

# MUUTUVTUNNI KOKKULEPETE REGULATSIOONI ANALÜÜS

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium  
Marian Juurik, Maria-Helena Rahumets

Juuni 2023

## Sisukord

1. Sissejuhatus.....	3
2. Muutuvtunni kokkulepete mõiste .....	3
3. Lühülevaade projekti sihtrühmast ja statistikast .....	4
4. Tööandjate tagasiside projektile .....	6
4.1. Pilootprojektis osalenud tööandjate tagasiside .....	6
4.2. Ankeetküsitlus tööandjatele.....	9
4.3. Intervjuud pilootprojektis mitteosalenud tööandjatega .....	10
5. Töötajate tagasiside projektile .....	12
6. Riiklik järelevalve ja nõustamisjuhtumid .....	13
7. Partnerite ja huvigruppide tagasiside .....	14
8. Kokkuvõte ja ettepanekud projektiga edasi liikumiseks.....	17
Lisa 1. Metoodika.....	20

## 1. Sissejuhatus

Aprillis 2021 a. sõlmisid Eesti Teenindus- ja Kaubandustöötajate Ametiühing, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Tööandjate Keskliit ning Sotsiaalministeerium hea tahte kokkuleppe<sup>1</sup>, et piloteerida jaekaubandussektoris muutuvtunni kokkulepete kasutamist. Muutuvtunni kokkulepete pilootprojekti eesmärk oli anda jaekaubandussektori tööandjatele ja töötajatele juurde **paindlikkust tööaja osas** ning vähendada tööandjate soovi sõlmida töölepingu kõrval teisi võlaõiguslikke lepinguid (nt töövõtuleping, käsundusleping). Muutuvtunni piloot **rakendus 15. detsember 2021 ja see lõpeb 14. juunil 2024. aastal**, st kokku kestab piloot kaks ja pool aastat. Pilootprojekti tulemuslikkuse hindamiseks leppisid partnerid kokku mõjude hindamise, et otsustada, kas regulatsiooni tähtaega tuleks pikendada, muuta muutuvtunni kokkulepete sõlmimise tingimusi, laiendada muutuvtunni kokkulepete sõlmimise võimalust teistele sektoritele ja/või kehtestada see võimalus tähtajatuna.

Mõjude hindamiseks koostati käesolev analüüs, mille raames tehti ankeetküsitlused tööandjatele ja töötajatele, viidi pilootprojekti osalenud ja mitte osalenud ettevõtetega läbi intervjuud, analüüsiti Tööinspektsiooni riikliku järelevalve tulemusi muutuvtunni kokkuleppeid sõlminud ettevõtetes ning küsiti partneritelt tagasisidet pilootprojekti tulemuslikkusele.<sup>2</sup>

Käesoleva analüüsi eesmärk on anda ülevaade muutuvtunni kokkulepete pilootprojekti mõjudest ja tulemuslikkusest, erinevate osapoolte tagasisidest ja ettepanekutest ning teha soovitusi pilootprojektiga edasilikumiseks.

## 2. Muutuvtunni kokkulepete mõiste

Hea tahte kokkuleppe tulemusena muudeti töölepingu seadust (TLS) ja nähti ette võimalus **jaekaubandussektoris** kasutada muutuvtunni kokkuleppeid.<sup>3</sup> Pilootprojekt on suunatud jaekaubanduse tegevusalal tegutsevatele tööandjatele ja nende töötajatele. Siinkohal on silmas peetud ettevõtteid, mis tegelevad uute ja kasutatud tarvete müügiga.<sup>4</sup> Muudatus võeti kasutusele jaekaubandussektoris, kuivõrd jaekaubanduses toimub palju hooajalist kõikumist seoses näiteks kampaaniate või pühade- ja puhkuseperioodidega ning muutuvtunnikokkulepe aitab sektoris tööaega korraldada ning tulla paremini toime tingimustes, kus töömaht ja tööjõuvajadus võivad kõikuda või ajutiselt suurened.

Muudatuse tulemusena tekkis **tööandjal ja osalise koormusega töötajal** võimalus rakendada paindlikku tööaega. Osapooled võisid kokku leppida, et **lisaks osalisele tööajale teeb töötaja endale sobival ajal täiendavaid töötunde (muutuvtunde)**. Kui töötaja kokkulepitud tööaeg

---

<sup>1</sup> Hea tahte kokkulepe on kättesaadav: <https://www.sm.ee/uudised/hea-tahte-kokkuleppega-tehakse-ettepanek-piloteerida-jaekaubandussektoris-paindlikumaid>.

<sup>2</sup> Täpsem mõjude hindamise meetodika on leitav analüüsi lõpus olevast lisast nr 1.

<sup>3</sup> Eelnõu Riigikogu menetlus on kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e95c54e0-c3bf-47e7-aea4-fc0875d7e85e>.

<sup>4</sup> Täpsemalt on pilootprojekt suunatud EMTAK koodi G47 kaudu tegutsevatele ettevõtetele. Lisainfo: <https://www.rik.ee/et/e-ariregister/emtak-tegevusalad>.

jäi vahemikku 12–32 tundi nädalas, siis võis ta teha nädala jooksul kuni 8 muutuvtundi. Kui töötaja kokkulepitud tööaeg oli nädalas rohkem kui 32 tundi, siis töötaja töötunnid koos muutuvtundidega ei võinud ületada täitööaega ehk 40 tundi nädalas (näiteks kui töötaja töötas 35 tundi nädalas, siis võis ta teha nädala jooksul kuni 5 muutuvtundi).<sup>5</sup> Seejuures ei olnud muutuvtunnid käsitletavat ületundidena.

Muutuvtunni kokkulepete regulatsiooni pidi pakkuma töötajale ka **piisavat kaitset**, mistõttu võimaldati sõlmida muutuvtunni kokkuleppeid järgmistel tingimustel (TLS § 43<sup>1</sup>):

- kokkulepe tuleb sõlmida **kirjalikus vormis**;
- kokkuleppe koostamise **algatab töötaja** samuti kirjalikus vormis;
- muutuvtunni kokkuleppe võib sõlmida töötajaga, kes töötab osalise tööajaga seitsmepäevase ajavahemiku jooksul 12 tundi, st **tööaeg ei või olla väiksem kui 12 tundi nädalas**;
- kokkuleppe saab sõlmida töötajaga, kelle **tunnitasu on vähemalt 1,2-kordne tunnitasu alammäär**;
- **töötaja võib muutuvtundide tegemisest keelduda**, st kõik muutuvtunnid, mida tööandja võib uue kokkuleppe raames pakkuda, on vabatahtlikud ja eraldi kokkulepitavad. Töötaja peab kinnitama pakutavate muutuvtundide vastuvõtmist kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis;
- kokkuleppe järgi võib töötaja lisaks kokkulepitud tööajale teha **kuni 8 tundi tööd** seitsmepäevase ajavahemiku jooksul;
- tööandjal tuleb muutuvtunde pakkuda **vähemalt 24 tundi ette**;
- tööandja peab töötaja muutuvtundide üle **eraldi arvestust**;
- kokkulepe ei ole **sõlmitud rohkem kui 17,5 protsendiga tööandja töötajatest**.

### 3. Lühiülevaade projekti sihtrühmast ja statistikast

Pilootprojekti raames tehtud seadusmuudatustel on potentsiaalne võimalus jaekaubanduses töötavaid inimesi oluliselt mõjutada, mistõttu anname alljärgnevalt ülevaate pilootprojekti ühest sihtrühmast ehk jaekaubanduses tegutsevatest töötegijatest.

Vaadeldes kõiki töö tegemisega seotud lepinguid, tõusis aastate 2017–2020 jooksul jaekaubanduse tegevusalal võlaõiguslike ehk **VÕS lepingute (nt töövõtuleping, käsundusleping) osakaal kõigist lepingutest 6,7% pealt 9,3%-ni**. Jaekaubanduse tegevusalal oli 2019. aastal kokku ligi 7900 VÕS lepingut ning 82 000 töölepingut, millest 17 800 ehk ligi viiendik olid osalise tööajaga. VÕS lepingute üha kiirem kasv on murettekitav, sest see süvendab ühest küljest sissetulekute ebakindlust ja teisalt on inimesed tööalaselt vähem kaitstud. VÕS leping võimaldab küll enam vabadust töö tegemise aja, viisi ja koha valikul, kuid sellega ei ole inimesele tagatud piisav kaitse töö – näiteks ei pea järgima töö- ja puhkeaja reegleid, andma puhkust, maksma tasu miinimummääras, tagama ohutut

---

<sup>5</sup> St töötaja pidi muutuvtunni kokkuleppe sõlmimiseks olema tööil vähemalt 0,3 koormusega (12 h nädalas). Sellisel juhul sai töötaja olenevalt täpsemast koormusest teha muutuvtunde juurde maksimaalselt 0,2 koormuse ulatuses (8 h nädalas).

töökeskkonda, teavitama töö tegemisega seotud olulistest tingimustest, samuti puudub kaitse lepingu õigusvastase lõpetamise korral.

Statistikaameti andmetel oli jaekaubanduses 2023. aasta I kvartali keskmine brutopalk 1284 eurot. Eesti keskmine brutopalk oli I kvartalis 1741 eurot ehk ligi 450 eurot kõrgem. Seega **on keskmise brutopalka vahe muude sektorite võrdluses märgatav**. Statistikaameti 2021. aasta andmetel oli jaekaubandussektoris naistöötajaid üle kolme korra rohkem kui meestöötajaid. Sooline palgalõhe oli samal aastal hulgi- ja jaekaubanduse sektoris 24,2% ehk pea 10% kõrgem kui kõikide tegevusalade keskmine (14,9%). Kuna VÕS lepinguid on viimastel aastatel rohkem sõlmitud naistega (2021. aastal kõikidest VÕS lepingutest 59%), võib pilootprojekti puhul pidada **jaekaubanduse sektori naistöötajaid haavatavaks grupiks**.

Vanuse lõikes moodustasid 2021. aastal kõige suurema osa ehk 40% kõikidest jaekaubanduse sektoris töötavatest inimestest 30-49-aastased. 50-64-aastased moodustasid 31%, 15-29-aastased 21% ja üle 65-aastased 8%. Sealjuures on nooremad töötajad pigem mehed – ligikaudu 68% meestöötajatest on kuni 49-aastased, võrdluseks naistöötajatest 60%. 15-29-aastased moodustasid meestöötajatest 25% ja naistöötajatest 20%. Seega võib järeldada, et meeste puhul on jaekaubanduse sektoris pigem karjääri alustamiseks sobivamad töökohad ning edasi liigutakse juba sektoritesse, mis on tingimustelt sobivamad (nt kõrgem töötasu või spetsiifilisemad oskused).

Hariduselt on jaekaubandussektoris võrreldes kõikide tegevusalade keskmisega **rohkem madalama haridustasemega töötajaid**. Põhihariduse või madalama hariduse on omandanud 13% töötajatest (võrdluseks kõikide tegevusalade keskmine 11%) ning keskhariiduse või kutsehariduse keskhariiduse baasil on omandanud 55% töötajatest (võrdluseks kõikide tegevusalade keskmine 44%). Kõrghariiduse või keskerihariiduse keskhariiduse baasil on omandanud 31% töötajatest ehk 13% vähem kui kõikide tegevusalade keskmine näitaja. Kusjuures pea pooled kõrghariidusega töötajad on 30–49-aastased ja kõrgem haridus on enam levinud naiste hulgas. Siinkohal saab järeldada, et jaekaubanduse sektoris on rohkem naistöötajaid, kelle haridustase ja oskused võimaldaksid neil töötada ka mõnes paremini tasustatavas sektoris.

Lisaks on projekti sihtrühma arvestades oluline märkida, et kuigi paindlik töökorraldus võib aidata tööturul osaleda erinevatel töötajate gruppidel (nt väikelaste vanemad, erivajadusega töötajad), võib see põhjustada ka **töökoormuse kasvu, töö- ja puhkeaja piiride hägustumist ning kehva töökeskkonda ja ebavõrduse suurenemist (nt sissetulekutes)**.<sup>6</sup> Seejuures madalama oskustasemega töökohtadel, kus on rohkem hooajatööd (sh kaubandus), on **võrdlemisi madal palgatase ning keerulised töötingimused**, mis väljenduvad füüsiliselt raskes töös, vastupidavust nõudvas töökeskkonnas ning pikkades tööpäevades.<sup>7</sup>

**Seega on pilootprojekti mõjusid hinnates oluline silmas pidada ka võimalikke kaasnevaid riske töötajatele. Ühelt poolt võib paindliku töökorralduse levik mõjutada töötaja heaolu ning suurendada tööaega puudutavat ja majanduslikku ebakindlust.**

<sup>6</sup> Sotsiaalministeerium. Heaolu arengukava 2023-2030. Lk 13. Kättesaadav: <https://www.sm.ee/heaolu-arengukava-2023-2030#heaolu-arengukava-20> (16.06.2023).

<sup>7</sup> Y. Rosenblad, R. Leoma, S. Krusell. OSKA üldprognosis 2022-2031. Kokkuvõtlik teemaleht: tööjõupuuduse liigid. [https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2023/03/Uldprognosisi-teemaleht\\_toojõupuuduse-liigid.pdf](https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2023/03/Uldprognosisi-teemaleht_toojõupuuduse-liigid.pdf) (16.06.2023).

Teiselt tuleb silmas pidada asjakohast statistikat, mille kohaselt **kuulub pilootprojekti sihtrühma rohkem madalama sissetuleku ja madalama haridustasemega inimesi.**

Täiendavalt vajab märkimist, et jaekaubandussektor on hõivatute arvu poolest Eesti üks suurimatest sektoritest, tehes sektori piisavalt esinduslikuks ja mitmekesiseks oma töötajaskonna poolt. Samuti on tegemist valdkonnaga, kus tegutsevad hea esindatusega sektori-spetsiifilised esindusorganisatsioonid. Just neil põhjustel otsustati pilootprojekt läbi viia kaubandussektoris. Samas tuleb mõnda, et jaekaubandussektorile sarnaste omadustega (nt töö hooajalisus, VÕS lepingute rohkus, suur hõivatute arv jms) on ka teisi sektoreid, kus võib olla asjakohane kaaluda muutuvtundide kasutuselevõttu. Aastate 2020-2022 andmed näitavad, et näiteks töötuna arveloleku ajal tehti ajutist tööd ehk nn tööampse kõige enam järgmistes valdkondades: kaubandus, klienditeenindus (18% kõikidest ajutise töötamise lepingutest); toitlustus, majutus, ürituste korraldus (12%) ning puhastusteenindus, majapidamine (9%). 2022. aasta andmetel on kolm suurimat VÕS lepingute arvuga tegevusala järgmised: haridus (22 041 VÕS lepingut), avalik haldus ja riigikaitse (15 741), toidu ja joogi serveerimine (9447).

## 4. Tööandjate tagasiside projektile

**Kokkuvõtlikult on tööandjate tagasiside pilootprojektile järgmine:**

- Muutuvtunni kokkuleppeid sõlminud tööandjate hinnangul võiks muutuvtunni kokkulepete sõlmimist võimaldada ka pärast piloodi lõppu, kuivõrd **muutuvtunnid võimaldavad täiendavat tööaja paindlikkust**, viimast eriti näiteks ootamatute haigestumiste või kaupluste kampaaniaperioodide ajal.
- Paraku selgus pilootprojekti käigus, et muutuvtunni kokkulepete kasutus ja piloodist osavõtt jäi oodatust tagasihoidlikumaks. EMTA andmetel olid aprilli seisuga teinud töötamise registri märke muutuvtunni kokkulepete kasutamise kohta **kaks tööandjat**.
- Tööandjad tõid projektis osalemata jätmise põhjuste ja regulatsiooni kitsaskohtadena välja, et **muutuvtunni kokkulepete sõlmimise tingimused on liiga piiravad ja toovad kaasa ebamõistlikku halduskoormust**, mistõttu tuleks tingimusi oluliselt lihtsustada. Samuti takistas pilootprojektis osalemist **regulatsiooni tähtsajalisus**, mis ei motiveerinud tööandjaid piisavalt regulatsiooni kasutama ehk viima töökorraldusse sisse vajalikke muudatusi muutuvtunni kokkulepete kasutamiseks ja investeerima tööaja arvestuse programmide arenduskuludesse.

Täpsem ülevaade tööandjate tagasisidest on toodud alljärgnevalt.

### 4.1. Pilootprojektis osalenud tööandjate tagasiside

Analüüsi koostajad võtsid 2023. a kevadel ühendust tööandjatega, kes olid töötamise registrisse lisanud vastava märke muutuvtunnilepingute kasutamise kohta ning palusid nende tagasisidet pilootprojektile. Alljärgnevalt on toodud kahe muutuvtunni kokkuleppeid kasutanud tööandja täpsem tagasiside ja kogemus projektis osalemisele. Mõlemalt tööandjalt

paluti infot selle kohta, milline on nende kogemus muutuvtunni kokkulepete kasutamisega, kas ja milliseid muudatusi regulatsioon nende hinnangul vajab ning kas neil on huvi muutuvtunni kokkulepete võimalust ka pärast pilootprojekti lõppemist kasutada.

#### *4.1.1. Tööandja nr 1*

Tööandja nr 1 puhul on tegemist 300+ töötajaga ettevõttega, kus juuni seisuga oli muutuvtunni kokkuleppeid sõlmitud ligi 45 töötajaga (s.o ligi 11% kogu töötajaskonnast). Tööandja töötab ettevõttes välja tõhusa süsteemi muutuvtundide rakendamiseks (nt IT arendused ja muutuvtundide üle arvestuse pidamine, muutuvtunni kokkulepete lepingupõhjad, muutuvtundidest teavitamine jm töökorralduslik pool). Tööandjal on huvi muutuvtundide kasutamisega jätkata ka pärast pilootprojekti lõppemist.

Tööandja tõi välja, et jaekaubandussektoris on üheks suurimaks väljakutseks töötajate puudus. Kuivõrd tööjõupuuduse tõttu ilmneb tihti vajadus teha ületunnitööd, on ületundide tegemine osaajaga ja täistööajaga töötavate töötajate seas tekitanud ebavõrdset olukorda (nt soovivad töötajad töötada pigem osaajaga, sest nii on ületunde võimalik teha rohkem ja kasumlikumalt kui täistööajaga töötades). Muutuvtunnilepingute kasutamine on olnud hea **võimalus vähendada ettevõttesisest ebavõrdsust ja ületundide tegemise hulka**. Samuti on regulatsioon võimaldanud pakkuda töötajatele suuremat tööaja paindlikkust. Seetõttu **on tööandja kogemus pilootprojektiga olnud väga positiivne.**

Regulatsiooni kitsaskohana tõi tööandja siiski välja **suure halduskoormuse ja kaasneva kulu IT-arendustele**. Kuivõrd tööandjal tuleb muutuvtundide üle arvestust pidada, tellis tööandja tööaja arvestuse programmile arendused. Arendused osutusid küllaltki kalliks. Muutuvtundide üle arvestuse pidamist lihtsustaks oluliselt see, kui mõni arendaja looks universaalse tarkvara, mida muutuvtunnilepinguid kasutavad tööandjad saaksid kasutada.

Muutuvtunnilepingute sõlmimise ettevalmistusteks ja nendega harjumiseks kulus tööandjal ligi 3-4 kuud. Valdavalt kulus aeg kommunikatsioonile töötajate ja tööandja vahel, kuid see on muutustega harjumisel tavapärane. Regulatsiooni rakendamisel olid abiks infotunnid ja teave Tööelu portaalis.

Seoses suureneva tööandja halduskoormusega tekitas tööandjas küsimusi see, miks on muutuvtunnilepingute sõlmimise tingimuseks töötaja algatus kirjalikus vormis ning millist väärtust tingimus omab. Tööandja hinnangul ei aita see saavutada eesmärki töötajat kaitsta või tagada seda, et töötaja on teadlikum oma õigustest ja kohustustest. Seetõttu hinnati, et nõue ei ole vajalik ega põhjendatud.

Samuti kaheldi selle nõude vajalikkuses, mille kohaselt saab muutuvtunni kokkuleppeid sõlmida kuni 17,5%-ga tööandja töötajatest. Tööandja hinnangul oleks põhjendatud lubada kõigil osalise tööajaga töötavatel töötajatel teha muutuvtunnilepingu alusel tööd, kui pooled selles kokku lepivad. Praegu annab regulatsioon muutuvtundide tegemise võimaluse n-ö kiirematele. Sellega seonduvalt tõi tööandja välja, et piirang on põhjendamatult koormav just neile tööandjatele, kelle juures töötab rohkem osalise tööajaga töötajaid. Tööandja tegi ettepaneku, et nõue eemaldada või alternatiivselt tuleks protsenti hinnata osaajaga töötavate töötajate arvust, mitte kõigist tööandja töötajate arvust.



Seoses nõudega, et töötaja võib lisaks kokkulepitud tööajale teha kuni kaheksa tundi muutuvtunde nädalas ehk kuni 0,2 koormuse ulatuses, leiab tööandja, et muutuvtunde võiks võimaldada teha senisest rohkem (st rohkem kui kaheksa tundi nädalas). See tähendaks, et näiteks kui töötaja töötab 0,6 koormusega ehk 24 tundi nädalas, saaks ta igakuiselt muutuvtunde teha kuni 0,4 koormuse ulatuses ehk 16 tundi nädalas või kui töötaja töötab 0,25 koormusega ehk 10 tundi nädalas, saaks ta igakuiselt muutuvtunde teha 0,75 koormuse ulatuses ehk 30 tundi nädalas.

Teisalt selgus, et osad muutuvtunni kokkulepete sõlmimise tingimused regulatsioonis ei ole probleeme või rakendusküsimusi tekitanud (nt nõue, mille kohaselt tuleb muutuvtundidest teavitada 24 tundi ette).

Tööandja mõonab, et muutuvtundide kasutamise negatiivse mõjuna saab välja tuua, et **seni ületunde teinud töötajate sissetulek väheneb**, kui nad teevad selle asemel muutuvtunde. Samas leiab tööandja, et **ületundide tegemine ei peaks andma töötajatele seda ootust, et töötajad saavad pidevalt ületunde teha ja selle võrra suuremat töötasu teenida, vaid ületunnid peaksid olema ajutised ja piiratud**. Ka pidas tööandja oluliseks tähelepanu juhtida, et ainuüksi regulatiivse võimaluse loomine muutuvtunni kokkulepete sõlmimiseks ei tähenda, et muutuvtunde kõigis töösuhetes hulgaliselt rakendama hakatakse, sest mõlemad töösuhete pooled peavad kokkuleppe sõlmimisega nõustuma ja muutuvtunni kokkulepe peab omakorda vastama kõigile seaduses sätestatud tingimustele.

Arvestades võimalust sõlmida muutuvtunni kokkuleppeid vaid jaekaubanduse sektoris, võib olla tööandja hinnangul mõistlik laiendada pilootprojekti ka teistes sektorites ja teha seda samuti tähtaegselt. Selliselt on võimalik hinnata muutuvtunni kokkulepete laiemat mõju järgneva piiratud tähtaja jooksul. Muutuvtundide võimaldamine mujal sektorites võiks olla mõistlik arvestades töösuhete üldist suunda paindlikkuse poole.

Tööandja hinnangul oli töötajate tagasiside pilootprojekti osalemise idee samuti positiivne. Sooviavaldajaid kokkulepete sõlmimiseks oli palju ja muutuvtundide tegemise võimalust on kasutatud igakuiselt. Lisaks on tööandja märganud, et jagades oma pilootprojekti osalemise kogemust teiste jaekaubanduse tööandjatega, on see tekitanud huvi lepinguid sõlmida ka neis.

Kokkuvõttes tõi tööandja välja, et ka pilootprojekti lõppedes võiks **muutuvtunnilepingute regulatsiooniga jätkata, sest see annab juurde vajalikku tööaja paindlikkust**. Teisalt tuleks **muutuvtunnilepingute sõlmimist võimaldades lepingute sõlmimise tingimusi lihtsustada**, et motiveerida tööandjaid regulatsiooni rohkem kasutama.

#### *4.1.2. Tööandja nr 2*

Teise muutuvtunni kokkuleppeid kasutanud Tööandja nr 2 puhul oli tegemist keskmise suurusega ettevõttega, kes oli muutuvtunni kokkuleppe sõlminud viie töötajaga. Muutuvtunde oli tagasiside küsimise hetkega rakendanud siiski vaid üks viiest töötajast. Kuigi tööandja kogemus muutuvtunni kokkulepete kasutamise oli vähene, oli see siiski positiivne. Tööandja hinnangul oli tegemist **kasuliku kokkuleppega nii töötajale kui tööandjale**, seda eeskätt olukorras, mil mõni töötaja oli haigestunud ja tekkis vajadus leida haigele töötajale asendaja.



Tööandja tõi välja, et muutuvtunni kokkuleppe kasutusele võtmisel suurenes pisut personalispetsialisti halduskoormus vajalike dokumentide ettevalmistamise ja töötajatega andmete/allkirjade vahetamisel, kuid see ei valmistanud ülemäära keerukust. Muutuvtundide rakendamiseks loodi tööajakavasse eraldi veerg muutuvtundide kohta. Tööandja hinnangul oli muutuvtunde kasutanud töötaja muutuvtundide tegemise võimalusega rahul ja tema muutuvtundide hulk varieerus igakuiselt 3 kuni 16 tunni vahemikus.

**Kokkuvõttes oli tööandja muutuvtunni kokkulepete kasutamise kogemus positiivne ja tööandja hinnangul võiks seadus sellise võimaluse ette näha ka edaspidi.** Kuigi muutuvtunni kokkulepete regulatsiooni tingimuste täitmine (nt 1,2- kordse töötasu või 17,5% töötajate nõue) tööandjale probleeme ei valmistanud, **võiks kokkuleppe sõlmimine siiski tööandja hinnangul olla lihtsam.**

#### 4.2. Ankeetküsitlus tööandjatele

Mõjude hindamise raames koostati ankeetküsitlus jaekaubanduse tööandjatele, eesmärgiga paremini mõista põhjuseid, mis projektis osalemist takistasid. Küsitluse sihtrühmaks olid kõik jaekaubandussektori tööandjad ja nendeni jõudmiseks jagas valdkonna esindusorganisatsioon Kaupmeeste Liit oma liikmetele ankeedi linki. Küsitlusele vastas kokku 8 tööandjat, kellest 2 on muutuvtunni kokkuleppeid oma töötajatega sõlminud. Küsimustikuga sooviti eelkõige saada vastust küsimusele, miks kasutati muutuvtunni kokkuleppeid vähe ja mis olid kokkulepete kasutamise peamised takistused.

Kuivõrd ankeetküsitlus oli anonüümne, ei ole teada, kas kaks muutuvtunni kokkuleppeid kasutanud tööandjat olid samad tööandjad nr 1 ja 2, kelle tagasiside projektile on toodud ka eelmises alapeatükis. Kahe tööandja tagasiside oli siiski väga sarnane eelmises alapeatükis tooduga (nt toodi regulatsiooni kitsaskohtadena välja suurenev halduskoormus, rohked tingimused kokkulepete sõlmimiseks). Seetõttu on ankeetküsitluse tulemuste kirjeldamisel keskendutud sellele, millist tagasiside andsid 6 muutuvtunni kokkuleppeid mitte kasutanud tööandjad.

Muutuvtunni kokkuleppeid mitte kasutanud tööandjad tõid põhiliste pilootprojektis mitteosalemise põhjustena välja **piirava regulatsiooni ja kokkulepete sõlmimisega kaasneva halduskoormuse** (sh nt lisatöö tööajaarvestuse pidamisel, vajadus tarkvaraarendusteks). **Pilootprojekti tähtsajalisuse tõttu on kasutegur tööandjale liiga väike, sest puudub kindlus, et arendustele kulunud raha ja ümberkorraldustele kulunud aeg tasuvad ära.**

Küsitluses uuriti, et millised seaduse tingimused on enim takistanud muutuvtunni kokkulepete sõlmimist (nt tingimused, et kokkuleppe saab sõlmida osalise tööajaga töötava töötajaga, et töötaja tunnitasu peab olema vähemalt 1,2-kordne tunnitasu alammäär, et töötaja peab kokkuleppe sõlmimise kirjalikult algatama jt). Vastustest selgus, et just muutuvtundide üle eraldi arvestuse pidamine takistas regulatsiooni kasutamist enim (vt joonis 1).

Kokkuleppe sõlmimisel peab tööandja muutvtundide üle eraldi arvestust pidama (nt peab tööaja arvestuses selgelt eristama kokkulepitud töötunde ja muutvtunde).

Takistas oluliselt	6		100%
Takistas veidi	0		0%
Ei takistanud üldse	0		0%

Joonis 1. Väljavõte tööandjatele suunatud küsitlusest. Vastused küsimusele, millega paluti hinnata iga konkreetse tingimuse takistuse määra muutvtunni kokkulepete sõlmimisele.

Muutvtunni kokkuleppeid mittekasutanud tööandjatelt uuriti ka seda, mis peaks muutuma, et nad kokkuleppeid kasutaks. **Üldiselt soovivad tööandjad regulatsiooni tingimuste leevendamist.** Näiteks tehti järgmiseid ettepanekuid:

- kokkuleppeid võiks saada sõlmida suurema kui 17,5%-ga tööandja töötajatest;
- tingimus, et kokkulepete sõlmimiseks on vajalik töötaja kirjalik algatus, vajab põhjalikumalt selgitust või muutmist. Kuigi tööandjad on üldiselt projektist teadlikud (nt erinevate infotundide, valdkonna uudiskirjade kaudu), ei pruugi teave töötajateni jõuda. Lisaks näevad tööandjad muutvtunnilepingute sõlmimise tingimuses õigusvaidluste riski (nt kui kokkuleppe sõlmimise võimalust tutvustab tööandja, võib tõstatada küsimusi, kas nii alanud kokkuleppe sõlmimine on selgelt töötaja algatus);
- muutvtunni kokkulepete sõlmimise tingimusi tuleks tervikuna leevendada, kuivõrd nii oleksid ka tööaja arvestuse programmide arendused lihtsamad ja odavamad ning seetõttu oleksid tööandjad motiveeritumad kokkuleppeid sõlmima;
- muutvtundide asemel või lisaks võiks seadus võimaldada teisi paindlikke töötaja kokkuleppeid, näiteks kokkuleppeid töökoormuse vahemikes või nulltunnilepinguid.

Vaatamata muutvtunni kokkulepete oodatust vähesemale kasutusele, vastasid kõik 8 küsitlusele vastanud tööandjat, et **jaekaubandussektoris on muutvtunni kokkulepete sõlmimise võimalus vajalik.**

#### 4.3. Intervjuud pilootprojekti mitteosalenud tööandjatega

Eesmärgiga paremini mõista põhjuseid, miks pilootprojekti osalejaid oli vähe ning millised on praeguse regulatsiooni eelised ja kitsaskohad, viidi läbi neli telefoniintervjuud jaekaubandussektori tööandjatega, kes muutvtunni kokkuleppeid ei rakendanud, kuid olid seda kaalunud.

Telefoniintervjuudest järeldus jaekaubandussektori tööandjate ühine arvamus, et **kuivõrd pilootprojekt oli tähtjaline ning vajab samal ajal kulukaid IT-arendusi, ei tasunud projektist osavõtt ära, sest puudus kindlus, mis saab piloteeritavast regulatsioonist pärast 2024 a. juunit.** Pilootprojekti vältel kaalusid kõik intervjuueeritud tööandjad muutvtundide kasutusele võtmist. Tööandjate hinnangul on muutvtunni kokkulepped **hea viis vähendada ebavõrdset olukorda osajaga ja täistööajaga töötavate töötajate vahel**, kuivõrd mitmed töötajad eelistavad töötada osajaga, sest nii on täiendavaid tunde võimalik teha kasumlikumalt kui täistööajaga töötades. Lisaks märkisid tööandjad, et just **teatud profiiliga töötajad** uurivad enim paindlike töötaja võimaluste, töökoormuse muutmise

võimaluste või töajavahemikuga töötamise võimaluse kohta – eelkõige õpilased/tudengid, pensioniealised ja väikelaste emad. Näiteks on osades töösuhetes tavapärane, et tööandja ja tudengist töötaja muudavad iga mõne aja tagant töölepingus sisalduvat töökoormust vastavalt sellele, kui palju on töötajal võimalik õppemahu või eksamiperioodi kõrvalt tööl käia.

Intervjuude käigus **tehti arvukalt erinevaid ettepanekuid muutuvtunni kokkulepete tingimuste muutmiseks** või veelgi enama paindlikkuse võimaldamiseks, näiteks tehti ettepanek võimaldada kasutada nulltunnilepinguid. Analüüsi autorid soovivad siinkohal siiski rõhutada, et kuigi nulltunnilepingud (konkreetses tööajas kokku leppimata jätmise) võimaldaksid veelgi enamat töötaja paindlikkust, kaasneb nulltunnilepingutega töötajatele suur ebakindlus – eelkõige ebakindlus tööpäevade osas, muutes keerulisemaks töötamise sobitamise oma teiste kohustustega, kuid ka majanduslik ebakindlus, kuivõrd töötajal puudub teadmine töötundide täpse arvu kohta ja seetõttu võib töötaja sissetulek olla pidevalt erineva suurusega. Seejuures võib taoline võimalus mõjutada enim just madalamat oskustaset eeldavaid töökohti või haavatavamate töötajate gruppide esindajaid nagu näiteks noored ja vanemaealised.

1,2-kordse miinimumtöötasu nõude kohta juhiti tähelepanu, et nõuet võib olla keeruline täita, kuivõrd suurel hulgal jaekaubanduse töötajatel ei ole 1,2 kordsest alammäärast suurem töötasu. Nõue tekitas mõnes tööandjas küsimust, et millega on põhjendatud asjaolu, et väikse töötasuga töötajatel ei ole õigust muutuvtunde teha. Samuti valmistas tööandjatele muret asjaolu, et töötasu alammäär on pidevas muutuses ja seetõttu tuleb iga-aastaselt veenduda, kas 1,2-kordse alammäära nõue on täidetud, tuues tööandjale kaasa halduskoormust.

Nõue, et muutuvtunni kokkuleppeid saab sõlmida kuni 17,5%-ga tööandja töötajatest, võiks tööandjate hinnangul olla sätestatud kas kõrgema protsendina või võiks nõude hoopis kaotada. Kuivõrd 17,5% töötajate osakaal kujuneb kogu ettevõtte töötajate arvust, sh arvestatakse protsendi sisse näiteks vanemapuhkusel olevad töötajad, vähendab see nende töötajate arvu, kellega on võimalik kokkulepet sõlmida. Samuti näevad tööandjad ebavõrdse olukorra tekkimise ohtu juhul, kui 17,5%-st rohkem töötajaid peaks tundma huvi muutuvtundide kasutamise osas ning tööandja peaks hakkama valima, kellega neist sõlmida muutuvtunni kokkulepe ja kellega mitte.

Töötaja arvestuse pidamise kohustusega seoses toodi välja, et kuigi väiksed ettevõtted saavad edukalt pidada muutuvtundide üle arvestust ka graafikute abil ilma vastavate töötaja arvestuse programmide ja nende arendusteta, siis kuivõrd suurematel jaekettidel on mitu tuhat töötajat, on neile muutuvtundide rakendamise eelduseks IT-arenduste tellimine. Üldiselt pidasid tööandjad mõistlikuks nõuet, et muutuvtundide üle tuleb pidada eraldi arvestust, kuivõrd nii on võimalik eristada tavatundide, muutuvtundide ja ületundide arvu ning neid tasustamisel eristada. Positiivsena selgus, et töötaja arvestuse programmide arendamisel on ettevõtetel võimalik teha koostööd ja seeläbi IT arenduste kulusid optimeerida.

Regulatsiooni kitsaskohaks peeti tingimust, et muutuvtunni kokkulepete sõlmimise initsiatiiv peab tulema töötajalt. Tihti puudub töötajatel teadlikkus muutuvtunni kokkulepete sõlmimise võimalusest ja selle sisust. Küsitavaks peeti ka töötaja algatuse nõude väärtust, kuivõrd praktikas on tõenäoliselt just tööandja see, kes kokkuleppe vormistab ja töötajale ülevaatamiseks saadab. Töötajate vähest teadlikkust muutuvtundidest tõid välja kõik intervjuueeritud tööandjad.

Positiivsena nähti võimalust muutuvtunde summeerida. Üldiselt peeti mõistlikuks ka nõuet, et muutuvtundide tegemise vajadusest tuleb töötajat teavitada 24 tundi ette. Kuigi vahel võib muutuvtundide tegemise vajadus selguda ka ootamatult (nt töötaja teavitab vahetult enne vahetuse algust haigestumisest), on töötajate puhkused ja kampaaniaperioodid pikemalt ette teada ning võimaldavad muutuvtunde planeerida. Samuti leiti, et väiksem etteteatamise aeg tooks kaasa selle, et töötaja peab olema pidevas valmisolekus tööle tulla ning see ei ole arvestades töö- ja puhkeaja nõuete olulisust eesmärgipärane. Muutuvtunni kokkuleppe kirjaliku vorminõude ja muutuvtundidega nõustumise kirjalikku taasesitamist võimaldava vorminõudega probleeme ei nähtunud.

Täiendavalt selgitas üks tööandja, et kuigi tööandja oli teinud kõik vajalikud ettevalmistused muutuvtundide rakendamiseks (nt ligi aasta aega arendanud IT-süsteeme, sõlminud paari töötajaga muutuvtunnilepingud), siis muutuvtunde praktikas päriselt ei tehtud. Suures osas sai määravaks töötajate huvi puudumine, et muutuvtunde teha ning arvestades projekti tähtsust ja tingimuste keerukust, ei edendanud/kommunikeerinud ka tööandja muutuvtundide võimalust oluliselt.

Kõik intervjueritud tööandjad leidsid, et muutuvtunni kokkulepete vajadus võib olla lisaks jaekaubandusele ka mõnes muus sektoris. Näidetena sektoritest, kus selline vajadus võib olla, toodi tootmissektor või majutuse ja toitlustuse ehk HoReCa sektor.

Kokkuvõttes toodi välja, et **töötaja paindlikkuse võimaldamine muutuvtunni kokkulepete sõlmimise võimaluse läbi on vajalik, kuid praeguseid kokkulepete sõlmimise tingimusi tuleks leevendada**. Kõik intervjueritud tööandjad leidsid, et kui tingimusi leevendataks, kaaluksid nad muutuvtundide kasutuselevõttu kindlasti uuesti, kuivõrd vajadus rohkemale töötaja paindlikkusele jaekaubanduses on suur.

## 5. Töötajate tagasiside projektile

Töötajate tagasiside kogumiseks koostati ankeetküsimustik, mida jagas valdkonna töötajate esindusorganisatsioon oma liikmete seas. Paraku vastasid küsimustikule üksnes töötajad, kes ei olnud muutuvtunni kokkuleppeid sõlminud, mistõttu **muutuvtunni kokkuleppeid sõlminud töötajate kogemuste kohta ei õnnestunud tagasiside koguda**. Kokkuvõttes oli projektis mitteosalenud töötajate tagasiside oli üldiselt pigem kriitilist laadi, kuivõrd **küsitavaks peeti seda, millist kasu toovad muutuvtunni kokkulepped töötajatele**. Siiski leidis ka neid, kes tervitasid muutuvtundidega kaasnevat **töötaja paindlikkust ja võimalust muutuvtunni kokkulepe sõlmida**.

Ankeetküsitlusele vastas kokku 23 töötajat. Neist 7 vastajat ei olnud enne vastamist muutuvtunni kokkulepete sõlmimise võimalusest teadlikud. Ülejäänud 16 vastajat, kes olid sellisest võimalusest teadlikud, ei olnud oma tööandjaga muutuvtunni kokkulepet sõlminud. Seega saab töötajatele suunatud küsitluse vastustest infot selle kohta, miks töötajad ei soovinud või ei saanud oma tööandjaga muutuvtunni kokkulepet sõlmida. Vajab märkimist, et kuivõrd küsitlusele vastajate arv on väike ja vastasid vaid kokkuleppeid mitte kasutanud töötajad, ei saa saadud tagasiside kriitilist alatooni võrdsustada kogu sihtrühma esindatusega.

Vastustest selgus, et **töötajad ei ole muutuvtunni kokkulepet oma tööandjaga sõlminud peamiselt seetõttu, et nad on rahul olemasoleva töölepinguga, neil ei ole huvi muutuvtunde teha ja/või ollakse seisukohal, et kokkulepe on töötajale kahjulik**, kuivõrd muutuvtundide eest makstav tasu on madalam ületunnitöö tasust. Samuti viidati, et **summeeritud tööaja arvestusega töö tegemine juba võimaldab piisavat paindlikkust, sest töötunnid varieeruvad erinevatel ajaperioodidel**. Ükski 16 vastajast ei leia, et nad sooviksid muutuvtunni kokkulepet tulevikus sõlmida.

Küsimustikus uuriti ka selle kohta, mis peaks regulatsiooni tingimustes muutuma, et töötajatel tekiks suurem soov muutuvtunni kokkuleppeid sõlmida, Mitme töötaja vastusest selgus veelkord, et muutuvtunni kokkuleppeid ei peeta piisavalt töötajasõbralikuks ja leitakse, et töötajatel on mõistlikul leppida kokku ületundides. Leidus ka töötajaid, kes ei ole muutuvtundide tegemisest huvitatud seetõttu, et nad töötavad täistööajaga (s.o muutuvtunni kokkuleppe sõlmimist välistav asjaolu) või töötavad mitme tööandja juures ega soovi rohkem tööd teha. Kaks töötajat tõid välja, et ükski muudatus ei tekitaks neil soovi kokkulepet sõlmida. Üks töötaja tõi välja, et ta eelistab muutuvtunni kokkuleppe sõlmimise asemel vastavalt vajadusele leppida tööandjaga kokku töökoormuse muutmises. Üksikutel kordadel tegid töötajad ka konkreetseid ettepanekuid regulatsiooni tingimuste muutmiseks, näiteks toodi välja, et muutuvtundidest etteteatamise tähtaeg võiks olla pikem või peaks muutuvtundide eest maksma suuremat tasu (kuivõrd praegu makstakse muutuvtundide eest töötajale tema tavapärasest töötasu, mitte ei hüvitata muutuvtunde suuremas määras).

Küsimusele, kas töötajad peavad oluliseks seda, et seadus annab jaekaubandussektoris võimaluse muutuvtunnilepinguid sõlmida, vastas jaatavalt ligi kolmandik kõigist 23 vastajast. **Muutuvtundide tegemise võimalust oluliseks pidanud töötajad tervitasid vajadust täiendavale paindlikkusele ja tõid välja, et regulatsioon annab paindlikkust juurde neile, kes on sellise kokkuleppe sõlmimisest huvitatud.**

## 6. Riiklik järelevalve ja nõustamisjuhtumid

Tulenevalt hea tahte kokkuleppes partnerite vahel kokkulepitust, analüüsiiti ka Tööinspeksiooni riikliku järelevalve andmeid muutuvtunni kokkulepete kohta. Tööinspeksioon viis kogu pilootprojekti kehtivuse ajal läbi **järelevalvemenetluse viie tööandja juures**.

Kontrollitud viiest tööandjast kahe puhul on tegemist peatükis 5.1 käsitletud tööandjatega nr 1 ja 2. Üks tööandja oli tööprotsessis muutuvtundide rakendamiseks tehtud põhjalikke ettevalmistusi, mida kinnitas asjaolu, et riikliku järelevalve käigus muutuvtunni kokkulepete nõuete rikkumisi ei tuvastatud. Teise tööandja puhul tuvastati järelevalve käigus üks rikkumine, kuivõrd ühe muutuvtunni kokkuleppe osapooleks oleva töötaja töötasu ei vastanud 1,2-kordse tunnitasu alammäära nõudele.

Ülejäänud kolmel kontrollitud tööandjal ei olnud muutuvtunni kokkuleppeid õigus kasutada, sest seaduse nõuded ei olnud täidetud (nt oli tegemist muus kui jaekaubandussektoris tegutseva tööandjaga või töötas tööandja juures üksnes 1-2 töötajat). Seetõttu selgus nende kolme kontrollitud tööandja puhul järelevalve käigus erinevaid seaduse nõuete rikkumisi.

Edasiste pilootprojektide käigus tasub kaaluda, kas piloodi algusaegadel ja esmakordselt rakendamisel on mõistlik sel moel järelevalvemenetlusi läbi viia. Üks piloodis osalenud tööandjatest viitas, et järelevalvemenetlus osutus väga koormavaks ja ajakulukaks, kuivõrd seaduse nõuete täitmise tõendamiseks tuli esitada arvukalt erinevaid tõendeid ja väljavõtteid. Teisalt on siiski oluline mõõnda, et Tööinspeksiooni järelevalve andmed võimaldasid saada kasulikku teadmist piloodi rakendamise kohta.

Lisaks riikliku järelevalve tulemustele selgus Tööinspeksiooni nõustamisjuhtumite põhjal, et osapooltel puuduvad tihti vajalikud teadmised muutuvtunni kokkulepete sõlmimise võimaluse kohta või ei osata muutuvtunde vastavalt seaduse nõuetele rakendada (muutes kokkulepped seeläbi tühiseks). Kui projektiga edasi liikuda, **tuleks olulist tähelepanu pöörata teavitusele**. Tööinspeksiooni infotelefonile tehtud kõnedest moodustas muutuvtundide teema kuni 1% kõigist kõnedest ja e-kirja teel esitati üheksa küsimust muutuvtundide kohta. Valdavalt pöördusid küsimustega suured jaekaubandussektori ettevõtted. Näiteks pööruti nõustajate poole küsimustega kuidas ja millise aja tagant tasustada muutuvtunde, kuidas märkida lepingus töökoormust, kuidas kokkulepet vormistada, kas muutuvtunde saab rakendada ka toitlustussektoris jms. Tööinspeksiooni ja Kaupmeeste Liidu koostöös toimus kaks teabepäeva muutuvtunni kokkulepete sõlmimise kohta, mõlemal üritusel osales u 30 inimest, samuti on kokkulepete sõlmimise võimalust tutvustatud muudel üritustel ja soovitud seeläbi tööturu osapoolte teadlikkust muutuvtundidest tõsta. Tööelu portaalis on muutuvtunni kokkulepete temalehte piloodi jooksul külastatud ligi 600 korda.

## 7. Partnerite ja huvigruppide tagasiside

Pilootprojekti kohta paluti omapoolne hinnang anda erinevatel pilootprojektiga seotud osapooltel, huvigruppidel ja partneritel ning tööõigusega tegelevatel praktikutel. Järgnevalt on esitatud kokkuvõtted igast laekunud hinnangust.

**Eesti Tööandjate Keskliidu (ETKL)** hinnangul ei ole muutuvtunni kokkulepete pilootprojekt praegusel kujul õnnestunud, kuivõrd tingimused on tööandjale liiga bürookraatlikud ja töökorralduse lihtsustamise asemel hoopis lisavad halduskoormust. Arvestades pilootprojekti lühikest ajalist kestust, ei pea ettevõtjad selleks vajalikke IT-arenduste kulutusi mõistlikuks. Samas leiab ETKL, et tööaja regulatsiooni paindlikumaks muutmine on oluline nii töötajatele kui tööandjatele, sest see võimaldab tööturule kaasata ka neid inimesi, kes erinevatel põhjustel iga kuu samas mahus töötada ei saa (nt lapsevanemad, õpilased, vanemaealised). ETKL on arvamusel, et muutuvtunni kokkulepete sõlmimist tuleks ka edaspidi võimaldada ja laiendada kokkulepete sõlmimise võimalust kõigile sektoritele. Seejuures peavad tingimused olema piisavalt lihtsad ja selged, et innustada osapooli sellist võimalust kasutama.

**Eesti Ametiühingute Keskliit (EAKL)** tõi välja, et muutuvtunni kokkulepete vähese kasutuse põhjuseid on raske hinnata, kuna keskliidu poole ei ole probleemidega pöördutud. Liidu hinnangul võib regulatsiooni vähesest kasutamisest järeldada, et töötajad ei ole sellisest regulatsioonist huvitatud ja eelistavad töötamist kindla tööajaga. EAKL hinnangul peaks eriregulatsioonide kehtestamine olema erand ja pigem tuleks soodustada erikokkuleppeid kollektiivlepingutega.

**Eesti Kaupmeeste Liit** leiab, et pilootprojekti võib jaekaubandussektori vaates pidada läbikukkunuks ja seda peamiselt kahel põhjusel. Esiteks on määratud tingimused tööandjatele liiga ebasoodsad ja bürokraatlikud ning nende täitmine loob liigset halduskoormust. Teiseks põhjuseks on prognoosimatult kõrged arenduskulud uutele IT-lahendustele, mis projekti lühikest ajaraami arvesse võttes ei osutunud piisavalt tasuvaks. Pilootprojekt oleks pidanud kestma pikemalt, et ettevõtted oleksid valmis muutuvtunnilepinguid katsetama ja IT-arendusi tegema. Eelnevast olenemata leitakse siiski, et sektor on paindlikest lepingutüüpidest endiselt huvitatud ning need on vajalikud nii töötajatele kui tööandjatele.

**Eesti Teenindus ja Kaubandustöötajate Ametiühing (ETKA)** on sarnaselt EAKL-iga arvamisel, et töötajad ei ole huvitatud muutuvtundidega töölepingute sõlmimisest, vaid eelistavad kindla tööaja ja stabiilse sissetulekuga töölepinguid. Ametiühing leiab, et jaekaubandussektoris tuleks soodustada erikokkuleppeid kollektiivlepinguga, mitte luua sektoripõhiseid eriregulatsioone seadusega.

**Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (KTK)** selgitas, et nad on ettevõtjalt saanud korduvalt tagasiside, et töösuhete regulatsiooni tuleb muuta paindlikumaks. KTK hinnangul on muutuvtunni kokkulepete järele praktiline vajadus olemas, kuid hetkel kehtivad tingimused on liialt piiravad ja vajavad muutmist. KTK esitas erinevaid ettepanekuid: lubada muutuvtunni kokkuleppeid sõlmida kõikidel tööandjatel sõltumata sektorist; võimaldada muutuvtunni kokkuleppeid sõlmida ka pärast pilootprojekti lõppemist; muuta regulatsiooni tingimusi leebemaks. KTK hinnangul ei ole 17,5%-lise töötajate osakaalu tingimus vajalik ja seda võiks kas leevendada (nt 30% töötajatest) või nõue seadusest välja jätta. Samuti on liigselt piirav tingimus, et kokkuleppeid on lubatud sõlmida vaid vähemalt kuue töötajaga ettevõtetel, mis tähendab, et ligi 3/4 jaekaubanduse valdkonna tööandjatest ei saa kokkuleppeid sõlmida. KTK soovitusel võiks alla kuue töötajaga ettevõtete tööandjatel võimaldada kokkulepe sõlmida vähemalt ühe töötajaga, et tagada võrdsemad võimalused sektorisiseselt. Lisaks soovitakse seadusest välja jätta tingimus, et kokkuleppe koostamise algatab töötaja kirjalikus vormis – kuivõrd tööaja korraldamisega tegeleb tööandja, oleks igati loogiline, et ka tööandja võib oma ettepanekuga töötaja poole pöörduda ning olulisem on siinkohal mõlema poole nõusolek. Seega ei ole vajalik reguleerida seda, kes kokkuleppe algatuse peab koostama, vaid seda, et kokkuleppe peab olema sõlmitud kirjalikult. KTK märkis, et kokkulepete kasutuse suurendamiseks võib olla vajalik ka teiste tingimuste leevendamine. Sarnaselt teiste partneritega, leidis KTK, et regulatsiooni tähtajaline iseloom ei soodustanud arenduskulude tegemist ja tõi kaasa vähese osavõtu pilootprojektist.

**Tööinspektsiooni (TI)** hinnangul on pilootprojekt osutunud osapoolte jaoks ilmselt liiga keeruliseks ja bürokraatlikuks ning lisanud juurde halduskoormust, mistõttu on muutuvtunni kokkulepped praktikas vähe kasutatust leidnud. TI tõstatab murekohana, et võib esineda juhtumeid, mil tööandjad kasutavad pandlikkuse soovist ajendatuna töötajaid ära või survestavad neid muutuvtunde kasutama, kuna muutuvtunni kokkuleppe rakendamine on tööandja jaoks tõenäoliselt odavam, kui hilisem ületunnitöö hüvitamine. Kokkuvõtvalt ei ole pilootprojekt seni oma loodetud eesmärki täitnud. Samas tuleb arvesse võtta ka lühikest regulatsiooni rakendamise perioodi (nt võivad mõned tööandjad siiani oma töötajatega läbirääkimisi pidada või ettevalmistusi teha, et muutuvtunde rakendada).

**OÜ Heli Raidve Tööõigusabi** tõi välja, et muutuvtunni kokkulepete sõlmimise võimaldamine on tööandjale hea ja paindlik võimalus, kuid regulatsiooni praegused tingimused vajaksid



muutmist. Esimese probleemina toodi välja nõue, et kokkuleppe koostamise algatab töötaja kirjalikus vormis. On ebatõenäoline, et töötaja seda kirjalikult ise teeb. Samas ei soovi tööandjad töötajaid liigselt survestada, sest ei soovita riskida kokkuleppe tühiseks muutumisega seaduse nõuete täitmata jätmise tõttu. Lahendusena võiks kaaluda tingimuse muutmist viisil, et kehtestada kokkuleppele küll kirjalik vorminõue, kuid jätta määramata ettepaneku algataja. Lisaks oli probleemne nõue, et kokkuleppeid võib sõlmida kuni 17,5% tööandja töötajatega. Osalise tööajaga töötajaid, kes sellist võimalust sooviksid kasutada, võib olla rohkem (nt väiksemad kauplused, eeskätt maapiirkonnad). Seetõttu võiks 17,5% nõude kaotada või seda tõsta. Kokkuvõttes võiks muutuvtunni kokkulepete sõlmimise võimalust koos mainitud muudatustega laiendada ka teistele sektoritele, kuna igasugune paindlikkus töötajate palkamisel on tööandjatele suureks abiks ettevõtlusega jätkamisel.

**Tartu Ülikooli tööõiguse professor Merle Eriksoni** hinnangul aitaks muutuvtunni kokkulepete kasutusele samuti kaasa kokkulepete sõlmimise tingimuste paindlikumaks muutmine. Regulatsiooni ei rakendata eelkõige kahel põhjusel: regulatsioon seab kokkuleppe sõlmimise eelduseks ranged tingimused ning pilootprojekti tähtsajalisuse tõttu ei olnud IT-arendused majanduslikult tasuvad. Kui kokkuleppe sõlmimise tingimusi lihtsustada, võiks muutuvtunnilepingute sõlmimist võimaldada ka edaspidi.

**M.I.K.S konsultatsioonid juristi Elina Soometsa** hinnangul on samuti regulatsiooniga kehtestatud tingimused liigselt piiravad, sellega kaasnev halduskoormuse tõus liiga suur (sh protsessuaalsete dokumentide haldamine, nt muutuvtundide teavitused, ettepanekud, nõustumised jm, samuti tööajakava ajakohastamine) ning kaasnevad IT-arenduste kulud kõrged. Seetõttu tööandjad muutuvtunni kokkuleppeid ei sõlmi ja regulatsioon ei ole praeguste tingimustega oma eesmärgi saavutanud. Samuti on küsitav tingimus, et kokkulepe tuleb algatada töötaja poolt. Just tööandjad teavad praktikas, kas selline paindlik võimalus üldse on konkreetsel juhul rakendatav. Soomets juhtis tähelepanu ka erinevatele võimalikele tõlgendus- või rakendusküsimustele, mis vajavad lahendamist (nt kuidas mõjutavad 17,5% nõuet jooksvad muudatused töötajate arvus või ega muutuvtunni kokkuleppe projekti esitamine tööandja poolt ei pruugi mõnel juhul olla käsitletav seaduse nõuete rikkumisena, kuivõrd kokkuleppe algatus peab tulema töötajalt). Soomets leiab, et nii tööandjad kui töötajad soovivad siiski aina enam tööaja paindlikkust ning paindliku tööaja regulatsiooni loomisest ei peaks loobuma. Regulatsioon vajaks mõningate piirangute leevendamist ja õigusnormide täpsustamist õigusselguse eesmärgil.

**Advokatuuri tööõiguse komisjon** märkis oma tagasisidena, et komisjoni liikmed ei ole seni muutuvtunnilepingutest tulenevate vaidlustega kokku puutunud.

Lisaks eeltoodud partneritele, huvigruppidele ja ekspertidele on muutuvtunnilepingute regulatsiooni analüüsinud 2022. aasta Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas valminud **magistritöös**.<sup>8</sup> Sarnaselt eeltoodud tagasisidega, leidis töö autor, et kuigi muutuvtunni kokkulepete regulatsioon aitab suurendada tööaja paindlikkust, on selle tingimused liialt piiravad ja tööandja halduskoormust suurendavad. Suurendamiseks tööaja paindlikkust võiks kokkuleppe sõlmimine olla võimalik kõigis sektorites, kui initsiatiiv selleks tuleb töötajalt. Seoses 1,2-kordse töötasu nõudega märgiti, et kuigi piirangu eesmärk on olnud madalama

---

<sup>8</sup> Made Rästas. Magistritöö „Tööaja paindlikkuse suurendamine muutuvtunni kokkuleppe kaudu“. Juhendaja professor Merle Erikson. Tartu: Tartu Ülikool 2022. Kättesaadav: <https://dspace.ut.ee/handle/10062/82491> (20.06.23).

sissetulekuga töötajaid kaitsta, võib tingimus omada vastupidist efekti, sest just madalamat sissetulekut teenivatel inimestel on tõenäoliselt kõrgem motivatsioon teha võimalusel lisatööd ja seeläbi rohkem tasu saada. Seoses võimalusega sõlmida muutuvtunni kokkuleppeid 17,5%-ga tööandja töötajatega leiti, et tingimus on liialt piirav, sest paindliku tööaja võimalusi vajavad ka väike-ettevõtted. Õigusselguse huvides vajab reguleerimist ka muutuvtunni kokkuleppe ülesütleamise kord. Teisalt möönis autor, et mitmed regulatsiooni tingimused on töötaja kaitse eesmärgil ka vajalikud (nt muutuvtundide ja muude töötundide selge eristamise kohustus).

Tabel 2. Ülevaade osapoolte tagasisidest. Tabelis on üldistatud kujul toodud osapoolte peamine tagasiside ja märgitud, kas tagasisides konkreetset seisukohta väljendati.

	ETKL	EAKL	Kaupmeeste Liit	ETKA	KTK	TI	Heli Raidve	Merle Erikson	Elina Soomets
Kõrged IT kulutused	x		x		x			x	x
Pilootprojekti kestus liiga lühike	x		x		x	x		x	
Halduskoormus liiga suur	x		x		x	x	x		x
Tingimused liiga bürookraatlikud	x		x		x	x	x	x	x
Osapooltel puuduvad kokkulepete sõlmimiseks vajalikud teadmised/ regulatsioonil puudulik õigusselgus						x			x
Töötajad eelistavad töötada kindla tööajaga ning ei ole muutuvtunnikokkulepetest huvitatud		x		x					
Soodustada tuleks erikokkuleppeid kollektiivlepingutega		x		x					
Pilootprojekt ei ole praegusel kujul õnnestunud	x		x			x			x
Muutuvtunnikokkuleppeid peaks saama muudetul/lihtsustatud kujul sõlmida ka pärast piloodi lõppemist	x		x		x		x	x	x
Muutuvtunnikokkuleppeid peaks laiendama ka teistele sektoritele	x				x		x		

## 8. Kokkuvõtte ja ettepanekud projektiga edasi liikumiseks

Kuigi mitmed osapooled, partnerid ja eksperdid on olnud pilootprojekti suhtes kriitilised, on üldiselt ühine arvamus, et **tööaja paindlikkuse pakkumine muutuvtunni kokkulepetega on vajalik**.

- Muutuvtunni kokkulepete regulatsiooni **peamiseks kitsaskohaks peetakse liiga piiravaid tingimusi**. Näiteks peeti küsitavaks tingimusi, mille kohaselt tuleb kokkuleppe sõlmimine algatada töötaja poolt kirjalikus vormis või mille järgi saab kokkuleppe sõlmida kuni 17,5%-ga tööandja töötajatest.
- Samuti **takistas pilootprojektis osalemist regulatsiooni tähtsajalisus**, mis tõi kaasa vähese osavõtu pilootprojektist ega motiveerinud tööandjaid piisavalt viima töökorraldusse sisse vajalikke muudatusi muutuvtunni kokkulepete kasutamiseks ja investeerima tööaja arvestuse programmide arenduskuludesse.

- **Tööandjate põhisõnumid:** muutuvtunni kokkulepete paindliku töötaja regulatsiooniga tuleks jätkata, kuid seda lihtsustatud tingimustel. Muutuvtunni kokkuleppe sõlmimise tingimuste leevendamisel täidaks regulatsioon oma eesmärgi pakkuda paindlikumat tööaega tunduvalt paremini.
- **Töötajate põhisõnumid:** regulatsiooni osas ollakse küllaltki kriitilised, kuivõrd kaheldakse, millist kasu omab regulatsioon töötajale ja kuidas tagada piisav töötaja õiguste kaitse. Üks võimalus töötajate kaitse piisavaks tagamiseks on paindlikke töötaja kokkulepete sõlmimist pigem soodustada kollektiivlepingutega.
- Kuigi pilootprojekti eesmärk oli vähendada tööandjate soovi sõlmida töölepingu asemel teisi VÕS lepinguid (nt töövõtu- või käsundusleping), ei võimaldanud vähene piloodis osalejate arv seda mõju tuvastada. Samuti ei juhtinud tööandjad ise intervjuudes ja tagasisides tähelepanu sellele, et muutuvtunde soovitakse kasutada eesmärgiga asendada VÕS lepingud töölepingutega. Pigem oli soov olemasolevate töötajate töötingimusi muuta ja võimaldada tööaega paindlikumalt kasutada.

**Positiivsena** saab järeldada, et muutuvtunni kokkulepped võimaldavad pakkuda täiendavat töötaja paindlikkust ja seda just sektoris, kus tööjõuvajadus on vastavalt hooajale muutlik ja kus muude võlaõiguslike lepingute kasutamise maht on suur. Sektori töötajad ja tööandjad näevad vajadust suuremale töötaja paindlikkusele. Kokkulepe võimaldab neil tööandjatel ja töötajatel, kel on selleks soovi ja vajadust, rakendada muutuvtunde ning teha lisaks kokkulepitud töötajale teatud ulatuses täiendavat tööd. Töötajatel on seeläbi võimalik teenida täiendavat tasu lisaks oma tavapärasele tasule.

**Kitsaskohana** tuleb mõnda, et muutuvtunni kokkulepete kasulikkust ja vajadust hindavad tööandjad rohkem kui töötajad. Töötajate vaatenurgast on kasumlikum teha kokkuleppel ületunde (tasustamine 1,5-kordses määras), mitte muutuvtunde (tasustamine tavamääras). Samuti säilib risk, et töötajaid võidakse survestada muutuvtunni kokkuleppeid sõlmima või muutuvtunde aktsepteerima ning seda just sektoris, kus on võrreldes mitmete muude sektoritega rohkem madalalpalgalisi ja madalama haridustasemega töötajaid. Kogumõjus võib paindlike võimalustega kaasneda tööandja ettevõtlusrisiki osaline kandumine töötajale (nt töömahu muutumine, töötajate puudus). Seejuures võib paindlik töökorraldus soodustada näiteks töökoormuse kasvu, väiksemat töötasu, töö- ja puhkeaja piiride hägustumist ning tööaega puudutavat ja majanduslikku ebakindlust.

Kui muutuvtunni kokkulepete regulatsiooniga edasi liikuda, oleks regulatsioon tõenäoliselt mõistlik **sätendada tähtajatuna**. Tähtajatu regulatsioon motiveerib töötajaid ja tööandjaid muutuvtunni kokkulepete sõlmimise võimalust rohkem kasutama, kuivõrd nii tasub muutuvtundide rakendamiseks vajalike ettevalmistuste ja kulutuste tegemine ära ning pooltele on tagatud õiguskindlus, et kokkuleppeid on võimalik rakendada pikema aja vältel.

**Siiski tuleb täpsem muutuvtunni kokkulepete pilootprojektiga edasi liikumise viis läbi rääkida ja kokku leppida sotsiaalpartneritega** (sh tuleb läbi arutada, kas ja mil moel oleks mõistlik võimaldada ja soodustada paindlikke töötaja kokkuleppeid kollektiivlepingutega). Kuivõrd mitmed osapooled viitasid, et vajadus enamale töötaja paindlikkusele on ka muudes sektorites kui jaekaubandussektor, siis tuleb läbi rääkida, kas jätkata muutuvtunni kokkulepete võimaldamist **jaekaubandussektoris** või laiendada muutuvtunni kokkulepete sõlmimise võimalust **teistele sektoritele** (nt toitlustus, majutus, klienditeenindus vm sektor, millel on jaekaubandussektorile sarnaseid omadusi nagu töö hooajalisus või VÕS lepingute rohkus).

Lisaks tuleb läbi rääkida **võimalikud kokkulepete sõlmimise tingimuste leevendused** (nt töötaja kirjaliku algatuse nõue kokkuleppe sõlmimiseks, võimalus sõlmida kokkuleppeid kuni 17,5%-ga tööandja töötajatest jt tingimused).

Analüüsi koostajad mõistavad, et **tööturu osapooltel on soov ja vajadus suurema tööaja paindlikkuse järgi**. Oleme valmis muutuvtunni kokkulepete sõlmimise teemal arutelusid jätkama, leidmaks osapooltele sobivaid lahendusi. Paindlike tööaja võimaluste reguleerimisel **peame oluliseks seda, et regulatsioon arvestaks võimalikult suurel määral nii töötaja kui tööandja huvidega**. Oluline on leida tasakaal mõlema töösuhte osapoole huvide vahel.

Arvestades eeltoodud töötajate, tööandjate ja erinevate osapoolte tagasisidet pilootprojektile ning käesolevas mõjuanalüüsis kajastatud tervikuna, **ootame sotsiaalpartnerite täpsemat tagasiside ja ettepanekuid mõjuanalüüsi esialgsele versioonile 15. septembriks 2023.**

Palume partnerite tagasiside eelkõige järgmisele:

- **Kuidas tuleks praegust muutuvtunni kokkulepete regulatsiooni muuta või kuidas tagada muul moel piisav tööaja paindlikkus, et töölepingu seaduse töö- ja puhkeaja regulatsioon võimaldaks ühelt poolt suuremat tööaja paindlikkust, kuid samal ajal arvestaks ka mõlema töösuhte osapoole huvidega?**

## Lisa 1. Metoodika

Kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete meetodite abil analüüsiti muutuvtunni kokkulepete pilootprojekti tulemuslikkust ning selgitati välja projekti positiivsed küljed ja peamised kitsaskohad, miks pilootprojektist osavõtt tööandjate huvist olenemata väheseks jäi.

Pilootprojekti mõjude ja tulemuslikkuse **analüüsiks kasutati järgmiseid allikaid ja meetodeid:**

1. Eesti Maksu- ja Tolliameti (EMTA) andmed. Andmed andsid ülevaate sellest, kui palju projekti jooksul muutuvtunni kokkuleppeid kasutati, millised ettevõtted tegid seda enim (ettevõtte suurus, täpsem EMTAK kood jm) ja kui suure osa töötajatega ettevõtted kokkuleppeid sõlmisid.
2. Statistikaameti andmete ja muude asjakohaste uuringute/analüüside andmed. Andmed andsid üldülevaate pilootprojekti sihtrühmast ning paindlikku tööaega ja töökorraldust puudutavate võimaluste mõjust.
3. Tööinspeksiooni andmed riikliku järelevalve kohta muutuvtunni kokkuleppeid kasutanud ettevõtetes, võimaldades välja selgitada projekti võimalikud negatiivsed mõjud.
4. Ankeetküsitlus jaekaubandussektori töötajate seas (veebiküsitlus). Küsimustikku jagas valdkonna töötajate esindusorganisatsioon oma liikmete seas. Eesmärk oli välja selgitada, milline oli muutuvtunni kokkulepete sõlmimise võimaluse mõju töötajatele töötajate endi hinnangul ning millised olid pilootprojekti suurimad eelised ja kitsaskohad.
5. Ankeetküsitlus jaekaubandussektori tööandjate seas (veebiküsitlus). Küsimustikku jagas valdkonna tööandjate esindusorganisatsioon oma liikmete seas. Eesmärk oli välja selgitada, millistel põhjustel oli tööandjate hinnangul muutuvtunni kokkulepete kasutamine nende ettevõttes takistatud ning millised olid pilootprojekti suurimad eelised ja kitsaskohad.
6. Ekspertintervjuud ettevõtetega, kes muutuvtunni kokkuleppeid kasutasid. Eesmärk oli saada pilootprojektile tagasisidet sellest osa võtnud tööandjatelt ja uurida, milline oli nende kogemus regulatsiooni rakendamisel (nt kuidas valmistati projektis osalemist ette, milliseid tegevusi projektis osalemine eeldas, milline on huvi muutuvtundide kasutamisega jätkata jne).
7. Lühiintervjuud ettevõtetega, kes muutuvtunni kokkuleppeid ei kasutanud (telefoniintervjuu). Eesmärk oli välja selgitada, mis on olnud regulatsiooni rakendamise takistused ja kitsaskohad ning milline on jaekaubandussektori tööandjate nägemus projektiga edasi liikumiseks.
8. Pilootprojektiga seotud osapooltelt, huvigrupidelt ja partneritelt ning tööõigusega tegelevatelt praktikutelt kirjaliku tagasiside küsimine pilootprojekti mõjudele ja tulemuslikkusele. Eesmärk oli välja selgitada, kuidas on osapoolte hinnangul pilootprojekt õnnestunud, millised on regulatsiooni kitsaskohad ja positiivsed küljed ning kuidas pilootprojektiga edasi liikuda.

Pilootprojekti mõjude hindamiseks leppisid partnerid kokku mõjude hindamise põhimõtted, millest analüüsi koostamisel lähtuti. Kuivõrd pilootprojekti käigus selgus, et muutuvtunni

kokkuleppeid kasutati oodatust vähem, siis tehti algselt kokku lepitud mõjude hindamise metoodikas muudatusi, et mõjusid paremini hinnata.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Algne mõjude hindamise metoodika on toodud hea tahte kokkuleppe lisas nr 2. Näiteks EMTA andmetel põhinev kaubandussektori ettevõtete kvantitatiivne analüüs (nt VÕS lepingute kasutamine, tööjõuvoolavus, tähtjaliste vs tähtajatute lepingute sõlmimine) asendati kvalitatiivse analüüsiga, et paremini mõista muutuvtunni kokkulepete laialdasema kasutamise takistusi. Lisaks tööandjatele ja töötajatele edastatud ankeetküsitlusele paluti omapoolsed hinnangud pilootprojektile esitada ka mitmel partneril ja tööõiguse eksperdil ning muutuvtunni kokkuleppeid kasutanud ettevõtetel.