis olid suletud spetsiaalse turvakleebisega, nii et juhtkond ei oleks saanud ankeete ära vahetada.

¹⁴Andmete kogumise protsessil oli abiks sotsiaal- ja turu-uuringute firma Saar Poll.

4.3. Töötajate kaasamise tähtsustamine

Käesolevas alapunktis vaadeldakse kaheksa uuritud ettevõtte juhtide, töötajate esindajate ja töötajate üldist suhtumist kaasamisse. Käsitletakse informeerimise, konsulteerimise ja kaasotsustamise positiivseid ja negatiivseid aspekte ning seisukohtade kujunemise võimalikke mõjureid.

Sõltumata töötajate esindaja olemasolust pidasid kõik töötajad ja juhid töötajate informeerimist oluliseks. Töötajate protsent, kes pidas informeerimist ja kaasa rääkimist oluliseks või väga oluliseks, on toodud tabelis 4.5. Selgub, et vaid üksikud töötajad igas ettevõttes ei pea töötajate kaasamist tähtsaks. Siiski arvas üks ettevõtete juhtidest, et töötajaid ei huvita juhtimisküsimustes kaasa rääkimine ja konsulteerimine, sest töötajate huvi on eelkõige saada palka oma tehtud töö eest ning mitte ettevõtte käekäik. Selline suhtumine on teiste juhtide hinnangute ja töötajate arvamuste taustal erandlik.

Tabel 4.5. Töötajate osakaal, kes pidas informeerimist ja konsulteerimist oluliseks või väga oluliseks

Ettevõtte	Osakaal
6 (aü)	92
2 (aü+ui)	95
3 (aü)	96
7	97
8	98
1(aü+ui)	98
4 (aü)	99
5 (aü)	100

Allikas: töötajate küsitlused, autorite koostatud.

Võrreldes informeerimisega ei ole selget üksmeelt töötajate konsulteerimise ning kaasotsustamise tähtsuse osas (intervjuudest selgunud kaasamise positiivsete ja negatiivsete külgede kokkuvõte on toodud kiilus 4.1). Üldjoontes peeti töötajate arvamuse küsimist ja ettepanekuid oluliseks enamikus uuritud ettevõtetes nii juhtide kui töötajate esindajate poolt. Vaid ühe ettevõtte juht avaldas arvamust:

„Lihttöötajatel ei ole mingit vajadust oma tööelu korraldamise juures kaasa rääkida.”

Selle ettevõtte näol on tegemist standardiseeritud töö (liinitöö) ja automaatse tööaja arvestusega, mistõttu on ka keerulisem töötajate arvamusega arvestada. Ka ühe teise ettevõtte juht leidis, et töötajatel on väga keeruline tulla välja ettepanekutega, mis ettevõtte tegevust võiksid parandada. Sellegi ettevõtte tööd võib lugeda väga monotoonseks, standardiseerituks ja vähest kvalifikatsiooni nõudvaks. Järelikult on **töö iseloom** oluline tegur, mis töötajate kaasamise võimalusi piiritleb. Samas oli kahe teise ettevõtte näol tegemist samuti suhteliselt standardiseeritud tööga, aga erinevalt eelpooltoodutest kaasamist tähtsustava juhiga. Neil kahel juhul oli ka töötajate kaasamine oluliselt aktiivsem. Sellest võib järeldada, et töö iseloom on küll oluline, kuid mitte määrav tegur kaasamisel.

Töötajate haridustase ei olnud analüüsitud ettevõtetes seotud nende hinnangutega kaasamise olulisusele. Kuigi väidetakse, et haritumad töötajad nõuavad rohkemat kaasamist, siis uuritud kaheksas ettevõttes pidasid seda oluliseks nii kõrghariduse kui ka põhiharidusega töötajad¹⁵. Ka ettevõtte töötajate keskmist haridustaset arvesse võttes ei ilmne kaasamise intensiivsuse seost töötajate haridustasemega.

¹⁵Nende üksikud töötajate hulgas, kes kaasamist oluliseks ei pidanud, oli samuti nii kõrghariduse kui ka põhiharidusega töötajaid.

Lisaks töid nii mitmed ettevõtete juhid kui töötajate esindajad välja, et suures ettevõttes on töötajate arvamuse küsimine keeruline, kuna igaühel on oma arvamus ning kõikide arvamusega ei ole võimalik arvestada. Seega seab **ettevõtte suurus piiri töötajate otsesele kaasamisele**, mida toetab ka 1. peatükis käsitletud teooria. Kuid argument, et teatud ettevõtte suurusest alates võiks töötajatel olla oma esindaja, ei leidnud uuritud ettevõtte juhtide hulgas toetust: vaid ühe juhi hinnangul võiks abi olla töötajate esindajast, kes teeb ära n.ö musta töö töötajate arvamuste sünteesimisel. Siin oli aga eeltingimuseks, et töötajate esindajad töötaksid efektiivselt ja esindajate töö oleks juhtide jaoks läbipaistev, kuid analüüsitud kaheksa ettevõtte põhjal see juhtide meelest praegu nii ei ole (vt pkt 4.4). Samas ei ole ettevõtte suurus mitte absoluutne, vaid suhteline mõiste. Üks ettevõtte juhtidest leiab, et tema ettevõttes, kus on alla 200 töötaja, on võimalik täiesti otsene töötajate kaasamine ja nendega konsulteerimine. Samas toob enamik juhte siiski välja, et ettevõtte on liiga suur, et kõikide töötajate arvamust arvestada, kuigi enamik analüüsitud ettevõtteid jääb suurusesse 100-300 töötajat.

Kuigi konsulteerimise osas on ettevõtete juhtide hinnangud erinevad, leitakse üldjoontes siiski, et konsulteerimine on teatud otsuste puhul ettevõtte jaoks positiivne. Kaasotsustamise võimalus aga välistatakse vähegi strateegilisemat laadi otsuste korral. Põhjastena tuuakse eelkõige strateegiliste otsuste jaoks vajaliku teabe ja oskuste puudumist töötajaskonnal ning juhtkonna vastutust otsuste eest. Seetõttu saab strateegiliste otsuste osas (investeeringud, muudatused majandustegevuses jmt) toimuda vaid informeerimine pärast otsuste tegemist. Töötajate esindajate kompetentsi küsimust on rõhutatud ka eelnevates uuringutes, kuid kui nendes nähti lahendusena esindajate koolitamist, siis intervjueritud juhtide jaoks on oskusteabe puudulikkus pigem põhjuseks, et töötajaid, sh nende esindajaid, strateegilistesse otsustesse mitte kaasata. Ka on analüüsitud ettevõtetes Eesti juhtide arusaam töötajate võimalikust rollist strateegilistes otsustes erinev tugeva kaasamistraditsiooniga Euroopa Liidu riikidest: strateegia kujundamisel peetakse ainumääravaks omanike õigust ja vastutust oma ettevõtet soovitud suunas arendada.

Intervjuude analüüsil ilmnes, et peamine töötajate kaasamise kultuuri mõjutaja ettevõttes on **juhi suhtumine** selle vajalikkusesse. Seda tulemust on varemleitud keeruline kõrvutada, sest valdavalt on töötajate kaasamine erinevat intensiivsust uuritud teiste meetoditega ja leitud seoseid ettevõtte suuruse, sektori (tootmine vs. teenindus), konkurentsitiheduse, strateegia, rahvuskultuuri jms vahel (Cabrera et al. 2003). Juhtumiuuringutes on siiski mainimist leidnud, et mõnedel juhtidel on isiklik poolehoid töötajate kaasamise ideele ja see on kaasamise praktikas määrav (Dundon et al. 2005, Oxenbridge, Brown 2002). Käesoleva uuringu meetodika ei võimalda kinnitada kaasamise seoseid ülaltoodud objektiviivsete näitajate vahel, küll aga töid intervjuud juhtidega selgelt esile eri hoiakud kaasamise suhtes ja valdavalt kas positiivsed või negatiivsed assotsiatsioonid (vt kiil 4.1).

Kiil 4.1.

Juhtumiuuringutes välja toodud kaasamise positiivsed ja negatiivsed küljed

KAASAMISE POSITIIVSED KÜLJED

Juhtide hinnangud (intervjuudest)

- Juhtkonna otsene infovahetus töötajatega tagab korrektse ja õige info levitamise, mis vähendab pingeid töötajaskonna seas;
- Konsulteerimine töötajatega võimaldab teha läbikaalutumaid otsuseid, kuna võivad selguda aspektid, mille osas juhtkonnal info puudub;
- Kui töötaja kaasa mõtleb, siis on lootust, et asi käima läheb;
- Töötajate kaasamine toob kaasa selle, et töötajad on kaasvastutajad ja seetõttu ei ole olukorda, kus „kui kell kukub, ka haamer kukub”; motivatsioon;
- Informeerimine: positiivse suhtumise ja motivatsiooni tekitamine;
- Koolitav efekt: annab töötajatele selgema pildi juhtimisest.

Töötajate esindajate hinnangud (intervjuudest)

- Otsuste parem kvaliteet e töötajate asjatundlikkuse kasutamine;
- Töötajatel võimalus auru välja lasta, vähem virisemist;
- Informeerimine: võimaldab töötajatel oma tööd paremini teha;
- Konsulteerimine: töötajate võimalus suu puhtaks rääkida, tööprotsessi parandamine;
- Objektivsemad otsused tööprotsessi tasandil;
- Töötajatel hea tunne, et nende arvamus on oluline.

Töötajate täidetud ankeetidest

- Töötajate motivatsioon, tunnevad ennast väärtuslikuna, enesekindluse suurenemine, suurem vastutus ja pühendumus tööle, kui teatakse, mille nimel töötatakse;
- Töötajate arvamusega arvestamine suurendab töötajate pühendumist, mõlemapoolse rahulolu kasv;
- Töötajate arusaamine oma tegevusest;
- Teadmine töötajate hoiakutest, juhtidel võimalus näha situatsiooni seestpoolt;
- Töötajate arvamuse teadasaamine, hindamatu info edasiste otsuste tarvis, aitab näha ettevõtte puuduseid, mida juhtkond ei näe;
- Usaldus töötajate suhtes;
- Toodangu kvaliteet, tulemuslikkus, ettevõtte edukus;
- Töötajate ja juhtkonna vastastikune mõistmine, sõbralikum töökeskkond, meeskonna parem töö ja firmasisesse õhkkonna paranemine, konfliktide vähenemine, parem töökollektiiv, mikrokliima, ühtse meeskonna tunne, parem töökeskkond, pingevaba töökeskkond;
- Ettevõtte maine kasv töötajate teadlikkuse kasvu tõttu, sest töötajad on peamised ettevõtte maine kujundajad, klientide rahulolu kasv, kui töötajad kiidavad töökohta;
- Õige info, kuulujuttude vähenemine;
- Otsuste kvaliteet, õiged otsused, demokraatlikum otsustamine;
- Töötajate laiem silmaring, selgus tuleviku suhtes;
- Töö korralduse paranemine (nt välditakse dubleerimist), tööprotsessi stabiilsuse kasv, tühikäigud jäävad ära, muudab töökorraldust paindlikumaks;
- Töötajad lähevad uuendustega paremini kaasa;
- Kulude kokkuhoid;
- Kollektiivi stabiilsus, valmidus koostööks juhtkonnaga, ettevõtte saab valida töötajaid. Töötajad ei soovi töökohta vahetada.

KAASAMISE NEGATIIVSED KÜLJED

Juhtide hinnangud (intervjuudest)

- Ajakulu;
- Suures ettevõttes on piiratud võimalus konsulteerimiseks;
- Töötajate ja juhtkonna huvid on tihti erinevad;
- Strateegilised otsused nõuavad palju spetsiifilist infot (suuremat pilti) ja madalama astme töötajatel ei ole oskuseid ega huvi sellega tegeleda;
- Töötajaid ei huvita kaasarääkimine ja konsulteerimine;
- Kui strateegilistes küsimustes oleks kaasamist enam kui informeerimine pärast otsuste tegemist, siis võib see viia töötajate usaldamatuseni juhtkonna suhtes, juhul kui nt otsust veel muudetakse;
- Informeerimine: info sumbumine kanalites, vale kanalite valik;
- Informeerimine: lihttöölisele peab sõnum olema väga lihtne, et ei tekiks tõlgendamise probleeme;
- Infoleke;
- Kaasotsustamine: töötajate arvamused on sageli vastukäivad ning võimatu on teha otsust, mis kõikide töötajate arvamust arvestab;
- Kaasotsustamine: suures ettevõttes on piiratud võimalus kaasotsustamiseks;
- Kaasotsustamine: kõrgema tasandi otsuste puhul ei saa otsustajate ring olla väga lai.

Töötajate esindajate hinnangud (intervjuudest)

- Alati ei saa töötajate arvamusega arvestada, kuna nende arvamused lähevad lahku;
- Juhul, kui otsus muutub asjaolude muutumise tõttu, siis viib enneaegne info töötajaid segadusse;
- Strateegilistes otsustes tekitab segadust.

Seega nähti kaasamise positiivsetes külgedes kõikidel tasanditel aspekte, mida on leitud ka varasemas seda valdkonda analüüsisivas kirjanduses, samas kui negatiivsete aspektide juures toodi esile mõndagi uut. Nii näiteks valmistavad info moondumine ja tõlgendamisprobleemid juhtidele tõsist peavalu ja see on ka üheks põhjuseks, miks kaudset kaasamist informeerimisel ei pooldata. See kehtib ühtviisi nii töötajate esindaja kui ametliku juhtimishierarhia kohta. Levinud on ka suhtumine, et strateegilisi otsuseid ei saa töötajatega arutada seetõttu, et plaanide muutumisel või edasilükkumisel kaotavad töötajad juhtkonna suhtes usalduse.

Teatud erinevusi võib täheldada juhtide ja töötajate esindajate hinnangutes. Kui kaasamise positiivsetes külgedes oldi suhteliselt ühte meelt, siis negatiivset nägid juhid palju mitmekesisemalt kui esindajad. Eelkõige hakkab silma, et juhtide poolt nimetati probleemidena töötajate huvipuudust kaasamise vastu, suurt ajakulu ja infolekke võimalust.

Otsese ja kaudse kaasamise võrdluses selgub, et ettevõtete juhid hindavad otsest kaasamist kõrgemalt kui kaudset - selle poolest ei erine vaadeldud Eesti juhid oma kolleegidest nt Inglismaal (Beaumont, Hunter 2003). Otsese kaasamise eelisenähtena nimetatakse töötajatega vahetu suhtlemise positiivset efekti, tagatud on õige ja korrektse info liikumine (vt tabel 4.6). Kaudse kaasamise peamiseks puudusteks on tööandjate hinnangul kaudsete kanalite vähene usaldusväärsus nii info liikumise tagamisel kui ettevõtte huvide eest seismisel. Kaudse kaasamisena tajutakse eelkõige kaasamist töötajate valitud esindajate kaudu, samas ametliku hierarhia toel toimuvat kaasamist ei tajuta kaudse kaasamisena.

Tabel 4.6. Töötajate otsese ja kaudse kaasamise positiivsed ja negatiivsed aspektid (intervjuude põhjal)

	Positiivsed küljed	Negatiivsed küljed
Otsene kaasamine	<p>Juht: infokanal otsene, vahetu, õige ja korrektne info</p> <p>Töötajate esindaja: lisamotivatsioon töötajale, töötajad näevad juhtkonda</p> <p>konkreetsete tööülesannete puhul tagab moonutusteta info liikumise</p>	<p>Juht: sõnum peab olema selge ja lihtne, sest muidu ei saa töötajad selle sisust aru</p> <p>töötajaid ei huvita laiemad ettevõtte juhtimisküsimused</p> <p>Töötajate esindaja: alates teatud ettevõtte suurusest ebarealistlik</p> <p>ei võimalda juhtkonnal oma tööd teha</p>
Kaudne kaasamine	<p>Juht: töötajate kaitse ja probleemide lahendamine, infofilter tööandjale, sünteesitud informatsioon</p> <p>Töötajate esindaja: võimalus laiemat hulka töötajad hõlmata</p>	<p>Juht: info moonumine ja valed tõlgendused</p> <p>töötajate huvi kadumine ettevõtte käekäigu vastu ja selle asendumine ainult enda huvide eest võitlemisega</p> <p>Töötajate esindaja: osa küsimusi jääb õhku, kui esindajal ei ole aega nendega tegeleda</p> <p>töötajate võõrandumine ettevõtetest</p>

Allikas: juhtide ja töötajate esindajate intervjuud, autorite koostatud.

Töötajate esindajate hinnangul võiks töötajate kaudne kaasamine olla positiivne ettevõttele, kuna see võimaldab laiema hulga töötajate hõlmamist otsuste tegemise protsessi, mis otsese kaasamise puhul võimalik ei ole. Samuti võimaldaks kaudne kaasamine juhtkonnal keskenduda rohkem oma tööle ning vähendaks koormust töötajatega suhtlemisele kuluva aja osas. Sellise kaasamise eelduseks peab loogiliselt olema juhi usaldus töötajate esindaja esinduslikkuse, kompetentsi ja huvide suhtes.

Kokkuvõttes võiks väita, et analüüsitud ettevõtetes peetakse töötajate kaasamist üldiselt oluliseks. Konsulteerimist ei tähtsustata sel määral kui informeerimist, kuid teatud otsuste juures leitakse see siiski oluline olevat. Kaasotsustamist peaaegu ei esine ning seda ei peeta ka oluliseks ei juhtide ega töötajate esindajate poolt. Kindlalt eristatakse strateegilisi otsuseid, kus töötajate kaasamine pole üldse tarvilik.

4.4. Töötajate esindus

4.4.1. Ametiühingute olemasolu, esindus ja teke

Kaudse kaasamise puhul on vajalik vahelüli ettevõtte juhtkonna ja töötajaskonna vahel. Töötajate esinduse traditsiooniline vorm on ametiühing. Ametiühing on töötajate initsiatiivil loodud organ, mis kaitseb kollektiivselt töötajate huve suhetes tööandjaga ning ettevõtte tasandi organisatsioonina võiks selle tegevus ideaalsel juhul hõlmata ka töötajaskonna ja juhtkonna vahelise informatsiooni vahendamist. Näiteks kannavad Rootsisis ametiühingud seda rolli ning mitmetes Kesk- ja Ida-Euroopa maades on töötajate informeerimise ja konsulteerimise protsess korraldatud seadusandlikult nii, et kui puudub ametiühing, siis luuakse selleks otstarbeks töönoukogu (nt Tšehhi ja Leedu, kuigi viimases pole see veel praktikas levinud). Eestis võib olla selleks vahelülisiks veel ka töötajate üldkoosoleku poolt valitud usaldusisik, ilma ametiühingu organisatsioonita (vt ptk 2.1 ja 3.2.1).

Käesolevas uuringus vaadeldud ettevõtetest oli töötajate esindus järgmine (vt ka tabel 4.7). Kahes uuritavas ettevõttes oli olemas nii ametiühing kui ametiühinguväline usaldusisik. Neljas ettevõttes oli ametiühing ja kahes ettevõttes ei olnud valitud töötajate esindajat (v.a töökeskkonna volinikud). Kõikides ettevõtetes olid olemas töökeskkonnavolinikud ja töökeskkonnanõukogu.

Ettevõtetes, mille eelkäijad tegutsesid juba enne taasiseseisvumist, on ametiühing jäänud varasema aja pärandina. Selliseid ettevõtteid oli kolm. Kahes ettevõttes tuli ametiühing kaasa, kui võeti üle või reorganiseeriti teine ettevõtte, kus ametiühing oli olemas. Ühes ettevõttes loodi ametiühing töötajate initsiatiivil 1990-ndate alguses, kuna olid tekkinud probleemid juhtkonnaga. Uuritud ettevõtteid, kus ametiühingut ei ole, on suhteliselt noored, st tekkinud pärast Eesti taasiseseisvumist. Põhjusena, miks ametiühingut kahes ettevõttes tekkinud ei ole, toovad juhid, et ei ole olnud olulisi probleeme ja lahkavamusit töötajate ja juhtkonna vahel. See, kas ametiühing on jäänud ettevõttesse vanast ajast või on kaasa tulnud mõne teise ettevõtte omandamisega, ei määra vaadeldud kaheksa juhtumi puhul ametiühingu liikmelisuse suurust (vt tabel 4.7). Ettevõtetes on ametiühingu liikmeskond intervjuude põhjal üldiselt langenud.

Tabel 4.7. Ametiühinguid (aü) iseloomustavad näitajad

Ettevõtte	Aü loomise motiiv ettevõttes	Liikmelisus (intervjuude põhjal)	Aü poolt esindatavad (intervjuude põhjal)	Töötajate osatähtsus, kes teavad aü olemasolust	Töötajate osatähtsus, kes on rahul aü tegevusega*	Kollektiivlepingu olemasolu
1 (aü+uü)	Tuli kaasa ülesostmise käigus	22%	Kõik töötajad	76%	47%	On
2 (aü+uü)	Kaks versiooni: töötajate õiguste kaitseks tekkinud, keskorganisatsiooni poolt algatatud	11%	Kõik töötajad	43%	62%	On
3 (aü)	Tuli kaasa ülesostmise käigus	50%	Kõik töötajad	69%	65%	Ei ole
4 (aü)	Jäänud vanast ajast	15-25%	Kõik töötajad peale administratsiooni	80%	59%	On
5 (aü)	Jäänud vanast ajast	U 60%	Üldjuhul kõik töötajad, kuid teatud tagatised on ainult aü liikmetele	85%	76%	On
6 (aü)	Jäänud vanast ajast	Veidi üle 60%	Kõik töötajad	Üle 80%	74%	On
7	Ei ole	-	-	-	-	Ei ole
8	Ei ole	-	-	-	-	Ei ole

* täiesti rahul või pigem rahul.

Allikas: intervjuud, küsitlused, autorite koostatud.

Juhul, kui ametiühing on olemas, siis tegeleb selle usaldusisik või esindaja praktikas kõikide töötajate probleemidega, sõltumata nende ametiühingusse kuuluvusest. Peamine põhjus, miks ametiühingust lahkutakse, on töötajate esindajate sõnul liikmemaks. Kuna ametiühing seisab tegelikkuses kõikide töötajate eest ja kollektiivleping laieneb kõikidele töötajatele, siis ei ole põhjust liikmemaksu maksta. Vaadeldud kaheksas ettevõttes on töötajad üldjuhul, kui ametiühing on ettevõttes olemas, teadlikud ametiühingu olemasolust. Vaid ühes ettevõttes teavad alla pooled töötajatest, et ametiühing on olemas, ning ilmselt on selle taga juhtkonna negatiivne suhtumine ametiühingu tegevusse. Seda arvavad ametiühingu esindaja, usaldusisik ning tunnistas ka juht ise. Lisaks on selles ja ka teises väikese ametiühinguga ettevõttes (juhtumid 1 ja 2) loodud juhtkonna initsiatiivil ametiühinguvälise usaldusisiku institutsioon.

Teatud seost võib näha ametiühingu liikmete osatähtsuse ja ametiühingu tegevusega rahulolu vahel. St mida enam on ametiühingusse kuuluvaid töötajaid ettevõttes, seda suurem osa töötajatest on rahul selle tegevusega. Ühest küljest võib see olla märk, et suurem ametiühing võimaldab töötajate õiguste eest paremini seista nii oma esinduslikkuse tõttu juhtkonna silmis kui võib-olla ka suurema eelarve pärast. See toob kaasa töötajate suurema rahulolu ametiühingu tegevusega. Teisalt on loogiline, et mida efektiivsem ametiühingu tegevus on, seda parema meelega sellega liitutakse ja nii ei saa põhjuslikkuse kohta midagi kindlat väita. Kuid antud tulemus on kooskõlas järeldusega, milleni jõudsid Oxenbridge ja Brown (2002): töötajate esindamise tulemus on seda efektiivsem, mida suuremat hulka töötajaid esindatakse.

Ettevõtetes (juhtum nr 4 ja 1), kus väga väike osa töötajatest kuulub ametiühingusse, leidsid eelkõige juhid, et ametiühingu liikmete arv on liiga väike, et reaalseid nõudmisi esitada. Samas saab ametiühing ühe selle esindaja sõnul siiski juhtida tähelepanu teatud nüanssidele ning aidata juriidilistes küsimustes. Kahes ettevõttes toodi ametiühingu esindaja poolt välja, et juhtkond püüab vältida ametiühinguga suhtlemist ning ei taha neist midagi teada. Kaudselt kinnitavad seda ka analüüsitud ettevõtete juhtide arvamused. Halbade suhete taga ei ole ilmselt isikutevahelised vastuolud, kuigi kirjanduses on viidatud persoonide olulisusele (Oxenbridge, Brown 2002). Probleemid olid tekkinud pigem institutsionaalsel pinnal ja olnud teravad eriti ametiühingu loomise algul, kusjuures koostöö käigus olid suhted mõnel juhul siiski paranenud. Siit tuleb välja, et suhtumine ametiühingutesse on negatiivne ja isegi eelarvamuslik. Enamik küsitletud juhte ei näinud ametiühingut mitte koostööpartnerit, vaid probleemi, ja organisatsiooni teket või mõjuvõimu suurenemist taheti ära hoida.

Uuritud väikese ametiühinguga ettevõtete juhid leidsid, et ametiühingul ei ole suurt rolli nende ettevõttes. Ettevõtetes, kus ametiühing oli suurem ja selle tegevus aktiivsem, leidsid juhid, et ametiühing toob kaasa peamiselt probleeme ning esitab ebareaalset nõudmisi, saamata aru ettevõtte toimimisest:

„Ametiühing on ettevõtte jaoks ainult streikide tekkimise ja raha küsimise allikas.“

Ametiühingute sellise kuvandi taga on ühe juhi hinnangul ametiühingusse kuuluvate inimeste ebakompetentsus, sest sinna kuuluvad eelkõige lihttöölised, kellel on suhteliselt madal haridustase (kui oleks suuremate võimetega inimene, siis oleks saanud juba juhiks). Ühe juhi hinnangul ei ole tema jaoks ametiühingu esinduslikkus ja nõudmiste kujunemine piisavalt selged. See tuleneb asjaolust, et ametiühingu tegevus toimub suletud uste taga ja sellest ei jää mingit märki. Samas oli ettevõtteid, kus ametiühingutel toimib nii formaalne kui mitteformaalne suhtlemine ning kõik olulisemad koosolekud protokollitakse. Ühe juhi hinnangul otsib ametiühingu juht ise probleeme, mille eest siis töötajaid kaitsta ja juhtkonnaga võidelda.

Vaadates töötajate pöördumist ametiühingute poole (vt tabel 4.8), selgub, et ametiühingusse mittekuuluvatest töötajatest on pea iga kolmas ametiühingu esindaja poole pöördunud. See kinnitab ametiühingu esindajate väidet, et nad tegelevad praktikas kõikide töötajate muredega, sõltumata nende ametiühingu liikmelisusest. Veel ilmneb tabelist 4.8, et ei ole suuri erinevusi ametiühingu liikmete ja mitteliikmete poolt antud hinnangutes rahulolule ametiühingu esindaja tegevusega, arvestades, et mitteliikmete hulka kuuluvad ka juhid. Eriti ilmekad juhtumid on 3 ja 5, kus ametiühingusse mittekuuluvad töötajad on ametiühingu esindaja tegevusega kas sama rahul või isegi rohkem rahul kui ametiühingu liikmed.

Tabel 4.8

Ametiühingu esindajate poole pöördunute osakaal (küsimus K15 ankeedis) ja rahulolu esindaja tegevusega (küsimus K14 ankeedis) ametiühingu liikmete ja mitteliikmete hulgas

Ettevõtte	Aü esindaja poole pöördunute osatähtsus		Töötajate osatähtsus, kes on rahul aü esindaja tegevusega*	
	Liikmed	Mitteliikmed	Liikmed	Mitteliikmed
6 (aü)	51%	40%	86%	60%
4 (aü)	69%	34%	81%	51%
1 (aü+ui)	78%	33%	78%	45%
3 (aü)	59%	29%	65%	69%
5 (aü)	69%	40%	77%	76%
2 (aü+ui)	100%**	46%	100%**	57%

* täiesti rahul või pigem rahul. ** vastanud ametiühingu liikmeid oli ainult kaks.

Allikas: töötajate küsitlused, autorite koostatud.

Kahes ettevõttes, kus ametiühingut ei olnud, suhtusid juhid väga negatiivselt võimalikku ametiühingu tekkimisse. Ka ettevõttes, kus juht teiste juhtumite taustal vägagi pooldas töötajate kaasamist ning kus pöörati töötajate informeerimisele ning konsulteerimisele teiste juhtumitega võrreldes oluliselt enam tähelepanu (juhtum nr 8), suhtus juht ametiühingu institutsiooni küllaltki negatiivselt. Peamise põhjusena nimetas ta ametiühingu ja selle esindaja tegevusega kaasnevat pingelist olukorda ja probleemide tekitamist, mida tegelikult ei ole olemas. Mõlema ilma ametiühinguta ettevõtte juhi vaateid kirjeldab järgmine juhi hinnang:

„Kui juhtimises on täidetud teatud tingimused, siis ei ole ametiühingul mingit funktsiooni.”

Üks juhtidest väitis, et riiklikul tasandil on ametiühingute tegevus kindlasti vajalik kui läbirääkimiste partner ja töötajate huvide esindaja Vabariigi Valitsuse ees, kuid ettevõtte tasandil tekitab see pigem probleeme.

Peamise ametiühingu tegevusena nimetati juhtide poolt eelkõige kollektiivlepingu sõlmimist. Samas kolmes ettevõttes viiest, kus oli ka kollektiivleping, leidsid juhid, et kollektiivlepingus sätestatu oleks ettevõttes olemas ka ilma ametiühinguta. Seega ei ole ametiühingul juhtide meelest sisuliselt mingit rolli. Kõikides ettevõtetes leiavad töötajad sõltumata ametiühingu liikmelisusest, et ametiühingu roll on praegu eelkõige info vahetamine töötajate ja juhtkonna vahel, ning sageduselt teisena nimetatakse kollektiivseid läbirääkimisi (mõnel juhul ka vastupidi – nt juhtum nr 5). Ametiühingu esindajate ja ametiühinguväliste usaldusisikute poolt tuuakse välja, et ametiühingu roll on töötajate ühine huvide kaitsmine, tööolukordade lahendamine, seaduste täitmise jälgimine ning juriidiline nõustamine. Ühe ettevõtte ametiühinguväline usaldusisik tõi välja, et ametiühingu eeliseks on keskliitu kuulumine ning juriidiline abi. Keskliidu roll on aga mitme ettevõtte juhi hinnangul ettevõtte tasandil äärmiselt negatiivne. Näiteks kirjeldas üks juhtidest olukorda, kus mitmendat korda varastamisega vahele jäänud töötajat kaitsesid tema hinnangul lisaks ettevõtte ametiühingule ka ametiühingu kõrgemad organisatsioonid (haru- ja keskliidud), pidades sellise töötaja vallandamist liiga karmiks karistuseks. Kohtus jäi võitjaks tööandja ning selle intsidendi põhjal taunis juht kõrgemate organisatsioonide tegevust järgmiste sõnadega:

„Ametiühing ei ole töötajate õiglane kaitsja. Kui töötaja on korda või seadust rikkunud, siis ametiühing ei tohi teda kaitsta. Kui see varas olekski tööle jäänud, siis see oleks olnud vale signaal ülejäänud kollektiivile. Varastage! Ametiühing kaitseb.”

Lisaks avaldas üks juhtidest kartust, et kui haruliidu tegevuse tulemusena tekib ettevõttes ametiühing, siis on see ettevõtte jaoks äärmiselt keeruline ja probleemne olukord, sest tegemist oleks justkui sissetungijaga, kes vastandab töötajaid tööandjale. Samas ei olnud tal midagi selle vastu, kui ettevõtte töötajad ise organiseeruksid. Ühe teise juhi hinnangul tegeleb ja suhtleb nende ametiühingu liider rohkem haru- ja keskliiduga, kui tegeleb ettevõtte küsimustega. Sellest tulenevalt tõusevad ettevõttes probleemid, mis on juhi arvates otsitud, mitte

tegelikud tema ettevõtte probleemid. Üks juht oli arvamusel, et tema ettevõttes tekkis ametiühing seetõttu, et „keegi helistas“, ja osalt seepärast polnud ametiühingu usaldusisik tema silmis tegelik töötajate esindaja.

Sarnasele fenomenile on viidatud ka Inglismaa ettevõtetes (Bonner, Gollan 2005; Oxenbridge, Brown 2002). Sealsedki juhid leiavad, et kolmanda poole sekkumine ettevõtte otsustusprotsessi mõjub negatiivselt nii töötajate käitumisele kui kogu ettevõtte tegevusele. Samas leidub juhte, kes eelistavad suhelda hoopis haruliidu esindajaga, kuna ettevõttevälised isikud on vähemnõudlikud ja neil on olemas „suur pilt“ (Oxenbridge, Brown 2002). Eesti kontekstis näitab juhtumiuuringutest ilmnenuid juhtide suhtumine, et haru- ja keskliidu ametiühinguid nähakse üldjoontes ettevõtte efektiivset tegutsemist takistavana. Tuleb teadvustada, et selline olukord ei tule sotsiaaldialoogi edendamisele kasuks ja eelkõige peaks muutusest huvitatud olema haru- ja keskliidud ise.

Ühe ettevõtte juht paistis ometi silma positiivse suhtumisega ametiühingusse ja selle vajalikkusse. Selle ettevõtte juhi näol oli tegemist väljastpoolt Eestist pärit inimesega, kelle kodumaal on oluliselt tugevam sotsiaaldialoogi traditsioon ning jõulisem ametiühingute tegevus. Ettevõtte juhi hinnangul on Eesti inimesed ja ka ametiühingud äärmiselt ratsionaalsed ning esitavad mõistlikke nõudmisi. Potentsiaalse ohuna nimetas ta ametiühingute kasvumist liialt tugevaks, kus nende tegevus võiks hakata ettevõtete tegevust ning majanduse toimimist segama, nagu on tema kodumaal. Ta leidis, et töötajatel peab olema õigus seista oma huvide eest. Juhul, kui ametiühingu esindaja nõudmised töötajate õiguste eest on ratsionaalsed ning ei takista ettevõtte arengut, siis on ametiühing kui diskussioonipartner vajalik. Seega võib näha, et uuringus osalenud Eesti juhid on arvamusel, et ametiühingud on vaid nõudmisi esitaval positsioonil ja ei hooli ettevõtte arengust, samas kui mittekohaliku juhi hinnangul kaitsevad Eesti ametiühingud (vähemasti tema juhitava ettevõtte näitel) töötajate huve täiesti mõistlikult. Analüüsitud kaheksa ettevõtte baasil ei saa aga öelda, et välismaisel kapitalil ja Eesti kapitalil põhinevate ettevõtte juhtidel oleks selgelt erinevaid vaateid töötajate esindatuse küsimusele.

Juhtide hinnangul kasutavad ametiühingu esindust oma probleemide lahendamisel eelkõige need töötajad, kes ei saa ülemusega hästi läbi. Üldjuhul toimib töötajate probleemide lahendamise peamise kanalina ametlik hierarhia (vt ka ptk 4.5.3), mille kaudu ettevõtted on oma informeerimise ja konsulteerimise süsteemi üles ehitanud. Seda kinnitab ka töötajate küsitlus, kust selgub, et peamise kanalina igas suunas info liikumisel kasutatakse juhtimisstruktuuri, e ametlikku alluvusvahekorra hierarhiat. Samas ei tohi tähelepanuta jätta märkust, et töötajate esindaja on oluline kanal neile, kes ei taha miskil põhjusel suhelda otsese ülemusega. Ilmselt juhtub see siis, kui tekivad arusaamatused otsese juhiga, ning sellisel juhul on töötajate esindaja roll vajalik.

4.4.2. Ametiühinguvälise usaldusisiku olemasolu, esindus ja teke

Ametiühinguvälise usaldusisiku institutsioon oli olemas kahes uuritud ettevõttes. Mõlemal juhul eksisteerisid nad paralleelselt ametiühinguga. Ühes ettevõttes loodi ametiühinguvälise usaldusisiku selleks, et läbirääkimistes kollektiivlepingu tingimuste üle oleks esindatud laiem töötajaskond kui ainult ametiühingu liikmeskond. Teises ettevõttes sai usaldusisiku institutsioon alguse seetõttu, et seadusest tulenevalt oli vajalik valida töökeskkonnavolinikud, samuti taheti laiendada kollektiivlepingu katvust. Algatus ametiühinguvälise usaldusisikute valimiseks tuli juhtkonna poolt. Mõlemal juhul oli tegemist ettevõttega, kus ametiühingu liikmelisus oli suhteliselt väike (vastavalt 11% ja 22%). Selles, et ametiühinguvälise töötajate esinduse loomise taga on juhtkond, pole midagi erakordset. Juhtide motiiv polnud siiski mitte niivõrd ametiühingu tekke ärahoidmine, sest mõlemas usaldusisikutega ettevõtetes oli ametiühing juba varem loodud. Pigem oli juhtkonna eesmärgiks tasakaalustada ametiühingu tegevust alternatiivse esindusstruktuuriga ja laiendada ametiühinguga tehtud kokkuleppeid kogu töötajaskonnale, kuna kõiki töötajaid soovitakse kohelda võrdselt. Olulisi rollierinevusi ametiühinguvälise usaldusisiku ja ametiühingu usaldusisiku vahel ei leitud ei töötajate ega juhtide poolt. Samuti ei ole olulisi erinevusi juhtkonna ja ametiühingu vahelises ning ametiühinguvälise usaldusisikute vahelises suhtlemises.

Siiski on ametiühinguvälise usaldusisiku institutsiooni olemasolu tõenäoliselt takistuseks ametiühingu edasisele laienemisele. Ettevõtetes, kus ametiühing on oluliselt suurema liikmete arvu ning mõjuga, ei olnud

ametiühinguväliste usaldusisikute loomise peale mõeldudki (juhtumid 5 ja 6). Juht, kelle ettevõttes oli olemas nii ametiühing kui ametiühinguvälise usaldusisik, esitas seisukoha:

„Ma leian, et ametiühing on tugev siis, kui seal osalevad kõik töötajad.”

Kuna aga sellist olukorda ei ole, siis on kollektiivlepingu sõlmimise soovi korral vajalik valida esindamata töötajate esindajad.

Kuigi usaldusisikud on valitud juhtkonna algatusel, ei erine juhtide suhtumine neisse oluliselt ametiühingu usaldusisikutesse suhtumisest, st usaldusisikuid nähti kui paratamatust, mitte kui ettevõtte arenguressurssi. Samuti ei erine ametiühinguväliste usaldusisikute roll ja funktsioon ametiühingute usaldusisikute rollist. Kuigi ametiühinguväliste usaldusisikute kandidatuuri seavad üles töötajad ise, on vaadeldud ettevõtetes ametiühinguvälise usaldusisik harilikult ka madalama taseme ülemus. See seab ametiühinguvälise usaldusisiku olukorda, kus ta on ühest küljest ametlikult kohustatud töötajate ja juhtkonna vahelist infot ja arvamusi edastama, ning teisest küljest tingib seda ka usaldusisiku staatus. Mõningatel juhtudel võib see olukord viia rollikonfliktideni, nt palgaläbirääkimistel või juhul, kui töötaja probleemid seonduvad ülemusepoolsete kohustuste täitmisega. Olukorra keerukust on käsitlenud nt Butler (2005: 282), kes tsiteerib ühe personalidirektori seisukohta: töötajate esindajaks olemine on õnnetu roll, kus ollakse nii juhtkonna kui töötajate peksupoisiks.

Mõlemas ettevõttes ollakse töötajate poolel siiski ametiühinguvälise usaldusisiku tegevusega veidi rohkem rahul kui ametiühingu tegevusega (vt tabel 4.9). See võib tuleneda ka asjaolust, et ametiühinguväliselt usaldusisikutelt oodatakse vähem kui ametiühingu esindajatelt: nt ei kuulunud ideaalse usaldusisiku rolli hulka töötajate tööalaste probleemide lahendamine samal määral ideaalse ametiühingu esindaja rolliga. Ühe ettevõtte puhul oli ka selgelt eristatav, et usaldusisiku poole on töötajad oluliselt vähem pöördunud kui ametiühingu esindaja poole. Keskastme juhid suhtusid usaldusisikutesse ametiühingutega võrreldes leebemalt, kuid siinkohal tasub korrata, et usaldusisikuteks olidki mitmel juhul allüksuse või teenistuse juhid. Kõige suurem probleem oli ühe ametiühinguvälise usaldusisiku sõnul vähene kontakt esindatavatega ning ajapuudus esindamisülesannete täitmiseks.

Tabel 4.9.

Teadlikkus ja rahulolu ametiühinguväliste usaldusisikute ja ametiühingutega tingimisel, et ettevõttes on olemas mõlemad

Ettevõtte	Teavad äü-välise usaldusisiku olemasolust (K9)	Usaldusisiku tegevusega rahulolevad (K19)		Teavad äü olemasolust (K9)	Ametiühingu tegevusega rahulolevad (K14)	
		Töötajad	Tipp- või keskastmejuhid		Töötajad	Tipp- või keskastmejuhid
1	57%	80%	83%	76%	58%	0%
2	52%	63%	33%	43%	62%	Vastamata

Allikas: töötajate küsitlused, autorite koostatud.

Kahe analüüsitud näite põhjal võib püstitada hüpoteesi, et ametiühinguvälise usaldusisiku institutsioon võidakse luua ettevõtetes, kus on nõrk ja väikese kandepinnaga ametiühing. See luuakse tööandja initsiatiivil ning loomise otsene motiiv on kollektiivlepingu katvuse laiendamine. Ametiühinguvälise usaldusisiku ja ametiühingu usaldusisiku rolle ei nähta oluliselt erinevatena ja mõlema mõju on ettevõtetes väike. Kriitika, mida on avaldatud tööõukogude ebaefektiivsuse aadressil (vt ptk 1.2.3), kehtib suurel määral ka vaadeldud ettevõtete ametiühinguväliste usaldusisikute kohta. Positiivseks võib pidada seda, et juhtkond ei sekku usaldusisikute valimisse (ehkki nad olid valimiste algatajateks), kuid usaldusisikute õigused (või nende kasutamine) ei mängi ettevõtte kaasamisprotsessis olulist rolli. Olukorda iseloomustab hästi ühe juhi mõttekäik:

„Mina ei pea neid üldse vajalikuks. Tegelikult milleks on väiksel ettevõttel vaja usaldusisikuid? Tal ei ole mingit võimu ega otsustamisõigust. Mitte midagi. Mõttetu organ, enne töötasime, nüüd töötame, mitte midagi ei ole muutunud. Need usaldusisikud on ju nõrgad ka, nad ei oska oma tööd teha. Keegi peaks neid koolitama, aga ma ei tea, mis organ see on.”

4.4.3. Muud töötajate esindusvormid

Mitmel juhul viidati ettevõtetes, kus üldse töötajate esindus puudus, ametlikele ülemustele kui töötajate esindajatele. Põhimõtteliselt leitakse, et töötaja otsene ülemus peab suutma esindada kõrgema juhtkonna ees oma töötajate muresid. Seega oleks nagu tegemist usaldusisikutega. Samas ei ole see lähenemine korrekne, sest töötaja ei saa tegelikult valida endale ülemust ja seega ei ole tegemist töötajate valitud esindajaga, mida eeldab kaudne kaasamine. Siiski suudab hea ülemus tõepoolest töötajate probleeme lahendada ning kõikides uuritud ettevõtetes on ametlik hierarhia peamine kanal, mille kaudu liigub mõlemasuunaline info: nii töötajatelt juhtkonnani kui vastupidi (vt ptk 4.5).

Ettevõtte juhtide suhteliselt negatiivse suhtumise taustal ametiühingutesse ning usaldusisikutesse oli üllatavalt positiivne nende suhtumine töökeskkonnanõukogudesse. Töökeskkonnanõukogud olid kõikides ettevõtetes olemas.

Töökeskkonnavolinike ja töökeskkonnanõukogu ülesanded on määratud seaduste ja teiste õigusaktidega ning lisaks otseselt seaduses öeldule arutatakse töökeskkonnanõukogus ka sageli laiemalt töötingimustega seotud küsimusi. Kuna töökeskkonnanõukogu poolt ei ole oodata väga suuri nõudmisi ja streike (nt olid ühes ettevõttes volinikeks peamiselt juhtkonna esindajad), vaid pigem aitab see tegevust seadustega kooskõlas hoida ning otseselt konkreetsete teemade kaudu töötajate arvamust teada saada, siis ei nähta töökeskkonnanõukogus mingit ohtu. Välja arvatud üks juht, kelle hinnangul töökeskkonnanõukogul sisulist rolli ei ole, leidsid ülejäänud, et töökeskkonnanõukogu on efektiivne organ.

Sarnaselt rahvusvahelise kogemusega on enamasti samad inimesed nii ametiühingu tegevuses aktiivsed kui ka töökeskkonnavolinikuks valitud. See põhineb lihtsal tõdemusel, et aktiivsemad töötajad leiavad väljundi mitmes valdkonnas.

4.5. Kaasamise protsess: intensiivsus, valdkonnad ja kanalid

4.5.1. Kaasamise intensiivsus

Uuritud kaheksa juhtumi puhul arvasid kuue ettevõtte juhid, et nende ettevõttes on töötajate kaasamist piisavalt. Kahe ettevõtte juhid arvasid, et kaasamises on olulisi puudujääke ja sellele tuleks suuremat tähelepanu pöörata. Töötajate esindajate arvamused olid erinevad: mõnel juhul arvati, et kaasamine on piisav ja mõnel juhul, et puudujäägid on juba elementaarses töötajate informeerimises (vt tabel 4.10).

Uuringusse lülitatud kaheksa ettevõtte põhjal võib väita, et selge seos töötajate esindaja olemasolu ja töötajate informeerituse/kaasa rääkimise võimaluste vahel puudub. Kõige enam ettevõtte tegevusest ja töökorraldusest informeeritud töötajaid on ettevõttes, kus on olemas nii ametiühing kui ametiühinguväline usaldusisik (juhtum nr 1) ja ettevõttes, kus ei ole üldse töötajate esindajat (juhtum nr 8). Samas on kõige vähem informeeritud töötajad samuti ettevõttes, kus töötajate esindus puudub.

Ettevõtetes, kus vähemalt kaks-kolmandikku töötajatest leidsid, et nad on hästi või väga hästi informeeritud, leidsid ka töötajate esindajad, et töötajate kaasamine on piisaval tasemel. Pigem töid nende ettevõtete juhid välja, et töötajate informeerimise või arvamuse küsimise osas ei ole tehtud piisavalt tööd. Neis ettevõtetes, kus töötajate kaasatus oli väiksem, leidsid ettevõtte juhid, et süsteem on piisav, kuid töötajate esindajad nägid puudujääke. Kahes ettevõttes, kus kaasamine oli väiksem, ei pidanud ettevõtte juht seda üldjoontes ka oluliseks (põhjendusi vt ptk 4.3).

Analüüsitud kaheksa ettevõtte tulemused viitavad sellele, et üldine parem informeeritus tähendab ka suuremaid võimalusi oma tööelu korralduses kaasa rääkida. Samas on võimalus ettevõtte majandustegevuse korralduses kaasa rääkida kõikides ettevõtetes väike.

Juhtide intervjuude ja töötajate arvamuse kõrvutamise tulemusena võib väita, et analüüsitud kaheksas ettevõttes on peamiseks kaasamise kultuuri määrajaks juhi suhtumine sellesse. Kui juht peab töötajate informeerimist ning nende arvamuse küsimist tähtsaks, sõltumata selle sügavamatest põhjustest (tulemuslikkuse parandamine, lojaalsuse ning motivatsiooni loomine vm), siis pööratakse sellele ka tähelepanu. Kui juht ei pea töötajate informeerimist ja nende arvamuse küsimist oluliseks, siis on ka kaasamine vähene. Ka Oxenbridge ja Brown (2002) leiavad, et lõppkokkuvõttes on see juhtkonna teha, kas töötajate hääl juhtkonnani jõuab või mitte.

Tabel 4.10.

Hinnangud töötajate kaasamise piisavusele ettevõttes (sorteeritud töötajate informeerituse järgi ettevõtte tegevusest ja töökorraldusest)

Ettevõtte	Juhi hinnang kaasamisele	Töötajate esindaja hinnang	Töötajate osatähtsus, kes lugesid väga suureks või pigem suureks:		
			informeeritust ettevõtte tegevusest ja töökorraldusest	kaasarääkimise võimalusi oma töö korralduses	kaasarääkimise võimalusi ettevõtte majandustegevuse korraldamisel
7	Piisav, kuid ei ole oluline	-	38.2%	14.7%	0.0%
6 (aü)	Piisav	Ei ole piisav	47.9%	28.2%	2.8%
3 (aü)	Piisav	Ei ole piisav	60.4%	31.2%	8.3%
2 (aü+ui)	Piisav, küllaltki oluline	Puudujääke informeerimises	73.8%	40.5%	4.8%
4 (aü)	Ei ole piisav, küllaltki oluline	Piisav	75.0%	37.5%	15.0%
5 (aü)	Piisav ja väga oluline	Piisav	86.9%	65.2%	15.2%
8	Ei ole piisav, kuid väga oluline	-	92.2%	66.7%	4.0%
1 (aü+ui)	Piisav ja väga oluline	Piisav	92.6%	55.6%	11.1%

Allikas: intervjuud, küsitlused, autorite koostatud.

Neljas ettevõttes, kus kaasamine oli intensiivsem, oli ka nende töötajate osakaal suurem, kes olid teinud ettepanekuid töökorralduse parandamiseks. Samuti oli suurem nende osatähtsus, kelle ettepanekutega oli arvestatud või siis põhjendatud, miks neid arvestada ei saa (vt tabel 4.11).

Tabel 4.11.

Töötajatepoolne ettepanekute tegemine ja hinnang juhtkonnapoolsele tagasisidele, esitatud samas järjekorras, mis tabel 4.10) (% vastanuteist)

Ettevõtte	Ettepanekuid teinud töötajate osatähtsus vastanuteist (K33)	Ettepanekuid arvestati või kui ei arvestatud, siis põhjendati, miks (K34)	Ettepanekuid ei arvestatud ega põhjendatud (K34)	Vastamata jätnute ja „pole teinud ettepanekuid“ valinute osatähtsus (K34)
7	50	46	3	51
6 (aü)	62	44	14	42
3 (aü)	65	46	15	39
2 (aü+ui)	60	50	10	40
4 (aü)	84	76	5	19
5 (aü)	83	74	7	19
8	67	57	4	39
1 (aü+ui)	80	69	6	25

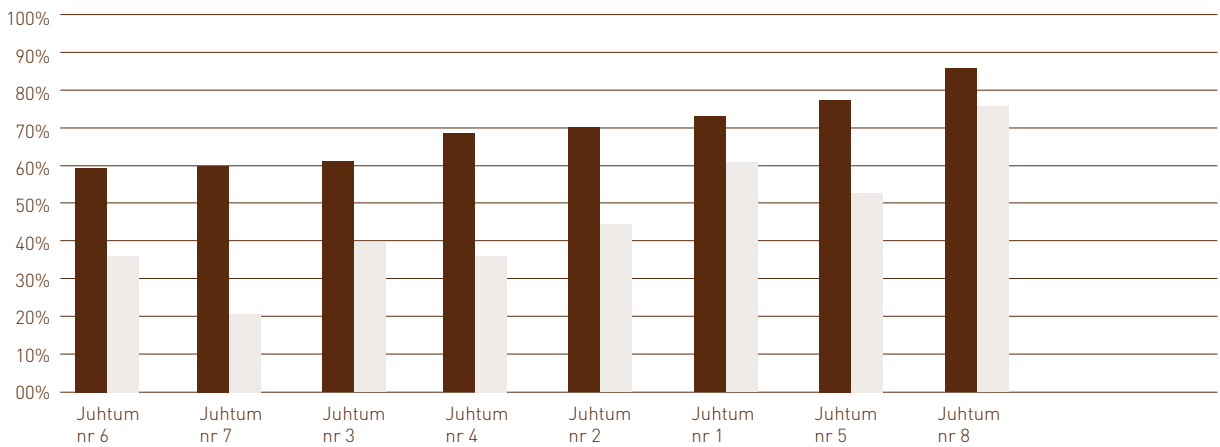
Allikas: töötajate küsitlused, autorite koostatud.

Seega võib väita, et hinnangud kaasärääkimise võimalustele peegeldavad tegelikku ettepanekute tegemise aktiivsust. Silma paistis üks ettevõtte (juhtum nr 7), kus vaid pooled vastanutest on teinud ettepanekuid töökorralduse parandamiseks, mis on oluliselt vähem kui teistes ettevõtetes. Kõnealuse ettevõtte juht on selgel seisukohal, et töötajatel ei ole oma tööelu korraldamise osas suurt midagi öelda. Ettevõtetes, kus üldiselt kaasatakse töötajaid rohkem, on ka töötajatel endil suurem soov töökorraldust parandada. Siinkohal on muidugi keeruline eristada, milline on nende nähtuste põhjuse-tagajärje seos. Samas tuleb siinkohal arvestada, et tegemist ei ole päris ühesuguste ettevõtetega ning teatud piirid kaasamisele seab ka näiteks tootmise iseloom.

Põhjuseid, miks võiks töötajaid ettevõtte tegevusse kaasata, käsitleti peamiselt peatükis 4.3: seal töid nii juhid kui töötajad kaasamise positiivsete külgedena välja töötajate pühendumuse ja motivatsiooni. See haakub esimeses peatükis käsitletud teooriaga, et kaasamine suurendab rahuolu. Tõesti, rahulolevate töötajate osatähtsus erineb ettevõtetelt märkimisväärselt (vt joonis 4.4).

Joonis 4.4.

Rahulolevate töötajate osakaal kõikides tööga seotud aspektides keskmiselt ja ainult tasuga seotud aspektides¹⁶ (töötasu ja soodustused).



Allikas: autorite arvutused töötajate küsitluse põhjal.

■ Keskmine rahulolu
■ Keskmine rahalise küljega rahulolu

Kolm juhtumit, kus ka töötajate informeeritus ning kaasärääkimise võimalused olid suuremad (vt ka tabel 4.10), on just need ettevõtted, kus teistest suurem osa töötajaid oli rahul töötamise erinevate aspektidega. Samas väikseim rahulolu on just neis ettevõtetes, kus töötajatest väikseim osa leidis, et neid informeeritakse ja kaasatakse piisavalt ning kus ka juht avaldas töötajate kaasamise vajalikkuse osas kahtlusi.

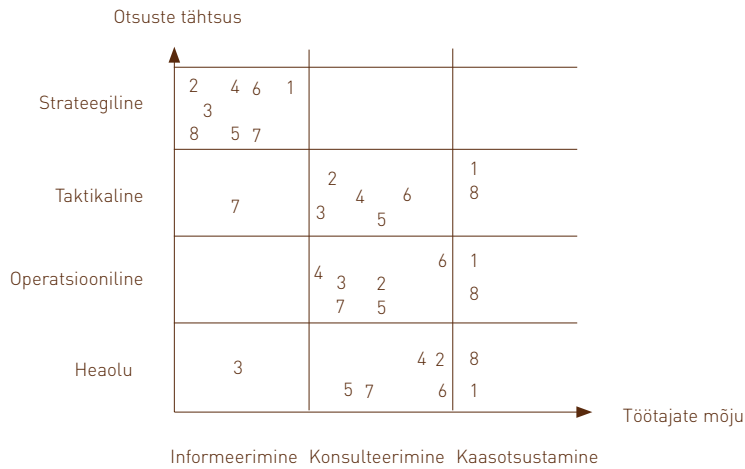
Siiski ei saa väita, et töötajate suurem rahulolu neis ettevõtetes, kus töötajate kaasamine on suurem, tuleneb just kaasamisest. Näiteks võivad ettevõtetes, kus on kaasamisest huvituv juht, olla ka teistsugused tasustamise või värbamise põhimõtted. Seega ei ole seos kaasamise ja rahulolu vahel üks-üheselt selge.

Kokkuvõtvalt on töötajatelt arvamuse küsimine ühe töötajate esindaja sõnul oluline järgmisel põhjusel:

„Kindlasti võiks igapäevase töö juures rohkem töötajate arvamust küsida, sest otseselt klientidega kokku puutuvad töötajad teavad, kuidas parandada töö organiseerimist.”

Strateegilistes küsimustes toimub juhtide hinnangul ainult töötajate informeerimine ja mingit vajadust kaasamist suurendada ei nähtud. Ainult üks juht (juhtum nr 1) rõhutas strateegiliste otsuste juures töötajate esindajate „veenmise” olulisust. Muudes küsimustes - taktikalistes, operatsioonilistes ehk allüksuse tasandi ning heaoluküsimustes - toimub enamiku vaadeldud ettevõtte juhtide hinnangul konsulteerimine, kaks juhti arvasid, et neil on ka kaasotsustamine (vt joonis 4.5).

¹⁶Kuna rahulolu küsiti erinevate teemade kohta, siis siinkohal on esitatud keskmine rahuolu üle kõikide teemade (küsimus K48).



Allikas: intervjuud, autortite koostatud.

Ülaltoodud joonisel asetuvad ettevõtted laias laastus nii, nagu väidab teooria (vt ka joonist 1.1): mida tähtsam on ettevõtte jaoks otsus, seda väiksemad on töötajate võimalused seda mõjutada. Ettevõtetes, kus on töötajate esindajad, pole kaasamine seetõttu intensiivsem, tõenäoliselt on kaasamise protsess ise lihtsalt formaliseeritum ja selgem. Võib öelda, et töötajate esindaja olemasolu ei väljenda seda, kas ja mil määral juht töötajate kaasamist oluliseks peab ning millised on töötajate tegelikud kaasaráákimise võimalused ettevõttes. Pisut teises kontekstis on samale järeldusele jõudnud Bonner ja Gollan (2005), väites, et töötajate mõju sõltub rohkem sellest, mil viisil töötajad ja juhtkond suhtleb, kui sellest, kas ametiühing on ettevõttes olemas või mitte.

Kaasamise intensiivsuse teema lõpetuseks võib märkida, et juhtide hinnangud Eesti keskmise ettevõtte kaasamise intensiivsusele olid sarnased nende hinnangutega kaasamise kohta omaenda ettevõttes.

4.5.2. Kaasamine valdkonniti

Eelnevast joonistub välja loogiline skeem, kus kaasamine on intensiivsem operatiivse tasandi otsuste puhul ning vähim, kui üldse, strateegiliste otsuste puhul. Sarnane muster joonistub välja ka töötajate küsitlusest ja töötajate esindajate intervjuude vastustest. Et tulemused kaasamise valdkondadest ei jääks liiga üldisele tasemele, lülitati intervjuudesse ja ankeetidesse spetsiifilised juhtimisküsimused erineva kaaluga otsustest (vt Lisa 4 K35). Näiteks strateegiliste otsuste juures uuriti kaasamist ettevõtte majandustegevust puudutavates küsimustes, suuremate investeeringute üle otsustamises ning uue tehnoloogia muretssemises.

Kõikides ettevõtetes vastasid töötajad aktiivsemalt kaasamise kohta järgmiste otsuste korral:

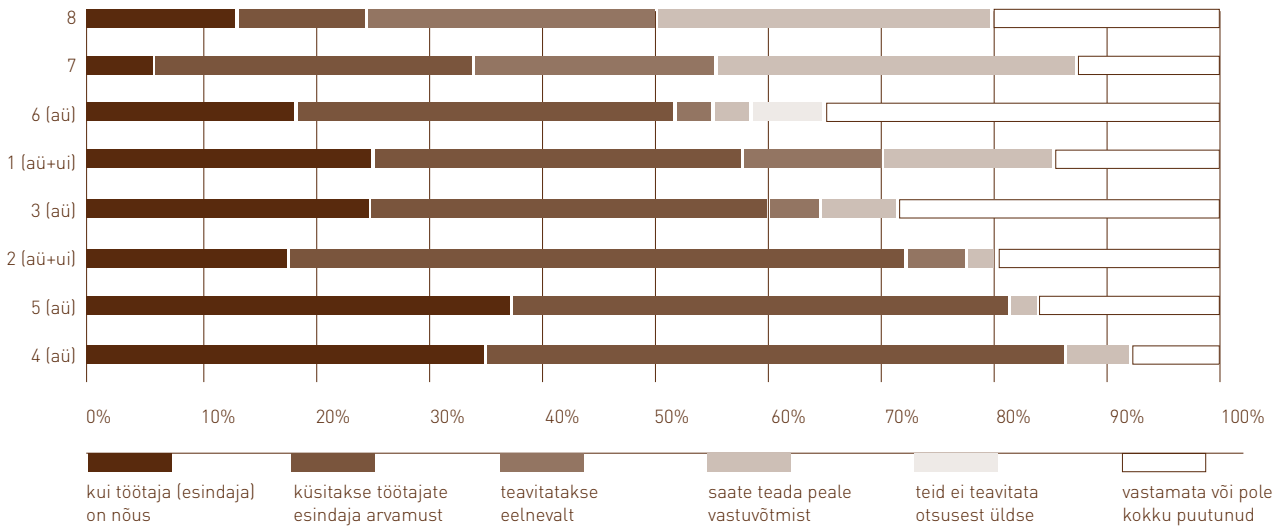
- muudatused tööajas,
- muudatused töötasus,
- puhkusegraafikud,
- koolituskavad.

Ülejäänud teemade osas vastasid töötajad sageli, et nad ei ole selliste otsustega kokku puutunud või jätsid üldse vastamata. See näitab tõenäoliselt asjaolu, et töötajatel oli raske niivõrd detailselt otsuseid eristada ja enda kaasaráäkimise õiguseid määratleda. Sama kehtis ka juhtudel, kus töötajatel oli(d) olemas esindaja(d): ka viimaste mõju ulatusest erinevatele otsustele oli töötajatel ebaselge ettekujutus.

Vaadates jooniseid 4.6, 4.7 ja 4.8, on näha, et töötajate hinnangud enda kaasaráäkimise võimalustele on suurimad puhkusegraafikute osas. Töötasu ja tööaja osas on töötajate hinnangud kaasaráäkimise võimalustele oluliselt tagasihoidlikumad. Selle põhjuseks, et töötasu osas hinnatakse kaasaráäkimise võimalusi vähesteks, võib olla ühest küljest see, et tõenäoliselt on töötasu ainult kasvanud ning siis on olnud tegemist tööandja otsusega, millega töötajad vaikimisi nõus on. Teisalt võib see väljendada ka üldist rahulolematust palgaga (vt ka joonist 4.4). Samas näitab see, et töötajate esindajate reaalne roll kollektiivsetel läbirääkimistel palgatõusu üle läbi rääkides on töötajate arvates suhteliselt väike.

Joonis 4.6.

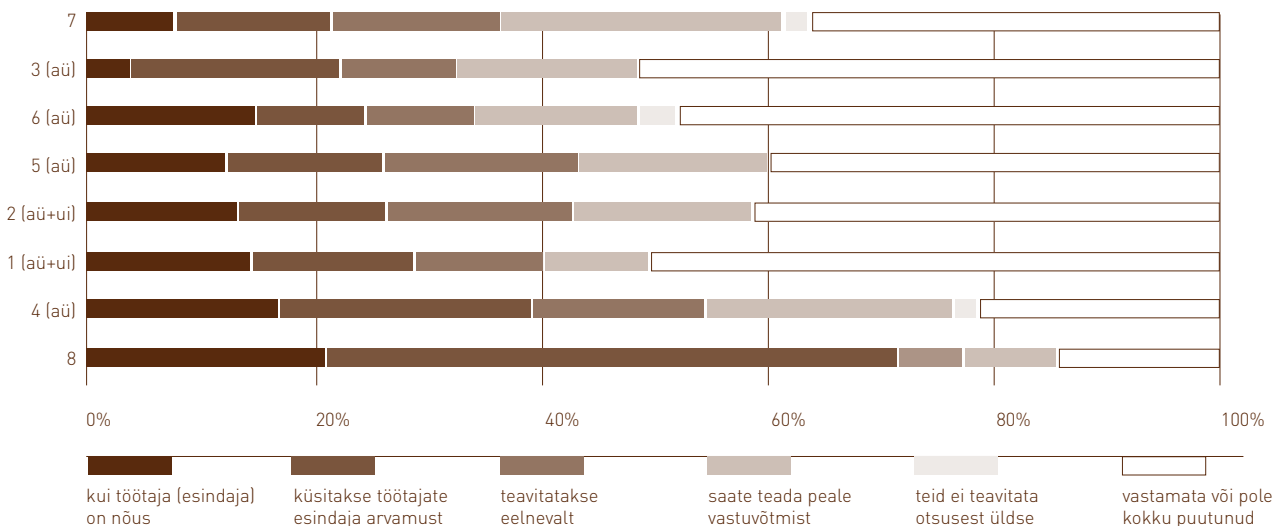
Töötajate hinnang kaasaráäkimise võimalusele puhkusegraafikute otsuste tegemisel (ettevõtted järjestatud konsulteerimise ulatuse alusel).



Allikas: töötajate küsitlused, autorite koostatud.

Joonis 4.7.

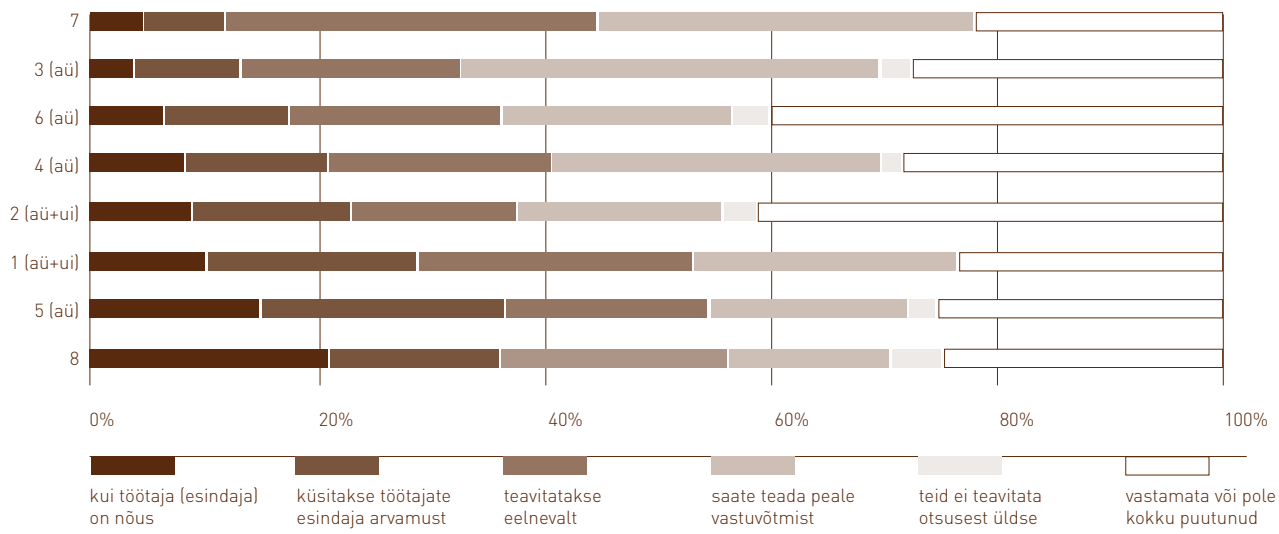
Töötajate hinnang kaasaráäkimise võimalusele töötaja muudatuse otsuste tegemisel (ettevõtted järjestatud konsulteerimise ulatuse alusel).



Allikas: töötajate küsitlused, autorite koostatud.

Joonis 4.8.

Töötajate hinnang kaasrääkimise võimalusele töötasu muudatuse otsuste tegemisel (ettevõtted järjestatud konsulteerimise ulatuse alusel).



Allikas: töötajate küsitlused, autorite koostatud.

Ülaltoodud joonistel ettevõtete järjekord varieerub. Kui puhkusegraafikute ja tööaja muudatustega seonduvaid otsuseid võib suuresti pidada tootmise iseloomust sõltuvaks, siis töötasu muutmise osas on taas huvitav märkida, et kaasamine on suurim ettevõttes, kus esinevad erinevad töötajate esindamisvormid, sh esindaja puudumine. Samasugune on olukord vähima kaasamise juures: ka seal esinevad nii töötaja esindusega kui ka esinduseta ettevõtted.

Strateegiliste teemade juures, nagu ettevõtte majandustegevus ja suuremad investeeringud, valisid pea kõigis ettevõtetes 60-80% töötajatest variandi „pole kokku puutunud“ või jätsid vastamata. Seega ei saanud töötajate hinnangutest järeldusi teha ja tuli piirduda intervjuudega, kus nii juhid kui töötajate esindajad pidasid kaasamist minimaalseks. Siinjuures on tehnoloogia uuendamine siiski erandlik juhtimisküsimus, sest kuigi see paigutuks autorite meelest strateegilise otsuse alla, siis pidasid mitu juhti väga oluliseks enne sellise otsuse tegemist töötajatega konsulteerida.

Üheks huvitavaks küsimuseks on poolte erinev kaasamise tajumine. Näiteks võiks tuua kollektiivsed koondamised, mille osas on tööandjad kohustatud seadusandlusest tulenevalt konsulteerima töötajate esindajaga. Ühes ettevõttes, kus mõnda aega tagasi oli aset leidnud ulatuslik koondamine, arvasid nii juht kui töötajad, et selle otsuse juures oli töötajate kaasamist vähe. Ametiühingu esindaja seisukoht erines sellest aga kardinaalselt, kuna tema arvates tehti koondamisotsus töötajate esindaja (st tema) nõusolekul.

4.5.3. Kaasamise kanalid

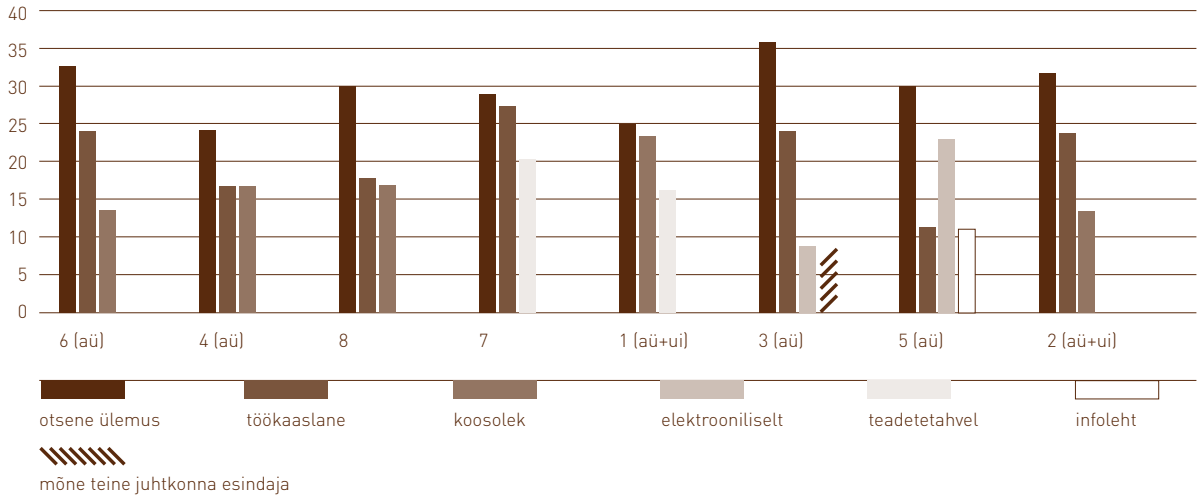
Kaasamise kanalina kasutavad mõlemasuunalise info liikumiseks kõik analüüsitud ettevõtted eelkõige ettevõtte ametlikku hierarhiat. St töötaja otsene ülemus on peamine kanal, kelle kaudu töötajad juhtkonnalt tulevat infot saavad ja kelle kaudu oma probleeme juhtkonnani viivad. Ametliku hierarhia olulisel informeerimise ja konsulteerimise kanalina võib selles uuringus tuleneda valitud ettevõtete suurusest: vaadeldud ettevõtted olid piisavalt suured, et otsene kaasamine polnud enam võimalik, ja siiski liiga väikesed selleks, et tähtsustuks töötajate esindajate roll.

Juhtkonnalt tuleva info töötajateni viimisel on tähtsuselt teiseks kanaliks töökaaslane või koosolek (vt joonis 4.9 3-4 kõige olulisema kanali kasutatavuse kohta ettevõtetes). See kehtib ka nendes ettevõtetes, kus on

olemas töötajate esindaja või ametiühing. Kahe ettevõtte puhul on esimese kolme kanalina kasutusel ka elektrooniline infoedastus, kuid üldiselt domineerivad siiski suulised kanalid. Vaatamata mitme juhi hinnangule, et koosolekute ja otsese ülemuse kaudu info levitamine on oluline selleks, et õige ja korrektne info jõuaks töötajateni, on enamikus vaadeldud ettevõtetes info edastamisel märkimisväärselt suur osa töökaaslastel.

Joonis 4.9.

Töötajate hinnang olulisematele (esitatud 3-4 olulisemat) kanalitele, mille kaudu info juhtkonna otsustest jõuab töötajateni (% vastustest).

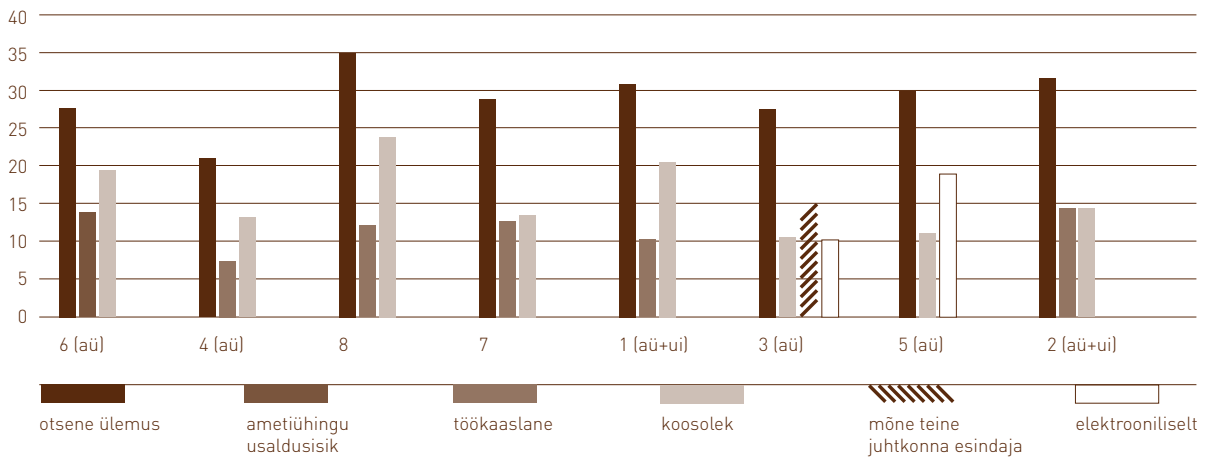


Allikas: töötajate küsitlused, autorite koostatud.

Arvamuse küsimise kanalid (vt joonis 4.10 3-4 kõige olulisema kanali kasutatavuse kohta ettevõtetes) erinevad mõningal määral info edastamise kanalitest. Peamine kanal on kõikides ettevõtetes, nagu juba öeldud, otsene ülemus. Teise ja kolmanda kanalina kasutavad vaadeldud ettevõtted koosolekuid, töökaaslaste kaudu arvamuste edastamist, aga ühel juhul on toodud välja ametiühingu usaldusisiku roll ja kahel juhul elektroonilised vahendid.

Joonis 4.10.

Töötajate hinnang olulisemate (esitatud 3-4 olulisemat) kanalite kasutamisele, mille kaudu juhtkond küsib töötajate arvamust (% vastustest).



Allikas: töötajate küsitlused, autorite koostatud.

Töötajate endi ettepanekute esitamisel juhtkonnale ei ole kaasamise kanalite jaotus oluliselt erinev kanalitest, mille kaudu juhtkond töötajate arvamust küsib või enda poolt tulenevat infot jagab (joonis 4.11). Peamine ja selgelt domineeriv kanal on kõikidel juhtudel otsene ülemus. Kahes ettevõttes tuuakse teise või kolmanda kanalina välja usaldusisik.

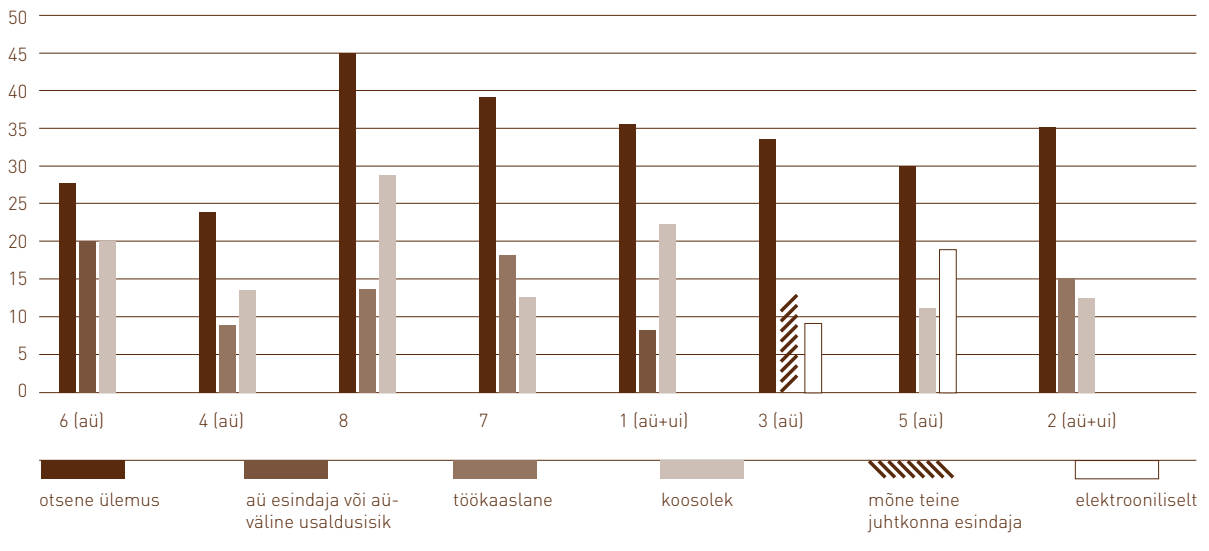
Kokkuvõttes on info jagamiseks ja arvamuste küsimiseks kasutatavate kanalite valik analüüsitud ettevõtetes suhteliselt ühtlane ning töötajate esindajate roll kaasamise kanalina marginaalne. Kuigi ametiühingute ja usaldusisiku rolli kirjeldades peeti nende peamiseks ülesandeks info vahetust juhtkonna ja töötajate vahel ning teiseks kollektiivseid läbirääkimisi, siis kogu ettevõtte info liikumise seisukohast on ametiühingutel ja usaldusisikutel ülimalt tagasihoidlik roll. Samas on neil siiski teatud nišš. Nagu mitu juhti välja toovad:

„Ametiühingutel on roll, kui töötaja ei saa oma ülemusega läbi.”

Ametiühingu usaldusisikul on seaduse alusel juurdepääs mitmesugusele infole ning samuti on tööandjal kohustus konsulteerida temaga eri teemade arutelu korral. Intervjuudest selgus, et lisaks peamisele rollile kollektiivlepingute sõlmimisel antakse usaldusisikutega peetaval koosolekul (juhul kui selliseid peetakse) juhtkonna poolt infot majandusaasta näitajate ja ettevõtte üldise seisukorra kohta. Samas on konsulteerimine siiski vähene.

Joonis 4.11.

Töötajate hinnang olulisemate (esitatud 3 olulisemat) kanalite kasutamisele, mille kaudu edastatakse oma arvamus juhtkonnale (% vastustest).



Allikas: töötajate küsitlused, autorite koostatud.

Oluline info sisaldub iga ettevõtte puhul ka nende töötajate vastustes, kes arvasid, et nad ei saagi ettepanekuid esitada, või et nad ei pöördu probleemi korral kellegi poole (vt tabel 4.12). Juhtumite nr 7, 3 ja 2 puhul on suurim nende töötajate osakaal, kes vastasid, et juhtkond nende arvamust ei küsi, või jätsid hoopis vastamata. Nende ettevõtete töötajate esindus on vastavalt: esindus puudub, ametiühing ning ametiühing ja ametiühinguväline usaldusisik koos. Taas võib tõdeda, et töötajate esinduse olemasolu ei näi kuidagi olevat seotud sellega, kas töötajate arvamust ka tegelikult küsitakse. Suures osas kattub siinkohal toodud järjestus tabeliga 4.10, kus juhtumid järjestati töötajate hinnangu järgi enda informeeritusele ja kaasarääkimise võimalustele. Seega paistab, et peamiselt mõjutab seda, kas töötaja arvamust küsitakse, eelkõige ettevõtte juhi suhtumine kaasamise vajalikkusesse.

Tabel 4.12.

Töötajate osatähtsus, kes ei saa oma arvamust esitada või kes jätsid vastamata, millist kanalit kõige sagedamini kasutatakse (% vastanutest)

Ettevõtte	Juhtkonnapoolne arvamuse küsimine (K37)		Töötajepoolne arvamuse esitamine (K38)	
	Ei küsitagi arvamust	Vastamata	Ei saagi arvamust	esitada
8	6%	4%	2%	2%
1 (aü+ui)	4%	7%	4%	5%
4 (aü)	10%	2%	10%	2%
5 (aü)	7%	15%	7%	11%
6 (aü)	11%	13%	8%	13%
2 (aü+ui)	14%	17%	7%	10%
3 (aü)	15%	17%	12%	15%
7	35%	1%	26%	1%

Allikas: töötajate küsitlused, autorite koostatud.

Ülaltoodud tabelist võib näha, et uuritud ettevõtetes saavad töötajad oma arvamuse juhtkonnale edastada pigem siis, kui see on nende endapoolne initsiatiiv. Vähem pöördub juhtkond konkreetsetes küsimustes arvamuste saamiseks töötajate poole. See haakub ühe juhi hinnanguga, et tema ettevõttes on töötajate kaasamine piisav, kuna:

.....Ma alati kuulan [töötajate arvamused ja ettepanekud] ära, kui neid on.”

4.5.4. Kaasamisega seonduvad dokumendid ja kollektiivlepingu roll

Kaasamise dokumentidena küsiti intervjuudes ja ankeetides kollektiivlepingu ning sisekorraeeskirjade kohta. Lisaks toodi mitme intervjuueeritava poolt olulise dokumendina välja kvaliteedi käsiraamatut ja ametijuhendeid kui dokumente, mis seostuvad otseselt igas ametis oleva inimese info jagamise ja arvamuse küsimise kohustustega.

Viies ettevõttes kuuest, kus oli ametiühing, oli olemas ka kollektiivleping (vt tabel 4.7). Kahes ettevõttes olid valitud püsivad ametiühinguvälised usaldusisikud just kollektiivlepingu tingimuste üle läbirääkimiste jaoks. Kollektiivleppel kirjutatakse neis ettevõtetes alla nii ametiühingu kui ametiühinguvälise usaldusisiku. Lisaks oli ühes ettevõttes valitud ajutiselt, kollektiivlepingu sõlmimiseks, kõiki töötajaid esindav ametiühingusse kuulumisest sõltumatu kogu, kelle otsustada oli, kas ametiühing peaks allkirjastama kollektiivlepingu. Kollektiivleppel allkirjastas tööandjaga siiski ainult ametiühingu esindaja.

Kahel juhul oli kollektiivlepingu sõlmimise initsiatiiv tööandjapoolne ning mõlemad juhud olid need, kus ettevõttes oli olemas nii ametiühing kui ametiühinguvälise usaldusisiku¹⁷. See viitab sellele, et kui tööandja ise hakkab kollektiivlepingu sõlmimise eestvedajaks, siis on tema huvi, et partner esindaks kõiki ettevõtte töötajaid. Muudel juhtudel on kollektiivlepingu sõlmimise initsiatiiv tulnud töötajate poolt. Mitmes ettevõttes oli kollektiivlepingus kirjas, et see kehtib ainult ametiühingusse kuuluvatele töötajatele. Vaatamata sellele, kelle initsiatiivil kollektiivleping sõlmitakse või kuidas on lepingu laienemine määratletud lepingu tekstis, kehtib see kõikidele töötajatele.

¹⁷Samas tulenes neist ühes ettevõttes, ametiühinguvälise usaldusisiku sõnul, tööandja initsiatiiv ametiühingu survest.

Juhtudel, mil lepingu sõlmimise initsiatiiv tuleb töötajate poolt, väidavad kõik juhid peale ühe, et kollektiivlepingus sätestatu on formaalsus, sest kõik tingimused eksisteeriks ka lepingu puudumisel. Ühe ettevõttejuhi hinnangul on tema ettevõtte olemas kõik tingimused, mis harilikult kollektiivlepingus sätestatakse (nt matuse- ja abiellumisetuetused¹⁸, premeerimissüsteem), ehkki kollektiivlepingut neil sõlmitud ei olnud. Siiski oli ettevõtte juhte, kes nägid kollektiivlepingu sõlmimisest ettevõttele ja juhtimisele ka kasu. Näiteks toodi välja, et lepingus on toodud selged reeglid, millest saavad lähtuda nii juhid kui töötajad, samuti ei ole siis vaja igal eraldi juhul otsustada matuse- või sünnitoetuse suuruse üle (vt ka kiil 4.2.). Selgelt on kollektiivlepingu sõlmimise väärtus töötajate jaoks kõikide poolte hinnangul kindlustunne kehtivate reeglite ja tagatiste suhtes.

Kollektiivlepingu vajadust töörahu tagajana nähti juhtide poolt erinevalt. Kui suurema ametiühinguliikmeskonnaga ettevõtete juhid tõid välja, et kollektiivleping on oluline töörahu säilitamise pärast, siis väikese ametiühinguliikmeskonnaga ettevõtte juht hindas ametiühingu liikmeskonda liiga väikeseks, et nad saaksid reaalseid nõudmisi esitada. Ühe ettevõtte juht pidas ka kollektiivlepingu sõlmimist töörahu säilitamise eesmärgil ebavajalikuks, sest töörahu tuleks säilitada tavapäraste juhtimisvõtetega:

„Kui me laseme asjadel nii kaugele minna, et streikima hakatakse, siis me oleme lihtsalt midagi väga olulist maha maganud või jätnud midagi tegemata.“

Mitmes ettevõttes oli kollektiivleping peamiseks dokumendiks, mis sätestas töötajate esindaja ja juhtkonna vahelise info liikumise detailid või üldpõhimõtte. Eri lepingutes määratletud informeerimise ja konsulteerimise sisu ja protseduuride detailsuse aste on väga erinev. Näiteks on põhjalikumates lepingutes sätestatud eraldi küsimused, mille osas peaks toimuma informeerimine, konsulteerimine ja kaasotsustamine. Teemade ring on erinev, kuid katab eri lepingutes järgmisi aspekte:

Informeerimine

- töölepingute lõpetamine majanduslikel põhjustel,
- suuremat hulka töötajaid puudutavad töötingimused,
- koolituse ja kvalifikatsiooniga seotud küsimused,
- tööohutus ja –tervishoid, tööõnnetuste põhjused, meetmed,
- juhtkonna ja allüksuse juhtide koosseis,
- majandusaasta põhinäitajad,
- arenguplaanid ja investeerimisplaanid, pärast nende kinnitamist,
- ettevõtte reorganiseerimine.

Konsulteerimine

- töötajate esindamisega seonduvad küsimused,
- sotsiaalsed probleemid, töötajate huvid ja õigused allüksuse tasandil,
- töösisekorraeeskirjad,
- palgatingimused,
- ohutute ja tervislike töötingimuste korraldamine,
- puhkusegraafikud,
- kollektiivsed koondamised, töötajatega seotud küsimused,
- ametikoolituse programmid.

Kaasotsustamine

- töölepingu lõpetamine usaldusisikuga volituste täitmise ajal ja aasta pärast seda.

Lisaks on ühes lepingus määratletud informeerimise ja konsulteerimisega seotud ajad ning tööandjapoolne kohustus anda tagasisidet. Usaldusisikule pannakse lepinguga kohustus hoida tootmis- ja ärisaladust.

On ka selliseid kollektiivlepinguid, kus ei ole informeerimise ja konsulteerimise kohta üldse midagi sätestatud või on väga nipsisõnaliselt välja toodud, et tööandja on kohustatud jagama vajalikku teavet. Juhul, kui kollektiivlepingu sõlmijaks on töötajate poolt ainult ametiühing, siis sätestab seadus suhteliselt täpselt, kuidas ja millistes küsimustes ettevõtte juhtkond on kohustatud töötajaid informeerima ja nendega konsulteerima. Kui partneriks on aga usaldusisik, siis selles osas on seadus oluliselt nipsisõnalisem ning seetõttu peaks ka kollektiivlepingus sätestatu täpsem olema. Lepinguid vaadates selgubki, et kaks ettevõtet, kus on nii ametiühingu kui ametiühinguväline usaldusisik, on ka informeerimise ja konsulteerimise teemad suhteliselt detailselt määratletud.

¹⁸Siiski ei ole need määratletud üheski dokumendis, kuid tegemist on n.ö välja kujunenud tavaga.

KOLLEKTIIVLEPINGU POSITIIVSED KÜLJED**Juhid (intervjuudest)**

- töörahu,
- selged reeglid, mis vähendab juhi suva nt toetuste määramisel,
- võimaldab tööandjal uusi töötajaid lihtsamalt ja kiiremini tööeluga kurssi viia,
- harutasandi kollektiivleping: selged mängureeglid kõikidele harus toimivatele ettevõtetele.

Töötajate esindajad (intervjuudest)

- töörahu, mis aitab administratsioonil paremini oma eesmärgi täita,
- töötajatele kindlus, et kokkuleppe kehtib teatud aja jooksul,
- ettevõtte imidž, kui töötajatest hooliv ettevõtte,
- soodustused töötajatele.

KOLLEKTIIVLEPINGU NEGATIIVSED KÜLJED**Juhid (intervjuudest)**

- formaalne paber, et tagada töörahu. Kõik, mida leping sätestab, eksisteeriks ka ilma selle dokumendita,
- konkurentsivõime kaotus, kui ainult ühes vastava majandusharu ettevõttes on sõlmitud töötajaid soosiv leping.

Üldjuhul on töötajad teadlikud nii kollektiivlepingu kui sisekorraeskirjade olemasolust (vt tabel 4.13).

Tabel 4.13.**Informeerimist ja konsulteerimist (IK) sätestavad dokumendid ning teadlikkus neist**

Ettevõtte	Kollektiivleping			Sisekorraeskirjad			
	Olemasolust teadlike töötajate % (K21)	Töötajate %, kes on sisuga hästi või mõningal määral kursis (K22)	IK kord on selles sätestatud (K24)	Olemasolust teadlike töötajate % (K25)	Töötajate %, kes on hästi või mõningal määral kursis (K26)	IK kord selles sätestatud (töötajate %) (K27)	
			Nii arvanud töötajate %	Tegelikult			
1 (aü+ui)	96	92	75	On	100	98	83
2 (aü+ui)	81	74	38	On	98	98	56
3 (aü)	48 (ammu sõlmitud*)	70	35	Pole teada	90	95	53
4 (aü)	94	91	43	Napisõnaline	100	99	55
5 (aü)	100	96	61	On	100	100	72
6 (aü)	89	76	40	On	76	94	69
7	51 (Ei ole lepingut)				96	92	38
8	4 (Ei ole lepingut)				98	100	88

* ettevõttesse tuli üle võetud ettevõtetest koos ametiühinguga üle ka kollektiivleping. Uut lepingut ei ole sõlmitud, kuid sellisel juhul kehtivad edasi varem sõlmitud kollektiivlepingu tingimused.

Allikas: töötajate küsitlused, autorite koostatud.

Teadlikkus kollektiivlepingust on veidi madalam kui teadlikkus sisekorraeeskirjadest, kuid siiski küllalt kõrge. Valdavamini töötajatest on kollektiivlepingust teadlikud. Põhjus, miks töötajate teadlikkus sellest dokumendist on kõrge, on nii juhtide kui töötajate esindajate arvamuse kohaselt selles sätestatud rahalised toetused ja preemiad. On ka näha, et töötajate teadlikkus informeerimise ja konsulteerimise korrast kollektiivlepingus on oluliselt väiksem, kui teadlikkus sisekorraeeskirjades sätestatud korrast.

Ebatavaline on olukord juhtumi nr 7 puhul, kus ettevõttes ei ole ei ametiühingut ega muud töötajate poolt valitud usaldusisikut. Samas on ettevõttes olemas juhi sõnul n.ö kirjutamata kollektiivleping, kuna kehtivad kõik tavapärased sätted, mis on olemas kollektiivlepingus. 51% töötajatest arvabki, et nende ettevõttes on kollektiivleping olemas.

Kokkuvõte ja järeldused

Käesoleva töö eesmärk oli tutvustada lugejatele töötajate kaasamist teiste riikide kogemuse põhjal ning analüüsida töötajate kaasamise protsessi erinevate esindusvormide korral Eestis. Teiste riikide analüüsi tegemisel lähtuti varasematest uuringutest, Eesti analüüs põhines 2005. aasta kevad-suvet kaheksas ettevõttes läbi viidud juhtumiuuringutel, mis hõlmasid intervjuusid juhtidega, töötajate esindajatega ning juhuvalmil põhinevat küsitlust töötajate seas. Juhtumiuuringu läbiviimise eesmärgiks oli ettevõtte sektorispetsiifilist ja ajaloolist konteksti arvestades analüüsida kaasamisprotsessi juhul, kui töötajate esindajana tegutseb ametiühing, ja juhul, kui esindajaks on lisaks ka ametiühinguväline usaldusisik. Võrdluseks uuriti kaasamist kahes ettevõttes, kus töötajate esindaja puudus. Juhtumiuuringu kui meetodi eeliseks on selle avastuslik iseloom ja teooriale toetuvad või seda arendavad tulemused, mille paikapidavust saab hiljem teiste meetoditega kontrollida. Käesoleva juhtumiuuringu tulemused ei ole üldistatavad Eesti ettevõtetele tervikuna.

Töötajate kaasamisel on oluline selle intensiivsus, mitte toimumise fakt

Töötajate kaasamisel tuleb silmas pidada, kas selle all mõeldakse töötajatele info jagamist, nende käest arvamuse küsimist või otsustusõiguse andmist töötajatele. Mõnel juhul tähendab kaasamine ainult töötajate informeerimist tema tööülesannetest, teisel juhul aga võimalust otsustada, kuidas peaks kujundama uue tootmisliini. Selgelt on tegemist eri kaalu informatsiooni ja erineva kaasamise intensiivsusega, kuigi kaasamine leiab aset mõlemal juhul. Töötajate kaasamise intensiivsus on seda suurem, mida kõrgema tasandi otsustega (strateegilised vs. operatiivsed otsused) on tegemist ja mida enam sõnaõigust töötajatel on. Töötajate mõju otsustele loetakse suuremaks, kui juhtkonnal on kohustus enne otsuse vastuvõtmist töötajatega konsulteerida: uurida, mida nt arvatakse palgasüsteemi muutmisest ning millised on töötajate ettepanekud. Intensiivse kaasamise korral tuleb juhtkonnal töötajate ettepanekutele ka tagasisidet anda ning konsulteeritavad küsimused peavad ulatuma ettevõtte majandustegevuse ja strateegiani. Tavaliselt on igas ettevõttes olemas mingi informeerimise süsteem ning samuti küsitakse sageli teatud heaolu ja töökorraldusega seotud otsustes töötajate arvamust. Samas on töötajate sõnaõigus harilikult seda väiksem, mida strateegilisemad on otsused, ja seda tulemust kinnitas ka käesolevas uuringus analüüsitud ettevõtete praktika. Strateegilistes küsimustes peeti ainuõigeks töötajaid informeerida alles peale otsuse vastuvõtmist. Erandiks olid siinjuures tehnoloogia ostudega seotud otsused: nii küsitletud juhul kui töötajate esindajad pidasid vajalikuks töötajatega eelnevalt nendes küsimustes konsulteerida ja toetuda nende asjatundlikkusele.

Töötajate kaasamise eesmärgid

Riigi vaatepunktist on töötajate kaasamise kõige laiem eesmärk sotsiaalse heaolu suurendamine. Ühest küljest toimub see töötajate kasvanud rahulolu kaudu, kuna töötajate kasuks jagatakse ümber ettevõtte ressursse ja võimu, teisalt peaks paranema ka ettevõtte tulemuslikkus, kuna töötajad on motiveeritumad ja produktiivsemad ning töötajate innovatiivsed ideed jõuavad juhtkonnani. Siiski ei pruugi töötajate rahulolu alati kaasa tuua paremaid tulemusi ettevõttele ja selleks, et lõpptulemus oleks ka ettevõtte jaoks positiivne, on kaasamise optimaalset taset tihti keeruline leida ja säilitada.

Sagedamini ongi uuritud kaasamise seoseid ettevõtte majandusnäitajate ning töötajate rahuloluga. Teoreetilistes ja empiirilistes uuringutes on leitud töötajate kaasamise eri seoseid töötajate rahulolu ning ettevõtte tootlikkuse näitajatega. Täheldatud on eelkõige töötajate rahulolu ja pühendumuse kasvu, mistõttu suureneb rahulolu tööga ja mõnel juhul paraneb tööviljakus. Ettevõtte tulemuslikkuse ja kaasamise seosed ei ole nii selged: leitud on nii positiivse kui negatiivse seose olemasolu, aga tihti ka seose puudumist. Üldiselt nõustatakse, et töötajaid kaasates paraneb otsuste kvaliteet, innovatiivsus ja ettevõtte stabiilsus, st

töötajate arvu kõikumine on väiksem ning esineb vähem (kui üldse) streike. Keerulisemad on seosed ettevõtte kasumlikkusega, sest siin on leitud nii positiivseid kui ka negatiivseid seoseid ja tulemus sõltub mitmetest ettevõttespetsiifilistest teguritest.

Käesoleva uuringu eesmärk ei olnud otseselt avastada ega mõõta kaasamise seoseid töötajatasandi ja ettevõtetasandi näitajatega, sest juhtumiuuringu meetodika seda ei võimalda. Juhtumiuuringutest nähtavad kaudsed tulemused võimaldavad aga püstitada hüpoteesi, et ettevõtetes, kus pööratakse rohkem tähelepanu kaasamisele ja kus antakse aktiivsemalt tagasisidet töötajate arvamustele, on töötajad rahulolevamad tööelu mitmete aspektidega, samuti on nad aktiivsemad töökorraldust puudutavate ettepanekute tegemisel. Ankeetküsitlustest ja intervjuudest selgus, et töötajate kaasamisel arvatakse olevat palju positiivseid efekte: töötajate pühendumuse kasv, parem koostöö ja suurem usaldus juhtkonna ja töötajate vahel, tööprotsesside ja toodangu kvaliteedi paranemine, kulude kokkuhoid, ettevõtte stabiilsuse tagamine jmt. Negatiivseid aspekte toodi välja rohkem juhtide poolt ja nendeks olid peamiselt kaasamisega seotud ajakulu, töötajate huvide erinevus ettevõtte huvidest, info tõlgendamisega seotud probleemid töötajate poolel, töötajate huvipuudus ettevõtte laiemates küsimustes kaasa rääkida ja infollekke oht. Töötajate kaasamise proovikivi seisnebki kõige üldisemalt öeldes selles, et kaasamise negatiivsed efektid, mis on mõneti paratamatud, ei saaks takistuseks võimalike positiivsete efektide realiseerumisele.

Töötajate kaasamise juures ei saa mööda töötajate esindajatest

Töötajate kaasamine võib toimuda kas otse iga töötajaga arvestades (otsene kaasamine) või esindajate kaudu (kaudne kaasamine). Otsene kaasamine on informeerimise ja konsulteerimise tasandil ideaal, kus kõikide töötajate ja juhtkonna vahel toimib otsekanal. Samas saab see toimida vaid teatud suurusega ettevõtetes. Mida suurem on ettevõtte, seda keerulisem on töötajate otsene kaasamine. Kaasotsustamine ilma töötajate esinduse vahendusega on võimalik vaid väga väikestes ettevõtetes.

Töötajate esindamisel on Euroopas välja kujunenud peamiselt kaks moodust: ametiühingud ning töönoökogud või konsultatiivsed komiteed. Mõlemal vormil on oma eelised ja puudused, kuid efektiivset töötajate esindamist seostatakse peamiselt esindajate selge mandaadiga (sh esindatavate arv) ning tiheda suhtlemisega esindajate ja juhtkonna vahel, mis ei piirdu vaid formaalsete läbirääkimistega. Lisaks on mõnes riigis levinud ka töötajate esindajate valimine ettevõtte nõukokku (juhtimisorganisse). Leitud on, et töötajate esindajate aktiivse tegevusega kaasneb rohkem ka otsese kaasamise praktikat ettevõttes, sest töötajate esindajad töötavad enamasti selle nimel, et eksisteeriks võimalikult laiaulatuslikud töötajate kaasärääkimise võimalused.

Esindaja roll töötajate kaasamisel pole probleemitu: esindaja peaks olema kompetentne nii ettevõtte laiemates küsimustes kui ka nt oskuslik läbirääkija. Esindajate vähene koostöö võib saada takistuseks nii esindajakandidaatide leidmisel töötajate hulgast kui ka nende tunnustamisel tööandja poolt. Kui tööandja poolt on töötajate esindajale antud vaid triviaalsetes küsimustes kaasa rääkimise õigus, siis seda teades võib töötajate poolel puududa soov kaasamisprotsessis tõsiselt kaasa lüüa (ei leita kandidaate, osalemine valimistel loid jms) ning kaasamine ei täida oma eesmärki. Teisalt, kui töötajate esindajale on antud suured õigused, siis on ka tööandjal kiusatus esindaja valimistega manipuleerida, et leida selline töötajate esindaja, kellega ta prognoosib sujuvat koostööd. Selliste esindajate tegevuse efektiivsust pärsib nende vähene autonoomia, halvemal juhul ka võõrandumine oma valijatest ja taas ei täida kaasamine oma esialgset eesmärki. Tulemusliku kaudse kaasamise eelduseks on mõlema partneri soov dialoogi pidada: vajalik on, et töötajate esindajad ja juhtkond tunnustaksid üksteist ning näeksid koostöös mõlemale poolele kasulikku tehingut. Seda ei saa aga juhtuda vastastikuse usalduse ja hea tahteta üksteise suhtes.

Käesolevas uuringus analüüsitud ettevõtetes, kus töötajate arv jäi 150 ja 450 vahele, ei olnud töötajate esindajate olemasolu seotud ettevõtte suurusega. Esindajad eksisteerisid nii väiksemates kui suurimates ettevõtetes ja nad puudusid samuti nii suhteliselt väikeses kui ka suurima töötajate arvuga ettevõttes. Sageli oli ametiühing jäänud ettevõttesse Eesti taasiseseisvumisele eelnevast perioodist. Seega võib püstitada hüpoteesi, et Eestis pole töötajate esindajate olemasolu seotud sellega, et kõigi töötajate kaasamine pole teatud ettevõtte suurusest enam võimalik, vaid institutsiooni tekke taga on muud põhjused. Juhtumiuuringute üheks tulemuseks oli asjaolu, et töötajate esindajate olemasolu ei tähenda suuremat kaasamise intensiivsust ettevõttes. Uuringus osalenud suhteliselt intensiivse kaasamisega ettevõtetes seas oli nii töötajate esindajaga kui töötajate esindajata ettevõtteid, samasugune oli olukord vähese kaasamisega ettevõtetes hulgast. See näitab, et mõlemapoolne hea tahe ja soov kaasata ning olla kaasatud on väga oluline, ning ilma selleta ei ole töötajate kaasamine võimalik, sõltumata esindajate olemasolust.

Euroopa Liidu direktiivid ja määrused sekkuvad üha enam töötajate kaasamise korraldusse riikide tasandil

Euroopa Liidus on 1990-ndate keskpaigast alates võetud vastu mitu suuremat töötajate kaasamist reguleerivat direktiivi. Üks neist puudutab töötajate informeerimise ja konsulteerimise korraldamist üle-euroopalistes ettevõtetes ja teine töötajate informeerimise ja konsulteerimise raamistikku kõikides ettevõtetes, kus on üle 50 töötaja. Viimane seadus võeti vastu 2002. aastal. Direktiiv näeb ette, et kõikides liikmesriikides peab olema töötajatel esindajate kaudu võimalus informeerimisele ning konsulteerimisele tööelu korraldust puudutavates küsimustes. Eesti seadusandlusesse on nimetatud direktiiv veel üle võtmata, kuigi tähtaeg on praeguseks juba möödunud.

Euroopa riikide praktika ettevõtete töötajate kaasamisel varieerub siiski suuresti ja siin on määravateks teguriteks ametiühingute tugevus, kollektiivlepingute sõlmimise traditsioon ning üldine kultuurilis-ajalooline töösuhete kontekst. Nii näiteks on Saksamaa riik, kus töötajatele on seadusega antud õigus olla esindatud nii töönohukogude kaudu, mis tegeleb ettevõtte tasandi informeerimise ja konsulteerimisega, ettevõtte nõukogus osalemise kaudu, mille fookuses on strateegilised küsimused, ning muidugi ka ametiühingute kaudu, kes peab üldjuhul palgaläbirääkimisi sektori tasandil. Inglismaal seevastu on kaasamine seadustes reguleeritud minimaalselt ja igas ettevõttes määratletakse kaasamise kord eraldi. EL-ga hiljuti liitunud riike iseloomustab eelkõige ametiühingute vähenenud levik ja detailsed tööseadused.

Kaasamise intensiivsus Eestis piirdub konsulteerimisega operatsioonilistes küsimustes

Küsitletud ettevõtete töötajad tähtsustavad üldjuhul enese kaasamist, seda nii töötaja kui ettevõtte tasandil. Samuti on analüüsitud ettevõtetes enamik juhte seisukohal, et töötajaid tuleb kaasata. Informeerimist peavad kõik juhid oluliseks, tähtsaks peetakse seejuures eelnevat info jagamist. Vaid strateegilised küsimused on sellised, kus informeerimist ei peeta nii oluliseks ja infot jagatakse tagantjärele. Selle põhjuseks toodi, et strateegilised otsused nõuavad palju taustainfot, mida töötajatel pole, ning strateegilistest küsimustest arusaamine ja info tõlgendamine võib tekitada segadust. Samuti pelgasid juhid, et kui strateegilistes otsustes anda infot enne asjaolude kindlat selgumist, siis kahandavad võimalikud muudatused töötajate usaldust juhtkonna vastu. Töötajate endi hinnang oma informeeritusele ettevõtte tegevusest ja töökorraldusest erines ettevõtetelt. Hinnang oli hästi kooskõlas sellega, mida arvasid kaasamise piisavuse kohta töötajate esindajad (kui neid oli), ja vähem sellega, mida arvasid juhid.

Oma töökorralduses kaasärääkimise võimalusi pidasid küsitletud töötajad informeeritusest tunduvalt väiksemaks, kuid erinevused ettevõtete vahel olid endiselt suured. See on ka arusaadav, sest kuigi juhid pidasid teatud teemade osas (operatiivsed küsimused, tehnoloogia uuendamine) konsulteerimist oluliseks, läksid juhtide seisukohad suuresti lahku – mõned pooldasid konsulteerimist tihti ja paljudes küsimustes, teised mitte. Strateegilistest küsimustest oli vaid tehnoloogia uuendamine valdkond, kus juhid nägid töötajatega konsulteerimises kasu. Muus osas, nagu eelpool öeldud, piirduakse informeerimisega. Töötajate endi hinnang oma ettevõtte majandustegevuses kaasärääkimise võimalustele väljendas hästi juhtide seisukohta, sest seda hinnati pea kõikides ettevõtetes väga tagasihoidlikuks. Ühine oli juhtide seisukoht ka kaasotsustamist puudutavas küsimuses: seda ei peeta üldjuhul ei vajalikuks ega võimalikuks. Otsustamist nähakse juhi õiguse ja kohustusena.

Töötajate kaasamise intensiivsus on suurem ettevõttes, kus juht suhtub positiivselt töötajate kaasamise vajalikkusesse

Mõnes ettevõttes on töötajate kaasamine intensiivsem ja teises vähem intensiivne. Selle seost töötajate esinduse olemasolu või esindusvormide erinevusega antud juhtumiuuringute põhjal tuvastada ei saa. Analüüsitud kaheksa ettevõtte põhjal ei saanud tuua välja ka selget seost kaasamise intensiivsuse ja ettevõtte töö iseloomu või ettevõtte suurusega. Samuti ei olnud ühest seost töötajate haridustaseme ja kaasamise intensiivsuse vahel. Ainus selge määraja kaasamise intensiivsusele oli ettevõtte juhi suhtumine töötajate kaasamise vajalikkusesse. Mida positiivsemalt juht sellesse suhtus, seda informeeritumad olid töötajad ning seda paremaks lugesid nad võimalusi oma tööelu korraldamisel kaasa rääkida. Samuti oli kaasamist pooldavate juhtidega ettevõtetes suurem nende töötajate osatähtsus, kes olid teinud ettepanekuid töö paremaks korraldamiseks, ning töötajad leidsid seal sagedamini, et nende ettepanekutega kas arvestatakse või vähemalt põhjendatakse, miks ei arvestata.

Töötajate esindajate rollid ja efektiivsus töötajate kaasamisel

Nii Eesti seaduste kohaselt kui ka käesolevas uuringus osalenud ettevõtetes on töötajate esindajaks kas ametiühing või ametiühinguväline usaldusisik, kes on valitud töötajate üldkoosoleku poolt. Mõlemad võivad seaduse järgi sõlmida kollektiivlepinguid ning kollektiivse töötüli korral ka streikida. Kahjuks ei osalenud uuringus ühtegi ettevõtet, kus töötajate esindajaks oleks olnud ainult üldkoosoleku poolt valitud usaldusisik,

seetõttu saab eri tüüpi esindajate rollidest rääkida niivõrd, kuivõrd nad eksisteerivad ettevõttes koos. Uuringus olnud kahel juhul oli ametiühinguvälise usaldusisiku institutsioon tekitatud juhtkonna initsiatiivil eesmärgiga, et kollektiivlepingu tingimuste üle läbirääkimistel oleks esindatud peale ametiühingu liikmete ka laiem töötajaskond (kummaski ettevõttes ei moodustanud ametiühingu liikmed töötajaskonnas enamust). Kõikides uuritud ettevõtetes kehtis kollektiivleping ühtemoodi kõikidele töötajatele, sõltumata sellest, kes sellele töötajate poolt alla kirjutas või kuidas oli see sätestatud lepingu tekstis. Töötajate võrdne kohtlemine on tööandja huvides ning seetõttu on levinud, et leping kehtib kõikidele töötajatele ühtemoodi.

Kuigi ametiühinguvälise usaldusisiku valimised algatas juhtkond, siis reaalselt valisid esindaja siiski töötajad ja puudusid märgid sellest, et juhtkond oleks üritanud valimisi kuidagi mõjutada endale sobilike kandidaatide valituks osutumise eesmärgil. Samas võis mõlemas usaldusisikuga ettevõttes täheldada, et valitud usaldusisikud olid mõne allüksuse juhid, st töötajad valisid parema meelega oma vahetuid ülemusi, eeldades tõenäoliselt, et neil on juhtkonna silmis mõju. Selline topeltroll võib endas kätkeada konflikti töötajate esindamisel suhetes tööandjaga ja ohustada kaasamise efektiivsust mõlema poole jaoks. Töötajad nägid usaldusisiku rolli info vahendamises ja kollektiivsete läbirääkimiste pidamises ning kui seda võrrelda ametiühingu esindaja rollidega, siis suuri erinevusi ei ole. Rahulolu usaldusisikuga on töötajate poolt veidi kõrgem kui rahulolu ametiühingu esindaja tegevusega, kuid oma osa võivad siin mängida väiksemad ootused usaldusisiku suhtes (nt töötajate probleemide lahendamise ootust omistati rohkem ametiühingule). Ka töötajate esindajad – ametiühingu esindajad ja ametiühinguvälised usaldusisikud – ise ei näinud ühe ettevõtte raames oma funktsioonides olulisi erinevusi. Nad mõnsid, et nende rollid kattuvad, kuid tegid sellele vaatamata üllatavalt vähe koostööd. Ühes ettevõttes oli toimunud mitteformaalne rollijaotus nii, et ametiühing tegeles rohkem juriidiliste küsimustega, osalt ka keskorganisatsiooni toe tõttu, kuid kahe esindusvormi samaaegselt olemasolust ei sündinud siiski sünergiaid kummalgi juhul.

Juhtumiuuringutele tuginedes ei saa seega väita, et alternatiivne esindusorgan aitaks ametiühingul oma tööd paremini teha ja et eri esindusvormid teineteist täiendaksid. Küll võiks püstitada hüpoteesi, et ametiühinguvälise usaldusisiku teke on vähetõenäoline olukorras, kus ettevõttes kas puudub ametiühing täiesti või kui ametiühingu liikmeskond on piisavalt suur ja esindaja töötab efektiivselt. Kuna usaldusisiku institutsiooni loomine on juhtide initsiatiiv, siis ei näe nad kummalgi nimetatud juhul selle loomiseks vajadust. Siit võiks püstitada ka järgmise hüpoteesi, et tavaolukorras puudub töötajatel huvi luua oma esindusorgan ja probleemide korral on lahenduseks pigem ametiühingu loomine.

Juhid suhtuvad töötajate esindajatesse kui formaalsusesse

Käesolevas juhtumiuuringus leiti, et informeerimise ja konsulteerimise kanalina on nii ametiühingute kui ametiühinguväliste usaldusisikute roll vähetähtis. Ettevõtete juhid nimetavad peamise töötajate esindaja rollina kollektiivseid läbirääkimisi. Samas tuleb töötajate küsitlusest siiski välja, et esindajate kaks peamist rolli on juhtkonna ja töötajate arvamuste ning info vahendamine ning kollektiivsed läbirääkimised. See näitab, et kuigi töötajate esindajate roll ei ole niivõrd oluline kui teised kommunikatsioonikanalid, on neil kommunikatsioonis teatud oma nišš. Näiteks avaldub see juhul, kui töötajal on mingi probleem, millega ta ise ei julge või ei taha juhtkonna poole pöörduda.

Mõneti üllatuslikult oli ettevõtete juhtide hinnang negatiivne ühtviisi nii ametiühingu kui ametiühinguvälise usaldusisiku suhtes, kuigi erinevatel põhjustel. Ametiühingul oli küsitletud juhtide silmis halb maine, kuna nad ei esinda olulist osa töötajaskonnast ning nende nõudmised pole juhtide meelest tihti ettevõtte arengu huvides. Negatiivse suhtumise taga on ka arusaam, et ametiühing tekib vaid siis, kui ettevõttes on probleem või tööandja-töövõtjate vastasseis. Sellel on omakorda mitu tagajärge: esiteks püütakse ametiühinguid tõrjuda probleemide ennetamisega. Teisalt, kui ametiühing on juba tekkinud, siis nähakse selles eelkõige ettevõtte tegevuse takistajat, mitte dialogipartnerit ja koostöö on pingeline. Et see ei pea tingimata nii olema ja et koostöö võib olla konstruktiivne, näitas käesolevas uuringus ühe ettevõtte juhtum, kus rolli mängis nii eelarvamuste puudumine juhi poolt kui ka ametiühingu enda efektiivne tegevus, mida pidasid heaks nii juht kui töötajad. Ametiühingu esindajate koolitus ja üldine sotsiaaldialogi areng Eestis on tõenäoliselt parim moodus, kuidas tööandjate suhtumine aja jooksul paraneks.

Ametiühinguvälised usaldusisikud on juhtide silmis jälle vähe mõjukad ega oska öieti oma tööd teha. Seetõttu võib öelda, et kumbki esindusvorm pole töötajate kaasamisel efektiivne, kuid kinnitust ei leia hüpoteesi, et usaldusisikud on ametiühingust vähem efektiivsed. Siinkohal tuleb silmas pidada, et esindajate vähene ettevalmistus pole ainus põhjus, miks kaasamine hästi ei toimi: juhtkonna poolt neile pandud ootus ja ka antud õigused piirduvad suures plaanis kollektiivsete läbirääkimistega. Püstitada võiks hoopis hüpoteesi, et mida vähem õiguseid on töötajate esindajatele ettevõtte juhtimisküsimustes kaasarääkimiseks antud, seda ebaefektiivsem on kaasamine kõigi osapoolte meelest.

Peamine kommunikatsioonikanal on ettevõtte juhtimisstruktuur

Juhtumiuuringute põhjal saab öelda, et peamine kommunikatsioonikanal igas suunas info liikumisel juhtkonna ja töötajate vahel on ettevõtte ametlik juhtimisstruktuur. Infot saadakse peamiselt otsese ülemuse käest ja oma ettepanekute ja arvamustega pöörduetakse samuti esmalt otsese ülemuse poole. Seda kinnitavad ka varem läbiviidud uuringud Eesti ettevõtete kohta ning see tulemus ei ole oluliselt erinev teistest ELi riikidest. Eestis on võrreldes teiste riikidega otsese ülemuse roll isegi veidi tähtsam ning selle võrra töötajate esindaja roll vähem tähtis. Juhtumiuuringule tuginedes võib öelda, et töötajate esindaja roll igapäevase informeerimise ja konsulteerimise kanalina on kaduvväike. Pärast otsest ülemust nimetatakse sagedasemate kanalitena koosolekuid ja töökaaslast, järgnevad teadetetahvel ja elektrooniline kanal. Arvestades seda, et juhtide üks põhilisi huve töötajate otsesel informeerimisel oli korrektse ja õige info levik ning kuulujuttude ärahoidmine, siis peaks töökaaslaste kasutamine info liikumise vahendina muret tekitama. Info liikumise osas on Eestis võrreldes teiste KIE- riikidega rohkem mitteametlikku suhtlemist.

Seega toimub töötajate kaasamine pigem otseselt kui kaudselt ja pigem suuliselt kui kirjalikult. On iseküsimus, kas otsese ülemuse kaudu informeerimine ja konsulteerimine on samaväärne töötaja kaasamisega esindaja abil. Otseseid ülemusi ei saa käsitleda töötajate esindajana, sest töötajad ei ole teda sellesse funktsiooni valinud, samuti piirab otsest ülemust töötajate esindamisel tema juhiroll.

Võimalikud suunad edasisteks uuringuteks

Käesoleva uuringu tõlgendamisel on valitud meetodist tulenevalt mitmeid piiranguid ja eelkõige ei võimalda juhtumiuuringu meetodika teha usaldusväärseid üldistusi Eesti ettevõtete kohta, vaid püstitada hüpoteese ning hinnata teoreetiliste seisukohtade paikapidavust vaadeldud juhtumite korral. Uuringus esitatud hüpoteeside kontrollimiseks võiks tööd edasi arendada nii üldises plaanis kaasamise ja eri tegevustulemuste vaheliste seoste hindamise kui üksikute detailide osas nagu näiteks mitmesuguste esindusvormide tekke motiivide ja rollide analüüs.

Uuringus tehtud järeldused kaasamise intensiivsuse kohta ettevõtetes tuginevad vaid juhtide ja töötajate esindajate arvamusele ning kaudselt ka töötajate küsitlusele. Teemat edaspidi uurides oleks vajalik määratleda objektiivsed näitajad, mis kaasamise intensiivsust täpsemini iseloomustaks. Mõõtmise instrumendiks võiksid olla nii küsimustikud, teisesed andmed (protseduurid, otsuste protokollid jm), aga miks ka mitte (osalus)vaatlused. Töötajate kaasamise intensiivsust Eesti ettevõtetes võiks olla huvitav seostada nii ettevõtete näitajatega (suurus, valdkond, juhi suhtumine, töötajate haridustase) kui ka võrrelda kaasamist teistes riikides toimuvaga ning seda suurema valimiga uuringute põhjal.

Kaasamise intensiivsuse seost Eesti töötajate rahulolu ja pühendumusega võiks uurida, et näha, kas ja mil määral teooria ja teiste riikide andmetel tehtud uuringud on kooskõlas Eesti tööeluga. Samavõrra oluline on analüüsida, kas ettevõtte produktiivsus on seotud töötajate kaasamisega ja kui, siis mil viisil. Just need kaks eeldust positiivsete seoste kohta on olnud kaasamist puudutava seadusloome aluseks ja nende kehtimine või mittekehtimine Eestis oleks oluline sisend ka meie seadusandliku raamistiku täiendamisele.

Käesolev uuring püstitab hüpoteesi, et ametiühinguväline usaldusisik on loodud tööandjate initsiatiivil ainult sellistes ettevõtetes, kus eksisteerib väikese liikmeskonnaga ametiühing. Huvi võiksid pakkuda töötajate esindusorganite loomise motiivid laiemalt nii tööandjate kui töötajate poolt ning nende mõju esinduse vormi valikule.

Vaadeldud juhtumiuuring ei käsitlenud sügavuti tööohutuse ja -tervishoiu esindajate funktsioone. Üksikutest intervjuudest koorus siiski välja, et töökeskkonnanõukogu funktsioon võib olla laiem kui seaduses ette nähtud. Kuna see on ainus töötajate esindusorgan, mis Eestis on seni kohustuslik luua, siis on täiesti võimalik, et aja jooksul hakkavad töökeskkonnanõukogu funktsioonid sarnanema töötajate informeerimise ja konsulteerimisega ning volinikest on kujunenud omamoodi töötajate esindajad ka laiemates küsimustes. Käesolev juhtumiuuring sedastas, et töötajate esimene informeerimise ja konsulteerimise kanal on tema vahetu juht. Teisalt olid ka töötajate poolt valitud usaldusisikud tihti allüksuse juhid. Olles samal ajal töötaja esindaja ja vahetu juhi rollis, võib see tekitada pingeid nii esindajale endale kui kaasamisprotsessile tervikuna. Analüüs, kas ja kuidas peaks neid kahte rolli ühildama ning millised on sellise esinduse korralduse eelised ja puudused, oleks tänuväärne materjal nii keskastmejuhtidele nende igapäevatöös kui ka töötajatele, kes kujundavad usaldusisikute valimisele ettevõttesisesed reegleid.

Kasutatud kirjandus

- Addison, J. T., Siebert, W. S., Wagner, J., Wei, X.** (2000) Worker participation and firm performance: evidence from Germany and Britain. *British Journal of Industrial Relations*, No. 38: 7-48
- Addison, J. T., Schnabel, C., Wagner, J.** (1996) German works councils, profits, and innovation. *Kyklos*, Vol. 49 Issue 4: 555-583
- Alexander, K. O.** (1984) The Promise and Perils of Worker Participation in Management. *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 43, No. 2, April: 197-204
- Antila, J., Ylöstalo, P.** (2003) Working Life Barometer in the Baltic Countries 2002, Labour Policy Studies No. 247, Finnish Ministry of Labour, Finland, 272 lk.
- Bartlett, W., Cable, J., Estrin, S., Jones, D. C., Smith, S. C.** (1992) Labor-Managed Cooperatives and Private Firms in North Central Italy: An Empirical Comparison. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol 46, No. 1, Oct.: 103-118
- Batt, R., Appelbaum, E.** (1995) Worker Participation in Diverse Settings: Does the Form Affect the Outcome, and if So, Who Benefits? *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 33, Issue 3, Sept.: 353-378
- Beaumont, P. B, Hunter, L. C.** (2003) Information Disclosure and Consultation Context, Cases and Themes. PBB/MF/P177, 87 lk.
- Bonner, C., Gollan, P. J.** (2005) A bridge over troubled water. A decade of representation at South West Water. *Employee Relations*, Vol. 27, No. 3: 238-258
- Broughton, A.** (2004) Comparative overview of the industrial relations in Europe in 2003, EIRO 05-08-2004.
- Bryson, A.** (2004) Managerial responsiveness to union and non-union worker voice in Britain. *Industrial Relations*, Vol. 43, No. 1: 213-241
- Butler, P.** (2005) Non-union employee representation: exploring the efficacy of the voice process. *Employee Relations*, Vol. 27, No. 3: 272-288
- Carley, M.** (2005) Industrial relations developments in Europe 2004, European Foundation for Improvement of Working and Living Conditions, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 96 lk.
- Cabrera, E., Ortega, J. Cabrera, A.** (2003) An exploration of factors that influence employee participation in Europe. *Journal of World Business*, Vol. 38: 43-54
- Collins, D.** (1997) The Ethical Superiority and Inevitability of Participatory Management as an Organizational System. *Organization Science*, Vol. 8, No. 5, Sept.-Oct.: 489-507
- Cotton, J. L.** (1995) Participation's Effect on Performance and Satisfaction: A Reconsideration of Wagner. *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 2: 276-278
- Cotton, J. L., Vollrath, D. A., Froggatt, K. L., Lengnick-Hall, M. L., Jennings, K. R.** (1988) Employee Participation: Diverse Forms and Different Outcomes. *The Academy of Management Review*, Vol. 13, No. 1: 8-22
- Craig, B., Pencavel, J., Farber, H., Krueger, A.** (1995) Participation and Productivity: A Comparison of Worker Cooperatives and Conventional Firms in Plywood Industry. *Brookings Papers on Economic Activity*. Microeconomics, Vol. 1995:124-177
- Dachler, H. P., Wilpert, B.** (1978) Conceptual Dimensions and Boundaries of Participation in Organizations: A Critical Evaluation. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 23, No. 1, March: 1-39

Dundon, T., Wilkinson, A., Marchington, M., Ackers, P. (2005) The management of voice in non-union organisations: the managers' perspective. *Employee Relations*, Vol. 27, No. 3: 307-319

EIRO Thematic Features (2004) Works Councils: Workplace Representation and Participation Structures. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004

Engelen, E. (2004) Problems of Descriptive Representation in Dutch Works Councils. *Political Studies*, Vol. 52: 491-507

EPOC Survey (1998) New Forms of Work Organisation: Can Europe Realise its Potential? European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
<http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF9803EN.pdf>

European Commission (2004) Industrial Relations in Europe 2004, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2002/14/EÜ 11. märtsist 2002, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja ärakuulamise üldraamistik Euroopa Ühenduses

FitzRoy, F. R., Kraft, K. (1990) Innovation, Rent-Sharing and the Organization of Labour in the Federal Republic of Germany. *Small Business Economics*, Vol. 2: 95-103

Freeman, R. B., Lazear, E. P. (1994) An Economic Analysis of Works Councils, NBER Working Paper No. 4918, Nov., 40 lk.

Frohlich, N., Godard, J., Oppenheimer, J. A., Starke, F. A. (1998) Employee Versus Conventionally-Owned and Controlled Firms: An Experimental Analysis. *Managerial and Decision Economics*, Vol. 19: 311-326

Gill, C., Kreiger, H. (2000) Recent survey evidence in participation in Europe: Towards a European model? *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 6(1): 109-132

Halaby, C. N., Weakliem, D. L. (1989) Worker Control and Attachment to the Firm. *The American Journal of Sociology*. Vol. 95, No. 3: 549-591

Hübler, O., Jirjahn, U. (2003) Works councils and collective bargaining in Germany: the impact on productivity and wages. *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 50, No. 4, Sept.: 471-491

Industrial Relations in Europe 2004 (2004), European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Industrial Relations in the EU, Japan and USA, 2002. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/01/feature/tn0401101f.html>

Kaufman, B. E, Taras, D. G. (1999) Non-union Employee Representation: Introduction. *Journal of Labour Research*. Vol. XX, No. 1, Winter: 1-8

Kerr, J. L. (2004) The limits of Organizational democracy. *Academy of Management Executive*, Vol. 18, No. 3: 81-95

Kleiner, M. M., Bouillon, M. L. (1988) Providing Business Information to Production Workers: Correlates of Compensation and Profit-ability. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 41, No. 4, July: 605-617

Klugge, N., Stollt, M. (2004) Workers' representation at board level in the new EU Member States, SE-Europe http://www.seeurope-network.org/homepages/seeurope/file_uploads/booklet_se_kluge_stollt.pdf [23.05.05]

Knudsen, H. (1995) Employee Participation in Europe. SAGE Publications, London

Latham, G. P., Winters, D. C., Locke, E. A. (1994) Cognitive and Motivational Effects of Participation: A Mediator Study. *Journal of Organizational Behavior*. Vol. 15, No. 1, Jan.: 49-63

Levinson, K. (2001) Employee representatives on company boards in Sweden. *Industrial Relations Journal*, Vol. 32, Issue 3: 264-274

Machin, S., Wood, S. (2005) Human Resource Management as a Substitute for Trade-Unions in British Workplaces. *Industrial & Labor Relations Review*, Vol. 58 Issue 2, Jan.: 201-218

Maree, J. (2000) Worker Participation in Decision-Making: Who Benefits? *Society in transition*, 31(2): 111-125

Marsh, R., M. (1992) The Difference between Participation and Power in Japanese Factories. *Industrial and Labour Relations Review*, Vol. 45, No. 2, Jan.: 250-257

Mizrahi, S. (2002) Workers participation in decision-making processes and firm stability. *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 40, Issue 4, Dec.: 689-707

Morishima, M. (1991) Information Sharing and Collective Bargaining in Japan: Effect on Wage Negotiation. *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 44, No. 3, April: 469-485

Muller, M. (2000) Employee Representation and Pay in Austria, Germany and Sweden. *International Studies of Management and Organization*, Vol. 29, No. 4, Winter: 67-83

Nõukogu direktiiv 2001/86/EÜ 8. oktoobrist 2001, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes

Nõukogu direktiiv 2003/72/EÜ 22. juulist 2003, millega täiendatakse Euroopa ühistu põhikirja töötajate kaasamise osas

Nõukogu direktiiv 94/45/EÜ 22. septembrist 1994 Euroopa töönookogude loomiseks või töötajate informeerimise ja konsulteerimise protseduuri sätestamiseks üleühenduselistes ettevõtetes ja üleühenduselistes gruppides ettevõtetes

Nõukogu direktiiv 98/59/EÜ 20. juulist 1998 liikmesriikide õigusaktide ühtlustamisest seoses kollektiivsete koondamistega

Observatory of European SMEs (2003) No. 8, Highlights from the 2003 Observatory, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications. http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/smes_observatory_2003_report8_en.pdf [30.09.2005]

Oxenbridge, S., Brown, W. (2002) Two faces of partnership? An assessment of partnership and co-operative employer/trade union relationships. *Employee Relations*, Vol. 24, No. 3: 262-276

Personalijuhtimise uuringu Carnet aruanne Eestis 2004, Estonian Business School, juhtimise õppetool, 13 lk.

Pichot, E. (2001) Employee representatives in Europe and their economic prerogatives, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 270 lk.

Rubenowitz, S., Norrgren, F., Tannenbaum, A. S. (1983) Some Social Psychological Effects of Direct and Indirect Participation in Ten Swedish Companies. *Organization Studies*, 4/3: 243-249

Sagie, A. (1995) Employee Participation and Work Outcomes: An End to the Dispute? *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 2, April: 278-280

Schank, T., Schnabel, C., Wagner, J. (2004) Works councils – sand or grease in the operation of German firms? *Applied Economics Letters*, No. 11: 159-161

Schulten, T., Zagelmeyer, S. (1998) Board-level employee representation in Europe, EIRO
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/1998/09/study/tn9809201s.html> [23.05.05]

Seletuskiri töötajate kaasamine seaduse eelnõu juurde, 15.10.2004
http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=62909

Sisson, K. (2000) Direct Participation and Modernisation of Work Organisation. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 36 lk.

Steinherr, A. (1977) On the Efficiency of Profit Sharing and Labor Participation in Management. The Bell Journal of Economics. Vol. 8, No. 2, Autumn: 545-555

Terry, M. (1999) Systems of collective employee representation in non-union firms in the UK. Industrial Relations Journal, Vol. 30, No. 1: 16-30

Tóth, A., Ghellab, Y. (2003) The Challenge of Representation at the Workplace in EU Accession Countries: Does the Creation of Works Councils Offer a Solution alongside Trade Unions? ILO.

Wagner, J. A. (1994) Participation's Effects on Performance and Satisfaction: A Reconsideration of Research Evidence. The Academy of Management Review, Vol. 19, No. 2, April: 312-330

Weil, D. (1999) Are Mandated Health and Safety Committees Substitutes for or Supplements for Labour Unions? Industrial and Labour Relations Review, Vol. 52, No. 3, April: 339-360

Worker Representation Systems in the European Union and Accession Countries (2002) ETUCO, INFOPOINT, 106 lk.

Working Conditions in the Acceding and Candidate Countries (2003), European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 119 lk.

Summary

According to European Union directive 2002/14/EC, all EU Member States had to complete the framework for employees' information and consultation through employees' representatives by the beginning of 2005. Estonia is yet to adopt this directive. In addition, the subject of employee participation in company's decision-making is very little studied in Estonia and there is no overview of how much are employee's representatives involved in this. The aim of the current study is to take first steps towards studying this area in Estonia. More specifically, the aim is to provide the reader with an overview of other countries' experiences in the field of employee participation and to analyse employee participation process within different representation forms found in Estonia. Other countries were analysed on the basis of earlier studies in the field and the Estonian analysis is based on case studies carried out in eight Estonian companies during the spring-summer period of 2005. The case studies included interviews with managers and employees' representatives, and a survey of randomly sampled employees. The case study method was preferred for its exploratory nature and because its outcomes are based on, or advance, theory and can later be checked against other methods. In reading and interpreting the outcomes of the present case study, it should be born in mind that the outcomes should not be generalised over Estonian companies as a whole.

The purpose of the current case study was to analyse participation processes in different forms of employee representation within the historic and sector-specific context of the companies involved. In Estonia, employees may be represented by a trade union representative, a trustee elected by non-unionised workers, or both of them together. The current study does not cover health and safety representatives.

The paper consists of four parts. Chapter one gives an overview of employee participation related concepts and outcomes of studies looking at the impact of employee participation in different countries. Chapter two focuses on employee participation forms used in different countries. Chapter three provides an overview of employee participation related legislation in Estonia and of relevant regulations in the European Union. Chapter four presents the outcomes of the completed case study.

Definition and Concept of Employee Participation

Employee participation refers to his/her opportunity to participate in company's decision-making regardless of his/her position. The different forms of participation are information (prior to or after making decisions), asking for employees' opinion (consultation) and giving the employees the right to make decisions (co-determination). The more the employees have the right to speak, the more influence they can have on decisions. It is also important what kind of decisions employees are allowed to have their input in. The participation is more intensive when employees are included in making higher level decisions (strategic v operational decisions). Thus, employee participation depends on two dimensions: employees' influence and the importance of the decisions.

Employee participation can be either direct: all employees have an equal opportunity to participate; or indirect: through an employees' representative. The latter means that the employees have elected among themselves a person who would represent them in the employer's decision-making. Direct participation of employees is restricted by the company's size because the bigger the company, the more complicated it becomes to involve every single employee. Co-determination without an employees' representative is only possible in very small enterprises.

On the basis of research carried out in other countries, we can claim that employee participation increases employees' satisfaction with work and their motivation. This can result in several positive secondary effects on the quality of production and company's productivity. Research confirms that employee participation improves company's stability (less conflicts and decreased labour turnover) and it becomes more innovative. At the same time, the previous studies do not allow us to conclude with certainty that employee participation has a definite positive effect on company's profitability – some studies confirm the growth of profitability and others do not find evidence to support it.

The ideal form of employee participation that is most likely to increase social welfare is direct participation. As this, however, is impossible in many cases, the research has also looked at positive and negative aspects of indirect participation. Even though indirect participation enables to involve more employees in the decision-making process and it is an efficient way for an employer to organise participation, it has been noted that participation through a representative does not increase employees' satisfaction. An employees' representative has to appear competent and trustworthy to both the employer and the employees and, thus, is not easy to find. The experience of several countries, however, shows that employee participation through a representative and direct participation go hand in hand, i.e. employees' representatives themselves are interested in information and consultation at the level of an individual.

Forms of Employee Participation in Different Countries

Despite the fact that the European Union has existed for a long time and is increasingly intervening in regulating employee participation in companies, the practices of employee participation differ considerably from country to country. Every country's employee participation practices are shaped by its historical, cultural and political background. Some of the differences are, for example, how many employees belong to trade unions; to what extent are industrial relations in the country regulated by legislation and to what extent by collective agreements; what forms of representation exist and what are their rights; and how do forms of representation relate to each other.

In general, there are three forms of employee representation at enterprise level in European Union countries: trade unions, works councils and employees' participation in company's boards (management). In some countries, where trade unions are very widely spread and cover most of the workforce, trade unions organise the whole information and consultation process (e.g. Sweden). In other countries, trade unions co-exist with works councils (e.g. Germany). If employee participation is conducted only through trade unions, the system is called the single channel system. If employee participation has an alternative channel in the form of works councils, it is called the dual channel system. The dual channel system is more frequent in old EU Member States and nearly all these countries have provided for the establishment of works councils or works council type of bodies in enterprises. In details, works council institutions differ greatly by countries (e.g. does it consist only of employees' representatives or also of employer's representatives, who are appointed as candidates, etc.). The new EU countries have diversified the forms with their developing systems. Many of the new Member States provide two alternative channels for employee participation, but the second channel is utilised only in the cases where companies do not have trade unions (e.g. Czech Republic). As a general rule, trade unions conduct collective bargaining and works councils deal with information and consultation without concluding any collective agreements. There are, however, some exceptions and in some cases works councils also conclude collective agreements at company level. Estonian (and Latvian) system is exceptional among the European countries as it provides for the parallel existence of both trade union and non-unionised representatives in a company, with both of them having the right to conclude collective agreements.

European Union Regulations and Estonian Legislation

The main EU directives regulating employee participation concern employees' information and consultation in the cases of collective redundancies and transfers of undertakings; establishment of participation in Community-scale undertakings and European Companies; and employee participation framework in companies with over 50 employees. All these directives, with the exception of the last one, have been adopted in Estonian legislation. The directive on the general participation framework provides that all EU Member States should provide employees' through employees' representatives with procedures for information on work-life related matters, and consultation on various issues prior to decision-making. Estonian legislation provides for this through trade unions. However, trade union membership in Estonia is very small and declining (less than 10% in 2004), which means that, in reality, only a very small portion of employees can participate in organising their work-life in such a manner. Estonia has to make a decision on how to adopt this framework directive in Estonian legislation in the near future, as the deadline for the implementation has already passed.

Employee Participation in Estonian Companies on the Basis of the Case Study

Case studies were carried out in eight companies. In four of these, employees were represented by a trade union; in two companies, both a trade union representative and a non-unionised trustee existed; and in the last two there were no employee-elected representatives. The chosen companies had to have over 50 employees and could not be exceptional in Estonian context (e.g. very big). Half of the cases were nominated by Estonian Employers' Confederation and half by the Confederation of Estonian Trade Unions. In addition, the companies had to express their readiness to participating in the study.

Employees' questionnaires and managers' and representatives' interviews revealed that, in general, participation was considered important. Information was considered important by all managers, and they also emphasised spreading the information beforehand. Only the information on strategic issues was considered less important, and could be spread afterwards. Consultation was considered important in case of certain issues (operational matters, renewal of technology) but, in general, the views differed greatly – some favoured frequent and comprehensive consultation, some did not. Technology renewal was the only area within strategic issues where managers seemed to benefit from consultation. The employees' assessment on their opportunities

to participate in the economic activities of the company expressed clearly the views of the managers, as it was rated very modest in nearly all companies. The managers had a shared view also on co-determination issue – it was considered unnecessary and impossible. Decision-making was seen as the right and responsibility of the manager.

The cases revealed that employee participation was more intensive in companies where managers paid more attention to it. The analysed cases do not suggest any clear relation between the above and the existence of employee representation or different forms of representation. Neither is there a clear relation between participation intensity and the nature of the work in the company or its size, or between the intensity and employees' level of education. The only clear determinant to participation intensity was found to be the manager's view on the necessity of employee participation. The more positive were the manager's views on this, the more informed were the employees and the higher they rated their opportunities to participate in organising their work-life. The companies where managers favoured participation had a larger portion of employees who had proposed improvements to the organisation of their work; the employees also felt that their suggestions were taken into account more often or that at least rejections were justified.

The fact that employee participation intensity did not depend on the existence of employees' representatives, but on the manager's interest in participation, shows that interest from both parties is essential for a successful participation.

The present case study revealed that both trade unions and non-unionised trustees are insignificant in their role as a channel for information and consultation. The managers consider collective bargaining as the main role for employees' representatives, whereas employees' questionnaires reveal that representatives have two main roles: mediating information and proposals between management and employees; and collective bargaining. This shows that even though the role of employees' representatives is not as big as that of other communication channels, they still have their own niche in communication. This becomes visible, for example, in the case where an employee has a problem that he/she does not dare or want to take to his/her manager.

The main channel of participation is the company's official hierarchy, i.e. employee's direct manager. After that, the most frequently named channels were meetings and colleagues, followed by notice boards and electronic channels. As to the movement of information in comparison with other CEE countries: in Estonia it happens more often unofficially. Employee participation through their direct manager cannot be considered indirect participation as there is no employee-elected representative, and the direct manager cannot be considered as one.

There were two cases in the study where the institution of non-unionised trustee was initiated by management with an aim to include wider workforce outside the trade union into discussions over the conditions of the collective agreement (in both companies trade union members were in minority among the employees). In both cases, the idea of a non-unionised trustee was suggested by the manager, but elected by employees. Also, in both cases, the trustee was often a lower-level manager. In all the studied companies, collective agreements covered all the employees, regardless of who signed it on behalf of employees or how it was stated in the text of the agreement.

The managers saw employees' representatives (both trade union ones and non-unionised ones) as a formality and they were not considered as serious discussion partners. Trade unions had a bad reputation in the eyes of the interviewed managers, as they did not represent the significant part of the workforce, and their demands had often not considered the interests of the company. Negative attitudes were also enhanced by an understanding that a trade union is established only in the case of a problem or a confrontation between the employer and employees. The managers did not consider non-unionised representatives very influential and saw them as incompetent. Thus, we can say that neither of the representation forms is effective in providing employee participation.

An important outcome of the current study on analysing employee participation is the hypothesis that, in general, employee participation (information) is considered important in Estonia even though, the benefits of indirect participation are not very well recognised. More in-depth and comprehensive analysis should be made for the development of legislation – especially, if it is used to advance a single form of employee representation – in order to understand the role of employees' representatives (incl. also health and safety representatives) and the reasons for their establishment. It is also important to generally expand the analysis of relations between participation and other indicators with more representative samples.